



Ausschussdrucksache 21(4)086 A
vom 29. Oktober 2025

Schriftliche Stellungnahme

von Prof. Dr. Daniel Thym, Universität Konstanz vom 28. Oktober 2025

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

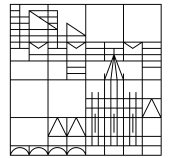
Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

BT-Drucksache 21/1848

und

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

BT-Drucksache 21/1850



Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Fachbereich Rechtswissenschaft

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht

Fach 116, Universitätsstraße 10
D-78467 Konstanz

daniel.thym@uni-konstanz.de

Stellungnahme zu den Entwürfen

**des GEAS-Anpassungsgesetzes und des GEAS-Anpassungsfolgesetzes,
[BT-Drs. 21/1848](#) und [BT-Drs. 21/1850](#) v. 29.9.2025.**

28. Oktober 2025

ZUSAMMENFASSUNG

Beide Gesetzentwürfe konzentrieren sich auf eine „Eins-zu-eins“-Umsetzung des GEAS-Pakets. Im Zentrum stehen Themen, bei denen die Mitgliedstaaten über Gestaltungsspielräume verfügen. Das kann den falschen Eindruck hinterlassen, die GEAS-Gesetzgebung sei durch restriktive Haftregeln und Freiheitsbeschränkungen geprägt. Zugleich umfassen die 300 Seiten der unmittelbar anwendbaren EU-Vorgaben großzügige Schutzstandards für vulnerable Gruppen sowie ausgefeilte Prüfpflichten und Ausnahmen, die überlastete Ausländerbehörden, BAMF und Verwaltungsgerichte herausfordern. Langfristig sollte die Politik deshalb durch ein EMRK-Auslegungsprotokoll eine drastische Vereinfachung der EU-Asylgesetzgebung ermöglichen, nachdem sie kurz- und mittelfristig die Steuerungspotenziale der GEAS-Gesetzgebung nutzt und diese durch komplementäre Projekte verstärkt.

Die europäische Zusammenarbeit liegt im ureigensten deutschen Interesse. Eine nachhaltige Steuerung der Asylzuwanderung verlangt neben nationalen Maßnahmen ein gemeinschaftliches europäisches und internationales Vorgehen. Das GEAS-Gesamtpaket enthält insofern zahlreiche Verbesserungen, die die tiefsitzenden Strukturdefizite in Deutschland und an den EU-Außengrenzen abmildern helfen. Inwiefern dies tatsächlich gelingt wird von der Praxis der Bundesrepublik und anderer Mitgliedstaaten abhängen, vor allem für Asylverfahren an den EU-Außengrenzen. Dagegen bleiben die praktisch dysfunktionalen Regeln

gen des aktuellen Dublin-Regimes in ihrer Grundstruktur erhalten. Für die Sekundärmigration enthält das GEAS-Reformpaket nur einige Verbesserungen, die der vorliegende Gesetzentwurf freilich konsequent ausschöpfen möchte.

Beim Inhalt der Gesetzentwürfe konzentriert sich die Stellungnahme auf vier ausgewählte Themenfelder. In Deutschland werden Asylgrenzverfahren vorrangig an den internationalen Flughäfen stattfinden, nicht jedoch an den kontrollierten Schengen-Binnengrenzen. Bei deren Ausgestaltung müssen die Länder die großzügigen Schutzstandards, etwa für Minderjährige, beachten. Ein Flughafenverfahren geht typischerweise mit keiner Freiheitsentziehung (Haft) einher, die nach dem Gesetzentwurf konstitutiv nur von einem Gericht angeordnet werden darf. Dies ergibt sich eindeutig aus BVerfG-Rechtsprechung und dürfte ebenso für den Kriterienmix der EGMR- und EuGH-Urteile gelten.

Erfahrungen mit der Unterbringungspraxis der Bundesländer der letzten zehn Jahre stützen in keinsten Weise die Kritik, wonach die geplanten Sekundärmigrationseinrichtungen („Dublin-Zentren“) als de facto-Hafteinrichtungen ausgestaltet werden. Insofern verfügen die Länder über einen großen Gestaltungsspielraum: weder Zäune noch eine elektronische Einlasskontrolle gibt das GEAS-Anpassungsgesetz vor. Kraft EU-Rechts zu beachten sind außerdem die Schutzvorgaben für vulnerable Gruppen. Allerdings werden die zuständigen Landesbehörden künftig im Einzelfall eine Aufenthaltsbeschränkung anordnen können, deren Umfang kontextabhängig von einer Nachtzeitverfügung (Aufenthaltsgebot zwischen 22 und 6 Uhr) bis hin zu ganztägigen Verlassensverboten reichen kann. Die Stellungnahme enthält mehrere Vorschläge, wie kleinere Anpassungen beim Gesetzeswortlaut späteren Anwendungsproblemen vorbeugen können. Darüber hinaus könnten EuGH, EGMR und BVerfG unter Umständen selbst ganztägige Verlassensverbote akzeptieren, wenn die EU-Kommission in der anstehenden Dublin-Durchführungsverordnung klarstellt, dass die freiwillige Rückkehr in den zuständigen EU-Staat möglich ist.

Der Gesetzentwurf bestimmt in wörtlicher Übereinstimmung mit der EU-Aufnahmerichtlinie: „Minderjährige werden grundsätzlich nicht in Haft genommen.“ Dass die Bundesregierung eine Asylverfahrenshaft in Sonderfällen dennoch gestatten möchte, steht im Einklang mit der EU-Gesetzgebung und höchstrichterlichen Urteilen. Dasselbe gilt für das Kindeswohl, dessen rechtlicher Gehalt in Deutschland aufgrund einer missverständlichen Übersetzung häufig fehlgedeutet wird. Dies bestätigen EGMR-Urteile und progressive (juristisch aber unverbindliche) Empfehlungen internationaler Menschenrechtsausschüsse. Nichtsdestotrotz wird die Asylverfahrenshaft auch für Erwachsene eine Ausnahmeerscheinung bleiben. Die juristischen Anforderungen im Gesetzentwurf sind strenger als nach der Aufnahmerichtlinie (und sollten an einigen Stellen sprachlich nachjustiert werden). Darüber hinaus fehlen den überlasteten Ausländerbehörden die Ressourcen für Haftanträge, und in den meisten Bundesländern existieren deutlich weniger Haftplätze als vor 20 Jahren.

Für das Asylbewerberleistungsrecht bekräftigt der Gesetzentwurf bestehende Leistungsausschlüsse nach einer Sekundärmigration für Dublin-Fälle und international Schutzberechtigte, die bereits seit 2024 bzw. 2019 bestehen. Soweit einzelne Sozialgerichte diesen Leistungsausschluss kippten, weil gegenwärtig die freiwillige Rückkehr in den zuständigen EU-Staat rechtlich nicht vorgesehen sei, wird die bevorstehende Klarstellung seitens der EU-Kommission dieses Gegenargument entkräften. Letzten Endes werden BVerfG, EuGH und EGMR

zu entscheiden haben, ob die Bundesrepublik ausreisepflichtige Personen darauf verweisen darf, dass adäquate und menschenrechtskonforme Lebensbedingungen de jure und de facto in anderen Mitgliedstaaten bereitstehen. Nach Überzeugung des Autors kann nur eine solche Interpretation im Einklang mit dem Staatsziel eines vereinten Europa die Reisefreiheit im Schengen-Raum dauerhaft sichern. Der Bundestag darf und soll als Erstinterpret der Verfassung seine Sicht der Dinge darlegen, zumal alle Gerichtsurteile über menschenrechtsbasierte Sozialleistungsansprüche von Asylbewerbern nicht älter als 15 Jahre sind und sich daher in der Zukunft erneut ändern können.

Seit drei Jahrzehnten erlebt die deutsche und europäische Asylgesetzgebung ein exponentielles Wachstum. Mit den über 300 eng bedruckten Seiten des GEAS-Gesamtpakets und den vorliegenden Gesetzentwürfen erreicht diese Entwicklung ein Komplexitätsniveau, das die Fehleranfälligkeit erhöht, die erhoffte Verfahrensbeschleunigung gefährdet und immense Fortbildungsbedarfe bewirkt. Der Bundestag sollte daher den Gesetzentwurf schnell beschließen, um allen Beteiligten eine angemessene Vorbereitung vor dem Inkrafttreten am 12. Juni 2026 zu ermöglichen. Außerdem besteht vereinzelt noch ein Vereinfachungspotenzial, das die Stellungnahme benennt. Langfristig muss das Ziel außerdem lauten, die überbordende Komplexität durch eine drastische Verfahrensentschlackung umzukehren. Nur so kann die Politik verhindern, dass die tiefsitzenden Vollzugsdefizite die öffentliche Akzeptanz des Asylrechts noch weiter erodieren lassen.

INHALT

Ich bedanke mich beim Innenausschuss für die Einladung als Sachverständiger. Meine schriftliche Stellungnahme behandelt folgende Themen:

1	GEAS: Schritt in die richtige Richtung.....	4
2	Komplexität als Herausforderung.....	6
3	Einzelheiten.....	8
3.1	Grenz- bzw. Flughafenverfahren	8
3.2	Sekundärmigrationseinrichtungen („Dublin-Zentren“).....	11
3.2.1	Vielfalt der Ausgestaltungsoptionen	12
3.2.2	Anordnung von Aufenthaltsbeschränkungen	13
3.2.3	Abgrenzung zur unzulässigen Haft	15
3.3	Haft während des Asylverfahrens	17
3.3.1	Juristische und tatsächliche Ausnahme	17
3.3.2	Kinder und Jugendliche.....	19
3.4	Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	20

1 GEAS: SCHRITT IN DIE RICHTIGE RICHTUNG

Nationale Maßnahmen dominieren die meisten öffentlichen Debatten über die Asylpolitik und diese beeinflussen das Migrationsgeschehen durchaus. Dennoch ist die europäische Zusammenarbeit im ureigensten deutschen Interesse. Es wäre illusorisch, die Asylpolitik nachhaltig an den grünen Landgrenzen in Mitteleuropa steuern zu wollen. Stattdessen müssen nationale, europäische und internationale Maßnahmen ineinandergreifen. Ganz in diesem Sinne **beinhaltet die GEAS-Gesetzgebung einige Verbesserungen**, um die teils tiefsitzenden Defizite bei der Migrationssteuerung im Schengen-Raum und darüber hinaus zu mildern. Eben dieses Steuerungspotenzial heben die aktuellen Gesetzentwürfe dadurch, dass diese die EU-Vorgaben in den meisten Fällen „eins-zu-eins“ übernehmen.

Trotz mehrfacher Verbesserungen verbleiben nach der GEAS-Reform mehrere Strukturprobleme des Asylrechts. GEAS ist ein wichtiger Baustein, darf jedoch nicht das Ende der Fahnenstange sein. Mindestens **drei Strukturprobleme bleiben nach der GEAS-Reform bestehen**. Eine jede Einordnung des Gesetzentwurfs muss sich dieser inhärenten Grenzen bewusst sein.¹ Sie betreffen durchgehend Fragestellungen, die im Zentrum der aktuellen rechtspolitischen Debatte über das GEAS-Anpassungsgesetz stehen.

(1) Eine zentrale Errungenschaft der GEAS-Reform ist die **Ausweitung der Grenzverfahren für Menschen mit schlechter Bleibeperspektive an den EU-Außengrenzen**. Sehr viel wird von deren Handhabung durch die Mitgliedstaaten abhängen. Nur wenn diese über ihre Mindestpflichten hinausgehen und die Grenzverfahren effektiv ausgestalten, kann die erhoffte Steuerungswirkung eintreten. Die relevanten Faktoren betreffen: die umfasste Personenzahl (pro Land ist eine begrenzte Platzzahl verpflichtend, freiwillig ist mehr möglich²); der betroffene Personenkreis (bei Aktivierung der Krisenverordnung können alle Personen mit einer statistischen Anerkennungsquote von bis zu 50 % umfasst sein³); hinsichtlich der Gewährleistung schneller und fairer Verfahren (bei überlanger Verfahrensdauer endet das Grenzverfahren⁴); sowie für die tatsächliche und juristische Abstufung zwischen Haft und begrenzter Bewegungsfreiheit, die auch für die deutschen „Dublin-Zentren“ relevant ist.

