

Beitrag aus dem Asylmagazin 4/2021, S. 111–118

Heiko Habbe

## Arbeitsmarktzugang nach dem Dublin-Bescheid

### Der EuGH konkretisiert einheitlichen unionsrechtlichen Status von Asylsuchenden

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., April 2021. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Autors sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

#### Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 65 € für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

[menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/](https://menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/)

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



## Arbeitsmarktzugang nach dem Dublin-Bescheid

### Der EuGH konkretisiert einheitlichen unionsrechtlichen Status von Asylsuchenden

#### Inhalt

- I. Sachverhalt und Vorlagefragen
- II. Entscheidung des Gerichtshofs
  1. Heranziehung der Asylverfahrensrichtlinie
  2. Zugang zum Arbeitsmarkt trotz Überstellungsentscheidung
  3. Rechtsmissbrauch als Ausschlussgrund?
- III. Folgerungen aus der Entscheidung
- IV. Anregungen für die Beratungspraxis
- V. Fazit

Bis zu welchem Zeitpunkt sind die Garantien der Aufnahme richtlinie Asylsuchenden zu gewähren, die sich in einem Dublin-Verfahren befinden? Über diese Frage hatte der Europäische Gerichtshof in zwei aktuellen, miteinander verbundenen Verfahren zu befinden.<sup>1</sup> Die Antwort könnte weitreichende Folgen auch für Recht und Praxis in der Bundesrepublik haben.

#### I. Sachverhalt und Vorlagefragen

Die Kläger\*innen der Ausgangsverfahren, drei Männer und eine Frau, hatten jeweils in Irland Asyl beantragt. Ihnen wurde die Überstellung in den jeweils zuständigen Dublin-Anwenderstaat angekündigt. Dagegen hatten sie Rechtsmittel eingelegt. Diese waren in unterschiedlichen gerichtlichen Instanzen anhängig. Die Klagen im Verfahren C-322/19, anhängig vor dem High Court, hatten aufschiebende Wirkung. In den Klagen im Verfahren C-385/19 ist hierzu nichts mitgeteilt.

Während des laufenden Klageverfahrens beantragten die Kläger\*innen jeweils nach irischem Recht<sup>2</sup> die Erlaubnis zum Zugang zum Arbeitsmarkt. Im Zeitpunkt der Antragstellung hielten sie sich jeweils, soweit dies dem Urteil zu entnehmen ist, länger als neun Monate in Irland

auf. Insgesamt fällt auf, dass ihre Asylverfahren bereits sehr lange – zwischen 14 und 50 Monaten – anhängig waren, ohne dass es zu einer rechtskräftigen Klärung des zuständigen Mitgliedstaats gekommen wäre. Dies dürfte jedenfalls in den Fällen, in denen Angaben hierzu vorliegen, auf die aufschiebende Wirkung eingelegter Rechtsmittel zurückzuführen sein. Diese könnten den Ablauf der Überstellungsfrist und ein Zuständigwerden Irlands verhindert haben.

Die Erlaubnis zum Arbeitsmarktzugang wurde behördlich und im Verfahren C-322/19 auch erstinstanzlich gerichtlich versagt. In einem der beiden Fälle dieses Verfahrens urteilte das Gericht, der Arbeitsmarktzugang gehöre nicht zu den »im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen« (Rn. 26). Im Verfahren C-385/19 entschied die zuständige Behörde, die Betroffenen seien nach der einschlägigen irischen Verordnung von 2018 zur Umsetzung der Aufnahme richtlinie<sup>3</sup> in nationales Recht nicht mehr als »Antragsteller«, sondern nach Ablehnung ihres Asylgesuchs nur noch als »Empfänger« einzustufen (Rn. 36). Nur »Antragstellern« könne nach dieser Verordnung Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden, »Empfängern« dagegen nicht.

Die angerufenen Gerichte, im Verfahren C-322/19 der irische High Court, im Verfahren C-385/19 die Vorinstanz, das International Protection Appeals Tribunal, legten dem EuGH verschiedene Fragen zur Vorabentscheidung vor. Sie wollten insbesondere wissen, ob bei der Anwendung der AufnahmeRL in Irland auch die Asylverfahrensrichtlinie<sup>4</sup> zu berücksichtigen sei, die in Irland nicht angewendet wird; ob Art. 15 der AufnahmeRL auch auf Personen anzuwenden sei, gegen die bereits eine Dublin-Überstellungsentscheidung ergangen ist, und schließlich, unter welchen Umständen und aufgrund welcher Verhaltensweisen einer Person vorgeworfen werden kann, das Asylverfahren missbräuchlich in die Länge zu ziehen, sodass ein Anspruch versagt werden kann (Art. 15 Abs. 1 Hs. 2 AufnahmeRL).

\* Der Autor ist Rechtsberater bei der kirchlichen Hilfsstelle »fluchtpunkt« in Hamburg, Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter an der Universität Hamburg.

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 14.1.2021 – verb. Rs. C-322/19 u. C-385/19, K. S. u. a. gg. Irland – asyl.net: M29218, ausführlich zitiert in diesem Heft ab »EuGH: Kein pauschales Beschäftigungsverbot auch während des Dublin-Verfahrens« auf Seite 132; alle im Text in Klammern angegebenen Randnummern beziehen sich auf diese Entscheidung.

<sup>2</sup> European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018, Regulation 11.

<sup>3</sup> Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013, im Folgenden: AufnahmeRL.

<sup>4</sup> Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013, im Folgenden: AsylverfahrensRL.

## II. Entscheidung des Gerichtshofs

### 1. Heranziehung der Asylverfahrensrichtlinie

Der Gerichtshof stellt zunächst kurz fest, dass auch eine in einem Mitgliedstaat nicht anwendbare Richtlinie Rechtswirkungen haben kann. Dies ist nämlich dann der Fall, wenn dieser Rechtsakt zur Auslegung eines anderen Rechtsaktes herangezogen werden muss, welcher in dem Mitgliedstaat anwendbar ist. Vorliegend war die – in Irland nicht anwendbare – AsylverfahrensRL heranzuziehen, um eine unionsweit einheitliche Auslegung der – in Irland anwendbaren – AufnahmeRL als Teil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu gewährleisten (Rn. 59 f.).

### 2. Zugang zum Arbeitsmarkt trotz Überstellungsentscheidung

Der Gerichtshof setzt sich sodann ausführlich mit der Frage auseinander, ob eine nationale Regelung mit Art. 15 AufnahmeRL vereinbar ist, die eine antragstellende Person vom Zugang zum Arbeitsmarkt allein deswegen ausschließt, weil gegen sie eine Überstellungsentscheidung nach der Dublin-III-Verordnung<sup>5</sup> ergangen ist.

