



---

## Sachstand

---

### **Zurückweisung von Flüchtlingen an deutschen EU-Binnengrenzen aus völkerrechtlicher Perspektive**

**Zurückweisung von Flüchtlingen an deutschen EU-Binnengrenzen aus völkerrechtlicher Perspektive**

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 090/18  
Abschluss der Arbeit: 26. Juni 2018 (zugleich letzter Zugriff auf die Internetquellen)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Refoulement-Verbot</b>	<b>4</b>
2.1.	Völkerrechtliche Verankerung	4
2.2.	Ausprägungen durch die Rechtsprechung des EGMR	5
2.3.	Kettenabschiebungen	5
2.4.	Pauschale Zurückweisungen an den EU-Binnengrenzen	5
<b>3.</b>	<b>Verbot der Kollektivausweisung</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Fazit</b>	<b>7</b>

## 1. Einleitung

Aus völkerrechtlicher Sicht soll im Folgenden erörtert werden, ob und inwieweit eine Zurückweisung von Personen an den Außengrenzen der Bundesrepublik Deutschland, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union als Asylsuchende registriert worden sind, rechtlich erlaubt ist. Maßgebliche völkerrechtliche Rechtsquellen sind die **Europäische Menschenrechtskonvention** (EMRK) und die **Genfer Flüchtlingskonvention** (GFK).

## 2. Refoulement-Verbot

Staaten sind völkerrechtlich grundsätzlich frei, über Einreise und Aufenthalt von Ausländern auf ihrem Staatsgebiet zu entscheiden; sie werden jedoch durch den Grundsatz der Nichtzurückweisung (sog. „**Refoulement-Verbot**“) beschränkt.<sup>1</sup> Dieses Prinzip besagt, dass Personen nicht in einen Staat zurückgewiesen werden dürfen, in dem für sie ein ernsthaftes Risiko von Folter bzw. unmenschlicher Behandlung besteht.<sup>2</sup>

### 2.1. Völkerrechtliche Verankerung

Ausdrücklich ergibt sich das Refoulement-Verbot aus **Art. 33 GFK**, welcher das Verbot enthält, „einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten auszuweisen oder zurückzuweisen, 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.“

Indirekt ergibt sich das Refoulement-Verbot auch aus **Art. 3 EMRK**. Daraus folgt nach ständiger Rechtsprechung des **Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** (EGMR) ein Verbot hinsichtlich der Zurückweisung eines Asylsuchenden an der Grenze, sofern eine Gefahr für Leib und Leben konkret zu befürchten ist.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu WD-Gutachten „Völker- und menschenrechtliche Vorgaben für Abschiebung von straffällig gewordenen Flüchtlingen“, WD 2 - 3000 - 002/16 vom 18. Januar 2016, verfügbar unter <https://www.bundestag.de/blob/408768/e5632bc349bdd5722303c06481316d7f/wd-2-002-16-pdf-data.pdf>. Ein Grundrecht auf Asyl kennen dagegen nicht alle Verfassungsordnungen.

<sup>2</sup> Vgl. zu diesem Grundsatz allgemein *Hoffmann, Bianca*, Grundlagen und Auswirkungen des völkerrechtlichen Refoulement-Verbots, Studien zu Grund- und Menschenrechten (Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam), Heft 3 (1999), verfügbar unter <https://publishup.uni-potsdam.de/files/4857/SGM03.pdf>.

<sup>3</sup> EGMR, Urteil vom 23.02.2012 - 27765/09, *Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien*; verfügbar unter <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-109230>, in deutscher Zusammenfassung unter <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150693>.

---

Im Umkehrschluss steht das Refoulement-Verbot Zurückweisungen in **Drittstaaten nicht entgegen**, wo entsprechende Gefahren nicht zu befürchten sind. Das trifft im Hinblick auf die Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland zu.

## 2.2. Ausprägungen durch die Rechtsprechung des EGMR

Gleichwohl hat der EGMR in der Vergangenheit entschieden, dass selbst im Hinblick auf EU-Mitgliedstaaten **keine unwiderlegliche Vermutung** dahingehend bestehe, dass eine Abschiebung in diese Staaten **stets konventionskonform** ist. Der Gerichtshof legt bei seiner Bewertung strengere Maßstäbe als jene der GFK an. So kann sich eine „erniedrigende Behandlung“ bereits im Hinblick auf **katastrophale Zustände in den Aufnahmeeinrichtungen** des Abschiebestaates ergeben.<sup>4</sup> Konkret hatte der Gerichtshof festgestellt, dass die Überstellung eines Flüchtlings von Belgien nach **Griechenland** das Recht aus Art. 3 EMRK verletzt habe, da den belgischen Behörden bekannt gewesen sein müsste, dass der Betroffene dort „erniedrigenden Haft- und Lebensbedingungen“ ausgesetzt sein würde.<sup>5</sup>