(2) Der EU-Gesetzgeber bleibt bei der Grundentscheidung zugunsten einer faktischen Einreisebefugnis aller Asylbewerber, um sodann eine Einzelfallprüfung mit Rechtsschutz vorzunehmen. Diese Grundstruktur betrifft nicht nur das Asylverfahren im engeren Sinne. Daneben errichtet das Unionsrecht zahlreiche weitere **Einzelfallprüfungen nebst diffiziler Ausnahmen** und Bedingungen. In der Praxis können diese die zuständigen Behörden und Gerichte überfordern, lange Verfahrensdauern bewirken und damit den Steuerungserfolg unterminieren. Für die aktuellen Gesetzesentwürfe relevant ist dies etwa für die Freiheitsbeschränkung in Sekundärmigrationseinrichtungen und den Sozialleistungsausschluss.

(3) Meinungsdivergenzen zwischen Nord- und Südstaaten erklären, warum eine **grundlegende Reform des Dublin-Systems scheiterte**. Dieses lebt hinter der Kulisse der künftigen „Asyl- und

¹ Ausführlicher *Daniel Thym*, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags über die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, [Ausschuss-Drs. 20\(4\)197A](#) v. 27.3.2023; und *Daniel Thym*, Viel vor, wenig dahinter, [IPG Journal am 16. Januar 2024](#).

² Italien muss mindestens 8016 Plätze, Griechenland 2188, Spanien 3301 und Deutschland 374 Grenzverfahrensplätze bereitstellen; vgl. Durchführungsbeschluss (EU) 2024/2150.

³ Siehe Art. 11 Abs. 4 f. Krisen-Verordnung (EU) 2024/1359.

⁴ Siehe Art. 51 Abs. 2 Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348.

Migrationsmanagementverordnung“ mit nur leichten Modifikationen fort. In der EU darf man weiterhin mehrfach Asyl beantragen. Nach einer künftig offiziell illegalen Sekundärmigration muss der Zielstaat sodann ein reaktives Überstellungsverfahren durchführen, dessen Vollzug in der Praxis bisher meistens scheitert. Der Erfolg von „Dublin-Einrichtungen“ und Sozialleistungskürzungen wird auch davon abhängen, ob die Zuständigkeitsregeln zukünftig besser funktionieren werden als in der Vergangenheit. Selbst wenn dies gelänge, bestünde die Sekundärmigration fort.⁵ Doch auch deren Reduktion wäre bereits ein Vorteil.

Bundestag und Bundesregierung sollten angesichts dieser Lage eine mehrgleisige Asylpolitik verfolgen. Kurzfristig sind die Steuerungspotenziale des GEAS-Pakets zu heben. Die innerstaatlichen Voraussetzungen hierfür schaffen die Gesetzentwürfe. Mittelfristig ist die **GEAS-Gesetzgebung durch komplementäre und optimierende EU-Rechtsänderungen nachzubessern**. Zum einen gehört dazu die derzeit laufende Verhandlung über eine Rückkehr-Verordnung, nachdem ein früherer Reformversuch zeitgleich zum GEAS-Paket aufgrund von interner Uneinigkeit im Europäischen Parlament gescheitert war. Zum anderen sollte der EU-Gesetzgeber auf erkannte Defizite und gelernte Erfahrungen durch punktuelle Nachbesserungen reagieren: für sichere Drittstaaten wurde dies im Gesetzespaket bereits vorgesehen; für sichere Herkunftsländer schlug die Kommission dasselbe vor; weitere Anpassungsbedarfe werden sich bei der Umsetzung und Anwendung in den nächsten Jahren ergeben.⁶

Gesetzgebung kann immer nur der erste Schritt sein. Daneben muss die **operative Umsetzung fortlaufend optimiert** werden. International betrifft dies „innovative Lösungen“ in Form von Rückkehrzentren (return hubs) und sicheren Drittstaatsmodellen. Solche Maßnahmen helfen, die Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen unter Einschluss deutscher Flughäfen zum Erfolg zu führen, indem sichergestellt wird, dass ein negativer Asylbescheid nicht doch zu einer faktischen Einwanderung führt. EU-intern besteht dieselbe Herausforderung für Dublin-Überstellungen. Erfolgreiche „Sekundärmigrationseinrichtungen“ verlangen, die Modalitäten für Dublin-Überstellungen spürbar nachzubessern. Auch innerstaatlich besteht Handlungsbedarf. Der Koalitionsvertrag verspricht eine zentralisierte Bundeszuständigkeit für Dublin-Rückführungen (was die Unterbringung wohl nicht umfasst) und eine Prüfung von Bundesausreisezentren, die wohl auch die Unterbringung und die Sekundärmigration umfassten.⁷

Wenn all diese kurz- und mittelfristigen Maßnahmen konsequent angegangen werden, kann die GEAS-Gesetzgebung die Steuerung der Asylmigration spürbar verbessern helfen. Nichtsdestotrotz sollte die Politik **langfristig eine Grundsatzreform der EU-Asylgesetzgebung** anstreben, die alle drei genannten Strukturdefizite nicht nur abmildert, sondern im Rahmen des Möglichen beseitigt. Eine derartige langfristige Zielsetzung widerspricht nicht der kurz- und mittelfristig konsequenten Umsetzung und Ergänzung der GEAS-Reform. Nach Überzeugung des Verfassers erfordert eine Grundsatzreform verfassungsrechtliche Weichenstellungen durch ein EMRK-Auslegungsprotokoll, das politische Autonomie für einen asylpolitischen Neuanfang wiederherstellt.

⁵ Ausführlicher *Daniel Thym*, Sekundärmigration: Was bringt die GEAS-Reform?, [Zeitschrift für Ausländerrecht 2025, 168-174](#).

⁶ Konkrete Beispiele sind die Vollziehbarkeit der Abschiebung nach einem einstweiligen Rechtsschutz bei einer Sekundärmigration von international Schutzberechtigten durch eine Erstreckung von Art. 68 Abs. 3 Buchst. b auf Art. 38 Abs. 1 Buchst. c Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 oder die Abschaffung einer erneuten Dublin-Prüfung beim sog. „Drehtüreffekt“, wenn überstellte Asylbewerber binnen eines näher zu bestimmenden Zeitraums von ein oder zwei Jahren ein zweites (oder drittes) Mal illegal nach Deutschland einreisen; anders zum Status quo EuGH, *Hasan*, C-360/16, [EU:C:2018:35](#).

⁷ Siehe CDU/CSU/SPD: Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag 21. Legislaturperiode, [9.4.2025](#), Zeilen 3041-3044.

Auf dessen Grundlage könnte sodann national und europäisch die Gesetzgebung neu aufgestellt und der Vollzug weiter verbessert werden.⁸

2 KOMPLEXITÄT ALS HERAUSFORDERUNG

Seit drei Jahrzehnten erlebt die Asylgesetzgebung ein **exponentielles Wachstum, das mit der jüngsten Reform teilweise die Grenzen des selbst für Fachexperten Nachvollziehbaren überschreitet**. Das ist wohlgerne nicht die Verantwortung des Bundestages, obwohl auch innerstaatlich die Zeiten vorbei sind, in denen die Erstfassung des heutigen Asylgesetzes von 1982 schlanke sechs Seiten umfasste. Allein die Dublin-Nachfolgeregelung besitzt mit über 70 beinahe zehn Mal so viele Seiten wie das ursprüngliche Dublin-Übereinkommen. Die künftige Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 hat sich gegenüber der Erstfassung der Asylverfahrensrichtlinie 2005/85/EG im Umfang nahezu verdreifacht.

Die Rechtssicherheit und die Verfahrensbeschleunigung leiden, wenn **staatliche Behörden, Gerichte und sonstige Experten im Dschungel des Asylrechts den Überblick zu verlieren drohen**. Das gilt nicht zuletzt für Behörden, in denen wenige Volljuristen arbeiten, wie die DPolG, der Landkreistag und der DStGB in ihren Stellungnahmen zum Referentenentwurf nachdrücklich betonten. Die unmittelbare Anwendbarkeit von Verordnungen ist dann ein geringeres Problem, wenn deren Inhalte ein halbwegs konsistentes Regelwerk darstellen. Exemplarisch gilt dies für die Voraussetzungen des Flüchtlingsstatus und des subsidiären Schutzes nach Art. 5-19 Qualifikationsverordnung sowie die materiell-rechtlichen Anforderungen an sichere Herkunftsländer und Drittstaaten gemäß Art. 57-61 Asylverfahrensverordnung. Teilweise verlangen unmittelbar anwendbare EU-Vorgaben jedoch nationale Ausführungsvorschriften. Eben diese stehen im Zentrum des GEAS-Anpassungsgesetzes. Das künftige Asylgesetz wird als „Rumpfgesetz“ nur durch die parallele Lektüre von mehreren EU-Rechtsakten verständlich. Das erhöht den Leseaufwand, fördert Missverständnisse und bedingt Fortbildungsbedarfe.

Angesichts dieser Komplexität sollte der Bundestag zum einen das **GEAS-Anpassungsgesetz im Einklang mit dem Koalitionsvertrag noch in diesem Jahr beschließen**. Das gibt den Behörden, Gerichten und sonstigen Akteuren die notwendige Vorbereitungszeit, um interne Vorkehrungen zu treffen und Fortbildungen zu organisieren.

Zum anderen sollte der Bundestag alle **Möglichkeiten ausschöpfen, um unnötige Komplexität zu vermeiden**. Der Gesetzentwurf berücksichtigt dies bereits im großen Umfang, soweit das europarechtliche Normwiederholungsverbot dies zulässt. Punktuell kann die Verständlichkeit und damit die effektive Anwendung gleichwohl noch erhöht werden:

– § 29 AsylG-E wiederholt die europarechtlichen Unzulässigkeitsgründe, nennt diese jedoch in einer anderen Reihenfolge als Art. 38 Abs. 1 Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348. Das könnte man problemlos durch eine **andere Reihung der Unzulässigkeitsgründe** vermeiden, wobei die grundgesetzspezifische Ergänzung am Ende stünde.

– § 47a AsylG-E regelt die **Aufenthaltsbeschränkung in „Dublin-Einrichtungen“ für Pilotprojekte bis zum 12. Juni 2026** in einer Spezialregelung. Nach Überzeugung des Verfassers ist dies unnötig, weil der Gesetzgeber stattdessen die Nachfolgebestimmung des § 68 AsylG-E, die nach bisheriger Planung erst ab 12. Juni 2026 gelten soll, sofort in Kraft setzen könnte. Der

⁸ Demnächst mehr in einer überregionalen deutschen Tageszeitung; zu den Grundannahmen bereits Daniel Thym, Migration steuern. Eine Anleitung für das Hier und Jetzt ([C.H. Beck, 2025](#)), Kap. 4 f.

europarechtliche Hintergrund hierfür lautet, dass die Aufnahme richtlinie (EU) 2024/1346 – anders als die Verordnungen – bereits anzuwenden ist. In Ermangelung einer abweichenden Regelung in der Aufnahme richtlinie können die Mitgliedstaaten damit bereits jetzt Umsetzungs-gesetze erlassen und diese selbst dann anwenden, wenn diese von der bisherigen Aufnahme richtlinie 2013/33/EU abweichen. Ganz in diesem Sinn geht der vorliegende Gesetzentwurf im Einklang mit dem Sicherheitspaket der Ampel-Regierung mit Blick auf das AsylbLG davon aus, die Leistungskürzung gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 1 AsylbLG sei europarechtskonform, weil diese die Option gemäß Art. 21 Aufnahme richtlinie (EU) 2024/1346 nutzt (wenn man das anders sähe, wäre die Regelung bis 12. Juni 2026 europarechtswidrig).

