



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Stellungnahme zum

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

**Oktober 2024**

---

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Zu den Regelungen im Einzelnen</b>	<b>3</b>
2.1.1	Asylgrenzverfahren in § 18a AsylG-E	5
2.1.2	Bestimmung von sicheren Herkunftsländern durch Verordnung	7
2.1.3	Übernahme und Erweiterung sicherer Drittstaaten	9
2.1.4	Regelungen zur Freiheitsbeschränkung und Inhaftnahme	10
<b>3</b>	<b>Unabhängiger Monitoring-Mechanismus</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Fazit</b>	<b>16</b>

---

## 1 Vorbemerkung

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

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

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

Angesichts dieser Tragweite und der Fülle und Komplexität der Regelungen bedauert das Institut, dass eine Frist von lediglich etwa einer Woche gewährt wurde. Die Stellungnahme konzentriert sich daher auf einige ausgewählte Regelungen. Das Institut behält sich vor, im parlamentarischen Verfahren erneut Stellung zu nehmen.

## 2 Zu den Regelungen im Einzelnen

Der Gesetzentwurf eines „Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ enthält Regelungen, die Menschenrechte gefährden und zudem europarechtlich nicht zwingend sind.

Das betrifft vorrangig folgende Regelungen:

- Mit **§ 18a AsylG-E** werden Asylgrenzverfahren über ihren verpflichtenden Anwendungsbereich hinaus in allen von der Asylverfahrens-Verordnung (VO

2024/1348) vorgesehenen Fällen ermöglicht. Hierzu sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet. Asylgrenzverfahren müssen nach dem Unionsrecht nur in einigen wenigen Fallgruppen, etwa bei Antragsteller\*innen, die eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellen, verpflichtend angewandt werden. Wie künftig durch die Behörden im Einzelfall über die Anwendung des Grenzverfahrens bei nicht verpflichtenden Fallkonstellationen entschieden wird, bleibt offen. Da mit der Zuweisung in das Asylgrenzverfahren erhebliche Freiheits- und Verfahrensbeschränkungen verbunden sind, empfiehlt das Institut, den Anwendungsbereich der Asylgrenzverfahren auf die nach dem Unionsrecht verpflichtenden Fälle zu beschränken.

- **§ 29b AsylG-E** ermöglicht es der Bundesregierung, sichere Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung ohne Beteiligung des Bundesrats festzulegen. Angesichts der gravierenden Folgen für die Antragsteller\*innen und der politischen Bedeutung der Einstufung von Herkunftsstaaten als sicher empfiehlt das Institut, das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage nicht nur, wie vorgesehen, für die Asylberechtigung, sondern auch für den internationalen Schutz beizubehalten.
- Nach **§ 29 Nummer 3 AsylG-E** werden Asylanträge als unzulässig abgelehnt, wenn ein Drittstaat für die Asylsuchenden als sicher angesehen werden kann. Es besteht keine unionsrechtliche Pflicht, das Konzept der sicheren Drittstaaten mit Folge der Unzulässigkeit des Asylantrags auch im nationalen Recht anzuwenden. Deutschland muss in diesen Fällen menschenrechtliche Standards, insbesondere den Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren, auch in den Drittstaaten sicherstellen. Die Einhaltung von Menschenrechten in Drittstaaten zu gewährleisten, dürfte regelmäßig schwerfallen. Betroffenen Schutzsuchenden drohen daher mit hoher Wahrscheinlichkeit Menschenrechtsverletzungen in den Drittstaaten. Zudem dürfen sichere Drittstaaten angesichts ihrer grundrechtswesentlichen Bedeutung nicht, wie von **§ 27 AsylG-E** vorgesehen, durch Verordnung bestimmt werden. Das Institut empfiehlt, von einer Anwendung des Konzepts sicherer Drittstaaten mit der Folge, dass Asylanträge als unzulässig abgelehnt werden, im nationalen Recht abzusehen.
- Mit den **§§ 68, 69 AsylG-E** werden Beschränkungen der Bewegungsfreiheit und die Inhaftierung von Schutzsuchenden ermöglicht. Dabei gehen die Regelungen des Gesetzentwurfs stellenweise deutlich über die unionsrechtlichen Vorgaben hinaus. Das betrifft etwa den Begriff der öffentlichen Ordnung in den Ermächtigungen, die pauschale Vermutung der Fluchtgefahr bei Anwendung des beschleunigten Verfahrens oder das Absehen von einer Anhörung bei Anordnung einer Beschränkung der Bewegungsfreiheit. Demgegenüber werden die Garantien der unionsrechtlichen Grundlagen für Schutzsuchende, wie etwa eine besonders kurze Inhaftierung oder eine Überprüfung der Haft durch Justizbehörden von Amts wegen, nicht oder nur unzureichend umgesetzt. Das Institut empfiehlt, die Ermächtigungen in §§ 68, 69 AsylG-E auf das unionsrechtlich zwingend erforderliche Maß zu beschränken. Es empfiehlt ferner, die für Betroffene von Freiheitsbeschränkung und Inhaftierung vorgesehenen Garantien vollumfänglich umzusetzen und für die Anordnung einer Beschränkung der Bewegungsfreiheit eine Anhörung der betroffenen Person vorzusehen.
- **§ 70a AsylG-E** ermöglicht die Inhaftierung schutzsuchender Minderjähriger, ohne dass hierzu eine unionsrechtliche Verpflichtung besteht. Angesichts der

gravierenden Folgen, die eine Inhaftierung für Minderjährige haben kann, empfiehlt das Institut, diese Ermächtigung zu streichen.

