



Ausarbeitung

Bilaterale Vereinbarungen zur Zurückweisung von Asylsuchenden
Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Bilaterale Vereinbarungen zur Zurückweisung von Asylsuchenden

Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 97/18
Abschluss der Arbeit: 25.07.2018
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.	Die Anwendbarkeit der Dublin-III-Verordnung an den Binnengrenzen	4
3.	Vorgaben der Dublin-III-Verordnung	5
3.1.	Art. 36 der Dublin-III-Verordnung	5
3.2.	Die Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache <i>Hassan</i>	6
4.	Fazit	8

1. Fragestellung

Der Fachbereich ist gefragt worden, ob durch bilaterale Vereinbarungen eine Rechtsgrundlage für direkte Zurückweisungen von Asylsuchenden in andere Mitgliedstaaten der EU geschaffen werden kann bzw. ob auch bei derartigen bilateralen Vereinbarungen ein Verfahren der Zuständigkeitsprüfung und Überstellung gemäß der Dublin-III-Verordnung durchzuführen ist.

2. Die Anwendbarkeit der Dublin-III-Verordnung an den Binnengrenzen

Die Zurückweisung von Ausländern an der Grenze ist im deutschen Recht im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und Asylgesetz (AsylG) geregelt. Für Ausländer, die an der Grenze einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, gelten die besonderen Regelungen des § 18 AsylG, die allerdings durch das unionsrechtliche Asylrecht, u.a. durch die sog. Dublin-III-Verordnung¹, überlagert werden können.

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 nach den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung zuständigen Mitgliedstaat ermitteln.² 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.³

1 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>.

2 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.

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

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.⁴ 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 Mitgliedstaats⁵ 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 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.

3. Vorgaben der Dublin-III-Verordnung

Wenn der Meinung gefolgt wird, wonach Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung eine Verfahrenszuständigkeit des Mitgliedstaats begründet, an dessen Grenze ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird, stellt sich die Frage, ob bilaterale Vereinbarungen des Staates mit anderen Mitgliedstaaten eine direkte Zurückweisung ermöglichen bzw. inwieweit auch dabei die Vorgaben der Dublin-III-Verordnung zu beachten sind.

3.1. Art. 36 der Dublin-III-Verordnung

Gemäß Art. 36 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung können die Mitgliedstaaten untereinander bilaterale Verwaltungsvereinbarungen bezüglich der praktischen Modalitäten der Durchführung der Verordnungsvorgaben treffen, um die Anwendung der Verordnung zu erleichtern und die Effizienz zu erhöhen.

Diese Vereinbarungen können laut Art. 36 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung den Austausch von Verbindungsbeamten, die Vereinfachung der Verfahren und die Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen um Aufnahme oder Wiederaufnahme von Antragstellern betreffen. Weitere Abweichungen von den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung ermöglicht

4 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.

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

Art. 36 der Dublin-III-Verordnung nicht.⁶ Wenn die Verordnung mithin auf die Antragstellung an den Binnengrenzen der EU Anwendung findet und der um Einreise ersuchte Staat gemäß der Dublin-III-Verordnung eine Verfahrenszuständigkeit für den an ihn gerichteten Antrag auf internationalen Schutz besitzt, müssten grundsätzlich die Vorgaben der Dublin-III-Verordnung eingehalten werden. Abweichungen von den Vorgaben der Verordnung sind durch bilaterale Abkommen jedoch in Bezug auf die in Art. 36 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung benannten Punkte möglich.

