

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 24 23 14 0 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Kirche und Diakonie e.G.
IBAN: DE07 3506 0190 1013 5840 16
BIC: GENODED1DKD
Gläubiger-ID: DE27ZZZ00001069975

Frankfurt am Main, 21.10.2024

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Der vorliegende Gesetzesentwurf 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,¹ 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 etwas mehr als fünf Werktagen für Organisationen, die sich tagtäglich mit den Herausforderungen des Asyl- und Aufnahmeverfahrens auseinandersetzen, wird der Bedeutung und Tragweite der Reform nicht gerecht.

Mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Umsetzungsgesetz) sollen noch vor der Bundestagswahl die Weichen für die Umsetzung der GEAS-Reform in Deutschland gestellt werden, indem die deutschen Gesetze angepasst werden. Hierfür wäre eine Umsetzung am sinnvollsten, die sich auf die zwingend notwendigen Anpassungen konzentriert. Eine solche „Minimalumsetzung“ wird mit dem vorliegenden Referentenentwurf jedoch nicht betrieben, stattdessen werden nicht-notwendige Verschärfungen vorgenommen, denen zum Teil verfassungsrechtliche und menschenrechtliche Bedenken entgegenstehen. Dies gilt insbesondere für die starke Ausweitung der Möglichkeiten der Freiheitsbeschränkung und des Freiheitsentzugs, der Umgehung des nach Art. 16a GG vorgeschriebenen demokratischen Prozesses für die Bestimmung von „sicheren Herkunftsstaaten“ und „sicheren Drittstaaten“ und dem Sozialleistungsausschluss im Asylbewerberleistungsgesetz.

¹ Gemeinsames Statement von 26 Bundesorganisationen, Zivilgesellschaftliche Prioritäten für die gesetzliche Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Deutschland, 16.07.2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/5tm4>.

Aufgrund der Kürze der Frist für die Stellungnahme kann der Referentenentwurf nicht vollständig kommentiert werden. Für ein vollständigeres Bild können die Stellungnahmen anderer Organisationen hinzugezogen werden, zum Thema Vulnerabilität etwa die von einschlägigen Organisationen wie der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e.V. (BAFF), Handicap International oder Kinderrechtsorganisationen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Problematische Ausweitung der sicheren Staatenkonzepte (§§ 27, 29b AsylG-E)	3
2.	Massive Ausweitung von Freiheitbeschränkung und Freiheitsentziehung von Schutzsuchenden	5
2.1.	Geschlossene Zentren in Deutschland? (§ 68 AsylG-E).....	6
2.2.	Neue Asylverfahrenshaft, auch für Kinder (§§ 69 ff. AsylG-E).....	8
2.3.	Mögliche Begrenzung des Zugangs von Beratungsorganisationen.....	9
3.	Problematische Regelungen beim neuen Screening-Verfahren	10
3.1.	Diverse Möglichkeiten zur Freiheitsbeschränkung und -entzug (§§ 14a ff. AufenthG-E)	10
3.2.	Europarechtswidrige Regelungen für die Binnengrenzen (§§ 14b, 18 Abs. 2 AufenthG-E) .	11
4.	Besonders harte Umsetzung der Außengrenzverfahren (§ 18a AsylG-E)	12
4.1.	Anwendung des Grenzverfahrens auch auf optionale Fälle	13
4.2.	De facto Inhaftierung in „Außengrenzzentren“	13
5.	Verschärfungen im nationalen Asylsystem	14
5.1.	Ausweitung der Ablehnungsgründe als „offensichtlich unbegründet“ (§ 30 AsylG-E)	14
5.2.	Rechtsauskunft durch das Bundesamt nicht ausreichend (§ 12b AsylG-E).....	15
5.3.	Weitere Verschärfungen im Asylbewerberleistungsgesetz (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E)	16
6.	Menschenrechtsmonitoring gesetzlich verankern	17

1. Problematische Ausweitung der sicheren Staatenkonzepte (§§ 27, 29b AsylG-E)

Mit der GEAS-Reform und dem konkreten Referentenentwurf für die deutsche Umsetzung soll die Anwendung sowohl von „sicheren Herkunftsstaaten“ als auch von „sicheren Drittstaaten“ stark ausgeweitet werden. PRO ASYL lehnt beide Konzepte ab. Denne im Fall der „sicheren Herkunftsstaaten“² wird das individuelle Asylverfahren gefährdet und im Fall der „sicheren Drittstaaten“³, bei dessen Anwendung auf einen angeblichen Schutz in einem Drittstaat verwiesen wird, wird der Zugang zu Flüchtlingsschutz in der EU versperrt.

Das deutsche Recht enthält schon seit dem sogenannten Asylkompromiss von 1993 beide Konzepte im Art. 16a Grundgesetz. Zudem können Länder in beiden Fällen nur per Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates als „sicher“ eingestuft werden (Art. 16a Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 GG).

Doch genau diese Zustimmungspflichtigkeit soll mit dem GEAS-Umsetzungsgesetz umgangen werden: Mit dem neuen § 27 AsylG-E werden sichere Drittstaaten im Sinne der Asylverfahrensverordnung (VO 2024/1348, kurz: AVVO) eingeführt und mit dem § 29b AsylG-E sichere Herkunftsstaaten im Sinne der Asylverfahrensverordnung. Es wird also eine Trennung vorgenommen in „sichere Staaten“ nach dem Grundgesetz und „sichere Staaten“ nach der Asylverfahrensverordnung. In beiden Fällen soll die Einstufung für die „sicheren Staaten“ nach der Asylverfahrensverordnung per Rechtsverordnung ohne Einbeziehung des Bundesrats erfolgen. Die Intention ist eindeutig: Vermeintlich komplizierte politische Diskussionen sollen vermieden werden, um auf diese Weise mehr Länder als „sicher“ einstufen zu können. Diese Umgehung des demokratischen Prozesses ist aus Sicht von PRO ASYL verfassungsrechtlich höchst problematisch. Denn in den letzten Jahren hat sich immer wieder gezeigt, wie wichtig eine öffentliche und politische Diskussion über die Einstufung von Ländern als „sichere Herkunftsstaaten“ ist. Der Bundesrat hat sich als wichtiges Korrektiv für voreilige oder falsche Entscheidungen erwiesen (z.B. scheiterte die Einstufung von Algerien, Marokko und Tunesien als „sichere Herkunftsländer“ u.a. wegen der dortigen Verstöße gegen die Menschenrechte von queeren Menschen). Auch wird durch das klassische Gesetzgebungsverfahren zumindest die Anhörung einschlägiger Expert*innen zu den Ländern und den Rechtsfragen durch die Sachverständigenanhörung im Bundestag garantiert. Dieser notwendige demokratische Diskurs wird bei einer Einstufung per Rechtsverordnung durch die Bundesregierung nicht gegeben sein.

Das EU-Recht macht nur materielle Vorgaben für solche sichere Staaten (vgl. Art. 59 und Art. 61 AVVO)⁴, aber keine prozessualen bezüglich der Bestimmung auf nationaler Ebene:

² Zur Kritik am Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ siehe PRO ASYL, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten (Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, 25.08.2023, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/ytnk>.

³ Zur Kritik an der Ausweitung der „sicheren Drittstaaten“ im Zuge der GEAS-Reform und der damit verbundenen Gefahren siehe auch PRO ASYL, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, 23.03.2023, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/frz4>; PRO ASYL, Stellungnahme zum Prüfauftrag der Bundesregierung bezüglich der Feststellung des Schutzstatus in Transit- oder Drittstaaten, 23.04.2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/kgj>.

⁴ Das Grundgesetz bzw. dessen Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht gibt aber zumindest bezüglich der „sicheren Herkunftsstaaten“ einen höheren materiellen Standard vor. So urteile das Bundesverfassungsgericht: „Hingegen ist für die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat die Beurteilung der dort allgemein herrschenden Situation maßgeblich. Ist eine - wenn auch nur regionale - politische Verfolgung feststellbar, so ist nicht gewährleistet, daß in diesem Staat allgemein politische Verfolgung nicht stattfindet, worauf Art. 16a Abs. 3 GG abstellt; Sicherheit vor politischer Verfolgung muß daher im Rahmen des Art. 16a Abs. 3 GG landesweit bestehen“ (BVerfG, 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93,

Art. 64 Abs. 1 Asylverfahrensverordnung

Die Mitgliedstaaten können Rechtsvorschriften beibehalten oder erlassen, die es gestatten, zum Zweck der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zusätzlich zu den auf Unionsebene bestimmten sicheren Drittstaaten oder sicheren Herkunftsländern auf nationaler Ebene sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsländer zu bestimmen.