- **§ 12c AsylG-E** ermöglicht es, den Zugang zu Hafteinrichtungen und Transit-zonen für Personen und Organisationen, die Rechtsauskunft und Rechtsbera-tung erbringen, zu beschränken. Da die Rechtsberatung insbesondere für Schutzsuchende in Hafteinrichtungen oder Transit-zonen in besonderem Maße bedeutsam ist und keine Verpflichtung besteht, diese Regelung im nationalen Recht aufzunehmen, empfiehlt das Institut, diese Regelung zu streichen.

Darüber hinaus ist die Einrichtung eines unabhängigen Monitoring-Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung von Grund- und Menschenrechten im Screening- und den Asylgrenzverfahren unionsrechtlich verpflichtend. Das Institut empfiehlt, die Unab-hängigkeit des Monitoring-Mechanismus, anders als im Gesetzentwurf vorgesehen, gesetzlich festzuschreiben, sofern die mit ihm betraute Institution nicht schon aufgrund internationaler Verpflichtungen unabhängig ist. Die Voraussetzung der Unabhängig-keit ist im Fall der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter und dem Deutschen Institut für Menschenrechte gegeben. Das Institut spricht sich für die Übertragung der Aufgabe an diese beiden unabhängigen Institutionen aus.

### 2.1.1 Asylgrenzverfahren in § 18a AsylG-E

Mit § 18a AsylG-E trifft der Gesetzentwurf nationale Bestimmungen zur Anwendung der Asylverfahren an der Grenze (Asylgrenzverfahren), die in Art. 43 ff. VO 2024/1348 geregelt sind. Dabei beschränkt er sich jedoch nicht darauf, die Grenzverfahren im na-tionalen Recht auf die Fallgruppen zu beschränken, in denen sie nach Art. 45 Asylver-fahrens-Verordnung verpflichtend durchgeführt werden. Vielmehr eröffnet § 18a Ab-satz 1 AsylG-E mit der Formulierung „wird ein Asylantrag nach den Artikeln 43 bis 54 der [Asylverfahrensverordnung] im Rahmen eines Asylverfahrens an der Grenze [...] geprüft“ den gesamten Anwendungsbereich des Art. 43 Asylverfahrens-Verordnung. Jede Person, die einen Asylantrag an einer EU-Außengrenze oder in einer Transit-zone stellt oder im Zusammengang mit einem unbefugten Außengrenzübertritt aufge-griffen wird, kann demnach in das Asylgrenzverfahren verwiesen werden.

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

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

Dazu gehört zunächst die Art der Unterbringung. Die Mitgliedstaaten schreiben den Asylsuchenden nach Artikel 54 Absatz 1 Asylverfahrens-Verordnung durch Freiheits-beschränkungen nach Artikel 9 der Richtlinie 2024/1346 (Aufnahmerichtlinie) vor, dass sie sich an den Orten des Grenzverfahrens aufzuhalten haben. Nach Artikel 43 Absatz 2 Satz 1 Asylverfahrens-Verordnung darf den Asylantragsteller\*innen zudem die Einreise in das Hoheitsgebiet nicht gestattet werden. Aus dem Zusammenspiel der Regelungen ergibt sich, dass die Durchführung des Grenzverfahrens mit freiheitsbe-schränkenden Maßnahmen einhergeht, die zugleich die Einreise in das Hoheitsgebiet verhindern sollen. Inwieweit bereits diese Freiheitsbeschränkungen im Sinne von

Artikel 9 Aufnahmerichtlinie eine Inhaftierung darstellen, wird von der konkreten Ausgestaltung abhängen und kann insofern zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend bewertet werden. In der Vergangenheit haben jedoch sowohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Unterbringung in einer Transitzone entgegen der Auffassung der zuständigen Behörden als Haft bezeichnet.<sup>1</sup> Dabei ändert auch das Argument der vermeintlichen Möglichkeit der Ausreise ausdrücklich nichts an dieser Einordnung.<sup>2</sup> Zum einen ist Antragsteller\*innen die Rückreise in den Herkunftsstaat oder einen anderen Staat oft nicht möglich – etwa, weil ihnen dort Verfolgung droht oder der betreffende Staat ihnen die Einreise versagt –, zum anderen weil sie damit jegliche Chance auf Schutz in dem jeweiligen Mitgliedstaat verlieren.<sup>3</sup>

Die Durchführung des Grenzverfahrens stellt nach Artikel 10 Absatz 4 Satz 1 Buchstabe d) Aufnahmerichtlinie sowie § 69 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AsylG-E darüber hinaus einen Grund für die Inhaftnahme während des Asylverfahrens dar, wenn mildere Mittel nicht ersichtlich sind (§ 69 Absatz 2 AsylG-E). Weitere Voraussetzungen, wie etwa Fluchtgefahr, müssen nicht hinzutreten.

