



Wortprotokoll der 14. Sitzung

Innenausschuss

Berlin, den 3. November 2025, 14:30 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 2 200

Vorsitz: Thomas Silberhorn, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 5

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 21/1848

Federführend:

Innenausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Haushaltsausschuss (§ 96 GO)

Berichterstatter/in:

Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]
Abg. Dr. Bernd Baumann [AfD]
Abg. Hakan Demir [SPD]
Abg. Lukas Benner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Clara Bünger [Die Linke]

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Federführend:

Innenausschuss



**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG
und weiterer Gesetze in Folge der Anpassung des
nationalen Rechts an das Gemeinsame
Europäische Asylsystem
(GEAS-Anpassungsfolgegesetz)**

BT-Drucksache 21/1850

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Berichterstatter/in:

Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]
Abg. Dr. Bernd Baumann [AfD]
Abg. Hakan Demir [SPD]
Abg. Lukas Benner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Clara Bünger [Die Linke]



Anwesende Mitglieder des Ausschusses

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Bouffier, Frederik Gregosz, David Hain, Heiko Seif, Detlef Silberhorn, Thomas Throm, Alexander	
AfD	Haug, Jochen Janich, Steffen Wirth, Dr. Christian	
SPD	Demir, Hakan Fiedler, Sebastian	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Benner, Lukas	Polat, Filiz
Die Linke	Bünger, Clara Fey, Katrin	



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 3. November 2025, 14.30 Uhr
„Gemeinsames Europäisches Asylsystem“

Finn-Christopher Brüning⁶⁾

Deutscher Städte- und Gemeindebund und Deutscher Landkreistag, Berlin

Apl. Prof. Dr. Andreas Dietz¹⁾

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Augsburg

Sophia Eckert, LL.M.⁵⁾

Handicap International e. V. – Crossroads, Berlin

Dr. Annika Fischer-Uebler⁴⁾

Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin

Prof. Dr. Constantin Hruschka³⁾

Evangelische Hochschule Freiburg

Prof. Dr. Hansjörg Huber M.A.²⁾

Hochschule Zittau/Görlitz, Fakultät Sozialwissenschaften

Johann Friedrich Killmer⁶⁾

Deutscher Städtetag, Berlin

Dr. Hans-Eckhard Sommer¹⁾

Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.¹⁾

Universität Konstanz, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht

Dr. Philipp Wittmann³⁾

Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim

1) Vorschlag: Fraktion der CDU/CSU

2) Vorschlag: Fraktion der AfD

3) Vorschlag: Fraktion der SPD

4) Vorschlag: Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

5) Vorschlag: Fraktion Die Linke

6) gemäß § 69a Absatz 2 GO-BT

Die Stellungnahmen zur Anhörung sind auf der Internetseite des Ausschusses abrufbar.



Beginn der Sitzung: 14.30 Uhr

Tagesordnungspunkt 1

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 21/1848

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weiterer Gesetze in Folge der Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS-Anpassungsfolgegesetz)

BT-Drucksache 21/1850

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich eröffne die 14. Sitzung des Innenausschusses und darf Sie recht herzlich begrüßen. Mein Name ist Thomas Silberhorn. In dieser Woche ist der Vertretungsfall eingetreten, deshalb darf ich der geschäftsführende Vorsitzende des Innenausschusses sein und diese öffentliche Anhörung von Sachverständigen leiten. Thema der Anhörung sind die Gesetzentwürfe der Bundesregierung zur Anpassung nationaler Regelungen an das Gemeinsame Europäische Asylsystem auf den Bundestagsdrucksachen 21/1848 und 21/1850.

Ich danke Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind und uns mit Ihrer Expertise zur Verfügung stehen, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Ich begrüße zunächst die von den Fraktionen benannten und hier anwesenden Sachverständigen: Herrn Prof. Dr. Andreas Dietz, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Augsburg, Frau Sophia Eckert von Handicap International e.V., Frau Dr. Annika Fischer-Uebler vom Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin, Herrn Prof. Dr. Constantin Hruschka von der Evangelischen Hochschule Freiburg, Herrn Prof. Dr. Hansjörg Huber von der Hochschule Zittau/Görlitz, Herrn Dr. Hans-Eckhard Sommer, Präsident des Bundesamtes für Migration und

Flüchtlinge in Nürnberg, Herrn Prof. Dr. Daniel Thym von der Universität Konstanz, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht und Herrn Dr. Philipp Wittmann, Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg. Von den Kommunalen Spitzenverbänden begrüße ich Herrn Finn-Christopher Brüning vom Deutschen Städte- und Gemeindebund, der hier auch den Deutschen Landkreistag vertritt. Per Videokonferenz ist uns zugeschaltet Herr Johann Friedrich Killmer vom Deutschen Städtetag. Für die Bundesregierung darf ich Frau Parlamentarische Staatssekretärin Daniela Ludwig aus dem Bundesministerium des Innern willkommen heißen.

Die Sitzung wird live im Bundestagsfernsehen und auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen und ab morgen über die Mediathek für die Öffentlichkeit zum Abruf bereitgestellt. Wir hatten schriftliche Stellungnahmen erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind den Ausschussmitgliedern bereits zugänglich. Von der heutigen Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt und Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Das Protokoll und die schriftlichen Stellungnahmen werden ins Internet eingestellt. Für die Anhörung ist die Zeit von 14.30 Uhr bis 16.30 Uhr vorgesehen. Einleitend möchte ich jeder und jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer kurzen Einleitung, die drei Minuten nicht überstreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu beziehen. Ich bitte Sie ausdrücklich, sich angesichts der Vielzahl von Sachverständigen an dieses Zeitfenster zu halten, damit ausreichend Zeit für Fragen durch die Abgeordneten besteht. Ihre umfassenden schriftlichen Stellungnahmen sind den Ausschussmitgliedern bereits zugegangen und bekannt. Nach den Eingangsstatements werden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung der Sachverständigen beginnen. Ich bitte darum, dass die Abgeordneten diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt: In den Fraktionsrunden kann jede Fragestellerin und jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an eine Sachverständige oder einen Sachverständigen oder je eine Frage an zwei Sachverständige richten. Für die Fragen gilt eine Zwei-Minuten-Zeitbegrenzung. Die Auskunftsperson antwortet unmittelbar auf die Frage. Für die Antwort auf jede Frage stehen eben-



falls zwei Minuten zur Verfügung. Nach der zweiten Fraktionsrunde werde ich dann angesichts der Zeit situativ entscheiden, ob das Zeitfenster weiterhin zwei oder nur noch eine Frage pro Fraktion zulässt. Wenn Sie damit einverstanden sind, ich sehe keinen Widerspruch, dann würden wir so verfahren. Vielen Dank. Ich darf nun entsprechend alphabetischer Reihenfolge Herrn Brüning um seine Eingangsstellungnahme bitten.

SV Finn-Christopher Brüning (DStGB u. DLT): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, wir Kommunen tragen die Verantwortung vor Ort in Unterbringung, Betreuung und Integration der Geflüchteten. Deshalb sagen wir, die Reform des europäischen Asylsystems ist gut gemeint, aber in der Praxis ungenügend und dürfte nur mäßige Verbesserungen verursachen. Sie setzt auf umfangreiche Verweisungen ins EU-Recht, engere Fristen in Verfahren und bei den Gerichten und neue Verfahrensarten, ohne die dafür notwendigen klaren Zuständigkeiten, IT-Schnittstellen oder Ressourcen bereitzustellen. Es entstehen aus unserer Sicht Aktenberge, aber wenig Entscheidungen. Wir halten es insbesondere für notwendig, die Verwaltungsgerichte temporär besser mit Personal auszustatten, als Soll-Fristen für die Bearbeitung einzufordern. Es sei betont, dass der geplante Solidaritätsmechanismus insbesondere zu Lasten Deutschlands und unserer Kommunen gehen wird. Dies zeigt sich jetzt aus den ersten Gesprächen zwischen dem Bund und der Europäischen Kommission, die bereits durchblicken lassen, dass Deutschland aufgrund der geringen aktuellen Asylzahlen und der Kapazitäten der vergangenen Jahre mit höheren Zuteilungen bei Geflüchteten rechnen muss. Dies erscheint für uns schwierig, weil die Herausforderungen bei der Unterbringung und der Integration vor Ort sehr herausfordernd sind.

Zum Asylgesetz selbst: Der Entwurf ist im Vollzug zu schwer. Aus unserer Sicht gibt es zu viele unbestimmte Begriffe, unklare Zuständigkeiten, Doppelbelehrungen im Verfahrensfluss und eine Verkürzung der Ausreisefrist ohne klare Definition, was Fluchtgefahr ist. Das führt zu Rechtsstreit, Verwaltungsaufwand und Verzögerung vor Ort. Genau das Gegenteil, was wir brauchen. Das Aufenthaltsgesetz, das Screening lässt sich realistisch nur unter polizeilicher Leitung organisieren im Schulterschluss mit den Ausländerbehörden.

Zusätzlich sehen wir in den Ausländerbehörden und den Kommunen erneute zusätzliche Arbeitslast, die wir personell kaum stemmen können. Zum Asylbewerberleistungsgesetz sei gesagt, die Leistungskürzung bei massiven Störungen in den Unterkünften sehen wir als richtig an. Diese müssen auch rechtssicher dokumentiert werden können und schnell vollziehbar sein. Die Präsenzpflicht am Leistungsort ist folgerichtig. Allerdings brauchen die Leistungsstellen dafür verlässliche zeitnahe Informationen aus den Asylverfahren. Die geplante Sonderprivilegierung der Minderjährigen ist in dieser Breite in der Gesundheitsversorgung schwierig, was den Verwaltungsmehraufwand angeht und vor allem die Kosten für die kommunalen Haushalte betrifft. Zur Kostenlast generell: Neue Pflichten dürfen nicht zu unterfinanzierten Daueraufgaben in den Landkreisen, Städten und Gemeinden führen. Wir brauchen Konnexität ohne Schlupflöcher. Unser Schlussappell richtet sich an den Bund, bei der EU-Kommission Nachbesserungen beim GEAS und vor allem auch beim Solidaritätsmechanismus geltend zu machen. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Brüning. Das Wort hat Herr Prof. Dr. Andreas Dietz.

SV apl. Prof. Dr. Andreas Dietz (VG Augsburg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung. Dieses dicke Paket europäischer Normen ins deutsche Recht zu transferieren, ist eine Herkulesaufgabe. Es ist die tiefgreifendste Änderung des Asylrechts seit vielen Jahren. Ich halte den vorliegenden Entwurf für eine gute Grundlage, aber es gibt Nachsteuerungsbedarf. Die Materie ist hochkomplex, und gerade die Verweisungstechnik ist sehr aufwendig. Ich bitte den Bundestag, insbesondere wenn und weil sich in der Anwendung dieser Gesetze schon jetzt Probleme zeigen können, dies entsprechend nachzusteuern. Wegen der Details verweise ich auf meine Stellungnahme. Ich bitte, wie der Kollege gerade auch, um eine Nachsteuerung auf europäischer Ebene. Das GEAS perpetuiert die Probleme, die wir mit dem Dublin-System und anderen Systemen bisher hatten. Mir geht es um Folgendes: Wir brauchen für die Zuständigkeit für ein Asylverfahren endlich eine abschließende europäische Entscheidung. Die Entscheidungen über die Zuständigkeit müssen Dauerverwaltungsakt sein, verbindlich für alle Mitgliedstaaten. Es kann nicht



sein, dass wir ein Dublin-Karussell haben, wo die Leute immer wieder in andere Länder reisen und ein neues Asyl- und Zuständigkeitsverfahren läuft.

Zweitens: Wir müssen die Prüfpflichten vor den Abschiebungen konzentrieren. Der Europäische Gerichtshof hat uns das kürzlich mit einer Doppelprüfung erschwert. Wir müssen das innerhalb der Rückführungsregelungen auf eine Entscheidung zeitlich kurz vor der Vollstreckung und sachlich in der Vollstreckung zurückführen.

Drittens: Die Rückkehrentscheidungen müssen unionsweit verbindlich werden. Es kann nicht sein, dass jemand weiterreist, der zweite Staat wieder in den ersten Staat überstellt und erst der erste Staat wieder in den Herkunftsstaat. Hilfreich wäre, wenn nur der im Dublin-System erstzuständige Staat internationalen Schutz gewähren darf und kein anderer europäischer Staat. Dann hätten wir wesentlich weniger Anreize zur Sekundärmigration. Eilig und dringend ist das Inkrafttreten der europäischen Normen. Einige treten am 12. Juni 2026 in Kraft, einige am 1. Juli 2026. Das sorgt für unnötige Probleme in der Umsetzung und Umarbeitung.

Ich möchte einige kurze Stichworte nennen, die mir als Verwaltungsrichter unter den Nägeln brennen. Wir bräuchten weiterhin vom Bundesamt die automatische Aktenübermittlung für die Eilverfahren. Selbst wenn wir sie elektronisch anfordern, ist die Anforderung eine weitere Verfahrensschleife. Wir brauchen weiter eine präzise Klärung der Zuständigkeiten zwischen Bundesamt und Ausländerbehörden, gerade bei den inlandsbezogenen Vollstreckungshindernissen. Sonst gibt es unnötige Doppelprüfungen. Wir brauchen wohl eine Verschlankung unserer mündlichen Verhandlungen, nicht im Asylerstverfahren, aber ich plädiere dafür, im Asylfolgeverfahren, wo es schon ein erstes Asylverfahren gegeben hat, auf die mündliche Verhandlung von Gesetzes wegen grundsätzlich zu verzichten. Wir brauchen den Einzelrichter in Asylsachen auch im Klageverfahren. Ihn jedes Mal mit Beschluss zu übertragen, ist zu aufwendig. Das wäre das Allerdringendste. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Dietz. Frau Sophia Eckert, ich bitte um Ihre Stellungnahme.

SVe **Sophia Eckert, LL.M.** (Handicap International): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte

Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung. Zehn bis 15 Prozent der Geflüchteten in Deutschland haben Schätzungen zufolge eine Behinderung. Die tatsächliche Zahl dürfte höher sein, besonders bei psychischen Beeinträchtigungen wie PTBS und Depression. Behinderung im Kontext von Flucht ist somit keine Randerscheinung. Der Anspruch geflüchteter Menschen mit Behinderungen auf Schutz, Teilhabe und Unterstützung nach der UN-Behindertenrechtskonvention, der EU-Aufnahmerichtlinie und dem Grundgesetz ist keine Empfehlung. Sie ist eine rechtlich bindende Verpflichtung, auch für Bundesregierung und Gesetzgeber. Dieser Pflicht wird mit den vorliegenden Gesetzentwürfen nicht nachgekommen. Die Schutzgarantien für besonders Vulnerable fehlen weitgehend. Sie müssen umgesetzt werden. Denn diese Garantien sind der einzige positive Aspekt einer restriktiven Reform, die einen massiven Rückschritt für den Flüchtlingsschutz in Europa bedeutet. Stattdessen geht es vor allem um Verschärfungen, Leistungsentzug, Haft- und Ankerzentren-ähnliche Sonderunterkünfte mit Bewegungsbeschränkungen. Es ist erschütternd, mit welcher Selbstverständlichkeit die Bundesregierung über die Grund- und Menschenrechte Schutzbedürftiger hinweggeht und dabei nicht davor zurückschreckt, evident rechtswidrige Regelungen wie den Leistungsausschluss bei Dublinern fortzuschreiben.

