



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Zurückweisungen von Flüchtlingen an der Grenze?

Eine menschen- und europarechtliche
Bewertung

Zweite, erweiterte und aktualisierte Auflage

Inhalt

1	Zusammenfassung	3
2	Verpflichtung zur Zurückweisung in sichere Drittstaaten gemäß Art. 16a Abs. 2 Grundgesetz?	3
3	Vorrang von europäischem und internationalem Recht gegenüber nationalem Recht	4
4	Der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung von Asylsuchenden	5
5	Dublin III-Verordnung: Vorgesaltetes Verfahren zur Klärung der Zuständigkeit	7
6	Zurückweisungen von Asylsuchenden auf der Grundlage bilateraler Abkommen?	8
7	Zurückweisungen von Asylsuchenden an der Grenze menschen- und europarechtlich unzulässig	10
8	Gemeinsames Europäisches Asylsystem gerät zunehmend in Bedrängnis	11
9	Fazit und Empfehlungen an die Bundesregierung	12

1 Zusammenfassung

In der gegenwärtigen Debatte zur deutschen Asylpolitik gibt es Vorschläge, Asylsuchende an den Grenzen Deutschlands grundsätzlich oder zumindest teilweise zurückzuweisen. Dies soll etwa Menschen betreffen, die bereits in einem anderen Land der EU registriert wurden wie auch Menschen, die über keine Papiere verfügen. Die vorgeschlagenen Zurückweisungen werden mitunter damit begründet, dass sie zur Wiederherstellung der bestehenden Rechtsordnung geboten seien. Tatsächlich ist es aber mit europa- und menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht in Einklang zu bringen, Menschen, die einen Asylantrag stellen, an den Grenzen Deutschlands zurückzuweisen. Die bestehenden europa- und menschenrechtlichen Verpflichtungen können auch nicht durch bilaterale Abkommen mit anderen EU-Staaten modifiziert werden, so dass Deutschland Asylsuchende auch nicht auf der Grundlage bilateraler Abkommen an der Grenze zurückweisen dürfte.

2 Verpflichtung zur Zurückweisung in sichere Drittstaaten gemäß Art. 16a Abs. 2 Grundgesetz?

Diejenigen, die dafür plädieren, Asylsuchende an der Grenze zurückzuweisen, berufen sich regelmäßig auf die so genannte Drittstaatenregelung in Art. 16a Abs. 2 Grundgesetz (GG) beziehungsweise auf einfachgesetzliche Regelungen, wie etwa § 18 Abs. 1 Nr. 1 Asylgesetz, die auf die Drittstaatenregelung in Art. 16a Abs. 2 GG zurückzuführen sind. Dabei sprechen einige sogar von einem fortlaufenden Rechtsbruch, da gegenwärtig keine Zurückweisungen an der deutschen Grenze vorgenommen würden, die bestehende Rechtslage dies aber fordere.

Mit der Einführung des Konzepts der sicheren Drittstaaten in 16a Abs. 2 GG wurde das Asylrecht des Grundgesetzes im Zuge der Grundgesetzänderung im Jahr 1993 tatsächlich erheblich eingeschränkt, so dass auch Zurückweisungen an der Grenze zumindest vorübergehend zur Regel werden sollten. Durch die Anwendung der Drittstaatenregelung sollte erreicht werden, dass Asylanträge nach Möglichkeit nicht mehr in Deutschland geprüft werden müssen, sondern in den Transitstaaten, über die die Antragsteller_innen eingereist sind. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat zu der in Art. 16a Abs. 2 GG verankerten Drittstaatenregelung in einer Grundsatzentscheidung vom Mai 1996 festgestellt, dass die Drittstaatenregelung immer dann eingreife, wenn feststehe, dass der Flüchtling über einen der durch die Verfassung oder durch Gesetz bestimmten sicheren Drittstaaten in das Bundesgebiet eingereist sei,¹ wobei das Gericht auch klargestellt hat, dass die Einstufung eines Staates als sicherer Drittstaat im Einzelfall widerlegt werden könne.² Das BVerfG sieht in der Drittstaatenregelung (16a Abs. 2 GG) eine Einschränkung des persönlichen Geltungsbereichs des in Art. 16a Abs. 1 GG nach wie vor gewährleisteten Grundrechts auf Asyl.³ Greift die Drittstaatenregelung ein, ist der Schutzbereich des Rechts auf Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG demnach nicht eröffnet.

¹ BVerfG (1996): Urteil vom 14.5.1996, Aktenzeichen 2 BvR 1938, 2315/93, Entscheidungsband 94, 49 (94 f).

² BVerfG (1996): Urteil vom 14.5.1996, Aktenzeichen 2 BvR 1938, 2315/93, Entscheidungsband 94, 49 (99 f).

³ BVerfG (1996): Urteil vom 14.5.1996, Aktenzeichen 2 BvR 1938, 2315/93, Entscheidungsband 94, 49, (87, 95).