Der deutsche Gesetzgeber muss diesen Gestaltungsspielraum verfassungskonform ausfüllen. Hierfür ist das von Art. 16a GG vorgegebene Gesetzgebungsverfahren mit Zustimmung des Bundesrats notwendig.⁵

Die Neuregelung mit zwei Arten von „sicheren Staaten“ würde zudem zu einer widersinnigen Spaltung im Verfahren führen, da zum Beispiel im neuen Außengrenzverfahren nach Einreise am Flughafen sowohl die Liste der „sicheren Herkunftsstaaten“ nach dem Grundgesetz als auch nach dem Europarecht in Frage käme und jeweils geprüft werden müsste.⁶ Sollte zum Beispiel Tunesien künftig per Rechtsverordnung als „sicher“ deklariert werden, dann würde für einen tunesischen Antragsteller nach seiner Ankunft am Flughafen im Asylverfahren bei Prüfung des Anspruchs nach Art. 16a GG ein anderer Prüfrahmen gelten als bei der Prüfung seines Anspruchs auf Flüchtlingsschutz. Das widerspricht der eigentlichen Logik des Umsetzungsgesetzes, das laut § 2 Abs. 1 AsylG-E gerade vorsieht, dass es einheitliche Verfahren geben soll, indem u.a. die Regeln der Asylverfahrensverordnung und der Qualifikationsverordnung auch für Verfahren zur Anerkennung der Asylberechtigung angewendet werden sollen.

Zukünftig könnten auf EU-Ebene zusätzliche Listen „sicherer Herkunftsstaaten“ (Art. 62 AVVO) und „sicherer Drittstaaten“ (Art. 60 AVVO) dazu kommen.

In einem gemeinsamen Prioritätenpapier haben die 26 Organisationen gefordert, weder die Praxis der „sicheren Drittstaaten“ noch die der „sicheren Herkunftsstaaten“ auszuweiten. Bezüglich der „sicheren Drittstaaten“ wurde zudem festgehalten: „Zulässigkeitsentscheidungen im Asylverfahren bleiben optional für Mitgliedstaaten (Art. 38 AVVO). Abgesehen von dem separaten Dublin-Regime, spielen Unzulässigkeitsentscheidungen wegen angeblich sicherer Drittstaaten in Deutschland bislang keine Rolle. Es ist auch nicht zielführend, durch neue ‚sichere Drittstaaten‘ eine andere Praxis aufzubauen, da dies praktisch nur sehr schwer durchsetzbar sein würde und die Asylverfahren bzw. den Zugang zu Schutz stark verzögern würde. Dies ergibt sich aus den Stellungnahmen der Sachverständigenanhörungen des BMIs.“⁷

PRO ASYL fordert, § 27 AsylG-E und § 29b AsylG-E zu streichen.

Urteil vom 14.05.1996, Rn. 70). Nach Art. 61 Abs. 2 AVVO können jedoch Landesteile oder auch Personengruppen von der Einstufung ausgenommen werden.

⁵ 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.

⁶ Da der Art. 16a GG nur Anwendung findet, wenn die Person nicht über einen sicheren Drittstaat – darunter alle EU-Länder – einreist, kommt dieser in der Praxis eigentlich nur bei direkter Einreise aus dem Herkunftsland oder außereuropäischer Transitländer an einem deutschen Flughafen in Frage.

⁷ Gemeinsames Prioritätenpapier von 26 Organisationen, a.a.O. Fn. 1, S. 5.

2. Massive Ausweitung von Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung von Schutzsuchenden

Sowohl der GEAS-Reform als auch der deutschen Umsetzung liegt eine massive Ausweitung der Möglichkeiten zugrunde, Schutzsuchende in ihrer Bewegungsfreiheit zu beschränken oder ihnen diese sogar durch Haft zu entziehen. Die Freiheit der Person ist ein grundlegendes Menschenrecht und findet sich in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG), Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR). Inhaftierungen sollten stets das letzte Mittel (ultima ratio) sein. Sie müssen zudem verhältnismäßig sein und dürfen nicht allein deswegen angewendet werden, weil eine Person Schutz sucht. Die Haft von Schutzsuchenden darf zudem nicht diskriminierend sein.⁸

PRO ASYL wendet sich grundsätzlich gegen die Inhaftierung von schutzsuchenden Menschen während ihres Asylverfahrens. Die Praxis der letzten Jahre in unterschiedlichen EU-Ländern hat gezeigt, dass unter solchen Umständen keine fairen Asylverfahren möglich sind und die Betroffenen unter einem hohen psychischen Druck stehen.⁹ Haft steigert u.a. die Suizidalität der betroffenen Menschen.

Einer der Hauptkritikpunkte an der GEAS-Reform war stets, dass sie – und die darauf basierende Praxis – diesen Grundsätzen nicht gerecht wird, da sie die Möglichkeiten für Freiheitsbeschränkungen und -entziehungen erheblich ausweitet. Es ist jedoch auch ein Punkt, bei dessen Umsetzung Deutschland Spielraum hat, denn die Regeln für Freiheitsbeschränkungen und -entziehungen bleiben weiterhin als nicht direkt anwendbare Regeln in der Aufnahme richtlinie (RL 2024/1346, kurz: AufnahmeRL) normiert. Sie bilden damit den Rahmen, innerhalb dessen die Bundesregierung ihre Regeln festlegen muss. Es können jedoch für Asylsuchende günstigere Bestimmungen getroffen werden (Art. 4 AufnahmeRL).

Mit dem Referentenentwurf für ein GEAS-Umsetzungsgesetz wird eine weitgehende Anwendung von Freiheitsbeschränkung und -entziehung umgesetzt. Hierzu gehören verschiedene Regeln im Rahmen des Screenings (u.a. eine neue „Überprüfungshaft“, siehe weiter unten), ein neuer Artikel zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit (§ 68 AsylG-E), die Einführung einer Asylverfahrenshaft (§ 69 Abs. 1 AsylG-E), eine vorläufige Gewahrsamnahme (§ 69 Abs. 4 AsylG-E) und sowohl eine Haft als auch eine Ingewahrsamnahme im Rückführungsverfahren an der Grenze, § 70b Abs. 1 und Abs. 3 AsylG-E). Aufgrund mangelnder Zeit wird nur auf folgende zwei Neuregelungen detaillierter eingegangen: die Einschränkung der Bewegungsfreiheit nach § 68 AsylG-E und die Asylverfahrenshaft nach § 69 Abs. 2 AsylG-E.

Es ist zudem auffällig, dass zwar neue Inhaftierungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen, aber die Regelung für die Beordnung eines Pflichtanwalts/einer Pflichtanwältin (§ 62d AufenthG) bei der Anordnung einer Abschiebungshaft nicht ausgeweitet werden bzw. keine ähnliche Regelung im

⁸ Vgl auch UNHCR, Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/k0ws>.

⁹ Siehe hierzu den Bericht der ehemaligen Asylverfahrensberaterin Roxana Kolb am Frankfurter Flughafen in der Studie von PRO ASYL, ebenda, S. 15 ff.; hierzu gibt es auch wissenschaftliche Untersuchungen, siehe nur M. von Werthern, K. Robjant, Z. Chui, R. Schon, L. Ottisova, C. Mason & C. Katona, The impact of immigration detention on mental health: a systematic review, BMC Psychiatry, 06.12.2018, abrufbar unter: <https://bit.ly/3LNYvni>.

Asylgesetz getroffen werden soll. Dies müsste jedoch dringend passieren, sollten neue Haftarten eingeführt werden.

