



Ausarbeitung

Zurückweisungen an der Grenze
Vorgaben des Unionsrechts

Zurückweisungen an der Grenze

Vorgaben des Unionsrechts

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 95/18
Abschluss der Arbeit: 11.07.2018
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Asylverfahrens-Richtlinie und Dublin-III-Verordnung	4
2.1.	Vorgaben der Dublin-III-Verordnung	4
2.2.	Vorgaben der Asylverfahrensrichtlinie	5
2.2.1.	Zur Einreise aus sicheren Drittstaaten	6
2.2.2.	Vorgaben der Asylverfahrensrichtlinie	7
3.	Schengener Grenzkodex	8

1. Fragestellung

Der Fachbereich ist unter Bezugnahme auf den Artikel „Asyl-Masterplan – Juristisch ist Seehofer im Recht“¹ von Ehrhart Körting, erschienen am 18. Juni 2018 im Tagesspiegel, um eine Ausarbeitung zu bestimmten unionsrechtlichen Aspekten der Zurückweisung von Personen, die an der deutschen Grenze einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, ersucht worden.

Gefragt worden ist zum einen, in welchem Verhältnis die im Artikel erwähnte Asylverfahrensrichtlinie 32/2013/EU² zur sog. Dublin-III-Verordnung³ steht (2.). Zum anderen wurde um Ausführungen zu dem Kriterium einer „Gefahr für die öffentlichen Ordnung“ gebeten, welches gemäß Art. 25 des Schengener Grenzkodex⁴ Voraussetzung für die nationale Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ist (3.).

2. Asylverfahrens-Richtlinie und Dublin-III-Verordnung

Ausgangspunkt ist die Frage, ob eine Zurückweisung an europäischen Binnengrenzen von Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

2.1. Vorgaben der Dublin-III-Verordnung

Es ist in der Literatur umstritten, ob die Mitgliedstaaten der EU aufgrund eines Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen einer Binnengrenzkontrolle zur Prüfung verpflichtet sind, welcher Mitgliedstaat gemäß den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung für die Prüfung dieses Antrags auf internationalen Schutz verantwortlich ist. Darauf aufbauend wird die Frage diskutiert, ob aufgrund dieser Verfahrenszuständigkeit Antragsteller nicht gemäß den Vorgaben des nationalen Rechts an der Grenze zurückgewiesen werden können, sondern eine Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat gemäß den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung erfolgen muss.

Nach einer Ansicht muss der die Grenzkontrolle durchführende Mitgliedstaat im Falle einer Antragstellung an der Grenze gemäß Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung den entsprechend der

1 Körting, Asyl-Masterplan – Juristisch ist Seehofer im Recht, Tagesspiegel vom 18.06.2018, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/politik/asyl-masterplan-juristisch-ist-seehofer-im-recht/22700206.html>.

2 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, ABl. vom 29.6.2013, Nr. L 180/60, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=DE>.

3 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 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 (Neufassung), ABl. vom 29.6.2013, Nr. L 180/31, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:de:PDF>.

4 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. vom 23.3.2016, Nr. L 77/1, konsolidierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0399-20170407&from=EN>.

Dublin-III-Verordnung zuständigen Mitgliedstaat ermitteln.⁵ Wenn dieser sich zur Übernahme bereit erklärt hat, wird der Antragsteller in den zuständigen Dublin-Staat überstellt. Eine Zurückweisung an der Grenze ist nach dieser Ansicht grundsätzlich nicht möglich. Das nationale Recht, insbesondere § 18 AsylG, werde durch die Dublin-III-Verordnung überlagert, welche das weitere Überweisungsverfahren regelt.⁶

Nach anderer Ansicht ist ein Mitgliedstaat bei einer Antragstellung an seiner EU-Binnengrenze nicht zur Prüfung verpflichtet, welcher Mitgliedstaat gemäß den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz verantwortlich ist.⁷ Vertreter dieser Ansicht stützen sich auf Art. 20 Abs. 4 Dublin-III-Verordnung, wonach die Bestimmung des für den Antrag auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich der Antragsteller aufhält, obliegt, auch wenn der Antragsteller bei den zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaats einen Antrag auf internationalen Schutz stellt. Sie argumentieren, rechtlich befinde sich der Antragsteller, bevor ihm die Einreise gestattet worden ist, noch im Hoheitsgebiet des anderen Mitgliedstaats⁸ und könne dorthin zurückgewiesen werden für die Prüfung, wer gemäß der Dublin-III-Verordnung für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Die Dublin-III-Verordnung verpflichtet dieser Ansicht zufolge einen Mitgliedstaat nicht, bei Anträgen auf internationalen Schutz an seinen (Binnen-)Grenzen den für den Antrag zuständigen Mitgliedstaaten zu ermitteln und den Antragsteller dorthin zu überstellen.