– In Fachkreisen werden EU-Rechtsakte mit einem inoffiziellen Kurztitel bezeichnet. Dagegen verwendet das GEAS-Anpassungsgesetz nackte Nummerierungen. Verweise auf „Richtlinie (EU) 2024/1346“, „Verordnung (EU) 2024/1347“ und „Verordnung (EU) 2024/1348“ kann man schon wegen der ähnlichen Rechtsaktnummern leicht verwechseln. Wenige dürften sofort wissen, was sich hinter einer Inbezugnahme von „Verordnung (EU) 2024/1349“ und „Verordnung (EU) 2024/1359“ verbirgt. Diese **apokryphen Verweise auf EU-Rechtsaktnummern könnte man durch allgemeinverständliche Kurztitel ersetzen**, mit Blick auf die „Aufnahme richtlinie (EU) 2024/1346“, „Qualifikationsverordnung (EU) 2024/1347“, „Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348“, „Rückführungsverfahrensverordnung (EU) 2024/1349“, „Krisen-Verordnung (EU) 2024/1359“, et cetera. Der Gesetzesumfang erhöhte sich dadurch nur marginal, gleichzeitig würde jedoch die intuitive Verständlichkeit des künftigen AsylG deutlich gesteigert. Den Anforderungen des – für den Bundestag ohnehin nicht verbindlichen – Handbuchs für Rechtsförmlichkeit könnte Rechnung getragen werden, wenn das Asylgesetz die Kurztitel vorweg in einem Paragraphen definiert. Hierzu könnte man die ersten Paragraphen neu nummerieren, nachdem dort ohnehin einige Bestimmungen ersatzlos gestrichen werden.

– Müßig sind Debatten darüber, warum der EU-Gesetzgeber auf Deutsch den allgemeinen Begriff der „Überwachung“ wählte, anstatt einen verständlichen Anglizismus mit der **Terminologie des „Screening“** zu übernehmen. Fachunkundige Personen dürften unter einer „Überwachung“ an den Außengrenzen bzw. im Inland (§ 14a bzw. § 15b AufenthG-E) etwas anderes verstehen als die spezifischen Prüfinhalte der Screening-Verordnung.

– Die GEAS-Gesetzgebung enthält verpflichtende Rahmenvorgaben für Klagefristen, deren Berechnung in Art. 73 Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 und Art. 75 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351 verbindlich geregelt wird. Von daher spricht sehr viel dafür, dass die **Überschreitung der Klagehöchstfristen bei fehlerhaften Rechtsbehelfsbe-lehrungen europarechtswidrig** ist (unabhängig davon, ob die vorgeschlagene Drei-Monats-Frist strenger ist als der Regelfall nach § 58 Abs. 2 VwGO). Ich empfehle daher die vollständige Streichung der Fristverlängerung gemäß § 19a Abs. 4 S. 4 AsylG-E (mit Blick auf Art. 67 Abs. 7 Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348), gemäß § 34a Abs. 3 AsylG-E (mit Blick auf Art. 43 Abs. 2 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351) und gemäß § 36 Abs. 3 AsylG-E (mit Blick auf Art. 67 Abs. 8 Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348). Zugleich sollte aus Gründen der Rechtssicherheit klargestellt werden, dass § 58 Abs. 2 VwGO keine Anwendung findet. Man könnte allenfalls argumentieren, dass die EU-Rechtsakte diese Frage nicht regeln und mithin den Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Verfahrensautonomie zur Regelung überlassen.⁹ Allerdings findet sich hierfür im Verordnungswortlaut keinerlei Stütze. Stattdessen dürften nach der Konzeption des EU-Gesetzgebers die überaus großzügigen Regelungen

⁹ Zum europarechtlichen Hintergrund *Daniel Thym*, *European Migration Law* ([OUP, 2023](#)), S. 179 ff.

über die vielfach kostenlose Verfahrens- und Rechtsauskunft, -beratung und -vertretung die bisherige deutsche Fristverlängerung ersetzen. Wenn die Gesetzesbegründung auf S. 105 und 121 andeutet, dass sie den Verordnungsinhalt für grundrechtswidrig erachtet und deshalb im Lichte von Art. 47 GRCh darüber hinausgehen möchte, ist dies zwar eine rechtsdogmatisch denkbare Argumentation. Allerdings sollte der Bundestag dem EU-Gesetzgeber nicht vorschnell unterstellen, dieser habe die Grundrechtecharta verletzt.

– Das GEAS-Anpassungsgesetz bleibt dabei, dass ein Asylantrag neben dem internationalen Schutz nach EU-Recht zugleich die Asylberechtigung gemäß Art. 16a GG überprüfen soll. Daran ist im Ausgangspunkt nichts auszusetzen. Allerdings kann die teilweise **Entkopplung der verfahrensrechtlichen Anforderungen an eine Antragsprüfung nach Europarecht und Grundgesetz** zu der Konstellation führen, dass für die Zwecke des Grundgesetzes eine Verfahrensbeschleunigung oder -vereinfachung nicht umgesetzt werden kann, die kraft Europarechts zwingend vorgeschrieben ist (etwa bei der Einstufung sicherer Herkunftsländer bzw. Drittstaaten kraft Unionsrechts, wenn diese nicht zugleich aufgrund des Grundgesetzes gelistet sind). Der Verfasser bekräftigt seine Auffassung, dass in diesem Fall – im Einklang mit dem Obiter dictum einer BVerwG-Entscheidung – sich das Europarecht im Wege des Anwendungsvorrangs durchsetzt. Langsamere Verfahren nach dem Grundgesetz dürfen nicht die schnelle und effektive Asylantragsprüfung kraft Europarechts unterlaufen.¹⁰

3 EINZELHEITEN

Nachfolgende Ausführungen behandeln Themen, hinsichtlich derer der deutsche Gesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum verfügt. Weichenstellungen der EU-Gesetzgebung werden jenseits der inhaltlichen Ausführungen im ersten Abschnitt nicht weiter thematisiert. Es geht um **vier ausgewählte Fragestellungen**, die juristisch und politisch besonders virulent sind. Behandelt wird jeweils die **Rechtslage ab Sommer 2026**, nicht jedoch die Pilotprojekte für Sekundärmigrationseinrichtungen und Flughafenverfahren gemäß Art. 1 GEAS-Anpassungsgesetz. Soweit nachfolgend Paragraphen des Entwurfes des künftigen Asylgesetzes (AsylG-E), Aufenthaltsgesetzes (AufenthG-E) oder Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG-E) genannt werden, beziehen sich diese auf die geplante Rechtslage ab Sommer 2026.

3.1 Grenz- bzw. Flughafenverfahren

Asylgrenzverfahren sind ein zentraler Inhalt der GEAS-Reform, deren Erfolg zugleich über die erhoffte Steuerungswirkung mitentscheidet (siehe Abschnitt 1). Faktisch spielen die deutschen Grenzverfahren dabei freilich nur eine Nebenrolle, weil sie nur an internationalen Flug- und Seehäfen angewandt werden (kontrollierte Schengen-Binnengrenzen erlauben keine Grenzverfahren nach Art. 43 Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348). Nichtsdestotrotz ist es **für den Erfolg der GEAS-Reform wichtig, dass die Bundesrepublik die europarechtlichen Optionen vollumfänglich nutzt**. Nur dann kann die Bundesregierung die Außengrenzstaaten glaubwürdig dazu anhalten, im kollektiven Interesse dasselbe zu tun. Insofern wäre es ein fatales Signal,

¹⁰ Näher Daniel Thym, Europäisches Asylrecht auf der Überholspur. Zur Option einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsländer, [Zeitschrift für Rechtspolitik](#) 2020, 52 (54 f.).

wenn der Bundestag der Empfehlung folgte, per Gesetz künftig Grenzverfahren dort zu verbieten, wo das Europarecht diese optional vorsieht. Eine solche Forderung zielt letztlich darauf, einen zentralen Inhalt der GEAS-Reform bei der Umsetzung auszubremsen.

Zahlreiche EU-Vorgaben zum Grenzverfahren in der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 und der Screening-Verordnung (EU) 2024/1356 sind unmittelbar anwendbar. Das GEAS-Anpassungsgesetz wiederholt sie nicht und beschränkt sich nach der Logik eines „Rumpfgesetzes“ auf diejenigen Inhalte, die einer nationalen Konkretisierung bedürfen (siehe Abschnitt 2). Das kann den falschen Eindruck einer restriktiven Regelung wecken, obwohl das **EU-Recht über die Menschenrechte deutlich hinausgeht und großzügige Schutzgarantien gewährleistet**, die im Wortlaut des AsylG-E nicht abgebildet, aber gleichwohl vollumfänglich zu beachten sind. Das gilt etwa für das Monitoring-Verfahren nach Art. 43 Abs. 4 Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 und Art. 10 Screening-Verordnung (EU) 2024/1356. Dasselbe gilt für die nicht minder großzügigen Sondervorschriften bei einer besonderen Vulnerabilität in der Asylverfahrensverordnung, Aufnahmerichtlinie und Screening-Verordnung.

Für die **Praktikabilität des Asylgrenzverfahrens und des ähnlich gelagerten Screening-Verfahrens ist die sachliche Reichweite der Haftvorschriften zentral**. Der in Europa einzigartige deutsche Sonderweg eines konstitutiven Richtervorbehalts (Art. 104 Abs. 2 GG) kann in der Praxis dazu führen, dass Asylgrenzverfahren und Screening-Verfahren an den hohen administrativen und rechtlichen Hürden für Haftanträge scheitern, die die strukturell überlasteten Ausländerbehörden allenfalls in Einzelfällen erfüllen können.

Wann hiernach eine Freiheitsentziehung (Haft) vorliegt, richtet sich nach Art. 104 GG einerseits und Art. 5 Abs. 1 EMRK bzw. Art. 6 GRCh andererseits. Allerdings unterscheidet sich die Grundrechtsdogmatik, sodass **trotz der teils gleichen Begrifflichkeit unterschiedliche Anforderungen nach Grundgesetz, EMRK und GRCh bestehen, wann eine tatsächliche Situation als Freiheitsentziehung (Haft) zu werten ist**.¹¹ Nach Maßgabe dieser Standards dürfte ein Asylgrenzverfahren in Deutschland häufig mit keiner Haft einhergehen. Soweit diese im Einzelfall doch vorliegt, kann diese gemäß § 69 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AsylG-E angeordnet werden. Nur in atypischen Ausnahmefällen dürfte beim Screening eine „Überprüfungshaft“ nach § 14a Abs. 2 und § 15b Abs. 2 AufenthG-E notwendig sein, weil ein Screening meistens nur wenige Tage dauert (die prominente Stellung der Überprüfungshaftvorschrift hinterlässt insofern den falschen Eindruck, dass ein Screening häufig mit Haft einherginge).

Nach der herkömmlichen deutschen Lesart des Asylkompromisses von 1993 beinhaltet das Flughafenverfahren **keine Freiheitsentziehung im Sinn des Grundgesetzes, weil die betroffenen Personen theoretisch jederzeit ausreisen könnten** (sog. „Raum-mit-drei-Wänden-Theorie“ mit Blick auf das inhärente Einreiseverbot gegenüber dem Inland, bei einer gleichzeitig fortbestehenden abstrakten Ausreiseoption in das Ausland). Ausdrücklich bekräftigte diese Sichtweise das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Grundsatzurteil zum deutschen Flughafenverfahren von 1996.¹² Den Ausführungen des BVerfG lassen sich keinerlei zeitliche oder materiellen Einschränkungen entnehmen, etwa hinsichtlich der Dauer von Grenzverfahren bzw. Screening oder der tatsächlichen Verfügbarkeit einer Ausreiseoption. Hiernach verlangt das

¹¹ Zur dogmatischen Unterscheidung zwischen EMRK-Dogmatik und GG siehe BVerfGE 148, 296 – [Streikverbot für Beamte](#), Rn. 131; entsprechend für GG und GRCh siehe BVerfGE 152, 152 – [Recht auf Vergessen I](#), Rn. 49-54, 58-60.

¹² Siehe BVerfGE 94, 166 – [Flughafenverfahren](#), S. 198 f. (Rn. 116-119).

Grundgesetz im Asylgrenzverfahren und Rückkehrgrenzverfahren wohl nie einen konstitutiven Richtervorbehalt. Gleiches gilt für das Screening nach § 14a AufenthG-E.

