

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, 08.07.2025

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (in der Fassung vom 24.06.2025)

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 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).

Die GEAS-Reform wird eine große Herausforderung für die Rechtsanwendung und der vorliegende Referentenentwurf adressiert dieses Problem nicht ausreichend. So werden viele Regelungen schlicht aus dem Asylgesetz gestrichen, anstatt zumindest per Verweis deutlich zu machen, an welcher Stelle

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>.

und in welcher Verordnung oder Richtlinie sich die korrespondierende Regelung findet. In der Gesetzesbegründung wird der EuGH hierzu wie folgt zitiert: „[...] die Mitgliedstaaten [müssen] nicht nur ihr eigenes Recht anpassen bzw. bereinigen, sondern darüber hinaus eine so **bestimmte, klare und transparente Lage schaffen, dass der Einzelne seine Rechte in vollem Umfang erkennen und sich vor den nationalen Gerichten darauf berufen kann** (EuGH, Rs. C-162/99, Kommission/Italien, Rn. 22)“ (Seite 68 des Referentenentwurfs). Diesem Anspruch wird der vorliegende Entwurf nicht gerecht. PRO ASYL bietet bereits Fortbildungen bezüglich der GEAS-Reform an und erlebt diesbezüglich regelmäßig, wie herausfordernd die neue Gesetzeskomplexität selbst für Menschen ist, die aktuell Rechtsberatung anbieten und sich gut mit Gesetzen auskennen. Für Asylsuchende selbst sind die Hürden noch viel höher, um im kommenden Gesetzesdickicht von mehreren Verordnungen und dem entkernten deutschen Asylgesetz ihre Rechte und Pflichten zu verstehen. **PRO ASYL fordert, dass der Entwurf unter diesem Aspekt grundlegend überarbeitet wird.**

PRO ASYL hat die GEAS-Reform als massive Verschärfung des europäischen Asylrechts kritisiert und stellt fest, dass mit dem vorliegenden Entwurf auch eine möglichst scharfe Umsetzung in Deutschland betrieben werden soll, wobei verschiedenen Regelungen aus Sicht von PRO ASYL verfassungsrechtliche und menschenrechtliche Bedenken entgegenstehen. Dies gilt insbesondere für die starke Ausweitung der Möglichkeiten der Freiheitsbeschränkung und des Freiheitsentzugs – die nahezu alle Asylsuchende in Deutschland treffen könnten –, der Umgehung des nach Art. 16a GG vorgeschriebenen demokratischen Prozesses für die Bestimmung von „sicheren Herkunftsstaaten“ und „sicheren Drittstaaten“ und dem Sozialleistungsausschluss im Asylbewerberleistungsgesetz.

Dem aktuell vorliegenden Entwurf ist zudem ein besonderer **Fokus auf die Bekämpfung sogenannter Sekundärmigration** zu entnehmen, in dem besondere (geschlossene) Zentren für Asylsuchende eingerichtet werden sollen, die bereits in einem anderen EU-Mitgliedstaat gewesen sind oder dort einen Schutzstatus bekommen haben sowie in dem (systemwidrig) in anderen EU-Ländern Anerkannte im Pilotprojekt in das ausgeweitete Flughafenverfahren genommen werden sollen. Dabei wird aus dem Blick verloren, warum die Menschen sich gezwungen sehen, aus anderen Mitgliedstaaten weiter nach Deutschland zu kommen: Massive und brutale Pushbacks an den Außengrenzen, willkürliche Inhaftierungen, menschenunwürdige Unterbringung, ein Leben auf der Straße und Verelendung ist die Realität für nach Europa geflüchtete Menschen.

Anstatt sich an diesem „race to the bottom“ bezüglich der Behandlung schutzsuchender Menschen zu beteiligen, sollte die deutsche Bundesregierung sich selbst konsequent an EU-Recht halten und sich für ein Ende der Menschenrechtsverletzungen in anderen EU-Mitgliedstaaten einsetzen. In diesem Jahr wird zudem der erste Solidaritätszyklus auf EU-Ebene begonnen, der das zutiefst unfaire Zuständigkeitssystem – an dem vom Prinzip her auch mit der Reform festgehalten wird – punktuell ausgleichen soll. Die Bundesregierung sollte hier starke Zusagen treffen, um das neue System nicht von Anfang zu untergraben.

Folgende Punkte sind besonders menschenrechtssensibel und sollten entsprechend, da optional in der Anwendung, gestrichen werden:

- Die Einführung gesonderter Unterbringung für Dublin-Fälle und Anerkannte (§ 44 AsylG-E), siehe Seite [8](#).
- Die Ermöglichung geschlossener Zentren durch die Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf eine Unterbringung (§ 47a AsylG-E bzw. § 68 AsylG-E), siehe Seiten [8](#) und [16](#).

- Die Einführung einer Asylverfahrenshaft (§ 69 ff. AsylG-E), siehe Seite [18](#).
- Ausweitungen der Leistungsstreichung und – kürzungen im Asylbewerberleistungsgesetz, siehe Seite [28](#).

Bei folgenden Punkten hat PRO ASYL konkrete europarechtliche Vorbehalte:

- Anerkannt Schutzberechtigte dürfen im Schengen-Raum reisen und können nicht einem Außengrenzverfahren zugeordnet werden (§ 18a AsylG-E), siehe Seite [6](#).
- Der § 18 Abs. 2 AsylG (Zurückweisungen an Binnengrenzen) wird aktuell von der Dublin-VO und künftig von der AMM-VO überlagert und muss gestrichen werden, siehe Seite [21](#).
- Der § 73b Abs. 1a AsylG-E (Heimatreisen als Widerrufungsgrund) ist eine unzulässige Verengung der europarechtlichen Vorgaben, siehe Seite [26](#).
- Ein vollständiger Leistungsentzug (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E) ist nicht mit der Aufnahmeleitlinie vereinbar, siehe Seite [29](#).

PRO ASYL bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf Stellung zu nehmen. 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

A. Voranwendung der Reform ab Inkrafttreten des Gesetzes (Artikel 1 des Umsetzungsgesetzes)	6
1. Änderungen beim Flughafenasylverfahren (§ 18a AsylG-E)	6
2. Geschlossene Zentren für Dublin-Fälle und in anderen EU-Ländern Schutzberechtigte (§§ 44 Abs. 1a, 46, 47a AsylG-E)	8
2.1. Blick in die Praxis: Dublin-Zentren in Eisenhüttenstadt und Hamburg-Rahlstedt	10
2.2. Blick in die Praxis: Dublin-Schnellverfahren in Haft an der bayerisch-österreichischen Grenzen.....	11
3. Verkürzung der Ausreisefrist (§ 38 AsylG-E).....	12
B. Umsetzung der GEAS-Reform ab dem 12. Juni 2026 (Artikel 2 und Artikel 3 des Umsetzungsgesetzes)	13
1. Problematische Ausweitung der sicheren Staatenkonzepte (§§ 27, 29b AsylG-E).....	13
2. Massive Ausweitung von Freiheitbeschränkung und Freiheitsentziehung von Schutzsuchenden	15
2.1. Geschlossene Zentren in Deutschland (§ 68 AsylG-E)	16
2.2. Neue Asylverfahrenshaft, auch für Kinder (§§ 69 ff. AsylG-E)	18
2.3. Mögliche Begrenzung des Zugangs von Beratungsorganisationen	19
3. Problematische Regelungen beim neuen Screening-Verfahren.....	20
4. Europarechtswidrige Regelung für die Binnengrenzen (§ 18 Abs. 2 AsylG)	21
5. Besonders harte Umsetzung der Außengrenzverfahren (§ 18a AsylG-E).....	22
5.1. Anwendung des Grenzverfahrens auch auf optionale Fälle	23
5.2. De facto Inhaftierung in „Außengrenzzentren“	23
6. Verschärfungen im nationalen Asylsystem.....	24
6.1. Ausweitung der Ablehnungsgründe als „offensichtlich unbegründet“ (§ 30 AsylG-E)....	25
6.2. Rechtsauskunft durch das Bundesamt nicht ausreichend (§ 12b AsylG-E)	25
6.3. Regelung zu Heimatreisen ist europarechtswidrig (§ 73b Abs. 1a AsylG-E)	26
7. Menschenrechtsmonitoring gesetzlich verankern	27
C. Ausweitung von Leistungskürzungen und -verweigerung im Asylbewerberleistungsgesetz (Artikel 4 und 5 des Umsetzungsgesetzes)	28
1. Verschärfung der vollständigen Leistungsverweigerung (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E)	29
2. Weitere Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG	31
3. Drastische Leistungskürzung als Sanktion für die Beeinträchtigung der Ordnung der Unterkunft, oder bedrohlichem oder gewalttätigem Verhalten (§ 1 Abs. 7 AsylbLG-E)	32
4. Drastische Leistungskürzung bei Verletzung der Aufenthalts- oder Meldepflichten (§ 1a Abs. 8 AsylbLG-E und § 11 Abs. 2 AsylbLG-E)	33

5. Drastische Leistungskürzung für Menschen, die überstellt werden sollen (§ 1a Abs. 9 AsylbLG-E)	34
6. Sachleistungen für Analogleistungsbeziehende (§ 2 Abs. 2 AsylbLG-E).....	34
7. Gesundheitsleistungen für Minderjährige (§ 4 Abs. 4 AsylbLG-E).....	35
Anlage 1: Öffentliche Stellungnahme einer Gruppe geflüchteter Menschen aus der Erstaufnahmeeinrichtung Eisenhüttenstadt.....	36

A. Voranwendung der Reform ab Inkrafttreten des Gesetzes (Artikel 1 des Umsetzungsgesetzes)

Laut dem Referentenentwurf sollen die Vorschläge von Artikel 1 (zum Asylgesetz) und Artikel 4 (zum Asylbewerberleistungsgesetz) des Gesetzes nicht erst ab Anwendungsstart der neuen Verordnung – 12. Juni 2026 – in Kraft treten, sondern schon am Tag nach der Verkündung des Gesetzes (vgl. Art. 12 Abs. 1 des Umsetzungsgesetzes). In Anbetracht des noch kommenden parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses wäre dies nicht früher als im vierten Quartal 2025 zu erwarten, wenn nicht zum Ende des Jahres hin. Es muss bereits in Frage gestellt werden, ob eine solche Voranwendung rund ein halbes Jahr vor der wirklichen Umsetzung der Reform sinnvoll und zielführend ist, da diese Regelungen dann von der Reform ersetzt werden bzw. ab dem 12.06.2026 nicht mehr gültig sind.

Bevor die Asylverfahrensverordnung ab dem 12. Juni 2026 in Anwendung kommt, ist weiterhin die Asylverfahrensrichtlinie der europarechtliche Prüfmaßstab. Die neue Aufnahme richtlinie kann ab sofort angewendet werden.

PRO ASYL spricht sich gegen die vorgeschlagene vorgezogene Anwendung der GEAS-Reform aus. Zumindest müssten auch wichtige Garantien wie Informationspflichten und angemessene Vulnerabilitätsprüfungen vorgezogen werden.