Der Gerichtshof nimmt als Ausgangspunkt Art. 15 Abs. 1 AufnahmeRL, wonach die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass antragstellende Personen unter den dort vorgesehenen Bedingungen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Wer als Antragsteller\*in anzusehen sei, richte sich nach der Definition in Art. 2 Bst. b AufnahmeRL (Rn. 62). »Antragsteller« bezeichnet demnach »einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch nicht endgültig entschieden wurde«. Diese Formulierung, so der Gerichtshof, stelle in ihrer Offenheit und durch die Verwendung des unbestimmten Artikels »einen« – noch deutlicher »tout« (»alle«) im Französischen – klar, dass kein\*e Drittstaatsangehörige\*r oder Staatenlose\*r von vornherein davon ausgeschlossen sei, als Antragsteller\*in angesehen zu werden (Rn. 63).<sup>6</sup>

Ferner unterscheide Art. 2 Bst. b nicht danach, ob die antragstellende Person sich in einem Dublin-Verfahren befindet. Eine antragstellende Person behalte diesen Status, solange über den Antrag auf internationalen Schutz noch nicht endgültig entschieden wurde. Die Überstellungsentscheidung sei noch keine solche »endgültige« Entscheidung (Rn. 64). Der Gerichtshof nimmt hier Bezug auf die Ausführungen von Generalanwalt Jean Richard de la Tour in seinen Schlussanträgen zu diesem

Verfahren, wonach der Mitgliedstaat, der eine Überstellungsentscheidung nach Art. 26 Dublin-III-VO erlässt, den (eigentlichen) Asylantrag nicht als unzulässig ablehnen darf. Die Unzulässigkeitsgründe, so der Generalanwalt, seien in Art. 33 VerfahrensRL abschließend geregelt. Dort sei die Unzuständigkeit nach der Dublin-III-VO jedoch nicht unter den Unzulässigkeitsstatbeständen aufgeführt, sondern einleitend als – *neben* der Unzulässigkeit weiterer – Grund, einen Antrag nicht zu prüfen.<sup>7</sup> Umgekehrt muss der unzuständige Mitgliedstaat nach Art. 26 Dublin-III-VO aber auch die Voraussetzungen des internationalen Schutzes nicht prüfen. Die Überstellungsentscheidung, so das Gericht, sei keine Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz und dürfe daher nicht dazu führen, dass die betroffene Person die Eigenschaft als Antragsteller\*in im Sinne von Art. 2 Bst. b AufnahmeRL verliert (Rn. 65). Der EuGH unterscheidet also unionsrechtlich zwischen der Unzuständigkeitsentscheidung im Dublin-Verfahren, die die Verantwortung für die inhaltliche Prüfung des Asylantrags auf einen anderen Staat überträgt, und der Unzulässigkeitsentscheidung, die die inhaltliche Prüfung beendet.

Das Ergebnis seiner Auslegung nach dem Wortlaut untermauert der EuGH mit dem Hinweis, dass auch im systematischen Zusammenhang des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) die AufnahmeRL auf Geflüchtete in Dublin-Verfahren anzuwenden sei. Er verweist dazu auf Erwägungsgrund 27 der VerfahrensRL, dem zufolge »Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die ihren Wunsch bekundet haben, internationalen Schutz zu beantragen, Antragsteller darstellen« und daher »die Rechte genießen« sollten, »die [...] in der Richtlinie 2013/33/EU [...] festgelegt sind«. Nach Erwägungsgrund 11 der Dublin-III-VO solle die AufnahmeRL zudem auch Anwendung auf das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats finden. Dieses Verfahren finde aber im anfragenden Mitgliedstaat statt und dauere bis zur (Wieder-)Aufnahme durch den ersuchten Mitgliedstaat (Rn. 66).

Der Gerichtshof erinnert schließlich an seine Entscheidung »Cimade und GISTI« aus dem Jahr 2012 zur früheren Fassung der AufnahmeRL 2003/9/EG,<sup>8</sup> in der er bereits betont hatte, dass die (damalige) AufnahmeRL nur eine einheitliche Kategorie von Antragstellenden kennt – nämlich alle Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die internationalen Schutz beantragen – und dass die Verpflichtung des mit der Prüfung befassten Mitgliedstaats zur Gewährung von Mindestleistungen für die Aufnahme erst mit der Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat endet (Rn. 67). Zwar sei der Arbeitsmarktzugang keine materielle Leistung, er sei aber wie diese im selben

<sup>5</sup> Verordnung Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013, im Folgenden: Dublin-III-VO.

<sup>6</sup> Im gleichen Sinne bereits EuGH, Urteil vom 27.9.2012 – C-179/11, Cimade u. GISTI gg. Frankreich – asyl.net: M20061, Rn. 37 f.

<sup>7</sup> Verbundene Rechtssachen C322/19 und C385/19 – K.S. u. a. gg. Irland –, Schlussanträge des Generalanwalts, Rn. 55–58.

<sup>8</sup> EuGH, Urteil vom 27.9.2012, – Cimade u. GISTI – a. a. O. (Fn. 6).

Kapitel der AufnahmeRL über zu gewährende Vorteile geregelt (Rn. 68).

Ebenfalls in »Cimade und GISTI« hatte der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass das Gebot zur Gewährleistung menschenwürdiger Lebensbedingungen für Asylsuchende – heute festgehalten in Erwägungsgrund 11 der AufnahmeRL – nicht nur gegenüber Asylsuchenden gilt, die sich bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag im Hoheitsgebiet des zuständigen Mitgliedstaats aufhalten, sondern auch gegenüber solchen, die auf die Bestimmung des für diesen Antrag zuständigen Mitgliedstaats warten.<sup>9</sup> Dies greift er nun auf und weist darauf hin, die Arbeit trage »in offenkundiger Weise zur Wahrung der Würde des Antragstellers bei, da die Einkünfte aus einer Beschäftigung es ihm ermöglichen, nicht nur seinen eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten, sondern auch, über eine Unterkunft außerhalb der Aufnahmeeinrichtungen zu verfügen, in der er gegebenenfalls seine Familie aufnehmen kann« (Rn. 69). Die Grundrechtsrelevanz des Arbeitsmarktzugangs hatten bereits die vorlegenden Gerichte hervorgehoben, die darauf hinwiesen, dass dieser nach der AufnahmeRL unter das in Art. 1 GR-Charta garantierte Recht auf Menschenwürde falle (Rn. 45).<sup>10</sup>

Auch das unionsrechtliche Ziel, die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Asylsuchenden zu fördern (Erwägungsgrund 23 der AufnahmeRL) werde so vorangebracht, während eine Versagung des Zugangs zum Arbeitsmarkt diesem Ziel widerspreche und obendrein dem betreffenden Mitgliedstaat Kosten aufbürde (Rn. 70).