Daher drei konkrete Empfehlungen. Erstens: Ohne systematische Bedarfsermittlung bleiben Schutz- und Versorgungsrechte wirkungslos. Der Gesetzentwurf enthält erste Ansätze, doch die europäischen Vorgaben müssen vollständig umgesetzt werden, d. h. als Verpflichtung und ohne Beteiligung der Polizei, dafür aber mit einem Rechtsbehelf.

Zweitens: Das Asylbewerberleistungsgesetz ist diskriminierend und menschenunwürdig. Solange es nicht abgeschafft wird, muss es an die verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben angepasst werden. Die Regelungen zur Leistungskürzung und -entzug sind zu streichen. Vor allem der Leistungsentzug ist völker-, europa- und verfassungswidrig. Bei den Grundleistungen muss sich der Anspruch von Menschen mit Behinderungen und anderen vulnerablen Personen auf bedarfsdeckende Leistungen widerspiegeln.

Drittens: Die Inhaftierung Schutzsuchender ist menschenrechtlich grundsätzlich abzulehnen. Sie



verletzt bei jeder Person mit Behinderung, einschließlich Menschen mit Traumata, völkerrechtliche Verpflichtungen. Auch Bewegungsbeschränkungen sind, jedenfalls wenn sie nicht nur nachts gelten, als Haft zu werten. Sie sind bei Menschen mit Behinderungen zudem diskriminierend. Denn wer für jeden Arztbesuch, jede Therapie und jedes Vernetzungsangebot eine Genehmigung braucht, wird seiner Würde und Teilhaberechte beraubt. Für sie und andere vulnerable Personen gilt: Bewegungsbeschränkungen dürfen niemals angeordnet werden.

Sekundärmigrationszentren sind nicht Teil des GEAS. Sie haben in einem Anpassungsgesetz nichts verloren und sind zu streichen. Der Fachausschuss, der die Einhaltung der UN-BRK überwacht, hat klargemacht. Die GEAS-Reform missachtet die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen. Der Gesetzgeber ist nun gefragt, diesen Missstand in der Umsetzung, soweit es möglich ist, zu beheben. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Danke schön. Ich bitte um die Stellungnahme von Frau Dr. Annika Fischer-Uebler.

SVe **Dr. Annika Fischer-Uebler** (DIMR): Vielen Dank, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, ich bedanke mich für die Gelegenheit, heute für das Deutsche Institut für Menschenrechte Stellung zu nehmen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat zunächst ganz grundsätzliche Kritik an dem Gesetzentwurf. Um es kurz zusammenzufassen: Der Entwurf nutzt die europarechtlichen Spielräume zugunsten von Schutzsuchenden nicht ausreichend. Gleichzeitig werden die Spielräume, die Rechte von Schutzsuchenden zu beschränken, weitgehend ausgeschöpft. Insbesondere drohen Freiheitsbeschränkungen und die Inhaftierung von Schutzsuchenden von der Ausnahme zur Regel zu werden. Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf Bestimmungen, die nicht Teil der GEAS-Reform sind. Als Stichwort möchte ich hier die vorgezogenen Asylverfahren an der Grenze sowie die sogenannten Sekundärmigrationszentren nennen. Diese Zentren waren im Übrigen auch nicht Teil des Gesetzentwurfs in der letzten Legislatur.

Neben dieser grundsätzlichen Kritik möchte ich auch einzelne Aspekte benennen, die aus Sicht des Instituts dringend verbessert werden müssen.

Erstens: In Sekundärmigrationszentren oder in Aufnahmeeinrichtungen können sogenannte Freiheitsbeschränkungen angeordnet werden. Die betroffene Person darf die Einrichtung dann nicht mehr verlassen. Wenn diese Anordnung auch tagsüber gilt, dann handelt es sich um eine Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 104 GG.

Ich möchte die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Corona-Ausgangsbeschränkungen aufgreifen. Das Bundesverfassungsgericht hat damals drei Kriterien für die Einordnung einer Ausgangsbeschränkung als Freiheitsentziehung benannt. Erstens: Die Anordnung gilt tagsüber und nicht nur zur Nachtzeit. Zweitens: Es ist ein fester Ort des Aufenthalts vorgegeben. Drittens: Es gibt keine oder nur wenige Ausnahmen. Alle Kriterien sind hier erfüllt. Konsequenterweise müssen der betroffenen Person dann alle Verfahrensrechte zustehen, die mit einer Inhaftierung einhergehen. Insbesondere darf die Anordnung nur von einer Richterin oder einem Richter getroffen werden. Das hat das Bundesverfassungsgericht jüngst betont. Die Ermächtigungsgrundlage muss verhältnismäßig sein. Auch das ist hier nicht der Fall.

Das bringt mich zum zweiten Punkt: Die Tatbestände der Freiheitsbeschränkungen sind unverhältnismäßig weit. Zum Beispiel wird bei Personen in Sekundärmigrationseinrichtungen widerleglich Fluchtgefahr vermutet, ohne dass tatsächliche Anhaltspunkte im Einzelfall bestehen müssen. Die Vermutung können sie nur widerlegen, wenn aufgrund ihrer sozialen Bindungen ausgeschlossen ist, dass sie sich dem Verfahren entziehen. Das ist für Personen in Einrichtungen, die sie nicht verlassen dürfen, kaum möglich. Das führt zu einem gewissen Automatismus. Eine Person wird in einer Sekundärmigrationseinrichtung untergebracht. Die Fluchtgefahr wird vermutet. Die Freiheitsbeschränkung wird angeordnet, ohne dass die Person etwas dagegen tun kann. Das ist unverhältnismäßig.

Ein dritter Punkt: Die Ausnahmen von der Freiheitsbeschränkung sind zu eng gefasst. Es fehlen unter anderem Ausnahmebestimmungen für Arztbesuche oder Termine mit Anwält*innen. Wenn für solche Termine jedes Mal eine Einzelausnahme beantragt werden muss, hindert das nicht nur die Wahrung der Rechte auf Gesundheit und den Zugang zur Rechtsberatung, sondern ist auch schlicht unpraktikabel. Vielen Dank.



Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich bitte Herrn Prof. Dr. Constantin Hruschka um seine Stellungnahme.

SV Prof. Dr. Constantin Hruschka (EH Freiburg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete und auch an alle Besucher, vielen Dank für die Einladung hierher. Ich möchte auf fünf Punkte eingehen. Das Erste ist das, was wir schon gehört haben. Die Art und Weise, wie der Gesetzentwurf gemacht ist, führt dazu, dass er unlesbar ist. Wir müssen das europäische Recht als Verordnungen anwenden. Gleichzeitig haben wir in den Verordnungen und vor allem in der Aufnahmerichtlinie ganz viele Bestimmungen, die umgesetzt werden müssen. Das heißt, wir bekommen eine Art Rumpfgesetz im Asylgesetz, dann ein paar Ergänzungen im Aufenthaltsgesetz, und das Asylbewerberleistungsgesetz wird nicht – sagen wir – „lesbarer“ durch die Reform. Wir laufen auf eine Phase zu, die die Rechtsanwendung auf allen Ebenen sehr kompliziert macht. Das betrifft Behörden, Gerichte, die rechtliche Unterstützung der betroffenen Personen und die betroffenen Personen selbst. Es ist sehr schwer zu verstehen. Man kann sagen, es wird zu einer Verlangsamung der Verfahren und zu einer Art vorprogrammiertes Chaos kommen, jedenfalls in der ersten Umsetzungsphase.

Deswegen empfehle ich, auf Artikel 1 des GEAS-Anpassungsgesetz – die vorgezogene Umsetzung – zu verzichten, weil dieser nur noch für eine sehr kurze Phase gelten würde. Wenn etwas kommt, was wieder geändert wird, wird es dazu führen, dass die Behörden sich weniger auskennen als bisher. Dann ist dort besonderer Anpassungsbedarf gegeben, wo es um Garantien für vulnerable Personen, insbesondere für Kinder und um die Frage, wie die vorläufige Vulnerabilitätsprüfung im Screening aufgestellt wird, geht. Am Anfang des Verfahrens haben wir Regelungen, die unklar sind. Wenn am Anfang die Zuständigkeiten unklar sind, wird das Verfahren nicht gut laufen, weil von Anfang an Chaos drin ist. Das sieht man beim Screening, weil sowohl eine Bestimmung zur Sicherheitsfeststellung als auch eine Bestimmung zur vorläufigen Vulnerabilitätsprüfung vorliegen. Beides könnte man ohne Probleme zur Klarstellung auch ins Aufenthaltsgesetz integrieren. Dazu habe ich in meinem Gutachten Vorschläge gemacht. Wir haben daneben ein Missverständnis bei den Vorschriften zur Rechtsauskunft, Rechtsberatung und

Rechtsvertretung. Das ist eine neutrale, behördensouveräne Sache, die dort vorgesehen ist. Wenn die Rechtsauskunft vom BAMF gemacht werden würde, dann müsste das BAMF gegen sich selbst beraten, wenn Sie zum Beispiel in Artikel 12 Asylverfahrensverordnung hineinschauen, der eine Beratung zu einem Weitergang des Verfahrens vorsieht. Ich glaube außerdem, dass wir beim Screening, bei den Regelungen zu den Freiheitsbeschränkungen und insbesondere beim Leistungsausschluss gut beraten wären, das im Lichte der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung und der Rechtsprechung des EuGH anzuschauen und entsprechend zu ändern.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Hruschka. Ich darf Herrn Prof. Dr. Hansjörg Huber um seine Stellungnahme bitten.

SV Prof. Dr. iur. Hansjörg Huber M.A. (HS Zittau/Görlitz): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrte Zuhörer und Zuhörerinnen, ich muss gleich einen Satz über die Freiheitsbeschränkungen verlieren. Eine Ausreise ist aus den Freiheitsbeschränkungen sehr wohl möglich, nur nicht in Richtung Europäische Union, sondern in alle Drittländer. Da ist die Ausreise möglich.

Lassen Sie mich auf einen Punkt eingehen, der mir am wichtigsten scheint, die Fiktion der Nichteinreise und die Transitzonen. Entscheidende Erwartungen setzt GEAS in die Fiktion der Nichteinreise. Dies bedeutet, dass sich eine Person zwar physisch auf dem Hoheitsgebiet der Union befindet, aber solange sie nicht eingereist ist, solange sie noch nicht die Grenzübergangsstelle passiert hat, gilt sie als nicht eingereist. Landläufig nennt man sowas Niemandsland, was es aber rechtlich gesehen nicht ist. Die Fiktion besagt daher, dass die Person den Anreisestaat noch nicht verlassen hat und damit noch nicht ausgereist ist. Problematisch wird es, wenn der Anreisestaat eine Rückkehr verweigert. Diese Regelung gibt den Außenstaaten der Europäischen Union die Möglichkeit, erst bei Anerkennung der Schutzbedürftigkeit die echte Einreise zu gestatten. Vor dieser echten Einreise hält sich der Antragsteller in außengrenznahen Einrichtungen auf, aus denen eine Reisemöglichkeit nur im Verlassen des EU-Gebietes möglich ist. Dadurch soll die unkontrollierte Weiterreise mit Aussuchen des gewünschten Asyllandes sowie Sekundärmigration



in Form mehrfach Beantragung von Asyl ausgeschlossen werden. Hinter dieser Fiktion der Nichteinreise steht die sogenannte angemähte Rechtsposition oder Vorwegnahme der Hauptsache. In beiden Fällen hat der Antragsteller schon vor Abschluss des Verwaltungs- oder Klageverfahrens sein Ziel erreicht, nämlich den Aufenthalt in der EU. Um dies angeblich zukünftig unmöglich zu machen, gibt es diese Fiktion der Nichteinreise. Das deutsche Recht kennt in § 13 Absatz 2 Satz 1 Aufenthaltsgesetz auch die Fiktion der Nichteinreise. Trotz dieser eindeutigen gesetzlichen Vorgabe haben deutsche Verwaltungsgerichte die Anwendung von § 13 Aufenthaltsgesetz und damit die Fiktion der Nichteinreise an deutschen Grenzen – aus meiner Sicht contra legem – abgelehnt. Die Möglichkeit einer Überstellung an den zuständigen Dublin-3-Staat blieb ungenutzt. Für die in Außen- grenznähe Untergebrachten sieht GEAS eine extreme Verwaltungsbeschleunigung vor, die aus meiner Sicht nicht eingehalten werden kann. Sie haben zwölf Wochen Zeit, um das Verfahren mit Klage abzuschließen. Wenn Sie die Zeiten deutscher Verwaltungsgerichte zugrunde legen, ist das ausgeschlossen. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Huber. Nun bitte ich Herrn Killmer um seine Stellungnahme. Er ist uns per Videokonferenz zugeschaltet.

SV Johann Friedrich Killmer (DST): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den vorliegenden Gesetzentwürfen. Der Deutsche Städtetag begrüßt die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und den Versuch, verbindliche und solidarische Strukturen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik zu schaffen. Die Städte sind mit der Unterbringung, Versorgung und Integration von Menschen, die bei uns Schutz suchen, stark gefordert. Was auf europäischer Ebene entschieden wird und jetzt in nationales Recht übersetzt wird, hat direkte Auswirkungen in unseren Rathäusern, Schulen, Kitas, Wohnquartieren.

Wir sehen daher zwei zentrale Forderungen an das GEAS. Es muss rechtlich verlässlich und praktisch umsetzbar sein. Nur wenn die Regeln fair, klar und vollziehbar sind, können Städte ihren Aufgaben nachkommen, ohne überfordert zu werden. Die Ausländerbehörden sind derzeit stark belastet. GEAS darf daher nicht dazu führen, dass durch

mehr Bürokratie umständliche Abfragen und unklare Vorgaben die Arbeitsbelastung in den Behörden weiter steigt. Leider sehen wir derzeit diese Gefahr als gegeben an. Als ein Beispiel dafür kann die Feststellung der Aufnahmekapazität der Mitgliedstaaten gesehen werden. Der vorliegende Gesetzentwurf stellt dabei richtigerweise fest, dass die Daten hierfür nur in den Ländern und Kommunen vorliegen, nicht jedoch beim Bund. Abfragen an die Ausländerbehörden müssen daher so bürokratiearm und einfach wie möglich gestaltet werden. Nur so kann die Arbeitsfähigkeit der Ausländerbehörden weiter aufrechterhalten werden.

Ein weiterer Aspekt, den ich betonen möchte, ist der Umgang mit der Beschränkung der Bewegungsfreiheit und der Asylverfahrenshaft. Hierbei ist aus Sicht des Deutschen Städtetages eine de facto Inhaftierung durch ein Verbot des Verlassens der Unterkunft zu vermeiden. Zudem ist bei jeglicher Form der Asylverfahrenshaft darauf zu achten, dass sowohl dauerhafte Inhaftierungen beispielsweise zu sehr langwierigen Identitätsfeststellungen zu vermeiden sind. Außerdem muss minderjährige Personen jederzeit der Zugang zur Bildung ermöglicht werden. Wir fordern hierbei rechtsstaatliche und die Menschenwürde beachtende Verfahren, gerade an den Außengrenzen. Der Deutsche Städtetag plädiert daher für ein GEAS, das nicht nur Ordnung schafft, sondern auch Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten, dem Bund, Ländern und Kommunen teilt. Es bietet die Chance, bei richtiger Umsetzung zu einem für alle besseren Asylsystem zu gelangen. Dies kann nur unter Berücksichtigung der genannten Belange der Städte geschehen. Der Deutsche Städtetag stimmt dem vorliegenden Gesetzentwurf unter Beachtung der genannten Aspekte zu. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Killmer. Ich bitte nun Herrn Dr. Hans-Eckhard Sommer um seine Stellungnahme.