Dagegen verweigert der EGMR eine generelle Übertragung der „Raum-mit-drei-Wänden-Theorie“ auf Art. 5 EMRK mit der Überlegung, dass meistens rein tatsächlich keine effektive Ausreisepption bereitstehe bzw. diese Asylbewerbern wegen einer möglichen Verfolgungsgefahr nicht zuzumuten sei.¹³ Stattdessen richtet sich nach dem **EGMR die Abgrenzung zwischen einer bloßen Freiheitsbeschränkung und weitergehenden Freiheitsentziehung (Haft) nach einer Gesamtbetrachtung verschiedener Kriterien**: die tatsächliche Situation des Antragstellers nebst Elementen der Entscheidungsfreiheit; das einschlägige Rechtsregime unter Einschluss dessen Zielsetzung; Dauer und Existenz von Schutzvorschriften; Charakter und Ausmaß der tatsächlichen Beschränkungen unter Einschluss der Lebensbedingungen.¹⁴ Bei der Gesamtbetrachtung all dieser Faktoren berücksichtigt der EGMR sodann auch die tatsächliche Existenz einer Ausreisepption, sodass im Einzelfall keine Haft vorliegen kann.¹⁵ Der EuGH scheint diesem Ansatz auf der Ebene des Haftbegriffs prinzipiell zu folgen.¹⁶

Es ist insofern **missverständlich bzw. irreführend, auf EGMR- bzw. EuGH-Urteile zu verweisen, die in Anwendung des Kriterienmix die tatsächliche Situation in ungarischen Transit-zonen oder auf griechischen Inseln als Haft einstufen**.¹⁷ Diese EGMR- und EuGH-Urteile taugen nicht als Beleg dafür, dass Asylgrenzverfahren bzw. Screening-Verfahren typischerweise mit einer Haft einhergingen. In Deutschland dürfte wegen der hohen Schutzstandards, verlässlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, evtl. faktischer Ausreisepptionen und der ordentlichen Unterbringung meistens keine Haft im Sinn der EMRK vorliegen. Das gilt vor allem bei einer zügigen Verfahrensbearbeitung, wenn die Maximaldauer von acht bzw. zwölf Wochen¹⁸ rein tatsächlich nur bei hohen Zugangszahlen ausgeschöpft würde – eine Belastung, die der EGMR bei der Anwendung seinerseits berücksichtigt.¹⁹

Letztlich fällt die Entscheidung immer aufgrund einer Gesamtbetrachtung, die im ersten Zugriff den deutschen Gerichten obliegt. Diese wenden die EMRK-Standards traditionell streng an, indem sie die abstrakten EGMR-Vorgaben kontextabhängig fortschreiben. Rein tatsächlich kann dies dazu führen, dass **deutsche Gerichte eine Haft nach der EMRK annehmen, obwohl der Straßburger Gerichtshof dies eventuell anders sähe**. Gestützt wird dies durch die quantitative Dominanz von staats-skeptischen Positionen im Fachdiskurs, die für eine strenge Handhabung plädieren. Um dies zu verhindern, könnte der Bundestag die vier EMRK-Kriterien im Gesetzeswortlaut abbilden, um der vorschnellen Annahme einer Haft vorzubeugen. Das gilt umso mehr, als die Ausrichtung der EGMR-Rechtsprechung sich in den letzten Jahrzehnten immer wieder veränderte. Wiederholt zog der Straßburger Gerichtshof die Zügel an und maximierte den Grundrechtsschutz. Diese Dynamik könnte zukünftig eine andere Richtung nehmen, wenn

¹³ So für das Flughafenverfahren EGMR, Ur. v. 25.6.1996, [Nr. 19776/92](#), *Amuur gegen Frankreich*, Ziff. 46-48.

¹⁴ Grundlegend EGMR, Ur. v. 21.11.2019 [GK], [Nr. 47287/15](#), *Ilias & Ahmed gegen Ungarn*, Ziff. 216-218 auch zur möglichen Abgrenzung von Land- und Seegrenzen; vom selben Tag EGMR, Ur. v. 21.11.2019 [GK], [Nr. 61411/15](#) et al., *Z.A. und andere gegen Russland*, Ziff. 138.

¹⁵ So ausdrücklich EGMR, Ur. v. 21.11.2019 [GK], [Nr. 47287/15](#), *Ilias & Ahmed gegen Ungarn*, Ziff. 234-243.

¹⁶ Exemplarisch EuGH, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU & C-925/19 PPU, [EU:C:2020:367](#), Rn. 216-225.

¹⁷ Der Vollständigkeit wegen sei erwähnt, dass der EGMR für die Rechtfertigung einer Freiheitsentziehung (Haft), so diese vorliegt, im Einreisekontext einen Willkürstandard anstelle einer Verhältnismäßigkeit vorschreibt und auch im anschließenden Rückkehrverfahren abgeschwächte Standards aufstellt; vgl. EGMR, Ur. v. 29.1.2008 [GK], [Nr. 13229/03](#), *Saadi gegen Vereinigtes Königreich*, Ziff. 62-74; und EGMR, Ur. v. 30.3.2023, [Nr. 21329/18](#), *J.A. u.a. gegen Italien*, Ziff. 80-83.

¹⁸ Vgl. § 18a Abs. 1 AsylG-E.

¹⁹ Siehe EGMR, Ur. v. 12.12.2016 [GK], [Nr. 16483/12](#), *Khlaifia u.a. gegen Italien*, Ziff. 106, 178-186.

der EGMR die abstrakt immer anerkannte Migrationskontrollbefugnis der Staaten²⁰ wieder stärker akzentuierte. Doch auch wenn dies nicht passiert, könnte eine gesetzliche Konkretisierung des Haftbegriffs eine überschießende innerstaatliche Praxis einhegen. Relevant wäre das für das Flughafenverfahren, das Screening und die „Dublin-Zentren“.

Soweit nach Maßgabe der EGMR- bzw. EuGH-Standards eine Haft vorliegen sollte, normiert der Bundesgesetzgeber bisher ein einheitliches Haftregime. Insbesondere gilt dann der konstitutive Richtervorbehalt. Perspektivisch könnte der Bundesgesetzgeber das **Haftregime kraft Unionsrecht ohne konstitutiven Richtervorbehalt regeln**, wenn nämlich nach der Konzeption des Grundgesetzes im Lichte der „Raum-mit-drei-Wänden-Theorie“ eindeutig keine Haft vorliegt. Soweit im Einzelfall in Anwendung der offenen EGMR-Kriterien, die im Gesetzeswortlaut bekräftigt werden könnten, doch eine Haft vorläge, würde diese von einer Behörde angeordnet und sodann gerichtlich überprüft. Deutschland folgte damit der *best practice* nahezu aller anderen EU-Mitgliedstaaten, wo überall die Verwaltungsbehörden eine Haft anordnen dürfen, die sodann nachträglich oder im einstweiligen Rechtsschutz gerichtlich überprüft werden kann. Praktisch relevant wäre das für das Asylgrenzverfahren nach § 18a AsylG-E, das Screening an der Außengrenze gemäß § 14a AufenthG-E sowie, mit Blick auf die freiwillige Ausreisemöglichkeit, eventuell die speziellen Einrichtungen für die Sekundärmigration.

3.2 Sekundärmigrationseinrichtungen („Dublin-Zentren“)

Die zehntausendfache Sekundärmigration begründet eine zentrale Schwachstelle des GEAS und war ein gordischer Knoten bei den Verhandlungen, die nur scheinbar eine Trendumkehr bewirkten. Hinter der Kulisse der künftigen „Asyl- und Migrationsmanagementverordnung“ bestehen die Dublin-Regeln mit begrenzten Modifikationen fort (siehe Abschnitt 1).²¹ Umso wichtiger ist es, dass **Bund und Länder die wenigen Neuerungen im Dublin-System durch eine kluge Gesetzgebung und Verwaltungspraxis nutzen**, um die tiefsitzenden Strukturdefizite der innereuropäischen Verteilungsregeln zumindest abzumildern. Ausgangspunkt der Überlegungen bildet die – deklaratorische²² – Bestätigung des künftigen Rechtsrahmens, wonach die Sekundärmigration juristisch gesehen schlichtweg illegal ist.²³ Allerdings bleibt es dabei, dass Drittstaatsangehörige, die zum Beispiel in Italien einen Asylantrag gestellt haben, in anderen Staaten einen zweiten (oder dritten²⁴) Asylantrag stellen dürfen. Wenn sodann die tatsächliche Überstellung in den zuständigen EU-Staat scheitert, wird die Weiterwanderung weiterhin „legalisiert“. Insofern gilt, wie bisher, im Regelfall eine Sechs-Monats-Frist.²⁵

Für das **Scheitern der Dublin-Überstellungen bestehen drei Hauptgründe**: erstens die restriktiven Überstellungsmodalitäten der Zielstaaten bis hin zur vollständigen Kooperationsverweigerung (aktuell durch Italien); zweitens die strukturelle Überlastung zahlreicher Ausländerbehörden, die durch die komplizierten Verfahren und zusätzlichen Prüfpflichten verstärkt wird; drittens

²⁰ Bis heute wegweisend: EGMR, Urt. v. 28.5.1985, [Nr. 9214/80, 9473/81 & 9474/81](#), *Abdulaziz, Cabakes & Balkandali gegen Vereinigtes Königreich*, Ziff. 67, wonach die Staaten „nach einem wohletablierten Völkerrechtsgrundsatz und nach Maßgabe ihrer vertraglichen Verpflichtungen das Recht haben, die Einreise von Ausländern in ihr Staatsgebiet zu kontrollieren“.

²¹ Ausführlicher *Daniel Thym*, Sekundärmigration: Was bringt die GEAS-Reform?, [Zeitschrift für Ausländerrecht 2025, 168-174](#).

²² Zum Status quo *Daniel Thym*, *European Migration Law* (OUP 2023), S. 317-319.

²³ Siehe Art. 17 Abs. 4 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351, Art. 9 Abs. 2 lit. h Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 und Art. 27 Qualifikationsverordnung (EU) 2024/1347.

²⁴ Siehe EuGH, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-323/21, C-324/21 & C-325/21, [EU:C:2023:4](#).

²⁵ Siehe Art. 37 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 1, Abs. 2 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351 im Einklang mit Art. 29 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

die gescheiterte Zuführung am Tag der Überstellung, vor allem wenn jemand in seiner Unterkunft in den frühen Morgenstunden nicht angetroffen wird.²⁶ Die **geplanten „Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren bei Sekundärmigration“ reagieren auf diese Missstände**, wenn in den Einrichtungen die Behördenabläufe nahtlos ineinandergreifen (das reduziert die strukturelle Überlastung) und die Ausreisepflichtigen leichter angetroffen werden (das kann im Idealfall der Nichtzuführung vorbeugen).

Erneut regelt das künftige Asylgesetz als „Rumpfregelung“ nur ausgewählte Aspekte. Nicht im Gesetzeswortlaut abgebildet sind **weitreichende Schutzvorschriften zugunsten von vulnerablen Gruppen unter Einschluss von Kindern und Jugendlichen**. Diese Vorgaben in Art. 20-25 Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 und Art. 23 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351 sind unmittelbar anwendbar bzw. werden im Fall von Art. 24-28 Aufnahmeleitlinie (EU) 2024/1346 von den Ländern aufgrund ihrer Verwaltungshoheit umzusetzen sein. Missverständlich ist daher § 44 Abs. 2 AsylG-E, wonach die Länder geeignete Maßnahmen treffen „sollen“, denn die Länder „müssen“ das kraft EU-Recht Verbindliche umsetzen. Die Vorschrift sollte daher ersatzlos gestrichen werden, weil die Verpflichtung aufgrund EU-Sekundärrechts für die Länder ohnehin besteht (wenn EU-Recht die „Mitgliedstaaten“ verpflichtet, meint das die Gesamtheit von Bund und Ländern, nicht vorrangig den Bund). Alternativ könnte man feststellend formulieren: „Die Länder ergreifen geeignete Maßnahmen, um im Einklang mit den europarechtlichen Verpflichtungen...“.

Die schwerfällige Bezeichnung als „Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren bei Sekundärmigration“ lässt sich umgangssprachlich als „Sekundärmigrationseinrichtung“ bzw. „Sekundärmigrationszentrum“ umschreiben (oder auch angesichts der etablierten Terminologie weiterhin als „Dublin-Zentrum“). Inhaltlich umfasst ist eine **Sekundärmigration von Asylbewerbern und von schutzberechtigten Personen**, die in einem anderen Mitgliedstaat bereits als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt wurden. Letzteres ist überaus relevant, weil in den letzten Jahren mehrere 10.000 Schutzberechtigte aus Griechenland in Deutschland einen zweiten Asylantrag stellten.²⁷ In diesem Fall lehnt das BAMF den Asylantrag als unzulässig ab, soweit die Aufnahmebedingungen akzeptabel sind; es muss sodann eine Abschiebung stattfinden.²⁸ Dagegen richtet sich das Verfahren bei Asylbewerbern nach der Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (bisher: Dublin-III-Verordnung). Bei Dublin-Fällen endet die Unterbringung im Zentrum nach § 47 Abs. 1b AsylG-E, wenn die Zuständigkeit auf die Bundesrepublik übergeht, weil die Überstellung regelmäßig sechs Monate lang scheitert.

