



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung
des nationalen Rechts an die Reform
des Gemeinsamen Europäischen Asyl-
systems (GEAS-Anpassungsgesetz)**

Juli 2025

1	Vorbemerkung	3
2	Zusammenfassung	3
3	Zu den Regelungen im Einzelnen	7
3.1	Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfs: Regelungen mit unmittelbarer Geltung	7
3.1.1	Asylgrenzverfahren als Pilotprojekt nach § 18a AsylG-E	8
3.1.2	Verfahren der Sekundärmigration in §§ 44, 46 und 47a AsylG-E	9
3.1.3	Entlassen aus der Aufnahmeeinrichtung nach § 49 AsylG-E	12
3.2	Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs: Änderungen des Asylgesetzes ab 2026	13
3.2.1	Asylgrenzverfahren in § 18a AsylG-E	13
3.2.2	Bestimmung von sicheren Herkunftsländern durch Verordnung	15
3.2.3	Übernahme und Erweiterung sicherer Drittstaaten	17
3.2.4	Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse in Aufnahmeeinrichtungen	18
3.2.5	Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung, §§ 57, 58 AsylG-E	19
3.2.6	Regelungen zur Freiheitsbeschränkung und Inhaftnahme nach §§ 68 ff. AsylG-E	21
3.3	Zu Artikel 3 des Gesetzentwurfs	27
3.3.1	Beschränkungen des Auskunftsrechts nach Artikel 43 der Eurodac-Verordnung	28
4	Unabhängiger Monitoring-Mechanismus	29
5	Fazit	30

1 Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (im Folgenden: das Institut) ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) sowie der Berichterstattung zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) sowie der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sowie der EU-Richtlinie 2011/36/EU betraut und hat entsprechende Monitoring und Berichterstattungsstellen eingerichtet. Das Institut ist deutscher Forschungspartner für die Berichterstattung an die Europäische Grundrechteagentur (FRA).

Das Institut bedankt sich für die Gelegenheit, im Gesetzgebungsverfahren zum „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz)“ Stellung nehmen zu dürfen.

Das Institut hat sich sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene angesichts der eingriffsintensiven Regelungen zur Reform des GEAS eingebracht und auf die Risiken der Verletzung der Menschenrechte von Schutzsuchenden hingewiesen. Das reformierte GEAS besteht bis auf die Aufnahmerichtlinie (RL 2024/1346/EU) aus Verordnungen, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirken. Dennoch sind Anpassungen und im Fall der Aufnahmerichtlinie auch eine Umsetzung der Regelungen in deutsches Recht erforderlich. Dabei handelt es sich um die größte Veränderung des deutschen Asylrechts seit 1993, die neue grund- und menschenrechtsintensive Regelungen wie etwa zur Inhaftnahme enthält. Diese betreffen auch Familien mit Kindern oder Menschen mit Behinderungen. Daher kommt es aus Sicht des Instituts nun auf eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung der für die nationale Gesetzgebung verbliebenen Spielräume an.

Angesichts dieser Tragweite und der Fülle und Komplexität der Regelungen bedauert das Institut, dass eine Frist von lediglich sechs Werktagen gewährt wurde. Zudem bedauert das Institut, dass neben dem Gesetzentwurf keine Synopse bereitgestellt wurde, um die komplexen Änderungen besser nachvollziehen zu können. Die Stellungnahme konzentriert sich daher auf einige ausgewählte Regelungen.

2 Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf eines „Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ erweitert die Möglichkeiten, Asylsuchende in ihrer Freiheit zu beschränken und zu inhaftieren, enorm und bewirkt damit empfindliche Eingriffe in ihre Grundrechte (insb. Artikel 2 Absatz 2 Satz 2, 104 GG, hierzu unten). Er beschränkt so auch ihre Möglichkeiten, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive ist diese Tendenz bedenklich.

Der Gesetzentwurf enthält insgesamt Regelungen, die Menschenrechte gefährden und zudem europarechtlich nicht zwingend sind.

Das betrifft vorrangig folgende Regelungen:

- Mit **§ 18a AsylG-E** werden Grenzverfahren bereits vor Inkrafttreten der Regelungen der GEAS-Reform im Rahmen eines Pilotprojekts ermöglicht. Doch der Zweck, Erfahrungswerte für die ab 2026 unter den neuen Verordnungen anzuwendenden Grenzverfahren zu sammeln, wird durch die Regelung jedenfalls nicht ausreichend erreicht. Denn die Verfahren sind in ihrer Ausgestaltung nicht vergleichbar. Zudem werden wichtige Schutzgarantien, wie etwa die Nichtanwendung der Grenzverfahren auf besonders vulnerable Schutzsuchende oder die Überwachung der Einhaltung von Grund- und Menschenrechten durch einen unabhängigen Monitoring-Mechanismus, nicht entsprechend vorgezogen. Gerade hier wären aber Erfahrungswerte besonders wichtig. Das Institut empfiehlt, von einer Pilotierung der Grenzverfahren abzusehen und **§ 18a AsylG-E** zu streichen.
- Ebenfalls unmittelbar in Kraft treten soll die Verpflichtung zur Einrichtung von „Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration“ durch die Länder nach **§ 44 Absatz 1a AsylG-E**. Asylsuchende, die über einen anderen Mitgliedstaat in die Bundesrepublik eingereist sind, werden gemäß **§ 47a AsylG-E** verpflichtet, in ihnen zu wohnen. Darüber hinaus können die zuständigen Behörden anordnen, dass die Asylsuchenden sich nur in diesen Aufnahmeeinrichtungen aufhalten dürfen, **§ 47a Absatz 2 AsylG-E**. Hierbei handelt es sich – entgegen der in dem Entwurf zugrunde gelegten Auffassung¹ – um eine Freiheitsentziehung nach Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG i.V.m. Artikel 104 GG. Angesichts dessen und der mangelnden Umsetzung ausreichender Schutzgarantien empfiehlt das Institut, §§ 44 Absatz 1a, 46 Absätze 1 und 1a und 47a AsylG-E zu streichen. Weiterhin empfiehlt das Institut, auch den zukünftig geltenden **§ 47 Absatz 1b AsylG-E** zu streichen.
- In **§ 49 Absatz 2 AsylG-E** fehlt es an einer Regelung dahingehend, dass ein Anspruch auf Entlassung aus einer Aufnahmeeinrichtung auch schon vor Durchführung der Anhörung im Asylverfahren besteht, wenn besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme in der Einrichtung nicht berücksichtigt werden können. Das Institut empfiehlt, die Regelung entsprechend anzupassen.
- Nach Ablauf der Pilotierungsphase wird laut dem Gesetzentwurf künftig mit **§ 18a AsylG-E** Asylgrenzverfahren über ihren verpflichtenden Anwendungsbereich hinaus in allen von der Asylverfahrens-Verordnung (VO 2024/1348) vorgesehenen Fällen ermöglicht. Hierzu sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet. Asylgrenzverfahren müssen nach dem Unionsrecht nur in einigen wenigen Fallgruppen, etwa bei Antragsteller*innen, die eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellen, verpflichtend angewandt werden. Wie künftig durch die Behörden im Einzelfall über die Anwendung des Grenzverfahrens bei nicht verpflichtenden Fallkonstellationen entschieden wird, bleibt offen. Da mit der Zuweisung in das Asylgrenzverfahren erhebliche Freiheits- und

¹ Referentenentwurf, S. 89.

Verfahrensbeschränkungen verbunden sind, empfiehlt das Institut, den Anwendungsbereich der Asylgrenzverfahren auf die nach dem Unionsrecht verpflichtenden Fälle zu beschränken.

- **§ 29b AsylG-E** ermöglicht es der Bundesregierung, sichere Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung ohne Beteiligung des Bundesrats festzulegen. Angesichts der gravierenden Folgen für die Antragsteller*innen und der politischen Bedeutung der Einstufung von Herkunftsstaaten als sicher empfiehlt das Institut, das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage nicht nur, wie vorgesehen, für die Asylberechtigung, sondern auch für den internationalen Schutz beizubehalten.
- Nach **§ 29 Nummern 3 und 4 AsylG-E** werden Asylanträge als unzulässig abgelehnt, wenn ein Drittstaat für die Asylsuchenden als sicher angesehen werden kann. Es besteht keine unionsrechtliche Pflicht, das Konzept der sicheren Drittstaaten mit Folge der Unzulässigkeit des Asylantrags auch im nationalen Recht anzuwenden. Deutschland muss in diesen Fällen menschenrechtliche Standards, insbesondere den Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren, auch in den Drittstaaten sicherstellen. Die Einhaltung von Menschenrechten in Drittstaaten zu gewährleisten, dürfte regelmäßig schwerfallen. Die Erfahrung mit der Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten zeigt jedoch: Die Rechte von betroffenen Schutzsuchenden werden in Drittstaaten regelhaft verletzt. Zudem dürfen sichere Drittstaaten angesichts ihrer grundrechtswesentlichen Bedeutung nicht, wie von **§ 27 AsylG-E** vorgesehen, durch Verordnung bestimmt werden. Das Institut empfiehlt, von einer Anwendung des Konzepts sicherer Drittstaaten mit der Folge, dass Asylanträge als unzulässig abgelehnt werden, im nationalen Recht abzusehen.
- In **§ 44 Abs. 2 AsylG-E** ist vorgesehen, dass die Länder geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme zu identifizieren und zu berücksichtigen, sowie den Schutz von Frauen, Kindern und weiteren schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten. Allerdings ist dies nur als ‚Soll-Vorschrift‘ ausgestaltet. Das Institut empfiehlt, die Vorschrift des § 44 Abs. 2 AsylG-E als ‚Muss-Vorschrift‘ auszugestalten. Außerdem sind die „geeigneten Maßnahmen“ dahingehend zu konkretisieren, dass zum Beispiel Gewaltschutzkonzepte, die Kinder und Jugendliche mit berücksichtigen, eine geschlechtergetrennte Unterbringung, sowie ein Meldeverfahren für Gewaltvorfälle und kindgerechte Beschwerdeverfahren gewährleistet werden.
- **§ 57 Absatz 1 AsylG-E** sieht die Möglichkeit vor, dass die zuständige Behörde Personen, die noch der Verpflichtung unterliegen, in ihrer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, eine Erlaubnis zum Verlassen des Geltungsbereiches ihrer Aufenthaltsgestattung erteilen. **§ 58 Absatz 1 Satz 2 AsylG-E** enthält eine vergleichbare Regelung für Personen, die nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Die Erlaubnistatbestände sind sehr eng formuliert und können besonders vulnerable Schutzsuchende daran hindern, spezielle Schutzangebote in Anspruch zu nehmen. Das Institut empfiehlt, dass die Erlaubnistatbestände der §§ 57 Absatz 1, 58 Absatz 1 Satz 2 AsylG

auf besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme nach Artikel 24 Aufnahmerichtlinie (wie zum Beispiel die Betroffenheit von geschlechtsspezifischer Gewalt oder Menschenhandel) Bezug nehmen und so ausgestaltet werden, dass sie den Zugang zu speziellen Schutzangeboten für Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme ermöglichen. Außerdem muss das Verlassen einer Einrichtung oder eines zugewiesenen Bezirks aufgrund einer akuten Gewaltsituation von den Ordnungswidrigkeiten- und Straftatbeständen ausgenommen werden.

- Mit den **§§ 68, 69 AsylG-E** werden Beschränkungen der Bewegungsfreiheit und die Inhaftierung von Schutzsuchenden ermöglicht. Dabei gehen die Regelungen des Gesetzentwurfs stellenweise deutlich über die unionsrechtlichen Vorgaben hinaus. Das betrifft etwa den Begriff der öffentlichen Ordnung in den Ermächtigungen oder die pauschale Vermutung der Fluchtgefahr bei Anwendung des beschleunigten Verfahrens. Demgegenüber werden Garantien der unionsrechtlichen Grundlagen für Schutzsuchende, wie etwa eine Überprüfung der Haft durch Justizbehörden von Amts wegen, nicht umgesetzt. Das Institut empfiehlt, die Ermächtigungen in §§ 68, 69 AsylG-E auf das unionsrechtlich zwingend erforderliche Maß zu beschränken. Es empfiehlt ferner, die für Betroffene von Freiheitsbeschränkung und Inhaftierung vorgesehenen Garantien vollumfänglich umzusetzen.
- **§ 70a AsylG-E** ermöglicht die Inhaftierung schutzsuchender Minderjähriger, ohne dass hierzu eine unionsrechtliche Verpflichtung besteht. Angesichts der gravierenden Folgen, die eine Inhaftierung für Minderjährige haben kann, empfiehlt das Institut, diese Ermächtigung zu streichen.
- **§ 70a Absatz 1 Sätze 1, 2 AsylG-E** erlaubt die Inhaftierung von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme, ohne dass es einer umfassenden Prüfung ihrer Vulnerabilitäten bereits vor der Entscheidung über die Inhaftierung bedarf. Das Institut empfiehlt, eine Entscheidung über die Inhaftierung von Schutzsuchenden mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme erst nach abgeschlossener, umfassender Vulnerabilitätsprüfung und nur dann zu erlauben, wenn die Hafteinrichtung die besonderen Bedürfnisse von betroffenen Schutzsuchenden vollumfänglich erfüllen kann.
- **§ 12c AsylG-E** ermöglicht es, den Zugang zu Hafteinrichtungen und Transit-zonen für Personen und Organisationen, die Rechtsauskunft und Rechtsberatung erbringen, zu beschränken. Von dieser Beschränkung sind nur Rechtsvertreter*innen ausgenommen. Da die Rechtsberatung insbesondere für Schutzsuchende in Hafteinrichtungen oder Transit-zonen in besonderem Maße bedeutsam ist und keine Verpflichtung besteht, diese Regelung im nationalen Recht aufzunehmen, empfiehlt das Institut, diese Regelung zu streichen.
- **§ 91k AufenthG-E** sieht vor, von der Öffnungsklausel der Eurodac-Verordnung Gebrauch zu machen, die nationale Regelungen ermöglicht, um in Eurodac registrierten Personen die Auskunft darüber zu verweigern, ob sie infolge des „Screenings“ als Bedrohung für die innere Sicherheit eingestuft wurden und ein entsprechender Hinweis in Eurodac eingetragen ist. Dies würde Betroffene die Möglichkeit versperren, eine solche Einstufung von sich aus

überprüfen und ggf. einen Antrag auf Korrektur oder Löschung zu stellen. Der Ausschluss Betroffener vom Auskunftsrecht steht in Widerspruch zu Artikel 23 DSGVO, wonach nationale Rechtsvorschriften zur Beschränkung des Auskunftsrechts zwar in Ausnahmefällen zulässig sind, dann aber spezifische Vorschriften mit kompensatorischen Schutzvorkehrungen enthalten müssen.² Daher empfiehlt das Institut die Streichung der pauschalen Beschränkung des Auskunftsrechts und verweist auf § 57 Artikel 4 bis 8 BDSG als Vorbild für eine Regelung, die Sicherheitsbelangen hinreichend Rechnung trägt.

