



Sachstand

Zurückweisungen von Ausländern an der Grenze zu Österreich

Zurückweisungen von Ausländern an der Grenze zu Österreich

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 192/16

Abschluss der Arbeit: 12.08.2016

Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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.

1. Einleitung

Weil die Zahl der **Zurückweisungen** von Ausländern an der Grenze zu Österreich im Vergleich zum Vorjahr stark **angestiegen** ist,¹ wird die Frage gestellt, warum eine solche Zurückweisungspraxis nicht schon im letzten Jahr verfolgt wurde. Insbesondere soll im Zusammenhang mit der Einreise von Flüchtlingen aus Ungarn über Österreich Anfang September 2015 darauf eingegangen werden, ob und inwieweit **rechtliche Vorschriften ausgesetzt** wurden oder **Ausnahmeregelungen** zur Anwendung gekommen sind.

Für die Zurückweisung von Ausländern an der Grenze kommen verschiedene Rechtsgrundlagen in Betracht. Im Grundsatz ist die Vorschrift des **§ 15 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz** (AufenthG) einschlägig. Danach sind Ausländer, die **unerlaubt einreisen** wollen, an der Grenze zurückzuweisen. Soweit es – wie hier – um Zurückweisungen an den EU-Binnengrenzen geht, sind zudem die Vorschriften des **Schengener Grenzkodex** zu beachten. Schließlich gelten für Ausländer, die an der Grenze um Asyl nachsuchen, die besonderen Regelungen des **§ 18 Asylgesetz** (AsylG), die wiederum durch das **unionsrechtliche Asylrecht**, u.a. durch die sog. Dublin-III-Verordnung (VO [EU] Nr. 604/2013), überlagert werden.

Außer durch die **komplexe Rechtslage** wird die Bewertung der Einreisepraxis seit Anfang September 2015 insbesondere dadurch erschwert, dass in **tatsächlicher Hinsicht Unklarheit** darüber besteht, welche Rechtsgrundlagen für Einreisegestattungen konkret herangezogen wurden und werden. Da um eine möglichst **knappe Darstellung** gebeten wird, sind im Folgenden die wesentlichen Aspekte der zu diesem Thema bereits erstellten Ausarbeitung² zusammenzufassen und in Bezug auf die jüngere Entwicklung zum Anstieg der Zurückweisungen zu ergänzen.

2. Zurückweisungen von Asylsuchenden mit Asylbegehren

2.1. Pflicht zur Zurückweisung bei Einreise aus sicheren Drittstaaten

Nach **§ 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG** ist Asylsuchenden die **Einreise zu verweigern**, wenn sie aus einem **sicheren Drittstaat** einreisen wollen. Mit der Einreise aus Österreich als einem sicheren Drittstaat im Sinne des § 26a Abs. 2 AsylG besteht Asylsuchenden gegenüber damit eine Pflicht zur Zurückweisung. Diese Pflicht gilt allerdings nicht ausnahmslos. Vielmehr sieht § 18 Abs. 4 AsylG **zwei Ausnahmen** vor, und zwar für den Fall einer **unions- oder völkerrechtlich begründeten Zuständigkeit** der Bundesrepublik Deutschland für die Durchführung von Asylverfahren gemäß § 18 Abs. 4 Nr. 1 AsylG³ sowie das Vorliegen einer entsprechende **Anordnung des Bundesministeriums des Innern** aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach § 18 Abs. 4

¹ Nach den Angaben der Bundesregierung wurden an der Grenze zu Österreich 10.411 Ausländer im ersten Halbjahr 2016 zurückgewiesen, BT-Drs. 18/9360, 20. Im gesamten Jahr 2015 waren es 4168 Ausländer, BT-Drs. 18/7588, 20.

² Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Einreise von Asylsuchenden aus sicheren Drittstaaten (WD 3 - 3000 - 299/15).

³ Einschlägig sind insoweit die sog. Dublin-Zuständigkeiten nach der Dublin-III-Verordnung, VO [EU] Nr. 604/2013. Siehe dazu auch Wissenschaftliche Dienste (Fn. 2), 6 f.