SV Dr. Hans-Eckhard Sommer (BAMF): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Das GEAS ist ein hochkomplexes Gesetzeswerk aus zehn Verordnungen und einer Richtlinie, die den Normbestand deutlich erhöht, das heute aber nicht zur Diskussion steht. Denn das ist europäisches Recht, bereits von den maßgeblichen Organen der Europäischen Union verabschiedet und wird im Juni 2026 in Kraft treten.



Unsere Themen sind zwei Gesetzentwürfe, die dieses Werk in deutsches Recht umsetzen sollen, soweit das erforderlich ist. Verordnungen gelten unmittelbar und zwingend. Sie sind, wenn ich das so sagen darf, nur Beiwerk zu diesem Gesetzeswerk der Europäischen Union. Ich möchte dem BMI und den Kollegen aus der Abteilung M dafür meine Anerkennung zollen. Das ist eine große Leistung gewesen, was in diesem Umsetzungsgesetz gemacht wurde. Das ist ein gesetzestehnisch schwieriges Unterfangen gewesen. Man darf europäisches Recht nicht wiederholen, man muss sehr aufpassen, dass keine identischen Regelungen drinstehen. Die notwendigen Umsetzungsvorschriften mussten enthalten sein. Das Ergebnis ist ein Torso, das wurde gerade kritisiert. Ein einheitlicher Gesetzestext ist uns verloren gegangen. Stattdessen muss man künftig dieses Konvolut von Verordnungen und den deutschen Gesetzestext zusammenlesen. Das macht die Gesetzesanwendung schwierig und hochkomplex. Wir müssen uns ihr stellen. Die Umsetzung ist eine große Herausforderung und auch für meine Behörde eine sehr große Kraftanstrengung – IT neu stricken, Dienstanweisungen neu machen, Schulungen machen, neue Verfahren einüben, da steckt viel dahinter. Ich habe gewisse Zweifel, ob alle Mitgliedstaaten das schaffen können und wollen. Der Erfolg hängt davon ab, ob alle wirklich mitmachen.

Ich begrüße, dass das BMI versucht hat, im Wesentlichen eine 1-zu-1-Umsetzung zu machen. Ich begrüße auch, dass das BMI an der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Wesentlichen festhält, so wie es sich unter dem alten GEAS – wir haben ja schon ein GEAS gehabt – eigentlich gut eingespielt hat. Wir, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Länder, sind in den Aufnahmeeinrichtungen ein eingespieltes Team und haben eine bewährte Zusammenarbeit. Ich habe daher kein Verständnis, wenn Länder hingehen und diese GEAS-Reform zum Anlass nehmen wollen, Zuständigkeiten auf den Bund zu schieben. Das sage ich als ehemaliger Landesbeamter.

Drei Punkte wollte ich ansprechen, wo die Umsetzung nicht ganz gelungen ist. Dort besteht weiter überflüssiger bürokratischer Aufwand. Zum einen wurde die Chance vertan, dass wir unser Asylgrundrecht in das GEAS aufgehen lassen. Es soll weiterhin gesondert zuerkannt werden, obwohl es

durch das GEAS vollinhaltlich umgesetzt wird. Das GEAS ist ein abgeschlossenes und über das Asylgrundrecht hinausgehendes System asylrechtlichen Schutzes. Der zweite Punkt, wir haben künftig unterschiedliche Kataloge sicherer Herkunftsstaaten. Das ist ein Riesenproblem für die Rechtsanwendung, das sollte unbedingt verhindert werden. Wie bereits angesprochen, der letzte Punkt: Ich plädiere dringend dafür, dieses „Frontloading“ im Artikel 1 nicht vorzunehmen. Das war sinnvoll vor eineinhalb Jahren, als dieser Gesetzentwurf entstanden ist. Das erschwert die Umsetzung. Dabei will ich es bewenden lassen.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Sommer. Ich bitte Herrn Prof. Dr. Daniel Thym um seine Stellungnahme.

SV Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (Universität Konstanz): Danke, dass Sie mir zuhören. Vorab vier kurze Gedanken zur Umsetzung. Erstens haben die Gerichte die staatliche Handlungsfreiheit häppchenweise eingeschränkt. Aufgehoben ist sie aber nicht. Der Straßburger Menschenrechtsgerichtshof anerkennt ausdrücklich, dass auch Familien mit Kindern ausnahmsweise in Haft genommen werden dürfen. Der Entwurf des Asylgesetzes ist also menschenrechtskonform. Zweitens ist nicht jede Einschränkung der Bewegungsfreiheit eine Haft. So verneint das Bundesverfassungsgericht eine Haft im Flughafenverfahren explizit, weil die Betroffenen ausreisen könnten. Dasselbe prüft der Straßburger EGMR anhand mehrerer Kriterien. Hiernach können selbst Grenzverfahren für sechs, acht oder zwölf Wochen keine Haft im juristischen Sinn darstellen. Praktisch ist das wichtig, weil eine Haft im juristischen Sinn immer eine einzelfallbezogene Verhältnismäßigkeit verlangt und aufgrund eines deutschen Sonderwegs nur von Gerichten angeordnet werden kann. Haft im Migrationskontext gibt es hierzulande derzeit seltener als vor 20 Jahren. Das wird auch künftig so bleiben. Wer vor Masseninhärtungen warnt, ignoriert die hohen juristischen Hürden und den fehlenden Willen vieler Bundesländer, restriktive Bundesgesetze tatsächlich umzusetzen. Ohnehin nährt der Fokus auf die Haft einen falschen Eindruck. Es gibt Härten in dem Gesetzentwurf, aber mindestens ebenso viel Humanität. Die EU-Regeln umfassen großzügige Schutzstandards für vulnerable Gruppen, ausfeilte Verfahrensgarantien und unzählige Ausnahmen, die alle über die Menschenrechte hinausgehen. Das



war der Grund, warum alle drei Parteien der Ampelkoalition das Gesamtpaket mittrugen. Drittens unterscheiden sich Dublin-Zentren von Grenzverfahren. Ganztägige Verlassensverbote setzen voraus, dass wir die Rechtsprechung zur Ausreisemöglichkeit auf die Sekundärmigration übertragen können. Niemand kann garantieren, dass die Gerichte dies so sehen werden. Falsch ist jedoch die Behauptung, dass ganztägige Aufenthaltspflichten eindeutig und immer eine Haft begründeten, weil es ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Freiheitsbeschränkungen während der COVID-19-Pandemie gibt, was sich allerdings nicht zu der Frage geäußert hat, welche Rolle die freiwillige Ausreiseoption spielt. Ein juristischer Knackpunkt wird insofern sein, ob die Information stimmt, dass die Kommission in Kürze, wohl diese Woche, eine Durchführungsverordnung annehmen wird, deren Artikel 24 die freiwillige Rückkehr bei Dublin-Fällen explizit regelt. Dann steigen die Chancen, dass ganztägige Verlassensverbote rechtlich möglich sind. Viertens und letztens stützte eine solche freiwillige Ausreiseoption im Dublin-Kontext das juristische Argument, dass die Leistungsausschlüsse im Asylbewerberleistungsgesetz mit den Menschenrechten vereinbar sind. Danke für die Aufmerksamkeit.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Thym. Herr Dr. Wittmann, Ihre Stellungnahme, bitte.

SV Dr. Philipp Wittmann (VGH Baden-Württemberg): Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, die nationale Umsetzung des GEAS ist unionsrechtlich alternativlos und sollte im Interesse einer effektiven Vorbereitung seiner Anwendung zeitnah in Angriff genommen werden. Der Entwurf wird den Anforderungen dabei gut gerecht, sollte in einer Vielzahl von Details, die ich hier nicht ausbreiten will, allerdings verbessert werden. Hier würde ich auf mein schriftliches Gutachten verweisen.

An dieser Stelle nur zwei allgemeinere Hinweise: In der politischen Diskussion über die Umsetzung der Reform war wiederholt von einer 1-zu-1-Umsetzung, ohne unnötige Verkomplizierungen, die Rede. Diesem Anspruch wird der Gesetzentwurf nicht vollständig gerecht. Herr Prof. Dr. Hruschka und Herr Dr. Sommer haben dabei jeweils angeregt, auf den Prozess des „Frontloading“ zu verzichten. Ich will das politisch nicht bewerten, das ist nicht

meine Aufgabe als juristischer Sachverständiger. Aber ich kann verstehen, dass wiederholte Änderungen von ohnehin komplizierten Normen in sehr kurzen Zeiträumen die Anwendungspraxis enorm erschweren und wenig Gewinne mit sich bringen, weil sich die Rechtslage erst mit einer gewissen Verzögerung herauskristallisiert. In anderen Bereichen weicht der Gesetzgeber von der 1-zu-1-Umsetzung ab, bzw. hätte weite Spielräume. Hier rede ich vom Themenkreis der Beschränkung der Bewegungsfreiheit in Aufnahmeeinrichtungen. Diese sind europarechtlich vorgesehen, also zulässig, allerdings nicht oder allenfalls im Grenzverfahren verpflichtend vorgeschrieben. Das heißt, der Gesetzgeber hat weite Spielräume. Diese setzt der Gesetzentwurf in sehr weitem Umfang um. Denn die vorgeschlagenen § 68 ff. ermöglichen es, praktisch 90 Prozent oder vielleicht sogar 99 Prozent der Asylbewerber, das heißt mehrere 100.000 Personen jährlich, potenziell in ihrer Freiheit, in entsprechenden Aufnahmeeinrichtungen zu beschränken, sei es zur Nachtzeit oder gegebenenfalls ganztägig. Damit ist nicht gesagt, dass mit Inkrafttreten der Neuregelungen sämtliche Asylbewerber in Lagern verschwinden, da das Einrichtungsermessen und auch die Handhabung der Regelungen jeweils den Ländern obliegt. Der Gesetzentwurf kann das aber auch nicht ausschließen. Ebenso wenig trifft der Gesetzentwurf eine Aussage dazu, ob die Einrichtungen einer großzügigen Parklandschaft mit sinnvoller Freizeitgestaltungsmöglichkeit oder einem Lager hinter Stacheldraht entsprechen. Auch das lässt sich von hier aus nicht beurteilen. Das erschwert die rechtliche Bewertung unter den Gesichtspunkten der Freiheitsentziehung und Freiheitsbeschränkung in Normen, wenn wir nicht wissen, worüber wir reden: Der Gesetzentwurf ermöglicht theoretisch beides. Besonders problematisch ist die Regelung zur vermuteten Fluchtgefahr im Gesetzentwurf bei Sekundärmigration. Darauf will ich aus Zeitgründen nicht im Detail eingehen. Ich hatte das schriftlich ausgeführt. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank, meine Damen und Herren. Wir haben damit alle Sachverständigen gehört. Von allen liegen schriftliche Stellungnahmen vor. Wir können jetzt in eine erste Fragerunde starten. Die CDU/CSU-Fraktion hat das Fragerecht. Herr Kollege Seif, bitte schön.



Abg. Detlef Seif (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Dr. Sommer hat vorhin das BMI gelobt und Anerkennung gezollt. Ich tue dasselbe für die Sachverständigen, weil sie sich durch diese sehr umfangreiche und sehr komplizierte Materie arbeiten mussten. Ich glaube, wir alle haben das Gefühl, wir haben immer noch nicht alles erfasst, was in diesen Konvoluten steht.

Ich habe zwei konkrete Fragen. Einmal an Prof. Dr. Thym zum Stichwort Asylverfahrenschaft. In § 69 des Gesetzentwurfs sind erhebliche Abweichungen von den Möglichkeiten gegeben, die uns die Europäische Union gibt. Nämlich in Artikel 10 der Aufenthaltsrichtlinie 2024/1346 gibt es verschiedene Möglichkeiten, jemanden in Haft zu nehmen, zum Beispiel um seine Identität oder Staatsangehörigkeit festzustellen oder zu überprüfen. Der Gesetzentwurf hat daraus gemacht, dass die Identitäten nicht aus Gründen festgestellt werden können, die er zu vertreten hat und wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er sich entziehen wird. Man geht damit also deutlich darüber hinaus.

Zweitens: Die Aufnahmerichtlinie sieht die Möglichkeit, zur Beweismittelsicherung eine Inhaftierung vorzunehmen. Darauf ist verzichtet worden. Dann gibt es die Möglichkeit einer Inhaftierung, wenn von dem Ausländer eine Gefahr aus Gründen der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung, ausgeht. Diesbezüglich haben wir das restriktiv gehandhabt, denn es heißt jetzt im Gesetzentwurf, „wenn von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht“.

Es ist nun leider nur eine Frage geworden, an Sie Herr Thym: Wie bewerten Sie das Ganze unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit? Müssen wir das als nationaler Gesetzgeber machen oder können wir hier durchaus die Gründe ausweiten und auch diese Einschränkungen weglassen?

SV Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (Universität Konstanz): Wie lange habe ich jetzt?

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn (CDU/CSU):** Es war eine Frage, dann haben Sie zwei Minuten.

SV Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (Universität Konstanz): Erstens: Die Relevanz von diesen Haftvorschriften wird maßgeblich von der Vorfrage abhängen, wann wir eine Haft haben. Wenn wir mit

dem Bundesverfassungsgericht sagen, im Flughafenverfahren liegt nie Haft vor und auch in Sekundärmigrationszentren nicht, weil künftig eine Ausreiseoption besteht und das juristisch relevant ist, dann wird die Haft einen geringen Anwendungsbereich haben, weil man in vielen Fällen mit bloßen Freiheitsbeschränkungen „dahin kommt“. Das heißt, die ganzen Haftvorschriften sind eine vorsorgliche Gesetzgebung, falls die Gerichte heute, anders als vor 28 Jahren, als das Bundesverfassungsgericht sein wegweisendes Urteil zum Flughafenverfahren gesprochen hat, im Lichte auch der etwas anderen EGMR-Kriterien eine Haft annehmen sollten. Wie relevant die Haftregeln sind, hängt sehr von dieser juristischen Vorfrage ab. Das vorweggeschickt, um dem Eindruck entgegenzuwirken, dass massenweise Haft angeordnet wird. sind die Divergenzen so vorhanden, wie Sie sie in Ihrer Frage dargestellt haben. Ich würde dazu auf Seite 15 f. meiner Stellungnahme verweisen.

Was die Divergenzen zwischen den EU-Vorgaben und dem Gesetzentwurf anbelangt, ist alles so, wie Sie es in Ihrer Frage dargestellt haben. Ich würde für nähere Einzelheiten auf Seite 15 f. meiner Stellungnahme verweisen. Ich würde außerdem ergänzen, dass der Gesetzentwurf für das Flughafenverfahren eine in sich nicht schlüssige Regelung enthält, weil im Flughafenverfahren wegen der fehlenden Einreise ins Inland meistens keine Fluchtgefahr im Sinne eines Untertauchens in der Bundesrepublik Deutschland droht, genau diese Fluchtgefahr aber vorausgesetzt wird. Falls die Gerichte ein Grenzverfahren mit der Dauer von zwölf Wochen im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unter Umständen für eine Haft halten - anders als ich das selbst beurteilen würde - würde der zugrunde liegende Haftgrund in der Praxis leerlaufen, weil er zusätzlich ein Kriterium – nämlich die Fluchtgefahr - verlangt, das die Richtlinie aus gutem Grund nicht vorsieht, weil diese in dieser Konstellation nicht vorkommt.