Die Mitgliedstaaten müssen vor dem Abschluss oder der Änderung von derartigen Vereinbarungen gemäß Art. 36 Abs. 3 der Dublin-III-Verordnung die Kommission hinsichtlich der Vereinbarkeit der Vereinbarung mit der Verordnung konsultieren. Sind die Vereinbarungen nach Ansicht der Kommission mit der Dublin-III-Verordnung unvereinbar, so teilt sie dies den betreffenden Mitgliedstaaten innerhalb einer angemessenen Frist mit.⁷ Die Mitgliedstaaten treffen gemäß Art. 36 Abs. 4 Dublin-III-Verordnung alle geeigneten Maßnahmen, um die betreffende Vereinbarung innerhalb eines angemessenen Zeitraums so zu ändern, dass die festgestellten Unvereinbarkeiten behoben werden. Die Dublin-III-Verordnung ist mithin der Rechtmäßigkeitsmaßstab für bilaterale Vereinbarungen in ihrem Anwendungsbereich und erlaubt nur in den normierten Bereichen Abweichungen von ihren Vorgaben.

3.2. Die Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache *Hassan*

Unter Bezugnahme auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache *Hassan*⁸ ist der Fachbereich gefragt worden, welche Bedeutung der vorherigen Zustimmung des um Aufnahme des Antragstellers ersuchten Staates vor einer Überstellung gemäß der Dublin-III-Verordnung zukommt.

Der EuGH entschied in der Rechtssache *Hassan*, dass EU-Mitgliedstaaten Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, nicht ohne weiteres in den Mitgliedstaat überstellen dürfen, in dem diese zuvor internationalen Schutz beantragt haben. Aus der Dublin-III-Verordnung folge, dass der betreffende Mitgliedstaat der Wiederaufnahme zuvor zugestimmt haben müsse.

Der EuGH war von dem vorlegenden französischen Gericht gefragt worden, „ob Art. 26 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung dahin auszulegen ist, dass er es dem Mitgliedstaat, der bei einem anderen Mitgliedstaat, den er aufgrund der in der Verordnung festgelegten Kriterien dafür zuständig hält, einen Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, ein Gesuch um Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Person im Sinne des Art. 18 Abs. 1 der Verordnung gestellt hat, verwehrt, eine Überstellungsentscheidung zu erlassen und dieser Person zuzustellen, bevor der ersuchte Mitgliedstaat dem Gesuch ausdrücklich oder stillschweigend zugestimmt hat.“⁹ Der EuGH kam zu dem

6 Hruschka/Maiani, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. 2016, Art. 36 Dublin-III-VO, Rn. 1.

7 Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Dublin-III-Verordnung.

8 EuGH, Urt. v. 31.05.2018, Rs. C-647/16 – Hassan.

9 EuGH, Urt. v. 31.05.2018, Rs. C-647/16 – Hassan, Rn. 39.

Ergebnis, dass der Erlass einer Überstellungsentscheidung vor der ausdrücklichen oder stillschweigenden Antwort des ersuchten Mitgliedstaats den Vorgaben des Art. 26 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung zuwiderläuft.¹⁰

In diesem Zusammenhang hat der EuGH die Bedeutung der Verfahrensgarantien der Dublin-III-Verordnung für die Antragsteller betont¹¹ und ausgeführt: „Art. 26 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung, der zusammen mit dem die Rechtsmittel betreffenden Art. 27 der Verordnung im Abschnitt IV („Verfahrensgarantien“) des Kapitels VI der Verordnung steht, soll [...] durch die Verpflichtung des ersuchenden Mitgliedstaats zur Zustellung der Überstellungsentscheidung an die betroffene Person den Schutz der Rechte dieser Person dadurch stärken, dass er sicherstellt, dass ihr in dem Fall, dass die am Aufnahme- oder Wiederaufnahmeverfahren beteiligten Mitgliedstaaten eine grundsätzliche Einigung über die Überstellung erreicht haben, die gesamte Begründung dieser Entscheidung mitgeteilt wird, damit sie sie gegebenenfalls beim zuständigen Gericht anfechten und die Aussetzung ihres Vollzugs beantragen kann.“¹² Das Urteil in der Rechtssache *Hassan* enthält Ausführungen des EuGH zu der Bedeutung des in der Dublin-III-Verordnung normierten Verfahrensablaufs und den Verfahrensgarantien für den Antragsteller. Diese müssen von den Mitgliedstaaten beachtet werden. Allerdings können die Mitgliedstaaten mit bilateralen Vereinbarungen gemäß Art. 36 Dublin-III-Verordnung das Überstellungsverfahren vereinfachen und die in der Dublin-III-Verordnung normierten Fristen verkürzen. Zu dieser Möglichkeit enthält das Urteil des EuGH keine weitergehenden Ausführungen.

