

Berlin, 08.07.2025

STELLUNGNAHME

Deutscher Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:
Kronenstr. 73 • D-10117 Berlin
Telefon: +49 30 4432700
geschaefsstelle@djb.de • <https://www.djb.de>

zum Referentenentwurf „Gesetz zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ (GEAS-Anpassungsgesetz)

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz) und zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weitere Gesetze in Folge der Anpassung des nationalen Rechts (GEAS-Anpassungsgesetz) mit Stand 30.06.2025.

Da die Stellungnahmefrist mit nur einer Woche extrem knapp ausfällt, beschränkt sich die Stellungnahme auf wenige Aspekte des Referentenentwurfs.

Kritisch anzumerken ist, dass etliche Regelungen vollständig entfallen sollen, um dem Wiederholungsverbot jedoch Rechnung zu tragen, wird im Interesse der Rechtsanwender*innen empfohlen, das Asylgesetz vollständig neu zu fassen und damit die zahlreichen Lücken zu vermeiden. Da in der Begründung des Referentenentwurfs die Grenzen des Wiederholungsverbots bereits beschrieben werden (S. 65 RefE GEAS-Anpassung), wird alternativ angeregt, ein umfassendes Asylgesetz zu schaffen, das ein beständiges Springen zwischen den Rechtsakten des GEAS und dem Asylgesetz überflüssig macht. In der derzeitigen Fassung jedenfalls ist das Asylgesetz denkbar unübersichtlich.

Im Einzelnen

Zu Artikel 2 (Weitere Änderung des Asylgesetzes)

Zu Nr. 7 (Aufhebung von §§ 3a bis 4):

Der djb fordert, von der vorgesehenen Aufhebung von § 3b Abs. 1 Nr. 4 letzter Halbsatz AsylG abzusehen und die Regelung dahingehend zu ergänzen, dass eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe vorliegen kann, wenn sie allein an das Geschlecht oder die geschlechtliche Identität anknüpft. Darüber hinaus fordert der djb, geschlechtsspezifische Gewalt als mögliche Verfolgungshandlung zu ergänzen.¹

Entgegen den Vorgaben der Istanbul-Konvention (IK) und der Maßgabe des EuGH wird geschlechtsspezifische Verfolgung in der deutschen Rechtsanwendung als alleiniger Fluchtgrund aktuell häufig

¹ djb, Policy Paper: Flüchtlingsanerkennung aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung, 28.11.2024, <https://www.djb.de/presse/pressemeldungen/detail/st24-42>.

nicht anerkannt und der Status als Frau nicht für ausreichend gehalten, um die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe zu begründen.² Artikel 60 Abs. 1 Istanbul-Konvention verpflichtet Deutschland und – seit dem 1.10.2023 – auch die EU, geschlechtsspezifische Gewalt als eine Form der Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anzuerkennen. Die Istanbul-Konvention gehört folglich zu den völkerrechtlichen Verträgen, die im Rahmen der gemeinsamen europäischen Asylpolitik gemäß Art. 78 Abs. 1 S. 2 AEUV berücksichtigt werden müssen.³ Auch der EuGH hat unter Bezugnahme auf die Istanbul-Konvention wiederholt festgestellt, dass Frauen eines Herkunftslandes insgesamt oder teilweise eine soziale Gruppe darstellen und damit die Voraussetzungen eines asylrelevanten Verfolgungsgrundes erfüllen können, wenn sie in ihrem Herkunftsland aufgrund ihres Geschlechts Opfer physischer, psychischer, einschließlich sexualisierter oder häuslicher Gewalt werden, ohne dass es dabei auf weitere Merkmale ankommt.⁴

Die Begründung, dass es für die Regelungen in §§ 3a bis 4 AsylG keinen Bedarf mehr gibt, da die Voraussetzungen der Zuerkennung des internationalen Schutzes in der VO (EU) Nr. 2024/1347 (Qualifikationsverordnung) geregelt sind (S. 94 RefE GEAS-Anpassung), trägt mit Blick auf § 3b Abs. 1 Nr. 4 letzter Halbsatz AsylG nicht. Denn Art. 10 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 VO (EU) Nr. 2024/1347 (Qualifikationsverordnung) sieht lediglich vor, dass geschlechtsbezogene Aspekte bei der Bestimmung der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe angemessen zu berücksichtigen sind. Der deutsche Gesetzgeber hat sich in § 3b Abs. 1 Nr. 4 letzter Halbsatz AsylG demgegenüber ausdrücklich für die konkretisierende Ergänzung entschieden, dass eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe auch vorliegen kann, wenn sie allein an das Geschlecht oder die geschlechtliche Identität anknüpft.⁵ Damit werden die Vorgaben der Istanbul-Konvention und die Auslegungspraxis des EuGH berücksichtigt. Zudem wird dem Ziel der Qualifikationsverordnung Rechnung getragen, eine stärkere Harmonisierung der Anerkennungskriterien von Asylsuchenden zu gewährleisten.⁶ Angesichts der fortwährenden uneinheitlichen Anwendungspraxis in Deutschland und der dadurch entstehenden Rechtsunsicherheit ist die ergänzende Klarstellung im AsylG-E dringend aufrechtzuerhalten, um den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden.

Zu Nr. 13 (§ 12 b):

§ 12b Abs. 1 AsylG-E, nach dem das BAMF auf Ersuchen des Antragstellers unentgeltlich Rechtsauskunft gibt, genügt den europarechtlichen Vorgaben nicht. Er berücksichtigt nicht, dass die unentgeltliche Rechtsauskunft, -beratung und -vertretung nach Art. 21 Abs. 3 VO (EU) Nr. 2024/1351 (AMM-Verordnung) und Art. 19 Abs. 1 VO (EU) 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung) durch einen Rechtsbeistand oder durch sonstige nach nationalem Recht zur Beratung, Unterstützung oder Vertretung von Antragstellenden zugelassene oder zulässige Berater*innen oder durch eine nichtstaatliche Organisation, die nach nationalem Recht für die Erbringung von Rechtsberatung und Vertretungsdiensten für die Antragstellenden befugt ist, erfolgen muss. Die Erteilung von Rechtsauskunft sollte daher durch Rechtsanwält*innen oder durch nichtstaatliche Organisationen, die im Einklang mit dem Rechtsdienstleistungsgesetz beraten, erfolgen.

² Vgl. Susanne Giesler/Sonja Hoffmeister, Anerkennung frauenspezifischer Verfolgung. Probleme und Hürden bei der Rechtsanwendung, Asylmagazin 12/19, S. 401 ff; Lena Ronte, Frauen sind (k)eine soziale Gruppe?! Zum Begriff der frauenspezifischen Verfolgung in der aktuellen Rechtsprechung, Asylmagazin 4/23, S. 89 ff.; aus der Rechtsprechung vgl. nur Vgl. VG Potsdam, Urteil vom 28.04.2022 - 16 K 2743/17; VG Hamburg, Urteil vom 02.03.2023 - 1 A 3289/21.

³ Vgl. EuGH, Urteil vom 16.01.2024 – C – 621/21, Rn. 46; EuGH, Urteil vom 04.10.2024 – C-608/22, C-609/22, Rn. 33.

⁴ Vgl. EuGH, Urteil vom 16.01.2024 – C-621/21, Rn. 57.

⁵ BT-Drs. 17/13063, S. 19 f.

⁶ Erwägungsgrund 6 ff. der Qualifikationsverordnung.

Die geplante Erhöhung des inhaltlichen Umfangs der BAMF-Gruppengespräche (S. 81 RefE GEAS-Anpassung) ist zwar an sich zu begrüßen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Antragstellenden im Hinblick auf Art. 15 Abs. 1 VO (EU) 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung) im Rahmen von Gruppengesprächen die Möglichkeit haben werden, Fragen zu ihrem persönlichen Einzelfall zu stellen. Auch deshalb sind zusätzliche Einzelfallberatungen durch Rechtsanwält*innen und entsprechende nicht-staatliche Organisationen notwendig.