3.2.1 Vielfalt der Ausgestaltungsoptionen

Der Bund bleibt bei der **Umsetzung weitgehend vom Goodwill der Länder abhängig**. Ausdrücklich sind die neuen Einrichtungen als „Kann-Bestimmung“ konzipiert (§ 44 Abs. 1a AsylG-E). Frühere Versuche waren nur begrenzt erfolgreich, durch Ankunfts- bzw. Ankerzentren bundesweit die Dublin-Verfahren bzw. Asylverfahren bei schlechter Bleibeperspektive aufgrund einer zentralen Unterbringung zügig abzuschließen und von dort aus den Vollzug effektiv zu organisieren.²⁹ Auch bei den Sekundärmigrationszentren verfügen die Länder über viel Spielraum.

²⁶ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Gruppe Die Linke, Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2024, [BT-Drs. 20/14946](#) v. 11.2.2025, S. 19 (Frage 15).

²⁷ Für eine Annäherung siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Gruppe Die Linke: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2024 – Schwerpunktfragen zu Dublin-Verfahren, [BT-Drs. 20/15133](#) v. 19.3.2025, Fragen 7 f. (S. 29 ff.).

²⁸ Vgl. Art. 38 Abs. 1 Buchst. c Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348.

²⁹ Siehe SVR, Bewegte Zeiten. Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre, [Jahresgutachten 2019](#), S. 60-64, an dem der Verfasser als Sachverständiger mitwirkte.

Die bisherige Verwaltungspraxis deckt schlicht nicht die von der Kritik unterstellte Präferenz für „geschlossene Einrichtungen“, ähnlich Haftanstalten. Die meisten Länder präferieren bisher offene oder gar dezentrale Unterbringungsformen, was die Integration der Ausreisepflichtigen erleichtert, zugleich jedoch die Migrationssteuerung erschwert.

Rein **tatsächlich sind verschiedenste Ausgestaltungsformen denkbar**: Zäune sind möglich, aber keineswegs obligatorisch; mit oder ohne Umzäunung kann ein (elektronisches) Zulassungssystem bestehen, um Einlass und Verlassen zu registrieren (unabhängig davon, ob eine Freiheitsbeschränkung besteht); umgekehrt sind rechtliche Aufenthaltsbeschränkungen denkbar, ohne dass diese tatsächlich kontrolliert werden (etwa in Form einer elektronischen Einlasskontrolle). Wenn die Länder derartige Sekundärmigrationszentren einrichten, müssen diese nicht zwangsläufig mit einer Freiheitsbeschränkung einhergehen. Ebenso wie die Einrichtung der Zentren (§ 44 Abs. 1a AsylG-E) ist die Freiheitsbeschränkung als reine „Kann-Bestimmung“ ausgestaltet (§ 68 Abs. 1 AsylG-E). Theoretisch können die Länder keine „Dublin-Zentren“ einrichten, aber dennoch Freiheitsbeschränkungen in sonstigen Einrichtungen mit anderem Namen einzelfallbezogen anordnen (§ 68a Abs. 1 AsylG-E).

Hinzu kommt, dass nach der Gesamtkonzeption des GEAS-Anpassungsgesetzes eine Freiheitsbeschränkung nach §§ 68 f. AsylG-E aus einer Steuerungsperspektive auch dann sinnvoll sein kann, wenn diese mangels effektiver Ein- und Auslasskontrolle faktisch schwer kontrolliert werden kann. Die **Missachtung einer faktisch schwer zu kontrollierenden Aufenthaltsbeschränkung kann die Grundlage für nachgelagerte Restriktionen bilden**, die ihrerseits die Migrationssteuerung verbessern helfen. Erstens erlaubt die geänderte Definition des Untertau-chens (Flüchtigseins) in den Dublin-Nachfolgeregeln, dass die Zuständigkeit für das Asylverfahren unter Umständen erst nach drei Jahren auf die Bundesrepublik übergeht.³⁰ Zweitens können Asylbewerberleistungen aufgrund des Fehlverhaltens reduziert werden.³¹ Drittens können Verstöße erste konkrete Anhaltspunkte für eine Überstellungshaft nach den Dublin-Regeln bzw. eine Abschiebehaft für international Schutzberechtigte darstellen.³²

3.2.2 Anordnung von Aufenthaltsbeschränkungen

Sekundärmigrationseinrichtungen kann es ohne jegliche Aufenthaltsbeschränkung geben. Die zuständigen Landesbehörden „können“ frei entscheiden, ob sie eine solche im Einzelfall anordnen (§ 68 Abs. 1, § 68a Abs. 1 AsylG-E). Die **Anordnung von Aufenthaltsbeschränkungen im Einzelfall unterliegt materiell-rechtlichen und prozeduralen Vorgaben**, die sich teilweise aus Art. 9 Aufnahme richtlinie (EU) 2024/1346 ergeben und im Übrigen vom Bundesgesetzgeber niedergelegt werden. Ihre rechtliche Auslegung und praktische Handhabung wird über die Steuerungseffekte des GEAS-Anpassungsgesetzes mitentscheiden.

Eine juristische Weichenstellung wird letztlich der EuGH vorgeben müssen, nämlich **ob Art. 9 Aufnahme richtlinie überhaupt Aufenthaltsvorgaben erlaubt**, die für bestimmte Tageszeiten oder durchgehend den Aufenthalt in einer speziellen Einrichtung vorschreiben. Dafür sprechen der deutsche Wortlaut („aufhalten“), während die englische und französische Sprachfassung („reside/résider“) nach herkömmlicher Fachsprache eine Wohnsitzverpflichtung meinen. Für die

³⁰ Siehe Art. 37 Abs. 1 UAbs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 f. i.V.m. Art. 2 Abs. 17 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351.

³¹ Siehe § 1a Abs. 8 AsylbLG-E.

³² Siehe Art. 44 Abs. 2 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351; und § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 AufenthG.

weite Lesart im Sinn einer Aufenthaltsvorgabe spricht außerdem die Artikelüberschrift in verschiedenen Sprachen („Bewegungsfreiheit“, „freedom of movement“) und die systematische Gesamtschau, weil bereits Art. 8 mit der Zuweisung zu einem geographischen Gebiet funktional die Logik einer Wohnsitzauflage weitgehend abdeckt. Auch Erwägungsgrund Nr. 19 mit der Nähe zur Haft spricht für Aufenthaltsvorgaben, weil diese Abgrenzung rechtspolitisch leerliefe, wenn es nur um eine Wohnsitzverpflichtung ginge.

Tatbestandlich verlangt eine Aufenthaltsbeschränkung entweder eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die wirksame Verhinderung einer Flucht. Dabei kann der deutsche Begriff der Flucht die falsche Assoziation wecken, dass es um ein heimliches Entkommen oder gar Verfolgungsjagden wie in Gangster-Filmen gehe. Besser passend ist die Terminologie des Untertauchens (Englisch: „absconding“), weil eine Flucht im Sinn des Europarechts aufgrund einer Definition voraussetzt, dass sich jemand der Verfügung durch die zuständigen Behörden entzieht.³³ Gegen die **Europarechtskonformität der widerleglichen Vermutungsregel nach § 68 Abs. 2 AsylG-E** spricht auf den ersten Blick, dass die Definition der Fluchtgefahr auf im Einzelfall vorliegende besondere Gründe abzielt.³⁴ Allerdings enthält die EU-Gesetzgebung sodann im Form eines Regelbeispiels gemäß Art. 9 Abs. 1 Buchst. a Aufnahme richtlinie eine Regelung, die funktional der deutschen Vermutungsregelung entspricht. Diese europarechtliche Vorgabe spricht für die Europarechtskonformität des § 68 Abs. 2 AsylG-E. Hinzu kommt, dass die objektiven Gründe, auf die Definition der Fluchtgefahr in Art. 2 Nr. 12 Aufnahme richtlinie verweist, im konkreten Sachverhalt vorliegen müssen. Der Umstand, dass zahlreiche Sachverhalte ähnlich gelagert sind, nimmt diesen nicht ihren individuellen Charakter. Ganz genauso verfährt der Kommissionsvorschlag für eine Rückkehrverordnung.³⁵

Gesetzesstruktur und -begründung konzentrieren sich auf die Fluchtverhinderung. Daneben erlaubt Art. 9 Abs. 1 Aufnahme richtlinie (EU) 2024/1346 eine Aufenthaltsbeschränkung bei einer Gefahr für die öffentliche Ordnung. Dabei unterscheidet sich die europarechtliche Terminologie, wie die Gesetzesbegründung erkennt (S. 81), von der deutschen Dogmatik, die eine Gefährdung für die öffentliche Ordnung nur unter exzeptionellen Voraussetzungen annimmt. Es wäre daher missverständlich, undifferenziert nur von der „öffentlichen Ordnung“ zu sprechen, weil dieser Begriff in deutschen Gesetzen extrem eng gehandhabt wird. Umgekehrt ist freilich auch die deutsche „öffentliche Sicherheit“ nicht deckungsgleich mit der „öffentlichen Ordnung“ des Europarechts. Aus dieser Gemengelage gibt es einfachen Ausweg. Man könnte allenfalls – mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte – die ständige EuGH-Rechtsprechung aufgreifen, wonach die **öffentliche Ordnung sich auf die Gefährdung von Grundinteressen der Gesellschaft bezieht** – eine Formulierung, die der EuGH bereichsspezifisch ausdifferenziert, d.h. nicht für alle Rechtsakte einheitliche Maßstäbe anwendet.³⁶

In der Praxis könnte sich diese alternative Rechtfertigung für Aufenthaltsbeschränkungen als mindestens ebenso tragfähig erweisen wie die Fluchtverhinderung.³⁷ Schließlich ist die Sekundärmigration illegal, d.h. die Aufenthaltsbeschränkung knüpft an einen Rechtsverstoß an, und beinhaltet die zukunftsgegenwärtige Gefahr, dass die Zuständigkeit entgegen der Zielsetzung des Dublin-Systems auf die Bundesrepublik nach Ablauf von sechs Monaten übergeht.³⁸ Statistiken

³³ So die Definition gemäß Art. 2 Nr. 12 Aufnahme richtlinie (EU) 2024/1346.

³⁴ Vgl. Art. 2 Nr. 11 Aufnahme richtlinie (EU) 2024/1346.

³⁵ Vgl. Art. 30 Abs. 1 Buchst. a Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückkehr von illegal in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen, [COM\(2025\) 101](#) v. 11.3.2025.

³⁶ Hierzu die Gesamtschau von Daniel Thym, European Migration Law ([OUP, 2023](#)), S. 258-262.

³⁷ Das gilt vor allem dann, wenn man eine Vermutungsregelung für inkompatibel mit der einzelfallbezogenen Fluchtgefahr erachtet.

³⁸ Zu den Zielsetzungen zuletzt EuGH, *Tudmur*, C-185/24 & C-189/24, [EU:C:2024:1036](#), Rn. 41 f.; siehe auch BVerwG, Urt. v. 15.6.2023, [1 C 10.22](#), Rn. 27-29.

belegen, dass eben dies überaus häufig passiert. Außerdem untergraben mehrfache Asylprüfungen das Ziel schneller und zuverlässiger Asylverfahren und gefährden die Funktionsfähigkeit (*effect utile*) des GEAS und des grenzkontrollfreien Schengen-Raums als zentralem EU-Ziel (Art. 3 Abs. 2 EUV). Die Praxis der letzten Jahre bekräftigt, dass die tiefsitzenden Strukturdefizite mittelbar sogar die Verwirklichung des Staatsziels eines vereinten Europas unterminieren (Präambel, Art. 23 Abs. 1 GG). Angesichts dieser Rahmenbedingungen empfehle ich dem **Bundestag, die Vermutungsregel des Art. 68 Abs. 2 S. 1 AsylG-E auf die Gefährdung der öffentlichen Ordnung erstrecken**.

