

Amnesty International
Landesbeauftragte für den Flüchtlingsschutz in
Schleswig-Holstein
Heinke Hafemann

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/6637

An den Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Jan Kürschner

—

Entwurf eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe (Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein - IntTeilhG)

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN -
Drucksache 20/4194

Sehr geehrte Damen und Herren,

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit, Stellung zu nehmen. Zu den Entwurf eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe können wir keine gesonderte Stellungnahme abgeben.

—

Die Menschenrechtslage hat sich in den vergangenen Monaten weiterverschlechtert. Daher bitten wir Sie, bei Ihren Beratungen die Ihnen zustehenden Umsetzungsspielräume zu Gunsten von Schutzsuchenden auszunutzen.

Im Februar 2026 beschloss der Bundestag das GEAS-Anpassungsgesetz und geht weit über das hinaus, wozu er unionsrechtlich verpflichtet ist. Durch eine menschenrechtssensible Ausgestaltung können die Risiken wenigstens abgemildert werden. Daher ist es Amnesty International wichtig, Ihnen noch einmal den Standpunkt zu GEAS von Amnesty International und anderen Organisationen zukommen zu lassen.

—

Für Ihre Arbeit wünschen wir Ihnen Augenmaß und Erfolg

Mit freundlichen Grüßen

Heinke Hafemann

Anlage: Stellungnahmen 2024 und 2025

**STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF ZUR ANPASSUNG DES
NATIONALEN RECHTS AN DIE REFORM DES GEMEINSAMEN
EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS**

(GEAS-ANPASSUNGSGESETZ IN DER FASSUNG VOM 11.10.2024)

Berlin, 21.10.2024

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



INHALTSVERZEICHNIS

A) EINLEITUNG.....	3
B) ZUSAMMENFASSUNG.....	4
C) GRENZVERFAHREN, § 18 ASYL-G-E.....	5
D) BESCHRÄNKUNG DER BEWEGUNGSFREIHEIT UND HAFT, §§ 68, 69 ASYL-G-E, §§ 14a ff. AUFENTH-G-E.....	7
E) ZUGANGSBESCHRÄNKUNGEN IN HAFTEINRICHTUNGEN UND GRENZÜBERGANGSSTELLEN, §§ 12C, 70 ASYL-G-E, §§ 14a Abs. 4, 15a Abs. 5 Aufenth-G-E.....	13
F) SCREENINGVERFAHREN.....	14
G) SICHERE DRITTSTAATEN.....	15
H) SICHERE HERKUNFTSLÄNDER.....	17
I) ASYLVERFAHRENSBERATUNG UND RECHTSAUSKUNFT DURCH DAS BAMF §§ 12a, 12b ASYL-G-E.....	18
J) MONITORINGMECHANISMUS.....	19
K) LEISTUNGSKÜRZUNGEN §§ 1a, 2, 3 ASYL-BLG-E.....	20



A) EINLEITUNG

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems („GEAS-Anpassungsgesetz“) Stellung zu nehmen.

Wie zahlreiche andere zur Stellungnahme aufgeforderten Organisationen, etwa die Diakonie Deutschland, PRO ASYL, der AWO Bundesverband e.V., der Paritätische Gesamtverband und Handicap International hält Amnesty International angesichts der nur fünftägigen Frist zur Stellungnahme fest:

Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet die größte Änderung der deutschen Asyl- und Migrationsgesetzgebung seit dem Asylkompromiss von 1993. Die im Mai 2024 verabschiedete Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die ab Sommer 2026 in Anwendung sein wird, wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen mehrfach als erhebliche Verschärfung des europäischen Asylrechts kritisiert, weil sie den Schutz fliehender Menschen in der EU gefährdet und mit erheblichen Menschenrechtsverletzungen einhergeht.

Wie bereits in einer gemeinsamen zivilgesellschaftlichen Stellungnahme von Juli 2024 gefordert, muss bei der nationalen Umsetzung der Reform sichergestellt werden, dass Menschenrechte bestmöglich geachtet und rechtsstaatliche Standards in Deutschland bestmöglich gewahrt werden. Der vorliegende Gesetzentwurf nutzt die bestehenden menschenrechtlichen Spielräume für Verbesserungen aus unserer Sicht nicht ausreichend.

Eine Beteiligungsfrist von gerade einmal etwas mehr als fünf Tagen für Organisationen, die sich tagtäglich mit den Herausforderungen und Stärken des Asyl- und Aufnahmeverfahrens auseinandersetzen, wird der Bedeutung und Tragweite der Reform nicht gerecht und mindert absehbar auch die Qualität der Regelungen.



B) ZUSAMMENFASSUNG

Amnesty International begrüßt ausdrücklich, dass entsprechend der Empfehlungen der Zivilgesellschaft die Asylverfahrensberatung weiterhin in § 12a AsylG als zentraler Baustein eines effektiven und fairen Asylverfahrens rechtlich explizit verankert ist.

Dennoch nutzt der vorliegende Gesetzesentwurf die dem deutschen Gesetzgeber in den neun EU-Verordnungen und der neuen EU-Aufnahmerichtlinie eingeräumten menschenrechtlichen Spielräume insgesamt unzureichend.

Amnesty International empfiehlt insbesondere folgende Änderungen an dem bestehenden Gesetzesentwurf:

1. Anwendung des Grenzverfahrens auf verpflichtende Fälle beschränken, § 18a Abs.1 AsylG-E
2. Vorschriften zur Beschränkung der Bewegungsfreiheit und Inhaftierung im Asylverfahren streichen, jedenfalls Verhältnismäßigkeitsanforderungen konkretisieren, insb. weitere Alternativen zur Haft gesetzlich festschreiben, §§ 68, 69 AsylG-E, §§ 14a ff. AufenthG-E
3. Zugangsbeschränkungen für Rechtsberatende und Zivilgesellschaft streichen, §§ 12c, 70 Abs. 3 AsylG-E und §§ 14a Abs. 4, 15a Abs. 5 AufenthG-E.
4. Bestimmung von sicheren Dritt- und Herkunftsländern einheitlich als Gesetzgebungsverfahren normieren, §§ 26a AsylG-E ff. i.V.m Art. 16a Abs. 2 GG; §§ 27, 29b AsylG-E
5. Rechtsauskunft durch das BAMF streichen, § 12b AsylG-E
6. Rahmenbedingungen für den Monitoringmechanismus gesetzlich verankern
7. Leistungsrecht: Sachleistungsprinzip bei räumlicher Beschränkung und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Hausordnung streichen, §§ 1a, 2, 3 AsylbLG-E

Im Folgenden soll auf einige aus menschenrechtlicher Sicht besonders bedenkliche Neuregelungen eingegangen werden. Aufgrund der kurzen Frist zur Stellungnahme kann Amnesty International keine Ausführungen zu dem Schutz von Vulnerabilitäten im Asylverfahren und bei der Unterbringung machen. Für diese Themengebiete wird auf die weiteren Stellungnahmen aus der Zivilgesellschaft verwiesen.



C) GRENZVERFAHREN, § 18 ASYLG-E

Das bisherige Flughafenverfahren nach § 18a AsylG soll zukünftig durch ein neues sog. „Grenzverfahren“ nach §18a AsylG-E ersetzt werden.¹ Die Art. 43-54 Asylverfahrensverordnung (AVVO)² bieten den Mitgliedstaaten dabei nur wenig gesetzgeberische Spielräume. Ein relevanter gesetzgeberischer Spielraum ist die *optionale* Anwendbarkeit des Grenzverfahrens. Während das Grenzverfahren in den Fällen des Art. 45 Abs.1, Art. 43 Abs.1, Art. 42 Abs. 1 lit. c, f und j AVVO³ *verpflichtend* ist, ist eine darüber hinausgehende Anwendung gemäß Art. 44 Abs. 1, Erwägungsgrund 60 AVVO a.E. *optional*.

§ 18a Abs. 1 AsylG-E verweist *umfassend* auf die Art. 43 bis 54 AVVO und legt damit fest, dass das Grenzverfahren in allen *verpflichtenden* Fällen zur Anwendung kommt sowie allen *optionalen* Fällen zur Anwendung kommen kann. In der Gesetzesbegründung finden sich keinerlei Ausführungen dazu, weshalb das Grenzverfahren in Deutschland unreflektiert auch in den Fällen möglich sein soll, in denen es nach der AVVO nur optional ist (S. 75 des Gesetzesentwurfes). Zusätzlich sehen § 18a Abs. 1 und Abs. 4 AsylG-E in Umsetzung von Art. 51 Abs. 2 UA 2 AVVO zukünftig neue Fristenregelungen vor. Das Bundesamt für Migration soll grundsätzlich innerhalb von acht Wochen über den Asylantrag entscheiden, ein Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ist innerhalb einer Woche nach Zustellung der Entscheidung zu stellen. Anschließend soll das Gericht innerhalb von zwei Wochen über den Antrag entscheiden.

Amnesty International lehnt das Konzept der Grenzverfahren vollumfänglich ab. Durch das Absenken verfahrensrechtlicher Standards in Kombination mit der Anwendung des Konzepts der „Fiktion der Nichteinreise“ lassen sich keine fairen Asylverfahren sicherstellen. Zudem befürchtet Amnesty International eine pauschale Inhaftierung Schutzsuchender.⁴ Aus diesem Grund sollten die auf nationaler Ebene bestehenden Spielräume genutzt werden und die Anwendung des Grenzverfahrens in Deutschland auf die *verpflichtenden* Fälle begrenzt werden. Das gilt umso mehr, als dass die Bundesregierung bis Sommer 2026 lediglich eine „adäquate Kapazität“ von 374 Plätzen für die *verpflichtende* Anwendung des Grenzverfahrens schafft – es wäre sinnwidrig, die *optionale* Anwendung in Deutschland zu ermöglichen, ohne auch entsprechende Plätze in den Einrichtungen vorzuhalten. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist außerdem problematisch, dass in § 18a Abs. 1 AsylG-E keinerlei Kriterien für die optionale Anwendbarkeit normiert werden. Es bleibt deshalb völlig offen, wie das Ermessen hier ausgeübt werden soll, wenn Kapazitätsgrenzen erreicht werden.

Beispiel 1: In einer Einrichtung sind 50 Plätze vorhanden und besetzt, von denen 30 das verpflichtende und 20 das optionale Grenzverfahren betreffen. Nun soll ein weiterer Asylsuchender in die Einrichtung aufgenommen werden, weil ein Fall des verpflichtenden Grenzverfahrens vorliegt. Welcher der 20 Asylsuchenden im optionalen Grenzverfahren soll aus der Einrichtung entlassen werden?

Beispiel 2: In einer Einrichtung sind 50 Plätze vorhanden, von denen 45 besetzt sind. Nun trifft eine Gruppe von 10 Asylsuchenden ein, die allesamt dem optionalen Grenzverfahren unterfallen würden. Welche der 10 Asylsuchenden soll in die Einrichtung aufgenommen werden?

Die vorgesehene *optionale* und damit zusätzliche Anwendung des Grenzverfahrens ohne entsprechende Kapazitäten und ohne bereits im Gesetz festgelegte ermessenslenkende Konkretisierungen birgt die Gefahr einer willkürlichen Rechtsanwendung. Diese Gefahr wiegt besonders schwer, da durch die neuen Regelungen zum Screening- und Grenzverfahren ein Verfahrenslabyrinth geschaffen wird, dessen rechtskonforme

¹ Für einen ausführlichen Vergleich zwischen dem bestehenden Flughafenverfahren und dem neu eingeführten Grenzverfahren siehe Wiebke Judith und Sophie Scheytt: Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt II 3., S.321.

² Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union (AVVO).

³ Das Grenzverfahren ist verpflichtend, bei Identitätstäuschung, Gefahr für die öffentliche Sicherheit und einer Schutzquote unter 20%.

⁴ Gemeinsamer Appell an die Bundesregierung zu ihrer Position zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Keine Kompromisse auf Kosten des Flüchtlingssschutzes, Mai 2023, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/gemeinsames-europaeisches-asylsystem-geas-statement-fluechtlingsschutz>.

Implementierung auch ohne zusätzliche optionale Elemente mehr als fraglich ist. Das gilt erst recht angesichts des hohen Verwaltungsaufwandes für das Grenzverfahren (S. 58 des Gesetzesentwurfes).

Hinsichtlich der in § 18a Abs. 1 und Abs. 4 AsylG-E normierten Fristen ist es erfreulich, dass der Gesetzgeber mit einer Rechtsmittelfrist von sieben Tagen über das strikt erforderliche Maß von fünf Tagen (Art. 68 Abs. 5 lit. a AVVO) hinausgeht. Dem Bundesamt werden nun grundsätzlich acht Wochen zugestanden, statt wie bisher im Rahmen des Flughafenverfahrens „unverzüglich“ eine Anhörung durchführen zu müssen und innerhalb von zwei Tagen entscheiden zu müssen, § 18a AsylG. Den Gerichten sollen zukünftig zwei Wochen zugestanden werden. Dabei erkennt Amnesty International an, dass der Gesetzgeber sicherstellen muss, dass das gesamte Grenzverfahren in insgesamt zwölf Wochen abgeschlossen sein muss (Art. 52 Abs. 2 UA 1 S. 2 AVVO) und auch dem Bundesamt und den Gerichten entsprechend Zeit für qualitativ hochwertige Entscheidungen zugestanden werden muss. Dennoch scheint gerade im Vergleich zur achtwöchigen Entscheidungsfrist des Bundesamtes der 12-Wochen-Zeitraum des Grenzverfahrens vor allem zugunsten der Behörden, nicht jedoch zugunsten der Asylsuchenden aufgeteilt worden zu sein.

Amnesty International fordert deshalb, § 18a Abs. 1 AsylG-E auf die Anwendungsfälle des *verpflichtenden* Grenzverfahrens zu beschränken, indem ein konkreter Verweis auf Art. 45 Abs. 1, Art. 43 Abs. 1, Art. 42 Abs. 1 lit. c, f und j AVVO aufgenommen wird, anstatt pauschal auf die Art. 43 bis 54 AVVO zu verweisen.

Hinsichtlich der Rechtsmittelfrist wäre es im Sinne der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes zielführend, die Rechtsmittelfrist des § 18a Abs. 4 AsylG-E auf mindestens zwei Wochen auszuweiten und die Aufteilung des 12-Wochen-Zeitraumes des Grenzverfahrens erneut zu überdenken.



D) BESCHRÄNKUNG DER BEWEGUNGSFREIHEIT UND HAFT, §§ 68, 69 ASYLG-E, §§ 14a ff. AUFENTHG-E

INHALT DER NEUEN REGELUNGEN

Durch die EU-Asylrechtsreform werden die Möglichkeiten zur Inhaftierung von Asylsuchenden erheblich ausgeweitet. Zusätzlich werden verschiedene Formen der Beschränkung der Bewegungsfreiheit normiert.

Während des neu geschaffenen Screeningverfahrens normieren die §§ 14a ff. AufenthG-E in Umsetzung der Art. 5 bis 8 der Screening-VO die verschiedenen Möglichkeiten zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit und des Freiheitsentzuges. Dazu gehören:

- „Verbringen“ an einen Ort zur Durchführung des Außengrenzscreenings, §14a Abs. 1 AufenthG-E
- „Überprüfungshaft“ im Außengrenzscreening, § 14a Abs. 2 AufenthG-E
- „Festhalten“ zur Durchführung des Inlandsscreenings, §15a Abs. 1 AufenthG-E
- „Überprüfungshaft“ im Inlandsscreening, §15a Abs. 2 AufenthG-E
- „Festhalten“ bei Binnengrenzkontrollen, § 14b i.V.m. §15a Abs. 1 AufenthG-E
- „Überprüfungshaft“ bei Binnengrenzkontrollen, 14b i.V.m. §15a Abs. 2 AufenthG-E

Während des Asyl- und Rückkehrverfahrens sind weitere Möglichkeiten zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit und zur Inhaftierung Schutzsuchender vorgesehen:

- Beschränkung der Bewegungsfreiheit, § 68 Abs. 1 AsylG-E
- Vorläufige Ingewahrsamnahme, § 69 Abs. 4 AsylG-E
- Asylverfahrenshaft, § 69 Abs. 1 AsylG-E
- Haft im Rückführungsverfahren an der Grenze, § 70b Abs. 1 AsylG-E
- Ingewahrsamnahme im Rückführungsgrenzverfahren, § 70b Abs. 3 AsylG-E

Die Asylverfahrenshaft kann zukünftig aus einer Vielzahl von Gründen angeordnet werden, nämlich

- um Identität und Staatsangehörigkeit festzustellen und zu überprüfen
- um Beweismittel zu sichern, insbesondere bei Fluchtgefahr
- um die Pflichterfüllung aus § 68 AsylG-E zu sichern
- bei Erforderlichkeit für die öffentliche Sicherheit und Ordnung
- Im Rückkehrverfahren zur Vorbereitung der Rückführung
- Im Grenzverfahren

Auch besonders schutzbedürftigen Personen, wie Menschen mit Behinderung oder Kinder können zukünftig inhaftiert werden, § 70a AsylG-E.

Unabhängig von einer formellen Bezeichnung der Maßnahme wird im Rahmen des Grenzverfahrens der Aufenthalt in geschlossenen Einrichtungen unter Fiktion der Nichteinreise nach Art. 43 Abs. 2 AVVO regelmäßig als Haft qualifizieren zu sein.⁵ Auch die Beschränkung der Bewegungsfreiheit nach § 68 AsylG-E wird aus Sicht von Amnesty International regelmäßig Haft im rechtlichen Sinne darstellen.

⁵ Siehe zur Begründung ausführlich: Wiebke Judith und Sophie Scheytt: Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt II 2. S. 320; EuGH, Beschluss vom 30.06.2022 - C-72/22 PPU M.A. gg. Litauen; EuGH, Urteil vom 14.5.2020 – C-924/19 PPU, C-925/19 PPU FMS u. a. gg. Ungarn; EGMR, Urteil vom 23.2.2017 – 43395/09; EGMR, Urteil vom 15.12.2016 – 16483/12; EGMR, Urteil vom 25.6.1996 – 19776/92.



MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Amnesty International hat bereits während der Verhandlungen zur GEAS-Reform in den letzten Jahren deutlich gemacht, dass die damit verbundene Ausweitung der Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und (de-facto) Inhaftierung Schutzsuchender völkerrechtswidrig ist.⁶ Die Freiheit der Person ist als grundlegendes Menschenrecht in Art. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) sowie Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG) verankert.⁷ Der Freiheitsentzug ist die schärfste Maßnahme eines Staates gegenüber den Menschen auf seinem Staatsgebiet. Jede Inhaftierung muss immer Ausnahme und letztes Mittel sein. Aus Sicht von Amnesty International ist die Inhaftierung Schutzsuchender deshalb grundsätzlich unzulässig, es sei denn, diese ist *absolut unerlässlich* und erfolgt *ausschließlich* zu zwei *klar definierten und eng begrenzten* Zwecken:

- zur Feststellung der Identität⁸ oder
- bei nachweisbarer Fluchtgefahr.

Die Durchsetzung einer Ausreisepflicht im Wege der Abschiebung ist aus Sicht von Amnesty International kein ausreichender Haftgrund, da insofern das Abstellen auf eine Fluchtgefahr ausreichend ist. Eine Inhaftierung Asylsuchender aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung lehnt Amnesty International ab.⁹ Aus Sicht von Amnesty International ist außerdem die Inhaftierung bestimmte Personengruppen unabhängig von den konkreten Umständen des Einzelfalls *immer* rechtswidrig. Dazu gehören unter anderem Kinder und Familien¹⁰, Schwangere, Personen mit Behinderungen¹¹ sowie Opfer von Menschenhandel.¹² Aus den oben genannten Gründen sollten die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und der Inhaftierung Schutzsuchender so restriktiv wie möglich umgesetzt werden.

Mit Blick auf die EU-Asylrechtsreform ist festzuhalten, dass die Inhaftierung Schutzsuchender keinesfalls zwingend ist, vielmehr stellt der Wortlaut von Art. 9 und 10 der AufnahmeRL¹³ klar, dass die Mitgliedstaaten die Bewegungsfreiheit einschränken „*können*“ (Art. 9 AufnahmeRL) bzw. Personen in Haft nehmen „*dürfen*“

⁶Ausführliche Begründung: Amnesty International, Positionspapier zum Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie, 31. Oktober 2018, abrufbar unter: https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2018/11/AI_comments_recast_return_directive.pdf; Amnesty International, Positionspapier zum Entwurf der Krisenverordnung, 4. März 2021, abrufbar unter <https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2021/03/AI-position-paper-on-Crisis-Regulation-.pdf>.

⁷ Art.9 und Art.14 AEMR, Art.31 GFK, Art.2 und Art.9 Abs.1 IPbPR, Art.5 Abs.1 EMRK, HRC General Comment 35, CERD, General Recommendation 30 on Discrimination against Non-Citizens; UNHCR Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (2012), (UNHCR Detention Guidelines), Guidelines 1, 2 und 3.

⁸ Amnesty International ist der Ansicht, dass die Inhaftierung von Personen zur Überprüfung ihrer Identität nur dann als verhältnismäßig angesehen werden kann, wenn sie *für einige Stunden unmittelbar nach der Ankunft der Personen in dem jeweiligen Land stattfindet*, um ihre Einreise zu registrieren, ihre Identität festzustellen und (gegebenenfalls) einen Asylantrag zu stellen, siehe dazu: Amnesty International, Greece: Samos: “We feel in prison on the island”: Unlawful detention and sub-standard conditions in an EU-funded refugee centre“, Juli 2024, abrufbar unter <https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/8356/2024/en/>, UNWAD, Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants, para 12.

⁹ Amnesty International, *Observations on General Comment 35*, Juni 2014, abrufbar unter <https://www.amnesty.org/es/documents/ior41/013/2014/en/>.

¹⁰ Amnesty International lehnt die migrationsbedingte Inhaftierung *aller* Kinder ab, unabhängig davon, ob es sich um begleitete oder unbegleitete Kinder, Asylsuchende bzw. andere Migrant*innen handelt, weil eine Inhaftierung niemals dem Wohl des Kindes dienen kann. Amnesty International lehnt deshalb auch die Inhaftierung von Familien mit Kindern ab. Die Inhaftierung von Kindern aufgrund des Aufenthaltsstatus ihrer Eltern ist niemals in ihrem Interesse, ebenso wenig wie die Trennung von ihren Eltern. Siehe dazu ausführlich: CMW, Concluding observations on the initial report of Nicaragua, 11 October 2016, (CMW/C/NIC/CO/1) paras 39-40; Concluding observations on the initial report of Turkey, 31 May 2016, (CMW/C/TUR/CO/1), para. 47-48; Concluding observations on the initial report of the Niger, 11 October 2016, (CMW/C/NER/CO/1), para. 33; WGAD 2018, para. 11; Special Rapporteur on Migrants 2017, para. 61; und UNHCR, “UNHCR’s position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context“, Januar 2017. CMW, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, November 2017, (CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23), para. 5.

¹¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of the European Union, Oktober 2015, (CRPD/C/EU/CO/1), para. 35; Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Considerations of Reports submitted by States under Article 35, Concluding Observations – Slovakia, Mai 2016, (CRPD/C/SVK/CO/1).

¹² OHCHR Recommended Principles and Guidelines, Guideline 4, para. 5 sowie Guideline 2, para. 6 and Guideline 6, para. 1; OHCHR Recommended Principles and Guidelines, Guideline 2, para. 6

¹³ Richtlinie (EU) 2024/1346 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (AufnahmeRL).



(Art. 10 AufnahmeRL).¹⁴ Art. 4 der AufnahmeRL normiert zudem ausdrücklich, dass Mitgliedstaaten *günstigere* Bestimmungen erlassen können. Gemäß Art. 54 Abs. 1 AVVO muss lediglich während des Grenzverfahrens eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit nach Art. 9 AufnahmeRL erfolgen.

Da die im Gesetzesentwurf vorgenommene Ausweitung der Einschränkung der Bewegungsfreiheit und der Inhaftierung Schutzsuchender europarechtlich nicht zwingend vorgegeben ist, spricht sich Amnesty International für eine *vollständige* Streichung der entsprechenden Maßnahmen in §14a und §15a AufenthG-E sowie für eine vollständige Streichung der §§68ff. AsylG-E aus. Sofern die Haftregeln dennoch beibehalten werden, sollten jedenfalls die erheblichen Ausgestaltungsspielräume der Aufnahmerichtlinie im Sinne der Schutzsuchenden besser genutzt werden.

Zu § 14a AufenthG-E (Screening an der Außengrenze)

Aus Sicht von Amnesty International sind die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit sowie die Inhaftierungsmöglichkeiten der §§ 14a ff. AufenthG-E insgesamt zu unbestimmt.

Im Rahmen des Außengrenzscreensings ist die Abgrenzung zwischen einem „*Verbringen an einen Ort*“ i.S.d. §14a Abs. 1 AufenthG-E, einer „*Ingewahrsamnahme*“ und einer „*Überprüfungshaft*“ nach §14a Abs. 2 AufenthG-E gesetzlich nicht ausreichend normiert. Auch in der Gesetzesbegründung (S. 101 des Gesetzesentwurfes) finden sich keine Abgrenzungskriterien. Angesichts des Umstandes, dass sich Personen regelmäßig in einer Transitzone befinden, die sie ohnehin ohne fremde Hilfe nicht bzw. nur durch Ausreise verlassen könnten, ist zu befürchten, dass eine Haftanordnung regelmäßig unterbleiben wird, auch wenn ggf. aufgrund der Dauer und der Intensität der Maßnahme Haft im rechtlichen Sinne vorliegen wird.¹⁵

Um einen effektiven Rechtsschutz zu ermöglichen und pauschale De-Facto-Inhaftierungen zu vermeiden, sollte die **Abgrenzung** der verschiedenen Maßnahmen unbedingt gesetzlich normiert werden.

Zusätzlich sind die **Verhältnismäßigkeitsanforderungen** in § 14a Abs. 2 S. 4 AufenthG-E durch einen Verweis auf § 69 Abs. 2 S. 1 und S. 4 AsylG-E unzureichend normiert. § 69 Abs. 2 S. 1 und S. 4 AsylG-E stellen lediglich klar, dass mildere Mittel geprüft werden müssen und Verlängerungen der Haft nur zulässig sind, wenn diese der betroffenen Person zuzurechnen sind. Stattdessen sollte eine vollumfängliche Verhältnismäßigkeitsprüfung normiert werden, bei der auch ausdrücklich mildere Mittel aufgeführt werden. Amnesty International, sowie das UN-Flüchtlingshilfswerks und der UN-Sonderberichterstatler für Migrant*innen haben umfangreiche Vorschläge für Alternativen zur Haft veröffentlicht. Diese umfassen bspw. Registrierung und/oder Hinterlegung von Dokumenten, Kautions/Sicherheitsleistung, Bürgschaften, Einzelfallmanagement, festgelegter Wohnsitz, Meldeauflagen, elektronische Kennzeichnung oder begrenzte Ausgangssperren.¹⁶

Amnesty International empfiehlt, die Abgrenzung der verschiedenen Maßnahmen beim Screening an der Außengrenze in § 14a AufenthG-E gesetzlich zu normieren und die Anforderungen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung konkreter auszugestalten, insbesondere sollte eine Reihe milderer Maßnahmen explizit in den Gesetzestext aufgenommen werden.