Darüber hinaus ist die Einrichtung eines unabhängigen Monitoring-Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung von Grund- und Menschenrechten im Screening- und den Asylgrenzverfahren unionsrechtlich verpflichtend. Indes erwähnt der Gesetzentwurf den Monitoring-Mechanismus nicht. Die Screening-Verordnung regelt in Art. 10 Abs. 2 die erforderlichen Aufgaben und Kompetenzen sowie die Unabhängigkeit des Monitoring-Mechanismus, der sich nach Art. 43 Abs. 4 Asylverfahrens-Verordnung (VO 2024/1348) auch auf das Asylaußengrenzverfahren erstreckt. Die Aufgaben, Kompetenzen und die Unabhängigkeit des Monitoring-Mechanismus bedürfen also nicht notwendigerweise einer Umsetzung durch das Umsetzungsgesetz, sondern müssen von Deutschland direkt beachtet werden bzw. vermitteln der Trägerorganisation oder Trägerorganisationen des Monitoring-Mechanismus direkt Befugnisse.

Deutschland muss allerdings dafür sorgen, dass dem Monitoring-Mechanismus alle in der Screening-VO aufgeführten Aufgaben tatsächlich übertragen werden. Dazu gehören gem. Art. 10 Abs. 2 Screening-Verordnung erstens die Überwachung von Unionsrecht und Völkerrecht, einschließlich der EU-Grundrechte-Charta. Dabei hebt die Verordnung insbesondere das Recht auf Zugang zum Asylverfahren, darüber hinaus den Grundsatz der Nichtzurückweisung, das Kindeswohl und die Vorschriften über Inhaftnahme hervor. Zweitens hat der Monitoring-Mechanismus die Aufgabe, Anschuldigungen von Grundrechtsverstößen (Beschwerden) entgegenzunehmen, auf ihre Fundiertheit hin zu überprüfen und gegebenenfalls die Einleitung und den Fortgang von Ermittlungen zu überwachen (Beschwerdemechanismus).

In der Begründung des Gesetzentwurfs fehlt – anders als im Gesetzesentwurf aus der vorangegangenen Legislaturperiode – der Verweis auf diesbezügliche Gespräche mit der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter und dem Deutschen Institut für Menschenrechte. Das Institut spricht sich weiterhin für die Übertragung der Aufgaben an diese beide unabhängigen Institutionen aus, die sich ergänzen und aufgrund ihrer Verfasstheit und den jeweiligen Erfahrungen, die nach der Screening-Verordnung und der Asylverfahrens-Verordnung zu erfüllenden Aufgaben sehr gut übernehmen können.

3 Zu den Regelungen im Einzelnen

3.1 Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfs: Regelungen mit unmittelbarer Geltung

In Artikel 1 widmet sich der Gesetzentwurf Änderungen des Asylgesetzes, die bereits am Tag nach der Verkündung in Kraft treten sollen (Artikel 12 Absatz 1 des

² Bäcker: Art. 23 DSGVO, in: Kühling/Buchner: DS-GVO / BDSG. Kommentar. 4. Aufl., München: C.H.Beck 2024, Rn. 48ff.

Gesetzentwurfs). Damit entfalten sie ihre Wirkung bereits vor Inkrafttreten der GEAS-Reform. Der Gesetzentwurf nutzt insoweit die Gelegenheit der GEAS-Anpassung im nationalen Recht, um weitere Verschärfungen für Asylsuchende durchzusetzen. Sowohl die Asylgrenzverfahren als „Pilotprojekt“ nach § 18a AsylG-E als auch die „Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration“ nach §§ 44, 46 und 47a AsylG-E sind nicht Teil der GEAS-Reform. Es besteht keine Verpflichtung, entsprechende Regelungen im nationalen Recht vorzusehen.

3.1.1 Asylgrenzverfahren als Pilotprojekt nach § 18a AsylG-E

Gemäß § 18a AsylG-E sollen Grenzverfahren bereits vor Inkrafttreten der neuen Asylverfahrens-Verordnung (VO 2024/1348) im Rahmen eines Pilotprojekts anwendbar sein. Die Gesetzesbegründung beruft sich hierbei auf Artikel 43, 31 Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU), nach der bereits im aktuell geltenden Recht in bestimmten Fallkonstellationen Grenzverfahren durchgeführt werden können.³ Ziel ist es, Erfahrungen für die ab 2026 unter der Asylverfahrens-Verordnung anzuwendenden Grenzverfahren zu sammeln.⁴ Diesem Ziel wird die Pilotierung jedoch nicht gerecht.

Denn die Grenzverfahren im Pilotprojekt sind in ihrer Struktur nicht mit den Grenzverfahren nach der Asylverfahrens-Verordnung vergleichbar. Lediglich die Personengruppen, auf die die Verfahren angewendet werden sollen, überschneiden sich.

Schon hinsichtlich der Fristen ist das Pilotverfahren nicht mit dem Grenzverfahren nach der Asylverfahrens-Verordnung vergleichbar. § 18a Absatz 6 Nummer 2a AsylG-E sieht vor, dass der Person die Einreise zu gestatten ist, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nicht innerhalb von sieben Tagen über den Antrag entschieden hat. Demgegenüber beträgt diese Frist im Grenzverfahren nach der Asylverfahrens-Verordnung zwölf Wochen (Artikel 51 Absatz 2 Asylverfahrens-Verordnung).

Auch werden etwa Schutzgarantien für Antragsteller*innen nach der Asylverfahrens-Verordnung nicht bereits im Pilotverfahren umgesetzt. Dazu gehört etwa die Verpflichtung, Antragsteller*innen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme aus dem Grenzverfahren zu entlassen, Artikel 53 Absatz 2 Buchstabe b) Asylverfahrens-Verordnung. Auch die Ausnahme für unbegleitete Minderjährige aus Artikel 53 Absatz 1 Asylverfahrens-Verordnung wurde nicht in das Pilotverfahren übersetzt. Die Regelung zu Antragsteller*innen mit besonderen Bedürfnissen wäre auch im aktuell geltenden EU-Recht nach Artikel 24 Absatz 3 Asylverfahrensrichtlinie zu berücksichtigen. Gewisse Ausnahmen für unbegleitete Minderjährige sind in Artikel 25 Absatz 6 Satz 2 Buchstabe b) Asylverfahrensrichtlinie enthalten. Angesichts des Richtliniencharakters der Asylverfahrensrichtlinie bedürfte es insoweit einer ausdrücklichen Umsetzung, an der es indes fehlt. Ein Hinweis in der Begründung des Gesetzentwurfs⁵ reicht insoweit nicht aus.

Gerade die Frage, ob eine Person besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme nach Artikel 24 Aufnahme richtlinie hat oder ob sie minderjährig ist, wird in der Praxis oftmals nicht auf den ersten Blick zu erkennen sein. Um den Antragsteller*innen und ihren Bedürfnissen ausreichend gerecht zu werden, muss auf der Erkennung von besonderen

³ Referentenentwurf, S. 86 f.

⁴ Referentenentwurf, S. 86 f.

⁵ Referentenentwurf, S. 86.

Vulnerabilitäten ein besonderes Augenmerk liegen. Gerade hier wären Erfahrungswerte von besonderer Bedeutung.

Zugleich werden die Grenzverfahren nach der Asylverfahrens-Verordnung von einem unabhängigen Monitoring-Mechanismus flankiert, der die Einhaltung von Unions- und Völkerrecht im Grenzverfahren überwacht (Artikel 10 Screening-Verordnung, VO 2024/1356; Artikel 43 Absatz 4 Asylverfahrens-Verordnung). Auch dieser Mechanismus wird nicht bereits mit einer gesetzlichen Regelung in das Pilotverfahren integriert, sodass auch an dieser Stelle wertvolle Erfahrungswerte fehlen.

Es handelt sich bei dem Pilotverfahren mithin um ein strukturell gänzlich anderes Verfahren als die zukünftig unter der Asylverfahrens-Verordnung anzuwendenden Grenzverfahren. Zugleich sind auch im Pilotverfahren Freiheitsbeschränkungen zu erwarten; auch die Rechtsschutzfristen sind im Vergleich zum regulären Asylverfahren erheblich verkürzt (§ 18a Absatz 6 AsylG). Angesichts dieser Einschränkungen für Schutzsuchende und die mangelnde Vergleichbarkeit der Verfahren empfiehlt das Institut, von den Grenzverfahren im Pilotprojekt abzusehen und § 18a AsylG-E zu streichen.

3.1.2 Verfahren der Sekundärmigration in §§ 44, 46 und 47a AsylG-E

Der Gesetzentwurf sieht in § 44 Absatz 1a AsylG-E vor, dass die Länder „Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration“ einrichten sollen. Die GEAS-Reform kennt eine entsprechende Verpflichtung nicht.

Diese Einrichtungen dienen unter Anderem der Unterbringung von Asylsuchenden, die zuerst in einen anderen Mitgliedstaat eingereist sind. Asylsuchende, auf die diese Voraussetzung zutrifft und die entsprechend in eine solche Einrichtung verteilt wurden, sind verpflichtet, bis zur Entscheidung des Bundesamts über den Asylantrag oder im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder dem Vollzug der Abschiebungsandrohung in der Einrichtung zu wohnen, § 47a Absatz 1 AsylG-E. Betroffen sind von dieser Regelung somit alle Asylsuchenden, die über den Landweg in die Bundesrepublik eingereist sind; mithin einen Großteil der Asylsuchenden in Deutschland.

Eine unionsrechtliche Verpflichtung, eine entsprechende Regelung im nationalen Recht vorzusehen, besteht nicht.

Die Verpflichtung, in einer bestimmten Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, ist mit erheblichen Einschränkungen verbunden. Asylsuchenden ist es häufig nicht möglich, Bekannte, Freund*innen oder Familienangehörige zu treffen, spezialisierte medizinische Versorgung oder rechtliche Unterstützung zu finden.⁶ Erfahrungen mit sogenannten Ankerzentren in einigen Bundesländern, die in vergleichbarer Weise der zentralen Bearbeitung von Asylverfahren und Unterbringung von Schutzsuchenden dienen, zeigen,

⁶ Siehe zur (insoweit weniger restriktiven) Wohnsitzauflage Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge? Eine menschenrechtliche Bewertung, S. 8 f., https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Menschenrechtliche_Bewertung_Wohnsitzauflagen_fuer_anerkannte_Fluechtlinge_09_03_2016.pdf (abgerufen am 2.7.2025).

dass die Lebensverhältnisse in den Einrichtungen aus humanitärer Sicht als gravierend wahrgenommen werden.⁷

Eine solche Verpflichtung ist darüber hinaus für besonders vulnerable Schutzsuchende in ungleich höherem Maße problematisch. Das gilt beispielsweise für Personen, die von Menschenhandel, von geschlechtsspezifischer Gewalt oder häuslicher Gewalt betroffen sind, da die Verpflichtung, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, den Zugang zu Schutz- und Unterstützungsangeboten erheblich erschwert. Dies betrifft unter anderem die Möglichkeit, Schutz in einer Schutzwohnung oder in einem Frauenhaus zu suchen.

Während für „reguläre“ Aufnahmeeinrichtungen in § 44 Absatz 2a AsylG-E (bzw. ab 2026 in § 44 Absatz 2 AsylG-E) zudem geregelt ist, dass die besonderen Bedürfnisse der Betroffenen bei der Aufnahme zu berücksichtigen und der Schutz von Frauen, Kindern und weiteren schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten ist, fehlt eine entsprechende Regelung für die Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration. Der Hinweis in der Begründung des Gesetzentwurfs, dass § 44 Absatz 2a AsylG-E auch für die Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration gelte,⁸ reicht angesichts des ausdrücklichen Wortlauts des § 44 Absatz 2a AsylG-E („Unterbringung nach Absatz 1“) nicht aus.