Im Ergebnis, so der Gerichtshof, stehe Art. 15 AufnahmeRL einer nationalen Regelung entgegen, die Antragstellende vom Zugang zum Arbeitsmarkt allein deshalb ausschließt, weil ihnen gegenüber eine Überstellungsentscheidung nach der Dublin-III-VO ergangen ist (Rn. 73).

### 3. Rechtsmissbrauch als Ausschlussgrund?

Art. 15 Abs. 1 AufnahmeRL verpflichtet die Mitgliedstaaten, Antragstellenden Zugang zum Arbeitsmarkt spätestens dann zu gewähren, wenn die zuständigen Behörden über ihren Antrag nicht binnen neun Monaten erstinstanzlich entschieden haben. Dies gilt nicht, wenn die Verzögerung der antragstellenden Person zur Last gelegt werden kann. Folglich stellten die vorlegenden Gerichte weitere Vorlagefragen, um einzugrenzen, welches Verhalten in diesem Sinne als »vorwerfbar« gelten kann.

Der EuGH stellt dazu fest, dass die AufnahmeRL selbst keine Anhaltspunkte dafür bietet, was ein vorwerfbares Verzögerungsverhalten sein kann (Rn. 75). Er zieht zur Auslegung der Vorschrift daher andere EU-Asylrechtsakte heran. Vorwerfbar sei im Sinne von Art. 31 VerfahrensRL der Verstoß gegen die Mitwirkungspflichten des

Art. 13 VerfahrensRL. Antragstellenden dürfe deshalb eine Verzögerung beim Erlass einer erstinstanzlichen Entscheidung über einen Antrag auf internationalen Schutz zur Last gelegt werden, die auf eine mangelnde Zusammenarbeit der antragstellenden Person mit den zuständigen Behörden zurückzuführen sei (Rn. 77–79).

Dagegen könne die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Überstellung, auch eines solchen mit aufschiebender Wirkung, nicht als vorwerfbares Verzögerungsverhalten eingeordnet werden (obwohl sich dadurch, wie der EuGH nicht explizit anmerkt, aber gedanklich voraussetzt, der Zeitpunkt der Entscheidung über den eigentlichen Asylantrag nach hinten verschiebt). Vielmehr gewähre die Dublin-III-VO in Art. 27 gerade diese Möglichkeit im Einklang mit der durch Art. 47 GR-Charta gewährten Garantie eines wirksamen Rechtsbehelfs.<sup>11</sup> Während eines Rechtsbehelfsverfahrens dürfe gemäß Art. 15 Abs. 3 VerfahrensRL der Zugang zum Arbeitsmarkt nicht entzogen werden; das Gleiche müsse, so der EuGH, auch während des Rechtsbehelfs gegen die Dublin-Entscheidung gelten (Rn. 87–89). Die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Überstellungsentscheidung könne keine vorwerfbare Verzögerung im Sinne von Art. 15 Abs. 1 AufnahmeRL sein. Das nationale Gericht dürfe nicht zu Lasten des Antragstellers vermuten, dass die Einlegung eines solchen Rechtsbehelfs einen Rechtsmissbrauch darstelle (Rn. 90); das Verbot einer solchen Vermutung ergebe sich bereits daraus, dass unionsrechtlich ein Missbrauch eine intensive Einzelfallprüfung voraussetze.<sup>12</sup> Die Verzögerung bei der Bearbeitung des Asylantrags, die sich daraus ergibt, dass die antragstellende Person den in der Dublin-III-VO vorgesehenen Rechtsbehelf mit gegebenenfalls aufschiebender Wirkung eingelegt habe, dürfe der Mitgliedstaat der Person nicht zur Last legen (Rn. 93).

Auch dass die antragstellende Person ihren Antrag nicht im Mitgliedstaat der ersten Einreise stellt, stellt laut EuGH kein vorwerfbares Verzögerungsverhalten dar. Der Gerichtshof erinnert daran, dass keine Bestimmung der Dublin-III-VO dazu verpflichtet, den Asylantrag im Ersteinreisestaat zu stellen (Rn. 82). Nach dem Konzept der Dublin-III-VO sei der Ersteinreisestaat auch nicht zwingend der zuständige Mitgliedstaat; dieser sei vielmehr nach den in Art. 7 ff. Dublin-III-VO niedergelegten Kriterien zu bestimmen (Rn. 83). Eine mögliche Verzögerung der Entscheidung über den eigentlichen Asylantrag, die daraus resultiert, dass die antragstellende Person ihren Antrag in einem anderen Staat als dem der ersten Einreise stellt, sei dieser daher nicht zur Last zu legen (Rn. 84).

<sup>9</sup> Ebenda, Rn. 58.

<sup>10</sup> Vgl. AufnahmeRL 2013/33/EU, Erwägungsgründe 11 u. 35.

<sup>11</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 7.6.2016 – C-63/15, Ghezelbash – Rn. 57; EuGH, Urteil vom 31.5.2018 – C-647/16, Hassan.

<sup>12</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 18.12.2014 – C-202/13, McCarthy u. a. gg. Vereinigtes Königreich – M22534, Rn. 54.



### III. Folgerungen aus der Entscheidung

Der Gerichtshof greift seine Rechtsprechung aus »Cimade und GISTI« auf, festigt und erweitert sie. Nicht nur die Mindestleistungen gemäß Art. 17 AufnahmeRL sind Asylsuchenden auch in dem Fall zu gewähren, dass der Aufenthaltsmitgliedstaat einen anderen Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags für zuständig hält. Anspruch besteht auch auf Arbeitsmarktzugang als »Vorteil«, der nach Kapitel II der AufnahmeRL zu gewähren ist.

Die Pflicht zur Gewährung reicht zeitlich von der Asylantragstellung bis zur tatsächlichen Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat. Dies hatte der EuGH zwar bereits in »Cimade und GISTI« entsprechend entschieden, er stellt nun aber zusätzlich klar: Die Verpflichtung zur Leistungsgewährung ist an die Asylantragstellung gekoppelt und erlischt erst mit der endgültigen Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz. Insbesondere die Überstellungsentscheidung – in der deutschen Terminologie: der Dublin-Bescheid mit der Abschiebungsanordnung – stellt keine Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz dar. Die antragstellende Person ist vielmehr – unter unionsrechtlichem Blickwinkel – durchgängig als »Antragsteller« im Sinne von Art. 2 AufnahmeRL anzusehen. Dabei scheint es für den Gerichtshof keinen Unterschied zu machen, ob die Klage gegen den Dublin-Bescheid aufschiebende Wirkung hat – so im Verfahren C-322/19 –, oder ob sie diese nicht hat. Im Verfahren C-385/19 fehlt der Hinweis auf die aufschiebende Wirkung. Stellt man mit dem Gerichtshof allein auf Antragstellung und Letztentscheidung als maßgebliche Eckpunkte ab, dann ist letztlich ohne Bedeutung, ob gegen die Überstellungsentscheidung überhaupt ein Rechtsmittel eingelegt wird.