## 2.3. Kettenabschiebungen

Das Refoulement-Verbot verbietet Zurückweisungen, die eine **Kettenabschiebung** bewirken könnten. Es muss also gewährleistet sein, dass der Staat, in den zurückgewiesen wird, den Flüchtling tatsächlich aufnimmt und nicht in einen anderen Staat weiterschiebt, in dem derartige Gefahren für den betreffenden bestehen.

Abgesehen davon besteht **keine umfassende Fürsorgepflicht für das weitere Schicksal** der zurückgewiesenen Person, solange sichergestellt ist, dass Kettenabschiebungen in den Verfolgerstaat ausgeschlossen sind.

## 2.4. Pauschale Zurückweisungen an den EU-Binnengrenzen

Im Hinblick auf die Genfer Flüchtlingskonvention wird die **Frage pauschaler Zurückweisungen an der Grenze unter dem Gesichtspunkt des Refoulement-Verbots** diskutiert.<sup>6</sup> Dabei bleibt festzuhalten, dass sämtliche Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland an das Refoulement-

---

<sup>4</sup> EGMR, Urteil vom 21.01.2011 - 30696/09, *M.S.S. gegen Belgien u. Griechenland*, verfügbar im Original unter <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>, in deutscher Zusammenfassung unter <https://www.asyl.net/rsdb/m18077/>.

<sup>5</sup> *Ibid.* Deutschland hat seine Abschiebepaxis diesen EGMR-Vorgaben angepasst.

<sup>6</sup> *Schmalz, Dana*, Weshalb man Asylsuchende nicht an der Grenze abweisen kann, Verfassungsblog, 13.06.2018; *Cremer, Hendrik*, Stellungnahme Dt. Institut für Menschenrechte, Zurückweisung von Flüchtlingen an der Grenze?, 14.06.2018, S. 5.

Verbot der GFK sowie an die EMRK gebunden sind.<sup>7</sup> Bei einer Zurückweisung an der EU-Binnengrenze gehen die Verpflichtungen aus der GFK auf den Zielstaat der Zurückweisung über.<sup>8</sup>

Ein Verstoß gegen das Refoulement-Verbot könnte sich indes daraus ergeben, dass ein Asylsuchender **für längere Zeit zwischen zwei Ländern hin und her geschoben wird**, ohne dass konkrete Maßnahmen zur Klärung seines Status unternommen werden.<sup>9</sup> Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass die Nachbarstaaten Deutschlands, in die zurückgewiesen werden soll (vor allem Österreich), eine Aufnahme von Flüchtlingen nach Maßgabe des Europarechts (sog. Dublin-Verordnung) ebenfalls verweigern können, da es sich bei ihnen regelmäßig um keine Erstaufnahmestaaten handelt.

### 3. Verbot der Kollektivausweisung

**Art. 4 des IV. Zusatzprotokolls zur EMRK** verbietet **Kollektivausweisungen ausländischer Personen**. Der Schutz dieser Regelung erstreckt sich nach der Rechtsprechung des EGMR sowohl auf Zurückweisungen außerhalb des Hoheitsgebietes („push-back“-Operationen auf Hoher See) als auch auf Zurückweisungen an der Grenze selbst.<sup>10</sup>

Inhaltlich gewährleistet das Verbot von Kollektivausweisungen, dass der Einzelne nicht als Mitglied einer Gruppe aufenthaltsbeendenden Maßnahmen **ohne angemessene individuelle Prüfung des Einzelfalls** unterworfen wird.<sup>11</sup> Dagegen hat – nach der Rechtsprechung des EGMR – etwa Italien verstoßen, als italienische Behörden Flüchtlinge ohne Identitätskontrollen und Prüfung ihres individuellen Status nach Libyen verbracht haben.<sup>12</sup> Gleiches galt in einem Fall gegen Spanien betreffend die Zurückschiebung von Personen, welche die Grenzzäune zwischen Marokko und der spanischen Enklave Melilla überwunden hatten.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Talmon, Stefan, Das Flüchtlingsrecht steht einer Änderung der Asylpolitik nicht entgegen, Verfassungsblog, 17.06.2018.