Bedenklich ist ferner, dass § 47a AsylG-E anders als § 47 AsylG keine Höchstdauer der Wohnverpflichtung vorsieht. Insbesondere in Fällen, in denen etwa die Abschiebung aus von der antragstellenden Person nicht zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, erstreckt sich die Verpflichtung auf einen unabsehbar langen Zeitraum, ohne dass der*die Antragsteller*in durch eigenes Verhalten hierauf Einfluss nehmen könnte.

Die Situation wird ferner dadurch verschärft, dass die zuständige Behörde nach § 47a Absatz 2 AsylG-E anordnen kann, dass sich eine Person nur in der Aufnahmeeinrichtung aufhalten darf. Nur im Ermessen der Behörde kann der Person gestattet werden, sich vorübergehend außerhalb der Einrichtung aufzuhalten, § 47a Absatz 4 Satz 1 AsylG-E. Eine Ausnahme greift lediglich für Termine bei Behörden und Gerichten (§ 47 Absatz 4 Satz 3 AsylG-E).

Hierbei handelt es sich – entgegen der in dem Entwurf zugrunde gelegten Auffassung⁹ – um eine Freiheitsentziehung nach Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG i.V.m. Artikel 104 GG. Eine solche Beeinträchtigung der körperlichen Fortbewegungsfreiheit kann auch durch psychisch vermittelten Zwang bewirkt werden, wenn die Zwangswirkung in Ausmaß und Wirkungsweise mit einem unmittelbaren physischen Zwang vergleichbar ist.¹⁰ Vom Grundrecht der Freiheit der Person sind daher auch Verbote erfasst, einen bestimmten Ort oder Bereich nicht ohne Erlaubnis zu verlassen.¹¹ Die

⁷ So stellte die Organisation „Ärzte der Welt“ ihre Tätigkeit im Zentrum Manching/Ingolstadt ein, da sie die Verantwortung für die zum Teil schwer psychisch kranken Menschen unter den dortigen Bedingungen nicht mehr übernehmen konnte, siehe Zenker/Kirchner, Geflüchtete Menschen in Deutschland: Ankerzentren machen krank, Deutsches Ärzteblatt 3/2020, <https://www.aerzteblatt.de/archiv/gefluechtete-menschen-in-deutschland-ankerzentren-machen-krank-f8358034-4fbf-4d16-87ca-2526242e8376> (abgerufen am 3.7.2025).

⁸ Referentenentwurf, S. 89.

⁹ Referentenentwurf, S. 89.

¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvL 781/21 u.a., Rn. 242; Lang, in: BeckOK-GG, 61. Ed. 15.3.2025, Art. 2 Rn. 297.

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvL 781/21 u.a., Rn. 246; Lang, in: BeckOK-GG, 61. Ed. 15.3.2025, Art. 2 Rn. 297.

Anordnung, die Aufnahmeeinrichtung nicht zu verlassen, stellt einen solchen Zwang dar. Zwar genügt die Sanktion der Leistungskürzung (§ 1a Absatz 8 AsylbLG-E) allein nicht, um einen solchen Zwang zu begründen. Doch weist das „verbotene Verhalten selbst einen klaren Bezug zur Fortbewegungsfreiheit auf“.¹² Zudem ist die Bewegungsfreiheit durch die Anordnung, sich in einer konkreten Unterkunft aufzuhalten, in alle Richtungen aufgehoben.¹³ Auch ist die Schwelle der besondere Eingriffsintensität für eine Freiheitsentziehung erreicht.¹⁴ Die Anordnung ist nicht z.B. auf bestimmte Tageszeiten oder die Nachtzeit beschränkt. Außerdem ist mit der Aufnahmeeinrichtung ein konkreter Ort der Unterkunft vorgegeben. Zuletzt sind auch die Ausnahmeschriften sehr eng bemessen und beziehen sich nur auf Termine mit Behörden und Gerichten.¹⁵ Wird mit freiheitsentziehenden Maßnahmen in das Grundrecht auf Freiheit der Person eingegriffen, ist stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dem wird § 47a Absätze 2 bis 4 AsylG-E nicht gerecht.

Darüber hinaus wirkt sich die Regelung des § 47a Absatz 2 AsylG-E auf vulnerable Gruppen besonders stark aus. So verhindert sie beispielsweise für Betroffene von Menschenhandel, von geschlechtsspezifischer oder häuslicher Gewalt faktisch den Zugang etwa zu Frauenhäusern oder anderen Schutzangeboten. Dabei kann auch die Erlaubnismöglichkeit aus § 47a Abs. 4 AsylG-E keine Abhilfe schaffen, da die Erteilung einer Erlaubnis im Ermessen der Behörde steht, ohne dass es auf tatbestandlicher Seite Kriterien dafür gibt oder Vorgaben, die das Ermessen lenken. Durch eine solch offene Vorschrift wird jedenfalls keine ausreichende rechtliche Absicherung für besonders vulnerable Schutzsuchende geschaffen.

Diese Anordnung stützt sich ausweislich der Gesetzesbegründung bereits jetzt auf Artikel 9 Aufnahmerichtlinie.¹⁶ Da es sich bei Anordnungen nach § 47a Absatz 2 AsylG-E um Freiheitsentziehungen handelt, sollten auch die Garantien für inhaftierte Antragsteller*innen aus Artikel 11 Aufnahmerichtlinie vollumfänglich gelten. Indes wird bereits Artikel 9 Aufnahmerichtlinie nur unzureichend umgesetzt.

Artikel 9 Absatz 1 Aufnahmerichtlinie erlaubt die Anordnung der Beschränkung der Bewegungsfreiheit nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder bei Fluchtgefahr. In dem Fall ist die Regelung insbesondere auf Personen anwendbar, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten haben (Artikel 9 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe a Aufnahmerichtlinie).

§ 47a Absatz 2 AsylG-E lässt eine solche Beschränkung der Bewegungsfreiheit indes bei allen Asylsuchenden zu, die zuerst in einem anderen Mitgliedstaat eingereist sind. Damit verstößt § 47a Absatz 2 AsylG-E in zweierlei Hinsicht gegen die Aufnahmerichtlinie. Zum einen wird das Erfordernis der Fluchtgefahr nicht ins nationale Recht umgesetzt. Zum anderen stellt Artikel 9 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe a) Aufnahmerichtlinie in dem betreffenden Regelbeispiel lediglich auf Personen ab, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten haben, weil dieser für die Durchführung ihres Asylverfahrens zuständig ist (Artikel 17 Absatz 4 Asyl- und Migrations-Management-Verordnung, VO 2024/1351). § 47a Absatz 2 AsylG-E ist aber auch auf Personen anwendbar, für die der zuständige Mitgliedstaat noch gar nicht ermittelt wurde und die sich

¹² BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvL 781/21 u.a., Rn. 249.

¹³ Hierzu BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvL 781/21 u.a., Rn. 250.

¹⁴ Hierzu BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvL 781/21 u.a., Rn. 250.

¹⁵ Zu den Kriterien hinsichtlich der Eingriffsintensität BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvL 781/21 u.a., Rn. 250.

¹⁶ Referentenentwurf, S. 89.

dementsprechend nicht in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten haben. Die reine Vermutung, dass ein anderer Mitgliedstaat zuständig sein könnte, ist von Artikel 9 Aufnahmerichtlinie nicht erfasst. Insbesondere ist allein die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat kein verlässliches Kriterium für dessen Zuständigkeit. Die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens liegt nur dann beim Ersteinreisestaat, wenn kein anderes Zuständigkeitskriterium greift (etwa Familienangehörige mit legalem Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat (vgl. Artikel 24 ff. Asyl- und Migrations-Management-Verordnung)).

Auch Artikel 9 Absatz 5 Aufnahmerichtlinie ist nur unzureichend umgesetzt. In Artikel 9 Absatz 5 Satz 4 Aufnahmerichtlinie heißt es, dass die Entscheidung von Amts wegen von einer Justizbehörde überprüft werden muss, wenn sie länger als zwei Monate andauert, oder dass die antragstellende Person die Maßnahme anfechten kann. Eine Überprüfung von Amts wegen sieht der Entwurf nicht vor. Sofern die betroffene Person auf einen Rechtsbehelf verwiesen werden soll, wäre ein klarstellender Hinweis in § 47a AsylG-E wünschenswert. In jedem Fall bedarf es der Klarstellung, dass die antragstellende Person eine Rechtsbehelfsbelehrung erhalten muss.

Angesichts der empfindlichen Freiheitsbeschränkungen, die mit den Regelungen bezüglich der „Verfahren zur Sekundärmigration“ einhergehen, angesichts der mangelnden Umsetzung ausreichender Schutzgarantien und um besonders vulnerablen Schutzsuchenden den Zugang zu Schutz- und Unterstützungsangeboten nicht zu verwehren, empfiehlt das Institut, §§ 44 Absatz 1a, 46 Absatz 1, Absatz 1a und 47a AsylG-E zu streichen.

Ab Inkrafttreten des Artikel 2 des hiesigen Entwurfs wird die Verpflichtung, in einer Einrichtung zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration zu wohnen, in § 47 Absatz 1b AsylG-E geregelt. Die Möglichkeit der Anordnung, dass sich eine asylsuchende Person nur in der Einrichtung aufhalten darf, ergibt sich dann aus § 68 AsylG-E (hierzu unter 3.2.6). Angesichts der Tatsache, dass auch in § 47 Absatz 1b AsylG-E keine Höchstdauer der Unterbringung vorgesehen ist und die Verpflichtung, in der Einrichtung zu wohnen, mit Freiheitsbeschränkungen einhergeht, empfiehlt das Institut, § 47 Absatz 1b AsylG-E ebenfalls zu streichen.

3.1.3 Entlassen aus der Aufnahmeeinrichtung nach § 49 AsylG-E

Im Hinblick auf Schutzsuchende mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme ist auch problematisch, dass eine Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung nach § 49 Absatz 2 AsylG-E in der Regel nicht vor der Anhörung im Asylverfahren (§ 25 AsylG) erfolgt und ansonsten nur aus Gründen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge sowie aus sonstigen Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, insbesondere zur Gewährleistung der Unterbringung und Verteilung, beendet werden kann. Zwar heißt es in der Begründung zum Gesetzentwurf, dass eine Entlassung auch dann zu erfolgen hat, wenn besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme in der Aufnahmeeinrichtung nicht berücksichtigt werden können.¹⁷ Diese Regelung spiegelt sich im Gesetzestext jedoch nicht wider. Da die Mitgliedstaaten besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme nach Artikel 24 Aufnahmerichtlinie zwingend zu berücksichtigen haben, bedarf es

¹⁷ Referentenentwurf, S. 89.

eines Anspruchs auf Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung, wenn die besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme dort nicht erfüllt werden.

Das Institut empfiehlt, § 49 Absatz 2 AsylG dahingehend anzupassen, dass ein Anspruch auf Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung auch schon vor Durchführung der Anhörung besteht, wenn besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme dort nicht erfüllt werden können.

3.2 Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs: Änderungen des Asylgesetzes ab 2026

In Artikel 2 widmet sich der Gesetzentwurf den Änderungen des Asylgesetzes, die gemeinsam mit den europäischen Verordnungen im Juni 2026 in Kraft treten (Artikel 12 Absatz 2 des Gesetzentwurfs).

3.2.1 Asylgrenzverfahren in § 18a AsylG-E

Mit § 18a AsylG-E trifft der Gesetzentwurf nationale Bestimmungen zur Anwendung der Asylverfahren an der Grenze (Asylgrenzverfahren), die in Artikel 43 ff. Asylverfahrens-Verordnung geregelt sind. Dabei beschränkt er sich jedoch nicht darauf, die Grenzverfahren im nationalen Recht auf die Fallgruppen zu beschränken, in denen sie nach Art. 45 Asylverfahrens-Verordnung verpflichtend durchgeführt werden. Vielmehr eröffnet § 18a Absatz 1 AsylG-E mit der Formulierung „wird ein Asylantrag nach den Artikeln 43 bis 54 der [Asylverfahrensverordnung] im Rahmen eines Asylverfahrens an der Grenze [...] geprüft“ den gesamten Anwendungsbereich des Art. 43 Asylverfahrens-Verordnung. Jede Person, die einen Asylantrag an einer EU-Außengrenze oder in einer Transitzone stellt oder im Zusammengang mit einem unbefugten Außengrenzübertritt aufgegriffen wird, kann demnach in das Asylgrenzverfahren verwiesen werden.

Der Gesetzentwurf wählt somit den nach den unionsrechtlichen Vorgaben weitestmöglichen Anwendungsbereich für die Durchführung von Asylgrenzverfahren. Eine Verpflichtung hierzu besteht nicht.

Mit der weitreichenden Anwendung von Asylgrenzverfahren gefährdet der Gesetzgeber die Menschenrechte der Betroffenen über das unionsrechtlich zwingende Maß hinaus. Allein die Durchführung des Asylverfahrens als Asylverfahren an der Grenze birgt relevante Risikofaktoren für die Verletzung von Grund- und Menschenrechten.

