



---

## Ausarbeitung

---

### **Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Recht**

Vorgaben der Dublin-III-Verordnung und des Schengener Grenzkodexes

## **Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Recht**

Vorgaben der Dublin-III-Verordnung und des Schengener Grenzkodexes

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 106/18  
Abschluss der Arbeit: 05.07.2018  
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**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Recht</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Dublin-III-Verordnung</b>	<b>4</b>
3.1.	Art. 20 der Dublin-III-Verordnung bei erstmaliger Antragstellung	5
3.2.	Art. 20 Dublin-III-Verordnung bei erneuter Antragstellung	6
3.3.	Fazit	6
<b>4.</b>	<b>Schengener Grenzkodex</b>	<b>6</b>
4.1.	Europäisches Primärrecht	6
4.2.	Europäisches Sekundärrecht – Schengener Grenzkodex	7
4.2.1.	Art. 25 und 29 SGK	7
4.2.2.	Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland seit 2015	8
4.2.3.	Änderung des Schengener Grenzkodexes	9

## 1. Fragestellung

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Errichtung von sog. Transitzentren an den deutschen Außengrenzen ist der Fachbereich um eine Darstellung der relevanten Vorgaben der Dublin-III-Verordnung und des Schengener Grenzkodexes gebeten worden. In diesem Zusammenhang wurde auch um eine Erläuterung des Verhältnisses zwischen dem Unionsrecht und dem nationalen Recht gebeten.

## 2. Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Recht

Der Schengener Grenzkodex und die Dublin III-Verordnung regeln das europäische Grenzregime und die innereuropäische Asylzuständigkeit. Es handelt sich bei beiden Rechtsakten um europäisches Sekundärrecht.

Ausgehend von dem Urteil des EuGH in der Rechtssache *Costa/ENEL*<sup>1</sup> ist der Anwendungsvorrang des Unionsrechts im Verhältnis zum nationalen Recht der Mitgliedstaaten allgemeiner Konsens.<sup>2</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht hat den Anwendungsvorrang des Unionsrechts anerkannt und hierzu beispielsweise in der Rechtssache *Honeywell* ausgeführt: *„Der Anwendungsvorrang entspricht auch der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG, wonach Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen werden können. Art. 23 Abs. 1 GG erlaubt mit der Übertragung von Hoheitsrechten -- soweit vertraglich vorgesehen und gefordert -- zugleich deren unmittelbare Ausübung innerhalb der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. Er enthält somit ein Wirksamkeits- und Durchsetzungsversprechen, dem der unionsrechtliche Anwendungsvorrang entspricht.“*<sup>3</sup>

Bestimmungen des Unionsrechts, wie die Regelungen des Schengener Grenzkodexes und der Dublin-III-Verordnung, genießen mithin innerstaatlich Anwendungsvorrang und verdrängen im Konfliktfall entgegenstehendes nationales Recht.

## 3. Dublin-III-Verordnung

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

---

1 EuGH, Urt. v. 15.7.1964, Rs. 6/64 – *Costa/ENEL*, S. 1269 f.

2 *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 5. Aufl. 2016, Art. 1 AEUV, Rn. 16.

3 BVerfGE 126, 286 (302).

durch das unionsrechtliche Asylrecht, u.a. durch die sog. Dublin-III-Verordnung<sup>4</sup>, überlagert werden können.

### 3.1. Art. 20 der Dublin-III-Verordnung bei erstmaliger Antragstellung

Es ist in der Literatur umstritten, ob die Bundesrepublik aufgrund eines Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen einer Grenzkontrolle zur Prüfung verpflichtet ist, welcher Mitgliedstaat gemäß den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz verantwortlich ist, und aufgrund dieser Verfahrenszuständigkeit keine Antragsteller zurückweisen kann.

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

Nach anderer Ansicht ist ein Mitgliedstaat bei einer Antragstellung an seiner Grenze nicht zur Prüfung, welcher Mitgliedstaat gemäß den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz verantwortlich ist, verpflichtet.<sup>7</sup> 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 Mitgliedstaats<sup>8</sup> 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

---

4 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>.

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-Verordnung, Rn. 20.