Die Anwendbarkeit der AufnahmeRL auch auf Asylsuchende in Dublin-Verfahren folgert der Gerichtshof, wie schon im Urteil »Cimade und GISTI«, allgemein aus dem Unionsrecht ohne Rückgriff auf Besonderheiten der irischen Rechtslage. Es kann also davon ausgegangen werden, dass dies ein Grundsatz des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist, der Gültigkeit in allen Mitgliedstaaten beansprucht, mithin auch in der Bundesrepublik. In ähnlicher Weise hatte der Gerichtshof kürzlich das Verhältnis zwischen AsylverfahrensRL und Rückführungsrichtlinie<sup>13</sup> geklärt.<sup>14</sup>

Aus der Entscheidung ergeben sich eine Reihe von hier thesenhaft zusammengefassten Folgerungen.

- Ein Asylantrag darf nicht wegen fehlender Dublin-Zuständigkeit als »unzulässig« abgelehnt werden.

Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 33 Verfahrens-RL. Als »unzulässig« darf ein Antrag demnach ausdrücklich nur in den in Art. 33 Abs. 2 VerfahrensRL geregelten Fällen abgelehnt werden – die fehlende Dublin-Zuständigkeit berechtigt den Mitgliedstaat dagegen nach Abs. 1 lediglich, eine materielle Prüfung des Antrags zu unterlassen.<sup>15</sup> Es lässt sich schlussfolgern, dass der deutsche § 29 Abs. 1 Nr. 1 Bst. a AsylG nicht unionsrechtskonform ist.

Bei bereits gewährtem internationalen Schutz im anderen Mitgliedstaat ist demgegenüber die Ablehnung als »unzulässig« in Art. 33 Abs. 2 Bst. a VerfahrensRL ausdrücklich vorgesehen. Allerdings hat der EuGH erst kürzlich entschieden, dass eine solche Ablehnung nicht erfolgen darf, wenn in dem anderen Mitgliedstaat eine menschenunwürdige Behandlung droht, die gegen Art. 3 EMRK/Art. 4 GR-Charta verstieße.<sup>16</sup>

- Aus dem – unionsrechtlich – einheitlichen Status als »Antragsteller\*in« bis zur endgültigen Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz folgt die Verpflichtung des Mitgliedstaats, der ein Dublin-Verfahren betreibt, Asylsuchenden bis zur Ausreise eine Rechtsstellung zu gewähren, die diesem Status entspricht.

Dies ist nicht explizit Gegenstand der Entscheidung des EuGH. Es ergibt sich aber schlüssig aus der Betrachtungsweise des Gerichtshofs. Der Status der antragstellenden Person, einschließlich des damit verbundenen temporären Aufenthaltsrechts, ist nicht bezogen auf das Territorium eines Mitgliedstaats zu sehen, sondern auf das der Union. Mit der Überstellungsentscheidung eines Mitgliedstaats endet dieser Status nicht. Antragstellende im Dublin-Verfahren sind gleichsam Asylsuchende im Wartestand, die zunächst die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats abwarten müssen. Die mit der Antragstellung erworbene Rechtsstellung erlischt demnach nicht mit der Überstellungsentscheidung bzw. deren Vollziehbarkeit. Unabhängig davon, welchen Rechtsstatus der Mitgliedstaat Antragstellenden im Dublin-Verfahren nach der Überstellungsentscheidung einräumt – in Deutschland erfolgt hier beispielsweise der Übergang von der Aufenthaltsgestattung zur Duldung – müssen materiellrechtlich weiter die Rechte eingeräumt werden, die mit dem Status als Antragsteller\*in verbunden sind, insbesondere die nach der AufnahmeRL zu gewährenden Vorteile. Darauf, ob

<sup>13</sup> Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008, im Folgenden: RückführungsRL.

<sup>14</sup> EuGH, Urteil vom 17.12.2020 – C-808/18, Europäische Kommission gg. Ungarn; EuGH, Urteil vom 14.5.2020 – verb. Rs. C-924/19 PPU, C-925/19 PPU, FMS u. a. – asyl.net: M28528; EuGH, Urteil vom 19.3.2020 – C-564/18, LH gg. Ungarn – Asylmagazin 5/2020, S. 168 ff., asyl.net: M28243.

<sup>15</sup> Näher: Verbundene Rechtssachen C-322/19 u. C-385/19, Schlussanträge des Generalanwalts, Rn. 57.

<sup>16</sup> EuGH, Beschluss vom 13.11.2019 – verb. Rs. C-540/17 und C-541/17, Deutschland gg. Hamed u. Omar – Asylmagazin 1–2/2020, S. 35 f., asyl.net: M27836.

die Antragstellenden gegen eine Überstellungsentscheidung Rechtsmittel einlegen, dürfte es ebensowenig ankommen wie darauf, ob einem etwaigen Rechtsmittel eine aufschiebende Wirkung beigemessen wird. Der Status als anspruchsberechtigt nach der AufnahmeRL hängt allein von der Antragstellung, von der ausstehenden materiellen Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz und vom tatsächlichen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat, auch dem nach der Dublin-III-VO unzuständigen, ab.

- *Asylsuchende in Dublin-Verfahren haben bis zur Überstellung in den zuständigen Staat im Staat der Antragstellung nicht nur Anspruch auf Mindestleistungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums, sondern grundsätzlich auch auf Arbeitsmarktzugang, um dieses menschenwürdige Existenzminimum selbst sicherstellen zu können.*

Dieser Anspruch setzt spätestens neun Monate nach der Antragstellung ein, sofern bis dahin keine materielle Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz getroffen wurde,<sup>17</sup> die in dem Mitgliedstaat, der sich nach Dublin-III für unzuständig hält, ja regelmäßig nicht getroffen wird. Er darf nicht mit dem schlichten Hinweis auf die Unzuständigkeit nach der Dublin-III-VO, sondern lediglich in Fällen klarer Pflichtverletzungen nach Art. 15 Abs. 1 AufnahmeRL versagt werden. Der Anspruch richtet sich nach den Maßgaben des innerstaatlichen Rechts, muss jedoch effektiv gewährleistet werden,<sup>18</sup> d. h. der Mitgliedstaat darf weder ein Verbot normieren noch ein so weitgehendes Ermessen einräumen oder so hohe Verfahrenshürden errichten, dass damit im Ergebnis der Arbeitsmarktzugang regelmäßig vereitelt wird. Die zwingende Versagung durch § 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AsylG ist daher nicht unionsrechtskonform. Die in der deutschen Rechtsprechung vertretene Ansicht, aus Art. 15 Abs. 1 AufnahmeRL ergebe sich kein Anspruch auf einen Arbeitsmarktzugang,<sup>19</sup> dürfte im Lichte der Entscheidung des EuGH neu zu bewerten sein. Dies lässt sich systematisch herleiten aus der gleich formulierten Zielvorgabe in Art. 15 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 AufnahmeRL (»tragen dafür Sorge, dass...«); im Falle der Mindestleistungen nach Art. 17 ist unstrittig, dass dies zur faktischen Gewährleistung führen muss, nichts anderes kann systematisch für den Arbeitsmarktzugang gelten. Allerdings obliegt die nähere Ausgestaltung dem Mitgliedstaat; dabei darf etwa eine Vorrangprüfung durchgeführt werden.<sup>20</sup>