Soweit in der Praxis die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Fluchtverhinderung oder Gefahr für die öffentlichen Ordnung vorliegen, müssen die Behörden sodann die Verhältnismäßigkeit prüfen. Hierbei ist zu beachten, dass eine Aufenthaltsbeschränkung gerade keine Haft darstellt und daher die strengen **Vorgaben der Gerichte für die Prüfung von Alternativen zur Haft auf die Aufenthaltsbeschränkung nicht übertragen** werden können (umgekehrt ist die Aufenthaltsbeschränkung ein milderes Mittel zur Haft, kann also der Haftbeantragung vorbeugen). Diese Verhältnismäßigkeitsprüfung ist von Art. 9 Abs. 4 Aufnahme richtlinie vorgegeben. Ihre praktische Handhabung wird über den Erfolg des Gesetzes mitentscheiden. Im Einklang mit einführenden Darlegungen gefährden ausufernde Einzelfallprüfungen die praktische Wirksamkeit und damit die ohnehin erodierende Akzeptanz des Asylsystems. Wer das Asylrecht retten möchte, muss das GEAS praxistauglich ausgestalten.

Aufenthaltsbeschränkungen werden von den zuständigen Landesbehörden angeordnet, nicht vom BAMF im Rahmen der Dublin-Prüfung. Möglich sind sie vor oder nach Abschluss der Zuständigkeitsprüfung durch das BAMF, wie das abgestufte Rechtsfolgenregime gemäß Art. 68 Abs. 4 AsylG-E bestätigt. Sie können, wie jeder belastende Verwaltungsakt, vor den Verwaltungsgerichten im Wege der Anfechtungsklage nach Art. 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO angefochten werden. Dies ist absolutes Basiswissen im öffentlichen Recht. Es ist jahrzehntealte Gesetzgebungspraxis, auf diese rechtlich völlig unzweifelhafte Anfechtungsoption in Spezialgesetzen nicht nochmals hinzuweisen. Auch das **Europarecht verlangt keine deklaratorische Bestätigung der Klageoption gegen Aufenthaltsvorgaben vor den Verwaltungsgerichten**. Nach ständiger EuGH-Rechtsprechung müssen Richtlinienbestimmungen nicht in einem einzelnen Gesetz umgesetzt werden.³⁹ Es steht im Einklang mit Art. 29 Abs. 1 Aufnahme richtlinie (EU) 2024/1346, wenn Anfechtungsklagen gegen eine Aufenthaltsbeschränkung nach § 75 AsylG-E keine aufschiebende Wirkung haben. Art. 47 GRCh verlangt anderes vor allem bei drohendem Refoulement, was vorliegend in keinsten Weise droht.⁴⁰

3.2.3 Abgrenzung zur unzulässigen Haft

Zu kurz greift die vielfach geäußerte Gleichsetzung der geplanten Sekundärmigrationseinrichtungen mit faktischen Haftanstalten. Rein juristisch ist das ohnehin falsch. Aus Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Systematik der §§ 68 f. AsylG-E ergibt sich unzweideutig, dass diese gerade keine Haft im Rechtssinne erlauben. Davon zu trennen ist die analytische Frage, unter **welchen Voraussetzungen eine Aufenthaltsbeschränkung in Sekundärmigrationszentren in eine Freiheitsbeschränkung (Haft) umschlägt** und daher aufgrund dieser Rechtsgrundlage nicht angeordnet werden kann. Im ersten Zugriff gilt das bereits Ausgeführte entsprechend:

³⁹ Siehe EuGH, *Kommission/Deutschland*, 29/84, [EU:C:1985:229](#), Rn. 23; und EuGH, *Kommission/Österreich*, C-194/01, [EU:C:2004:248](#), Rn. 38 f.

⁴⁰ Nachweise bei Daniel Thym, *European Migration Law* ([OUP, 2023](#)), S. 184.

Grundgesetz, EMRK und GRCh unterscheiden eine bloße *Freiheitsbeschränkung* von weitergehenden *Freiheitsentziehungen* (Haft), wobei sich die dogmatischen Anforderungen (und damit auch die Einzelfallbeurteilung) nach dem Grundgesetz auf der einen Seite sowie EMRK und GRCh auf der anderen Seite unterscheiden (siehe Abschnitt 3.1).

Bei der Sekundärmigration ist die tatsächliche Situation eine andere als beim Flughafenverfahren und dem Screening an den Außengrenzen, weil die betroffenen Personen sich meistens bereits im Bundesgebiet aufhalten, also eingereist sind. Statistisch gilt dies auch für die gegenwärtigen Binnengrenzkontrollen, weil die Gesamtzahl der Asylanträge bzw. Zurückweisungen an den Landgrenzen ausweislich der BAMF-Statistik deutlich hinter der Gesamtzahl der neuen Asylanträge im Bundesgebiet zurückbleibt.⁴¹ Die bisherigen Urteile, wonach eine faktische Ausreiseoption der Annahme einer Haft entgegensteht (BVerfG) bzw. im Rahmen einer Gesamtbetrachtung dieses Ergebnis stützen kann (EGMR), betrafen Asylanträge im Einreisekontext (siehe Abschnitt 3.1). Rechtspolitisch ist diese diffizile Unterscheidung überaus wichtig. Die in § 68 Abs. 4 S. 2 AsylG-E vorausgesetzte **Option eines ganztägigen Aufenthaltsgebots ist nur mit GG bzw. EMRK vereinbar, wenn die Urteile zu Flughafenverfahren und Transitzonen auf gebietsinterne Aufenthaltsbeschränkungen übertragbar** sind.

Etwas anderes folgt nicht aus der häufig genannten BVerfG-Entscheidung während der Covid-Pandemie, wonach ein psychisch wirkender Zwang eine vergleichbare Intensität besitzen kann wie körperliche Maßnahmen.⁴² Dieses Urteil verhält sich in keiner Weise zur Frage, ob wegen einer Ausreiseoption keine Haft vorliegt. Im Ergebnis ebenso argumentierte der EuGH für ein rechtliches Verbot in Litauen, eine Aufnahmeeinrichtung nach einem Grenzübertritt zu verlassen, ohne dass dem Urteil zu entnehmen wäre, ob dieses Gebot mittels physischer Vorkehrungen tatsächlich durchgesetzt wurde.⁴³ Die von der **Kritik herangezogenen Entscheidungen sind allesamt nicht maßgeblich, wenn Sekundärmigrationseinrichtungen verfassungs- bzw. menschenrechtlich mit Transitzonen vergleichbar** sind.⁴⁴ Für diese Annahme spricht eine lebensnahe Betrachtung, weil die Sekundärmigration im Schengen-Raum ohne Binnengrenzkontrollen typischerweise im Einreisekontext gar nicht festgestellt werden kann, Asylanträge also meistens erst (kurz) nach der Einreise gestellt werden.⁴⁵

Ob das geltende Dublin-Recht freiwillige Ausreisen zulässt bzw. ermöglicht, steht nicht abschließend fest. Viele verneinen diese Frage,⁴⁶ anders als unter anderem die EU-Kommission. Wenn die freiwillige Rückkehr zukünftig nicht vorgesehen wäre, begründeten ganztägige Verlassensverbote nach den EGMR-Kriterien meistens eine Haft, während die Beurteilung nach dem Grundgesetz wegen der offeneren BVerfG-Standards unklar bliebe (siehe Abschnitt 3.1). Für die Zukunft erübrigt sich diese Streitfrage freilich, wenn die Information stimmt, die ich kürzlich aus bzw. in Brüssel erhielt: Dass die unmittelbar bevorstehende **Durchführungsverordnung der**

⁴¹ Nachfolgende Überlegungen konzentrieren sich auf Asylanträge im Bundesgebiet und lassen damit die Beurteilung von Asylanträgen anlässlich von Binnengrenzkontrollen, die mit keiner Zurückweisung einhergehen, außen vor. Dieser Fokus auf eine bereits erfolgte Einreise ist nicht nur der statistische Regelfall. Für die juristische Beurteilung dürfte die Situation bei Binnengrenzkontrollen allenfalls für das Grundgesetz einen Unterschied ausmachen, weil im Ergebnis nicht zu erwarten steht, dass der EuGH den Mitgliedstaaten mehr Freiraum gibt, wenn diese ausnahmsweise die Binnengrenzen kontrollieren.

⁴² BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021, [1 BvR 781/21](#), Rn. 242-246.

⁴³ Siehe EuGH, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, C-72/22 PPU, [EU:C:2022:505](#), Rn. 30, 32-35, 40, ohne dass sich das Urteil mit der Option einer Ausreise in einen anderen EU-Mitgliedstaat befasst hätte.

⁴⁴ Eine nochmals andere Konstellation besteht für den rechtspolitisch heiß diskutierten dauerhaften „Ausreisearrest“ für Straftäter und Gefährder, für den die Rechtsfrage der tatsächlichen bzw. zumutbaren Ausreiseoptionen gleichfalls wichtig ist.

⁴⁵ Die in den Medien vereinzelt geäußerte Meinung, wonach „Dublin-Zentren“ dauerhafte Grenzkontrollen voraussetzen, ist juristisch falsch; die Verbringung dorthin und ein Rückgriff auf §§ 68 f. AsylG-E sind auch nach Asylanträgen im Inland möglich.

⁴⁶ Näher Sarah Lincoln, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung über den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems, [Ausschuss-Drs. 20\(4\)493 G](#) v. 20.9.2024, S. 3.

Kommission die freiwillige Ausreiseoption dem Vernehmen nach in Art. 24 rechtsverbindlich niederlegt. Ebenso geregelt werden Laissez-passer, sodass fehlende Ausreisedokumente der freiwilligen Rückkehr nicht entgegenstehen.⁴⁷ Gleiches gilt sinngemäß für die Rückführung international Schutzberechtigter; diese können – und müssen juristisch – auch dann weiterhin freiwillig ausreisen, wenn keine Frist für die freiwillige Ausreise bestimmt wurde, weil ausnahmsweise eine zwangsweise Abschiebung sofort möglich ist.⁴⁸

Falls BVerfG, EGMR und/oder EuGH trotz dieser Bekräftigung der freiwilligen Ausreiseoption ganztägige Verlassensverbote als Freiheitsentziehung einstufen sollten, dürften diese aufgrund von §§ 68 f. AsylG-E im Wege der grundrechtsindizierten Ermessensreduktion nicht verhängt werden. Davon unberührt bliebe die Befugnis, den Aufenthalt durch zeitlich befristete Aufenthaltsgebote zu begrenzen. Auch diese müssen als *Freiheitsbeschränkung* verhältnismäßig sein, begründen aber dennoch keine Haft. Eindeutig ist dies für bloße Nachtzeitverfügungen, die § 68 Abs. 4 S. 1 AsylG-E vor der vollziehbaren Ausreisepflicht, für unbegleitete Minderjährige und für Familien mit Kindern als weitestgehende Restriktion vorsieht. Der **EGMR hat bestätigt, dass Nachtzeitverfügungen juristisch keine Haft beinhalten.**⁴⁹ Falls EGMR oder EuGH ganztägige Verlassensverbote als Haft einstufen, nicht jedoch das BVerfG, bestünde de lege ferenda die bereits erwähnte Option, eine Haft im Sinn des Europarechts durch Behörden anzuordnen und keinem Richtervorbehalt mehr zu unterstellen (siehe Abschnitt 3.1).

3.3 Haft während des Asylverfahrens

Ganz im Sinn der Formel von „Humanität und Ordnung“ umfasst die GEAS-Gesetzgebung ein sorgsam austariertes Gesamtpaket mit einer verbesserten Migrationskontrolle und großzügigen Schutzbestimmungen, nicht zuletzt bei Vulnerabilität. Das gilt auch für die Haft während des Asylverfahrens, die das AsylG bisher nur in Ausnahmesituationen kennt, etwa wenn jemand aus der Abschiebungshaft heraus einen Asylfolgeantrag stellt, was häufig das taktische Ziel verfolgt, die Abschiebung zu verzögern bzw. zu verhindern. §§ 69-70b AsylG-E übertragen nunmehr die strengen EU-Vorgaben für die Asylverfahrenshaft in das deutsche Recht und bleiben dabei hinter den Möglichkeiten des EU-Rechts zurück.

3.3.1 Juristische und tatsächliche Ausnahme

In Deutschland wird die Asylverfahrenshaft auch künftig eine Ausnahmeerscheinung bleiben. Dieses Fazit ergibt sich juristisch aus den früheren Ausführungen, wonach **Freiheitsbeschränkungen im Flughafenverfahren, beim Screening und vermutlich auch bei „Dublin-Zentren“ wegen der jederzeit bestehenden Ausreiseoption keine Haft darstellen** und daher nicht an §§ 69-70b AsylG-E bzw. §§ 14 f. AufenthG-E für die Überprüfungshaft zu messen sind (siehe Abschnitte 3.1, 3.2.3). Insofern besteht eine Diskrepanz zwischen der geringen Praxisrelevanz der Haftvorschriften und der Aufmerksamkeit, die diese rein quantitativ im Gesetzentwurf sowie in der rechtspolitischen Diskussion erfahren.