Nr. 2 AsylG. Bestehen vorrangige Dublin-Zuständigkeiten oder liegt eine Anordnung des Bundesministeriums des Innern vor, „ist von der Einreiseverweigerung abzusehen“, § 18 Abs. 4 AsylG. Eine über die Anwendung dieser Ausnahmeregelungen hinausgehende Möglichkeit, die Pflicht zur Einreiseverweigerung nicht anzuwenden, kommt nicht in Betracht.⁴

2.2. Ausnahmen

Vorrangige Dublin-Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sind beispielsweise möglich, wenn die eigentlich zuständigen ersten EU-Mitgliedstaaten, die die Asylsuchenden erreichen, mangels Registrierung nicht zu ermitteln sind (Art. 3 Abs. 2 S. 1 VO [EU] Nr. 604/2013) oder wenn in die zuständigen EU-Mitgliedstaaten wegen systemischer Mängel nicht überstellt werden kann (Art. 3 Abs. 2 S. 3 VO [EU] Nr. 604/2013). Auch können die EU-Mitgliedstaaten durch sog. **Selbsteintritt** ihre Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren begründen (Art. 17 Abs. 1 VO [EU] Nr. 604/2013). Von dem Selbsteintrittsrecht ist möglicherweise auch im Zusammenhang mit der Einreise von Flüchtlingen aus Ungarn über Österreich Anfang September 2015 Gebrauch gemacht worden. Dafür spricht der Umstand, dass zeitweilig die Prüfung von Dublin-Zuständigkeiten ausgesetzt wurde.⁵ Die Aussetzung von Dublin-Prüfungen bedeutet aber keine Aussetzung der Dublin-III-Verordnung. Vielmehr ermöglicht die Dublin-III-Verordnung gerade die (freiwillige) Übernahme von Asylzuständigkeiten.

Die Einreise von Asylsuchenden aus sicheren Drittstaaten ist ferner dann zu gestatten, wenn eine entsprechende **Anordnung des Bundesministeriums des Innern** aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach § 18 Abs. 4 Nr. 2 AsylG erlassen wurde. Dass eine solche nicht nur Einzelfälle, sondern grundsätzlich auch Ausländergruppen umfassen kann, erscheint nicht ausgeschlossen.⁶

In Bezug auf beide Ausnahmetatbestände stellt sich angesichts der massenhaften Einreisen von Asylsuchenden die Frage, ob und inwieweit ihr Anwendungsbereich durch die Vorgaben des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips begrenzt ist (Stichwort: Wesentlichkeitslehre).⁷ Unabhängig davon ist aber bereits unklar, ob und inwieweit diese Ausnahmetatbestände überhaupt als Grundlage der Einreisegestattungen herangezogen wurden und werden. Eine parlamentarische Frage, die vom Vorliegen einer Anordnung des Bundesministeriums des Innern nach § 18 Abs. 4 Nr. 2 AsylG ausgeht und sich auf deren konkrete Ausgestaltung bezieht, lautet:

„Mit welchem Wortlaut hat das Bundesministerium des Innern nach § 18 Absatz 4 Nummer 2 des Asylgesetzes (AsylG) angeordnet, von der Einreiseverweigerung gegenüber Asylsuchenden nach § 18 AsylG abzusehen, und wie lange gilt bzw. galt diese Anordnung (bitte unter Angabe des Zeitpunktes und der Art der Veröffentlichung)?

⁴ Vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Möglichkeiten der Bundesregierung, gesetzliche Regelungen zeitweilig außer Kraft zu setzen (WD 3 – 3000 – 301/14).

⁵ Dazu Wissenschaftliche Dienste (Fn. 2), 4 f., 6.

⁶ Siehe Wissenschaftliche Dienste (Fn. 2), 7 f.

⁷ Siehe Wissenschaftliche Dienste (Fn. 2), 8 ff.

Falls eine solche Anordnung nicht erfolgt ist, aus welchen Gründen hat das Bundesministerium des Innern von dieser Maßnahme abgesehen?“⁸

Die Antwort der Bundesregierung lautet:

„Maßnahmen der Zurückweisung an der Grenze mit Bezug auf um Schutz nachsuchende Drittstaatsangehörige kommen derzeit nicht zur Anwendung (§ 18 Absatz 2, 4 – AsylG). Dies hat die Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. mitgeteilt (...). Die Regelungen in § 18 Absatz 2 bis 4 AsylG sind im Kontext des europarechtlichen Regelungsgefüges zu betrachten. **Zurückweisungen an der Grenze sind im Rechtsrahmen der Dublin-III-Verordnung und des § 18 AsylG zulässig.** (...) Die Entscheidung, den betreffenden Personenkreis nicht zurückzuweisen, wurde im Zusammenhang mit der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den deutschen Binnengrenzen im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung getroffen.“⁹

Zwar wird einerseits auf den „Rechtsrahmen der Dublin-III-Verordnung“ verwiesen, was die Anwendung des § 18 Abs. 4 Nr. 1 AsylG (vorrangige Dublin-Zuständigkeit) nahelegt. Andererseits wird die genaue Rechtsgrundlage des § 18 Abs. 4 AsylG in Bezug auf die Nr. 1 oder Nr. 2 gerade nicht benannt und das Vorliegen einer Anordnung des Bundesministeriums des Innern trotz der konkreten Fragestellung nicht ausdrücklich zurückgewiesen.