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

---

Mitgliedstaat nicht, bei Anträgen auf internationalen Schutz an seinen (Binnen-)Grenzen den für die Antragsprüfung zuständigen Mitgliedstaaten zu ermitteln und den Antragsteller dorthin zu überstellen. Eine Zurückweisung sei demnach mit dem Unionsrecht vereinbar.

### 3.2. Art. 20 Dublin-III-Verordnung bei erneuter Antragstellung

Ebenfalls fraglich und umstritten ist, ob auf Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU bereits internationalen Schutz beantragt haben oder als asylsuchend registriert sind, die Vorgaben des Art. 20 der Dublin-III-Verordnung Anwendung finden können. Davon abhängig ist die Verfahrenszuständigkeit und die Möglichkeit der Zurückweisung. Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung verwendet die Formulierung „*sobald in einem Mitgliedstaat erstmals ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird*“. Es ist aufgrund des Wortlauts dieser Norm offen und bisher nicht durch den EuGH geklärt, ob es sich um den erstmaligen Antrag in diesem Mitgliedstaat oder generell den ersten Antrag auf internationalen Schutz in der EU handeln muss. Für eine Anwendung des Art. 20 der Dublin-III-Verordnung auch in den Fällen, in denen bereits ein Antrag auf internationalen Schutz in einem anderen Mitgliedstaat gestellt worden ist, spricht die Systematik dieses Kapitels der Dublin-III-Verordnung. Art. 20 Dublin-III-Verordnung ist als eigener Abschnitt in dem Kapitel VI „Aufnahme- und Wiederaufnahmeverfahren“ geregelt, der den beiden Abschnitten zum Aufnahmeverfahren (erster Antrag im überstellenden Mitgliedstaat) und zum Wiederaufnahmeverfahren (Antrag ist bereits im Mitgliedstaat gestellt worden, in den überstellt werden soll) vorangestellt ist und damit nicht allein dem Aufnahmeverfahren zugeordnet. In der Literatur ist diese Frage umstritten,<sup>9</sup> eine Entscheidung des EuGH hierzu existiert nicht.

Wenn Art. 20 Dublin-III-Verordnung auch bei einer erneuten Antragstellung in einem anderen Mitgliedstaat und mithin auch in Bezug auf Wiederaufnahmeverfahren zur Anwendung kommt, stellt sich wiederum die Frage nach der Anwendbarkeit bzw. den Konsequenzen des Art. 20 Dublin-III-Verordnung für eine Antragstellung an der Grenze.

### 3.3. Fazit

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 zurückweisen kann, ist mangels einschlägiger Rechtsprechung des EuGH zu den relevanten Normen der Dublin-III-Verordnung vorliegend nicht möglich.

## 4. Schengener Grenzkodex

### 4.1. Europäisches Primärrecht

Gemäß Art. 67 Abs. 2 Satz 1 AEUV stellt die Europäische Union sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen. Art. 77 Abs. 1 lit. a) AEUV gibt

---

<sup>9</sup> Für eine Anwendbarkeit des Art. 20 in Wiederaufnahmeverfahren: *Koehler*, Praxiskommentar zum Europäischen Asylzuständigkeitssystem, 2018, Art. 20 Dublin-III-VO, Rn. 5; a.A. *Filzwieser/Sprung*, Dublin-III-Verordnung, 2014, Art. 20 Dublin-III-VO, Rn. K5.

darauf aufbauend das Ziel vor, dass die Union eine Politik entwickelt, mit der sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden. Art. 77 Abs. 2 lit. e) AEUV ermächtigt die Union im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen zur Abschaffung der Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen zu erlassen. Diese Bestimmung stellt die Rechtsgrundlage für den heute geltenden Schengener Grenzkodex dar, der die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen in der EU und mögliche Ausnahmen davon sekundärrechtlich ausgestaltet.<sup>10</sup>

#### 4.2. Europäisches Sekundärrecht – Schengener Grenzkodex

Art. 22 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex, im Folgenden: SGK)<sup>11</sup> bestimmt: „Die Binnengrenzen dürfen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.“ Der SGK verbietet mithin grundsätzlich die Durchführung von Grenzkontrollen. Es gibt jedoch Ausnahmeregelungen, die im Folgenden dargestellt werden.

##### 4.2.1. Art. 25 und 29 SGK

Die Mitgliedstaaten können gemäß den Vorgaben des Kapitels II des Titels III des Schengener Grenzkodexes (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.