Die Verhältnismäßigkeit muss in jedem Einzelfall zusätzlich geprüft werden. Sie hatten aber, wenn ich es richtig verstehe, nach Verhältnismäßigkeit des Vorschlags im politischen Sinne gefragt. Ich glaube, für die Bewertung ist der Umstand wichtig, dass es nicht ausreicht, dass ein Haftgrund vorliegt, damit automatisch eine Haft stattfinden kann. Statt dessen prüfen die Gerichte die Verhältnismäßigkeit



sehr streng und zusätzlich. Es ist ein deutscher Sonderweg, dass nur die Gerichte diese Überprüfung vornehmen, und wird in der Praxis streng gehandhabt.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Thym. Für die AfD-Fraktion fragt der Kollege Haug. Bitte schön.

Abg. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, Herr Vorsitzender. Danke schön an alle Sachverständigen für Ihr Erscheinen. Ich habe zwei Fragen an Prof. Dr. Huber zur Funktionalität des neuen GEAS-Systems. Erste Frage zu den Asylgrenzverfahren. Sie hatten die Zwölf-Wochen-Frist angesprochen. Nach Ablauf dieser Zwölf-Wochen-Frist, sagen uns die Regeln, ist eine Weiterreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates erlaubt. Deshalb meine Frage: Wie wahrscheinlich ist es, dass sowohl in Deutschland als auch in den sonstigen Grenzstaaten ein Verfahren, das besteht aus einem Verwaltungsverfahren, Herr Prof. Dr. Dietz hatte die Doppelprüfung angesprochen, das heißt, aus einer Zulässigkeitsprüfung und einer sich anschließenden Sachprüfung mit Anhörung, und ein verwaltungsgerichtliches Elverfahren erfolgt sein muss? Wie wahrscheinlich ist es, dass das in zwölf Wochen abgeschlossen werden kann? Das ist meine erste Frage.

Die zweite Frage wäre zum sich etwaig anschließenden Asylrückkehrgrenzverfahren – wie darf ich mir das bei Personen ohne Heimatpapiere oder bei Personen, bei denen eine Rücknahmebereitschaft nicht vorliegt, vorstellen? Danke schön.

SV Prof. Dr. iur. **Hansjörg Huber M.A.** (HS Zittau/Görlitz): Vielen Dank für die Fragen. Es ist schwierig zu beurteilen. Ich wohne unmittelbar an der Neiße und habe mit der polnischen Verwaltung darüber Kontakt, wie sie die Verfahren betreiben. In der Tat ist es so, dass das mit bundesdeutschen Einrichtungen vergleichbar ist. Diese Vergleichbarkeit führt dahin, dass man sehen muss, dass derzeit die Verfahren, die zum Beispiel vor polnischen Gerichten stattfinden – Polen ist ein Staat, der eine Außengrenze hat und auch in größerem Maße von GEAS betroffen sein wird – mindestens die Dauer haben, die man auch vom Bundesgebiet kennt. Deswegen kann ich mir nicht vorstellen, wie in der Praxis diese zwölf Wochenfrist eingehalten werden soll. Wenn Sie bedenken, dass politisch von Seiten des polnischen Staates geäußert worden ist, auch

ohne Opt-out-Regelung, also ohne die Möglichkeit, sich im Vorfeld von GEAS vorzubehalten, welche Regelungen im Innenverhältnis übernommen werden oder nicht, im Nachgang diese Opt-out-Regelung für sich in Anspruch nehmen zu können. Wenn dies geschieht, ist die Frage, ob überhaupt Verfahren wie, wann und in welchem Ausmaße an der Grenze stattfinden, völlig offen. Bei GEAS, soweit ich es überblicke, besteht die Möglichkeit, wenn sie die zwölf Wochen nicht einhalten können – und davon gehe ich eigentlich aus im Bereich der polnischen EU-Außengrenze –, dass dann weitergereist werden kann. Es stellt sich die Frage, wie die Bundesrepublik Deutschland darauf reagiert. Sie ist im Vergleich zu anderen europäischen Partnern sehr rechtstreu. Ich würde einen Vergleich zwischen anderen Staaten der Europäischen Union und der Bundesrepublik ziehen wollen. Die Bundesrepublik hat immer versucht, sich rechtstreu zu verhalten und hat sich damit einen Bereich eröffnet, der sie rechtlich und verwaltungstechnisch überfordert. Deswegen würde ich es so sehen, dass die GEAS keine Lösung bietet, sondern dazu führt, dass man ähnliche lange Verfahren oder eine Weiterreise von Antragstellern, die weiter ins europäische Gebiet fahren, hat. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Für die SPD-Fraktion fragt Herr Kollege Demir.

Abg. **Hakan Demir** (SPD): Auch von meiner Seite vielen Dank an das Innenministerium und an die weiteren Ministerien, die damit betraut waren, zum Beispiel das Justizministerium, Arbeitsministerium und so weiter. Vielen Dank für diese Arbeit, auch an die Fraktionsmitarbeitenden. Ich habe zwei Fragen an Herrn Dr. Wittmann.

Der eine Punkt, der jetzt hier diskutiert worden ist, weil man aufeinander zugehen sollte: Wir haben verschiedene Formulierungen zur Freiheitsbeschränkung, Freiheitsentziehung erhalten. Herr Prof. Dr. Thym und Herr Dr. Sommer sehen das beispielsweise ein bisschen anders. Ich habe ein Verfassungsgerichtsurteil, das sagt, dass psychisch vermittelter Zwang einem unmittelbar wirkenden physischen Zwang gleichkommen kann. Wenn die Person aus dem sekundären Migrationszentrum rauskommen kann, kann es trotzdem wie Zwang wirken. Können Sie darauf eingehen und auf die Kolleginnen und Kollegen, die verschiedene Argu-



mente in diesem Punkt hatten? Ich will nicht, dass das Karlsruhe später kassiert, was wir gemeinsam regeln werden.

Dann der Punkt zwei, auf den Sie nicht mehr eingehen konnten: In den sekundären Migrationszentren ist es so, dass es eine widerlegliche Fluchtgefahr geben soll. Können Sie das einordnen, weshalb Sie das schwieriger finden, vor allem mit Blick auf die Fluchtgefahrregelung in den anderen Einrichtungen? Danke.

SV Dr. Philipp Wittmann (VGH Baden-Württemberg): Vielen Dank. Zunächst zur Frage der Freiheitsentziehung und Freiheitsbeschränkung. Ich finde, Herr Prof. Dr. Thym hat das plausibel dargelegt: Es ist kompliziert, weil verschiedene Rechtsordnungen übereinander liegen. Für uns ist hier nur das Grundgesetz relevant, weil das Grundgesetz an die Freiheitsentziehung spezielle Verfahrensregelungen koppelt, unter anderem den Richtervorbehalt. Die Frage, wie die Freiheitsentziehung und Freiheitsbeschränkungen voneinander abzugrenzen sind, ist aber sehr schwer zu beantworten, weil Eingriffe in dieser Form, also hinsichtlich ihrer Quantität, so bislang nicht existieren. Wir wissen nicht, wie viele Leute von dieser Art Eingriff betroffen sein werden. Ich hatte versucht, das auszuführen. Wir können dem Gesetzentwurf nicht ansehen, was das für Maßnahmen sind. Es macht einen erheblichen Unterschied, ob ich jemandem sage, er darf sich auf einem Gelände, das so groß wie ein Berliner Stadtviertel ist, frei bewegen, darf da zwar nicht raus, darf aber Kontakte haben, telefonieren oder Ähnliches, oder ob man jemandem vorschreibt, sich auf einem Gelände, das so groß ist wie ein Fußballfeld, hinter Stacheldraht zu bewegen. Der Gesetzentwurf umfasst beides. Zu sagen, dass das alles Freiheitsentziehungen sind, ist glaube ich aber auch nicht richtig. Zu sagen, dass das alles nur Freiheitsbeschränkungen sind, ist glaube ich auch nicht richtig. Zu sagen, wo aber genau die Abgrenzung verläuft, tue ich mich schwer, zumal das Bundesverfassungsgericht vor einigen Tagen mehrere Entscheidungen zu Freiheitsentziehungen veröffentlicht hat, aber nur gesagt hat, die Abgrenzung hängt vom Einzelfall ab und muss – da ging es um eine konkrete gerichtliche Entscheidung – vom Gericht klar begründet werden. Das Verfassungsgericht sagt selbst nicht, wo die Linie läuft. Daher tue ich mich für eine Maßnahme, die wir noch nicht haben, schwer, eine

Abgrenzung zu vorzunehmen. Ich würde sagen, das Gesetz ermächtigt zu beidem; es fehlt aber der Richtervorbehalt für alles, was in Freiheitsentziehungen umschlägt. Sobald die Maßnahme so ausgestaltet wird, dass sie faktisch eine Freiheitsentziehung ist, geht das verfassungsrechtlich nicht mehr. Das würde nicht zur Verfassungswidrigkeit der Regelung führen, sondern dazu, dass diese Form der Ausgestaltung nicht gewählt werden darf. Ich kann Ihnen dazu nicht mehr sagen, weil es ein Kontinuum ist und manche Maßnahmen darunterfallen, manche Maßnahmen aber auch nicht. Das wird von der Ausgestaltung abhängen. Als letzter Hinweis: Das Bundesverfassungsgericht hat in diesen jüngsten Entscheidungen sehr deutlich gemacht, dass auch die bloße Freiheitsbeschränkung ein relevanter Grundrechtseingriff ist. Sie unterfällt nicht den strengen Verfahrensvoraussetzungen. Das hat Gründe. Aber es ist für die individuelle Lebensgestaltung ein erheblicher Eingriff, wenn ich jemanden über Monate und Jahre nicht herauslasse, egal, wo ich ihn nicht herauslasse. Das kann auch gerechtfertigt sein. Also zu sagen, das sei verfassungswidrig und so weiter, geht zu weit. Das kann jedoch trotzdem nicht leichtherzig angeordnet werden und ist ein Problem.

Ich komme zu der zweiten Frage. Wenn die Voraussetzung des Gesetzes „Fluchtgefahr“ ist und im nächsten Satz kommt, dass diese vermutet wird, dann ist das rechtlich normal und kann widerlegt werden. Die nächste Formulierung meint aber dann, dass das widerlegt werden kann, wenn der Betroffene glaubhaft macht, dass eine Flucht „ausgeschlossen“ ist. Wie mache ich Ihnen glaubhaft, dass ausgeschlossen ist, dass ich morgen meinen Nachbar töte? Das mache ich nicht. Es ist nicht ausgeschlossen. Es ist möglich. Ich habe es nicht vor. Aber der Maßstab ist hier der Nachweis oder die Glaubhaftmachung, dass ich es nicht tue – und das kann ich nicht. Dementsprechend wird auch der Ausländer ein Problem haben, zumal wenn die Fallgruppe, die für die Glaubhaftmachung eröffnet ist, die persönlichen Bindungen ans Bundesgebiet ist. Denn erstens, die meisten werden die nicht haben; es sind Flüchtlinge aus einem Drittstaat. Zweitens, bei denen, die diese Voraussetzungen erfüllen, stellt sich die Frage, ob der Betroffene nicht gerade aus dem Asylstaat der ersten Antragstellung geflohen ist oder hat sich entfernt, weil er in Deutschland Angehörige hat. Rechtfertigt das nicht gerade die Annahme, dass er sich einem



Überstellungsverfahren entziehen wird? Das heißt, der Betroffene ist in einer kafkaesken Situation. Wenn er zu persönlichen Bindungen vorträgt, kann es sein, dass das die Haftgründe verschärft. Damit kommt er nicht raus. Die Fluchtgefahr immer zu vermuten, scheint mir deshalb erstens keine praktikable Lösung zu sein und auf europarechtlicher Ebene, auf der der Haftgrund gefordert wird, auch nicht europarechtskonform zu sein.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Wittmann. Für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat das Fragerecht der Kollege Benner. Bitte schön.

Abg. Lukas Benner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich werde zwei Fragen an Frau Dr. Fischer-Uebler stellen. Meine erste Frage knüpft an die Debatte an, die wir gerade in dieser Runde haben, nämlich die Frage Freiheitsentziehung oder Freiheitsbeschränkung. Ein eigener Kommentar dazu: Ich finde die politische Frage ganz entscheidend. Ja, es ist rechtlich nicht 100 Prozent vorhersehbar, ob etwas verfassungswidrig ist oder nicht, ob die Ausreise wie anerkannt wird. Aber man sollte sich politisch fragen, ob man das Risiko in Kauf nehmen will, schwerste Grundrechtseingriffe, für die das Grundgesetz einen Richtervorbehalt vor sieht, hier ohne diesen Richtervorbehalt anzurufen. Meine erste Frage an Sie: Könnten Sie dazu ausführen, inwieweit Betroffene in diesen Sekundärmigrationszentren die Möglichkeit haben, Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen möglicherweise gegen diese Inhaftierung? Inwieweit wird den Menschen eine Möglichkeit gegeben, diese Frage, die hier als rechtlich kompliziert dargestellt wird, überprüfen zu lassen?

Meine zweite Frage wäre Folgende: Wir diskutieren gerade ein sehr komplexes Regelwerk und die Debatte ist für Außenstehende, die sich damit nicht beschäftigen, noch viel komplexer. Deswegen würde ich Sie fragen, ob Sie runterbrechen können, was das bedeutet. Am Ende kommen Menschen hier her. Hier kommt möglicherweise der homosexuelle Tunesier über Italien nach Deutschland oder die alleinerziehende Mutter aus Somalia mit ihrem Kind über Griechenland nach Deutschland. Könnten Sie erklären, was es für Menschen bedeutet, die nach Deutschland kommen, damit verständlich ist, worüber wir im Konkreten diskutieren bei der Frage, was es dann bedeutet? Vielen Dank.

SVe **Dr. Annika Fischer-Uebler** (DIMR): Vielen Dank. Zur Möglichkeit, wenn eine solche Freiheitsbeschränkung oder gar eine Inhaftierung angeordnet wird, Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen: Ich stelle mir vor, dass das im Einzelfall für den Betroffenen sehr schwierig sein könnte. Wenn ich mir vorstelle, dass jemand in einem sogenannten Sekundärmigrationszentrum untergebracht ist dort einer Freiheitsbeschränkung unterliegt, die auch tagsüber angeordnet ist, dann müsste die Person, um Rechtsberatung oder anwaltliche Vertretung in Anspruch zu nehmen, um dort jemanden aufzusuchen, eine Einzelfallerlaubnis von der zuständigen Behörde beantragen und erhalten. Es ist keine gesetzliche Ausnahme für die Termine mit Anwält*innen vorgesehen. Das hatte ich auch in meinem Eingangsstatement gesagt. Darüber hinaus ist es für diejenigen, die in diesen Sekundärmigrationseinrichtungen untergebracht sind, wenn sie dann im Dublin-Verfahren sind – ich nenne es jetzt Dublin-Verfahren, es wird dann aber nicht mehr Dublin-Verfahren heißen – und dieses abgeschlossen ist, dürfen sie nur noch eine solche Verlassenserlaubnis erhalten, aus – die Formulierung ist ungefähr „dringend gebotene zwingende sittliche Gründe“, wo sich die Frage stellt, ob es der Person im Einzelfall gelingen wird, Rechtsberatung oder rechtliche Vertretung in Anspruch zu nehmen, wenn sie sich gegen eine solche Anordnung zur Wehr setzen möchte. Im Übrigen sieht die Aufnahmerichtlinie für die Inhaftnahme, die auch im Umsetzungsgesetz als solche bezeichnet ist, eine Überprüfung von Amts wegen durch eine Justizbehörde vor, die, soweit für mich ersichtlich, aber im Umsetzungsgesetz nicht vorgesehen ist, also insoweit die Aufnahmerichtlinie nicht ausreichend umsetzt.