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

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

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

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

<sup>1</sup> EuGH, Urt. v. 14.5.2020 – C-924/19 PPU, C-925/19 PPU, Rn. 223 ff. (231); EGMR, Urt. v. 3.10.2024 – 18581/19, A.P. v. Ungarn, Rn. 18.

<sup>2</sup> EuGH, Urt. v. 14.5.2020 – C-924/19 PPU, C-925/19 PPU, Rn. 228 ff.; EGMR, Urt. v. 25.6.1996 – 19776/92, Amuur v. Frankreich, Rn. 48.

<sup>3</sup> EuGH, Urt. v. 14.5.2020 – C-924/19 PPU, C-925/19 PPU, Rn. 228 ff.; vgl. auch EGMR, Urt. v. 25.6.1996 – 19776/92, Amuur v. Frankreich, Rn. 48.

Zu beachten ist ferner, dass der Gesetzentwurf keine Entscheidung darüber trifft, nach welchen Kriterien die zuständige Behörde darüber entscheidet, ob in einem konkreten Fall das freiwillige Grenzverfahren angewendet werden soll. Im Zweifel obläge die menschen- und grundrechtssensible Entscheidung, mit der potentiell eine Inhaftnahme sowie empfindliche Einschränkungen des Rechtsschutzes einhergehen, einzelnen Beamten, ohne durch ein Gesetzgebungsverfahren legitimierte Kriterien vorzusehen. Das Grundgesetz gibt mit dem in Artikel 20 Absatz 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip jedoch vor, dass wesentliche Entscheidungen durch das Parlament getroffen werden müssen.<sup>4</sup> Die Entscheidung, eine Person dem Grenzverfahren zuzuweisen, bringt erhebliche Verfahrenseinschränkungen mit sich und führt zu Freiheitsbeschränkungen und möglicherweise auch der Inhaftierung, wovon auch besonders vulnerable Gruppen, wie etwa Familien mit Kindern, betroffen sein können.

### 2.1.2 Bestimmung von sicheren Herkunftsländern durch Verordnung

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

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

Die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Verordnungswege wird rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht gerecht. Wesentliche Entscheidungen sind gemäß Artikel 20 Absatz 3 GG durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst zu treffen (s.o.). Wesentlich ist eine Entscheidung insbesondere, wenn sie grundrechtsrelevant ist.<sup>5</sup> Weitere Aspekte sind etwa die Auswirkungen auf den Freiheitsbereich der Bürger und die damit verbundene Art und Intensität der Maßnahme.<sup>6</sup> Auch die politische Bedeutung oder Umstrittenheit einer Maßnahme können für die Wesentlichkeit sprechen.<sup>7</sup> Die Debatte und Abstimmung im Parlament sorgen auch dafür, demokratische Legitimation herzustellen.

Die Einstufung bestimmter Staaten als sichere Herkunftsländer führt für die betroffenen Asylsuchenden erheblichen Einschränkungen bei der Prüfung ihres Asylantrags. Es wird vermutet, dass den Asylsuchenden in den als sicher eingestuften Herkunftsländern keine Verfolgung oder kein ernsthafter Schaden droht.<sup>8</sup> Diese Vermutung ist zwar widerleglich (Artikel 61 Absatz 5 Buchstabe c) Asylverfahrens-Verordnung), jedoch liegt in der Einordnung eines Staats als sicher eine „antizipierte Tatsachen- und Beweiswürdigung“.<sup>9</sup> Die Bestimmung des sicheren Herkunftsstaats tritt an die Stelle einer umfassenden Einzelfallprüfung.<sup>10</sup> Die individuelle Prüfung von Schutzgründen wird demnach in gewisser Weise vorweggenommen. Die Asylanträge von

<sup>4</sup> BVerfG, Urt. v. 6.7.1999 – 2 BvF 3/90, juris Rn. 125.

<sup>5</sup> BVerfG, Urt. v. 6.7.1999 – 2 BvF 3/90, juris Rn. 125; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 20 Abs. 3 Rn. 107.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschl. v. 8.8.1978 – 2 BvL 8/77, juris Rn. 80.

<sup>7</sup> Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 20 Abs. 3 Rn. 107.

<sup>8</sup> Vgl. Blechinger, in: BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, 19. Ed., 1.7.2024, § 29a Rn. 2.

<sup>9</sup> BVerfG, Urt. v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Rn. 65.

<sup>10</sup> BVerfG, Urt. v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Rn. 65.

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

Aufgrund dieser weitreichenden Folgen für die Antragsteller\*innen bestehen für die Einstufung von Herkunftsstaaten als sicher rechtsstaatlich hohe Anforderungen.<sup>11</sup> Die Einstufung „bedingt ein bestimmtes Maß an Sorgfalt bei der Erhebung und Aufbereitung von Tatsachen, die einer solchen feststellenden, verfassungsrechtlich vorgegebene Kriterien nachvollziehenden gesetzgeberischen Entscheidung notwendigerweise zugrunde zu legen sind. [...] [Der Gesetzgeber] wird zur Ermittlung der bedeutsamen Tatsachen die zugänglichen und als zuverlässig anzusehenden Quellen heranzuziehen und auszuwerten haben. [...] Aus den herangezogenen Quellen und Erkenntnis-mitteln muß insgesamt ein hinreichend sicheres Bild über die Verhältnisse in dem betreffenden Staat entstehen, soweit diese für die Frage erheblich sind, ob dort politische Verfolgung oder unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet oder nicht.“<sup>12</sup> Die Bestimmung von sicheren Herkunftsstaaten erfordert inso- weit eine umfassende Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten vor Ort, die auch eine Bewertung der politischen Verhältnisse beinhaltet.