Der djb regt daher an, die unabhängige Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG zu stärken, indem ein Recht auf Rechtsauskunft durch die unabhängige Asylverfahrensberatung (AVB) in allen Phasen des Verfahrens festgeschrieben und die Finanzierung der AVB garantiert wird. Weiterhin ist auch eine Kooperation mit Rechtsanwält*innen denkbar. Um die Rechte vulnerable Personen (z.B. LGBTIQ, Opfer sexueller Gewalt) zu wahren, müssen diese in einer geschützten Umgebung durch speziell geschulte Rechtsanwältinnen oder Asylverfahrensberater*innen beraten werden. Wir bitten dies bei der Überarbeitung von § 12a AsylG und § 12b AsylG-E zu beachten.

Zu Nr. 21 (Asylverfahren an der Grenze § 18a)

Der djb kommentiert vorliegend ausschließlich die Reform des § 18a AsylG-E, die am 12. Juni 2026 in Kraft tritt.

Der djb fordert, den Anwendungsbereich von Asylgrenzverfahren auf die verpflichtenden Grenzverfahren nach Artikel 45 VO (EU) 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung) zu beschränken. Durch die Formulierung in Absatz 1 „wird ein Asylantrag nach den Artikeln 43 bis 54 der [Asylverfahrensverordnung] im Rahmen eines Asylverfahrens an der Grenze [...]“ gestellt, wählt der vorliegende Referentenentwurf den nach den unionsrechtlichen Vorgaben weitestmöglichen Anwendungsbereich für die Durchführung von Asylgrenzverfahren. Eine Verpflichtung hierzu besteht durch den europäischen Gesetzgeber nicht. Dadurch gefährdet der deutsche Gesetzgeber die Menschenrechte der Betroffenen über das unionsrechtlich zwingende Maß hinaus. Allein die Durchführung des Asylverfahrens an der Grenze birgt erhebliche Risiken für die Grund- und Menschenrechten gemäß Art. 2 Abs. 2 i. V. m. Art. 104 GG, Art. 6 GRC sowie Art. 5 EMRK,⁷ da das Grenzverfahren mit weitreichenden Freiheitsbeschränkungen bzw. einer faktischen Inhaftierung einhergeht. Darüber hinaus kann die Durchführung des Grenzverfahren gem. § 69 Abs. 1 Nr. 2 AsylG-E einen Haftgrund darstellen.

Während des Grenzverfahrens ist eine Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten nicht gestattet.⁸ Gleichzeitig sind die Antragsteller*innen verpflichtet, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten - etwa im Transitbereich eines Flughafens bzw. Hafens oder einer anderen Unterkunft im Bundesgebiet, die der Aufsicht der Grenzbehörde unterliegt.⁹ Die Entwurfsbegründung wertet diese Freiheitsbeschränkung unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts pauschal nicht als Inhaftierung, da die Antragsteller*innen nicht an der Wiederausreise gehindert würden. Die Tatsache, dass die Ausreise wegen drohender Verfolgung oder fehlender der Einreisevoraussetzungen in einen Drittstaat faktisch unmöglich ist, sei dem deutschen Staat nicht zurechenbar (S. 101 RefE GEAS-Anpassung).¹⁰ Diese Wertung ist europarechtlich jedoch nicht haltbar: Der EuGH hat ausdrücklich festgestellt, dass auch die Verpflichtung des Aufenthalts in einer Transitzone eine Freiheitsentziehung und damit eine Haft darstellen kann, sofern Drittstaatsangehörige den Bereich weder in das Staatsgebiet

⁷ Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz), Oktober 2024, S. 5 ff.

⁸ Art. 43 Abs. 2 Asylverfahrensverordnung.

⁹ Art. 54 Abs. 1 Asylverfahrensverordnung i. V. m. Art. 9 Aufnahmerichtlinie, RefE GEAS-Anpassungsgesetz, S. 100.

¹⁰ BVerfGE 94, 166.

hinein noch in einen Drittstaat legal verlassen können bzw. mit der Ausreise ihren Schutzanspruch im jeweiligen Mitgliedstaat verlieren würden.¹¹

Die weitreichenden Freiheitsbeschränkungen des Asylgrenzverfahrens verbunden mit den eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten bergen das Risiko, dass der besondere Schutzbedarf vulnerabler Geflüchteter – etwa von Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt – nicht erkannt wird, da es weiterhin an einer gesetzlichen Grundlage für die standardisierte Erfassung von Vulnerabilität im Rahmen des vorgeschalteten Screening-Verfahrens sowie der Sicherstellung der notwendigen fachlichen, geschlechtersensible Beratung und Betreuung fehlt. Zwar soll das Grenzverfahren auf Antragsteller*innen mit besonderen Bedürfnissen keine Anwendung finden, sofern die erforderliche Unterstützung nicht gewährleistet werden kann.¹² Dies setzt jedoch voraus, dass auch (nicht sichtbare) Vulnerabilitäten rechtzeitig erkannt werden

Um den besonderen Risiken von Grundrechtsverletzungen während des Screening- und Grenzverfahrens zu begegnen, verpflichtet Art. 10 VO (EU) 2024/1356 (Screening-Verordnung) und Art. 43 Abs. 4 VO (EU) 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung) die Mitgliedstaaten, einen unabhängigen Überwachungsmechanismus einzurichten, der die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte überprüft.

Zu diesem grundlegenden Instrument von zentraler Bedeutung in einem Bereich staatlicher Machausübung mit intensiven Grundrechtseingriffen sind keine gesetzlichen Regelungen vorgesehen. Durch gesetzliche Regelungen muss ein unabhängiger Mechanismus eingerichtet und die Kompetenzen, die fachliche Qualifikation und die Finanzierung abgesichert werden. In Deutschland kommen das Deutsche Institut für Menschenrechte sowie die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter für diese Aufgabe in Frage (vgl. Art. 10 Abs. 2 UAbs. 4 (EU) Nr. 2024/1356). Die Monitoringstelle sollte einen jährlichen Bericht über Tätigkeit, Erkenntnisse und Empfehlungen gegenüber dem deutschen Bundestag abgeben und die Bundesregierung sollte hierzu Stellung nehmen. Art. 10 Abs. 2 UA 4 (EU) Nr. 2024/1356 (Screening-Verordnung) 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 Konsultationsforum eingerichtet werden.

Auch den besonderen geschlechtsspezifischen Risiken von Grundrechtsverletzungen in Zwangskontexten muss durch ein gesetzlich vorgeschriebenes Monitoring begegnet werden.

Deshalb schlägt der djb vor, in §18a AsylG-E nach Absatz 7 folgenden Absatz 8 einzufügen:

„Der gemäß Art. 10 der Verordnung (EU) 2024/1356 verpflichtende unabhängige Überwachungsmechanismus zur Sicherstellung der Grundrechte muss über ausreichende Kompetenzen, fachliche Qualifikation und eine gesicherte Finanzierung verfügen. Er erstellt jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit, Erkenntnisse und Empfehlungen erstellen, die dem Deutschen Bundestag vorzulegen sind. Die Bundesregierung hat zu diesen Berichten Stellung zu nehmen. Der Überwachungsmechanismus arbeitet eng mit relevanten Nichtregierungsorganisationen, den nationalen Datenschutzbehörden sowie dem Europäischen Datenschutzbeauftragten zusammen. Zu diesem Zweck ist ein bundesweites Konsultationsforum einzurichten. Besondere geschlechtsspezifische Risiken von Grundrechtsverletzungen in Zwangskontexten sind durch das Monitoring zu erfassen und zu adressieren.“

¹¹ EuGH, Urt. v. 14.5.2020 – C-924/19 PPU, C-925/19 PPU, Rn. 223 ff; 231).

¹² Art. 21 Abs. 2 Asylverfahrensverordnung.

