

Vorschläge zur Migrationspolitik im Spiegel des Europarechts

Erörterung der europarechtlichen Implikationen des
Entschließungsantrags der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen
Bundestages zur sog. Migrationspolitik vom 28. Januar 2025
(Drucksache 20/14698)

Mehmet Mirkan Avci*

Inhalt

A. Einführung	505
I. Anlass und Aktualität der Untersuchung	505
II. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als unionsrechtlicher Rahmen	506
III. Untersuchungsgegenstand und Gang der Darstellung	507
B. Hauptteil	510
I. Dauerhafte Binnengrenzkontrollen an allen deutschen Grenzen	510
1. Verhältnis zwischen Binnen- und Außengrenzkontrollen und die Tragweite des freien Binnenverkehrs, Art. 67, 77 AEUV	511
2. Unzulässige Überschreitung der Höchstdauer, Art. 25 ff. SGK	511
3. Sekundärrechtliche Rückgriffssperre auf Art. 72 AEUV	513
II. Zurückweisung ausnahmslos aller Versuche illegaler Einreise	514
1. Differenzierung zwischen einreisewilligen Drittstaatsangehörigen mit und ohne Schutzgesuch	515
2. Einreiseverweigerung: Drittstaatsangehörige ohne Schutzgesuch	515
a) Vorrangige unionsrechtliche Einreiseverweigerungsregelungen	515
b) Überlagerung der Schengen-Regelungen durch RückführungsRL	515
c) Ausgestaltung einer richtlinienkonformen Zurückweisung	518
d) Vermittelnde Lösung über Rückführungsabkommen	518
3. Einreiseverweigerung von Asylsuchenden an der Binnengrenze	519
a) Einwand der nationalen Drittstaatenregelung	519
b) Überlagerung der nationalen Drittstaatenregelung durch EU-Recht	520
aa) Grundsätzliche Unzulässigkeit der Einreiseverweigerung	520

* Rechtsreferendar am Landgericht Frankfurt am Main, LL.M.-Kandidat (Stellenbosch University, South Africa); E-Mail: avcimehmetmirkan@gmail.com.

bb)	Vorrangstellung der Zuständigkeitsallokation nach Dublin III-VO bzw. AMMVO im AsylG	520
c)	Vorrangige Regelungen der Dublin III-VO	522
aa)	Zwingendes Zuständigkeitsbestimmungsverfahren, Art. 3, 20 Dublin III-VO	522
bb)	Verfahrensschritte bei der Dublin-Überstellung	522
cc)	Weitere Prüfungsschritte neben der Eurodac-Anfrage	523
d)	Dublin-immanente Lösung; Keine Zuständigkeitsprüfungspflicht nach Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO	524
aa)	1. Ansicht: Zurückweisung nach Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO zulässig	525
bb)	2. Ansicht: Ablehnung der Lösung über Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO	526
e)	Kombination von Zurückweisungs- und Überstellungsverfahren	528
f)	Dubliner-Drittstaatskonzept, Art. 3 Abs. 3 Dublin III-VO	529
g)	Auswirkungen der AMMVO auf die unionsrechtliche Bewertung von Zurückweisungen Asylsuchender an den Binnengrenzen	529
4.	Subjektive Rechte	532
a)	Rechtsstellung eines nichtasylsuchenden Drittstaatsangehörigen	532
b)	Rechtsstellung eines Asylsuchenden	533
aa)	Reichweite der Art. 18 GRCh und Art. 6 AsylverfahrensRL bzw. Art. 26 AsylverfahrensVO	533
bb)	Zurückweisungsverbot im Kontext deutscher Grenzkontrollen	535
cc)	Schutz vor Weiterschlebung und Kettenabschiebung	536
III.	Rechtfertigung der Binnengrenzkontrollen und Zurückweisungen	537
1.	Vorrang des nationalen Rechts bei Dysfunktionalität des EU-Rechts	537
2.	Völkerrechtliche Nichtanwendungspraxis (desuetudo)	538
3.	Ordre-Public-Vorbehalt im Lichte des Art. 72 AEUV	539
4.	Voraussetzungen und inhaltliche Reichweite des Art. 72 AEUV	540
5.	Situation in Deutschland: Bestehen einer Notlage?	542
IV.	Unmittelbare Inhaftierung ausreisepflichtiger Personen	546
1.	EuGH: Keine Inhaftnahme allein aufgrund illegalen Aufenthalts	546
2.	Voraussetzungen der Rückführungshaft nach Art. 15 RückführungsRL	547
3.	Voraussetzungen der Überstellungshaft nach Art. 28 Dublin III-VO bzw. Art. 44 AMMVO	548
4.	Das Recht auf Freiheit, Art. 6 GRCh, Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. f EMRK	549

5. Rekurs auf den Antragswortlaut „unmittelbar“	549
V. Zeitlich unbefristeter Ausreisearrest von Straftätern	550
1. Zeitliche Restriktion der Inhaftnahme im Sekundärrecht	550
2. Sonderfall: Möglichkeit zur freiwilligen Rückkehr ins Heimatland	552
3. Ausnahme bei Straftätern, Art. 2 Abs. 2 lit. b RückführungsRL	552
4. Angemessene Haftdauer, Art. 5 EMRK	553
VI. Befugnis der Bundespolizei zur Beantragung von Haftbefehlen	553
1. Sekundärrechtliche Haftanordnung durch eine Verwaltungsbehörde	554
2. Sekundärrechtliches Recht auf richterliche Haftüberprüfung	554
3. Recht auf richterliche Haftprüfung nach Art. 5 Abs. 4 EMRK	555
VII. Abschiebungen nach Afghanistan und Syrien	555
1. Abschiebungen im Spiegel des Non-Refoulement-Prinzips, Art. 33 Abs. 1 GFK, Art. 3 EMRK, Art. 4, 19 Abs. 2 GRCh	555
2. Verbot von Kollektivzurückweisungen, Art. 19 Abs. 1 GRCh	557
3. Menschenrechts- und Sicherheitslage in Afghanistan und Syrien	557
C. Schlussbetrachtung	558
I. Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse	558
II. Würdigung und Ausblick	560

Abstract

Der Entschließungsantrag der CDU/CSU-Fraktion zur sog. Migrationspolitik vom 28. Januar 2025, der mit den Stimmen der AfD-Fraktion vom Deutschen Bundestag angenommen wurde, erfuhr massive Kritik in der Öffentlichkeit, unter anderem auch mit Verweis auf dessen europarechtlichen Implikationen. Diese Arbeit verfolgt das Ziel aufzuzeigen, inwieweit die darin enthaltenen (und mittlerweile in der Verwaltung teils umgesetzten) Forderungen nach dauerhaften Binnengrenzkontrollen, der ausnahmslosen Zurückweisung irregulär einreisender Drittstaatsangehöriger – auch bei Schutzgesuchen – sowie verschärften Haft- und Abschieberegeln im Lichte des Europarechts standhalten können.

Die Untersuchung verdeutlicht, dass die Vorschläge in weiten Teilen mit vorrangigem Europarecht kollidieren. Während permanente Kontrollen die zeitlichen Restriktionen des Schengener Grenzkodex verletzen, unterlaufen pauschale Zurückweisungen die zwingenden Verfahrensschritte der Rückführungsrichtlinie und der Dublin III-Verordnung bzw. der diese seit dem 12. Juni 2026 ersetzenden Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung. Zudem berühren die Forderungen nach verschärften Haft- und Abschiebemaßnahmen sekundär- und grundrechtliche Verfahrensgarantien, die die Betroffenen vor willkürlichen, unverhältnismäßigen und unangemessen lang andauernden Verhaftungen schützen.

Die Arbeit prüft zudem kritisch, ob eine nationale Notlage nach Art. 72 AEUV als Rechtfertigung dienen kann, wobei die hohen Hürden der EuGH-Rechtsprechung erörtert werden.

Unter Berücksichtigung der GEAS-Reform kommt der Autor zu dem Schluss, dass eine wirksame Steuerung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts primär durch europäische Kooperation statt nationaler Alleingänge gelingen kann. Letztlich wird der Antrag zwar als Reaktion auf gesellschaftliche Sorgen gewürdigt, rechtlich jedoch überwiegend als Symbolpolitik eingeordnet.

Proposals on Migration Policy in the Light of European Law – A Discussion of the Implications under European Law of the Motion for a Resolution tabled by the CDU/CSU Parliamentary Group in the German Bundestag on so-called Migration Policy on 28 January 2025 (Parliamentary Paper 20/14698)

The motion for a resolution on migration policy initiated by the CDU/CSU parliamentary group on 28 January 2025, which was adopted by the German Bundestag with the support of the AfD parliamentary group, faced widespread public criticism, including concerns regarding its implications under European law. This paper aims to evaluate to what extent the proposals contained therein, some of which have already been implemented, namely permanent internal border controls, the blanket rejection of non-EU nationals attempting illegal entry (regardless of asylum requests), including stricter detention and deportation measures to Afghanistan and Syria, are compatible with European law.

The analysis demonstrates that these measures largely conflict with the overriding European legal framework. Specifically, permanent controls violate the maximum durations of the Schengen Borders Code, while systematic rejections circumvent the mandatory procedural guarantees of the Return Directive and the Dublin III Regulation, or the Regulation on Asylum and Migration Management which has replaced the Dublin-system from 12 June 2026. Calls for stricter detention and deportation measures impinge upon procedural safeguards under secondary and fundamental rights, which protect those affected from arbitrary, disproportionate and unduly prolonged detention.

Furthermore, the study critically assesses whether a national state of emergency under Art. 72 TFEU could serve as justification, highlighting the strict requirements established by the European Court of Justice.

In consideration of the recent reform of the Common European Asylum System, the work concludes that effective migration management within the Area of Freedom, Security, and Justice necessitates European cooperation rather than national unilateralism. Ultimately, while the motion is recognized as an attempt to address public concerns, it is categorized primarily as legally symbolic politics.

Keywords: EU Migration Law; Common European Asylum System; Internal border controls; Schengen Borders Code; Rejection at the border; Dublin III Regula-

on; Regulation on Asylum and Migration Management; Return Directive; Article 72 TFEU; Fundamental Rights; Non-Refoulement Principle

A. Einführung

I. Anlass und Aktualität der Untersuchung

Es war ein politischer Paukenschlag, als Bärbel Bas, die damalige Bundestagspräsidentin, am Abend des 29. Januar 2025 im Plenarsaal des Deutschen Bundestages verkündete, dass der Entschließungsantrag¹ der CDU/CSU-Fraktion zur sog. Migrationspolitik vom Tag zuvor denkbar knapp mit nur 348 Stimmen zu 344 Gegenstimmen im Bundestag angenommen wurde.² Während der damalige Fraktionsführer der CDU/CSU und aktuelle Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, Friedrich Merz, das Vorgehen mit Blick auf die Opfer der jüngsten Gewalttaten durch Asylsuchende verteidigte und betonte, dass es keine Zusammenarbeit mit der AfD gäbe,³ hagelte es von vielen Seiten der politischen, journalistischen und zivilgesellschaftlichen Landschaft heftige Kritik an seinen Migrationsplänen: „schwarzer Tag für unsere Demokratie“, „Dammbruch“ und „eingerrissene Brandmauer zur AfD“, um nur einige Äußerungen beim Namen zu nennen.⁴ Proteste an öffentlichen Plätzen und vor der Parteizentrale der CDU formierten sich,⁵ Holocaust-Überlebende gaben ihr Bundesverdienstkreuz zurück,⁶ und selbst die sonst eher in der Öffentlichkeit abwesende Altbundeskanzlerin Angela Merkel ließ die Gelegenheit nicht aus, Kritik an ihren politischen Weggefährten auszuüben.⁷

Der Entschließungsantrag der CDU/CSU-Fraktion vom 28. Januar 2025 markiert durchaus einen Wendepunkt in der deutschen Migrationsdebatte. Nicht nur das erstmalige Zustandekommen eines Antrags mithilfe der Stimmen der teils als ge-

1 *CDU/CSU-Fraktion*, Entschließungsantrag der Fraktion CDU/CSU zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zu aktuellen innenpolitischen Themen, Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, 28.1.2025, Drucksache 20/14698, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/146/2014698.pdf> (alle in den Fußnoten genannten Internetquellen wurden zuletzt abgerufen am 23.8.2026).

2 *Deutscher Bundestag*, Mehrheit stimmt nach Regierungserklärung für Migrationsantrag der Union, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw05-de-regierungserklaerung-1041594>.

3 *Friedrich Merz*, Rede im Deutschen Bundestag v. 29.1.2025, 20. Wahlperiode, 209. Sitzung, Stenografischer Bericht, Abschnitt 27038, (D), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20209.pdf>.

4 *Tagesschau*, Ein schwarzer Tag für unsere Demokratie, 30.1.2025, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/unionsantrag-migration-reaktionen-100.html>.

5 Ebd.

6 *Tagesschau*, „Holocaust-Überlebender gibt Verdienstkreuz zurück“, 31.1.2025, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bundesverdienstkreuz-weinberg-100.html>.

7 *Merkel*, Erklärung von Bundeskanzlerin a. D. Dr. Angela Merkel zur Abstimmung im Deutschen Bundestag am 29. Januar 2025, 30.1.2025, abrufbar unter: <https://www.buero-bundeskanzlerin-ad.de/erklarungen/erklarung-von-bundeskanzlerin-a-d-dr-angela-merkel-zur-abstimmung-im-/>.

sichert rechtsextremistisch eingestuften AfD im Bundestag, sondern auch die unionsrechtliche Zulässigkeit der in dem Antrag enthaltenen migrationspolitischen Forderungen rückten in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion.⁸

Einige dieser Forderungen spiegeln sich inzwischen im aktuellen migrationspolitischen Kurs der Bundesregierung wider. Besonders die von CSU-Bundesinnenminister Alexander Dobrindt angeordnete neue Zurückweisungspraxis an den deutschen Binnengrenzen löste erhebliche Kritik aus, die nicht zuletzt durch den erst kürzlich ergangenen, vieldiskutierten Beschluss des VG Berlin zusätzlichen Auftrieb erhielt.⁹ Das Gericht entschied in dem Eilverfahren, dass die Zurückweisung von drei Somaliern an der deutschen Grenze europarechtswidrig war. Ungeachtet des anhängigen Hauptsacheverfahrens und der erheblichen unionsrechtlichen Bedenken hält die Bundesregierung an Zurückweisungen im Rahmen verlängerter Binnengrenzkontrollen weiterhin fest¹⁰ und verweist insoweit auf eine „vorläufige Einzelfallentscheidung“.¹¹

II. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als unionsrechtlicher Rahmen

Die migrations- und sicherheitspolitische Debatte beruht teilweise auf einem verkürzten Verständnis der unionsrechtlichen Kompetenzordnung. Der Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts (RFSR) sowie das Gemeinsame Europäische Asylsystem sind nicht lediglich politische Leitbilder, sondern Ausdruck einer primärrechtlichen Strukturentscheidung zu Gunsten einer unionsweit koordinierten Steuerung von Grenzschutz, Asyl und Migration. Nationale Handlungsspielräume bestehen daher nur innerhalb des unionsrechtlich vorgegebenen Rahmens.

So etwa definieren auf primärrechtlicher Ebene Art. 3 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV)¹² und Art. 67 Abs. 1, Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise

8 Siehe nur die Kritik in der sog. Blogosphäre: *Rath*, Merz will EU-Recht ignorieren, Legal Tribute Online, 28.1.2025, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/merz-cdu-csu-asyl-fluechtlinge-zurueckweisungen-grenze-rechtswidrig>; *Kluth*, Jenseits geltenden Rechts. Zu den aktuellen migrationspolitischen Vorschlägen der CDU, VerfBlog, 30.1.2025, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/funf-punkte-plan/>; *Thym*, Nun also doch? Zurückweisungen von Asylbewerbern aufgrund einer „Notlage“, VerfBlog, 4.9.2025, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/nun-also-doch-zurueckweisungen-von-asylbewerbern-aufgrund-einer-notlage/>.

9 VG Berlin, 6 L 191/25, Urt. v. 2.6.2025, NJW 2025, S. 2045.

10 *Bundesinnenministerium*, Meldung v. 16.2.2026, Grenzkontrollen verlängert, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2026/02/grenzkontrollen.html>; Darin *Dobrindt*: „Die Grenzkontrollen sind ein Element unserer Neuordnung der Migrationspolitik in Deutschland.“.

11 *Sehl/Kolter*, Warum es doch zum Prozess um Dobrindts Zurückweisungen kommen könnte, Legal Tribute Online, 10.11.2025, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/verwaltungsgericht-berlin-klage-gegen-das-bmi-zurueckweisungen-grenze-polen-eu-recht>.

12 Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 13.

der Europäischen Union (AEUV)¹³ das Ziel der EU, einen RFSR ohne Binnengrenzkontrollen zu schaffen, in dem die EU eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrolle der Außengrenzen entwickelt.¹⁴ Art. 77 AEUV konkretisiert die Außengrenzschutzpolitik und legitimiert Maßnahmen wie den schrittweisen Aufbau eines integrierten Außengrenzschutzsystems (z. B. Frontex), einheitliche Visa-Regelungen und die Entwicklung gemeinsamer Kontrollstandards.¹⁵ Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) baut auf Art. 78 AEUV als Ausgangsnorm für weitergehende sekundärrechtliche Rechtsakte auf, die im Einklang mit völkerrechtlichen Pflichten wie der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)¹⁶ zu stehen haben.¹⁷ Art. 79 AEUV bildet schließlich die Rechtsgrundlage für die Steuerung legaler Migration und die Bekämpfung illegaler Einwanderung.¹⁸ Die Kompetenzkataloge in den Art. 77 Abs. 2 AEUV, Art. 78 Abs. 2 AEUV und Art. 79 Abs. 2 AEUV gewähren der EU weitreichende Zuständigkeiten, die gem. Art. 2 Abs. 2, Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV geteilter Natur sind. Das damit grundsätzlich einhergehende Subsidiaritätsgebot der EU aus Art. 5 Abs. 3 EUV greift aufgrund der engen, primärrechtlichen Zielvorgaben jedoch nur in Ausnahmefällen ein.¹⁹

Vor diesem Hintergrund geht die nachfolgende Untersuchung von der primärrechtlichen Grundentscheidung aus, dass die rechtlich zulässigen Handlungsspielräume für migrationspolitische Erwägungen auf mitgliedstaatlicher Ebene an zahlreichen Stellen durch die unionsrechtliche Kompetenzordnung und die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte auf dem Gebiet der Grenzschutz-, Asyl- und Einwanderungspolitik maßgeblich determiniert werden.

III. Untersuchungsgegenstand und Gang der Darstellung

Der strittige Entschließungsantrag der CDU/CSU-Fraktion umfasst ein Bündel migrationspolitischer Maßnahmen, deren europarechtliche Zulässigkeit den Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung bildet. Der Gang der Darstellung orientiert sich an den einzelnen Forderungen des Antrags sowie den jeweils einschlägigen europa- und unionsrechtlichen Problemkreisen. Im Kern fordert der Antrag:

- Dauerhafte Grenzkontrollen an allen deutschen Grenzen;
- Zurückweisung ausnahmslos aller Versuche illegaler Einreise an der Grenze;
- sofortige Inhaftierung vollziehbar ausreisepflichtiger Personen;
- zeitlich unbefristete Inhaftierung von Straftätern und Gefährdern;

13 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326/47 v. 26.10.2012.

14 Breitenmoser/Weyeneth, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Art. 67 AEUV, Rn. 96 f.

15 Progin-Theuerkauf, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Art. 77 AEUV, Rn. 5 ff., 19.

16 Genfer Flüchtlingskonvention, BGBl. II Nr. 19 v. 24.11.1953, S. 559.

17 Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 78 AEUV, Rn. 14 f., 16.

18 Ebd., Art. 79 AEUV, Rn. 14 f.

19 Ebd., Art. 77 AEUV, Rn. 17, Art. 78 AEUV, Rn. 21.

- Befugnis der Bundespolizei zur eigenständigen Beantragung von Haftbefehlen bei im eigenen Zuständigkeitsbereich aufgegriffenen, ausreisepflichtigen Personen und
- regelmäßige Durchführung von Abschiebungen nach Afghanistan und Syrien.

Die Untersuchung gelangt zu dem Ergebnis, dass die im Entschließungsantrag enthaltenen migrationspolitischen Forderungen überwiegend mit dem unions- und europarechtlichen Normgefüge kollidieren und migrationspolitische Steuerungsziele innerhalb des RFSR nur im Wege europäischer Koordinierung, nicht jedoch durch nationale Alleingänge erreicht werden können.

Den Ausgangspunkt bildet die Frage, inwiefern die geforderten dauerhaften Binnengrenzkontrollen mit dem unionsrechtlichen Leitbild eines Raums ohne Binnengrenzen und dem Schengen-System vereinbar sind (B. I.). Da die Bundesrepublik Deutschland, deren Anrainerstaaten allesamt Schengen-Staaten sind, geographisch mitten in Europa liegt, greifen dauerhafte Kontrollen an den deutschen Grenzen zwangsläufig in den freien Binnenverkehr der EU ein.²⁰

Eine der strittigsten Forderungen des Entschließungsantrags ist außerdem die nach der konsequenten Zurückweisung irregulär einreisender Drittstaatsangehöriger an den Binnengrenzen, unabhängig davon, ob diese ein Schutzgesuch äußern oder nicht (B. II. 1.).²¹ Dabei ist zunächst fraglich, welcher unionsrechtliche Rechtsrahmen auf entsprechende Maßnahmen Anwendung findet. Besonders relevant sind hierbei die gemeinsamen Verfahrensanforderungen für Rückführungen entsprechend der Rückführungsrichtlinie (RückführungsRL),²² die im Spannungsverhältnis zu den Einreiseverweigerungsregelungen des Schengener Grenzkodex

20 Unter Binnengrenzen sind gem. Art. 2 SGK u. a. alle gemeinsamen Landgrenzen der Mitgliedstaaten zu verstehen, weshalb die deutschen Landgrenzen als Binnengrenzen einzuordnen sind, vgl. Thym, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), Kap. 22, Rn. 22.

21 Im Rahmen der aktuell durchgeführten Kontrollen an den deutschen Binnengrenzen verzeichnen die Grenzbehörden mehrere zehntausende Zurückweisungen, die auch Asylsuchende betreffen. Ausnahmen gelten nur bei „erkennbar vulnerablen Gruppen“ wie z. B. Minderjährigen, vgl. *Bundesregierung*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der AfD-Fraktion, Ausmaß und rechtliche Grundlage der Zurückweisungen von Asylbewerbern an den deutschen Grenzen ab dem 7. Mai 2025, Drucksache 21/256, 23.6.2025, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1097834>. Damit geht der mittlerweile in der Praxis umgesetzte Zurückweisungsvorschlag der CDU/CSU deutlich weiter als die von der früheren Bundesinnenministerin Nancy Faeser angeordneten Kontrollen und Zurückweisungen an allen deutschen Landgrenzen, von denen Asylsuchende noch ausgenommen wurden, vgl. *Bundesinnenministerium*, Binnengrenzkontrollen an allen deutschen Landgrenzen angeordnet, 9.9.2024, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2024/09/binnengrenzkontrollen.html>.

22 RL (EG) 115/2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABL. L 348 v. 24.12.2008, S. 98.

(SGK)²³ stehen (B. II. 2.). Äußert der Betroffene an der Binnengrenze ein Schutzgesuch, verschiebt sich der unionsrechtliche Prüfungsmaßstab auf das GEAS. Im Mittelpunkt stehen dann die Zuständigkeitsregelungen der Dublin III-Verordnung (Dublin III-VO)²⁴ (B. II. 3.) sowie die unionsrechtlich garantierte Rechtsstellung des Asylsuchenden gem. der Asylqualifikationsrichtlinie (AsylqualifikationsRL)²⁵ und der Asylverfahrensrichtlinie (AsylverfahrensRL)²⁶ (B. II. 4.). Die hier genannten Vorschriften waren mehrmals Gegenstand von Streitverfahren, sodass auch die Auslegung dieser durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in seiner umfangreichen Rechtsprechung beleuchtet werden soll.

Besondere Aktualität gewinnt der Entschließungsantrag durch die seit dem 12. Juni 2026 anwendbare, an die Stelle der Dublin III-VO getretene Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMMVO),²⁷ mit der der Unionsgesetzgeber das Zuständigkeitssystem des GEAS gestrafft und verschärft hat, ohne jedoch migrationspolitische Steuerungsentscheidungen an die Binnengrenzen zu verlagern. Die Reform des GEAS führt insoweit zu keiner grundlegend veränderten unionsrechtlichen Bewertung des Entschließungsantrags. Ihre Auswirkungen auf die Beurteilung der einzelnen migrationspolitischen Vorschläge werden vielmehr an den jeweiligen Stellen dieser Untersuchung vergleichend mit der alten Rechtslage berücksichtigt. Dies umfasst auch die neue Asylverfahrensverordnung (AsylverfahrensVO)²⁸, die die AsylverfahrensRL ablöst, sowie die Neufassung der Aufnahme richtlinie (AufnahmeRL)²⁹ (AufnahmeRLNeu)³⁰. Als Übergangsregelung ist gem. Art. 84 II AMMVO vorgesehen, dass für sämtliche Asylanträge, die vor dem 1.7.2026 registriert wurden, der zuständige Mitgliedstaat nach den Kriterien der Dublin III-VO ermittelt wird. Die AsylverfahrensVO erfasst nach Art. 79 III AsylverfahrensVO

23 VO (EU) 2016/399 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 77 v. 23.3.2016, S. 1, novelliert durch die VO (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionsskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. L 2024/1717 v. 20.6.2024, S. 1/24.

24 VO (EU) 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. L 180 v. 29.6.2013, S. 31.

25 RL (EU) 95/2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 v. 20.12.2011, S. 9.

26 RL (EU) 32/2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, ABl. L 180 v. 29.6.2013, S. 60.

27 VO (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, ABl. L 2024/1351 v. 22.5.2024, S. 1/71.

28 VO (EU) 2024/1348 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, ABl. L 2024/1348 v. 22.5.2024, S. 1/76.

29 RL (EU) 2013/33/EU zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 180 v. 29.6.2013, S. 96.

30 RL (EU) 2024/1346 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 2024/1346 v. 22.5.2024, S. 1/35.

Anträge, die erst ab dem 12.6.2026 gestellt wurden, sodass für alle zuvor gestellten Anträge weiterhin die Regelungen der AsylverfahrensRL einschlägig sind. Insoweit sind die Ausführungen zur alten Rechtslage nach wie vor relevant für die teils monatelange Bearbeitung von „Altanträgen“ durch die zuständigen Behörden.

Anschließend untersucht der Beitrag, ob sich dauerhafte Binnengrenzkontrollen und Zurückweisungen unionsrechtlich rechtfertigen lassen (B. III.). Besonders kontrovers diskutiert werden in diesem Zusammenhang Argumentationsansätze, die auf eine vermeintliche Dysfunktionalität des Unionsrechts abstellen (B. III. 1.-2.), sowie Überlegungen, nationale Sicherheitsinteressen auf Art. 72 AEUV zu stützen (B. III. 3.-5.).

Die Forderung nach einer unmittelbaren (B. IV.) oder gar zeitlich unbegrenzten Inhaftierung eines Ausreisepflichtigen (B. V.) berührt zudem einige zwingende, sekundärrechtliche Verfahrensvorschriften, aber insbesondere auch die Grund- und Menschenrechte, die ebenfalls bei der europarechtlichen Erörterung der migrationspolitischen Vorschläge zu berücksichtigen sind. In diesem Kontext stellt sich zudem die Frage, inwieweit die Bundespolizei zur Beantragung von Haftbefehlen befugt ist (B. VI.). Gerade wenn es auch um Abschiebungen nach Konfliktregionen wie Afghanistan oder Syrien geht, treten völkerrechtliche Verpflichtungen wie das Zurückweisungsverbot zutage, deren inhaltliche Bedeutung und Tragweite der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seiner Rechtsprechung weitgehend konkretisiert hat (B. VII.).