Eine solche grundrechtlich wie politisch wesentliche Entscheidung muss Gegenstand einer Auseinandersetzung im demokratisch legitimierten Parlament und eines ord- nungsgemäßen Gesetzgebungsverfahrens sein und darf nicht der Exekutive überlas- sen werden.<sup>13</sup>

Im Übrigen führt die Entkoppelung des Verfahrens für sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Unionsrechts von dem im Rahmen des Artikel 16a GG vorgesehenen Ver- fahren zu widersprüchlichen Ergebnissen: Staaten könnten im Sinne des § 29a AsylG für die Prüfung des Grundrechts aus Artikel 16a GG als nicht sicher eingestuft sein, gleichzeitig aber auf Basis einer Verordnung als sichere Herkunftsstaaten nach § 29b gelten. Ein\*e Antragsteller\*in könnte damit beispielsweise zugleich aus einem siche- ren als auch einem nicht sicheren Herkunftsstaat kommen. Asylanträge von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten im Sinne des § 29b AsylG-E können zudem als offen- sichtlich unbegründet abgelehnt werden, § 30 AsylG-E i.V.m. Artikel 42 Absatz 1 Un- terabsatz 1 Buchstabe e) Asylverfahrens-Verordnung. Das würde bedeuten, dass ein Asylantrag hinsichtlich der Asylberechtigung als einfach unbegründet, hinsichtlich des internationalen Schutzes als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden könnte – aufgrund desselben Umstands. Dieses Auseinanderfallen erkennt der Gesetzentwurf bereits an, ohne sich jedoch mit den Konsequenzen dieses Modells auseinanderzu- setzen.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> BVerfG, Urt. v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Rn. 84.

<sup>12</sup> BVerfG, Urt. v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Rn. 87 ff.

<sup>13</sup> Zum Wesentlichkeitsvorbehalt siehe auch oben, 2.1.1.

<sup>14</sup> Referentenentwurf, S. 80 f.

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

### 2.1.3 Übernahme und Erweiterung sicherer Drittstaaten

§ 29 Nummer 3 AsylG-E sieht darüber hinaus vor, dass Asylanträge als unzulässig abgelehnt werden, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, für die asylsuchende Person als sicherer Drittstaat gemäß §§ 26a, 27 AsylG-E oder gemäß Artikel 60 Absatz 1 Asylverfahrens-Verordnung angesehen wird. Die Schutzsuchenden sind dann gehalten, ihr Asylverfahren in dem entsprechenden Drittstaat durchzuführen und werden zumeist auch dorthin abgeschoben. Der Zugang zu einem Asylverfahren in Deutschland ist damit versperrt.

Mit § 29 Nummer 3 AsylG-E enthält der Gesetzentwurf eine bewusste Entscheidung, das Konzept der sicheren Drittstaaten auch in Deutschland anzuwenden. Eine unionsrechtliche Verpflichtung hierzu besteht nicht. Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe b) Asylverfahrens-Verordnung gewährt Mitgliedstaaten lediglich die Möglichkeit, Asylanträge unter Anwendung des Konzepts der sicheren Drittstaaten als unzulässig abzulehnen.

Die Praxis, Asylanträge mit Verweis auf einen Drittstaat als unzulässig abzulehnen und Asylsuchende zur Durchführung ihres Asylverfahrens in diesen Drittstaat abzuschicken, ist menschenrechtlich bedenklich. Schutzsuchende, die in Deutschland einen Asylantrag stellen, haben gemäß Artikel 33 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Artikel 3 EMRK ein Recht darauf, nicht in den sie verfolgenden Herkunftsstaat sowie nicht in einen Staat, in denen ihnen eine Kettenabschiebung droht, abgeschoben zu werden.<sup>15</sup> Ob ihnen im Herkunftsstaat Verfolgung oder eine Kettenabschiebung drohen, muss in einem Asylverfahren geprüft werden. Daher leitet sich aus Artikel 33 GFK und Artikel 3 EMRK auch das Recht auf Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren ab.<sup>16</sup>

Werden Asylsuchende an einen Drittstaat verwiesen, um ihr Asylverfahren dort durchzuführen, bleibt Deutschland weiterhin dazu verpflichtet, diese menschenrechtlichen Standards zu gewährleisten. Deutschland muss daher sicherstellen, dass die Schutzsuchenden Personen im Drittstaat ein faires und effektives Asylverfahren erhalten.<sup>17</sup> Ihnen darf im Drittstaat zudem keine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung i.S.v. Artikel 3 EMRK drohen.<sup>18</sup> Eine Gefahr hierfür ergibt sich etwa daraus, dass die Verfahren in den Drittstaaten voraussichtlich in geschlossenen Zentren stattfinden, um die Asylsuchenden an einer erneuten Einreise in die EU zu hindern.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Für die GFK Hruschka, in Hruschka, GFK Handkommentar, 2022, S. 781, Rn. 51 ff.; für die EMRK ständige Rechtsprechung seit EGMR Urt. v. 7.7.1989, Soering v. Vereintes Königreich, Rn. 91.