Zu Nr. 29 (Aufhebung § 26):

Grundsätzlich begrüßt der djb, dass, wie von ihm bereits gefordert¹³, von einer Streichung des § 26 AsylG abgesehen wurde. Die Neufassung reicht jedoch nicht aus, um Familien ausreichend zu schützen. Der Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2024/1347 (Qualifikationsverordnung) spricht zwar für eine rein aufenthaltsrechtliche Lösung für die auch im GEAS geltende Forderung nach der Wahrung der Einheit des Familienverbandes. Nach dem Verständnis des djb, schließt die Regelung aber eine vorgelagerte asylrechtliche Lösung nicht aus; denn auch bei Schutzgewährung im Asylverfahren erfolgt danach notwendigerweise die Gewährung eines (dann: humanitären) Aufenthaltstitels.

Die asylrechtliche Lösung hat für Familienangehörige, die mit der schutzberechtigten Person bereits im Herkunftsstaat familiär verbunden waren, wesentliche Vorteile gegenüber der aufenthaltsrechtlichen Lösung, die der Referentenentwurf verfolgt (s. S. 15 der Ausführungen zur Änderung des § 25 AufenthG):

Zum einen hat das derzeitige Verfahren administrative Vorteile, da das BAMF im Regelfall ohnehin die Asylanträge aller Familienangehörigen prüft. Es ist auch in Zukunft davon auszugehen, dass alle Mitglieder des Familienverbands Asylanträge stellen. Die Schutzgewährung erfolgt durch das BAMF so-dann „aus einer Hand“.

Zum anderen hat das Verfahren nach § 26 AsylG auch für die Familienangehörigen wesentliche Vorteile gegenüber der aufenthaltsrechtlichen Lösung. Erstens besteht für die Familienangehörigen schneller Sicherheit über den Aufenthaltsstatus. Es dürfte realitätsnah sein zu erwarten, dass Familienangehörige häufig gegen den ablehnenden Bescheid des BAMF den Klageweg beschreiten. Im gerichtlichen Verfahren erfolgt nach Eintritt der Bestandskraft des stattgebenden Bescheids für die schutzberechtigte Person dann nicht eine Klagosstellung durch das BAMF auf Grundlage von § 26 AsylG, sondern das Verfahren der Familienangehörigen auf Schutzgewährung aus eigenem Recht wird weiterverfolgt. Wegen der Sperrwirkung von § 10 Abs. 1 Satz 1 AufenthG kann bis zum Abschluss des gerichtlichen Verfahrens keine vom schutzberechtigten Familienangehörigen abgeleitete Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG erteilt werden.

Zweitens kann für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis die Dauer dieses Asylverfahrens nicht nach § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AufenthG auf die Voraufenthaltszeit angerechnet werden, weil es sich nicht um ein „der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vorangegangenes Asylverfahren“ handelt, sondern um ein anderes Asylverfahrens.

Drittens ist der Schutz für die Ehegatten oder Lebenspartner*innen von Schutzberechtigten auch wirksamer als bei einer aufenthaltsrechtlichen Lösung, weil die Trennung von der schutzberechtigten Person kein Widerrufsgrund in Bezug auf den asylrechtlichen Familienschutz ist. Ergänzend wird auf die Ausführungen zu § 25 Aufenthaltsgesetz verwiesen (s. S. 15).

Zu Nr. 31 (§ 27):

Der djb lehnt die Einführung von § 27 AsylG-E ab. Dieser sieht vor, dass die Bundesregierung durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats sichere Drittstaaten im Sinne der Asylverfahrensverordnung bestimmen kann. Der djb fordert den Gesetzgeber im Sinne der angestrebten Harmonisierung des Asylverfahrens auf EU-Ebene dazu auf, davon abzusehen, zu den auf Unionsebene als solchen

I. ¹³ djb, Stellungnahme 24.34, um Referentenentwurf „Gesetz zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz), 21.10.2024, <https://www.djb.de/presse/pressemittelungen/detail/st24-34>.

bezeichneten Staaten weitere sichere Drittstaaten auf nationaler Ebene zu bestimmen. Die Verlagerung der Beweislast auf Antragsteller*innen bezüglich der Nichtanwendbarkeit des Konzepts des sicheren Drittstaats im Einzelfall sowie die potenzielle Anwendung des Grenzverfahrens kann für vulnerable Personen wie gewaltbetroffene Frauen – die zu sensiblen Fluchtgründen vortragen und einen besonderen Schutzbedarf belegen müssen – eine kaum überwindbare Hürde darstellen. Dies gilt umso mehr als systematische Diskriminierung und geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen auch in Drittstaaten stattfindet, die als „sicher“ eingestuft werden.¹⁴

Die weitreichende Absenkung der Anforderungen an „sichere Drittstaaten“ bzw. einen „wirksamen Schutz“ in Art. 57 i. V. m. Art. 59 VO (EU) Nr. 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung) wirft zudem Fragen der Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Völkerrecht insbesondere mit Blick auf das Grundgesetz (GG), die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) auf.

Angesichts der weitreichenden Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Asylsuchenden, deren Asylanträge als unzulässig abgewiesen und inhaltlich nicht mehr geprüft werden, darf die Bestimmung jedenfalls nicht allein auf Grundlage einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung erfolgen, sondern muss, wie bislang im Rahmen des § 26a i. V. m. Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG, als Gesetz ergehen, dass der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Erlass im Rahmen eines zustimmungspflichtigen Gesetzes trägt auch einer starken demokratischen Legitimation und rechtstaatlichen Absicherung der Entscheidung Rechnung.

Zu Nr. 35 (§ 29b):

Der djb lehnt die Einführung des § 29b AsylG-E ab, welcher die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten auf Grundlage einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung vorsieht. Die Übertragung der Entscheidung über sichere Herkunftsländer im Wege der Verordnungsermächtigung auf die Bundesregierung ist verfassungsrechtlich äußerst bedenklich: Bislang bedurfte die nationale Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten gem. Art. 16a Abs. 3 GG i. V. m. § 29a AsylG eines Gesetzes, dem auch der Bundesrat zustimmen muss. Die vorweggenommene Feststellung und daran geknüpfte generelle Vermutung der Sicherheit eines Herkunftslandes geht zu Lasten der Rechtsposition Asylsuchender: Diese müssen beweisen, dass die Sicherheit im Einzelfall nicht gewährleistet ist. Dies stellt gerade an besonders vulnerable Personen (z.B. Frauen und TIN-Personen) eine oftmals kaum überwindbare Darlegungslast, insbesondere durch die gleichzeitige Anwendung des beschleunigten Prüfungsverfahrens sowie einer drohenden Ablehnung des Antrags als „offensichtlich unbegründet“. Darüber hinaus wurden die Anforderungen an die Einordnung eines Drittstaats als sicheres Herkunftsland herabgesenkt, sodass etwa bestimmte Teilgebiete herausgenommen werden können. Dies steht im Widerspruch zu der Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts, welches die „Sicherheit“ schon dann als nicht gegeben ansieht, wenn in einem Staat bei genereller Betrachtung politische Verfolgung bzw. unmenschliche Behandlung stattfindet, auch wenn dies auf bestimmte Orte oder Bevölkerungsgruppen begrenzt ist. Auch der EuGH stellte im Oktober 2024 fest, dass die Einstufung eines Landes als sicheres Herkunftsland voraussetzt, dass die Sicherheit (u.a. vor Verfolgung, erniedrigender und unmenschlicher Behandlung) im gesamten Staatsgebiet tatsächlich gewährleistet ist.¹⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint die von der Bundesre-

¹⁴ Çelebi, Dilken, Braun, Rebekka; Conrad, Catharina, *(Schl)echter Schutz vulnerabler Gruppen?: Geschlechtsspezifische Bedarfe und die GEAS-Reform*, VerfBlog 11.06.2022, <https://verfassungsblog.de/geas-schutz-vulnerabler-gruppen>.