Art. 29 Abs. 1 SGK bestimmt, dass im Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist, und soweit diese Umstände eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen oder in Teilen dieses Raums darstellen, die Mitgliedstaaten Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß Art. 29 Abs. 2 SGK für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten wieder einführen können. Dieser Zeitraum kann gemäß Art. 29

---

10 Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, EL 57, Stand: August 2015, Art. 77 AEUV, Rn. 40.

11 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. 2016 L, 77/1, konsolidierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0399-20170407&from=EN>.

Abs. 1 Satz 2 SGK höchstens dreimal um einen weiteren Zeitraum von höchstens sechs Monaten verlängert werden, wenn diese außergewöhnlichen Umstände bestehen bleiben.

Gemäß Art. 29 Abs. 2 SGK kann der Rat auf Vorschlag der Kommission als letztes Mittel die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen an einer oder mehreren Binnengrenzen oder an bestimmten Abschnitten der Binnengrenzen empfehlen. Voraussetzung einer solchen Empfehlung ist entweder das Bestehen außergewöhnlicher Umstände aufgrund schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen nach Art. 21 SGK, die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit darstellen und das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, oder das Bestehen außergewöhnlicher Umstände gemäß Art. 29 SGK i.V.m. Art. 9 Abs. 1 und 10 der Verordnung (EU) 2016/1624 (Frontex-VO).<sup>12</sup> Art. 19 Frontex-VO i.V.m. Art. 29 SGK sehen die Wiedereinführung von Grenzkontrollen vor, wenn ein Mitgliedstaat nicht die in einem Beschluss des Rates angeordneten notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Außengrenzen ergreift. Gemäß Art. 29 Abs. 2 UAbs. 3 SGK kann der Rat unter den Bedingungen und Verfahren des Art. 29 SGK eine Verlängerung der Binnengrenzkontrollen empfehlen.

#### 4.2.2. Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland seit 2015

Deutschland hat am 13. September 2015 von der Möglichkeit der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen nach den Vorgaben der Vorgängerverordnung des heutigen SGK Gebrauch gemacht und Kontrollen an der deutsch-österreichischen Binnengrenze eingeführt. Die Kommission hat diesbezüglich in einer Stellungnahme erklärt, dass die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch Deutschland und Österreich sowie deren Verlängerungen im Einklang mit dem SGK stehen.<sup>13</sup> Der Rat hat am 12. Mai 2016 auf Vorschlag der Kommission einen Durchführungsbeschluss gemäß Art. 29 SGK angenommen, in dem er den Mitgliedstaaten Dänemark, Deutschland, Österreich, Schweden und dem assoziierten Land Norwegen zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen empfiehlt.<sup>14</sup> Der Rat hat die-

---

12 Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, ABl. 2016 L, 251/1, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:251:FULL&from=DE>.

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

14 Durchführungsbeschluss (EU) 2016/894 des Rates vom 12. Mai 2016 mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ABl. vom 8.6.2016, Nr. L 151/8, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0894&from=DE>.



---

sen Beschluss am 11. Mai 2017 auf Vorschlag der Kommission letztmalig um sechs Monate verlängert.<sup>15</sup> Seit dem 12. November 2017 sind Binnengrenzkontrollen zwischen Deutschland und Österreich gemäß Art. 25 SGK erneut in nationaler Verantwortung veranlasst worden.<sup>16</sup>

#### 4.2.3. Änderung des Schengener Grenzkodexes

Auf Unionsebene wird momentan eine Änderung des SGK diskutiert. Die Kommission hat 2017 einen Verordnungsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodexes in Bezug auf die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen vorgelegt.<sup>17</sup> Der Vorschlag der Kommission sieht die Möglichkeit einer weiteren Verlängerung der Binnengrenzkontrollen durch einen Mitgliedstaat gemäß Art. 25 SGK vor. Er befindet sich aktuell noch im Rechtsetzungsverfahren.

– Fachbereich Europa –

- 
- 15 Durchführungsbekanntmachung (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>.
- 16 Bundesregierung, Verlängerung der Grenzkontrollen, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2018/04/2018-04-13-binnengrenzkontrollen.html>, S. auch den Überblick der Kommission „Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code“, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_-\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf).
- 17 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen, COM(2017) 571 final, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0571&from=EN>.