Dazu gehört zunächst die Art der Unterbringung. Die Mitgliedstaaten schreiben den Asylsuchenden nach Artikel 54 Absatz 1 Asylverfahrens-Verordnung durch Freiheitsbeschränkungen nach Artikel 9 der Aufnahmerichtlinie vor, dass sie sich an den Orten des Grenzverfahrens aufzuhalten haben. Nach Artikel 43 Absatz 2 Satz 1 Asylverfahrens-Verordnung darf den Asylantragsteller*innen zudem die Einreise in das Hoheitsgebiet nicht gestattet werden. Aus dem Zusammenspiel der Regelungen ergibt sich, dass die Durchführung des Grenzverfahrens mit freiheitsbeschränkenden Maßnahmen einhergeht, die zugleich die Einreise in das Hoheitsgebiet verhindern sollen. Inwieweit bereits diese Freiheitsbeschränkungen im Sinne von Artikel 9 Aufnahmerichtlinie eine Inhaftierung darstellen, wird von der konkreten Ausgestaltung abhängen und kann insofern zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend bewertet werden. In der Vergangenheit haben jedoch sowohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Unterbringung in einer

Transitzone entgegen der Auffassung der zuständigen Behörden und des Bundesverfassungsgerichts¹⁸ als Haft bezeichnet.¹⁹ Dabei ist unerheblich, wie das Unionsrecht diese Art der Unterbringung bezeichnet. Denn für die Frage, ob es als Haft zu qualifizieren ist, stellen EuGH und EGMR auf die tatsächlichen Umstände der Unterbringung ab. Dabei ändert auch das Argument der vermeintlichen Möglichkeit der Ausreise ausdrücklich nichts an dieser Einordnung.²⁰ Zum einen ist Antragsteller*innen die Rückreise in den Herkunftsstaat oder einen anderen Staat oft nicht möglich – etwa, weil ihnen dort Verfolgung droht oder der betreffende Staat ihnen die Einreise versagt –, zum anderen, weil sie damit jegliche Chance auf Schutz in dem jeweiligen Mitgliedsstaat verlieren.²¹

Die Durchführung des Grenzverfahrens stellt nach Artikel 10 Absatz 4 Satz 1 Buchstabe d) Aufnahmerichtlinie sowie § 69 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AsylG-E darüber hinaus einen Grund für die Inhaftnahme während des Asylverfahrens dar, wenn mildere Mittel nicht ersichtlich sind (§ 69 Absatz 2 AsylG-E) und konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass die asylsuchende Person untertaucht und so das Verfahren vereitelt.

Damit geht die Anwendung des Grenzverfahrens in jedem Fall mit Freiheitsbeschränkungen einher und bewirkt ein Risiko für die Inhaftierung von Schutzsuchenden, die insoweit schwerwiegenden Eingriffen in ihr Recht auf Freiheit ausgesetzt sind (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 i.V.m. Artikel 104 Grundgesetz [GG]; Artikel 6 Charta der Grundrechte der Europäischen Union [EU-GRC]; Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 Europäische Menschenrechtskonvention [EMRK]; Artikel 9 Absatz 1 Zivilpakt).

Hinzu kommt, dass die Regelungen bereits auf Unionsebene keine Ausnahme für Familien mit Kindern vorsehen. Lediglich unbegleitete Minderjährige sind von der Anwendung des Grenzverfahrens ausgenommen, Artikel 53 Absatz 1 Asylverfahrens-Verordnung. Ebenso wenig besteht eine Ausnahme für Menschen mit besonderen Bedarfen, wie etwa Menschen mit Behinderung.

Außerdem wird das Asylgrenzverfahren inklusive etwaiger Rechtsbehelfsverfahren nach Artikel 51 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 2, Unterabsatz 2 Satz 2 Asylverfahrens-Verordnung in höchstens zwölf Wochen durchgeführt. Diese Verkürzung der Asylverfahren auf die Hälfte der ansonsten vorgesehenen Verfahrensdauer von sechs Monaten (Artikel 35 Absatz 4 Asylverfahrens-Verordnung) lässt befürchten, dass Schutzbedarfe von Antragsteller*innen nicht ausreichend erkannt und gewürdigt werden können. Verschärft wird die Situation noch dadurch, dass Rechtsbehelfe gegen eine ablehnende Entscheidung im Grenzverfahren nicht automatisch aufschiebende Wirkung entfalten (Artikel 68 Absatz 3 Buchstabe a) ii) Asylverfahrens-Verordnung).

Das Institut empfiehlt daher mit Nachdruck, den Anwendungsbereich von Asylgrenzverfahren auf die verpflichtenden Grenzverfahren nach Artikel 45 Asylverfahrens-Verordnung zu beschränken.

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93, Rn. 113 ff.

¹⁹ EuGH, Urt. v. 14.5.2020 – C-924/19 PPU, C-925/19 PPU, Rn. 223 ff. (231); EGMR, Urt. v. 3.10.2024 – 18581/19, A.P. v. Ungarn, Rn. 18.

²⁰ EuGH, Urt. v. 14.5.2020 – C-924/19 PPU, C-925/19 PPU, Rn. 228 ff.; EGMR, Urt. v. 25.6.1996 – 19776/92, Amuur v. Frankreich, Rn. 48.

²¹ EuGH, Urt. v. 14.5.2020 – C-924/19 PPU, C-925/19 PPU, Rn. 228 ff.; vgl. auch EGMR, Urt. v. 25.6.1996 – 19776/92, Amuur v. Frankreich, Rn. 48.

Zu beachten ist ferner, dass der Gesetzentwurf keine Entscheidung darüber trifft, nach welchen Kriterien die zuständige Behörde darüber entscheidet, ob in einem konkreten Fall das freiwillige Grenzverfahren angewendet werden soll. Im Zweifel obläge die menschen- und grundrechtssensible Entscheidung, mit der Freiheitsbeschränkungen sowie empfindliche Einschränkungen des Rechtsschutzes einhergehen, einzelnen Beamten, ohne durch ein Gesetzgebungsverfahren legitimierte Kriterien vorzusehen. Das Grundgesetz gibt mit dem in Artikel 20 Absatz 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip jedoch vor, dass wesentliche Entscheidungen durch das Parlament getroffen werden müssen.²² Die Entscheidung, eine Person dem Grenzverfahren zuzuweisen, bringt erhebliche Verfahrenseinschränkungen mit sich und führt zu Freiheitsbeschränkungen und möglicherweise auch der Inhaftierung, wovon auch besonders vulnerable Gruppen, wie etwa Familien mit Kindern, betroffen sein können.

3.2.2 Bestimmung von sicheren Herkunftsländern durch Verordnung

Der Gesetzentwurf sieht in § 29b AsylG-E ferner vor, dass die Bundesregierung sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Art. 64 Asylverfahrens-Verordnung durch Rechtsverordnung ohne Beteiligung des Bundesrats festlegt.²³ Für das Asylgrundrecht aus Artikel 16a GG bleibt es bei der Bestimmung von sicheren Herkunftsstaaten durch Gesetz, § 29a AsylG-E.

Mit § 29b AsylG-E macht der Gesetzentwurf von Artikel 64 Asylverfahrens-Verordnung Gebrauch, der es den Mitgliedstaaten gestattet, über die auf Unionsebene zu bestimmenden sicheren Herkunftsstaaten hinaus auch auf nationaler Ebene sichere Herkunftsstaaten zu bestimmen. Eine Verpflichtung hierzu bestand indes nicht.

Die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Verordnungswege wird rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht gerecht. Wesentliche Entscheidungen sind gemäß Artikel 20 Absatz 3 GG durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst zu treffen (s.o.). Wesentlich ist eine Entscheidung insbesondere, wenn sie grundrechtsrelevant ist.²⁴ Weitere Aspekte sind etwa die Auswirkungen auf den Freiheitsbereich der Bürger und die damit verbundene Art und Intensität der Maßnahme.²⁵ Auch die politische Bedeutung oder Umstrittenheit einer Maßnahme können für die Wesentlichkeit sprechen.²⁶ Die Debatte und Abstimmung im Parlament sorgen auch dafür, demokratische Legitimation herzustellen.

Die Einstufung bestimmter Staaten als sichere Herkunftsländer führt für die betroffenen Asylsuchenden erheblichen Einschränkungen bei der Prüfung ihres Asylantrags. Es wird vermutet, dass den Asylsuchenden in den als sicher eingestuften Herkunftsländern keine Verfolgung oder kein ernsthafter Schaden droht.²⁷ Diese Vermutung ist zwar widerleglich (Artikel 61 Absatz 5 Buchstabe c) Asylverfahrens-Verordnung), jedoch liegt in der Einordnung eines Staats als sicher eine „antizipierte Tatsachen- und Beweiswürdigung“.²⁸ Die Bestimmung des sicheren Herkunftsstaats tritt an die Stelle einer umfassenden Einzelfallprüfung.²⁹ Die individuelle Prüfung von Schutzgründen

²² BVerfG, Urt. v. 6.7.1999 – 2 BvF 3/90, juris Rn. 125.

²³ Die Bundesregierung plant, auch im aktuell geltenden Recht eine Ermächtigung zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrats aufzunehmen, BT-Drs. 21/780.

²⁴ BVerfG, Urt. v. 6.7.1999 – 2 BvF 3/90, juris Rn. 125; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 Abs. 3 Rn. 107.

²⁵ BVerfG, Beschl. v. 8.8.1978 – 2 BvL 8/77, juris Rn. 80.

²⁶ Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 Abs. 3 Rn. 107.

²⁷ Vgl. Blechinger, in: BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, 21. Ed., 1.5.2025, § 29a Rn. 2.

²⁸ BVerfG, Urt. v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Rn. 65.

²⁹ BVerfG, Urt. v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Rn. 65.

wird demnach in gewisser Weise vorweggenommen. Die Asylanträge von Antragsteller*innen aus sicheren Herkunftsstaaten werden zudem im beschleunigten Verfahren geprüft, Artikel 42 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe e) Asylverfahrens-Verordnung. Das gilt auch für unbegleitete Minderjährige, Artikel 42 Absatz 3 Buchstabe a) Asylverfahrens-Verordnung. Die Prüfung im beschleunigten Verfahren wiederum hat zur Folge, dass das Asylverfahren innerhalb von drei Monaten abgeschlossen sein muss (Artikel 35 Absatz 3 Asylverfahrens-Verordnung) und dass ein Rechtsbehelf gegen die ablehnende Entscheidung keine aufschiebende Wirkung hat, Artikel 68 Absatz 3 Buchstabe a) i) Asylverfahrens-Verordnung.

Aufgrund dieser weitreichenden Folgen für die Antragsteller*innen bestehen für die Einstufung von Herkunftsstaaten als sicher rechtsstaatlich hohe Anforderungen.³⁰ Die Einstufung „bedingt ein bestimmtes Maß an Sorgfalt bei der Erhebung und Aufbereitung von Tatsachen, die einer solchen feststellenden, verfassungsrechtlich vorgegebene Kriterien nachvollziehenden gesetzgeberischen Entscheidung notwendigerweise zugrunde zu legen sind. [...] [Der Gesetzgeber] wird zur Ermittlung der bedeutsamen Tatsachen die zugänglichen und als zuverlässig anzusehenden Quellen heranzuziehen und auszuwerten haben. [...] Aus den herangezogenen Quellen und Erkenntnis-mitteln muß insgesamt ein hinreichend sicheres Bild über die Verhältnisse in dem betreffenden Staat entstehen, soweit diese für die Frage erheblich sind, ob dort politische Verfolgung oder unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet oder nicht.“³¹ Die Bestimmung von sicheren Herkunftsstaaten erfordert inso- weit eine umfassende Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten vor Ort, die auch eine Bewertung der politischen Verhältnisse beinhaltet.

Eine solche grundrechtlich wie politisch wesentliche Entscheidung muss Gegenstand einer Auseinandersetzung im demokratisch legitimierten Parlament und eines ord- nungsgemäßen Gesetzgebungsverfahrens sein und darf nicht der Exekutive überlas- sen werden.³²

Im Übrigen führt die Entkoppelung des Verfahrens für sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Unionsrechts von dem im Rahmen des Artikel 16a GG vorgesehenen Ver- fahren zu widersprüchlichen Ergebnissen: Staaten könnten im Sinne des § 29a AsylG für die Prüfung des Grundrechts aus Artikel 16a GG als nicht sicher eingestuft sein, gleichzeitig aber auf Basis einer Verordnung als sichere Herkunftsstaaten nach § 29b gelten. Ein*e Antragsteller*in könnte damit beispielsweise zugleich aus einem siche- ren als auch einem nicht sicheren Herkunftsstaat kommen. Asylanträge von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten im Sinne des § 29b AsylG-E können zudem als offen- sichtlich unbegründet abgelehnt werden, § 30 AsylG-E i.V.m. Artikel 42 Absatz 1 Un- terabsatz 1 Buchstabe e) Asylverfahrens-Verordnung. Das würde bedeuten, dass ein Asylantrag hinsichtlich der Asylberechtigung als einfach unbegründet, hinsichtlich des internationalen Schutzes als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden könnte – aufgrund desselben Umstands. Dieses Auseinanderfallen erkennt der Gesetzentwurf bereits an, ohne sich jedoch mit den Konsequenzen dieses Modells auseinanderzu- setzen.³³

³⁰ BVerfG, Urt. v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Rn. 84.