Dem Urteil lassen sich auch keine Aussagen zu der Frage entnehmen, ob einem Mitgliedstaat bei einer Antragstellung an seinen Binnengrenzen die Verfahrenszuständigkeit im Sinne der Dublin-III-Verordnung obliegt. Die Tatsache, dass Herr Adil Hassan im zugangsbeschränkten Bereich des Terminals des Hafens von Calais festgenommen worden war, wird vom EuGH nicht weiter erörtert. Auch der Generalanwalt äußert sich in seinen Schlussanträgen nicht zu der Frage, ob die Dublin-III-Verordnung auf Anträge, die bei Aufgriff im Grenzgebiet bzw. im Rahmen einer Grenzkontrolle gestellt werden, Anwendung findet. Er führt lediglich aus: „Unter diesen Umständen und in Anbetracht der Tatsache, dass das vorlegende Gericht keinen Zweifel daran hegt, dass die Dublin-III-Verordnung im Fall von Herrn Hassan zur Anwendung kommt, und dass es dem Gerichtshof hierzu keine Frage vorgelegt hat, gehe ich im Rahmen dieser Schlussanträge davon aus, dass der Sachverhalt von Herrn Hassan unter Art. 18 Abs. 1 Buchst. b der Dublin-III-Verordnung fällt (Antragsteller, der während der Prüfung seines Antrags sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ohne Aufenthaltstitel aufhält) und dass die französischen Behörden ihr an die Bundesrepublik Deutschland gerichtetes Wiederaufnahmegesuch auf Art. 24 („Wiederaufnahmegesuch, wenn im ersuchenden Mitgliedstaat kein neuer Antrag gestellt wurde“) dieser Verordnung gestützt haben.“¹³

10 EuGH, Urt. v. 31.05.2018, Rs. C-647/16 – Hassan, Rn. 74 f.

11 EuGH, Urt. v. 31.05.2018, Rs. C-647/16 – Hassan, Rn. 56 ff.

12 EuGH, Urt. v. 31.05.2018, Rs. C-647/16 – Hassan, Rn. 53.

13 GA Mengozzi, Schlussanträge v. 20.12.2017, Rs. C-647/16 – Hassan, Rn. 29.

4. Fazit

Die entscheidende Frage ist, ob die Dublin-III-Verordnung bei einer Antragstellung an den EU-Binnengrenzen das nationale Recht und die darin normierten Zurückweisungsmöglichkeiten im Sinne eines Anwendungsvorrangs überlagert. Diese Frage ist in der Literatur umstritten und kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht abschließend geklärt werden. Wenn der Ansicht gefolgt würde, wonach die Dublin-III-Verordnung auch auf derartige Konstellationen Anwendung findet, mithin der an seiner Grenze um internationalen Schutz ersuchte Staat gemäß der Dublin-III-Verordnung eine Verfahrenszuständigkeit besitzt, kann der Staat sich dieser Verantwortung nicht durch bilaterale Vereinbarungen entziehen. Art. 36 der Dublin-III-Verordnung ermöglicht allerdings in bestimmten Bereichen (in Bezug auf den Austausch von Verbindungsbeamten; die Vereinfachung der Verfahren und die Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen um Aufnahme oder Wiederaufnahme von Antragstellern) die bilaterale Vereinbarung von Vorgaben, die von der Dublin-III-Verordnung abweichen.

– Fachbereich Europa –