Die in Art. 16a Abs. 2 GG getroffene Regelung zur Einschränkung des deutschen Asylrechts ist für die hier in Rede stehende Fragestellung allerdings seit geraumer Zeit nicht mehr maßgeblich. Ob Zurückweisungen an der Grenze zulässig sind, ergibt sich vielmehr insbesondere aus der so genannten Dublin III-Verordnung.⁴ Art. 16a Abs. 5 GG⁵ enthält nämlich eine explizite Ermächtigung dafür, im Rahmen der Europäischen Union Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren zu treffen. Dabei hebt 16a Abs. 5 GG auch hervor, dass solche Zuständigkeitsregelungen nur unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), deren Anwendung tatsächlich sichergestellt sein muss, getroffen werden können. Von dieser grundgesetzlichen Ermächtigung für eine Zuständigkeitsregelung wurde Gebrauch gemacht. Bei der aktuellen Zuständigkeitsregelung handelt es sich um die so genannte Dublin III-Verordnung, wonach Zurückweisungen an der Grenze von Menschen, die Asyl suchen, nicht zulässig sind.⁶

Dementsprechend können solche Zurückweisungen auch nicht mit § 18 Abs. 1 Nr. 1 AsylG begründet werden. Nach dieser Regelung ist Menschen, die aus sicheren Drittstaaten einreisen und an der Grenze Asyl suchen, die Einreise zu verweigern. Die Regelung wurde als einfachgesetzliche Umsetzung der Einführung der Drittstaatenregelung im Grundgesetz ins Asylgesetz eingefügt. Ebenso wie Art. 16a Abs. 2 GG ist sie angesichts der europäischen Zuständigkeitsregelungen im Dublin-System nicht mehr maßgeblich.

3 Vorrang von europäischem und internationalem Recht gegenüber nationalem Recht

Auch andere Bestimmungen einfachgesetzlicher Regelungen des nationalen Rechts⁷ dürfen nicht so interpretiert und angewendet werden, dass es zu Verstößen gegen Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder der Dublin III-Verordnung kommt.⁸ Dass diese Verpflichtungen grundsätzlich Vorrang haben, ist nicht nur weit verbreitete Ansicht in der juristischen Wissenschaft; sie entspricht vielmehr der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Diesen Vorrang in Frage zu stellen, würde nichts anderes bedeuten, als die Grundentscheidung der deutschen Verfassung für die Einbindung Deutschlands in die europäische und internationale Rechtsordnung grundsätzlich in Frage zu stellen.

⁴ Zuständigkeitsverordnung Nr. 604/2013 (Dublin III-VO).

⁵ Art. 16a Abs. 5 lautet: Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muß, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

⁶ Dazu genauer nachfolgend unter 5-7.

⁷ Etwa § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG.

⁸ Dies gilt etwa auch mit Blick auf andere menschenrechtliche Verpflichtungen, etwa aus der UN-Kinderrechtskonvention.

Im Falle der Dublin III-Verordnung ergibt sich der Vorrang aus der Supranationalität der EU als Rechtsgemeinschaft, die darauf angewiesen ist, dass ihr Recht einen gesicherten Vorrang vor den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einnimmt. Nur so verfügt sie über die politische Autorität und die rechtliche Steuerungskraft, die sie benötigt. Dementsprechend enthält das Grundgesetz in Art. 23 GG eine Verfassungsklausel, in der die Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsbefugnissen an die EU verankert ist. Darüber hinaus enthält Art. 16a Abs. 5 GG sogar eine spezielle Ermächtigung für die Dublin III-Verordnung als eine dem nationalen Recht gegenüber vorrangige Regelung.

Aus der Rechtsprechung des BVerfG ergibt sich zudem ein Vorrang völkerrechtlicher Verträge wie der Genfer Flüchtlingskonvention oder der Europäische Menschenrechtskonvention dergestalt, dass die Behörden sie bei ihrer Entscheidungspraxis in jedem Fall beachten und den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands Wirksamkeit verleihen müssen. Dazu ist vom BVerfG das Gebot der völkerrechtskonformen Auslegung und Anwendung innerstaatlichen Rechts entwickelt worden. Jede innerstaatliche Norm ist so anzuwenden und auszulegen, dass kein völkerrechtswidriges Ergebnis folgt.

Das Gebot der vertragskonformen Auslegung innerstaatlichen Rechts ergibt sich aus dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, der sich einer Gesamtschau der Verfassungsbestimmungen mit völkerrechtlichen Bezügen (Art. 24 bis 26 GG, Art. 59 GG) entnehmen lässt.⁹ Sofern es darum geht, völkerrechtlich verankerten Menschenrechtsbestimmungen Wirksamkeit zu verleihen, ergibt sich das Gebot der vertragskonformen Auslegung innerstaatlichen Rechts zudem aus Art. 1 Abs. 2 GG.¹⁰ Aus diesen Bestimmungen ist zu schließen, dass die Verfassung eine Grundsatzentscheidung getroffen hat, nach der innerstaatliches Recht einschließlich der Verfassung selbst nach Möglichkeit so auszulegen und anzuwenden ist, dass es nicht zu einem Völkerrechtsverstoß kommt.¹¹

4 Der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung von Asylsuchenden

Grundsätzlich ist es zwar zulässig, dass ein Staat Menschen die Einreise verweigert und sie an der Grenze zurückweist, wenn sie die nationalen Bestimmungen zur Einreise nicht erfüllen und beispielsweise keine Papiere bei sich haben. Anders verhält es sich allerdings, wenn Menschen um Asyl ansuchen. Dann dürfen Papiere oder Visa nicht zur Voraussetzung der Einreise gemacht werden. Sonst würde der Flüchtlingsschutz weitgehend ausgehebelt, denn typischerweise verfügen Menschen, die aus ihrem Heimatland fliehen müssen, über kein Visum. Nicht selten können sie auch keine Papiere mitnehmen oder haben diese auf der Flucht verloren.