<sup>8</sup> WD-Gutachten „Völker- und menschenrechtliche Vorgaben für Abschiebung von straffällig gewordenen Flüchtlingen“, WD 2 - 3000 - 002/16 vom 18. Januar 2016, S. 6 f.

<sup>9</sup> EGMR, Urteil vom 5.3.1996 – *Harabi gegen Niederlande* - 10798/84; *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, München: Beck, 5. Aufl. 2012, § 20, Rdnr. 44.

<sup>10</sup> EGMR, Urteil vom 23.02.2012 - 27765/09, *Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien*; EGMR, 03.10.2017 - 8675/15, 8697/15, *N.D., N.T. gegen Spanien*, verfügbar unter <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-177231>.

<sup>11</sup> EGMR, Urteil v. 20.09.2007 – 45223/05, *Sultani gegen Frankreich*; *Hoppe, Michael*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK-Kommentar, Art. 4 ZP IV Rn. 2.

<sup>12</sup> EGMR, Urteil vom 23.02.2012 - 27765/09, *Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien*.

<sup>13</sup> EGMR, Urteil vom 03.10.2017 - 8675/15, 8697/15, *N.D., N.T. gegen Spanien*.

Mit solchen Praktiken wäre eine pauschale Zurückweisung von Flüchtlingen an den Binnengrenzen der Europäischen Union dann strukturell vergleichbar, wenn diese Zurückweisung ohne Ansehen ihrer persönlichen Situation allein aufgrund ihrer Nationalität erfolgte.<sup>14</sup> Ein **entscheidender Unterschied** ergibt sich allerdings insoweit, als dass eine Zurückweisung **nur in solchen Fällen erfolgen soll, in denen bereits eine Registrierung in einem anderen Mitgliedstaat vorgenommen wurde**.

Das mutmaßlich angestrebte Verfahren der Zurückschiebung an der Grenze soll – soweit bekannt geworden – auf der **Eurodac-Datenbank** basieren, in der anhand von Fingerabdrücken abgefragt werden kann, welche Personen bereits in einem EU-Land Asyl beantragt haben.<sup>15</sup> Diese Überprüfung soll nach gegenwärtigem Erkenntnisstand **auf deutschem Hoheitsgebiet** erfolgen, bevor es ggf. zu einer Zurückweisung in das jeweils angrenzende Nachbarland der Bundesrepublik kommt, aus dem der Grenzübertritt erfolgt ist. Es würde somit eine stark beschränkte individuelle Betrachtung erfolgen, in der alleine daran angeknüpft wird, **welcher Nationalität die Person** ist und ob sie **bereits in einem anderen EU-Mitgliedstaat Asyl beantragt** hat. Eine endgültige Bewertung, ob dies eine angemessene individuelle Einzelfallprüfung darstellt, ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Zurückweisungsverfahrens.

#### 4. Fazit

Ungeachtet der noch ungeklärten praktischen Ausgestaltung des Zurückweisungsverfahrens an den deutschen EU-Binnengrenzen bleiben folgende Punkte festzuhalten:

Die Gewährleistungen der GFK sind gewahrt, soweit sichergestellt ist, dass keine Rückweisung in solche Staaten erfolgt, in denen dem Betroffenen Gefahren für Leib und Leben drohen (**Kettenabschiebung**). Die Gewährleistungen der EMRK verlangen **eine auf den Einzelfall bezogene Prüfung der Umstände im Zielland der beabsichtigten Zurückweisung** und der individuellen Umstände sämtlicher schutzsuchender Personen.

Praktische Probleme können sich insbesondere aus der Situation ergeben, dass Flüchtlinge an den deutschen EU-Binnengrenzen in Staaten zurückgewiesen werden sollen (z.B. Österreich), die nach den Regeln des unionsrechtlichen Dublin-Verfahrens **keine Erstaufnahmestaaten** sind und daher selber nicht zur Aufnahme verpflichtet sind.<sup>16</sup>

\*\*\*

---

<sup>14</sup> *Schmalz, Dana*, Weshalb man Asylsuchende nicht an der Grenze abweisen kann, Verfassungsblog, 13.06.2018.

<sup>15</sup> *Schuler, Katharina*, Darf man Flüchtlinge an der Grenze zurückweisen?, ZEIT-Online, 13.06.2018, verfügbar unter <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-06/grenzpolitik-horst-seehofer-masterplan-grenzschutz-fluechtlinge>.

<sup>16</sup> *Bielicki, Jan*, Im Niemandsland des Rechts, Süddeutsche Zeitung vom 20.06.2018, verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/grenze-deutschland-oesterreich-zurueckweisungen-fluechtlinge-1.4022616>.