³¹ BVerfG, Urt. v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Rn. 87 ff.

³² Zum Wesentlichkeitsvorbehalt siehe auch oben, 3.2.1.

³³ Referentenentwurf, S. 111.

Das Institut empfiehlt daher dringend, von einer Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Verordnungswege abzusehen und das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage auch für den internationalen Schutz beizubehalten.

3.2.3 Übernahme und Erweiterung sicherer Drittstaaten

§ 29 Nummern 3 und 4 AsylG-E sehen darüber hinaus vor, dass Asylanträge als unzulässig abgelehnt werden, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, für die asylsuchende Person als sicherer Drittstaat gemäß §§ 26a, 27 AsylG-E oder gemäß Artikel 59 Absatz 1 Asylverfahrens-Verordnung angesehen wird. Die Schutzsuchenden sind dann gehalten, ihr Asylverfahren in dem entsprechenden Drittstaat durchzuführen und werden zumeist auch dorthin abgeschoben. Der Zugang zu einem Asylverfahren in Deutschland ist damit versperrt.

Mit § 29 Nummer 4 AsylG-E enthält der Gesetzentwurf eine bewusste Entscheidung, das Konzept der sicheren Drittstaaten auch in Deutschland anzuwenden. Eine unionsrechtliche Verpflichtung hierzu besteht nicht. Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe b) Asylverfahrens-Verordnung gewährt Mitgliedstaaten lediglich die Möglichkeit, Asylanträge unter Anwendung des Konzepts der sicheren Drittstaaten als unzulässig abzulehnen.

Die Praxis, Asylanträge mit Verweis auf einen Drittstaat als unzulässig abzulehnen und Asylsuchende zur Durchführung ihres Asylverfahrens in diesen Drittstaat abzuschieben, ist menschenrechtlich bedenklich. Schutzsuchende, die in Deutschland einen Asylantrag stellen, haben gemäß Artikel 33 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Artikel 3 EMRK ein Recht darauf, nicht in den sie verfolgenden Herkunftsstaat sowie nicht in einen Staat, in denen ihnen eine Kettenabschiebung droht, abgeschoben zu werden.³⁴ Ob ihnen im Herkunftsstaat Verfolgung oder eine Kettenabschiebung drohen, muss in einem Asylverfahren geprüft werden. Daher leitet sich aus Artikel 33 GFK und Artikel 3 EMRK auch das Recht auf Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren ab.³⁵

Werden Asylsuchende an einen Drittstaat verwiesen, um ihr Asylverfahren dort durchzuführen, bleibt Deutschland weiterhin dazu verpflichtet, diese menschenrechtlichen Standards zu gewährleisten. Deutschland muss daher sicherstellen, dass die Schutzsuchenden Personen im Drittstaat ein faires und effektives Asylverfahren erhalten.³⁶ Ihnen darf im Drittstaat zudem keine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung i.S.v. Artikel 3 EMRK drohen.³⁷ Eine Gefahr hierfür ergibt sich etwa daraus, dass die Verfahren in den Drittstaaten voraussichtlich in geschlossenen Zentren stattfinden, um die Asylsuchenden an einer erneuten Einreise in die EU zu hindern.³⁸

³⁴ Für die GFK Hruschka, in Hruschka, GFK Handkommentar, 2022, S. 781, Rn. 51 ff.; für die EMRK ständige Rechtsprechung seit EGMR Urt. v. 7.7.1989, Soering v. Vereinigtes Königreich, Rn. 91.

³⁵ Hruschka, in Hruschka, GFK Handkommentar, 2022, S. 781, Rn. 51 ff.; EGMR, Urt. v. 22.11.2019 - Nr. 47287/15 – Ilias v. Ungarn, Rn. 133.

³⁶ Vgl. Hruschka, in Hruschka, GFK Handkommentar, 2022, S. 781, Rn. 52 f.

³⁷ EGMR, Urt. v. 22.11.2019 - Nr. 47287/15 – Ilias v. Ungarn, Rn. 131.

³⁸ Hierzu und zum Ganzen bereits Deutsches Institut für Menschenrechte, Asylverfahren in Drittstaaten, Stellungnahme, 17.6.2024, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Auslagerung_von_Asylverfahren_in_Drittstaaten_Juni_2024.pdf; S. 7 ff. (10).

Menschenrechtliche Standards für einen Drittstaat zu gewährleisten, dürfte regelmäßig schwerfallen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit drohen Schutzsuchenden bei der Anwendung des Drittstaats-Modells Menschenrechtsverletzungen.³⁹

Hinzu kommt, dass § 29 Nummer 4 AsylG-E nicht lediglich für die unionsweit bestimmten sicheren Drittstaaten nach Artikel 60 Absatz 1 Asylverfahrens-Verordnung gelten soll. Vielmehr werden Asylanträge nach § 29 Nummer 4 AsylG-E auch mit dem Verweis auf sogenannte nationale sichere Drittstaaten als unzulässig abgelehnt.⁴⁰ Die Möglichkeit, auch auf nationaler Ebene Drittstaaten als sicher einzustufen, ist in Artikel 64 Asylverfahrens-Verordnung vorgesehen. Verpflichtend ist die Umsetzung indes nicht. Gemäß § 27 AsylG-E sollen Drittstaaten auf nationaler Ebene ebenso wie sichere Herkunftsländer durch Rechtsverordnung ohne Beteiligung des Bundesrats als sicher eingestuft werden.

Die Einstufung eines Drittstaats als sicher geht mit der Verpflichtung einher, die Einhaltung menschenrechtlicher Standards, einschließlich des Zugangs zu einem fairen und effektiven Asylverfahren, im Drittstaat für alle Schutzsuchenden sicherzustellen. Die Beurteilung, ob menschenrechtliche Garantien in einem Drittstaat eingehalten werden, ist – ebenso wie bei sicheren Herkunftsländern – so eng mit den Grund- und Menschenrechten der Betroffenen verknüpft, dass sie einer Auseinandersetzung im demokratisch legitimierten Parlament bedarf und nicht an die Exekutive übertragen werden kann.

Das Institut empfiehlt, von einer Übernahme des Modells der sicheren Drittstaaten in Deutschland mit der Folge, dass Asylanträge als unzulässig abgelehnt werden, insgesamt abzusehen.⁴¹

3.2.4 Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse in Aufnahmeeinrichtungen

Das Institut begrüßt grundsätzlich, dass in § 44 Abs. 2 AsylG-E weiterhin vorgesehen ist, dass die Länder geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme zu identifizieren und zu berücksichtigen, sowie den Schutz von Frauen, Kindern und weiteren schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten. Allerdings ist dies als ‚Soll-Vorschrift‘ ausgestaltet, sodass die Länder nicht verpflichtet sind, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Um einen angemessenen Schutz der genannten vulnerablen Personengruppen zu gewährleisten, ist es unabdingbar, dass ihre besonderen Bedürfnisse bereits im Verteil- und Aufnahmeverfahren Berücksichtigung finden. Deutschland ist zudem gemäß Artikel 33 Absatz 3 der Richtlinie 2024/1385 (EU-Gewaltschutzrichtlinie) rechtlich dazu verpflichtet, Gewaltopfern auf Antrag eine geschlechtergetrennte Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen zu gewähren. Diese Pflicht wird durch den Gesetzentwurf nicht erfüllt, da sie den Ländern einen sehr weiten Entscheidungsspielraum sowohl

³⁹ Siehe die Bewertung bei Deutsches Institut für Menschenrechte, Asylverfahren in Drittstaaten, Stellungnahme, 17.6.2024, S. 10.

⁴⁰ Siehe auch Referentenentwurf, S. 110.

⁴¹ Im Rahmen eines entsprechenden Prüfauftrags der letzten Bundesregierung gelangten die angehörten Sachverständigen überwiegend zu dem Ergebnis, dass eine Übertragung des Drittstaatsmodells auf Deutschland nicht in Betracht kommt, siehe die Zusammenfassung im Sachstandsbericht der Bundesregierung, „Asylverfahren in Drittstaaten“, 20.06.2024, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-sachstandsbericht-asylverfahren-in-drittstaat.pdf?__blob=publicationFile&v=4, S. 10 f. Auch das BMI gelangte in seinem Abschlussbericht zu dem Ergebnis, dass jedenfalls erhebliche praktische Hürden bestünden, Abschlussbericht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, „Asylverfahren in Drittstaaten“, 30.10.2025, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/migration/BMI25052-abschlussbericht-asylverfahren-drittstaaten.pdf?__blob=publicationFile&v=6, S. 21 ff.

bezüglich des „Ob“ als auch bezüglich des „Wie“ der Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse überlässt. Die Verpflichtung aus der EU-Gewaltschutzrichtlinie erstreckt sich zudem darauf, dass ein Meldeverfahren für Vorfälle von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt zur Verfügung steht (Artikel 33 Absatz 4 EU-Gewaltschutzrichtlinie). Auch diese Vorgabe ist durch den Begriff „geeignete Maßnahmen“ in § 44 Absatz 2 AsylG-E nicht hinreichend klar umgesetzt.

Das Institut empfiehlt daher, die Vorschrift des § 44 Abs. 2 AsylG-E als ‚Muss-Vorschrift‘ auszugestalten, sodass die Länder rechtlich dazu verpflichtet sind, Maßnahmen zur flächendeckenden und systematischen Identifizierung komplexer Schutzbedarfe und zur Beachtung der Bedürfnisse vulnerabler Personen zu ergreifen. Außerdem sind die „geeigneten Maßnahmen“ dahingehend zu konkretisieren, dass zum Beispiel Gewaltschutzkonzepte, die Kinder und Jugendliche mit berücksichtigen, eine geschlechtergetrennte Unterbringung, sowie ein Meldeverfahren für Gewaltvorfälle und kindgerechte Beschwerdeverfahren gewährleistet werden.

3.2.5 Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung, §§ 57, 58 AsylG-E

In § 47 AsylG ist geregelt, dass Asylsuchende grundsätzlich verpflichtet sind, für die Dauer ihres Asylverfahrens in der ihnen zugewiesenen Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen. Gem. § 56 Absatz 1 AsylG ist die Aufenthaltsgestattung der betreffenden Person räumlich auf den Bezirk der entsprechenden Ausländerbehörde begrenzt. Der Gesetzentwurf sieht in § 57 Absatz 1 AsylG-E die Möglichkeit vor, dass die Behörde Personen, die noch der Verpflichtung unterliegen, in ihrer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, eine Erlaubnis zum Verlassen des Geltungsbereiches ihrer Aufenthaltsgestattung erteilen.

Grundsätzlich begrüßt das Institut, dass aus der zuvor als Ermessensentscheidung ausgestalteten Erteilung der Verlassenserlaubnis nun eine gebundene Entscheidung werden soll. Allerdings sind die Erlaubnistatbestände äußerst restriktiv ausgestaltet. Es werden lediglich „hinreichend begründete dringende und schwerwiegende familiäre Gründe, notwendige medizinische Behandlungen oder sonstige zwingende Gründe“ genannt. Ein Verstoß gegen die Aufenthaltsbeschränkung stellt gem. § 86 Absatz 1 AsylG zudem eine Ordnungswidrigkeit und bei Wiederholung sogar eine Straftat nach § 85 Absatz 1 Nummer 2 AsylG dar.

Wie oben unter 3.1.2 bereits erwähnt, stellen räumliche Beschränkungen erhebliche Hürden für Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme dar.

Dies betrifft beispielsweise gewaltbetroffene Frauen und ihren Zugang zu Schutz- und Unterstützungsangeboten. Um Schutz in einem Frauenhaus zu finden, müssen Frauen aus Sicherheits- oder Kapazitätsgründen oft ihren Wohnort verlassen, um einen Platz zu erhalten.⁴² Damit einhergehende Umverteilungsanträge beanspruchen häufig sehr viel Zeit und die Frage der Finanzierung bleibt oftmals ungeklärt. Dies hängt auch damit zusammen, dass bei unerlaubtem Verlassen des zugewiesenen

⁴² Deutsches Institut für Menschenrechte (2024): Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht. Berlin, S. 203. Laut der Frauenhausstatistik waren im Jahr 2023 nur 35,6% der Frauen in einem Frauenhaus in der gleichen Stadt oder dem gleichen Kreis untergebracht, in der bzw. dem sie vorher ihren Wohnsitz hatten, Frauenhauskoordinierung (2024): Bundesweite Frauenhaus-Statistik 2023, Tabelle 20.

Residenzbezirk der Sozialleistungsträger gem. § 23 Abs. 5 SGB VII nicht verpflichtet ist, die Kosten für die Unterbringung im Frauenhaus zu tragen.⁴³

Auch dürfen etwa Betroffene von Menschenhandel nicht in Sammelunterkünften untergebracht werden, um ihrem Schutzbedürfnis ausreichend Rechnung zu tragen. In Abstimmung mit den Strafverfolgungsbehörden oder der betreuenden Fachberatungsstellen ist für einen geeigneten und sicheren Unterbringungsort, wie beispielsweise eine Schutzwohnung zu sorgen. Dies muss gelten, sobald die Behörden Kenntnis davon haben, dass eine Person von Menschenhandel betroffen ist.