1. Änderungen beim Flughafenasylverfahren (§ 18a AsylG-E)

Das deutsche Flughafenasylverfahren ist bislang nur für Personen einschlägig, die entweder aus einem sicheren Herkunftsstaat über einen Flughafen einreisen wollen und Asyl beantragen oder für Personen, die bei der Grenzbehörde am Flughafen um Asyl ersuchen und keinen gültigen Pass vorweisen können. Mit den vorgeschlagenen Änderungen, die direkt greifen würden, soll das Verfahren auf folgende Personen ausgeweitet werden können, damit das Asylverfahren vor der Entscheidung über die Einreise durchgeführt wird (solange die Unterbringung auf dem Flughafengelände während des Verfahrens möglich ist):

- Bei in anderen EU-Mitgliedstaaten Schutzberechtigte
- Bei falschen Angaben oder Dokumenten oder bei Verschweigen wichtiger Informationen oder Zurückhalten von Dokumenten
- Bei einem Folgeantrag oder einem Zweitantrag
- Wenn die Person sich weigert, seine/ihre Fingerabdrücke nach der Eurodac-Verordnung abzugeben
- Wenn die Person aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung ausgewiesen wurde oder es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass sie eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt
- Wenn die Person aus einem Herkunftsland mit einer europaweiten Schutzquote von 20% oder weniger kommt und die Person eindeutig unstimmige und widersprüchliche, eindeutig falsche oder offensichtlich unwahrscheinliche Angaben gemacht hat, die im Widerspruch zu hinreichend gesicherten Herkunftslandinformationen stehen, sodass die Begründung für den Asylantrag offensichtlich nicht überzeugend sind

Damit wird laut Gesetzesbegründung gemäß Art. 33 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 8 der Aufnahme richtlinie die Liste der Gründe ausgeweitet, aufgrund derer Personen zunächst nicht einreisen dürfen und unverzüglich am Flughafen vom Bundesamt über ihre Asylgründe angehört werden (§. 86 der

Gesetzesbegründung). Das Kriterium der unstimmgigen, widersprüchlichen, falschen oder unwahrscheinlichen Angaben kann aber eigentlich erst während einer Asylanhörung festgestellt werden. Es ist damit für eine Entscheidung wer dem Grenzverfahren zugeteilt wird, ungeeignet. **Zweitanträge (§ 18a Abs. 1a Nr. 3 2. Alt. AsylG-E) und Personen aus Herkunftsstaaten mit einer Schutzquote von 20% oder weniger (§ 18a Abs. 1a Nr. 6 AsylG-E) werden nicht in Art. 31 Abs. 8 AsylverfahrensRL aufgeführt und sind deswegen zu streichen.**

Besonders auffällig ist, dass mit in **anderen EU-Mitgliedstaaten Schutzberechtigten** eine Gruppe umfasst werden soll, die in der Regel aus einem anderen EU-Mitgliedstaat einreist – also meistens innerhalb des Schengen-Raums eine Binnengrenze übertritt und nicht über eine EU-Außengrenze versucht, nach Deutschland einzureisen. Damit dürften sie gar nicht erst unter die Anwendung des Grenzverfahrens fallen können, da dieses für EU-Außengrenzen gedacht ist (vgl. auch S. 86 der Gesetzesbegründung). Besonders deutlich wird dies für das ab dem 12.06.2026 geltende Außengrenzverfahren. Denn laut Art. 43 Abs. 1 lit. a) und b) Asylverfahrensverordnung ist das Grenzverfahren nur auf Personen anwendbar, die an einer Außengrenze ihren Asylantrag stellen oder im Zusammenhang mit einem unbefugten Überschreiten der Außengrenze aufgegriffen werden. Der Begriff „Außengrenze“ muss stets als EU-Außengrenze verstanden werden. In EU-Mitgliedstaaten schutzberechtigte Personen können sich unter gewissen Bedingungen nach Art. 21 Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ) in Verbindung mit Art. 6 Schengener Grenzkodex (SGK) für 90 Tage innerhalb von 180 Tagen frei im Schengen-Raum bewegen. Bei EU-Binnenflügen gibt es an Flughäfen keine Einreisekontrolle, da diese bei der ersten Einreise in den Schengen-Raum erfolgt. Es finden der Erfahrung nach jedoch häufig Personenkontrollen durch die Bundespolizei direkt nach Landung von Flugzeugen statt. Wenn hierbei eine in anderen EU-Ländern schutzberechtigte Person kontrolliert wird und nicht nachweisen kann, dass sie tatsächlich nur für einen kurzen Zeitraum, zum Beispiel für einen Urlaub oder Familienbesuch, einreisen will, dann kann die Bundespolizei die Einreise verweigern – und gegebenenfalls stellt die Person dann einen Asylantrag, weil sie zum Beispiel im anderen EU-Land von Verelendung bedroht ist. Ein Grenzverfahren ist für diese Konstellation dann aber weder aktuell noch zukünftig einschlägig. Laut Gesetzesbegründung geht es bei dem Pilotprojekt um die „Sammlung von Erfahrungswerten“ (S. 86). Selbst wenn man es nach der aktuellen Asylverfahrensrichtlinie als unklarer bewerten würde, ob in anderen EU-Staaten Anerkannte in das Grenzverfahren genommen werden können, so wäre es doch widersinnig für wenige Monate eine Praxis zu erproben, die ab dem 12.06.2026 sehr eindeutig europarechtswidrig wäre. Anerkannt Schutzberechtigte dürfen deswegen nicht vom Pilotprojekt umfasst werden, wenn sie aus dem Schengen-Raum einreisen. Auch wenn sie von außerhalb des Schengen-Raums kommen, ist ihre Einreise gemäß Art. 6 SGK regelmäßig gestattet. **Das Kriterium des § 18a Abs. 1a Nr. 1 AsylG-E sollte gestrichen werden.**

Der Referentenentwurf sieht vor, dass ein Asylantrag im Flughafenasylverfahren nicht nur wie bisher als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden kann, sondern auch als „unzulässig“.

Bezüglich der Dauer des Flughafenverfahrens wird für die Personen aus Ländern mit einer Schutzquote von 20% oder weniger eine Sonderregelung vorgesehen. Anstatt dass sie nach zwei Tagen einreisen dürfen, wenn das BAMF bis dahin nicht entschieden hat, muss das BAMF innerhalb von zwei Tagen feststellen, dass das Asylverfahren vor der Einreise durchzuführen ist und innerhalb von sieben Tagen über den Antrag entscheiden. Wenn das BAMF feststellt, dass es seit der Veröffentlichung der Liste mit Herkunftsländern mit einer Schutzquote von 20% oder weniger wesentliche Änderungen in dem Land gegeben hat oder die antragstellende Person einer Personengruppe angehört, für die die Quote von 20% als nicht repräsentativ für den Schutzbedarf gesehen wird, dann darf die Person auch einreisen.

Bezüglich der Fristen ist auffällig, dass nur dem BAMF längere Fristen gewährt werden – nicht aber den Asylsuchenden für die Vorbereitung ihrer Asylanhörungs- oder bezüglich der sehr engen Klagefristen. Dabei sind diese aktuell ein großes Problem für Betroffene im Flughafenverfahren, um erfolgreich ihre Fluchtgründe vorzubringen. Dies zeigte sich in der Studie „Abgelehnt im Niemandsland“ von PRO ASYL.² In der Studie schildern eine ehemalige Verfahrensberaterin am Frankfurter Flughafen und eine Asylanwältin, die regelmäßig Mandate am Frankfurter Flughafen übernimmt, ihre Erfahrungen in der Praxis. So resümierte die Anwältin „Eine gute anwaltliche Vertretung ist meinem Empfinden nach unter dem im Flughafenverfahren herrschenden zeitlichen Druck kaum möglich“ (Seite 23). Die schnelle Anhörung durch das Bundesamt findet zu einem Zeitpunkt statt, in dem die Betroffenen kurz nach Ankunft unter einem enorm hohen Druck stehen. Die ehemalige Beraterin in Frankfurt beschrieb die Situation wie folgt: „Eine große Zahl der Ankommenden ist aufgrund des Reiseweges, der oftmals mehrere Tage und diverse Länder umfasst, orientierungslos, übermüdet und ängstlich“ (Seite 16). Es wäre folglich wichtig, dass auch den Betroffenen für die Anhörungsvorbereitung als auch den Anwält*innen für die Rechtsvertretung mehr Zeit eingeräumt wird.

PRO ASYL lehnt die vorgezogene Ausweitung des Flughafenasylverfahrens als Pilotprojekt ab und fordert die Streichung des § 18a AsylG-E im Artikel 1 des Referentenentwurfs.

2. Geschlossene Zentren für Dublin-Fälle und in anderen EU-Ländern Schutzberechtigte (§§ 44 Abs. 1a, 46, 47a AsylG-E)

Der aktuelle Referentenentwurf bestätigt die von PRO ASYL schon im Rahmen der Verbändeanhörung im Herbst 2024 geäußerte Befürchtung: Die GEAS-Reform wird genutzt, um geschlossene Zentren in Deutschland einzuführen. Im Referentenentwurf wird dies nun als vorgezogene Regelung realisiert, indem die Bundesländer mit dem § 44 Abs. 1a AsylG-E angehalten werden, „**Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren zur Sekundärmigration**“ einzurichten. Diesen besonderen Sonderaufnahmeeinrichtungen sollen Asylsuchende zugeteilt werden, die zuerst in einen anderen Mitgliedstaat eingereist sind oder denen ein anderer Mitgliedstaat einen gültigen Aufenthaltstitel oder ein Visum erteilt hat oder bereits internationalen Schutz gewährt hat. Der § 44 Abs. 1a AsylG-E soll auch über den 12.06.2026 hinaus bestehen bleiben. **PRO ASYL spricht sich grundsätzlich gegen die Einrichtung von Sonderunterbringungsformen aus.** Diese führen regelmäßig zu Stigmatisierungen der dort untergebrachten Schutzsuchenden. Besonders große und abgelegene Einrichtungen sind für die Betroffenen Orte der Isolation und Ausgrenzung.³ PRO ASYL setzt sich für ein möglichst selbstbestimmtes Leben von Geflüchteten von Anfang an ein.⁴

Die den neuen Sonderunterbringungen zugeteilten Personen müssen während des gesamten Asylverfahrens und bei Ablehnung bis zur Ausreise oder Rückführung in der Sonderaufnahmeeinrichtung wohnen (bis zum 12.06.2026 geregelt in § 47a Abs. 1 AsylG-E, ab dem

² PRO ASYL, Abgelehnt im Niemandsland. Vom Flughafenverfahren zum »New Pact on Migration and Asylum« – Warum Asylgrenzverfahren unfair und mangelhaft sind, Juni 2021, abrufbar unter: [Abgelehnt im Niemandsland | PRO ASYL](#).

³ Diakonie Deutschland, Deutscher Caritasverband, Paritätischer Gesamtverband, Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, PRO ASYL und weitere, Isolation beenden – das Ankommen fördern – faire Asylverfahren sicherstellen. Aufruf für eine zukunftsorientierte Erstaufnahme von Asylsuchenden in Deutschland, 27.07.2021, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/rskn>.

⁴ Vgl. PRO ASYL, Sieben-Punkte-Plan für eine menschenrechtsbasierte Asylpolitik - Grundsatzprogramm für die kommende Legislaturperiode, März 2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/6y7x>, S. 6.

12.06.2026 geregelt in § 47 Abs. 1b AsylG-E). Aus Sicht von PRO ASYL sollte es für die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen und vergleichbaren Unterkünften stets Höchstgrenzen für den Aufenthalt geben und die Personen danach in Wohnungen (oder wohnungsähnlichen Unterkünften) untergebracht werden.⁵ Zumindest für Familien mit Kindern sollte es angelehnt an § 47 Abs. 1 AsylG eine Höchstfrist für die Unterbringung in der Sonderaufnahmeeinrichtung geben.

Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann anordnen, dass die **Person sich nur in der Aufnahmeeinrichtung aufhalten darf** und mit Meldeauflagen belegt werden, um den Aufenthalt in der Aufnahmeeinrichtung zu prüfen oder um die Person wirksam an der Flucht zu hindern (§ 47a Abs. 2 AsylG-E). Aus Sicht von PRO ASYL ist daher aus Sicht der Betroffenen von **einem geschlossenen Zentrum** zu reden – auch wenn die Tür vom Prinzip her nicht geschlossen ist. Eine solche Anordnung muss verhältnismäßig sein und schriftlich erlassen werden; über die Folgen eines Verstoßes gegen die Anordnung muss die Person informiert werden (§ 47a Abs. 3 AsylG-E). Der Person kann von Fall zu Fall erlaubt werden, sich vorübergehend außerhalb der Einrichtung aufzuhalten. Für Termine bei Behörden oder Gerichten muss keine Erlaubnis eingeholt werden, aber die Behörde muss über die Termine informiert werden (§ 47a Abs. 4 AsylG-E). Für alles andere – selbst für Termine bei Ärzt*innen oder Rechtsanwält*innen – braucht es eine Erlaubnis. Bei wichtigen Terminen wie bei Fachberatungsstellen oder gesundheitlichen, religiösen oder familiären Terminen soll die Erlaubnis laut Gesetzesbegründung erteilt werden (S. 89).

PRO ASYL befürchtet, dass diese Regelung zu **großer Willkür** in der Praxis führen wird, wann und wie schnell ein Verlassen der Unterkunft genehmigt wird. Für die betroffenen Menschen wird ihr Alltag davon erheblich beeinträchtigt und dominiert werden. Es ist bekannt, dass Freiheitsbeschränkungen die psychische Gesundheit stark belasten. Gerade wenn man in einer sehr großen Einrichtung mit wenig Privatsphäre untergebracht ist, ist die Möglichkeit, die Einrichtung für einen Spaziergang oder ein privates Treffen zu verlassen, ein wichtiger Ausgleich. Zudem ist es wichtig, dass Menschen sich unabhängig beraten und unterstützen lassen können – und dies nicht von der Erlaubnis einer Behörde abhängig ist. Termine können auch mit höchstpersönlichen Umständen zu tun haben, über die die betroffene Person zu diesem Zeitpunkt die zuständige Behörde (noch) nicht informieren will – zum Beispiel einen Termin bei einer Gynäkologin oder einem Psychologen.

Wenn gegen diese Auflage verstoßen wird, können die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gekürzt werden (vgl. Artikel 4 des Referentenentwurfs, §1a Abs. 8 AsylbLG-E).

Laut Gesetzesbegründung wird mit der Regel der **Artikel 9 der neuen Aufnahmerichtlinie** umgesetzt (S. 89). Laut dieser Regelung darf eine solche Form der Einschränkung der Bewegungsfreiheit nur angeordnet werden, wenn Fluchtgefahr oder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht. Eine Fluchtgefahr wird laut Gesetzesbegründung angenommen, da die Person nach Deutschland gereist ist, obwohl sie sich in einem anderen EU-Land aufzuhalten habe (S. 89 der Gesetzesbegründung). Eine solche pauschalisierte Annahme ist jedoch nicht mit der Aufnahmerichtlinie zu vereinbaren, nach der es zwar eine starke Vermutung für die Fluchtgefahr im Fall der Sekundärmigration besteht, aber weiterhin eine Gesamtbewertung vorgenommen werden muss. Gerade wenn eine Person explizit in Deutschland Schutz bekommen möchte und gegebenenfalls persönliche Anknüpfungsgründe in

⁵ 2015 lag die maximale Wohnzeit in Erstaufnahmeeinrichtungen noch bei maximal drei Monaten. Eine maximale Unterbringungszeit in Erstaufnahmeeinrichtungen von drei Monaten wurde auch in dem gemeinsamen Aufruf vom 27.07.2021 von den Verbänden gefordert, a.a.O. Fn. 3, S. 2.

Deutschland hat, wie Familie, so ist während des Zuständigkeitsverfahrens gerade keine Flucht zu befürchten. Außerdem stellt Art. 9 der Aufnahme richtlinie insbesondere auf Antragsteller*innen ab, die sich nach Art. 17 Abs. 4 AMM-VO in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten sollen. Dies steht aber erst mit der Zuständigkeitsentscheidung fest, nicht schon zu Beginn des Verfahrens. Dies passt also nicht mit den sehr offenen Kriterien zusammen, wer alles den Sonderaufnahmeeinrichtungen zugeteilt wird. Insgesamt reicht es aus Sicht von PRO ASYL nicht, dass nur in der Gesetzesbegründung – die später dem/der Rechtsanwender*in nicht automatisch vorliegt – auf Art. 9 Aufnahme richtlinie verwiesen wird, sondern es sollten die Voraussetzungen und Bedingungen für eine solche Beschränkung der Bewegungsfreiheit adäquat im Gesetzestext abgebildet werden. Hier gibt es einen deutlichen Unterschied zu dem nach Artikel 2 des Umsetzungsgesetzes vorgesehenen § 68 AsylG-E, der ab dem 12.06.2026 die Beschränkung der Bewegungsfreiheit regeln soll. Insbesondere ist in dem § 47a AsylG-E keine Höchstfrist für die Anordnung der Einschränkung der Bewegungsfreiheit vorgesehen.

Aus Sicht von PRO ASYL werden solche Anordnungen, die Aufnahme einrichtung nicht zu verlassen, regelmäßig nicht nur als Freiheitsbeschränkung, sondern als **Freiheitsentziehung** zu bewerten sein. Siehe hierfür die Ausführungen bezüglich dem § 68 AsylG-E in dieser Stellungnahme (Teil [B 2.1.](#)).

PRO ASYL fordert, dass der § 47a AsylG-E gestrichen wird.

2.1. Blick in die Praxis: Dublin-Zentren in Eisenhüttenstadt und Hamburg-Rahlstedt

Schon jetzt wird mit den Dublin-Zentren eine besondere Unterbringungsform erprobt, die durch die vorgeschlagene Änderung zusätzlich verschärft werden würde.

In Brandenburg sind in der Erstaufnahmeeinrichtung Eisenhüttenstadt in einem abgesonderten Bereich 150 Plätze für Personen mit einem Treffer in der EURODAC-Datenbank für Polen vorgesehen (mit Erweiterungsoption auf 250). Seit Mitte März 2025 sind 61 Geflüchtete ins Dublin-Zentrum in Eisenhüttenstadt gezogen, darunter auch Familien mit Kindern.⁶

Im „Dublin-Zentrum“ in Hamburg-Rahlstedt, einem Reservegebäude auf dem Gelände der Zentralen Erstaufnahmeeinrichtung, sind 300 Plätze vorgesehen. Seit der Eröffnung Anfang März wurden Stand Ende Mai 2025 44 Männer nach Erhalt ihres Dublin-Bescheids dort untergebracht. Voraussetzung dafür ist, dass das BAMF die „rechtliche und tatsächliche Möglichkeit der Überstellung“ festgestellt hat.⁷

Schon jetzt stellt die Unterbringungsform in den Dublin-Zentren eine **besondere Belastung für die dort untergebrachten Personen** dar. Drei Monate nach Inbetriebnahme des „Dublin-Zentrums“ in Eisenhüttenstadt haben sich Bewohner*innen in einem Protestbrief an die Öffentlichkeit gewandt (siehe

⁶ Mirja Fiedler, Wer nimmt die Fingerabdrücke?, Tagesschau vom 12.06.2025, abrufbar unter <https://kurzlinks.de/j42y>.

⁷ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Carola Ensslen (Die Linke) vom 19.05.25 und Antwort des Senats, Drucksache 23/424, 27.05.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/3cuo>.

Anlage 1: Öffentliche Stellungnahme einer Gruppe geflüchteter Menschen aus der Erstaufnahmeeinrichtung Eisenhüttenstadt). Sie prangern die Zustände im Dublin-Zentrum an und schildern, dass sie unter verfassungswidrigen Leistungskürzungen, unangekündigten Kontrollen sowie erheblichen Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit und Privatsphäre leiden:

„Wir werden anders behandelt als die anderen im Lager. Wir wurden ins Dublin-Lager ausgesondert. Es ist beschämend für uns. Wir werden gezwungen, in einen speziellen Bereich zu ziehen und haben noch weniger Privatsphäre: Jeden Tag werden Zimmer und manchmal sogar Schränke von Sozialarbeitern oder Sicherheitsleuten kontrolliert. Die Türen lassen sich nicht abschließen und die meisten unserer Schränke sind nicht abschließbar, was dazu führt, dass unsere Sachen ständig verschwinden. [...] Wir bekommen bisher keine finanzielle Unterstützung in Form von Taschengeld. Einige von uns leben seit drei Monaten hier, ohne Geld zu bekommen. Wir sind nicht in der Lage, Anwälte, Kleidung und andere notwendige Dinge zu finanzieren. Unter uns gibt es Frauen mit Babys, die unbedingt Unterstützung brauchen. Das Migrationsamt erlaubt uns nicht, Eisenhüttenstadt zu verlassen. Wir leiden und sind in ständiger Angst und Furcht vor Abschiebung, weil wir häufig unangekündigte Polizeibesuche bekommen“.

Die Bewohner*innen in Eisenhüttenstadt werden über eine Nachtzeitverfügung verpflichtet, sich werktags zwischen 22 Uhr und 6 Uhr im Dublin-Zentrum aufzuhalten. Tagsüber gilt die Residenzpflicht: Die Asylsuchenden dürfen das Stadtgebiet Eisenhüttenstadt nicht verlassen. Das Betreten und Verlassen des gesamten Geländes der Erstaufnahmeeinrichtung wird sowohl in Eisenhüttenstadt als auch in Hamburg-Rahlstedt durch das Einlesen einer Chipkarte kontrolliert. Bewohner*innen beider Zentren erhalten zudem keine gesetzlich geregelte Aufenthaltspapiere, was zu Problemen im Alltag führt.

Die Dublin-Zentren führen aufgrund der verschärften Kontrolle und gezielter Isolation der Bewohner*innen in Kombination mit den Leistungstreichungen zu erheblichen psychischen Belastungen der Bewohner*innen und einem Klima der Unsicherheit und Angst.

2.2. Blick in die Praxis: Dublin-Schnellverfahren in Haft an der bayerisch-österreichischen Grenzen

Im Rahmen eines sogenannten „Pilotverfahrens“ im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeidirektion München wird seit Januar 2025 an die Grenzkontrolle ein Dublin-Verfahren in Haft angeknüpft.⁸ Wenn ein Abgleich der Daten einer asylsuchenden Person mit der EURODAC-Datenbank ergibt, dass potenziell ein anderer EU-Mitgliedsstaat für die Durchführung des Asylverfahren zuständig ist, soll das sich anschließende Dublin-Verfahren in Haft durchgeführt werden. So soll möglichst schnell ins Ersteinreiseland abgeschoben werden. Denn, in Haft erfolgt das Dublin-Verfahren zur Ermittlung des zuständigen Mitgliedsstaats mit verkürzten Fristen (vgl. Art. 28 Abs. 3 Dublin-VO).

