

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht
Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt - Standort Konstanz
Fach 116, Universitätsstraße 10
D-78467 Konstanz
daniel.thym@uni-konstanz.de

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 26. Oktober 2020 über die

Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur europäischen Flüchtlingspolitik, [BT-Drs. 19/18680](#) vom 21. April 2020 und [BT-Drs. 19/22125](#) vom 8. September 2020.

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Innenausschusses und äußere mich wie folgt zu Hintergrund und Einzelfragen der Anträge, die ich im Lichte des zwischenzeitlich veröffentlichten „neue[n] Migrations- und Asylpakets“ so deute, dass diese sich zukunftsgerichtet auf den Inhalt der Kommissionsvorschläge beziehen.

I. Vorbemerkung	2
II. Einzelheiten	3
1. Screening als erster Verfahrensschritt	3
a. <i>Begrenzter Neuigkeitswert</i>	3
b. <i>Rechtsschutz und Lebensunterhaltssicherung</i>	4
c. <i>Eine größere Rolle für die EU-Agenturen?</i>	5
2. Faire und schnelle Grenzverfahren	6
a. <i>Respekt für rechtsstaatliche Standards</i>	7
b. <i>Drohende Diskrepanz zwischen Gesetzesrecht und Rechtspraxis</i>	8
c. <i>Haftregeln: keine „geschlossenen Zentren“</i>	10
3. Verhinderung der Sekundärmigration	11
a. <i>Push- und Pull-Faktoren der Sekundärmigration</i>	12

b.	Folgen für die Reformdiskussion	13
c.	„Zuckerbrot“: Berücksichtigung persönlicher Verbindungen	14
d.	Schnellere Überstellungsverfahren	15
e.	„Peitsche“: Sanktionen bei einer Rechtsverletzung	17
4.	Erweiterter Familienbegriff	17
5.	Staus Quo Reloaded: Zulässigkeit zweiter Asylverfahren	18
a.	Beibehaltung des Zuständigkeitsübergangs	19
b.	„Free Choice“ als Alternative?	20
6.	Begrenzter Sozialleistungsausschluss	22
a.	Umsetzungsmöglichkeiten in Deutschland	22
b.	Fehlende Harmonisierung sonstiger Wanderungsanreize	24

I. VORBEMERKUNG

Ich führte anlässlich einer vergleichbaren Anhörung im April 2018 bereits aus, dass es keine neue Erkenntnis ist, dass das Migrationsgeschehen seinem Wesen nach ein grenzüberschreitendes Phänomen ist und daher eine **kluge Migrationspolitik überstaatlich vernetzt** vorgeht. Das gilt für die staatliche Steuerung ebenso wie für wirksame Schutzmechanismen. Beides kann angesichts von Massenfluchtbewegungen nachhaltig von den Staaten alleine nicht gewährleistet werden.¹ Wer auf nationale Alleingänge setzt, wird eine nachhaltige Steuerung nach dem Vorbild der EU-Türkei-Kooperation nicht erreichen können. Umgekehrt müssen die Befürworter des Flüchtlingsschutzes der Gefahr vorbeugen, eine jede Restriktion als Unterminierung des Asylrechts zu kritisieren. Eine Kooperation innerhalb Europas und mit Drittstaaten steht daher nicht im Widerspruch zum internationalen Flüchtlingsrecht, sondern ist dessen Erfolgsvoraussetzung. Dies **anerkennt auch die Genfer Flüchtlingskonvention**: „[E]ine zufriedenstellende Lösung des Problems, dessen internationalen Umfang und Charakter die Organisation der Vereinten Nationen anerkennt ha[ben], [kann] ohne internationale Zusammenarbeit ... nicht erreicht werden.“²

Das **Grundgesetz** unterstützt die Suche nach einer europäischen Lösung. So ermöglichte der Asylkompromiss des Jahres 1993 zugleich die Ratifikation der Übereinkommen von Schengen und Dublin, die seither die deutsche Drittstaatsregelung überlagern.³ So heißt es schon in der BVerfG-Entscheidung von 1996, dass die Neuregelung sich „von dem bisherigen Konzept ab[wendet], die Probleme, die mit der Aufnahme von politischen Flüchtlingen verbunden sind, allein durch Regelungen des innerstaatlichen Rechts zu lösen.“⁴ Das „neue“ Migrations- und Asylpaket, das die EU-Kommission am 23. September 2020 vorstellte, setzt diese Entwicklung konsequent fort und kombiniert staatliche Steuerungsanliegen mit dem

¹ Siehe *Daniel Thym*, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 16. April 2018 zur Reform der europäischen Asylgesetzgebung, [Ausschuss-Drs. 19\(4\)26 F](#), S. 2 f.

² Erwägung 4 der Präambel der GFK.

³ Siehe Art. 16a Abs. 5 GG, der für Sekundärrecht, wie die Dublin III-VO, durch Art. 23 Abs. 1 GG überlagert wird, weshalb die EU-Regeln heute in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG dem deutschen Recht vorgehen.

⁴ BVerfGE 94, 49 (85, Rn. 162) – [Sichere Drittstaaten](#).

flüchtlingsrechtlichen Schutzbedarf. Bei dessen Bewertung sollte man sich **vor falschen Alternativen hüten**. Es geht nicht um eine binäre Entscheidung zwischen Schutz oder Kontrolle, sondern um die Kombination von rechtlichen und moralischen Schutzanliegen mit legitimen staatlichen Steuerungsinteressen.⁵ Hierfür stellen die Grundrechte und die GFK nur den Rahmen, der, wie immer, politisch zu füllen ist.

Bei der Lektüre und der Bewertung der Kommissionsvorschläge ist es – mehr noch als sonst – notwendig, sich über die Pressematerialien und die politischen Begleitdokumente hinaus mit den gesetzgeberischen Einzelheiten zu beschäftigen. Hierbei ergibt sich teilweise ein anderes Bild als es die öffentlichkeitswirksamen Bekenntnisse der EU-Kommission zu einem „neue[n] ... Paket“⁶ darstellen, das angeblich einen „Neuanfang“ wagt, den die Pressemitteilung der Kommission vollmundig versprach, denn „[d]as aktuelle System funktioniert nicht mehr.“⁷ Wenn man den Vorhang der Öffentlichkeitsarbeit bei Seite schiebt, zeigt sich **an relevanten Stellen sehr viel mehr Kontinuität, als es auf den ersten Anblick scheint**. Dies gilt vor allem für die für Deutschland so wichtige Frage des Dublin-Systems mit seinen Regeln über die solidarische Lastenteilung und die Sekundärmigration.

II. EINZELHEITEN

1. SCREENING ALS ERSTER VERFAHRENSSCHRITT

Im vergangenen Herbst hatte die Bundesregierung im Vorfeld der aktuellen Ratspräsidentschaft ein Nonpaper informell vorgestellt, das eine „verpflichtende Vorprüfung“ an den Außengrenzen gefordert hatte.⁸ Auf den ersten Blick hat sich diese Idee durchgesetzt: Ein wichtiges Element der Kommissionsvorschläge ist es, „erstmal ein Screening vor der Einreise“⁹ vorzusehen, das noch dazu in einer eigenständigen „Screening-Verordnung“ niedergelegt werden soll, die – wie die meisten Gesetzgebungsvorschläge – bisher nur in englischer Sprache vorliegt.¹⁰ Diese Screening-Verordnung soll einer der Nachfolgerechtsakte für das angeblich abgeschaffte Dublin-System darstellen. **Viel Neues enthält der Vorschlag nicht**, einmal abgesehen von einem obligatorischen Gesundheitsscreening, das in Zeiten des Coronavirus die meisten Mitgliedstaaten ohnehin längst durchführen.

a. Begrenzter Neuigkeitswert

Ein Beispiel veranschaulicht den begrenzten Neuigkeitswert. Ein zentraler Inhalt des Screenings ist die Vorgabe: „the identity of third-country nationals ... shall be verified or established“

⁵ Hierzu *Daniel Thym*, Humanität und Härte, [Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Juni 2019, S. 6](#); und *ders.*, Migrationssteuerung im Einklang mit den Menschenrechten, [Zeitschrift für Ausländerrecht 2018, 193-200](#).

⁶ Kommission, Ein neues Migrations- und Asylpaket, [COM\(2020\) 609](#) v. 23.9.2020.

⁷ Kommission, Ein Neuanfang in der Migrationspolitik, [Pressemitteilung IP/20/1706](#) v. 23.9.2020.

⁸ Siehe Food for Thought, Outline for reorienting the Common European Asylum System, [13.11.2019](#).

⁹ So die Pressemitteilung (Fn. 7).

¹⁰ Siehe den Commission Proposal for a Regulation introducing a screening of third country nationals at the external borders, [COM\(2020\) 612](#) of 23.9.2020.

(Art. 10 Abs. 1). Wenn dies gelänge, würde das Asylverfahren erleichtert, denn die Identität bleibt in der Praxis vor allem dann unklar, wenn jemand eine geringe Bleibechance hat. Die Verordnung verspricht auf den ersten Blick, dass das Screening dies binnen der Maximaldauer von fünf Tagen im Normalfall sowie zehn Tagen in Krisenzeiten leistet (Art. 6 Abs. 3). Auf den zweiten Blick sieht das anders aus, denn die **Verordnung kann die Identitätsklärung nicht garantieren**. Obligatorisch ist offenbar nur der Abgleich mit diversen Datenbanken. Allgemein genannt werden auch sonstige Erkenntnisquellen, was offenbar auf die Auswertung von Handy-Daten abzielt (Art. 10 Abs. 1 Buchst. b), in der Sache aber so unbestimmt bleibt, dass keine einheitlichen Standards etabliert werden. Es ist bezeichnend, dass das Ergebnis des Screenings in einem betont kurzen Formblatt festgehalten werden soll (Art. 13 i.V.m. Anhang), in dem es überraschend direkt heißt, dass die Staatsangehörigkeit eine „vorläufige Festlegung“ sei. Damit leistet das Screening nicht viel mehr, als schon bisher obligatorisch ist, wenn Asylanträge registriert werden.

b. Rechtsschutz und Lebensunterhaltssicherung

Bei der Bewertung der Screening-Verordnung fällt auf, dass die Kommission **keine förmliche Entscheidung mit Rechtsschutz** vorsieht. Das Screening ist gleichsam ein vorläufiger Verfahrensschritt, der abhängig von den Umständen des Einzelfalls zu einem Asylverfahren (regulär oder als Grenzverfahren), zur Einreiseverweigerung nach dem Grenzkodex, der legalen Einreiseerlaubnis aufgrund nationalen Rechts oder auch zu einer Rückkehrentscheidung im Einklang mit der Rückführungsrichtlinie führt. Diese Rechtskonstruktion wäre im deutschen Verwaltungsrecht vergleichsweise unproblematisch zulässig, soweit das Ergebnis des Screenings keinen eigenen Verwaltungsakt darstellt, sondern als unselbstständige Verfahrenshandlung nur gemeinsam mit der nachfolgenden Entscheidung angefochten werden kann.¹¹ Es spricht viel dafür, dass der EuGH dies ähnlich sieht, weil ein früheres **EuGH-Urteil anerkannte, dass Verfahrenswischenschritte nicht eigenständig anfechtbar sein müssen**, soweit dies zu einem späteren Zeitpunkt möglich ist.¹²

Unklar bleibt, inwiefern während des Screenings die Aufnahmerichtlinie gilt und mithin „ein angemessener Lebensstandard [gewährleistet ist], der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleistet.“¹³ Auf den ersten Blick scheint das nicht der Fall zu sein, weil der geänderte Vorschlag für eine Verfahrensverordnung vorzusehen scheint, dass diese erst nach dem Screening greift.¹⁴ Bei näherer Betrachtung gilt dies freilich nur für die Registrierungsregeln, nicht jedoch die Antrag-

¹¹ Vgl. § 44a VwGO.