Abschließend fasst der Beitrag die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und empfiehlt, die Auswirkungen der GEAS-Reform zunächst abzuwarten und zu evaluieren (C.).

B. Hauptteil

I. Dauerhafte Binnengrenzkontrollen an allen deutschen Grenzen

Zurückweisungen an den Grenzen setzen in faktischer Hinsicht zunächst Binnengrenzkontrollen voraus, da die Behörden nur durch eine Identitäts- und Dokumentenkontrolle feststellen können, ob eine Person die Einreisevoraussetzungen erfüllt oder nicht, damit eine Zurückweisung überhaupt in Betracht kommen kann. Dementsprechend fordert die CDU/CSU-Fraktion unter dem ersten Antragspunkt im Entschließungsantrag:

„Die deutschen Staatsgrenzen zu allen Nachbarstaaten müssen dauerhaft kontrolliert werden.“

Die Formulierung „dauerhaft“ bildet den unionsrechtlichen Angriffspunkt der ersten Forderung. Denn das Schengenrecht erlaubt keine Migrationssteuerung durch Dauerkontrollen, sondern lediglich vorübergehende Grenzschutzmaßnahmen unter strengen Voraussetzungen, die es nachfolgend zu untersuchen gilt.

1. Verhältnis zwischen Binnen- und Außengrenzkontrollen und die Tragweite des freien Binnenverkehrs, Art. 67, 77 AEUV

Das Unionsrecht basiert auf der Annahme eines funktionierenden Schutzes der EU-Außengrenzen gem. Art. 77 Abs. 1 lit. b, lit. c AEUV und sieht dafür im Regelfall die Aufhebung von systematischen Personenkontrollen an den Binnengrenzen vor, Art. 3 Abs. 2 EUV i. V. m. Art. 67 Abs. 2 S. 1, 77 Abs. 1 lit. a AEUV.³¹ Denn der gemeinsame Schengenraum der Freiheit und Sicherheit i. S. v. Art. 67 Abs. 1 AEUV zeichnet sich gerade durch das in Art. 21 AEUV verankerte Personenfreizügigkeitsrecht aus.³² Der Grundsatz des freien Personenverkehrs wird durch Art. 22 SGK konkretisiert, wonach die Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Person an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen. Hintergrund dessen ist, wie auch in den Erwägungsgründen Nr. 21 bis 23 des SGK festgehalten wurde, dass der Aufbau eines Raums, in dem der freie Personenverkehr ohne Kontrollen an den Binnengrenzen gewährleistet ist, eine der größten Errungenschaften der EU darstellt und in einem solchen Raum die vorübergehende Einführung von Binnengrenzkontrollen eine Ausnahme bleiben soll und nur als letztes Mittel gegen ernsthafte Bedrohungen für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit erfolgen darf.³³ Dementsprechend gestattet Art. 23 SGK den Mitgliedstaaten grundsätzlich nur solche Binnengrenzkontrollen, die nicht die gleiche Wirkung wie systematische Personenkontrollen an den Außengrenzen haben.

2. Unzulässige Überschreitung der Höchstdauer, Art. 25 ff. SGK

Der mit der Novellierung vom 13.6.2024 neu gefasste Art. 25 SGK bildet weiterhin den allgemeinen Rahmen für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen. Danach wird vorausgesetzt, dass eine „ernsthafte Bedrohung“ der „öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit“ unter „außergewöhnlichen Umständen“ vorliegt, Art. 25 Abs. 1 UAbs. 1 SGK.³⁴ Art. 25 Abs. 2 S. 1 SGK stellt klar, dass in allen tatbestandsmäßigen Bedrohungslagen gem. Art. 25 Abs. 1 lit. a bis lit. c SGK die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nur als „letztes Mittel“ in Betracht kommt, das in Umfang und Dauer auf das zur Bewältigung der Bedrohungslage „unbedingt erforderliche“ Mindestmaß zu beschränken ist.

31 *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Art. 67 AEUV, Rn. 96–100; *Progin-Theuerkauf*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Art. 77 AEUV, Rn. 9, 12; *Fritzsche/Haefeli*, NVwZ 2024/43, S. 468 (469); *Thym*, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), Rn. 22.

32 *Müller-Graf*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 77 AEUV, Rn. 17.

33 EuGH, Rs. C-368/20, NW, Urt. v. 26.4.2022, ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 63, 65; *Progin-Theuerkauf*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Art. 77 AEUV, Rn. 4; *Cornelisse*, CMLR 2014/51, S. 741 (757).

34 Der Begriff der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung wird auch von Art. 72 AEUV verwendet, siehe dazu mehr B. III. 4.

Sofern „dieselbe“ Bedrohungslage anhält,³⁵ können die Kontrollen nach Maßgabe des Art. 25 Abs. 3 SGK verlängert werden. Der darin verwiesene, neu eingefügte Art. 25a SGK unterscheidet zwischen vorhersehbaren und nicht vorhersehbaren Bedrohungssituationen. In unvorhersehbaren Ausnahmefällen muss gem. Art. 25a Abs. 1 SGK ein sofortiges Handeln erforderlich sein, wobei die Kontrollen nicht länger als einen Monat bestehen bleiben dürfen; bei fortbestehender Bedrohungslage ist eine Verlängerung der Kontrollen um weitere Zeiträume bis zu einer dreimonatigen Höchstdauer zulässig, Art. 25a Abs. 3 SGK. Ist eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit gem. Art. 25a Abs. 4 SGK vorhersehbar,³⁶ so können Binnengrenzkontrollen für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten angeordnet und bei einer anhaltenden, ernsthaften Bedrohungssituation für verlängerbare Zeiträume von bis zu sechs Monaten fortgesetzt werden, Art. 25a Abs. 5 SGK. Vorbehaltlich des Art. 25a Abs. 6 SGK, darf der Gesamtzeitraum für die Durchführung der Kontrollen zwei Jahre nicht überschreiten, Art. 25 Abs. 5 SGK.

Hält ein Mitgliedstaat eine „schwerwiegende, außergewöhnliche Situation in Bezug auf eine anhaltende ernsthafte Bedrohung“ für gegeben, so verlangt Art. 25 Abs. 6 UAbs. 1 SGK für die Beibehaltung der Binnengrenzkontrollen über die zweijährige Höchstdauer hinaus für einen zusätzlichen Zeitraum von bis zu sechs Monaten eine besondere, substantiierte Begründung. Darin ist plausibel darzulegen, weshalb alternative Maßnahmen zur Bewältigung der Bedrohungslage als unwirksam angesehen werden (Risikobewertung), Art. 25a Abs. 6 UAbs. 1 SGK. Falls die Kommission die Notwendigkeit der Beibehaltung der Kontrollen bestätigt und der zusätzliche sechsmonatige Zeitraum zur Sicherung alternativer, wirksamer Maßnahmen nicht ausreicht, darf ein Mitgliedstaat die Kontrollen „ein letztes Mal“ um einen weiteren Zeitraum von bis zu sechs Monaten verlängern, Art. 25a Abs. 6 UAbs. 3 SGK. Damit beträgt der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen wiedereingeführt bzw. verlängert werden können, maximal zwei bzw. unter den Voraussetzungen des Art. 25a Abs. 6 SGK drei Jahre.³⁷

Die zeitliche Begrenzung der Binnengrenzkontrollen ist damit eine Fortführung des allgemeinen Ziels, den Grundsatz des freien Personenverkehrs in Einklang mit den mitgliedstaatlichen Sicherheitsinteressen in den jeweiligen Hoheitsgebieten zu bringen. In diesem Sinne sprechen die Wortlaut „von bis zu höchstens drei Monaten“ in Art. 25a Abs. 3 S. 2 SGK bzw. „[...] die Höchstdauer der Kontrollen an den Binnengrenzen [darf] zwei Jahre nicht überschreiten“ in Art. 25a Abs. 5 S. 4 SGK eindeutig dafür, dass jede Überschreitung dieser Zeiträume unzulässig ist. Selbst die

35 Vgl. hierzu Art. 25 Abs. 3 UAbs. 2 SGK: „Dieselbe ernsthafte Bedrohung gilt als anhaltend, wenn die Begründung des Mitgliedstaats für die Verlängerung der Grenzkontrollen auf denselben Gründen beruht wie die Begründung für die ursprüngliche Wiedereinführung der Grenzkontrollen.“

36 Als ein voraussehbares Ereignis gilt etwa eine Fußball-Europameisterschaft.

37 Dies wäre sogar ein Jahr mehr als im Vergleich zur alten Rechtslage, wonach die zulässige Gesamthöchstdauer für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nach Art. 25 Abs. 4 SGK a. F. bei „lediglich“ zwei Jahren lag.

darüber hinausgehende Verlängerungsoption nach Art. 25a Abs. 5, Abs. 6 SGK erfordert substantiierte Begründungen, die der handelnde Mitgliedstaat gegenüber den EU-Institutionen vorzutragen hat, sodass eine Überschreitung der Gesamthöchstdauer nicht ohne weiteres zulässig ist.

Die Mitgliedstaaten sind dennoch nicht daran gehindert, unmittelbar nach Ablauf der vom Unionsgesetzgeber festgelegten Höchstfristen weitere Binnengrenzkontrollen mit einer Höchstdauer von zwei bzw. drei Jahren nach Art. 25, 25a SGK zu beschließen, sofern eben eine *neue*, ernsthafte Bedrohungslage gegeben ist.³⁸ Zulässige Zeiträume für Binnengrenzkontrollen würden also nur dann wieder neu zu laufen beginnen, wenn der betroffene Mitgliedstaat anhand der konkreten Umstände im Einzelfall nachweisen kann, dass eine neue, ernsthafte Bedrohungslage für seine öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit vorliegt. Verfehlt wäre jedoch die Annahme, eine länger andauernde Migrationsbewegung könne im Rahmen einer Neubewertung weiterhin als „plötzlich“ im Sinne einer neuen Bedrohung eingestuft werden. Dies hätte sonst zur Folge, dass die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen aufgrund derselben Bedrohungslage auf unbestimmte Zeit aufrechterhalten werden könnte, was dem unionsrechtlichen Grundsatz eines Raums ohne Binnengrenzen widerspräche.³⁹

3. Sekundärrechtliche Rückgriffssperre auf Art. 72 AEUV

Eine weitere interessante Randnotiz zur Vereinbarkeit von Binnengrenzkontrollen mit dem SGK stellte die Stellungnahme der deutschen Regierung im Fall *NW* dar, wonach unter außergewöhnlichen Umständen Art. 72 AEUV den Mitgliedstaaten ein Abweichen von der Gesamthöchstdauer des SGK erlaube.⁴⁰ Anders sah dies der EuGH: Die in Art. 25 Abs. 4 SGK a. F. niedergelegte Gesamthöchstdauer von sechs Monaten sowie deren mögliche Verlängerung auf zwei Jahre bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände i. S. d. Art. 29 SGK bezweckten ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Ziel der Gewährleistung des freien Personenverkehrs im Binnenmarkt einerseits und der Sicherstellung geeigneter Maßnahmen hinsichtlich Asyl, Einwanderung sowie Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität anderer-

38 So der EuGH (noch zur Rechtslage vor der Novellierung des SGK), EuGH, *NW* (s. Fn. 33), Rn. 71, 79–81; laut *Huber* gelte dies m. V. a. auf den Wortlaut „Hält dieselbe ernsthafte Bedrohung an...“ in Art. 25 Abs. 3 SGK n. F. nicht mehr, vgl. *Huber*, NVwZ 2024/43, S. 1881 (1884). *Huber* übersieht jedoch, dass sich diese Norm vom Regelungszweck her auf die Verlängerung der Binnengrenzkontrollen aufgrund der ursprünglichen, noch andauernden Gefährdungslage bezieht („Hält...an“), während hingegen es in der Sache vor dem EuGH darum ging, inwieweit nach Ablauf der zulässigen Gesamtdauer, einschließlich aller Verlängerungen, weitere Zeiträume unter Geltendmachung *neuer* Bedrohungslagen erneut angewandt werden dürfen.

39 So das VG Koblenz bzgl. der Frage, inwieweit eine unter Art. 25 Abs. 1 lit. c SGK erforderliche, „plötzlich“ auftretende Migrationswelle als neue Bedrohung im Rahmen einer Neubewertung derselben Migrationslage hergeleitet werden kann, VG Koblenz, 3 K 650/25.KO, Urt. v. 27.4.2026, S. 10.

40 EuGH, Rs. C-368/20, *NW* (s. Fn. 33), Rn. 55, 83.

seits. In Anbetracht der grundlegenden Bedeutung des freien Personenverkehrs und dessen gleichzeitige Beeinträchtigung durch die unionsrechtlich vorgesehenen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen, habe der Unionsgesetzgeber der Ausübung mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten im Bereich der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit mit der in Art. 25 Abs. 4 a. F. SGK verankerten sechsmonatigen Höchstdauer bereits ausreichend Rechnung getragen.⁴¹ Mithin folgt aus der Rechtsprechung des EuGH, dass Art. 72 AEUV einem Mitgliedstaat gerade nicht erlaubt, Binnengrenzkontrollen über die vom Unionsgesetzgeber vorgesehene Gesamthöchstdauer hinaus zu erlassen.⁴²

Es ist nicht ersichtlich, warum der Gerichtshof dies nach der Novellierung des SGK anders entschieden hätte, zumal mit Art. 25 Abs. 1 lit. c SGK n. F. erstmals im SGK selbst eine außergewöhnliche Situation, in der eine plötzlich hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen an Binnengrenzen auftritt, ausdrücklich als Rechtfertigungsgrund für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen gesetzlich anerkannt ist.⁴³ Auch aus diesem Gesichtspunkt heraus besteht keine Regelungslücke im Sekundärrecht, was den zulässigen Rahmen für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen vor dem Hintergrund außergewöhnlich hoher Migrationswellen im Schengen-Raum betrifft. Der Unionsgesetzgeber hat die materiellen und verfahrensrechtlichen Anforderungen hierfür hinreichend präzisiert, insbesondere auch mit Blick auf die Verlängerungsoptionen.

II. Zurückweisung ausnahmslos aller Versuche illegaler Einreise

Gemäß Antragspunkt Nr. 2 sollen alle Personen, die nicht unter die europäische Freizügigkeit fallen und ohne gültige Einreisedokumente nach Deutschland einreisen (wollen), generell zurückgewiesen werden, unabhängig davon, ob sie einen Asylantrag äußern oder nicht. So heißt es konkret im Antragstext:

„Zurückweisung ausnahmslos aller Versuche illegaler Einreise: Es gilt ein faktisches Einreiseverbot für Personen, die keine gültigen Einreisedokumente besitzen und die nicht unter die europäische Freizügigkeit fallen. Diese werden konsequent an der Grenze zurückgewiesen. Dies gilt unabhängig davon, ob sie ein Schutzgesuch äußern oder nicht.“

41 Ebd., Rn. 85–90.

42 Zu den Gründen, die trotzdem für eine Heranziehung von Art. 72 AEUV mit Blick auf die konkrete Situation in Deutschland sprechen, vgl. B. III. 5.

43 Ob die Voraussetzungen des Art. 25 Abs. 1 lit. c SGK in Deutschland erfüllt sind, vgl. B. III. 5.

1. Differenzierung zwischen einreisewilligen Drittstaatsangehörigen mit und ohne Schutzgesuch

Die Maßnahme bezieht sich wegen des Verweises auf die europäische Freizügigkeit also nicht auf Unionsbürger, sondern auf Drittstaatsangehörige. Da die Einreichung eines Schutzgesuches von an der Binnengrenze aufgegriffenen Drittstaatsangehörigen maßgeblich die rechtlichen Hürden für die Zurückweisungsmöglichkeiten bestimmt, ist rechtlich zwischen Drittstaatsangehörigen mit und ohne Schutzgesuch strikt zu unterscheiden.

2. Einreiseverweigerung: Drittstaatsangehörige ohne Schutzgesuch

a) Vorrangige unionsrechtliche Einreiseverweigerungsregelungen

Die deutschrechtliche Norm für die Zurückweisung von Personen, die keinen Asylantrag an der Grenze stellen, bildet § 15 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).⁴⁴ Danach sind ausländische Personen, die unerlaubt in das Bundesgebiet einreisen wollen, an der Grenze zurückzuweisen. Die nationalen Zurückweisungsregelungen werden jedoch durch den unionsrechtlichen Anwendungsvorrang des SGK überlagert. Die Einreiseverweigerung ist in Art. 14 Abs. 1 S. 1 SGK geregelt. Danach wird einem Drittstaatsangehörigen, der nicht alle Einreisevoraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 SGK⁴⁵ erfüllt und der nicht zu dem in Art. 6 Abs. 4 SGK genannten Personenkreis gehört, die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten verweigert. Grundsätzlich bezieht sich die Einreiseverweigerung nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 SGK aufgrund der systematischen Stellung der Norm unter Kapitel II SGK, der den Wortlaut „Grenzkontrollen an den Außengrenzen und Einreiseverweigerung“ trägt, nur auf solche Kontrollen, die an den Außengrenzen des Schengen-Raums durchgeführt werden. Gleichzeitig bestimmt Art. 32 SGK, dass bei wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen nach Art. 25 ff. SGK die einschlägigen Bestimmungen des Kapitels II SGK, worunter eben auch der Art. 14 Abs. 1 SGK fällt, „entsprechend Anwendung“ finden.

b) Überlagerung der Schengen-Regelungen durch RückführungsRL

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist an der europäischen Binnengrenze jedoch auch bei vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen nach Art. 25 ff. SGK stets die RückführungsRL anzuwenden.⁴⁶ Die Eröffnung des Anwendungsbereichs der RückführungsRL setzt nach Art. 2 Abs. 1 RückführungsRL voraus, dass

⁴⁴ Nestler/Vogt, in: Huber/Mantel (Hrsg.), § 18 AsylG, Rn. 2.

⁴⁵ Nach Art. 6 Abs. 1 SGK muss der die Einreise begehrende Drittstaatsangehörige u. a. im Besitz von zu Einreise und Aufenthalt berechtigenden Dokumenten sein (Art. 6 Abs. 1 lit. a, lit. b) und über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verfügen (Art. 6 Abs. 1 lit. c), vgl. ferner die weiteren Voraussetzungen in Art. 6 Abs. 1 lit. d bis e).

⁴⁶ EuGH, Rs. C-143/22, *ADDE*, Urt. v. 21.9.2023, ECLI:EU:C:2023:689, Rn. 39, 40 ff.

sich der Drittstaatsangehörige gem. Art. 3 Nr. 2 RückführungsRL illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält.⁴⁷ Der EuGH entschied, dass ein Drittstaatsangehöriger sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhält, wenn er „im Anschluss an seine illegale Einreise“ sich dort befindet, ohne die Einreisevoraussetzungen zu erfüllen. Dieser würde dann gem. Art. 2 Abs. 1 RückführungsRL in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Verfahrensnormen der RückführungsRL bezüglich seiner Abschiebung fallen.⁴⁸

Streitig in dieser Sache war sodann, ob ein Drittstaatsangehöriger, der sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates illegal aufhält und in unmittelbarer Nähe von dessen Binnengrenze aufgegriffen wurde, unter die Ausnahmeregelung des Art. 2 Abs. 2 lit. a Alt. 2 RückführungsRL⁴⁹ fällt, wenn der betroffene Mitgliedstaat nach Art. 25 SGK die Binnengrenzkontrollen wiedereingeführt hat und damit eine Einreiseverweigerung nach Art. 32 i. V. m. Art. 25 ff. i. V. m. Art. 14 Abs. 1 S. 1 SGK erlassen werden darf, oder ob die Verfahrensregelungen der RückführungsRL vorrangig anzuwenden sind.⁵⁰ Die deutsche und französische Regierung argumentierten, dass mit der nach dem Schengen-Abkommen rechtmäßigen Einführung von Kontrollen an den Binnengrenzen diese sich zu Außengrenzen verwandeln würden mit der Folge, dass an den Binnengrenzen eine Kontrolle wie an den Außengrenzen möglich sei.⁵¹

Die Auslegung der strittigen Ausnahmeregelung anhand der anerkannten Auslegungsmethoden zeigt jedoch, dass, entgegen der Auffassung Deutschlands und Frankreichs, die RückführungsRL im Verhältnis zum SGK den vorrangigen Rechtsrahmen für den Umgang mit Migranten an der Binnengrenze darstellt und damit eine formale Einreiseverweigerung nach dem SGK unzulässig ist.

Bereits der eng auszulegende Wortlaut des Art. 2 Abs. 2 lit. a Alt. 2 RückführungsRL, wonach die RL ausnahmsweise nicht angewendet werden muss, ist insoweit eindeutig formuliert, als dass er nur die Situation eines Drittstaatsangehörigen erfasst, der sich an einer „Außengrenze“ eines Mitgliedstaates oder in unmittelbarer Nähe einer Außengrenze befindet. Die Vorschrift enthält keinerlei Hinweise darauf, dass ein an der Binnengrenze zwischen zwei Schengenstaaten aufgegriffener Dritt-

47 Die Einreisevoraussetzungen lägen insbesondere in den folgenden Fällen nicht (mehr) vor: abgelaufenes/widerrufenes Visum; abgelehnte und/oder ausreisepflichtige Asylbewerber sowie Personen, deren Einreise an der Grenze verweigert wurde. Davon ausgenommen ist jedoch ein Asylbewerber, der bis zur erstinstanzlichen Ablehnung seines Antrags ein Verbleiberecht im Mitgliedstaat genießt, vgl. *Europäische Kommission*, Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission v. 16.11.2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist, EU ABL. L 339/83 v. 19.12.2017, 89.

48 EuGH, Rs. C-143/22, *ADDE* (s. Fn. 46), Rn. 31.

49 Art. 2 Abs. 2 lit. a RückführungsRL gewährt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die RückführungsRL in den Fällen nicht anzuwenden, wo eine Person „in Verbindung mit dem illegalen Überschreiten der Außengrenze eines Mitgliedstaates“ aufgefangen wird.

50 EuGH, Rs. C-143/22, *ADDE*, Urt. v. 21.9.2023, ECLI:EU:C:2023:689, Rn. 28 sowie auch schon zuvor im Fall *Arib*, EuGH, Rs. C-444/17, *Arib*, Urt. v. 19.3.2019, ECLI:EU:C:2019:220, Rn. 31, 35.

51 Schlussanträge GA *Szpunar*, Rs. C-444/17, *Arib*, ECLI:EU:C:2018:836, Rn. 48.

staatsangehöriger vom Anwendungsbereich der RückführungsRL ausgenommen werden darf.⁵²

Ferner schließen sich in wortlautsystematischer Hinsicht die Begriffe „Binnengrenzen“ und „Außengrenzen“ nach Art. 2 SGK gegenseitig aus.⁵³ Dabei sieht Art. 32 SGK lediglich vor, dass bei der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen die einschlägigen Bestimmungen des SGK hinsichtlich der Außengrenzen entsprechend Anwendung finden (Titel II). Auch wenn es sich bei der Einreiseverweigerung um Art. 14 Abs. 1 SGK um eine solche entsprechend anzuwendende Regelung handelt, darf die Vorschrift nicht dahingehend verstanden werden, dass die Verfahrensvorschriften der RückführungsRL abbedungen oder umgangen werden dürfen, zumal der Wortlaut „entsprechend“ eine Berücksichtigung vorrangiger Verfahrensregelungen zulässt. Ohnehin bestimmt Art. 13 Abs. 1 SGK, dass Personen, die eine Grenze unerlaubt überschritten haben, aufzugreifen und Verfahren zu unterziehen sind, die mit der RückführungsRL „in Einklang stehen“.⁵⁴

Hinzu kommt der Zweck der Kontrollen. Während es bei der Binnengrenzkontrolle um nationale Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und nationalen Sicherheit geht, handelt ein Mitgliedstaat an der Außengrenze stellvertretend für alle Staaten des Schengenraums, da Drittstaatsangehörige, die eine Außengrenze überschritten haben, aufgrund der Abschaffung von Binnengrenzen im Regelfall Zugang zum gesamten Schengen-Raum haben (*redistributive implications*).⁵⁵ Diese Mitgliedstaaten sollen daher an ihren Außengrenzen weiterhin vereinfachte nationale Rückführungsverfahren durchführen, ohne alle Verfahrensvorschriften der RückführungsRL befolgen zu müssen.⁵⁶ Daher ist der Regelungszweck der Kontrolle an der Binnengrenze nicht vergleichbar mit der an der Außengrenze.

Aus diesen Gründen kann die Ausnahmenvorschrift des Art. 2 Abs. 2 lit. a RückführungsRL nicht auf Drittstaatsangehörige angewandt werden, die an einer Binnengrenze aufgegriffen werden und sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten, selbst wenn der betreffende Mitgliedstaat an dieser Grenze Kontrollen gem. Art. 25 SGK wiedereingeführt hat.⁵⁷ Die RückführungsRL verhindert gerade den Versuch, unionsrechtliche Verfahrensgarantien durch eine formale Einreiseverweigerung zu umgehen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass diese Verpflichtung die Wirksamkeit der Einreiseverweigerungsentscheidung gegenüber einem sich an der Binnengrenze aufhaltenden Drittstaatsangehörigen erheblich entziehen kann, wie auch der EuGH dies selbst zugegeben hat.⁵⁸

52 Ebd., Rn. 46 f., 50 f.; Lutz, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 11, Art. 2 Return Directive, Rn. 13.

53 EuGH, Rs. C- 444/17, *Arib* (s. Fn. 50), Rn. 62.

54 Ebd., Rn. 64.

55 *Cornelisse*, CMLR 2014/51, S. 741 (753).

56 EuGH, Rs. C-444/17, *Arib* (s. Fn. 50), Rn. 52.

57 Ebd., Rn. 67; vgl. ferner Lutz, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 11, Art. 2 Return Directive, Rn. 9.

58 EuGH, Rs. C-143/22, *ADDE*, Urt. v. 21.9.2023, ECLI:EU:C:2023:689, Rn. 40.

c) Ausgestaltung einer richtlinienkonformen Zurückweisung

Die zuständige Grenzschutzbehörde müsste zunächst den migrationsrechtlichen Status der an der Binnengrenze aufgegriffenen Person identifizieren. Falls sie keine Aufenthaltsberechtigung in dem Schengenstaat besitzt und keinen Asylantrag stellt, entfällt auch die Pflicht zur Durchführung eines Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens. In diesem Fall aber müsste dann ein Rückkehrverfahren gemäß den Verfahrensanforderungen der RückführungsRL durchgeführt werden. Konkret müsste ihr gegenüber – unbeschadet der Ausnahmen nach Art. 6 Abs. 2 bis 5 RückführungsRL und unter strikter Einhaltung der in Art. 5 RückführungsRL festgelegten Anforderungen – eine Rückkehrentscheidung, mit anderen Worten eine Abschiebeandrohung ergehen. Diese ist zudem gem. Art. 7 RückführungsRL mit einer Frist zur freiwilligen Ausreise zu versehen, da die freiwillige Rückkehr aufgrund ihres würdevollen Charakters der zwangsweisen Abschiebung nach Art. 8 RückführungsRL vorzuziehen ist.⁵⁹

d) Vermittelnde Lösung über Rückführungsabkommen

Bei der Frage, inwiefern die RückführungsRL einer direkten Zurückweisung von Migranten an der Binnengrenze entgegensteht, stößt besonders Art. 6 Abs. 3 RückführungsRL ins Auge, der in der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung bislang kaum Beachtung gefunden hat. Danach können die Mitgliedstaaten davon absehen, eine Rückkehrentscheidung gegen illegal in ihrem Gebiet aufhältige Drittstaatsangehörige zu erlassen, wenn diese Personen von einem anderen Mitgliedstaat aufgrund von zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser RL geltenden bilateralen Abkommen wieder aufgenommen werden. Aufgrund der hohen Zahl an solchen bereits bestehenden bilateralen Abkommen ist die praktische Relevanz des Art. 6 Abs. 3 RückführungsRL durchaus signifikant. So etwa bestehen im Falle der Bundesrepublik Deutschland derartige Abkommen zurzeit mit allen Nachbarstaaten.⁶⁰

Indes entschied der EuGH, dass Art. 6 Abs. 3 RückführungsRL keine generelle Ausnahme vom Anwendungsbereich der RückführungsRL erlaubt, sondern nur die Verfahrenspflichten aus der RückführungsRL auf einen anderen Mitgliedstaat verlagert („Zuständigkeitsverteilungsnorm“).⁶¹ Es bedarf mithin einer verbindlichen Zusage des anderen Mitgliedstaates, um Art. 6 Abs. 3 RückführungsRL aktivieren zu können.⁶² Das bloße Bestehen des Abkommens reicht insoweit nicht aus.⁶³ Folglich

59 Lutz, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 11, Art. 7 Return Directive, Rn. 1.

60 Bundesinnenministerium, Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer, Stand November 2024, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/rueckkehrfluechtlinge.html>.