2.3. Veränderte Verwaltungspraxis?

Unabhängig von den o.g. Unklarheiten stellt sich die Frage, ob der Anstieg der Zurückweisungen auf einer veränderten Verwaltungspraxis im Anwendungsbereich des § 18 AsylG beruht. Man könnte meinen, dass nach der „Entspannung in der Flüchtlingskrise“¹⁰ die Ausnahmeverordnungen des § 18 Abs. 4 AsylG nicht mehr zur Anwendung kommen und vermehrt Zurückweisungen nach § 18 Abs. 2 AsylG vorgenommen werden. Die von der Bundesregierung insoweit gemachten Angaben stützen diese Vermutung jedoch nicht. Als Zurückweisungsgründe werden nicht Zurückweisungen nach § 18 Abs. 2 AsylG gegenüber Asylsuchenden aus sicheren Drittstaaten genannt, sondern Umstände der unerlaubten Einreise von **Ausländern**, die gerade **nicht in Deutschland um Asyl nachsuchen**. Aus einer tabellarischen Auflistung der Zurückweisungsgründe an den Landesgrenzen im ersten Halbjahr 2016 ergibt sich, dass die Zurückweisungen in erster Linie wegen fehlender gültiger Reisedokumente und wegen fehlender gültiger Visa oder Aufenthaltstitel erfolgten.¹¹ Vermutlich handelt es sich dabei um Ausländer, die nach einer Durchreise durch Deutschland in einem anderen Staat asylrechtlichen Schutz beantragen wollen. Die hohe Zahl von Zurückweisungen von Ausländern an der Grenze zu Österreich im Zeitraum vom 1. Januar 2016

8 Schriftliche Fragen Nr. 39 und 40 des Abgeordneten Stephan Stracke in der BT-Drs. 18/7510, 29.

9 BT-Drs. 18/7510, 29 (Hervorhebungen nicht im Original).

10 Vgl. dazu die Berichterstattung von Spiegel-Online vom 8. Juli 2016 unter dem Titel „Neue Asylzahlen: De Maizière meldet deutliche Entspannung in der Flüchtlingskrise“, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-thomas-de-maiziere-meldet-wenige-asyl-suchende-a-1101991.html>.

11 Vgl. BT-Drs. 18/9360, 28.

bis zum 8. März 2016 (7186 Zurückweisungen) hat die Bundesregierung darüber hinaus wie folgt begründet:

„Die Zurückweisungen erfolgten, weil die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 Absatz 1 des Schengener Grenzkodex nicht erfüllt waren. Keine der zurückgewiesenen Personen stellte gegenüber der Bundespolizei ein Schutzersuchen.“¹²

Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Verwaltungspraxis gegenüber Asylsuchenden, die aus sicheren Drittstaaten einreisen wollen, geändert wurde, bestehen hingegen nicht.¹³

3. Zurückweisung von Ausländern ohne Asylbegehren

Der starke Anstieg der Zurückweisungen von Ausländern ohne Asylbegehren gemäß § 15 AufenthG und den Vorschriften des Schengener Grenzkodex könnte auf die Wiedereinführung der Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen (Art. 23 SGK) seit dem 13. September 2015 zurückzuführen sein. Darüber hinaus erscheint es möglich, dass der allgemeine Rückgang der Flüchtlingszahlen zu einer Entlastung an den Grenzen geführt hat, die eine effektivere Kontrolle der Einreisewilligen ermöglicht und eine verstärkte Zurückweisungspraxis begünstigt.

Ende der Bearbeitung

12 BT-Drs. 18/7985, 8.

13 Vgl. dazu auch die Berichterstattung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 10. August 2016 unter dem Titel „Deutschland weist immer mehr Menschen an der Grenze zurück“: „Das bedeutet jedoch nicht, dass die Bundesregierung in der Flüchtlingspolitik ihre Haltung zu Grenzkontrollen und Zurückweisungen geändert hätte. Erst kürzlich hatte Bundeskanzlerin Merkel (CDU) bekräftigt, dass Asylsuchende an der deutschen Grenze nicht zurückgewiesen werden könnten.“