Notwendig für die Umsetzung ist, neben Haftkapazitäten, ein Haftgrund. Die rechtlichen Bedingungen dafür sind eng – und werden häufig nicht beachtet. PRO ASYL liegen Haftbeschlüsse vor, in denen das Kriterium „**Fluchtgefahr**“ für die Haftanwendung weit ausgedehnt wird. Beispielsweise wertet die Bundespolizei geäußerte Suizidabsichten darin als Indiz für eine drohende Flucht. Anstatt Maßnahmen

⁸ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Thomae, Konstantin Kuhle, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Umsetzung des Modells der Bundesregierung zu Zurückweisungen an den deutschen Grenzen, Drucksache 20/14742, 29.01.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/se2a>.

zur Suizidprävention einzuleiten und medizinische Versorgung zu gewährleisten, werden die Betroffenen oft wochenlang eingesperrt, wodurch sich die psychische Belastung erhöht. Besondere Schutzmechanismen für **vulnerable Personengruppen** gibt es nicht. Hierzu stellte die letzte Bundesregierung nur fest: „Wird eine solche Person [die besondere Verfahrensgarantien benötigt] festgestellt, handeln die Beamtinnen und Beamten mit größtmöglicher Umsicht und Empathie (...)“.⁹

Das Beispiel zeigt, dass schon jetzt Fluchtgründe in der Praxis zu weit angewendet werden und vulnerable Gruppen nicht ausreichend geschützt werden.

3. Verkürzung der Ausreisefrist (§ 38 AsylG-E)

Mit § 38 AsylG-E soll die Dauer und der Beginn der Ausreisefrist neu geregelt werden. Während aktuell in den meisten Fällen eine Frist zur freiwilligen Ausreise von 30 Tagen gilt (außer bei Rücknahme während des Asylverfahrens oder Einstellung des Verfahrens), soll nun in folgenden Fällen nur eine Ausreisefrist von einer Woche gewährt werden (§ 38 Abs. 1 AsylG-E):

- Bei Rücknahme des Asylantrags vor Entscheidung des Bundesamts
- Bei Unzulässigkeitsentscheidungen wenn ein anderer Staat auf Grund von anderen Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist; ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union dem Ausländer bereits internationalen Schutz gewährt hat; ein Staat, der bereit ist, den Ausländer wieder aufzunehmen, als für den Ausländer sicherer Drittstaat gemäß § 26a betrachtet wird; ein Staat, der kein Mitgliedstaat der Europäischen Union und bereit ist, den Ausländer wieder aufzunehmen, als sonstiger Drittstaat gemäß § 27 betrachtet wird (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 lit. b bis Nr. 4 AsylG)
- Bei Entscheidungen als offensichtlich unbegründet

Außerdem soll in folgenden Fällen keine Ausreisefrist gewährt werden (§ 38 Abs. 4 AsylG-E)

- Wenn die Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt
- Bei einem missbräuchlichen Asylantrag (insbesondere wenn Antrag nur zur Verzögerung oder Behinderung der Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung gestellt wurde)
- Wenn Fluchtgefahr besteht

Als Begründung wird die Umsetzung von Art. 7 der Rückführungsrichtlinie genannt, die jedoch gerade einen Spielraum von 7 bis 30 Tagen für die Ausreisefrist vorsieht. Gründe dafür, warum nun für eine größere Anzahl an Personen die Ausreisefrist verkürzt werden soll, werden nicht genannt. Aus Sicht von PRO ASYL ist dies **weder angebracht noch notwendig**. Sieben Tage sind eine sehr kurze Zeit, um eine Ausreise zu organisieren. Es ist deswegen sinnvoll, stets die 30 Tage zu ermöglichen. Dies müsste auch im Interesse einer Regierung sein, die mehr Ausreisen forcieren will. Denn seit vielen Jahren liegen die Zahlen der freiwilligen Ausreisen deutlich höher als die der Abschiebungen. 2024 sind 33.419 Menschen freiwillig ausgewandert.¹⁰ Demgegenüber stehen 20.084 Abschiebungen.

⁹ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke, Zurückweisungen an den deutschen Binnengrenzen im zweiten Halbjahr 2024, Drucksache 20/14902, 05.02.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/3a02>.

¹⁰ Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke, Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2024, Drucksache 20/14946, 11.02.2025, Antwort auf Frage 20, <https://kurzlinks.de/cgda>.

Art. 7 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten die Ausreisefrist in den Fällen verlängern müssen, in denen es besondere Umstände des Einzelfalles erfordern und zählt einige von diesen sogar explizit auf, um eine Stoßrichtung vorzugeben. Zu den aufgezählten Umständen gehören die Aufenthaltsdauer, das Vorhandensein von Kindern und das Bestehen anderer familiärer oder sozialer Bindungen. Indem der europäische Gesetzgeber dies in einem eigenen Absatz regelt, betont er die Wichtigkeit einer **Angemessenheitsprüfung**. Zwar enthält § 59 Abs. 1 AufenthG eine ähnliche Formulierung, doch wäre auch ein entsprechender Hinweis im § 38 AsylG sinnvoll.

Ab dem 12.06.2026 soll die kurze Ausreisefrist von 7 Tagen für alle ablehnenden Entscheidungen in den beschleunigten Verfahren, den Grenzverfahren, bei vielen Unzulässigkeitsentscheidungen, bei Entscheidungen bezüglich der stillschweigenden Rücknahme und bei Entscheidungen über Folgeanträgen sowie Entscheidungen bezüglich des Entzugs des Schutzes gelten (vgl. Artikel 2 § 38 Abs. 1 AsylG-E des Umsetzungsgesetzes).

PRO ASYL lehnt eine Verkürzung der Ausreisefristen ab und fordert eine Ausschöpfung des Spielraums der Richtlinie und entsprechend eine Beibehaltung der bisherigen Fristregel.

B. Umsetzung der GEAS-Reform ab dem 12. Juni 2026 (Artikel 2 und Artikel 3 des Umsetzungsgesetzes)

Mit Artikel 2 zum Asylgesetz, Artikel 3 zum Aufenthaltsgesetz und Artikel 5 zum Asylbewerberleistungsgesetz sollen die deutschen Gesetze an die GEAS-Reform angepasst werden. Am 12. Juni 2026 kommen die neuen EU-Verordnungen in Anwendung und die deutschen Gesetzesänderungen treten in Kraft (vgl. Artikel 12 Abs. 2 des Umsetzungsgesetzes).

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. Denn im Fall der „sicheren Herkunftsstaaten“¹¹ wird das individuelle Asylverfahren gefährdet und im Fall der „sicheren Drittstaaten“¹², 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).

¹¹ 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>.

¹² 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/kcgj>.

Doch genau diese Zustimmungspflichtigkeit soll mit dem Gesetzentwurf umgangen werden.

Mit dem neuen § 27 AsylG-E werden sichere Drittstaaten im Sinne der Asylverfahrensverordnung (VO 2024/1348, kurz: AVVO) eingeführt, die nicht mehr mittels eines zustimmungspflichtigen Gesetzes, sondern durch Rechtsverordnung der Bundesregierung bestimmt werden können. In Bezug auf sichere Herkunftsstaaten ist für die nähere Zukunft bereits mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam für die Zeit bis zur Ablösung der aktuellen Asylverfahrensrichtlinie ein entsprechendes Vorgehen beabsichtigt. Mit dem GEAS-Umsetzungsgesetz ist mit § 29 AsylG-E beabsichtigt, dies an die Zeit ab Geltung der AVVO anzupassen: Es wird also eine Trennung vorgenommen in „sichere Staaten“ nach dem Grundgesetz und „sichere Staaten“ nach der Asylverfahrensverordnung. 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)¹³, aber keine prozessualen bezüglich der Bestimmung auf nationaler Ebene:

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.¹⁴

¹³ Das Grundgesetz bzw. dessen Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht gibt aber zumindest bezüglich der „sicheren Herkunftsstaaten“ einen höheren materiellen Standard vor. So urteilt 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, Urteil vom 14.05.1996, Rn. 70). Nach Art. 61 Abs. 2 AVVO können jedoch Landesteile oder auch Personengruppen von der Einstufung ausgenommen werden.

¹⁴ 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

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.¹⁵ 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 Prüfraumen 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. Die Kommission hat am 16. April 2025 einen Vorschlag für eine EU-Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ gemacht, die Kosovo, Bangladesch, Kolumbien, Ägypten, Indien, Marokko und Tunesien als „sicher“ vorsieht.¹⁶

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.“¹⁷

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

2. Massive Ausweitung von Freiheitbeschränkung 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

„prozessualen Restrisiko“, Europäisches Asylrecht auf der Überholspur. Zur Option einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsländer, ZRP 2020, 52.

¹⁵ 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.

¹⁶ Europäische Kommission, Vorschlag der EU-Kommission: Elemente des Migrations- und Asylpakets vorziehen und erste EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten erstellen, 16.04.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/f7mr>.

¹⁷ Gemeinsames Prioritätenpapier von 26 Organisationen, a.a.O. Fn. 1, S. 5.

und dürfen nicht allein deswegen angewendet werden, weil eine Person Schutz sucht. Die Haft von Schutzsuchenden darf zudem nicht diskriminierend sein.¹⁸

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.¹⁹ 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 AufnahmeRL (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). Lediglich während des Grenzverfahrens muss gemäß Art. 54 Abs. 1 AVVO eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit nach Art. 9 AufnahmeRL erfolgen.

Mit dem Referentenentwurf für ein GEAS-Umsetzungsgesetz wird dieser Rahmen für eine Ausweitung von Freiheitsbeschränkung und -entziehung ausgeschöpft. 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.

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

Die neue Möglichkeit der Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf eine Aufnahmeeinrichtung im Sinne des § 47 AsylG (folglich auch die neuen Sondereinrichtungen für Dublin-Fälle und Anerkannte) durch die Landesbehörden in § 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 ihnen zugewiesenen Aufnahmeeinrichtung – außer ggfs. für bestimmte Termine – verboten wird. Diese Personen können verpflichtet werden, sich dauerhaft dort 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

¹⁸ 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: .

¹⁹ 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>.

(Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK) bzw. auf Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 7 EU-GRC) sind und notwendig und verhältnismäßig sein müssen.²⁰

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 sich nach Art. 17 Abs. 4 der Asyl-und MigrationsmanagementVO eigentlich in einem anderen EU-Land aufhalten muss, weil es sich bei diesem Staat um jenen der ersten Einreise handelt oder sie über ein Visum oder einen Aufenthaltstitel dieses Staates verfügt oder dieser Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist (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 AsylG-E).
- Jede Person, der ein anderer Mitgliedstaat bereits internationalen Schutz gewährt hat (§ 68 Abs. 1 Nr. 2 AsylG-E).
- Jede Person, die nach einer Flucht in einen anderen Mitgliedstaat nach Deutschland überstellt wurde und sich infolge der deutschen Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens gemäß Artikel 17 Absatz 4 Asyl-und MigrationsmanagementVO im Bundesgebiet aufzuhalten hat.
- 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 betreffen²¹, bis Ende September 2024 also über 23.000 Personen²². (§ 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, bei deren Erlass eventuell bestehenden besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen ist, mit einer Rechtsbehelfsbelehrung ergehen. Zudem muss eine Frist für die Beschränkung der Bewegungsfreiheit festgelegt werden, mit einer Höchstfrist von einem Jahr (§ 68 Abs. 5 AsylG-E) – was äußerst lang wirkt. Die Aufnahmeleitlinie gibt jedoch vor, dass die Anordnung verhältnismäßig sein und die individuelle Situation des Antragstellers immer berücksichtigt werden muss (Art. 9 Abs. 4 AufnahmeRL).

Mit dieser Neuregelung könnten **geschlossene Zentren** – 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

²⁰ 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>.

²¹ 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>.

²² BAMF, Asylgeschäftsstatistik 01.01.2024-30.09.2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/cpst>.