61 EuGH, Rs. C-47/15, *Affum*, Urt. v. 7.6.2016, ECLI:EU:C:2016:408, Rn. 82–87.

62 Ebd., Rn. 225.

63 Huber/Nestler/Vogt, in: Huber/Mantel (Hrsg.), § 57 AufenthG, Rn. 9; Fränkel, in: Hofmann (Hrsg.), § 57 AufenthG, Rn. 15.

müssten die zuständigen Behörden wohl erst abwarten, bis die Zusage eingeholt wurde, sodass eine bis dato erlassene Zurückweisung an der Binnengrenze unzulässig wäre.⁶⁴ In jedem Fall handelt es sich bei Art. 6 Abs. 3 RückführungsRL um eine Maßnahme zur sofortigen Beendigung des illegalen Aufenthalts einer Person, die mit dem nötigen Maß an Sorgfalt zügig zu treffen ist, damit der Betroffene schnellstmöglich in den für das Rückführungsverfahren zuständigen Mitgliedstaat überstellt werden kann.⁶⁵ Die Anwendung von Art. 6 Abs. 3 RückführungsRL käme vor allem dann in Betracht, wenn der Nachbarstaat durch ein Rückführungsabkommen mit einem Drittstaat (i. d. R. Herkunftsstaat) die Rückführung in zeitlicher, personeller und monetärer Hinsicht effizienter durchführen kann.⁶⁶

3. Einreiseverweigerung von Asylsuchenden an der Binnengrenze

Nachdem bereits erörtert wurde, dass die RückführungsRL sogar gegen eine unmittelbare Zurückweisung von Drittstaatsangehörigen spricht, die kein Schutzgesuch stellen, ist zu vermuten, dass einer Zurückweisung an der Binnengrenze ein Asylantrag, den der Asylsuchende an dieser Grenze stellt, erst recht entgegenstehen muss. Inwieweit diese Vermutung sich bewahrheitet, soll nachfolgend untersucht werden.

a) Einwand der nationalen Drittstaatenregelung

Einige Stimmen in der Literatur ziehen die deutschrechtliche Drittstaatenregelung in § 18 Abs. 2 Nr. 1 Asylgesetz (AsylG) als Rechtsgrundlage für die Zurückweisung von aus „sicheren Drittstaaten“ einreisenden Ausländern heran.⁶⁷ In diesem Sinne begründet der zweite Antragspunkt die strikte Zurückweisungspolitik mit dem Verweis auf den Umstand, dass Deutschland von sicheren Nachbarstaaten umgeben sei und Migranten daher zwingend aus diesen umliegenden Ländern nach Deutschland ohne Schutzbedürfnis illegal einreisen müssten. Konkret heißt es darin:

„In unseren europäischen Nachbarstaaten sind sie bereits sicher vor Verfolgung, einer Einreise nach Deutschland bedarf es somit nicht.“

Nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG ist dem Ausländer, der bei einer Grenzbehörde um Asyl nachsucht, die Einreise zu verweigern, wenn er aus einem „sicheren Drittstaat (§ 26a)“ einreist. Art. 16a Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG) sowie § 26a Abs. 1 AsylG schließen für sich genommen die Berufung auf das Asylgrundrecht des Art. 16a Abs. 1 GG und damit konsequent die Anerkennung als Asylberechtigter bei einer

64 A. A. Fritzsche/Haefeli, NVwZ 2024/43, S. 468 (472).

65 Lutz, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 11, Art. 6 Return Directive, Rn. 18.

66 Huber/Nestler/Vogt, in: Huber/Mantel (Hrsg.), § 57 AufenthG, Rn. 10.

67 Fritzsche/Haefeli, NVwZ 2024/43, S. 468 (469); Peukert/Hillgruber/Foerster/Putzke, JZ 2016/71, S. 347 (348 ff.); Möstl, AöR 2017/142, S. 175 (191); Mit Blick auf § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylG als Rechtsgrundlage, vgl. Haderlein, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), § 18 AsylG, Rn. 22, 40.

Einreise aus einem sicheren Drittstaat aus.⁶⁸ Zu den sicheren Drittstaaten i. S. d. § 26a Abs. 2, Anlage I AsylG zählen alle EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen und die Schweiz, sodass die Bundesrepublik Deutschland danach ausschließlich an sichere Drittstaaten angrenzt. Folglich würde jede nach Deutschland einreisende asylsuchende Person unter die Vorschrift des § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG fallen.⁶⁹

b) Überlagerung der nationalen Drittstaatenregelung durch EU-Recht

aa) Grundsätzliche Unzulässigkeit der Einreiseverweigerung

Wie bereits oben erörtert, setzt die Einreiseverweigerung gem. § 18 Abs. 2 AsylG zunächst die Durchführung von Binnengrenzkontrollen voraus, die ihrerseits nur unter sehr engen Voraussetzungen der §§ 25 ff. SGK rechtlich zulässig sind. Auch wenn Art. 14 SGK eine Einreiseverweigerung ermöglicht, müssen die zwingenden Vorgaben der RückführungsRL beachtet werden.

Was Art. 23a SGK betrifft, erfasst die Norm nur solche Personen, die innerhalb des Hoheitsgebiets aufgegriffen worden sind (bereits eingereist), sodass eine Zurückweisung danach ausscheidet.⁷⁰ Zudem sind Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, vom Anwendungsbereich dieser Norm ausgenommen, Art. 23a Abs. 1 UAbs. 2 SGK.

bb) Vorrangstellung der Zuständigkeitsallokation nach Dublin III-VO bzw. AMMVO im AsylG

Die Dublin III-VO respektive die an ihre Stelle getretene AMMVO regelt das Verfahren zur Allokation der Zuständigkeiten für die Prüfung von Asylanträgen abschließend und nimmt daher auch für die Zurückweisung von Asylsuchenden an der Binnengrenze eine entscheidende Rolle ein.⁷¹ Entsprechend heißt es in § 26a Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylG, dass die Drittstaatenregelung nach § 26a Abs. 1 S. 1 AsylG nicht gilt, wenn die Bundesrepublik Deutschland aufgrund von Rechtsvorschriften der EU für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Dem trägt § 18 Abs. 4 Nr. 1 AsylG Rechnung, der die grenzbehördliche Pflicht zur Einreiseverweigerung oder Zurückschiebung im Falle einer Einreise aus einem sicheren Drittstaat i. S. d. § 26a Abs. 2 AsylG aufhebt, soweit unionsrechtliche Zuständigkeiten der Bundesrepublik Deutschland für die Durchführung von Asylverfahren bestehen. Die Dublin III-VO bzw. die AMMVO stellt eine solche Rechtsvorschrift i. S. d. § 26a Abs. 1 S. 3 Nr. 2 bzw. § 18 Abs. 4 Nr. 1 AsylG dar und verdrängt damit die na-

68 Keßler, in: Hofmann (Hrsg.), § 26a AsylG, Rn. 7; Nestler/Vogt, in: Huber/Mantel (Hrsg.) § 26a AsylG, Rn. 1.

69 Dementsprechend regeln die §§ 29 Abs. 1 Nr. 3, 26a AsylG die Ablehnung des Antrags auf internationalen Schutz infolge der Drittstaatenregelung als „unzulässig“.

70 Daher ist eine Zurückweisung nach § 23a SGK selbst bei Migranten, die keinen Schutzantrag an der Binnengrenze stellen, unzulässig.

71 Nestler/Vogt, in: Huber/Mantel (Hrsg.), § 26a AsylG, Rn. 2.

tionale Drittstaatenregelung nach Art. 16a Abs. 2 GG, § 26a AsylG.⁷² Insoweit kann die Drittstaatenregelung gem. § 26a AsylG nicht auf Staaten angewendet werden, die vom Geltungsbereich dieser unionsrechtlichen Zuständigkeitsregelungen erfasst sind.⁷³ Da außerhalb der EU-Mitgliedstaaten auch die derzeit in Anhang I AsylG genannten Länder, namentlich Norwegen und Schweiz (und damit quasi sämtliche Nachbarstaaten Deutschlands) am Dublin-System teilnehmen, verbleibt in der Praxis kein Raum für den Anwendungsbereich des § 26a AsylG.⁷⁴

Ferner entschied das BVerwG mehrmals, dass gem. § 26a AsylG i. V. m. europarechtskonformer Auslegung unter einem sog. Drittstaat nur ein solcher Staat fallen kann, der nicht Mitglied der EU ist.⁷⁵ Art. 33 Abs. 2 AsylverfahrensRL zähle nämlich die Gründe für das Versagen eines Antrags auf internationalen Schutz als abschließend auf und beziehe sich, anders als das deutschrechtliche Verständnis von sicheren Drittstaaten (§ 26a Abs. 2 AsylG), nur auf solche Staaten, die nicht Mitglied in der EU sind.⁷⁶ Es spricht daher viel dafür, dass der Anwendungsbereich des § 26a AsylG durch das vorrangige Unionsrecht überlagert wird.⁷⁷ Konsequenz dazu kann auch der § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG aufgrund der systematischen Konnexität mit § 26a AsylG nicht ohne weiteres zur Anwendung kommen.

Eine weitere in diesem Zusammenhang auffallende Norm ist § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylG, der eine Einreiseverweigerung vorschreibt, wenn Anhaltspunkte für die Asylzuständigkeit eines anderen Staates aufgrund von unionsrechtlichen Rechtsvorschriften vorliegen und ein Auf- oder Wiederaufnahmeverfahren eingeleitet wird. Diese Vorschrift bezieht sich wohl auch auf die unionsrechtlichen Zuständigkeitsregelungen. Der Ausgang dieses Verfahrens ist entsprechend abzuwarten, da andernfalls die Tatbestandsvoraussetzungen des § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylG ins Leere laufen würden.⁷⁸ Mithin wird der Anwendungsbereich von Art. 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylG genauso unionsrechtlich überlagert.⁷⁹

Insofern kann es bei einem einfachen Verweis der CDU/CSU-Fraktion auf den Vorbehalt der sicheren Nachbarstaaten, so wie er auf nationaler Ebene in Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG i. V. m. §§ 18 Abs. 2 Nr. 1, 26a AsylG normativ verankert ist, nicht verbleiben. Eher muss der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Dublin III-VO bzw. die AMMVO in ihrem Anwendungsbereich selbst eine Zurückweisung an der Binnengrenze zulässt.⁸⁰

72 *Keßler*, in: Hofmann (Hrsg.), § 26a AsylG, Rn. 6; Dazu mehr bei B. II 3. c).

73 *Nestler/Vogt*, in: Huber/Mantel (Hrsg.), § 26a AsylG, Rn. 2.

74 *Keßler*, in: Hofmann (Hrsg.), § 26a AsylG, Rn. 6; *Nestler/Vogt*, in: Huber/Mantel (Hrsg.), § 26a AsylG, Rn. 2.

75 BVerwG, 1 C 9/17, Urt. v. 1.6.2017, Rn. 17; BVerwG, 1 C 17.16, Urt. v. 23.3.2017, Rn. 13.

76 Ebd.

77 *Nestler/Vogt*, in: Huber/Mantel (Hrsg.), § 18 AsylG, Rn. 6; § 26a, Rn. 2.

78 Ebd., § 18 AsylG, Rn. 5, 15 ff.; a. A. *Haderlein*, in: Kluth/Heusch, § 18 AsylG, Rn. 22.

79 *Farahat/Markard*, JZ 2017/72, S. 1088 (1092); *Wieckhorst*, ThürVBl. 2016/25, S. 181 (184); *Nestler/Vogt*, in: Huber/Mantel (Hrsg.), § 18 AsylG, Rn. 7.

80 Siehe B. II. 3. c) - f) bzgl. der Dublin III-VO und B. II. 3. g) bzgl. der AMMVO.

c) Vorrangige Regelungen der Dublin III-VO

aa) Zwingendes Zuständigkeitsbestimmungsverfahren, Art. 3, 20 Dublin III-VO

Zwar enthält die Dublin III-VO keine expliziten Vorgaben oder materiellen Zuständigkeitskriterien für den Fall, dass ein Antrag an der Grenze eines Mitgliedstaats gestellt wird, der für die Prüfung dieses Antrags zuständig ist.⁸¹ Allerdings wird in diesem Zusammenhang eine vorrangige Dublin-Zuständigkeit der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 20 Abs. 1 Dublin III-VO hergeleitet, namentlich die Zuständigkeit für die Bestimmung des für die Bearbeitung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaates. Danach muss derjenige Mitgliedstaat, in dem gem. Art. 20 Abs. 2 Dublin III-VO ein Asylantrag erstmals gestellt wird, zunächst den für die Durchführung des Asylverfahrens eigentlich zuständigen Mitgliedstaat ermitteln.⁸² Art. 3 Abs. 1 S. 1 Dublin III-VO verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, jeden Antrag auf internationalen Schutz i. S. d. Art. 2 lit. b Dublin III-VO i. V. m. Art. 2 lit. h AnerkennungsRL zu prüfen, den ein Asylsuchender im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates, inklusive an der Grenze, stellt.⁸³ Somit ist die VO immer dann anwendbar, sobald ein Gesuch in einem Dublin-Staat gestellt wird.⁸⁴ Daher sei eine direkte Zurückweisung von Asylsuchenden an der Binnengrenze in den Transitstaat ausgeschlossen, sofern mit der Antragstellung an der Grenze zum Bundesgebiet die Zuständigkeit Deutschlands gem. Art. 20 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Dublin III-VO begründet wird.⁸⁵

bb) Verfahrensschritte bei der Dublin-Überstellung

Die sachliche Zuständigkeit eines Mitgliedstaats für die Prüfung eines Antrags ergibt sich gem. Art. 3 Abs. 1 S. 2 Dublin III-VO zunächst aus den Kriterien des Kapitels III (Art. 7 ff. Dublin III-VO). Ergibt die Zuständigkeitsprüfung, dass ein anderer Staat nach diesen Kriterien zuständig ist, was gem. Art. 13 Abs. 1 Dublin III-VO in der Regel die Mitgliedstaaten mit den Außengrenzen als Ersteinreisestaaten sein werden, dann ist dieser gem. Art. 18 Abs. 1 lit. a, 21, 22 Dublin III-VO um Aufnahme zu ersuchen. Reist die betroffene Person, die in einem Mitgliedstaat bereits einen Asylantrag gestellt hat, in einen anderen Mitgliedstaat weiter und stellt dort

81 *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Zur Zurückweisung von Asylsuchenden an den EU-Binnengrenzen. Vorgaben des Unionsrechts und des Völkerrechts, PE 6 – 3000 – 96/18, WD 2 – 3000 – 90/18, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/567934/ef5ee573a32b234777e8a44d20994888/pe-6-096-18-wd-2-090-18-pdf-data.pdf>, S. 5.

82 *Hruschka/Maiani*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Art. 20 Dublin III Regulation, Rn. 2.

83 Ebd., Art. 3 Dublin III Regulation, Rn. 1, 4.

84 *Hruschka*, in: SFH (Hrsg.), S. 131 (144).

85 *Lehner*, Grenze auf, Grenze zu? Die transnationale Wirkung von Rechtsverstößen im Dublin-System, VerfBlog, 30.10.2015, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/grenze-auf-grenze-zu-die-transnationale-wirkung-von-rechtsverstoessen-im-dublin-system/>; *Wieckhorst*, ThürVBl. 2016/25, S. 181 (181 ff.); *Markard*, JZ 2017/72, S. 1088 (1092); *Michl*, in: Bungenberg/Giegerich/Stein (Hrsg.), S. 161 (175 f.).

erneut einen Antrag, so kann der Erstaufnahmestaat nach Maßgabe der Art. 18 Abs. 1 lit. b bis d, 20 Abs. 5, 23, 24, 25 und 29 Dublin III-VO zur Wiederaufnahme des Antragstellers verpflichtet sein.

Über das Aufnahme- und Wiederaufnahmegesuch entscheidet der ersuchte Mitgliedstaat, Art. 22, 25 Dublin III-VO. Im Falle einer Zustimmung hat ein Verfahren zur Überstellung der betroffenen Person in den zustimmenden Mitgliedstaat nach Art. 26 Dublin III-VO zu erfolgen, wobei ihr Rechtsschutzmittel gegen den Überstellungsbescheid gem. Art. 27 Dublin III-VO zustehen. Laut Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO erfolgt die tatsächliche Überstellung entsprechend den innerstaatlich vorgesehen Verfahrensmodalitäten, wofür im Regelfall eine Überstellungsfrist von sechs Monaten gilt. Läuft diese Frist erfolglos ab, geht die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat über, Art. 29 Abs. 2 Dublin III-VO.⁸⁶

cc) Weitere Prüfungsschritte neben der Eurodac-Anfrage

Gem. Art. 9 Abs. 1 Eurodac-Verordnung (EurodacVO)⁸⁷ werden die Fingerabdrücke eines Antragstellers an die Eurodac-Zentraldatenbank übermittelt. Nach Art. 9 Abs. 3 EurodacVO wird sodann ein Abgleich durchgeführt.⁸⁸ Durch einen Eurodac-Treffer im Falle eines in der Zentraldatenbank zuvor registrierten Asylsuchenden lässt sich schlussfolgern, dass diese Person bereits in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat, was insbesondere für die effektive Anwendung des Wiederaufnahmeverfahrens sehr hilfreich sein kann.

Die Zuständigkeitsprüfung erfordert neben der Eurodac-Anfrage ggf. noch weitere Prüfungsschritte. Denn selbst wenn in den meisten Fällen ein anderer Staat als die Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 13 Abs. 1 Dublin III-VO für die Antragsprüfung zuständig sein wird, können sich dennoch in Ausnahmefällen Sachzuständigkeiten ergeben, z. B. wenn in Deutschland bereits ein naher Familienangehöriger des Antragstellers als Begünstigter internationalen Schutzes aufenthaltsberechtigt ist bzw. bei unbegleiteten Minderjährigen für deren erwachsenen Verwandten Asyl in Deutschland vergeben wurde, Art. 8, 9 Dublin III-VO.⁸⁹ Außerdem könnte der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat selbst zuständig werden, wenn aufgrund systemischer Mängel des Asylverfahrens und der Aufnah-

⁸⁶ Auch hierüber könnte sich also eine deutsche Zuständigkeit ergeben.

⁸⁷ VO (EU) 603/2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Dublin III-VO, ABl. L 180 v. 29.6.2013, S. 1. Die EurodacVO wurde ebenso im Rahmen der GEAS-Reform neu gefasst durch die VO (EU) 2024/1358, ABl. L 2024/1358 v. 22.5.2024, S. 1/69. Dabei sieht Art. 1 Abs. 1 lit. a VO (EU) 2024/1358 ausdrücklich vor, dass das Eurodac-System durch den Abgleich biometrischer Daten die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der AMMVO, insbesondere im Zuständigkeitsbestimmungsverfahren, unterstützen soll.

⁸⁸ Aus den Erwägungsgründen Nr. 4 bis 6 der EurodacVO geht hervor, dass ein funktionierendes Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats eine zuverlässige Datengrundlage erfordert. Dafür hat die EU eine gemeinsame Zentraldatenbank zur Erhebung und Speicherung von Fingerabdrücken eingeführt, um die Identität eines Asylsuchenden festzustellen (Eurodac).

⁸⁹ Näher dazu s. *Hruschka*, in: SFH (Hrsg.), S. 131 (146–148).

mebedingungen im Zielstaat die Gefahr besteht, dass der Antragsteller einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung i. S. d. Art. 4 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCh)⁹⁰ ausgesetzt wird.⁹¹ Konkret käme es zur einer Reduktion des Ermessens im Rahmen des Selbsteintrittsrechts nach Art. 17 Abs. 1 Dublin III-VO dahingehend, dass der prüfende Mitgliedstaat selbst hinsichtlich der Antragsprüfung eintreten muss; insbesondere dann, wenn die Kriterienprüfung zur Ermittlung eines weiteren Mitgliedstaates unangemessen lang dauern würde.⁹² Allenfalls könnte noch ein weiterer Staat asylzuständig sein, wie etwa Ungarn oder Kroatien als Zweiteinreisestaat.⁹³ Selbst in diesem Fall müssten die Schutzsuchenden jedoch gemäß den Wiederaufnahmevorschriften dorthin überstellt werden.⁹⁴

d) Dublin-immanente Lösung: Keine Zuständigkeitsprüfungspflicht nach Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO

Vereinzelte Stimmen in der Literatur lehnen trotz all dieser Verfahrensschritte und besonderen Sachzuständigkeiten eine Zuständigkeit nach Art. 20 Abs. 1 Dublin III-VO des kontrollierenden Mitgliedstaates ab.⁹⁵ Dabei stützen sie sich argumentativ auf Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO und sehen darin eine für die Zuständigkeit zum Zuständigkeitsbestimmungsverfahren „zuständigkeitsvorverlagernde Sondervorschrift“. Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO bestimmt, dass das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren demjenigen Mitgliedstaat obliegt, in dessen Hoheitsgebiet sich der Antragsteller aufhält, auch wenn der Antrag auf internationalem Schutz den zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaates gestellt wird.

Nach dieser Auffassung befinde sich ein Asylsuchender an der Binnengrenze noch nicht im deutschen Hoheitsgebiet. Dies ergebe sich aus dem Schengen-System gem. Art. 23, Art. 14 Abs. 1, Abs. 4 und Art. 2 Nr. 8 bis 10 SGK, wonach ein Drittstaatsangehöriger zwar das Hoheitsgebiet erreiche, aber noch nicht übertrete, wenn ihm an der Binnengrenzkontrollstelle die Einreise verweigert wird. In diesem Sinne befinde sich auch der Antragsteller bis zum Zeitpunkt des Passierens der Grenzübergangsstelle noch im Hoheitsgebiet des anderen Mitgliedstaates, sodass der die

90 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 391.

91 Vgl. hierzu Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 Dublin III-VO.

92 EuGH, Rs. C-411/10, N.S., Ur. v. 21.12.2011, ECLI:EU:C:2011:865, Rn. 96–98; für eine direkte Anwendung des Art. 17 I Dublin III-VO vgl. *Hruschka/Maiani*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 23, Art. 3 Dublin III Regulation, Rn. 15, Art. 17 Dublin III Regulation, Rn. 5.

93 *Hruschka*, in: SFH (Hrsg.), S. 131 (150); vgl. hierzu auch die Beendigungsklausel in Art. 19 II Dublin III-VO.

94 *Lehner*, Grenze zu, dank Art. 20 Abs. 4 Dublin-III-VO? Eine Replik, Verfblog, 26.2.2016, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/grenze-zu-dank-art-20-abs-4-dublin-iii-vo-eine-replik/>.

95 *Möstl*, AöR 2017/142, S. 175 (221 f.); *Peukert/Hillgruber/Foerste/Putzke*, ZAR 2016/36, S. 131 (132 f.); *Haderlein*, in: Kluth/Heusch, § 18 AsylG, Rn. 22; *Fritzsch/Haefeli*, NVwZ 2024/43, S. 468 (471 f.).

Grenzkontrollen durchführende Mitgliedstaat den Antragsteller dorthin, in den sog. Transitstaat, zurückweisen könne.⁹⁶

Da die Vertreter der Lösung über Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO zu einem gegenteiligen Ergebnis gelangen, sollen im Folgenden beide Argumentationsperspektiven kritisch vertieft werden.

aa) 1. Ansicht: Zurückweisung nach Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO zulässig

Für die Heranziehung von Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO könnte ferner sprechen, dass der Transitstaat erst die Anwesenheit des Asylsuchenden an der deutschen Binnengrenze ermöglicht hat und daher mit der Anwendung des Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO dessen Verantwortung für diese Situation an der Binnengrenze aktiviert werden soll.⁹⁷ In diesem Sinne bezwecke die Vorschrift nach vereinzelt Stimmen, den nach dem Dublin-System zuständigen Transitstaaten den Anreiz zu entziehen, die Sekundärmigration innerhalb der EU zu fördern („Politik des Durchwinkens“)⁹⁸ und zugleich zu verhindern, dass Asylsuchende durch die Stellung mehrerer Anträge den für die Antragsprüfung zuständigen Mitgliedstaat aussuchen können („Asyl-Shopping“).⁹⁹ Dementsprechend sei die in Art. 3 Abs. 1 Dublin III-VO normierte Antragspflicht vielmehr ein kollektives Schutzversprechen der am GEAS beteiligten Mitgliedstaaten und damit der Union als Ganzes im Außenverhältnis, so wie der Wortlaut des Art. 78 Abs. 1 S. 1 AEUV und des Erwägungsgrundes Nr. 2 Dublin III-VO dies unterstreichen würden. In diesem Sinne würde der Wortlaut „einschließlich an der Grenze“ in Art. 3 Abs. 1 S. 1 Dublin III-VO lediglich dem Refoulement-Verbot aus Art. 33 GFK umfassend Rechnung tragen, was jedoch nur an der Außengrenze der Union in Betracht kommen könne.¹⁰⁰

Greifbar erscheint zudem der Gedanke, dass, wenn bereits mit dem Erreichen der Grenzübergangsstelle die Einreise begründet wird, eine territoriale Verlagerung der Binnengrenzkontrollen vor, an oder hinter die eigene Landesgrenze dazu führen könnte, dass die Einreise von solchen zufälligen Umständen abhängen würde. Dies stünde aber dem Regelungszweck der Dublin III-VO entgegen, die zur Vermeidung genau solcher Zufälle die Zuständigkeiten innerhalb der EU klar verteilt.

96 *Peukert/Hillgruber/Foerste/Putzke*, ZAR 2016/36, S. 131 (133 f.); *Fritzsche/Haefeli*, NVwZ 2024/43, S. 468 (472); *Haderlein*, in: Kluth/Heusch, § 18 AsylG, Rn. 22.

97 *Fritzsche/Haefeli*, NVwZ 2024/43, S. 468 (471); *Peukert/Hillgruber/Foerste/Putzke*, JZ 2016/71, S. 347 (349); *Haderlein*, in: Kluth/Heusch, § 18 AsylG, Rn. 22.

98 Im *Jafari-Urteil* stellte der EuGH hierzu klar, dass die Außengrenzstaaten trotz des Durchwinkens weiterhin nach der Dublin III-VO zuständig bleiben, da eine Einreise allein deswegen illegal ist, dass sie ohne Erfüllung der Schengen-Voraussetzungen erfolgt, und der Gesetzgeber mit den Zuständigkeitsregeln die Mitgliedstaaten für ihr jeweils eigenes Handeln in die Pflicht nehmen wollte, EuGH, Rs. C-646/16, *Jafari*, Urt. v. 26.7.2017, ECLI:EU:C:2017:586, Rn. 74, 84–89, 92 sowie *Thym*, DVBl 2018/133, S. 276 (280).