- *Unter dem gleichen Gesichtspunkt dürfte bis zur tatsächlichen Überstellung jedenfalls auf alle »Vorteile« des Kapitels II der AufnahmeRL ein Anspruch bestehen, die – wie die Mindestleistungen und der Arbeitsmarktzugang – mit der Sicherung der in Art. 1 GR-Charta verbürgten Menschenwürde verknüpft sind.*

Neben den Mindestleistungen, die bereits Gegenstand der Entscheidung »Cimade und GISTI« waren, betrifft dies jedenfalls die Gesundheitsleistungen.<sup>21</sup> Wegen des engen Zusammenhangs mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt<sup>22</sup> dürfte auch der Zugang zu beruflicher Bildung hier einzuordnen sein. Auch der Zugang zu Schule und Bildung<sup>23</sup> ist wegen seiner Verankerung im Kindeswohl<sup>24</sup> als spezieller Ausformung der Menschenwürde umfasst.<sup>25</sup>

- *Eine Beschränkung des Niveaus der eingeräumten Vorteile, um die Bereitschaft zur Ausreise in den zuständigen Mitgliedstaat zu erzwingen, ist unzulässig.*

Die Vorteile, die die Mitgliedstaaten nach der AufnahmeRL zu gewährleisten haben, zielen darauf ab, Antragstellenden ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.<sup>26</sup> Die Leistungen der Mindestsicherung gemäß Art. 17 AufnahmeRL etwa sollen einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, »der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleistet.«<sup>27</sup> Der Arbeitsmarktzugang ist, wie der EuGH in der vorliegenden Entscheidung ausführt, ebenso im Grundprinzip der Menschenwürde verankert wie die Mindestsicherung. Er darf, wie der Gerichtshof detailliert darlegt, nur unter den in der Richtlinie geregelten Voraussetzungen versagt werden.

Abweichungen von dem in der AufnahmeRL verbürgten Niveau sind in der Richtlinie selbst abschließend geregelt.<sup>28</sup> Vorrangig ist dies in Art. 20 AufnahmeRL geschehen, der die Einschränkung oder den Entzug der gewährten Leistungen erlaubt, wenn die betreffende Person ihren zugewiesenen Aufenthaltsort verlässt, ohne dies den Behörden mitzuteilen, also ihre Residenzpflicht verletzt, wenn sie Anhörungen im Asylverfahren fernbleibt oder Meldepflichten verletzt oder wenn sie einen Folgeantrag stellt. Auch in diesen Fällen muss ein menschenwürdiger

<sup>17</sup> Art. 15 Abs. 1 Hs. 1 AufnahmeRL.

<sup>18</sup> Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1 AufnahmeRL.

<sup>19</sup> Vgl. VGH Bayern, Beschluss vom 21.4.2017 – 10 ZB 16.2281 – asyl.net: M25358, Rn. 13.

<sup>20</sup> Art. 15 Abs. 2 UAbs. 2 AufnahmeRL.

<sup>21</sup> Art. 19 AufnahmeRL.

<sup>22</sup> Art. 16 UAbs. 2 AufnahmeRL.

<sup>23</sup> Art. 14 AufnahmeRL.

<sup>24</sup> Vgl. dazu Art. 1, Art. 28 f. UN-KRK.

<sup>25</sup> Näher dazu General Comment No. 1 vom 17.4.2001 zur UN-KRK, CRC/GC/2001/1, S. 2.

<sup>26</sup> Erwägungsgründe 11, 35 AufnahmeRL.

<sup>27</sup> Art. 17 Abs. 2 AufnahmeRL.

<sup>28</sup> So auch Claudius Voigt, »§ 1a AsylbLG: Jetzt erst recht verfassungswidrig«, Asylmagazin 12/2017 S. 436 ff. (444); Constantin Hruschka, »Die europäische Dimension von Leistungseinschränkungen im Sozialrecht für Asylsuchende«, ZIAS 2020, S. 113 ff. (118).

Lebensstandard und eine medizinische Versorgung gesichert bleiben;<sup>29</sup> zudem darf der Mitgliedstaat eine Sanktionsentscheidung nur im Ausnahmefall und nach einer gründlichen Einzelfallprüfung treffen.<sup>30</sup>

Neben Art. 20 AufnahmeRL sind nur punktuell weitere Einschränkungen zulässig. So darf von den Unterbringungsstandards im Fall einer Überlastung des Aufnahmesystems kurzzeitig abgewichen werden,<sup>31</sup> der Arbeitsmarktzugang darf bei einer vorwerfbar Verzögerung des Asylverfahrens beschränkt werden.<sup>32</sup> Über Art. 20 und die erwähnten punktuellen Bestimmungen hinaus erlaubt die AufnahmeRL aber keine generelle Absenkung des Leistungsniveaus, insbesondere nicht zur Sanktionierung von Sekundärmigration.

Die im Asylbewerberleistungsgesetz geregelte drastische Leistungskürzung für Asylsuchende ab Erlass des Dublin-Bescheids auf ein Niveau von »Bett, Brot und Seife« (§ 1a Abs. 7 i. V. m. Abs. 1 AsylbLG) ist daher unionsrechtswidrig.<sup>33</sup> Der »angemessene Lebensstandard« ist über den gesamten Zeitraum hinweg zu gewähren, in dem die Betroffenen »Antragsteller« im Sinne von Art. 2 Bst. b AufnahmeRL sind. Dieser wird durch Erlass und gegebenenfalls Vollzug einer Überstellungsentscheidung nicht unterbrochen. Der »angemessene Lebensstandard« muss zwar nicht derselbe sein, der eigenen Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaats gewährt wird, er muss sich aber zumindest daran orientieren.<sup>34</sup> Die Voraussetzungen einer Leistungskürzung sind unionsrechtlich im Dublin-Verfahren bereits tatbestandlich nicht erfüllt.

