Dublin, Schengen und der Stöpsel

Roman Lehner

18.09.2015 doi: 10.17176/20181005-144640-0

Deutschland, so scheint es, ist ein Staubsauger. Unverdrossen saugt er Menschenmassen aus der Levante über die so genannte Balkanroute durch das geschundene Ungarn und das wackere Österreich in sich hinein. Gierig auf der Suche nach immer neuen „Arbeitssklaven", getrieben von den geheimnisvollen Kräften des deutschen „Großkapitals" betreibt es quasi die Entvölkerung der Welt. Zighunderttausende will Deutschland in die Verwirklichung seines großen Plans einspannen, vermittels seines Außenhandelsüberschusses den Erdkreis endgültig zu verheeren. Deutschland geriert sich nicht mehr als widerstrebender sondern als freundlich grinsender Hegemon, bereit Europa (und die Welt?) seinem Diktat der Menschenfreundlichkeit zu unterwerfen. Kein Wunder also, dass die europäischen Partner ächzen unter dem Joch eines übermächtigen Schmunzelmonstrums! Ja, mehr noch: Ausgerechnet die Deutschen, denen man einst nachsagte, sie würden bei einer Revolution noch ordnungsgemäß eine Bahnfahrkarte lösen, zerstampfen die gemeinsamen europäischen „Regeln", indem sie all die Beladenen der Welt in ihren „Hippiestaat" locken, ohne Rücksicht auf die dabei entstehenden Kollateralschäden auf dem Weg über die Territorien anderer Unionsstaaten, versteht sich. Die internationale Rezeption der aktuellen deutschen Flüchtlingskrisenpolitik fällt – wie wohl die jeglicher deutscher Krisenbewältigungspolitik – zwiespältig aus, um es vorsichtig zu sagen, wenngleich sie zum Teil von Zeitgenossen mit stark gemindertem Seriösitätsgrad vorgetragen wird. Die Binnenperspektive ist kaum erfreulicher. Der bayerische Freistaat fühlt sich nicht nur föderal im Stich gelassen, sondern förmlich überrollt von den Folgen ekstatischer Willkommensgesten einer unkontrolliert winkenden Kanzlerin. Diese will die Welt im Asyl bei Freunden sehen, hat aber selbst bald keine mehr, jedenfalls nicht hierzulande. Die Stimmung scheint zu kippen. *Reinhard Müller* verweist angesichts der jüngsten flüchtlingspolitischen Entscheidungen der Bundesregierung sogar schon auf die Lissabon-Rechtsprechung des BVerfG, die die Auflösung des Staats verbiete und fragt kess, ob denn deutsche Verfassungsorgane legitimiert seien, die staatliche Ordnung „aus den Angeln zu heben". Und im hiesigen Blog (hier, hier, hier und hier) tobt eine „Kosmopolitismus/Kosmopolitik"-Debatte.

Eine nüchterne Betrachtung zeigt: Die Kritik an Deutschland geht im Wesentlichen fehl. Auch wenn es einigen europäischen Staaten nicht gefallen dürfte; im Gegensatz zu ihnen hält Deutschland die unionsrechtlichen Vorgaben in punkto Dublin-Verfahren und Schengen-Besitzstand ein. Wer glaubt, dass Menschen, die enorme Strapazen in Kauf nehmen und sogar bereit sind ihr Leben zu riskieren, erst den Wink der Kanzlerin abwarten müssen, um eine lebensverändernde Entscheidung zu treffen, unterschätzt die Migrationsdynamik gewaltig.

Widersprüchliche Entscheidungen auf der letzten Balkan-Etappe

Es geht bei alledem um die zwischenzeitliche „Aussetzung" des durch die Dublin III-Verordnung installierten Mechanismus, wonach grundsätzlich der Ersteintrittsstaat verfahrensmäßig und materiell zur Schutzgewährung berufen ist. Im Raum steht nun der Vorwurf, dass Deutschland diese Regeln gebrochen habe, zunächst mit einer unauffälligen BAMF-Mitteilung und ihrer Verbreitung und schließlich mit der Entscheidung, syrische Flüchtlinge aufzunehmen, die in Ungarn ‚festsaßen'. Die Bundesregierung ließ verlautbaren, sie stelle den Dublin-Mechanismus nicht in Frage und mache lediglich von dem Recht auf Selbsteintritt (vgl. Art. 17 Abs. 1) Gebrauch, es handele sich um eine „Ausnahme". Dieser Entscheidung wird nun eine geradezu einzigartige Sogwirkung attestiert, so als wären die von ihr betroffenen syrischen Flücht-