99 *Fritzsche/Haefeli*, NVwZ 2024/43, S. 468 (471 f.); *Peukert/Hillgruber/Foerste/Putzke*, JZ 2016/71, S. 347 (348 f.).

100 *Peukert/Hillgruber/Foerste/Putzke*, ZAR 2016/36, S. 131 (134 f.).

bb) 2. Ansicht: Ablehnung der Lösung über Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO

Doch die Befürwortung einer Zurückweisung über Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO hieße dann, dass Anträge niemals an den Binnengrenzen gestellt werden dürften bzw. dass Art. 3 Abs. 1 Dublin III-VO nur noch an Außengrenzen gelten würde, was die Asylzuständigkeit nach Art. 13 Abs. 1 Dublin III-VO mit der Zuständigkeitsfeststellung gem. Art. 20 Abs. 1 Dublin III-VO verdichten würde. Wenn außer der Bundesrepublik Deutschland auch noch weitere Mitgliedstaaten mit Binnengrenzen wie beispielsweise Österreich sich auf Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO berufen würden, so wäre am Ende der Ersteinreisestaat wie insbesondere Griechenland auch noch hierfür zuständig, obwohl Überstellungen dahin gem. Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 Dublin III-VO ohnehin nicht erfolgen können bzw. dürfen.¹⁰¹

Hinzu kommt, dass die stationären Grenzkontrollstellen in der Regel im eigenen Hoheitsgebiet und gerade nicht im Ausland liegen.¹⁰² Im Rahmen der Grenzkontrolle findet eine Identitätsprüfung, eine Eurodac-Registrierung (falls noch nicht erfolgt) sowie unter Umständen eine Unterbringung in grenznahen Einrichtungen der Bundespolizei statt; mit anderen Worten: der Asylsuchende befindet sich bereits im deutschen Hoheitsgebiet.¹⁰³ Es ist unerheblich, ob die Grenzübergangsstelle vor oder an der Grenze liegt, da das Hoheitsgebiet beide Orte gleichsam erfasst, zumal nach der sachnäheren, unionsasylrechtlichen Definition des Hoheitsgebiets i. S. d. Art. 2 lit. p AsylverfahrensRL i. V. m. Art. 3 Abs. 1 S. 1 Dublin III-VO zum Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates sowohl die Grenzen als auch die Transitzone gehören, vgl. Wortlaut „einschließlich an der Grenze oder in den Transitzonen“. Insofern bedürfte es in solch einer Grenzsituation der Nichtfiktion der Einreise, so wie sie auf nationaler Ebene in § 13 Abs. 2 S. 2 AufenthG niedergelegt ist.¹⁰⁴ Der EuGH entschied jedoch auch diesbezüglich, dass selbst bei der rechtmäßigen Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen eine solche Fiktion gegen Unionsrecht verstößt. Denn die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates kann bereits vor dem Überschreiten der Grenzübergangsstelle erfolgen, sofern diese sich im Hoheitsgebiet des betroffenen Mitgliedstaates befindet,¹⁰⁵ was regelmäßig der Fall sein dürfte. Zudem entschied das VG Berlin, dass es nach dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 S. 1 Dublin III-VO nicht auf die rechtliche Bewertung des Einreisevorgangs, sondern auf das tatsächliche Betreten des Staatsgebiets ankommt.¹⁰⁶ Gestützt wird dieses Verständnis auf die in Art. 43 AsylverfahrensRL geregelte Möglichkeit eines Grenzverfahrens, wonach dem Unionsrecht der Unterschied zwischen dem tatsächlich physischen Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates und der rechtlichen Einordnung einer Einreiseerlaubnis geläufig ist.¹⁰⁷

101 So auch *Lehner*, VerfBlog, 26.2.2016 (s. Fn. 94).

102 *Wegge*, NVwZ 2024/43, S. 130 (132).

103 *Thym*, NJW 2018/71, S. 2353 (2354).

104 *Nestler/Vogt*, in: Huber/Mantel (Hrsg.), § 18 AsylG, Rn. 5.

105 EuGH, Rs. C-143/22, *ADDE* (s. Fn. 46), Rn. 32.

106 VG Berlin (s. Fn. 9), Rn. 34.

107 Ebd., Rn. 42.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 14 Abs. 1 SGK, der die Einreiseverweigerung für Drittstaatsangehörige grundsätzlich nur an den Außengrenzen regelt. Zwar können sich Ausnahmen bei wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen ergeben.¹⁰⁸ Doch ungeachtet dessen, dass bereits die Voraussetzungen hierfür sehr eng sind und der EuGH auf eine vorrangige Einhaltung der Regelungen der RückführungsRL pocht,¹⁰⁹ räumt Art. 14 Abs. 1 S. 2 SGK den besonderen Asylregelungen wie der Dublin-VO Vorrang ein.¹¹⁰

Es ist nicht ersichtlich, dass die Pflicht zur Ermittlung des zuständigen Mitgliedstaates nicht gelten soll, nur weil ein Mitgliedstaat Binnengrenzkontrollen durchführt, zumal diese ihrerseits im Schengenraum nach dem Willen des Unionsgesetzgebers eine absolute Ausnahme darstellen. Dementsprechend hätte es einer gesonderten Ausnahmeklausel in Art. 20 Abs. 1 Dublin III-VO bedurft, wonach bei Binnengrenzkontrollen die Pflicht zur Prüfung einer Zuständigkeitsallokation entfallen würde.¹¹¹ Im Grenzkodex wäre Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO vermutlich nur dann einschlägig, wenn deutsche und österreichische Beamten gemeinsame Kontrollen auf dem österreichischem Hoheits- bzw. Grenzgebiet durchführen und damit die Grenzkontrollen im nicht-deutschen Hoheitsgebiet vorverlagert werden.¹¹²

Der EuGH entschied außerdem im Fall *Hassan*, dass nach Art. 26 Abs. 1 Dublin III-VO eine Überstellungsentscheidung erst ergehen darf, wenn der ersuchte Mitgliedstaat dem (Wieder-)Aufnahmegesuch ausdrücklich oder stillschweigend zugestimmt hat.¹¹³ Für die Situation an der Grenze folgt daraus, dass die Antwort des zuständigen Staates abzuwarten wäre; auch nach der Lösung über Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO bedürfte es einer Zustimmung der österreichischen Behörden, bevor eine Zurückweisung an der Binnengrenze ausgesprochen werden könnte.

Zusammenfassend überwiegen die Gründe gegen die Annahme einer zuständigkeitsvorverlagernden Lösung über Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO. Aufgrund der greifenden Zuständigkeit nach Art. 20 Abs. 1, 3 Abs. 1 Dublin III-VO und den damit einhergehenden, oben erörterten Verfahrenspflichten bei Dublin-Überstellungen ließe sich eine Zurückweisung von Asylsuchenden an der Binnengrenze nach der Dublin III-VO kaum rechtfertigen, zumal sich sogar, trotz der regelmäßigen Zuständigkeit anderer Mitgliedstaaten als Ersteinreisestaats, besondere Sachzuständigkeiten der Bundesrepublik Deutschland ergeben können.¹¹⁴

108 Vgl. B. II. 2. a).

109 Vgl. B. II. 2. b).

110 Thym, NJW 2018/71, S. 2353, 2355.

111 So ähnlich Hruschka/Maiani, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 23, Art. 20 Dublin III Regulation, Rn. 5.

112 Siehe auch VG Berlin (s. Fn. 9), Rn. 39.

113 EuGH, Rs. C 647/16, *Hassan*, Urt. v. 31.5.2018, ECLI:EU:C:2018:368, Rn. 46.

114 Vgl. die weiteren Prüfungsschritte neben der Eurodac-Anfrage, in B. II. 3. c) cc).

e) Kombination von Zurückweisungs- und Überstellungsverfahren

Ein interessanter Ansatz zur Vereinbarkeit von Zurückweisungen nach § 18 Abs. 2 AsylG bzw. Art. 32, 25 ff. 14 SGK mit dem Dublin-System besteht in der Kombination der Regelungen zum Grenzverfahren mit den Vorschriften der Dublin III-VO. Dabei soll ein Dublin-Überstellungsbescheid in Form einer Zurückweisung nach § 18 Abs. 2 AsylG bzw. §§ 13, 15 AufenthG durch die Bundespolizei (§ 71 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG) erlassen werden, da gerade nach § 26 Dublin III-VO die dogmatische Struktur eines Bescheids dem nationalen Recht unterliege.¹¹⁵ In diesem Zusammenhang wird zudem argumentiert, dass der Ausgang des Überstellungsverfahrens nicht zwingend abzuwarten sei, bevor die Überstellung beginnt.¹¹⁶ In der Praxis solle der ersuchende Mitgliedstaat dem Antragsteller ein „Laissez-passer“ (Art. 29 Abs. 1 UAbs. 3 Dublin III-VO) für die selbstständige Rückreise ausstellen, da eine kontrollierte oder begleitete Ausreise aus praktischen Gründen schwer umsetzbar sei.

Aus dem Recht gem. Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO, die Verfahrensmodalitäten nach nationalen Vorzügen zu bestimmen, folgt aber nicht, dass die Gegenseite, also der aufnehmende Staat, außenvorzulassen ist, zumal die Überstellung „nach Abstimmung der beteiligten Mitgliedstaaten“ erfolgt. Zudem sieht Art. 26 Dublin III-VO ausdrücklich vor, dass ein förmlicher Überstellungsbescheid nur dann ergehen kann, wenn der ersuchte Mitgliedstaat der (Wieder-)Aufnahme zustimmt, vgl. den Wortlaut „Stimmt der ersuchte Mitgliedstaat der Aufnahme oder Wiederaufnahme [...] zu“.¹¹⁷ Andernfalls würde auch der in Art. 27 Dublin III-VO vorgesehene Rechtsbehelf gegen den Überstellungsbescheid leerlaufen, wenn bereits vor der Möglichkeit, von diesem Gebrauch zu machen, die Überstellung beginnen würde und damit Fakten geschaffen werden, die die nachträgliche Wahrnehmung dieser Rechtsmittel erheblich erschweren oder gar praktisch unmöglich machen würden, Art. 27 Abs. 3 Dublin III-VO.

Insoweit kann die Zurückverweisung an der Binnengrenze in Form eines Überstellungsbescheids nur dann ergehen, wenn die Zustimmung des ersuchten Mitgliedstaates hierzu vorliegt und der Asylsuchende hiergegen kein Rechtsmittel eingelegt hat oder dieses erfolglos war. Obgleich die Idee eines Zusammendenkens von grenzbehördlicher Zurückweisung und gleichzeitiger Einhaltung der Dublin-Regeln im Ansatz begrüßungswert erscheint, ist die Effektivität dieser Vorgehensweise durch die zwingenden Verfahrensgarantien im Abschnitt IV Dublin III-VO und des damit einhergehenden Zeitaufwands der Grenzbehörden erheblich eingeschränkt.

¹¹⁵ Thym, NJW 2018/71, S. 2353 (2355).

¹¹⁶ So Kaufhold, EU-Asylrecht: Eine Frage der Kontrolle, F.A.Z. Einspruch, 27.6.2018.

¹¹⁷ So auch EuGH, Rs. C 647/16, Hassan (s. Fn. 113), Rn. 46.

f) *Dubliner-Drittstaatskonzept, Art. 3 Abs. 3 Dublin III-VO*

Art. 3 Abs. 3 Dublin III-VO sieht vor, Antragsteller nach Maßgabe der AsylverfahrensRL in einen sicheren Drittstaat zurück- oder auszuweisen. Dieses Recht steht sowohl dem zuständigkeitsprüfenden Mitgliedstaat als auch dem nach Dublin-Kriterien zuständigen Mitgliedstaat zu.¹¹⁸ Wegen des Vorbehalts der Asylverfahrens-RL bestimmt sich das Drittstaatskonzept nach Art. 38 AsylverfahrensRL, der jedoch EU-Mitgliedstaaten hiervon ausnimmt.¹¹⁹ Ebenso bezieht sich das Konzept des „europäischen sicheren Drittstaats“ gem. Art. 39 AsylverfahrensRL historisch gesehen auf Mitgliedstaaten, die zwar Europarats-, aber nicht EU-Mitglied sind, womit die praktische Relevanz der Norm gering ist.¹²⁰ Das Dubliner-Drittstaatskonzept gilt vielmehr für solche Mitgliedstaaten mit Außengrenzen zu sicheren Drittstaaten.¹²¹ Da die Schweiz als assoziiertes Mitglied an der Umsetzung des Dublin-Systems beteiligt ist, zählt auch sie nicht als Drittstaat.¹²² Damit wären alle Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland keine sicheren Drittstaaten i. S. d. Art. 3 Abs. 3 Dublin III-VO, sodass die Norm als Rechtfertigungsgrundlage für Einreiseverweigerungen an deutschen Binnengrenzen praktisch irrelevant ist. Ungeachtet dessen bräuchte es für eine Zurückweisung in einen sicheren Drittstaat nach Art. 38 Abs. 4 bzw. Art. 39 Abs. 6 AsylverfahrensRL der ausdrücklichen Zustimmung des betroffenen Drittstaats, sodass eigenmächtige Zurückweisungen im Lichte des Art. 3 Abs. 3 Dublin III-VO ohnehin nicht gestattet wären.

g) *Auswirkungen der AMMVO auf die unionsrechtliche Bewertung von Zurückweisungen Asylsuchender an den Binnengrenzen*

Die migrationspolitischen Debatten in der Bundesrepublik Deutschland stehen außerdem unter dem Einfluss der jüngst zur Umsetzung vom Bundestag beschlossenen GEAS-Reform der EU, die im Juni 2026 vollständig in Kraft trat und die bislang wohl umfassendsten Änderungen in der europäischen Asylpolitik mit sich bringt.¹²³ So etwa soll die neue AMMVO das Dublin-System formal ersetzen. Wenngleich die AMMVO die Sekundärmigration in der EU wirksam einzudämmen und das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren effizient auszugestalten bezweckt,

118 EuGH, Rs. C-695/15 PPU, *Mirza*, Urt. v. 17.3.2016, ECLI:EU:C:2016:188, Rn. 37–53.

119 *Vedsted-Hansen*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 21, Art. 38 Asylum Procedures Directive, Rn. 2.

120 Ebd., Art. 39 Asylum Procedures Directive, Rn. 3.

121 *Battjes*, S. 303.

122 *Hruschka/Maiani*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 23, Art. 1 Dublin III Regulation, Rn. 6; *Hruschka*, in: SFH (Hrsg.), S. 131 (142 f.).

123 Vgl. hierzu Europäisches Parlament, Die Reform des GEAS, 14.7.2024, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20170627STO78418/die-reform-des-gemeinsamen-europaischen-asylsystems#mehr-solidaritt-mit-der-neuen-verordnung-ber-asyl-und-migrationsmanagement-3>; ferner *Deutscher Bundestag*, Meldung v. 27.2.2026, Bundestag macht Weg für Reform des Europäischen Asylsystems frei, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw09-de-geas-1149762>.

verleiht sie keine nationalen Befugnisse zur unmittelbaren Zurückweisung von Asylsuchenden an den Binnengrenzen. Eher wird der Großteil der bisher geltenden Zuständigkeitsregelungen der Art. 7 ff. Dublin III-VO unverändert in den Art. 24 ff. AMMVO aufgenommen.¹²⁴ So etwa bleibt die Zuständigkeitsregelung des Ersteinreisestaates aus Art. 13 Abs. 1 Dublin III-VO beibehalten, Art. 33 Abs. 1 AMMVO. Dabei bestimmt Art. 16 Abs. 1 AMMVO, ähnlich wie Art. 3 Abs. 1 Dublin III-VO, dass der Antrag von einem einzigen Mitgliedstaat geprüft wird, der auf Grundlage dieser Kriterien als zuständiger Mitgliedstaat bestimmt wird. Das hierzu vorgesehen Zuständigkeitsbestimmungsverfahren wird durch Art. 38 AMMVO konkretisiert. Nach Art. 38 Abs. 1 AMMVO (vormals Art. 20 Abs. 1 Dublin III-VO) bleibt grundsätzlich der Mitgliedstaat für das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren zuständig, in dem der Antrag zuerst registriert wurde. Hält sich der Antragsteller während des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens in einem anderen Mitgliedstaat auf oder stellt dort erneut einen Antrag, sieht Art. 38 Abs. 4 AMMVO, der das Pendant zum viel diskutierten Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO darstellt (vgl. B. II. 3. d)), seine Wiederaufnahme durch den für die Zuständigkeitsbestimmung zuständigen Mitgliedstaat vor. Dies erfolgt nach Maßgabe der Art. 41 und 46 AMMVO, die eine Wiederaufnahmemitteilung sowie deren Bestätigung durch den ersuchten Mitgliedstaat voraussetzen. Für die Situation an der deutschen Binnengrenze folgt daraus, dass ein Asylsuchender, der sich bereits in einem anderen Mitgliedstaat aufhält und anschließend die deutsche Binnengrenze erreicht, nicht durch deutsche Grenzbeamte unter Verweis auf die Antragszuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats unmittelbar zurückgewiesen werden darf. Vielmehr setzen die unionsrechtlichen Zuständigkeitsregelungen ein zwischenstaatliches Koordinierungsverfahren samt Mitwirkungs- und Abstimmungsschritten voraus, infolge dessen der Betroffene in den als zuständig angesehenen Mitgliedstaat überstellt werden darf. Im Übrigen gibt die neue Regelung die frühere Fiktion des Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO, wonach der Aufenthaltsstaat für die Zwecke des Verfahrens als der Mitgliedstaat behandelt wird, in dem der Antrag gestellt wurde, im Kern auf.

Ferner ist es auch nach der neuen Rechtslage unerheblich, ob sich die Grenzübergangsstelle vor oder an der Grenze befindet, da Art. 3 Nr. 18 AsylverfahrensVO und Art. 2 Nr. 19 AMMVO den Verbleib im Mitgliedstaat ausdrücklich als Verbleib im Hoheitsgebiet einschließlich der Grenzen und Transitzonen definieren. Folglich muss ein gegenüber den Grenzbehörden geäußertes Schutzgesuch registriert werden und erst im Anschluss nach Maßgabe der AMMVO ist der zuständige Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags zu ermitteln. Das in der AsylverfahrensVO geregelte Grenzverfahren bezieht sich demgegenüber ausschließlich auf Außengrenzen und

124 Ähnlich *Waldvogel*: „Anders als ursprünglich geplant, ist die AMMVO kein Sekundärmigration radikal entgegenwirkender Systemwechsel geworden. Sie begnügt sich mit einigen insoweit sogar großzügigeren Regelungen (insbesondere zu familiären Bindungen) und zahlreichen Verschärfungen (insbesondere Fristverkürzungen und -verlängerungen). Für den Rechtsanwender hat dies (...) den Vorteil, sich hinsichtlich der Zuständigkeitsbestimmung nicht grundlegend umgewöhnen zu müssen.“, *Waldvogel*, NVwZ 2026/45, S. 1093 (1097).

kann daher nicht als Rechtsgrundlage für Zurückweisungen an Binnengrenzen herangezogen werden, vgl. Wortlaut „Außengrenzübergangsstelle“ bzw. „unbefugtes Überschreiten der Außengrenze“ in Art. 43 Abs. 1 lit. a und b AsylverfahrensVO. Damit erübrigen sich sowohl die Frage, inwieweit die deutschen Binnengrenzen zum Hoheitsgebiet der Nachbarländer zählen, als auch weitergehende Debatten über eine sekundärrechtliche Rechtfertigung der Zurückweisung von Asylsuchenden an den Binnengrenzen.

Zugleich verschärft die AMMVO die bestehenden Zuständigkeitsregelungen in mehrfacher Hinsicht. So wird die Zuständigkeit des Mitgliedstaats der irregulären Einreise nach Art. 33 Abs. 1 AMMVO künftig nicht mehr lediglich für zwölf, sondern für zwanzig Monate aufrechterhalten. Ebenso werden die Fristen für Aufnahmesuche und deren Beantwortung erheblich verkürzt (Art. 39, 40 AMMVO), während die Höchstfristen bei der Überstellung von inhaftierten oder flüchtigen Personen verdoppelt werden, Art. 46 Abs. 2 AMMVO.¹²⁵ Daneben verstärkt die Verordnung das sog. Versteinerungsprinzip, indem für sämtliche Zuständigkeitskriterien grundsätzlich der Zeitpunkt der Registrierung des Asylantrags maßgeblich ist, Art. 24 Abs. 2 AMMVO.¹²⁶

Diese Änderungen verfolgen ersichtlich das Ziel, zwischenmitgliedstaatliche Zuständigkeitskonflikte zu reduzieren, Sekundärmigration einzudämmen und die Effektivität des Dublin-Nachfolgesystems zu erhöhen. Gleichzeitig verdeutlicht die AMMVO, dass die bereits unter Geltung des Dublin-Systems bestehende Wertentscheidung des Unionsgesetzgebers aufrechterhalten wird: Sekundärmigration soll durch ein effizientes unionsweites Zuständigkeits- und Überstellungssystem bekämpft werden, nicht aber durch eine mitgliedstaatliche Praxis unmittelbarer Zurückweisungen von Asylsuchenden an den Binnengrenzen.

Neben der AMMVO wurden weitere Sekundärrechtsakte im Rahmen des GEAS erlassen. Die neue AsylverfahrensVO sieht insbesondere die Durchführung von beschleunigten Asylverfahren an den EU-Außengrenzen innerhalb von 12 Wochen für Antragsteller vor, die aus Ländern mit einer EU-weiten Schutzquote von 20 % oder weniger kommen, Art. 45 Abs. 1, 42 Abs. 1 lit. j, 51 Abs. 2 AsylverfahrensVO. Diese sollen zudem nach der ScreeningVO¹²⁷ ein einheitliches Screening-Verfahren zur besseren Identifizierung unterlaufen. Gefährder sollen in grenznahen EU-Asylzentren untergebracht werden, währenddessen sie als nicht-ingereist gelten (Fiktion der Nichteinreise), Art. 54 Abs. 4, Abs. 5 AsylverfahrensVO. Daran gekoppelt ist die RückführungsgrenzverfahrensVO,¹²⁸ die das Verfahren an der Grenze nach Ab-

125 Hiernach besteht nun die Möglichkeit, die Überstellungsfrist bei inhaftierten die Personen auf zwei (zuvor 1 Jahr) bzw. bei flüchtigen Personen auf drei Jahre (zuvor 18 Monate) zu verlängern, vgl. dazu Art. 29 Abs. 2 Dublin III-VO.

126 S. dazu mehr *Waldvogel*, NVwZ 2026/45, S. 1093 (1094).

127 VO (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen, ABl. L 2024/1356 v. 22.5.2024, S. 1/28.

128 VO (EU) 2024/1349 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze, ABl. L 2024/1349 v. 22.5.2024, S. 1/10.

lehnung eines Asylantrags regelt. Nach der neuen KrisenVO¹²⁹ können die Mitgliedstaaten im Krisenfall künftig von bestimmten Vorschriften zum Asyl- und Rückkehrverfahren abweichen. Insgesamt zielen die Maßnahmen darauf ab, den Zugang zum Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu erschweren und Abschiebungen zu erleichtern,¹³⁰ ohne jedoch mitgliedstaatliche Befugnisse für Zurückweisungen an den Binnengrenzen zu verleihen.

4. Subjektive Rechte

a) Rechtsstellung eines nichtasylsuchenden Drittstaatsangehörigen

Während Unionsbürger innerhalb der primärrechtlichen Grundfreiheiten ein individuelles Freizügigkeitsrecht (Art. 21 Abs. 1 AEUV) genießen, können sich Drittstaatsangehörige nicht unmittelbar darauf berufen.¹³¹ Die Abschaffung von Binnengrenzkontrollen begründet kein allgemeines Recht auf Überschreiten der Binnengrenzen für Drittstaatsangehörige.¹³² Ihre subjektiven Rechte ergeben sich in erster Linie aus den Grund- und Menschenrechten, die die grenzüberschreitende Mobilität nicht in gleicher Weise garantieren wie die Grundfreiheiten; in der Regel gewähren sie kein Recht auf Einreise oder Aufenthalt im Mitgliedstaat.¹³³ Deutlich wird dies auch im Bereich der Arbeitsmigration, wo Drittstaatsangehörige lediglich Anspruch auf Gleichbehandlung mit Unionsbürgern bei den Arbeitsbedingungen haben, nicht jedoch auf Zugang zum Binnenmarkt selbst, Art. 15 Abs. 3 GRCh.¹³⁴ Im Gegensatz zum binnenmarktorientierten Freizügigkeitsrecht als Ausdruck einer tiefergehenden politischen Integration basiert das EU-Migrationsrecht also nicht auf umfassenden individuellen Rechten, sondern auf einer gesetzgeberischen, ermessensgeleiteten Steuerung unter Beachtung menschenrechtlicher Schranken. Dafür spricht ferner der Wortlaut „Steuerung der Migrationsströme“ in Art. 79 Abs. 1 AEUV, ohne dass darin ein bestimmtes politisches Ergebnis diktiert wird.¹³⁵

129 VO (EU) 2024/1359 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl, ABl. L 2024/1359 v. 22.5.2024, S. 1/24.

130 Ausführlich hierzu *Graff*, RTDeur 2024/60, S. 293 (295 ff.).

131 Familienangehörige aus Drittstaaten profitieren von den Grundfreiheiten nur als abgeleitete Rechte von Unionsbürgern, vgl. EuGH, Rs. C-40/11, *Iida*, Urt. v. 8.11.2012, ECLI:EU:C:2012:691, Rn. 67.

132 *Thym*, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), Kap. 22, Rn. 18, 22; Die EU kann die Personenverkehrsfreiheit von Drittstaatsangehörigen innerhalb der Union während eines kurzen Zeitraums regeln, vgl. auch Art. 77 Abs. 2 lit. c AEUV.

133 *Thym*, CMLR 2013/50, S. 709, 719; zum Einreiserecht eines asylsuchenden Drittstaatsangehörigen aus Art. 3 i. V. m. 13 EMRK vgl. die Ausführungen unter B. II. 4. b) bb).

134 *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 15 GRCh, Rn. 9.

135 *Thym*, CMLR 2013/50, S. 709 (719, 722 f.); *Müller-Graff*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 79 AEUV, Rn. 9: Die Leitpunkte in Art. 79 Abs. 1 AEUV gewähren den politischen Entscheidungsträgern großen Spielraum bei der Ausrichtung der Einwanderungspolitik.

b) Rechtsstellung eines Asylsuchenden

aa) Reichweite der Art. 18 GRCh und Art. 6 AsylverfahrensRL bzw. Art. 26 AsylverfahrensVO

Maßgeblich für das subjektive Recht auf Asyl in der EU ist Art. 18 GRCh, dessen Schutzbereich sich wegen des Verweises auf die GFK und das Unionsrecht primär nach diesen beiden Rechtsquellen richtet.¹³⁶ Da die GFK ihrerseits kein Asylrecht kennt, sondern nur die Rechtsstellung aufgenommener Flüchtlinge regelt, greift Art. 18 GRCh insoweit ins Leere, als dass das Asylrecht nur sekundärrechtlich verankert ist.¹³⁷ Zentrale, materielle Voraussetzung für das Asylrecht ist die Flüchtlingseigenschaft, die in Anlehnung an Art. 1 A Nr. 2 GFK und Art. 2 lit. a AsylqualifikationsRL¹³⁸ eine „begründete Furcht vor Verfolgung“ voraussetzt.¹³⁹ Diese Verfolgung muss gem. Art. 33 Abs. 1 GFK mit einer Bedrohung von Leben oder Freiheit oder sonstigen schweren Menschenrechtsverletzungen einhergehen.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht zielt Art. 6 Abs. 1 AsylverfahrensRL darauf ab, sicherzustellen, dass jeder Antrag auf internationalem Schutz¹⁴⁰ ordnungsgemäß registriert wird.¹⁴¹ Das Antragsrecht ist von entscheidender Bedeutung, da die effektive Wahrung der Rechte des Antragstellers davon abhängt, dass der Antrag registriert, eingereicht und geprüft werden kann.¹⁴² Insofern müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die betroffene Person gegenüber einer der in Art. 6 Abs. 1 AsylverfahrensRL genannten Behörden ihren Wunsch auf internationalen Schutz äußern kann.¹⁴³ Dies gilt auch im Rahmen von wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen, da die Bestimmungen der AsylverfahrensRL im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, einschließlich „an den Grenzen“ gelten, worunter insbesondere auch Grenzübergangsstellen erfasst werden, Art. 3 Abs. 1 AsylverfahrensRL.¹⁴⁴ Konkret können nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 AsylverfahrensRL Asylanträge auch bei anderen als den

136 Rossi, in: Calliess/Ruffert, Art. 18 GRCh, Rn. 5.

137 Uerpmann-Witzack, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), Kap. 27, Rn. 3, 7.

138 Die gleichlautende Definition des Begriffs „internationaler Schutz“ findet sich nunmehr in Art. 3 Nr. 3 der im Rahmen der GEAS-Reform neu eingeführten Qualifikationsverordnung (EU) 2024/1347, Abl. L 2024/1347 v. 22.5.2024, S. 1/34.