Angesichts dieser tatsächlichen und rechtlichen Situation sind praxistaugliche Erlaubnistatbestände von elementarer Bedeutung, um den Schutz besonders vulnerablen Asylsuchenden nicht zusätzlich zu erschweren. Diesem Erfordernis wird der Gesetzesentwurf nicht gerecht. Die Erlaubnistatbestände sind sehr eng formuliert und nehmen keinen Bezug auf die in Artikel 24 Aufnahmerichtlinie genannten besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme. Zudem enthalten sie eine umfassende Begründungspflicht, sodass es für die Betroffenen sehr schwierig ist, diese Anforderungen des Erlaubnistatbestands zu erfüllen bzw. nachzuweisen. Das entspricht in Bezug auf geflüchtete Frauen auch nicht den Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag, in welchem die Regierungskoalition ankündigte, dass sie geflüchtete Frauen besser schützen wolle und daher für Opfer häuslicher Gewalt Erleichterungen bei Residenzpflichten und Wohnsitzauflagen schaffen wolle.⁴⁴

Das gleiche Problem besteht im Hinblick auf § 58 Absatz 1 Satz 2 AsylG-E. Dieser bezieht sich auf Personen, die nicht (mehr) verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen und steht als gebundene Erlaubniserteilung neben der Ermessenserlaubniserteilung nach § 58 Absatz 1 Satz 1 AsylG. In der bisherigen Fassung des Gesetzes ist die Erlaubnis u.a. zu erteilen, um eine unbillige Härte zu vermeiden. Dies soll nun gestrichen und durch dieselben Tatbestandsvoraussetzungen wie in § 57 Absatz 1 AsylG-E ersetzt werden. Damit bestehen auch in dieser Fallkonstellation starke Bedenken dahingehend, dass in Fällen, in denen das Verlassen des Geltungsbereiches der Aufenthaltsgestattung aus Gründen besonderer Schutzbedürftigkeit dringend erforderlich wäre, eine Erlaubniserteilung dennoch nicht erfolgt. Dadurch entstehen wiederum erhebliche Hindernisse für besonders vulnerable Schutzsuchende (etwa gewaltbetroffene Frauen oder Betroffene von Menschenhandel), Zuflucht und Unterstützung zu finden.

Das Institut empfiehlt, dass die Erlaubnistatbestände der §§ 57 Absatz 1, 58 Absatz 1 Satz 2 AsylG auf besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme nach Artikel 24 Aufnahmerichtlinie (wie zum Beispiel die Betroffenheit von geschlechtsspezifischer Gewalt oder Menschenhandel) Bezug nehmen und so ausgestaltet werden, dass sie den Zugang zu speziellen Schutzangeboten für Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme ermöglichen. Außerdem muss das Verlassen einer Einrichtung oder eines zugewiesenen Bezirks aufgrund einer akuten Gewaltsituation von den Ordnungswidrigkeiten- und Straftatbeständen ausgenommen werden.

⁴³ Deutsches Institut für Menschenrechte (2024): Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht. Berlin, S. 203.

⁴⁴ Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf, zuletzt abgerufen am 04.07.2025, S. 69.

3.2.6 Regelungen zur Freiheitsbeschränkung und Inhaftnahme nach §§ 68 ff. AsylG-E

Mit den §§ 68 ff. AsylG-E wendet sich der Gesetzentwurf den Regelungen zur Freiheitsbeschränkung und Inhaftnahme der Artikel 9 ff. Aufnahme richtlinie zu. Diese gelten auch für die Durchführung des regulären Asylverfahrens im Inland – unabhängig von der Durchführung eines Asylgrenzverfahrens. Dabei ist festzustellen, dass der Gesetzentwurf stellenweise deutlich über die Bestimmungen der Aufnahme richtlinie hinausgeht und Garantien für Betroffene nicht oder nur unzureichend umsetzt.

Freiheitsbeschränkungen sowie Freiheitsentziehungen bedeuten empfindliche Eingriffe in das Grundrecht auf Freiheit der Person, Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG i.V.m. Artikel 104 GG.⁴⁵ Es handelt sich um Beeinträchtigungen der körperlichen Fortbewegungsfreiheit, die, wie unter 3.1.2 ausgeführt, auch durch psychisch vermittelten Zwang bewirkt werden können, wenn die Zwangswirkung in Ausmaß und Wirkungsweise mit einem unmittelbaren physischen Zwang vergleichbar ist.⁴⁶ Vom Grundrecht der Freiheit der Person sind daher auch Verbote erfasst, einen bestimmten Ort oder Bereich nicht ohne Erlaubnis zu verlassen.⁴⁷ Bereits die Beschränkung der Bewegungsfreiheit stellt in der Ausgestaltung des § 68 AsylG-E eine Freiheitsentziehung dar (siehe 3.1.2 zu § 47a Absatz 2 AsylG-E). Das gilt umso mehr, als der Verstoß gegen § 68 Absatz 1 AsylG-E mit der Inhaftierung sanktioniert werden kann (§ 69 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 AsylG-E).⁴⁸ Wird in das Grundrecht auf Freiheit der Person eingegriffen, und insbesondere im Fall der Freiheitsentziehung, ist stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.⁴⁹ Das bedeutet auch, dass eine Inhaftierung nur in Betracht kommen darf, wenn mildere Mittel nicht ersichtlich sind.

Diesen Grundsätzen werden die §§ 68 ff. AsylG-E insgesamt nicht gerecht.

Keine Verpflichtung zur Umsetzung der Artikel 9, 10 Aufnahme richtlinie außerhalb des Grenzverfahrens

Zunächst ist festzuhalten, dass keine umfassende unionsrechtliche Verpflichtung besteht, die Artikel 9 und 10 Aufnahme richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Zwar bestimmt Artikel 35 Aufnahme richtlinie, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen umsetzen, um Artikeln 1 bis 10 Aufnahme richtlinie nachzukommen.⁵⁰ Indes formuliert bereits Artikel 9 Aufnahme richtlinie nur eine „Kann“-Regelung, Artikel 10 Aufnahme richtlinie spricht lediglich von „dürfen“. Für diese Auslegung spricht darüber hinaus, dass Artikel 4 Aufnahme richtlinie den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet, zugunsten der Antragsteller*innen günstigere Bestimmungen zu erlassen.

Allein Artikel 54 Absatz 1 Asylverfahrens-Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, Antragsteller*innen im Grenzverfahren nach Artikel 9 Aufnahme richtlinie vorzuschreiben, sich grundsätzlich an der Außengrenze oder in der Nähe der Außengrenze oder in den Transit zonen oder an anderen bestimmten Standorten im Hoheitsgebiet aufzuhalten.

⁴⁵ Lang, in: BeckOK-GG, 61. Ed. 15.3.2025, Art. 2 Rn. 295.

⁴⁶ BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvL 781/21 u.a., Rn. 242; Lang, in: BeckOK-GG, 61. Ed. 15.3.2025, Art. 2 Rn. 297.

⁴⁷ BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvL 781/21 u.a., Rn. 246; Lang, in: BeckOK-GG, 61. Ed. 15.3.2025, Art. 2 Rn. 297.

⁴⁸ Zu diesem Kriterium BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvL 781/21 u.a., Rn. 246 f.

⁴⁹ Lang, in: BeckOK-GG, 61. Ed. 15.3.2025, Art. 2 Rn. 307 ff.

⁵⁰ So auch Referentenentwurf, S. 122 f.

Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Beschränkungen der Bewegungsfreiheit oder eine Inhaftierung außerhalb des Grenzverfahrens vorzusehen, ergibt sich aus den genannten Bestimmungen mithin gerade nicht.

Umsetzung des Begriffs der öffentlichen Ordnung in § 68 Absatz 1 AsylG-E und § 69 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 AsylG-E

Artikel 9 Absatz 1 Aufnahme richtlinie lässt Beschränkungen der Bewegungsfreiheit aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder bei Fluchtgefahr zu. Die Antragsteller*innen sind dann verpflichtet, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten, der für ihre Unterbringung geeignet ist.

Indem § 68 AsylG-E die Anordnung der Beschränkung „aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ zulässt, geht der Gesetzentwurf deutlich über Artikel 9 Absatz 1 Aufnahme richtlinie hinaus. Das hängt damit zusammen, dass Begriff der „öffentlichen Ordnung“ auf unionsrechtlicher Ebene einen deutlich engeren Anwendungsbereich aufweist⁵¹ als der im nationalen Recht bekannte Begriff der öffentlichen Ordnung. Ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung im Unionsrecht erfordert, „dass außer der sozialen Störung, die jeder Gesetzesverstoß darstellt, eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“.⁵²

Demgegenüber bezeichnet der nationale Begriff der öffentlichen Ordnung die „Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln [...], deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird“.⁵³ Er erfasst nur Verhaltensweisen, die keine geschriebene Rechtsnorm verletzen, da diese bereits im Begriff der öffentlichen Sicherheit enthalten sind.⁵⁴ Als Grundlage für eine Freiheitsbeschränkung ist er damit zu unscharf. Die Begründung des Gesetzentwurfs geht auch ausdrücklich von der Geltung des nationalen Begriffs der öffentlichen Ordnung aus.⁵⁵ Ausweislich der Begründung sollen etwa die „Einhaltung von Verteilentscheidungen oder die zügige Durchführung des Asylverfahrens“ unter den Begriff der öffentlichen Ordnung fallen.⁵⁶ In beiden Fällen ist indes ein „Grundinteresse der Gesellschaft“, wie es das Unionsrecht erfordert, nicht berührt. Indem § 68 AsylG-E auf den nationalen Begriff der öffentlichen Ordnung abstellt, steht er den engen Vorgaben der Aufnahme richtlinie entgegen.

Gleiches gilt insoweit für die Ermächtigungen zur Inhaftnahme in § 69 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 AsylG-E, die an die Erfüllung der Pflicht aus § 68 Absatz 1 Satz 1 AsylG-E anknüpft.

Das Institut empfiehlt daher, die Ermächtigungen in §§ 68 Absatz 1, 69 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 AsylG-E im Hinblick auf den Begriff der öffentlichen Ordnung an die unionsrechtliche Vorgabe anzupassen und sie auf tatsächliche, gegenwärtige und

⁵¹ Zum engen Verständnis des unionsrechtlichen Begriffs Stellungnahme der Generalanwältin Sharpston v. 26.1.2016 in der Rechtssache C-601/15 PPU, Rn. 81.

⁵² EuGH, Urt. v. 24.6.2015 – C-373/13, Rn. 79.

⁵³ BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, Rn. 77.

⁵⁴ Bauer, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 53 Rn. 24.

⁵⁵ Referentenentwurf, S. 123.

⁵⁶ Referentenentwurf, S. 123.

hinreichend erhebliche Gefahren, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühren, zu beschränken.

Periodische Überprüfung durch eine Justizbehörde, Artikel 9,11 Aufnahmerichtlinie

Der Gesetzentwurf setzt Garantien für Personen, die von einer Beschränkung der Bewegungsfreiheit oder Inhaftnahme betroffen sind, nicht vollständig um.

Es fehlen etwa Bestimmungen, nach denen die Beschränkung der Bewegungsfreiheit sowie die Haft in gewissen Zeitabständen von Amts wegen von einer Justizbehörde zu überprüfen sind, Artikel 9 Absatz 5 Satz 4, 11 Absatz 5 Aufnahmerichtlinie. Sofern Antragsteller*innen im Fall des Artikel 9 Aufnahmerichtlinie auf die Möglichkeit des Rechtsbehelfs (Artikel 9 Absatz 5 Satz 5, 29 Aufnahmerichtlinie) verwiesen werden sollen, wäre eine Klarstellung diesbezüglich wünschenswert und jedenfalls insoweit wichtig, als eine entsprechende Rechtsbehelfsbelehrung zu erteilen ist. Da es sich im Übrigen bereits bei Anordnungen nach § 68 AsylG-E um Freiheitsentziehungen handelt, sollten auch die Garantien für inhaftierte Antragsteller*innen aus Artikel 11 Aufnahmerichtlinie vollumfänglich gelten.

Sofern es in § 70 Absatz 4 AsylG-E heißt, der*die Antragsteller*in sei „über die im nationalen Recht vorgesehenen Verfahren für die Einlegung eines Rechtsmittels gegen die Haftanordnung“ zu informieren, ist das unzureichend. Hier übernimmt der Gesetzentwurf die Formulierung aus Artikel 10 Absatz 4 Aufnahmerichtlinie. Da es sich bei dem hiesigen Entwurf um eine Umsetzung der Aufnahmerichtlinie in nationales Recht handelt, sollte auch konkretisiert werden, welcher Rechtsbehelf im deutschen Recht zur Anwendung kommen soll.

Das Institut empfiehlt, die für Betroffene von Freiheitsbeschränkung und Inhaftierung vorgesehenen Garantien der Aufnahmerichtlinie vollumfänglich umzusetzen.