In der vorliegenden Entscheidung bekräftigt der EuGH erneut, dass es den Mitgliedstaaten nicht freisteht, Kürzungs- und Versagungstatbestände über den Wortlaut der Richtlinie hinaus einzuführen. Die Verankerung des Niveaus der gewährten Vorteile im Grundsatz der Menschenwürde, die durch den EuGH vorliegend bestätigt wird, setzt auch den Plänen Grenzen, in einer Reform des GEAS Sekundärmigration stärker durch Leistungskürzung oder -verweigerung zu sanktionieren.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> Art. 20 Abs. 5 S. 3 AufnahmeRL.

<sup>30</sup> EuGH, Urteil vom 12.11.2019 – C-233/18, Haqbin – Rn. 51; siehe auch Hruschka, a. a. O. (Fn. 28), 118 f.

<sup>31</sup> Art. 18 Abs. 9 Bst. b AufnahmeRL.

<sup>32</sup> Art. 15 Abs. 1 AufnahmeRL.

<sup>33</sup> Zu generellen unions- und verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Vorschrift, auch unter Berücksichtigung des Urteils »Cimade u. GISTI«, vgl. etwa Dt. Anwaltsverein, Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, April 2019, abrufbar bei [www.asyl.net](http://www.asyl.net) unter »Publikationen/ Stellungnahmen«, S. 9 ff.

<sup>34</sup> Art. 17 Abs. 5 AufnahmeRL.

<sup>35</sup> Siehe hierzu näher Wiebke Judith, »Der ›New Pact on Migration and Asylum‹«, Asylmagazin 1–2/2021, S. 7 ff. (13).

## IV. Anregungen für die Beratungspraxis

Ob und inwieweit das Urteil in Deutschland rezipiert werden wird, ist derzeit noch nicht abzusehen. Die vom EuGH getroffene Einordnung des Status »Antragsteller« in Dublin-Verfahren und der daran anknüpfenden Teilhaberechte bietet aber Ansatzpunkte für eine konkrete Verbesserung der Situation der Betroffenen.

Die bisherige Praxis ist davon geprägt, dass der Asylantrag nach einem inzwischen vielerorts stark beschleunigten Verfahren durch das BAMF als »unzulässig« abgelehnt wird.<sup>36</sup> Hierauf folgt die Einziehung der Gestattung durch die Ausländerbehörde und die Erteilung einer Duldung, die in der Regel mit einem vollständigen Arbeitsverbot verbunden ist. Legt die antragstellende Person kein Rechtsmittel gegen den Dublin-Bescheid ein oder hat eine erhobene Klage keine aufschiebende Wirkung (weil dies nicht beantragt oder ein entsprechender Antrag durch das Verwaltungsgericht abgelehnt wurde), ist nach deutschem Rechtsverständnis das Asylverfahren beendet, sodass sich die Wohnverpflichtung in einer Erstaufnahmeeinrichtung auf bis zu 18 Monate verlängern kann.<sup>37</sup> Häufig werden in der Praxis zudem die Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz auf ein unter dem physischen Existenzminimum liegendes Niveau von »Bett, Brot und Seife« gekürzt.<sup>38</sup>

Schon die Ablehnung als »unzulässig« ist unionsrechtswidrig. Aus unionsrechtlicher Perspektive wird im Dublin-Bescheid eine reine Unzuständigkeitsentscheidung getroffen, die die Zuständigkeit einem anderen Staat überträgt, keine Unzulässigkeitsentscheidung, die das Verfahren beenden würde (s. o. II.2).<sup>39</sup> Demgegenüber ist im deutschen Recht die Ablehnung des Asylantrags wegen fehlender Dublin-Zuständigkeit (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG) als echte verfahrensbeendende Unzulässigkeitsentscheidung ausgestaltet: Der gestattete Aufenthalt endet, eine Abschiebungsanordnung wird ausgesprochen; auch der sozialrechtliche Status verschlechtert sich erheblich (Arbeitsverbot, Leistungskürzung). Dies widerspricht der Systematik der VerfahrensRL.

Hier wird es dem Gesetzgeber obliegen, eine mit dem Unionsrecht konforme Regelung zu treffen. Bis zu einer Änderung dürfte die Ablehnung als »unzulässig« nicht mehr infrage kommen und deshalb, wo sie dennoch vorkommt, wegen Verstoßes gegen Art. 33 VerfahrensRL anfechtbar sein.

Mindestens wird die Bundesrepublik die Unionsrechtskonformität ihrer nationalen Vorschriften dadurch

<sup>36</sup> § 29 Abs. 1 Nr. 1 Bst. a AsylG.

<sup>37</sup> § 47 Abs. 1 AsylG; ausgenommen sind minderjährige Kinder und ihr Familienverband. Die vorzeitige Beendigung der Wohnpflicht bei gewonnenem gerichtlichen Eilantrag ist ausgeschlossen, § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG.

<sup>38</sup> § 1a Abs. 7 i. V. m. Abs. 1 AsylbLG.

<sup>39</sup> Siehe dazu auch Constantin Hruschka, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, 2. A., Bd. 10, § 21 Rn. 147.



herzustellen haben, dass Asylsuchenden, die eine Überstellungsentscheidung erhalten, auch bei Tenorierung als »unzulässig« den Status als Antragsteller\*in in europäischer Perspektive behalten. Dies schließt ein, dass die Vorteile der AufnahmeRL durchgehend gewahrt bleiben bis zu einem Verlassen des Bundesgebiets.

Der von der Entscheidung unmittelbar betroffene *Arbeitsmarktzugang* dürfte dabei häufiger als bisher zu gewähren sein. Nach Art. 15 AufnahmeRL soll er spätestens neun Monate nach Asylantragstellung eingeräumt werden, solange die Überschreitung dieser zeitlichen Grenze nicht der antragstellenden Person selbst zur Last gelegt werden kann. Zu einem vorwerfbaren Verhalten hat der EuGH mit der vorliegenden Entscheidung klargestellt, dass hier nur solche Verhaltensweisen sanktioniert werden dürfen, die ihrerseits gegen im EU-Asylrecht verankerte Pflichten verstoßen. Ausdrücklich vom vorwerfbaren Verhalten ausgenommen sind die Antragstellung im unzuständigen Mitgliedstaat oder die Einlegung von Rechtsmitteln gegen die Überstellungsentscheidung.