Eine Entscheidung in der Streitfrage, ob die Bundesrepublik aufgrund der Dublin-III-Verordnung für an ihren Grenzen gestellte Anträge auf internationalen Schutz eine Verfahrenszuständigkeit besitzt und deshalb Antragsteller nicht in einen benachbarten Mitgliedstaat zurückweisen kann, ist mangels einschlägiger Rechtsprechung des EuGH zu den relevanten Normen der Dublin-III-Verordnung vorliegend nicht möglich.

2.2. Vorgaben der Asylverfahrensrichtlinie

Körting stellt in seiner Argumentation auf den Aspekt ab, dass Deutschland von sicheren Drittstaat umgeben sei und daher Asylanträge in Deutschland bei einer Einreise aus einem Mitgliedstaat der EU nach deutschem Recht unbegründet seien. In diesem Zusammenhang geht er auch auf die Asylverfahrensrichtlinie ein.

5 Farahat/Markard, Recht an der Grenze: Flüchtlingssteuerung und Schutzkooperation in Europa, JZ 2017, S. 1088 (1092); Wieckhorst, Rechts- und verfassungswidriges Regierungshandeln in der sogenannten Flüchtlingskrise?, ThürVBl. 2016, S. 181 (184); Winkelmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 12. Aufl. 2018, § 18 AsylG, Rn. 23.

6 Bruns, in: Hofmann, Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016, § 18 AsylG, Rn. 23.

7 Möstl, Verfassungsfragen der Flüchtlingskrise 2015/16, AöR 2017, S. 175 (221 f.); Peukert/Hillgruber/Foerste/Putzke, Einreisen lassen oder zurückweisen? Was gebietet das Recht in der Flüchtlingskrise an der deutschen Staatsgrenze?, ZAR 2016, S. 131 (132 f.); Koehler, Praxiskommentar zum Europäischen Asylzuständigkeitsystem, 2018, Art. 20 Dublin-III-VO, Rn. 20.

8 Möstl, Verfassungsfragen der Flüchtlingskrise 2015/16, AöR 2017, S. 175 (222).

Im Folgenden soll daher zunächst das Verhältnis der sicheren Drittstaatenregelung zu den Verfahrensvorgaben der Dublin-III-Verordnung geklärt werden (2.2.1.), bevor im Anschluss die Bedeutung der Asylverfahrensrichtlinie für die Thematik der Zurückweisung an der Grenze geklärt wird (2.2.2.).

2.2.1. Zur Einreise aus sicheren Drittstaaten

Gemäß § 18 Abs. 1 AsylG ist ein Ausländer, der bei einer Grenzbehörde um Asyl nachsucht, grundsätzlich unverzüglich an die zuständige oder nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weiterzuleiten. Von diesem Grundsatz sind Ausnahmen vorgesehen. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG ist einem Ausländer trotz Antragstellung die Einreise zu verweigern, wenn er aus einem sicheren Drittstaat einreist, und gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylG ist ihm die Einreise zu verweigern, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein anderer Staat auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist und ein Auf- oder Wiederaufnahmeverfahren eingeleitet wird. Allerdings ist gemäß § 18 Abs. 4 Nr. 1 Asyl G von der Einreiseverweigerung im Falle der Einreise aus einem sicheren Drittstaat abzusehen, soweit die Bundesrepublik Deutschland auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages mit dem sicheren Drittstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Maßgebliche Rechtsvorschrift der Europäischen Gemeinschaft im Sinne des § 18 Abs. 2 Nr. 2 und § 18 Abs. 4 Nr. 1 AsylG ist die unmittelbar zur Anwendung kommende Dublin-III-Verordnung.

Zum Verhältnis der genannten Ausschlussgründe wird von einigen Stimmen in der Literatur vertreten, dass der in § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG genannte, auf der allgemeinen Verfolgungssicherheit beruhende Zurückweisungsgrund der Herkunft aus einem sicheren Drittstaat Vorrang vor den anderen Ausschlussgründen habe.⁹ Die mit § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylVfG in Bezug genommenen Zuständigkeitsregelungen der EU geht der Zurückweisung in einen sicheren Drittstaat nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylVfG jedoch jedenfalls dann vor, wenn dieser sichere Drittstaat auch Mitgliedstaat im Sinne der Zuständigkeitsregelung der EU ist.¹⁰ Grundsätzlich haben die Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung Vorrang vor den Normen der §§ 18 f. AsylG.¹¹ Im Zusammenhang mit Art. 16a GG hat auch das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Regelungen zu sicheren Drittstaaten im Sinne des Art. 16a Abs. 2 GG hinter völkerrechtlichen Vereinbarungen im Sinne von Art. 16a Abs. 5 GG zurücktreten¹² und mithin auch bei einer Einreise aus einem sicheren Drittstaat zu prüfen ist, ob die Bundesrepublik vorrangig für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.¹³

9 Winkelmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 12. Aufl. 2018, § 18 AsylG Rn. 19.

10 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, 23.04.2007, BT-Drucks. 16/5065, S. 215; s. auch: Bruns, in: Hofmann, Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016, § 18 AsylG, Rn. 20; Möstl, Verfassungsfragen der Flüchtlingskrise 2015/16, AÖR 2017, S. 175 (203).