Beschleunigtes Verfahren als Fluchtgefahr

Von der Aufnahmerichtlinie nicht vorgegeben ist, wie der Begriff der Fluchtgefahr als Voraussetzung für die Beschränkung der Bewegungsfreiheit und der Inhaftierung, Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 1, 10 Absatz 4 Unterabsatz 1 Buchstaben b), c) Aufnahmerichtlinie, auszulegen ist. Der Gesetzentwurf bestimmt in § 68 Absatz 2 Nummern 1 und 2 AsylG-E (ggf. i.V.m. § 69 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 AsylG-E), dass Fluchtgefahr insbesondere dann widerleglich vermutet wird, wenn ein Fall des beschleunigten Verfahrens nach Artikel 42 Absätze 1 und 3 Asylverfahrens-Verordnung gegeben ist.

Damit wird zunächst allen Personen, die sich im beschleunigten Verfahren befinden – dazu gehören etwa alle Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, s.o. – Fluchtgefahr unterstellt, auch wenn keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die betroffene Person sich dem Verfahren entziehen möchte. Die Annahme der Fluchtgefahr ermöglicht weitreichende Grundrechtsbeschränkungen und ist insoweit zurückhaltend anzunehmen. Die pauschale Annahme von Fluchtgefahr ohne entsprechende Anhaltspunkte im Einzelfall ist unverhältnismäßig.

Das Institut empfiehlt, § 68 Absatz 2 Nummer 2 AsylG-E und den Verweis in § 69 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 AsylG-E zu streichen.

Inhaftierung Minderjähriger

§ 70a AsylG-E ermöglicht in bestimmten Fällen auch die Inhaftierung von Minderjährigen. Damit orientiert sich der Gesetzentwurf zwar an Artikel 13 Absatz 2 Aufnahme-richtlinie. Indes handelt es sich bei den Bestimmungen zur Inhaftnahme Minderjähriger lediglich um optionale Maßnahmen („dürfen“), zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind.

Der EGMR betonte im Zusammenhang der Inhaftierung asylsuchender Kinder, dass die extreme Vulnerabilität von Kindern Vorrang vor aufenthaltsrechtlichen Erwägungen habe.⁵⁷ Staaten müssen sicherstellen, dass asylsuchende Kinder Schutz und humanitäre Hilfe erhalten.⁵⁸ Kinder, deren Freiheit entzogen wird, sind besonders gefährdet, von Menschenrechtsverletzungen betroffen zu werden, insbesondere wenn keine ausreichenden Überwachungs- und Beschwerdemechanismen bestehen.⁵⁹ So können Kinder auch eine vermeintlich kurze Inhaftierung aufgrund ihres kindlichen Empfindens als sehr lang wahrnehmen.⁶⁰ Zudem empfinden sie Polizeipräsenz und Zwangsmaßnahmen als deutlich intensiver als Erwachsene.⁶¹

Eine UN-Studie aus dem Jahr 2019 zeigt auf, dass Kinder in migrationsbezogener Haft schwerwiegende Schäden erleiden.⁶² „Immigration detention“ könne physische und psychische Beeinträchtigungen verstärken (insb. Traumata).⁶³ Ebenso könnten neue Beeinträchtigungen, etwa Angststörungen oder Depressionen, auftreten.⁶⁴ Es sei belegt, dass die Inhaftierung auch selbstverletzendes Verhalten oder Suizidversuche verursachen könne.⁶⁵ Daher fordern Organisationen, die sich für die Rechte von Kindern in der Justiz und in der Migration einsetzen, auch ein allgemeines Verbot migrationsbezogener Inhaftierung von Kindern.⁶⁶

Eine Inhaftierung oder haftähnliche Unterbringung von Kindern steht den Kinderrechten aus der UN-KRK diametral entgegen: die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Art. 3 UN-KRK), eine kindgerechte Unterbringung und die umfassende Umsetzung des Diskriminierungsschutzes (Art. 2 UN-KRK) können nicht gewährleistet werden. Eine Inhaftierung kann gemäß Artikel 37 UN-KRK nur als letztes Mittel erfolgen und ist im Falle der GEAS-Reform aus kinderrechtlicher Perspektive nicht

⁵⁷ EGMR, Ur. v. 19.1.2012 – 39472/07 und 39474/07, Popov v. Frankreich, Rn. 91.

⁵⁸ EGMR, Ur. v. 19.1.2012 – 39472/07 und 39474/07, Popov v. Frankreich, Rn. 91.

⁵⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Zwangsmaßnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe Eine kinderrechtliche Perspektive, Mai 2021, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information/Information_Zwangsmaßnahmen_in_der_Kinder_und_Jugendhilfe.pdf.

⁶⁰ Terre des hommes, Vor Mauern und hinter Gittern – Wie Kinder und Jugendliche an den Außengrenzen der EU rechtswidrig zurückgeschoben und inhaftiert werden (tdh.de), S. 20 mit Verweis auf Droit-Volet, Children and time, Children and time | BPS, 4.8.2012.

⁶¹ Terre des hommes, Vor Mauern und hinter Gittern – Wie Kinder und Jugendliche an den Außengrenzen der EU rechtswidrig zurückgeschoben und inhaftiert werden (tdh.de), S. 20.

⁶² United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty, 11.7.2019, Chapter 11, No. 4. Auch International Detention Coalition, Captured Childhood. Introducing a new model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention, 2012, <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/Captured-Childhood-FINAL-June-2012.pdf>, S. 46.

⁶³ United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty, 11.7.2019, Chapter 11, No. 4.

⁶⁴ United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty, 11.7.2019, Chapter 11, No. 4.; Terre des hommes, Vor Mauern und hinter Gittern – Wie Kinder und Jugendliche an den Außengrenzen der EU rechtswidrig zurückgeschoben und inhaftiert werden (tdh.de), S. 20; International Detention Coalition, Captured Childhood. Introducing a new model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention, 2012, <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/Captured-Childhood-FINAL-June-2012.pdf>, S. 46.

⁶⁵ United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty, 11.7.2019, Chapter 11, No. 4.; auch Terre des hommes, Vor Mauern und hinter Gittern – Wie Kinder und Jugendliche an den Außengrenzen der EU rechtswidrig zurückgeschoben und inhaftiert werden (tdh.de), S. 20.

⁶⁶ Child Friendly Justice European Network, Transforming Justice Systems for Children in Migration, Policy Paper, Dezember 2023, 2023-12-policy-paper-migration-1.pdf (cfjnetwork.eu), Kapitel 4, Nr. 5.1.

vertretbar. Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Institut, von der Ermächtigung zur Inhaftierung Minderjähriger keinen Gebrauch zu machen.

Inhaftierung von Antragsteller*innen mit besonderen Bedürfnissen

§ 70a Absatz 1 Sätze 1, 2 AsylG-E bestimmt, dass bei der Entscheidung über die Inhaftnahme nach § 69 AsylG-E „jegliche sichtbare Merkmale, Äußerungen oder Verhaltensweisen zu berücksichtigen [sind], die darauf hindeuten, dass der Ausländer besondere Aufnahmebedürfnisse hat. Falls die in Artikel 25 der Richtlinie (EU) 2024/1346 vorgesehene Beurteilung noch nicht abgeschlossen wurde, ist sie unverzüglich abzuschließen und ihre Ergebnisse sind zu berücksichtigen, wenn entschieden wird, ob die Haft fortgesetzt wird oder die Haftbedingungen angepasst werden müssen.“

Diese Vorschrift schützt Antragsteller*innen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme nicht ausreichend.

Aus dem Zusammenspiel beider Sätze ergibt sich, dass Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme auch vor Abschluss der in Artikel 25 Aufnahme-richtlinie vorgesehenen Vulnerabilitätsprüfung inhaftiert werden können. Bei der Entscheidung sind lediglich sichtbare Merkmale, Äußerungen oder Verhaltensweisen zu berücksichtigen.

Besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme können gemäß Artikel 24 Aufnahmerichtlinie insbesondere bei (unbegleiteten) Minderjährigen, Personen mit Behinderungen, älteren Menschen, Schwangeren, LSBTI*-Personen, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern von Menschenhandel, Personen mit schweren Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen oder Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt insbesondere auch geschlechtsspezifische Gewalt erlitten haben, bestehen. Es handelt sich mithin um besonders vulnerable Gruppen, deren Rechte in besonderem Maße zu schützen sind und für die sich Freiheitsbeschränkungen umso empfindlicher auswirken können. Viele der genannten Merkmale sind jedoch gerade nicht sichtbar.

Eine Inhaftierung betroffener Personen ohne abschließende Beurteilung ihrer besonderen Bedürfnisse verletzt Artikel 13 Aufnahmerichtlinie. Die Vorschrift sieht vor, dass die Gesundheit und psychische Gesundheit von Antragsteller*innen mit besonderen Bedürfnissen ein vorrangiges Anliegen der nationalen Behörden sein müssen und dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass Antragsteller*innen nicht in Haft genommen werden, wenn dies ihre körperliche oder psychische Gesundheit ernsthaft gefährdet. Eine solche Beurteilung setzt aber voraus, dass die besonderen Bedürfnisse der Antragsteller*innen vor der Entscheidung über die Inhaftnahme ausführlich geprüft und beurteilt wurden und bei der Entscheidung über die Inhaftnahme vollumfänglich berücksichtigt werden. Eine Beschränkung auf sichtbare Merkmale reicht insoweit nicht aus und ist unionsrechtswidrig.

Auch völkerrechtlich beschreibt etwa die UN-Behindertenrechtskonvention in Art. 1 Menschen mit Behinderungen als Personen „mit langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“. Diese Definition schließt auch Menschen mit

intellektuellen Beeinträchtigungen, chronischen Erkrankungen wie Diabetes oder Krebs, mit Traumata, psychosomatischen Beschwerden oder Angstzuständen ein. Vor allem diese nicht sichtbaren Formen von Beeinträchtigungen werden regelmäßig übersehen und die entsprechenden Bedarfe daher nicht erkannt und berücksichtigt. Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat in seinen Abschließenden Bemerkungen von 2023 angemahnt, alle gesetzgeberischen, administrativen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, um einheitliche und angemessene Verfahren umzusetzen, um die Identifizierung von geflüchteten Menschen und Asylbewerber*innen mit Behinderungen und die Bereitstellung angemessener behinderungsbezogener Unterstützungsleistungen laut den Bestimmungen der menschenrechtlichen Vorgaben und der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, sicherzustellen.

Ähnliches gilt auch etwa für Betroffene von Menschenhandel oder Frauen, die geschlechtsspezifische Gewalt oder häusliche Gewalt erfahren haben. Sie weisen nicht zwingend sichtbare Merkmale auf, machen entsprechende Äußerungen oder zeigen besondere Verhaltensweisen, die ihre Vulnerabilität offensichtlich zum Vorschein bringen. Das Kriterium der sichtbaren Merkmale ist daher nicht geeignet, um Schutzsuchende mit nicht sichtbaren besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme ausreichend zu schützen.

Entsprechender Schutz wird auch nicht in ausreichendem Maß durch § 70a Absatz 2 AsylG-E geschaffen, der bestimmte Personengruppen von der Inhaftnahme ausnimmt. Von dieser Vorschrift werden nur Personen erfasst, bei denen „ernsthafte“ körperliche oder psychische Gesundheitsgefahren bestehen. Auch solche Gefahren müssen zunächst erkannt werden. Es fehlt zudem an Kriterien dafür, wann eine Gefahr als „ernsthaft“ gilt. Außerdem ist nicht ersichtlich, warum Gesundheitsgefahren überhaupt eine solche Erheblichkeitsschwelle überschreiten müssen, um diese Schutznorm anwendbar zu machen. Deutschland sollte insoweit von der Befugnis in Artikel 4 Aufnahme richtlinie Gebrauch machen, auch günstigere Bestimmungen für Antragsteller*innen vorzusehen. Bereits bei „einfachen“ Gesundheitsgefahren sollte die Ausnahme des § 70a Absatz 2 AsylG-E greifen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt das Institut zwar, dass in § 70a Absatz 6 AsylG-E eine geschlechtergetrennte Unterbringung in Haftanstalten unabhängig von der Erfüllung der Kriterien aus § 70a Abs. 1 AsylG-E vorgesehen ist, gibt jedoch klar zu bedenken, dass allein eine geschlechtergetrennte Unterbringung schon nicht ausreicht, um den besonderen Bedürfnissen gewaltbetroffener Frauen gerecht zu werden. Die Bedürfnisse anderer besonders vulnerabler Schutzsuchende werden insoweit von vornherein nicht erfasst.

Während die rechtlichen Garantien für vulnerable Personen im Rahmen des § 70a AsylG-E defizitär ausgestaltet sind, fehlen sie hinsichtlich der Haft im Rückkehr grenzverfahren vollständig. Da der § 70b AsylG-E dem § 70a AsylG-E im Gesetzestext nachfolgt und keinen Verweis auf zweiteren enthält, ist davon auszugehen, dass die Garantien aus § 70a AsylG-E auf die Haft im Rückkehr grenzverfahren nicht anwendbar sind. Somit unterbleibt die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen komplett. Mit Hinblick auf Opfer von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt steht dies erneut im Widerspruch zu den Vorgaben aus der

EU-Gewaltschutzrichtlinie, welche in Artikel 33 Absätze 3 und 4 vorsieht, dass auf Antrag eine geschlechtergetrennte Unterbringung in Hafteinrichtungen für Drittstaatsangehörige, die sich im Rückkehrverfahren befinden, zu gewährleisten ist. Außerdem ist auch hier laut der EU-Gewaltschutzrichtlinie ein Meldeverfahren für Gewaltvorfälle bereitzustellen.