¹² Siehe EuGH, *Samba Diouf*, C-69/10, [EU:C:2011:524](#), Rn. 40-44, 54, 57 ff. hinsichtlich der Entscheidung, ein Asylverfahren durchzuführen, die gemeinsam mit der Endentscheidung überprüft werden kann.

¹³ So Art. 17 Abs. 2 der aktuellen Aufnahme-Richtlinie 2013/33/EU.

¹⁴ Siehe Art. 26 f. des Amended Proposal for a Regulation establishing a common procedure for international protection in the Union, [COM\(2020\) 611](#) of 23.9.2020.

stellung als solche, die nach dem europäischen Asylverfahrensrecht der Registrierung konzeptuell vorgelagert ist.¹⁵ Da jedoch Asylbewerberleistungen ab Antragstellung zu gewährleisten sind,¹⁶ muss **schon während des Screenings ein angemessener Lebensstandard gemäß der Aufnahmerichtlinie gewährleistet** sein. Dies gilt umso mehr, als Art. 14 der Screening-Verordnung selbst davon ausgeht, dass ein Asylantrag bereits vor Beginn des Screenings gestellt werden kann. Ob dies der Fall ist, hängt immer von den Umständen des Einzelfalls ab, wie der EuGH in einem aktuellen Urteil klarstellte.¹⁷

c. Eine größere Rolle für die EU-Agenturen?

Ein Vergleich mit dem Nonpaper der heutigen Ratspräsidentschaft zeigt, wo die Kommission mutiger hätte sein können. Ausdrücklich hatte das Nonpaper erwogen, die Vorprüfung schrittweise der künftigen EU-Asylagentur zu übertragen (das derzeitige EU-Asylbüro namens EASO mit Sitz in Malta).¹⁸ **In Übereinstimmung mit den Überlegungen der Bundesregierung fordern auch Bündnis 90/Die Grünen „Registrierungszentren, die europäische Einrichtungen sind“**¹⁹, auch wenn sich im Detail wichtige Unterschiede zeigen, weil die Grünen offenbar nicht nur das Screening-Verfahren europäischen Beamten übertragen wollen, sondern auch die Unterbringung supranational organisieren möchten. Auch eine Übergangszeit für eine schrittweise Verantwortungsübertragung ist nicht vorgesehen (angesichts des knappen Wortlauts der Empfehlung aber auch nicht ausgeschlossen). In der Praxis wären diese beiden Gesichtspunkte gleichwohl wichtig, weil die EU über keinerlei Erfahrung verfügt, dezentral die Unterbringung von zehntausenden Personen zu organisieren oder auch nur kurze eigene Verfahren durchzuführen. Entsprechende Ressourcen und Verwaltungsmodelle müssten erst aufgebaut werden. Das braucht Zeit.

In den Kommissionsvorschlägen blieb von der europäischen Verantwortung nur eine allgemeine Aussage übrig, dass nämlich die **künftige Asylagentur sowie Frontex die Mitgliedstaaten „innerhalb des Mandats“ unterstützen** sollen (Art. 6 Abs. 7). Damit bleibt es im Wesentlichen beim Status quo. Für Frontex ist das die neue Verordnung von 2019, die bereits erweiterte Zuständigkeiten vorsieht, allerdings keine eigenständige Verfahrensbearbeitung zulässt.²⁰ Im Fall der Asylagentur wurden sich das Europäische Parlament und der Rat bereits

¹⁵ Hierzu Art. 25 des ursprünglichen und insofern unveränderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung, [COM\(2016\) 467](#) v. 13.7.2016; zur Abstufung siehe auch EuGH, *Ministerio Fiscal*, C-36/20 PPU, [EU:C:2020:495](#), insb. Rn. 86-94; und EuGH, *Mengesteab*, C-670/16, [EU:C:2017:587](#), Rn. 74 ff.

¹⁶ Vgl. EuGH, *Cimade & GISTI*, C-179/11, [EU:C:2012:594](#), Rn. 36-50.

¹⁷ Siehe EuGH, *Ministerio Fiscal* (Fn. 15), Rn. 86 ff.

¹⁸ Hierzu bereits Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa, [Jahresgutachten 2017](#), S. 34-39.

¹⁹ Bündnis 90/Die Grünen, Für einen solidarischen und menschenrechtsbasierten Neuanfang in der Europäischen Flüchtlingspolitik, [BT-Drs. 19/18680](#) v. 21.4.2020, Nr. 1 Sps. 1.

²⁰ Siehe die geänderte Frontex-Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache ([ABl. 2019 L 295/1](#)); sowie *Raphael Bossong*, Der Ausbau von Frontex. Symbolische Maßnahmen und langfristige Veränderungen im EU-Grenzschutz, SWP-Aktuell 2019/A 66, [November 2019](#).

im Grundsatz einig, ebenfalls mehr Befugnisse vorzusehen,²¹ die sich freilich gleichfalls auf eine Unterstützung der Mitgliedstaaten beschränken (die EASO unabhängig vom aktuell begrenzten Mandat vielfach schon heute durchführt²²). Die Idee einer supranationalen Verantwortung verfolgt die Kommission nicht weiter, auch wenn das **Pilotprojekt für gemeinschaftlich gemanagte Zentren nach dem Brand des Moria-Camps**²³ den Agenturen eine größere Rolle geben könnte, die ggfls. dazu im anstehenden Gesetzgebungsprozess noch in die vorgeschlagenen Rechtsakte eingearbeitet werden könnte.

Mit den EU-Verträgen könnte eine solche größere Rolle der EU-Agenturen durchaus vereinbar sein, solange die EU-Agenturen vorrangig in den Fällen handeln, in denen die nationalen Behörden es alleine nicht schaffen. Zwar geht das Primärrecht vom indirekten Vollzug als Regelfall aus, sodass eine umfassende Föderalisierung der Asylentscheidungen in einer Art „EU-BAMF“ eine Vertragsänderung erfordert. Dies schließt aber nicht aus, dass punktuell EU-Behörden am Vollzug mitwirken. Ob dies zulässig ist, richtet sich letztlich nach der Kompetenzgrundlage.²⁴ Im Fall der Art. 77 f. AEUV sprechen gute Argumente dafür, dass unterhalb der Schwelle einer Supranationalisierung **im Einklang mit der EuGH-Judikatur zu vergleichbaren Rechtsgrundlagen verschiedene Modelle denkbar sind, wie die Agenturen die Mitgliedstaaten unterstützen und einzelne Verfahrensschritte supranationalisiert werden**.²⁵ Die sogenannte „Meroni-Doktrin“ stünde einem solchen Schritt nicht entgegen, denn es geht um die einzelfallbezogene Rechtskonkretisierung, nicht aber um eine autonome Politikgestaltung durch unabhängige Agenturen.²⁶

2. FAIRE UND SCHNELLE GRENZVERFAHREN

Für die praktische Funktionsweise eines jeden Asylsystems ist entscheidend, dass möglichst schnell *und* zuverlässig über die Schutzbedürftigkeit entschieden wird. Dies kann durch Asylverfahren nach europäischen Standards an den Außengrenzen realisiert werden, für die sich **schon der Koalitionsvertrag der Großen Koalition** aussprach. Die Bundesregierung unterstützt „eine gemeinsame Durchführung von Asylverfahren überwiegend an den Außengren-

²¹ Siehe Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union ..., [COM\(2016\) 271](#) v. 4.5.2016, den diesbezüglichen Verhandlungsstand gemäß [Rats-Dok. 10555/17](#) v. 27.7.2017; und den späteren Änderungsvorschlag [COM\(2018\) 633](#) v. 12.9.2018.

²² Näher *Evangelia (Lilian) Tsourdi*, Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation through the European Asylum Support Office, [European Papers 1 \(2016\), 997-1031](#); und *David Fernandez Rojo/Salvatore Nicolosi*, Out of Control? The Case of the European Asylum Support Office, in: Miroslava Scholten/Alex Brenninkmeijer (Hrsg.): *Controlling EU Agencies* (Elgar, 2020), S. 177-194.

²³ Siehe hierzu allgemein die Ankündigung der Kommission (Fn. 6), S. 3.

²⁴ Instruktiv *Roman Lehner*, Rechtliche Möglichkeiten zur Schaffung einer EU-Asylbehörde, in: ders./Friederike Wapler (Hrsg.): *Die herausgeforderte Rechtsordnung* (BWV, 2018), S. 183 (190 ff.).

²⁵ Siehe Daniel Thym, in: Winfried Kluth/Andreas Heusch (Hrsg.): *BeckOK AusIR*, Edition 26 ([C.H. Beck, 2020](#)), Art. 77 AEUV, Rn. 18, 37; und *Lehner* (Fn. 24), S. 202 ff.

²⁶ Vgl. EuGH, *Vereinigtes Königreich/Rat & Parlament (ESMA)*, C-270/12, [EU:C:2014:18](#); und *Carl Fredrik Bergström*, Shaping the New System for Delegation of Powers to EU Agencies: *United Kingdom v. European Parliament and Council* (Short selling), *Common Market Law Review* 52 (2015), 219 (219–242).

zen sowie gemeinsame Rückführungen von dort. Dabei werden europäische Menschenrechtsstandards eingehalten.“²⁷ Die Kommission verfolgt eine ähnliche Leitlinie, die auf die bestehende Gesetzgebung und die – vielfach defizitäre – Praxis der sogenannten „Hotspots“ an den Außengrenzen aufbaut, künftig jedoch gänzlich neue Regeln vorsieht, die nach der Terminologie des EU-Asylrechts als „Grenzverfahren“ bezeichnet werden. Die Grenzverfahren stehen im Zentrum der öffentlichen **Kritik vor allem durch Nichtregierungsorganisationen**, die davor warnen, dass der Zugang zum Asylrecht unterminiert würde und eine massenhafte Inhaftierung drohte. Jedenfalls auf der Ebene des positiven Gesetzesrechts rechtfertigen die Kommissionsvorschläge dieses Fazit so nicht.

a. Respekt für rechtsstaatliche Standards

Schon bisher kennt die Asylverfahrensrichtlinie ein Grenzverfahren,²⁸ das in Deutschland ganz konkret etwa an internationalen Flughäfen durchgeführt wird.²⁹ Auch andere Mitgliedstaaten haben ebenfalls Grenzverfahren mit unterschiedlichen Regeln.³⁰ An sich sind Grenzverfahren ganz **normale Asylverfahren mit strengeren Regeln und kürzeren Fristen**. Man kann insofern von einem Verfahren „Asylprüfung zweiter Klasse“³¹ sprechen, solange man die negative Konnotation dieser Begrifflichkeit nicht so versteht, dass sie gleichsam automatisch „rechtsstaatlichen Mindeststandards nicht genügen“ und daher mit dem Flüchtlingsrecht unvereinbar seien.³² Vielmehr umfasst das EU-Gesetzgebungspaket detaillierte Vorgaben, die rechtsstaatliche Standards hervorheben.

Trotz der strengeren Regeln und kürzeren Fristen soll für das künftige Grenzverfahren nach dem Willen der EU-Kommission weiterhin eine Einzelfallprüfung obligatorisch sein,³³ die auch künftig einem gerichtlichen Rechtsschutz unterliegt, der eine „umfassende Exnunc-Prüfung“ vorsieht, die sich sowohl auf Tatsachen als auch auf Rechtsfragen erstreckt.³⁴ Der Rechtsweg wird auf eine Instanz beschränkt, was der EuGH jedoch anerkennt.³⁵ Rechtsbeistand und sonstige Hilfe kann es nach allgemeinen Regeln auch kostenlos geben,³⁶ die man – so dies politisch gewünscht sein sollte – weiter ausbauen könnte, etwa durch eine immer kostenlose und unabhängige Rechts- bzw. Verfahrensberatung,³⁷ mit der insbesondere die Niederlande

²⁷ Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 7.2.2018, S. 104; siehe auch SVR (Fn. 18), S. 34 ff.