11 Winkelmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 12. Aufl. 2018, § 18 AsylG, Rn. 28.

12 BVerfGE 94, 49 (86).

13 BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 30. Juli 2003 – 2 BvR 1880/00 – juris Rn. 16 f.

Grundsätzlich hat bei Anträgen auf internationalen Schutz die durch die Dublin-III-Verordnung vorgegebene Prüfung und Feststellung stattzufinden, wer für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. In der besonderen Situation einer Antragstellung an der Grenze stellt sich die Frage, welcher Mitgliedstaat bei Antragstellung an einer Grenze zur Prüfung der Zuständigkeit gemäß den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung verantwortlich ist (s. dazu unter 2.1.). Die vorrangige Streitfrage zur unionsrechtlichen Zulässigkeit der Zurückweisung von Antragstellern an EU-Binnengrenzen ist nach der wohl herrschenden Meinung mithin die Auslegung des Art. 20 der Dublin-III-Verordnung, nicht die Regelungen zu sicheren Drittstaaten.

2.2.2. Vorgaben der Asylverfahrensrichtlinie

Die Asylverfahrensrichtlinie enthält Vorgaben zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung internationalen Schutzes. Art. 31 Asylverfahrensrichtlinie regelt das Prüfungsverfahren und benennt in seinem Absatz 8 Voraussetzungen unter denen die Mitgliedstaaten festlegen können, dass das Prüfungsverfahren nach Maßgabe von Art. 43 der Richtlinie beschleunigt und/oder an der Grenze oder in Transitzonen durchgeführt wird.

Gemäß Art. 43 Abs. 1 der Asylverfahrensrichtlinie können die Mitgliedstaaten Verfahren festlegen, um an der Grenze oder in Transitzonen des Mitgliedstaats über die Zulässigkeit eines an derartigen Orten gestellten Antrags auf internationalen Schutz und/oder die Begründetheit des Antrags in einem Verfahren nach Art. 31 Abs. 8 Asylverfahrensrichtlinie zu entscheiden. Art. 31 Abs. 8 i.V.m. Art. 43 der Asylverfahrensrichtlinie regelt die Entscheidung über die Zulässigkeit bzw. Begründetheit eines Antrags auf internationalen Schutz, nicht aber die vorgeschaltete Prüfung, welcher Mitgliedstaat gemäß den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung für die Prüfung dieses Antrags zuständig ist. Die Asylverfahrensrichtlinie regelt die Durchführung des (ggf. beschleunigten) Asylverfahrens. Sie kommt mithin grundsätzlich dann zur Anwendung, wenn ein Mitgliedstaat für die Durchführung eines Verfahrens zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Die Asylverfahrensrichtlinie enthält keine detaillierten Vorgaben zu den Möglichkeiten und Modalitäten von Zurückweisungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU, sondern Normen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung bzw. Aberkennung auf internationalen Schutz, u. a. über die Möglichkeit einer Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz an der Grenze.

Gemäß Art. 3 Abs. 3 Dublin-III-VO behält jeder Mitgliedstaat das Recht, einen Antragsteller nach Maßgabe der Bestimmungen und Schutzgarantien der Asylverfahrensrichtlinie in einen sicheren Drittstaat zurück- oder auszuweisen. Sichere Drittstaaten sind im Kontext der Dublin-III-Verordnung der Literatur zufolge jedoch gerade keine am Dublin-System beteiligten Staaten.¹⁴ Die am Dublin-System beteiligten Staaten sind in den Begrifflichkeiten der Dublin-III-Verordnung Mitgliedstaaten, keine Drittstaaten.¹⁵ Für die Mitgliedstaaten untereinander gilt stattdessen grundsätzlich die Zuständigkeitsverteilung der Dublin-III-Verordnung (dazu s. oben).

14 Filzwieser/Sprung, Dublin-III-Verordnung, 2014, Art. 3 Dublin-III-VO, Rn. K25; Koehler, Praxiskommentar zum Europäischen Asylzuständigkeitssystem, 2018, Art. 3 Dublin-III-VO, Rn. 175.