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 was ihre Isolation und psychische Belastung angeht. 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.²³ So stellte auch das Bundesverfassungsgericht fest, dass Eingriffe in das Grundrecht auf Freiheit nicht nur durch unmittelbar wirkenden körperlichen Zwang stattfinden müssen, sondern auch bei staatlichen Maßnahmen mit lediglich psychisch vermittelt wirkendem Zwang vorliegen können, wenn Ausmaß und Wirkungsweise mit einem unmittelbaren physischen Zwang vergleichbar sind.²⁴

PRO ASYL lehnt eine Einführung von einer de facto Inhaftierung schutzsuchender Menschen durch ein Verbot des Verlassens einer Unterkunft entschieden ab.

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

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 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.

²³ 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.

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 781/21, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/hn08>.

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 (§ 70 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. 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.²⁵ 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.²⁶ Der UN-Kinderrechtsausschuss hat die Bundesregierung erst letztes Jahr aufgefordert, Migrationshaft von Kindern und Jugendlichen in Deutschland ausnahmslos zu verbieten.²⁷

Im Kontext des § 69 AsylG-E ist auch bedenklich, dass fast zeitgleich mit einem parallelen Gesetzentwurf²⁸ die Regelung für die Beiordnung eines Pflichtanwalts/einer Pflichtanwältin (§ 62d AufenthG) nicht nur nicht entsprechend ausgeweitet wird, sondern stattdessen deren gänzliche Abschaffung vorgesehen ist.

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

²⁵ Vgl. Committee on the Rights of the Child, General Comment 23, Rn. 10 ff.

²⁶ Siehe u.a. David Corlett, Captured Childhood, herausgegeben von der International Detention Coalition, S. 48 ff., abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/cs0s>.

²⁷ Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations Germany (2022), CRC/C/DEU/CO/5-6, para. 40 (e).

²⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und zur Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam, BT-Drs. 21/780.

Abs. 2 Satz 2 der EU-Grundrechtecharta. Daher sollte dieser Zugang so umfassend wie möglich und ohne Einschränkungen gewährt werden.²⁹

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, wobei Rechtsvertreter*innen ausgenommen bleiben (§ 12c a.E.). 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. 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. Auch wenn Rechtsvertreter*innen von der Zugangsverweigerung ausgenommen sind, ist offen, wie eine Mandatierung noch erfolgen soll, wenn Betroffene sich bereits in Haft befinden. 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 Überprüfungschaft im Inland (§ 15a Abs. 5 AufenthG-E) als auch an der Außengrenze (§ 14a Abs.3AufenthG-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 einem aufwändigen 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.³⁰ 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.³¹ 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

²⁹ 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>.

³⁰ 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/42Jq000>.

³¹ Gemeinsames Prioritätenpapier von 26 Organisationen, a.a.O. Fn. 1, S. 5.

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 ScreeningVO)
- 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)

Die deutsche Umsetzung der Überprüfung 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 Menschen wollen in Deutschland ihr Asylverfahren durchlaufen. Somit wären auch keine Einschränkungen der Bewegungsfreiheit gerechtfertigt.“³²

4. Europarechtswidrige Regelung für die Binnengrenzen (§ 18 Abs. 2 AsylG)

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 kaum geändert. Dabei wird dieser Paragraph seit Jahren europarechtlich durch die Vorgaben der Dublin-III-Verordnung überlagert, weshalb solche Zurückweisungen europarechtswidrig sind.³³ Das Verwaltungsgericht Berlin hielt in seinen Beschlüssen vom 2. Juni 2025 bezüglich der neuen Zurückweisungspraxis fest, dass der § 18 Abs. 2 AsylG von der „[...] aufgrund ihres Anwendungsvorrangs vorgehenden unionsrechtlichen Regelungen der Dublin-III-Verordnung verdrängt [wird] [...]“.³⁴ 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. Offensichtlich führt der § 18 Abs. 2 AsylG immer

³² Gemeinsames Prioritätenpapier von 26 Organisationen, a.a.O. Fn. 1, S. 6.

³³ 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>.

³⁴ VG Berlin, Beschluss VG 6 L 191/25 vom 02.06.2025, [2025-06-02_VG-Berlin.pdf](https://www.vg-berlin.de/2025-06-02_VG-Berlin.pdf), S. 9.

wieder zu falschen Annahmen. Da das Asyl- und Aufenthaltsrecht mit dem GEAS-Umsetzungsgesetz grundlegend überholt und europarechtskonform ausgestaltet werden soll, ist auch der § 18 Abs. 2 AsylG dringend zu ändern. In einem von PRO ASYL begleiteten Verfahren hat der Europäische Menschenrechtgerichtshof am 15. Oktober 2024 Deutschland für eine direkte Zurückweisung nach Griechenland wegen Verletzung von Art. 3 EMRK verurteilt.³⁵ 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 und der § 18 Abs. 2 AsylG gestrichen wird.

5. 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 Rückführungsgrenzverfahren³⁶ 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,³⁷ aber auch die Einblicke in das deutsche Flughafenverfahren in Frankfurt am Main oder am Flughafen Berlin/Brandenburg.³⁸ 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“.³⁹ 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

³⁵ EGMR, H.T. gegen Deutschland und Griechenland, Az. 13337/19, Urteil vom 15.10.2024.

³⁶ 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.

³⁷ RSA, PRO ASYL, What is happening today in the refugee structures on the Aegean islands, Mai 2023, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/n4a9>.

³⁸ 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>.

³⁹ 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>.

Rechtsvertretung auch unter den besonderen Umständen eines Außengrenzverfahrens zu erhöhen (vgl. Art. 67 Abs. 7 lit. a AVVO).

Mit dem GEAS-Umsetzungsgesetz wird auf eine **besonders harte Umsetzung** der Grenzverfahren in Deutschland gesetzt, die über das von der Verordnung verpflichtend vorgeschriebene Maß hinaus geht. Dies macht sich besonders an folgenden Punkten fest.

5.1. 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.

5.2. 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 AsylG-E, 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. 123). 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. Die theoretische Möglichkeit, auszureisen und damit den Asylantrag aufzugeben, steht dieser Einschätzung nicht entgegen.

In **§ 63b AsylG-E** wird vorgesehen, dass Asylsuchende im Grenzverfahren **keinen Ankunftsnachweis und keine Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung** erhalten sollen. Eine solche Ausnahme ist nach Art. 29 Abs. 5 Asylverfahrensverordnung jedoch nur für Hafteinrichtungen oder Haftanstalten erlaubt. Nach der Logik der Bundesregierung, laut derer die Bewegungseinschränkung im Außengrenzverfahren keine Freiheitsentziehung darstellt, ist die Regelung des § 63b AsylG-E folglich europarechtswidrig, da die Orte des Außengrenzverfahrens keine Hafteinrichtungen wären.

Laut dem Durchführungsbeschluss der Kommission muss Deutschland 374 Plätze für das Außengrenzverfahren schaffen.⁴⁰ 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.

6. 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.

⁴⁰ Durchführungsbeschluss (EU) 2024/2150 der Kommission vom 05.08.2024, veröffentlicht im Amtsblatt der EU am 09.08.2024.

6.1. 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 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.⁴¹

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 eines rechtlichen Anspruchs 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.⁴² 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.

6.2. 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

⁴¹ Gemeinsames Prioritätenpapier von 26 Organisationen, a.a.O. Fn. 1, S. 5.

⁴² 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).

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 § 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.

6.3. Regelung zu Heimatreisen ist europarechtswidrig (§ 73b Abs. 1a AsylG-E)

Mit dem GEAS-Umsetzungsgesetz werden die §§ 73, 73a AsylG gestrichen, da die Widerrufs- und Rücknahmegründe in Art. 65 der Asylverfahrensverordnung geregelt sind. Mit ein paar Änderungen bleibt jedoch der § 73b AsylG bestehen, um das Verfahren bezüglich des Entzugs, Widerrufs und Rücknahme zu regeln. Hierbei wird im § 73b Abs. 1a AsylG-E eine Regelung bezüglich sogenannter Heimatreisen aufgenommen, die 2024 mit dem Sicherheitsgesetz in den § 73 Abs. 7 AsylG aufgenommen wurde. Laut der Regelung wird bei einer Reise in das Heimatland angenommen, dass die Voraussetzungen für die Asylberechtigung, den Flüchtlingsschutz, den subsidiären Schutz oder die Abschiebungsverbote nicht mehr vorliegen, außer die Reise war sittlich zwingend geboten.

Diese Regelung stand schon bei Einführung **im Widerspruch zur Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und dem Europarecht** und tut dies auch weiterhin. Denn sowohl Art. 1 C Nr. 4 GFK als auch Art. 11 Abs. 1 lit. d) Qualifikationsverordnung stellen darauf ab, dass eine Person nicht mehr als Flüchtling anzusehen ist, wenn die Person sich nicht nur freiwillig in ihr Heimatland begeben, sondern sich auch dort niedergelassen hat.

Von einem „**niederlassen**“ ist auszugehen, wenn sich der oder die Betreffende im Verfolgerstaat nicht nur vorübergehend aufhält, sondern dort einen Aufenthalt in der Absicht begründet, einen Wohnsitz zu nehmen und eine Existenz aufzubauen, und damit zu erkennen gibt, dass er oder sie sich wieder dem Schutz des Herkunftslands unterstellt. Dass der bisherige Wohnsitz im Bundesgebiet beibehalten wird, steht der Annahme einer Niederlassung nicht entgegen. Erforderlich ist allein die rechtliche oder faktische Begründung eines (weiteren) Lebensmittelpunktes. Ein bloßer Besuchsaufenthalt, mag sich dieser auch über einen längeren Zeitraum erstrecken, unterfällt dem Begriff der Niederlassung dagegen regelmäßig nicht (VG Köln BeckRS 2015, BECKRS Jahr 55164). Indes kann ein solcher Besuchsaufenthalt in eine Niederlassung münden, sofern die betreffende Person ihre Absicht, das Herkunftsland wieder zu verlassen, aufgibt. Ob ein Aufenthalt nicht (mehr) als nur vorübergehend anzusehen ist, ist nach Maßgabe objektiver Kriterien anhand der konkreten Gegebenheiten des Einzelfalles zu beurteilen.

Kurz nach der (europarechtswidrigen) Einführung der neuen Heimatreisen-Klausel im deutschen Recht ist aufgrund des Sturzes des Assad-Regimes im Dezember 2024 die unverhältnismäßige Auswirkung dieser Regelung deutlich geworden: Syrer*innen, die zum ersten Mal seit Jahren nach Syrien zurückkehren könnten, um ihre Familie zu suchen oder zu treffen; um zu sehen, ob ihre Häuser noch

stehen und um zu sehen, wie es aktuell um ihr Land steht, müssen selbst bei einem kurzen Besuch aktuell befürchten, dass es zu einem Widerruf ihrer Flüchtlingseigenschaft kommt. Überlegungen bezüglich sogenannter Erkundungsreisen wurden gerade erst vom Bundesinnenministerium eine Absage erteilt.⁴³

Der § 73b Abs. 1a AsylG-E ist eine unzulässige Verengung der europarechtlichen Vorgaben.

PRO ASYL fordert, den § 73b Abs. 1a AsylG-E zu streichen.

7. 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 Entwurf der vormaligen Bundesregierung wurde hierzu noch 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 ergebenden Kompetenzen und Befugnisse zur Überwachung der Einhaltung der Grundrechte während des gesamten Screeningverfahrens in voller Unabhängigkeit und umfassend ausüben kann“ (S. 102).

In dem aktuellen Gesetzentwurf der jetzigen Bundesregierung finden sich zum unabhängigen Menschenrechts-Monitoring überhaupt keine Ausführungen.

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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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

⁴³ Welt, Keine Erkundungsreisen für Syrer – Bamf prüft Widerruf, Artikel vom 04.07.2026, <https://kurzlinks.de/7qsp>.

