Ist der deutsche Transit österreichisches Hoheitsgebiet?

Anna Lübbe

04.03.2016 doi: 10.17176/20160304-091835

Im Streit um den rechtskonformen Umgang mit von Österreich kommenden Asylsuchenden haben *Peukert*, *Hillgruber*, *Foerste* und *Putzke* ein neues Kapitel aufgeschlagen (hier und hier). Im Unterschied zu Stimmen, die die Zurückweisung von Schutzsuchenden an der Grenze für europarechtswidrig halten (Nachweise hier), und Stimmen, die für die Befugnis oder gar Pflicht argumentieren, europarechtliche Bindungen ggf. zu ignorieren (z.B. hier), vertreten die vier Autoren die Auffassung, die Zurückweisung der aus Österreich kommenden Schutzsuchenden sei europarechtlich unbedenklich. Es müssten in Deutschland wieder rechtsstaatliche Verhältnisse hergestellt, die Grenzen für Asylbewerber geschlossen und diese auf Österreich verwiesen werden. Denn die Klärung der Frage, wer für ihre Anträge der im Dublin-System asylzuständige Staat ist, obliege Österreich.

Die Argumentation stützt sich im Kern auf Art. 20 IV VO Dublin III, der die Klärungszuständigkeit davon abhängig macht, auf wessen Hoheitsgebiet der Antrag gestellt wird. Selbst für den Normalfall, dass die deutschen Grenzkontrollen auf deutscher und die österreichischen auf österreichischer Seite der Landesgrenze stattfinden – dazwischen liegen der deutsche und der österreichische Transit –, vertreten die Autoren die Auffassung, der an der deutschen Kontrollstelle gestellte Antrag sei auf österreichischem Hoheitsgebiet gestellt. Ich halte, um das Ergebnis vorwegzunehmen, diese Argumentation für abwegig. Den Autoren ist nicht einmal zugute zu halten, dass sie Art. 20 IV VO Dublin III in die Debatte eingeführt haben. Die Bestimmung ist bisher keineswegs übersehen worden, es ist nur noch niemand auf die Idee verfallen, den deutschen Transit als österreichisch zu definieren.

Die Autoren meinen, der Transitraum müsse insgesamt als österreichisches Hoheitsgebiet im Sinne des Dublin-Rechts angesehen werden, weil das deutsche Hoheitsgebiet erst hinter der deutschen Grenzkontrollstelle beginne. Letzteres wollen sie Art. 13 IV Schengener Grenzkodex entnehmen, der in der Tat so redet. Dort ist bestimmt, dass die Grenzschutzbeamten zurückgewiesene Personen daran hindern sollen, „das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats“ dennoch zu betreten, also vom Transit aus doch noch in das jenseits der Kontrollstelle liegende Gebiet einzureisen. Dass der deutsche Transitraum völkerrechtlich selbst schon deutsches Hoheitsgebiet ist, interessiert eben im Schengen-Kontext, in dem es um Grenzkontrollen und nicht um die Klärung der Zuständigkeit für die Entgegennahme von Asylanträge geht, gar nicht. Den Transit hat ja ohnehin schon jeder betreten, der an der Kontrollstelle um Einlass nachsucht. Insofern will das Schengen-Recht mit dieser Redeweise nicht Hoheitsgebiete umdefinieren, es verzichtet lediglich darauf, bei der Verwendung des Begriffs ständig zu präzisieren, dass die Einreise in das Gebiet jenseits der Kontrollstelle gemeint ist, also das völkerrechtliche Hoheitsgebiet abzüglich Transit.