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) garantieren daher jedem Menschen, der in einem anderen Land Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen sucht, das Recht auf Zugang zu einem Asylverfahren, in dem sein Antrag auf Schutz individuell geprüft

⁹ BVerfG, Entscheidungsband 111, 307 (317 f.).

¹⁰ BVerfG, Entscheidungsband 111, 307 (317 f., 329).

¹¹ BVerfG, Entscheidungsband 111, 307 (324); BVerfG, Entscheidungsband 74, 358 (370).

wird. Asylsuchende dürfen also nicht an der Grenze zurückgewiesen werden, sondern es muss geprüft werden, ob ihnen im konkreten Einzelfall Verfolgung, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, Folter oder Gefahren für Leib oder Leben drohen. Diese Grundsätze bilden die Grundlage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Auch die Bundesregierung hat diese Grundsätze im Koalitionsvertrag erneut bekräftigt.

Die zentrale Bestimmung der GFK ist das in Artikel 33 verankerte Gebot der Nicht-Zurückweisung (Refoulement-Verbot). Danach werden die Staaten zur Zufluchtgewährung vor dem Zugriff eines Verfolgerstaates verpflichtet.¹² Überdies verstößt eine Zurückweisung oder Abschiebung in einen anderen Staat auch dann gegen Artikel 33 GFK, wenn nicht gewährleistet ist, dass die Schutzsuchenden von dort aus nicht weiter in den Verfolgerstaat abgeschoben werden (Verbot der so genannten „Kettenabschiebung“).¹³

Die Europäische Union, die mittlerweile über weitreichende Kompetenzen im Bereich der Asylgesetzgebung verfügt, hat das Recht auf Asyl unter Bezugnahme auf die Genfer Flüchtlingskonvention explizit in die EU-Grundrechtecharta (Art. 18) aus dem Jahr 2000 aufgenommen. Damit bekennt sich die Europäische Union zu einem menschenrechtlich begründeten Flüchtlingsschutz. Hierzu bildet die Europäische Union einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, in dem das Gemeinsame Europäische Asylsystem geregelt wird.

Zu den Grundlagen des Europäischen Asylsystems zählen neben der Genfer Flüchtlingskonvention weitere menschenrechtliche Garantien, die in der EU-Grundrechte-Charta und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert sind. So ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung des EGMR das Verbot einer Zurückweisung an der Grenze oder einer Abschiebung aus Artikel 3 EMRK, wenn die betroffene Person dadurch dem Risiko einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Folter ausgesetzt wird oder eine „Kettenabschiebung“ droht.¹⁴ Zudem müssen den Betroffenen im Falle einer Ablehnung ihres Schutzantrages gemäß Artikel 13 EMRK (Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf) effektive Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stehen.¹⁵

Nach der Rechtsprechung des EGMR¹⁶ und des Gerichtshofs der EU¹⁷ dürfen die EU-Mitgliedstaaten nicht von der unwiderleglichen Vermutung der Sicherheit anderer EU-Mitgliedstaaten ausgehen. Demzufolge können systemische Mängel bei der Durchführung von Asylverfahren und bei den Aufnahmebedingungen für Asylsuchende Grund zu der Annahme geben, dass die Asylsuchenden Gefahr laufen, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Artikel 3 EMRK beziehungsweise Artikel 4 EU-Grundrechte-Charta ausgesetzt zu werden. Es ist mit

¹² Die Staaten müssen demnach dafür Sorge tragen, dass kein Mensch an der Grenze zurückgewiesen oder abgeschoben wird, so dass er gezwungen wäre, sich in einem Staat aufzuhalten, in dem er aus rassistischen Gründen, aufgrund seiner Religion, seiner Staatszugehörigkeit oder seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Einstellung von Verfolgung bedroht ist.

¹³ BVerfG (1996): Urteil vom 14.5.1996, Aktenzeichen 2 BvR 1938, 2315/93, Entscheidungsband 94, 49, 92 f.

¹⁴ EGMR, Urteil vom 23.2.2012, Hirsi und andere gegen Italien. Artikel 3 EMRK entsprechende Garantien sind auch in internationalen Menschenrechtsverträgen enthalten, etwa in Artikel 7 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 oder in Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984.

¹⁵ EGMR, Urteil vom 23.2.2012, Hirsi und andere gegen Italien.

¹⁶ EGMR, Urteil vom 21.1.2011, M.S.S. gegen Griechenland und Belgien.

¹⁷ EuGH, Urteil vom 21.12.2011, C-411/10 und C-493/10.

der EMRK und der EU-Grundrechte-Charta danach also nicht vereinbar, wenn die EU-Mitgliedstaaten Menschen in andere EU-Mitgliedstaaten zurückweisen, ohne dass effektive Rechtsschutzmöglichkeiten hiergegen bestehen.