²⁸ Siehe Art. 43 der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU.

²⁹ Siehe § 18a AsylG.

³⁰ Im Überblick siehe EASO, Border Procedures for Asylum Applications in EU+ Countries, [2020](#).

³¹ So Die Linke, Schutz- und Menschenrechte im europäischen Asylsystem in den Mittelpunkt stellen, [BT-Drs. 19/22125](#) vom 8.9.2020, Buchst. f.

³² So jedoch Die Linke (Fn. 31), Buchst. f.

³³ So Art. 11-13 des in diesem Punkt unveränderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 15).

³⁴ Art. 53 Abs. 3 des geänderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung (Fn. 14); eigene Übersetzung in Anlehnung an Art. 46 Abs. 3 der RL 2013/32/EU.

³⁵ So ausdrücklich EuGH, *Samba Diouf*, C-69/10, [EU:C:2011:524](#), Rn. 69.

³⁶ Siehe Art. 14-17 des ursprünglichen Vorschlags (Rn. 15) sowie Art. 47 UAbs. 3 GRCh; siehe auch EuGH, *Boudjlida*, C-249/13, [EU:C:2014:2431](#), Rn. 64 f.

³⁷ So Bündnis 90/Die Grünen (Fn. 19), Nr. 1. Sps. 3.

und die Schweiz im Kontext beschleunigter Asylverfahren gute Erfahrungen gemacht haben.³⁸ Auf dem Papier sind die Vorschläge zum Grenzverfahren also streng, verstoßen jedoch nicht gegen rechtsstaatliche Standards. Auch die **Rechtsprechung anerkennt, dass rechtsstaatliche Grenzverfahren im Einklang mit den Menschenrechten möglich sind**. Sie wurden vom BVerfG³⁹ ebenso akzeptiert wie vom EGMR⁴⁰ und dem EuGH, der jedoch zugleich die ungarische Praxis als rechtswidrig brandmarkte.⁴¹

b. Drohende Diskrepanz zwischen Gesetzesrecht und Rechtspraxis

Ein generelles Problem der europäischen Asylpolitik ist die vielfache Diskrepanz zwischen gesetzlichen Vorgaben und behördlicher Praxis, die insbesondere an den europäischen Außengrenzen immer wieder zu rechtswidrigem Verhalten führt. Dies gilt für die unzureichenden Unterbringungsstandards auf den griechischen Inseln, die selten den Vorgaben der Aufnahme richtlinie genügen,⁴² ebenso wie für den Vorwurf illegaler Pushbacks anstelle eines effektiven Asylverfahrenszugangs. Doch auch mit Blick auf die Garantien in der Asylverfahrensrichtlinie gibt es Defizite, wie die Erfahrungen mit den griechischen Inseln bekräftigen. Insofern ist die **Sorge durchaus berechtigt, dass die strengen und gleichwohl rechtsstaatlichen Vorgaben der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung für das Grenzverfahren in der Praxis an den Außengrenzen ins Leere laufen**.

Aus diesem Grund ist es sehr gut nachvollziehbar, dass eine bessere Kontrolle gefordert wird,⁴³ um das **mitgliedstaatliche Verhalten an den Außengrenzen einem effektiven Monitoring zu unterwerfen**, vor allem dann, wenn die EU-Agenturen beteiligt sind. Während ein solches Monitoring für die Grenzschutzagentur Frontex bereits besteht,⁴⁴ muss es für die nationalen Asylverfahren sowie die künftige Asylagentur erst aufgebaut werden – und auch im Fall von Frontex ist ein ergänzendes Monitoring für nationales Handeln in denjenigen Fällen angezeigt, in denen die EU-Behörde nicht beteiligt ist. Beides schlägt die Kommission aufzubauen vor, auch wenn wichtige Einzelheiten noch nicht feststehen und mithin entscheidende Fragen erst noch zu klären sein werden.⁴⁵

³⁸ Näher *Dietrich Thränhardt*, *Schnelligkeit und Qualität – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland*, Gutachten für die Bertelsmann-Stiftung 2016.

³⁹ Siehe BVerfGE 94, 166 (198 ff.) – [Flughafenverfahren](#).

⁴⁰ So zuletzt ausdrücklich die Große Kammer gemäß EGMR, Urte. v. 21.11.2019 [GK], [Nr. 47287/15](#), *Ilias & Ahmed gegen Ungarn*; grundlegend EGMR, Urte. v. 25.6.1996, [Nr. 19776/92](#), *Amuur gegen Frankreich*, Rn. 42 ff.

⁴¹ Siehe EuGH, *Országos Idegenrendészeti, C-924/19 PPU & C-925/19 PPU*, [EU:C:2020:367](#).

⁴² Eine andere Frage ist, ob zusätzlich zur Sekundärrechtsverletzung auch ein Menschenrechtsverstoß vorliegt, den zumindest der EGMR zuletzt nicht immer bejahte; so für das Zentrum „Vial“ auf Chios EGMR, Urte. v. 25.1.2018, [Nr. 22696/16](#), *J.R. et al. gegen Griechenland*, Rn. 136-147; und für das italienische Lampedusa EGMR, Urte. v. 12.12.2016 [GK], [Nr. 16483/12](#), *Khlaifia u.a. gegen Italien*, Rn. 170 ff. unter Verweis unter anderem auf die hohen Zugangszahlen und praktischen Schwierigkeiten.

⁴³ So Bündnis 90/Die Grünen (Fn. 19), Nr. 1. Sps. 5; sowie Die Linke (Fn. 31), Buchst. e, wenn auch kombiniert mit weiteren Forderungen wie derjenigen nach der Auflösung von Frontex.

⁴⁴ Zur Praxis und verbleibenden Defiziten siehe *Thomas Groß*, *Defizite des Grundrechtsschutzes bei FRONTEX-Einsätzen*, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2020, 51-58.

⁴⁵ Siehe Kommission (Fn. 6), S. 6.

Eine Diskrepanz zwischen Gesetzesrecht und Rechtspraxis besteht freilich nicht nur bei den Schutzstandards für Migranten und Flüchtlinge. So verspricht die Kommission, das **Grenzverfahren unter Einschluss des Rechtsschutzes künftig binnen zwölf Wochen abzuschließen**,⁴⁶ wobei die Frist in Krisenzeiten auf 20 Wochen ausgeweitet werden kann.⁴⁷ Hinzu kommt derselbe Zeitraum für die Rückführung, die die Kommission ebenfalls dem Grenzverfahren zuordnet, so der Asylantrag abgelehnt wird.⁴⁸ Erreicht werden soll die Gesamtdauer von unter einem Jahr durch kürzere Klagefristen von einer Woche bei einer eindeutigen Ablehnung, einheitliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahren für den Asylbescheid und die Rückkehrentscheidung, strengere Regeln zur aufschiebenden Wirkung von Klagen sowie die Reduktion des Rechtswegs auf eine Instanz.⁴⁹ Die Frist zur freiwilligen Ausreise soll maximal 15 Tage betragen und damit auch kürzer ausfallen können.⁵⁰

Doch wer garantiert, dass die nationalen Behörden und Gerichte diese Fristen in der Praxis einhalten? Schon bisher steht in Art. 31 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie, dass ein Asylverfahren nur sechs Monate dauern soll. **Auf den griechischen Inseln sind schnelle Verfahren bisher eine Illusion.** Sie funktionieren ebenso wenig wie die Rückführung im Einklang mit der EU-Türkei-Erklärung, die bisher nur bei einer kleinen Minderheit der Antragsteller realisiert wurde.⁵¹ Die Verfahren und der Rechtsschutz ziehen sich größtenteils über Jahre hin. So droht mit der versprochenen Effektivität durch schnelle Verfahren dasselbe wie mit den Rechten von Asylsuchenden: in der Praxis kommen die europäischen Regeln leider nicht immer an. Gewiss können die EU-Agenturen das Problem alleine nicht beheben, aber sie bleiben das beste Instrument, das wir haben, um faire *und* schnelle Verfahren zu garantieren. Es ist daher für den Erfolg des Asylpakets zentral, dass parallel die Befugnisse von Frontex und EASO gesetzgeberisch ausgeweitet und vor allem auch der Kapazitätsausbau administrativ und finanziell schnell vollzogen werden wird.

Für den Fall, dass das Grenzverfahren nicht binnen der vorgegebenen Frist beendet werden kann, muss – ebenso wie bisher – ein reguläres Asylverfahren angewandt werden.⁵² Es gelten dann die normalen Regeln des nationalen und europäischen Asylverfahrensrechts. Dies führt typischerweise zu einer Verfahrensverlängerung, muss jedoch nicht bedeuten, dass automatisch eine Weiterwanderung etwa nach Deutschland möglich ist. Auch reguläre Asylverfahren sowie die Regelungen für die Rückkehr abgelehnter Asylbewerber können mit **gesetzgeberischen und praktischen Vorkehrungen verbunden werden, die eine Sekundärmigration**

⁴⁶ Siehe Art. 41 Abs. 11 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

⁴⁷ Siehe Art. 4 Buchst. b des Vorschlags für eine Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum, [COM\(2020\) 613](#) v. 23.9.2020.

⁴⁸ Vgl. Art. 41a Abs. 2 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

⁴⁹ Siehe Art. 35a, 53 f. des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

⁵⁰ Siehe Art. 41a Abs. 4 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

⁵¹ Näher die Mitteilung der Kommission, [COM\(2019\) 481](#) v. 16.10.2019, S. 7.

⁵² Siehe Art. 41 Abs. 11 UAbs. 1 S. 3 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

verhindern sollen (hierzu Abschnitt II.3.). Dies gilt umso mehr, als auch während des Grenzverfahrens eine Weiterwanderung möglich sein kann.

c. Haftregeln: keine „geschlossenen Zentren“

Ein zentraler Diskussionspunkt, auch innerstaatlich, ist die Frage der Inhaftierung. So fordert Bündnis 90/Die Grünen ausdrücklich „offene“ Registrierungszentren,⁵³ während Die Linke der Bundesregierung vorwirft, dass deren ursprüngliche Vorschläge „auf eine generelle Inhaftierung und Entrechtung von Schutzsuchenden hinaus(laufen).“⁵⁴ Eine Bewertung der Kommissionsvorschläge ist nicht ganz einfach, weil diese – ähnlich wie das geltende Recht⁵⁵ – durchaus widersprüchliche Angaben enthalten, wie sich das Grenzverfahren zur Bewegungsfreiheit verhält. So bekräftigt die Kommission, dass **Screening und Grenzverfahren keine förmliche Einreiseerlaubnis beinhalten**.⁵⁶ Es erfolgt also das, was in der deutschen Diskussion als „Fiktion der Nichteinreise“ schon manche Missverständnisse verursachte, weil dies teilweise als förmliche Rechtlosigkeit verstanden wird, obgleich es bei diesem Rechtsinstitut um eine verwaltungsrechtliche Fiktion geht, die die Geltung der Grundrechte und der sonstigen Verfahrensgarantien nicht beseitigt.⁵⁷

Nun klingt eine fingierte Nichteinreise nach einer haftähnlichen Situation, ganz ähnlich wie im deutschen Flughafenverfahren. Allerdings sagt die Kommission zugleich, dass eine **Haft im Einzelfall angeordnet werden muss** und mithin offenbar nicht automatisch mit dem Grenzverfahren einhergeht.⁵⁸ Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass das Grenzverfahren einen Haftgrund darstellen soll, weil ein Haftgrund eine Freiheitsentziehung nur rechtfertigt, wenn *ergänzend* eine Einzelfallprüfung durchgeführt wurde, die zugleich prüft, ob mildere Mittel angewandt werden können.⁵⁹ Diese Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung entspricht dem EuGH-Urteil zu den ungarischen Transitzone,⁶⁰ das sich auf die aktuell geltende Aufnahmerichtlinie gestützt hatte, die die Kommission insofern gerade *nicht* zu ändern vorschlägt – obgleich im Lichte der EGMR-Rechtsprechung es unter Umständen menschenrechtskonform wäre, im Einreisekontext strengere Haftregeln vorzusehen.⁶¹ Diesen Schritt

⁵³ Bündnis 90/Die Grünen (Fn. 19), Nr. 1 Sps. 1.