Erstaunlich ist aber nicht nur die schlichte Übernahme der kontextbedingten Redeweise des Schengen-Rechts in den asylzuständigkeitsklärenden Kontext des Dublin-Rechts – wobei die Autoren, wie Hruschka zu Recht bemängelt, sich nicht einmal damit auseinandersetzen, dass das Europäische Asylrecht mit Art. 2 lit. p AsylVf-RL über eine andere Begriffsbestimmung verfügt, eine, die auch Art. 3 I 1 VO Dublin III entspricht. Nicht nachvollziehbar ist vor allem der Schluss von dem von den Autoren befürworteten, engen Hoheitsgebietsbegriff auf die Qualifizierung des Transitraumes als insgesamt österreichisch. Selbst wenn im Schengen-Recht der deutsche Transit nicht als deutsch anzusehen wäre: Wo steht denn, dass er

deshalb österreichisch wäre? Im Schengen-Recht nicht. Die Schengener Rechtsbegriffe gelten nicht nur für Deutschland, sie gelten für alle Schengen-Mitglieder. Folglich gäbe es dann auch österreichisches „Hoheitsgebiet" nur auf der nicht-Transit-Seite der österreichischen Grenzkontrollstelle. Hat eine Person die österreichische Grenzkontrollstelle in Richtung Deutschland passiert, ist sie im Sinne des Schengen-Rechts aus Österreich ausgereist. Im Sinne des Schengen-Rechts nach Österreich eingereist ist sie erst, wenn sie die österreichische Grenzkontrollstelle wieder in umgekehrter Richtung passiert hat.

Dazwischen ist sie im Transit. Wenn der denn nach dem Schengen-Recht weder als deutsches noch als österreichisches Hoheitsgebiet anzusehen ist, so spricht das schlicht dafür, dass die Schengener Redeweise nicht auf den Dublin-Kontext übertragen werden kann. Denn unstreitig ist es der Zweck des Dublin-Rechts und insbesondere des Art. 20 IV VO Dublin III, Zuständigkeiten zu klären. Mit einem solchen Hoheitsgebietsbegriff – anstelle des inhaltlich und systematisch näherliegenden Begriffs in Art. 2 lit. p AsylVf-RL – wäre dieser Zweck verfehlt. Es entstünde der *refugee* im *transit-orbit*, für dessen im Niemandsland gestellten Antrag niemand zuständig wäre.

Wie kommen die Autoren dazu, die europäischen Rechtsbegriffe so asymmetrisch auszulegen? So, dass für Deutschland ein engerer Einreisebegriff gilt, und für Österreich stattdessen ein weiterer Ausreisebegriff. Warum verstehen sie die Begriffe so, dass es letztlich darauf ankäme, aus welcher Richtung der Schutzsuchende ankommt? Ob er die Grenze von Süden aus überqueren will (wo die Flüchtlinge herkommen), dann ist der Transit nach dem Verständnis der Autoren österreichisch, oder von Norden aus, dann wäre der Transit nach dem Verständnis der Autoren wohl deutsch (*wäre*, denn von dort kommen keine Flüchtlinge). Die Antwort liegt nahe: Weil die Autoren nur so über Art. 20 IV VO Dublin III zu ihrem gewünschten Ergebnis kommen. Ungeachtet der derzeit nun mal Deutschland belastenden Rechtslage, nach der bei untauglichem Ersteintrittsstaat (Griechenland) die Asylverantwortung meist an dem Staat hängen bleibt, auf dessen Gebiet die weitergereisten Schutzsuchenden schließlich ihren Antrag stellen (Art. 3 II VO Dublin III), wollen sie durchsetzen, dass die Verantwortung im Dublin-System in der Reihenfolge des innereuropäischen Reisewegs zugeteilt wird.

Die Verantwortungszuteilung entlang des Reiseweges mag dabei durchaus die praktische Konsequenz des Dublin-Rechts sein, wenn die Mitgliedsstaaten ihren Registrierungs- und Prüfpflichten nachkämen und so dafür sorgen würden, dass die Schutzsuchenden ihre Asylanträge früher stellen müssen, weil sie sonst abgeschoben werden. Das tun die fluchtquellnäher gelegenen Dublin-Staaten aber derzeit nicht. Der Umstand, dass die unter dem europarechtswidrigen Handeln anderer Dublin-Staaten derzeit aus dem Dublin-Recht resultierenden Verantwortungsverlagerungen Deutschland belasten, kann nicht dazu herhalten, Deutschland seinerseits zu europarechtswidrigen Verantwortungsverlagerungen zu ermächtigen. Für so etwas sieht das europäische Recht Vertragsverletzungsverfahren vor.