linge da nicht schon lange auf dem Weg gewesen. Klar ist aber, dass die Öffnung der letzten Etappe der Balkanroute Menschen zusätzlich ermutigen könnte, den Weg nach Europa bzw. nach Deutschland einzuschlagen mit allen Konsequenzen, die dies für Unionsmitgliedstaaten wie Griechenland oder Ungarn (und für Beitrittskandidaten wie Mazedonien oder Serbien) mit sich bringt und die womöglich nicht ohne weiteres wieder rückgängig gemacht werden können. Für den bayerischen Ministerpräsidenten wurde durch die Entscheidung der Bundesregierung der alles noch beisammen haltende Stöpsel aus der Flasche gezogen, ohne Aussicht auf zeitnahen Wiederverschluss.

Die von der Bundesregierung kurzerhand präsentierte ‚Stöpsel-Lösung' in Gestalt vorübergehender Grenzkontrollen auf Grundlage des Schengener Grenzkodex (Art. 23 i.V.m. Art. 25 VO Nr. 562/2006) wirft indes ebenso wie die Aktivierung des Dublin-Selbsteintrittsrechts Rechtsfragen in Hinblick auf die jeweiligen Auswirkungen auf die Rest-Union auf. Denn nun droht zweierlei: die (schon begonnene; hier, hier und hier) dominoartige Wiedereinführung von Grenzkontrollen auch in anderen Staaten sowie – womöglich – eine Stauung der eben noch (vermeintlich) Gerufenen in den Transitstaaten (d.h. auch in Ungarn, sofern sie es bis zum 14. September um Null Uhr dorthin geschafft haben). Zieht man die Verlautbarungen des BMI zu Rate, bleibt indes unklar, ob es sich tatsächlich um eine Kehrtwende handelt, d.h. ob syrische Flüchtlinge nun eine Rücküberstellung nach Ungarn (oder neuerdings nach Kroatien) befürchten müssen. In jedem Fall bleibt ja die deutsche Grenze (wie die ungarische) „offen", so dass Asylsuchenden wenigstens zur Durchführung des Zuständigkeitsprüfungsverfahrens Einlass zu gewähren ist. Offenbar zielte die Maßnahme v.a. auf die Registrierung, die weitere Handhabung hält man sich offen, der Selbsteintritt ist formal nicht zurückgenommen. Man will wohl die europäische Entwicklung abwarten. Der Rat der Innenminister hat sich in der Frage der Aufstellung eines auf Art. 78 Abs. 3 AEUV gestützten vorübergehenden Notfall-Verteilungsmechanismus (120.000 Flüchtlinge betreffend; „Proposal for a Council decision on provisional relocation measures for Italy and Greece") indes einstweilen vertagt und nur einen Grundsatzbeschluss über die bereits im Mai vorgeschlagene Verteilung von 40.000 Flüchtlinge aus Griechenland und Italien gefällt.

Folgenreicher Selbsteintritt, folgenreiche Grenzkontrollen

Wie *Christian Filzwieser* und *Andrea Sprung* in ihrer Kommentierung zu Art. 17 der Dublin III-VO bemerken, enthält die zum Selbsteintritt ermächtigende Norm in Abs. 1 keine näheren inhaltlichen Voraussetzungen und begründet somit – wie ja auch aus der Normüberschrift folgt – ein mitgliedstaatliches Ermessen (K.2). Dessen Ausübung werde aber durch das Verbot der „Verletzung des ‚effet-utile-Prinzips'" begrenzt, es seien nur „exzeptionelle Fälle" betroffen, insbesondere wenn Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention zu besorgen wären, die nicht schon „ex ante" durch den Verordnungsgeber in den Art. 7 ff. der VO erfasst worden seien (K.3). Zu vermeiden sei jede „extensive Auslegung", keinesfalls dürfe „durch eine besondere Vielzahl solcher Fälle wiederum die Legitimität der Verordnung und ihres Zuständigkeitssystems [...] effektivitätsbedrohend relativiert" werden (ebd.).