<sup>16</sup> Hruschka, in Hruschka, GFK Handkommentar, 2022, S. 781, Rn. 51 ff.; EGMR, Urt. v. 22.11.2019 - Nr. 47287/15 – Ilias v. Ungarn, Rn. 133.

<sup>17</sup> Vgl. Hruschka, in Hruschka, GFK Handkommentar, 2022, S. 781, Rn. 52 f.

<sup>18</sup> EGMR, Urt. v. 22.11.2019 - Nr. 47287/15 – Ilias v. Ungarn, Rn. 131.

<sup>19</sup> Hierzu und zum Ganzen bereits Deutsches Institut für Menschenrechte, Asylverfahren in Drittstaaten, Stellungnahme, 17.6.2024, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR\\_Stellungnahme\\_Auslagerung\\_von\\_Asylverfahren\\_in\\_Drittstaaten\\_Juni\\_2024.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Auslagerung_von_Asylverfahren_in_Drittstaaten_Juni_2024.pdf); S. 7 ff. (10).

Menschenrechtliche Standards für einen Drittstaat zu gewährleisten, dürfte regelmäßig schwerfallen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit drohen Schutzsuchenden bei der Anwendung des Drittstaats-Modells Menschenrechtsverletzungen.<sup>20</sup>

Hinzu kommt, dass § 29 Nummer 3 AsylG-E nicht lediglich für die unionsweit bestimmten sicheren Drittstaaten nach Artikel 60 Absatz 1 Asylverfahrens-Verordnung gelten soll. Vielmehr werden Asylanträge nach § 29 Nummer 3 AsylG-E auch mit dem Verweis auf sogenannte nationale sichere Drittstaaten als unzulässig abgelehnt. Die Möglichkeit, auch auf nationaler Ebene Drittstaaten als sicher einzustufen, ist in Artikel 64 Asylverfahrens-Verordnung vorgesehen. Verpflichtend ist die Umsetzung indes nicht. Gemäß § 27 AsylG-E sollen Drittstaaten auf nationaler Ebene ebenso wie sichere Herkunftsländer durch Rechtsverordnung ohne Beteiligung des Bundesrats als sicher eingestuft werden.

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

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

#### **2.1.4 Regelungen zur Freiheitsbeschränkung und Inhaftnahme**

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

Freiheitsbeschränkungen sowie Freiheitsentziehungen bedeuten empfindliche Eingriffe in das Grundrecht auf Freiheit der Person, Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG i.V.m. Artikel 104 GG.<sup>21</sup> Es handelt sich um Beeinträchtigungen der körperlichen Fortbewegungsfreiheit, die auch durch psychisch vermittelten Zwang bewirkt werden können, wenn die Zwangswirkung in Ausmaß und Wirkungsweise mit einem unmittelbaren physischen Zwang vergleichbar ist.<sup>22</sup> Vom Grundrecht der Freiheit der Person sind daher auch Verbote erfasst, einen bestimmten Ort oder Bereich nicht ohne Erlaubnis zu verlassen.<sup>23</sup> Wird in das Grundrecht auf Freiheit der Person eingegriffen, ist stets der

<sup>20</sup> Siehe die Bewertung bei Deutsches Institut für Menschenrechte, Asylverfahren in Drittstaaten, Stellungnahme, 17.6.2024, S. 10.

<sup>21</sup> Lang, in: BeckOK-GG, 58. Ed. 15.6.2024, Art. 2 Rn. 295.

<sup>22</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvL 781/21 u.a., Rn. 242; Lang, in: BeckOK-GG, 58. Ed. 15.6.2024, Art. 2 Rn. 297.

<sup>23</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvL 781/21 u.a., Rn. 246; Lang, in: BeckOK-GG, 58. Ed. 15.6.2024, Art. 2 Rn. 297.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Das bedeutet auch, dass eine Inhaftierung nur in Betracht kommen darf, wenn mildere Mittel nicht ersichtlich sind.

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

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

Das betrifft zunächst §§ 68, 69 AsylG-E.

Artikel 9 Absatz 1 Aufnahme richtlinie lässt Beschränkungen der Bewegungsfreiheit aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder bei Fluchtgefahr zu. Die Antragsteller\*innen sind dann verpflichtet, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten, der für ihre Unterbringung geeignet ist. In der Praxis dürfte das bedeuten, dass die Asylsuchenden verpflichtet werden, sich in ihrer Aufnahmeeinrichtung aufzuhalten. Bei dieser Anordnung handelt es sich um eine durch psychischen Zwang vermittelte Freiheitsbeschränkung.

Indem § 68 AsylG-E die Anordnung der Beschränkung „aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ zulässt, geht der Gesetzentwurf deutlich über Artikel 9 Absatz 1 Aufnahme richtlinie hinaus. Das hängt damit zusammen, dass Begriff der „öffentlichen Ordnung“ auf unionsrechtlicher Ebene einen deutlich engeren Anwendungsbereich aufweist<sup>24</sup> als der im nationalen Recht bekannte Begriff der öffentlichen Ordnung. Ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung im Unionsrecht erfordert, „dass außer der sozialen Störung, die jeder Gesetzesverstoß darstellt, eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“.<sup>25</sup>

Demgegenüber bezeichnet der nationale Begriff der öffentlichen Ordnung die „Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln [...], deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird“.<sup>26</sup> Er erfasst nur Verhaltensweisen, die keine geschriebene Rechtsnorm verletzen, da diese bereits im Begriff der öffentlichen Sicherheit enthalten sind.<sup>27</sup> Als Grundlage für eine Freiheitsbeschränkung ist er damit zu unscharf und steht den engen Vorgaben der Aufnahme richtlinie entgegen.