Dass ein Dublin-Verfahren länger als neun Monate dauert, entspricht zwar nicht dem Leitbild der Dublin-III-VO, die mit kurzen Fristen und einem Zuständigkeitsübergang auf den Mitgliedstaat bei Fristversäumnis eine zügige Prüfung des Schutzbegehrens durch den zuständigen Mitgliedstaat sicherstellen will. Grundsätzlich soll schon der Ablauf der sechsmonatigen Überstellungsfrist ein längeres Verfahren verhindern und die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats zweifelsfrei herbeiführen. In der Praxis kann es gleichwohl zu einer Verfahrensdauer von mehr als neun Monaten kommen, etwa bei einem Aufnahmeersuchen ohne EURODAC-Treffer – hier addieren sich Ersuchensfrist,<sup>40</sup> Antwortfrist<sup>41</sup> und Überstellungsfrist<sup>42</sup> zu elf Monaten. Wird die antragstellende Person während des Laufs einer Überstellungsfrist als »flüchtig« gemeldet, verlängert sich allein die Überstellungsfrist auf 18 Monate,<sup>43</sup> auch wenn die Person später wieder auftaucht.

Ferner kann es zu langen Verfahrensdauern ohne Zuständigkeitsübergang kommen, wenn die antragstellende Person eine Klage mit aufschiebender Wirkung erhebt, sei es, weil das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung angeordnet hat oder weil das BAMF ausnahmsweise anstelle der Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG eine Abschiebungsandrohung mit Ausreisefrist erlassen hat. Zu Letzterem ist die Behörde verpflichtet, wenn im Zeitpunkt der Entscheidung nicht feststeht, dass die Überstellung durchgeführt werden kann, beispielsweise weil die antragstellende Person im Mutterschutz ist und damit ein Abschiebungshindernis besteht.

Zu Verfahrensdauern von mehr als neun Monaten kommt es auch weiterhin während der Sars-CoV-2-Pandemie, da das BAMF im Frühjahr 2020 in sämtlichen Dublin-Verfahren die Überstellung nach § 80 Abs. 4 VwGO aussetzte und sich in der Folge auf eine Unterbrechung der Überstellungsfrist und deren Neubeginn nach Aufhebung der Aussetzung berief.<sup>44</sup> Die Aussetzung war in den konkreten Fällen höchstwahrscheinlich unionsrechtswidrig,<sup>45</sup> in anderen Konstellationen kann aber auch die Aussetzung nach § 80 Abs. 4 VwGO (gleichsam die Herstellung der aufschiebenden Wirkung durch die Behörde selbst) geeignet sein, die Überstellungsfrist zu unterbrechen und zu einem späteren Zeitpunkt neu starten zu lassen.<sup>46</sup>

Insbesondere die Erteilung einer Duldung mit Arbeitsverbot unter schlichtem Hinweis auf den Erlass eines Dublin-Bescheids kommt nach der Entscheidung des EuGH nach Ablauf der neun Monate nicht mehr infrage. Das unionsrechtswidrig konzipierte Arbeitsverbot bei Ablehnung des Asylantrags als »unzulässig« § 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AsylG muss geändert werden und darf bis zu einer Änderung auf Asylsuchende nach einer Dublin-Entscheidung nicht mehr angewendet werden. Auch das Arbeitsverbot für Asylsuchende aus den sogenannten sicheren Herkunftsländern<sup>47</sup> ist unionsrechtswidrig, da es in Art. 20 AufnahmeRL keine Stütze findet. Aber auch einem im Ermessen verhängten Arbeitsverbot, begründet etwa mit fehlendem öffentlichen Interesse an einer weiteren Integration im Bundesgebiet, dürfte das Urteil des EuGH im Wege stehen. Denn nach der Entscheidung ist kein freies Ermessen des Mitgliedstaats in der Frage des Arbeitsmarktzugangs eröffnet. Art. 15 AufnahmeRL gewährt vielmehr nach Ablauf der Wartefrist von neun Monaten grundsätzlich einen effektiven Anspruch<sup>48</sup> auf den Arbeitsmarktzugang, verankert im Grundsatz der Wahrung der Menschenwürde. Entsprechende Arbeitsauflagen sind separat anfechtbar, nach dem Verfahrensrecht des jeweiligen Bundeslands mit Widerspruch oder Klage.

In Abhängigkeit vom Zugang zum Arbeitsmarkt können die Mitgliedstaaten Asylsuchenden auch den *Zugang zu beruflicher Bildung* ermöglichen.<sup>49</sup> Das durch den Wortlaut auf den ersten Blick eingeräumte weite Ermessen (»können«) dürfte tatsächlich gebunden sein. Denn wenn man die Ausbildung als Vorstufe einer Erwerbstätigkeit

<sup>40</sup> 3 Monate, Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 Dublin-III-VO.

<sup>41</sup> 2 Monate, Art. 22 Abs. 1 Dublin-III-VO.

<sup>42</sup> 6 Monate, Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO.

<sup>43</sup> Art. 29 Abs. 2 S. 2 Dublin-III-VO.

<sup>44</sup> Siehe hierzu asyl.net Meldung vom 23.3.2020: BAMF setzt Dublin-Überstellungen aus und vom 8.4.2020: Praxishinweise zur Aussetzung.

<sup>45</sup> Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27.11.2020 – 11 A 2239/20.A – asyl.net: M29134; dem EuGH vorgelegt durch das BVerwG, Beschluss vom 26.1.2021 – 1 C 52.20, 1 C 53.20 – asyl.net: M29259.

<sup>46</sup> BVerwG, Urteil vom 8.1.2019 – 1 C 16.18 – Asylmagazin 4/2019, S. 117f., asyl.net: M26945, Rn. 19.

<sup>47</sup> § 29a AsylG.

<sup>48</sup> Hruschka, in Hatje/Müller-Graff, a. a. O. (Fn. 39), § 21, Rn. 172.

<sup>49</sup> Art. 16 AufnahmeRL.



versteht, unterliegt die Regulierung des Zugangs dazu der gleichen Bindung an die Menschenwürde wie der Arbeitsmarktzugang selbst. Insofern dürfte nach Ablauf der neun Monate des Art. 15 AufnahmeRL regelmäßig auch die Erteilung einer Ausbildungserlaubnis verlangt werden können.

Fraglich ist, ob in geeigneten Fällen damit auch die Erteilung einer Ausbildungsduldung infrage kommt. Zumindest die Ausschlussgründe nach § 60c Abs. 2 Nr. 5 Bst. c, d und e AufenthG – Buchung von Transportmitteln für die Aufenthaltsbeendigung, andere vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen oder die Einleitung eines Dublin-Verfahrens – können Asylsuchenden in Dublin-Verfahren schon deshalb nicht entgegengehalten werden, weil sie als zwingende Ausschlussgründe formuliert sind und damit das von Art. 16 AufnahmeRL eingeräumte Ermessen gerade nicht eröffnen. Die Versagung einer Ausbildungsduldung mit schlichtem Verweis auf § 60c Abs. 2 Nr. 5 AufenthG wäre daher schon wegen eines Ermessensnichtgebrauchs anfechtbar. Allerdings handelt es sich bei § 60c AufenthG um keine unionsrechtlich hinterlegte Regelung. Sollte ihre Anwendung ausscheiden, müsste – wie oben ausgeführt – die Ausbildungserlaubnis zu einer schlichten Duldung nach § 60 Abs. 2 S. 1 AufenthG erteilt werden.