⁵⁴ Die Linke (Fn. 31), S. 2; die Formulierung im Nonpaper (Fn. 8) lautete: „Durch geeignete, notfalls freiheitseinschränkende Maßnahmen ist sicherzustellen, dass sich der Einreisewillige der Vorprüfung nicht entzieht.“

⁵⁵ Näher *Daniel Thym*, Gutachterliche Stellungnahme zur Reform des Europäischen Asylsystems für das deutsche Bundesministerium des Innern, [Januar 2017](#), S. 42-46.

⁵⁶ Siehe Art. 41 Abs. 6 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14); und Art. 4 des Vorschlags für eine Screening-Verordnung (Fn. 10).

⁵⁷ Siehe mit Blick auf § 13 Abs. 2 AufenthG bereits *Daniel Thym*, Für ein ‚Helsinki‘ im deutschen Migrationsrechtsdiskurs, [VerfBlog am 10.7.2018](#); und *Daniel Thym* „Zurückweisungen“ von Asylbewerbern nach der Dublin III-Verordnung, [Neue Juristische Wochenschrift 2018, 2353](#) (2354-2356).

⁵⁸ So insb. Art. 41 Abs. 9 Buchst. d, Art. 41a Abs. 5 f. des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14), was auch durch Art. 41 Abs. 9 Buchst. d bekräftigt wird, der sodann jedoch sagt, dass das Grenzverfahren automatisch enden soll, wenn im Einzelfall keine Haft angeordnet werden kann.

⁵⁹ So schon bisher Art. 8 Abs. 2, Abs. 3 Buchst. c, Abs. 4 der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU; sowie für die Zukunft der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), [COM\(2016\) 465](#) v. 13.7.2016, den die Kommission nicht zu ändern vorschlägt.

⁶⁰ So ausdrücklich EuGH (Fn. 41), Rn. 238 f., 257-259.

⁶¹ Hierzu näher *Thym* (55), S. 42-46.

geht die Kommission jedoch nicht. Eine Haft muss weiterhin im Einzelfall von den Behörden angeordnet und kann gerichtlich überprüft werden,⁶² was naturgemäß administrative Ressourcen verbraucht und damit die Grenzverfahren verlängern dürfte. Alles weitere wird von der Praxis der Mitgliedstaaten abhängen, die gleichwohl versuchen könnten, die Haft standardmäßig anzuordnen. Die Kommission will dies für die Rückführung nach einem negativen Asylbescheid im Grenzverfahren punktuell erleichtern.⁶³

Allerdings bedeutet dies nicht, dass alle Asylbewerber während des Screenings oder des anschließenden Asylverfahrens jederzeit sich frei bewegen könnten. Vielmehr **könnte die Annahme einer Nichteinreise im Einklang mit der EuGH- und EGMR-Judikatur bedeuten, dass jedenfalls vorübergehend die Räumlichkeiten des Grenzverfahrens generell nicht verlassen werden dürfen, ohne dass im Einzelfall eine Haft angeordnet werden muss.** Dieses auf den ersten Blick verwirrende Ergebnis gründet rechtsdogmatisch auf der Annahme, dass nach der ständigen Rechtsprechung nicht jede „Beschränkung“ (*restriction*) der Bewegungsfreiheit zugleich eine „Entziehung“ (*deprivation*) darstellen muss.⁶⁴ Vielmehr ist aufgrund der Umstände des Einzelfalls anhand verschiedener Kriterien zu prüfen, wann die Beschränkung in eine Entziehung umschlägt.⁶⁵ Eine „Haft“, die nach der Aufnahmerichtlinie eine Einzelfallentscheidung verlangt, liegt jedoch nur bei einer Entziehung vor. Insofern könnte das Grenzverfahren anfangs strengeren Standards unterliegen, die der Forderung des Europäischen Rats nach „kontrollierten“ Zentren an den Außengrenzen nahekommen könnten, die gerade nicht hermetisch „geschlossen“ sind.⁶⁶

3. VERHINDERUNG DER SEKUNDÄRMIGRATION

In der politischen Diskussion gibt es **zwei Defiziterzählungen, die erklären, warum es so schwierig ist, einen Ausgleich zwischen „nördlichen“ und „südlichen“ Ländern zu finden.** Während die Außengrenzstaaten sich darüber beschweren, dass das Dublin-System sie strukturell übervorteilt, ist weiter nördlich die Klage über die vermeintliche Unfähigkeit der Südstaaten verbreitet, funktionsfähige Asylsysteme aufzubauen und die irreguläre Weiterwanderung zu unterbinden. Die kritische Migrationsforschung ergänzt die Perspektive der Migranten und Flüchtlinge, die aufgrund schlechter Lebensstandards und persönlicher Präferenzen nicht in Griechenland oder Italien bleiben möchten.

Während das erste Narrativ durch die prominenten Bilder von den Camps auf griechischen Inseln oder der Seenotrettung vor Italien fest im kollektiven Gedächtnis verankert ist, findet – anders als zu Zeiten der „Westbalkanroute“ – die **Sekundärmigration heutzutage jenseits der medialen Aufmerksamkeit** statt. Statistiken zeichnen dennoch ein klares Bild. In den

⁶² Art. 8 ff. des nicht geänderten Vorschlags für eine Aufnahmerichtlinie (Fn. 59).

⁶³ Siehe Art. 41a Abs. 5, 7 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

⁶⁴ Siehe EuGH (Fn. 41), Rn. 211-249; and EGMR, *Ilias & Ahmed* (Fn. 40), Rn. 204-248.

⁶⁵ Diese umfassen im Einklang mit der erwähnten Judikatur den Faktor Zeit ebenso wie andere Elemente wie die mögliche Ausreise in Drittstaaten, die Unterbringungsstandards, etc.

⁶⁶ So der Europäische Rat, Schlussfolgerungen, [EUCO 9/18](#) v. 28.6.2018, Nr. 5.

vergangenen fünf Jahren wurden in der Bundesrepublik durchgehend mehr Asylanträge gestellt als in Italien, obwohl die italienische Asylantragstatistik auch diejenigen umfasst, die später weiterwanderten (während die deutschen Zahlen die gesetzlich fingierten Asylanträge neugeborener Kinder beinhalten).⁶⁷ Im vergangenen Jahr richtete das BAMF beinahe 27 Tausend Rücknahmeersuchen an Italien, Spanien und Griechenland, von denen schon vor der aktuellen Pandemie nur knapp 15 % tatsächlich vollzogen wurden.⁶⁸

Angesichts der **Bedeutung der Sekundärmigration für die innenpolitische Debatte** in der Bundesrepublik konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen bewusst auf diejenigen Regelungsaspekte, die mit dieser zusammenhängen. Fragen der solidarischen Lastenteilung werden aus Platzgründen weitgehend ausgeklammert.⁶⁹ Für eine Bewertung der Vorschläge aus dem Blickwinkel der Sekundärmigration ist es sinnvoll, wenn man sich die Faktoren bewusst macht, die die irreguläre Weiterwanderung beeinflussen.

a. Push- und Pull-Faktoren der Sekundärmigration

Die Sozialwissenschaft lehrt uns, dass es keine einfachen Erklärungen gibt, **warum Menschen ihre Herkunftsländer verlassen, welche Faktoren die Zielstaatswahl beeinflussen und inwiefern sich diese Präferenzen im Laufe der Zeit verändern**, wenn jemand nach Monaten und Jahren plötzlich in ein zweites Land weiterzieht, sodass die ursprüngliche Destination zum „Transitstaat“ wird.⁷⁰ Zahlreiche Push- und Pull-Faktoren überlagern sich, deren relatives Gewicht immer von den Umständen des Einzelfalls abhängen wird. Erschwert wird eine Gesamtbetrachtung durch den vergleichsweise geringen Wissensgrad der meisten Asylantragstellenden, den die ethnographische Forschung wiederholt betonte. Ganz konkret folgt hieraus, dass öffentlichkeitswirksame Symbole und migrantische Erzählungen die Wanderungsentscheidungen beeinflussen können.⁷¹

Trotz dieser Unsicherheit sind allgemeine Aussagen möglich, welche Faktoren typischerweise wichtiger sind als andere. So besitzen Asylantragstellende üblicherweise **keine Detailkenntnis des nationalen oder europäischen Asylrechts**.⁷² Wanderungsentscheidungen werden

⁶⁷ Siehe die Eurostat-Statistik, Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex - annual aggregated data (online data code: MIGR_ASYAPPCTZA), [Stand vom 1.9.2020](#).

⁶⁸ Im Überblick BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2019, [September 2020](#), S. 42-47.

⁶⁹ Instruktiv *Francesco Maiani*, A 'Fresh Start' or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact, [EU Immigration and Asylum Law Blog of 20.10.2020](#).

⁷⁰ Instruktiv *Valeria Ottonelli/Tiziana Torresi*, When is Migration Voluntary?, [International Migration Review 47 \(2013\), 783-813](#); *Antonia Scholz*, Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern. Ergebnisse einer Expertenbefragung, [BAMF Forschungsbericht 19/2013](#); und (Dutch) Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ): Secondary Movements of Asylum Seekers in the EU, [November 2019](#).

⁷¹ Siehe *Joris Schapendonk*, Turbulent Trajectories. African Migrants on Their Way to the European Union, *Societies 2* (2012), 27-41; sowie die Nachweise bei *Daniel Thym*, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags über den Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, [Ausschuss-Drs. 19\(4\)287 E](#) v. 3.6.2019, S. 5 f.