2.1. Geschlossene Zentren in Deutschland? (§ 68 AsylG-E)

Die neue Möglichkeit der Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf einen Ort (z.B. Unterbringungseinrichtungen oder auch Wohnungen¹⁰) durch die Landesbehörden im § 68 AsylG-E liest sich so, dass sie zu in Deutschland bisher so nicht-bekanntem geschlossenen Zentren führen könnte, da einer ganzen Reihe von Personen das Verlassen der Einrichtung – außer ggfs. für bestimmte Termine – verboten wird. Diese Personen können verpflichtet werden, sich an einem konkreten Ort, der für ihre Unterbringung angemessen ist, aufhalten zu müssen. Der § 68 AsylG-E ist eine optionale Umsetzung des Art. 9 AufnahmeRL („Mitgliedstaaten können...“), wobei jedoch noch nicht alle Garantien umgesetzt werden und zusätzliche Restriktionen eingeführt werden. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass freiheitsbeschränkende Maßnahmen, wie zum Beispiel Meldeauflagen oder geographische Restriktionen, Einschränkungen des Rechts auf Bewegungsfreiheit (Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK) bzw. auf Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 7 EU-GRC) sind und notwendig und verhältnismäßig sein müssen.¹¹

Als Voraussetzung für die Einschränkung der Bewegungsfreiheit werden im § 68 AsylG-E Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genannt (Art. 9 AufnahmeRL spricht nur von „öffentlicher Ordnung“). Eine weitere Möglichkeit für die Anordnung besteht, wenn Fluchtgefahr angenommen wird und die Anordnung zur wirksamen Verhinderung einer Flucht des Ausländers erforderlich ist. Dabei wird Fluchtgefahr jedoch sehr weit definiert, womit fast alle in Deutschland asylsuchende Personen in diese Kategorie fallen können, nämlich u.a.:

- Jede Person, die eigentlich in einem anderen EU-Land ihren Asylantrag hätte stellen müssen (da Deutschland aus dem nicht-europäischen Ausland primär per Flugzeug erreichbar ist, haben die meisten Asylsuchende bereits andere EU-Länder durchquert, § 68 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Nr. 1 Variante 2 AsylG-E)
- Jede Person, die aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ kommt oder aus einem Herkunftsland mit einer europaweiten Schutzquote von unter 20 Prozent. Dies würde z.B. mittlerweile alle Asylsuchende aus der Türkei betreffen¹², bis Ende September 2024 also über 23.000 Personen¹³. (§ 68 Abs. 2 Nr. 2 AsylG-E)
- Verschiedenste Pflichtverletzungen, beispielsweise die Vorsprache bei bestimmten Terminen oder die Abgabe von Datenträgern u.ä. (§ 68 Abs. 2 Nr. 1 AsylG-E)

Gerade wenn primär an die Herkunft angeknüpft wird, ist diese Regelung auch vor dem Hintergrund des Diskriminierungsverbots sehr problematisch. Für die Anwendung muss eine schriftliche Anordnung mit einer Rechtsbehelfsbelehrung ergehen, „eventuell bestehenden besonderen Bedürfnissen des Ausländers [ist] bei der Aufnahme Rechnung zu tragen“ (§ 68 Abs. 5 AsylG-E). Die Aufnahmerichtlinie gibt jedoch vor, dass die Anordnung verhältnismäßig sein und die individuelle Situation des

¹⁰ Vgl. Erwägungsgrund 19 der Aufnahmerichtlinie

¹¹ Vgl. Jürgen Bast, Frederik von Harbou, Janna Wessels, Human Rights challenges to European Migration Policy (REMAP), 1st Edition, Oktober 2020, S. 51 ff., abrufbar unter: <https://bit.ly/3nejcy9>.

¹² Laut dem Halbjahresbericht 2024 der Europäischen Asylagentur (EUAA) liegt die Schutzquote von Asylsuchenden aus der Türkei europaweit mittlerweile nur noch bei 18%, EUAA, EUAA presents Latest Asylum Trends for the first half of 2024, Presseerklärung vom 16. September 2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/u7jd>.

¹³ BAMF, Asylgeschäftsstatistik 01.01.2024-30.09.2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/cpst>.

Antragstellers immer berücksichtigt werden muss (Art. 9 Abs. 4 AufnahmeRL). Laut § 68 Abs. 3 AsylG-E kann in „zwingenden Gründen des Einzelfalls“ ein vorübergehendes Verlassen des Ortes gewährt werden. Die Aufnahme richtlinie sieht eine solche Engführung nicht vor, sondern legt nur fest, dass über Anträge auf ein solches Verlassen „objektiv und unparteiisch sowie unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls“ zu entscheiden ist (Art. 9 Abs. 3 UA 1 AufnahmeRL). Zudem stellt die Richtlinie eindeutig fest, dass für Termine bei Behörden oder vor Gericht, bei denen die Person anwesend sein muss, keine Genehmigung für das Verlassen des Ortes eingeholt werden muss (Art. 9 Abs. 3 UA 2 AufnahmeRL). Dieser Hinweis fehlt bei der deutschen Umsetzung.

Mit dieser Neuregelung könnten geschlossene Aufnahmeeinrichtungen – oder zumindest für bestimmte Personen geschlossene Aufnahmeeinrichtungen – eine neue Realität werden, die weit über bestehende Regelungen zur sogenannten Residenzpflicht (§§ 55-59b AsylG) hinausgehen. Auch wenn die Tür der Einrichtung nicht verriegelt ist, dürften die Bewohner*innen sie nicht verlassen. Ein Verstoß hiergegen ist ein möglicher Grund für die Anwendung der Asylverfahrenshaft, wenn die Fluchtgefahr weiter besteht (§ 69 Abs. 1 Nr. 3 AsylG-E). Für die betroffenen Menschen dürfte sich jedoch schon das Verbot, das Gelände einer Aufnahmeeinrichtung zu verlassen, wie eine Bestrafung und Inhaftierung anfühlen – mit ähnlichen Konsequenzen wie ihre Isolation und psychische Belastung angeht. Für sie sollen es auch nur Sachleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geben (§ 2 Abs. 2a und § 3 Abs. 3a AsylbLG-E). Gerade wenn andere Personen in der gleichen Einrichtung sie verlassen dürfen, wird es zu einem Gefühl der tiefen Ungerechtigkeit und Ungleichbehandlung bei den Personen kommen, die dies nicht dürfen. Auch rechtlich würden solche Situationen als Freiheitsentzug einzustufen sein, schließlich kommt es nicht auf die Bezeichnung an, sondern auf die konkrete Maßnahme und ihre Intensität.¹⁴ PRO ASYL lehnt eine Einführung von einer de facto Inhaftierung schutzsuchender Menschen durch ein Verbot des Verlassens einer Unterkunft entschieden ab.

Es stellt sich aber auch die Frage, ob eine solche Regelung tatsächlich dem Willen des europäischen Gesetzgebers entspricht. Denn die englische und die französische Sprachfassung der Aufnahme richtlinie verwenden den Begriff „to reside“/„résider“, was im Deutschen eigentlich gängig mit „wohnen“ übersetzt wird und nicht mit „aufhalten“. Damit ergibt sich jedoch ein anderes Verständnis der Regelung, die dann primär auf eine Wohnverpflichtung hinausläuft:

Art. 9 Abs. 1 Aufnahme richtlinie

*Die Mitgliedstaaten können erforderlichenfalls aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder, wenn Fluchtgefahr besteht, zur wirksamen Verhinderung einer Flucht des Antragstellers eine Entscheidung treffen, dass sich ein Antragsteller nur an einem bestimmten Ort **aufhalten [wohnen]** darf, der zur Unterbringung von Antragstellern geeignet ist [...]*

Die Bundesregierung sollte sich diesbezüglich um eine Klärung bemühen.

PRO ASYL fordert die Streichung vom § 68 AsylG-E.

¹⁴ So auch ECRE, Comments on the Directive (EU) 2024/1346 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 Laying Down Standards for the Reception of Applicants for International Protection (Recast), 2024, S. 9, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/cku7>; UNHCR, Detention Guidelines, a.a.O. (Fn. 8), S. 9; EGMR, Abdolkhani und Karimnia gegen die Türkei, Az. 30471/08, Urteil vom 22.09.2009, Rn. 125-127; EGMR, Amuur gegen Frankreich, Az. 19776/92, Urteil vom 25.06.1996, Rn. 43; EGMR, Riad und Idiab gegen Belgien, Az. 29787/03 und 29810/03, Urteil vom 24.01.2008, Rn. 68.