¹⁴ Allein Art.44 Abs. AVVO verpflichtet die Bundesregierung dazu, sicherzustellen, dass die Einreise in das Hoheitsgebiet für die Dauer des Grenzverfahrens nicht gestattet wird, wobei dies aus Sicht der Bundesregierung ohne Inhaftierung möglich sei.

¹⁵ Siehe zur Abgrenzung: Wiebke Judith und Sophie Scheytt: Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt II 2., S. 320.

¹⁶ Siehe allgemein zu Alternativen zu Haft: Amnesty International, Position Paper on Alternatives to Immigration Detention, April 2009, abrufbar unter <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/06/pol330012009en.pdf>, UNHCR Detention Guidelines, 2012, abrufbar unter <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/en/87776>, p. 23., Council of Europe Steering Committee for Human Rights, Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, January 2018, abrufbar unter <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-analysis-of-the-legal-and-pra/1680780997>, p. 4, HRC General Comment 35, Dezember 2017 abrufbar unter <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/244/51/pdf/g1424451.pdf>, para. 5.



Zu §15a AufenthG-E (Inlandsscreening)

Die rechtlichen Bedenken gegenüber § 15a AufenthG-E ähneln den obigen Ausführungen zu § 14a AufenthG-E. Auch in §15a AufenthG-E fehlt eine präzise **Abgrenzung** zwischen einem „Festhalten“ nach § 15a Abs. 1 und der „Überprüfungshaft“ nach §15a Abs. 2 AufenthG-E. Im Rahmen der Gesetzesbegründung (S. 103 des Gesetzesentwurfes) wird ausgeführt, dass eine Abgrenzung anhand der Intensität und Dauer der Maßnahme erfolgen soll. Amnesty International empfiehlt, eine konkrete Definition der Maßnahmen und entsprechende Abgrenzungskriterien gesetzlich zu verankern. Zudem ist auch im Rahmen des § 15a AufenthG-E die **Verhältnismäßigkeitsprüfung** durch einen bloßen Verweis auf § 69 Abs. 2 S. 1 und S. 4 AsylG-E unzureichend geregelt.

Amnesty International empfiehlt, die Abgrenzung der verschiedenen Maßnahmen beim sog. Inlandsscreening in § 15a AufenthG-E gesetzlich zu normieren und die Anforderungen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung konkreter auszugestalten, insbesondere sollte eine Reihe milderer Maßnahmen explizit in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Zu § 68 AsylG-E (Einschränkung der Bewegungsfreiheit im Asylverfahren)

Das mit § 68 AsylG-E geschaffene neue Instrument der „*Beschränkung der Bewegungsfreiheit*“ ist rechtlich unscharf. Gerade in Zusammenhang mit Erwägungsgrund 19 der AufnahmeRL kann Art. 9 AufnahmeRL so verstanden werden, dass Betroffene den ihnen zugewiesenen „bestimmten Ort“ nicht verlassen dürfen, sondern sich stets dort „aufhalten“ müssen, obwohl gleichzeitig keine physischen Hindernisse gegen Verlassen des Orts bestehen. Mit anderen Worten: „*Die Tür ist offen, aber es ist verboten, hinauszugehen*“. Diesem Normverständnis scheint auch § 68 AsylG-E zu folgen. Ein derartiges Verbot zum Verlassen eines „bestimmten Ortes“ könnte einer De-Facto-Inhaftierung gleichkommen, trotz der gesetzgeberischen Konzeption, dass erst dann, wenn eine Person gegen dieses Verbot *verstößt* und den für sie bestimmten Ort verlässt, bei Fluchtgefahr Haft *angeordnet* werden kann, § 69 Abs. 1 Nr.3 AsylG-E. Zwar sieht die Einrichtung, um die es sich bei dem „bestimmten Ort“ stets handeln wird, äußerlich betrachtet nicht nach einer Hafteinrichtung aus (kein Zaun, kein Stacheldraht, keine vergitterten Fenster, keine abgeschlossene Tür), rein *tatsächlich* hat die Einrichtung jedoch dieselbe Wirkung für Betroffene. Es ist fraglich, ob die in § 68 AsylG-E getroffene Regelung tatsächlich mit dem Willen des europäischen Gesetzgebers vereinbar ist. Während die deutsche Fassung der Richtlinie davon spricht, dass sich ein Antragsteller nur an einem bestimmten Ort „aufhalten“ darf, verwenden die englische und die französische Fassung der Richtlinie die Begriffe „*reside*“ bzw. „*résider*“, was im Deutschen gängigerweise mit „*wohnen*“ übersetzt wird. Mit der englischen und französischen Fassung der Richtlinie würde sich daher eher ein Verständnis der Regelung ergeben, das auf eine Art „*Wohnverpflichtung*“ hinausläuft, während das Begriffsverständnis der deutschen Umsetzung in § 68 AsylG-E darüber hinausgehen könnte, weil wegen der Verwendung des Begriffs „aufhalten“ (der aus der deutschen Fassung von Art. 9 AufnahmeRL übernommen wurde) eine Lesart der Vorschrift denkbar ist, wonach *jegliches Verlassen* des „bestimmten Ortes“ untersagt ist. Nach der Lesart der Bundesregierung und der aktuellen Ausgestaltung des § 68 AsylG-E wird unabhängig von der *formellen* Bezeichnung der Maßnahme die Beschränkung der Bewegungsfreiheit nach § 68 AsylG-E in vielen Fällen *rechtlich* als Haft qualifizieren zu sein.¹⁷ Die Bundesregierung sollte sich hier darum dringend um Klärung bemühen, ob mit dem § 68 AsylG-E eine „*Wohnverpflichtung*“ oder tatsächlich ein „*umfassendes „Verbot des Verlassens einer Unterkunft*“ vorliegt, und dies in § 68 AsylG-E entsprechend klarstellen.

Aus Sicht von Amnesty International setzt der aktuelle Entwurf des § 68 AsylG-E Art. 9 AufnahmeRL zudem unzureichend um. So finden sich in der Gesetzesbegründung (S. 91 des Gesetzesentwurfes) lediglich

¹⁷ UNHCR Detention Guidelines. S.9: „[...] detention refers to the deprivation of liberty or confinement in a closed place which an asylum-seeker is *not permitted to leave at will*“; so auch EuGH C-924/19 PPU u.a., Rn. 220.



Verweise auf die Umsetzung von Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 AufnahmeRL, nicht jedoch auch auf die Absätze 4 und 5 von Art. 9 AufnahmeRL.

Der Begriff der **Fluchtgefahr** in § 68 AsylG-E ist deutlich zu weit gefasst. Gemäß § 68 Abs. 2 AsylG-E wird Fluchtgefahr widerleglich vermutet, wenn ein Fall des Art. 42 Abs. 1 oder Abs. 3 AVVO vorliegt. Das bedeutet, dass für Personen aus bestimmten Herkunftsländern wie beispielsweise der Türkei¹⁸ automatisch von einer Fluchtgefahr ausgegangen werden kann, was ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot darstellt. Zusätzlich sollen etwa Personen, die widersprüchliche Angaben gemacht¹⁹, verschiedenste Pflichtverletzungen begangen haben (Vorsprache bei Terminen, Abgabe von Datenträgern, etc.) oder ihren Asylantrag in einem anderen EU-Land hätten stellen müssen, grundsätzlich inhaftiert werden können. Durch den Verweis auf Art. 42 Abs. 3 AVVO gilt dies auch für unbegleitete Minderjährige. Die aufgeführten Fallgruppen würden eine Vielzahl Schutzsuchender betreffen. Amnesty International fordert daher, dass der Begriff der Fluchtgefahr deutlich enger gefasst wird.

Die Vorgaben zur **Verhältnismäßigkeitsprüfung** nach Art. 9 Abs. 4 AufnahmeRL sind nicht (ausreichend) umgesetzt.²⁰ Amnesty International empfiehlt daher, den § 68 AsylG-E um einen Absatz zu ergänzen, der eine strenge und ausführliche Verhältnismäßigkeitsprüfung im Sinne des Art. 9 Abs. 4 AufnahmeRL enthält. Hierbei sollte explizit mildere Mittel normiert werden, an denen sich die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall zu orientieren hat. In Betracht kommt hier zum Beispiel eine Meldepflicht.

§ 68 Abs. 3 AsylG-E normiert die Fälle, in denen eine **Erlaubnis zum Verlassen** des festgelegten Ortes erteilt werden muss und setzt damit die Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 UA 1 AufnahmeRL um. Dabei normiert § 68 Abs. 3 AsylG-E strengere Voraussetzungen („zwingende Gründe des Einzelfalles“) als Art. 9 Abs. 3 UA 1 AufnahmeRL („objektiv und unparteiisch“, sowie „unter Berücksichtigung des Einzelfalles“). Amnesty International regt daher an, § 68 Abs. 3 AsylG-E großzügiger zu fassen und näher am Wortlaut der Richtlinie zu orientieren. Zudem fehlt in § 68 Abs. 3 AsylG-E eine Normierung der Fällen, in denen keine Erlaubnis notwendig ist (Art.9 Abs. 3 UA 2 AufnahmeRL). Hier sollten in § 68 Abs. 3 AsylG-E auch die Fälle des erlaubnisfreien Verlassens des Ortes explizit aufgenommen werden.

Letztendlich setzt § 68 AsylG-E auch Art. 9 Abs. 5 AufnahmeRL unzureichend um. Art. 9 Abs. 5 S. 4 AufnahmeRL normiert eine **verpflichtende Überprüfung der Maßnahmen** durch eine Justizbehörde von Amts wegen nach zwei Monaten, alternativ eine Überprüfung auf Antrag nach Art. 29 AufnahmeRL. Der Rechtsbehelf des Art. 9 Abs. 5 S. 4 AufnahmeRL wird aller Voraussicht nach in der Praxis wegen der unterschiedlichen Rechtsauffassungen zum Haftbegriff eine große Rolle spielen und sollte deshalb unbedingt einfachgesetzlich normiert werden. Nach Rechtsauffassung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat läge bei einer Unterbringung im Grenzverfahren grundsätzlich keine Haft vor. Deshalb ist davon auszugehen, dass in diesen Fällen grundsätzlich auch keine Haft i.S.d. Art. 10 AufnahmeRL angeordnet werden wird, sondern lediglich eine Entscheidung zur „Beschränkung der Bewegungsfreiheit“ nach Art. 9 AufnahmeRL erlassen werden wird. Das bedeutet, dass die Rechtsbehelfe nach Art. 9 Abs. 5 S. 2 und Art. 9 Abs. 5 S. 4 AufnahmeRL die zentralen Möglichkeiten für Betroffene darstellen werden, ihre De-Facto Inhaftierung rechtlich anzugreifen. In § 68 AsylG-E sollte deshalb unbedingt ein zusätzlicher Absatz aufgenommen werden, der den Rechtsbehelf nach Art. 9 Abs. 5 S. 2 AsylG-E konkretisiert und eine automatische Überprüfung der Maßnahme nach zwei Monaten vorsieht.

¹⁸ Bei Anerkennungsquote unter 20 %, Art.42 Abs.1 UA 1 lit.j AVVO. Das könnte nach derzeitigem Stand der Anerkennungsquoten in der EU bspw. auch Menschen aus der Türkei, aus Marokko, Tunesien, Ägypten, Kolumbien, Peru, Bangladesch, Georgien und Venezuela umfassen, siehe EUAA Asylum Trends, abrufbar unter: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>.

¹⁹ Art.42 Abs.1 UA 1 lit.c AVVO.

²⁰ Lediglich § 68 Abs.1 S.2 AsylG-E spricht ohne weitere Konkretisierung von einer „Erforderlichkeit“ der Maßnahme.



Aus Sicht von Amnesty International sollten die *fakultativen* Möglichkeiten zur Beschränkung der Bewegungsfreiheit und Inhaftierung im Asylverfahren auf deutscher Ebene nicht genutzt werden, so dass § 68 AsylG-E vollständig gestrichen werden sollte.

Hilfsweise sollte § 68 AsylG-E umfassend überarbeitet werden. Zunächst muss der Begriff der Fluchtgefahr aus § 68 Abs. 2 AsylG-E deutlich enger gefasst werden. Außerdem sollte ein zusätzlicher Absatz mit einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung ergänzt werden, der explizit mehrere mildere Mittel aufzählt. § 68 Abs. 3 AsylG-E sollte hinsichtlich etwaiger Erlaubnisse großzügiger ausgestaltet und näher an dem Wortlaut der Richtlinie orientiert werden, zudem sollten die Fälle des erlaubnisfreien Verlassens des Ortes explizit gesetzlich normiert werden. Außerdem sollte ein zusätzlicher Absatz aufgenommen werden, der die Rechtsbehelfe für Betroffene konkretisiert und eine Überprüfung der Maßnahme nach zwei Monaten von Amts wegen sicherstellt.

Zu § 69 AsylG-E (Inhaftierung im Asylverfahren)

Auch § 69 AsylG-E sollte vollständig gestrichen werden. Zudem ist die nationalgesetzliche Ausgestaltung von Art. 10 AufnahmeRL, der die Möglichkeiten zur Inhaftierung Schutzsuchender im Asylverfahren regelt, durch § 69 AsylG-E aus Sicht von Amnesty International unzureichend.

Zunächst sind die **Haftgründe** sehr unbestimmt und weit gefasst (§ 69 Abs. 1 AsylG-E); sie umfassen beispielsweise die Überprüfung der Identität oder Staatsangehörigkeit (Nr. 1) oder die Sicherung von Beweismitteln, insbesondere bei Fluchtgefahr (Nr. 2) und das Ziel der Durchführung des Grenzverfahrens (Nr. 4), ohne die entsprechenden Begriffe klar zu definieren oder weitere Voraussetzungen zu normieren. Für den Begriff der **Fluchtgefahr** gelten durch den Verweis in § 69 Abs. 1 AsylG-E a.E. auf § 68 AsylG-E die obigen Ausführungen zu § 68 AsylG-E.

Erneut ist die **Verhältnismäßigkeitsprüfung** unzureichend geregelt. Auch hier gelten die zu § 68 AsylG-E gemachten Ausführungen entsprechend. Zusätzlich ist in § 69 Abs. 2 S. 3 und 4 AsylG-E ein Verweis auf eine Sicherheitsleistung als milderes Mittel zur Haft aufgeführt. Dieser selektive Verweis auf ein einziges milderes Mittel ist nicht nachvollziehbar, zudem die Sicherheitsleistung für Asylsuchende kaum zu erbringen ist. Es ist realitätsfern anzunehmen, dass Asylsuchende, die in Deutschland ankommen, grundsätzlich in der Lage sein werden, eine Sicherheitsleistung zu erbringen. Asylsuchende erhalten grundsätzlich Leistungen nach dem AsylbLG, welches in seiner Bemessung keine Zahlungen von Sicherheitsleistungen beinhaltet. Darüber hinaus ist Asylsuchenden grundsätzlich nicht gestattet, zu arbeiten. Amnesty International fordert daher, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung entsprechend überarbeitet wird.

Aus Sicht von Amnesty International sollten die *fakultativen* Möglichkeiten zur Beschränkung der Bewegungsfreiheit und Inhaftierung im Asylverfahren auf deutscher Ebene nicht genutzt werden, so dass § 69 AsylG-E vollständig gestrichen werden sollte. Hilfsweise sollten die Haftgründe des § 69 Abs. 1 AsylG-E deutlich enger gefasst werden, insbesondere ist der Begriff der Fluchtgefahr durch einen Verweis auf § 68 Abs. 2 AsylG-E viel zu weit gefasst. Zusätzlich sollten die Verhältnismäßigkeitsanforderungen im § 69 Abs. 2 AsylG-E konkretisiert und explizit mehrere mildere Mittel aufgezählt werden.

Zu § 70a AsylG-E (Inhaftierung von Personen mit besonderen Schutzbedarfen)

Die Bundesregierung hat sich in den Verhandlungen auf EU-Ebene durchgängig gegen die Inhaftierung vulnerabler Gruppen, unbegleiteter Minderjährigen und Familien ausgesprochen.²¹ Es ist nicht

²¹ Der Spiegel: „Berlin will Familien mit Kindern von schärferen Grenzverfahren ausnehmen“, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/asyl-gruene-wollen-familien-mit-kindern-von-schaerferen-grenzverfahren-ausnehmen-a-f508e796-41b8-40d1-8689-bab01d875d50>.



nachvollziehbar und durchaus widersprüchlich, dass nun die Möglichkeiten zur Inhaftierung für vulnerable Gruppen in §70a AsylG-E *vollumfänglich* umgesetzt werden. § 70a AsylG-E sollte aus Sicht von Amnesty International vollständig gestrichen werden. Stattdessen ist eine Klarstellung aufzunehmen, dass die Inhaftierung Schutzsuchender mit besonderen Bedürfnissen stets unzulässig ist.

Amnesty International empfiehlt dem Gesetzgeber, die Haftgründe des § 70a AsylG-E vollständig zu streichen und stattdessen eine Klarstellung aufzunehmen, dass eine Inhaftierung von Schutzsuchenden mit besonderen Bedürfnissen, einschließlich Familien und Kindern, stets unzulässig ist.

E) ZUGANGSBESCHRÄNKUNGEN IN HAFTEINRICHTUNGEN UND GRENZÜBERGANGSSTELLEN, §§ 12C, 70 ASYLG-E, §§ 14a Abs. 4, 15a Abs. 5 AufenthG-E

§ 12c AsylG-E sieht im Grenzverfahren und in Hafteinrichtungen Zugangsbeschränkungen für Personen und Organisationen vor, wobei die Einschränkungen nicht für Rechtsvertreter*innen gelten (Gesetzesbegründung S. 72). § 70 Abs. 3 S. 2 AsylG-E setzt dabei Vorgaben zu Haftbedingungen aus Art. 12 Abs. 3 und 4 der Aufnahme-Richtlinie um (Gesetzesbegründung S. 92). Zusätzliche Zusatzbeschränkungen sind in § 14a Abs. 4 AufenthG-E und § 15a Abs. 5 AufenthG-E im Screeningverfahren vorgesehen.

Ein effektiver Zugang zum Recht - und damit auch zu Rechtsberatung - ist Ausfluss des aus Art. 19 Abs. 4 GG folgenden Rechtsstaatsprinzips, sowie von Art. 13 EMRK und Art. 47 Abs. 2 S. 2 der EU-Grundrechtecharta²² und sollte deshalb möglichst umfassend und ohne Einschränkungen gewährt werden. Während Art. 30 Abs. 3 AVVO, Art. 8 Abs. 6 S. 2 Screening-VO aufgrund der direkten Anwendbarkeit von Verordnungen keiner weiteren Umsetzung bedurft hätte, muss die Aufnahme-RL aufgrund des Richtliniencharakters zwar national umgesetzt werden, allerdings sind die Zugangsbeschränkungen des Art. 12 Abs. 4 S. 2 AufnahmeRL *optional* („darf“). In diesem Sinne wäre es für einen effektiven Rechtsschutz der Betroffenen am besten, wenn der Zugang ohne jegliche Beschränkungen gewährt und § 12c AsylG-E gestrichen wird. Hilfsweise wäre es sinnvoll, die Zugangsbeschränkungen in § 12c AsylG enger zu fassen.

Falls §12c AsylG-E beibehalten wird, sollten die Spielräume von Art. 12 Abs. 4 und 5 AufnahmeRL bei der Ausgestaltung des Zugangs besser genutzt werden. Um den Zugang von Familienangehörigen, Rechtsbeiständen, Berater*innen und Mitarbeitenden von Nichtregierungsorganisationen möglichst umfassend zu garantieren, wäre es sinnvoll, wenn der Gesetzgeber das Ziel eines möglichst uneingeschränkten Zugangs ausdrücklich in die deutsche Gesetzgebung aufnimmt und den Ausnahmecharakter von Zugangsbeschränkungen deutlich hervorhebt.

Amnesty International empfiehlt deshalb, §§ 12c, 70 Abs. 3 S. 2 AsylG, §§ 14a Abs. 4, 15a Abs. 5 AufenthG-E zu streichen und den Zugang zu Hafteinrichtungen, Orten des Screenings und anderen Aufnahmeeinrichtungen damit ohne jegliche Beschränkungen zu gewähren.

Alternativ sollte das Ziel eines möglichst uneingeschränkten Zugangs ausdrücklich in § 12c AsylG-E aufgenommen und den Ausnahmecharakter von Zugangsbeschränkungen deutlicher hervorgehoben werden. Insbesondere bei der Umsetzung von Art. 12 Abs. 4 AufnahmeRL und dem Zugang zu Hafteinrichtungen sollte durch detailliertere Regelungen für mögliche Zugangsbeschränkungen sichergestellt werden, dass solche Beschränkungen nur in absoluten Ausnahmefällen erfolgen sollten.

²² Laura Hilb, Asylmagazin, „Effektiver Zugang zu Recht“, S.4 https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/publikationen/BeilageAM17_7-8_web_fin.pdf.

F) SCREENINGVERFAHREN

Mit der neu geschaffenen Screening-VO²³ wird ein verpflichtendes Screeningverfahren für alle Personen geschaffen, die beim unbefugten Überschreiten an der Außengrenze aufgegriffen werden („Screening an der Außengrenze“, Art. 5 Screening-VO, §14a AufenthG-E), bzw. sich unbefugt im Inland aufhalten, wenn vorher noch kein Screening durchgeführt wurde („Inlandsscreening“, Art. 7 Screening-VO, §15a AufenthG-E). Die Zuständigkeit für die vorläufige Vulnerabilitätsprüfung im Außengrenzscreening soll grundsätzlich bei der Bundespolizei liegen (§ 71 Abs. 3 Nr. 9 AufenthG-E), beim Inlandsscreening bei den Länderpolizeien, wobei sich zusätzlich eine Öffnungsklausel findet, § 71 Abs. 4 AufenthG-E. Die §§ 14a ff. AufenthG normieren zudem verschiedene Möglichkeiten zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit und zur Inhaftierung. Ein Rechtsbehelf gegen die Screeningentscheidung ist im AufenthG-E nicht vorgesehen.

Zu den Möglichkeiten der Einschränkung der Bewegungsfreiheit und Inhaftierung wird auf Abschnitt D der Stellungnahme verwiesen. Für die Möglichkeit der Beschränkung des Zugangs wird auf Abschnitt E der Stellungnahme verwiesen.

Da in der Screeningentscheidung Feststellungen getroffen werden, die erhebliche Auswirkungen auf die Rechte Betroffener haben können, wie beispielsweise die Zuweisung ins Grenzverfahren, Altersfeststellungen und vorläufige Vulnerabilitätsprüfungen, sollte im AufenthG der gegen die Screeningentscheidung statthafte Rechtsbehelf ausdrücklich normiert werden, um für Rechtsklarheit und –sicherheit zu sorgen.²⁴

Bereits im Juli 2024 hat Amnesty International gemeinsam mit 26 Organisationen gefordert, dass die Zuständigkeit bei der vorläufigen Vulnerabilitätsprüfung im Screeningverfahren nicht bei der Polizei liegen sollte (Art. 2 Abs. 10 iVm Art. 12 Abs. 3 Screening-VO).²⁵ Amnesty International fordert daher, den § 71 Abs. 3 Nr. 9 und Abs. 4 AufenthG-E entsprechend zu überarbeiten. Zusätzlich haben die oben genannten Organisationen bereits im Juli 2024 darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung der vorläufigen Vulnerabilitätsprüfung im Screeningverfahren (Art. 12 Screening-VO) eines klaren bundesgesetzlichen Rahmens bedarf.²⁶ Für die konkrete Ausgestaltung der Vulnerabilitätsprüfung und den notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Vulnerabilitäten insgesamt wird auf die Stellungnahmen der Kinderrechtsorganisationen, der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e.V. (BAfF) und Handicap International verwiesen.

Amnesty International empfiehlt dringend, die Zuständigkeitsregeln für die Vulnerabilitätsprüfung zu überarbeiten und sicherzustellen, dass diese nicht durch die Bundespolizei bzw. die Länderpolizeien vorgenommen wird.

Zusätzlich sollte ein bundesgesetzlicher Rahmen für die Ausgestaltung der vorläufigen Vulnerabilitätsprüfung geschaffen werden.

Außerdem sollte im Sinne des Rechtsstaatsprinzips und der Rechtssicherheit explizit ein Rechtsbehelf für das Screeningverfahren normiert werden.

²³ Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen (Screening-VO).

²⁴ Wiebke Judith und Sophie Scheytt: Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt IV 2., S. 324.

²⁵ Zivilgesellschaftliche Prioritäten für die gesetzliche Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Deutschland, Juli 2024, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2024-07/Deutschland-Gemeinsames-Europaeisches-Asylsystem-GEAS-Reform-Statement-zivilgesellschaftliche-Organisationen-Juli-2024.pdf>, S.3.

²⁶ Zivilgesellschaftliche Prioritäten für die gesetzliche Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Deutschland, Juli 2024, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2024-07/Deutschland-Gemeinsames-Europaeisches-Asylsystem-GEAS-Reform-Statement-zivilgesellschaftliche-Organisationen-Juli-2024.pdf>, S.3-4.



G) SICHERE DRITTSTAATEN

INHALT DER NEUEN REGELUNGEN

Die Voraussetzungen für „sichere Drittstaaten“ werden erheblich abgesenkt (Art.59 AVVO). Zukünftig können „sichere Drittstaaten“ sowohl auf Unionsebene (Art.60 AVVO) als auch auf nationaler Ebene (Art.64 AVVO) bestimmt werden. In Deutschland werden sichere Drittstaaten bisher gem. § 26a Abs. 2 AsylG durch Anlage I zum AsylG bestimmt. Mit den §§ 26a, 27 AsylG-E soll zukünftig ein anderes Verfahren eingeführt werden. Während die Bestimmung „sicherer Drittstaaten“ für Asyl nach Art.16a GG weiterhin im Gesetzgebungsverfahren erfolgen soll (§ 26a AsylG-E), sollen sichere Drittstaaten im Sinne des europäischen Rechts für den internationalen Schutz zukünftig per Rechtsverordnung bestimmt werden können, § 27 AsylG-E. Nach § 29 Nr.3 AsylG-E soll ein Asylantrag als unzulässig abgewiesen werden, wenn ein Asylsuchender eine ausreichende Verbindung zu einem sicheren Drittstaat hat.