¹⁵ EuGH, Urt. v. 04.10.2024 - C-406/22, Rn. 83.

gierung geplante Einstufung von Algerien, Indien, Marokko und Tunesien als „sichere Herkunftsstaaten“ insbesondere angesichts der systematischen Diskriminierung und teilweise strafrechtlichen Verfolgung von LGBTQI+-Personen in diesen Ländern als äußerst problematisch.¹⁶

Es ist nicht ersichtlich, warum Deutschland von der Möglichkeit nach Art. 64 VO (EU) Nr. 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung) Gebrauch machen sollte, über die auf EU-Ebene bereits als sicher bezeichneten Herkunftsstaaten hinaus, weitere Staaten als sichere Herkunftsländer zu bestimmen. Angesichts der erheblichen Grundrechtsrelevanz muss die Entscheidung über die Einordnung jedenfalls weiterhin dem Gesetzgeber obliegen (Wesentlichkeitstheorie). Ebenso wird der demokratischen Legitimation und rechtstaatlichen Absicherung der Rechnung getragen.

Zu Nr. 36 (§ 30):

Der djb fordert, von der vorgeschlagenen Ausweitung der Gründe für eine Ablehnung des Asylantrags als „offensichtlich unbegründet“ in § 30 AsylG-E abzusehen. Gemäß § 30 AsylG-E i. V. m. Art. 42 Abs. 1 oder Abs. 3 VO (EU) Nr. 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung) sind nun auch im Fall von Antragstellenden aus Staaten, bei denen die durchschnittliche unionsweite Schutzquote lediglich bei bis zu 20 % liegt, oder bei einer verspäteten Antragstellung ohne „triftigen Grund“ Asylanträge als „offensichtlich unbegründet“ abzulehnen. Auch die Anwendung der qualifizierten Ablehnung auf unbegleitete minderjährige wird ausgeweitet. Dies reduziert den Rechtsschutz der Antragstellenden erheblich und hat beispielsweise zur Folge, dass dem Rechtsbehelf nach Art. 68 Abs. 3 VO (EU) Nr. 2024/1348 i. V. m. § 75 AsylG-E keine aufschiebende Wirkung zukommt. Die damit verbundene Verkürzung der Verfahrensdauer und des Rechtsschutzes erschwert es vor allem bei besonders vulnerablen Personen, wie beispielsweise Frauen oder Kindern, den Schutzbedarf angemessen einzuschätzen.

Lediglich ergänzend sei darauf hingewiesen, dass aktuell für das Herkunftsland Türkei, das nach der Statistik des BAMF¹⁷ im ersten Halbjahr 2024 mit knapp 20.000 Antragstellenden drittstärkste Herkunftsland ist, die (nationale) Schutzquote 9,4 % beträgt. Wegen der weitreichenden Auswirkungen der Entscheidung als offensichtlich unbegründet ist davon auszugehen, dass die Klagequote in sog. ou-Verfahren („ou“ = „offensichtlich unbegründet“) gerade bei einer Schutzquote bis 20 % deutlich steigen wird und die Gerichte weiter belastet werden.

Angesichts des fakultativen Charakters von Art. 39 Abs. 4 VO (EU) Nr. 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung) fordert der djb den Gesetzgeber dazu auf, von einer Ausweitung der Gründe für eine qualifizierte Ablehnung abzusehen.

Zu Nr. 52 (§ 44):

Der djb begrüßt, dass in der Neufassung von § 44 Abs. 2 AsylG-E der Zusatz „und den Schutz von Frauen, Kindern und weiteren schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten.“ ergänzt wurde. Dies ändert jedoch nichts an der grundlegenden Kritik, dass die Neufassung genau wie die aktuelle Regelung in § 44 Abs. 2a AsylG weit hinter den Anforderungen der Aufnahmerichtlinie zurück liegen.¹⁸ So fehlt

¹⁶ Koalitionsvertrag CDU/CSU und SPD, S. 93, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf.

¹⁷ Vgl.: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-juli-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2 .

¹⁸ Vgl. zur Unvereinbarkeit von § 44 Abs. 2a AsylG mit der Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU): DIMR, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen. Eine kinderrechte Analyse basierend auf der Befragung der 16 Bundesländer, November 2020, S. 14 f.

es weiterhin an einer rechtlichen Verpflichtung, einrichtungsspezifische Gewaltschutzkonzepte einzuführen und den besonderen Schutzbedarf Asylsuchender nach bundesweit einheitlichen Kriterien festzustellen. Der djb fordert daher dringend, bundesweit verbindliche Mindeststandards für den Gewaltschutz in Unterkünften und das Verfahren zur Feststellung eines besonderen Schutzbedarfs festzulegen, um den Verpflichtungen der Aufnahmerichtlinie und der Istanbul-Konvention gerecht zu werden.¹⁹

Gem. Art. 20 Abs. 4 RL (EU) 2024/1346 (Aufnahmerichtlinie) werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um so weit wie möglich sicherzustellen, dass Übergriffe und Gewalt, einschließlich Gewalt, die sexuell, geschlechtsspezifisch, rassistisch oder religiös motiviert ist, verhindert wird. Nach Art. 20 Abs. 5 RL (EU) 2024/1346 sollen Antragstellerinnen separate sanitäre Einrichtungen und sichere Orte in Unterbringungszentren bereitgestellt werden. Nach Art. 24 RL (EU) 2024/1346 müssen die Mitgliedstaaten die spezielle Situation von Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen, u. a. von Minderjährigen, Personen mit Behinderungen, TIN-Personen, Betroffenen von Folter oder geschlechtsspezifischer Gewalt, bei der Aufnahme berücksichtigen. Dazu muss gem. Art. 25 RL (EU) 2024/1346 eine Beurteilung des besonderen Schutzbedarfs vorgenommen werden und die Betroffenen während des gesamten Verfahrens in entsprechender Weise durch geschultes Personal unterstützt werden. Zudem verpflichtet Art. 60 Abs. 3 Istanbul-Konvention – auf welche auch die Aufnahmerichtlinie in Erwägungsgrund 38 Bezug nimmt – die Mitgliedstaaten dazu, geschlechtssensible Aufnahmeverfahren und Hilfsdienste zu gewährleisten. In dem Staatenbericht zu Deutschland kritisiert die Expert*innengruppe GREVIO, die fehlenden Standards zur Prävention von und zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt sowie die hohen Zugangshürden für Asylsuchende zu geschlechtsspezifischen und spezialisierten Schutzräumen.²⁰

§ 44 Abs. 2 AsylG-E sieht – entsprechend der aktuellen Regelung – lediglich vor, dass die Länder geeignete Maßnahmen treffen sollen, um bei der Unterbringung von Ausländern besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme zu berücksichtigen und den Schutz von Frauen, Kindern und weiteren schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten. Die mangelnde Konkretisierung und fehlende rechtliche Verpflichtung mit Blick auf Gewaltschutzmaßnahmen hat einen bundesweit stark fragmentierten Gewaltschutz in Unterkünften zur Folge.²¹ Zudem bestehen gravierende strukturelle Defizite bezüglich einer am besonderen Schutzbedarf orientierten Unterbringung. Dies führt dazu, dass Unterkünfte besonders für vulnerable Geflüchtete, insbesondere Frauen und Kinder, oftmals keinen sicheren Ort darstellen, sondern sie weiterer Gewalt oder Retraumatisierung aussetzen.²² Die Regelungen zur Residenzpflicht und Wohnsitzverpflichtung stehen zudem oftmals der Gewährleistung von Schutz (etwa durch Unterbringung im Frauenhaus oder Umverteilung) in akuten Gewaltfällen im Wege, da zunächst eine Aufhebung bei der Behörde beantragt werden muss und diese Verfahren oftmals mehrere Wochen dauern und überhöhte Anforderungen an die Darlegung der Gewalt gestellt werden.²³

¹⁹ Orientierung bieten die „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften orientieren“, welche von UNICEF, BMFSFJ u.a. im April 2021 veröffentlicht wurden.

²⁰ GREVIO, Evaluierungsbericht Deutschland, Oktober 2022., Rn. 172 ff., Rn. 369.

²¹ Vgl. DIMR, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen. Eine kinderrechte Analyse basierend auf der Befragung der 16 Bundesländer, November 2020.

²² Claudia Böhme/Caroline Schmitt, Konflikte und Konfliktpotentiale in Geflüchtetenunterkünften, in: Dimitra Dermitzaki/Olaf Kleist et. al (Hg.), Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften: Theorie, Empirie und Praxis, 2022, S. 97.