2.2. Neue Asylverfahrenshaft, auch für Kinder (§§ 69 ff. AsylG-E)

Mit dem neuen § 69 AsylG-E wird eine bisher so im deutschen Recht nicht bekannte Asylverfahrenshaft in Umsetzung von Art. 10 AufnahmeRL eingeführt. In §§ 70 und 70a AsylG werden bestimmte Garantien für inhaftierte Asylsuchende umgesetzt. Auch die Umsetzung des Art. 10 AufnahmeRL ist für die Mitgliedstaaten optional. Wie schon zum Einstieg erläutert, bietet die GEAS-Reform aufgrund der ausufernden Haftgründe die Gefahr einer menschenrechtswidrigen Inhaftierung von Schutzsuchenden. Entsprechend vorsichtig sollte die Bundesregierung an die Umsetzung gehen. Das Gegenteil ist mit dem Referentenentwurf der Fall: Es werden alle Haftgründe übernommen, aber die Garantien für die Betroffenen vernachlässigt.

Auffällig ist bereits, dass Art. 10 Abs. 1 AufnahmeRL mit folgendem wichtigen Grundsatz startet, der im GEAS-Umsetzungsgesetz nicht zu finden ist: „Die Mitgliedstaaten dürfen eine Person nicht allein deshalb in Haft nehmen, weil sie ein Antragsteller ist oder der Antragsteller eine bestimmte Staatsangehörigkeit besitzt. Haft darf nur aus einem oder mehreren der in Absatz 4 genannten Haftgründe angeordnet werden. Die Haft darf keinen Strafcharakter haben.“

Stattdessen steigt der § 69 Abs. 1 AsylG-E mit der Aufzählung der Haftgründe ein, zu denen u.a. die Feststellung oder Überprüfung von Identität und Staatsangehörigkeit, die Sicherstellung von Beweisen, die Durchführung des Grenzverfahrens und Verletzung der Anordnung nach § 68 AsylG-E bei vorliegender Fluchtgefahr gehören. Wenn eine ausufernde Haftpraxis von Schutzsuchenden in Deutschland nicht Ziel des Gesetzgebers ist, dann sollten diese Haftgründe reduziert (bzw. die Regelung generell gestrichen) werden.

Folgende, von Art. 11 der AufnahmeRL vorgegebenen, Garantien werden im Referentenentwurf nicht berücksichtigt:

- Die Verwaltungsverfahren zur Prüfung der Haftgründe muss „mit der gebotenen Sorgfalt“ durchgeführt werden (Art. 11 Abs. 1 AufnahmeRL)
- Vorgabe, dass in der Haftanordnung erläutert werden muss, warum weniger einschneidende alternative Maßnahmen nicht wirksam angewandt werden können (Art. 11 Abs. 2 S. 2 AufnahmeRL)
- Regelmäßige Überprüfung von Amts wegen oder auf Antrag des betroffenen Antragstellers von einer Justizbehörde, insbesondere wenn sie von längerer Dauer ist oder sich maßgebliche Umstände ergeben oder neue Informationen vorliegen, die sich auf die Rechtmäßigkeit der Haft auswirken könnten (Art. 11 Abs. 5 AufnahmeRL)

Es sind zudem keine ausreichenden Alternativen zur Haft vorgesehen (vorgeschrieben gemäß Art. 10 Abs. 5 AufnahmeRL), sondern es wird lediglich auf die Möglichkeit einer Sicherheitsleistung hingewiesen (§ 69 Abs. 2 AsylG-E). Dies ist aber für die Mehrheit von Schutzsuchenden, die ohne große finanzielle Mittel nach Deutschland kommen, keine realistische Option.

Besonders brisant ist, dass der Referentenentwurf auch unter bestimmten Voraussetzungen die Inhaftierung von Kindern vorsieht. Dabei hatte die Bundesregierung sich in den GEAS-Verhandlungen dafür eingesetzt, dass keine Kinder im Grenzverfahren inhaftiert werden. Minderjährige dürfen gemäß § 70a Abs. 3 AsylG-E gemeinsam mit ihren Eltern oder primärer Betreuungsperson oder wenn sie unbegleitet sind, wenn die Haft sie schützt, in „Ausnahmefällen als letztes Mittel“ und nachdem eine Prüfung ergeben hat, dass die Inhaftnahme ihrem Wohl dient, in Haft genommen werden. Es ist jedoch

unter Kinderrechtsexpert*innen Konsens, dass eine Inhaftierung nie im Sinne des Kindeswohls sein kann. Die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) verbietet die Migrationshaft von Kindern eindeutig und ohne Ausnahme – egal ob bei Ein- oder Ausreise.¹⁵ Es ist bekannt, wie gravierend die Auswirkungen von Abschiebungshaft auf die Psyche und Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sein können – selbst bei wenigen Tagen oder Wochen.¹⁶ Der UN-Kinderrechtsausschuss hat die Bundesregierung erst letztes Jahr aufgefordert, Migrationshaft von Kindern und Jugendlichen in Deutschland ausnahmslos zu verbieten.¹⁷

PRO ASYL fordert, dass § 69 AsylG-E gestrichen wird. Kinder müssen von jeder Art der Migrationshaft ausgenommen werden.

2.3. Mögliche Begrenzung des Zugangs von Beratungsorganisationen

Ein effektiver Zugang zum Recht – und damit auch zur Rechtsberatung – ist eine zentrale Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips gemäß Art. 19 Abs. 4 GG sowie der Vorgaben aus Art. 13 EMRK und Art. 47 Abs. 2 Satz 2 der EU-Grundrechtecharta. Daher sollte dieser Zugang so umfassend wie möglich und ohne Einschränkungen gewährt werden.¹⁸

Im Referentenentwurf wird mit den §§ 12c, 70 Abs. 3 AsylG-E jedoch eine weitere optionale Verschärfung der GEAS-Reform (Art. 30 Abs. 3 AVVO) genutzt, indem vorgesehen wird, dass der Zugang für Berater*innen bzw. Beratungsorganisationen zu „abgeschlossenen Bereichen, zu Hafteinrichtungen und zu Grenzübergangsstellen“ beschränkt werden kann. Gründe hierfür können die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Bereichs sein. Der Zugang darf dadurch jedoch nicht wesentlich erschwert oder verhindert werden. Allerdings ist fraglich, was genau mit „Zugang“ gemeint ist: der grundsätzliche Zugang zur Einrichtung oder der Zugang zu jeder dort untergebrachten – bzw. festgehaltenen – Person? Die Gesetzesbegründung gibt nicht mehr Auskunft darüber, welche Situationen dem Gesetzgeber vorschweben. Es wird lediglich erklärt, dass für Rechtsvertreter*innen – also Rechtsanwält*innen – solche Beschränkungen nicht gelten (S. 72 Gesetzesbegründung). Damit stellt sich die Frage, ob es nicht zu Situationen kommen kann, wo Betroffene in einem Bereich der Unterkunft untergebracht sind, zu dem die Berater*innen keinen Zugang haben, und sie diesen nicht verlassen dürfen. Wenn die Person noch keine Rechtsanwält*in mandatiert hat, ist auch offen, wie sie dies noch bewerkstelligen kann. Zudem ist eine Rechtsberatung oft niedrigschwelliger und kann die Frage umfassen, ob die Beauftragung eines Anwalts/einer Anwältin überhaupt sinnvoll ist.

Auch bezüglich der neuen Inhaftierungsmöglichkeiten im Screening wird sowohl bei der Überprüfungshaft im Inland (§ 15a Abs. 5 AufenthG-E) als auch an der Außengrenze (§ 14a Abs. 4 AufenthG-E) die optionale Möglichkeit genutzt, unter bestimmten Umständen den Zugang von Beratungsorganisationen einzuschränken.

Schon jetzt wird in EU-Mitgliedstaaten wie Griechenland die Arbeit von NGOs durch solche Auflagen stark erschwert. So müssen sich in Griechenland seit 2020 NGOs, die im Migrationsbereich arbeiten, in

¹⁵ Vgl. Committee on the Rights of the Child, General Comment 23, Rn. 10 ff.