⁴⁷ Die Konkretisierungsbefugnis ergibt sich aus Art. 46 Abs. 4 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351 für die Überstellungsmodalitäten und Art. 46 Abs. 1 UAbs. 4 für Laissez-passer; die bevorstehende Durchführungsverordnung ersetzt die bisherige Dublin-III-Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1560/2003, mit späteren Änderungen.

⁴⁸ Vgl. Art. 7 Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG für das Europarecht.

⁴⁹ Siehe EGMR, Urt. v. 25.1.2018, [Nr. 22696/16](#), *J.R. und andere gegen Griechenland*, Ziff. 86.

Darüber hinaus sind **§§ 69-70b AsylG-E in mehrfacher Hinsicht strenger als die EU-Vorgaben**.⁵⁰ So muss die Identität des Asylbewerbers aus Gründen, die dieser zu vertreten hat, ungeklärt sein,⁵¹ und eine im Einzelfall belegte Fluchtgefahr kann nur dann eine Haft rechtfertigen, wenn zuvor gegen eine Aufenthaltsverfügung nach §§ 68 f. AsylG-E verstoßen wurde (nicht jedoch bei sonstiger Fluchtgefahr zum Zweck einer Beweissicherung).⁵² In sich unstimmt ist die Vorgabe zum Flughafenverfahren, soweit dort überhaupt eine Haft vorliegen sollte (siehe Abschnitt 3.1). Der Gesetzentwurf verlangt insofern, anders als die Aufnahmeberichtlinie, zusätzlich eine im Einzelfall belegte Fluchtgefahr, die rein tatsächlich praktisch nie vorliegen dürfte, weil aus dem internationalen Transitbereich eine Ausreise meistens nur in Nicht-Schengen-Staaten möglich ist (dagegen meint die Fluchtgefahr offenbar das Untertauchen im betroffenen Mitgliedstaat oder einem anderen EU-Land).⁵³ Ich **empfehle, das zusätzliche Kriterium der Fluchtgefahr für eine Haft im Asylgrenzverfahren zu streichen**, um zu verhindern, dass die Vorschrift aufgrund einer widersprüchlichen Redaktion inhaltlich leerläuft.⁵⁴

Auch aus praktischen Gründen wird die Asylverfahrenshaft eine Ausnahme bleiben – ebenso wie bei der Abschiebungshaft nach einem negativen Asylbescheid. In der Bundesrepublik wird eine Haft seit einigen Jahren deutlich seltener angeordnet als in anderen großen EU-Staaten und gemäß der früheren deutschen Praxis um die Jahrtausendwende.⁵⁵ **Sechs Bundesländer verfügen über keine einzige Abschiebungshaftanstalt** (Stand: Oktober 2024); nur Bayern und Nordrhein-Westfalen besitzen mehr als 100 Haftplätze.⁵⁶ Eine Masseninhaftierung, noch dazu während des Asylverfahrens, scheitert bereits mangels Haftplätzen.

Außerdem sind die rechtlichen Anforderungen an Haftanträge so hoch, dass die strukturell überlasteten **Ausländerbehörden aus Ressourcenknappheit auf Haftanträge verzichten**, selbst wenn sie diese für zielführend und rechtlich zulässig erachten. Dies berichten Behördenleitungen im persönlichen Gespräch. Insofern erinnere ich an meine früheren Ausführungen, wonach der Bundesgesetzgeber de lege ferenda im Flughafenverfahren, beim Screening und für Sekundärmigrationszentren eine Haftanordnung durch Behörden vorsehen könnte, soweit keine Haft nach dem Grundgesetz vorliegt (siehe Abschnitt 3.1, 3.2.3).

In der Diskussion wird häufig die Formel des „letzten Mittels“ bzw. der „Ultima Ratio“ verwiesen, als Übersetzung des englischen „last resort“. Juristisch korrekt ist das allenfalls insofern, als man die Ultima-Ratio-Formel so versteht, dass weniger einschneidende Mittel keine tragfähige Alternative darstellen.⁵⁷ Juristisch verlangt die **Verhältnismäßigkeit keineswegs, dass der Staat sich generell für das mildeste Mittel entscheiden müsse**. Vielmehr gebührt milderem Mitteln – wie alle Jurastudierenden in den Anfängervorlesungen lernen – nur dann ein genereller Vorrang, wenn sie gleich wirksam sind und mithin eine Haft nicht „erforderlich“ ist. In allen anderen Fällen erfolgt eine Güterabwägung, die von den Richtern verlangt, „das öffentliche Interesse an der Sicherung der Abschiebung und den Freiheitsanspruch des Betroffenen als wechselseitige Korrektive zu sehen und gegeneinander abzuwägen.“⁵⁸

⁵⁰ Juristisch ist das wegen der Günstigkeitsklausel in Art. 4 Aufnahmeberichtlinie (EU) 2024/1346 zulässig.

⁵¹ Vgl. § 69 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AsylG-E; und Art. 10 Abs. 4 Buchst. a Aufnahmeberichtlinie (EU) 2024/1346.

⁵² § 69 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AsylG-E erfasst nur Art. 10 Abs. 4 Buchst. c, nicht jedoch Buchst. b Aufnahmeberichtlinie (EU) 2024/1346.

⁵³ Vgl. § 69 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AsylG-E; und Art. 10 Abs. 4 Buchst. d Aufnahmeberichtlinie (EU) 2024/1346.

⁵⁴ Nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. f EMRK ist eine Haft im Einreisekontext explizit auch unabhängig von Fluchtgefahr möglich und wird in ständiger Rechtsprechung auch grundsätzlich anerkannt.

⁵⁵ Zum „Mythos Masseninhaftierung“ bereits Daniel Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses zum Entwurf eines Geordnete-Rückkehr-Gesetzes, [Ausschuss-Drs. 19\(4\)286 B](#) v. 3.6.2019, S. 7 f.

⁵⁶ Sie die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Gruppe Die Linke: Praxis der Abschiebungshaft seit 2021, [BT-Drs. 20/14042](#) v. 11.12.2024, S. 5.

⁵⁷ Vgl. Art. 10 Abs. 5 Aufnahmeberichtlinie (EU) 2024/1346, der die EGMR-Rechtsprechung zur Verhältnismäßigkeit aufgreift.

⁵⁸ BVerfG, Beschl. v. 15.12.2000, [2 BvR 347/00](#), Rn. 27.

3.3.2 Kinder und Jugendliche

„Minderjährige werden grundsätzlich nicht in Haft genommen“ – diese Vorgabe nach § 70a Abs. 3 S. 1 AsylG-E entspricht wörtlich Art. 13 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346. Inhaltlich entspricht diese gesetzliche Vorgabe den Empfehlungen des Europarats und von UNHCR, die eine Haft von Kindern nicht generell ablehnen, diese jedoch gemäß der Ultima-Ratio-Formel auf Sonderkonstellationen beschränken möchten.⁵⁹ Sodann formuliert der Gesetzentwurf allerdings missverständlich, dass die „Inhaftnahme [von Kindern] ihrem Wohl dient“, was rein sprachlich eine positive Förderung des Kindeswohls durch die Haft verlangt. Diese Formulierung wurde bei der ersten Lesung im Plenum mehrfach aufgegriffen. Allerdings missversteht die verbreitete Annahme, dass die Haft positiv dem Kindeswohl dienen müsse, den Regelungsinhalt der grundrechtlichen Verpflichtungen. Ich empfehle daher, die **Formulierung der Aufnahmerichtlinie zu übernehmen, wonach das Wohl des Kindes ein vorrangiges Anliegen bzw. eine vorrangige Erwägung darstellt.**⁶⁰

Diese Formulierung orientiert sich sprachlich an Art. 24 Abs. 2 GRCh und Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention. Deren englischer und französischer Wortlaut sind in doppelter Hinsicht offener gestaltet als die **missverständliche deutsche Formulierung, die einen hierarchischen Vorrang des Kindeswohls vor anderen Gemeinwohlbelangen nahelegt** (noch deutlicher beinhaltet dies der Gesetzentwurf). Wie ich in der jüngsten Anhörung zur Aussetzung des Familiennachzugs ausführte, bezeichnen im Englischen⁶¹ und Französischen⁶² der unbestimmte Artikel „a/une“ und das Adjektive „primary/primordiale“ einen hohen Stellenwert, ohne zugleich einen hierarchischen Vorrang anzudeuten.⁶³ Es kann andere „primary/primordiale“ Gesichtspunkte geben. Dies war eine bewusste Entscheidung, wie ein Vergleich mit einem unverbindlichen Vorläuferdokument zur Kinderrechtskonvention verdeutlicht.⁶⁴

Ganz in diesem Sinn betont auch die ständige EGMR-Rechtsprechung, dass das Kindeswohl mit anderen Gesichtspunkten zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden muss: Das Kindeswohl „begründet keine ‚Trumpfkarte‘ (*trump card*)“⁶⁵. Nach **ständiger EGMR-Rechtsprechung prüft der Gerichtshof eine Haft von unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Kindern streng, verbietet diese jedoch nicht generell.**⁶⁶ Die in den letzten Jahren große Zahl an EGMR-Urteilen, die in Bezug auf Ungarn, Griechenland oder Malta eine unrechtmäßige Haft feststellten, erklärt sich durch schlechte Haftbedingungen und defizitäre Verfahren. Beides steht in Deutschland schon wegen des konstitutiven Richtervorbehalts und der generell hohen Rechtstreue der Verwaltung praktisch in keinsten Weise zu erwarten.

Selbst die progressiven (und nicht rechtsverbindlichen) **Empfehlungen des UN-Ausschusses für Kinderrechte wenden sich nicht generell gegen eine Inhaftierung von Kindern**, sondern verlangen – in Übereinstimmung mit dem EGMR und Art. 10 Abs. 4 Aufnahmerichtlinie (EU)

⁵⁹ Siehe UNHCR Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, [2012](#), Nr. 28 (abgeschwächt) und Nr. 51 (verstärkt für Kinder); Art. 37 UNKRC; Committee of Ministers of the Council of Europe, Twenty Guidelines on Forced Return, [4 May 2005](#), Guideline 6 („necessity“ und alternative Mittel „as effectively“) im Gegensatz zu Guideline 11.1 für Kinder.

⁶⁰ Siehe Art. 13 Abs. 2 UAbs. 5 Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346.

⁶¹ Das Kindeswohl „shall be a primary consideration“.

⁶² Das Kindeswohl „doit être une considération primordiale“.

⁶³ Die drei hier verwendeten Sprachfassungen der Kinderrechtskonvention sind veröffentlicht in [BGBl. 1992 II 121](#).

⁶⁴ Näher Daniel Thym, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, [Ausschuss-Drs. 21\(4\)012 A](#) v. 17.6.2025, S. 8 f.

⁶⁵ EGMR, Beschl. v. 8.3.2016, [Nr. 25960/13](#), I.A.A. u.a. gegen Vereinigtes Königreich, Ziff. 46.

⁶⁶ Siehe EGMR, Urte. v. 19.1.2010, [Nr. 41442/07](#), Muskhadzhiyeva u.a. gegen Belgien, Ziff. 55-63; EGMR, Urte. v. 19.1.2012, [Nr. 39472/07 & 39474/07](#), Popov gegen Frankreich, Ziff. 119, 141; EGMR, Urte. v. 26.3.2020, [Nr. 23685/14](#), Bilalova und andere gegen Russland, Rn. 76; und EGMR, Urte. v. 18.11.2021, [Nr. 15670/18 & Nr. 43115/18](#), M.H. und andere gegen Kroatien, Ziff. 229 ff.

2024/1346 – eine überaus strenge Prüfung.⁶⁷ Gleiches gilt für die (ebenfalls nicht rechtsverbindlichen) Empfehlungen des Europäischen Ausschusses gegen Folter.⁶⁸ Die bisweilen aufgestellte Behauptung, die europäischen bzw. internationalen Menschenrechte, und dabei insbesondere die vorrangige Verpflichtung auf das Kindeswohl, verböten eine Freiheitsentziehung von Kindern während des Asylverfahrens generell, ist juristisch falsch.