²³ BAMF (Hrsg.), Evaluation der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG, 2024, S. 134 ff.; Pro Asyl et. al (Hrsg.), Schattenbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, Juli 2021, S. 44 f.

Zu Nr. 61 (§ 57 Abs. 1):

Die vorgeschlagene Änderung von § 57 Abs. 1 AsylG, der die Erlaubnis zum Verlassen des Aufenthaltsbereichs einer Aufnahmeeinrichtung regelt, führt gegenüber der derzeitigen Fassung („zwingende Gründe“) zu einer Beschränkung der Ausnahmegründe auf familiäre und medizinische Gründe. Andere Gründe, auch solche von besonderer Grundrechtsrelevanz, können noch nicht einmal im Ermessensweg berücksichtigt werden. Dazu gehören dringende und schwerwiegende persönliche Gründe, die in der Aufrechterhaltung von persönlichen Kontakten liegen. Denkbar sind etwa familienähnliche Bindungen von u. a. LSBITQ-Personen zu Dritten oder andere Beziehungen, die nicht von der Definition der Familienangehörigen in Art. 2 Nr. 3 Buchst. a RL (EU) Nr. 2024/1346 (Aufnahmerichtlinie) erfasst werden. Es ist unverhältnismäßig, diese nicht zu berücksichtigen.

Der djb fordert daher, den bisherigen Absatz 1 als Satz 2 aufrechtzuerhalten. Art. 8 Abs. 5 UAbs. 1 RL (EU) Nr. 2024/1346 steht dem nach hier vertretener Auffassung nicht entgegen. Es wird folgende Formulierung für einen Satz 2 vorgeschlagen: „Es kann die Erlaubnis, den Geltungsbereich der Aufenthaltsgestattung vorübergehend zu verlassen, erteilen, wenn andere als die in Satz 1 genannten zwingenden Gründe es erfordern.“

Zu Nr. 62 (§ 58 Abs. 1 Satz 2):

Es gilt das zu Nr. 61 Ausgeführte entsprechend. Auch der Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis auf Verlassen des Geltungsbereichs der Aufenthaltsgestattung, die durch die Länder regelmäßig auf das Gebiet des Landes beschränkt wird (§ 58 Abs. 6 AsylG) wird in Umsetzung von Art. 8 Abs. 5 UAbs. 1 RL (EU) Nr. 2024/1346 (Aufnahmerichtlinie) in unverhältnismäßiger Weise auf familiäre und medizinische Gründe beschränkt. Der bisherige § 58 Abs. 1 Satz 2 AsylG sollte als Satz 3 mindestens als Kann-Regelung weitergelten. Ergänzend zu dem unter Nr. 61 aufgeführten Beispielfall wird darauf verwiesen, dass nach der Rechtsprechung ein Erlaubnisfall nach dem bisherigen Satz 2 beispielsweise vorlag, wenn die Teilnahme an einer Schulfahrt begehrt wurde.

Es wird folgende Formulierung für einen neuen Satz 3 vorgeschlagen: „Die Erlaubnis kann erteilt werden, wenn andere als die in Satz 2 genannten zwingenden Gründe es erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde.“

Zu Nr. 71 (§ 68):

Der djb äußert Bedenken in Bezug auf die Umsetzung der optionalen Regelung zu Freiheitsbeschränkungen gemäß Art. 9 RL (EU) Nr. 2024/1346 (Aufnahmerichtlinie) in § 68 AsylG-E und ist der Ansicht, dass sie weiterhin nicht den europa- und verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsanforderungen gerecht werden. Nach § 68 Abs. 1 AsylG-E können Asylsuchende verpflichtet werden, sich ausschließlich in bestimmten Aufnahmeeinrichtung aufzuhalten, die sie ohne behördliche Erlaubnis nicht verlassen dürfen. Diese Regelung stellt eine erhebliche Verschärfung gegenüber der geltenden Residenzpflicht dar. Eine solche Anordnung kann u. a. aus Gründen der „öffentlichen Ordnung“ ergehen. Problematisch ist dabei, dass die Entwurfsbegründung ausdrücklich auf die Auslegung des Begriffs „öffentlichen Ordnung“ Bezug nimmt (S. 123 RefE GEAS-Anpassung), obwohl dieser im Unionsrecht deutlich restiktiver auszulegen ist.²⁴

²⁴ Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz), Oktober 2024, S. 11 f.

Von der Regelung betroffen sind weiterhin insbesondere Asylsuchende, für deren Asylantrag Deutschland nicht zuständig ist (ehemalige Dublin-III-Fälle), Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten sowie Asylsuchende aus Staaten mit einer europaweiten Schutzquote unter 20 %.²⁵ Angesichts der Tatsache, dass ein erheblicher Teil der Asylsuchenden im Rahmen sogenannter Sekundärmigration nach Deutschland einreist, also bereits in einem anderen EU-Staat registriert wurde, könnte die Regelung faktisch auf den Großteil der Geflüchteten Anwendung finden. Dies führt zu einer systematischen Einschränkung der Bewegungsfreiheit für eine sehr große Gruppe von Schutzsuchenden.

Der djb kritisiert zudem, dass es an einer ausdrücklichen Verankerung Verhältnismäßigkeitsanforderungen fehlt, ebenso wie an Maßgabe, dass im Rahmen der Freiheitsbeschränkung die individuelle Situation der Antragsteller*innen sowie die besonderen Bedürfnisse berücksichtigt werden müssen. Bereits unter der derzeitigen Residenzpflicht zeigt sich, dass der Zugang vulnerabler Geflüchtete – etwa Betroffener geschlechtsspezifischer Gewalt – zu Schutz- und Beratungseinrichtungen erheblich erschwert ist.²⁶ Um den Vorgaben der Istanbul-Konvention gerecht zu werden – auf welche Erwägungsgrund 38 der Aufnahmerichtlinie ausdrücklich verweist – ist ein diskriminierungsfreier Zugang zu Gewaltschutz- und Beratungseinrichtungen zu gewährleisten.

§ 68 AsylG-E setzt die (zwingenden) Sicherungsmechanismen in Art. 9 Abs. 5 RL (EU) Nr. 2024/1346 (Asylverfahrensrichtlinie) nur unzureichend um. Zwar heißt es in der Entwurfsbegründung, dass sich die Befristung an § 427 Abs. FamFG „orientiert“ und hinsichtlich der Anhörung die Regelung des § 28 VwVfG gilt (S. 123 RefE GEAS-Anpassung). Angesichts der weitreichenden und einschneidenden Maßnahme fehlt es jedoch weiterhin an einer ausdrücklichen Regelung, die die Anordnung nach zwei Monaten Geltungsdauer von Amts wegen einer gerichtlichen Überprüfung zuführt. Mit der deutschen Systematik wäre am ehesten eine Beschränkung der Geltungsdauer auf zwei Monate und dann eine Verlängerungsmöglichkeit, die unter Richtervorbehalt steht, zu vereinbaren.

Zu Nr. 71 (§ 69):

Der djb fordert aus verfassungsrechtlichen Gründen dringend auf, auf die Einführung des Instrumentariums der Asylverfahrenshaft zu verzichten.

Die Asylverfahrenshaft geht zurück auf Art. 10 RL (EU) Nr. 2024/1346 (Asylverfahrensrichtlinie). Die Regelung verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht zur Einführung einer Verfahrenshaft, sondern nennt die Mindestanforderung an nationale Regelungen bezüglich einer Haft zur Sicherung des Verfahrensablaufs. Die Einführung einer derartigen Haft im nationalen Recht bedarf einer Begründung hinsichtlich der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit eines derartigen Grundrechtseingriffs. Da eine nachhaltige Verweigerung der Mitwirkung im Asylverfahren zu einer Beendigung des Verfahrens (§§ 33 bzw. 32 i. V. m. Art. 41 VO (EU) Nr. 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung), § 81 AsylG), in der Regel verbunden mit der Ausreisepflicht und der Möglichkeit der Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG) und des Ausreisegewahrsams (§ 62b AufenthG) führt, besteht keine zwingende Notwendigkeit für diese zusätzliche Haft.