Genau auf letzteres zielen freilich die Kritiker der deutschen Selbsteintrittsentscheidung ab: Am Ende entstehe faktisch eine Situation, in der sich die Flüchtlinge den Aufnahmestaat „aussuchen" könnten. Damit freilich würde de facto der freie Zug aller Asylsuchenden innerhalb der Dublin-Staaten, die ganz überwiegend Schengen-Staaten sind, begründet (Bulgarien, Rumänien, Zypern und Kroatien sind Adressaten der Dublin III-VO, nehmen aber noch nicht an Schengen teil; Großbritannien und Irland, die nicht am gemeinsamen europäischen Asylsystem (GEAS) teilnehmen, partizipieren freiwillig an Dublin III, ohne jedoch Schengen-Staaten zu sein; Dänemark als Nicht-Schengen- und Nicht-GEAS-Staat partizipiert nur an Dublin II). Und damit ist auch die größte reale Gefahr der aktuellen Krise für das institutionelle Gefüge der EU angesprochen: Fällt Dublin, dann fällt auch Schengen.

Grenzkontrollen, wie sie Deutschland jetzt angeordnet hat, dürfen nach Art. 25 Abs. 1 des Schengener Grenzkodex erstmals für maximal zehn Tage erfolgen,

verlängerbar dann um jeweils zwanzig weitere Tage, längstens aber für zwei Monate. Daneben hält Art. 23 Abs. 4 S. 2 noch eine Extremfrist von zwei Jahren bereit, die allerdings nur für Fälle ganz schwerwiegender Mängel bei der Kontrolle der Außengrenzen greift, was zwar der Sache nach vielleicht schon (bald) gegeben sein könnte, prozedural aber erst in einem förmlichen Evaluierungsbericht festgestellt werden müsste und zudem eine entsprechende Kommissionsempfehlung voraussetzt.

Einhaltung der rechtlichen Grenzen?

Haben die beiden deutschen Entscheidungen rechtliche Grenzen überschritten? Auf „systemische Mängel" in den an sich zuständigen Staaten abzustellen, scheidet zur Begründung des Selbsteintrittsrechts aus. Denn in diesem Fall wäre nach Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 und 3 der Dublin III-VO der Staat zuständig, der die Zuständigkeit prüft und dabei ebendiese Mängel feststellt. Genau hier liegt aber das Problem. Für die betroffenen Flüchtlinge wäre ja primär Griechenland als Ersteinreisestaat zuständig(gewesen), scheidet aber seit der EGMR-Entscheidung in der Sache M.S.S. aus dem Jahr 2011 aus. Hierüber hat aber Ungarn als „der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat" zu befinden , auch wenn die ungarischen Behörden die Zuständigkeitsprüfung in vielen Fällen gar nicht mehr vorgenommen haben. Der deutsche Selbsteintritt griff also auf die Situation in anderen Mitgliedstaaten aus. Das galt nicht nur für diejenigen, die sich noch in Ungarn befanden, und auf diese war die Entscheidung wohl vornehmlich gemünzt, sondern auch für jene, die bereits in Deutschland angekommen, zuvor aber in Ungarn gewesen waren. Und es galt natürlich auch für die, die sich noch in Serbien, Mazedonien etc. aufhielten und noch durch Ungarn hindurchzureisen beabsichtigten. Die hierdurch entstandenen Belastungen für Ungarn könnten eventuell gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) verstoßen, sofern sie Deutschland überhaupt kausal und nachweisbar zugerechnet werden können.

Jedenfalls ist Art. 17 der Dublin III-VO sicher nicht auf den jetzigen Fall zugeschnitten. Die o.g. Kommentatoren schildern einen möglichen Anwendungsfall (K. 4): Wenn ein Schutzbedürftiger aus dem Staat A in den Staat B reist, weil dort Familienangehörige leben, er zuvor jedoch bereits in A einen Schutzantrag gestellt hat, so müsste B an sich ein Wiederaufnahmeersuchen an A (Art. 23 ff.) stellen, obgleich A sowieso verpflichtet gewesen wäre, gem. Art. 9 ein Aufnahmeersuchen an B (Art. 21) zu stellen. Durch den Selbsteintritt von B (wo die Verwandten leben) könnte dann direkt die „von der Verordnung gewünschte[n] Situation" erzielt werden. Dieses komplizierte Beispiel zeigt, dass Art. 17 offenbar auf ganz exzeptionelle Fälle zugeschnitten ist.