3.4 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Rechtspolitisch sind zwei Konstellationen der Leistungseinschränkung relevant: die vollständige Streichung bei Sekundärmigration (§ 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 AsylbLG-E) und die Reduktion auf das sogenannte physische Existenzminimum bei einem Verstoß gegen ein Aufenthaltsgebot in den künftigen „Dublin-Einrichtungen“ (§ 1a Abs. 8 AsylbLG-E). Während die zweite Einschränkung neu ist, besteht der erstgenannte **Leistungsausschluss bei Sekundärmigration bereits seit sechs Jahren bzw. einem Jahr**: seit 2019 für international Schutzberechtigte, zum Beispiel mit griechischem Flüchtlingsstatus (Geordnete-Rückkehr-Gesetz), und aufgrund eines Gesetzes der Ampelkoalition seit Herbst 2024 für Dublin-Fälle (Sicherheitspaket).⁶⁹ Sie werden nachfolgend in der gebotenen Kürze vorgestellt und verfassungsrechtlich bewertet.

Der **Leistungsausschluss nach einer Sekundärmigration** setzt tatbestandlich voraus, dass das BAMF die Überstellung in den zuständigen Staat anordnete (Dublin-Fälle) oder den Asylantrag als unzulässig abwies (international Schutzberechtigte). Beides verlangt aus Rechtsgründen, dass die Lebensbedingungen im zuständigen EU-Mitgliedstaat das menschenrechtlich gebotene Mindestniveau erfüllen. Ansonsten darf kein Überstellungsbescheid bzw. keine Unzulässigkeitsentscheidung ergehen.⁷⁰ Es ist folgerichtig, beide Leistungsausschlüsse auf das Flughafenverfahren zu erstrecken,⁷¹ auch wenn die Regelung selten relevant werden dürfte, weil das Flughafenverfahren nur Personen betrifft, die aus Drittstaaten in den Schengen-Raum einreisen, während die Sekundärmigration meistens innereuropäisch stattfindet.⁷²

Für die rechtliche Bewertung des vollständigen Leistungsausschlusses nach einer Sekundärmigration ist – ebenso wie für künftige Freizügigkeitsbeschränkungen in den „Dublin-Zentren“ – überaus wichtig, dass die offenbar kurz bevorstehende **Durchführungsverordnung der Kommission die freiwillige Ausreiseoption für Dublin-Konstellationen bekräftigt**, die für international Schutzberechtigte bereits besteht (siehe Abschnitt 3.2.3). Damit dürfte die juristische Argumentation hinfällig sein, auf die einige Sozialgerichte ihre Ablehnung des vollständigen Sozialleistungsausschlusses nach einer Sekundärmigration gestützt hatten.⁷³ Soweit im Einzelfall die Rückreise unmöglich oder unzumutbar ist, geht die Begründung nachvollziehbar davon aus, dass doch eine Duldung erteilt werden könne (S. 146). Dies wiederum hätte zur Folge, dass der Tatbestand des § 1 Abs. 4 AsylbLG nicht länger erfüllt wäre.

⁶⁷ Siehe Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, [CRC/GC/2005/6](#) of 1.9.2005, Nr. 61-63.

⁶⁸ Siehe European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 20 Years of Combating Torture, 19th General Report, [October 2009](#), Nr. 97.

⁶⁹ Vgl. Geordnete-Rückkehr-Gesetz v. 15.8.2019 (BGBl. 2019 I 1294); und Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems v. 25.10.2024 (BGBl. 2024 I 332).

⁷⁰ Siehe Art. 16 Abs. 3 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351; und EuGH, *Hamed & Omar*, C-540/17 & C-541/17, [EU:C:2019:964](#).

⁷¹ Dies verbirgt sich vorrangig hinter der Inbezugnahme von § 1 Abs. 1 Nr. 2a in § 1 Abs. 4 AsylbLG-E.

⁷² Relevant könnte dies zum Beispiel werden, wenn ein Afghane oder eine Syrerin mit griechischem Schutztitel nach einem Heimatbesuch mit dem Flugzeug über Istanbul nach Frankfurt oder in eine andere deutsche Stadt fliegen.

⁷³ Siehe etwa LSG Niedersachsen-Bremen, Beschl. v. 13.6.2025, [L 8 SO 12/25 B ER](#); und SG Hamburg, Beschl. v. 15.4.2025, [S 28 AY 188/25 ER](#).

Frühere Urteile des EuGH und EGMR, aktuelle Schlussanträge eines Generalanwalts⁷⁴ und die BVerfG-Urteile aus den letzten 15 Jahren klären die Verfassungs- bzw. Europarechtskonformität eines vollständigen Leistungsausschlusses nicht abschließend. Der Hauptgrund hierfür lautet, dass **frühere BVerfG-, EGMR- und EuGH-Urteile sich nicht mit dem Thema befassen, ob ein vollständiger Leistungsausschluss rechtmäßig ist, wenn adäquate Sozialleistungen in einem anderen Mitgliedstaat de jure und de facto bereitstehen und die Rückkehr dorthin möglich ist**. Eben diese Argumentation dürfte im Zentrum einer rechtlichen Verteidigung seitens der Bundesregierung stehen.⁷⁵ Auf diesem Wege könnten die Gerichte für die Sekundärmigration ein anderes Ergebnis annehmen, ohne die vielfach erst wenige Jahre alten Urteile über menschenrechtliche Sozialleistungsansprüche von Asylbewerbern und, im Fall des BVerfG, auch von Ausreisepflichtigen zu korrigieren.⁷⁶

Die vorstehenden Ausführungen beinhalten keine Garantie, dass die Gerichte der Rechtsauffassung folgen, der dem aktuellen Gesetzentwurf und den Gesetzen der Großen Koalition bzw. der Ampelkoalition von 2019 und 2024 zugrunde liegt. Ein derartiges **Prozessrisiko darf den Bundestag als Erstinterpret der Grundrechte nicht davon abhalten, seine Überzeugung einfachgesetzlich niederzulegen**. Dies unterminiert – anders als die nachträgliche Missachtung von Urteilen – nicht die Autorität der Höchstgerichte. Das gilt erst recht für Konstellationen wie die vorliegende, in denen die Ausreiseoption den Höchstgerichten eine sachverhaltsbezogene Differenzierung erlaubt. Doch selbst wenn ein Gesetz der Begründung eines früheren Urteils widerspricht, ist es legitim, wenn der Bundestag als erste Gewalt den Höchstgerichten die Möglichkeit zur Selbstkorrektur gibt. Nahezu alle BVerfG-, EGMR- und EuGH-Urteil über menschenrechtliche Vorgaben für Asylbewerberleistungen sind nicht älter als 15 Jahre. Sie beinhalten eine dynamische Fortentwicklung, die unter den aktuellen, geänderten Rahmenbedingungen auch eine andere Richtung besitzen kann.

Diese Überlegung gilt sinngemäß für Ausführungen in einzelnen früheren BVerfG-Urteilen, wonach verhaltensbasierte Sanktionen bei der Grundsicherung (Bürgergeld) bzw. beim Asylbewerberleistungsgesetz kein früheres Fehlverhalten repressiv sanktionieren, sondern umgekehrt dazu dienen, die existenzielle Bedürftigkeit zu vermeiden oder zu überwinden.⁷⁷ Der **Gesetzentwurf widerspricht nicht der BVerfG-Rechtsprechung zur Zielrichtung von verhaltensbasierten Leistungskürzungen**. Zum einen wird die existenzielle Bedürftigkeit durch die Ausreise verhindert, wenn ein anderer EU-Mitgliedstaat die Sozialleistungen bereitstellt. Zum anderen ist es legitim, wenn der Bundestag der Karlsruher Richterschaft die Gelegenheit bietet, die frühere Aussage im Wege der Selbstkorrektur fortzuentwickeln.

Juristisch muss man zwischen den Grund- bzw. Menschenrechten und einfachgesetzlichen Vorgaben in der EU-Aufnahmerichtlinie unterscheiden. Eine der wenigen Änderungen des GEAS-Gesamtpaketes zur Vermeidung der Sekundärmigration betrifft insofern die Ermöglichung eines Sozialleistungsausschlusses.⁷⁸ Nur weil die Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346 bereits anwendbar ist, durfte der Bundestag im Herbst 2024 von der bisherigen Sekundärrechtslage abweichen

⁷⁴ Siehe Generalanwalt *Richard de la Tour*, Schlussanträge v. 23.10.2025, *Landkreis Schweinfurt*, C-621/24, [EU:C:2025:821](#).

⁷⁵ Siehe auch *Daniel Thym*, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerber- und sonstiger Sozialleistungen für Personen mit Fluchthintergrund sowie die Ausweitung des Sachleistungsprinzips, [4. September 2023](#).

⁷⁶ Selbst wenn die Gerichte einen vollständigen Leistungsausschluss ablehnen sollten, stellte sich die vom Generalanwalt (Fn. 74) umgangene Frage, ob die im EU-Vergleich großzügigen deutschen Standards über das menschenrechtliche Mindestmaß hinausgehen; rein sprachlich kann man insofern zwischen „adequate standard of living“ (Art. 19 Abs. 2 Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346) und „basic needs“ bzw. „extreme material poverty“ (EGMR/EuGH) abstufen; in der deutschen Terminologie entspräche dies ungefähr der Unterscheidung zwischen physischem und sozio-kulturellem Existenzminimum.

⁷⁷ So BVerfGE 152, 68 – [Sanktionen im Sozialrecht](#), Rn. 130 f.

⁷⁸ Siehe Art. 18 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351; und Art. 21 Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346.

und den Leistungsausschluss festlegen (siehe Abschnitt 2). Allerdings beinhaltet die **GEAS-Gesetzgebung eine mehrfache Einschränkung, die die Anwendung des Leistungsausschlusses nach einer Sekundärmigration kompliziert** und deren genauer Umfang aufgrund redaktioneller Unstimmigkeiten zweier Rechtsakte nicht feststeht.⁷⁹

Hiernach endet der Leistungsausschluss aufgrund einer systematischen Gesamtschau automatisch, wenn die Bundesrepublik für den Asylantrag zuständig wird, weil die betroffene Person nach in der Regel sechs Monaten weder zwangsweise in den zuständigen EU-Staat überstellt wurde noch freiwillig dorthin zurückkehrte. Die Voraussetzungen des § 1 Abs. 4 AsylbLG-E liegen dann nicht mehr vor. Für die Praxis bedauerlich ist, dass das Verfahren unklar bleibt. So deutet die Asyl- und Migrationsmanagementverordnung an, dass ein **Verwaltungsakt mit individueller Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich ist, während die Aufnahmerichtlinie so gelesen werden kann, die Rücknahme erfolge automatisch**.⁸⁰ Welche Lesart europarechtlich überzeugt, muss letztlich der EuGH entscheiden.

Eine Neuerung des Gesetzentwurfes ist die **Leistungseinschränkung auf das physische Existenzminimum beim Verstoß gegen Freizügigkeitsbeschränkungen in Sekundärmigrationszentren** gemäß § 68 AsylG-E (unklar bleibt, warum trotz der vergleichbaren Ausgangssituation nicht auch § 68a AsylG-E genannt ist). Die Gesetzesbegründung verweist insofern auf Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346 – nicht jedoch auf die einzelfallbezogene Einschränkung nach Art. 23 Abs. 2 Buchst. a Aufnahmerichtlinie. Auch das Verhältnis dieser beiden Normen muss letztlich der EuGH entscheiden. Praktisch relevant ist dies ebenfalls, weil eine Sanktion nach Art. 23 eine individuelle Behördenentscheidung nebst Verhältnismäßigkeitsprüfung voraussetzt. Insofern sei an die einleitende These erinnert, dass die Multiplikation von Prüfverfahren die praktische Umsetzung und damit auch die Leistungsfähigkeit des europäischen Asylrechts nachhaltig schwächen (siehe Abschnitt 1).

⁷⁹ Hierzu bereits Daniel Thym, Sekundärmigration: Was bringt die GEAS-Reform?, [Zeitschrift für Ausländerrecht 2025, 168 \(173 f.\)](#).

⁸⁰ Vgl. Art. 18 Abs. 3 f. Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351; und Art. 21 Abs. 2 Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346; siehe auch Daniel Thym, European Migration Law (OUP 2023), S. 269 f.