Sollte der Gesetzgeber sich dennoch verpflichtet sehen, dieses Instrumentarium im AsylG vorzusehen, so verlangt die Bindung an nationale und internationale Grund- und Menschenrechte eine deutliche Konzeption als absolute Ausnahmeregelung und letztes Mittel. Hierbei ist das dreistufige Konzept der Bewegungsfreiheit in der RL (EU) Nr. 2024/1346 (Asylverfahrensrichtlinie) zu berücksichtigen. Grundlegend ist die volle Bewegungsfreiheit Asylsuchender, Kontrollmaßnahmen sollen diese nicht ein-

²⁵ § 68 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 2 GEAS-Anpassungsgesetz.

²⁶ Pro Asyl, Schattenbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, Juli 2021, S. 44 f.

schränken (Art. 7 Abs. 2 Satz 2, Erwägungsgrund 17 RL (EU) Nr. 2024/1346). Soweit im Einzelfall erforderlich, u. a. wegen Fluchtgefahr, kann ein Aufenthaltsort bestimmt werden und Meldepflichten auferlegt werden (Erwägungsgrund 18 ff.). Erst wenn diese Maßnahmen sich als untauglich erweisen und jedes andere Überwachungsmittel versagt, kann als ultima ratio auf die Haft zurückgegriffen werden (Art. 10, Erwägungsgrund 26 RL (EU) Nr. 2024/1346).

Die Vorgaben zu einer umfassenden Verhältnismäßigkeitsprüfungen sind in § 69 AsylG nicht umgesetzt. Zwar wird der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Absatz 2 angelegt, gleichzeitig wird als milderer Mittel lediglich auf die Sicherheitsleistung verwiesen. Art. 10 Abs. 5 RL (EU) Nr. 2024/1346 (Asylverfahrensrichtlinie) verlangt jedoch detaillierte Regelungen der Haftalternativen im nationalen Gesetz als Voraussetzung für die Anordnung einer Verfahrenshaft. Eine solche Alternativen könnten Meldeauflagen darstellen. Erwägungsgrund 33 verweist darauf, dass jede Haftentscheidung in ihrer Begründung auf alternative Kontrollmaßnahmen einzugehen hat. Zudem verlangt die Richtlinie eine umfassende Einzelfallprüfung. Der Erwägungsgrund 26 weist darauf hin, dass bei einer Inhaftnahme die Vorgaben des internationalen Völkerrechts, insbesondere Art. 31 GFK zu berücksichtigen ist. Das darin enthaltene Verbot der Bestrafung für unerlaubte Einreise oder Aufenthalt findet sich auch in Art. 10 Abs. 1 RL (EU) Nr. 2024/1346 (Asylverfahrensrichtlinie), wird aber in § 69 AsylG nicht erwähnt.

Der djb sieht in der Umsetzung eine Missachtung von Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 Abs. 1 GG.

Zu Nr. 71 (§§ 70, 70a, 70b):

Die Regelungen bedürfen der grundlegenden Überarbeitung.

In § 70 Abs. 1 AsylG-E wird das Trennungsgebot faktisch aufgehoben, weil die Unterbringung in sonstigen Haftanstalten bereits zulässig ist, wenn besondere Hafteinrichtungen nicht vorhanden sind. Im Referentenentwurf vom 11.10.2024 ist das Tatbestandsmerkmal „sind spezielle Hafteinrichtung nicht vorhanden“ erfüllt, wenn Plätze in speziellen Hafteinrichtungen in angemessener Entfernung nicht zur Verfügung stehen. Als angemessene Entfernung wurde im ersten Referentenentwurf eine übliche Fahrtzeit von etwa einer Stunde erachtet (S. 92 RefE vom 11.10.2024 GEAS-Anpassung). Dieser Passus fehlt im aktuellen Referentenentwurf, könnte jedoch trotzdem weiterhin als Auslegungshilfe dienen. Hier Bedarf es an einer Klarstellung. In Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 6 GRCh ist zu berücksichtigen, dass die Haft allein der Sicherung eines ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs dient und nicht dazu eingesetzt werden darf, unbotmäßiges Verhalten zu sanktionieren oder bestimmte Handlungen zu erzwingen.

In § 70a AsylG-E soll die Inhaftnahme von Personen mit besonderen Bedürfnissen geregelt werden. Grundsätzlich begrüßenswert ist, dass bei trans- und intergeschlechtlichen Personen sowie nichtbinären Personen der geäußerte Wille bezüglich der Unterbringung berücksichtigt werden soll (Abs. 6 S. 2).

Unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten ist insbesondere der hohe Anteil an Frauen und Mädchen unter den vulnerablen Personen zu berücksichtigen. Alleinreisende, alleinerziehende, behinderte, Betroffene von Gewalt und sexueller Ausbeutung sowie aus sonstigen Gründen traumatisierte Frauen sollen zwar in einem Screeningverfahren identifiziert werden (Art. 25 RL (EU) Nr. 2024/1346), der verfügbare Zeitrahmen reicht jedoch keinesfalls aus, um nicht sichtbare Merkmale von Vulnerabilität zu identifizieren.

§ 70a Abs. 1 AsylG-E sieht die Berücksichtigung sichtbarer Merkmale, Äußerungen und Verhaltensweisen vor sowie die Fortsetzung eines noch nicht beendeten Screeningverfahrens während der Haft. Nach § 70a Abs. 2 AsylG-E können vulnerable Personen in Haft genommen werden, solange nicht die körperliche oder psychische Gesundheit der Person ernsthaft gefährdet würde. Damit werden Kriterien bestimmt, die denen der Haftunfähigkeit nach § 455 StPO entsprechen und in Hinblick auf den

Zweck der Haft ein deutlich zu geringes Schutzniveau für die Berücksichtigung von besonderen Bedürfnissen während des Asylverfahrens bieten.

Diese Regelungen entsprechen zwar dem Wortlaut des Art. 13 RL (EU) Nr. 2024/1346 (Aufnahmerichtlinie). Es handelt sich jedoch auch hier nicht um unmittelbar anzuwendendes Recht, sondern um eine Mindestregelung zum Schutz vulnerabler Personen, welche als Grenze zulässiger nationaler Gesetzgebung zu berücksichtigen ist. Gleichzeitig sind die Vorgaben des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 5 EMRK und Art. 6 GRCh zu beachten, die mit vergleichbaren Vorgaben eine umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfung verlangen. Danach muss sich der Eingriff, verbunden mit Gefahren für die physische und psychische Gesundheit und vor dem Hintergrund des verfolgten Zwecks insgesamt als verhältnismäßig darstellen.

Aus diesem Gesichtspunkt ergibt sich die Forderung, dass vulnerable Personen grundsätzlich nicht in Haft zu nehmen sind. Die einzige Einschränkung gilt für Konstellationen, in denen von ihnen eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik ausgeht.

In § 70a Abs. 3 AsylG-E werden Minderjährige grundsätzlich von der Haft ausgenommen, mit der Ausnahme, dass die Haft ihrem Wohl entspricht. Auch dieser Text ist wörtlich aus Art. 13 Abs. 2 (EU) Nr. 2024/1346 (Aufnahmerichtlinie) entnommen. Auch hier ist der Gesetzgeber gefordert, zu prüfen, ob eine Haftregelung unter Berücksichtigung anderweitiger Schutzmöglichkeiten für Minderjährige im deutschen Rechtssystem erforderlich ist. Sowohl das Instrumentarium des SGB VIII (Jugendhilfe), insbesondere die Inobhutnahme bei Kindeswohlgefährdung, aber auch die verschiedenartigen Formen der stationären Unterbringungen als auch die PsychKG der Länder bieten ausreichend Schutzmöglichkeiten für Kinder und Hilfsangebote für Familien. Die Möglichkeit einer Verfahrenshaft für Minderjährige ist aus dem Gesichtspunkt des Kindeswohls nicht erforderlich und schon deshalb unverhältnismäßig.