139 Rossi, in: Calliess/Ruffert, Art. 18 EU-GRCh, Rn. 6.

140 Der Anspruch auf internationalen Schutz nach Art. 2 lit. a AsylqualifikationsRL umfasst ferner subsidiären Schutz nach Maßgabe der Art. 2 lit. f, 15 lit. a – c, 18 AsylqualifikationsRL; vgl. auch Art. 3 Nr. 3 QualifikationsVO i. V. m. Art. 3 Nr. 6, Art. 15 lit. a – c und Art. 18 QualifikationsVO.

141 EuGH, C-360/16, *Hasan*, Urt. v. 25.1.2018, ECLI:EU:C:2018:35, Rn. 76; EuGH, C-808/18, *KOM/Ungarn*, Urt. v. 17.12.2020, ECLI:EU:C:2020:1029, Rn. 93, 97.

142 Vedsted-Hansen, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 21, Art. 6 Asylum Procedures Directive, Rn. 3a, 3b.

143 Ebd.; EuGH, Rs. C-808/18, *KOM/Ungarn* (s. Fn. 141), Rn. 102, 106.

144 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Grenzschießung im Lichte des EU-Asylrechts, PE 6 – 3000 – 023/20, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/691872/780d7a3fa05ea298e0b1bf6ad2db3746/PE-6-023-20-pdf.pdf>, 7; *Estifanos*, S. 181–185.

zuständigen Behörden gestellt werden. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 Asylverfahrens-RL nennt hierfür beispielhaft Polizei und Grenzschutz.¹⁴⁵

Das Abstellen auf das Kriterium der illegalen Einreise wäre für das Zugangsrecht ohnehin fremd, um daraus eine Pflicht für die Zugangsgewährung abzuleiten, sodass die Antragstellung auch vor der Grenzüberschreitung möglich sein muss.¹⁴⁶ Art. 9 Abs. 1 AsylverfahrensRL gewährt dem Asylbewerber bis zur erstinstanzlichen Prüfung seines Antrags ab Antragsstellung grundsätzlich ein Verbleiberecht im Mitgliedstaat und schützt damit vor Refoulement.¹⁴⁷ Daraus folgt jedoch keine Aufenthaltsberechtigung, sondern nur Schutz vor einer gewaltsamen Rückführung.¹⁴⁸

Auch nach der neuen AsylverfahrensVO dient das Zugangsverfahren dazu, sicherzustellen, dass jeder Antrag auf internationalen Schutz ordnungsgemäß erfasst und geprüft wird. Die AsylverfahrensVO übernimmt dabei den Grundsatz des effektiven Zugangs zum Verfahren und konkretisiert ihn durch ein dreistufiges Verfahren aus Antragstellung, Registrierung und Einreichung des Antrags, Artt. 26 bis 28 AsylverfahrensVO. Der Zugang zum Verfahren besteht weiterhin auch an den Binnengrenzen, da die AsylverfahrensVO keine Regelung enthält, wonach Schutzgesuche an Binnengrenzen unzulässig wären oder nicht entgegengenommen werden dürften, zumal als zuständige Behörden für die Entgegennahme von Schutzgesuchen i. S. d. Art. 26 Abs. 1 AsylverfahrensVO auch Grenzschutzbehörden gelten, Art. 4 Abs. 2, Art. 30 AsylverfahrensVO. Lediglich das besondere Grenzverfahren nach Art. 43 ff. AsylverfahrensVO ist auf Konstellationen an den Außengrenzen beschränkt.

Unverändert besteht grundsätzlich ein Recht des Antragstellers, bis zur Entscheidung der Asylbehörde im Hoheitsgebiet des zuständigen Mitgliedstaats zu verbleiben, Art. 10 Abs. 1 AsylverfahrensVO. Dieses begründet jedoch weiterhin keinen Aufenthaltstitel, sondern dient ausschließlich der Sicherung eines effektiven Asylverfahrens und des Refoulementschutzes, Art. 10 Abs. 2 AsylverfahrensVO.

Davon abgesehen berühren die strittigen Grenzschutzmaßnahmen lediglich die Frage nach der Zuständigkeitsverteilung innerhalb des GEAS, stellen aber nicht die Prüfung des Asylbegehrens und die Gewährung asylrechtlichen Schutzes als solche in Frage.¹⁴⁹ Die Wahrnehmung der Zuständigkeit für die Antragsprüfung bzw. die Zuständigkeitsbestimmung ist daher strikt zu differenzieren von dem materiellen

145 VG Berlin (s. Fn. 9), Rn. 42.

146 *Maiani*, RTDeur 2012/48, S. 295 (317); in diesem Zusammenhang wird kritisiert, dass aus dem Kriterium der illegalen Einreise in Art. 13 I Dublin III-VO die Verantwortung eines Mitgliedstaates für einen Antragsteller hergeleitet wird, näher dazu *Hruschka/Maiani*, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), Kap. 23, Art. 13 Dublin III Regulation, Rn. 1.

147 *Battjes*, S. 308.

148 *Vedsted-Hansen*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 21, Art. 9 Asylum Procedures Directive, Rn. 2; *Progin-Theuerkauf*, The EU Return Directive – Retour à la «case départ»? , sui-generis, 1.4.2019, abrufbar unter: <https://doi.org/10.21257/sg.91>, S. 32 (39).

149 *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Zurückweisung von Asylsuchenden an der Grenze aus nationaler Perspektive, WD 3 – 3000 – 230/18, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/569362/be8e7579ab551b437843e2654ffec3ec/wd-3-230-18-pdf-data.pdf>, S. 9, 10.

Gewährleistungsgehalt des Asylrechts. Auch wenn Asylsuchende ein umfassendes Recht auf Zugang zum Verfahren genießen, bietet es ihnen nicht zugleich das Recht, Mehrfachanträge nach Belieben zu stellen. Denn das Dublin-System zielt neben der beschleunigten Verfahrenssicherung gleichzeitig darauf ab, Schutzsuchende daran zu hindern, ihren Antrag in mehreren Mitgliedstaaten zu verfolgen („Mehrfachanträge“) und sich den Mitgliedstaat zur Prüfung ihres Antrags frei auszuwählen („Asylshopping“).¹⁵⁰ Art. 3 Abs. 1 Dublin III-VO verpflichtet die Mitgliedstaaten, jeden gestellten Antrag zu prüfen, betont aber zugleich, dass mit Blick auf die Verhinderung von Mehrfachanträgen und Asylshopping die Prüfung von einem einzigen Mitgliedstaat vorgenommen werden muss, und zwar von dem, der nach den Kriterien der Art. 7 ff. Dublin III-VO zuständig ist.¹⁵¹ Auch die AMMVO hält an diesem Grundprinzip fest. Nach Art. 21 Abs. 1 AMMVO ist jeder registrierte Antrag auf internationalen Schutz von einem einzigen, nach den Zuständigkeitskriterien der Art. 24 ff. AMMVO bestimmten Mitgliedstaat zu prüfen.

Zusammenfassend ist dem Zugangsrecht genüge getan, wenn der betroffene Mitgliedstaat zunächst den Antrag registriert und das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren durchführt, um den Antragsteller anschließend in den für ihn zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen. Währenddessen genießt der Antragsteller grundsätzlich ein Recht zum Verbleib im Hoheitsgebiet. Ergibt die Prüfung, dass der ermittelnde Mitgliedstaat ausnahmsweise selbst zuständig ist, so erstreckt sich das Verbleiberecht bis zum Zeitpunkt der erstinstanzlichen Entscheidung über den Antrag. Eine direkte Zurückweisung verletzt so gesehen das subjektive Zugangsrecht.

bb) Zurückweisungsverbot im Kontext deutscher Grenzkontrollen

Das Ziel des Nichtzurückweisungsgebots¹⁵² ist bereits dann betroffen, wenn ein Flüchtling an der (Binnen-)Grenze abgewiesen wird, sodass der Schutzstandard in Art. 33 Abs. 1 GFK bzw. Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁵³ genauso im Rahmen von wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen einzuhalten ist.¹⁵⁴ Außerdem verpflichtet Art. 3 i. V. m. Art. 13 EMRK die Mitgliedstaaten dazu, jede Rüge eines Asylsuchenden, dass er durch eine Zurückweisung in einen Drittstaat einer konventionswidrigen Lage ausgesetzt werde, im Inland sorgsam zu prüfen, sofern ernsthafte Gründe für die Annahme einer solchen Gefahr bestehen.¹⁵⁵ Dies setzt in praktischer Hinsicht voraus, dass dem Betroffenen die Einreise ins Inland genehmigt wird, womit sich aus der EMRK sogar ein

150 EuGH, Rs. C-411/10, *N.S.* (s. Fn. 92), Rn. 79; *Hruschka/Maiani*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 23, Art. 1 Dublin III Regulation, Rn. 3, Art. 3 Dublin III Regulation, Rn. 4, 5.

151 *Maiani*, RTDeur 2012/48, S. 295 (313 f.).

152 Siehe dazu mehr unter B. VII. 1.

153 Europäische Menschenrechtskonvention, BGBl. II Nr. 14 v. 22.8.1952, S. 685.

154 *Estifanos*, S. 70, 107.

155 EGMR, Nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa ua. v. Italien*, Urt. v. 23.2.2012, Rn. 198–200.

gefahrenbedingtes Einreiserecht für Asylsuchende im Vergleich zur unionsbürgerrechtlichen Freizügigkeit ergeben würde.¹⁵⁶

Die Zurückweisung an den deutschen Binnengrenzen würde zwangsläufig dazu führen, dass die betroffene Person sich weiterhin im Hoheitsgebiet eines der an Deutschland angrenzenden Nachbarstaaten aufhalten würde. Allerdings sind die Nachbarstaaten Deutschlands insoweit sichere Drittstaaten, als dass keine Gefahr der Verfolgung oder unmenschlichen Behandlung von ihnen ausgeht, sodass ein Verstoß gegen das Zurückweisungsverbot sowie eine Verpflichtung zur Einreisegenehmigung in dieser Fallkonstellation eher nicht in Betracht kommt.¹⁵⁷

cc) Schutz vor Weiterschlebung und Kettenabschiebung

Trotz der nicht zu befürchtenden Gefahr einer unmenschlichen Behandlung bei einer Zurückweisung in einen (angrenzenden) sicheren Drittstaat ist zu beachten, dass sowohl nach Art. 33 Abs. 1 GFK als auch nach Art. 3 EMRK eine Zurückweisung auch dann nicht mit dem Non-Refoulement Prinzip vereinbar wäre, wenn für den Betroffenen ein konventionswidriges Risiko für die Bedrohung seines Lebens oder seiner Freiheit infolge einer Weiterschlebung durch den Zielstaat in einen anderen Staat besteht.¹⁵⁸ Dies gilt insbesondere auch für Dublin-Überstellungen oder Abschiebungen entsprechend der RückführungsRL, deren Durchführung die Konventionsstaaten nicht von der Prüfung der Einhaltung des Non-Refoulement-Prinzips durch den Drittstaat entbindet.¹⁵⁹ Denn der EGMR entschied, dass selbst hinsichtlich der EU-Mitgliedstaaten keine unwiderlegliche Vermutung besteht, dass eine Rückführung in diese Staaten stets konventionskonform ist.¹⁶⁰ Eine erniedrigende Behandlung kann bereits durch katastrophale Zustände in den Aufnahmeeinrichtungen des Zielstaates bestehen. So stuft der EuGH eine Dublin-Überstellung als Verstoß gegen Art. 4 GRCh ein, weil systematische Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für den Asylbewerber in dem zuständigen Mitgliedstaat die Gefahr begründeten, einer unmenschlichen Behandlung i. S. d. Art. 4 GRCh, Art. 3 EMRK ausgesetzt zu werden. Insbesondere im Falle einer extremen materiellen Not, wo elementare Grundbedürfnisse nicht gedeckt werden können, liegt ein Verstoß gegen Art. 4 GRCh, Art. 3 EMRK vor.¹⁶¹

156 So ähnlich *Thym*, CMLR 2013/50, S. 709 (719).

157 *Fritzsche/Haefeli*, NVwZ 2024/43, S. 468 (470); *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, PE 6 – 3000 – 96/18, WD 2 – 3000 – 90/18 (s. Fn. 81), S. 8; Die Schweiz ist ein Dublin- und Konventionsmitglied.

158 EGMR, Rs. 27765/09, *Hirsi Jamaa ua. v. Italien* (s. Fn. 155), Rn. 146 f.

159 *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Art. 67 AEUV, Rn. 114.

160 EGMR, Nr. 30696/09, *M.S.S. v. Belgien/Griechenland*, Urt. v. 21.1.2011, Rn. 342; *Estifanos*, 120.

161 EuGH, Rs. C-411/10, *N.S.* (s. Fn. 92), Rn. 94; EuGH, Rs. C-163/17, *Jawo*, Urt. v. 19.3.2019, ECLI:EU:C:2019:218, Rn. 92 f.

III. Rechtfertigung der Binnengrenzkontrollen und Zurückweisungen

1. Vorrang des nationalen Rechts bei Dysfunktionalität des EU-Rechts

Ein Ansatz zur Rechtfertigung der dauerhaften Binnengrenzkontrollen und Zurückweisungen von Migranten wirft die Frage auf, wie mit den systemischen Defiziten der hierzu einschlägigen, unionsrechtlichen Regelungen umzugehen sind. Die Sichtweise einer „Politik des Durchwinkens“ oder die Annahme der „Ineffektivität des Dublin-Überstellungsverfahrens“ sind mittlerweile im Volksmunde weitverbreitet. In diesem Sinne begründet auch die CDU/CSU-Fraktion ihre migrationspolitischen Forderungen wie folgt:

„Die bestehenden europäischen Regelungen – die Dublin-III-Verordnung zur grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaats, das Schengen-Abkommen zu den offenen Binnengrenzen, und die Eurodac-Verordnung zur Registrierung von Asylsuchenden – sind erkennbar dysfunktional. [...] In dieser Gesamtsituation ist es die Pflicht Deutschlands und damit der Bundesregierung, nationales Recht vorrangig anzuwenden, wenn europäische Regelungen nicht funktionieren – so wie es in den Europäischen Verträgen für außergewöhnliche Notlagen vorgesehen ist.“

Die Aussage, dass das nationale Recht vorrangig sei, wenn einschlägige Vorschriften der EU untauglich sind, bereitet für sich genommen insofern Bedenken, als ein Vorrang des nationalen Rechts bei der Unwirksamkeit unionsrechtlicher Regelungen im supranationalen Kontext so nicht direkt existiert, auch nicht als allgemein anerkanntes Rechtsprinzip.¹⁶² Zwar gibt es verfassungsrechtliche Ausnahmen vom europäischen Anwendungsvorrang, allerdings beschränken diese sich auf die vom BVerfG konstruierten, ihrerseits umstrittenen Fälle der Verfassungsidentitätskontrolle, die hier jedoch eher abwegig sind.¹⁶³ Außerdem sind die unionsrechtlichen Asylregelungen unabhängig von ihrer Funktionsfähigkeit in der Praxis weiterhin rechtlich in Kraft und binden die Mitgliedstaaten daher im vollen Umfang, selbst wenn die Kritik der CDU/CSU-Fraktion an der Funktionsfähigkeit des Unionsrechts tatsächlich zutreffen sollte. Nicht zuletzt werden die unionsrechtlichen Asylregelungen von den deutschen Verwaltungsgerichten tagtäglich angewandt und auch das BVerfG sowie der EuGH befassen sich regelmäßig mit ihnen. Daher ist zur Rechtfertigung des Antrags vielmehr eine unionseigene Rechtsgrundlage erforderlich, die losgelöst von nationalen Souveränitätsvorbehalten zu betrachten ist.

162 So auch *Rath*, LTO, 28.1.2025 (s. Fn. 8); vgl. ferner VG Berlin, (s. Fn. 9), Rn. 48–50.

163 A. A. ist *Di Fabio*, der vor dem Hintergrund der Dysfunktionalität des EU-Rechts eine auf der Bundestreue und der verfassungsrechtlichen Staatlichkeit normativ beruhende Pflicht des Bundes zur eigenmächtigen Grenzsicherung herleitet und damit quasi die verfassungsrechtliche Identitätskontrolle als eine der vom BVerfG konstruierten Ausnahmen vom unionsrechtlichen Anwendungsvorrang ins Spiel bringt, *Di Fabio*, Migrationskrise als föderales Problem, Gutachten im Auftrag des Freistaates Bayern, 8.1.2016, abrufbar unter: https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Di_Fabio/Gutachten_Bay_DiFabio_formatiert.pdf, S. 32 ff., 82 f., 93 ff.

2. Völkerrechtliche Nichtanwendungspraxis (desuetudo)

Ähnlich hält *Hailbronner* Zurückweisungen an den Grenzen wegen systemischer Schwächen bei den Dublin-Überstellungen für unionsrechtskonform.¹⁶⁴ Den deutschen Ausländerbehörden ist es in den Jahren 2023 und 2024 tatsächlich in mehreren zehntausend Fällen nicht gelungen, Asylbewerber nach dem Dublin-Verfahren in den jeweils zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen.¹⁶⁵ Infolge des erfolglosen Ablaufs der sechsmonatigen Übermittlungsfrist ging bekanntermaßen die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens in zahlreichen Fällen auf Deutschland über, Art. 29 Abs. 2 Dublin III-VO. Auch wenn *Hailbronner* zugibt, dass der völkergewohnheitsrechtliche Gegenseitigkeitsgrundsatz („Reziprozität“)¹⁶⁶ im Unionsrecht nicht gilt,¹⁶⁷ könne laut ihm die Einhaltung der Regeln im Normalfall bei einem solch „offenkundigen“ Systemversagen in Sachen Außengrenzschutz und Registrierung von Asylsuchenden nicht eingefordert werden, insbesondere wenn dadurch die mit der Dublin III-VO bezweckten Ziele gefährdet wären.¹⁶⁸ *Thym* sieht in dieser Aussage sinngemäß die Annahme einer völkerrechtlichen Nichtanwendungspraxis („desuetudo“) im Dublin-System.¹⁶⁹

Dem kann jedoch nicht gefolgt werden. Während im Sinne einer Nichtanwendungspraxis die unionsrechtlichen Asylregelungen gänzlich nicht zur Anwendung kämen und damit eine gewohnheitsrechtliche Aufhebung der Regeln begründet wäre, kann im vorliegenden Fall trotz der Anwendungsversuche, wie etwa der Einleitung der Verfahren oder der immerhin eingeholten förmlichen Zustimmungen für Überstellungsgesuche, lediglich das vom Unionsgesetzgeber bezweckte operative

164 *Hailbronner*, Warum Deutschland das Recht zur Zurückweisung hat, Kommentar bei der Welt, 25.6.2018, abrufbar unter: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/plus178173960/Asyl-Streit-Deutschland-darf-Schutzsuchende-an-der-Grenze-zurueckweisen.html>.

165 Vgl. Statistikgrundlage des BAMF, in: *BAMF*, Das Bundesamt in Zahlen 2024. Asyl, abrufbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2024-asyl.pdf?__blob=publicationFile&v=13, S. 49: Im Jahr 2023 hatte Deutschland insgesamt 74.622 Überstellungsanträge gesendet, von denen 55.728 von den jeweiligen Mitgliedstaaten angenommen wurden. Tatsächlich überstellt wurden allerdings nur 5.053 Menschen, was einer überschaubaren Erfolgsquote von 6,8 % entspricht. Ähnlich sehen die Zahlen für das Jahr 2024 aus: von 74.583 Überstellungsanträgen wurden lediglich 5.827 durchgeführt, womit die Erfolgsquote nur 7,8 % beträgt.

166 Danach ist ein Staat nicht verpflichtet, seine völkervertraglichen Pflichten zu beachten, wenn ein anderer Vertragsstaat sich nicht mehr an den Vertrag hält, vgl. allgemein *Simma*, S. 15, 43 ff.

167 Denn nach Rechtsprechung des EuGH stellen Hinweise auf Rechtsverstöße anderer Mitgliedstaaten keine Rechtfertigung für das eigene, unionsrechtswidrige Verhalten dar, s. EuGH, Rs. C-118/07, *KOM/Finnland*, Urt. v. 19.11.2009, ECLI:EU:C:2009:715, Rn. 48.

168 *Hailbronner*, Handlungsspielräume zur Beschränkung des unkontrollierten Zuzugs von Asylsuchenden, Rechtsgutachten, Freiherr vom Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften e.V., Stuttgart 2015, abrufbar unter: <https://www.fvs-akademie.de/publikationen/rechtsgutachten.pdf?cgroß>; *Hailbronner*, Welt, 25.6.2018 (s. Fn. 164).

169 *Thym*, DVBl. 2018/133, S. 276 (278).

Ergebnis nicht erreicht werden. Hinzu kommt, dass im vorliegenden Fall die Erfolgsquoten, wenn auch nur von 6 bis 8 %, bei den Dublin-Überstellungen aus Deutschland heraus gegen die Annahme einer Nichtanwendung sprechen.

3. Ordre-Public-Vorbehalt im Lichte des Art. 72 AEUV

Wie bereits oben erörtert, erweisen sich nationale Vorbehalte oder völkergewohnheitsrechtliche Normen für die Rechtfertigung nationaler Grenzsicherungsmaßnahmen als schwierig. Wenn aber die CDU/CSU-Fraktion mit der Teilaussage „so wie es in den Europäischen Verträgen für außergewöhnliche Notlagen vorgesehen ist“ die mitgliedstaatliche Reservefunktion in Art. 72 AEUV meint, so stößt sie damit auf eine unionseigene Rechtsgrundlage, die aufgrund ihres förmlichen und supranationalen Charakters deutlich rechtssicherer erscheint als sonstige Rechtfertigungsüberlegungen. In diesem Zusammenhang verweist die CDU/CSU-Fraktion auf eine ihrer Ansicht nach verschärfte Sicherheitslage in Deutschland und Europa, in der das Migrationsrecht der Union unter dem Vorbehalt der mitgliedstaatlichen Gefahrenabwehr stehe:

„Deutschland muss die Abwehr von Gefahren und die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger an erste Stelle setzen und entschlossen handeln.“

Gemäß Art. 72 AEUV bleibt die „Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ unberührt. Der darin zum Ausdruck kommende Ordre-Public-Vorbehalt¹⁷⁰ konkretisiert das aus Art. 4 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 EUV resultierende Gebot der Achtung grundlegender staatlicher Funktionen und erlaubt den Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen solche Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit zu erlassen, die von den auf Grundlage des Titels V AEUV erlassenen unionsrechtlichen Vorschriften (Sekundärrecht) abweichen.¹⁷¹ Art. 72 AEUV wird teilweise auch als eine Reservatkompetenz zu Gunsten der Mitgliedstaaten betrachtet, die entsprechend der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 4, 5 Abs. 2 S. 2 EUV) positiv klarstelle, dass die Aufrecht-

170 Rossi, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 1, 5; Breitenmoser/Weyeneth, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 24; Diesen Begriff nutzt die CDU selbst, s. CDU, FAQ zur Migrationspolitik, Antworten auf die zentralen Fragen in der aktuellen Asyl- und Flüchtlingspolitik, August 2024, abrufbar unter: <https://renek.aplick.de/news/lokal/35/Antworten-auf-zentrale-Fragen-in-der-aktuellen-Asyl-und-Fluechtlingspolitik.html%3C/br%3E%3C/br%3E>.

171 Rossi, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 1, 5; Müller-Graff, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 2, 4; Thym, in: Kluth/Heusch, Art. 72 AEUV, Rn. 5.

erhaltung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung in nationaler Verantwortung bleiben und eine generelle Unionskompetenz hierüber nicht bestehe.¹⁷²

Tatsächlich besteht im Schrifttum teils Zuspruch hinsichtlich der Heranziehung von Art. 72 AEUV, soweit das Unionsrecht keine Schutzwirkung mehr entfaltet oder wenn Abhilfe durch EU-Organen nicht rechtzeitig oder nur unzureichend erfolgt.¹⁷³ In diesem Sinne könnten „die betroffenen Staaten im begrenzten Umfang von den Dublin-Regeln abweichen, ohne hierbei die Wertungen des europäischen Asylsystems insgesamt außer Acht zu lassen. Konkret könnte einer begrenzten Anzahl an Asylbewerbern die Einreise verweigert werden.“¹⁷⁴ Dies gelte nicht nur für Zurückweisungsmaßnahmen, sondern auch für die Binnengrenzkontrollen im Schengen-System, da trotz des grundsätzlichen Verzichts auf Binnengrenzkontrollen die mitgliedstaatliche Hoheitsgewalt über die eigenen Grenzen unberührt bleibe.¹⁷⁵

4. Voraussetzungen und inhaltliche Reichweite des Art. 72 AEUV

Bei der „öffentlichen Ordnung“ und der „inneren Sicherheit“ handelt es sich um unionsrechtliche Begriffe, die einer autonomen Auslegung und Anwendung durch die Mitgliedstaaten entzogen sind.¹⁷⁶ Der völkerrechtliche Begriff der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit ist Ausdruck der Kompetenzgarantie der Mitgliedstaaten über ihr inneres Gewaltmonopol. Eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung setzt voraus, dass eine gegenwärtige, tatsächliche und erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft besteht.¹⁷⁷ Die innere Sicherheit bezeichnet den innerstaatlichen Bestandteil der öffentlichen Sicherheit und umfasst insbesondere die Beeinträchtigung des Funktionierens der Einrichtungen des Staates und seiner wichtigen öffentlichen Dienste sowie das Überleben der Bevölkerung

172 Das Abweichen von einer unionsrechtlichen Regelung bei Berufung auf Art. 72 AEUV stellt genauso eine kompetenzrechtliche Frage dar, sodass im Ergebnis für beide Lesarten des Art. 72 AEUV die gleichen Auslegungsgrundsätze gelten müssen, vgl. *Müller-Graff*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 2, 5.

173 *Dörig*, DRiZ 2016/94, S. 176 (179); *Möstl*, AöR 2017/142, S. 175 (212 ff., 223); *Thym*, DVBl. 2018/133, S. 276 (278); *Hailbronner/Thym*, JZ 2016/71, S. 758 (761 ff.); *Fritzsche/Haefeli*, NVwZ 2024/43, S. 468 (470); *Thym*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 3; *Hailbronner*, Rechtsgutachten (s. Fn. 168), S. 18 ff.

174 *Hailbronner/Thym*, JZ 2016/71, S. 758 (762).