MENSCHENRECHLICHE BEWERTUNG

Amnesty International hat die Absenkung der Standards für „sichere Drittstaaten“ in Art. 59 AVVO deutlich kritisiert und hält diese für völkerrechtswidrig.²⁷

Zudem sollte aus Sicht von Amnesty International die Bestimmung „sicherer Drittstaaten“ unbedingt einheitlich und im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erfolgen. Zunächst lassen sich verfassungsrechtliche Bedenken anführen, die eine gezielte Umgehung des Art. 16a GG nahelegen.²⁸ Außerdem ist die Gesetzesbegründung zur Einführung zweier unterschiedlicher Verfahren nicht überzeugend (S. 80 des Gesetzesentwurfes). Das Bundesministerium des Innern und für Heimat führt aus, dass eine eigenständige Regelung erforderlich sei, weil die Bestimmung von sicheren Drittstaaten für den internationalen Schutz von der Bestimmung sicherer Drittstaaten für die Asylberechtigung nach Art. 16a GG abweichen *könne*. Der Wortlaut von Art. 64 Abs. 1 AVVO bestimmt jedoch eindeutig, dass die nationalen Listen *optional* sind („können“). In diesem Sinne ist eine nationale Liste überhaupt nicht erforderlich. Art. 64 AVVO macht auch keine Vorgaben für die Mitgliedstaaten, in welchem Verfahren „sichere Drittstaaten“ auf nationaler Ebene festgelegt werden sollten. Zwei unterschiedliche nationale Verfahren (einmal durch Rechtsverordnung für internationalen Schutz und einmal im Gesetzgebungsverfahren für Asylberechtigte nach Art. 16a GG) sind aus Sicht von Amnesty International sinnwidrig. Durch die neuen Verfahrensformen wird ohnehin bereits ein Verfahrenslabyrinth geschaffen, das mit einer Einführung von unterschiedlichen Verfahren zur Bestimmung sicherer Drittstaaten nochmals zusätzlich und unnötig komplexer würde. Ein zweigeteiltes Verfahren zur Bestimmung „sicherer Drittstaaten“ in Deutschland würde nämlich insgesamt bedeuten, dass Staaten zukünftig auf drei verschiedenen Listen als „sicher“ eingestuft werden könnten: auf EU-Ebene, nach § 26a AsylG-E und nach § 27 AsylG-E. Diese Lösung widerspricht auch den Harmonisierungsbemühungen der gesamten EU-Asylrechtsreform. Es wäre dann zukünftig denkbar, dass derselbe Drittstaat für einen Asylsuchenden auf der einen Seite als sicher und auf der anderen Seite als unsicher gewertet werden müsste - mit fatalen Folgen für den Rechtsschutz gegen unterschiedliche Ablehnungsentscheidungen mit unterschiedlichen Fristenregelungen.

Aus Sicht von Amnesty International sollte außerdem unbedingt an einer Festlegung „sicherer Drittstaaten“ im Gesetzgebungsverfahren festgehalten werden. Die öffentlichen Debatten in Bundestag und Bundesrat und die Stellungnahmen von Fachverbänden haben in den letzten Jahren nachweislich dazu geführt, dass aufgrund der Transparenz von Gesetzgebungsverfahren und aufgrund der damit möglichen Einbringung fachlicher Expertise eine Bestimmung als „sicherer Drittstaat“ bzw. „sichereres Herkunftsland“ unterblieben ist. Dabei waren neben der Zivilgesellschaft auch kritische Stimmen im Bundestag und Bundesrat

²⁷ Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt III 2., S.322, Gemeinsamer Appell an die Bundesregierung zu ihrer Position zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Keine Kompromisse auf Kosten des Flüchtlingsschutzes, Mai 2023, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/gemeinsames-europaeisches-asylsystem-geas-statement-fluechtlingsschutz>.

²⁸ So auch Rhea Nachtigall, Die List(e) mit den „kleinen sicheren Herkunftsstaaten“: Zur verfassungswidrigen Idee, unter dem Deckmantel des Unionsrechts weitere Staaten als „sicher“ einzustufen, VerfBlog, 06.09.2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-liste-mit-den-kleinen-sicheren-herkunftsstaaten>; auch Daniel Thym spricht von einem „prozessualen Restrisiko“, Europäisches Asylrecht auf der Überholspur. Zur Option einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsländer, ZRP 2020, 52.

maßgeblich.²⁹ Angesichts der Debatten und Abstimmungen der letzten Jahre liegt hier nahe, dass Sachverstand und Kritik aus Zivilgesellschaft, Bundestag und Bundesrat zukünftig nicht mehr relevant sein sollen.

Zudem sollte im Fall einer ausreichenden Verbindung zu einem „sicheren Drittstaat“ keine Unzulässigkeitsentscheidung erfolgen. Gem. Art. 38 Abs. 1 lit. b AVVO bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, ob bei einer ausreichenden Verbindung zu einem „sicheren Drittstaat“ eine Unzulässigkeitsentscheidung oder eine andere Form der Entscheidung erfolgen soll. Das bedeutet, dass die Regelung des § 29 Nr. 3 AsylG-E für den deutschen Gesetzgeber *optional* ist. Durch die erhebliche Ausweitung der Unzulässigkeitsgründe und die Absenkung der Voraussetzungen für „sichere Drittstaaten“ besteht die Gefahr, dass zukünftig ein Großteil der Entscheidungen in Asylverfahren keine Entscheidungen in der Sache beinhalten. Die Ablehnung von Asylanträgen als unzulässig hat für Betroffene enorme Auswirkungen, wie bspw. verkürzte Rechtsmittelfristen (§ 36 Abs. 2 AsylG-E). Deshalb sollte § 29 Nr. 3 AsylG-E gestrichen werden, so dass eine ausreichende Verbindung zu einem „sicheren Drittstaat“ nicht automatisch zu einer Ablehnung des Asylantrages als unzulässig führt.

Aus Sicht von Amnesty International kann auf die nationale Bestimmung „sicherer Drittstaaten“ für internationalen Schutz vollständig verzichtet werden, weil eine Bestimmung bereits auf EU-Ebene erfolgt.

Falls weiterhin eine Bestimmung auf nationaler Ebene erfolgt, appelliert Amnesty International eindringlich an den Gesetzgeber, § 27 AsylG-E zu streichen. Die „sicheren Drittstaaten“ sollten für den internationalen Schutz und Art. 16a GG unbedingt weiter *einheitlich* und zwar im ordentlichen *Gesetzgebungsverfahren* und keinesfalls auf Verordnungsebene bestimmt werden.

Zudem sollte § 29 Nr. 3 AsylG-E gestrichen werden.

²⁹ Siehe bspw. zur gescheiterten Einstufung von Georgiens, der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko, der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten: Stellungnahme Amnesty International zu dem Entwurf eines x-ten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes, Juli 2018, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-07/Amnesty-Stellungnahme-Sichere-Herkunftslander-Deutschland-Algerien-Marokko-Tunesien-Georgien-Juli-2018.pdf>. Entsprechende Vorhaben sind in den letzten Jahren mehrfach im Bundestag gescheitert, siehe für einen Überblick bspw. Tagesschau, „Keine Mehrheit für sichere Herkunftsstaaten“, September 2018, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/herkunftslander-bundesrat-101.html>.

H) SICHERE HERKUNFTSLÄNDER

INHALT DER NEUEN REGELUNGEN

Die Voraussetzungen für „sichere Herkunftsländer“ wurden auf europäischer Ebene erheblich gesenkt, Art. 61 AVVO. So sollen zukünftig Länder auch dann als „sicher“ eingestuft werden können, wenn Teilgebiete des Landes unsicher sind oder das Land zumindest für bestimmte Personengruppen nicht sicher ist. Zukünftig können „sichere Herkunftsländer“ sowohl auf europäischer Ebene (Art.61 Abs.2, Art.62 AVVO, §29b AsylG-E) als auch auf nationaler Ebene bestimmt werden (Art.61 Abs.2, Art.64 AVVO, § 29a AsylG-E). Auf nationaler Ebene sollen die „sicheren Herkunftsländer“ für die Asylberechtigung nach Art.16a GG weiterhin im Gesetzgebungsverfahren erfolgen (§ 20a Abs.3 AsylG), die nationale Bestimmung für den internationalen Schutz soll jedoch zukünftig per Rechtsverordnung ohne Einbindung von Bundesrat oder Bundestag erfolgen, § 29b AsylG-E.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Amnesty International lehnt das Konzept der „sicheren Herkunftsländer“ sowie die auf europäischer Ebene vorgenommene Ausweitung des Konzeptes vollumfänglich ab.³⁰ Die Einstufung bestimmter Teilgebiete als „sicher“ widerspricht zudem der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so dass davon auf deutscher Ebene kein Gebrauch gemacht werden sollte.³¹ Hinsichtlich der weiteren Kritikpunkte wird auf die vorherigen Ausführungen zu „sicheren Drittstaaten“ verwiesen. Auch für „sichere Herkunftsländer“ ist die Gesetzesbegründung (S. 81 des Gesetzesentwurfes) nicht überzeugend. Entsprechend der Ausführungen zu „sicheren Drittstaaten“ sollte auch bei den „sicheren Herkunftsländern“ für den internationalen Schutz auf eine nationale Liste vollständig verzichtet werden, da bereits eine europäische Liste existiert und eine nationale Liste nach Art. 64 AVVO *optional* ist. Die Bestimmung „sicherer Herkunftsländer“ auf nationaler Ebene kann sich deshalb auf Fälle des Art.16a GG beschränken. Falls dennoch eine nationale Liste für internationalen Schutz eingeführt werden sollte, so sollte diese unbedingt im Wege des Gesetzgebungsverfahrens und keinesfalls durch Rechtsverordnung bestimmt werden.

Aus Sicht von Amnesty International kann auf die nationale Bestimmung „sicherer Herkunftsländer“ für internationalen Schutz vollständig verzichtet werden, weil eine Bestimmung bereits auf EU-Ebene erfolgt.

Falls weiterhin eine Bestimmung auf nationaler Ebene erfolgt, appelliert Amnesty International eindringlich an den Gesetzgeber, § 29b AsylG-E zu streichen. Die „sicheren Herkunftsländer“ sollten für den internationalen Schutz und Art.16a GG unbedingt weiter *einheitlich* bestimmt werden, und zwar im ordentlichen *Gesetzgebungsverfahren* und keinesfalls auf Verordnungsebene.

³⁰ Jeder einzelne Asylantrag muss in einem fairen und effektiven Verfahren geprüft werden. Dieser völkerrechtlichen Anforderung steht das Konzept „sicherer Herkunftsstaaten“ entgegen, das eine sorgfältige und unvoreingenommene Einzelfallprüfung gerade nicht beabsichtigt. Durch die Vermutung der Sicherheit wird die Beschleunigung im Asylverfahren durch die regelmäßige Ablehnung eines Antrags als „offensichtlich unbegründet“ beabsichtigt. Die sich daran anschließende Rechtsfolge des verkürzten Rechtswegs kann zu einer unterschiedlichen Behandlung von Flüchtlingen aufgrund des Herkunftslandes führen, die nach Artikel 3 GFK explizit verboten ist. Die Genfer Flüchtlingskonvention kennt das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ nicht. Das Konzept des „sicheren Herkunftsstaates“ erhöht die Gefahr, dass der Schutzbedarf einer Person nicht erkannt wird und sie in die Verfolgung abgeschoben wird. Dazu ausführlich: Stellungnahme Amnesty International zu dem Entwurf eines x-ten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes, Juli 2018, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-07/Amnesty-Stellungnahme-Sichere-Herkunftslander-Deutschland-Algerien-Marokko-Tunesien-Georgien-Juli-2018.pdf>.

³¹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93.



I) ASYLVERFAHRENSBERATUNG UND RECHTSAUSKUNFT DURCH DAS BAMF §§ 12a, 12b ASYL-G-E

INHALT DER NEUREGELUNG

Vor knapp zwei Jahren wurde in Deutschland die sog. „Asylverfahrensberatung“ nach §12a AsylG eingeführt, die perspektivisch eine flächendeckende Beratung von Menschen im Asylverfahren sicherstellen soll. Durch die beschlossenen EU-Asylrechtsverschärfungen soll zukünftig zwischen „Auskunft“, „Beratung“ und „Vertretung“ im Asylverfahren differenziert werden (Art. 15ff. AVVO), wobei der Begriff der „Rechtsberatung“ nicht definiert ist, was erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Begriffen verursacht.³² Die Asylverfahrensberatung nach §12a AsylG soll nach dem Gesetzesentwurf in unveränderter Form beibehalten werden. Nach der Neu-Regelung des § 12b Absatz 1 AsylG-E wird Asylsuchenden zukünftig zusätzlich auf sein Ersuchen hin im Asylverfahren und im Verfahren zur Bestimmung des zuständigen EU-Mitgliedstaates für die Durchführung des Asylverfahrens unentgeltliche Rechtsauskunft gemäß Art.16 AVVO und Art. 21 AMMVO³³ erteilt. Die Regelung bestimmt, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Behörde sein soll, die die unentgeltliche Rechtsauskunft im Verwaltungsverfahren in diesen Fällen erteilt.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Die in § 12b Absatz 1 AsylG-E vorgenommenen Regelungen sind nicht erforderlich. Die Vorgaben der EU-Verordnungen werden bereits durch das in § 12a AsylG-E gemäß dem Koalitionsvertrag geförderte Bundesprogramm behördenunabhängige Asylverfahrensberatung gewährleistet. Die Möglichkeit der Erbringung unentgeltlicher Rechtsauskunft und -beratung durch Nichtregierungsorganisationen ist in Art. 19 Abs. 1 AVVO explizit vorgesehen. Inhaltlich umfasst die Beratung im Bundesprogramm Auskünfte zum Verfahren und kann nach Maßgabe des Rechtsdienstleistungsgesetzes Rechtsdienstleistungen zum Gegenstand haben. Die im Bundesprogramm geförderte Beratung erfolgt behördenunabhängig, ergebnisoffen, unentgeltlich, individuell und freiwillig und erstreckt sich über das gesamte Asylverfahren bis zu dessen unanfechtbaren Abschluss. Sie wird durch erfahrene Träger gewährleistet, die ihre Zuverlässigkeit, die ordnungsgemäße und gewissenhafte Durchführung der Beratung sowie Verfahren zur Qualitätssicherung und -entwicklung nachgewiesen haben. In verschiedenen Studien wurde der zusätzliche Wert einer solchen behördenunabhängigen Rechtsauskunft und -beratung für die Fairness, Qualität und Effizienz von Asylverfahren nachgewiesen.³⁴ Sollte § 12b Abs. 1 AsylG-E aufrechterhalten werden, so sollte zumindest in § 12b Abs. 1 AsylG-E geregelt werden, dass die unentgeltliche Rechtsauskunft gemäß Artikel 16 AVVO und Artikel 21 AMMVO auch durch die im Bundesprogramm behördenunabhängige Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG-E geförderten Beratungsstellen gewährt wird. Andernfalls würde die unentgeltliche Rechtsauskunft ausweislich der Gesetzesbegründung ausschließlich durch das BAMF gewährt. Die im Gesetzesentwurf vorgenommene rechtliche Einschränkung im § 12b Abs. 1 AsylG-E verstieße zum einen gegen das Subsidiaritätsprinzip. Zum anderen würden die Vorteile einer behördenunabhängigen und individuellen Rechtsauskunft für die Fairness, Qualität und Effizienz der Asylverfahren nicht realisiert werden können.

Amnesty International fordert daher, die Regelung des §12b AsylG-E vollständig zu streichen.

³² Wiebke Judith und Sophie Scheytt: Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt IV 1., S.323.

³³ Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement (AMMVO).

³⁴ Siehe beispielsweise: BAGFW: „Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens“, November 2017, abrufbar unter: https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2017/2017-11-14_Unabhaengige_Asylverfahrensberatung.pdf.



J) MONITORINGMECHANISMUS

INHALT DER NEUREGELUNGEN

Mit einem neu eingeführten Monitoringmechanismus soll zukünftig die Rechtseinhaltung im Screening- und Grenzverfahren überwacht werden (Art. 10 Abs. 2 UA 4 Screening-VO, Art. 43 Abs. 4 AVVO). In Deutschland müssten das Deutsche Institut für Menschenrechte und/oder die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter entweder *vollständig* mit dieser Aufgabe beauftragt oder zumindest *einbezogen* werden. Auch Nichtregierungsorganisationen können einbezogen werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält keinerlei Regelungen zum Monitoringmechanismus, obwohl in der Gesetzesbegründung die Bedeutung des Mechanismus unterstrichen wird (S. 102 des Gesetzesentwurfes). Stattdessen wird lediglich pauschal darauf verwiesen, dass die Bundesregierung rechtzeitig vor Beginn der Anwendbarkeit der Screening-VO einen nationalen Monitoringmechanismus etablieren wird.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Das neue Erfordernis eines unabhängigen Menschenrechts-Monitorings ist eine der wenigen positiven Regelungen der Reform. Angesichts der massiven Menschenrechtsverletzungen an den EU-Außengrenzen braucht es starke Überwachungsmechanismen, um diesen etwas entgegenzusetzen zu können. Auch auf Deutschland kommen mit dem Wechsel vom Flughafenverfahren zum neuen Außengrenzscreening und -grenzasylverfahren große Veränderungen zu. Um hier für menschenrechtskonforme Bedingungen zu sorgen, braucht es ein starkes Monitoring. So kann die deutsche Umsetzung auch Vorbild für andere EU-Länder sein. Es sollte deshalb durch *gesetzliche* Regelungen sichergestellt werden, dass der Mechanismus unabhängig ist, vor allem hinsichtlich der Wahrnehmung der Aufgaben, der Auswahl der Mitarbeitenden und der Finanzierung. Art. 10 Abs. 2 UA 4 S. 1 Screening-VO sieht nicht ohne Grund vor, dass die Mitgliedstaaten „*angemessene Garantien*“ einführen *müssen*, um die Unabhängigkeit des Monitoringmechanismus zu gewährleisten. Es erscheint zweifelhaft, ob eine bloß exekutive Umsetzung, etwa durch eine Rechtsverordnung oder gar im Erlasswege, dieser Anforderung genügen kann.

Die in Art. 10 Abs. 2 UA 3 Screening-VO geregelte Befugnis des Überwachungsmechanismus, jährliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abzugeben, sollte gesetzlich dahingehend konkretisiert werden, dass die Monitoringstelle mindestens jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit, Erkenntnisse und Empfehlungen an den Deutschen Bundestag abgibt und die Bundesregierung hierzu Stellung nimmt. Nur dann ist eine wirkliche Auseinandersetzung mit den Empfehlungen sichergestellt. Art. 10 Abs. 2 UA 4 Screening-VO sieht die enge Zusammenarbeit der nationalen Monitoringstellen mit einschlägigen Nichtregierungsorganisationen sowie den nationalen Datenschutzbehörden und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten vor. Für diesen Austausch sollte ein bundesweites Konsultativforum eingerichtet werden. Bezüglich der Abschiebungsbeobachter*innen wurden mit den sie begleitenden Foren („Flughafenforen“) gute Erfahrungen gemacht und sie können entsprechend als Modell übernommen werden. Dies hätte den Vorteil, dass in unmittelbarem Austausch der fachlich kompetenten Akteure entstehende Probleme beim Menschenrechtsschutz direkt angesprochen, diskutiert und idealerweise gelöst werden können. Die Rahmenbedingungen dieses Konsultativforums sollten ebenfalls gesetzlich geregelt werden.

Amnesty International fordert deshalb, dass die Rahmenbedingungen für einen effektiven Monitoringmechanismus gesetzlich verankert werden. Dazu gehören Garantien für die Unabhängigkeit des Monitoringmechanismus sowie die Wahrnehmung der Aufgaben, der Auswahl der Mitarbeitenden und die Finanzierung. Zusätzlich sollten die Rahmenbedingungen eines zivilgesellschaftlichen Konsultativforums und eine jährliche Berichtspflicht gesetzlich normiert werden.



K) LEISTUNGSKÜRZUNGEN §§ 1a, 2, 3 ASYLBLG-E

INHALT DER NEUREGELUNGEN

Derzeit werden erneut und in zwei unterschiedlichen Gesetzgebungsverfahren weitere Leistungskürzungen für Asylsuchende diskutiert. Im Rahmen des „Sicherheitspakets“ soll zukünftig in „Dublin-Fällen“, wenn die Abschiebung einer schutzsuchenden Person in einen anderen europäischen Staat, der für die Durchführung ihres Asylverfahrens zuständig ist oder ihr internationalen Schutz gewährt hat, rechtlich und tatsächlich möglich ist, nach zwei Wochen ein vollständiger Leistungsausschluss erfolgen (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E).

Zusätzlich soll nun im Rahmen der Umsetzung der GEAS-Reform auf deutscher Ebene die Gewährung von Sachleistungen ausgeweitet werden, wenn eine „Beschränkung der Bewegungsfreiheit“ vorliegt, § 68 AsylG-E, §§ 2 Abs. 2a, 3 Abs. 3a AsylbLG.

Darüber hinaus sollen zukünftig Sanktionen nach §1a AsylG-E angeordnet werden, wenn eine Person grob oder wiederholt gegen die Vorschriften der Hausordnung verstößt oder sich in der Unterkunft gewalttätig verhalten oder Personen bedroht hat.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Aus Sicht von Amnesty International sollte das Asylbewerberleistungsgesetz vollständig abgeschafft und sollten die Betroffenen in das reguläre Sozialleistungssystem eingegliedert werden.³⁵ Bereits jetzt gewährt das AsylbLG nach Ansicht von Amnesty International kein verfassungsrechtlich gebotenes Existenzminimum.³⁶

Den im Rahmen des Sicherheitspaketes beschlossenen Leistungsausschluss nach § 1 Abs. 4 AsylbLG-E lehnt Amnesty International entschieden ab, weil ein solcher Leistungsausschluss offensichtlich gegen Art. 23 Abs. 4 S. 3 der AufnahmeRL verstößt.³⁷ Die Menschenwürde und das Sozialstaatsprinzip garantieren ein menschenwürdiges Existenzminimum - für alle Menschen.³⁸

Amnesty International hält das Prinzip der Sachleistungen nicht für sinnvoll, weil es entmündigend, teuer, ineffizient und regelmäßig nicht bedarfsdeckend ist. Insbesondere führen Sachleistungen in der Praxis häufig zu weiteren Leistungskürzungen, so dass das menschenwürdige Existenzminimum weiter unterschritten wird.³⁹ Aus den oben genannten Gründen regt Amnesty International deshalb an, das Sachleistungsprinzip bei räumlicher Beschränkung zu streichen.

³⁵ Gemeinsames Statement von 154 Organisationen: Die Menschenwürde gilt für alle – auch für Geflüchtete! Gegen sozialrechtliche Verschärfungen und für die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes, Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/deutschland-asylbewerberleistungsgesetz-abschaffen-appell-154-organisationen>

³⁶ Amnesty International, Submission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) of Germany's combined 23rd to 26th periodic reports under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), November 2023, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2023-11/Amnesty-Bericht-Rassismus-Ueberpruefung-UN-Ausschuss-November-2023.pdf>, S.20.

³⁷ Amnesty International, Pressemitteilung, „Deutschland: Geplantes „Sicherheitspaket“ untergräbt Menschenrechte“, September 2024, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/pressemitteilung/deutschland-geplantes-sicherheitspaket-untergraebt-menschenrechte>, siehe dazu ausführlich Diakonie Deutschland, Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (Bundestagsdrucksache 20/12805), September 2024, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1019820/32afd91bfc78363ff7fa1f5d33a7ebac/20-4-499.pdf>, Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF), Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 23. September 2024 zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (BT-Drs. 20/12805), Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/12806), abrufbar unter: <https://freiheitsrechte.org/uploads/publications/GFF-Stellungnahme-Gesetzesentwurfe-Sicherheitspaket.pdf>.

³⁸ Amnesty International, Stellungnahme von Amnesty International gem. § 27a BVerfGG im Verfahren 1 BvL 10/10, Juni 2011, abrufbar unter: https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/publikationen/Stellungnahmen/StellungnAI/AI-1BvL10-10_1_.pdf.

³⁹ Amnesty International, „Das Asylpaket II: Menschenrechte in Gefahr“, Dezember 2015, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/2015/12/9/das-asylpaket-ii-menschenrechte-gefahr>; Robert Koch-Institut, Monitoring der Gesundheit und Gesundheitsversorgung geflüchteter Menschen in Sammelunterkünften, Januar 2021, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsJ/Focus/JoHM_01_2021_Gesundheit_Gefluechterter



Auch die Sanktionsmöglichkeiten nach §1a AsylG-E sind nach Auffassung von Amnesty International menschenrechtswidrig. Art. 23 AufnahmeRL bietet keine rechtliche Grundlage für derartige Sanktionen, zudem droht erneut eine Unterschreitung des Existenzminimums. Zusätzlich sind die normierten Mitwirkungspflichten deutlich zu unbestimmt. Das Bundesverfassungsgericht hat eindeutig festgestellt, dass Leistungskürzungen keinen Strafcharakter haben dürfen und zudem Mitwirkungspflichten und daran anknüpfende Sanktionen verhältnismäßig ausgestaltet sein müssen.⁴⁰ Diesen Anforderungen muss auch eine gesetzliche Neuregelung genügen.

Amnesty International empfiehlt, das AsylbLG vollständig abzuschaffen und die Betroffenen in die regulären Sozialsysteme einzugliedern.

Sofern das AsylbLG beibehalten wird, sollte das Sachleistungsprinzip bei räumlicher Beschränkung gestrichen werden. Ebenso sollte die Sanktionsmöglichkeit bei Verstößen gegen die Hausordnung gestrichen werden.

[RESPOND.pdf?_blob=publicationFile](#); Amnesty International, Submission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) of Germany's combined 23rd to 26th periodic reports under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), November 2023, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2023-11/Amnesty-Bericht-Rassismus-Ueberpruefung-UN-Ausschuss-November-2023.pdf>, S.20; Georg Classen, PRO ASYL, Studie, „Das Asylbewerberleistungsgesetz – Einschränkungen des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum für Geflüchtete: Bedarfsdeckung und Regelsätze nach Asylbewerberleistungsgesetz, Hartz IV und Bürgergeldgesetz“, November 2022, abrufbar unter: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/221108_PA_Stellungnahme_alles_1_236_last.pdf.

⁴⁰ BVerfG v. 5.11.2019, 1 BvL 7/16.



**STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF ZUR ANPASSUNG DES
NATIONALEN RECHTS AN DIE REFORM DES GEMEINSAMEN
EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS**

(GEAS-ANPASSUNGSGESETZ IN DER FASSUNG VOM 24.06.2025)

Berlin, 08.07.2025

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



INHALTSVERZEICHNIS

A) EINLEITUNG	3
B) ZUSAMMENFASSUNG	4
C) BESTEHENDE EUROPARECHTSWIDRIGE NORMEN, §§ 18 ABS. 2, 73 ABS. 7 ASYLG, § 73B ABS. 1a ASYLG-E.....	6
D) ASYLGRENZVERFAHREN, § 18A ASYLG-E	7
E) BESCHRÄNKUNG DER BEWEGUNGSFREIHEIT UND HAFT, §§ 68, 69 ASYLG-E, §§ 14a, 15a AUFENTHG-E.....	9
F) ZUGANGSBESCHRÄNKUNGEN IN HAFTEINRICHTUNGEN UND GRENZÜBERGANGSSTELLEN, §§ 12C, 70 ABS. 3 ASYLG-E, §§ 14a, 15a AUFENTHG-E	16
G) SCREENINGVERFAHREN.....	17
H) SICHERE DRITTSTAATEN, §§ 26a, 27 ASYLG-E.....	19
I) SICHERE HERKUNFTSLÄNDER, §§ 29A, 29B ASYLG-E	21
J) ASYLVERFAHRENSBERATUNG UND RECHTSAUSKUNFT DURCH DAS BAMF § 12a ASYLG, § 12b ASYLG-E	22
K) MONITORINGMECHANISMUS.....	23
L) LEISTUNGSKÜRZUNGEN, § 1a ASYLBLG-E	24
M) EFFEKTIVER RECHTSSCHUTZ	26
N) AUFNAHMEEINRICHTUNGEN FÜR „SEKUNDÄRMIGRATION“, §§ 44, 47 ASYLG-E.....	28
O) ZEITLICHE VORANWENDUNG	29



A) EINLEITUNG

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems („GEAS-Anpassungsgesetz“) Stellung zu nehmen.

Wie zahlreiche andere zur Stellungnahme aufgeforderte Organisationen, etwa die Diakonie Deutschland, PRO ASYL, der AWO Bundesverband e.V., der Paritätische Gesamtverband und Handicap International, hält Amnesty International angesichts der Frist von sechs Werktagen zur Stellungnahme fest:

Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet die größte Änderung der deutschen Asylgesetzgebung seit dem sogenannten Asylkompromiss 1993. Die im Juni 2024 verabschiedete Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die ab dem Sommer 2026 in Anwendung sein wird, wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen mehrfach als erhebliche Verschärfung des europäischen Asylrechts kritisiert, die den Schutz fliehender Menschen in der EU gefährdet.

Wie bereits in einer gemeinsamen zivilgesellschaftlichen Stellungnahme von Juli 2024 gefordert, muss bei der nationalen Umsetzung der Reform sichergestellt werden, dass Menschenrechte bestmöglich geachtet und rechtsstaatliche Standards in Deutschland bestmöglich gewahrt werden. Der vorliegende Gesetzentwurf nutzt die bestehenden menschenrechtlichen Spielräume für Verbesserungen aus unserer Sicht nicht.

Eine Beteiligungsfrist von gerade einmal sechs Werktagen für Organisationen, die sich tagtäglich mit den Herausforderungen des Asyl- und Aufnahmeverfahrens auseinandersetzen, wird der Bedeutung und Tragweite der Reform nicht gerecht.

Dazu kommt, dass den Verbänden dieses Mal weder die aktuelle und zukünftige Fassungen der Rechtsvorschriften vergleichenden Synopsen zur Verfügung gestellt noch zumindest die Änderungen zum vorherigen Referentenentwurf gekennzeichnet wurden, wodurch die Transparenz des Regelungsvorhabens und Effektivität der Beteiligung erheblich gesteigert worden wäre. Diese Verfahrensweise widerspricht dem Vorhaben des Koalitionsvertrags, angemessene Fristen für die Beteiligung von Expert*innen in Gesetzgebungsverfahren zu setzen - in der Regel vier Wochen (Seite 58 Koalitionsvertrag).



B) ZUSAMMENFASSUNG

Amnesty International begrüßt ausdrücklich, dass entsprechend der Empfehlungen der Zivilgesellschaft die Asylverfahrensberatung weiterhin in § 12a AsylG als zentraler Baustein eines effektiven und fairen Asylverfahrens rechtlich explizit verankert ist. Positiv hervorzuheben ist außerdem, dass die Berücksichtigung der Bedarfe von Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen zumindest teilweise rechtlich verankert wurde, wie beispielsweise bei der Gestaltung der Unterbringung.

Dennoch nutzt der vorliegende Gesetzentwurf die dem deutschen Gesetzgeber in den zehn EU-Verordnungen und der neuen EU-Aufnahmerichtlinie eingeräumten menschenrechtlichen Spielräume insgesamt unzureichend.¹ Der vorliegende Entwurf ist menschenrechtlich sogar noch restriktiver als der vorherige Referentenentwurf aus dem Oktober 2024², zu dem Amnesty International bereits Stellung genommen hat.³ Von den wenigen menschenrechtlichen Verbesserungen, die in dem Kabinettsentwurf von November 2024⁴ enthalten waren, wurde in dem vorliegenden Entwurf wieder abgesehen.

Die Kombination von Grenzverfahren und „Zentren für Sekundärmigration“⁵ nach §§ 47a, 68 AsylG-E führt in der geltenden Fassung des Entwurfes zu einer umfassenden Inhaftierung nahezu aller Schutzsuchender.

Bereits vor Anwendung der GEAS-Reform ab dem 12. Juni 2026, sollen Art. 1 und 4 des Entwurfes bereits jetzt in Kraft treten, dazu gehören insbesondere neue Einrichtungen für „Sekundärmigration“, vorgezogene Asylgrenzverfahren und weitere Verschärfungen im Asylbewerberleistungsgesetz. Diese Maßnahmen müssen sich sowohl an der zukünftigen Aufnahmerichtlinie als auch an dem bis Juni 2026 geltenden europäischen Rechtsrahmen orientieren. Insgesamt empfiehlt Amnesty International, von einer entsprechenden „Voranwendung“ der neuen Regelungen Abstand zu nehmen und sich stattdessen auf eine möglichst menschenrechtskonforme Umsetzung der europäischen Maßgaben ab 2026 zu konzentrieren – eine Aufgabe, die schon ohne entsprechende Voranwendung eine erhebliche Herausforderung für Bund und Länder darstellen dürfte.

Der vorliegende Gesetzentwurf hat zum Ziel, das deutsche AsylG, AufenthG und AsylbLG sowie weitere Gesetzestexte europarechtskonform auszugestalten. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte auch der eindeutig europarechtswidrige § 18 Abs. 2 AsylG (Zurückweisungen an den Grenzen) sowie der europarechtswidrige § 73 Abs. 7 AsylG bzw. § 73b Abs. 1a AsylG-E (Verbot von Heimatreisen) gestrichen werden.

¹ Gemeinsames Statement von 26 Bundesorganisationen: Zivilgesellschaftliche Prioritäten für die gesetzliche Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Deutschland, Juli 2024, abrufbar unter: <https://www.proasyl.de/material/zivilgesellschaftliche-prioritaeten-fuer-die-gesetzliche-umsetzung-der-reform-des-gemeinsamen-europaeischen-asylsystems-in-deutschland/>.

² Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Oktober 2024, abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwuerfe/MI4/RefE-geas_01.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

³ Amnesty International, Pressemitteilung vom 6. November 2024, Deutschland: Umsetzung von GEAS setzt auf maximale Härte statt auf menschenrechtliche Spielräume, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/pressemitteilung-asylreform-gesetzesverschaeerung-geas-deutschland-verstoss-eu-recht>

⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, November 2024, abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/MI4/geas-anpassungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=4

⁵ Im Folgenden bezeichnet als „geschlossene Zentren“.



Amnesty International empfiehlt insbesondere folgende zehn Änderungen an dem Gesetzentwurf:

1. Europarechtswidrige Regelungen zu Zurückweisungen an den Grenzen und Reisen ins Herkunftsland in §§ 18 Abs. 2, 73 Abs. 7 AsylG, § 73b Abs. 1a AsylG-E streichen
2. Anwendung des Grenzverfahrens auf verpflichtende Fälle beschränken, § 18a Abs. 1 AsylG-E
3. Vorschriften zur Beschränkung der Bewegungsfreiheit und Inhaftierung im Asylverfahren streichen, jedenfalls deren Voraussetzungen und Verhältnismäßigkeitsanforderungen konkretisieren, insb. weitere Alternativen zur Haft gesetzlich festschreiben, §§ 68, 69 AsylG-E, §§ 14a, 15a AufenthG-E
4. Zugangsbeschränkungen für Rechtsberatende und Zivilgesellschaft streichen, §§ 12c, 70 Abs. 3 AsylG-E und §§ 14a Abs. 3, 15a Abs. 6 AufenthG-E
5. Bestimmung von sicheren Dritt- und Herkunftsländern einheitlich als Gesetzgebungsverfahren normieren, §§ 26a, 27, 29a, 29b AsylG-E
6. Unabhängige Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG bedarfsgerecht ausbauen
7. Rahmenbedingungen für den Monitoringmechanismus gesetzlich verankern
8. Im Leistungsrecht Sachleistungsprinzip und Sanktionsmöglichkeiten streichen, § 1a AsylbLG-E
9. Von der Schaffung der „Zentren für Sekundärmigration“ vollständig sowie von einer „zeitlichen Voranwendung“ von „Pilotprojekten zum Grenzverfahren“ absehen
10. Rechtsschutzmöglichkeiten für Betroffene deutlich stärken

Im Folgenden soll auf einige aus menschenrechtlicher Sicht besonders bedenkliche Neuregelungen eingegangen werden. Aufgrund der kurzen Frist zur Stellungnahme ist keine abschließende Bewertung des Gesetzentwurfes möglich, insbesondere kann Amnesty International innerhalb der kurzen Frist keine Ausführungen zu dem Schutz von Vulnerabilitäten im Asylverfahren und bei der Unterbringung machen. Für diese Themengebiete wird auf die weiteren Stellungnahmen aus der Zivilgesellschaft verwiesen.

Ebenso wenig kann aufgrund der kurzen Frist auf den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weiterer Gesetze in Folge der Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem („GEAS-Anpassungsfolgegesetz“) eingegangen werden.



C) BESTEHENDE EUROPARECHTSWIDRIGE NORMEN, §§ 18 ABS. 2, 73 ABS. 7 ASYLG, § 73B ABS. 1a ASYLG-E

Das Ziel des Gesetzentwurfes ist die europarechtskonforme Ausgestaltung des deutschen AsylG, AufenthG und AsylbLG, sowie weiterer Gesetzestexte.

Eine Änderung des **§ 18 Abs. 2 AsylG** findet im Zuge der GEAS-Reform nicht statt. § 18 Abs. 2 AsylG ermächtigt Grenzbehörden, Personen, die aus einem sicheren Drittstaat einreisen oder für deren Durchführung eines Asylverfahrens ein anderer EU-Staat zuständig wäre, die Einreise zu verweigern. Solche Zurückweisungen an den Grenzen sind jedoch europarechtswidrig, da § 18 Abs. 2 AsylG durch den Erlass der Dublin-III-Verordnung verdrängt wird.⁶ Bei der Durchführung von Asylverfahren, also auch wenn eine Person einen Asylantrag an der Grenze stellt, müssen die Mitgliedsstaaten die Dublin-III-Verordnung⁷ bzw. ab Juni 2026 die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMMVO) einhalten. § 18 Abs. 2 AsylG sollte deshalb gestrichen werden. Die Unvereinbarkeit dieser Regelung mit europäischem Recht zeigt eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 15. Oktober 2024.⁸ In dieser wurde eine direkte Zurückweisung aus Deutschland nach Griechenland als eine Verletzung von Art. 3 EMRK verurteilt.

Eine weitere unmissverständliche Entscheidung zur Europarechtswidrigkeit von Zurückweisungen an den deutschen Grenzen traf die 6. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin in ihrem Beschluss vom 2. Juni 2025.⁹ Die Bundespolizei argumentierte in diesem Eilverfahren, dass sie entsprechend § 18 Abs. 2 AsylG an deutschen Binnengrenzen auch Asylsuchende zurückweisen dürfe. Die 6. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin wies diese Begründung entschieden zurück, da diese Vorschrift »[...] aufgrund ihres Anwendungsvorrangs vorgehenden unionsrechtlichen Regelungen der Dublin-III-Verordnung verdrängt [wird] [...]«.¹⁰

Gem. **§ 73b Abs. 1a AsylG-E** soll eine Reise in das Herkunftsland dazu führen, dass *vermutet* wird, die Voraussetzungen für die Asylberechtigung, den internationalen Schutz oder Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5, Abs. 7 AufenthG lägen nicht mehr vor, es sei denn die Reise ist „*sittlich zwingend geboten*“. Eine entsprechende Regelung fand sich seit dem „Sicherheitspaket“, das im Oktober 2024 verabschiedet wurde, bereits in **§ 73 Abs. 7 AsylG**.

Die Regelung widerspricht sowohl der Genfer Flüchtlingskonvention als auch der QualifikationsRL¹¹, bzw. der insoweit identischen QualifikationsVO¹². Weder die GFK noch Art.11 QualifikationsRL (bzw. Art.11 QualifikationsVO) kennen das zusätzliche Tatbestandsmerkmal der »sittlichen Gebotenheit« der Reise oder die vorgesehene Beweislastumkehr, so dass die vorgesehene Gesetzesänderung sowohl gegen die GFK als auch gegen Europarecht verstößt.

Amnesty International fordert daher, den bestehenden § 18 Abs. 2 AsylG sowie § 73 Abs. 7 AsylG bzw. den vorgesehenen § 73b Abs. 1a AsylG-E zu streichen, um das deutsche Recht insoweit europarechtskonform auszugestalten.

⁶ VG Berlin, Beschluss der 6. Kammer vom 2. Juni 2025 - 6 L 191/25, 6 L 192/25 und 6 L 193/25.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

⁸ EGMR, Urteil vom 15. Oktober 2024, *H.T. gegen Deutschland und Griechenland* - 13337/19.

⁹ VG Berlin, Beschluss der 6. Kammer vom 2. Juni 2025 - 6 L 191/25, 6 L 192/25 und 6 L 193/25.

¹⁰ Vgl. ebd., S. 9.

¹¹ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

¹² Verordnung (EU) 2024/1347 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates.



D) ASYLGRENZVERFAHREN, § 18A ASYLG-E

INHALT DER NEUEN REGELUNGEN

Das bisherige Flughafenverfahren nach § 18a AsylG soll zukünftig durch ein neues sog. „Grenzverfahren“ nach § 18a AsylG-E ersetzt werden.¹³ Die Art. 43 bis 54 Asylverfahrensverordnung (AVVO)¹⁴ bieten den Mitgliedstaaten dabei nur wenig gesetzgeberische Spielräume. Ein relevanter gesetzgeberischer Spielraum ist die *optionale* Anwendbarkeit des Grenzverfahrens. Während das Grenzverfahren in den Fällen des Art. 45 Abs. 1, Art. 43 Abs. 1, Art. 42 Abs. 1 lit. c, f und j AVVO¹⁵ *verpflichtend* ist, ist eine darüber hinausgehende Anwendung gemäß Art. 44 Abs. 1, Erwägungsgrund 60 AVVO a.E. *in die Entscheidung des Mitgliedstaates gestellt*.

§ 18a Abs. 1 AsylG-E verweist *umfassend* auf die Art. 43 bis 54 AVVO und legt damit fest, dass das Grenzverfahren in allen *verpflichtenden* wie auch in allen *optionalen* Fällen zur Anwendung kommt. In der Gesetzesbegründung finden sich keinerlei Ausführungen dazu, weshalb das Grenzverfahren in Deutschland unreflektiert auch in den Fällen stattfinden muss, in denen es nach der AVVO nur optional ist (S. 100 f. des Gesetzentwurfes). Stattdessen verweist die Gesetzesbegründung auf S. 65 f. pauschal auf die Notwendigkeit der Einführung verpflichtender Grenzverfahren.

Zusätzlich sehen § 18a Abs. 1 und Abs. 4 AsylG-E in Umsetzung von Art. 51 Abs. 2 UA 2 AVVO zukünftig neue Fristenregelungen vor. Das Bundesamt für Migration soll grundsätzlich innerhalb von acht Wochen über den Asylantrag entscheiden, ein Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ist innerhalb einer Woche nach Zustellung der Entscheidung zu stellen und zu begründen. Anschließend soll das Gericht innerhalb von zwei Wochen über den Antrag entscheiden. Gem. § 18a Abs. 3 AsylG-E sollen Personen, denen die Einreise verweigert wurde, ins Rückführungsgrenzverfahren überführt werden. Bei einer unrichtigen oder fehlerhaften Belehrung verkürzt § 18a Abs. 4 AsylG-E die in § 58 Abs. 2 VwGO normierte Jahresfrist auf einen Monat.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Amnesty International lehnt das Konzept der Grenzverfahren vollumfänglich ab. Durch das Absenken verfahrensrechtlicher Standards in Kombination mit der Anwendung des Konzepts der „Fiktion der Nichteinreise“ lassen sich keine fairen Asylverfahren sicherstellen. Es gibt keine wissenschaftliche Evidenz für die Annahme, dass eine Verlagerung von Verfahren an die Grenze tatsächlich zu einer zeitlichen Verfahrensbeschleunigung führen würde. Im Gegenteil: Eine Verkürzung der Verfahrensdauer lässt sich vor allem durch gründliche Prüfung von Asylanträgen erreichen.¹⁶ Zudem befürchtet Amnesty International eine pauschale Inhaftierung Schutzsuchender.¹⁷ Aus diesem Grund sollten die auf nationaler Ebene bestehenden Spielräume genutzt werden und die Anwendung des Grenzverfahrens in Deutschland auf die *verpflichtenden* Fälle begrenzt werden. Das gilt umso mehr, als dass die Bundesregierung bis Sommer 2026 lediglich eine „adäquate Kapazität“ von 374 Plätzen für die *verpflichtende* Anwendung des Grenzverfahrens schafft¹⁸ – es wäre sinnwidrig, die *optionale* Anwendung in Deutschland zu ermöglichen, ohne auch entsprechende Plätze in den Einrichtungen vorzuhalten.

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist außerdem problematisch, dass in § 18a Abs. 1 AsylG-E keinerlei Regelungen für den Fall geschaffen worden sind, dass die vorhandenen Kapazitäten nicht ausreichen. Art. 44 Abs. 2 AVVO bietet insofern keine Konkretisierung, da sich die Norm ausschließlich auf die Ermessensausübung für diejenigen Fälle bezieht, in denen die Personenzahl der *verpflichtende* Anwendungsfälle die adäquate

¹³ Für einen ausführlichen Vergleich zwischen dem bestehenden Flughafenverfahren und dem neu eingeführten Grenzverfahren siehe Wiebke Judith und Sophie Scheytt: Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt II 3., S.321.

¹⁴ Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union (AVVO).

¹⁵ Das Grenzverfahren ist verpflichtend bei Identitätstäuschung, Gefahr für die öffentliche Sicherheit und einer Schutzquote unter 20%.

¹⁶ Constantin Hruschka: EU-Asylrecht - Scheinkompromiss oder historische Einigung?, Zeitschrift für Rechtspolitik 2023, S. 179.

¹⁷ Gemeinsamer Appell an die Bundesregierung zu ihrer Position zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Keine Kompromisse auf Kosten des Flüchtlingsschutzes, Mai 2023, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/gemeinsames-europaeisches-asylsystem-geas-statement-fluechtlingsschutz>.

¹⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2024/2150 der Kommission vom 5. August 2024 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die angemessene Kapazität der Mitgliedstaaten und die Höchstzahl der von einem Mitgliedstaat im Rahmen des Grenzverfahrens pro Jahr zu prüfende Anträge, Tabelle Anhang I.

Kapazität des Mitgliedstaates übersteigt – nicht hingegen, wenn *verpflichtende* und *optionale* Anwendungsmöglichkeiten gegeneinander aufgewogen werden müssen.

Beispiel 1: In einer Einrichtung sind 50 Plätze vorhanden und besetzt, von denen 30 das verpflichtende und 20 das optionale Grenzverfahren betreffen. Nun soll ein weiterer Asylsuchender in die Einrichtung aufgenommen werden, weil ein Fall des verpflichtenden Grenzverfahrens vorliegt. Welcher der 20 Asylsuchenden im optionalen Grenzverfahren soll aus der Einrichtung entlassen werden?

Beispiel 2: In einer Einrichtung sind 50 Plätze vorhanden, von denen 45 besetzt sind. Nun trifft eine Gruppe von 10 Asylsuchenden ein, die allesamt dem optionalen Grenzverfahren unterfallen würden. Welche der 10 Asylsuchenden soll in die Einrichtung aufgenommen werden?

Die vorgesehene *optionale* und damit zusätzliche Anwendung des Grenzverfahrens ohne entsprechende Kapazitäten und ohne bereits im Gesetz festgelegte ermessenslenkende Konkretisierungen birgt die Gefahr einer willkürlichen Rechtsanwendung. Diese Gefahr wiegt besonders schwer, da durch die neuen Regelungen zum Screening- und Grenzverfahren ein Verfahrenslabyrinth geschaffen wird, dessen rechtskonforme Implementierung auch ohne zusätzliche optionale Elemente mehr als fraglich ist. Das gilt erst recht angesichts des hohen Verwaltungsaufwandes für das Grenzverfahren (S. 70 des Gesetzentwurfes). Angesichts der von Ländern und Kommunen regelmäßig hervorgehobenen knappen personellen und finanziellen Kapazitäten erscheint es sinnwidrig, diese mit einer europarechtlich nicht notwendigen weiten Anwendung des Grenzverfahrens noch weiter zu belasten. Das gilt erst Recht für eine zeitliche „Voranwendung“ des Grenzverfahrens (dazu ausführlicher in Abschnitt O der Stellungnahme).

Hinsichtlich der in § 18a Abs. 1 und Abs. 4 AsylG-E normierten Fristen ist es erfreulich, dass der Gesetzgeber mit einer Rechtsmittelfrist von sieben Tagen über das strikt erforderliche Maß von fünf Tagen (Art. 68 Abs. 5 lit. a AVVO) hinausgeht. Dem Bundesamt werden nun grundsätzlich acht Wochen zugestanden, statt wie bisher im Rahmen des Flughafenverfahrens „unverzüglich“ eine Anhörung durchführen und innerhalb von zwei Tagen entscheiden zu müssen, § 18a AsylG. Den Gerichten sollen zukünftig zwei Wochen zugestanden werden. Dabei erkennt Amnesty International an, dass der Gesetzgeber sicherstellen muss, dass das gesamte Grenzverfahren in insgesamt zwölf Wochen abgeschlossen sein muss (Art. 51 Abs. 2 UA 1 S. 2 AVVO) und auch dem Bundesamt und den Gerichten entsprechend Zeit für qualitativ hochwertige Entscheidungen zugestanden werden muss. Dennoch scheint gerade im Vergleich zur achtwöchigen Entscheidungsfrist des Bundesamtes der 12-Wochen-Zeitraum des Grenzverfahrens vor allem zugunsten der Behörden, nicht jedoch zugunsten der Asylsuchenden aufgeteilt worden zu sein. Darüber hinaus läuft die in § 18a Abs. 4 S. 4 AsylG-E normierte Verkürzung der in § 58 Abs. 2 VwGO normierten Jahresfrist auf einen Monat dem effektiven Rechtsschutz zuwider. Sinn von § 58 Abs. 2 VwGO als Ausformung des in Art. 19 Abs. 4 GG normierten Grundsatzes des effektiven Rechtsschutzes ist es gerade, der betroffenen Person bei Unkenntnis einer Fristbindung die Einlegung eines Rechtsbehelfs zu gewährleisten.¹⁹ Es ist nicht ersichtlich, warum dieser Telos nicht auch uneingeschränkt für Asylsuchende gelten sollte. Gerade im Asylrecht und gerade bei einem Aufenthalt im Grenzverfahren ist die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes von zentraler Bedeutung, um sicherzustellen, dass Asylsuchende ihre Rechte wahrnehmen und eine faire Behandlung erhalten können.

Amnesty International fordert deshalb, § 18a Abs. 1 AsylG-E auf die Anwendungsfälle des *verpflichtenden* Grenzverfahrens zu beschränken, indem ein konkreter Verweis auf Art. 45 Abs. 1, Art. 43 Abs. 1, Art. 42 Abs. 1 lit. c, f und j AVVO aufgenommen wird, anstatt pauschal auf die Art. 43 bis 54 AVVO zu verweisen.

Hinsichtlich der Rechtsmittelfrist wäre es im Sinne der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes zielführend, die Rechtsmittelfrist des § 18a Abs. 4 S. 1 AsylG-E auf mindestens zwei Wochen auszuweiten und die Aufteilung des 12-Wochen-Zeitraumes für das Grenzverfahren erneut zu überdenken. Zudem sollte die bisherige Fassung des § 18a Abs. 4 S. 4 AsylG erhalten bleiben, so dass die Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO wie bisher im Flughafenverfahren auch im Asylgrenzverfahren umfassend Anwendung findet.

¹⁹ Schoch/Schneider/Meissner/Schenk, Verwaltungsrecht, 46. Auflage, August 2024, VwGO § 58 Rn. 15, 55.



E) BESCHRÄNKUNG DER BEWEGUNGSFREIHEIT UND HAFT, §§ 68, 69 ASYLG-E, §§ 14a, 15a AUFENTHG-E

INHALT DER NEUEN REGELUNGEN

Durch die EU-Asylrechtsreform werden die Möglichkeiten zur Inhaftierung von Asylsuchenden erheblich ausgeweitet. Zusätzlich werden verschiedene Formen der Beschränkung der Bewegungsfreiheit normiert.