Gleiches gilt für die Ermächtigungen zur Inhaftnahme in § 69 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 AsylG-E. Auch hier wird der Begriff der öffentlichen Ordnung in Bezug genommen, ohne klarzustellen, dass insoweit die unionsrechtliche Auslegung nach Maßgabe des Artikel 10 Absatz 4 Unterabsatz 1 Buchstabe f) Aufnahme richtlinie heranzuziehen ist.

Das Institut empfiehlt daher, die Ermächtigungen in §§ 68 Absatz 1, 69 Absatz 1 Nummer 6 AsylG-E im Hinblick auf den Begriff der öffentlichen Ordnung an die unionsrechtliche Vorgabe anzupassen und sie auf tatsächliche, gegenwärtige und

<sup>24</sup> Zum engen Verständnis des unionsrechtlichen Begriffs Stellungnahme der Generalanwältin Sharpston v. 26.1.2016 in der Rechtssache C-601/15 PPU, Rn. 81.

<sup>25</sup> EuGH, Urt. v. 24.6.2015 – C-373/13, Rn. 79.

<sup>26</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, Rn. 77.

<sup>27</sup> Bauer, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 53 Rn. 24.

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

### **Garantien aus Artikeln 9 bis 11 Aufnahmerichtlinie**

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

Das betrifft zunächst Artikel 9 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 1 Aufnahmerichtlinie. Demnach können Mitgliedstaaten den betroffenen Asylsuchenden auf deren Ersuchen eine Genehmigung erteilen, sich vorübergehend außerhalb des bestimmten Ortes aufzuhalten. Dieser Vorgabe wird § 68 Absatz 3 AsylG-E nicht gerecht, indem eine solche Erlaubnis nur aus „zwingenden Gründen des Einzelfalls“ erteilt werden kann.

Auch wird Artikel 9 Absatz 3 Unterabsatz 2 Satz 1 Aufnahmerichtlinie nicht umgesetzt, nach dem Betroffene keine Genehmigung einholen müssen, um Termine bei Behörden und Gerichten wahrzunehmen, bei denen ihre Anwesenheit erforderlich ist. Die Umsetzung würde nicht nur Betroffene entlasten, die in diesen Fällen kein Genehmigungsverfahren anstrengen müssen, sondern könnte auch zur Schonung von Ressourcen in Behörden beitragen.

Auch die ausdrückliche Garantie in Artikel 9 Absatz 4 Aufnahmerichtlinie, dass die Maßnahmen verhältnismäßig sein müssen, ist im vorliegenden Entwurf nicht umgesetzt. Dies ist aber anzuraten. Zwar greift im nationalen Recht insoweit der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Angesichts der erheblichen freiheitsbeschränkenden Wirkung der Anordnung und dem damit verbundenen Grundrechtseingriff könnte eine entsprechende Klarstellung auch die Anwender\*innen im Einzelfall für eine schonende Anwendung der Ermächtigung sensibilisieren.

Nicht umgesetzt werden im Gesetzentwurf ferner die Bestimmungen, nach denen die Beschränkung der Bewegungsfreiheit sowie die Haft in gewissen Zeitabständen von Amts wegen von einer Justizbehörde zu überprüfen sind, Artikel 9 Absatz 5 Satz 4, 11 Absatz 5 Aufnahmerichtlinie.

Auch die Klarstellung aus Artikel 11 Absatz 1 Aufnahmerichtlinie, nach der die Antragsteller\*innen nur so kurz wie möglich inhaftiert werden dürfen, fehlt im Gesetzentwurf.

Bedenklich ist zudem, dass für die Anordnung einer Beschränkung der Bewegungsfreiheit gemäß § 68 Absatz 5 Satz 2 AsylG-E keine Anhörung erforderlich sein soll. Der Verfahrensgrundsatz des § 28 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), der dazu dient, besondere Umstände des Einzelfalls und die Interessen der betroffenen Person zu berücksichtigen, wird damit unterlaufen. Zwar sieht § 28 Absatz 2 VwVfG auch Fälle vor, in denen im Einzelfall von einer Anhörung abgesehen werden kann. Indes müssen diese Voraussetzungen auch im Einzelfall erfüllt sein und insbesondere jeweils geprüft werden. Durch die Regelung in § 68 Absatz 5 Satz 2 AsylG-E wird dieses Erfordernis umgangen. Zu befürchten ist, dass die besonderen Bedürfnisse der Antragsteller\*innen nicht ausreichend erkannt und berücksichtigt werden.

Besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme können gemäß Artikel 24 Aufnahmerichtlinie insbesondere bei (unbegleiteten) Minderjährigen, Personen mit Behinderungen, älteren Menschen, Schwangeren, LSBTI\*-Personen, Alleinerziehenden mit

minderjährigen Kindern, Opfern von Menschenhandel, Personen mit schweren Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen oder Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, bestehen. Es handelt sich mithin um besonders vulnerable Gruppen, deren Rechte in besonderem Maße zu schützen sind und für die sich Freiheitsbeschränkungen umso empfindlicher auswirken können.

Das gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass der Gesetzentwurf keine Kriterien vorsieht, wie etwaige Vulnerabilitäten und besondere Bedürfnisse im Rahmen des vorgeschalteten Screenings ermittelt werden sollen.

Das Institut empfiehlt, die für Betroffene von Freiheitsbeschränkung und Inhaftierung vorgesehenen Garantien der Aufnahme richtlinie vollumfänglich umzusetzen. Es empfiehlt zudem, für die Anordnung einer Beschränkung der Bewegungsfreiheit eine Anhörung der betroffenen Person vorzusehen.

### **Beschleunigtes Verfahren als Fluchtgefahr**

Von der Aufnahme richtlinie nicht vorgegeben ist, wie der Begriff der Fluchtgefahr als Voraussetzung für die Beschränkung der Bewegungsfreiheit und der Inhaftierung, Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 1, 10 Absatz 4 Unterabsatz 1 Buchstaben b), c) Aufnahme richtlinie, auszulegen ist. Der Gesetzentwurf bestimmt in § 68 Absatz 2 Nummer 1 AsylG-E (ggf. i.V.m. § 69 Absatz 1 Satz 2 AsylG-E), dass Fluchtgefahr insbesondere dann vermutet wird, wenn das beschleunigte Verfahren nach Artikel 42 Asylverfahrens-Verordnung angewendet wird.

Damit wird allen Personen, die sich im beschleunigten Verfahren befinden – dazu gehören etwa alle Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, s.o. – Fluchtgefahr unterstellt, auch wenn keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die betroffene Person sich dem Verfahren entziehen möchte. Die Annahme der Fluchtgefahr ermöglicht weitreichende Grundrechtsbeschränkungen und ist insoweit zurückhaltend anzunehmen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Antragsteller\*innen keinen Einfluss darauf haben, ob sich die Behörden für das beschleunigte Verfahren entscheiden, ist die pauschale Annahme von Fluchtgefahr ohne entsprechende Anhaltspunkte im Einzelfall unverhältnismäßig.

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

### **Inhaftierung Minderjähriger**

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

Der EGMR betonte im Zusammenhang der Inhaftierung asylsuchender Kinder, dass die extreme Vulnerabilität von Kindern Vorrang vor aufenthaltsrechtlichen Erwägungen habe.<sup>28</sup> Staaten müssen sicherstellen, dass asylsuchende Kinder Schutz und

<sup>28</sup> EGMR, Urt. v. 19.1.2012 – 39472/07 und 39474/07, Popov v. Frankreich, Rn. 91.

humanitäre Hilfe erhalten.<sup>29</sup> Kinder, deren Freiheit entzogen wird, sind besonders gefährdet, von Menschenrechtsverletzungen betroffen zu werden, insbesondere wenn keine ausreichenden Überwachungs- und Beschwerdemechanismen bestehen.<sup>30</sup> So können Kinder auch eine vermeintlich kurze Inhaftierung aufgrund ihres kindlichen Empfindens als sehr lang wahrnehmen.<sup>31</sup> Zudem empfinden sie Polizeipräsenz und Zwangsmaßnahmen als deutlich intensiver als Erwachsene.<sup>32</sup>

Eine UN-Studie aus dem Jahr 2019 zeigt auf, dass Kinder in migrationsbezogener Haft schwerwiegende Schäden erleiden.<sup>33</sup> „Immigration detention“ könne physische und psychische Beeinträchtigungen verstärken (insb. Traumata).<sup>34</sup> Ebenso könnten neue Beeinträchtigungen, etwa Angststörungen oder Depressionen, auftreten.<sup>35</sup> Es sei belegt, dass die Inhaftierung auch selbstverletzendes Verhalten oder Suizidversuche verursachen könne.<sup>36</sup> Daher fordern Organisationen, die sich für die Rechte von Kindern in der Justiz und in der Migration einsetzen, auch ein allgemeines Verbot migrationsbezogener Inhaftierung von Kindern.<sup>37</sup>

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

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

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

Bei § 12c AsylG-E handelt es sich um eine Regelung, zu deren Umsetzung keine unionsrechtliche Verpflichtung besteht. Angesichts der empfindlichen grundrechtssensiblen Situation, in der sich Antragsteller\*innen in Hafteinrichtungen und Transitzonen befinden, ist eine effektive Rechtsberatung unerlässlich. Zu diesem Zweck bedürfen Personen, die Rechtsauskunft oder Rechtsberatung erteilen, eines ungehinderten

<sup>29</sup> EGMR, Urt. v. 19.1.2012 – 39472/07 und 39474/07, Popov v. Frankreich, Rn. 91.

<sup>30</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Zwangsmaßnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe Eine kinderrechtliche Perspektive, Mai 2021, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information/Information\\_Zwangsmaßnahmen\\_in\\_der\\_Kinder\\_und\\_Jugendhilfe.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information/Information_Zwangsmaßnahmen_in_der_Kinder_und_Jugendhilfe.pdf).