5 Dublin III-Verordnung: Vorgeschaltetes Verfahren zur Klärung der Zuständigkeit

Die Dublin III-Verordnung regelt, welcher Staat innerhalb der EU für die Durchführung eines Asylverfahrens zur Prüfung eines Antrags auf Schutz zuständig ist. Grundsätzlich ist danach der Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig, in dem die Schutz suchende Person erstmals das Territorium der EU betreten hat. Von diesem Grundsatz ist allerdings in zahlreichen Konstellationen abzuweichen, wenn etwa bestehende familiäre Bindungen in einem anderen Mitgliedstaat zu berücksichtigen sind,¹⁸ oder wenn bei Minderjährigen Aspekte des Kindeswohls für die Durchführung des Asylverfahrens in einem anderen Mitgliedstaat sprechen.¹⁹ Bevor das Asylverfahren in dem zuständigen Mitgliedstaat durchgeführt wird, ist also zunächst zu klären, welcher Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist (Dublin-Verfahren).

Diese Prüfung dauert eine gewisse Zeit und ist im Rahmen einer Grenzkontrolle gar nicht möglich. Ein Blick in die EURODAC-Datenbank an der Grenze reicht dazu nicht aus. Aus der Registrierung von Asylsuchenden in einem anderen Land allein ergibt sich noch nicht, welches Land für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Nach der Dublin-Verordnung darf demzufolge nicht einfach in den Nachbarstaat zurückgewiesen werden. Halten sich einzelne Staaten nicht mehr an diese in der Dublin III-Verordnung getroffenen Vereinbarungen, besteht die Gefahr, dass sich andere EU-Staaten ihrerseits nicht mehr an die Vereinbarungen halten und beispielsweise neu ankommende Schutzsuchende nicht mehr registrieren.

Es gibt indes auch Stimmen, die eine Sondervorschrift in der Dublin III-Verordnung, Art. 20 Absatz 4, heranziehen, um zu begründen, dass Zurückweisungen an der Grenze zulässig seien.²⁰ Diese Regelung gilt allerdings nur für Fälle, in denen sich jemand noch in einem anderen Land aufhält, etwa noch auf österreichischem Staatsgebiet, und von dort einen Asylantrag in Deutschland stellt. Die Regelung war ursprünglich für Fälle des so genannten Botschaftsasyls gedacht, in denen jemand einen Asylantrag in einer Botschaft oder einem Konsulat stellt. Diese Bestimmung so weit auszulegen, dass sie auch an der Grenze anzuwenden sei, wäre daher unpassend, zumal sich die meisten Schutzsuchenden beim Stellen ihres Antrags schon im Hoheitsgebiet Deutschlands befinden. Vielmehr würden mit einer solchen weitgehenden Interpretation einer Sondervorschrift „allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien“ der Dublin III-Verordnung (Kapitel II) ausgehebelt. In Art. 3 Abs. 1 Satz 1 heißt es dazu nämlich explizit, dass die Mitgliedstaaten „jeden“ Antrag auf internationalen Schutz prüfen, den ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats „einschließlich an der Grenze“ stellt. Der Antrag kann zwar im weiteren Verfahren unter Anwendung der Dublin III-Verordnung und

¹⁸ Art. 9, 10 und 11 Dublin III-Verordnung.

¹⁹ Art. 8 Dublin III-Verordnung.

²⁰ Peukert, Alexander/ Hillgruber, Christian/ Foerste, Ulrich/ Putzke, Holm (2016): Einreisen lassen oder zurückweisen? Was gebietet das Recht in der Flüchtlingskrise an der deutschen Staatsgrenze?, ZAR 4/2016, S. 131 ff.

nach Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats von einem anderen Staat weiter bearbeitet und entschieden werden.²¹ Eine Zurückweisung an der Grenze ist mit der Dublin III-Verordnung jedenfalls nicht vereinbar. Stellen Asylsuchende einen Antrag auf Schutz gegenüber deutschen Grenzbehörden, ist Deutschland gemäß Art. 3 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 Dublin III-Verordnung für den Antrag zuständig. Im Übrigen ist zu bedenken, dass nach der Dublin III-Verordnung vorrangig derjenige Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, in dem die Schutz suchende Person erstmals das Territorium der EU betreten hat. Das ist in der Regel nicht ein unmittelbarer Nachbarstaat Deutschlands, etwa Österreich, sondern das sind Länder mit EU-Außengrenzen. In diese Länder kann Deutschland gegebenenfalls Überstellungen vornehmen, aber erst nachdem in jedem Einzelfall ein Dublin-Verfahren durchlaufen und festgestellt wurde, welcher Staat zuständig ist.²²

Darüber hinaus würden Zurückweisungen an der Grenze auch Grenzkontrollen voraussetzen, die innerhalb der EU aber untersagt sind, unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Grundlage hierfür ist Artikel 77 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Ausnahmen hiervon gibt es nur für Fälle gravierender Störung der öffentlichen Ordnung oder bei Mängeln bei der Kontrolle an den Außengrenzen. Beide Ausnahmen sind aber zeitlich begrenzt und ermöglichen keine dauerhafte Grenzkontrolle. Dauerhafte Zurückweisungen sind auch deshalb von vornherein europarechtlich unzulässig. Auch die EU-Kommission, die die Kontrollen genehmigen muss, hat in der Vergangenheit immer wieder betont, dass Grenzkontrollen nur vorübergehend möglich seien.