Zu Ihrer zweiten Frage, um zu skizzieren, wie es einer einzelnen Person ergeht, wenn sie unter diesem Regelungsregime in Deutschland ankommt. Es wurde schon viel über die Sekundärmigrationszentren gesprochen. Sie hatten angesprochen, eine Person, die zum Beispiel über Italien einreist, die würde mit hoher Wahrscheinlichkeit in ein solches Zentrum verteilt. Dort würde dann die Fluchtgefahr unterstellt, was dann vermutlich mit großer Wahrscheinlichkeit zur Anordnung einer solchen Freiheitsbeschränkung führt. Diese Vermutung, das hatten wir auch, wie Herr Kollege Dr. Wittmann ausgeführt hat, ist kaum widerlegbar. Das führt dazu, dass für die Person jedenfalls eine Beschränkung zur Nachtzeit auferlegt wird und sie zwischen



22 Uhr und 6 Uhr diese Einrichtung nicht mehr verlassen kann. Nach Abschluss des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens kann die auch tagsüber angeordnet werden und die Erlaubnis zum Verlassen darf dann nur noch zur Wahrnehmung zwingend gebotener sittlicher Verpflichtungen erteilt werden. Das Ganze kann sich bis zu 24 Monate hinziehen. Es wird im Regelfall etwas kürzer sein, weil entweder Deutschland zuständig wird oder nach sechs Monaten eine Überstellung erfolgt. Allerdings muss man sagen, dass die Überstetlungsfrist auf drei Jahre verlängert werden kann, wenn die Person aus medizinischen Gründen nicht überstellt werden kann. Wenn eine Person zu krank ist, um in den für sie zuständigen Mitgliedstaat überstellt zu werden, verlängert sich die Überstetlungsfrist also auf drei Jahre und es kann passieren, dass diese Menschen bis zu 24 Monate in dieser Einrichtung unter Freiheitsbeschränkungen untergebracht werden. Das allein führt zu einer erheblichen psychischen Belastung. Dazu kommt die Belastung durch die Wartezeit. Sie hatten auch angesprochen, dass es möglicherweise um eine Person aus Tunesien geht. Wenn wir davon ausgehen, dass Tunesien, wie es im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, als sicherer Herkunftsstaat eingeordnet wird, dann führt das zu weiteren Verfahrensbeschränkungen für die konkrete Person. Sie würde, wenn Deutschland zuständig ist, im Asylverfahren in das beschleunigte Verfahren kommen. Das würde auch gelten, wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt. Dann ist dieser Person die Erwerbstätigkeit nicht gestattet. Der Asylantrag könnte als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden. Eine Klage dagegen hat keine automatische aufschiebende Wirkung und ein Antrag auf die Anordnung der aufschiebenden Wirkung müsste innerhalb von einer Woche gestellt werden. Die Entscheidung darüber soll im schriftlichen Verfahren ergehen und auch das Hauptsacheverfahren könnte im schriftlichen Verfahren ergehen, wenn die Person anwaltlich vertreten ist. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Das Fragerrecht steht bei der Fraktion Die Linke. Frau Kollegin Bünger, bitte.

Abg. **Clara Bünger** (Die Linke): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, vielen Dank an die Sachverständigen, es ist eine historische Sitzung, weil wir über die GEAS-Reform und die Umsetzung ins deutsche

Recht sprechen. Es handelt sich um die größte Asylrechtsverschärfung seit dem Asylkompromiss von 1993. Neben vielfach fachlicher Kritik müssen wir auch politisch Kritik äußern. Das ist schon vielfach aufgekommen. Schutzsuchende werden als Bedrohung angesehen, Personen, die man inhaftieren muss, weil sie ein Sicherheitsrisiko sind oder als ein solches dargestellt werden, das ist aus unserer Sicht sehr problematisch. Es handelt sich um Menschen, die Schutz suchen und keine Menschen, die irgendwelche Straftaten begangen haben. Man muss es immer wiederholen: Deutschland hat im Rahmen der Umsetzung der GEAS-Reform Ermessensspielraum und eine Möglichkeit auch weitere Vorschriften zu regeln, die weiter gelten, als sie jetzt restriktiv umgesetzt werden. Auch die Aufnahmerichtlinie in Artikel 4 sagt deutlich, dass man günstigere Regelungen treffen kann. Auch in den Erwägungsgründen wird das deutlich. Mitgliedstaaten könnten günstigere Regelungen treffen. Deutschland macht das aber nicht. Grundrechte scheinen mittlerweile in Deutschland nur noch ein Sonderweg zu sein. Man muss es so sagen. Das ist aus unserer Sicht sehr kritikwürdig, wenn Grundrechte wirklich keine Rolle mehr spielen.

Ich habe zwei Fragen an Frau Eckert. Sie erwähnten, dass die Migrationshaft bei Menschen mit Behinderungen gegen völkerrechtliche Gewährleistungen verstößt. Wie bewerten Sie das vor dem Hintergrund des Anpassungsgesetzes und den dort enthaltenen Haftformen? Sie sagten auch in Ihrer Stellungnahme und im Eingangsstatement, dass weitere Nachbesserungen bei der Bedarfsermittlung gebraucht werden. Was sollte der Gesetzgeber aus Ihrer Sicht konkret regeln? Danke.

SVe **Sophia Eckert, LL.M.** (Handicap International): Danke für die Fragen. Nach den geplanten neuen Haftregelungen können Schutzsuchende künftig bereits während des Screenings, weit über das bisherige Maß auch im Asylverfahren, inhaftiert werden, und zwar ohne jemals ein strafrechtlich relevantes Verbrechen begangen zu haben. Damit wird Migration zunehmend kriminalisiert. Flucht wird mit Verbrechen assoziiert und Geflüchtete erscheinen als Sicherheitsrisiko. Für viele Geflüchtete entsteht so ein Klima der permanenten Angst – besonders für Menschen mit Behinderungen und andere vulnerable Gruppen. Angesichts der Schutzgarantien der UN-Behindertenrechtskonvention steht fest: Diese Regelungen sind für Menschen mit



Behinderungen rechtswidrig und zwar explizit. Das hat der UN-BRK-Fachausschuss in Bezug auf GEAS klargemacht. Im GEAS-Anpassungsgesetz fehlt dahingehend ausreichender Schutz vor der Inhaftierung vulnerable Personen. Erstens ist eine angemessene Vulnerabilitätsprüfung unter Haftbedingungen niemals möglich. Dennoch soll sie nach § 70a Asylgesetz zulässig sein. Schutzbedarfe dürfen aber nicht erst festgestellt werden, wenn die Freiheit bereits entzogen ist. Die Prüfung muss ausnahmslos außerhalb von Haft erfolgen. Zweitens ist die vorgesehene Ausnahmeregelung bei ernsthafter Gesundheitsgefährdung völlig unzureichend. Schon heute werden Menschen mit körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen, Traumatisierungen und Suizidgefahr in Abschiebungshaft genommen, entgegen klaren völker- und verfassungsrechtlichen Verboten. Die im Gesetzentwurf enthaltenen Ausnahmeregelungen würden sie auch nicht mit Sicherheit vor einer Inhaftierung nach den neuen Hafttatbeständen bewahren. Menschen mit Behinderungen und andere vulnerable Gruppen müssen ausnahmslos von jeder Form migrationsbedingter Haft ausgenommen werden. Die Praxis zeigt, dass Haft in diesem Bereich strukturell mit Menschenrechtsverletzungen einhergeht. Deshalb ist vollständig auf die Einführung neuer Hafttatbestände zu verzichten. Die Umsetzung von Bewegungsbeschränkungen außerhalb des Asylgrenzverfahrens und der Regelungen zur Haft aus der Aufnahmerichtlinie ist auch nicht erforderlich oder gar zwingend. Beide Regelungen können ohne europarechtliche Bedenken aus den vorliegenden Gesetzentwürfen gestrichen werden. Also 68 ff. bis 70a.

Nun zur Frage zur Bedarfsidentifizierung. Ein einheitliches mehrstufiges System zur Bedarfsidentifizierung ist für eine gute Verwaltung unverzichtbar. Noch immer wissen Behörden oft nichts von offensichtlichen Behinderungen, etwa einer Querschnittslähmung, obwohl die Person längst registriert, untergebracht und im Asylverfahren ist. Menschen mit Behinderungen müssen ihre Bedarfe immer wieder erneut darlegen, um Unterstützung zu bekommen. Einheitliche Verfahren schaffen hier Abhilfe. Sie entlasten die Verwaltung, sie sorgen für Klarheit und verhindern teure Fehlentscheidungen.

Ich möchte vier zentrale Punkte für die Umsetzung hervorheben. Erstens: § 44 Asylgesetz muss eine

klare, verbindliche Regelung zur Identifizierung aller Aufnahmedarbebe enthalten. Die derzeitige Soll-Formulierung reicht nicht aus. Zweitens: Die Zuständigkeit für das erste Vulnerabilitätsscreening darf nicht bei der Polizei liegen. Ihre Aufgabe ist die Gefahrenabwehr, nicht die Feststellung besonderer Bedarfe. Drittens: Ein Rechtsbehelf gegen das Ergebnis der Vulnerabilitätsprüfung ist europarechtlich zwingend. Betroffene müssen eine fehlerhafte Nichtfeststellung anfechten können, da sie über zentrale Rechte entscheidet, etwa barrierefreie Unterbringung, Bewegungsfreiheit und Ausnahmen vom Asylgrenzverfahren. Viertens: Eine qualifizierte, von Behörden unabhängige Rechtsberatung ist für besonders Schutzbedürftige unverzichtbar, um über Vulnerabilitäten offen sprechen zu können und ihre Rechte frühzeitig geltend zu machen. Dem Schutzzweck der Aufnahmerichtlinie widerspricht es zudem, dass die Regelungen zur Vulnerabilitätsermittlung erst Mitte 2026 eingeführt werden, während das geänderte Flughafenverfahren als Pilotprojekt zu den Grenzverfahren vorgezogen wird. Die Vulnerabilitätsprüfung ist kein Annex. Sie ist zentraler Bestandteil der unionsrechtlich verbindlichen Aufnahmegarantien und wichtiger Schutz vor dem erweiterten Flughafenverfahren. Das eine geht nicht ohne das andere. Eine solche weitreichende Systemumstellung mit nur wenigen Monaten Geltungsdauer, wie die in Artikel 1 im GEAS-Anpassungsgesetz vorgesehene, widerspricht auch dem Grundsatz effizienter Verwaltung und bindet Ressourcen, die für die Umsetzung der GEAS-Vorgaben dringend gebraucht werden. Wir empfehlen daher die Streichung der vorgezogenen belastenden Maßnahmen aus diesem Artikel. Danke.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Wir haben nun die Gelegenheit zu einer zweiten Fragerunde. Wir beginnen wieder mit der CDU/CSU-Fraktion. Herr Kollege Seif, bitte.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Die erste Frage richtet sich wieder an Herrn Prof. Dr. Thym. Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme davon gesprochen, dass eine EMRK-Auslegungsdefinition oder -regel gefunden werden sollte. Das wäre eine langfristige Aufgabe der Politik. Können Sie uns erklären, inwieweit das zur drastischen Verbesserung, so Ihre Formulierung, im Bereich praktischer Asylpolitik führen würde und welche Voraussetzungen das sind?



Frage zwei geht an den Herrn Prof. Dr. Dietz. Sie hatten ausgeführt und darauf hingewiesen, dass § 61 Absatz 1 Asylgesetz neu die Möglichkeit schafft, bereits nach drei Monaten eine Beschäftigung auszuüben, unabhängig davon, ob die Identität geklärt ist oder nicht. Da hatten Sie einen Verbesserungsvorschlag gemacht. Sie hatten auf die weiteren Vorschriften in diesen Paragrafen hingewiesen. Meine Frage an Sie ist folgende: Wir haben in § 60a Duldung, wir haben auch Duldung light. Da geht es um Personen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen, insbesondere wenn sie aktiv über ihre Identität getäuscht haben. Ich habe Schwierigkeiten in der Interpretation, diese beiden Vorschriften in Einklang zu bringen. Sehen Sie es auch so, dass das in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten, insbesondere auch Auslegungsschwierigkeiten, führen würde?

SV Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (Universität Konstanz): Vielen Dank. Ich werde es anhand des Beispiels darlegen, über das wir gesprochen hatten, auch wenn es nicht das Beste ist, weil es um Freiheitsentziehung und -beschränkung geht, also um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff. Es wird häufig gesagt, die Einführung der Haft sei etwas völlig Neues. Formaljuristisch ist das richtig, weil die Entscheidung zugunsten des Flughafenverfahrens im deutschen Asylkompromiss vor 33 Jahren lautete: „Das Flughafenverfahren ist keine Haft, deswegen braucht es auch keine Anordnung.“ Das hat das Bundesverfassungsgericht explizit akzeptiert. Das war eine schlanke Regelung, die nicht erforderte, dass man ein zusätzliches Gericht zur Frage einschaltet, ob man die Person im Transitbereich des Flughafens festhalten kann oder nicht. Es gibt einige, die den EGMR oder auch das Bundesverfassungsgericht – ohne Auseinandersetzung mit der früheren Rechtsprechung – zur Frage, ob man das auf Sekundärmigrationszentren übertragen kann, so lesen, dass diese Regelung in Zukunft nicht mehr gelten soll. Die Folge wäre, dass man für jede Freiheitsentziehung eine konstitutive Richteranordnung bräuchte. So kann man das für viele Bereiche durchdeklinieren, wo teilweise der Gesetzgeber völlig unabhängig von den Grundrechten sehr komplizierte Verfahrensgestaltungen, Prüfobligationen und Ausnahmen vorsieht, die im Ergebnis dazu führen, dass die Anwendung der Gesetze aufgrund der großen Komplexität in der Praxis nicht mehr gelingt. Wenn man aus dieser komplizierten Vorgehensweise heraus will, muss

man erstens die Gesetze drastisch vereinfachen und zweitens sicherstellen, dass die Gerichte das akzeptieren. Das geht nur, wenn man in einigen Bereichen zur Auslegung der Grundrechte zurückkehrt, wie sie um das Jahr 2000 bestand. Eine Möglichkeit, so etwas zu erreichen, ist ein solches EMRK-Auslegungsprotokoll. Es steht schon in einer Fußnote: In wenigen Wochen können Sie das in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in einem ganzseitigen Essay nachlesen.