¹⁶ Siehe u.a. David Corlett, Captured Childhood, herausgegeben von der International Detention Coalition, S. 48 ff., abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/cs0s>.

¹⁷ Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations Germany (2022), CRC/C/DEU/CO/5-6, para. 40 (e).

¹⁸ Vgl. auch Laura Hilb, Effektiver Zugang zu Recht, Asylmagazin 7–8/2017, S. 4, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/ysav>; ECRE, The Guarantees of the EU Charter of Fundamental Rights in Respect of Legal Counselling, Assistance and Representation in Asylum Procedures, 2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/g4ws>.

einem aufwendigen Verfahren registrieren, was auch von UN und Europarat kritisiert wird. Rechtsanwält*innen sind hiervon eigentlich ausgenommen. Nach der Erfahrung von PRO ASYL Partnerorganisation Refugee Support Aegean wird dies aber nicht stets respektiert und auch Anwält*innen wird der Zutritt zu Lagern zum Teil versagt.¹⁹ Oder es wird zwar den Anwält*innen der Zugang erlaubt, aber nicht dem Dolmetscher – womit eine effektive Rechtsberatung verhindert wird.

PRO ASYL fordert, den § 12c AsylG-E zu streichen. Die vorgesehene Einschränkung widerspricht auch den gemeinsamen Empfehlungen der Zivilgesellschaft.²⁰ Zumindest müsste aber konkretisiert werden, dass die Berater*innen Zugang zu jeder Person haben und Beschränkungen absolute Ausnahmen darstellen.

3. Problematische Regelungen beim neuen Screening-Verfahren

Eine der Neuigkeiten der GEAS-Reform ist die Einführung eines sogenannten Screenings (auf Deutsch übersetzt mit Überprüfung), währenddessen eine erste Vulnerabilitätsprüfung und Gesundheitschecks sowie Identitätsfeststellung und Sicherheitsüberprüfung stattfinden (Art. 8 Screening-Verordnung (VO 2024/1356), kurz: ScreeningVO). Dieses Überprüfungsverfahren gilt für alle Personen, die ohne die Einreisevoraussetzungen zu erfüllen, versuchen einzureisen bzw. bei Kontrolle keine entsprechende Einreise- oder Aufenthaltsberechtigung vorweisen können. Grundsätzlich wird unterschieden zwischen:

- Screening an den Außengrenzen: Dauert bis zu sieben Tage und erfolgt unter Fiktion der Nicht-Einreise (Art. 5 und Art. 6 Screening-Verordnung)
- Screening im Inland: Nur wenn es kein Screening der Person an den Außengrenzen gab, dauert bis zu drei Tage, eine Fiktion der Nicht-Einreise findet hier keine Anwendung (Art. 7 ScreeningVO)

3.1. Diverse Möglichkeiten zur Freiheitsbeschränkung und -entzug (§§ 14a ff. AufenthG-E)

Die deutsche Umsetzung wird in den §§ 14a ff. AufenthG-E geregelt. Hierzu gehören eine ganze Reihe an Möglichkeiten zur Freiheitsbeschränkung und zum Freiheitsentzug: „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) und „Überprüfungshaft“ bei Binnengrenzkontrollen (14b i.V.m. §15a Abs. 2 AufenthG-E).

PRO ASYL sieht dies äußerst kritisch, kann aber aufgrund der kurzen Stellungnahmefrist an dieser Stelle nicht detaillierter auf die einzelnen Regelungen eingehen. Im gemeinsamen Positionspapier wurde festgehalten: „Gem. Art. 6 und Art. 7 Abs. 1 Screening-VO müssen die Mitgliedstaaten Regeln erlassen, um sicherzustellen, dass die Personen sich dem Screening nicht entziehen. Hierfür sollten klare Alternativen zur Haft wie Meldeauflagen festgelegt werden, da die Inhaftierung stets nur als letztes Mittel angewendet werden darf (vgl. ErwG. 11 und Definition der Inhaftnahme in Art. 2 Abs. 12 Screening-VO). Gerade beim Screening im Inland ist auch nicht mit Fluchtgefahr zu rechnen - denn die

¹⁹ Siehe hierzu auch Joint Civil Society Submission to the European Commission on the 2023 Rule of Law Report, Januar 2023, Rn. 28 f., Rn. 69 ff., abrufbar unter: <https://bit.ly/42Jjq00>.

²⁰ Gemeinsames Prioritätenpapier von 26 Organisationen, a.a.O. Fn. 1, S. 5.

Menschen wollen in Deutschland ihr Asylverfahren durchlaufen. Somit wären auch keine Einschränkungen der Bewegungsfreiheit gerechtfertigt.“²¹

3.2. Europarechtswidrige Regelungen für die Binnengrenzen (§§ 14b, 18 Abs. 2 AufenthG-E)

Eine Regelung bei der Umsetzung der Überprüfung fällt besonders ins Auge: Laut § 14b AufenthG-E soll zwar grundsätzlich bei Aufgriffen an den Binnengrenzen das Inlandsscreening angewendet werden. Doch wenn Grenzkontrollen stattfinden, soll die Einreise während der Überprüfung nicht gestattet werden – also letztlich eine Fiktion der Nicht-Einreise angewendet werden.

Hierzu steht in der 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 zurück-greifen muss.“ (S. 102 Referentenentwurf)

Dies passt jedoch nicht zu den Vorgaben der Screening-Verordnung. Dies hält in ihrem Erwägungsgrund 21 fest: „Unbeschadet der Vorschriften für Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten, zu denen noch kein Beschluss über die Aufhebung dieser Kontrollen gefasst wurde, 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 und nicht den Vorschriften für die Überprüfung an der Außengrenze entsprechen.“ Und für das Screening im Inland (Art. 7 ScreeningVO) ist keine Anwendung der Fiktion der Nicht-Einreise (Art. 6 Screening-VO) vorgesehen, dass sich explizit nur auf das Screening an den Außengrenzen bezieht. Entsprechend wäre eine Anwendung der Fiktion der Nicht-Einreise für Personen, die an der Binnengrenze aufgegriffen werden, aus Sicht von PRO ASYL eindeutig europarechtswidrig.

An dieser Stelle ein weiterer Hinweis bezüglich des **Themas der Binnengrenzen und Zurückweisungen**: Der § 18 Abs. 2 AsylG (angebliche Befugnis zur Zurückweisung an der deutschen Grenze von Personen, die über einen sicheren Drittstaat eingereist sind oder bei den ein anderer EU-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist) wird mit dem GEAS-Umsetzungsgesetz nicht geändert. Dabei wird dieser Paragraph seit Jahren europarechtlich durch die Vorgaben der Dublin-III-Verordnung überlagert, weshalb solche Zurückweisungen europarechtswidrig sind.²² Es müssen die Verfahren der Dublin-III-Verordnung und zukünftig die der Verordnung für ein Asyl- und Migrationsmanagement eingehalten werden, wenn die Person einen Asylantrag stellt. Schon jetzt führt der § 18 Abs. 2 AufenthG immer wieder zu falschen Annahmen. Da das Aufenthaltsrecht mit dem GEAS-Umsetzungsgesetz grundlegend überholt und europarechtskonform ausgestaltet werden soll, ist auch der § 18 Abs. 2 AufenthG dringend zu ändern. In einem von PRO ASYL begleiteten Verfahren hat der Europäische Menschenrechtgerichtshof am 15. Oktober 2024 Deutschland für eine direkte Zurückweisung nach

²¹ Gemeinsames Prioritätenpapier von 26 Organisationen, a.a.O. Fn. 1, S. 6.

²² Vgl. Bergmann/Dienelt/Kolber, 14. Aufl. 2022, AsylG § 18 Rn. 19 ff.; Huber/Eichenhofer/Endres de Oliveira, Aufenthaltsrecht, 1. Auflage 2017, Rn. 1735; Daniel Thym, „Pushbacks“ an den deutschen Grenzen: ja, nein, vielleicht?, Verfassungsblog vom 29.09.2023, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/b700>.

Griechenland wegen Verletzung von Art. 3 EMRK verurteilt.²³ Dies macht die Bedeutung einer Klarstellung, die solche Fälle zukünftig verhindert, besonders deutlich.