⁷² Siehe *Heaven Crawley/Jessica Hagen-Zanker*, Deciding Where to Go. Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences, *International Migration 57* (2019), 20-35; und *Scholz* (Fn. 70), S. 140-149.

daher nur am Rande durch diejenigen technischen Einzelheiten des Asylrechts oder der Dublin-Regelungen bestimmt, die die politische Debatte vielfach umtreiben. Zwar sind **Sozialleistungen ein Faktor unter mehreren**, andere Aspekte dürften gemeinhin jedoch ein größeres Gewicht besitzen.⁷³ Dies gilt neben der physischen Sicherheit, die zum Glück alle Mitgliedsstaaten grundsätzlich bereitstellen, vor allem für die **wirtschaftliche Perspektive**, etwa durch eine erfolgreiche Jobsuche, sowie die **Lebensbedingungen** vor Ort.⁷⁴ Darüber hinaus sind **ethnische und familiäre Netzwerke** auch in der Asylmigration ein zentraler Faktor, warum eine Person sich für ein bestimmtes Zielland entscheidet.⁷⁵

Auch die **Asylverfahrensdauer kann Entscheidungen beeinflussen**,⁷⁶ nicht zuletzt mit Blick auf die Beachtung einer eventuellen Ausreisepflicht nach einer Sekundärmigration. Je länger ein Verfahren dauert, desto mehr persönliche Kontakte werden geknüpft.⁷⁷ Die notorische Ineffizienz des Rücknahmeverfahrens aufgrund der Dublin III-Verordnung kann insofern ein Element sein, das die Rechtsbeachtung erschwert, auch wenn die anderen vorstehend genannten Faktoren ein größeres Gewicht besitzen dürften.

b. Folgen für die Reformdiskussion

Zu einer ehrlichen Analyse gehört, dass eine politische Verständigung auf neue Asylzuständigkeitsregeln nicht zwangsläufig bedeutete, dass diese in der Praxis zufriedenstellend funktionierten. Dies gilt für reaktive Überstellungsverfahren, die aktuell weitgehend dysfunktional sind, ebenso wie für quotenbasierte oder sonstige Verteilungsmechanismen nach dem Modell der Relokationsbeschlüsse aus den Jahren 2015,⁷⁸ die überaus schleppend umgesetzt wurden und bisweilen dennoch in einer irregulären Sekundärmigration mündeten. Eine halbwegs **praxistaugliche Regelung sollte im Idealfall mehrere Lektionen gleichermaßen beherzigen**: Erstens besteht für die Außengrenzstaaten angesichts der strukturell unfairen Zuständigkeitsregeln kein Anreiz, auf eine bessere Rechtsdurchsetzung zu drängen. Zweitens kontrastiert die faktische Reisefreiheit im Schengen-Raum mit dem Insistieren der Dublin III-Verordnung auf zwangsbasierte zwischenstaatliche Überstellungsverfahren, die im Fall des Scheiterns zu einem Zuständigkeitsübergang führen und damit die Sekundärmigration letzt-

⁷³ Hierzu aus der reichhaltigen Debatte exemplarisch *Ole Agersnap/Amalie Sofie Jensen/Henrik Kleven*, The Welfare Magnet Hypothesis. Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark, NBER Working Paper No. 26454, [November 2019](#); sowie *Herbert Brücker* u.a., IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, [IAB-Forschungsbericht 14/2016](#), S. 27 f. (für Asylantragstellende anders als für Fachkräfte).

⁷⁴ Siehe *Eric Neumayer*, Asylum Destination Choice: What Makes some European Countries more Attractive than Others?, *European Union Politics* 5 (2004), 155-180; und *Katie Kuschminder*, Deciding which Road to Take, Migration Policy Institute Issue Brief No. 10, [2019](#).

⁷⁵ Prominent *Paul Collier*, *Exodus. How Migration is Changing Our World* (OUP, 2013); weitere Nachweise bei Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Steuern, was zu steuern ist, [Jahresgutachten 2018](#), S. 24 f.; und *Scholz* (Fn. 70), S. 110-112.

⁷⁶ Siehe *Simone Bertoli/Herbert Brücker/Jesús Fernández-Huertas Moragac*, The European Crisis and Migration to Germany, *Regional Science and Urban Economics* 60 (2016), 61-72.

⁷⁷ Ethnografisch *Antje Ellermann*, States against Migrants. Deportation in Germany and the US ([CUP, 2009](#)).

⁷⁸ Zur Praxis die Mitteilung der Kommission, Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, [COM\(2018\) 250](#) v. 14.3.2018, S. 17 f.

endlich legalisieren. Drittens bestehen offenbar administrative Grenzen, wenn (zehn-)tausende Asylantragstellende teils gegen deren Willen in andere Länder verteilt werden. Aus Sicht der Betroffenen schließlich würde die Rechtsbeachtung gefördert, wenn deren Präferenzen jedenfalls partiell abgebildet würden.⁷⁹

Ein intelligentes Regelungsdesign versuchte, all diese Aspekte möglichst zu verbinden, denn nach den Erkenntnissen der ökonomischen Theorie der rationalen Entscheidung kann man individuelle Entscheidungen durch positive Anreize oder negative Sanktionen beeinflussen. Umgangssprachlich: „Zuckerbrot und Peitsche“. Allerdings prägt die Debatte vielfach ein binäres Entweder-oder. Während NGOs und Parteien des „linken“ Spektrums dafür plädieren, migrantische Präferenzen abzubilden,⁸⁰ konzentrieren sich „bürgerliche“ Parteien auf Sanktionen. Regelungstechnisch ist dies eine falsche Dichotomie: **positive und negative Anreize sind kombinierbar**. Ein solches Vorgehen fördert nicht nur die Rechtsbeachtung (was im Interesse aller ist), sondern unterstützt auch die politische Kompromissfindung innerhalb nationaler Regierungen sowie auf europäischer Ebene.

Darüber hinaus lehrt uns die Diskussion der letzten Jahre, wie wichtig verlässliche Statistiken sind. Derzeit zählt die EU-Asylstatistik nämlich Asylanträge und nicht Antragstellende; bei einer Sekundärmigration wird ein Antrag vielfach mehrfach gezählt. Dies führt zu erhöhten Gesamtzahlen und bewirkt, dass man nicht verlässlich weiß, wie viele Personen sich noch in einem Land aufhalten (oder weitergezogen sind). Daher ist es wichtig, dass die **Kommission die Statistiken verbessern will**, indem der vorliegende Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung nochmals nachgebessert wurde.⁸¹ Eurodac soll zu einer veritablen Migrationsdatenbank ausgebaut werden, die Personen anstelle von Asylanträgen zählt und künftig auch Daten über den Rechtsstatus nach dem Asylverfahren enthalten soll. Politisch dürfte dies vergleichsweise unkontrovers sein, auch wenn der Datenschutz zu beachten ist. Der politische Streit wird den Solidaritätsmechanismus sowie „Zuckerbrot und Peitsche“ betreffen, mittels derer die Sekundärmigration verhindert werden soll.

c. „Zuckerbrot“: Berücksichtigung persönlicher Verbindungen

Berücksichtigen möchte die Kommission die Präferenzen von Asylantragstellenden in doppelter Hinsicht. Zum einen durch neue Zuständigkeitskriterien aufgrund eines erweiterten Familienbegriffs sowie nach früheren Aufenthalten unter Einschluss eines Studiums (hierzu Abschnitt II.4). Zum anderen sollen die Mitgliedstaaten **beim solidaritätsbasierten Verteilungsmechanismus „hinreichende Verbindungen“ (*meaningful links*) berücksichtigen**

⁷⁹ Siehe auch die Gesamtschau von *Francesco Maiani*, Responsibility Allocation and Solidarity, in: Philippe De Bruycker/Marie De Somer/Jean-Louis De Brouwer (Hrsg.): From Tampere 20 to Tampere 2.0. Towards a new European consensus on migration ([EPC, 2019](#)), S. 103-118.

⁸⁰ So auch Bündnis 90/Die Grünen (Fn. 19), Nr. 1 Sps. 6; und Die Linke (Fn. 31), S. 5 Buchst. g.

⁸¹ Siehe den Vorschlag für eine Neufassung der Eurodac-Verordnung, [COM\(2016\) 272](#) v. 4.5.2016; nunmehr ergänzt durch einen Amended Proposal, [COM\(2020\) 614](#) v. 23.9.2020.

„müssen“ (*shall*), wenn sie entscheiden, welche Personen übernommen werden.⁸² Die Kommission definiert hierbei nicht näher, was unter „hinreichenden Verbindungen“ zu verstehen sei. In Anlehnung an einen früheren Vorschlag des Europäischen Parlaments wird man darunter vor allem fassen: „humanitäre Gründe, die sich insbesondere auf familiäre, kulturelle oder soziale Bindungen, Sprachkenntnisse oder andere bedeutende Bindungen stützen, die seine Integration in den anderen Mitgliedstaat erleichtern würden.“⁸³

Die praktische Bedeutung dieses Vorschlags hinge auch davon ab, ob der Familienbegriff bei den allgemeinen Zuständigkeitsregeln ausgeweitet würde (hierzu Abschnitt II.4), denn die Umverteilung erfasst nur diejenigen, die nicht aufgrund spezieller Regelungen ohnehin einem Mitgliedstaat zugewiesen sind.⁸⁴ Die **solidaritätsbasierte Aufnahmequote umfasst also nicht diejenigen, die aufgrund eines erweiterten Familienbegriffs nach Deutschland kommen**. Soweit der Familienbegriff ausgeweitet würde, wären ergänzende „hinreichende Verbindungen“ etwa bei Sprachkenntnissen oder, kontroverser, einem religiösen Bekenntnis gegeben, wodurch exemplarisch Ungarn sogar die Möglichkeit erhalten würde, vorrangig Christen freiwillig zu übernehmen. **Aus einer Steuerungsperspektive können Verbindungskriterien ein sinnvolles Instrument sein**, wenn man entscheidet, wem man Relokationsplätze zuweist. Sie fördern eine erfolgreiche Integration und können mittelbar auch einer Sekundärmigration vorbeugen, wenn man vorrangig Personen aufnimmt, bei denen ohnehin ein großer Anreiz zur Weiterwanderung bestünde. Die Steuerungswirkung würde noch verbessert, wenn man *ergänzend* scharfe Sanktionen einführt.

d. Schnellere Überstellungsverfahren

Gegenwärtig setzt die Dublin III-Verordnung auf komplizierte und hochgradig ineffiziente Überstellungsverfahren, die in der Praxis häufig scheitern. Dies führt dazu, dass in der deutschen Behörden- und Gerichtspraxis derzeit bis zu einem Jahr vergeht, binnen dessen erstens das BAMF eine Unzulässigkeitsentscheidung erlässt und zweitens die Verwaltungsgerichte über den einstweiligen Rechtsschutz entscheiden; allein letzteres dauert in Fällen des § 80 Abs. 5 VwGO derzeit rund fünf Monate.⁸⁵ Solch lange Verfahren sind ein Problem für sich, zumal in der Praxis nach weiteren sechs Monaten häufig Deutschland doch ein reguläres Asylverfahren durchführen muss.⁸⁶ **Infolge langwieriger Dublin-Verfahren von insgesamt mehr als einem Jahr geht wertvolle Zeit verloren**, die die Wahrscheinlichkeit reduziert,

⁸² Siehe Art. 57 Abs. 3 UAbs. 1, Art. 49 Abs. 2 des Vorschlags für eine Asylum and Migration Management Regulation, [COM\(2020\) 610](#) v. 23.9.2020.

⁸³ Art. 24b i.V.m. Art. 19 Abs. 2 des Berichts des LIBE-Ausschusses des Europäischen Parlaments für eine Dublin IV-Verordnung, [EP-Dok. PE 599.751v03-00](#) v. 6.11.2017.

⁸⁴ Zum Vorrang spezieller Regelungen Art. 57 Abs. 3 UAbs. 3 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

⁸⁵ Siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2019, [BT-Drs. 19/18498](#) v. 2.4.2020, S. 48.

⁸⁶ Zum Zuständigkeitsübergang nachfolgend Abschnitt II.5.

dass die Ausreisepflicht freiwillig beachtet oder zwangsweise vollzogen wird – und auch die Integration in die deutsche Gesellschaft wird erschwert.