Während des neu geschaffenen Screeningverfahrens normieren die §§ 14a, 15a AufenthG-E in Umsetzung der Art. 5 bis 8 der Screening-VO²⁰ die verschiedenen Möglichkeiten zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit und des Freiheitsentzuges. Dazu gehören:

- „Verbringen“ an einen Ort zur Durchführung des Außengrenzscreenings, §14a Abs. 1 AufenthG-E
- „Überprüfungshaft“ im Außengrenzscreening, § 14a Abs. 2 AufenthG-E
- „Festhalten“ zur Durchführung des Inlandsscreenings, §15a Abs. 1 AufenthG-E
- „Überprüfungshaft“ im Inlandsscreening, §15a Abs. 2 AufenthG-E

Während des Asyl- und Rückkehrverfahrens sind weitere Möglichkeiten zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit und zur Inhaftierung Schutzsuchender vorgesehen:

- Beschränkung der Bewegungsfreiheit, § 68 Abs. 1 AsylG-E
- Asylverfahrenshaft, § 69 Abs. 1 AsylG-E
- Vorläufige Ingewahrsamnahme, § 69 Abs. 4 AsylG-E
- Haft im Rückführungsverfahren an der Grenze, § 70b Abs. 1 AsylG-E
- Ingewahrsamnahme im Rückführungsgrenzverfahren, § 70b Abs. 3 AsylG-E

Die Asylverfahrenshaft (§ 69 Abs. 1 AsylG-E) kann zukünftig aus einer Vielzahl von Gründen angeordnet werden, nämlich

- um die Pflichterfüllung aus § 68 AsylG-E zu sichern (Nr. 1)
- im Rahmen des Asylgrenzverfahrens, wenn die Gefahr der Vereitelung des Asylgrenzverfahrens besteht (Nr. 2)
- bei Asylantragstellung während der Haft im Asylgrenzverfahren (Nr. 3)
- bei erheblicher Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit (Nr. 4)

Auch besonders schutzbedürftigen Personen, wie Menschen mit Behinderung oder Kinder können zukünftig inhaftiert werden, § 70a AsylG-E.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Unabhängig von einer formellen Bezeichnung der Maßnahme wird im Rahmen des Grenzverfahrens der Aufenthalt in geschlossenen Einrichtungen unter Fiktion der Nichteinreise nach Art. 43 Abs. 2 AVVO regelmäßig als Haft zu qualifizieren sein.²¹ Auch die Beschränkung der Bewegungsfreiheit nach § 68 AsylG-E wird aus Sicht von Amnesty International regelmäßig Haft im rechtlichen Sinne darstellen. Selbiges gilt für die Ingewahrsamnahme im Rückführungsgrenzverfahren.

Die Inhaftierung Schutzsuchender ist dabei europarechtlich keinesfalls zwingend, vielmehr stellt der Wortlaut von Art. 9 und 10 der AufnahmeRL²² klar, dass die Mitgliedstaaten die Bewegungsfreiheit

²⁰ Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen (Screening-VO).

²¹ Siehe zur ausführlichen Begründung: Wiebke Judith und Sophie Scheytt: Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt II 2. S. 320; EuGH, Beschluss vom 30.06.2022 - C-72/22 PPU M.A. gg. Litauen; EuGH, Urteil vom 14.5.2020 - C-924/19 PPU, C-925/19 PPU FMS u. a. gg. Ungarn; EGMR, Urteil vom 23.2.2017 - 43395/09; EGMR, Urteil vom 15.12.2016 - 16483/12; EGMR, Urteil vom 25.6.1996 - 19776/92.

²² Richtlinie (EU) 2024/1346 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (AufnahmeRL).

einschränken „können“ (Art. 9 AufnahmeRL) bzw. Personen in Haft nehmen „dürfen“ (Art. 10 AufnahmeRL).²³ Art. 4 der AufnahmeRL normiert zudem ausdrücklich, dass Mitgliedstaaten *günstigere* Bestimmungen erlassen können. Gemäß Art. 54 Abs. 1 AVVO muss lediglich während des Grenzverfahrens eine *Beschränkung* der Bewegungsfreiheit nach Art. 9 AufnahmeRL erfolgen.

Amnesty International hat bereits während der Verhandlungen zur GEAS-Reform in den letzten Jahren deutlich gemacht, dass die damit verbundene Ausweitung der Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und (de-facto) Inhaftierung Schutzsuchender völkerrechtswidrig ist.²⁴ Die Freiheit der Person ist als grundlegendes Menschenrecht in Art. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) sowie Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG) verankert.²⁵ Der Freiheitsentzug ist die schärfste Maßnahme eines Staates gegenüber den Menschen auf seinem Staatsgebiet. Jede Inhaftierung muss immer Ausnahme und letztes Mittel sein. Aus Sicht von Amnesty International ist die Inhaftierung Schutzsuchender deshalb grundsätzlich unzulässig, es sei denn, diese ist *absolut unerlässlich* und erfolgt *ausschließlich* zu zwei *klar definierten und eng begrenzten* Zwecken:

- zur Feststellung der Identität²⁶ oder
- bei nachweisbarer Fluchtgefahr.

Die Durchsetzung einer Ausreisepflicht im Wege der Abschiebung ist aus Sicht von Amnesty International kein ausreichender Haftgrund, da insofern das Abstellen auf eine Fluchtgefahr ausreichend ist. Eine Inhaftierung Asylsuchender aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung lehnt Amnesty International ab.²⁷

Aus Sicht von Amnesty International ist außerdem die Inhaftierung bestimmter Personengruppen unabhängig von den konkreten Umständen des Einzelfalls *immer* rechtswidrig. Dazu gehören unter anderem Kinder und Familien²⁸, Schwangere, Personen mit Behinderungen²⁹ sowie Opfer von Menschenhandel.³⁰

Da die im Gesetzentwurf vorgenommene Ausweitung der Einschränkung der Bewegungsfreiheit und der Inhaftierung Schutzsuchender europarechtlich nicht zwingend vorgegeben ist, spricht sich Amnesty International für eine *vollständige* Streichung der entsprechenden Maßnahmen in § 14a und § 15a AufenthG-E sowie für eine *vollständige* Streichung der §§ 68 ff. AsylG-E aus.

²³ Allein Art.44 Abs. AVVO verpflichtet die Bundesregierung dazu, sicherzustellen, dass die Einreise in das Hoheitsgebiet für die Dauer des Grenzverfahrens nicht gestattet wird, wobei dies aus Sicht der Bundesregierung ohne Inhaftierung möglich sei.

²⁴ Ausführliche Begründung: Amnesty International, Positionspapier zum Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie, 31. Oktober 2018, abrufbar unter: https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2018/11/AI_comments_recast_return_directive.pdf; Amnesty International, Positionspapier zum Entwurf der Krisenverordnung, 4. März 2021, abrufbar unter <https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2021/03/AI-position-paper-on-Crisis-Regulation-.pdf>.

²⁵ Art.9 und Art.14 AEMR, Art.31 GFK, Art.2 und Art.9 Abs.1 IPbPR, Art.5 Abs.1 EMRK, HRC General Comment 35, CERD, General Recommendation 30 on Discrimination against Non-Citizens; UNHCR Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (2012), (UNHCR Detention Guidelines), Guidelines 1, 2 und 3.

²⁶ Amnesty International ist der Ansicht, dass die Inhaftierung von Personen zur Überprüfung ihrer Identität nur dann als verhältnismäßig angesehen werden kann, wenn sie *für einige Stunden unmittelbar nach der Ankunft der Personen in dem jeweiligen Land stattfindet*, um ihre Einreise zu registrieren, ihre Identität festzustellen und (gegebenenfalls) einen Asylantrag zu stellen, siehe dazu: Amnesty International, Greece: Samos: "We feel in prison on the island": Unlawful detention and sub-standard conditions in an EU-funded refugee centre", Juli 2024, abrufbar unter <https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/8356/2024/en/>, UNWAD, Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants, para 12.

²⁷ Amnesty International, *Observations on General Comment 35*, Juni 2014, abrufbar unter <https://www.amnesty.org/es/documents/ior41/013/2014/en/>.

²⁸ Amnesty International lehnt die migrationsbedingte Inhaftierung *aller* Kinder ab, unabhängig davon, ob es sich um begleitete oder unbegleitete Kinder, Asylsuchende bzw. andere Migrant*innen handelt, weil eine Inhaftierung niemals dem Wohl des Kindes dienen kann. Amnesty International lehnt deshalb auch die Inhaftierung von Familien mit Kindern ab. Die Inhaftierung von Kindern aufgrund des Aufenthaltsstatus ihrer Eltern ist niemals in ihrem Interesse, ebenso wenig wie die Trennung von ihren Eltern. Siehe dazu ausführlich: CMW, Concluding observations on the initial report of Nicaragua, 11 October 2016, (CMW/C/NIC/CO/1) paras 39-40; Concluding observations on the initial report of Turkey, 31 May 2016, (CMW/C/TUR/CO/1), para. 47-48; Concluding observations on the initial report of the Niger, 11 October 2016, (CMW/C/NER/CO/1), para. 33; WGAD 2018, para. 11; Special Rapporteur on Migrants 2017, para. 61; und UNHCR, "UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context", Januar 2017. CMW, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, November 2017, (CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23), para. 5.

²⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of the European Union, Oktober 2015, (CRPD/C/EU/CO/1), para. 35; Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Considerations of Reports submitted by States under Article 35, Concluding Observations – Slovakia, Mai 2016, (CRDP/C/SVK/CO/1).

³⁰ OHCHR Recommended Principles and Guidelines, Guideline 4, para. 5 sowie Guideline 2, para. 6 and Guideline 6, para. 1; OHCHR Recommended Principles and Guidelines, Guideline 2, para. 6.



Sofern die Haftregeln dennoch beibehalten werden, sollten jedenfalls die erheblichen Ausgestaltungsspielräume der Aufnahmerichtlinie im Sinne der Schutzsuchenden besser genutzt werden.

Die Umsetzung der Aufnahmerichtlinie kann nicht dadurch gewährleistet werden, dass entsprechende Artikel wortwörtlich in das AsylG bzw. AufenthaltG kopiert werden, insbesondere dann nicht, wenn diese „Übertragung“ ausschließlich einzelne Teile der entsprechenden Artikel in der Aufnahmerichtlinie umfasst.³¹

Zu § 14a AufenthG-E (Screening an der Außengrenze)

Aus Sicht von Amnesty International sind die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit sowie die Inhaftierungsmöglichkeiten der §§ 14a, 15a . AufenthG-E insgesamt zu unbestimmt.

Im Rahmen des Außengrenzscreenings ist die Abgrenzung zwischen einem „*Verbringen an einen Ort*“ i.S.d. §14a Abs. 1 AufenthG-E, einer „*Ingewahrsamnahme*“ und einer „*Überprüfungshaft*“ nach § 14a Abs. 2 AufenthG-E gesetzlich nicht ausreichend normiert. Auch in der Gesetzesbegründung (S. 135 ff. des Gesetzentwurfes) finden sich keine Abgrenzungskriterien. Angesichts des Umstandes, dass sich Personen regelmäßig in einer Transitzone befinden, die sie ohnehin ohne fremde Hilfe nicht bzw. nur durch Ausreise verlassen könnten, ist zu erwarten, dass eine Haftanordnung regelmäßig unterbleiben wird, auch wenn ggf. aufgrund der Dauer und der Intensität der Maßnahme Haft im rechtlichen Sinne vorliegen wird.³²

Um einen effektiven Rechtsschutz zu ermöglichen und pauschale De-Facto-Inhaftierungen zu vermeiden, sollte die **Abgrenzung** der verschiedenen Maßnahmen unbedingt gesetzlich normiert werden.

Zusätzlich sind die **Verhältnismäßigkeitsanforderungen** in § 14a Abs. 2 S. 5 AufenthG-E durch einen bloßen Verweis auf § 69 Abs. 2 S. 1 und S. 4 AsylG-E unzureichend normiert. § 69 Abs. 2 S. 1 und S. 4 bis 6 AsylG-E stellen lediglich klar, dass mildere Mittel geprüft werden müssen und Verlängerungen der Haft nur zulässig sind, wenn die Verzögerungen der betroffenen Person zuzurechnen sind. Stattdessen sollte eine *vollumfängliche* Verhältnismäßigkeitsprüfung normiert werden, bei der unter anderem auch ausdrücklich eine Vielzahl milderer Mittel aufgeführt wird. Amnesty International sowie das UN-Flüchtlingshilfswerk und der UN-Sonderberichtersteller für Migrant*innen haben umfangreiche Vorschläge für Alternativen zur Haft veröffentlicht. Diese umfassen bspw. Registrierung und/oder Hinterlegung von Dokumenten, Kautio/Sicherheitsleistung, Bürgschaften, Einzelfallmanagement, festgelegter Wohnsitz, Meldeauflagen, elektronische Kennzeichnung oder begrenzte Ausgangssperren.³³ Die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) hat in ihren „Guidelines on Alternatives to Detention“ aus dem Dezember 2024 ebenfalls konkrete Vorschläge veröffentlicht, welche milderen Mittel zur Haft bei der Umsetzung der GEAS-Reform möglich sind, und führt ebenfalls eine Vielzahl von Mitteln auf (u.a. Meldepflichten, Sicherheitsleistung, Wohnsitzauflagen, Residenzpflicht, das Einbehalten von Reisedokumenten, die Mitteilung einer Meldeadresse, Bürgschaft durch einen Staatsangehörigen oder eine Person mit dauerhaftem Aufenthaltstitel, Begleitung durch andere Behörden oder Träger aus Zivilgesellschaft und Religion, elektronische Überwachungsformen des Aufenthaltes).³⁴

Während in dem Referentenentwurf aus dem Oktober 2024 in § 14a Abs. 3 AufenthG-E a.F. noch ein möglicher Übergang in das Inlandsscreening normiert war, fehlt eine entsprechende Regelung im aktuellen

³¹ Der Europäische Gerichtshof wendet insoweit in ständiger Rechtsprechung den Rechtsgrundsatz des „*effet utile*“ an, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, EU-Recht dergestalt anzuwenden und auszulegen, dass dessen Ziele bestmöglich erreicht werden - bei der Umsetzung von EU-Richtlinien bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten nicht nur formell, sondern auch inhaltlich sicherstellen müssen, dass die Richtlinien ihre volle Wirkung entfalten können, siehe hierzu: Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung - 2017/C 18/02, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)).

³² Siehe zur Abgrenzung: Wiebke Judith und Sophie Scheytt: Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt II 2., S. 320.

³³ Siehe allgemein zu Alternativen zu Haft: Amnesty International, Position Paper on Alternatives to Immigration Detention, April 2009, abrufbar unter <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/06/pol330012009en.pdf>, UNHCR Detention Guidelines, 2012, abrufbar unter <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/en/87776>, p. 23., Council of Europe Steering Committee for Human Rights, Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, January 2018, abrufbar unter <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-analysis-of-the-legal-and-pra/1680780997>, p. 4, HRC General Comment 35, Dezember 2017 abrufbar unter <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/244/51/pdf/g1424451.pdf>, para. 5.

³⁴ European Union Agency for Asylum: Guidelines on Alternatives to Detention, Practical Guides and Tools, Dezember 2024, S. 22 ff., abrufbar unter: <https://euaa.europa.eu/publications/guidelines-alternatives-detention>.



Entwurf. Ein Übergang ins Inlandsscreening wäre aus Sicht von Amnesty International jedoch ebenfalls ein geeignetes milderes Mittel zur Überprüfungshaft, das normiert werden sollte.

Amnesty International empfiehlt, die Abgrenzung der verschiedenen Maßnahmen beim Screening an der Außengrenze in § 14a AufenthG-E gesetzlich zu normieren und die Anforderungen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung konkreter auszugestalten, insbesondere sollte eine Reihe milderer Maßnahmen explizit in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Zu §15a AufenthG-E (Inlandsscreening)

Die rechtlichen Bedenken gegenüber § 15a AufenthG-E ähneln den obigen Ausführungen zu § 14a AufenthG-E. Auch in § 15a AufenthG-E fehlt eine präzise **Abgrenzung** zwischen einem „Festhalten“ nach § 15a Abs. 1 und der „Überprüfungshaft“ nach §15a Abs. 2 AufenthG-E. Amnesty International empfiehlt, eine konkrete Definition der Maßnahmen und entsprechende Abgrenzungskriterien gesetzlich zu verankern. Zudem ist auch im Rahmen des § 15a AufenthG-E die **Verhältnismäßigkeitsprüfung** durch einen bloßen Verweis auf § 69 Abs. 2 S. 1 und S. 4 bis 6 AsylG-E unzureichend geregelt.

Amnesty International empfiehlt, die Abgrenzung der verschiedenen Maßnahmen beim sog. Inlandsscreening in § 15a AufenthG-E gesetzlich zu normieren und die Anforderungen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung konkreter auszugestalten, insbesondere sollte eine Reihe milderer Maßnahmen explizit in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Zu § 68 AsylG-E (Einschränkung der Bewegungsfreiheit im Asylverfahren)

Gem. § 68 AsylG-E können Landesbehörden zukünftig anordnen, dass sich Schutzsuchende nur in bestimmten Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 AsylG, u.a. in den „geschlossenen Zentren“ aufhalten dürfen. Die Anordnung ist zulässig, wenn dies aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zur Verhinderung von Fluchtgefahr notwendig ist.

Insgesamt ist das mit § 68 AsylG-E geschaffene neue Instrument der „Beschränkung der Bewegungsfreiheit“ rechtlich unscharf. Der Gesetzentwurf übernimmt dabei an vielen Stellen den Wortlaut der Richtlinie, ohne diese weiter zu konkretisieren.

Zunächst bleibt unklar, ob in Umsetzung von Art. 9 AufnahmeRL mit § 68 AsylG-E eine **Wohnverpflichtung** oder eine **umfassende Verpflichtung zum ständigen Aufenthalt** geschaffen werden soll. In seiner derzeitigen Fassung etabliert § 68 AsylG-E dabei eine umfassende Verpflichtung zum ständigen Aufenthalt. Die Regelung ist aus Sicht von Amnesty International nicht vereinbar mit Erwägungsgrund 19 und Art. 9 AufnahmeRL.

Gem § 68 Abs. 3 AsylG-E ist der vorübergehende *Aufenthalt* außerhalb der Einrichtung erlaubnispflichtig, mit Ausnahme von Behörden- und Gerichtsterminen. Eine Erlaubnis ist „unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls“ zu treffen. Konkrete Voraussetzungen, Kriterien oder Beispiele für eine Erlaubnis werden nicht normiert. Dadurch bleibt völlig unklar, ob bspw. eine Erlaubnis erteilt werden könnte, um Freund*innen und Verwandte zu besuchen, einzukaufen, auf den Spielplatz oder zum Sport zu gehen oder eine Beratungsstelle aufzusuchen. Ein derartig umfassendes Verbot zum Verlassen der „geschlossenen Zentren“ wird einer De-Facto-Inhaftierung gleichkommen, trotz der gesetzgeberischen Konzeption, dass erst dann, wenn eine Person gegen dieses Verbot *verstößt* und den für sie bestimmten Ort verlässt, bei Fluchtgefahr Haft *angeordnet* werden kann, § 69 Abs. 1 Nr. 3 AsylG-E. Zwar sieht der Entwurf nicht vor, dass diese „geschlossenen Zentren“ äußerlich betrachtet einer Hafteinrichtung entsprechen (kein Zaun, kein Stacheldraht, keine vergitterten Fenster, keine abgeschlossene Tür), rein *tatsächlich* hat die Einrichtung jedoch dieselbe Wirkung für Betroffene.

Mit anderen Worten: „Die Tür ist offen, aber es ist verboten hinauszugehen.“

Dieses Normverständnis widerspricht der AufnahmeRL. Während die deutsche Fassung der Richtlinie davon spricht, dass sich ein Antragsteller nur an einem bestimmten Ort „aufhalten“ darf, verwenden die englische und die französische Fassung der Richtlinie die Begriffe „reside“ bzw. „résider“, was im Deutschen

gängigerweise mit „*wohnen*“ übersetzt wird. Mit der englischen und französischen Fassung der Richtlinie ergibt sich daher ein Verständnis der Regelung, das auf eine „*Wohnverpflichtung*“ hinausläuft. Das Begriffsverständnis der deutschen Umsetzung in § 68 AsylG-E geht währenddessen darüber hinaus, da wegen der Verwendung des Begriffs „*aufhalten*“ (der aus der deutschen Fassung von Art. 9 AufnahmeRL übernommen wurde) eine Lesart der Vorschrift gewählt wurde, wonach *jegliches Verlassen* des „bestimmten Ortes“ untersagt ist. Auch Erwägungsgrund 19 S. 2 AufnahmeRL widerspricht § 68 AsylG-E, indem er explizit klarstellt, dass Wohnsitzverpflichtungen nach Art. 9 AufnahmeRL nicht zur Haft der Antragsteller*innen führen dürfen. Darüber hinaus widerspricht § 68 AsylG-E einer systematischen Auslegung der europarechtlichen Vorgaben. Art. 9 Abs. 1 S. 2 AufnahmeRL normiert, dass bei einer Beschränkung der Bewegungsfreiheit die Gewährung von Leistungen davon abhängig gemacht wird, dass sich die Antragsteller*innen tatsächlich in der Einrichtung aufhalten. Eine derartige Regelung wäre überflüssig, wenn die Betroffenen sowieso einer umfassenden Verpflichtung zum ständigen Aufenthalt unterliegen würden. Wenn die Betroffenen sowieso ununterbrochen in der Einrichtung sein müssten, dann könnte denklogisch auch nur dort eine Leistungsgewährung erfolgen. Art. 9 AufnahmeRL geht damit von einer Wohnverpflichtung, nicht von einer umfassenden Verpflichtung zum ständigen Aufenthalt aus.

Zudem werden in Erwägungsgrund 19 der AufnahmeRL verschiedene Orte aufgeführt, wie beispielsweise eine Wohnung oder ein Hotel. § 68 Abs. 1 S. 1 AsylG-E verengt die Möglichkeit zur Beschränkung der Bewegungsfreiheit jedoch vollständig auf einen dauerhaften *Aufenthalt* in Aufnahmezentren nach § 47 AsylG, u.a. in „geschlossenen Zentren“.

Nach der aktuellen Ausgestaltung des § 68 AsylG-E wird insgesamt unabhängig von der *formellen* Bezeichnung der Maßnahme die Beschränkung der Bewegungsfreiheit in vielen Fällen *rechtlich* als **Haft zu qualifizieren** sein.³⁵ Die Bundesregierung sollte daher im Gesetz klarstellen, dass mit der Regelung in § 68 AsylG-E eine strengere Wohnverpflichtung und nicht ein umfassendes Verlassensverbot verbunden ist. Dafür sollten auch die verschiedenen Unterbringungsformen aus Erwägungsgrund 19 AufnahmeRL in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Der Begriff der **Fluchtgefahr** in § 68 AsylG-E ist deutlich zu weit gefasst. Gemäß § 68 Abs. 2 AsylG-E wird Fluchtgefahr „*insbesondere*“ widerleglich vermutet, wenn wiederholt gegen Mitwirkungspflichten verstoßen wird (Nr. 1) oder wenn ein Fall des Art. 42 Abs. 1 oder Abs. 3 AVVO vorliegt (Nr. 2). Der breite Verweis auf Art. 42 Abs. 1 AVVO hat zur Folge, dass für Personen aus bestimmten Herkunftsländern wie beispielsweise der Türkei³⁶ automatisch von einer Fluchtgefahr ausgegangen werden kann, was ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot darstellt. Zusätzlich sollen etwa Personen, die widersprüchliche Angaben gemacht³⁷, verschiedenste Pflichtverletzungen begangen haben (Vorsprache bei Terminen, Abgabe von Datenträgern, etc.) oder ihren Asylantrag in einem anderen EU-Land hätten stellen müssen, grundsätzlich inhaftiert werden können. Durch den Verweis auf Art. 42 Abs. 3 AVVO gilt dies auch für unbegleitete Minderjährige. Laut Gesetzesbegründung (S. 123) soll eine Fluchtgefahr außerdem angenommen werden, wenn Schutzsuchende über einen anderen EU-Mitgliedstaat eingereist sind und sich dort aufzuhalten haben bzw. dort bereits Schutz zuerkannt bekommen haben. Das würde im Wesentlichen fast alle Asylsuchenden in Deutschland erfassen, mit Ausnahme derjenigen Personen, die Deutschland direkt aus einem Drittstaat per Flugzeug erreichen (die wiederum über das Asylgrenzverfahren inhaftiert werden).

Die Kombination von Grenzverfahren und „geschlossenen Zentren“ nach §§ 47a, 68 AsylG-E führt also zu einer umfassenden Inhaftierung aller Schutzsuchender.

Die Vorgaben zur **Verhältnismäßigkeitsprüfung** nach Art. 9 Abs. 4 AufnahmeRL sind nicht (ausreichend) umgesetzt.³⁸ Amnesty International empfiehlt daher, den § 68 AsylG-E um einen Absatz zu ergänzen, der eine strenge und ausführliche Verhältnismäßigkeitsprüfung im Sinne des Art. 9 Abs. 4 AufnahmeRL enthält.

³⁵ UNHCR Detention Guidelines. S.9: „[...] detention refers to the deprivation of liberty or confinement in a closed place which an asylum-seeker is *not permitted to leave at will*“; so auch EuGH C-924/19 PPU u.a., Rn. 220.

³⁶ Bei Anerkennungsquote unter 20 %, Art.42 Abs.1 UA 1 lit.j AVVO. Das könnte nach derzeitigem Stand der Anerkennungsquoten in der EU bspw. auch Menschen aus der Türkei, aus Marokko, Tunesien, Ägypten, Kolumbien, Peru, Bangladesch, Georgien und Venezuela umfassen, siehe EUAA Asylum Trends, abrufbar unter: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>.

³⁷ Art.42 Abs.1 UA 1 lit.c AVVO.

³⁸ Lediglich § 68 Abs.1 S.2 AsylG-E spricht ohne weitere Konkretisierung von einer notwendigen Verhältnismäßigkeit der Maßnahme § 68 Abs. 1 S. 3 AsylG-E normiert, dass die Anordnung der individuellen Situation der betroffenen Person „einschließlich seiner besonderen Bedürfnisse“ Rechnung tragen soll.

Hierbei sollten explizit mildere Mittel normiert werden, an denen sich die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall zu orientieren hat. Für die weiteren Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit und milderen Mitteln wird auf Abschnitt E der Stellungnahme verwiesen.

§ 68 Abs. 3 AsylG-E normiert die Fälle, in denen eine **Erlaubnis zum Verlassen** des festgelegten Ortes erteilt werden kann, und soll die Vorgaben von Art. 9 Abs. 3 UA 1 AufnahmeRL umsetzen, dessen Wortlaut nahezu wortgleich übernommen wurde. Erneut stellt sich die oben diskutierte Frage, ob es sich um eine Wohnverpflichtung oder eine umfassende Verpflichtung zum Aufenthalt handelt. Sofern § 68 AsylG-E lediglich als strengere *Wohnsitzverpflichtung* ausgestaltet wäre, würde sich die Erlaubnis als eine „Erlaubnis zum vorübergehenden, aber nicht nur einen sehr kurzen Zeitraum umfassenden Wechsel des Aufenthaltsortes“ darstellen. In der Lesart des Entwurfes (Verpflichtung zum *dauerhaften Aufenthalt*) normiert § 68 Abs. 3 AsylG-E jedoch die einzigen Möglichkeiten, die „geschlossenen Zentren“ auch *kurzzeitig* zu verlassen, bspw. um eine Rechtsanwältin aufzusuchen, Freund*innen und Verwandte zu treffen, einkaufen zu gehen, auf den Spielplatz zu gehen etc. Der Umsetzung der AufnahmeRL ist dabei nicht bereits dadurch Rechnung getragen, dass ihr Wortlaut deckungsleich in das AsylG übernommen wird. Vielmehr muss hier eine deutliche Konkretisierung erfolgen, aus welchen Gründen die Einrichtung verlassen werden kann.