PRO ASYL fordert, dass die europäischen Vorgaben auch bei Überprüfungen im Rahmen von Grenzkontrollen an Binnengrenzen konsequent geachtet werden.

4. Besonders harte Umsetzung der Außengrenzverfahren (§ 18a AsylG-E)

Ein großer Fokus der GEAS-Reform sind verpflichtende Grenzverfahren, in denen bestimmte Asylsuchende aufgrund der Fiktion der Nicht-Einreise weitgehend abgeschottet von der Außenwelt ihr Asylverfahren innerhalb von zwölf Wochen durchlaufen. Im Anschluss an das Asylgrenzverfahren kommt ein neues Rückführungsgrenzverfahren²⁴ zu tragen, für das ein neuer Haftgrund eingeführt wird (§ 70b AsylG-E). Aufgrund der Kürze der Stellungnahmefrist kann auf das Rückführungsgrenzverfahren nicht gesondert eingegangen werden.

PRO ASYL hat in den letzten Jahren und während des Reformprozesses immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass unter den Bedingungen von Grenzverfahren keine fairen Asylverfahren möglich sind. Das zeigen die Erfahrungen von PRO ASYL Partnerorganisationen wie Refugee Support Aegean auf den griechischen Inseln,²⁵ aber auch die Einblicke in das deutsche Flughafenverfahren in Frankfurt am Main oder am Flughafen Berlin/Brandenburg.²⁶ Auch die EU-Grundrechteagentur hält fest: „The processing of asylum claims in facilities at borders, particularly when these facilities are in relatively remote locations, although per se not unlawful, brings along built-in deficiencies“.²⁷ PRO ASYL lehnt solche Grenzverfahren deswegen ab.

Das bisherige sogenannte Flughafenverfahren wird durch das Grenzverfahren gemäß der Asylverfahrensverordnung ersetzt und umfasst so alle EU-Außengrenzen Deutschlands (§ 18a AsylG-E). Neben den Flughäfen sind dies auch die Seehäfen. Um die 12 Wochen Maximaldauer einzuhalten, soll laut § 18a AsylG-E das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 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. PRO ASYL empfiehlt, dass für den Rechtsschutz die nach der Verordnung möglichen zehn Tage eingeräumt werden, um die Chance auf eine effektive Rechtsvertretung auch unter den besonderen Umständen eines Außengrenzverfahrens zu erhöhen (vgl. Art. 67 Abs. 7 lit. a AVVO).

Die Bundesregierung hatte sich bezüglich der Grenzverfahren während der Verhandlungen kritisch gezeigt, gerade was eine mögliche Inhaftierung von Kindern angeht. Mit dem GEAS-Umsetzungsgesetz wird nun aber auf eine besonders harte Umsetzung der Grenzverfahren in Deutschland gesetzt, die

²³ EGMR, H.T. gegen Deutschland und Griechenland, Az. 13337/19, Urteil vom 15.10.2024.

²⁴ Vgl. Verordnung (EU) 2024/1349 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148.

²⁵ RSA, PRO ASYL, What is happening today in the refugee structures on the Aegean islands, Mai 2023, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/n4a9>.

²⁶ PRO ASYL, Abgelehnt im Niemandsland. Vom Flughafenverfahren zum »New Pact on Migration and Asylum« – Warum Asylgrenzverfahren unfair und mangelhaft sind, Studie vom Juni 2021, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/svf2>; PRO ASYL, Zwei iranische Frauen sollen vom BER aus abgeschoben werden, Pressemitteilung vom 12.07.2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/mvic>.

²⁷ EU Agency for Fundamental Rights, Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy, Februar 2019, S. 7, abrufbar unter: <https://bit.ly/3FFVMZ9>.

über das von der Verordnung verpflichtend vorgeschriebene Maß hinaus geht. Dies macht sich besonders an folgenden Punkten fest.

4.1. Anwendung des Grenzverfahrens auch auf optionale Fälle

Gemäß Art. 54 AVVO ist das Grenzverfahren von allen Mitgliedstaaten in folgenden Fällen verpflichtend anzuwenden:

- Bei Personen, denen vorgeworfen wird, die Behörden durch falsche Angaben oder Dokumente oder durch das Verschweigen wichtiger Informationen oder durch das Zurückhalten von Dokumenten vorsätzlich getäuscht zu haben, oder wenn es eindeutige Gründe für die Annahme gibt, dass der Antragsteller ein Identitäts- oder Reisedokument mutwillig vernichtet oder beseitigt hat, um die Feststellung seiner Identität oder Staatsangehörigkeit zu verhindern (Art. 42 Abs. 1 lit. c AVVO)
- Wenn die asylsuchende Person für eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung der Mitgliedstaaten gehalten wird oder sie aus schwerwiegenden Gründen der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung nach nationalem Recht zwangsweise ausgewiesen wurde (Art. 42 Abs. 1 lit. f AVVO)
- Wenn die Person aus einem Herkunftsland kommt, bei dem die unionsweite Schutzquote im Jahresdurchschnitt laut Eurostat 20 Prozent oder weniger beträgt (Art. 42 Abs. 1 lit. j AVVO)

Auf diese drei Konstellationen hat auch stets die Bundesregierung verwiesen, um sich gegen Kritik zu wehren, dass auch andere Asylsuchende in den Grenzverfahren ihr Asylverfahren durchlaufen könnten – etwa Syrer*innen und Afghan*innen in Griechenland, wenn sie durch die Türkei geflohen sind. Da die Türkei in Griechenland als „sicherer Drittstaat“ gilt, kann dies durch eine optionale Ausweitung der Grenzverfahren möglich werden. Dies wird auch aus Erwägungsgrund 60 der Asylverfahrensverordnung deutlich: „In anderen Fällen, beispielsweise wenn der Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsland oder einem sicheren Drittstaat kommt, sollten die Mitgliedstaaten das Verfahren an der Grenze wahlweise anwenden können.“

Indem der § 18a AsylG-E pauschal auf die §§ 43-54 AVVO verweist, wird auch die Möglichkeit für die optionale Anwendung der Grenzverfahren eröffnet. Dabei bleibt unklar, für welche Fälle eine solche optionale Anwendung vorgesehen wird, was mit großer Wahrscheinlichkeit zu erheblicher Rechtsunklarheit und möglicher willkürlicher Anwendung in der Praxis führen wird.

PRO ASYL fordert, dass das neue Grenzverfahren auf die verpflichtenden Fälle reduziert wird. Konkret sollte der § 18a AsylG-E die Anwendung des Grenzverfahrens für die Fälle des Art. 42 Abs. 1 lit. c, f und j AVVO festlegen.

4.2. De facto Inhaftierung in „Außengrenzzentren“

Einer der Hauptkritikpunkte von PRO ASYL an den Außengrenzverfahren ist, dass aufgrund der sogenannten Fiktion der Nicht-Einreise (Art. 43 Abs. 2 AVVO) die schutzsuchenden Menschen an den Orten des Grenzverfahrens festgehalten werden und diese nicht verlassen dürfen. Aus Sicht von PRO ASYL wird es hierbei zu (de facto) Inhaftierungen kommen.

Auch im deutschen Recht wurden hierfür mit den §§ 68 und 69 AVVO, wie bereits dargelegt, die Grundlage geschaffen. Bezüglich der Beschränkung der Bewegungsfreiheit fällt in der Gesetzesbegründung folgender Hinweis auf: „Einer gesonderten Anordnung der Beschränkung der Bewegungsfreiheit für Personen, die sich im Asylgrenzverfahren befinden, bedarf es nicht. Gemäß Artikel 54 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1348 unterliegen Personen im Asylgrenzverfahren

stets einer eingeschränkten Bewegungsfreiheit durch die Unterbringung in Einrichtungen an bestimmten Standorten für das Asylgrenzverfahren nach Artikel 9 der Richtlinie (EU) Nr. 2024/1346, soweit sie nicht im Einzelfall in Haft genommen werden.“ (S. 91) Zwar sieht der Art. 54 Abs. 1 AVVO tatsächlich vor, dass zumindest stets eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit nach Art. 9 AufnahmeRL bei Personen vorzunehmen ist, die dem Grenzverfahren unterliegen. Das heißt jedoch nicht, dass keine Anordnung hierfür zu treffen ist, die nach Art. 9 AufnahmeRL stets zwingende Voraussetzung für ihre Anwendung ist – ebenso wie ein Rechtsbehelf oder eine automatische gerichtliche Überprüfung. Ohne eine solche Anordnung wäre den betroffenen Menschen auch diese Möglichkeit der Überprüfung genommen, um z.B. feststellen zu lassen, ob sie besondere Bedarfe haben, denen im Grenzverfahren nicht nachgekommen werden kann und sie deswegen einen Anspruch auf Entlassung haben (vgl. Art. 53 AVVO).