6 Zurückweisungen von Asylsuchenden auf der Grundlage bilateraler Abkommen?

Viel diskutiert wurde in den vergangenen Tagen, ob Deutschland Menschen auf der Grundlage bilateraler Abkommen mit anderen EU-Staaten an der Grenze zurückweisen könnte. Dabei wurde auch auf ein Abkommen zwischen Frankreich und Italien hingewiesen, wonach Zurückweisungen an der französisch-italienischen Grenze angeblich in zulässiger Weise möglich seien.

Der Abschluss völkerrechtlicher bilateraler Abkommen ist zwischen Mitgliedstaaten der EU grundsätzlich möglich. Allerdings können einzelne Mitgliedstaaten durch solche Vereinbarungen nicht europäische Rechtsvorschriften außer Kraft setzen, denn dies würde dem Grundgedanken der Union und dem Zweck der europarechtlichen Rechtsetzung nach etablierten Rechtssetzungsverfahren zuwiderlaufen.

So könnten etwa Deutschland und Österreich eine Verwaltungsvereinbarung nach Art. 36 Dublin III-Verordnung treffen. In Art. 36 Abs. 1 Satz 1 heißt es: "Die Mitgliedstaaten können untereinander bilaterale Verwaltungsvereinbarungen bezüglich der praktischen Modalitäten der Durchführung dieser Verordnung treffen, um deren Anwendung zu erleichtern und die Effizienz zu erhöhen." Wie sich Art. 36 der Dublin-III-Verordnung entnehmen lässt, können sich bilaterale Vereinbarungen aber nur auf „die praktischen Modalitäten der Durchführung“ der Dublin III-Verordnung beziehen.

²¹ Siehe dazu insbesondere Art. 20 ff. Dublin III-Verordnung.

²² Siehe zu alledem auch Thym, Daniel, „Es gibt und gab keinen systematischen Rechtsbruch“, Weltplus, 11.6.2018, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus177326584/Rechtsexperte-sieht-Zurueckweisung-von-Dublin-Fluechtlingen-skeptisch.html>.

Vereinbarungen, die von der Verordnung abweichen, sind demnach grundsätzlich nicht zulässig. Dies lässt sich damit erklären, dass die Dublin III-Verordnung der Vereinheitlichung des Europäischen Asylsystems dient.

Eine Vereinbarung, der zufolge Deutschland Menschen, die Asyl suchen, einfach an der Grenze zurückweisen könnte, wäre daher nicht zulässig. Es könnte sich allenfalls die Frage stellen, ob eine Vereinbarung, die Zurückweisungen an der Grenze beinhaltet, mit der Dublin-III-Verordnung vereinbar wäre, wenn (etwa) Österreich die Durchführung eines Dublin-Verfahrens in allen Fällen garantiert. Allerdings wäre auch eine solche Vereinbarung nicht mit der Dublin III-Verordnung vereinbar, da eine solche Vereinbarung zu einer Änderung der in der Dublin III-Verordnung getroffenen Regelungen führen würde. Die klaren Zuständigkeitsregelungen in der Dublin III-Verordnung und damit auch die im Dublin-Verfahren menschenrechtlich gebotene Prüfung der Zuständigkeit etwa unter Aspekten des Rechts auf Familienleben und des Kindeswohls kämen damit ins Wanken. Die Abänderung der Rechtsvorschriften der Dublin III-Verordnung wäre rechtlich nicht zulässig und wegen des Vorrangs europäischen Rechts auch nicht möglich.²³

In jedem Fall müssten Verwaltungsabkommen gemäß Art. 36 Abs. 1 Satz bereits vor ihrem Abschluss von der EU-Kommission auf ihre Vereinbarkeit mit dem Dublin-Regelwerk geprüft werden müssen. Das sieht Art. 36 Abs. 3 der Dublin-Verordnung explizit vor.²⁴

An dieser rechtlichen Bewertung kann auch der Verweis auf ein Rückübernahmeabkommen zwischen Frankreich und Italien nichts ändern. Mutmaßlich wird dabei auf das 1997 abgeschlossene Abkommen von Chambéry²⁵ Bezug genommen, das Regelungen zur wechselseitigen Rückübernahme von Personen ohne gültige Einreisepapiere enthält. Zwar sieht dieses Abkommen in seinem Artikel 5 auch die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen ohne gültige Papiere vor. Allerdings sind diejenigen Drittstaatsangehörigen, auf die die Dublin-Regelungen anwendbar sind, in Artikel 6 lit. e) explizit von der Rückübernahme ausgeschlossen. Insofern bietet das Abkommen keine rechtliche Grundlage dafür, Asylsuchende entgegen der Bestimmungen in der Dublin III-Verordnung an der Grenze zurückzuweisen. Dies wäre, wie ausgeführt, wegen des Vorrangs europäischen Rechts gar nicht möglich.