SV apl. Prof. Dr. Andreas Dietz (VG Augsburg): Danke schön für die Frage, Herr Seif. Ich halte den § 61 Asylgesetz in seiner Komplexität für überbordend. Er wird für die Ausländerbehörden kaum umsetzbar sein, zumal wir eine Parallelregelung im § 60a Aufenthaltsgesetz haben. Es geht um die Beschäftigung von Personen, die entweder im Asylverfahren sind – das gehört in den § 61 im Asylgesetz – oder von Geduldeten, die das Asylverfahren hinter sich haben – das gehört in den § 60a Aufenthaltsgesetz. Wir haben das Problem, dass wir im § 61 Satz 1 Asylgesetz bereits eine Regel haben, nach der der Ausländer für die Dauer der Pflicht in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, keine Erwerbstätigkeit ausüben darf. In Satz 2 gibt es dann die erste Ausnahme, nach der das abweichend davon nach drei Monaten nach der Registrierung nicht gilt. Wiederum im Satz 3 als Gegenausnahme soll die Erlaubnis in bestimmten Fällen nicht erteilt werden, und so geht es weiter. Diese Norm ist hyperkomplex. Es kommt im Satz 6 nach neuer Zählung die Regelung für die Geduldeten. Ich schlage vor, diese Sätze 6 fortfolgende ersatzlos zu streichen, die Regelung für die Geduldeten im § 60a Aufenthaltsgesetz beizubehalten und im Asylgesetz die Regelung für die Asylbewerber drinzulassen. Dann ist zu überlegen, ob man diese Begünstigung nach drei Monaten – das Unionsrecht verlangt das erst nach sechs Monaten – daran koppeln möchte, dass man sagt: „Wer hier früher arbeiten möchte, soll Deutschland früher etwas bringen“. Das könnte ein Identitätspapier sein – nicht zwingend ein Reisepass, aber zum Beispiel ein Personalausweis oder etwas Vergleichbares. Wenn er das vorlegt, könnte er früher arbeiten dürfen, wenn man das regeln wollte. Es ist eine Sache, die allein in der Entscheidungsgewalt des deutschen Gesetzgebers liegt, denn das verstößt nicht gegen Unionsrechte. Danke schön.



Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Für die AfD-Fraktion fragt erneut Herr Kollege Haug. Bitte schön.

Abg. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, Herr Vorsitzender. Ich habe eine Frage an Prof. Dr. Huber zu der Funktionalität des Grenzverfahrens, jetzt zum Rückkehrgrenzverfahren. Nehmen wir den Fall an, das normale Grenzverfahren ist in den entsprechenden Einrichtungen mit einer ablehnenden Entscheidung abgeschlossen – unbegründet. Dann würde sich das Rückkehrgrenzverfahren anschließen. Wie kann ich mir das in Fällen vorstellen, in denen keine Rücknahmebereitschaft des Herkunftslandes vorliegt oder in denen keine Papiere vorliegen? Wie wird das rein praktisch funktionieren? Danke schön.

SV Prof. Dr. iur. Hansjörg Huber M.A. (HS Zittau/Görlitz): Vielen Dank, Herr Abgeordneter, für die Frage. Ich verstehe es so, dass Sie mir Gelegenheit geben, über den Anspruch zu sprechen, den man mit Asyl verbindet. Wenn man ein subjektiv öffentliches Recht geltend macht, wendet man sich an die Behörde, stellt Anträge. Wenn diese Anträge positiv beschieden werden, wird man in dieses Recht eingesetzt, egal, was man beantragt. Der positive Bescheid, der am Schluss kommt, ist einer, der sich an den Antrag anschließt. Jetzt gibt es auch im Recht verschiedene Konstrukte wie die Vorwegnahme der Hauptsache. Ein anderes Konstrukt ist, dass man sagt, der Rechtsweg wird instrumentalisiert. Dies bedeutet, dass es in bestimmten Verfahren entgegen den üblichen Verfahren im Verwaltungsrecht die Möglichkeit gibt, dass das Ziel, das am Ende stehen sollte, am Anfang steht. Und dies ist bei der GEAS gegeben. Man lässt Leute auf EU-Gebiet einreisen und versucht im Nachgang durch diese Fiktion der Nichteinreise so zu tun, als ob sie ihr Antragsziel noch nicht bekommen hätten und als ob dieses Antragsziel in Zukunft noch gewährt werden könnte. Das ist halbherzig. Deswegen ist die GEAS-Reform keine echte Reform, weil richtigerweise müssten Asylverfahren von außerhalb des Gebiets der Europäischen Union beantragt werden. Wenn diese positiv beschieden werden, muss die Einreise erfolgen können. Wenn die Einreise vorher erfolgt, ist diese Fiktion eine halbherzige Möglichkeit, das ist böse formuliert, ein rechtlicher Taschenspielertrick, um die Vorwegnahme der Hauptsache nicht förmlich entstehen zu lassen. Andere Staaten sind ehrlicher. Lassen Sie es uns

mit anderen Staaten vergleichen, die Rechtsstaaten sind. Denken Sie an Australien. Das ist ein Rechtsstaat, der hat die Möglichkeit gehabt, Leute außerhalb des direkten Staatsgebiets auf den Christmas-Inseln unterzubringen. Nur, wenn Sie einen positiven Bescheid haben, dürfen Sie auf den Hauptkontinent weiterreisen. Dann haben Sie keine Vorwegnahme der Hauptsache. Dies ist üblich. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Für die SPD-Fraktion fragt erneut Herr Kollege Demir. Bitte schön.

Abg. **Hakan Demir** (SPD): Das Problem bei der Drittstaatregelung ist für Europa oder für Deutschland, dass man keinen Drittstaat findet, wo man die Verfahren, die Sie vorschlagen, umsetzen kann. Das ist ein großes Problem. Das aber nur als eine kleine Randbemerkung.

An Herrn Prof. Dr. Hruschka: Ich hätte eine Frage mit Blick auf die Asylverfahrenschaft und die Freiheitsbeschränkungen in den Sekundärmigrationszentren, aber auch in den anderen Einrichtungen. Können Sie das kinderrechtlich einordnen? Die zweite Frage, die sich da anschließt, lautet, was Ihre drei Vorschläge mit Blick darauf wären, das Kindeswohl stärker in diesem Gesetzentwurf zu etablieren. Danke schön.

SV Prof. Dr. Constantin Hruschka (EH Freiburg): Vielen Dank für die Fragen. Zur Asylverfahrenschaft, kinderrechtlich: Wir haben, wie der Kollege Prof. Dr. Thym gesagt hat, kein völkerrechtliches Verbot, Kinder zu inhaftieren. Gleichzeitig haben wir eine starke Bewegung getragen von vielen unterschiedlichen Organisationen, die sagen, Kinder sollten nie in Haft genommen werden. Wenn man es kinderrechtlich einordnet, wird man wahrscheinlich in den nächsten Auslegungsrunden des Kinderrechtsausschusses dazu kommen, dass eine Freiheitsentziehung im Asylverfahren für Kinder nicht rechtmäßig sein kann, weil ich eine immer stärkere Entwicklung zum Recht auf Entwicklung habe. Das heißt, eine Inhaftierung von Kindern verbietet mir im Grunde den Regelschulbesuch, auch wenn er ermöglicht werden soll. Wenn ich mir die zwei Dinge anschau, die geregelt sind, ist das eine, dass Kinder in Haft genommen werden sollen, wenn es ihrem Wohl dient. Das ist eine grundlegende Forderung der Bundespolizei, die sagt, wir müssen Kinder fürsorgerisch in Haft



nehmen können, damit wir sie vor dem Bösen dieser Welt beschützen. Ich denke, kinderrechtlich muss das anders zu lösen sein. Ich muss ein Kind nicht einsperren, um es vor anderen Personen zu schützen, die ihm etwas antun wollen. Das Zweite ist – da wird das Regelausnahmeverhältnis umgedreht – Kinder sollen inhaftiert werden können, wenn die Eltern inhaftiert werden können, weil es dem Kindeswohl dienen soll, wenn die Eltern inhaftiert sind, dass das Kind oder die Kinder mit inhaftiert werden. Es müsste andersrum sein. Man hat bei Familien, die mit den Kindern untertauchen selten Haftgründe. Sie müssen eine starke Support-Struktur haben, um da überhaupt hinzukommen. Diese Art der Haft ist unnötig. Sie ist mit Alternativen zur Haft, mit Meldeauflagen und Ähnlichem sehr gut zu lösen. Es gibt keinen Grund, Kinder in Haft zu nehmen und keine Notwendigkeit, das aus der Aufnahmerichtlinie umzusetzen. Deswegen denke ich, dass ein Verzicht für Deutschland als Land, das sich vor drei Jahren verpflichtet hat, Kinder nicht mehr in Abschiebungshaft zu nehmen, mit einer Erklärung, das nicht zu tun, angemessen wäre.

Zu drei Vorschlägen für das Kindeswohl im Gesetzentwurf: Das Wichtigste ist, dass wir eine ordentliche Regelung im Screening zur Frage, wie man diese vorläufige Vulnerabilitätsprüfung, die in Artikel 12 der Screening-Verordnung vorgesehen ist, umsetzt, brauchen. Wenn ich von Anfang an auf die Kinder schaue – nicht nur die Unbegleiteten, denn für die ist es nicht problematisch, die werden in Obhut genommen, sondern für die Begleiteten – dann könnte man das unter anderem in § 71 des Aufenthaltsgesetzes verankern. Eine andere Möglichkeit wäre eine Äußerungsmöglichkeit in § 82 des Aufenthaltsgesetzes machen, sodass quasi beigelehrt wird, dass es die Möglichkeit einer Vulnerabilitätsprüfung gibt. Der zweite Vorschlag war in der ersten Frage enthalten. Ich würde auf die Haft nach § 70 Absatz 3a verzichten. Das Dritte ist, dass wir die Regelungen so weit umsetzen, dass der Schulbesuch nach zwei Monaten möglich ist. Das ist für viele Bundesländer eine große Herausforderung. Das ist für Stadtstaaten wie Berlin kein so großes Problem. Das zeigt uns, wenn Kinder in die Schule gehen, werden ihre Rechte gewahrt, sie lernen die Sprache, sie können das Recht auf Entwicklung, das sie haben, ernst nehmen. Ich glaube, da muss man ansetzen, egal wie die Regelungen

sind. Da ist der Bund nicht vorrangig in der Pflicht, sondern man muss das mit den Ländern aushandeln.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fragt erneut Herr Kollege Benner. Bitte schön.

Abg. **Lukas Benner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. In der nächsten Runde gebe ich dann ab. Ich würde wieder zwei Fragen an Frau Dr. Fischer-Uebler stellen. Die erste Frage knüpft an das an, was Herr Prof. Dr. Hruschka gerade gesagt hat: Die Situation von Kindern, sehr exemplarisch für vulnerable Gruppen. Frau Eckert ist auf Menschen mit Behinderung eingegangen. Deswegen würde mich Ihre Perspektive zur Einhaltung des Rechtsschutzes für Kinder interessieren, sowohl mit Blick auf die Asylverfahrenschaft, aber auch mit Blick auf die De facto-Haft in den Dublin-Zentren. Wie bewerten Sie die Situation und vorgesehene oder nicht vorhandene Schutzmechanismen zum Wohl der Kinder?

Meine zweite Frage bezieht sich auf die Flughafenverfahren. Die EU-Richtlinie sieht vor, dass es einen Monitoring-Mechanismus gibt. Dieses Gesetz hat ein „Frontloading“ mit drin. Dazu haben wir kritische Stimmen gehört. Dieser Monitoring-Mechanismus fehlt aber gänzlich. Deswegen würde mich interessieren, wie Sie darauf blicken und welche Chancen ein von der EU vorgesehener Monitoring-Mechanismus in einem solchen Gesetz mit Blick auf die Einhaltung von Menschenrechten hätte. Vielen Dank.

SVe **Dr. Annika Fischer-Uebler** (DIMR): Vielen Dank. Zunächst zur spezifischen Situation von Kindern. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte dient die Inhaftierung von Kindern niemals dem Kindeswohl. Nach der UN-Kinderrechtskonvention ist das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen. Auch der EGMR hat betont, dass die extreme Vulnerabilität von Kindern Vorrang vor aufenthaltsrechtlichen Erwägungen haben muss. Kinder empfinden Haft als sehr viel intensiver als Erwachsene. Sie können eine vermeintlich kurze Inhaftierung als sehr viel länger wahrnehmen als Erwachsene und können so in migrationsbezogener Haft schwerwiegende Schäden erleiden. Also nochmal: Die Inhaftierung von Kindern dient nicht dem Kindeswohl und darf daher nicht fälschlicherweise, wie es in § 70a



Absatz 3 des Entwurfs passiert, zur Begründung einer Haft herangezogen werden. Zu den Dublin-Zentren ist zu sagen, dass der Regelschulbesuch für Kinder als Ausnahme von diesen Bewegungsbeschränkungen vorgesehen ist. Dazu spezifiziert die Gesetzesbegründung für Kinder in anderen Aufnahmeeinrichtungen, dass zum Schulbesuch auch außerschulische Aktivitäten gehören, die vielleicht mal eine Übernachtung beinhalten und so weiter. Das ist für Kinder in diesen Sekundärmigrationszentren nicht so ausgelegt, sollte aber unserer Sicht nach entsprechend angepasst werden, da die Kinder von Antragsteller*innen, die in Sekundärmigrationszentren untergebracht sind, mit Kindern, die in regulären Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind, gleich zu behandeln sind.

Zum Thema Monitoring-Mechanismus ist es aus unserer Sicht essenziell, dass es ein effektives Monitoring gibt für die Verfahren in Deutschland, aber gerade auch, weil hiervon eine Vorbildfunktion für andere Mitgliedstaaten ausgeht. Es dürfte auch im Interesse der Bundesregierung sein, dass die Verfahren effizient und im Einklang mit Unions- und internationalem Recht ablaufen. Dabei kann das Monitoring helfen, indem es Herausforderungen frühzeitig identifiziert und Empfehlungen für Verbesserungen ausspricht und im Dialog mit den zuständigen Behörden steht. Insoweit hat es auch eine präventive Funktion. Wichtig ist, dass der Monitoring-Mechanismus nach der EU-Verordnung unabhängig ist und durch die Mitgliedstaaten auskömmlich finanziert und mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet wird. Es ist wichtig, dass der Monitoring-Mechanismus alle Aufgaben, die in den Verordnungen vorgesehen sind, tatsächlich übertragen bekommt. Hierzu ist zu begrüßen, dass die Gesetzesbegründung ein Benenntnis zum Monitoring-Mechanismus vorsieht, indes fehlen entsprechende Absicherungen. Was die Unabhängigkeit angeht, benennt die Verordnung, weil diese Institutionen schon unabhängig sind, nationale Menschenrechtsinstitutionen und nationale Präventionsmechanismen gegen Folter als potenzielle Umsetzungsträger für dieses Monitoring. Das wären in Deutschland das Deutsche Institut für Menschenrechte und die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, die gern zur gemeinsamen Umsetzung für dieses Monitoring bereitstehen.

Sie hatten auch die Pilotverfahren angesprochen: Wenn Grenzverfahren vorgezogen werden sollen, um Erfahrungswerte zu sammeln, dann müssen auch entsprechende Schutzmechanismen, die später in den Grenzverfahren vorgesehen sind, vorgezogen werden, unabhängig davon, wie man das generelle Vorziehen dieser Grenzverfahren bewerten möchte. Jedenfalls aber müsste das Monitoring auch entsprechend vorgezogen werden. Das gilt auch für Ausnahmen von den Grenzverfahren für besonders vulnerable Schutzsuchende, deren besondere Bedürfnisse in diesen Grenzverfahrenseinrichtungen nicht erfüllt werden können sowie für unbegleitete Minderjährige, für die eine Ausnahme von den Grenzverfahren gilt. Diese wurden, so der Gesetzentwurf, nicht entsprechend mit vorgezogen. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Für die Linksfraktion fragt erneut Frau Kollegin Bünger.