Es wäre ein unerträglicher Zustand, wenn in Deutschland schutzsuchende Personen ohne jegliche Anordnung über mehrere Wochen an einem Ort festgehalten werden, den sie nicht verlassen dürfen. Absehbar würde dies zu Situation von (de facto) Inhaftierungen führen. Laut dem Durchführungsbeschluss der Kommission muss Deutschland 374 Plätze für das Außengrenzverfahren schaffen.²⁸ Bis April 2026 muss die Kommission darüber informiert werden, wo diese Zentren sind, wobei diese sich auch an Orten innerhalb des Bundesgebiets befinden könnten (Art. 54 Abs. 1 und 3 AVVO).

PRO ASYL fordert, dass es in Deutschland nicht zur (de facto) Inhaftierung von Asylsuchenden kommen soll, die dem Grenzverfahren unterliegen. Für jede Einschränkung der Bewegungsfreiheit braucht es eine Anordnung, dies muss auch im Umsetzungsgesetz klargestellt werden.

5. Verschärfungen im nationalen Asylsystem

Auch für Asylverfahren im Inland bedeutet die GEAS-Reform große Veränderungen. Die Rechtsanwendung wird durch das überarbeitete Asyl- und Aufenthaltsgesetz erschwert werden, da stets parallel die Verordnungen gelesen werden müssen. Es wäre sinnvoll, zumindest konsequent bei Streichungen die entsprechenden Verweise auf die Normen in den Verordnungen zu setzen, um die Rechtsanwendung etwas zu erleichtern.

5.1. Ausweitung der Ablehnungsgründe als „offensichtlich unbegründet“ (§ 30 AsylG-E)

Eine der verpflichtenden neuen Regelungen ist, dass in Art. 42 AVVO eine ganze Reihe an Personengruppen genannt werden, die in einem beschleunigten Prüfungsverfahren bearbeitet werden müssen – darunter auch wieder all jene Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von 20 Prozent oder weniger (Art. 42 Abs. 1 lit. j AVVO). Damit müssen die Anträge innerhalb von drei Monaten (anstatt sechs Monaten, Art. 35 Abs. 3 und 4 AVVO) entschieden werden, die Rechtsbehelfsfristen sind kürzer (Spielraum von fünf bis zehn Tage anstatt mindestens zwei Wochen bis einen Monat, Art. 67 Abs. 7 AVVO) und es gibt keine automatisch aufschiebende Wirkung für den Rechtsbehelf (Art. 68 Abs. 3 lit. a i) AVVO). Zudem sind einige der betroffenen Personen vom Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende ausgeschlossen (Art. 17 Abs. 1 UA 2 AufnahmeRL, umgesetzt in § 61 Abs. 1 S. 2 AsylG-E). All dies stellt bereits eine starke Benachteiligung für die betroffenen Personen

²⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2024/2150 der Kommission vom 05.08.2024, veröffentlicht im Amtsblatt der EU am 09.08.2024.

dar und wird auch für die Rechtsberater*innen und Rechtsvertreter*innen zu großen Herausforderungen führen, ihre Mandant*innen effektiv zu vertreten.

Mit dem Referentenentwurf wird mit § 30 AsylG-E diese Situation zusätzlich verschärft, da von der optionalen Möglichkeit nach Art. 39 Abs. 4 AVVO Gebrauch gemacht wird, alle in Art. 42 Abs. 1 und 3 AVVO genannten Gründe für ein beschleunigtes Prüfungsverfahren zu Gründen für eine Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ zu machen. Genau vor einer solchen – nicht verpflichtenden – Ausweitung der Gründe der Ablehnungen als „offensichtlich unbegründet“ wurde auch im gemeinsamen Prioritätenpapier gewarnt.²⁹

Eine Konsequenz im deutschen Recht ist aktuell und auch nach dem Umsetzungsgesetz, dass bei bestimmten Ablehnungen als „offensichtlich unbegründet“ nach der Ablehnung bis zur Ausreise kein Aufenthaltstitel erteilt werden darf (außer in Fällen rechtl. Anspruch oder bei § 25 Abs. 3 AufenthG oder § 25a AufenthG). Durch das Umsetzungsgesetz werden nun im § 10 Abs. 3 AufenthG-E neue Verweise auf drei der Gründe nach dem beschleunigten Verfahren gesetzt, die sich inhaltlich mit der aktuellen Regelung decken.³⁰ Dies macht es unmöglich, über andere Wege den Aufenthalt zu sichern.

PRO ASYL fordert, dass § 30 AsylG-E gestrichen wird, da jegliche Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ nach der AVVO optional ist.

5.2. Rechtsauskunft durch das Bundesamt nicht ausreichend (§ 12b AsylG-E)

Die geplante Neuregelung des § 12b Absatz 1 AsylG-E sieht vor, dass Asylantragstellenden auf ihr Ersuchen hin im Rahmen des Asylverfahrens sowie im Verfahren zur Bestimmung des zuständigen EU-Mitgliedstaates für die Durchführung des Asylverfahrens eine unentgeltliche Rechtsauskunft durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erteilt wird. Diese Regelung bezieht sich auf die Vorgaben der Artikel 16 Asylverfahrensverordnung und Artikel 21 der Asyl- und Migrationsmanagementverordnung.

PRO ASYL hält diese Regelung für nicht erforderlich. Die EU-Verordnungen werden bereits durch das bestehende und im Koalitionsvertrag verankerte Bundesprogramm zur behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung gemäß § 12a AsylG in vollem Umfang umgesetzt. Art. 19 Absatz 1 AVVO sieht ausdrücklich vor, dass unentgeltliche Rechtsauskunft und -beratung auch von Nichtregierungsorganisationen erbracht werden können. Im Rahmen der Asylverfahrensberatung wird eine umfassende Beratung zu den Asylverfahren angeboten, die sich nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz auch auf weitergehende Rechtsdienstleistungen erstrecken kann. Diese Beratung erfolgt unabhängig von staatlichen Stellen, ergebnisoffen, kostenfrei, individuell und freiwillig. Sie begleitet Asylsuchende über das gesamte Verfahren hinweg bis zu dessen unanfechtbarem Abschluss. Zudem wird die Beratung von erfahrenen Organisationen durchgeführt, die ihre fachliche Kompetenz sowie Verfahren zur Qualitätssicherung und -entwicklung nachgewiesen haben. Studien belegen den zusätzlichen Wert einer unabhängigen Rechtsberatung für die Fairness, Qualität und Effizienz von Asylverfahren. Ein solcher Mehrwert kann durch die geplante Regelung im §

²⁹ Gemeinsames Prioritätenpapier von 26 Organisationen, a.a.O. Fn. 1, S. 5.

³⁰ Dabei geht es um die angebliche Angabe von falschen Informationen oder Dokumenten; wenn mit einem Antrag nur eine Verzögerung der Abschiebung erreicht werden soll oder die Person eine Gefahr für nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung darstellt (Art. 42 Abs. 1 lit. c, d oder f oder Abs. 3 lit. b oder d AVVO).

12b Absatz 1 AsylG-E, die die unentgeltliche Rechtsauskunft ausschließlich dem BAMF zuweist, nicht erreicht werden.

PRO ASYL fordert, den § 12b AsylG-E zu streichen.

Sollte die Regelung dennoch aufrechterhalten werden, muss klargestellt werden, dass auch die im Bundesprogramm nach § 12a AsylG-E geförderten Beratungsstellen diese Rechtsauskunft erteilen dürfen. Andernfalls würde dies nicht nur gegen das Subsidiaritätsprinzip der Wohlfahrtspflege verstoßen, sondern auch die Vorteile einer unabhängigen Beratung in Frage stellen.