<sup>31</sup> Terre des hommes, Vor Mauern und hinter Gittern – Wie Kinder und Jugendliche an den Außengrenzen der EU rechtswidrig zurückgeschoben und inhaftiert werden (tdh.de), S. 20 mit Verweis auf Droit-Violet, Children and time, Children and time | BPS, 4.8.2012.

<sup>32</sup> Terre des hommes, Vor Mauern und hinter Gittern – Wie Kinder und Jugendliche an den Außengrenzen der EU rechtswidrig zurückgeschoben und inhaftiert werden (tdh.de), S. 20.

<sup>33</sup> United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty, 11.7.2019, Chapter 11, No. 4. Auch International Detention Coalition, Captured Childhood. Introducing a new model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention, 2012, <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/Captured-Childhood-FINAL-June-2012.pdf>, S. 46.

<sup>34</sup> United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty, 11.7.2019, Chapter 11, No. 4.

<sup>35</sup> United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty, 11.7.2019, Chapter 11, No. 4.; Terre des hommes, Vor Mauern und hinter Gittern – Wie Kinder und Jugendliche an den Außengrenzen der EU rechtswidrig zurückgeschoben und inhaftiert werden (tdh.de), S. 20; International Detention Coalition, Captured Childhood. Introducing a new model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention, 2012, <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/Captured-Childhood-FINAL-June-2012.pdf>, S. 46.

<sup>36</sup> United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty, 11.7.2019, Chapter 11, No. 4.; auch Terre des hommes, Vor Mauern und hinter Gittern – Wie Kinder und Jugendliche an den Außengrenzen der EU rechtswidrig zurückgeschoben und inhaftiert werden (tdh.de), S. 20.

<sup>37</sup> Child Friendly Justice European Network, Transforming Justice Systems for Children in Migration, Policy Paper, Dezember 2023, 2023-12-policy-paper-migration-1.pdf (cfjnetwork.eu), Kapitel 4, Nr. 5.1.

Zugangs zu den Betroffenen, die ihrerseits einen Anspruch auf Auskunft und Beratung haben, Artikel 15 bis 17 Asylverfahrens-Verordnung.

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

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

### 3 Unabhängiger Monitoring-Mechanismus

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

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

Gemäß Artikel 10 Screening-VO und Artikel 43 Absatz 4 Asylverfahrens-Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen solchen unabhängigen Mechanismus vorzusehen - in Deutschland muss der unabhängige Monitoring-Mechanismus neu geschaffen werden. Nationale Menschenrechtsinstitutionen, in Deutschland das Deutsche Institut für Menschenrechte, oder nationale Mechanismen zur Verhütung von Folter, in Deutschland die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, werden in Artikel 10 der Screening-VO ausdrücklich als potenzielle Träger des Monitoring-Mechanismus benannt.

Vor diesem Hintergrund begrüßt das Institut, dass sich die Begründung zum Gesetzentwurf zu einem unabhängigen Monitoring-Mechanismus für das Screening- und Asylgrenzverfahren bekennt.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Referentenentwurf, S. 75 f., 101 f.

Indes sieht die Begründung zum Gesetzentwurf vor, dass die Unabhängigkeit des Mechanismus durch Erlasse, Weisungen und Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gewährleistet werden soll.<sup>39</sup> In Bezug auf die in der Screening-VO genannten Institutionen, das Deutsche Institut für Menschenrechte und die nationale Stelle zur Verhütung von Folter, ergibt sich deren Unabhängigkeit allerdings bereits aus dem internationalen Recht. Das sind namentlich die Pariser Prinzipien, die die Unabhängigkeit nationaler Menschenrechtsinstitutionen festschreiben,<sup>40</sup> sowie für die Nationale Stelle das Zusatzprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.<sup>41</sup>

Sollte die Aufgabe des Monitorings an eine andere Institution übertragen werden, reicht eine untergesetzliche Umsetzung der Unabhängigkeit durch Erlasse, Weisungen oder Vereinbarungen nicht aus. Die Vorgabe, einen unabhängigen Mechanismus einzurichten, ist unionsrechtlich zwingend. Zugleich übernimmt der Mechanismus im Hinblick auf die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten eine unerlässliche Funktion. Die Gewährleistung seiner Unabhängigkeit ist insoweit eine zentrale, grundrechtswesentliche Absicherung, die gesetzlich verankert sein muss.

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

Das Institut empfiehlt, die Unabhängigkeit des Monitoring-Mechanismus, anders als im Gesetzentwurf vorgesehen, gesetzlich festzuschreiben, sofern die mit ihm betraute Institution nicht schon aufgrund internationaler Verpflichtungen unabhängig ist. Die Voraussetzung der Unabhängigkeit ist im Fall der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter und dem Deutschen Institut für Menschenrechte gegeben. Das Institut spricht sich für die Übertragung der Aufgabe an diese beiden unabhängigen Institutionen aus.

## 4 Fazit

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

<sup>39</sup> Referentenentwurf, S. 75 f., 101 f.

<sup>40</sup> <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>.

<sup>41</sup> <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-against-torture-and-other-cruel>.

## Impressum

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

KONTAKT: Dr. Annika Fischer-Uebler

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

Oktober 2024

## Das Institut

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