Die *Leistungskürzung* nach § 1a Abs. 7 AsylbLG, die 2019 erst mit dem sogenannten Migrationspaket eingeführt wurde,<sup>50</sup> ist im Lichte der Entscheidung nicht nur – wie schon zuvor – unter grundrechtlichen Gesichtspunkten und dem Blickwinkel der Menschenwürde fragwürdig, sie wird durch das Urteil auch unionsrechtlich anfechtbar. Im Bereich der Gesundheitsleistungen ist jedenfalls die Streichung von Leistungen nach § 6 AsylbLG, etwa im Falle chronischer Erkrankungen, mit der Entscheidung nicht vereinbar. Nach Art. 17 Abs. 2 AufnahmeRL haben die Mitgliedstaaten »den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern« zu gewährleisten. Gerade erforderliche Psychotherapien sind oft nur über § 6 AsylbLG sicherzustellen.

## V. Fazit

Während die politischen Verhandlungen über eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems nach Vorlage neuer Vorschläge der Kommission im September 2020 erneut in einer ähnlichen Sackgasse zu stecken scheinen wie schon in den Jahren 2016 bis 2019,<sup>51</sup> setzt der EuGH eine Serie von Entscheidungen fort, in denen er zumindest eine partielle Systematisierung des Asylrechts

der Union vornimmt und das Verhältnis der verschiedenen Rechtsakte zueinander weiter klärt.

So hat er in den Entscheidungen zu den ungarischen »Transitzonen«<sup>52</sup> das Verhältnis zwischen AsylverfahrensRL und RückführungsRL geklärt. Indem er die Auslegung der betreffenden Rechtsakte aus der Grundrechtscharta herleitet, hat er damit gleichzeitig implizit grundrechtliche Leitplanken aufgestellt für die Ausgestaltung eines möglichen, derzeit diskutierten Außengrenzverfahrens.<sup>53</sup>

In ähnlicher Weise verdeutlicht der Gerichtshof in der vorliegenden Entscheidung das Verhältnis von AufnahmeRL und Dublin-Verordnung. Vordergründig stellt er zunächst klar, dass der Arbeitsmarktzugang nicht mit schlichtem Verweis auf eine Überstellungsentscheidung versagt werden darf. Zugleich unterstreicht der EuGH die Grundrechtsrelevanz des Arbeitsmarktzugangs durch Rückkopplung an die Menschenwürde (Art. 1 GR-Charta). Indem er hier die gleichen Grundsätze betont wie schon in seiner zur früheren AufnahmeRL ergangenen Entscheidung »Cimade und GISTI«, die die Reichweite des Anspruchs auf existenzsichernde Mindestleistungen nach Art. 17 AufnahmeRL klarstellte, setzt er zugleich Grenzen für gesetzgeberische Pläne, denen zufolge Sekundärmigration im GEAS durch Leistungskürzung oder -entzug sanktioniert werden würde.<sup>54</sup>

Die deutsche Rechtspraxis, die spätestens seit 2019 scharfe Sanktionen für Asylsuchende vorsieht, die wegen fehlender Dublin-Zuständigkeit abgelehnt wurden, ist nicht vereinbar mit den Vorgaben des Gerichtshofs. Dieser geht von einem europaweit einheitlichen Status von Asylsuchenden aus, der unabhängig von der Zuständigkeit für das Asylverfahren bis zur materiellen Entscheidung über den Antrag besteht. Verbunden ist dieser Status mit einem einheitlichen Anspruch auf die Gewährleistungen der AufnahmeRL, auch über den Erlass der Überstellungsentscheidung hinaus. Antragstellende dürfen nicht allein deshalb von den Leistungsstandards der AufnahmeRL ausgeschlossen werden, weil ihnen gegenüber eine Dublin-Entscheidung ergangen ist. Das lässt zwar noch Raum für Ermessensentscheidungen des Mitgliedstaats, sie unter anderen Gesichtspunkten ganz oder teilweise von Leistungen auszuschließen. Dieses Ermessen wird aber seinerseits wieder durch die Bestimmungen der AufnahmeRL und der VerfahrensRL begrenzt. Im Ergebnis wird die strenge Sanktionierung von zu überstellenden Asylsuchenden nicht aufrechtzuerhalten sein.

<sup>50</sup> Zweites Gesetz zur Verbesserung der Ausreisepflicht, Art. 5 Nr. 2, BGBl. I, S. 1305, in Kraft getreten 21.8.2019.

<sup>51</sup> Ausführlich hierzu siehe Judith, a. a. O. (Fn. 35), S. 7 ff.

<sup>52</sup> EuGH, Urteil vom 17.12.2020 – C-808/18, Europäische Kommission gg. Ungarn; EuGH, Urteil vom 14.5.2020 – verb. Rs. C-924/19 PPU u. C-925/19 PPU, FMS u. a. – asyl.net: M28528; EuGH, Urteil vom 19.3.2020 – C-564/18, LH gg. Ungarn – Asylmagazin 5/2020, S. 168 ff., asyl.net: M28243.

<sup>53</sup> Vgl. Hruschka/Progin-Theuerkauf, Rechtsschutz in Transitzonen – Ungarn im Fokus der Rechtsprechung des EuGH, ZAR 2021, S. 3 ff.

<sup>54</sup> Siehe dazu Europäische Kommission, Ein neues Migrations- und Asylpaket, COM(2020) 609 final; siehe auch Judith, a. a. O. (Fn. 35).

# Unsere Angebote

## Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge aus der Beratungspraxis und zu Rechtsfragen
- Themenschwerpunkte und Beilagen
- Rechtsprechung
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise

Bestellung bei [menschenrechte.ariadne.de](http://menschenrechte.ariadne.de)



### [www.asyl.net](http://www.asyl.net)

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



### [familie.asyl.net](http://familie.asyl.net)

- Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.
- Nachzug von außerhalb Europas
  - »Dublin-Familienzusammenführung«
  - Laufend aktualisierte Fachinformationen



### [www.fluechtlingshelfer.info](http://www.fluechtlingshelfer.info)

Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen
- Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen



### [adressen.asyl.net](http://adressen.asyl.net)

- Adressdatenbank mit
- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
  - Weitere Adressen und Links



### **Aktuelle Publikationen**

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abrufbar bei [asyl.net](http://asyl.net) unter »Publikationen«



### [www.ecoi.net](http://www.ecoi.net)

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von [ecoi.net](http://ecoi.net), das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.