5.3. Weitere Verschärfungen im Asylbewerberleistungsgesetz (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E)

Mit dem kürzlich beschlossenen Sicherheitspaket wurde ein neuer Leistungsausschluss für Personen definiert, für die ein anderer EU-Mitgliedstaat zuständig ist oder in dem sie bereits einen Schutzstatus erhalten haben.³¹ Ein vollständiger Leistungsausschluss ist jedoch keineswegs eine europarechtskonforme Umsetzung der Aufnahmerichtlinie.

Art. 21 UA 1 Aufnahmerichtlinie

*Ab dem Zeitpunkt, zu dem den Antragstellern eine Entscheidung mitgeteilt wurde, sie gemäß der Verordnung (EU) 2024/1351 in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, haben sie keinen Anspruch auf die im Rahmen der Aufnahme gewährten Vorteile gemäß den Artikeln 17 bis 20 der vorliegenden Richtlinie in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie sich gemäß der Verordnung (EU) 2024/1351 aufzuhalten haben. **Dies gilt unbeschadet der Notwendigkeit, einen Lebensstandard im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich der Charta, und internationalen Verpflichtungen sicherzustellen.***

In § 1 Abs. 4 AsylbLG-E wird nun eine weitere Personengruppe definiert, für die unter bestimmten Bedingungen ein Leistungsausschluss nach dem AsylbLG gelten soll. Diese Regelung betrifft Personen, die im Rahmen des Solidaritätsmechanismus in andere Mitgliedstaaten überstellt werden sollen. Ab dem Zeitpunkt der Zustellung der Überstellungsentscheidung sollen sie, abgesehen von zweiwöchigen Überbrückungsleistungen, keinen Anspruch mehr auf Leistungen nach dem AsylbLG haben. In Härtefällen kann von diesem Leistungsausschluss abgesehen werden.

Laut der Rechtsprechung des EuGH umfassen die Garantien der Grundrechtecharta die Befriedigung der elementarsten Bedürfnisse sowie die Verpflichtung, einen Zustand zu vermeiden, der zur Verelendung der betroffenen Personen oder zu einer Beeinträchtigung ihrer physischen oder psychischen Gesundheit führen könnte.³²

Darüber hinaus bleibt gemäß Art. 18 Abs. 1 UA 1 AufnahmeRL der Anspruch auf Gesundheitsversorgung gemäß Art. 22 AufnahmeRL bestehen. Zwar kann diese auf eine Notfallversorgung beschränkt werden, jedoch sind solche Einschränkungen für Minderjährige und besonders schutzbedürftige Personen unzulässig. Der in § 1 Abs. 4 AsylbLG vorgesehene pauschale Ausschluss von Leistungen nach § 6 AsylbLG, auch in Härtefällen, verstößt gegen diese Bestimmungen.

³¹ Vgl. PRO ASYL, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Bundestags zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems, 20.09.2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/yc7y>.

³² EuGH, Urteil vom 19. März 2019; C-163/17.

Die geplanten Änderungen sind zudem mit erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken behaftet. Zwar wird von einer Überstellungsentscheidung gesprochen, jedoch ist für die betroffenen Personen keine selbstinitiierte Ausreise vorgesehen. Eine solche Ausreise würde erst durch behördliche Maßnahmen ermöglicht, beispielsweise durch die Ausstellung von Reisepapieren oder die Erlaubnis zur Durchreise durch angrenzende EU-Staaten. Folglich haben die Betroffenen in der Regel keine Möglichkeit, Deutschland eigenständig zu verlassen. Eine „Selbsthilfeobliegenheit“ kann daher nicht konstruiert werden, und der damit verbundene Leistungsausschluss wäre repressiv und verfassungswidrig.³³

Darüber hinaus betont das Bundesverfassungsgericht, dass jederzeit das physische sowie das soziokulturelle Existenzminimum gesichert sein muss.³⁴ Die geplante Regelung würde die Sicherstellung des physischen Existenzminimums nach Ablauf der zweiwöchigen Überbrückungsleistungen von einer besonderen Härte abhängig machen. Jedoch würde selbst in Härtefällen das soziokulturelle Existenzminimum, also der „notwendige persönliche Bedarf“, ausgeschlossen bleiben, da Leistungen nach § 3 Abs. 1 S. 2 AsylbLG nicht gewährt werden dürfen. Eine verfassungskonforme Auslegung, die es erlauben würde, in Härtefällen auch Leistungen des notwendigen persönlichen Bedarfs zu gewähren, wäre somit ausgeschlossen, was die Regelung als verfassungswidrig erscheinen lässt.

PRO ASYL fordert mit über 200 Organisationen, das Asylbewerberleistungsgesetz abzuschaffen und die Betroffenen in die reguläre Sozialhilfe einzubeziehen.³⁵

Zumindest muss aber § 1 Abs. 4 AsylbLG-E (sowie auch die Kürzungstatbestände) gestrichen werden.

Für weitere Ausführungen zu Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz wird auf die Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum GEAS-Umsetzungsgesetzes verwiesen.

6. Menschenrechtsmonitoring gesetzlich verankern

Das neue unabhängige Menschenrechts-Monitoring ist eine der wenigen positiven Regelungen der Reform und wird sowohl für das Screening (Art. 10 Screening-VO) als auch für das Asylgrenzverfahren (Art. 43 Abs. 4 AVVO) vorgesehen. Mit dem Referentenentwurf wird jedoch keine gesetzliche Verankerung vorgesehen.

In der Gesetzesbegründung zum § 14a AufenthG-E wird hierzu festgehalten: „Die Einrichtung eines solchen Überwachungsmechanismus ist der Bundesregierung ein sehr wichtiges Anliegen. [...] In Umsetzung dieser Vorgaben etabliert die Bundesregierung rechtzeitig vor dem Zeitpunkt der Anwendbarkeit der Verordnung EU 2024/1356 unter enger Einbindung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter und des Deutschen Instituts für Menschenrechte ein Verfahren zur Überwachung der Durchführung der Überprüfung nach der Verordnung (EU) 2024/1356, das den Anforderungen aus Art. 10 dieser Verordnung entspricht. Alle erforderlichen Garantien zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Mechanismus in Deutschland werden durch entsprechende Erlasse, Weisungen sowie Vereinbarungen durch Bund und Länder sichergestellt. Dabei wird garantiert, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus alle sich aus Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1356

³³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 5. November 2019; 1 BvL 7/16.

³⁴ BVerfG, Urteil vom 12. Mai 2021; 1 BvR 2682/17.

³⁵ PRO ASYL, APPELL: Es gibt nur eine Menschenwürde – Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen!, Stand 01.01.2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/6zce>.

ergebenden Kompetenzen und Befugnisse zur Überwachung der Einhaltung der Grundrechte während des gesamten Screeningverfahrens in voller Unabhängigkeit und umfassend aus-üben kann.“ (S. 102)

Aus Sicht von PRO ASYL wäre eine gesetzliche Ausgestaltung der über Erlasse und Weisungen vorzuziehen, um Rechtssicherheit zu garantieren. Eine solche wurde auch im gemeinsamen zivilgesellschaftlichen Prioritätenpapier gefordert.³⁶ Dies würde auch europaweit ein wichtiges Signal setzen. Die Fundamental Rights Agency empfiehlt in ihren Guidelines zum neuen Monitoringmechanismus ebenso eine klare gesetzliche Verankerung des Mechanismus im nationalen Recht.³⁷

PRO ASYL bekräftigt zudem folgende zusätzliche Forderungen aus dem gemeinsamen Prioritätenpapier:

- **Jährlicher Bericht an den Bundestag:** 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.
- **Einrichtung eines bundesweiten Konsultativforums:** 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 Grundrechtsschutz direkt angesprochen, diskutiert und idealerweise gelöst werden können.

³⁶ Gemeinsames Prioritätenpapier von 26 Organisationen, a.a.O. Fn. 1, S. 3.

³⁷ FRA, Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms, 2024, S. 5, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/wjv1>.