Auch der *effet utile* des Dublin-Systems spricht nicht dafür, den Hoheitsgebietsbegriff asymmetrisch, zugunsten Deutschlands und zu Lasten fluchtquellnäherer Mitgliedsstaaten auszulegen. Das Ziel des Dublin-Systems ist es nämlich – vorbehaltlich menschenrechtlich zwingender Zuordnungen etwa bei Familien, Minderjährigen und Abhängigen – nicht, die Schutzsuchenden bestimmten Staaten zuzuordnen, sondern die Zuordnung unter den beteiligten Staaten möglichst rasch zu klären (EuGH Abdullahi). Deshalb stellt das Dublin-System unzuständigen Staaten auch den Selbsteintritt frei, Art. 17 I VO Dublin III. Die Zuständigkeit ist mit einem Selbsteintritt zwar abweichend von den Dublin-Kriterien geklärt, aber sie ist geklärt. Es kommt nicht darauf an, in welchem Staat genau wer genau geschützt wird, sondern dass jeder in einem (tauglichen) Staat geschützt wird. Dass die Hauptlast dabei im Normalfall bei den Ersteintrittsstaaten landet, ist kein Ziel des Dublin-Rechts, sondern sein – unsolidarischer – Effekt. Ebenso wie auch die unter den gegenwärtigen Dublin-Realitäten resultierende Überlastung u.a. Deutschlands ein unsolidarischer Effekt des geltenden Dublin-Rechts ist.

Letztlich tun die Autoren das, was sie ihren Kritikern vorwerfen: Sie legen Art. 20 IV VO Dublin III ergebnisorientiert aus. Um mich einem entsprechenden Vorwurf nicht meinerseits auszusetzen, sei klargestellt: Ich befürworte die aus der Anwendung des derzeitigen Dublin-Rechts auf die derzeitigen Dublin-Realitäten resultierende Verantwortungsverteilung keineswegs. Zuordnungssysteme, die die Flüchtlingsverantwortung im Ergebnis hauptsächlich den sogenannten Fluchtzielstaaten zuordnen, sind zwar humaner und effizienter als Zuordnungssysteme, die die Flüchtlingsverantwortung im Ergebnis den Ersteintrittsstaaten zuordnen, unsolidarisch sind aber beide. Der den ganzen Streitigkeiten zugrunde liegende, Jahrzehnte alte, nicht nur innereuropäische, sondern auch globale Lastenteilungskonflikt muss auf politischem Weg, multilateral und in einer die berechtigten Interessen aller Beteiligten berücksichtigenden Weise angegangen werden. Deutschland stünde mit seinen Quoten-Forderungen derzeit glaubwürdiger da, wenn es sich dieser Notwendigkeit schon bei der letzten Dublin-Reform gestellt hätte, als es noch nicht zu den Hauptbelasteten gehörte. Inzwischen ist eine Situation eingetreten, in der der Konflikt durch jeweils nur auf den eigenen Vorteil bedachte, unilaterale Maßnahmen der beteiligten Staaten zunehmend auf dem Rücken der Schutzsuchenden ausgetragen wird. Der nationalen Entlastung dienende, asymmetrische Auslegungen europäischer Rechtsbegriffe führen hier nicht weiter.

AUTOR*IN

Anna Lübbe

Prof. Dr. Anna Lübbe, Juristin und Mediatorin, ist Professorin an der Hochschule Fulda.

EMPFOHLENE ZITATION

Lübbe, Anna: Ist der deutsche Transit österreichisches Hoheitsgebiet?, Verfassungsblog, 04.03.2016, doi: 10.17176/20160304-091835.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20160304-091835.