Letztendlich setzt § 68 AsylG-E auch Art. 9 Abs. 5 AufnahmeRL unzureichend um. Art. 9 Abs. 5 S. 4 AufnahmeRL normiert eine **verpflichtende Überprüfung der Maßnahmen** durch eine Justizbehörde von Amts wegen nach zwei Monaten, alternativ eine Überprüfung auf Antrag nach Art. 29 AufnahmeRL. Der Rechtsbehelf des Art. 9 Abs. 5 S. 4 AufnahmeRL wird aller Voraussicht nach in der Praxis wegen der unterschiedlichen Rechtsauffassungen zum Haftbegriff eine große Rolle spielen und sollte deshalb unbedingt einfachgesetzlich normiert werden. Nach Rechtsauffassung des Bundesministeriums des Innern läge bei einer Unterbringung im Grenzverfahren grundsätzlich keine Haft vor (Gesetzesbegründung S. 122). Deshalb ist davon auszugehen, dass in diesen Fällen grundsätzlich auch keine Haft i.S.d. Art. 10 AufnahmeRL angeordnet werden wird, sondern lediglich eine Entscheidung zur „Beschränkung der Bewegungsfreiheit“ nach Art. 9 AufnahmeRL erlassen werden wird. Das bedeutet, dass die Rechtsbehelfe nach Art. 9 Abs. 5 S. 2 und Art. 9 Abs. 5 S. 4 AufnahmeRL die *zentralen* Möglichkeiten für Betroffene darstellen werden, ihre De-Facto Inhaftierung rechtlich anzugreifen. In § 68 AsylG-E sollte deshalb unbedingt ein zusätzlicher Absatz aufgenommen werden, der den Rechtsbehelf nach Art. 9 Abs. 5 S. 4 AsylG-E konkretisiert und eine automatische Überprüfung der Maßnahme nach zwei Monaten vorsieht.

Aus Sicht von Amnesty International sollten die *fakultativen* Möglichkeiten zur Beschränkung der Bewegungsfreiheit und Inhaftierung im Asylverfahren auf deutscher Ebene nicht genutzt werden, so dass § 68 AsylG-E vollständig gestrichen werden sollte.

Hilfsweise sollte § 68 AsylG-E umfassend überarbeitet werden. Zunächst darf die Beschränkung der Bewegungsfreiheit nicht automatisch mit einer Unterbringung in „geschlossenen Zentren“ verknüpft werden. Außerdem muss der Begriff der Fluchtgefahr aus § 68 Abs. 2 AsylG-E deutlich enger gefasst werden. Zusätzlich sollte ein zusätzlicher Absatz mit einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung ergänzt werden, der explizit mehrere mildere Mittel aufzählt. In § 68 Abs. 3 AsylG-E sollte eine deutliche Konkretisierung aufgenommen werden, aus welchen Gründen die Einrichtung verlassen werden kann. Außerdem sollte ein zusätzlicher Absatz aufgenommen werden, der die Rechtsbehelfe für Betroffene konkretisiert und eine Überprüfung der Maßnahme nach zwei Monaten von Amts wegen sicherstellt.

Zu § 69 AsylG-E (Inhaftierung im Asylverfahren)

Auch § 69 AsylG-E sollte vollständig gestrichen werden. Die nationalgesetzliche Ausgestaltung von Art. 10 und 11 AufnahmeRL, die die Möglichkeiten zur Inhaftierung Schutzsuchender im Asylverfahren regeln, ist aus Sicht von Amnesty International unzureichend.

Hinsichtlich der Haftgründe ist es zunächst zu begrüßen, dass die ursprünglich im Referentenentwurf aus dem Oktober 2024 enthaltenden Haftgründe der Identitätsfeststellung (Nr. 1 aF) und Beweismittelsicherung (Nr. 2 aF) nicht mehr aufgenommen wurden. Dennoch sind die Haftgründe weiterhin sehr unbestimmt und weit gefasst. Obwohl Art. 10 Abs. 4 UA 2 der neuen Aufnahmerichtlinie ausdrücklich vorsieht, dass die



Haftgründe im nationalen Recht „geregelt“, also näher ausgestaltet werden müssen, wiederholt § 69 Abs. 1 AsylG-E im Wesentlichen nur den Wortlaut von Art. 10 Abs. 4 der AufnahmeRichtlinie. Für den Begriff der **Fluchtgefahr** gelten durch den Verweis in § 69 Abs. 1 Nr. 1 AsylG-E auf § 68 AsylG-E die obigen Ausführungen im Abschnitt E der Stellungnahme.

Erneut ist die **Verhältnismäßigkeitsprüfung** unzureichend geregelt. Zusätzlich ist in § 69 Abs. 2 S. 3 und 4 AsylG-E ein Verweis auf eine Sicherheitsleistung als milderer Mittel zur Haft aufgeführt. Dieser selektive Verweis auf ein einziges milderer Mittel ist nicht nachvollziehbar, zudem die Sicherheitsleistung für Asylsuchende kaum zu erbringen ist. Es ist realitätsfern anzunehmen, dass Asylsuchende, die in Deutschland ankommen, grundsätzlich in der Lage sein werden, eine Sicherheitsleistung zu erbringen. Asylsuchende erhalten grundsätzlich Leistungen nach dem AsylbLG, welches in seiner Bemessung keine Zahlungen von Sicherheitsleistungen beinhaltet und zudem in vielen Fällen Sachleistungen vorsieht. Darüber hinaus ist Asylsuchenden grundsätzlich nicht gestattet, zu arbeiten. Sofern an § 69 AsylG-E festgehalten wird, sollte die Verhältnismäßigkeitsprüfung umfassend überarbeitet werden. Die zu §§ 14a, 15a AufenthG-E und § 68 AsylG-E gemachten Ausführungen gelten hier entsprechend.

Amnesty International begrüßt, dass in § 69 Abs. 1 S. 2 AsylG-E eine Höchstdauer der Asylverfahrenshaft von einem Monat aufgenommen wurde. Unklar bleibt, warum diese Höchstfrist nur für einen der vier normierten Haftgründe (Nr. 4) gelten soll, obwohl die AufnahmeRichtlinie normiert, dass die Haft in allen Fällen „nur für den kürzest möglichen Zeitraum“ angeordnet werden soll (Art. 11 Abs. 1 UA 1) und die Möglichkeit einer regelmäßigen Überprüfung von Amts wegen eröffnet (Art. 11 Abs. 5).

Aus Sicht von Amnesty International sollten die *fakultativen* Möglichkeiten zur Beschränkung der Bewegungsfreiheit und Inhaftierung im Asylverfahren auf deutscher Ebene nicht genutzt werden, so dass § 69 AsylG-E vollständig gestrichen werden sollte.

Hilfsweise sollten die Haftgründe des § 69 Abs. 1 AsylG-E deutlich enger gefasst werden, insbesondere sollte der Begriff der Fluchtgefahr definiert und deutlich enger gefasst werden. Zusätzlich sollten die Verhältnismäßigkeitsanforderungen im § 69 Abs. 2 AsylG-E konkretisiert und explizit mehrere mildere Mittel aufgezählt werden. Darüber hinaus sollte für alle Haftgründe eine Höchstfrist normiert werden.

Zu § 70a AsylG-E (Inhaftierung von Personen mit besonderen Schutzbedarfen)

Obwohl in den Verhandlungen auf europäischer Ebene unter der vorherigen Bundesregierung immer wieder betont wurde, dass eine Inhaftierung von Schwangeren, unbegleiteten Minderjährigen und Familien sowie anderen Personengruppen mit besonderen Schutzbedarfen nicht bzw. nur in absoluten Ausnahmefällen erfolgen soll, setzt § 70a AsylG-E die Inhaftierungsmöglichkeiten dieser Personengruppen nun vollumfänglich um.³⁹

§ 70a Abs. 2 AsylG-E sieht grundsätzlich eine Inhaftierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen vor. Nach § 70a Abs. 2 S. 2 AsylG-E soll besonderen Bedürfnissen vor allem zunächst durch eine Anpassung der Haftbedingungen Rechnung getragen werden. Nur als *Ausnahme* von diesem Grundsatz kann eine Inhaftierung nach § 70a Abs. 2 S. 1 AsylG-E ausnahmsweise unzulässig sein, wenn die Haft „seine körperliche oder psychische Gesundheit ernsthaft gefährden würde“. § 70a Abs. 3 AsylG-E legt fest, dass Minderjährige grundsätzlich nicht inhaftiert werden sollen, sofern mildere Maßnahmen möglich sind. Erneut werden keine konkreten milderen Mittel aufgeführt. Die vorgeschlagenen Regelungen sind im Wesentlichen eine wörtliche Wiederholung des Art. 13 Abs. 2 AufnahmeRL. Dabei verkennt der Entwurf erneut, dass die Umsetzung der Richtlinie nicht gleichbedeutend ist mit der wörtlichen Übertragung in nationale Gesetze. Darüber hinaus ist unklar, warum dann nicht wenigstens der vollständige Wortlaut von Art. 13 AufnahmeRL in § 70a AsylG-E übernommen wurde. Auffällig ist, dass gerade die Sätze in der Umsetzung fehlen, die menschenrechtliche Vorgaben machen. So fehlt bspw. die Umsetzung von Art. 13 Abs. 2 UA 4 S. 3 „Es werden alle Anstrengungen unternommen, um Minderjährige aus der Haft zu entlassen (...)“. Insbesondere

³⁹ Der Spiegel: „Berlin will Familien mit Kindern von schärferen Grenzverfahren ausnehmen“, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/asyl-gruene-wollen-familien-mit-kindern-von-schaerferen-grenzverfahren-ausnehmen-a-f508e796-41b8-40d1-8689-bab01d875d50>; Bundesministerium des Innern - Fakten zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asylsystem-geas.html>.



§ 70a Abs. 3 S. 3 AsylG-E verdeutlicht die mangelhafte Umsetzung der Richtlinie durch eine reine Übernahme der sprachlichen Formulierungen aus der Richtlinie. Demnach haben „Minderjährige das Recht auf Bildung, es sei denn, die Bereitstellung von Bildung hat für sie begrenzten Wert, weil sie sich nur für kurze Zeit in Haft befinden“. Diese (also nicht alle) Minderjährigen erhalten ebenso Zugang zu Freizeitbeschäftigungen. Hier sollte dringend eine konkrete Frist aufgenommen werden, ab wie viel Tagen nicht mehr von einer „sehr kurzen Zeit“ i.S.d. Art. 13 Abs. 2 UA 6 AsylG-E ausgegangen wird.

§ 70a AsylG-E sollte aus Sicht von Amnesty International vollständig gestrichen werden. Stattdessen ist eine Klarstellung aufzunehmen, dass die Inhaftierung Schutzsuchender mit besonderen Bedürfnissen stets unzulässig ist. Sollte an der Regelung festgehalten werden, dann müssen unbedingt konkrete mildere Mittel in § 70a Abs. 3 AsylG-E normiert werden.

Amnesty International empfiehlt dem Gesetzgeber, die Haftgründe des § 70a AsylG-E vollständig zu streichen und stattdessen eine Klarstellung aufzunehmen, dass eine Inhaftierung von Schutzsuchenden mit besonderen Bedürfnissen, einschließlich Familien und Kindern, stets unzulässig ist.

F) ZUGANGSBESCHRÄNKUNGEN IN HAFTEINRICHTUNGEN UND GRENZÜBERGANGSSTELLEN, §§ 12C, 70 ABS. 3 ASYLG-E, §§ 14a, 15a AUFENTHG-E

§ 12c AsylG-E sieht im Grenzverfahren und in Hafteinrichtungen Zugangsbeschränkungen für Personen und Organisationen vor, wenn dies für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Einrichtung objektiv erforderlich ist und der Zugang dadurch nicht wesentlich erschwert ist.

Die Regelung ist weitestgehend wortgleich mit dem Wortlaut von Art. 12 Abs. 4 S. 2 AufnahmeRL. Die Einschränkungen gelten nicht für Rechtsvertreter*innen. So kann der Zugang beispielsweise auf die üblichen Öffnungszeiten begrenzt oder von einer vorherigen Anmeldung abhängig gemacht werden (Gesetzesbegründung S. 97). § 70 Abs. 3 S. 1, 2 AsylG-E soll dabei Vorgaben zu Haftbedingungen aus Art. 12 Abs. 3 und 4 der AufnahmeRL umsetzen, indem klargestellt wird, dass der Schutz der Privatsphäre gewährleistet werden muss. Erneut wird die AufnahmeRL jedoch nicht weiter konkretisiert, sondern lediglich wortgleich in das AufenthG übernommen, was wie bereits ausgeführt keine ausreichende Umsetzung darstellt.

Zusätzliche Zugangsbeschränkungen während des Screeningverfahrens sind außerdem in § 14a Abs. 3 AufenthG-E und § 15a Abs. 6 AufenthG-E vorgesehen.

Ein effektiver Zugang zum Recht - und damit auch zu Rechtsberatung - ist Ausfluss des aus Art. 19 Abs. 4 GG folgenden Rechtsstaatsprinzips sowie von Art. 13 EMRK und Art. 47 Abs. 2 S. 2 der EU-Grundrechtecharta⁴⁰ und sollte deshalb möglichst umfassend und ohne Einschränkungen gewährt werden.

Während Art. 30 Abs. 3 AVVO, Art. 8 Abs. 6 S. 2 Screening-VO aufgrund der direkten Anwendbarkeit von Verordnungen keiner weiteren Umsetzung bedurft hätte, muss die AufnahmeRL aufgrund des Richtliniencharakters zwar national umgesetzt werden, allerdings sind die Zugangsbeschränkungen des Art. 12 Abs. 4 S. 2 AufnahmeRL *optional* („darf“). In diesem Sinne wäre es für einen effektiven Rechtsschutz der Betroffenen am besten, wenn der Zugang ohne jegliche Beschränkungen gewährt und § 12c AsylG-E gestrichen wird.

Falls § 12c AsylG-E beibehalten wird, sollten die Spielräume von Art. 12 Abs. 4 und 5 AufnahmeRL bei der Ausgestaltung des Zugangs besser genutzt werden. Um den Zugang von Familienangehörigen, Rechtsbeiständen, Berater*innen und Mitarbeitenden von Nichtregierungsorganisationen möglichst

⁴⁰ Laura Hilb, „Effektiver Zugang zu Recht“, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, S.4, https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/publikationen/BeilageAM17_7-8_web_fin.pdf.



umfassend zu garantieren, wäre es sinnvoll, wenn der Gesetzgeber das Ziel eines möglichst uneingeschränkten Zugangs ausdrücklich in die deutsche Gesetzgebung aufnimmt und den Ausnahmecharakter von Zugangsbeschränkungen deutlich hervorhebt.

Amnesty International empfiehlt deshalb, §§ 12c, 70 Abs. 3 S. 3 AsylG, §§ 14a Abs. 4, 15a Abs. 6 AufenthG-E zu streichen und den Zugang zu Hafteinrichtungen, Orten des Screenings und anderen Aufnahmeeinrichtungen damit ohne jegliche Beschränkungen zu gewähren.

Alternativ sollte das Ziel eines möglichst uneingeschränkten Zugangs ausdrücklich in §§ 12c AsylG-E, 14a Abs. 4 und 15a Abs. 6 AufenthG-E aufgenommen und der Ausnahmecharakter von Zugangsbeschränkungen deutlicher hervorgehoben werden. Insbesondere bei der Umsetzung von Art. 12 Abs. 4 AufnahmeRL und dem Zugang zu Hafteinrichtungen sollte durch detailliertere Regelungen für mögliche Zugangsbeschränkungen sichergestellt werden, dass solche Beschränkungen nur in absoluten Ausnahmefällen erfolgen sollten.

G) SCREENINGVERFAHREN

INHALT DER NEUREGELUNGEN

Mit der neu geschaffenen Screening-VO wird ein verpflichtendes Screeningverfahren für alle Personen geschaffen, die beim unbefugten Überschreiten an der Außengrenze aufgegriffen werden („Screening an der Außengrenze“, Art. 5 Screening-VO, § 14a AufenthG-E), bzw. sich unbefugt im Inland aufhalten, wenn vorher noch kein Screening durchgeführt wurde („Inlandsscreening“, Art. 7 Screening-VO, § 15a AufenthG-E). Die Zuständigkeit für die vorläufige Vulnerabilitätsprüfung im Außengrenzscreening soll grundsätzlich bei der Bundespolizei liegen (§ 71 Abs. 3 Nr. 9 AufenthG-E), beim Inlandsscreening bei den Länderpolizeien, wobei sich zusätzlich eine Öffnungsklausel findet, § 71 Abs. 4a AufenthG-E. Die vorläufige Gesundheitskontrolle soll durch die Landesgesundheitsbehörden erfolgen, § 71 Abs. 4b AufenthG-E. Die §§ 14a, 15a AufenthG-E normieren zudem verschiedene Möglichkeiten zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit und zur Inhaftierung. Ein Rechtsbehelf gegen die Feststellung in einer das Screeningverfahren abschließenden Entscheidung („Screeningentscheidung“) ist im AufenthG-E nicht vorgesehen.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Zu den Möglichkeiten der Einschränkung der Bewegungsfreiheit und Inhaftierung wird auf Abschnitt E der Stellungnahme verwiesen. Für die Möglichkeit der Beschränkung des Zugangs wird auf Abschnitt F der Stellungnahme verwiesen.

Da in der Screeningentscheidung Feststellungen getroffen werden, die erhebliche Auswirkungen auf die Rechte Betroffener haben können, wie beispielsweise die Zuweisung ins Grenzverfahren, Altersfeststellungen und vorläufige Vulnerabilitätsprüfungen, sollte im AufenthG der gegen die Screeningentscheidung statthafte **Rechtsbehelf** ausdrücklich normiert werden, um für Rechtsklarheit und –sicherheit zu sorgen.⁴¹

Auffällig ist, dass im Vergleich zum Referentenentwurf aus dem Oktober 2024 eine Regelung zu Überprüfungen an der Binnengrenze (§ 14b AufenthG-E a.F.) fehlt. Aus Sicht von Amnesty International war die Regelung in § 14b AufenthG-E a.F. europarechtswidrig⁴², so dass die Streichung grundsätzlich zu

⁴¹ Wiebke Judith und Sophie Scheytt: Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt IV 2., S. 324.

⁴² Laut § 14b AufenthG-E a.F. soll zwar grundsätzlich bei Aufgriffen an den Binnengrenzen das Inlandsscreening angewendet werden, im Falle von Grenzkontrollen sollte die Einreise während der Überprüfung jedoch nicht gestattet werden. Zu dieser Fiktion der Nicht-Einreise stand in der damaligen Gesetzesbegründung: „Ergänzend hierzu bestimmt die Regelung, dass die Grenzbehörde im Rahmen von Binnengrenzkontrollen unmittelbar an der Binnengrenze festgestellten Ausländern während des Screeningverfahrens die Einreise in das Bundesgebiet nicht gestatten darf. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die Grenzbehörde die Betroffenen nach Abschluss des Screeningverfahrens weiterhin nach § 15 Absatz 1 zurückweisen kann und nicht auf die Instrumente der Zurück- oder Abschiebung zurückgreifen muss.“ (S. 102 Referentenentwurf a.F.) Dies passt jedoch nicht zu den Vorgaben der Screening-Verordnung, welche in ihrem Erwägungsgrund 21 festhält: „Unbeschadet der Vorschriften für Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten [...] sollte die Überprüfung von Drittstaatsangehörigen, die beim unbefugten Überschreiten dieser Binnengrenzen aufgegriffen wurden, an denen die Kontrollen noch nicht aufgehoben wurden, den in dieser Verordnung festgelegten Vorschriften für die Überprüfung innerhalb des Hoheitsgebiets



begrüßen ist. Allerdings sollte gerade angesichts der derzeit stattfindenden **europarechtswidrigen Zurückweisungen Asylsuchender an den deutschen Binnengrenzen**⁴³ unbedingt in § 15a AufenthG-E eine entsprechende Klarstellung aufgenommen werden, dass an den deutschen Binnengrenzen Art. 7 Abs. 1 ScreeningVO (Inlandsscreening) und nicht Art. 5 ScreeningVO (Außengrenzscreening) Anwendung findet.

Bereits im Juli 2024 hat Amnesty International gemeinsam mit 26 Organisationen gefordert, dass die **Zuständigkeit** bei der vorläufigen Vulnerabilitätsprüfung im Screeningverfahren nicht bei der Polizei liegen sollte (Art. 2 Nr. 10 i.V.m Art. 12 Abs. 3 Screening-VO).⁴⁴ Amnesty International fordert daher, den § 71 Abs. 3 Nr. 9 und Abs. 4a AufenthG-E entsprechend zu überarbeiten. Zusätzlich haben die oben genannten Organisationen bereits im Juli 2024 darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung der vorläufigen Vulnerabilitätsprüfung im Screeningverfahren (Art. 12 Screening-VO) eines klaren bundesgesetzlichen Rahmens bedarf.⁴⁵ Für die konkrete Ausgestaltung der Vulnerabilitätsprüfung und den notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Vulnerabilitäten insgesamt wird auf die Stellungnahmen von Handicap International, der Kinderrechtsorganisationen sowie der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e.V. (BAfF) verwiesen.

Amnesty International empfiehlt dringend, die Zuständigkeitsregeln für die Vulnerabilitätsprüfung zu überarbeiten und sicherzustellen, dass diese nicht durch die Bundespolizei bzw. die Länderpolizeien vorgenommen wird.

Zusätzlich sollte ein bundesgesetzlicher Rahmen für die Ausgestaltung der vorläufigen Vulnerabilitätsprüfung geschaffen werden. Außerdem sollte im Sinne des Rechtsstaatsprinzips und der Rechtssicherheit explizit ein Rechtsbehelf für das Screeningverfahren normiert werden. In § 15a AufenthG-E sollte eine Klarstellung aufgenommen werden, dass an den Binnengrenzen stets ein Inlandsscreening (und kein Außengrenzscreening nach § 14a AufenthG-E) stattfinden muss.

und nicht den Vorschriften für die Überprüfung an der Außengrenze entsprechen.“ Für das Screening im Inland (Art. 7 ScreeningVO) ist jedoch keine Anwendung der Fiktion der Nicht-Einreise (Art. 6 Screening-VO) vorgesehen, die sich explizit nur auf das Screening an den Außengrenzen bezieht.

⁴³ VG Berlin, Beschluss der 6. Kammer vom 2. Juni 2025 - 6 L 191/25, 6 L 192/25 und 6 L 193/25.

⁴⁴ Zivilgesellschaftliche Prioritäten für die gesetzliche Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Deutschland, Juli 2024, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2024-07/Deutschland-Gemeinsames-Europaeisches-Asylsystem-GEAS-Reform-Statement-zivilgesellschaftliche-Organisationen-Juli-2024.pdf>, S.3f.

⁴⁵ Vgl. ebd.



H) SICHERE DRITTSTAATEN, §§ 26a, 27 ASYLG-E

INHALT DER NEUEN REGELUNGEN

Die Voraussetzungen für „sichere Drittstaaten“ werden erheblich abgesenkt (Art. 59 AVVO). Zukünftig können „sichere Drittstaaten“ sowohl auf Unionsebene (Art. 60 AVVO) als auch auf nationaler Ebene (Art. 64 AVVO) bestimmt werden. In Deutschland werden sichere Drittstaaten bisher gem. § 26a Abs. 2 AsylG durch Anlage I zum AsylG bestimmt. Mit den §§ 26a, 27 AsylG-E soll ein neues Verfahren eingeführt werden. Während die Bestimmung „sicherer Drittstaaten“ im Kontext des Asylrechts nach Art. 16a Abs.1 GG weiterhin im Gesetzgebungsverfahren erfolgen soll (Art. 16a Abs. 2 GG), sollen sichere Drittstaaten im Sinne des europäischen Rechts für den internationalen Schutz zukünftig per Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden können, § 27 AsylG-E. Nach § 29 Nr. 3 bzw. Nr. 4 AsylG-E soll ein Asylantrag einer Person, die über einen sicheren Drittstaat eingereist ist, als unzulässig abgewiesen werden.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Amnesty International hat die Absenkung der Standards für „sichere Drittstaaten“ in Art. 59 AVVO deutlich kritisiert und hält diese für völkerrechtswidrig.⁴⁶

Zudem sollte aus Sicht von Amnesty International die Bestimmung „sicherer Drittstaaten“ unbedingt einheitlich und im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erfolgen. Zunächst lassen sich verfassungsrechtliche Bedenken anführen, die nahelegen, dass eine gezielte Umgehung des Art. 16a GG beabsichtigt sein könnte.⁴⁷ Außerdem ist die Gesetzesbegründung zur Einführung zweier unterschiedlicher Verfahren nicht überzeugend (S. 109 des Gesetzentwurfes). Das Bundesministerium des Innern führt aus, dass eine eigenständige Regelung erforderlich sei, weil die Voraussetzung zur Bestimmung sicherer Drittstaaten in Art. 59 AVVO inhaltlich nicht vergleichbar sei mit sicheren Staaten nach Art.16a GG. Der Wortlaut von Art. 64 Abs. 1 AVVO bestimmt jedoch eindeutig, dass die nationalen Listen *optional* sind („können“). In diesem Sinne ist eine nationale Liste überhaupt nicht erforderlich, wie fälschlicherweise in der Gesetzesbegründung auf S. 109 angeführt. Art. 64 AVVO macht auch keine Vorgaben für die Mitgliedstaaten, in *welchem Verfahren* „sichere Drittstaaten“ auf nationaler Ebene festgelegt werden sollten. Zwei unterschiedliche nationale Verfahren (einmal durch Rechtsverordnung für internationalen Schutz und einmal im Gesetzgebungsverfahren für Asylberechtigte nach Art. 16a GG) sind aus Sicht von Amnesty International sinnwidrig. Durch die neuen Verfahrensformen wird ohnehin bereits ein Verfahrenslabyrinth geschaffen, das mit einer Einführung von unterschiedlichen Verfahren zur Bestimmung sicherer Drittstaaten nochmals zusätzlich und unnötig komplexer würde. Ein zweigeteiltes Verfahren zur Bestimmung „sicherer Drittstaaten“ in Deutschland würde nämlich insgesamt bedeuten, dass Staaten zukünftig auf drei verschiedenen Listen als „sicher“ eingestuft werden könnten:

1. auf EU-Ebene
2. nach § 26a AsylG-E
3. nach § 27 AsylG-E.