⁴⁴ Gemeinsames Prioritätenpapier von 26 Organisationen, a.a.O. Fn. 1, S. 3.

⁴⁵ 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>.

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.

C. Ausweitung von Leistungskürzungen und -verweigerung im Asylbewerberleistungsgesetz (Artikel 4 und 5 des Umsetzungsgesetzes)

Das leistungsrechtliche Programm der GEAS-Anpassungs-Entwürfe besteht fast ausschließlich aus Leistungskürzungen und -streichungen. Damit setzt sich eine Negativ-Spirale immer weiter fort: Sanktionen gab es im AsylbLG schon kurz nach seiner Einführung vor rund 30 Jahren. Da waren es zwei Regelungen, mit denen die bestehenden geringen AsylbLG-Leistungen nochmals gekürzt werden durften. Heute sind die Kürzungstatbestände auf über 20 angewachsen. Mit der nun geplanten Gesetzesänderungen werden weitere hinzugefügt - allen voran die Verschärfung der kompletten Leistungstreichung in § 1 Abs. 4 AsylbLG, die bereits wenige Wochen nach ihrem Inkrafttreten von zahlreichen Gerichten als europa- und/oder verfassungswidrig eingestuft wird.

Als neue Kürzungstatbestände treten § 1a Abs. 7, § 1a Abs. 8 AsylbLG und § 11 Abs. 2 AsylbLG vermutlich bereits weit vor Juni 2026, nämlich am Tag nach der Gesetzesverkündung in Kraft. Gleiches gilt für die Freigabe der Leistungsform in Aufnahmeeinrichtungen nach § 2 Abs. 2 AsylbLG.

Die Vielzahl und Komplexität der Leistungskürzungen und -streichungen führen schon jetzt zu einem Wildwuchs von fehlerhafter und willkürlicher Anwendung. Wenn die Betroffenen die Kenntnis, den Mut und die Mittel haben, ihre Leistungsbescheide nach AsylbLG rechtlich überprüfen zu lassen, fällt die Prüfung in der weit überwiegenden Zahl der Fälle zu ihren Gunsten aus. Schon vor einer Betrachtung der einzelnen Regelungen lässt sich sagen: Künftig werden die AsylbLG-Kürzungen noch mehr Gerichte beschäftigen, noch mehr kleinteilige und komplizierte Auslegungsfragen nach sich ziehen und unter dem Strich noch häufiger als bislang ohnehin schon als europarechtswidrig oder verfassungswidrig in Frage gestellt werden. Bis die Regelungen durch das Verfassungsgericht oder den EuGH verworfen werden, kann es allerdings Jahre dauern. Vor diesem Hintergrund wirken die geplanten Verschärfungen wie eine mutwillig herbeigeführte Praxis auf Zeit.

Eine solche Wahrnehmung drängt sich PRO ASYL insbesondere angesichts der Tatsache auf, dass **die Bundesregierung es im Zuge von weit reichenden Änderungen des AsylbLG zum wiederholten Mal unterlässt, das AsylbLG an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anzupassen.** Dieses hat

die zehnpromzentige Leistungskürzung für Alleinstehende in Gemeinschaftsunterkünften bereits im Oktober 2022 als verfassungswidrig eingestuft.⁴⁶ Die notwendige Gesetzesanpassung steht aber seither aus – seit fast drei Jahren. Neue Leistungskürzungen einzuführen, und gleichzeitig verfassungsrechtlich eindeutig vorgegebene Korrekturen zu unterlassen, werfen kein gutes Licht auf die aktuelle Haltung der Bundesregierung zum Rechtsstaat.

Angesichts der grundlegenden Bedenken zur Verfassungsmäßigkeit des AsylbLG fordert PRO ASYL und viele andere Organisationen seit etlichen Jahren, das Asylbewerberleistungsgesetz abzuschaffen und die Betroffenen in die reguläre Sozialhilfe einzubeziehen.⁴⁷

1. Verschärfung der vollständigen Leistungsverweigerung (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E)

Erst Ende Oktober 2024 wurde ein neuer, vollständiger Leistungsausschluss für Personen ins AsylbLG aufgenommen (§ 1 Abs. 4 AsylbLG) – nun soll er nach nicht einmal einem Jahr bereits verschärft werden. Der Ausschluss sieht nach maximal zweiwöchigen, drastisch reduzierten Überbrückungsleistungen regelmäßig die vollständige Leistungsstreichung für die Betroffenen vor. Er soll für Menschen gelten, für die ein anderer EU-Mitgliedstaat zuständig ist oder in dem sie bereits einen Schutzstatus erhalten haben.⁴⁸ Betroffen sind bislang Ausreisepflichtige (§ 1 Abs. 1 Nr. 5). Ausdrücklich hinzu kommen sollen nun die **neu definierte Personengruppe** derjenigen, die über einen Hafen oder Flughafen nach Deutschland einreisen wollen, denen die Einreise aber nicht gestattet wird und die deshalb dort verharren müssen. Die Betroffenen befinden im Leistungsentfallzeitpunkt dann wohl zumeist im Grenzabschiebungsverfahren.

Über die Erfassung dieser neuen Gruppe von Menschen hinaus soll die Regelung zusätzlich verschärft werden: Die bislang im Gesetz noch eingebaute Bedingung, dass die Ausreise in den zuständigen Staat für die Betroffenen „nach der Feststellung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ... **rechtlich und tatsächlich möglich**“ sein muss, soll **ersatzlos gestrichen werden**. Dies würde die Betroffenen einer rein repressiven Regelung zur Abschreckung anderer unterwerfen, ohne dass sie selbst Abhilfe schaffen könnten. Denn erstens für sie ist in dem EU-Überstellungsverfahren regelmäßig gar keine selbstinitiierte Ausreise vorgesehen, sie sind abhängig davon, dass die Behörden Vereinbarungen treffen, Reisepapiere ausstellen, die Erlaubnisse zur Durchreise von Staaten gewähren etc.

Zweitens bleibt bei der Neuregelung völlig unberücksichtigt, ob die Ausreise der Betroffenen in den zuständigen Staat überhaupt zumutbar wäre. Überstellungen, etwa nach Griechenland, scheiterten in der Vergangenheit auch daran, dass bei der Rückkehr in den zuständigen EU-Staat eine Verletzung von Artikel 3 EMRK drohte. Wer prüft künftig, ob der relevante EU-Mitgliedstaat die völker- und EU-rechtlichen Vorgaben nach der Überstellung – inklusive der Sicherstellung der dortigen Leistungsansprüche – überhaupt erfüllt, bevor die Leute durch Leistungsentzug dorthin genötigt werden sollen?

⁴⁶Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1 BvL 3/21 vom 19. Oktober 2022, (Rn. 56); siehe dazu in Kurzform z.B. [Pressemitteilung](#) des BVerfG.

⁴⁷ PRO ASYL, APPELL: Es gibt nur eine Menschenwürde – Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen!, Stand 01.01.2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/6zce>.

⁴⁸ 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>.

Letzteres gilt nicht nur für Asylsuchende, sondern auch für diejenigen, die im zuständigen Staat bereits einen internationalen Schutzstatus erhalten haben: Wenn sie im zuständigen Staat bereits die Erfahrung gemacht haben, sich ohne jede staatliche Unterstützung, ohne Unterkunft und Versorgung und Zugang zu sanitären Einrichtungen einem Leben auf der Straße stellen zu müssen, haben sie allen Grund, in einem anderen EU-Staat erneut Hilfe zu suchen.

Mit der künftig geltenden Aufnahmerichtlinie ist ein vollständiger Leistungsausschluss für Menschen im Dublin-Verfahren nicht in Einklang zu bringen. Zwar sieht Art. 21 UA 1 der Aufnahmerichtlinie vor, dass Menschen ab dem Zeitpunkt der Mitteilung, dass sie in den zuständigen Mitgliedstaat überstellt werden sollen, nur noch im zuständigen Staat Anspruch auf die Sozialleistungen haben, die Asylsuchenden ansonsten nach den Artikeln 17 bis 20 Aufnahmerichtlinie zustehen. Gleichzeitig besteht aber laut Art. 21 UA 1 Aufnahmerichtlinie die „Notwendigkeit, einen Lebensstandard im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich der Charta, und internationalen Verpflichtungen sicherzustellen.“ Diese Verpflichtung ist gleichlautend in Art. 18 Abs. 1 Asyl- und Management-Verordnung enthalten. **Auch im Bereich der Gesundheitsversorgung verstößt § 1 Abs. 4 AsylbLG bereits in der bestehenden Fassung durch den pauschalen Ausschluss von Leistungen nach § 6 AsylbLG gegen EU-Recht.** Damit bleiben insbesondere die existenziellen Bedarfe alter, kranker, traumatisierter Menschen, von Frauen in der Schwangerschaft oder nach einer Gewalterfahrung unberücksichtigt, sogar in Härtefällen.

Gemäß Art. 18 Abs. 1 UA 1 AufnahmeRL besteht dagegen weiterhin Anspruch auf Gesundheitsversorgung gemäß Art. 22 AufnahmeRL. 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.⁴⁹

§ 1 Abs. 4 AsylbLG begegnet außerdem, zumal in einer nunmehr erweiterten Form, **erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.** Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach ausgeführt, dass das menschenwürdige Existenzminimum einheitlich sowohl das physische wie auch das soziokulturelle Existenzminimum umfasst und beides einheitlich gesichert sein muss.⁵⁰ Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht im Oktober 2022 erneut bekräftigt, dass eine Kürzung der AsylbLG-Leistungen aus migrationspolitischen Erwägungen heraus, also um die Asylzahlen durch Ausreisepressure zu verringern, nicht akzeptabel ist: „Migrationspolitische Erwägungen, Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen. Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“⁵¹ Ist schon eine Kürzung verfassungsrechtlich fraglich, so ist es die Verweigerung jeglicher Leistungsansprüche erst Recht. Selbst die Sicherstellung des physischen Existenzminimums macht die Regelung nach Ablauf der zweiwöchigen Überbrückungsleistungen von einer besonderen Härte abhängig. Selbst in Härtefällen würden Leistungen nach § 3 Abs. 1 S. 2 AsylbLG, das sogenannte soziokulturelle Existenzminimum, nicht gewährt werden dürfen. Damit ist diese Regelung einer verfassungskonformen Auslegung nicht zugänglich.

⁴⁹ EuGH, Urteil vom 19. März 2019; C-163/17.

⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 12. Mai 2021; 1 BvR 2682/17.

⁵¹ BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2022; 1 BvL 3/21, Rn. 56.

Mit Datum vom 1. Juli 2025 sind bereit mindestens 47 Gerichtsentscheidungen dokumentiert⁵², in denen die Betroffenen Eilrechtsschutz gegen die Leistungsstreichung erwirken konnten. Zumeist stellten die Sozialgerichte dabei die Europarechtskonformität der Regelung nach geltender wie auch künftiger EU-Rechtslage in Frage, zudem äußerten viele Gerichte Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz.

Dass § 1 Abs. 4 AsylbLG anlässlich der GEAS-Anpassung – insbesondere im Lichte dieser Entscheidungen – nicht etwa gestrichen werden, sondern stattdessen künftig nahezu voraussetzungslos Anwendung finden soll, lässt Zweifel aufkommen, ob es an dieser Stelle wirklich um die Anpassung an europäisches Recht geht oder der politisch gewünschte Abschreckungscharakter zur Reduzierung der Sekundärmigration mutwillig – und seinerseits mutmaßlich verfassungswidrigerweise – einer rechtstreuen Gesetzgebung vorgezogen wird.