Vor diesem Hintergrund ist evident, warum die Kommission die Verfahren merklich straffen möchte. Das **aktuelle Aufnahmeverfahren wird in eine bloße „Notifikation“ mit kurzen Fristen umgewandelt.**⁸⁷ Auch der Rechtsschutz soll deutlich gestrafft werden: Im einstweiligen Rechtsschutz soll binnen eines Monats entschieden werden und ganz allgemein soll es ein Rechtsmittel nur noch dann geben, wenn jemand eine familiäre Bindung oder unmenschliche Behandlung geltend macht.⁸⁸ Dies ist noch strenger als der Vorschlag von 2016,⁸⁹ kehrte letztlich jedoch zum Status quo ante der Dublin II-Verordnung zurück, die einen einstweiligen Rechtsschutz mit Suspensiveffekt nur unter restriktiven Bedingungen erlaubt hatte.⁹⁰ Der EuGH dürfte den **eingeschränkten Rechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen** akzeptieren, weil jüngere Urteile, die den Rechtsschutz ausgeweitet hatten, auf den Inhalt der Dublin III-Verordnung gründeten.⁹¹ Wenn letzterer sich ändert, werden die Richter dies grundsätzlich akzeptieren,⁹² wie zuvor im Fall der Dublin II-Verordnung.⁹³ Art. 13 EMRK verlangt kein anderes Ergebnis, weil die Norm nur für diejenigen gilt, die eine anderweitige Grundrechtsverletzung geltend machen können,⁹⁴ was die Kommission durch die verbleibenden Klageoptionen im Hinblick auf Art. 4 und 8 GRCh berücksichtigt.⁹⁵ Schließlich dürfte auch das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 47 GRCh gewahrt sein, weil die Bestimmung – ganz ähnlich wie Art. 19 Abs. 4 GG – subjektive Rechte nicht schaffen kann, wenn der Gesetzgeber diese nicht bereitstellt.⁹⁶

Eingeschränkt werden die schnellen Überstellungsverfahren durch eine neuartige **Suspensionierung aller Rücküberstellungen durch Staaten, die sich in einer „Force majeure“-Situation befinden.**⁹⁷ Was in der Gesetzgebung als Ausnahme gedacht ist, könnte sich in der politischen Praxis verselbstständigen. So wird der Begriff der „Force majeure“ im Verordnungsvorschlag in den unverbindlichen Erwägungsgründen nur allgemein definiert.⁹⁸ Außer-

⁸⁷ Art. 31 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

⁸⁸ Art. 33 Abs. 1, Abs. 3 UAbs. 1 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

⁸⁹ Art. 28 Abs. 4 f. des Vorschlags für eine Dublin IV-Verordnung, [COM\(2016\) 270](#) v. 4.5.2016.

⁹⁰ Vgl. Art. 19 Abs. 2 S. 4 der Dublin-II-VO (EG) Nr. 343/2003.

⁹¹ Siehe insb. EuGH, *Ghezelbash*, C-63/15, [EU:C:2016:409](#), Rn. 34-51.

⁹² In diesem Sinn der Präsident des EuGH *Koen Lenaerts*, *Europarecht und Zuwanderung*, in: Julia Iliopoulos-Strangas u.a. (Hrsg.): *Migration – Migration – Migrations* (Nomos/Stämpfli, 2017), S. 233 (236 f.); siehe auch *Daniel Thym*, *Die Flüchtlingskrise vor Gericht. Zum Umgang des EuGH mit der Dublin III-Verordnung*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2018, 276 (282-284).

⁹³ Siehe insb. EuGH, *Abdullahi*, C-394/12, [EU:C:2013:813](#), Rn. 47-62.

⁹⁴ Stellvertretend EGMR, *Urt. v. 21.1.2011 [GK]*, [Nr. 30696/09](#), *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Rn. 288.

⁹⁵ Siehe wiederum Art. 33 UAbs. 2 Buchst. a, b der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

⁹⁶ So Generalanwalt Bobek, *Schlussanträge v. 7.9.2017, Hassani*, C-403/16, [EU:C:2017:659](#), Rn. 64-84, wobei unklar ist, ob sich diese Sichtweise durchsetzen wird.

⁹⁷ Siehe Art. 8 Abs. 3 des Vorschlags für eine Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 47).

⁹⁸ Erwägungsgrund 7 des Vorschlags für eine Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 47): „Member States may be faced with abnormal and unforeseeable circumstances outside their control, the consequences of which could not have been avoided in spite of the exercise of all due care.“

dem können die Mitgliedstaaten die Ausnahmeklausel einseitig aktivieren, ohne dass ein Genehmigungsvorbehalt der Kommission oder des Rates vorgesehen wäre.⁹⁹ Dies würde es Ländern wie Griechenland oder Italien ermöglichen, im Wege der einseitigen Erklärung alle Rückführungen auszusetzen. Nach einem Jahr soll auch in diesen Fällen ein Zuständigkeitsübergang, etwa auf Deutschland, stattfinden.¹⁰⁰

e. „Peitsche“: Sanktionen bei einer Rechtsverletzung

Im Einklang mit der Einsicht, dass der Gesetzgeber positive und negative Anreize verbinden kann, möchte das Migrationspaket einige Sanktionen beibehalten, die der Kommissionsvorschlag für eine Dublin IV-Verordnung enthalten hatte. So soll die irreguläre Weiterwanderung auch künftig ein beschleunigtes Asylverfahren im zuständigen Mitgliedstaat bewirken.¹⁰¹ Ergänzend soll verspätetes Vorbringen eine materielle Präklusionswirkung entfalten.¹⁰² Für sich genommen zahnlos ist hingegen die formale Verpflichtung, nicht weiterzuwandern und Überstellungsentscheidungen zu beachten.¹⁰³ Diese Pflichten dürften Asylantragstellende kaum von der Rechtsmissachtung abhalten, sind jedoch ein **politisches Symbol, wenn die Sekundärmigration offiziell für illegal erklärt wird**.¹⁰⁴ Ergänzend sollen die Sozialleistungen bei einer Sekundärmigration jedenfalls vorübergehend gekürzt werden, worauf nachfolgend gesondert einzugehen sein wird (Abschnitt II.6.).

4. ERWEITERTER FAMILIENBEGRIFF

Ein speziell für Deutschland wichtiger Bestandteil des Reformpakets ist die erweiterte Definition von „Familienangehörigen“. Künftig sollen auch volljährige Geschwister und Familien, die außerhalb des Herkunftslandes gegründet wurden, ein Grund sein, warum Familienangehörige nicht in den Außengrenzstaaten bleiben müssen.¹⁰⁵ Konkret heißt dies, dass eine **syrische Familie von Griechenland ganz legal nach Deutschland reisen dürfte, wenn dort ein Bruder des Vaters als anerkannter Flüchtling wohnt**. Dasselbe gilt für eine nigerianische Frau, deren Bruder in Deutschland einen Asylantrag stellte, über den noch nicht ent-

⁹⁹ Vgl. Art. 8 Abs. 3 der Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 47).

¹⁰⁰ Art. 8 Abs. 3 S. 3 der Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 47) verlängert insofern die reguläre 6-Monats-Frist für ein Zuständigkeitsübergang (hierzu Abschnitt II.5.a.).

¹⁰¹ Art. 40 Abs. 1 Buchst. g des insoweit unveränderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung (Fn. 14) i.V.m. Art. 9 Abs. 1 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹⁰² Siehe Art. 10 Abs. 2 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹⁰³ So Art. 9 Abs. 4 Buchst. a, Abs. 5 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹⁰⁴ Es handelt sich hierbei um eine deklaratorische Klarstellung, weil die faktische Reisefreiheit infolge der abgeschafften Binnengrenzkontrollen nicht bedeutet, dass Drittstaatsangehörige eine rechtliche Reisefreiheit genießen; Binnengrenzen dürfen nur überschritten werden, wenn die Voraussetzungen der Art. 19-24 des Schengener Durchführungsübereinkommen ([ABl. 2000 L 239/13](#)) erfüllt sind, die in der durch Verordnung (EU) Nr. 265/2010 modifizierten Fassung fortgelten; eine Gestattung während des laufenden Asylverfahrens stellt gemäß Art. 2 Nr. 15 der Verordnung (EU) Nr. 562/2006 keinen „Aufenthaltstitel“ dar, der nach den genannten Normen ein Reise-recht mit sich brächte; EuGH, *Mirza*, C-695/15 PPU, [EU:C:2016:188](#), Rn. 52 betonte zudem das Ziel des Dublin-Systems, die irreguläre Sekundärmigration zu unterbinden.

¹⁰⁵ Art. 16-18 i.V.m. Art. 2 Buchst. g der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

schieden wurde. Auf die Erfolgsaussicht kommt es nicht an. Erst wenn das BAMF einen Antrag ablehnt, müsste Deutschland die Familienmitglieder nicht mehr übernehmen.¹⁰⁶ Diese vorrangige Zuständigkeit von Ländern, wo bereits Familienangehörige wohnen, gilt auch für Personen, die künftig dem Grenzverfahren unterfallen, weil dieses die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, optional die Dublin-Regeln anzuwenden.¹⁰⁷

Diese Beispiele zeigen, dass der erweiterte Familienbegriff speziell für Länder praktisch relevant wäre, wo bereits viele anerkannte Flüchtlinge leben. Der EU-Gesetzgeber fördert gleichsam dasjenige, was in der Migrationsforschung als „**Kettenmigration**“ entlang **ethnischer oder familiärer Netzwerke** bezeichnet wird (hierzu bereits Abschnitt II.3.a.). Diese Änderung hatte die Kommission schon im Jahr 2016 vorgeschlagen,¹⁰⁸ was von Mitgliedstaaten jedoch abgelehnt wurde.¹⁰⁹ Dagegen dürften die erweiterten Zuständigkeitsregeln aufgrund früherer Aufenthalte sowie eines Studiums weniger kontrovers sein.¹¹⁰

Die Bedeutung des erweiterten Familienbegriffs darf man nicht unterschätzen. Zum einen dürfte eine **Beibehaltung des Status quo in vielen Fällen schlicht nicht funktionieren**, weil Familienmitglieder auch dann häufig weiterwandern werden, wenn dies verboten ist. Man kann den Vorschlag mithin als Versuch deuten, den Rechtsbruch zu verhindern, indem man ihn legalisiert. Im Fall von Familien dürfte dies politisch leichter zu vermitteln sein als in anderen Fällen der Sekundärmigration. Zum anderen könnte man der legitimen Kritik durch eine politische Kompromissfindung anderweitig begegnen. So könnte man die **Übernahme von Geschwistern auf die künftigen staatlichen Solidaritätsquoten anrechnen¹¹¹ oder im Gegenzug andere Kompromisse erreichen**, etwa durch eine halbwegs stabile Zuständigkeitsbestimmung entgegen dem Kommissionsvorschlag.

5. STAU QUO RELOADED: ZULÄSSIGKEIT ZWEITER ASYLVERFAHREN

Eine der überraschendsten Neuigkeiten des Asyl- und Migrationspakts ist der Verzicht auf eine „stabile“ oder gar „ewige“ Asylzuständigkeit. Stattdessen **belässt es die Kommission dabei, dass innerhalb der EU weiterhin mehrere Asylanträge gestellt werden können**. Abgeschafft wird nur die aktuelle Dreimonatsfrist, binnen derer ein Aufnahmegesuch gestellt werden muss,¹¹² was in der deutschen Praxis heute nur noch eine geringe Rolle spielt, weil die Asylverfahren schneller sind als 2015/16. Diese gesetzgeberische Kehrtwende ist vor allem dann beachtlich, wenn man bedenkt, dass sogar das Europäische Parlament künftig nur

¹⁰⁶ Art. 17 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82) greift dann nicht mehr; dies gilt auch im Fall der Klage gegen eine Ablehnung.

¹⁰⁷ Vgl. Art. 41 Abs. 7 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹⁰⁸ Siehe Art. 2 Buchst. g des Vorschlags für eine Dublin IV-Verordnung (Fn. 89).

¹⁰⁹ Siehe Art. 2 Buchst. g i.d.F. des Verhandlungsstands für eine Dublin IV-Verordnung im Kompromissvorschlag der damaligen Ratspräsidentschaft gemäß [Rats-Dok. 8895/18](#) v. 17.5.2018.