Diese Lösung widerspricht auch den Harmonisierungsbemühungen der gesamten EU-Asylrechtsreform. Es wäre dann zukünftig denkbar, dass derselbe Drittstaat für einen Asylsuchenden auf der einen Seite als sicher und auf der anderen Seite als unsicher gewertet werden müsste - mit fatalen Folgen für den Rechtsschutz gegen unterschiedliche Ablehnungsentscheidungen mit unterschiedlichen Fristenregelungen. Mit der zu erwartenden Unübersichtlichkeit durch drei verschiedene Listen setzt sich die Gesetzesbegründung nicht auseinander.

⁴⁶ Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt III 2., S.322, Gemeinsamer Appell an die Bundesregierung zu ihrer Position zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Keine Kompromisse auf Kosten des Flüchtlingsschutzes, Mai 2023, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/gemeinsames-europaeisches-asylsystem-geas-statement-fluechtlingsschutz>.

⁴⁷ So auch Rhea Nachtigall, Die List(e) mit den „kleinen sicheren Herkunftsstaaten“: Zur verfassungswidrigen Idee, unter dem Deckmantel des Unionsrechts weitere Staaten als „sicher“ einzustufen, VerBlog, 06.09.2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-liste-mit-den-kleinen-sicheren-herkunftsstaaten>; auch Daniel Thym spricht von einem „prozessualen Restrisiko“, Europäisches Asylrecht auf der Überholspur. Zur Option einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsländer, ZRP 2020, 52.



Aus Sicht von Amnesty International sollte außerdem unbedingt an einer Festlegung „sicherer Drittstaaten“ im Gesetzgebungsverfahren festgehalten werden. Die öffentlichen Debatten in Bundestag und Bundesrat und die Stellungnahmen von Fachverbänden sind wichtig, um Transparenz und fachliche Expertise zu gewährleisten. Das zeigen nachweislich die Debatten um die Bestimmung „sicherer Herkunftsländer“ im Bundestag, bei der die Einstufung mehrfach scheiterte - maßgeblich waren dabei neben der Zivilgesellschaft auch kritische Stimmen im Bundestag und Bundesrat.⁴⁸ Angesichts der Debatten und Abstimmungen der letzten Jahre liegt hier nahe, dass Sachverstand und Kritik aus Zivilgesellschaft, Bundestag und Bundesrat zukünftig nicht mehr relevant sein sollen.

Zudem sollte im Fall einer ausreichenden Verbindung zu einem „sicheren Drittstaat“ keine Unzulässigkeitsentscheidung erfolgen. Gem. Art. 38 Abs. 1 lit. b AVVO bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, ob bei einer ausreichenden Verbindung zu einem „sicheren Drittstaat“ eine Unzulässigkeitsentscheidung oder eine andere Form der Entscheidung erfolgen soll. Das bedeutet, dass die Regelung des § 29 Nr. 4 AsylG-E für den deutschen Gesetzgeber *optional* ist. Durch die erhebliche Ausweitung der Unzulässigkeitsgründe und die Absenkung der Voraussetzungen für „sichere Drittstaaten“ besteht die Gefahr, dass zukünftig ein Großteil der Entscheidungen in Asylverfahren keine Entscheidungen in der Sache beinhalten. Die Ablehnung von Asylanträgen als unzulässig hat für Betroffene enorme Auswirkungen, wie bspw. verkürzte Rechtsmittelfristen (§ 36 Abs. 2 AsylG-E). Deshalb sollte § 29 Nr. 4 AsylG-E gestrichen werden.

Aus Sicht von Amnesty International kann auf die nationale Bestimmung „sicherer Drittstaaten“ für internationalen Schutz vollständig verzichtet werden, weil eine Bestimmung bereits auf EU-Ebene erfolgt.

Falls weiterhin eine Bestimmung auf nationaler Ebene erfolgt, appelliert Amnesty International eindringlich an den Gesetzgeber, § 27 AsylG-E zu streichen. Die „sicheren Drittstaaten“ sollten für den internationalen Schutz und Art. 16a GG unbedingt weiter *einheitlich* und zwar im ordentlichen *Gesetzgebungsverfahren* und keinesfalls auf Verordnungsebene bestimmt werden.

Zudem sollte § 29 Nr. 4 AsylG-E gestrichen werden.

⁴⁸ Siehe bspw. zur gescheiterten Einstufung von Georgiens, der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko, der Tunesischen Republik als sichere Herkunftstaaten: Stellungnahme Amnesty International zu dem Entwurf eines x-ten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes, Juli 2018, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-07/Amnesty-Stellungnahme-Sichere-Herkunftslaender-Deutschland-Algerien-Marokko-Tunesien-Georgien-Juli-2018.pdf>. Entsprechende Vorhaben sind in den letzten Jahren mehrfach im Bundestag gescheitert, siehe für einen Überblick bspw. Tagesschau, „Keine Mehrheit für sichere Herkunftstaaten“, September 2018, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/herkunftslaender-bundesrat-101.html>.



I) SICHERE HERKUNFTSLÄNDER, §§ 29A, 29B ASYL-G-E

INHALT DER NEUEN REGELUNGEN

Die Voraussetzungen für „sichere Herkunftsländer“ wurden auf europäischer Ebene erheblich gesenkt, Art. 61 AVVO. So sollen zukünftig Länder auch dann als „sicher“ eingestuft werden können, wenn Teilgebiete unsicher sind oder das Land zumindest für bestimmte Personengruppen nicht sicher ist. Zukünftig können „sichere Herkunftsländer“ sowohl auf europäischer Ebene (Art. 61 Abs. 2, Art. 62 AVVO, § 29b AsylG-E) als auch auf nationaler Ebene bestimmt werden (Art. 61 Abs. 2, Art. 64 AVVO, § 29a AsylG-E).

Die Bestimmung sicherer Herkunftsländer erfolgt nach derzeit geltender Rechtslage im Gesetzgebungsverfahren, Art. 16a Abs. 3 GG, § 29a AsylG. Parallel zum GEAS-Anpassungsgesetz berät der Bundestag allerdings bereits am Donnerstag, 10. Juli 2025, in erster Lesung den von den Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD angekündigten Gesetzentwurf „zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und zur Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam“. So soll bereits vor Juni 2026 eine Bestimmung sicherer Herkunftsländer für den internationalen Schutz per Rechtsverordnung erfolgen.⁴⁹

Ab Juni 2026 soll nach dem GEAS-AnpassungsG die Bestimmung sicherer Herkunftsländer auf nationaler Ebene für die Asylberechtigung nach Art. 16a GG (§ 29a Abs. 3 AsylG-E, Art. 16a Abs. 3 GG) weiterhin im Gesetzgebungsverfahren erfolgen, die nationale Bestimmung für den internationalen Schutz soll jedoch zukünftig per Rechtsverordnung ohne Einbindung von Bundesrat oder Bundestag erfolgen, § 29b AsylG-E.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Amnesty International lehnt das Konzept der „sicheren Herkunftsländer“ sowie die auf europäischer Ebene vorgenommene Ausweitung des Konzeptes vollumfänglich ab.⁵⁰ Die Einstufung bestimmter Teilgebiete als „sicher“ widerspricht zudem der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so dass davon auf deutscher Ebene kein Gebrauch gemacht werden sollte.⁵¹ Hinsichtlich der weiteren Kritikpunkte wird auf die vorherigen Ausführungen zu „sicheren Drittstaaten“ verwiesen. Auch für „sichere Herkunftsländer“ ist die Gesetzesbegründung (S. 111) nicht überzeugend. Insbesondere geht die Begründung ohne weitere Ausführungen von einer Erforderlichkeit einer Regelung aus. Wie bei den sicheren Drittstaaten setzt sich auch bei den sicheren Herkunftsländern die Gesetzesbegründung nicht mit der zu erwartenden Unübersichtlichkeit und den rechtlichen Wirkungen drei unterschiedlicher Listen auseinander.

Entsprechend der Ausführungen zu „sicheren Drittstaaten“ sollte auch bei den „sicheren Herkunftsländern“ für den internationalen Schutz auf eine nationale Liste vollständig verzichtet werden, da bereits eine europäische Liste existiert und eine nationale Liste nach Art. 64 AVVO *optional* ist. Die Bestimmung „sicherer Herkunftsländer“ auf nationaler Ebene kann sich deshalb auf Fälle des Art. 16a GG beschränken. Falls dennoch eine nationale Liste für internationalen Schutz eingeführt werden sollte, so sollte diese unbedingt im Wege des Gesetzgebungsverfahrens und keinesfalls durch Rechtsverordnung bestimmt werden.

⁴⁹ Eine Beratung des Gesetzentwurfs „zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und zur Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam“ im Bundestag ist für den 10. Juli 2025 angesetzt, vgl.: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw28-de-sichere-herkunftsstaaten-1097000>; Zu den verfassungsrechtlichen Zweifeln an dem geplanten Vorhaben: Stellungnahme des Bundesverbandes der AWO zum geplanten Gesetzesvorhaben der Fraktion CDU/CSU und SPD zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung vom 11.06.2025, abrufbar unter: <https://awo.org/position/bestimmung-sichererer-herkunftsstaaten/>, ebenso kritisch: Dr. Max Kolter, Sichere Herkunftsländer per Verordnung?, LTO, 04.06.2025, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/migration-politik-wende-sichere-herkunftsstaaten-per-verordnung>.

⁵⁰ Jeder einzelne Asylantrag muss in einem fairen und effektiven Verfahren geprüft werden. Dieser völkerrechtlichen Anforderung steht das Konzept „sicherer Herkunftsstaaten“ entgegen, das eine sorgfältige und unvoreingenommene Einzelfallprüfung gerade nicht beabsichtigt. Durch die Vermutung der Sicherheit wird die Beschleunigung im Asylverfahren durch die regelmäßige Ablehnung eines Antrags als „offensichtlich unbegründet“ beabsichtigt. Die sich daran anschließende Rechtsfolge des verkürzten Rechtswegs kann zu einer unterschiedlichen Behandlung von Flüchtlingen aufgrund des Herkunftslandes führen, die nach Artikel 3 GFK explizit verboten ist. Die Genfer Flüchtlingskonvention kennt das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ nicht. Das Konzept des „sicheren Herkunftsstaates“ erhöht die Gefahr, dass der Schutzbedarf einer Person nicht erkannt wird und sie in die Verfolgung abgeschoben wird. Dazu ausführlich: Stellungnahme Amnesty International zu dem Entwurf eines x-ten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes, Juli 2018, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-07/Amnesty-Stellungnahme-Sichere-Herkunftslander-Deutschland-Algerien-Marokko-Tunesien-Georgien-Juli-2018.pdf>.

⁵¹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93.



Aus Sicht von Amnesty International sollte auf die nationale Bestimmung „sicherer Herkunftsländer“ für internationalen Schutz vollständig verzichtet werden, weil eine Bestimmung bereits auf EU-Ebene erfolgt.

Falls weiterhin eine Bestimmung auf nationaler Ebene erfolgt, appelliert Amnesty International eindringlich an den Gesetzgeber, § 29b AsylG-E zu streichen. Die „sicheren Herkunftsländer“ sollten für den internationalen Schutz und Art. 16a GG unbedingt weiter *einheitlich* bestimmt werden, und zwar im ordentlichen *Gesetzgebungsverfahren* und keinesfalls auf Verordnungsebene.

J) ASYLVERFAHRENSBERATUNG UND RECHTSAUSKUNFT DURCH DAS BAMF § 12a ASYLG, § 12b ASYLG-E

INHALT DER NEUREGELUNG

Vor knapp zwei Jahren wurde in Deutschland die sog. „Asylverfahrensberatung“ nach § 12a AsylG eingeführt, die perspektivisch eine flächendeckende Beratung von Menschen im Asylverfahren sicherstellen soll. Durch die beschlossenen EU-Asylrechtsverschärfungen soll zukünftig zwischen „Auskunft“, „Beratung“ und „Vertretung“ im Asylverfahren differenziert werden (Art. 15 ff. AVVO), wobei der Begriff der „Rechtsberatung“ nicht definiert ist, was erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Begriffen verursacht.⁵² Die Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG soll nach dem Gesetzentwurf in unveränderter Form beibehalten werden. Nach der Neuregelung des § 12b AsylG-E wird Asylsuchenden zukünftig zusätzlich auf ihr Ersuchen hin im Asylverfahren und im Verfahren zur Bestimmung des zuständigen EU-Mitgliedstaates für die Durchführung des Asylverfahrens unentgeltliche Rechtsauskunft gemäß Art. 16 AVVO und Art. 21 AMMVO⁵³ gewährt.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Amnesty International begrüßt, dass an der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG in unveränderter Form festgehalten wird.

Die durch die Wohlfahrtsverbände angebotene behördenunabhängige, individuelle Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG beinhaltet unentgeltliche Rechtsauskunft sowie auch Rechtsberatung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz.⁵⁴ Dieses Angebot trägt zu fairen, rechtsstaatlichen und effizienten Asylverfahren bei.⁵⁵ Angesichts der weitreichenden und tiefgreifenden Änderungen durch die GEAS-Reform mit erheblichen Auswirkungen auf die Betroffenen ist aus Sicht von Amnesty International mit einem erhöhten Auskunfts- und Beratungsbedarf zu rechnen. Vor diesem Hintergrund ist der bedarfsgerechte Ausbau der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung sowie der besonderen Rechtsberatung für queere und weitere vulnerable Antragstellende notwendig.

Amnesty International empfiehlt daher, die unabhängige Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG bedarfsgerecht auszubauen.

⁵² Wiebke Judith und Sophie Scheytt: Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt IV 1., S.323.

⁵³ Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement (AMMVO).

⁵⁴ Deshalb richtig ist es, dass der Haushaltsentwurf der Bundesregierung für das laufende Jahr 2025, welcher am 8. Juli 2025 in den Bundestag eingebracht wird, Ausgaben für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (AVB) in Höhe von 25 Millionen Euro vorsieht, vgl.: BT-Drucksache 21/500, S. 58, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/005/2100500.pdf>. Insoweit ist allerdings weiterhin hervorzuheben, dass die vorgesehene Summe von 25 Mio. weit unter dem Bedarf für die Durchführung von AVBs zurückliegt, vgl. Der Paritätische, Stellungnahme zu Haushalt 2025 - Auswirkungen im Bereich Flucht und Migration, 24.07.2024, abrufbar unter: <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/haushalt-2025-auswirkungen-im-bereich-flucht-und-migration-sowie-aenderungen-im-migrationsrecht-durch-die-wachstumsinitiative/>.

⁵⁵ Siehe beispielsweise: BAGFW: „Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens“, November 2017, abrufbar unter: https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2017/2017-11-14_Unabhaengige_Asylverfahrensberatung.pdf.



K) MONITORINGMECHANISMUS

INHALT DER NEUREGELUNGEN

In der ScreeningVO wurde auf europäischer Ebene die Pflicht zur Einführung eines neuen Monitoringmechanismus für das Screening- und Grenzverfahren normiert (Art. 10 Abs. 2 UA 4 Screening-VO, Art. 43 Abs. 4 AVVO). In Deutschland müssten das Deutsche Institut für Menschenrechte und/oder die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter entweder *vollständig* mit dieser Aufgabe beauftragt oder zumindest *einbezogen* werden.⁵⁶ Auch Nichtregierungsorganisationen können einbezogen werden.⁵⁷ Der vorliegende Gesetzentwurf enthält keinerlei Regelungen zum Monitoringmechanismus. Anders als in dem Referentenentwurf aus Oktober 2024 finden sich nun nicht einmal in der Gesetzesbegründung entsprechende Ausführungen zur Ausgestaltung des Monitoringmechanismus.

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Das neue Erfordernis eines unabhängigen Menschenrechts-Monitorings ist eine der wenigen positiven Regelungen der Reform. Angesichts der massiven Menschenrechtsverletzungen an den EU-Außengrenzen braucht es starke Überwachungsmechanismen, um diesen etwas entgegenzusetzen zu können. Auch auf Deutschland kommen mit dem Wechsel vom Flughafenverfahren zum neuen Außengrenzscreening und -grenzasylverfahren große Veränderungen zu. Um hier für menschenrechtskonforme Bedingungen zu sorgen, braucht es ein starkes Monitoring.⁵⁸ So kann die deutsche Umsetzung auch Vorbild für andere EU-Länder sein. Dabei ist wichtig, die in der Verordnung geregelten Aufgaben des Monitoringmechanismus vollumfänglich umzusetzen. Diese umfassen zum einen die Überwachung der Einhaltung von Unionsrecht und Völkerrecht, einschließlich der Europäischen Grundrechtecharta. Darunter fällt nach dem Wortlaut der Screening-VO u.a. eine Überwachung des Zugangs zum Asylverfahren, des Grundsatzes der Nichtzurückweisung (Refoulement-Verbot), des Kindeswohls und die entsprechenden Vorschriften über die Inhaftnahme. Zum anderen hat Deutschland mit dem Monitoringmechanismus einen Beschwerdemechanismus zu etablieren. Es sollte durch *gesetzliche* Regelungen sichergestellt werden, dass der Mechanismus unabhängig ist, vor allem hinsichtlich der Wahrnehmung der Aufgaben, der Auswahl der Mitarbeitenden und der Finanzierung. Art. 10 Abs. 2 UA 4 S. 1 Screening-VO sieht nicht ohne Grund vor, dass die Mitgliedstaaten „*angemessene Garantien*“ einführen *müssen*, um die Unabhängigkeit des Monitoringmechanismus zu gewährleisten. Es erscheint zweifelhaft, ob eine bloß exekutive Umsetzung, etwa durch eine Rechtsverordnung oder gar im Erlasswege, dieser Anforderung genügen kann.

Die in Art. 10 Abs. 2 UA 3 Screening-VO geregelte Befugnis des Überwachungsmechanismus, jährliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abzugeben, sollte gesetzlich dahingehend konkretisiert werden, dass die Monitoringstelle mindestens jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit, Erkenntnisse und Empfehlungen an den Deutschen Bundestag abgibt und die Bundesregierung hierzu Stellung nimmt. Nur dann ist eine wirkliche Auseinandersetzung mit den Empfehlungen sichergestellt. Art. 10 Abs. 2 UA 4 Screening-VO sieht die enge Zusammenarbeit der nationalen Monitoringstellen mit einschlägigen Nichtregierungsorganisationen sowie den nationalen Datenschutzbehörden und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten vor. Für diesen Austausch sollte ein bundesweites Konsultativforum eingerichtet werden. Bezüglich der Abschiebungsbeobachter*innen wurden mit den sie begleitenden Foren („Flughafenforen“) gute Erfahrungen gemacht und sie können entsprechend als Modell übernommen werden. Dies hätte den Vorteil, dass in unmittelbarem Austausch der fachlich kompetenten Akteure entstehende Probleme beim Menschenrechtsschutz direkt angesprochen, diskutiert und idealerweise gelöst werden können. Die Rahmenbedingungen dieses Konsultativforums sollten ebenfalls gesetzlich geregelt werden.

Amnesty International fordert deshalb, dass die Rahmenbedingungen für einen effektiven Monitoringmechanismus gesetzlich verankert werden. Dazu gehören Garantien für die Unabhängigkeit des Monitoringmechanismus sowie die Wahrnehmung der Aufgaben, der Auswahl der Mitarbeitenden und die

⁵⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme - Der unabhängige Monitoring-Mechanismus im reformierten GEAS, Juli 2024, abrufbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/der-unabhaengige-monitoring-mechanismus-im-reformierten-gemeinsamen-europaeischen-asylsystem-geas>.

⁵⁷ Vgl. ebd.

⁵⁸ Vgl. ebd.



Finanzierung. Zusätzlich sollten die Rahmenbedingungen eines zivilgesellschaftlichen Konsultativforums und eine jährliche Berichtspflicht gesetzlich normiert werden.

L) LEISTUNGSKÜRZUNGEN, § 1a ASYLBLG-E

INHALT DER NEUREGELUNGEN

Im Oktober 2024 wurde im Rahmen des „Sicherheitspakets“ ein vollständiger Leistungsausschluss nach zwei Wochen für Personen im Dublin-Verfahren eingeführt. Dieser tritt ein, wenn die Abschiebung einer schutzsuchenden Person in einen anderen EU-Mitgliedstaat, der für die Durchführung ihres Asylverfahrens zuständig ist oder ihr internationalen Schutz gewährt hat, rechtlich und tatsächlich möglich ist, § 1 Abs. 4 AsylbLG.

Zusätzlich soll nun im Rahmen der Umsetzung der GEAS-Reform für Personen, die über einen Flughafen oder einen Hafen einreisen wollen und denen die Einreise nicht gestattet ist, ein vollständiger Leistungsausschluss nach zwei Wochen möglich sein, § 1 Abs. 4 AsylbLG-E. Laut Gesetzesbegründung sei die Änderung zur besseren Differenzierung notwendig (S. 155 f. Gesetzentwurf). Diese Personengruppe würde sich bspw. im Rückkehrgrenzverfahren befinden.

Darüber hinaus soll die Gewährung von Leistungen davon abhängig gemacht werden, ob die Leistungsberechtigten sich tatsächlich in den ihnen zugewiesenen Unterbringungszentren aufhalten und ihren Mitwirkungspflichten und etwaigen Meldepflichten nachkommen.

Bei einem unerlaubten Verlassen der Einrichtung oder einem Verstoß gegen etwaige Meldepflichten, erhalten diese nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft, einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege, wobei diese als Sachleistungen erbracht werden sollen, §§ 47a Abs. 2, § 68 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 S. 1 AsylG-E, § 1a Abs. 8 AsylG-E.

Darüber hinaus sollen zukünftig Leistungskürzungen nach § 1a Abs. 7 AsylbLG-E angeordnet werden, wenn eine Person durch ihr Verhalten die Ordnung in der Aufnahmeeinrichtung schwerwiegend beeinträchtigt oder in diesen Einrichtungen Personen bedroht oder sich gewalttätig verhalten haben. Die Leistungskürzung soll für maximal zwei Monate erfolgen und muss „hinreichend begründet und verhältnismäßig“ sein. Laut Gesetzesbegründung könnte ein Referenzpunkt die jeweilige Hausordnung der Einrichtung sein und solche Verstöße gegen jene Regelungen, die der gemeinsamen Sicherheit dienen und für die Ordnung in der Einrichtung entscheidende Bedeutung haben (S. 154 des Gesetzentwurfs).

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Aus Sicht von Amnesty International sollte das Asylbewerberleistungsgesetz vollständig abgeschafft und die Betroffenen in das reguläre Sozialleistungssystem eingegliedert werden.⁵⁹ Bereits jetzt gewährt das AsylbLG kein verfassungsrechtlich gebotenes Existenzminimum.⁶⁰

Weitere Leistungskürzungen oder gar ein kompletter Leistungsausschluss sind deshalb erst recht menschenrechtswidrig. Selbiges gilt für den bereits im Rahmen des Sicherheitspaketes beschlossenen Leistungsausschluss nach § 1 Abs. 4 AsylbLG, der offensichtlich gegen Art. 23 Abs. 4 S. 3 der AufnahmeRL

⁵⁹ Gemeinsames Statement von 154 Organisationen: Die Menschenwürde gilt für alle – auch für Geflüchtete! Gegen sozialrechtliche Verschärfungen und für die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes, Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/deutschland-asylbewerberleistungsgesetz-abschaffen-appell-154-organisationen>.

⁶⁰ Amnesty International, Submission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) of Germany's combined 23rd to 26th periodic reports under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), November 2023, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2023-11/Amnesty-Bericht-Rassismus-Ueberpruefung-UN-Ausschuss-November-2023.pdf>, S.20.



verstößt.⁶¹ Die Menschenwürde und das Sozialstaatsprinzip garantieren ein menschenwürdiges Existenzminimum - für alle Menschen.⁶²

Die neu geschaffenen Abs. 7, 8 und 9 des § 1a AsylbLG-E verfestigen das Prinzip der Sachleistung weiter, da sie einen Verweis auf § 1a Abs. 1 AsylbLG enthalten, der in Satz 4 die Gewährung von Sachleistungen als „Soll-Vorschrift“ normiert. Amnesty International hält das Prinzip der Sachleistungen für diskriminierend und nicht sinnvoll, weil es entmündigend, teuer, ineffizient und regelmäßig nicht bedarfsdeckend ist. Insbesondere führen Sachleistungen in der Praxis häufig zu weiteren Leistungskürzungen, so dass das menschenwürdige Existenzminimum weiter unterschritten wird.⁶³ Aus den oben genannten Gründen regt Amnesty International deshalb an, das Sachleistungsprinzip vollständig zu streichen.

Auch die Sanktionsmöglichkeiten nach § 1a AsylbLG-E sind nach Auffassung von Amnesty International menschenrechtswidrig. Art. 23 AufnahmeRL bietet keine rechtliche Grundlage für derartige Sanktionen, zudem droht erneut eine Unterschreitung des Existenzminimums.

Zusätzlich sind die normierten Mitwirkungspflichten deutlich zu unbestimmt. Das Bundesverfassungsgericht hat eindeutig festgestellt, dass Leistungskürzungen keinen Strafcharakter haben dürfen und zudem Mitwirkungspflichten und daran anknüpfende Sanktionen verhältnismäßig ausgestaltet sein müssen.⁶⁴ Diesen Anforderungen muss auch eine gesetzliche Neuregelung genügen.

Amnesty International empfiehlt, das AsylbLG vollständig abzuschaffen und die Betroffenen in die regulären Sozialsysteme einzugliedern.

Sofern das AsylbLG beibehalten wird, sollte das Sachleistungsprinzip gestrichen werden. Ebenso sollten die Leistungskürzungen nach § 1a Abs. 7, 8, 9 AsylbLG-E gestrichen werden.

⁶¹ Amnesty International, Pressemitteilung, „Deutschland: Geplantes „Sicherheitspaket“ untergräbt Menschenrechte“, September 2024, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/pressemitteilung/deutschland-geplantes-sicherheitspaket-untergraebt-menschenrechte>, siehe dazu ausführlich: Diakonie Deutschland, Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (Bundestagsdrucksache 20/12805), September 2024, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1019820/32afd91bfc78363ff7fa1f5d33a7ebac/20-4-499.pdf>, Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF), Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 23. September 2024 zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (BT-Drs. 20/12805), Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/12806), abrufbar unter: <https://freiheitsrechte.org/uploads/publications/GFF-Stellungnahme-Gesetzesentwuerfe-Sicherheitspaket.pdf>.