2. Weitere Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG

Neben der Leistungsstreichung sind in einigen Fällen weitere Leistungskürzungen geplant, die sich materiell auf die zynisch klingende, aber inhaltlich durchaus zutreffende Formel „Bett-Brot-Seife“ nach der Vorschrift in § 1a Abs. 1 AsylbLG bringen lassen. Mit Blick auf das geringe Leistungsniveau sind auch diese Kürzungen immer wieder Gegenstand von **Zweifeln an ihrer Verfassungsmäßigkeit**. Erst im Juli 2024 hat das Bundessozialgericht eine entsprechende Kürzung auf Grundlage des (zwischenzeitlich gestrichenen) § 1a Abs. 7 AsylbLG dem EuGH mit der Frage vorgelegt, ob die geminderten Leistungen mit dem EU-Recht vereinbar sind.⁵³

Der **vollständige Entfall des soziokulturellen Existenzminimums** entspricht einem Anteil von bis zu 44% an den AsylbLG-Regelsätzen, damit einher geht der vollständige Entzug von Verfügungsgewalt über Geldmittel. Hinzu kommt dann noch die Streichung von sonstigen Leistungen nach § 6 AsylbLG, etwa für Heil- und Hilfsmittel oder Therapie. Insbesondere die Verweigerung solcher Gesundheitsleistungen macht deutlich, dass es unter diesen Bedingungen keine bedarfsgerechte Versorgung von als vulnerabel geltenden Gruppen wie Menschen mit Behinderungen, chronisch somatisch oder psychisch Kranken oder von Gewalt betroffenen Frauen gibt.

Auch hier ist zu konstatieren, dass dieser **Kürzung in vielen Fällen Artikel 18 Abs. 1 UAbs. 1 AMM-VO entgegensteht**, die den Anspruch auf eine **Gesundheitsversorgung** gemäß Art. 22 der Aufnahme-Richtlinie sichert. Zwar kann diese Versorgung auf eine Notversorgung reduziert werden – dies gilt aber nicht für Minderjährige und Personen mit besonderen Bedarfen. Der pauschale Leistungsausschluss von Leistungen nach § 6 AsylbLG verstößt dagegen. Art. 24 der UN-**Kinderrechtskonvention** enthält einen Anspruch jedes Kindes auf das erreichbare „Höchstmaß“ an Gesundheit und die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen. Die deutsche Rechtsprechung erklärt eine Beschränkung der Gesundheitsleistungen für Kinder regelmäßig für unzulässig und ordnet Leistungen nach § 6 AsylbLG an. Eingang in den Gesetzeswortlaut der Regelung hat die die langjährig bestehende Einzelfallkorrektur durch die Gerichte aber bislang nicht gefunden.

Überdies dürfte die Regelung auch mit den Vorgaben der **Behindertenkonvention** brechen. Auch die seit 2018 verbindlich geltende **Istanbul Konvention zum Schutz von Frauen vor Gewalt**, die unter anderem den diskriminierungsfreien Zugang von Frauen zu medizinischer und psychosozialer

⁵² Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender: [GGUA Übersicht Dublin-AsylbLG Ausschluss.pdf](#), Stand 1.7.2025.

⁵³ BSG, Urteil vom 25.07.2024 - B 8 AY 6/23 R.

Versorgung und Therapie nach Gewalterfahrungen gewährleistet, wird hier missachtet. Im letzten Evaluationsbericht hat das Kontrollgremium der IK, GREVIO, die Bundesregierung aufgefordert, mehr zu tun, „um die Barrieren beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen für Frauen mit Behinderungen und Asylbewerberinnen zu beseitigen.“ Es gebe „zahlreiche Beispiele, in denen Frauen und Mädchen keinen oder nur schwer Zugang zu spezialisierten Unterstützungsdiensten für Erfahrungen mit sexueller Gewalt, häuslicher Gewalt und anderer geschlechtsspezifischer Gewalt haben. (...) Es ist dringend erforderlich, dass ihr Zugang zu Dienstleistungen landesweit und in jedem Asylbewerberheim und jeder Unterkunft sichergestellt wird.“⁵⁴

Drastische Leistungskürzung bei Einreise über Hafen/Flughafen – Aufnahme in die bestehenden Kürzungsregelungen

- In § 1a Abs. 1 AsylbLG-E sollen die Leistungseinschränkungen auf Personen ausgeweitet werden, die über einen Flughafen oder Hafen eingereist sind und denen die Einreise nicht gestattet wurde, also etwa wegen einer Ablehnung im behördlichen Asylschnellverfahren. Bedingung ist, dass ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen, ab dem Tag der geplanten Ausreise wird gekürzt. Nur bei besonderen Umständen des Einzelfalls dürften noch Leistungen nach § 3 Abs. 1 S.1 AsylbLG-E erbracht werden – gesundheitliche Bedarfe nach § 6 AsylbLG gehören nicht dazu.
- Auch in die Kürzung nach § 1a Abs. 2 AsylbLG-E sollen Menschen, die an der Grenze festgehalten werden, weil sie über einen Hafen/Flughafen einreisen wollten und denen die Einreise nicht gestattet wurde, einbezogen werden. Diese Kürzung ist eine Sanktion für den Fall, dass bei den Betroffenen „aus ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können.“
- Die vorhandene Kürzung nach § 1a Abs. 4 AsylbLG-E soll künftig zusätzlich Menschen betreffen, die *noch* nicht über Flughafen oder Hafen einreisen dürfen und für die ein anderer Mitgliedstaat aufgrund einer Verteilentscheidung zuständig ist.
- § 1a Abs. 5 AsylbLG-E nimmt die Menschen nach Einreise über Flughafen/Hafen in die Sanktionskürzung bei Verletzung der bestehenden, sieben Punkte umfassenden, Liste an Mitwirkungspflichten, etwa bei Nichtwahrnehmung des Termins zur förmlichen Asylantragstellung.

Neben den generellen Zweifeln, ob nach § 1a AsylbLG gekürzte Leistungen überhaupt EU-Rechts- und verfassungskonform sind, ist darauf hinzuweisen, dass die Leistungen, die die Grenzurückführungsverordnung vorsieht, denen für Asylsuchende gemäß Art. 19 und 20 AufnahmeRL gleichwertig sind. Eine Kürzung ist dort nicht vorgesehen. (Art. 4 Abs. 2 Grenzurückführungs-VO)

3. Drastische Leistungskürzung als Sanktion für die Beeinträchtigung der Ordnung der Unterkunft, oder bedrohlichem oder gewalttätigem Verhalten (§ 1 Abs. 7 AsylbLG-E)

Mit § 1 Abs. 7 AsylbLG-E soll eine neue Leistungskürzung für alle Bezieher*innen von AsylbLG-Grundleistungen eingeführt werden: Mit Bett-Brot-Seife für bis zu zwei Monate (nach Gesetzesbegründung widersprüchlicherweise aber auch länger) werden Personen bestraft, die „durch

⁵⁴Greivio-Evaluationbericht zur Umsetzung der Istanbul Konvention in Deutschland <https://kurzlinks.de/oovf>, Oktober 2022; Siehe dazu auch die Meldung von PRO ASYL: <https://kurzlinks.de/ab7t>.

ihr Verhalten die Ordnung in der Aufnahmeeinrichtung [...] oder der Gemeinschaftsunterkunft [...] schwerwiegend beeinträchtigt oder in diesen Einrichtungen Personen bedroht oder sich gewalttätig verhalten haben.“ Die Verstöße sollen von der Unterkunftsleitung an die Sozialbehörde mitgeteilt werden. „Art und Umfang“ des Verstoßes sowie die konkreten Umstände sollen bei der Strafzumessung berücksichtigt werden.

Diese Regelung ist äußerst problematisch. Aufnahmeeinrichtungen und Sammelunterkünfte sind ohnehin schon geprägt von der Anspannung einer schwierigen Lebenssituation, dem Entzug von Autonomie und sinnvoller Beschäftigung und Gewalterleben durch polizeiliche Maßnahmen, was zu latenter Verzweiflung vieler Bewohner*innen führt sowie zu einem extremen Hierarchiegefälle zwischen Bewohner*innen und Beschäftigten/Security. Der Hausleitung (oder gar Securitymitarbeiter*innen o.a. Beschäftigten) indirekt ein sozialrechtliches Sanktionsinstrument in die Hand zu geben, dürfte die Spannung in den Unterkünften deutlich erhöhen und dort, wo Menschen beginnen sollen, sich von der Flucht zu erholen, sich einzuleben, zu lernen, zu arbeiten und zu integrieren, das Gefühl der Zugehörigkeit erheblich trüben.

In der Gesetzesbegründung sind Hausordnungen als Beispiel für die „Ordnung“ in den Unterkünften genannt. Dabei sind zahlreiche Hausordnungen, die prinzipiell keinen Vorgaben und keinem Monitoring unterliegen, von Grundrechtsverstößen durchzogen.⁵⁵

Dabei steht die Sanktion auch sicher häufig nicht in einem sinnvollen Zusammenhang zur Tat: Menschen, die beispielsweise in einer psychischen Überreaktion laut schreien oder Drohungen ausstoßen, dürften sich wegen einer sozialrechtlichen Sanktion kaum davon abhalten lassen.

Sozialleistungen dürfen nicht beliebig als Druckmittel für angepasstes Verhalten verwendet werden. Ihr Sinn und Zweck bleibt die Sicherstellung einer menschenwürdigen Existenz. Hier geht es um Bedarfsdeckung. Auch wer kürzt, muss sicherstellen, dass die notwendigen Bedarfe gedeckt werden.

Diese Regelung würde am Tag nach Inkrafttreten des Gesetzes in Anwendung kommen.

4. Drastische Leistungskürzung bei Verletzung der Aufenthalts- oder Meldepflichten (§ 1a Abs. 8 AsylbLG-E und § 11 Abs. 2 AsylbLG-E)

Eine weitere neue Sanktion soll in § 1a Abs. 8 AsylbLG-E eingeführt werden: Hier führt die Verletzung der Pflichten zum Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung sowie die Verletzung einer auferlegten Meldepflicht (§ 47a bzw. nach Inkrafttreten von GEAS § 68 AsylG-E) zur Leistungskürzung.

Zur Kritik an den Aufenthalts- und Meldepflichten im Sinne einer De-facto-Haft hat PRO ASYL bereits Stellung bezogen. Dass schon ein einmaliger Verstoß gegen diese Auflagen nun auch noch zu einer Leistungskürzung i.S. von § 1a AsylbLG führen, ist unverhältnismäßig, und die Regelung insgesamt auch widersinnig. Die Betroffenen geraten so, wenn sie etwa nach einem unerlaubten Besuch bei einem Arzt oder einem Familienangehörigen, in die Einrichtung zurückkehren, in die Zwangslage, die Einrichtung keinesfalls erneut (unerlaubt) verlassen zu dürfen, weil sonst u.U. „echte“ Inhaftierung droht (§ 69 AsylG-E), sie andererseits aber vor Ort keine ausreichende Versorgung mehr erhalten. Ein vernünftiger Zusammenhang zwischen Verhalten und leistungsrechtlicher Sanktionierung ist hier ebenfalls nicht gegeben. Der einzige Ausweg für die Betroffenen im Sinne der Selbsthilfe wäre, nach einer

⁵⁵ Siehe dazu Gesellschaft für Freiheitsrechte: <https://kurzlinks.de/ry2c>, abgerufen am 8.7.2024.