Abg. **Clara Bünger** (Die Linke): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Wir haben viel über Haft gesprochen. Frau Dr. Fischer-Uebler hat richtigerweise gesagt, dass Haft niemals dem Wohl des Kindes dient. In dem Gesetzentwurf steckt viel Haft, das muss man klar sagen. Aus unserer Sicht hätte man das anders regeln können.

Ich habe zwei Fragen an Frau Eckert. Eine Frage ist zu den sekundären Migrationszentren und eine zum Asylbewerberleistungsgesetz. Zu den sekundären Migrationszentren wurde viel gesagt. Dort stehen die Fragen zur Freiheitsentziehung und Freiheitsbeschränkung im Zentrum. Im Eingangsstatement haben Sie angeschnitten, dass Sie das als Haft jedwede Beschränkung werten, wenn sie nicht nur nachts angeordnet werden. Können Sie begründen, warum das aus Ihrer Sicht so ist? Wie sieht es Ihrer Ansicht nach mit den Beschränkungen aus, die nur nachts gelten? Können Sie eine Unterscheidung aufmachen? Das wäre sehr hilfreich, weil wir auch intensiv darüber diskutiert haben.

Zum Asylbewerberleistungsgesetz haben Sie auch in Ihrem Eingangsstatement mehrere Vorschläge angerissen. Können Sie ausführlicher erläutern, was Sie genau damit meinen und welche Empfehlungen Sie an die Bundesregierung richten? Vielen Dank.



SVe Sophia Eckert, LL.M. (Handicap International): Danke für die Fragen. Wir stützen uns bei den ganztägigen Bewegungseinschränkungen und der Wertung als Haft, wie auch das BMI, das die Regelung geschrieben hat, auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Corona-Beschränkungen und kommen aber zu einer anderen Schlussfolgerung als das Bundesinnenministerium. Unserer Ansicht nach ist durch die Androhung von Haft ein psychischer Zwang gegeben, der körperlichem gleich kommt. Angesichts der Dauer und auch der von Frau Dr. Fischer-Uebler beschriebenen Eingriffsintensität ist die Bewegungsbeschränkung faktisch in alle Richtungen aufgehoben und somit Freiheitsentzug. Gerade für Menschen mit Traumata im Sinne einer Beeinträchtigung, Depression oder Folter- und Hafterfahrungen im Herkunftsland wird sie sich sicherlich wie Haft anfühlen. Die Bundesregierung nimmt mit diesen Regelungen billigend in Kauf, dass Retraumatisierungen und weitere Beeinträchtigungen entstehen, nur weil sich die Betroffenen im falschen europäischen Mitgliedsland aufhalten.

Bei nächtlichen Beschränkungen würde ich zustimmen, dass man nach der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung nicht sofort eine Freiheitsentziehung annehmen kann. Dennoch ist der Grundrechtseingriff erheblich, bei vulnerablen Gruppen wie Familien und Menschen mit Behinderungen auf jeden Fall unverhältnismäßig und daher abzulehnen, vor allem in Bezug auf den Schutzzweck der Aufnahmerichtlinie. Für Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden, sind sie nicht geeignet, um das zu Ziel der Maßnahme zu erreichen, nämlich die Fluchtgefahr zu verhindern. Denn Anhörungen und andere Termine im Asylverfahren finden nicht nachts statt und auch Fluchtgefahr besteht dann nicht, wenn das gegenwärtige Interesse der Person ist, das Schutzgesuch in Deutschland überprüfen zu lassen.

Ich appelliere daher eindringlich an Sie. Streichen Sie die Regelungen zu Bewegungsbeschränkungen und den Sekundärmigrationszentren. Sie sind rechtlich kaum bis nicht haltbar. Wenn schon derartige Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit bestehen, sollte man sie im Sinne der Grund- und Menschenrechte einfach nicht einführen. Menschenunwürdige Sonderzentren unter faktischen Haftbedingungen dürfen nicht die Zukunft der Flücht-

lingsaufnahme in Deutschland werden. Deswegen empfehlen wir die Streichung.

Zum Asylbewerberleistungsgesetz hatte ich einerseits über den Leistungsausschluss und andererseits über Grundleistungsbezug gesprochen. Erstens zum Leistungsausschluss: Die Rechtswidrigkeit dieser Regelung ist mittlerweile durch deutsche Gerichte unzählige Male und letzte Woche in einer Interimsentscheidung durch den UN-Sozialausschuss bestätigt. Weder die neue Formulierung zum Kriterium der tatsächlichen und rechtlichen Ausreisemöglichkeiten noch die neue AMM-VO und die neue Aufnahmerechtlinie ändern daran etwas. Im Gegenteil, sie bestätigen, dass staatlich herbeigeführte Obdachlosigkeit, Hunger und der Entzug von medizinischer Versorgung mit den dort festgelegten Mindeststandards nicht vereinbar sind. Nach einem Jahr vergeblicher rechtlicher Prüfung ist klar: Diese Regelung ist nicht haltbar, und so wird es auch bleiben. Es ist Zeit, den Leistungsausschluss nach § 1 Absatz 4 Asylbewerberleistungsgesetz, zumindest für die Dublin-Fälle, zu streichen und zur Rechtsstaatlichkeit in diesem Punkt zurückzukehren. Zweitens zum Grundleistungsbezug: Der UN-Behindertenrechtsausschuss hat klar gestellt, dass geflüchtete Menschen mit Behinderungen von Anfang an denselben Zugang zu Gesundheitsleistungen und zu Teilhabeleistungen haben müssen, wie andere. Auch die EU-Aufnahmerichtlinie verlangt bedarfsdeckende medizinische Versorgung, einschließlich explizit Rehabilitation, Psychotherapie und Hilfsmitteln. § 6 Asylbewerberleistungsgesetz muss daher von einer Kann- zu einer Ist-Regelung geändert werden, um Unterversorgung und Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Und die besonderen Bedarfe vulnerabler Gruppen, etwa von Menschen mit Behinderungen, müssen ausdrücklich als Fallgruppen im Grundleistungsbezug in § 6 Asylbewerberleistungsgesetz aufgenommen werden. Das schließt vor allem auch Teilhabeleistungen analog zur Eingliederungshilfe mit ein, die bei Menschen mit Behinderungen zum menschenwürdigen Existenzminimum gehören. Denn Menschen mit Behinderungen sind mehr als ihre medizinischen Bedarfe. Ihre Chancengleichheit, ihre Teilhabe und Autonomie sind Ziel der UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Kernidee. Deswegen gehört auch § 100 Absatz 2 SGB IX gestrichen, damit klar ist, Geflüchtete mit Behinderungen sind selbstverständlich nicht von Teilhabeleistungen ausgeschlossen. Danke.



Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Liebe Kolleginnen und Kollegen, wir haben Zeit für eine dritte Fragerunde. Wenn alle Frage- und Antwortzeiten ausgeschöpft werden, sind das 30 Minuten. Deswegen appelliere ich an die Abgeordneten und die Sachverständigen, diese Zeitlimits von jeweils zwei Minuten pro Frage und Antwort einzuhalten, besser ein bisschen darunter zu bleiben. Bitte schön. Wir beginnen wieder mit der CDU/CSU-Fraktion. Herr Kollege Seif.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe zwei Fragen an Herrn Dr. Sommer. Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es einen Änderungsbedarf hinsichtlich des Screenings gibt, nämlich dass die Ergebnisse erfasst bleiben und nicht gelöscht werden. Das ist der erste Punkt. Der zweite Punkt ist, dass die Ergebnisse auch anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, was zurzeit nicht der Fall ist.

Das bringt mich zu der Frage, wie Sie die Umsetzung des GEAS hinsichtlich des Datenaustauschs und der praktischen Anwendung des BAMF im Zusammenspiel mit den Ausländerbehörden, was die Effektivität des Asylbereichs angeht, beurteilen. Sie haben erklärt, dass nicht nachvollziehbar sei, dass das Asylgrundrecht nach Artikel 16a Grundgesetz weiterhin selbstständig als eigener Verfahrensgang berücksichtigt wird. Können Sie erklären, inwieweit sich das negativ oder positiv auswirkt? Sie haben vorgeschlagen, dass man das Verfahren vereinheitlichen sollte. Wie sehen Sie das Verfahren?

SV Dr. **Hans-Eckhard Sommer** (BAMF): Vielen Dank, Herr Seif. Zum ersten Punkt: Das ist ein Thema, bei dem es um die Änderung der GEAS-Grundlagen geht. Da ist eine Überlegung im Gange, das zu tun. Wir haben das Problem, wenn im Außengrenzverfahren, zum Beispiel in Italien, ein Screening vorgenommen wird, erfahren wir im Inland nichts von diesen Screeningdaten und müssen das gegebenenfalls nachholen. Die Befreifenden werden kaum ein Screening-Formular nach Deutschland mitbringen. Es wird überlegt, ob man Regelungen findet, dass das in EURODAC oder irgendwo mit eingestellt wird, sodass das im Inland auch abrufbar ist. Meines Erachtens ist das zwingend erforderlich, um das Verfahren zu vereinfachen. Insgesamt ist die EURODAC-Verordnung ein großer Fortschritt, um den Datenaustausch im

Asylbereich zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Das ist ein wichtiger Aspekt dieser neuen GEAS-Regelung, der sonst nicht groß zur Sprache gekommen ist.

Thema zwei, das Asylgrundrecht: Es geht mir nicht um die Abschaffung des Asylgrundrechts. Es geht mir darum, dass wir in unseren Bescheiden das Asylgrundrecht nicht mehr formal zuerkennen müssen. Das machen wir bei anderen Grundrechten, die einfach gesetzlich umgesetzt sind, auch nicht. Da wird nicht immer auf das Grundrecht Bezug genommen. Es ist so, dass das Asylgrundrecht voll inhaltlich umsetzt, sogar weit darüber hinausgeht. Wenn ich an den subsidiären Schutz und die Einschränkungen, die im Grundgesetz enthalten sind, denke, die sind im GEAS nicht vorgesehen. Es macht das Ganze handhabbarer und übersichtlicher. Sie bekommen als Antragsteller bei uns einen Bescheid, wo drinsteht, der Anspruch auf Asyl wird abgelehnt, aber der Flüchtlingschutz zuerkannt. Dass man das extra tut, könnte man sich in den Bescheiden sparen. Mir gefällt in der öffentlichen Diskussion nicht, wenn gesagt wird, es werde nur in fünf oder drei Prozent aller Fälle Asylrecht gewährt. Man kann sich in der öffentlichen Diskussion nicht nur auf das Asylrecht konzentrieren, sondern auch auf den gesamten internationalen Flüchtlingschutz, den wir über das GEAS gewähren. Es wäre eine Vereinfachung, ich habe dazu in meiner schriftlichen Stellungnahme auch einen Vorschlag gemacht, wie man das umsetzen könnte. Dann hätten wir nicht das Problem, dass unterschiedliche Drittstaatenregelungen zur Anwendung kommen, was wirklich zu einer Verwirrung führt, wobei ich der Auffassung bin, dass die Voraussetzung von Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 der Anerkennungsverordnung vorliegen. Hier besteht eine Verwechslung mit internationalem Schutz bei einer solchen nationalen Regelung, das geht nicht. Ich hoffe, dass diesbezüglich auch noch eine vernünftige Lösung gefunden wird. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Kollege Haug für die AfD-Fraktion.

Abg. **Jochen Haug** (AfD): Ich habe im Hinblick auf die Antwort der letzten Frage eine Nachfrage an Herrn Prof. Dr. Huber. Sie hatten davon gesprochen, dass Sie das System der Fiktion der Nichteinreise für nicht zielführend und stattdessen eine Bearbeitung außerhalb der EU-Grenzen für sinnvoll



halten. Mich würde interessieren, wie man sich das praktikabel vorstellen könnte. Wie könnte so ein System aussehen? Danke.

SV Prof. Dr. iur. Hansjörg Huber M.A. (HS Zittau/Görlitz): Vielen Dank für die Frage, Herr Abgeordneter. Die Fiktion der Nichteinreise ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, aber es ist aus meiner Sicht nur der halbe Weg. Lassen Sie mich das Beispiel Australien erneut zitieren. Dort hat man versucht, das Staatsgebiet oder Inseln in Bezug auf die Asylgesetzgebung nicht zum Staatsgebiet gehörig anzusehen. Es ist aber dazu übergegangen, sich an andere Staaten zu wenden und mit denen zu sprechen, zum Beispiel Nauru, pazifische Inseln. Man muss sehen, was es für geografische Möglichkeiten in Europa gibt. Man hat Nauru in Aussicht gestellt, dass dort mit Mitteln der australischen Regierung Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden, die einem hohen Standard entsprechen. Australien nimmt dafür viel Geld in die Hand, möchte aber unbedingt erreichen, dass eine Einreise erst nach einem positiven Bescheid möglich ist. Lassen Sie mich eins hinzufügen. Es geht nicht nur um diese angemaßte Rechtsposition. Zur Vorwegnahme der Hauptsache muss man sagen: Wenn Sie eingereist sind, also wenn die Fiktion nicht bestehen würde oder auch wenn sie besteht, haben Sie immer die Möglichkeit, den Klageweg in extenso auszuschöpfen. Der Einreisestaat übernimmt die Kosten und wenn Sie von außen dieses Verfahren betreiben würden, dann würde man diesen Rechtswegestataat, der sich kostenlos eröffnet, vermeiden. Das würde das Verfahren abkürzen. Ich denke, dann ging es nicht nur um die Rückkehr aus diesen Einrichtungen, sondern auch darum, dass Leute sich entscheiden, das Verfahren nicht weiter betreiben zu wollen, wenn sie es von außen tun. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Danke schön. Herr Kollege Demir für die SPD-Fraktion.

Abg. Hakan Demir (SPD): Ich hätte an Herrn Dr. Wittmann und Herrn Prof. Dr. Hruschka eine Frage. Herr Dr. Wittmann, in Ihrem Gutachten finden sich an verschiedenen Stellen Hinweise zu den Inkrafttretens- und Übergangsvorschriften. Könnten Sie hierzu bitte ausführen, was Ihre Kritik und Ihre Vorschläge sind und welche Konsequenzen es haben würde, wenn die Regelung beibehalten würden?

An Herrn Prof. Dr. Hruschka. Sie haben das Thema „Zugang zur Bildung“ genannt. Es ist grundsätzlich gut, dass wir das nach spätestens zwei Monaten darinstehen haben. Gibt es andere Paragrafen auf diesen 185 Seiten, bei denen Sie sagen würden, dass das in die richtige Richtung geht, aber vielleicht mit Blick auf Gesundheit und den Zugang dazu von Kindern zum Beispiel anders justiert werden müssten? Haben Sie ein paar andere Ideen dazu? Danke schön.

SV Dr. Philipp Wittmann (VGH Baden-Württemberg): Zu den Inkrafttretens-Regeln muss ich vorausschicken, dass die unionsrechtlichen Regelungen zum Inkrafttreten sehr kompliziert sind und ich nicht sagen kann, warum sie es sind. Die wurden so geschaffen; der Hintergrund ist mir nicht bekannt. Ich meine, es gibt Diskussionen auch darüber, diese noch einmal anzupassen. Was da rauskommt, kann ich derzeit nicht beurteilen, weil mir dazu keinerlei Entwürfe vorliegen und ich dazu nichts weiß. Es mag sein, dass das Innenministerium dazu mehr weiß, aber dazu kann ich mich heute nicht äußern.