175 *Hailbronner*, Welt, 25.6.2018 (s. Fn. 164); *Streinz*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 4 EUV, Rn. 17; *Möstl*, AöR 2017/142, S. 175 (186); *Fritzsche/Haefeli*, NVwZ 2024/43, S. 468 (470).

176 EuGH, Rs. C-715/17, 718/17, 719/17, *KOM/Polen ua.*, Urt. v. 2.4.2020, ECLI:EU:C:2020:257, Rn. 146; EuGH, Rs. C-18/19, *Stadt Frankfurt am Main*, Urt. v. 2.7.2020, ECLI:EU:C:2020:511, Rn. 28; *Müller-Graff*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 5.

177 VG Koblenz (s. Fn. 39), S. 11.

und die Beeinträchtigung der militärischen Interessen oder unmittelbare Bedrohungen der Ruhe und der physischen Sicherheit der Bevölkerung.¹⁷⁸

In der Rechtsprechung des EuGH ist die Bekämpfung von illegaler Einwanderung und illegalem Aufenthalt als eine Fallgruppe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit anerkannt.¹⁷⁹ In einer Ausnahmesituation erlangen die Mitgliedstaaten jedoch keinen Freifahrtschein bei der Ausgestaltung ihrer Sicherheitsmaßnahmen. Erforderlich ist vielmehr eine beträchtliche Gefahr für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, deren Voraussetzungen im Zweifel der EuGH prüft.¹⁸⁰ Der Gerichtshof legt Art. 72 AEUV eng aus und fordert von den Mitgliedstaaten, die Gründe für die beabsichtigte Abweichung vom Sekundärrecht nachzuweisen, wofür bloße subjektive Stellungnahmen nicht genügen.¹⁸¹ Ein anderweitiges Verständnis der Norm würde sonst die Verbindlichkeit und Einheitlichkeit des Unionsrechts unterbinden.¹⁸² Der Gerichtshof hat keinen festen Grenzwert festgelegt, ab dem sich ein Mitgliedstaat auf Art. 72 AEUV berufen kann. Stattdessen ist eine Gesamtwürdigung erforderlich, bei der alle relevanten Umstände sowie die fortlaufende Entwicklung der Situation berücksichtigt werden.¹⁸³

Das Erfordernis einer Notlage lässt sich außerdem mit dem Vorrang sekundärrechtlicher Schutzklauseln begründen, die bereits die legitimen Interessen eines Mitgliedstaates berücksichtigen.¹⁸⁴ Nach dem EuGH ist die Berufung auf Art. 72 AEUV nur insoweit zulässig, wie diese Klauseln unzureichend sind (Rückgriffssperre).¹⁸⁵ Typische Beispiele für derartige Öffnungsklauseln sind die Vorschriften des SGK zur bedingten Wiedereinführung vorübergehender Binnengrenzkontrollen (Art. 25 ff. SGK),¹⁸⁶ die Möglichkeit zur Durchführung eines Grenzverfahrens vor Gestattung der Einreise (Art. 43 Abs. 1 AsylverfahrensRL bzw. Art. 43 ff. AsylverfahrensVO),¹⁸⁷ sowie der Frühwarnmechanismus (Art. 33 Dublin III-VO bzw. Art. 7 bis 11 AMMVO), wonach Präventivmaßnahmen bei Ausübung besonderen Drucks auf die Asylsysteme getroffen werden können.¹⁸⁸ So gesehen räumt der

178 EuGH, Rs. C-128/22, *Nordic info*, Urt. v. 5.12.2023, ECLI:EU:C:2023:951, Rn. 126; EuGH, Rs. C-601/15, *PPU J.N.*, Urt. v. 15.2.2016, ECLI:EU:C:2016:84, Rn. 65 und 66; *Rossi*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 7.

179 *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 10; EuGH, Rs. C-278/12 *PPU, Adil*, Urt. v. 19.7.2012, ECLI:EU:C:2012:508, Rn. 66.

180 *Thym*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 5.

181 EuGH, Rs. C-715/17, C-718/17, C-719/17, *KOM/Polen ua.* (s. Fn. 176), Rn. 144–147; EuGH, Rs. C-368/20, *NW* (s. Fn. 33), Rn. 86; EuGH, Rs. C-18/19, *Stadt Frankfurt am Main* (s. Fn. 176), Rn. 29.

182 VG Berlin, (s. Fn. 9), Rn. 50.

183 Ebd., Rn. 60.

184 *Thym*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 3c.

185 EuGH, Rs. C-715/17, C-718/17, C-719/17, *KOM/Polen ua.* (s. Fn. 176), Rn. 153.

186 EuGH, Rs. C-368/20, *NW* (s. Fn. 33), Rn. 89; vgl. hierzu bereits B. I. 3.

187 Im Falle eines Massenzustroms von Personen, die internationalen Schutz beantragen, können diese Verfahren gemäß Art. 43 III AsylverfahrensRL zudem über die in Abs. II vorgesehene Frist von vier Wochen hinaus und unter Beschränkung der Bewegungsfreiheit der betroffenen Personen durchgeführt werden, vgl. auch EuGH, *KOM/Ungarn*, Rs. C-808/18 (s. Fn. 141), Rn. 224.

188 EuGH, Rs. C-646/16, *Jafari* (s. Fn. 98), Rn. 95.

EuGH zwar ein, dass Abweichungen von sekundärrechtlichen Regelungen in ganz konkreten außergewöhnlichen Notlagen grundsätzlich zulässig sein können.¹⁸⁹ Angenommen hat er solche in einem konkreten Einzelfall bislang aber nicht.¹⁹⁰

Das Loyalitätsprinzip gem. Art. 4 Abs. 3 EUV setzt außerdem voraus, dass vor der Durchführung der vom Unionsrecht abweichenden Nothandlung die Mitgliedstaaten sich mit den EU-Organen im kooperativen Sinne absprechen und bestenfalls nach gemeinsamen Lösungen suchen, sodass eine bloße einseitige Benachrichtigung der EU unzureichend wäre.¹⁹¹ Dieser Grundsatz dürfte insbesondere auch im Fall einer Abweichung von den unionsrechtlichen Asylregelungen die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, zunächst mit den EU-Organen und den betroffenen Nachbarstaaten ernsthaft nach gemeinsamen Lösungen zu suchen.¹⁹²

5. Situation in Deutschland: Bestehen einer Notlage?

In Deutschland sind die gegenwärtigen Zahlen der Asylantragstellungen rückläufig. So wurden im Jahr 2024 insgesamt 213.499 Asylanträge gestellt, was im Vergleich zum Vorjahr (324.636) einen Rückgang um 34,2 % darstellt.¹⁹³ Noch stärker fiel dieser Rückgang im Folgejahr aus: Im Jahr 2025 wurden 111.814 Asylanträge registriert, womit sich die Zahl der Asylgesuche in 2025 sogar um 47,6 % verringerte.¹⁹⁴ Auch wenn die absoluten Zahlen kurzfristig eine positive Entwicklung verzeichnen, ist der derzeitige Migrationsdruck im Vergleich zum Jahreszeitraum von 2017 bis 2022 weiterhin relativ hoch.¹⁹⁵ Der EuGH entschied jedoch, dass selbst „die Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl internationalen Schutz begehrender Drittstaatsangehöriger“ keinen Einfluss auf die Anwendung und Auslegung der Dublin III-VO hat.¹⁹⁶ Zwar ging er in diesem Zusammenhang mangels mitgliedstaatlicher Geltendmachung nicht auf eine mögliche Ausnahme nach Art. 72 AEUV ein. Jedoch lässt sich daraus zumindest entnehmen, dass allein die Berufung auf (zu) hohe Antragszahlen tendenziell noch keinen hinreichenden Grund für eine Abweichung von den Dublin-Vorschriften bzw. den entsprechenden Regelungen der AMMVO böte.

189 EuGH, Rs. C-715/17, C-718/17, C-719/17, *KOM/Polen ua.* (s. Fn. 176), Rn. 143.

190 Kluth, *VerfBlog* (s. Fn. 8).

191 Thym, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 4; a. A. ist *Obwexer*, s. *Obwexer*, Gutachten für die österreichische Bundesregierung. Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den beim Asylgipfel am 20. Jänner 2016 in Aussicht genommenen Richtwert für Flüchtlinge, 2016, abrufbar unter: <https://b.ds.at/2016/03/30/GutachtenRichtwertfurFluchtlinge-Endversion.pdf>, S. 46.

192 Thym, Rechtsgutachten über die Anforderungen und Rechtsfolgen des Artikels 72 EU-Arbeitsweisevertrag für die ausnahmsweise Abweichung vom EU-Asylrecht, 25.11.2023, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4647561, S. 14.

193 BAMF, Bundesamt in Zahlen 2024 (s. Fn. 165), S. 13.

194 BAMF, Bundesamt in Zahlen 2025. Asyl, abrufbar unter <https://www.bamf.de/Shared-Docs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2025-asyl.html?nn=284810>, S. 8.

195 Ebd., S. 14 ff.

196 EuGH, Rs. C-646/16, *Jafari* (s. Fn. 98), Rn. 93–96.

Außerdem besteht mit Art. 25 Abs. 1 lit. c SGK bereits eine vom Gesetzgeber abschließend getroffene Regelung für Binnengrenzkontrollen wegen hohen Ankunfts-zahlen, sodass der Rückgriff auf Art. 72 AEUV gesperrt ist.¹⁹⁷ Die Norm stellt ein Regelbeispiel für eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit dar und erlaubt die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen im Rahmen „einer außergewöhnlichen Situation, in der plötzlich eine sehr hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten stattfindet, wodurch die Ressourcen und Kapazitäten der gut vorbereiteten zuständigen Behörden insgesamt erheblich unter Druck geraten und das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt wahrscheinlich gefährdet ist“.

Auf diese Norm berief sich inzwischen auch die Bundesregierung zur Begründung der Verlängerung der deutsch-luxemburgischen Grenzkontrollen, die das VG Koblenz mangels Vorliegens eines Bedrohungsszenarios i. S. d. Art. 25 Abs. 1 lit. c SGK als rechtswidrig erachtete. Kläger war der deutsche Jura-Professor *Dominik Brodowski*, der ausgerechnet bei der Rückreise von einer Konferenz in Luxemburg zum Thema „40 Jahre Schengen-Abkommen“ von der Bundespolizei an der deutsch-luxemburgischen Binnengrenze in einem Linienbus kontrolliert wurde.¹⁹⁸ Die Bundesregierung begründete die Grenzkontrollen im einschlägigen Notifizierungsschreiben vom 12.2.2025 damit, dass sich die irreguläre Migration „weiterhin auf einem hohen Niveau“ befinde und lege dazu Zahlen illegaler Grenzübertritte, festgestellter Schleusungshandlungen und aufgenommenen ukrainischer Flüchtlinge vor. Daher seien die Kapazitäten der asyl- und ausländerrechtlichen Behörden, der öffentlichen Einrichtungen und der Einrichtungen des Gemeinwesens oftmals bereits erschöpft und gerieten zunehmend an ihre Grenzen bzw. hätten diese bereits überschritten.¹⁹⁹

Obwohl das VG Koblenz betont, dass den Mitgliedstaaten bei der komplexen Bewertung der Gefährdungslage ein gewisser Beurteilungsspielraum zustehe, konnte die Begründung der Bundesregierung im vorliegenden Fall das Gericht nicht überzeugen.²⁰⁰ Art. 25 Abs. 1 lit. c SGK sehe keine konkreten Zahlen an unerlaubten Einreisen oder Asylanträgen vor, ab der von einer „sehr hohe[n] Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten“ ausgegangen werden kann. Diese ließen sich nach der Systematik der Norm nur infolge einer Gesamtbetrachtung ermitteln, wonach die Zahlen in Relation zu den verfügbaren Ressourcen und Kapazitäten der zuständigen Behörden zu setzen und die Auswirkungen der Sekundärmigration auf diese zu überprüfen seien.²⁰¹ Vor diesem Hintergrund sei das von der Bundesregierung im Notifizierungsschreiben

197 Vgl. hierzu bereits B. I. 3.

198 Beck-aktuell, Grenzkontrollen in Schengen trotz Schengen?, 10.6.2026, abrufbar unter: <https://www.beck-aktuell.de/aus-der-njw/interview/grenzkontrollen-schengen-trotz-schengen-2026-06-10>.

199 VG Koblenz (s. Fn. 39), S. 3.

200 Ebd., S. 11.

201 Ebd., S. 13.

dargelegte Zahlenwerk „für sich genommen schon im Ansatz keine hinreichende Tatsachengrundlage, weil völlig offen bleibt, wie sich dies konkret auf die nationalen Behörden auswirkt“.²⁰² Die Aussage, dass die Kapazitäten der asyl- und ausländerrechtlichen Behörden, der öffentlichen Einrichtungen sowie der Einrichtungen des Gemeinwesens „oftmals bereits erschöpft“ seien, sei, so das VG Koblenz, „derart vage, dass sie sich nicht auf ihre Plausibilität überprüfen lässt“.²⁰³ Mangels einer tragfähigen, plausiblen Tatsachengrundlage habe die wertende Einschätzung der Bundesregierung keinen Bestand. Wie auch bei vorherigen, ähnlich gelagerten Fällen bezeichnete das Bundesinnenministerium das Urteil als Einzelfallentscheidung ohne Auswirkung auf die generelle Rechtmäßigkeit der fraglichen Verwaltungspraxis.²⁰⁴ Inzwischen legte die Bundesregierung Berufung gegen das Urteil ein.²⁰⁵

Bereits zuvor stellte das VG Berlin im Zusammenhang mit der Zurückweisung der drei somalischen Staatsangehörigen klar, dass die bloße Vorlage von Zahlen zu Grenzübertritten oder Asylanträgen ohne deren konkrete Einordnung im Gefährdungskontext den Anforderungen für die Feststellung einer Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit nicht genüge. Die Bundesregierung müsse vielmehr nachweisen, welche konkreten Auswirkungen diese Zahlen auf die „Grundinteressen der Gesellschaft“ oder das „Funktionieren der staatlichen Einrichtungen“ des Mitgliedstaats haben.²⁰⁶ Zudem müsse plausibel dargelegt werden, inwieweit Zurückweisungen an den deutschen Binnengrenzen den Mängeln bei Dublin-Überstellungen konkret abhelfen.²⁰⁷ Das VG Berlin betonte zudem mit Verweis auf die EuGH-Rechtsprechung, dass die Bundesregierung nicht hinreichend dargelegt habe, inwiefern bestehende sekundärrechtliche Mechanismen und gemeinsame Lösungen vergeblich ausgeschöpft wurden und lehnte schließlich den Rückgriff auf Art. 72 AEUV ab.²⁰⁸

Insgesamt verdeutlicht die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu den mittlerweile teils umgesetzten Maßnahmen des Entschließungsantrags, dass unionsrechtliche Grenzschutzmaßnahmen nur unter strengen rechtlichen Voraussetzungen zulässig sind und einer substantiierten Begründung bedürfen. Die bisherigen Begründungsbemühungen der Bundesregierung vermochten eine hinreichend qualifizierte Gefährdungslage in Deutschland derweil nicht schlüssig nachzuweisen.

Freilich ist in der anhaltend hohen Zuwanderung über das Asylsystem ein immenser Migrationsdruck zu beobachten, der aufgrund prekärer Umstände in der Aufnahme- und Integrationspraxis, chronisch überlasteter Behörden sowie ausgeschöpfter, staatlicher Ressourcen zunehmend problematisch wird.²⁰⁹ Außerdem ge-

202 Ebd.

203 Ebd., S. 14.

204 BR24, Urteile häufen sich: Grenzkontrollen rechtswidrig?, 31.5.2026, abrufbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/urteile-haeufen-sich-grenzkontrollen-rechtswidrig,VL7uyVa>.

205 Beck-aktuell (s. Fn. 198).

206 VG Berlin (s. Fn. 9), Rn. 53–54.

207 Ebd., Rn. 55.

208 Ebd., Rn. 59–61.

209 Dem ähnlich, s. *Fritzsche/Haefeli*, NVwZ 2024/43, S. 468–470.

fährdet die steigende Zahl sicherheitsrelevanter Gewaltausbrüche durch abgelehnte, teils ausreisepflichtige Asylbewerber die innere Sicherheit, wie die jüngst in Deutschland ausgeübte Anschlagsserie dies – zumindest kurzzeitig – verdeutlichte.²¹⁰ Zwar vermag der Verweis auf einzelne Straftaten weder eine generelle Überforderung der nationalen Behörden noch einen ursächlichen Zusammenhang mit dem derzeitigen oder künftigen Migrationsgeschehen zu belegen.²¹¹ Gleichwohl beeinträchtigte die Serie schwerer Anschläge das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung erheblich. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit stellt die Legitimationsgrundlage der eigenen Staatlichkeit und Integrität dar.²¹² Gelingt dem Staat diese Aufgabe nicht, oder entsteht zumindest der gesellschaftliche Eindruck eines unzureichenden Schutzes, erodiert das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen, was zugleich die Funktionsfähigkeit einer Demokratie beeinträchtigen würde.

Ferner könnte eine allzu restriktive Auslegung des Art. 72 AEUV das mitgliedstaatliche Krisenbewältigungsmanagement erheblich behindern.²¹³ Dies birgt die Gefahr eines endgültigen Zusammenbruchs der EU, was auch das vorzeitige Ende eines individuellen Anspruchs auf Zugang zum Asylverfahren in der EU herbeiführen würde. Wenngleich die Tatbestandsmerkmale des Art. 72 AEUV unionsrechtlich auszulegen sind, verbleibt den Mitgliedstaaten ein gewisser Beurteilungsspielraum,²¹⁴ vorausgesetzt, dass sie die Aktivierung von Art. 72 AEUV substantiiert begründen können.²¹⁵ Laut *Müller-Graf* erfasse der mitgliedstaatliche Beurteilungsspielraum durchaus nationale gesellschaftliche und politische Umstände.²¹⁶ Insoweit könnte ein Mitgliedstaat bei der Bewertung der nationalen Notlage seine jeweiligen spezifischen, migrationspolitischen Erwägungen in die Begründung bei der Berufung auf Art. 72 AEUV einfließen lassen, so wie bereits die CDU/CSU-Fraktion ihren Antrag teils mit einer ihrer Ansicht nach gescheiterten Migrationspolitik der Ampel-Koalition begründet hat.

Ob all diese Umstände dafür ausreichen werden, den EuGH im Falle eines künftigen Streitverfahrens vom Bestehen einer Notlage i. S. d. Art. 72 AEUV zu überzeugen, bleibt ungewiss. Doch allein die ernsthafte Debatte darüber in der Öffentlichkeit verdeutlicht, dass die Sicherheitslage in der Bundesrepublik Deutschland

210 Darunter insbesondere die fürchterlichen Morde durch (Messer-)Attacken in Mannheim, Solingen, Magdeburg, Aschaffenburg und München, s. *Eikmanns/Sittenauer*, Sicherheit, aber menschlich, taz, 20.2.2025, abrufbar unter: <https://taz.de/Nach-Taten-in-Muenchen-und-Aschaffenburg/!6070749/>.

211 Vgl. VG Koblenz (s. Fn. 39), S. 14.

212 Grundlegend mit Blick auf die politische Theorie des Staates als sog. „Leviathan“, s. *Hobbes*, S. 144 f.; ferner im migrationspolitischen Kontext, *Papier*, NJW 2016/69, S. 2391 (2395 f.).

213 *Fritzsche/Haefeli*, NVwZ 2024/43, S. 468 (471); *Pfeffer*, NVwZ 2023/42, S. 1286 (1288).

214 *Fritzsche/Haefeli*, NVwZ 2024/43, S. 468 (470).

215 EuGH, Rs. C-715/17, 718/17, 719/17, *KOM/Polen ua.* (s. Fn. 176), Rn. 150, 152.

216 *Müller-Graff*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 72 AEUV, Rn. 5.

spätestens seit der jüngsten Anschlagswelle angespannt ist. Daher wäre eine pauschale Ablehnung des Rechtfertigungsversuchs über Art. 72 AEUV verfehlt.²¹⁷

IV. Unmittelbare Inhaftierung ausreisepflichtiger Personen

Der dritte Antragspunkt fordert, dass vollziehbar ausreisepflichtige Personen²¹⁸ unmittelbar in Haft genommen werden:

„Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, dürfen nicht mehr auf freiem Fuß sein. Sie müssen unmittelbar in Haft genommen werden.“

Dafür sollen die Haftkapazitäten in den Ländern erhöht sowie Liegenschaften, leerstehende Kasernen und Containerbauten des Bundes schnellstmöglich zur Verfügung gestellt werden. Die Unterbringung von abzuschiebenden Personen in derartigen Räumlichkeiten stünde im Einklang mit Art. 16 Abs. 1 RückführungsRL und Art. 28 Abs. 4 Dublin III-VO i. V. m. Art. 10 Abs. 1 AufnahmeRL bzw. Art. 44 Abs. 4 AMMVO i. V. m. Art. 12 Abs. 1 AufnahmeRLNeu, wonach die Inhaftierung grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen zu erfolgen hat. Eine Zusammenbringung mit verurteilten Straftätern in gewöhnlichen Strafhaftanstalten soll danach nämlich vermieden werden.²¹⁹ Eher fragwürdig erscheint aber der Terminus „unmittelbar“ bezüglich der Inhaftierung; insbesondere, ob eine ausreisepflichtige Person ohne weiteres verhaftet werden darf.

1. EuGH: Keine Inhaftnahme allein aufgrund illegalen Aufenthalts

Der EuGH hat zwar bestätigt, dass es den Mitgliedstaaten grundsätzlich freisteht, bei Verstößen gegen die Migrationsvorschriften strafrechtliche Sanktionen, einschließlich Freiheitsstrafen, zu verhängen, doch ein Automatismus, wonach jeder abgelehnte Asylbewerber in Haft genommen werden kann, ist unzulässig. Strafrechtliche Sanktionen dürfen nicht allein aufgrund des illegalen Aufenthalts vor oder während der Durchführung eines Rückführungsverfahrens verhängt werden, da dies die Rückkehr sonst verzögern oder gar praktisch unwirksam machen wür-

217 So ausdrücklich auch *Haderlein*, s. *Haderlein*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), § 18 AsylG, Rn. 22a; a. A. ist *Huber*, der die aktuellen Migrationsströme in Deutschland für die Heranziehung von Art. 72 AEUV und speziell auch von Art. 25 I c) SGK bzgl. Binnen-grenzkontrollen als unzureichend erachtet, vgl. *Huber*, NVwZ 2024/43, S. 1881 (1885 f.).

218 Vollziehbar ausreisepflichtig wird eine Person u. a. dann, wenn sie unerlaubt eingereist oder der Aufenthalt nicht (mehr) erlaubt ist und kein Rechtsbehelf gegen den Rückkehrbescheid eingelegt wurde bzw. dieser erfolglos war, vgl. ferner §§ 50 Abs. 1, 58 Abs. 2 AufenthG sowie Fn. 49 unter B. II. 2. b).

219 *Mananashvili/Moraru*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 11, Art. 15 Return Directive, Rn. 16a; Art. 16 Return Directive, Rn. 5.

de.²²⁰ D. h. also, dass selbst bei illegalem Aufenthalt eine Haftmaßnahme nur im Einklang mit den Verfahrensanforderungen der RückführungsRL erfolgen darf, wenn keine anderweitigen Haftgründe aufgrund oder infolge strafrechtlicher Sanktionen vorliegen, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem illegalen Aufenthalt der betroffenen Person verhängt worden sind.²²¹

2. Voraussetzungen der Rückführungshaft nach Art. 15 RückführungsRL

Die Mitgliedstaaten dürfen gem. Art. 15 Abs. 1 RückführungsRL einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, gegen den ein Rückführungsverfahren anhängig ist, nur zur Vorbereitung der Rückkehr und/oder zur Durchführung der Abschiebung in einen Drittstaat in Haft nehmen.²²² Art. 7 Abs. 1 RückführungsRL sieht vor, dass der betroffenen Person grundsätzlich zunächst eine Frist zur freiwilligen Ausreise zu gewähren ist. Erst wenn konkrete Umstände eine freiwillige Rückkehr unwahrscheinlich erscheinen lassen, etwa bei Fluchtgefahr (Art. 15 Abs. 1 lit. a, 3 Abs. 7 RückführungsRL) oder bei einer Verweigerung der Mitwirkung (Art. 15 Abs. 1 lit. b RückführungsRL), darf eine unmittelbare Inhaftierung zur Sicherung der Abschiebung erfolgen, Art. 7 Abs. 4 RückführungsRL.²²³ Zudem dürfen i. S. d. Verhältnismäßigkeitsprinzips keine anderen mildernden, ausreichenden Zwangsmittel vorliegen, sodass es sich bei der Inhaftnahme um ein letztes Mittel (*ultima ratio*) handelt, Art. 15 Abs. 1 i. V. m. Erwägungsgrund Nr. 16 RückführungsRL.

Das Verbleiberecht eines Asylbewerbers aus Art. 10 AsylverfahrensVO (vormals Art. 9 AsylverfahrensRL) steht einer Inhaftierung gem. Art. 10 AufnahmeRL Neu (vormals Art. 8 AufnahmeRL) nicht entgegen, etwa zum Zwecke seiner Identitätsfeststellung.²²⁴ Demgegenüber ist die Inhaftierung nach Art. 15 RückführungsRL für die Zwecke der Abschiebung ausgeschlossen bei Antragstellern, die während eines noch laufenden Asylverfahrens oder Rechtsbehelfsverfahrens weiterhin ein Bleiberecht gem. Art. 10 AsylverfahrensVO genießen.²²⁵ Nach erstinstanzlicher Ablehnung des Antrags kann eine Rückkehrentscheidung gegen sie ergehen, solange sichergestellt ist, dass die Rechtswirkungen des Bescheids bis zum Abschluss eines

220 EuGH, Rs. C-61/11 PPU, *El-Dridi*, Urt. v. 28.4.2011, ECLI:EU:C:2011:268, Rn. 55, 58 f.; EuGH, Rs. C-329/11, *Achughbabian*, Urt. v. 6.12.2011, ECLI:EU:C:2011:807, Rn. 37–39, 45; EuGH, Rs. C-430/11, *Sagor*, Urt. v. 6.12.2012, ECLI:EU:C:2012:777, Rn. 32 f.; *Progin-Thuerkauf*, EU Return Directive (s. Fn. 148), S. 32 (37 f.).

221 EuGH, Rs. C-444/17, *Arib* (s. Fn. 50), Rn. 66 sowie EuGH, Rs. C-47/15, *Affum* (s. Fn. 61), Rn. 65; vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 6 der RückführungsRL, wonach der bloße illegale Aufenthalt kein objektives Verfahrenskriterium darstellt.

222 *Mananashvili/Moraru*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 11, Art. 15 Return Directive, Rn. 30.

223 Ebd., Rn. 31–38; *Progin-Thuerkauf*, EU Return Directive (s. Fn. 148), S. 32 (42).

224 EuGH, Rs. C-601/15 PPU, *J.N.*, Urt. v. 15.2.2016, ECLI:EU:C:2016:84, Rn. 74; *Progin-Thuerkauf*, EU Return Directive (s. Fn. 148), S. 32, 40.

225 Bzgl. der Aussetzung der Inhaftnahme während des Asylverfahrens vgl. EuGH, Rs. C-534/11, *Arslan*, Urt. v. 30.5.2013, ECLI:EU:C:2013:343, Rn. 48 f. und während des Rechtsbehelfsverfahrens EuGH, Rs. C-181/16, *Gnandi*, Urt. v. 19.6.2018, EU:C:2018:465, Rn. 62.

durch den Betroffenen eingeleiteten Rechtsbehelfsverfahrens suspendiert werden.²²⁶ Dies spiegelt sich in Art. 68 AsylverfahrensVO wider: Bis zur Frist der Einlegung eines Rechtsbehelfs und, bei fristgerechter Einlegung, bis zur Entscheidung über diesen Rechtsbehelf genießt der Antragsteller ein Recht auf Verbleib gem. Art. 68 Abs. 2 AsylverfahrensVO, das die Wirkungen der Rückkehrentscheidung automatisch aussetzt, Art. 68 Abs. 1 AsylverfahrensVO („Aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs“).

