

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

(GEAS-ANPASSUNGSGESETZ IN DER FASSUNG VOM 11.10.2024)

Berlin, 21.10.2024

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



INHALTSVERZEICHNIS

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



A) EINLEITUNG

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

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

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

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

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



B) ZUSAMMENFASSUNG

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

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

Amnesty International empfiehlt insbesondere folgende Änderungen an dem bestehenden Gesetzesentwurf:

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

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



C) GRENZVERFAHREN, § 18 ASYLG-E

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

INHALT DER NEUEN REGELUNGEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

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

- zur Feststellung der Identität⁸ oder
- bei nachweisbarer Fluchtgefahr.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Zu §15a AufenthG-E (Inlandsscreening)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Art.42 Abs.1 UA 1 lit.c AVVO.

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



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

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

Zu § 69 AsylG-E (Inhaftierung im Asylverfahren)

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

F) SCREENINGVERFAHREN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



G) SICHERE DRITTSTAATEN

INHALT DER NEUEN REGELUNGEN

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

MENSCHENRECHLICHE BEWERTUNG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

H) SICHERE HERKUNFTSLÄNDER

INHALT DER NEUEN REGELUNGEN

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

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

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

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

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

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

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



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

INHALT DER NEUREGELUNG

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

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

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

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

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

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

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

J) MONITORINGMECHANISMUS

INHALT DER NEUREGELUNGEN

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

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

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

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

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



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

INHALT DER NEUREGELUNGEN

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

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

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

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

⁴⁰ BVerfG v. 5.11.2019, 1 BvL 7/16.