15 Koehler, Praxiskommentar zum Europäischen Asylzuständigkeitssystem, 2018, Art. 3 Dublin-III-VO, Rn. 175.

3. Schengener Grenzkodex

Die Mitgliedstaaten können gemäß den Vorgaben des Kapitels II des Titels III des Schengener Grenzkodex (Art. 25 – Art. 35 SGK) Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vorübergehend wieder einführen.

Gemäß Art. 25 Abs. 1 SGK ist in dem Sonderfall, dass die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht ist, diesem Mitgliedstaat unter außergewöhnlichen Umständen die Wiedereinführung von Kontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen für einen begrenzten Zeitraum von höchstens 30 Tagen oder für die vorhersehbare Dauer der ernsthaften Bedrohung, wenn ihre Dauer den Zeitraum von 30 Tagen überschreitet, gestattet. Der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen an den Binnengrenzen wieder eingeführt werden können, beträgt höchstens sechs Monate. Liegen außergewöhnliche Umstände im Sinne von Art. 29 SGK vor, kann dieser Gesamtzeitraum gemäß Art. 25 Abs. 4 Satz 2 SGK auf eine Höchstdauer von zwei Jahren verlängert werden.

Das Kriterium der „ernsthaften Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit“ in Art. 25 und 29 SGK ist vom EuGH bisher noch nicht definiert worden.

In Erwägungsgrund Nr. 25 des SGK wird auf eine solche Bedrohung insbesondere als „*Folge von terroristischen Zwischenfällen oder Bedrohungen oder von Bedrohungen durch die organisierte Kriminalität*“ hingewiesen, welche die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen im Ausnahmefall gebieten könnten. In Erwägungsgrund Nr. 26 wird daran anschließend ausgeführt, dass Migration und das Überschreiten der Außengrenzen durch eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen nicht an sich als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit betrachtet werden sollten. Die Erwägungsgründe des europäischen Sekundärrechts sind allerdings nicht rechtsverbindlich, der EuGH hat diesbezüglich entschieden, „*dass die Begründungserwägungen eines Gemeinschaftsrechtsakts rechtlich nicht verbindlich sind und weder herangezogen werden können, um von den Bestimmungen des betreffenden Rechtsakts abzuweichen, noch, um diese Bestimmungen in einem Sinne auszulegen, der ihrem Wortlaut offensichtlich widerspricht.*“¹⁶

In ihrer Stellungnahme zur deutschen Wiedereinführung von Grenzkontrollen argumentierte die Kommission im Jahr 2015, zwar seien sich die Gesetzgebungsorgane der EU darin einig gewesen, dass Migrationsströme an sich nicht die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen rechtfertigen, allein die Zahl der um internationalen Schutz nachsuchenden Personen, die in das deutsche Hoheitsgebiet einreisen, jedoch tatsächlich zu einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit geführt hätten, so dass die Anwendung der außerordentlichen Maßnahmen im Rahmen des SGK gerechtfertigt seien.¹⁷ In einer Empfehlung zur Durchführung

16 EuGH, Urt. vom 19.6.2014, Rs. C-345/13 – Karen Millen Fashions, Rn. 31.

17 Stellungnahme der Kommission vom 23.10.2015 zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der von Deutschland und Österreich wieder eingeführten Binnengrenzkontrollen gemäß Artikel 24 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (Schengener Grenzkodex), C(2015) 7100 final, abrufbar unter <http://eudoxap01.bundes-tag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=148743&latestVersion=true&type=5>

der Bestimmungen des SGK benennt die Kommission 2017 als aktuelle Beispiele einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit „*terroristische Bedrohungen oder ein großes Ausmaß an unkontrollierter Sekundärmigration innerhalb der Union*“¹⁸. Auch der Rat lässt in seinem Durchführungsbeschluss mit einer Empfehlung zur Verlängerung der Binnengrenzkontrollen die Rechtsansicht erkennen, dass sich Mitgliedstaaten „*aufgrund von Mängeln bei den Kontrollen an den griechischen Außengrenzen und der nachfolgenden Sekundärbewegungen irregulärer Migranten, die über Griechenland einreisen und in andere Schengen-Staaten weiterreisen*“ einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit gegenübersehen.¹⁹

Eine abschließende Bestimmung des Kriteriums der ernsthaften Bedrohung ist vorliegend mangels diesbezüglicher Rechtsprechung des EuGH nicht möglich.

– Fachbereich Europa –

-
- 18 Empfehlung (EU) 2017/1804 der Kommission vom 3. Oktober 2017 zur Durchführung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1804&qid=1530101892260&from=DE>.
- 19 Durchführungsbeschluss (EU) 2017/818 des Rates vom 11. Mai 2017 mit einer Empfehlung zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ABl. vom 13.5.2017, Nr. L 122/73, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0818&from=DE>.