Wird ein Antrag auf internationalen Schutz erst während eines laufenden Rückkehrverfahrens gestellt, so führt dies nicht zum Erlöschen der bestehenden Rückkehrentscheidung. Das Rückkehrverfahren wird lediglich während der Prüfung des Asylantrags unterbrochen und die Rückkehrentscheidung kann bis zum Zeitpunkt der erstinstanzlichen Ablehnung nicht vollzogen werden.²²⁷ Die Fortdauer der Haft während dieses Zeitraums richtet sich nicht ohne weiteres nach Art. 15 RückführungsRL, sondern nach den für den Antragsteller geltenden Haftvorschriften der AufnahmeRLNeu. Dabei erfasst Art. 10 lit. d AufnahmeRLNeu gerade die Haftkonstellation, dass der Antrag lediglich zur Verzögerung oder Vereitelung der Vollstreckung der Rückkehrentscheidung gestellt wurde.

3. Voraussetzungen der Überstellungshaft nach Art. 28 Dublin III-VO bzw. Art. 44 AMMVO

Soll die Haft der Sicherung einer Überstellung in den nach der Dublin III-VO bzw. AMMVO zuständigen Mitgliedstaat dienen, ist die Bestimmung gem. Art. 28 Dublin III-VO bzw. Art. 44 AMMVO *lex specialis* zur RückführungsRL. Nach Art. 28 Abs. 2 Dublin III-VO ist eine Inhaftierung nur zur Sicherung der Überstellung im Einzelfall zulässig, wenn ein signifikantes Fluchtrisiko i. S. d. Art. 2 lit. n Dublin III-VO besteht und die Maßnahme verhältnismäßig ist. Die hierzu spiegelbildliche AMMVO-Norm ist Art. 44 Abs. 2 AMMVO, wonach zusätzlich der „Schutz der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung“ als Haftgründe vorgesehen sind. Ähnlich zur Rechtsprechungslinie des EuGH dürfen die Mitgliedstaaten auch im AMMVO-System eine Person nicht allein deswegen in Haft nehmen, weil sie dem durch diese VO festgelegten Verfahren unterliegt, vgl. Art. 44 Abs. 1 AMMVO (vormals Art. 28 Abs. 1 Dublin III-VO). Damit ist die Inhaftnahme nicht automatisch zulässig bei jeder geplanten Überstellung, sondern bedarf stets einer Zweckmäßigkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall.²²⁸

226 *Mananashvili/Moraru*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 21, Art. 9 Asylum Procedures Directive, Rn. 2, 2a; EuGH, Rs. C-181/16, *Gnandi* (s. Fn. 225), Rn. 59, 62.

227 *Progin-Theuerkauf*, EU Return Directive (s. Fn. 148), S. 32 (40 f.); EuGH, Rs. C-601/15, *PPU J.N.* (s. Fn. 178), Rn. 75.

228 *Hruschka/Maiani*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 23, Art. 28 Dublin III Regulation, Rn. 6 ff.

4. Das Recht auf Freiheit, Art. 6 GRCh, Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. f EMRK

Haftmaßnahmen stellen grundrechtsrelevante, eingriffsintensive Maßnahmen dar.²²⁹ Besonders betroffen ist davon das Recht auf Freiheit, welches die körperliche Bewegungsfreiheit und das Recht zur Bestimmung des Aufenthaltsorts umfasst.²³⁰ Das Freiheitsrecht als klassisches Abwehrrecht gegen staatliche Freiheitsentziehungen ist primärrechtlich in Art. 6 GRCh verbürgt.²³¹ Bei der Auslegung des Art. 6 GRCh ist der Art. 5 EMRK und dessen Auslegung durch den EGMR als Mindestschutzstandard zu berücksichtigen, Art. 52 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 GRCh.²³² Die Zulässigkeit von Eingriffen in das Freiheitsrecht aus Art. 5 EMRK richtet sich nach den restriktiv auszulegenden und abschließend genannten Haftgründen in Art. 5 Abs. 1 S. 2 EMRK lit. a bis f.²³³ Die in Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. f EMRK enthaltene Schrankenklausel lässt eine rechtmäßige Inhaftnahme nur dann zu, wenn eine Person von einem gegen sie schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen ist, worunter auch die Abschiebung i. S. d. deutschen Terminologie zu verstehen ist.²³⁴ Der EGMR prüft neben den innerstaatlichen Voraussetzungen einer Freiheitsentziehung auch das dem Art. 5 EMRK zugrundeliegende Willkürverbot.²³⁵ Eine Freiheitsentziehung ist nur dann nicht willkürlich, wenn sie in gutem Glauben, zweckgebunden, unter angemessenen Bedingungen und nicht länger als nötig erfolgt.²³⁶ Besondere Rücksicht ist auf vulnerable Gruppen wie z. B. Kinder oder Schwerkranke zu nehmen, sodass es außerdem stets einer Prüfung der Einzelfallumstände bedarf.²³⁷

5. Rekurs auf den Antragswortlaut „unmittelbar“

Falls die CDU/CSU-Fraktion mit dem Terminus „unmittelbar“ eine Inhaftierung von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen ohne jegliche Berücksichtigung dieser engen Haftgründe und Prüfungskriterien meint, so würde sie damit gegen die

229 Der EuGH hat auf den Ausnahmecharakter der Inhaftnahme hingewiesen, indem er feststellte, dass Art. 2 lit. n i. V. m. Art. 28 Dublin III-VO „eine Einschränkung der Ausübung des in Art. 6 EU-GR-Charta verankerten Grundrechts auf Freiheit vorsehen“, EuGH, Rs. C-528/15, *Al Chodor*, Urt. v. 15.3.2017, EU:C:2017:213, Rn. 36, 40.

230 Dörr, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), Rn. 32 ff., 128 ff.

231 Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 6 GRCh, Rn. 6 f., 12 ff., 20; Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 6 GRCh, Rn. 6, 16.

232 Erläuterung zu Art. 6 GRCh, ABl. C 303 v. 14.12.2007, S. 19.

233 Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 6 GRCh, Rn. 12, 26.

234 Dörr, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), Rn. 218; Groß, Warum eine unbefristete Abschiebungshaft unzulässig ist, VerfBlog, 4.2.2025, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/unbefristete-abschiebungshaft/>.

235 Dörr, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), Rn. 221 f. m. V. a. weitere EGMR-Urteile.

236 EGMR, Nr. 8687/08, *Rahimi v. Griechenland*, Urt. v. 5.4.2011, Rn. 106; EGMR, Nr. 19951/16, *H. A. ua. v. Griechenland*, Urt. v. 28.2.2019, Rn. 195 f.

237 EGMR, Nr. 39472/07, 39474/07, *Popov v. Frankreich*, Urt. v. 19.1.2012, Rn. 119; EGMR, Nr. 19951/16, *H. A. ua. v. Griechenland* (s. Fn. 244), Rn. 204–208; Hinsichtlich der in der Rspr. des EGMR entwickelten Schutzstandards für inhaftierte Migrantenkinder s. insbesondere *Avci*, European Journal of Migration and Law 2026/28(2), S. 182 (182 ff.).

einschlägigen Unionsregelungen zur Inhaftnahme von Personen im Rahmen von Rückführungs- bzw. Überstellungsverfahren sowie gegen Grund- und Menschenrechte verstoßen. Auch mit Blick auf die EuGH-Rechtsprechung dürfte die CDU/CSU-Fraktion zur Rechtfertigung ihrer Forderung der unmittelbaren Inhaftnahme sich nicht ausschließlich auf den Umstand berufen, dass die betroffenen Personen illegal eingereist bzw. illegal aufhältig in der Bundesrepublik Deutschland sind. Vielmehr müssten bei einer Inhaftnahme außerhalb des Anwendungsbereichs der RückführungsRL und der Dublin III-VO respektive der AMMVO andere Straftatbestände erfüllt sein, die nicht bloß den illegalen Aufenthalt als solchen sanktionieren.

V. Zeitlich unbefristeter Ausreisearrest von Straftätern

Die CDU/CSU-Fraktion fordert ferner eine Verschärfung des Aufenthaltsrechts für Straftäter und Gefährder. Im Antragspunkt Nr. 5 äußert sie entsprechend:

„Ausreisepflichtige Straftäter und Gefährder sollen in einem zeitlich unbefristeten Ausreisearrest bleiben, bis sie freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren oder die Abschiebung vollzogen werden kann. Aus diesem Arrest ist die freiwillige Ausreise ins Herkunftsland jederzeit möglich.“

Ähnlich wie bei den dauerhaften Grenzkontrollen, bereitet auch hier der Vorschlag eines „zeitlich unbefristeten“ Ausreisearrests erhebliche Bedenken aufgrund der klar formulierten Befristungsregelungen im Sekundärrecht.

1. Zeitliche Restriktion der Inhaftnahme im Sekundärrecht

Gem. Art. 15 Abs. 1 S. 2 RückführungsRL ist die Dauer der Abschiebungshaft grundsätzlich auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Andererseits räumt Art. 15 Abs. 5 S. 1 RückführungsRL ein, dass die Abschiebehaft so lange aufrechterhalten werden darf, wie die Voraussetzungen der Inhaftnahme gegeben sind. Die zulässige Haftdauer hat sich demnach in jedem Einzelfall im Spannungsfeld dieser beiden Grundsätze zu bewegen.²³⁸ Gem. Art. 15 Abs. 5 S. 2 RückführungsRL hat jeder Mitgliedstaat eine Höchstdauer der Abschiebungshaft festzulegen. Indes legt Art. 15 Abs. 5 RückführungsRL eine allgemeine Obergrenze für die Inhaftierung von höchstens sechs Monaten fest, wobei Art. 15 Abs. 6 RückführungsRL die Möglichkeit vorsieht, die Inhaftierung in zwei Ausnahmefällen um weitere zwölf Monate zu verlängern (damit insgesamt 18 Monate), wenn die Abschiebung trotz der angemessenen Bemühungen der innerstaatlichen Behörden wahrscheinlich länger dauern wird.²³⁹

238 *Augustin*, S. 436 f.

239 Hinsichtlich den Voraussetzungen für die Verlängerung dieser Haftperiode vgl. EuGH, C-146/14 PPU, *Mahdi*, Urt. v. 5.6.2014, ECLI:EU:C:2014:1320; *Progin-Theuerkauf*, EU Return Directive (s. Fn. 148), S. 32, 42: Nach Fristablauf ist der Gefangene freizulassen.

Zeitliche Restriktionen zur Inhaftnahme von Asylbewerbern finden sich auch im Dublin-System wieder. So bestimmt Art. 28 Abs. 3 S. 1 Dublin III-VO den anerkannten Sorgfaltsmaßstab für den Umgang mit Verwaltungsverfahren und bekräftigt den Grundsatz, dass die Freiheitsentziehung so kurz wie möglich zu dauern hat.²⁴⁰ Spiegelbildlich hierzu bestimmt Art. 44 Abs. 3 AMMVO, dass „die Haft so kurz wie möglich und nicht länger zu sein [hat], als bei angemessener Handlungsweise notwendig ist, um die erforderlichen Verwaltungsverfahren mit der gebotenen Sorgfalt abzuschließen, bis die Überstellung gemäß dieser Verordnung durchgeführt wird“.

Wird eine Person im Rahmen einer Dublin-Überstellung in Haft genommen, so muss die Stellung eines (Wieder-)Aufnahmegesuchs innerhalb eines Monats nach Antragsstellung erfolgen; die Antwort des ersuchten Mitgliedstaates spätestens binnen zwei Wochen nach Eingang des Gesuchs. Andernfalls wird vermutet, dass dem Gesuch stattgegeben wurde, Art. 28 Abs. 3 UAbs. 2 Dublin III-VO. Gem. Art. 28 Abs. 3 UAbs. 3 Dublin III-VO beträgt die Frist zur Überstellung höchstens sechs Wochen ab der Annahme. Werden diese Fristen nicht eingehalten, so ist die inhaftierte Person aus der Haft zu entlassen, Art. 28 Abs. 3 UAbs. 4 Dublin III-VO. Gleiches gilt, wenn der ersuchte Mitgliedstaat das Gesuch ablehnt.²⁴¹ Mangels entsprechend vorgesehener Ausnahmen in Art. 28 Abs. 3 Dublin III-VO gelten diese Fristen unabhängig davon, ob die zu überstellende Person ein Straftäter oder Gefährder i. S. d. des Entschließungsantrags ist.

Bemerkenswert ist, dass die das Dublin-System ersetzende AMMVO deutlich kürzere Fristen für Überstellungsverfahren und damit verbundene Haftmaßnahmen vorsieht. So etwa beträgt die Frist für die Übermittlung eines (Wieder-)Aufnahmegesuchs ab der Antragsregistrierung nunmehr statt einen Monat lediglich zwei Wochen, Art. 45 Abs. 1 AMMVO. Wird der Antragsteller in Haft genommen, liegt die Frist für die Übermittlung des Gesuchs sogar nur noch bei einer Woche ab dem Zeitpunkt der Inhaftnahme, Art. 45 Abs. 1 UAbs. 2 AMMVO. Während nach alter Rechtslage der ersuchte Mitgliedstaat noch zwei Wochen Zeit für eine Antwort hatte, beträgt die Frist nach Art. 45 Abs. 2 AMMVO nur eine Woche ab Eingang des Gesuchs. Wird keine Antwort innerhalb dieser Frist erteilt, ist davon auszugehen, dass dem (Wieder-)Aufnahmegesuch stattgegeben wurde. Nicht zuletzt wurde die Überstellungsfrist verkürzt. Statt sechs Wochen verbleiben dem ersuchten Mitgliedstaat „nur“ noch fünf Wochen ab Annahme des Gesuchs, Art. 45 Abs. 3 AMMVO. Scheitert die Überstellung innerhalb dieser Frist, so ist die inhaftierte Person freizulassen, Art. 45 Abs. 4 AMMVO. Auch diese Fristen differenzieren nicht danach, ob die zu überstellende und inhaftierte Person ein Straftäter oder Gefährder i. S. d. Entschließungsantrags ist.

Nach der neuen Rechtslage sind die Fristen für in Haft genommene Antragsteller insgesamt drastisch verkürzt und damit der Handlungsdruck insbesondere auf Sei-

240 *Hruschka/Maiani*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 23, Art. 28 Dublin III Regulation, Rn. 10.

241 Ebd., Rn. 14.

ten des ersuchten Mitgliedstaats erhöht worden. Dies ist wohl auch als Reaktion auf die Mängel bei den Dublin-Überstellungen in der Vergangenheit zu verstehen. Für die Bewertung des Entschließungsantrags bedeutet dies vor allem, dass der Uniongesetzgeber strengere sekundärrechtliche Regeln und kürzere Fristen erlassen und damit Forderungen nach einer zeitlich unbefristeten Inhaftnahme von Schutzsuchenden ausdrücklich abgelehnt hat.

2. Sonderfall: Möglichkeit zur freiwilligen Rückkehr ins Heimatland

Fraglich ist, inwieweit sich die Einräumung der Möglichkeit zur freiwilligen Rückkehr ins Heimatland darauf auswirkt, da nach dem Wortlaut des Antragspunkts Nr. 5 die betroffene Person nur so lange in einem zeitlich unbefristeten Ausreisearrest verbleiben soll,

„bis sie freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren oder die Abschiebung vollzogen werden kann. Aus diesem Arrest ist die freiwillige Ausreise ins Herkunftsland jederzeit möglich.“.

Dieser Bestandteil der Forderung dürfte so zu verstehen sein, dass die arrestierte Person die Beendigung ihrer Inhaftnahme jederzeit durch eine freiwillige Rückkehr ins Heimatland beenden kann, was die zeitliche Nicht-Befristung der Maßnahme erheblich relativieren könnte.

Zu beachten ist aber, dass die Möglichkeit zur freiwilligen Ausreise in das Herkunftsland sich bereits aus Art. 7 i. V. m. Art. 3 Nr. 3 und Nr. 8 RückführungsRL ergibt, wonach dem Drittstaatsangehörigen vorrangig das Recht zur freiwilligen Rückkehr innerhalb einer angemessenen Frist einzuräumen ist. Währenddessen ist eine Inhaftnahme ausgeschlossen, da andernfalls die Möglichkeit zur freiwilligen Ausreise faktisch nicht wahrgenommen werden könnte. Doch selbst wenn dem strafrechtlich in Erscheinung getretenen Drittstaatsangehörigen zunächst eine angemessene Frist zur freiwilligen Ausreise in das Herkunftsland eingeräumt wird und erst nach erfolglosem Ablauf dieser Frist dessen Inhaftnahme durchgeführt wird, hätte er jederzeit die Möglichkeit, seine Inhaftnahme durch das dem Antragspunkt entsprechend auch nachträglich noch zur Verfügung stehende Mittel der freiwilligen Ausreise zu beenden. Außerdem würde die Inhaftierung nach dem Entschließungsantrag auch dann enden, wenn die Abschiebung vollzogen werden kann. Dieser Umstand entkräftigt genauso die Annahme einer gänzlich unbefristeten Inhaftnahme, wobei die RückführungsRL sogar selbst den zeitlichen Umfang der Inhaftnahme an die Vollziehung der Abschiebung koppelt, vgl. Art. 15 Abs. 5 S. 1 RückführungsRL.

3. Ausnahme bei Straftätern, Art. 2 Abs. 2 lit. b RückführungsRL

Nach Art. 2 Abs. 2 lit. b RückführungsRL können die Mitgliedstaaten beschließen, die RückführungsRL nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, die nach einzelstaatlichem Recht aufgrund oder infolge einer strafrechtlichen Sanktion rückkehr-

pflichtig sind oder gegen die ein Ausweisungsverfahren anhängig ist. Auf solche Personen folgen daher keine Durchführungspflichten aus der RückführungsRL; mithin auch grundsätzlich nicht die in dieser RL festgesetzten Haftbedingungen, sodass die Mitgliedstaaten hierbei einen gewissen Ermessensspielraum beibehalten.²⁴² Geringfügige strafrechtliche Verstöße im Zusammenhang mit Migration, wie z. B. die bloße irreguläre Einreise oder der irreguläre Aufenthalt, reichen für die Anwendung dieser Ausnahmeregelung jedoch nicht aus.²⁴³

4. Angemessene Haftdauer, Art. 5 EMRK

Doch selbst wenn sich sekundärrechtliche Ermessensspielräume ergeben sollten, verlangt der EGMR in jedem Fall, dass die Dauer der Inhaftnahme das für den Zweck angemessene Maß nicht überschreitet. Insbesondere muss das Abschiebungsverfahren zügig durchgeführt werden, sodass die Verfahrensdauer für die Beurteilung nach Art. 5 Abs. 1 lit. f EMRK relevant ist; die Freiheitsentziehung ist nur so lange gerechtfertigt, wie das zu Grunde liegende Abschiebungsverfahren betrieben wird.²⁴⁴ So gesehen kann bereits die Missachtung des Zügigkeitsgebots zur Unzulässigkeit der Freiheitsentziehung führen. Die Inhaftnahme der betroffenen Person für einen pauschal vorgesehenen Zeitraum, ohne dass dabei auf die konkreten Umstände im Einzelfall eingegangen wird oder Bemühungen zur Verfahrensbeschleunigung unternommen werden, wäre im Hinblick auf die Haftdauer gem. Art. 6 GRCh, Art. 5 EMRK unangemessen. Von solchen Differenzierungen bzw. Verfahrensgarantien ist in dem Entschließungsantrag der CDU/CSU-Fraktion hingegen nicht die Rede.

VI. Befugnis der Bundespolizei zur Beantragung von Haftbefehlen

Im Antragspunkt Nr. 4 fordert die CDU/CSU-Fraktion mehr Unterstützung der Länder durch den Bund beim Vollzug der Ausreisepflicht, wie etwa durch Beschaffung von Reisepapieren oder den Ausbau von Bundesausreisezentren. Da dies eine eher verwaltungsinterne Angelegenheit hinsichtlich der Organisation von Ausreiseverfahren darstellt, soll hierauf schwerpunktmäßig nicht näher eingegangen werden. Interessant in diesem Antragspunkt ist jedoch eine weitere, hierin niedergelegte Forderung, dass

„die Bundespolizei die Befugnis erhalten [muss], bei im eigenen Zuständigkeitsbereich aufgegriffenen, ausreisepflichtigen Personen auch selbst und unmittelbar Haftbefehle für Abschiebehaft oder Ausreisegewahrsam beantragen zu können.“

242 Augustin, S. 164 ff.

243 EuGH, Rs. C-329/11, *Achughbaban* (s. Fn. 220), Rn. 41; Lutz, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 11, Art. 2 Return Directive, Rn. 16.

244 EGMR, Nr. 10486/10, *Yoh-Ekale Mwanje v. Belgien*, Urt. v. 20.12.2011, Rn. 119; EGMR, Nr. 16483/12, *Khlafia ua. v. Italy*, Urt. v. 15.12.2016, Rn. 90; Dörr, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), Kap. 13, Rn. 222.

1. Sekundärrechtliche Haftanordnung durch eine Verwaltungsbehörde

Im Rahmen von Rückführungsverfahren ist es nach Art. 15 Abs. 2 RückführungsRL nicht zwingend erforderlich, dass die Inhaftnahme einer rückkehrpflichtigen Person durch einen Richter angeordnet wird. Vielmehr kann daneben die Anordnung auch durch eine „Verwaltungsbehörde“ i. S. d. Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1 Alt. 2 RückführungsRL ergehen. Eine Definition der Verwaltungsbehörde enthält die RückführungsRL nicht, sodass es hierfür wohl auf die mitgliedstaatliche Begriffsauffassung ankommen muss. Die Bundespolizei gehört zur unmittelbaren Bundesverwaltung (§ 1 Abs. 1 BPolG) und erfüllt als Teil der Exekutive Aufgaben der Gefahrenabwehr im öffentlichen Interesse, mithin stellt sie eine Verwaltungsbehörde i. S. d. § 1 Abs. 4 VwVfG dar. Demnach wäre es richtlinienkonform, wenn die Bundespolizei in ihrem Zuständigkeitsbereich die Inhaftnahme einer rückkehrpflichtigen Person nach Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1 Alt. 1 RückführungsRL anordnen würde. Gleiches gilt für die Haftbeantragung im Rahmen von Dublin-Überstellungen, für die gem. Art. 28 Abs. 4 Dublin III-VO die Verfahrensgarantien nach Art. 9, 10, 11 AufnahmeRL gleichermaßen anwendbar sind. Dabei sieht Art. 9 Abs. 2 AufnahmeRL nämlich vor, dass die Inhaftierung des Antragstellers auch von einer Verwaltungsbehörde beantragt werden kann. Ähnlich dazu finden auf die Haft zur Sicherung des Überstellungsverfahrens gem. Art. 44 Abs. 4 AMMVO die Verfahrensgarantien nach Art. 11, 12, 13 entsprechende Anwendung; Art. 11 Abs. 2 AufnahmeRLNeu, dass die Haft des Antragstellers auch von einer Verwaltungsbehörde schriftlich angeordnet werden kann. Damit kann die Bundespolizei, soweit nach deutschem Recht für sie eine entsprechende Antragsbefugnis vorgesehen ist, als Verwaltungsbehörde i. S. d. Art. 11 Abs. 2 AufnahmeRLNeu die Inhaftierung des Antragstellers beantragen.

2. Sekundärrechtliches Recht auf richterliche Haftüberprüfung

Da Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1 RückführungsRL keine ausschließliche Zuständigkeit der Gerichte für die Anordnung der Haft vorsieht, muss in Fällen, in denen die Inhaftierung durch eine Verwaltungsbehörde angeordnet wird, ein wirksamer Zugang zu einem gerichtlichen Rechtsbehelf in der Praxis sichergestellt sein.²⁴⁵ Art. 15 Abs. 2 UAbs. 3 RückführungsRL legt aber ohnehin fest, dass die Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme in regelmäßigen Zeitabständen gerichtlich zu prüfen ist. Etwas anderes ergibt sich nicht für die Inhaftnahme bei Dublin-Überstellungen. Gem. Art. 28 Abs. 4 Dublin III-VO i. V. m. Art. 9 Abs. 3 AufnahmeRL ist die Rechtmäßigkeit der verwaltungsbehördlichen Haftanordnung entweder von Amts wegen oder auf Antrag des Asylsuchenden durch ein Gericht zu prüfen. Diese Voraussetzung wird in Art. 44 Abs. 4 AMMVO i. V. m. Art. 11 Abs. 3 AufnahmeRLNeu fortgeführt.

²⁴⁵ *Mananashvili/Moraru*, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 11, Art. 15 Return Directive, Rn. 17.

3. Recht auf richterliche Haftprüfung nach Art. 5 Abs. 4 EMRK

Nach der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 5 EMRK ist eine Inhaftierung grundsätzlich dann rechtmäßig, wenn sie auf einer gerichtlichen Entscheidung beruht.²⁴⁶ Jede festgenommene Person hat nach Art. 5 Abs. 2 EMRK das Recht auf Information über die Gründe der Festnahme innerhalb möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache.²⁴⁷ Gem. Art. 5 Abs. 4 EMRK sind Inhaftierte berechtigt, ein Gericht anzurufen, das zeitnah prüft, ob ihre Inhaftierung aufgrund neuer Umstände rechtswidrig geworden ist. Daher müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Drittstaatsangehörige in solchen Fällen Zugang zu einem gerichtlichen Rechtsbehelf haben; ein rein verwaltungsrechtliches Verfahren reicht nicht aus.²⁴⁸ Dies gilt erst recht, wenn, wie hier im Entschließungsantrag gefordert, die Inhaftnahme nicht durch einen Richter, sondern durch eine Verwaltungsbehörde wie die Bundespolizei angeordnet wird.

Die von der CDU/CSU-Fraktion gewünschte Befugniserweiterung zu Gunsten der Bundespolizei wäre also nur dann unionsrechts- und menschenrechtskonform, wenn die oben erörterten Verfahrensgarantien des Art. 5 EMRK und der einschlägigen Sekundärrechtsakte hinreichend berücksichtigt werden.

VII. Abschiebungen nach Afghanistan und Syrien

Nicht zuletzt fordert die CDU/CSU-Fraktion eine quantitative Ausweitung der Abschiebungen. Diese sollen täglich und insbesondere auch nach Afghanistan und Syrien stattfinden, vgl. Antragspunkt Nr. 3:

„Die Zahl der Abschiebungen muss deutlich erhöht werden. Abschiebungen müssen täglich stattfinden. Abschiebungen auch nach Afghanistan und Syrien werden regelmäßig durchgeführt.“

Fraglich ist, inwieweit Abschiebungen nach Afghanistan und Syrien im Einklang mit völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen.

1. Abschiebungen im Spiegel des Non-Refoulement-Prinzips, Art. 33 Abs. 1 GFK, Art. 3 EMRK, Art. 4, 19 Abs. 2 GRCh

Die mitgliedstaatlichen Kompetenzen für aufenthaltsbeendende Maßnahmen werden durch den völkerrechtlichen Grundsatz der Nichtzurückweisung (sog. „Refoulement-Verbot“) beschränkt.²⁴⁹ Das Refoulement-Verbot ist völkerrechtlich in Art. 33 Abs. 1 GFK normiert und besagt, dass „keiner der vertragschließenden Staa-

246 EGMR, Nr. 4493/04, *Lebedev v. Russia*, Urt. v. 25.10.2007, Rn. 54.

247 Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 6 GRCh, Rn. 27; EGMR, Nr. 16483/12, *Khlaifia ua. v. Italien*, Urt. v. 15.12.2016, Rn. 115 ff.