Die Regelungen in § 70a Abs. 6 AsylG-E zur Geschlechtertrennung sind unzureichend. Es bedarf einer gesetzlichen Regelung zu einem Gewaltschutzkonzept in Hafteinrichtung, welches zumindest das gleiche Schutzniveau bietet wie die Gewaltschutzkonzepte in Unterbringungseinrichtungen für Geflüchtete.

§ 70b AsylG-E zur Haft im Rückführungsverfahren an der Grenze nimmt Bezug auf Art. 5 Abs. 3 VO (EU) Nr. 2024/1349 (Grenzrückführungsverordnung) und definiert die Fluchtgefahr als Haftgrund mit Bezug auf Art. 3 Nr. 7 der RückführungsRL 2008/115/EG. Nach § 70b Abs. 1 S. 2 findet die widerlegliche Vermutung einer Fluchtgefahr gem. § 62 Abs. 3-3b AufenthG entsprechende Anwendung. Diese Vermutungsregel wird in § 70b Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 AsylG-E auf Konstellationen ausgeweitet, in denen Asylsuchende den für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaat vor Beendigung des Verfahrens verlassen haben. Eine derartige Vermutungsregel, die eine (faktische) Beweislastumkehr zu Lasten der Asylsuchenden zur Folge hat, ist mit den Freiheitsgrundrechten nach Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG und den Verfahrensgarantien nach Art. 104 Abs. 1 GG unvereinbar und weder in den strafprozessualen Regelungen zur Untersuchungshaft noch der Grenzrückführungsverordnung bzw. Rückführungsrichtlinie vorgesehen. Vielmehr unterschreitet sie die Mindestanforderungen der RückführungsRL hinsichtlich des „Vorliegens von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen.“ Die extensive Vermutungsregel droht zu verschleiern, dass die Inhaftnahme eine Entscheidung im Einzelfall unter Würdigung sämtlicher Umstände darstellen muss. Die Einordnung einer unberechtigten Einreise bzw. eines unberechtigten Aufenthalts als Kriterium für das Vorliegen einer Fluchtgefahr stellt sich zudem als unzulässige Verschärfung von Art. 5 Abs. 2 und Abs. 3 Grenzrückführungsverordnung dar.

Auch für die Haft im Rückführungsverfahren fehlt es an einer Konkretisierung des Schutzes für vulnerable Personen und speziell Minderjährige. Zwar sind die Regelungen aus Art. 4 Abs. 6 VO (EU) Nr. 2024/1349 (Grenzrückführungsverordnung), die auf das Schutzniveau der RückführungsRL verweisen,

bei jeder Inhaftnahme zu berücksichtigen. Zur Sicherung einer rechtmäßigen Rechtsanwendungspraxis bedarf es jedoch eines ausdrücklichen Verweises. Ein solcher Verweis könnte auch durch eine Bezugnahme auf die Regelungen in § 70a AsylG erfolgen.

Zu Artikel 3 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Nr. 7 (§ 14a):

§ 14a AufenthG regelt das Überprüfungsverfahren an der Außengrenze für Personen, die an der Binnengrenze mit der Absicht der unerlaubten Einreise angetroffen werden, soweit kein Asylverfahren an der Grenze nach § 18a AsylG durchgeführt wird. Laut Referentenentwurf sei das Festhalten an der Grenze keine Freiheitsentziehung und würde damit auch nicht dem Richtervorbehalt unterliegen, weil die Abreise aus dem Bundesgebiet weiterhin möglich bleibt. In der Begründung wird für diese Auffassung die Entscheidung des BVerfG vom 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93 herangezogen (vgl. S 135 RefE GEAS-Anpassung). Einige Entscheidungen des EuGH zur Haft im Transitbereich (Urt. v. 03.10.2024 – 18581/19, A.P. v. Ungarn; Urt. v. 25.6.1996 – 19776/92, Amuur v. Frankreich; Urt. v. 14.5.2020 – C-924/19 PPU, C 925/19 PPU, Röszke) stellen diese Auffassung jedoch mit zutreffender Begründung ernsthaft in Frage und revidieren die damalige Auffassung des Bundesverfassungsgerichts. Folglich stellt diese keine geeignete Grundlage dar, um eine Freiheitsentziehung im Rahmen des Festhaltens an der Grenze abzulehnen.

In § 14a Abs. 2 AufenthG wird die Überprüfungshaft zur Sicherung des Verfahrens nach Art. 5 VO (EU) Nr. 2024/1356 (Screening-Verordnung) geregelt. Die Anforderungen ergeben sich aus Art. 10 RL (EU) Nr. 2024/1346 und liegen in der Ausgestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten. Insofern wird auf die Ausführungen zu §§ 69 ff. AsylG verwiesen.

Zu Nr. 8 (§ 15a):

§ 15a Abs. 1 AufenthG-E regelt die zwangsweise Zuführung zum Überprüfungsverfahren von Personen im Inland, die die Außengrenze der EU unerlaubt überschritten haben (Art. 7 VO (EU) Nr. 2024/1356). Abs. 2 regelt die Überprüfungshaft. Die Unterscheidung zwischen Festhalten und Haft verdeutlicht, dass die Maßnahme des „Festhaltens“ nicht als Freiheitsentziehung gewertet und nicht dem Richtervorbehalt nach Art. 104 Abs. 2 GG unterstellt werden soll (S. 138 RefE GEAS-Anpassung). Eine solche Regelung ist mit Verfassungsrecht nicht vereinbar. Die nach einer Einreise erfolgende zwangsweise Verbringung an einen Ort, von dem es nicht möglich ist, sich zu entfernen, stellt eine freiheitsentziehende Maßnahme dar. Selbst die Option der Ausreise besteht in diesem Fall nicht, weil die Einreise abgeschlossen ist und keine Rückübernahmeverpflichtung besteht (vergleiche Ausführungen zu Artikel 3, Nr. 7 (§ 14a)).

Der Entzug von freiheitsschützenden Rechtspositionen trifft vulnerable Personen in besonderer Weise, weil es ihnen oftmals an den Ressourcen mangelt, um von ihren Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch zu machen.

Hinsichtlich der Überprüfungshaft wird auf die Ausführungen zu §§ 69 ff. AsylG-E (Artikel 2, Nr. 71) verwiesen. Es besteht grundlegender Überarbeitungsbedarf.

Zu Nr. 11 (§ 25):

Zunächst wird auf die Anmerkung zu Artikel 2 Nr. 29 (§ 26 AsylG) verwiesen.

Der djb fordert ausdrücklich, von der Möglichkeit des Art. 23 Abs. 7 Satz 1 und 2 VO (EU) Nr. 2024/1347 (Qualifikationsverordnung) zugunsten von Geschwistern und von verheirateten Minderjährigen Gebrauch zu machen. Nach Satz 1 können die Mitgliedstaaten andere nahe Verwandte wie etwa Geschwister in den Anwendungsbereich ihrer Regelung einbeziehen, die vor der Ankunft des Antragstellers im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats innerhalb des Familienverbands lebten und von der Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, abhängig sind. Nach Satz 2 können die Mitgliedstaaten diesen Artikel auf einen verheirateten Minderjährigen anwenden, sofern dies zum Wohle dieses Minderjährigen geschieht. Der djb verweist wegen des Schutzes insbesondere von im Ausland legal verheirateten Mädchen auf seine Stellungnahme vom 19.04.2024²⁷ zum Referentenentwurf „Gesetz zum Schutz Minderjähriger bei Auslandsehen“.