¹¹⁰ Siehe Art. 19 Abs. 4, Art. 20 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹¹¹ Gemäß den Ausführungen in Abschnitt II.3.c. würden die erweiterten Familienmitglieder *zusätzlich* zu denjenigen übernommen, die aufgrund der solidaritätsbasierten Quote umverteilt würden; zu letzterer Art. 45, 54 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹¹² Vgl. Art. 21 Abs. 1 UAbs. 3 der Dublin-III-Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

einfache Asylanträge zulassen wollte und auch die Mitgliedstaaten im Rat sich auf eine mehrjährige stabile Zuständigkeit eingestellt hatten.¹¹³

a. Beibehaltung des Zuständigkeitsübergangs

Dementgegen möchte es die Kommission im Einklang mit dem Status quo dabei belassen, dass die Zuständigkeit übergeht, wenn die Überstellung binnen sechs Monaten scheitert.¹¹⁴ Ganz konkret heißt dies, dass die **Bundesrepublik ganz offiziell für eine Person zuständig wird, die irregulär einreist, während in Italien noch ein Asylverfahren läuft, soweit eine Überstellung nicht binnen sechs Monaten vollzogen wird** (was in der Praxis die Regel ist). Eine Ausnahme soll – offenbar dauerhaft – nur dann gelten, wenn eine Person „untertaucht“ bzw. „flüchtig ist“ (*absconds*). Dies ist im Einklang mit der EuGH-Judikatur freilich nur dann der Fall, wenn jemand sich den Behörden bewusst entzieht.¹¹⁵ Der bloße Umstand, dass jemand bei einer Abschiebung einmalig nicht zu Hause angetroffen wurde oder im offenen Kirchenasyl lebt, würde den Zuständigkeitsübergang nicht verhindern, obwohl nach dem Willen der Kommission die Sekundärmigration illegal sein soll.

Für ein Szenario will die Kommission doch eine **stabile Zuständigkeit: für international Schutzberechtigte**. Letztere sind von der Dublin III-Verordnung bisher nicht umfasst, was in der Praxis dazu führt, dass die Rücküberstellung noch schlechter funktioniert als bei Personen, die sich andernorts noch im Asylverfahren befinden. Stattdessen gibt es in Deutschland ein zweites Asylverfahren, das nach der jüngeren EuGH-Rechtsprechung jdfls. nicht systematisch unter Verweis auf die anderweitige Anerkennung als unzulässig abgelehnt werden darf.¹¹⁶ Dies möchte die Kommission ändern. Die Zuständigkeitsregeln sollen künftig auch für international Schutzberechtigte sowie Personen, die umgesiedelt worden waren, gelten.¹¹⁷ Nach einer erstmaligen Anerkennung gibt es keine zweite materielle Prüfung mehr¹¹⁸ – und auch einen Zuständigkeitsübergang soll es nicht geben.¹¹⁹

Das sich hieraus ergebende **Gesamtbild ist ambivalent und nicht frei von Widersprüchen**. So würden etwa Syrer, die einen griechischen Flüchtlingsstatus besitzen, in Deutschland kein zweites Asylverfahren erhalten. Die griechische Zuständigkeit wäre auf Dauer gestellt. Etwas anderes würde allerdings für einen Afghanen gelten, der illegal aus Griechenland weiterreist, während das griechische Asylverfahren noch läuft – und auch Nigerianerinnen mit einem ita-

¹¹³ Siehe Art. 9a des Verhandlungsstands für eine Dublin IV-Verordnung (Fn. 109); der vom EP-Plenum angenommene Bericht des LIBE-Ausschusses (Fn. 83) wollte den Zuständigkeitsübergang nicht erneut einführen.

¹¹⁴ So Art. 27 Abs. 1 i.V.m. Art. 35 Abs. 1 f. der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹¹⁵ EuGH, *Jawo*, C-163/17, [EU:C:2019:218](#), Rn. 52-65; siehe auch *Daniel Brauer*, „Untergetaucht“ und „flüchtig“. Zur Fixierung des Nichtgreifbaren, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2019, 256-263.

¹¹⁶ Siehe EuGH, *Hamed & Omar*, C-540/17 & C-541/17, [EU:C:2019:964](#); zum Hintergrund siehe *Mattias Wendel*, Die Pflicht zur Berücksichtigung der Lebensumstände von anerkannt Schutzberechtigten im EU-Ausland, *Juristenzeitung* 2019, 983 (984 f.).

¹¹⁷ Art. 26 Abs. 1 Buchst. c, d der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹¹⁸ Art. 36 Abs. 2 des beibehaltenen Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 15).

¹¹⁹ Art. 27 Abs. 1 UAbs. 2 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

lienischen „humanitären Status“, der kürzlich wieder eingeführt wurde und ungefähr den deutschen Abschiebungshindernissen entspricht,¹²⁰ würden weiterhin ein zweites Asylverfahren in Deutschland erhalten, wenn die Überstellung scheitert.¹²¹ Dasselbe scheint sogar für diejenigen zu gelten, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Selbst wenn der zweite Antrag nach dem Zuständigkeitsübergang in Deutschland scheitert, griffen die regulären Regeln für abgelehnte Asylbewerber mit Duldungserteilung, Sozialleistungszugang, et cetera.

Es steht zu erwarten, dass die **Frage der „stabilen“ oder gar „ewigen“ Zuständigkeit politisch erneut diskutiert** werden wird. So forderte die deutsche Ratspräsidentschaft die anderen Mitgliedstaaten im Nachklang zur Videokonferenz der Innenminister am 18. Oktober in einem Arbeitspapier, das ich von Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten informell erhielt, dazu auf, sich zu folgender Frage zu äußern: „In this context, it is also necessary to discuss ways to prevent unauthorised movements, such as stable responsibilities and unbureaucratic transfers, prevention of multiple applications, and in principle granting reception benefits only in the Member State responsible“ (Ratsdok. WK 10621/2020 INIT).

Menschenrechtliche Bedenken gegen eine dauerhafte Zuständigkeit bestehen nicht, weil weiterhin eine Ausnahme bestehen soll, wenn im zuständigen Mitgliedstaat menschenunwürdige Lebensbedingungen herrschen, wie dies vor einigen Jahren in Griechenland der Fall war.¹²² Mittelbar bekräftigte der EuGH, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und das Asylgrundrecht nach Artikel 18 der Grundrechtecharta kein anderes Ergebnis vorgeben, weil diese Normen ein Refoulement in gefährliche Drittstaaten verbieten, nicht jedoch ein individuelles Recht gewähren, im Zielland der Wahl zu bleiben.¹²³ Damit ist damit zugleich gesagt, dass **keine „Refugee in Orbit“-Situation droht**, weil die neuen Regeln ein Asylverfahren mindestens in demjenigen EU-Mitgliedstaat sichern, der zuständig ist – und damit nicht, wie in den 1980er Jahren teils praktiziert, die Staaten sich wechselseitig für unzuständig erklären, ohne dass ein Antrag irgendwo geprüft würde.¹²⁴

b. „Free Choice“ als Alternative?

In der politischen Diskussion wird gelegentlich die Auffassung geäußert, man solle die Zuständigkeitsregeln so ändern, „dass Flüchtlingen die eigenständige Wahl ihres Aufnahmelandes ermöglicht wird.“¹²⁵ Man darf diese Forderung nach der freien Wahl des Zielstaats nicht mit der Berücksichtigung von „hinreichenden Verbindungen“ verwechseln, die nach dem

¹²⁰ Siehe *Judith Sunderland*, Finally, Good News for Asylum Seekers in Italy, [Human Rights Watch v. 7.10.2020](#).

¹²¹ Art. 27 Abs. 1 UAbs. 2 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82) erfasst nur international Schutzberechtigte.

¹²² Siehe den Ausschlussgrund nach Art. 8 Abs. 2 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹²³ Vgl. EuGH, *Slowakei & Ungarn/Rat*, C-643/15 & C-647/15, [EU:C:2017:631](#), Rn. 340-343.

¹²⁴ Erwägung Nr. 4 des ursprl. Dubliner Übereinkommen v. 15.6.1990 (ABl. 1997 C 254/1) erklärte, eben dies vermeiden zu wollen; siehe auch EuGH, *Kastrati*, C-620/10, [EU:C:2012:265](#), Rn. 42.

¹²⁵ Die Linke, Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft für eine grundlegende Wende der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik nutzen, [BT-Drs. 16/5109](#) v. 25.4.2007, Nr. II.3., worauf ausdrücklich im aktuellen Antragsentwurf verweist Die Linke (Fn. 31), Buchst. g.

Kommissionsvorschlag künftig mitentscheiden sollen, welche Personen bei einer solidarischen Verteilung in welchen Mitgliedstaat gelangen (hierzu Abschnitt II.3.c.). Politisch dürfte ein „Free Choice“ keine Realisierungschance haben. Allerdings sollte die Opposition gegen ein unreguliertes „Free Choice“-Modell nicht verdecken, dass es andere **Möglichkeiten einer kontrollierten Weiterwanderung** gibt, die an Bedingungen wie einen Arbeitsplatz mit Lebensunterhaltssicherung gebunden werden können. Solche Bausteine sind vor allem dann interessant, wenn im Gegenzug die illegale Sekundärmigration schärfer sanktioniert wird, etwa durch eine „stabile“ Zuständigkeit.

Tatsächlich möchte die Kommission speziell international Schutzberechtigten eine legale Weiterwanderung ermöglichen – gleichsam als „Ausgleich“ dafür, dass diese Gruppe nicht vom Zuständigkeitsübergang profitieren soll (Abschnitt II.5.a.). Erreicht werden soll dies dadurch, dass ein **EU-Daueraufenthaltsrecht für anerkannte Flüchtlinge bereits nach drei statt bisher fünf Jahren** erhältlich sein soll.¹²⁶ Berechnet würde dieser Zeitraum in Deutschland ab der Asylantragstellung,¹²⁷ während einige andere Mitgliedstaaten nur die Hälfte dieses Zeitraums anrechnen.¹²⁸ In der Praxis dürfte diese Option eine geringe Steuerungswirkung entfalten, weil anerkannte Flüchtlinge zusätzlich zum Voraufenthaltskriterium alle weiteren Voraussetzungen für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts erfüllen müssten, um legal weiterwandern zu können. Insbesondere der Lebensunterhalt müsste gesichert sein, die betroffenen Personen also nicht von Sozialleistungen leben.¹²⁹ Darüber hinaus könnten die Zielstaaten weitere Einschränkungen für die Sekundärmigration einführen und etwa eine Vorrangprüfung oder Integrationskriterien vorsehen.¹³⁰

Unabhängig hiervon gibt es **weitere Optionen, wie eine konditional bedingte Freizügigkeit von international Schutzberechtigten realisiert werden könnte**. So könnte der EU-Gesetzgeber die Hochqualifizierten- oder Saisonarbeitnehmer-Richtlinien anpassen, die bisher für international Schutzberechtigte nicht gelten. Auch gänzlich neue Wanderungsregeln zum Zweck der Jobsuche sind denkbar, ggfls. kombiniert mit Karenzzeiten für den Sozialleistungszugang nach dem Modell der Regeln für Unionsbürger. All dies etablierte keine freie Zielstaatswahl, sondern machte die Weiterwanderung von Kriterien abhängig. Vorschläge hierzu hat der Sachverständigenrat für Integration und Migration, dessen stellvertretender Vorsitzender ich bin, bereits 2017 unterbreitet.¹³¹ Für die politische Diskussion könnten solche Vorschläge deshalb interessant sein, weil sie konkrete Möglichkeiten benennen, wie man positive Anreize mit negativen Sanktionen verbinden kann.

¹²⁶ Art. 71 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹²⁷ Siehe § 9b Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AufenthG.

¹²⁸ Kommission, Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2003/109/EG, [COM\(2019\) 161](#) v. 29.3.2019, S. 3 berichtet, dass rund die Hälfte der Mitgliedstaaten die Option gemäß Art. 4 Abs. 2 Nr. 3 der Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG i.d.F. der Richtlinie 2011/51/EU nutzen.

¹²⁹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/109/EG.