Sanktionierung eben nicht mehr in die Einrichtung zurückzukehren. Dass den Betroffenen deshalb umgehend die menschenwürdige Versorgung in einem anderen „zuständigen“ EU-Staat oder gar im Herkunftsstaat suchen und finden, darf bezweifelt werden. Diese Regelung steht damit noch stärker als andere im Verdacht, im Zusammenspiel mit der De-facto-Inhaftierung lediglich einen Vertreibungseffekt mit leistungsrechtlichen Mitteln herbeiführen zu wollen – was klar unzulässig wäre.

Diese Regelung würde am Tag nach Inkrafttreten des Gesetzes in Anwendung kommen.

5. Drastische Leistungskürzung für Menschen, die überstellt werden sollen (§ 1a Abs. 9 AsylbLG-E)

Schließlich wird in § 1 Abs. 9 AsylbLG-E eine weitere Personengruppe definiert, für die die Leistungen auf das gemäß § 1a Abs. 1 AsylbLG beschränkt werden sollen. Diese Regelung betrifft Personen, die im Rahmen des Solidaritätsmechanismus in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden sollen. Die Kürzung soll ab Zustellung des Bescheids erfolgen, auch wenn diese Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist.

Auf diesen Automatismus der Leistungseinschränkung haben die davon Betroffenen weder vorher noch im Nachgang der Entscheidung Einfluss. Sie werden somit aufgrund ihrer bloßen Anwesenheit vor einer Überstellung, die die Staaten über ihren Kopf entschieden haben, mit drastisch gekürzten Leistungen bedacht.

Auch die Frage, ob und wann die Überstellung überhaupt durchgeführt werden kann, spielt hier keine Rolle. Eine freiwillige Ausreise der Betroffenen ist auch in diesem Rahmen regelmäßig nicht vorgesehen. Diese Kürzung knüpft allein an den Status der Betroffenen an – sie erscheint weder unter dem Aspekt der Sanktionierung noch eines - angeblich - vor der Ausreisemöglichkeit geringeren Bedarfes vertretbar. Das macht sie verfassungsrechtlich fragwürdig.

6. Sachleistungen für Analogleistungsbeziehende (§ 2 Abs. 2 AsylbLG-E)

Künftig sollen die Behörden, auch solchen Menschen, die nach 36-monatigem Leistungsbezug die der Sozialhilfe entsprechenden „Analogleistungen“ nach §2 AsylbLG erhalten, die aber immer noch in Aufnahmeeinrichtungen gem. § 44 Abs. 1 leben, aufgrund örtlicher Gegebenheiten Sachleistungen, statt Geldleistungen zu gewähren. Bislang war dies nur in Gemeinschaftsunterkünften möglich. Damit soll laut Gesetzesbegründung den Bedingungen in Aufnahmeeinrichtungen gem. § 44 Abs. 1 AsylbLG-E auch bei Analogleistungsbeziehenden Rechnung getragen werden.

Das Sachleistungsprinzip – die Beschaffung aller notwendigen Bedarfe wie Essen, passende Kleidung, passende Hygienebedarfe und weitere individuelle Bedarfe – ist für die Betroffenen eine **Zumutung und stellt de facto eine weitere Leistungskürzung dar**.⁵⁶ Für die Behörden ist es zudem **aufwändig und teuer**.

Dass nun selbst Menschen nach einem Aufenthalt von mehr als 36 Monaten mit Sachleistungen im wahrsten Sinne des Wortes „abgespeist“ werden können, mag vielleicht in einer Großeinrichtung mit vielen anderen nur ein relativer Mehraufwand sein. Wie viele Analogleistungsbeziehende nach drei Jahren immer noch in den Aufnahmeeinrichtungen leben müssen, ist offen – sinnvoll ist es allerdings nicht, weil deren Verbleib in Deutschland nach langen drei Jahren immer wahrscheinlicher wird und

⁵⁶ Siehe hierzu PRO ASYL: Eine Analyse der Regelsätze, November 2022: <https://kurzlinks.de/eceq>.

die isolierte (Zwangs)unterbringung auf Dauer auch gesellschaftlich betrachtet keine sinnvolle Perspektive ist.

Diese Regelung würde am Tag nach Inkrafttreten des Gesetzes in Anwendung kommen.

7. Gesundheitsleistungen für Minderjährige (§ 4 Abs. 4 AsylbLG-E)

Minderjährige, die über eine Aufenthaltsgestattung verfügen, einen Asylantrag gestellt haben oder sich im Grenzverfahren befinden sollen künftig – abweichend von den restriktiven Regelungen des § 4 AsylbLG – **Zugang zu den Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung** nach §§ 47 bis 52 SGB XII erhalten. Begonnene medizinische Maßnahmen werden über den Eintritt in die Volljährigkeit hinaus weiter gewährt.

Diese Verbesserung ist die einzig Positive der leistungsrechtlichen Änderungen im Zuge der GEAS-Anpassung.

Sie soll Art. 22 Abs. 2 der Aufnahme-Richtlinie umsetzen, wonach minderjährige Antragsteller*innen und minderjährige Kinder von Antragsteller*innen bei den Gesundheitsleistungen mit den Staatsangehörigen des Aufnahmestaats grundsätzlich gleichgestellt werden sollen.

Allerdings setzt die Regelung Art. 22 Abs. 2 AufnahmeRL nicht vollständig um. Die Gleichstellung wird auf Kinder beschränkt, die selbst über eine Aufenthaltsgestattung verfügen, einen Asylantrag gestellt haben oder sich im Grenzverfahren befinden. Es fehlen aber die minderjährigen Kinder von Antragsteller*innen, für die selbst kein Asylantrag gestellt wurde (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 AsylbLG). Auch sind Minderjährige Folgeantragsteller*innen nicht erfasst (§ 1 Abs. 1 Nr. 7 AsylbLG).

Abseits der begrüßenswerten Verbesserung für einige Kinder bleibt es bei der oben bereits genannten Kritik, dass gekürzte Gesundheitsleistungen für vulnerable Personen sich weder mit den Vorgaben der Kinderrechts- noch der Behindertenrechtskonvention noch – was Mädchen betrifft – der Istanbul Konvention in Einklang bringen lassen.

Mit der Forderung nach der Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetz verbindet PRO ASYL deshalb nicht zuletzt auch die Gleichstellung aller Minderjährigen beim Zugang zu Gesundheitsleistungen und ihrem Recht auf Gesundheit.

Anlage 1: Öffentliche Stellungnahme einer Gruppe geflüchteter Menschen aus der Erstaufnahmeeinrichtung Eisenhüttenstadt

Liebe Öffentlichkeit,

wir verfolgen die Nachrichten hier. Es wird viel über uns gesprochen. Nun möchten wir uns selbst äußern.

Wir sind vor Krieg und extremer Gewalt geflohen. Wir sind nach Deutschland gekommen auf der Suche nach Sicherheit und um Teil dieser Gesellschaft zu werden. Die meisten von uns leben im so genannten „Dublin Polen Zentrum“ und sollen nach Polen abgeschoben werden.

Wir möchten erklären, warum es in Polen für uns nicht sicher ist.

Polen will uns nicht haben. Ministerpräsident Tusk und andere haben gesagt, dass sie keine geflüchteten Menschen aus Deutschland aufnehmen werden. Viele von uns mussten in Asylgefängnissen, umzäunt von vier bis fünf Zäunen (mit Elektro- und Stacheldrahtzäunen) leben. Es gab zeitliche Beschränkungen, wann wir den Raum verlassen durften, um an die frische Luft zu kommen (nur mit Wärter). Eine Person unter uns bekam dort ein Baby, es gab andere schwangere Frauen und Minderjährige ohne Eltern in diesem Asylgefängnis. Wir hatten in diesem Gefängnis keinen Zugang zu einem fairen Prozess. All dies führte zu Selbstmordgefahr, einige von uns haben Selbstmordversuche und Depressionen überlebt.

Wenn wir nach Polen abgeschoben werden, ist das Risiko für uns sehr hoch, wieder ins Gefängnis zu kommen. Das sagte uns auch die polnische Grenzpolizei.

Wir haben in Polen noch mehr Leid erfahren. Die meisten von uns mussten die Grenze von Belarus nach Polen überqueren. Im Grenzwald haben wir extreme Gewalt erlebt. Freunde sind im Wald an den Folgen von Pushbacks gestorben, da sie zu Unterernährung und Dehydrierung führten. Wir wurden geschlagen, Telefone wurden zerstört, Hunde bissen uns, und wegen der Zurückdrängungen konnten wir kein Asyl beantragen.

Einige von uns waren bereits nach Polen abgeschoben worden. Dort sagte die polnische Grenzpolizei zu ihnen: „Geht selbst nach Warschau, um Asyl zu beantragen!“. Aber wie sollen wir ohne Geld oder Fahrkarte Entfernungen von bis zu 600 km überwinden, um ein Lager zu erreichen? Eine Person unter uns berichtet: „Ein polnischer Polizist setzte mich 300 m von einer Autobahnraststätte entfernt ab. Ich sollte einen LKW-Fahrer fragen, wer nach Warschau fährt. Die Polizisten gaben mir eine Karte und fuhren weg.“

Im „Dublin Polen Zentrum“ leben wir mit Problemen wie diesen:

Auf unserer Plastikkarte steht ein „D“, das für „Dublin“ steht. Jeder weiß, dass wir die zukünftig nach Polen Abzuschiebenden sind. Wir werden anders behandelt als die anderen im Lager. Wir wurden ins Dublin-Lager ausgesondert. Es ist beschämend für uns. Wir werden gezwungen, in einen speziellen Bereich zu ziehen und haben noch weniger Privatsphäre: Jeden Tag werden Zimmer und manchmal sogar Schränke von Sozialarbeitern oder Sicherheitsleuten kontrolliert. Die Türen lassen sich nicht abschließen und die meisten unserer Schränke sind nicht abschließbar, was dazu führt, dass unsere Sachen ständig verschwinden. Wir werden von der Lagerverwaltung unter Druck gesetzt, nach Polen zurückzukehren. Es ist uns verboten, das Lager von 22 Uhr bis 6 Uhr morgens zu verlassen. Wir stehen

also unter Hausarrest. Wir bekommen bisher keine finanzielle Unterstützung in Form von Taschengeld. Einige von uns leben seit drei Monaten hier, ohne Geld zu bekommen. Wir sind nicht in der Lage, Anwälte, Kleidung und andere notwendige Dinge zu finanzieren.

Unter uns gibt es Frauen mit Babys, die unbedingt Unterstützung brauchen. Das Migrationsamt erlaubt uns nicht, Eisenhüttenstadt zu verlassen. Wir leiden und sind in ständiger Angst und Furcht vor Abschiebung, weil wir häufig unangekündigte Polizeibesuche bekommen.

Wir bitten die Öffentlichkeit, uns dabei zu unterstützen:

- keine Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf die Stadt Eisenhüttenstadt
- ein faires Asylverfahren, das die unmenschliche Behandlung in Polen berücksichtigt und nachweist, insbesondere die Gefahr der Inhaftierung in Polen
- Abschaffung des Abschiebezentrums. Polen ist nicht sicher.
- normale Unterbringung mit anderen Geflüchteten. Die Trennung bedeutet Angst, Kontrolle, Konfrontation mit der Polizei in der Nacht, und das tagtäglich
- Abschaffung des „D“ auf unseren Plastikkarten
- keine Kürzung des Sozialgeldes
- Bewegungsfreiheit und kein Verbot, das Lager nachts zu verlassen

Wir bitten die Öffentlichkeit, mit uns zu stehen. Wir wünschen uns eine Veränderung.

Eisenhüttenstadt, 05. Juni 2025

Englische Originalfassung veröffentlicht beim Flüchtlingsrat Brandenburg: <https://kurzlinks.de/dzk6>