⁶² Amnesty International, Stellungnahme von Amnesty International gem. § 27a BVerfGG im Verfahren 1 BvL 10/10, Juni 2011, abrufbar unter: https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/publikationen/Stellungnahmen/StellungnAI/Al-1BvL10-10_1_.pdf.

⁶³ Amnesty International, „Das Asylpaket II: Menschenrechte in Gefahr“, Dezember 2015, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/2015/12/9/das-asylpaket-ii-menschenrechte-gefahr>; Robert Koch-Institut, Monitoring der Gesundheit und Gesundheitsversorgung geflüchteter Menschen in Sammelunterkünften, Januar 2021, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloads/J/Focus/JoHM_01_2021_Gesundheit_Gefluechteter_RESPOND.pdf?__blob=publicationFile; Amnesty International, Submission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) of Germany's combined 23rd to 26th periodic reports under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), November 2023, abrufbar unter <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2023-11/Amnesty-Bericht-Rassismus-Ueberpruefung-UN-Ausschuss-November-2023.pdf>, S.20; Georg Classen, PRO ASYL, Studie, „Das Asylbewerberleistungsgesetz – Einschränkungen des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum für Geflüchtete: Bedarfsdeckung und Regelsätze nach Asylbewerberleistungsgesetz, Hartz IV und Bürgergeldgesetz“, November 2022, abrufbar unter: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/221108_PA_Stellungnahme_alle_1_236_last.pdf.

⁶⁴ BVerfG v. 5.11.2019, 1 BvL 7/16.



M) EFFEKTIVER RECHTSSCHUTZ

INHALT DER NEUREGELUNGEN

Im Rahmen der GEAS-Reform soll an einigen Stellen der Rechtsschutz von Asylsuchenden weiter eingeschränkt werden.

Im Hauptsacheverfahren wird im Fall einer fehlerhaften oder unterbliebenen **Rechtsbehelfsbelehrung** nach § 74 Abs. 1 S. 4 AsylG-E die Klagefrist des § 58 Abs. 2 S. 1 VwGO von einem Jahr auf drei Monate verkürzt. Parallel soll dies auch für den vorläufigen Rechtsschutz in § 36 Abs. 3 AsylG-E gelten. Begründet wird die Einschränkung des § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO mit dem Beschleunigungsziel der Asylverfahrensverordnung (S. 115, 130 des Gesetzentwurfs). Aus Sicht von Amnesty International stellt die Verkürzung der Jahresfrist eine deutliche Schlechterstellung von Asylsuchenden gegenüber anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahren dar und das insbesondere vor dem Hintergrund, dass Entscheidungen im Asylrecht oft existenziellen Charakter haben.⁶⁵

Mit § 77 Abs. 7 AsylG-E soll eingeführt werden, dass Gerichte in den Fällen, in denen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Antrag als unzulässig abgelehnt hat, auch über die Begründetheit entscheiden können. Eine Zurückverweisung an das Bundesamt soll somit nicht mehr erfolgen. Dass das Gericht in der Sache „**durchentscheiden**“ kann, lehnt Amnesty International ab. Wenn das Gericht eine erstmalige Entscheidung über die Begründetheit des Asylantrags trifft, wird dem Asylsuchenden faktisch eine Instanz zur materiellen Prüfung seines Schutzbegehrens genommen.⁶⁶

Zudem soll in § 78 Abs. 10 Asyl-G eingeführt werden, dass der **Antrag auf das Recht auf Verbleib** nach Art. 68 Abs. 7 der AVVO innerhalb eines Monats bei dem zuständigen Rechtsmittelgericht zu stellen ist. Im Vergleich zum Referentenentwurf von Oktober 2024 stellt diese Regelung eine deutliche Verschlechterung dar. In diesem galt der Antrag auf das Recht auf Verbleib automatisch mit dem Antrag auf Zulassung der Berufung und Revision als gestellt.⁶⁷ Eine zusätzliche Antragsstellung war also nicht nötig. Weiter sollte eine Entscheidung über die Zulassung der Revision dabei stets auch als Entscheidung über das Recht auf Verbleib gelten.⁶⁸ Die damalige Gesetzesbegründung führte als Argumente die Verfahrensökonomie und die Entlastung der Gerichte an.⁶⁹ Amnesty International sieht in dem nun vorliegenden Gesetzentwurf daher einen Rückschritt und empfiehlt zur alten Formulierung zurückzukehren. Nicht nur die Verfahrensökonomie, sondern auch der effektivere Rechtsschutz der Asylsuchenden sprechen dafür.

Darüber hinaus ist ein **Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz im Grenzverfahren** nach § 18a Abs. 4 Satz 1 AsylG-E innerhalb einer Woche nach Zustellung der Entscheidung zu stellen und zu begründen (siehe dazu Abschnitt D der Stellungnahme). Zudem soll die Frist bei fehlerhafter oder unterbliebener Rechtsbehelfsbelehrung abweichend von § 58 Abs. 2 VwGO sogar nur einen Monat betragen, § 18a Abs. 4 S. 4 AsylG-E.

Außerdem fehlt in dem neu geschaffenen **Screeningverfahren** ein Rechtsbehelf zur Überprüfung der Screeningentscheidung, welche u.a. den Verbleib im Grenzverfahren oder das Vorliegen von Vulnerabilitäten feststellt (siehe dazu Abschnitt G der Stellungnahme).

⁶⁵ Siehe für eine ebenso kritische Würdigung der Verkürzung der Rechtsbehelfsfristen auch: ProAsyl - Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, 21.10.2014 S. 14f., abrufbar unter: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2024-10-21_PRO-ASYL-Stellungnahme-GEAS-Umsetzungsgesetz-1.pdf; Dr. Klaus Dienelt - Stellungnahme zur Geplanten Einführung von Entscheidungsfristen durch das GEAS-Anpassungsgesetz, erschienen am 3. November 2024 auf Migrationsrecht.net, abrufbar unter: <https://www.migrationsrecht.net/nachrichten-auslaenderrecht-politik-gesetzgebung/geplante-einfuehrung-von-entscheidungsfristen-durch-das-geas-anpassungsgesetz.html>.

⁶⁶ So forderten bereits im Mai 2023 über 800 Jurist*innen und Rechtsanwält*innen in einem offenen Brief an die Mitglieder der Bundesregierung, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sowie die Ministerpräsident*innen, dass das BAMF die gerichtlichen Verfahren durch eine Prozessabteilung effektiv betreiben muss, so dass die Verschiebung der Exekutive auf die Judikative beendet wird, abrufbar unter: <https://www.rav.de/publikationen/mitteilungen/mitteilung/das-recht-auf-schutz-darf-nicht-abgeschafft-werden-949>.

⁶⁷ Siehe dazu: S. 93 der Gesetzesbegründung zu Nummer 83 zu Buchstabe b des Referentenentwurfs von Oktober 2024, abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwurfe/MI4/RefE-geas_01.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁶⁸ Vgl. ebd.

⁶⁹ Vgl. ebd.



MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Aus Sicht von Amnesty International ist der Rechtsschutz insgesamt unzureichend ausgestaltet. Gerade wenn menschenrechtliche Garantien erheblich eingeschränkt werden, sollten die Fristen entsprechend verlängert werden, der Zugang zu Rechtsberatung ermöglicht und ausgeweitet werden und Kontrollinstanzen nicht wegfallen.

In Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist der Anspruch auf eine wirksame Beschwerdemöglichkeit verankert. Dieser Anspruch ergänzt das in Artikel 6 normierte Recht auf ein faires Verfahren. Art. 13 EMRK soll sicherstellen, dass jede Person, deren in der Konvention garantierten Menschenrechte und Grundfreiheiten möglicherweise verletzt wurden, ihre Rechte im Wege eines Verfahrens vor einem unabhängigen Gericht oder einer unabhängigen Beschwerdestelle durchsetzen kann.⁷⁰ Um wirksam zu sein, muss der Rechtsbehelf geeignet sein, die beanstandete Verletzung zu beheben bzw. eine angemessene Wiedergutmachung zu bieten.⁷¹ Insoweit enthält Art. 13 EMRK in erster Linie eine Verpflichtung an die unterzeichneten Staaten, entsprechende innerstaatliche Rechtsschutzmöglichkeiten zu gewährleisten.⁷² Dieser in Art. 13 EMRK verankerte Anspruch auf eine wirksame Beschwerdemöglichkeit gilt ausnahmslos auch für Asylsuchende.⁷³

Amnesty International empfiehlt daher die Verkürzung der Fristen, sei es im Asylgrenzverfahren oder bei einer fehlerhaften oder unterbliebenen Rechtsbehelfsbelehrung, zu streichen. Gerade im Hinblick auf Art. 13 EMRK scheint fraglich, ob es den betroffenen Personen im Asylgrenzverfahren innerhalb einer Woche möglich ist, einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz zu stellen und diesen zu begründen. Besonders ist hier in den Blick zu nehmen, dass bei einer Kombination von erheblichen Eingriffen in die Freiheit einer Person und Zugangsbeschränkungen Fristen umso länger ausgestaltet sein müssten (siehe dazu Abschnitt D und E der Stellungnahme).

Darüber hinaus sollte ein Rechtsbehelf im AufenthG gegen die Screeningentscheidung aufgenommen werden. Ein effektiver Rechtsschutz i.S.d. Art. 13 EMRK und Art. 19 Abs. 4 GG setzt nämlich voraus, dass sich Betroffene auch gegen die Screeningentscheidung wehren können, da in der Screeningentscheidung Feststellungen getroffen werden, die erhebliche Auswirkungen auf die Rechte Betroffener haben können, wie beispielsweise die Zuweisung ins Grenzverfahren, Altersfeststellungen und vorläufige Vulnerabilitätsprüfungen. Aus Sicht von Amnesty International sorgt daher ein ausdrücklich normierter Rechtsbehelf für Rechtsklarheit und –sicherheit.

Amnesty International fordert die Verkürzung der Jahresfrist in §§ 18a Abs. 4 Satz 4, 36 Abs. 3, 74 Abs. 1 Satz 4 und die Ausweitung der Entscheidungsbefugnisse der Gerichte in § 77 Abs. 7 AsylG-E zu streichen.

Zudem sollte ein Rechtsbehelf im Screeningverfahren in das AufenthG aufgenommen werden.

⁷⁰ European Court of Human Rights - Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights, vom 28. Februar 2025, Rn. 24-31, abrufbar unter: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_13_eng.

⁷¹ EGMR, Urteil vom 26. Oktober 2000, *Kudla gegen Polen* - 30210/96, Rn. 157ff.; EGMR, Urteil vom 4. Juli 2006, *Ramirez Sanchez gegen Frankreich* - 59450/00, Rn. 157ff.

⁷² EGMR, Urteil vom 6. September 1978, *Klass und Andere gegen Deutschland* - 5029/71, Rn. 66 ff.; EGMR, Urteil vom 26. März 1987, *Leander gegen Schweden* - 9248/81, Rn. 77a.

⁷³ EGMR, Urteil vom 28. Mai 1985, *Abdulaziz, Cabales und Balkandali gegen Großbritannien* - 9474/81, Rn. 59 ff.; EGMR - COURTalks/dsCOURs zum Thema Asyl, 2016, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/COURTalks_Asyl_Talk_DEU.



N) AUFNAHMEEINRICHTUNGEN FÜR „SEKUNDÄRMIGRATION“, §§ 44, 47 ASYL-G-E

INHALT DER NEUREGELUNGEN

Gem. § 44 Abs. 1a AsylG-E sollen die Länder zukünftig besondere „Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration“ einrichten. Gem. § 47 Abs. 1b AsylG-E müssen die betroffenen Personen bis zur Entscheidung des Bundesamtes und im Falle einer Ablehnung des Asylantrages bis zu ihrer Ausreise bzw. Abschiebung in der Einrichtung wohnen. Die Verpflichtung betrifft alle Personen, die über einen anderen Mitgliedstaat eingereist sind oder in einem anderen Mitgliedstaat einen gültigen Aufenthaltstitel bzw. Visum erhalten haben oder denen internationaler Schutz gewährt wurde - mit anderen Worten: alle Asylsuchenden in Deutschland, die nicht über den Luft- oder Seeweg direkt aus einem Drittstaat eingereist sind. Eine entsprechende Regelung soll bereits vor Anwendung der neuen europarechtlichen Vorgaben nach § 47a AsylG-E gelten (siehe dazu Abschnitt O der Stellungnahme).

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Gem. § 68 Abs. 1 AsylG-E soll immer dann eine Fluchtgefahr angenommen werden, wenn die betroffene Person über einen anderen Mitgliedstaat eingereist ist, sich dort aufzuhalten hat oder ein gültiges Visum bzw. Aufenthaltstitel oder internationalen Schutz in diesem Mitgliedstaat erhalten hat (so auch Gesetzesbegründung S. 123). Dies hat zur Folge, dass gegenüber diesen Personen stets eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit angeordnet werden kann. Die „geschlossenen Zentren“ sind demnach notwendigerweise mit einer De-Facto Inhaftierung verbunden (siehe zur rechtlichen Begründung der Haft in Konstellationen des § 68 AsylG-E Abschnitt E der Stellungnahme).

Die Kombination von Grenzverfahren und „geschlossenen Zentren“ nach §§ 47, 68 AsylG-E führt in der geltenden Fassung des Entwurfes zu einer umfassenden (de-facto) Inhaftierung aller Schutzsuchenden.

- a) Entweder sind Betroffene aufgrund der erstmaligen Einreise über eine Schengen-Außengrenze im Rahmen des Grenzverfahrens inhaftiert
- b) oder sie sind aufgrund einer „Sekundärmigration“ nach den §§ 47, 68 AsylG-E in entsprechenden Einrichtungen inhaftiert.

Unabhängig von der Art der Einreise und bestehenden Vulnerabilitäten ist eine Inhaftierung von Schutzsuchenden demnach zukünftig der Grundfall. Diese pauschale Inhaftierung aller Schutzsuchender ist klar rechtswidrig. § 47 Abs. 1b AsylG-E sollte deshalb unbedingt gestrichen werden. Sollten etwaige Zentren dennoch beibehalten werden, muss in jedem Fall die automatische Verknüpfung zwischen §§ 47, 68 AsylG-E gestrichen werden, so dass nicht jeder Aufenthalt in „geschlossenen Zentren“ automatisch mit einer Fluchtgefahr und einer Einschränkung der Bewegungsfreiheit nach § 68 AsylG-E und damit zur Inhaftierung im rechtlichen Sinne führt.

Über die völkerrechtlichen Bedenken hinaus ist die Schaffung von „geschlossenen Zentren“ auch auf praktischer Ebene sinnwidrig. Bei 74.583 Ersuchen nach den Dublin-Verordnungen an die Mitgliedsstaaten im Jahr 2024 erfolgte eine tatsächliche Überstellung in 5.827 Fällen.⁷⁴ Bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen führt das Dublin-System lediglich in 1,9% der vom BAMF entschiedenen Fälle zu einem tatsächlichen Zuständigkeitswechsel auf einen anderen Staat.⁷⁵ Es gibt keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür, dass die Inhaftierung Schutzsuchender die Durchführung von Dublinverfahren beschleunigen würde. Die Dysfunktionalität des Dublinsystems lässt sich v.a. mit der unfairen Verantwortungsteilung der Mitgliedstaaten durch das Festhalten am Ersteinreisekriterium erklären.⁷⁶ Mit der Dysfunktionalität des

⁷⁴ BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2024 - Asyl, Tabelle I 8, abrufbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2024-asyl.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

⁷⁵ Wiebke Judith und Sophie Scheytt: Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993 – Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland, Asylmagazin 9/2024, Abschnitt I 1., S.317.

⁷⁶ Steffen Angenend/Nadine Biehler/Raphael Bossong/David Kipp/Anne Koch - Endspurt bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, erschienen in SWP Aktuell Nr. 55, September 2023, Stiftung Wissenschaft und Politik, abrufbar unter: https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2023A55_ReformGEAS.pdf.



Dublinsystems verbundene Konflikte zwischen EU-Mitgliedstaaten dürfen nicht auf dem Rücken Schutzsuchender ausgetragen werden.

Bereits im Februar und März wurden in Deutschland zwei sog. „Dublin-Zentren“ eröffnet.⁷⁷ Nur wenige Monate nach Eröffnung zeigen erste Berichte von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Betroffenen, dass die menschenrechtlichen Garantien dort nicht eingehalten werden. So kommt es u.a. zu Einschränkungen in der Bewegungsfreiheit und völligem Leistungsausschluss, auch in Fällen, in denen die tatsächliche und rechtliche Möglichkeit der Ausreise nicht vorlag.⁷⁸ Für die Betroffenen stellt sich diese Art der Unterbringung als sehr belastend und retraumatisierend dar.⁷⁹

Amnesty International fordert eindringlich, von einer Schaffung von „geschlossenen Zentren“ abzusehen.

Sofern an der Einrichtung entsprechender Zentren festgehalten wird, müssen die §§ 47, 68 AsylG-E unbedingt so überarbeitet werden, dass Personen, die über einen anderen Mitgliedstaat eingereist sind oder dort bereits Schutz erhalten haben, nicht automatisch inhaftiert werden.

O) ZEITLICHE VORANWENDUNG

INHALT DER NEUREGELUNGEN

Laut Art. 12 GEAS-Anpassungsgesetz-E sollen die von Art. 1 und 4 umfassten Neuregelungen bereits am Tag nach der Verkündung in Kraft treten und nicht erst am 12. Juni 2026. Dies würde u.a. zu Änderungen im Flughafenasyilverfahren (§ 18a AsylG-E), Änderungen der Ausreisefrist (§ 38 AsylG-E), der Einrichtung von „Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration“ (§ 47a AsylG-E) und zur Einführung weiterer Leistungskürzungen im AsylbLG (§ 1a Abs. 7, 8 AsylbLG-E) führen.

Mit den Änderungen im Flughafenasyilverfahren (§ 18a AsylG-E) soll laut Gesetzesbegründung (S. 86 des Gesetzentwurfs) ein Pilotprojekt zur Durchführung von Außengrenzverfahren, die nach der AVVO ab dem 12. Juni 2026 auch an den deutschen Außengrenzen verpflichtend sind, durchgeführt werden. Daher wird entsprechend ab Juni 2026 das Asylgrenzverfahren eingeführt (siehe dazu Abschnitt D der Stellungnahme).

Die direkt in Kraft tretenden Änderungen im Flughafenasyilverfahren weiten die Liste der Gründe aus, aufgrund derer Personen zunächst nicht einreisen dürfen und stattdessen ein Asylverfahren vor der Entscheidung über die Einreise durchgeführt wird. Dies soll nun u.a. auch Personen betreffen, die bereits von einem anderen EU-Mitgliedstaat internationalen Schutz erhalten haben oder wenn sie aus einem Herkunftsland kommen, dessen europaweite Anerkennungsquote bei 20% oder weniger liegt und die Personen eindeutig unstimmgabe und widersprüchliche, eindeutig falsche oder offensichtlich unwahrscheinliche Angaben gemacht hat, die im Widerspruch zu hinreichend gesicherten Herkunftslandinformationen stehen, sodass die Begründung für seinen Asylantrag offensichtlich nicht überzeugend ist.

Darüber hinaus sollen auch bereits vor Juni 2026 entsprechende „Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration“ sowie der Aufenthalt in diesen als vorgezogene Regelung eingeführt werden, §§ 44 Abs. 1a, 47a AsylG-E (siehe dazu Abschnitt N der Stellungnahme). Zugleich werden neue Sanktionsmöglichkeiten in § 1a Abs. 7 und 8 AsylbLG-E geschaffen (siehe dazu Abschnitt L der Stellungnahme). § 1a Abs. 8 AsylbLG-E bezieht sich dabei auf Verstöße gegen Verpflichtungen aus § 47a Abs. 2 AsylG-E wie z.B. Meldeauflagen oder die Beschränkung des Aufenthalts auf „geschlossene Zentren“.

⁷⁷ Bundesministerium des Innern, Meldung: Dublin-Zentren in Hamburg und Eisenhüttenstadt eröffnet, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2025/02/dublin-center.html>

⁷⁸ Beitrag von rbb24: Flüchtlingsrat kritisiert Zustände in Dublin-Zentrum in Eisenhüttenstadt, 05.06.2025, abrufbar unter: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2025/06/brandenburg- asyl-suchende-dublin-zentrum-eisenhuettenstadt-fluechtlingsrat-kritik.html>; Beitrag von NDR: Leben im Dublin-Zentrum: Ohne Geld auf die Abschiebung warten, 29.04.2025, abrufbar unter: <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Leben-im-Dublin-Zentrum-Ohne-Geld-warten-auf-die-Abschiebung,dublinzentrum106.html>.

⁷⁹ Flüchtlingsrat Brandenburg. Öffentliche Stellungnahme zum Dublin-Zentrum von einer Gruppe geflüchteter Menschen aus der Erstaufnahmeeinrichtung Eisenhüttenstadt, 05.06.2025, abrufbar unter: <https://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/oeffentliche-stellungnahme-zum-dublin-zentrum-von-einer-gruppe-gefluechteter-menschen-aus-der-erstaufnahmeeinrichtung-eisenhuettenstadt/>



MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Die „zeitliche Voranwendung“ der neuen GEAS-Regelungen ist aus Sicht von Amnesty International in der jetzigen Fassung teilweise europarechtswidrig. Da die AVVO erst ab dem 12. Juni 2026 zur Anwendung kommt, ist nach wie vor die AsylverfahrensRL (2013/32/EU) der europarechtliche Prüfmaßstab. Anders ist es bei der AufnahmeRL, da diese gem. Art. 37 AufnahmeRL bereits in Kraft getreten ist und schon jetzt von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden kann. Für die vom Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen im Flughafenasylverfahren (§ 18a AsylG-E) ist somit weiterhin die AsylverfahrensRL aus 2013 maßgeblich. Dort ist in Art. 31 Abs. 8 abschließend geregelt, in welchen Fällen bereits jetzt ein beschleunigtes Asylverfahren oder ein Asylverfahren an der Grenze oder in Transitzonen durchgeführt werden kann. Die in § 18a Abs. 1a AsylG-E aufgeführten Erweiterungsgründe überschreiten dabei den europarechtlich vorgegebenen Rahmen. Dies betrifft die Fallgruppen der Schutzberechtigten aus anderen EU-Mitgliedstaaten, der Zweitanträge und der Personen aus Herkunftsstaaten mit einer europaweiten Schutzquote von 20% oder weniger. Damit sind die in § 18a Abs. 1a Nr. 1, Nr. 3 Alt. 2 und Nr. 6 Alt. 1 AsylG-E aufgeführten Erweiterungen europarechtswidrig.

Das „Verfahren zur Sekundärmigration“ wird laut Gesetzesbegründung (S. 89 des Gesetzentwurfs) bereits auf Art. 9 der AufnahmeRL gestützt. Aus Sicht von Amnesty International ist dieser allerdings nur unzureichend umgesetzt. Insbesondere erlaubt Art. 9 Abs. 1 AufnahmeRL die Anordnung der Beschränkung der Bewegungsfreiheit nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Fluchtgefahr. Aufgrund des empfindlichen Eingriffs in das Grundrecht auf Freiheit einer Person muss die Anordnung zudem stets verhältnismäßig sein.⁸⁰ § 68 Abs.1 AsylG-E, der aber erst im Juni 2026 in Kraft tritt, soll die von Art. 9 AufnahmeRL geforderten Voraussetzungen für die Beschränkung der Bewegungsfreiheit umsetzen, indem das Erfordernis einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. einer Fluchtgefahr normiert wird. In § 47a AsylG-E hingegen findet sich keine entsprechende Formulierung, so dass im Ergebnis bei der zeitlichen Voranwendung eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit bzw. de-facto Inhaftierung sogar ohne Gefährdung der öffentlichen Ordnung bzw. Fluchtgefahr möglich wäre.

Zudem ist aus Sicht von Amnesty International der persönliche Anwendungsbereich des § 47a AsylG-E zu weit gefasst. Dieser ist entgegen Art. 9 Abs. 1 S. 1 lit. a AufnahmeRL i.V.m. Art. 17 Abs. 4 AMMVO nicht auf Personen beschränkt, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten haben, weil dieser für die Durchführung ihres Asylverfahrens zuständig ist. § 47a AsylG-E umfasst nämlich auch Personen, für die der zuständige Mitgliedstaat noch gar nicht ermittelt wurde. Darüber hinaus fehlt die in Art. 9 Abs. 5 S. 4 AufnahmeRL vorgesehene Maßnahme, dass Entscheidungen entweder von Amts wegen von einer Justizbehörde überprüft werden müssen, wenn sie länger als zwei Monate andauern, oder die betroffenen Personen die Maßnahmen anfechten können. Aus Sicht von Amnesty International ist daher mit der Einführung von § 47a AsylG-E Art. 9 der AufnahmeRL unzureichend umgesetzt.

Neben den rechtlichen Aspekten stellt Amnesty International auch die praktischen Aspekte der Voranwendung in Frage. Insbesondere scheint es im Hinblick auf die zusätzliche Belastung der Kommunen und Länder⁸¹ nicht sinnvoll neue Verfahrensstrukturen einzuführen, nur um diese wenige Monate später wieder abzuschaffen bzw. umzugestalten, weil ab Juni 2026 die neuen Regelungen der GEAS-Reform Anwendung finden. Geht man also davon aus, dass die zeitliche Voranwendung von Grenzverfahren und „geschlossenen Zentren“ frühestens ab Oktober verabschiedet wären, dann würden diese sowieso nur sieben Monate Anwendung finden. Amnesty International empfiehlt daher, die Kosten und den Personalaufwand zu sparen und die Kapazitäten stattdessen darauf zu verwenden, an einer möglichst menschenrechtskonformen Umsetzung der GEAS-Reform zum Juni 2026 zu arbeiten.

Amnesty International empfiehlt von einer zeitlichen Voranwendung abzusehen und eine geplante Erweiterung des Flughafenasylverfahrens als Pilotprojekt in § 18a Abs. 1a AsylG-E sowie die Regelungen bzgl. der „Verfahren zur Sekundärmigration“ in §§ 44 Abs. 1a, 46 Abs. 1, Abs. 1a, 47a und 49 Abs. 2 AsylG zu streichen.

⁸⁰ Erwägungsgrund Nr. 21 der Richtlinie (EU) 2024/1346, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346.

⁸¹ Karoline Otto, Mitglied des Bundestages für Die Grünen - Was bedeutet die GEAS-Reform für die Kommunen, 28.06.2023, abrufbar unter: <https://karolineotte.de/was-bedeutet-die-geas-reform-fuer-kommunen/>.