Gleichwohl gibt es Berichte, denen zufolge Frankreich regelmäßig Menschen an der Grenze zu Italien zurückweist.²⁶ Dazu gehören auch Schutzsuchende, für die nach den Vorgaben der Dublin III-Verordnung in Frankreich das oben skizzierte Prüfungsverfahren über die Zuständigkeit stattfinden müsste (Dublin-Verfahren). Die französischen Grenzbehörden argumentieren Berichten zufolge, dass sie Menschen an der Grenze zurückweisen könnten, wenn feststehe, dass sie bereits in Italien registriert wurden, da Italien nach der Dublin-Verordnung als der Staat, in dem die

²³ Siehe zu alledem auch Groß, Michael, zitiert in: Darf Deutschland Flüchtlinge an der Grenze abweisen?, Deutsche Welle, 14.6.2018, <http://www.dw.com/de/darf-deutschland-fl%C3%BCchtlinge-an-der-grenze-abweisen/a-44225284>.

²⁴ Ebenda.

²⁵ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière (ensemble une annexe), signé à Chambéry le 3 octobre 1997; <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000205093&categorieLien=id>.

²⁶ Ebenda; Asylum Information Data Base, Access to asylum and detention at France's borders, insbesondere S. 19, <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/franceborders.pdf>; Breeden, Aurelien, Migrants' Journeys Stall in Italy, Near the French Border, The New York Times, 20.7.2015.

Menschen erstmals das Territorium der EU betreten haben, nach der Dublin-Verordnung ohnehin für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig wären.²⁷ Die französische Justiz hat diese Praxis an der italienisch-französischen Grenze 2017 und 2018 in mehreren Gerichtsverfahren für europa- und menschenrechtswidrig erklärt.²⁸

7 Zurückweisungen von Asylsuchenden an der Grenze menschen- und europarechtlich unzulässig

Zurückweisungen asylsuchender Menschen an der Grenze sind demzufolge aus menschenrechtlichen und europarechtlichen Gründen nicht zulässig. Die Behauptung, mit Zurückweisungen würde die Dublin III-Verordnung angewandt und damit die Rechtsordnung wieder hergestellt, ist nicht zutreffend. Denn die Dublin-Verordnung sieht vielmehr ein Verfahren vor, demzufolge Deutschland zunächst zu prüfen hat, welcher Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Erst wenn diese Prüfung abgeschlossen ist und die Zuständigkeit eines anderen EU-Staates feststeht, kann Deutschland nach der Dublin III-Verordnung an diesen Staat ein Rückübernahmeersuchen stellen und die Person überstellen.

Das Ergebnis einer solchen Prüfung ist aber offen. Dabei kann sich aus unterschiedlichen Gründen ergeben, dass Deutschland selbst zuständig ist, beispielsweise aus Gründen des Kindeswohls oder wegen familiärer Bindungen. Insbesondere ist in einem solchen Verfahren auch zu beachten, dass die Aufnahmebedingungen in einem Staat der EU so katastrophal sein können, dass eine Überstellung in diesen Staat aus menschenrechtlichen Gründen ausscheidet, obwohl der Staat grundsätzlich zuständig wäre. So kann etwa eine Prüfung ergeben, dass die Schutz suchende Person nicht nach Griechenland überstellt werden darf, obwohl die Person dort erstmals das Territorium der EU betreten hat und damit nach den allgemeinen Grundsätzen der Dublin-Verordnung Griechenland zuständig wäre. Nach der Dublin III-Verordnung²⁹ muss es im Einklang mit der bereits erwähnten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union³⁰ die Möglichkeit geben, effektive Rechtsmittel gegen Überstellungen in andere Mitgliedstaaten einzulegen, mit denen die katastrophalen Aufnahmebedingungen und damit die Gefahr der unmenschlichen Behandlung geltend gemacht werden können. In diesem Sinne hat etwa auch das Bundesverfassungsgericht im Mai 2017 eine vorgesehene Abschiebung nach Griechenland untersagt.³¹

In diesem entschiedenen Fall reiste ein aus Syrien Geflüchteter im Juli 2015 nach Deutschland ein und stellte einen Asylantrag. Dabei hatte er bereits zuvor einen Asylantrag in Griechenland gestellt, der auch positiv entschieden worden war. Die Verfassungsbeschwerde gegen die Abschiebung hatte Erfolg. Das

²⁷ Asylum Information Data Base, Access to asylum and detention at France's borders, S. 19, <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/franceborders.pdf>; Breeden, Aurelien, Migrants' Journeys Stall in Italy, Near the French Border, The New York Times, 20.7.2015.

²⁸ Siehe dazu Asylum Information Data Base, Access to asylum and detention at France's borders, insbesondere S. 19, mit Hinweisen auf diverse Entscheidungen der französischen Justiz, <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/franceborders.pdf>.

²⁹ Art. 27 Dublin III-Verordnung.

³⁰ Siehe oben unter: 4.

³¹ BVerfG, Urteil vom 8. Mai 2017, Aktenzeichen 2 BvR 157/17.

Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung insbesondere herausgestellt, dass sich aus Art. 19 Abs. 4 Satz in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG bestimmte Anforderungen an die Beurteilung der Aufnahmebedingungen in dem Abschiebungszielstaat als unmenschliche und entwürdigende Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK ergeben. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG sei im Lichte der Rechtsprechung des EGMR so auszulegen, dass die Garantien des Art. 3 EMRK dabei Beachtung finden.³² Hierbei verweist das Bundesverfassungsgericht auf die Rechtsprechung des EGMR, wonach gegen Art. 3 EMRK verstoßende Aufnahmebedingungen vorliegen, wenn ein Flüchtling völlig auf sich allein gestellt ist und er über einen langen Zeitraum gezwungen sein wird, auf der Straße zu leben, ohne Zugang zu sanitären Einrichtungen oder Nahrungsmitteln.³³

8 Gemeinsames Europäisches Asylsystem gerät zunehmend in Bedrängnis

Während die Anzahl von Menschen, die auf der Flucht sind, nach Angaben des UNHCR seit zehn Jahren weltweit gestiegen ist, insbesondere infolge der Kriege und Konflikte vor den Toren Europas³⁴, ist das Asylrecht im Geltungsbereich der EU und ihrer Mitgliedstaaten zunehmend in Bedrängnis geraten, auch in Deutschland. Insbesondere die im Jahr 2015 angestiegene Anzahl von Menschen, die in der EU Schutz suchten, hat vermehrt dazu geführt, dass einzelne Mitgliedstaaten zu Maßnahmen greifen, die mit dem Recht auf Asyl und den Menschenrechten nicht in Einklang stehen, etwa die pauschale Inhaftierung von Flüchtlingen³⁵ oder ihre gewaltsame Abwehr an den Außengrenzen. So gibt es mittlerweile Entwicklungen innerhalb der EU, die die Diskrepanz verdeutlichen zwischen dem Anspruch eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, in dem das internationale Flüchtlingsrecht und die Menschenrechte Beachtung finden, und der Wirklichkeit.

Nach dem aktuellen Jahresbericht des Flüchtlingswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) vom Juni 2018 befanden sich im Jahr 2017 etwa 68,5 Millionen Männer, Frauen und Kinder auf der Flucht.³⁶ Das ist die höchste Zahl, die der UNHCR seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verzeichnet hat und ein erneuter Anstieg gegenüber den Zahlen der Vorjahre.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten begründen ihre zunehmende Abschottung an den EU-Außengrenzen gegenüber Menschen, die in der EU Schutz erhalten wollen, vor allem mit ihrer Überforderung durch die hohe Anzahl Asyl suchender Menschen. Der Erfolg europäischer und nationaler Asylpolitik wird daher zunehmend nach Zahlen bemessen: Je weniger Menschen in den Mitgliedstaaten der EU ankommen, um hier Schutz zu suchen, desto besser. Die hierbei zugrunde liegende und weit verbreitete Einschätzung, dass Menschen auf der Flucht vor allem nach Europa fliehen würden, erscheint allerdings mehr als fragwürdig; außerdem ist Anzahl der Menschen, die in Mitgliedstaaten der EU Asyl suchen, seit 2015 erheblich gesunken. Dies gilt im besonderen Maße auch für Deutschland.

³² BVerfG, Urteil vom 8. Mai 2017, Aktenzeichen 2 BvR 157/17.

³³ EGMR, Urteil vom 21.1.2011, M.S.S. gegen Griechenland und Belgien, Rn. 263 f. und 365 ff.

³⁴ Insbesondere in Syrien, aber ebenso in anderen Ländern wie etwa Afghanistan, Irak, Sudan und Yemen.

³⁵ EGMR, Urteil vom 14.3.2017, Ilias und Ahmed gegen Ungarn, Antragsnummer 47287/15.

³⁶ UNHCR, Global Trends 2017, S. 2. Bei 52 Prozent der Geflohenen handelt es sich demnach um Kinder unter 18 Jahren.

Bei den meisten Flüchtlingen weltweit handelt es sich um Binnenflüchtlinge, die innerhalb ihres eigenen Landes verbleiben.³⁷ Ein Großteil von Geflohenen verbleibt zudem in Nachbarländern. Deshalb nehmen die Länder der EU in Relation zu anderen Ländern, etwa zu denjenigen, die an Kriegsgebiete angrenzen, auch insgesamt relativ wenig Geflüchtete auf. Die weitaus größte Anzahl von Flüchtlingen – nach Angaben von UNHCR waren es im Jahr 2017 85 Prozent aller Flüchtlinge weltweit³⁸ – werden von Ländern des Globalen Südens, den so genannten Entwicklungsländern, aufgenommen.

In Deutschland sind 2015 rund 890.000 Asylsuchende eingereist.³⁹ 2016 ist die Zahl der nach Deutschland geflohenen Menschen mit 280.000 deutlich geringer ausgefallen.⁴⁰ Im Jahr 2017 ist die Anzahl der Menschen weiter gesunken und lag bei 186.000.⁴¹ In den ersten Monaten des Jahres 2018 ist sie nochmal durchschnittlich gesunken. Sie lag monatlich bei etwa 11.000,⁴² so dass sie bei gleichbleibenden Zahlen am Ende des Jahres bei etwa 132.000 liegen würde.