248 EGMR, Nr. 42351/13, 47823/13, *Kadirzhanov u. Mamashev v. Russia*, Urt. v. 17.7.2014, Rn. 129; EGMR, Nr. 31195/96, *Nikolova v. Bulgaria*, Urt. v. 25.3.1999, Rn. 58.

249 Thym, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 2, Rn. 33 f.

ten [...] einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen [wird], in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“ Die EU selbst hat die GFK zwar nicht unterzeichnet, ist jedoch gem. Art. 78 Abs. 1 S. 1 AEUV zur Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik unter Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung verpflichtet, zumal nach Art. 78 Abs. 1 S. 2 AEUV diese Politik im Einklang mit der GFK zu stehen hat.²⁵⁰

Das Zurückweisungsverbot folgt außerdem nach der Rechtsprechung des EGMR aus Art. 3 EMRK, wonach „niemand (...) der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden [darf]“. Danach ist eine menschenrechtsverletzende Behandlung im Zielstaat dem zurückweisenden Staat zurechenbar, wenn „stichhaltige Gründe“ für die Annahme bestehen, dass der Betroffene „tatsächliche Gefahr laufe“, im Zielstaat in eine mit Art. 3 EMRK unvereinbare Lage zu geraten.²⁵¹ Der Schutzbereich des Art. 3 EMRK geht weiter als Art. 33 GFK und umfasst beispielsweise auch den Schutz vor Überstellungen in Zielstaaten, in denen extreme Armut, willkürliche, exzessive Gewalt oder desolante Umstände bei der medizinischen Versorgung drohen.²⁵² Entscheidend dafür sind die allgemeine Menschenrechtslage in dem Drittstaat sowie die individuellen Risikofaktoren des Betroffenen, wie etwa die Zugehörigkeit zu einer bestimmten, beispielsweise ethnischen Gruppe, was die Gefahr einer unmenschlichen Behandlung erhöhen oder begründen kann.²⁵³

Das in Art. 19 Abs. 2 GRCh ebenfalls enthaltene Abschiebeverbot bei ernsthaften Risiken der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen Behandlung entspricht Art. 3 EMRK einschließlich der entsprechenden Auslegung durch den EGMR, Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRCh.²⁵⁴ Gleiches gilt für das aus Art. 4 GRCh herauszulesende Abschiebeverbot.²⁵⁵

Da der EGMR Art. 3 EMRK als einen der grundlegendsten Werte der demokratischen Gesellschaft ansieht, legt er diese Bestimmung als eine absolute Garantie aus, von der nicht abgewichen werden kann.²⁵⁶ Der absolute Charakter von Art. 3 EMRK schlägt sich daher auch ungeachtet des Vorbehalts in Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh auf Art. 4 und Art. 19 GRCh aus.²⁵⁷ Art. 3 EMRK ist zudem aufgrund des

250 Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 78 AEUV, Rn. 16; ungeachtet dessen ist die Bundesrepublik Deutschland ein Unterzeichnerstaat.

251 EGMR, Nr. 14038/88, *Soering v. United Kingdom*, Urt. v. 7.7.1989, Rn. 91; EGMR, Nr. 15576/89, *Cruz Varas v. Sweden*, Urt. v. 20.3.1991, Rn. 69.

252 Thym, in: Thym/Hailbronner (Hrsg.), Kap. 18, Rn. 56, 57a; EGMR, 25964/94, *Abmed v. Austria*, Urt. v. 17.12.1996, Rn. 41; EGMR, Nr. 26565/05, *N. v. United Kingdom*, Urt. v. 27.5.2008, Rn. 42–44.

253 Uerpman-Witzack, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), Kap. 27, Rn. 35; *Estifanos*, S. 118f.

254 Erläuterung der EU zu Art. 19 Abs. 2 GRCh, ABl. C 303/02 v. 14.12.2007, S. 34.

255 Erläuterung der EU zu Art. 4 GRCh, ebd. S. 18; siehe auch bereits B. II. 4. b) cc).

256 EGMR, Nr. 22414/93, *Chahal v. United Kingdom*, Urt. v. 15.11.1996, Rn. 79–80; EGMR, Nr. 30240/96, *D. v. United Kingdom*, Urt. v. 2.5.1997, Rn. 49.

257 Thym, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), Rn. 55a, 56.

absoluten Charakters notstandsfest (Art. 15 Abs. 2 EMRK),²⁵⁸ sodass davon auch nicht über Art. 72 AEUV abgewichen werden darf.

2. Verbot von Kollektivzurückweisungen, Art. 19 Abs. 1 GRCh

Art. 19 Abs. 1 GRCh hat die gleiche Bedeutung und Tragweite wie Art. 4 ZP Nr. 4 EMRK und verbietet Kollektivzurückweisungen, wonach bei der Ausweisung von mehreren Personen eine Einzelfallprüfung vorzunehmen ist.²⁵⁹ Jeder Beschluss ist gesondert zu prüfen; es darf nicht beschlossen werden, dass alle Personen, die eine bestimmte Staatsangehörigkeit besitzen, mit einer einzigen Maßnahme auszuweisen sind. Insoweit wäre eine Zurückweisung an den Binnengrenzen oder Abschiebung von mehreren Personen, die afghanische oder syrische Staatsangehörige sind, ohne individuelle Einzelfallprüfung unzulässig.

3. Menschenrechts- und Sicherheitslage in Afghanistan und Syrien

In Bezug auf Afghanistan wird die Sicherheitslage durch die Taliban-Herrschaft als äußerst kritisch eingestuft. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) bewertet die allgemeine Menschenrechtslage in Afghanistan als derart schlecht, dass vielen Rückkehrern, insbesondere Frauen, ehemaligen Regierungsmitarbeitern und LGBTQ+-Personen, eine konventionswidrige Behandlung droht, etwa durch massive Gewalt und Willkür durch die Taliban, mangelnden Zugang zur Grundversorgung, Verfolgung aufgrund von Geschlecht, sexueller Orientierung oder politischer Gesinnung sowie Straflosigkeit gegenüber Übergriffen durch staatliche oder nichtstaatliche Akteure.²⁶⁰ Aus diesen Gründen lehnt das DIMR „bis zu einer grundlegenden Änderung der Menschenrechtslage vor Ort“ Abschiebungen nach Afghanistan ab.²⁶¹ Ungeachtet der inneren Sicherheitslage erfolgen Abschiebungen nach Afghanistan inzwischen wieder, nachdem die Bundesrepublik Deutschland

258 EGMR, Nr. 30240/96, *D. v. United Kingdom* (s. Fn. 256), Rn. 49.

259 Erläuterung der EU zu Art. 19 Abs. 1 GRCh, ABl. C 303/02 v. 14.12.2007, S. 24, 34.

260 DIMR, Abschiebungen nach Afghanistan. Eine menschenrechtliche Bewertung der aktuellen Debatte, März 2025, abrufbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/abschiebungen-nach-afghanistan>, S. 8 ff.; Der EuGH entschied zudem, dass afghanische Frauen und Mädchen aufgrund der systematischen Unterdrückung durch die Taliban in der Regel Anspruch auf Flüchtlingsstatus in der EU haben, s. EuGH, Rs. C-608/22, C-609/22, *AH* u. *FN/BAMF*, Urte. v. 4.10.2024, ECLI:EU:C:2024:828.

261 DIMR (s. Fn. 260), S. 4, 27.

sog. „technische Kontakte“ unterhalb der politischen Ebene zur de-facto Taliban-Regierung in Afghanistan aufgenommen hat.²⁶²

Ähnlich sieht die Lage in Syrien aus. Auch nach dem überraschenden Sturz des ehemaligen Machthabers *al-Assad* im Dezember 2024 bleibt die Sicherheitslage instabil. Wenngleich die Besetzung des neuen Kabinetts mit Vertretern von ethnischen und religiösen Minderheiten unter der politischen Führung des oppositionellen *Al-Scharaa* sowie dessen Bemühungen um internationale Akzeptanz Anlass zur Hoffnung auf eine demokratische Kehrtwende in Syrien geben, sorgte erst kürzlich ein Militäreinsatz gegen vermeintliche Assad-Anhänger, bei dem hunderte alevitische Zivilisten ums Leben kamen, für neues Misstrauen.²⁶³ Nach Einschätzung des UNHCR liegen derzeit auch keine Bedingungen für eine sichere, freiwillige und menschenwürdige Rückkehr nach Syrien vor.²⁶⁴ Die weitgehend zerstörte Infrastruktur, die lauernde Gefahr durch Landminen und Blindgänger, signifikante Mängel im Gesundheits- und Bildungswesen sowie die große wirtschaftliche Misere erschweren erheblich die örtlichen Lebensbedingungen.²⁶⁵

C. Schlussbetrachtung

I. Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die europarechtliche Bewertung der im Entschließungsantrag der CDU/CSU-Fraktion enthaltenen migrationspolitischen Forderungen die Berücksichtigung einer Vielzahl ineinandergreifender primär- und sekundärrechtlicher Regelungen sowie völker- und menschenrechtlicher Gewährleistungen erfordert. Gerade dieses vielschichtige Normgefüge prägt die besondere Komplexität des europäischen Migrationsrechts, zumal die Bereiche Einwanderung, Grenzkontrolle und Asyl im RFSR bisweilen unkoordiniert zueinander ablaufen und nicht kohärent entwickelt worden sind.²⁶⁶ Trotz dessen lässt sich als zentrales Ergebnis festhalten, dass der Entschließungsantrag der CDU/CSU-Fraktion zur sog. Migrationspolitik vom 28. Januar 2025 in weiten Teilen mit geltendem

262 Trotz der massiven Kritik an der menschenrechtlichen Situation in Afghanistan hat die Bundesrepublik Deutschland bereits von den Taliban nach Bonn entsandte Konsularbeamte – darunter Said Mustafa Hashimi – akkreditiert, mit deren Hilfe die Identitätsprüfung ausreisepflichtiger afghanischer Staatsangehöriger und die Ausstellung von Passdokumenten beim BAMF koordiniert werden, siehe *ZDF Magazin Royale*, Exklusive Recherche zu Verbindungen von Bundesbehörden mit Taliban-Vertreter, 1.5.2026, abrufbar unter: <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/zdf-magazin-royale-exklusive-recherche-zu-verbindungen-von-bundesbehoerden-mit-taliban-vertreter>.

263 *Tagesschau*, Al-Scharaa ernannt syrisches Regierungskabinett, 30.3.2025, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/regierung-syrien-100.html>.

264 UNHCR, Position on Returns to the Syrian Arab Republic, December 2024, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/policy/countrypolicy/unhcr/2024/en/149254>, S. 1 Rn. 4.

265 Ebd.

266 *El-Enany*, in: Arnulf/Chalmers (Hrsg.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, S. 886 (887); mit Blick auf das Verhältnis zwischen Abschaffung von Binnengrenzen und Einwanderungspolitik vgl. *Cornelisse*, CMLR Rev. 2014/51, S. 741 (754).

Unionsrecht kollidiert, dessen Anwendungsvorrang der nationalen Umsetzung der darin enthaltenen migrationspolitischen Forderungen regelmäßig entgegensteht.

Bereits der Vorschlag zur Wiedereinführung dauerhafter Binnengrenzkontrollen widerspricht dem unionsrechtlichen Grenzregime. Solche Maßnahmen stellen eine absolute Ausnahme im Schengen-System dar und sind nur in klar definierten Gefahrensituationen zulässig, befristet und nachweispflichtig. Eine automatische Verlängerung der Kontrollen tritt nicht in Kraft, schon gar nicht ohne das Vorliegen entsprechender Gefahrenlagen.

Auch Zurückweisungen an Binnengrenzen sind unionsrechtlich problematisch. Die Verfahrensgarantien der RückführungsRL dürfen nicht durch direkte Zurückweisungen umgangen werden. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sich im Schengen-System selbst entsprechend anwendbare Vorschriften zur formalen Einreiseverweigerung an den Binnengrenzen wiederfinden, da dieser Umstand andernfalls der RückführungsRL die praktische Wirksamkeit entziehen würde. Direkte Zurückweisungen an den deutschen Binnengrenzen wären also selbst dann illegal, wenn die betroffenen Personen kein Asylgesuch stellen. Obwohl das unionsweit geltende Dublin-System, das nunmehr durch die AMMVO größtenteils fortgeführt wird, stark überlastet ist, ist die These eines Zusammenbruchs empirisch kaum haltbar. Die Bundesrepublik Deutschland bleibt nach wie vor verpflichtet, Zuständigkeitsprüfungen an der Binnengrenze vorzunehmen, auch wenn Überstellungen häufig scheitern. Die Lösung über Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO, also die Annahme, der deutsche Transitraum sei kein Hoheitsgebiet, erscheint formal-juristisch zwar konzise, doch verbleibt auch hierbei letztlich ein starkes Störgefühl. Das GEAS bezweckt nämlich im Gegensatz zur deutschen Drittstaatenregelung eine koordinierte Zurückweisung.²⁶⁷ Eine „refugee-in-orbit“-Situation, bei der Schutzsuchende zwischen Staaten hin- und hergeschoben werden und dadurch umherirren, gilt es zu vermeiden.²⁶⁸ Doch gerade dieser Umstand träte ein, wenn sich schon für die Zuständigkeitsbestimmung kein Mitgliedstaat zuständig fühlt. Vermittelnde Lösungen über Rückführungsabkommen oder kombinierte Einreiseverweigerungen mit Überstellungsbescheiden können im Einzelfall den Mitgliedstaaten einen größeren Ermessensspielraum verleihen, doch auch hier sind einseitige Zurückweisungen ohne Konsens des angrenzenden Mitgliedstaates nicht gestattet.

Der Rückgriff auf Art. 72 AEUV könnte hingegen bei Betrachtung der sicherheitspolitischen Gesamtlage ein Abweichen von Unionsrecht rechtfertigen, auch wenn die rechtlichen Voraussetzungen dafür sehr streng sind und der EuGH hierüber das letzte Wort haben dürfte. Doch auch hier ist es wichtig zu betonen, dass nationale Alleingänge die unionale Einheit nicht gefährden sollten, da Migration schlussendlich nicht an den nationalen Grenzen gemessen werden kann, sondern der Natur der Sache nach eine gesamteuropäische Lösung erforderlich ist. Vor allem die Mitgliedstaaten mit Außengrenzen sind aufgrund ihrer geografischen Lage und der damit verbundenen ungleich verteilten Verantwortlichkeiten für die Bekämp-

267 *Thym*, DVBl. 2018/133, S. 276 (277).

268 So auch *Lehner*, VerfBlog, 30.10.2015 (s. Fn. 85).

fung der illegalen Einwanderung im Schengen-Raum strukturell benachteiligt.²⁶⁹ Nationale Grenzkontrollen oder Zurückweisungen sind aber das Gegenteil einer zentralisierten Lösung für asymmetrische Schocks, die den gemeinsamen RFSR gefährden.²⁷⁰ Auch mit Blick auf das Solidaritätsgebot aus Art. 80 AEUV als Leitlinie der gemeinsamen Migrationspolitik sollten daher integrationsgefährdende einzelstaatliche Maßnahmen möglichst vermieden werden.²⁷¹

Forderungen nach unmittelbarer oder gar zeitlich unbefristeter Inhaftierung ausreisepflichtiger Personen berühren sekundär- und grundrechtliche Verfahrensgarantien, die die Betroffenen vor willkürlichen, unverhältnismäßigen und unangemessen lang andauernden Verhaftungen schützen. Daher dürfen die Mitgliedstaaten nicht ohne Weiteres Migranten in Abschiebehaft nehmen, auch wenn grundrechtskonforme Haftmaßnahmen an Effizienz in der Praxis „einbüßen“. Schließlich sind Abschiebungen nach Afghanistan und Syrien aufgrund der prekären Menschenrechtslage vor Ort nur unter strenger Einzelfallprüfung zulässig. Bei drohender unmenschlicher Behandlung greift das Zurückweisungsverbot.

II. Würdigung und Ausblick

Der CDU/CSU kann trotz all der berechtigten Kritik zugutehalten werden, dass es ihr (auch?) darum bestellt war, weit verbreitete Sorgen in der Bevölkerung aufzugreifen, was durchaus ein legitimes Anliegen ist. Denn die allermeisten der deutschen Wählerinnen und Wähler dürften zustimmen, dass Nachholbedarf bei der Bewältigung der Probleme besteht, die mit den migrationspolitischen Entscheidungen der Bundesregierung seit der Flüchtlingskrise von 2015 einhergehen. Eher schädlich für die politische und demokratische Kultur dürfte es jedoch sein, wenn der Eindruck entsteht, es gehe vor allem um Symbolpolitik, die kaum mit Europarecht vereinbar ist und spätestens in einem Vorabentscheidungs- oder Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH aufgehoben werden würde.

Obwohl mit der GEAS-Reform weitreichende Verschärfungen im europäischen Migrationsrecht getroffen wurden, kritisiert die CDU/CSU-Fraktion die Reform als unzureichend und fordert zusätzliche nationale Maßnahmen.²⁷² Permanente

269 *Maiani*, RTDeur 2012/48, S. 295 (315).

270 „Asymmetrische Schocks“ beschreiben in der Währungsunion ökonomische Ereignisse, die bestimmte Mitgliedstaaten aufgrund struktureller Unterschiede stärker beeinflussen. Diese Effekte finden sich m. E. im RFSR mit Blick auf die Gefahren der illegalen Einwanderung wieder; vgl. hierzu auch *Cornelisse*, CMLR 2014/51, S. 741 (755–757).

271 *Maiani*, RTDeur 2012/48, S. 295 (314 f.); ähnlich dazu verpflichtet das völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Prinzip „responsibility-sharing“ Staaten dazu, entsprechend ihrer Möglichkeiten solidarisch zum Schutz von Flüchtlingen beizutragen und sich nicht vollständig aus ihrer Verantwortung zurückzuziehen, dazu *Garlick*, in: Costello (Hrsg.), S. 463 (463 ff.).

272 *CDU/CSU-Fraktion*, Antrag der CDU/CSU-Fraktion, Bei der Reform des GEAS die richtigen Akzente setzen, Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/7191, 13.6.2023, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-953090>.

Kontrollen, pauschale Zurückweisungen an den Binnengrenzen oder zeitlich unbefristete Inhaftnahmen von Asylsuchenden sind aber auch nicht nach der GEAS-Reform vorgesehen. Während diese auf Solidarität und einheitliche Standards abzielt, setzt die Unionsfraktion eher auf nationale Kontrolle. Migration überschreitet jedoch nationale Grenzen und kann nur durch eine gemeinsame, europäische Antwort wirksam gesteuert werden. Die GEAS-Reform stellt diesbezüglich das Ergebnis mühsamer Verhandlungen dar, deren künftige Fruchtbarkeit durch mitgliedstaatliche Alleingänge beeinträchtigt wird. Ob die mit der Reform eingeführten, deutlich eingriffsintensiveren Instrumente langfristig das Ziel der effektiven Begrenzung von Sekundärmigration und der effizienten Ausgestaltung von Asylverfahren erreichen, wird erst die praktische Anwendung zeigen. Der Unionsfraktion ist daher geraten, die Auswirkungen der Reform zunächst abzuwarten und zu evaluieren, bevor nationale Maßnahmen getroffen werden.

Bibliografie

- AGUSTIN, JULIAN, *Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union. Richtliniendogmatik. Durchführungspflichten. Reformbedarf*, in: Gunnarsson, Logi; Zimmerman, Andreas (Hrsg.), Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, Bd. 40, Berlin, 2016, zugl. Berlin, Univ., Diss., 2016
- AVCI, MEHMET MIRKAN, *Immigration Detention of Migrant Children and the European Court of Human Rights. Developments in the Court's Evolutive Jurisprudence under the Living-Instrument-Doctrine*, European Journal of Migration and Law, 2026, Jg. 28(2), S. 182–204
- BATTJES, HEMME, *European Asylum Law and International Law*, in: Guild, Elspeth; Niessen, Jan (Hrsg.), Series: Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Vol. 8, Leiden, 2006
- BUNGENBERG, MARC; GIEGERICH, THOMAS; STEIN, THORSTEN (Hrsg.), *Asyl und Migration in Europa – rechtliche Herausforderungen und Perspektiven*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, Sonderband 2016, Baden-Baden, 2016
- CALLIESS, CHRISTIAN; RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), Kommentar zum EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Auflage, München, 2022
- CORNELISSE, GALINA, *What's wrong with Schengen? Border Disputes and the Nature of Integration in the Area without Internal Borders*, Common Market Law Review, 2014, Jg. 51(3), S. 741–770
- DÖRIG, HARALD, *Flüchtlingskrise – lässt sich die Einreise begrenzen*, Deutsche Richterzeitung, 2016, Jg. 94(5) S. 176–181
- DÖRR, OLIVER; GROTE, RAINER; MARAUHN, THILO (Hrsg.), *EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*, Bd. I – II, 3. Aufl., Tübingen, 2022

- EL-ENANY, NADINE, *EU migration and asylum law under the area of freedom, security and justice*, in: Arnull, Anthony; Chalmers, Damian (Hrsg.), *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford Handbooks in Law, Oxford, 2015, Kap. 33, S. 886–890
- ESTIFANOS, LSSAN, *Migranten an der Grenze. Grenzschutzmaßnahmen im Lichte des Völker- und Europarechts*, in: Hofmann, Rainer; Kadelbach, Stefan und Klump, Rainer (Hrsg.), *Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung*, Bd. 67, Baden-Baden 2024, zugl. Frankfurt am Main, Univ., Diss., 2023
- FARAHAT, ANUSCHEH; MARKARD, NORA, *Recht an der Grenze: Flüchtlingssteuerung und Schutzkooperation in Europa: Zugleich Besprechung von EuGH v. 26.7.2017 – C-646/16 (Jafari) und C-490/16 (A. S.) sowie EuGH v. 6.9.2017 – C-643/15, 647/15 (Slowakei und Ungarn./Rat)*, *JuristenZeitung*, 2017, Jg. 72(22), S. 1088–1097
- FRITZSCH, FALK; HAEFELI, FULVIO, *Zurückweisungen von Asylbewerbern an den deutschen Binnengrenzen*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2024, Jg. 43(7), S. 468–473
- GARLICK, MADELINE, *The Sharing of Responsibilities for the International Protection of Refugees*, in: Costello, Cathryn; Foster, Michelle; McAdam, Jane (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, 2021, Kap. 25, S. 463–482
- GRAFF, THIBAUT FLEURY, *L'accès au territoire des États membres dans le nouveau Pacte „asile et migration“*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2024, Jg. 60(3), S. 293–306
- HAILBRONNER, KAY; THYM, DANIEL, *Grenzenloses Asylrecht? Die Flüchtlingskrise als Problem europäischer Rechtsintegration*, *JuristenZeitung*, 2016, Jg. 71(15), S. 753–763
- HOBBS, THOMAS, *Leviathan*, London, 1651, hrsg. und eingeleitet von Klenner, Hermann, *Philosophische Bibliothek*, Bd. 491, Hamburg, 1996
- HOFMANN, RAINER (Hrsg.), *NomosKommentar zum Ausländerrecht. AufenthG | FreizügG/EU Assoziationsrecht | EU-Abkommen | AsylG | GG | StAG | BVFG*, 3. Auflage, Baden-Baden, 2023
- HRUSCHKA, CONSTANTIN, *Nichteintreten und die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylgesuchs („Dublin-Verfahren“)*, in: *Schweizerische Flüchtlingshilfe* (Hrsg.), *Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren*, 3. Auflage, Bern, 2021, S. 143–182
- HUBER, BERTOLD; MANTEL, JOHANNA (Hrsg.), *Kommentar zum AufenthG/AsylG. Mit Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80*, 4. Auflage, München, 2025

- HUBER, BERTOLD, *Der novellierte Schengener Grenzkodex vom 13.6.2024. Keine pauschalen Zurückweisungen an der Grenze*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2024, Jg. 43(24), S. 1881–1886
- KLUTH, WINFRIED; HEUSCH, ANDREAS (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar zum Ausländerrecht*, 43. Auflage, Stand 1.10.2024, München, 2024
- MAIANI, FRANCESCO, *Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, Revue trimestrielle de droit européen, 2012, Jg. 48(3), S. 295–327
- MÖSTL, MARKUS, *Verfassungsfragen der Flüchtlingskrise 2015/2016*, Archiv des öffentlichen Rechts, 2017, Jg. 142(2), S. 175–246
- NETTESHEIM, MARTIN (Hrsg.), *Grabitz-Hilf-Nettesheim-Kommentar zum Recht der Europäischen Union. EUV/AEUV*, Loseblattwerk, Bd. I bis III, 83. EL, Werkstand 07/2024, München, 2024
- PAPIER, HANS-JÜRGEN, *Asyl und Migration als Herausforderung für Staat und EU*, Neue Juristische Wochenschrift, 2016, Jg. 69(33), S. 2391–2396
- PECHSTEIN, MATTHIAS; NOWAK, CARSTEN; HÄDE, ULRICH (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Bd. I (EUV und GRCh), 2. Auflage, Tübingen, 2023
- PECHSTEIN, MATTHIAS; NOWAK, CARSTEN; HÄDE, ULRICH (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Bd. II (Präambel, Art. 1-100 AEUV), 2. Auflage, Tübingen, 2023
- PEUKERT, ALEXANDER; HILLGRUBER, CHRISTIAN; FOERSTE, ULRICH; PUTZKE, HOLM, *Die Flüchtlingskrise rechtsstaatlich bewältigen*, JuristenZeitung, 2016, Jg. 71(7), S. 347–350
- PEUKERT, ALEXANDER; HILLGRUBER, CHRISTIAN; FOERSTE, ULRICH; PUTZKE, HOLM, *Einreisen lassen oder zurückweisen? Was gebietet das Recht in der Flüchtlingskrise an der deutschen Staatsgrenze?*, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2016, Jg. 36(4), S. 131–136
- PFEFFER, KRISTIN, *Die Ministerpräsidentenkonferenz im bundesstaatlichen Krisenmanagement*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2023, Jg. 42(17) S. 1286–1293
- SIMMA, BRUNO, *Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge. Gedanken zu einem Bauprinzip der internationalen Rechtsbeziehungen*, Schriften zum Völkerrecht, Bd. 23, Berlin, 1972, zugl. Innsbruck, Univ., Habil., 1972
- STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), *Beck'scher Kurzkommentar zu EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Bd. 57, 3. Auflage, München, 2018
- THYM, DANIEL, *„Zurückweisungen“ von Asylbewerbern nach der Dublin III-Verordnung*, Neue Juristische Wochenschrift, 2018, Jg. 71(33), S. 2353–2357

- THYM, DANIEL, *Die Flüchtlingskrise vor Gericht – Zum Umgang des EuGH mit der Dublin III-Verordnung*, Deutsches Verwaltungsblatt, 2018, Jg. 133(5), S. 276–284
- THYM, DANIEL, *EU Migration policy and its constitutional rationale: A cosmopolitan outlook*, Common Market Law Review, 2013, Jg. 50(3), S. 709–736
- THYM, DANIEL; HAILBRONNER, KAY (Hrsg.), *EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary*, 3. Auflage, München, 2022
- VON DER GROEBEN, HANS; SCHWARZE, JÜRGEN; HATJE, ARMIN (Hrsg.), *Kommentar, Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 7. Auflage, Baden-Baden, 2015
- WALDVOGEL, MARVIN, *Die GEAS-Reform. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2026, Jg. 45(14), S. 1093–1097
- WEGGE, GEORG, *Verhinderung illegaler Einwanderung in das Bundesgebiet*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2024, Jg. 43(3), S. 130–136
- WIECKHORST, ARNO, *Rechts- und verfassungswidriges Regierungshandeln in der sog Flüchtlingskrise*, Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl.) 2016, Jg. 25, S. 181–189



© Mehmet Mirkan Avci