Der djb weist schließlich darauf hin, dass sich weder aus der vorgeschlagenen Neuregelung noch aus Art. 23 VO (EU) Nr. 2024/1347 ergibt, welche Folge die Trennung von Ehegatten oder anderen Paaren, die in den Anwendungsbereich der Regelung fallen, oder der Verlust des elterlichen Sorgerechts der schutzberechtigten Person für ein minderjähriges Kind hat. Diese Frage wird von den Ausländerbehörden jedenfalls bei der jeweiligen Verlängerung des Aufenthaltstitels dann gestellt werden, wenn § 26 AsylG gestrichen wird. Sofern es nur auf die familiäre Beziehung bei Ersteinreise ankommen soll – was im Sinne der Familienangehörigen zu fordern ist –, sollte dies dringend im Gesetz, mindestens aber in der Gesetzesbegründung klargestellt werden. Sofern spätere Änderungen berücksichtigt werden sollen, ist der Anwendungsbereich von § 31 AufenthG zwingend zu erweitern auf Ehegatten, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1, 2 AufenthG-E abgeleitet vom schutzberechtigten Ehegatten haben. Andernfalls wären sie schlechter gestellt als Ehegatten, die eine Aufenthaltserlaubnis auf familiären Gründen nach Abschnitt 6 haben. Auch für Kinder ist eine Sonderregelung zu prüfen, ggf. im Rahmen von § 34 AufenthG.

Zu Nr. 32 e) (§ 73 Abs. 5 bis 7):

Im Rahmen der in § 73 Abs. 5 Satz 1 AufenthG-E eingeführten „Sicherheitsinterviews“ wird nicht auf die besonderen Bedürfnisse Minderjähriger eingegangen. Der djb fordert dazu auf, eine entsprechende Schutzregelung aufzunehmen. Bei Minderjährigen ist davon auszugehen, dass das Vorliegen einer der in § 73 Abs. 5 Satz 1 AufenthG-E genannten Ausschlussgründe gegeben sein wird. Zudem dient die Anhörung in diesem Fall nicht der Wahrung von Verfahrensrechten der Minderjährigen, sondern der Informationsgewinnung für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Der Schutz der Minderjährigen muss daher Vorrang haben.

Vorgeschlagen wird daher, dem Absatz 5 die folgenden Sätze anzufügen:

„Von einer Anhörung Minderjähriger soll abgesehen werden, sofern nicht konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen eines in Satz 1 genannten Ausschlussgrundes vorliegen. In diesem Fall muss die persönliche Anhörung so ausgestaltet werden, dass sie den besonderen Bedürfnissen von Minderjährigen Rechnung trägt. Insbesondere müssen die besonderen Anforderungen an die persönliche Anhörung Minderjähriger gemäß Art. 22 Abs. 4 der Verordnung (EU) 2024/1351 und die besonderen Garantien für Minderjährige gemäß Art. 23 der Verordnung (EU) 2024/1351 eingehalten werden.“

²⁷ Vgl djb, Stellungnahme: 24-14 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zum Schutz Minderjähriger bei Auslandsehen, über-sandt am 5. April 2024, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-14>

Zu Artikel 4 (Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)

Zu Nr. 1 (§ 1a Abs. 7)

Der djb fordert, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und aus Gleichstellungsgründen auf die neue Sanktionsmöglichkeit des § 1a Abs. 7 AsylbLG-E zu verzichten. Die Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass Verstöße gegen Verhaltensregelungen (etwa aus einer Hausordnung) in Unterkünften o.ä. oft auf psychische Erkrankungen zurückgehen. Geflüchtete Frauen sind tendenziell stärker gesundheitlich beeinträchtigt als Männer. Bei körperlicher und psychischer Gesundheit von Geflüchteten zeigen sich in der Tendenz Geschlechterunterschiede zu Lasten der Frauen in allen Vergleichsgruppen.²⁸ Die Einschränkung existenzsichernder Leistungen ist zudem nicht dazu geeignet, unerwünschtes Verhalten zu ahnden.

Wird an der Regelung festgehalten, sollte Absatz 7 – § 1a Abs. 5 AsylbLG entsprechend – jedenfalls um folgenden Satz ergänzt werden: „Von einer Anspruchseinschränkung wird abgesehen, wenn die Leistungsberechtigten die schwerwiegende Beeinträchtigung der Ordnung der Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft oder ihr bedrohliches oder gewalttägiges Verhalten nicht zu vertreten haben oder ihnen die Wahrung der Ordnung der Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft oder die Maßgabe bedrohungs- oder gewaltfreien Verhaltens aus wichtigen Gründen nicht möglich war.“

Zu Artikel 5 (Weitere Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)

Zu Nr. 1 b) (§ 1 Abs. 4)

Der djb fordert im Zuge der Anpassung des nationalen Rechts an die GEAS-Reform die Aufhebung von § 1 Abs. 4 AsylbLG. Der darin geregelte Leistungsausschluss führt zu einer Kürzung existenzsichernder Leistungen. Zugleich werden die sonstigen Leistungen des § 6 AsylbLG ausgeschlossen, die insbesondere den Bedürfnissen von Kindern sowie anderen besonders schutzbedürftigen Gruppen Rechnung tragen. Eine lediglich kurze Aufenthaltsdauer in Deutschland rechtfertigt es jedoch nicht, das Grund- und Menschenrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG einzuschränken. Zwar eröffnet § 1 Abs. 4 S. 6 AsylbLG die Möglichkeit eines Härtefalls, der etwa die besonderen Bedürfnisse von Kindern, Frauen oder TIN-Personen berücksichtigen könnte. Der Anwendungsbereich dieser Härtefallregelung ist jedoch unbestimmt und wird der besonderen Schutzbedürftigkeit nicht hinreichend gerecht. Darüber hinaus steht § 1 Abs. 4 AsylbLG im Widerspruch zum umzusetzenden Unionsrecht. Zwar geht Art. 21 Richtlinie (EU) 2024/1346 davon aus, dass Antragstellende im unzuständigen Mitgliedstaat nur bestimmte Rechte haben. Nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 Richtlinie (EU) 2024/1346 muss jedoch zu jeder Zeit ein menschenwürdiger Lebensstandard gewährleistet werden. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des EuGH.²⁹

Zu Nr. 2 f) (§ 1a Abs. 8 und 9)

§ 1a Abs. 8 AsylbLG-E sieht Leistungskürzungen für den Fall vor, dass sich eine leistungsberechtigte Person nicht an dem gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 AsylG-E bestimmten Ort aufhält. Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass insbesondere Frauen sowie TIN-Personen aus gewichtigen Gründen – etwa im Falle geschlechtsspezifischer Gewalt – gezwungen sein können, den zugewiesenen Aufenthaltsort zu

²⁸ vgl. Metzing, Maria; Schacht, Diana; Scherz, Antonia, Psychische und körperliche Gesundheit von Geflüchteten im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen, DIW Wochenbericht, 2020, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2020-5-1.

²⁹ Siehe nur EuGH, Urt. v. 12.11.2019, Rs. C-233/18 (Haqbin/Belgien), Rn. 45.

verlassen. Der djb fordert, zu ergänzen: „[...] es sei denn, der Aufenthalt an dem nach § 47 bestimmten Ort war ihnen aus gewichtigen Gründen oder aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, nicht möglich.“ Darüber hinaus fordert der djb ausdrücklich, sämtliche Wohnsitz- und Aufenthaltsortsauflagen im AufenthG und AsylG dahingehend zu ergänzen, dass in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt eine Entfernung vom Wohnsitz oder Aufenthaltsort möglich ist. Die Regelung soll am 12. Juni 2026 in Kraft treten, bis dahin gilt § 1a Abs. 8 AsylbLG-E in der Form des Artikel 4, Nr. 1 GEAS-Anpassungsgesetz. Die bestehenden Bedenken bleiben jedoch, da bereits die Übergangsregelung vergleichbare Problematiken aufweist.

Die Einführung einer Sanktion in § 1a Abs. 9 AsylbLG-E für Personen, die im Rahmen des jährlichen Solidaritätspools von einem anderen Mitgliedstaat übernommen werden, wird ausdrücklich abgelehnt. Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 2a AsylbLG-E und § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG erhalten die gewöhnlichen Leistungen des AsylbLG, die bereits in ihrer Ausgestaltung kritikwürdig sind. Es kann nicht gerechtfertigt werden, dass eine Überstellungentscheidung, die nicht im Einflussbereich der betroffenen Person liegt, zu einer leistungsrechtlichen Sanktion führen soll. Eine solche Regelung widerspricht dem Grund- und Menschenrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum.

Ursula Matthiessen-Kreuder

Präsidentin

Valentina Chiofalo

Vorsitzende der Kommission Europa- und Völkerrecht