Nach dem aktuell veröffentlichten Bericht der Europäischen Asylunterstützungsagentur (EASO)⁴³ ist die Anzahl der Asylsuchenden auch in der EU insgesamt deutlich gesunken. Während 2016 fast 1,3 Millionen einen Antrag auf Schutz gestellt haben, lag die Zahl im Jahr 2017 bei 728.470. Nach den vorliegenden Zahlen für die ersten vier Monate des Jahres 2018 sind es im Monat durchschnittlich weniger als 50.000, so dass die Anzahl im Jahr 2018 bei gleichbleibenden Zahlen unter 600.000 liegen würde.

9 Fazit und Empfehlungen an die Bundesregierung

Um ihren eigenen, auch rechtsverbindlich gewordenen Ansprüchen im Umgang mit Schutz suchenden Menschen gerecht zu werden, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen in den Vordergrund rücken und zum Maßstab ihres tatsächlichen Handelns machen.

Solange Kriege und gewalttätige Konflikte anhalten, solange die Weltgemeinschaft keine Fortschritte erzielt, die Situation in den betroffenen Ländern zu entschärfen, werden sich zahlreiche Menschen von dort auf den Weg machen, um ihr Leben und das ihrer Kinder zu retten. Weil Kriege nicht einfach auf Knopfdruck aufhören, Diktatoren nicht einfach abdanken, haben das Recht auf Asyl und der internationale Flüchtlingsschutz zur Konsequenz, dass die migrationspolitische Steuerung der Aufnahmestaaten Grenzen hat. Das Flüchtlingsrecht schränkt die staatliche Hoheitsgewalt ein.

³⁷ UNHCR, Global Trends 2017, S. 2.

³⁸ UNHCR, Global Trends 2017, S. 2.

³⁹ Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung, 30.9.2016, 890.000 Asylsuchende im Jahr 2015, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/09/asylsuchende-2015.htm>.

⁴⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2016, S. 10.

⁴¹ Flüchtlingzzahlen für 2017, Deutlich weniger Asylsuchende, tagesschau, 16.1.2018, <http://www.tagesschau.de/inland/asylsuchende-statistik-101.html>.

⁴² Siehe dazu Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Pressemitteilung, 10.999 Asylsuchende im April 2018, wonach von Januar-April 2018 54.790 Asylsuchende in Deutschland registriert wurden.

⁴³ <https://www.easo.europa.eu/news-events/asylum-eu-consolidates-recovery-2015-2016-migration-crisis-significant-decrease>.

Einer offenen, das internationale Flüchtlingsrecht und die Menschenrechte achtenden Gesellschaft kann und wird es nicht gelingen, die Anzahl aufzunehmender Flüchtlinge auf einem kontinuierlichen Niveau zu regulieren oder gar ständig abzusenken. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse der Aufnahmestaaten, Migration zu steuern und den Schutzinteressen der Flüchtlinge kann nicht einfach aufgelöst werden. Auf diese besondere Herausforderung ist das internationale Flüchtlingsrecht von Beginn an ausgelegt. Hierzu gehört auch, worauf schon die Genfer Flüchtlingskonvention in ihrer Präambel hinweist, dass die Staaten der internationalen Weltgemeinschaft, auch die Staaten der Europäischen Union, bei dieser ständigen Aufgabe in Solidarität miteinander kooperieren.

Würden EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland zu Zurückweisungen an der Grenze übergehen, resultierten daraus unübersehbare Gefahren für das ohnehin schon zerbrechliche und kriselnde Europäische Asylsystem. Abgesehen von Verstößen gegen europäisches Recht könnte es innerhalb der EU zu Kettenreaktionen kommen, das heißt, auch andere Mitgliedstaaten könnten Flüchtlinge mehr und mehr ohne Beachtung der Dublin-Verordnung zurückweisen. Die Folge wäre, dass Flüchtlinge innerhalb der EU wahllos hin- und hergeschoben würden, womit massive Menschenrechtsverletzungen einhergingen. Damit wäre auch eine weitere Entsolidarisierung in der EU verbunden, denn die Staaten mit EU-Außengrenzen, wie etwa Griechenland oder Italien, wären noch stärker als bisher in der Verantwortung für die Aufnahme der Menschen und die Durchführung von Asylverfahren.

Eine der zentralen Herausforderungen auf EU-Ebene besteht vielmehr darin, ein solidarisches und funktionierendes System für die Aufnahme von Flüchtlingen zu schaffen. Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ist einer der Grundwerte der Europäischen Union (Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union) und eines der Grundprinzipien der gemeinsamen europäischen Asylpolitik (Art. 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union). Damit dieser Grundsatz in der Europäischen Union verwirklicht werden kann, müsste insbesondere der Grundsatz der Dublin-Verordnung abgelöst werden, nach dem in erster Linie derjenige Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, in dem eine Person erstmals das Territorium betreten hat. Dies hat zur Folge, dass einige EU-Staaten im Vergleich zu anderen EU-Staaten mehr Flüchtlinge aufnehmen. Davon betroffen sind etwa EU-Außenstaaten wie Griechenland oder Italien, die eine solidarische Verteilung der Schutz suchenden Menschen innerhalb der EU fordern. Die Bundesregierung sollte sich daher für einen Verteilungsmechanismus einsetzen, der weitest möglich den betroffenen Menschen wie auch dem Prinzip der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten gerecht wird. Von einseitigen Zurückweisungen an der Grenze ist in jedem Fall abzusehen.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR: Dr. Hendrik Cremer

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.