¹³⁰ Zu diesen Optionen siehe Art. 14-17 der Richtlinie 2003/109/EG.

¹³¹ Näher SVR (Fn. 18), S. 41-45.

6. BEGRENZTER SOZIALLEISTUNGSAUSSCHLUSS

Die wichtigste Sanktion sind Sozialleistungskürzungen, die nach dem bisherigen Verhandlungsstand bei einer jeden illegalen Sekundärmigration erfolgen sollten.¹³² Allerdings möchte die Kommission die **vorgeschlagene Sozialleistungen in doppelter Hinsicht einschränken**. Zum einen soll es im Fall zweiter Asylanträge nach einer Sekundärmigration grundsätzlich keine automatische Kürzung geben,¹³³ die vielmehr erst eintreten soll, wenn die Überstellungsentscheidung notifiziert wurde. Ganz konkret hieße dies, dass ein Tunesier, der Italien verlässt, bevor dort das Asylverfahren abgeschlossen wurde, in Deutschland zuerst einmal unterzubringen und gemäß dem AsylbLG zu versorgen wäre, bis die Rückkehrentscheidung vorliegt, was künftig schneller gehen soll (siehe Abschnitt II.3.d.), aber gleichwohl einige Wochen beanspruchen kann. Zum anderen spricht die Systematik des aktuellen Kommissionsvorschlags dafür, dass wieder volle Leistungen zu zahlen sind, sobald die Zuständigkeit auf den Aufenthaltsstatus überging, weil eine Überstellung scheiterte. Dies ist in der erwähnten Fallkonstellation grundsätzlich nach sechs Monaten der Fall (siehe Abschnitt II.5.). Der **Sozialleistungsausschluss greift also nur für wenige Monate**.

a. Umsetzungsmöglichkeiten in Deutschland

Selbst wenn der Kommissionsvorschlag angenommen oder im Gesetzgebungsverfahren noch verschärft würde, könnten die Auswirkungen speziell für die Bundesrepublik begrenzt sein. Das liegt nicht nur daran, dass Deutschland allgemein wirtschaftlich attraktiv ist und einen guten Lebensstandard bietet (hierzu Abschnitt II.6.b.). Zugleich tendiert die deutsche Politik dazu, alle Personen, die sich – legal oder illegal – faktisch im Inland aufhalten, ähnlich zu behandeln wie deutsche Staatsangehörige. Zwingend ist das nicht, weil Art. 17a der Aufnahme-Richtlinie nach dem derzeitigen Verhandlungsstand allgemein formuliert, dass ein „Mindestlebensstandard in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen“ gewährleistet werden muss,¹³⁴ wobei erschwerend hinzu kommt, dass die Kürzung eventuell im Einzelfall angeordnet und begründet werden muss und nicht etwa automatisch eintritt.¹³⁵ **Was das sozialrechtliche Mindestniveau ist, wird in der EU unterschiedlich beurteilt**. Der EuGH formuliert im Anschluss an den EGMR restriktiv. Es gehe um eine „besonders hohe Schwelle der Erheblichkeit“, weil eine Person einer Situation ausgesetzt ist,

¹³² Siehe Art. 17a des fortgeltenden Vorschlags für eine Aufnahmerichtlinie (Fn. 59).

¹³³ Nicht klar ist, wie die Sonderkonstellation von Personen zu bewerten ist, die in einem anderen Mitgliedstaat bereits als international Schutzberechtigte anerkannt wurden und bei denen es *keinen* Zuständigkeitsübergang geben soll (hierzu Abschnitt II.5.); gemäß Art. 36 Abs. 2 des insoweit nicht veränderten ursprünglichen Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 15) soll ein solcher zweiter Antrag „nicht auf seine Begründetheit hin geprüft werden“ (*shall not be examined on its merits*), ohne dass eine Unzulässigkeit nach Abs. 1 der Norm vorliegt, sodass unklar bleibt, ob überhaupt ein tauglicher Antrag vorliegt.

¹³⁴ Vgl. den Verhandlungsstand nach [Rats-Dok. 15204/17](#) v. 30.11.2017; welches dieser Mindeststandard ist, wird nicht gesagt; ähnlich nunmehr Art. 10 Abs. 1 S. 2 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82): „This shall be without prejudice to the need to ensure a standard of living in accordance with Union law, including the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and international obligations.“

¹³⁵ Unklar ist das Verhältnis des vermeintlich automatischen Ausschlusses nach Art. 17a und der notwendigen Einzelfallentscheidung nach Art. 19 des Verhandlungsstandes (Fn. 134).

die nicht gewährleistet, die „elementarsten Bedürfnisse zu befriedigen, wie insbesondere sich zu ernähren, sich zu waschen und eine Unterkunft zu finden, und die ihre physische oder psychische Gesundheit beeinträchtigte oder sie in einen Zustand der Verelendung versetzte, der mit der Menschenwürde unvereinbar wäre.“¹³⁶

Auf dieser Grundlage bestünde eine Option etwa darin, in Deutschland die Regeln anzuwenden, die schon bisher für Personen gelten, die irregulär nach Deutschland weiterwandern, obwohl sie nach einer Relokation andernorts geschützt werden.¹³⁷ Hier wird seit dem sogenannten Asylpaket I sowie den Reformen des „Geordnete-Rückkehr-Gesetzes“ nur der sog. notwendige Bedarf (u.a. Ernährung, Unterkunft, Körperpflege) gewährt, nicht jedoch Zuschüsse für Haushaltsgüter, etc. Dies bedeutet im Ergebnis eine ersatzlose Streichung des persönlichen Bedarfs („Taschengeld“) i.H.v. derzeit 153 EUR bei Alleinstehenden sowie eine **Kürzung des notwendigen Bedarfs** i.H.v. derzeit 198 EUR **um rund 15 %**.¹³⁸ Dies ist mehr als Asylbewerber in einigen anderen Mitgliedstaaten ohne Leistungskürzung erhält, zumal die kostenlose medizinische Notversorgung hinzukommt. Würde dies auf Dublin-Fälle erstreckt, begründete das deutsche Sozialsystem innerhalb der EU weiterhin einen (begrenzten) Pull-Faktor unter mehreren für die Sekundärmigration.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die **Sozialleistungen ganz zu streichen (mit Ausnahme einer Reisebeihilfe zur Rückkehr in den zuständigen Staat)**. Letzteres gilt derzeit bereits für Unionsbürger, die über kein Freizügigkeitsrecht verfügen.¹³⁹ Seit dem „Geordnete-Rückkehr-Gesetzes“ besteht eine ähnlich Regelung zudem für Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat als international Schutzberechtigte anerkannt wurden, sowie nicht die Ausreise aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, nicht durchgeführt werden kann.¹⁴⁰ Inhaltlich überzeugt dies insofern, weil die faktische Reisefreiheit innerhalb der Europäischen Union keine Einbahnstraße in das gewünschte Zielland ist. Dem **BVerfG-Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz** muss dieser Aussage nicht widersprechen.¹⁴¹ Es gibt gute Argumente, warum für Personen mit einer geringen rechtlichen Bindung an die Bundesrepublik allgemein niedrigere Sätze zulässig sind und man speziell im Schengen-Raum die Sozialleistungen unter Umständen sogar ganz streichen kann.¹⁴²

¹³⁶ EuGH, *Jawo* (Fn. 115), Rn. 91-93; EuGH, *Cimade & GISTI*, C-179/11, [EU:C:2012:594](#), Rn. 51 ff. darf nicht etwa so gelesen werden, dass immer das Niveau der Aufnahmerichtlinie zu gewährleisten sei, weil das Urteil hinsichtlich des genauen Schutzniveaus nach den ausdrücklichen Formulierungen das geltende Sekundärrecht betraf, das geändert werden kann.

¹³⁷ Vgl. § 1a Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 S. 2 AsylbLG.

¹³⁸ Zur Berechnung im Kontext des Asylpakets I bereits *Daniel Thym*, Schnellere und strengere Asylverfahren, [Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, 1625 \(1629 f.\)](#).

¹³⁹ Vgl. Gesetz v. 21.12.2016 ([BGBl. 2016 I 3155](#)).

¹⁴⁰ Vgl. § 1a Abs. 1 S. 1 AsylbLG.

¹⁴¹ So jedoch Die Linke (Fn. 31), S. 2.

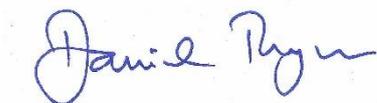
¹⁴² Näher *Daniel Thym*, Migrationsfolgenrecht, [Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 76 \(2017\), 169 \(186-195\)](#).

b. Fehlende Harmonisierung sonstiger Wanderungsanreize

Die Folgewirkungen gekürzter Sozialleistungen sollte man nicht überschätzen. Zwar beeinflussen diese das Wanderungsverhalten durchaus, allerdings sind andere Faktoren wichtiger (hierzu Abschnitt II.3.a.). Dies gilt etwa für die wirtschaftlichen Aussichten und die allgemeinen Lebensumstände unter Einschluss der **ungleichen Aufnahmebedingungen**, die sich innerhalb der EU merklich unterscheiden. Hier schlägt die Kommission nur eine begrenzte Abhilfe vor. Nach dem unveränderten Vorschlag für eine Aufnahme-Richtlinie soll weiterhin nur abstrakt **ein „angemessener Lebensstandard“** verlangt werden, dessen Höhe sich am Leistungsniveau für eigene Staatsangehörige orientiert – und damit die wohlfahrtsstaatlichen Unterschiede innerhalb der EU perpetuiert.¹⁴³ Die Kommission möchte die Begriffsdefinitionen nur etwas klarer fassen, wenn auch „Toilettenartikel“ dazu gehören sollen,¹⁴⁴ wobei ergänzend die Asylagentur unverbindliche Leitlinien entwickeln soll.¹⁴⁵

Lebensumstände jenseits der Aufnahmebedingungen für Asylantragstellende wie die generelle wirtschaftliche Attraktivität eines Landes, ethnische Netzwerke oder das gesellschaftliche Klima kann das Unionsrecht ohnehin nicht beeinflussen. Es wird also auch künftig **kein Level-Playing-Field** bestehen und dennoch kann man kaum anders vorgehen, denn die EU-Organen befinden sich in einem regulatorischen Dilemma, weil sie schwerlich einen Geldbetrag vorschreiben können, wenn dies dazu führte, dass Asylbewerber in Bulgarien deutlich mehr erhielten als eigene Staatsangehörige. Dasselbe gilt, noch ausgeprägter, nach der Anerkennung.¹⁴⁶ Im Asylsystem spiegeln sich die teils erheblichen Unterschiede zwischen den nationalen Sozialsystemen. Dass der EU-Gesetzgeber sich auf die Sozialleistungskürzung als Sanktion konzentriert, liegt auch daran, dass dies eine der wenigen Zugriffsmöglichkeiten darstellt, über die der EU-Gesetzgeber überhaupt verfügt.

Konstanz, den 22. Oktober 2020



¹⁴³ Siehe Art. 16 Abs. 2, 6 des weiterhin aktuellen Vorschlags für eine Aufnahmerichtlinie (Fn. 59); sinngemäß bisher Art. 17 Abs. 2, 5 der Richtlinie 2013/33/EU.

¹⁴⁴ Siehe die nur leicht konkretisierte Begriffsdefinition in Art. 2 Nr. 7 des weiterhin aktuellen Vorschlags für eine Aufnahmerichtlinie (Fn. 59); etwas mehr Klarheit verlangt der Beratungsstand im Rat (Fn. 134).

¹⁴⁵ Vgl. Art. 12 des Kommissionsvorschlags von 2016 (Fn. 21).

¹⁴⁶ Hierzu ausführlicher *Daniel Thym*, Rücküberstellung von anerkannten Schutzberechtigten innerhalb der EU, [Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, 609-614](#).