Andererseits haben wir es augenblicklich mit einer exzeptionellen Gesamtsituation zu tun. Das Selbsteintrittsrecht dient humanitären Zwecken, was der ebenfalls in der Kommentierung (K.2) erwähnte Kommissionsbericht zur Bewertung des Dublin-Systems aus dem Jahr 2007 hervorhebt („Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, aus humanitären Gründen die Souveränitätsklausel anzuwenden, da dies dem impliziten Ziel der Bestimmung entsprechen dürfte.") War der deutsche Selbsteintritt vor diesem Hintergrund nicht schlicht die humane (vulgo: „unbürokratische") Reaktion darauf, dass Ungarn ohnehin kaum die Weiterreise nach Deutschland unterbunden hat? Die massenhafte Rückführung nach Ungarn hätte die dort ohnehin angespannte Lage verschärft. Dazu kommt, dass die von der Kommission als Mitteilung erlassene Europäische Migrationsagenda vom 13. Mai 2015 – bereits im Angesicht der krisenhaften Zuspitzung – ausdrücklich empfiehlt, von der Ermessensklausel des Art. 17 großzügigen Gebrauch zu machen, um die eigentlich zuständigen Staaten zu entlasten. Deutschland hatte obendrein im Einvernehmen zumindest mit Österreich entschieden. Und was die Grenzkontrollen anbelangt: Die dominoartigen Auswirkungen auf das Schengen-System sind einer von mehreren Belangen, die bei der gebotenen Folgenbetrachtung abzuwägen sind (Art. 23 a S. 2 lit. b Grenzkodex), aber diese Verpflichtung trifft auch alle jetzt ‚nachziehenden' Mitgliedstaaten. Im Kern handelt es sich dabei aber – wie auch die prozedurale Einbindung des Parlaments (Art. 27, 25 Abs. 5) bezeugt – um eine genuin politische und somit kaum justiziable Entscheidung.

Von Dublin nach Schengen und wieder zurück

Die Besonderheit der aktuellen Situation liegt aber noch woanders und sie hat mit der o.g. ‚Stöpsel-Lösung' zu tun. Der deutsche Selbsteintritt hat ja (mutmaßlich) erst zur Reaktivierung des Grenzkontrollregimes geführt. Insofern hat sich hier ebenjene Konnexität offenbar, die das Verhältnis von Dublin und Schengen – als den beiden Klammern des Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts ohne Binnengrenzen (Art. 3 Abs. 2 EUV) – generell prägt. Man könnte Deutschland den Vorwurf machen, die in Art. 25 des Schengener Grenzkodexes angesprochene „ernsthafte[n] Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat", die Voraussetzung für sofortige Grenzkontrollmaßnahmen ist, durch die großzügige Ermessensausübung nach Art. 17 der Dublin III-VO überhaupt erst geschaffen zu haben. Wenn Dublin fällt, dann doch aber ganz sicher eher wegen immanenter Konstruktionsfehler, namentlich der Überlastung der Grenzstaaten – die man freilich schon lange durch Aktivierung der sog. Massenszustrom-RL 2001/55/EG (vgl. die aktuelle SVR-Empfehlung Nr. 4) hätte lindern können – und der daraus resultierenden Vernachlässigung von Pflichten (Erfassung der Flüchtlinge nach der EURODAC-VO) durch ebendiese Staaten.

Wenn Dublin fällt und Schengen erhalten bleiben soll, bleibt eigentlich nur, den freien Zug der Flüchtlinge im Grundsatz zu akzeptieren. Einen sinnvollen Kompromiss hat der Sachverständigenrat für Migration und Integration (SVR) in seinem aktuellen Jahresgutachten (S. 75 ff.) vorgeschlagen (vgl. auch die aktuelle Empfehlung Nr. 3): „free choice", freie Wahl des Aufenthaltsorts, allerdings nur für die bereits als international Schutzberechtigte in den zuständigen (!) Dublin-Staaten Anerkannten. Wer weiß, dass er später nach Deutschland darf, bleibt auch für drei Monate in Ungarn. Und vielleicht auch länger. Dies wäre zwar nicht der gesuchte Stöpsel, wohl aber der Einstieg in ein ehrlicheres System ohne umstrittene Zuständigkeitsentscheidungen.

AUTOR*IN
Roman Lehner
Dr. Roman Lehner ist Privatdozent an der Georg-August-Universität zu Göttingen.

EMPFOHLENE ZITATION
Lehner, Roman: Dublin, Schengen und der Stöpsel, Verfassungsblog, 18.09.2015, doi: 10.17176/20181005-144640-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20181005-144640-0.