Das Institut empfiehlt insoweit, bei der Normierung der Haftbedingungen die Vorgaben aus der EU-Gewaltschutzrichtlinie zu beachten, namentlich die geschlechtergetrennte Unterbringung auch im § 70b AsylG-E zu verankern und sowohl in § 70a AsylG-E als auch in § 70b AsylG-E ein Meldeverfahren für Gewaltvorfälle zu normieren.

Das Institut empfiehlt ferner, eine Entscheidung über die Inhaftierung von Schutzsuchenden mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme erst nach abgeschlossener, umfassender Vulnerabilitätsprüfung und nur dann zu erlauben, wenn die Hafteinrichtung die besonderen Bedürfnisse von betroffenen Schutzsuchenden vollumfänglich erfüllen kann.

Beschränkung des Zugangs zu abgeschlossenen Bereichen, Hafteinrichtungen und Grenzübergangsstellen nach § 12c AsylG-E

Gemäß § 12c AsylG-E kann der Zugang zu Hafteinrichtungen oder Transitzonen für Personen und Organisationen, die Rechtsauskunft oder Beratungsleistungen erbringen, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit beschränkt werden.

Bei § 12c AsylG-E handelt es sich um eine Regelung, zu deren Umsetzung keine unionsrechtliche Verpflichtung besteht. Angesichts der empfindlichen grundrechtssensiblen Situation, in der sich Antragsteller*innen in Hafteinrichtungen und Transitzonen befinden, ist eine effektive Rechtsberatung unerlässlich. Zu diesem Zweck bedürfen Personen, die Rechtsauskunft oder Rechtsberatung erteilen, eines ungehinderten Zugangs zu den Betroffenen, die ihrerseits einen Anspruch auf Auskunft und Beratung haben, Artikel 15 bis 17 Asylverfahrens-Verordnung. Zwar ist zu begrüßen, dass der Zugang von Rechtsvertreter*innen von dieser Vorschrift ausgenommen ist. Indes bilden gerade auch die Rechtsauskunft und die Rechtsberatung wichtige Bausteine einer effektiven Rechtswahrnehmung der Asylsuchenden und sollten ohne Einschränkung zur Verfügung stehen.

Zudem ist zu beachten, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung entsprechend der Ermächtigungen in Artikel 18 Absatz 3, 30 Absatz 3 Asylverfahrens-Verordnung und Artikel 12 Absatz 4 Satz 2 Aufnahmeleitlinie unionsrechtlich zu verstehen ist und es im nationalen Recht insoweit einer Klarstellung bedarf. Ansonsten droht die Gefahr einer unionsrechtswidrigen Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs im deutschen Recht.

Das Institut empfiehlt daher, § 12c AsylG-E zu streichen.

3.3 Zu Artikel 3 des Gesetzentwurfs

In Artikel 3 widmet sich der Gesetzentwurf den Änderungen des Aufenthaltsgesetzes.

3.3.1 Beschränkungen des Auskunftsrechts nach Artikel 43 der Eurodac-Verordnung

Mit § 91k AufenthG-E ist geplant, von der Öffnungsklausel in Artikel 43 Absatz 3 der neugefassten Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 Gebrauch zu machen, die Mitgliedstaaten nationale Regelungen ermöglicht, um in Eurodac registrierten Personen die Auskunft darüber zu verweigern, ob sie infolge einer Sicherheitskontrolle im Rahmen des „Screenings“ als Bedrohung für die innere Sicherheit eingestuft wurden und ein entsprechender Hinweis in Eurodac eingetragen ist. Laut Begründung sollen Betroffene nicht einmal über die Beschränkung informiert werden.⁶⁷ Damit würde ihnen die Möglichkeit versperrt, eine solche Einstufung von sich aus überprüfen und ggf. einen Antrag auf Korrektur oder Löschung zu stellen.

Die Einschätzung im Sinne von Artikel 17 Absatz 2 lit. i Eurodac-Verordnung, ob Betroffene an terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten beteiligt sind und daher als Gefahr für die innere Sicherheit einzustufen sind, basiert gemäß Art. 15 Abs. 3 der Screening-Verordnung maßgeblich auf umfänglichen automatisierten Abfragen der großen IT-Systeme der EU (SIS, VIS, EES, ETIAS, ECRIS-TCN), der Datenbanken von Europol und Interpol sowie einschlägiger nationaler (auch geheimdienstlicher) Datenbestände. Dabei sind „Treffer“ mit fehlerhaften oder veralteten Daten nicht auszuschließen; Probleme etwa mit der Zuverlässigkeit von Daten bei Interpol, die sich aus der Instrumentalisierung der Organisation zur transnationalen Repression durch autoritäre Staaten ergeben, sind hinlänglich bekannt.⁶⁸

Zudem kann die Einstufung als Gefahr für die innere Sicherheit für Betroffene äußerst grundrechtsintensive Folgemaßnahmen nach sich ziehen, die von der Speicherung in weiteren Datenbanken wie dem Schengen Informationssystem oder der Antiterrordatei über heimliche Datenerhebung bis hin zu Maßnahmen wie der Ablehnung des Asylantrags, verschärfter Abschiebungshaft oder einer aufenthaltsrechtlichen Überwachung aus Gründen innerer Sicherheit reichen.⁶⁹ Während Rechtsschutz gegen offene Maßnahmen zur Überprüfung eines entsprechenden Eurodac-Eintrags führen mag, ist insbesondere bei heimlichen Folgemaßnahmen auf polizeirechtlicher Grundlage jedoch kaum damit zu rechnen, dass diese jemals Anlass für die eingehende Prüfung eines Eurodac-Eintrags durch unabhängige Gerichte geben. Auch eine proaktive Kontrolle der Einträge durch Datendatenschutzaufsichtsbehörden ist nicht in jedem Fall gewährleistet, da diese lediglich stichprobenartig erfolgt.

Vor diesem Hintergrund ist der Ausschluss Betroffener vom Auskunftsrecht hochproblematisch und steht in deutlichem Widerspruch zu Artikel 23 der Datenschutz-

⁶⁷ Referentenentwurf, S. 153.

⁶⁸ Siehe etwa Wandall, Rasmus H. (2022): Ensuring the rights of EU citizens against politically motivated Red Notices. Possibilities under EU law to establish a platform for the exchange of information between the EU and the Member States to address the problem of abusive or politically motivated Interpol notices against EU citizens. Brussels. European Parliament (LIBE Study, PE 708.135), [https://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/STUD/2022/708135/IPOL_STU\(2022\)708135_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/STUD/2022/708135/IPOL_STU(2022)708135_EN.pdf) sowie zu Interpol's Stolen and Lost Travel Database (SLTD) den offenen Brief von Menschenrechtswält:innen, Abgeordneten des Europaparlaments und NGOs: Interpol should take action to prevent abuse of SLTD Database by Turkey. In: Red Notice Monitor, 05.06.2023. <https://www.rednoticemonitor.com/post/open-letter-interpol-should-take-action-to-prevent-abuse-of-sltd-database-by-turkey>.

⁶⁹ Siehe zu polizeirechtlichen Maßnahmen: Deutscher Bundestag (21.06.2021): Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes. Drucksache 19/30800, S. 824. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/308/1930800.pdf> (abgerufen am 29.06.2025). Siehe für aufenthaltsrechtliche Maßnahmen: Haberstroh, Friederike (2020): Die Rolle von Migrationsbehörden im Umgang mit Drittstaatsangehörigen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp86-umgang-gefahr-der.pdf> (abgerufen am 18.06.2025), S. 33ff.

Grundverordnung (EU) 2016/679 (DSGVO), wonach Rechtsvorschriften zur Beschränkung des Auskunftsrechts aus Artikel 15 DSGVO zwar in Ausnahmefällen zulässig sind, diese dann aber spezifische Vorschriften mit kompensatorischen Schutzvorkehrungen enthalten müssen.⁷⁰

Daher empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte die Streichung der pauschalen Beschränkung des Auskunftsrechts. Alternativ könnte eine Regelung analog zur Beschränkung des Auskunftsrechts durch § 57 Artikel 4 bis 8 BDSG getroffen werden, die Sicherheitsbelangen hinreichend Rechnung trägt.

4 Unabhängiger Monitoring-Mechanismus

Art. 10 der VO 2024/1356 (Screening-VO) und Art. 43 Absatz 4 der Asylverfahrens-Verordnung verpflichten die Mitgliedstaaten, einen unabhängigen Überwachungsmechanismus vorzusehen, mit dem während des Screening- und ggf. anschließenden Asylgrenzverfahrens die Einhaltung von Völker- und Unionsrecht, einschließlich der Charta der Grundrechte der EU, sichergestellt wird.

Im Grenz- und im vorgeschalteten Screeningverfahren entscheidet sich, ob Menschen tatsächlich Zugang zu einem effektiven und fairen Verfahren haben. Wie bereits ausgeführt, sind mit der Zuweisung ins Asylgrenzverfahren relevante Risikofaktoren für die Verletzung von Grund- und Menschenrechten verbunden. Der unabhängige Monitoring-Mechanismus stellt insoweit eine wichtige Absicherung der Rechte von Schutzsuchenden dar, indem er überwacht, ob ihre Grund- und Menschenrechte eingehalten werden. Er überprüft, unter anderem, ob der Zugang zum Asylverfahren und das Non-Refoulement-Verbot gewährleistet und das Kindeswohl beachtet werden und ob die Art der Unterbringung mit den unions- und völkerrechtlichen Vorgaben kompatibel ist (Artikel 10 Absatz 2 Screening-VO). Der unabhängige Monitoring-Mechanismus wird einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen bzw. - wenn es denn zu diesbezüglichen Anschuldigungen kommen sollte - diese zu untersuchen und sie gegebenenfalls Ermittlungen zuzuführen.

Gemäß Artikel 10 Screening-VO und Artikel 43 Absatz 4 Asylverfahrens-Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen solchen unabhängigen Mechanismus vorzusehen. Zugleich übernimmt der Mechanismus im Hinblick auf die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten eine unerlässliche Funktion.

Die Entscheidung für einen effizienten und wirkungsvollen unabhängigen Monitoring-Mechanismus hat Bedeutung über die Grenzen Deutschlands hinaus: Denn in allen anderen Mitgliedstaaten werden derzeit Überlegungen zur Ausgestaltung des Monitoring-Mechanismus angestellt. Ob Deutschland den Vorgaben der Verordnung in Deutschland entspricht oder diese missachtet, wird Beachtung finden und Wirkung entfalten - auch und gerade in den Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen, in denen Berichte von Menschenrechtsinstitutionen und -organisationen von eklatanten Verletzungen von Menschen- und Grundrechten von Schutzsuchenden zeugen.

In Deutschland muss der unabhängige Monitoring-Mechanismus neu geschaffen werden. Nationale Menschenrechtsinstitutionen, in Deutschland das Deutsche Institut für

⁷⁰ Bäcker: Art. 23 DSGVO, in: Kühling/Buchner: DS-GVO / BDSG. Kommentar. 4. Aufl., München: C.H.Beck 2024, Rn. 48ff.

Menschenrechte, oder nationale Mechanismen zur Verhütung von Folter, in Deutschland die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, werden in Artikel 10 der Screening-VO ausdrücklich als potenzielle Träger des Monitoring-Mechanismus benannt. Vor diesem Hintergrund bedauert das Institut, dass die Begründung zum Gesetzentwurf sich anders als die Gesetzesbegründung aus dem Jahr 2024 nicht zu einem unabhängigen Monitoring-Mechanismus für das Screening- und Asylgrenzverfahren bekennt. Der Gesetzentwurf in der letzten Legislatur nahm darüber hinaus ausdrücklich auf Gespräche mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte und der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter zur Umsetzung des Monitoring-Mechanismus Bezug.⁷¹ Das Institut spricht sich weiterhin für die Übertragung der Aufgaben an diese beide unabhängigen Institutionen aus, die sich ergänzen und aufgrund ihrer Verfasstheit und den jeweiligen Erfahrungen die nach der Screening-Verordnung und der Asylverfahrens-Verordnung zu erfüllenden Aufgaben sehr gut übernehmen können. Dazu liegt dem Bundesinnenministerium ein gemeinsamer Antrag der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter und dem Deutschen Institut für Menschenrechte vor.

5 Fazit

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Gesetzentwurf die unionsrechtlich eingeräumten Spielräume zur Einschränkung der Rechte von Schutzsuchenden weitgehend ausschöpft. Demgegenüber werden Schutzgarantien teilweise nur unzureichend oder gar nicht umgesetzt. Angesichts der schon auf unionsrechtlicher Ebene restriktiven Regelungen ist aus menschenrechtlicher Perspektive geboten, sie nur insoweit umzusetzen, wie es zwingend erforderlich ist. Um die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten effektiv und unionsrechtskonform überwachen zu können, bedarf es ferner eines unabhängigen, effektiven und vollumfänglich umgesetzten Monitoring-Mechanismus.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Annika Fischer-Uebler

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Juli 2025

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

⁷¹ Referentenentwurf 2024, S. 75 f., 101 f.