Stand heute kann man zwischen vier Regelungskomplexen unterscheiden. Ein Teil des GEAS gilt schon heute, interessiert uns aber hier nicht weiter. Dann gilt insbesondere das nach außen gerichtete Verfahrensrecht und zum Beispiel die Aufnahmerichtlinie – die Neue – ab dem 12. Juni 2026. Das eigentliche Asylverfahrensrecht gilt auch als dritte Gruppe ab dem 12. Juni 2026, aber mit einer Ausnahme für Altfälle, die sehr weit geht und uns noch Jahre beschäftigen wird. Sie ist inhaltlich richtig, aber wirft praktische Probleme auf. Insbesondere die AMM-Verordnung als Nachfolgerecht zu „Dublin“ und das materielle Asylrecht gelten erst ab dem 1. Juli 2026. Der Gesetzentwurf behandelt aber nahezu alles so, als wären wir in der dritten Fallgruppe. Das führt einerseits dazu, dass manche Regeln im nationalen Recht mit der Absicht gestrichen werden, das neue Recht gelten zu lassen, sodass wir dann für drei Wochen einen Rechtszustand haben, in dem letztlich nichts gilt. Das würde in der Anwendung kompliziert und ist nicht gewollt.

Ein weiteres Problem ist, dass wir Regelungen insbesondere im Aufenthaltsrecht haben, die an vergangene Statusentscheidungen anknüpfen. Ich denke dabei an die Ablehnung als offensichtlich unbegründet oder an die Gewährung von Familien-



asyl. Das neue Aufenthaltsrecht tut, als wären wir immer in der Gegenwart und als gäbe es diese früheren Statusentscheidungen nicht. Das führt zum Beispiel im Bereich des § 10 Absatz 3 Aufenthaltsgesetzes dazu, dass früher als missbräuchlich abgelehnte Asylanträge jetzt plötzlich keine Rechtsfolgen mehr auslösen. Das kann der Gesetzgeber tun, aber ich glaube, das will er nicht. Das Problem hier ist, dass diese unterschiedlichen Regelungen an verschiedenen Stellen nicht bedacht wurden. Im Einzelnen kann ich es nicht ausführen, da müsste ich auf meinen Gutachten verweisen. Vielen Dank.

SV Prof. Dr. Constantin Hruschka (EH Freiburg): Vielen Dank für die Frage. Ich habe eine kleine Besserwissenmerkung. Wenn man das GEAS-Anpassungsfolgegesetz anschaut, hat man den umgekehrten Fall. Das tritt erst am 1. Juli 2026 in Kraft und die Aufnahmerichtlinie gilt schon ab 12. Juni 2026. Dort müsste man dringend etwas in Artikel 5 machen.

Was ich in dieser Kinderrechtsfrage sehen würde, ist einmal das große Lob, dass man sich trotz vieler Kritik an der Gesundheitsversorgung für alle Kinder, die gleich ist wie für eigene Staatsangehörige, im GEAS-Anpassungsfolgegesetz dafür entschieden hat, den Artikel 22 Absatz 2 Aufnahmerichtlinie so umzusetzen, wie er gedacht ist. Krankenversicherungszugang ist eines der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen als Recht auf Gesundheit. Man könnte die Frage anschließen, warum nicht für alle, wenn es in der Abwicklung so kompliziert ist und wenn die Leute wieder zurück in die Asylbewerberleistungsgesetzversorgung gehen, wenn sie 18 Jahre alt werden und nur Behandlungen fortgesetzt werden, die schon begonnen haben. Da könnte man sicher mehr Sachen machen, die für die Gesamtgesundheit der Bevölkerung positiven Nutzen hätten. Zudem wäre es weniger kompliziert.

Weniger kompliziert ist die Umsetzung der Aufnahmerichtlinie, insbesondere der Garantien für Vulnerable und der Garantien für Minderjährige. Dazu findet sich kaum etwas in dem Gesetzentwurf. Die Artikel 24 bis 27 der Aufnahmerichtlinie müssen an sich umgesetzt werden und diese könnte man sehr gut in den Gesetzentwurf hineinschreiben. Schließlich würde ich mich nicht darauf verlassen wollen, dass die relativ wortgleichen Verordnungsbestimmungen aus der Screening-Verordnung oder der Asylverfahrensverordnung so umgesetzt

werden. Es gibt bei der Aufnahmerichtlinie eine Umsetzungsverpflichtung. Ich würde anregen, dass man sich das genau anschaut.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Frau Kollegin Polat, bitte.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Vorsitzender, meine Frage richtet sich an den Deutschen Städtetag. Ich würde aber gern einen Satz vorwegschicken. Das GEAS-Anpassungsgesetz ist für mich, die auch schon seit über 20 Jahren Flüchtlingspolitik macht, der Ausdruck dessen, dass wir mittlerweile da angekommen sind, was der verstorbene Papst Franziskus seinerzeit in einem Flüchtlingslager gesagt hat. Er hat von der Globalisierung der Gleichgültigkeit gesprochen. Wir haben uns immer um den richtigen Weg in der Flüchtlingspolitik gestritten. Bei diesem Gesetz fehlt mir die Empathie, vor allem für die Menschen, die es betrifft. Es wurde von einigen Sachverständigen gesagt: Hier geht es um Menschen, die Schutz suchen und nicht um Kriminelle, die aus meiner Sicht sogar mehr Rechte in Deutschland haben als das, was wir mit diesem Gesetz diskutieren.

Meine Frage richtet sich, weil bereits viel zu der menschenrechtlichen Dimension gesagt ist, noch einmal an die Kommunen. Herr Prof. Dr. Hruschka hat es in seinem Wortbeitrag gesagt, der Gesetzentwurf ist unlesbar. Er führt zur Verlangsamung der Verfahren und er sprach sogar von der Vorprogrammierung des Chaos. Das ist der andere Teil dieses Gesetzes. Die Koalition hat sich vorgenommen, mehr Ordnung zu schaffen. Wir schaffen aber mit diesem Gesetz mehr Chaos. Die andere Dimension ist die finanzielle. Im Gesetzentwurf selbst steht beim Erfüllungsaufwand der Verwaltung etwas zu den Kosten, die auf den Bund zukommen, aber nichts zu dem Umstellungsaufwand und dem Erfüllungsaufwand für Länder und Kommunen. Deshalb meine Frage an den Deutschen Städtetag: Möglicherweise gab es bereits die Diskussion beim Deutschen Städtetag oder auch mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden. Welche Kosten kommen auf die Kommunen zu?

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Killmer.



SV Johann Friedrich Killmer (DST): Vielen Dank für die Frage. Es ist in der Tat so, dass solche Umstellungsprozesse immer mit Kosten verbunden sind. Wir sind dazu als Deutscher Städtetag im Austausch mit unseren Mitgliedsstädten und mit den Ausländerbehörden, die wir bei diesem Umstellungsprozess begleiten. Konkrete Zahlen kann ich nicht nennen, aber jeder Umstellungsprozess erfordert Anpassungen in den Ausländerbehörden vor Ort. Es wird mindestens eine Übergangszeit geben, in denen Prozesse nicht im gewohnten Maße, in der gewohnten Effektivität vonstattengehen. Es werden Fortbildungen für die einzelnen Mitarbeitenden stattfinden müssen, die entsprechend kompliziert sind, weil die Gesetzestexte diese Komplexität, die vielfach angesprochen wurde, beinhalten. Das fällt sowohl auf die Beschäftigten zurück, die einen massiven Mehraufwand mindestens in einer Übergangszeit haben, als auch auf die Antragstellenden, deren Anträge eine weitere erhöhte Bearbeitungszeit bedürfen. Mindestens in einer Umstellungszeit gibt es Anpassungen. Wie das langfristig in der finanziellen Lage zu bewerten ist, mag ich nicht im Detail zu beurteilen, aber wir sind im Austausch mit den Ausländerbehörden und begleiten das kritisch. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Danke schön. Für die Linkenfrau Kollegin Bünger, bitte.

Abg. Clara Bünger (Die Linke): Vielen Dank. Ich hätte zwei Fragen an Herrn Dr. Wittmann. Sie haben eine sehr ausführliche Stellungnahme geschrieben, die sehr inhaltsreich ist. Sie haben zu den Verschärfungen der Ausschlussregelungen Bezug genommen und deutlich gemacht, dass die geltende Gesetzlage der Rechtsprechung des EuGH nicht genügt und die weiteren Verschärfungen inhaltlich abwegig sind. Das findet sich auf Seite 14 Ihrer Stellungnahme. Ich würde Sie bitten, dass einmal zu erläutern.

Sie kritisieren die geplante Regelung zur Zurückziehung in einen sicheren Drittstaat ohne vorherige Sachprüfung. Sie sprechen davon, dass das zwingend unionsrechtswidrig sei. Können Sie das erläutern? Welche Erklärung haben Sie dafür, dass der Gesetzgeber an so einer offenkundig EU-unionsrechtswidrigen Regelung nicht festhalten will, sondern sie auch verschärfen will und sie so ins Gesetz schreiben will? Sie kritisieren die Einstufung von Ländern als sichere Dritt- oder Her-

kunftsstaaten durch eine bloße Verordnung der Bundesregierung als gegen die Wesentlichkeitsdoktrin verstößende Maßnahme. Ich würde Sie bitten, dass Sie das erläutern, wo das gegen die Wesentlichkeitsdoktrin des Grundgesetzes verstößt. Vielen Dank.

SV Dr. Philipp Wittmann (VGH Baden-Württemberg): Vielen Dank. Ich versuche, die Fragen jeweils kurz zu beantworten, weil ich das zeitlich im Blick habe. Kurz zum Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft wegen besonders schweren Straftaten. Das ist eine Norm, die aus der Genfer Flüchtlingskonvention stammt. Wenn wir nur die hätten, würde sie uns erlauben, einen Straftäter, der zugleich Schutzsuchender ist, in einen Folterstaat zurückzuschicken. Das ist etwas, was wir heute nicht mehr tun. Artikel 3 EMRK, Artikel 1 des Grundgesetzes würden das jeweils verbieten. Menschenwürde kann man nicht verwirken. Das hat die GFK in den 60er Jahren aber noch anders gesehen. Trotzdem müssen wir uns diese Norm vor Augen halten. Dabei ging es nicht um geringwertige Delikte, sondern um besonders schwerwiegende Delikte. Diese Normen wurden im Europarecht fortgeschrieben und stehen heute genauso im Europarecht drin. Jemand, der eine besonders schwere Straftat begangen hat, kann vom Flüchtlingsschutz ausgeschlossen werden. Aber was ist eine besonders schwere Straftat? Ich muss diese Hintergründe im Blick behalten. Der Gesetzentwurf geht auf Straftaten herunter, die im Rahmen einer Kann-Regelung bei einem konkret verhängten Strafmaß von einem Jahr anknüpfen und dann bei Delikten landen, die selbst von der Strafdrohung zwar mit einer erhöhten Mindeststrafe zum Teil aber von nur drei bis sechs Monaten bedroht sind. Das sind nicht die Delikte – auch wenn zum Teil Pornografiedelikte und Kindesmissbrauch in Bildform oder Ähnliches dabei sind –, die wir als schwer empfinden. Es sind keine Delikte, wo der historische Gesetzgeber gemeint hat, dass es gerechtfertigt ist, den Betroffenen notfalls der Folter auszusetzen. Vor diesem Hintergrund sind diese Regelungen deutlich über dem, was der EuGH in seiner aktuellen Rechtsprechung zulässt. Sie gehen darüber hinaus.

Zur Zurückziehung würde ich auf die einschlägigen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Berlin verweisen. Ich habe mir diese im Einzelnen angeguckt. Man kann über vieles diskutieren, aber das Ergebnis scheint mir richtig zu sein. Es hat sich



unter der neuen Rechtslage hieran nichts geändert. Es gibt zwar eine rechtliche Diskussion; ich tue mich aber schwer, auch nur theoretisch Gegenpositionen aufzubauen. Es ist europarechtlich nicht möglich, die Betroffenen ohne Sachprüfung abzuschlieben. Warum ist das so? Das kann ich dem Gesetzentwurf nicht entnehmen und spekulieren will ich nicht. Das Bundesinnenministerium oder die Bundesregierung vertreten zum Teil eine gegenteilige Auffassung. Das ist aber rechtlich schwierig. Die Argumentationsgrundlage kenne ich nicht, daher kann ich die nicht bewerten.

Schließlich zur Einstufung von sicheren Drittstaaten durch Rechtsverordnung: Dazu hatte ich mich im vorangegangenen Gesetzgebungsverfahren ausführlich geäußert. Das kann ich aus Zeitgründen nicht wiederholen. Es stellen sich zwei Fragen. Einerseits die in „Umgehung des Bundesrates im Bereich des Asylrechts“, wo der Bundesrat mitbestimmen muss. Das ist politisch möglicherweise eine Umgehung, rechtlich aber nicht, weil es zwei getrennte Rechtsbereiche sind. Das Problem ist aber, dass die Einstufung als sicherer Herkunfts- oder Drittstaat nicht nur an der Sicherheit des Staates hängt. Dann könnte man sagen, die Bundesregierung vollzieht nur ein Entscheidungsprogramm nach, das gesetzlich vorgegeben ist. Dann hätten wir sichere Drittstaaten wie Japan, Australien oder Indonesien. Auf die Idee kommt aber niemand, weil Mindestvoraussetzung für die Einstufung die Sicherheit ist. Es muss aber weitere Kriterien geben, die wir politisch alle kennen, die rechtlich im Gesetz aber nicht angelegt sind. Hier hat die Bundesregierung einen sehr weiten Spielraum, der nach dem Grundgesetz dem Gesetzgebungsorgan zur Verfügung steht. Es ist nicht so, dass die Bundesregierung nur ein Entscheidungsprogramm nachvollzieht. Das ist in der Delegationsvorschrift angelegt. Daher sind die Spielräume der Delegation an die Bundesregierung überschritten. Vielen Dank.

Gf. Vors. **Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Vielen Dank. Wir haben noch fünf Minuten, die ich an die Fraktionen verteilen könnte, wenn es noch eine Herzensfrage oder eine Stellungnahme geben sollte. Ich schaue einmal in die Runde. Das drängt sich für niemanden auf.

Dann bedanke ich mich herzlich bei den Sachverständigen, die uns mit ihren schriftlichen Stellungnahmen, ihren mündlichen Erläuterungen und

Antworten viele neue Antworten, auch Hinweise und Anregungen gegeben haben. Wir sind dankbar für konkrete Vorschläge, was man anders und besser machen kann. Die Abgeordneten, insbesondere der Regierungsfraktionen, werden das alles mitnehmen und sehr sorgfältig prüfen und gewichten. Dann wollen wir sehen, was davon in dem Gesetzgebungsverfahren aufgenommen werden kann.

Ich bedanke mich herzlich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ausschussekretariats, die von dieser Sitzung ein Wortprotokoll erstellen. Das hatte ich anfangs bereits angedeutet. Ich bedanke mich bei allen, die Aufmerksamkeit und Zeit für diese Anhörung gefunden haben. Vielen Dank. Die Sitzung ist geschlossen.

Schluss der Sitzung: 16.26 Uhr

Thomas Silberhorn, MdB
Geschäftsführender Vorsitzender