„Pushbacks“ an den deutschen Grenzen: ja, nein, vielleicht?

Daniel Thym

29.09.2023 doi: 10.17176/20230929-223444-0

Mittels Grenzkontrollen signalisiert die Politik auch dann ihre Handlungsfähigkeit, wenn diese praktisch wenig ändern. Die Forschung spricht von „Kontrollsignalen“, die die verunsicherte Bevölkerung beruhigen. Diese Signalwirkung nutzt nun auch Innenministerin Faeser, wenn sie anordnet, was die Opposition schon lange gefordert hatte: „flexible“ Kontrollen an den deutschen Grenzen zu Polen und Tschechien.

Scheinbar ändert sich damit viel. Schließlich wurden nach Österreich im ersten Halbjahr knapp 4.500 Personen zurückgewiesen, im Jahr zuvor sogar mehr als 14 Tausend (hier, S. 8). Realisiert damit die Ampelkoalition, worüber Merkel und Seehofer im Jahr 2018 leidenschaftlich stritten? Und warum gilt das EuGH-Urteil vom 21. September für Deutschland nicht, das manche als Zurückweisungsverbot interpretieren?

Rechtswidrige Grenzkontrollen als Dauerzustand

Rechtlich muss man drei Fragen unterscheiden. Nur scheinbar trivial ist die Entscheidung, überhaupt Grenzkontrollen einzuführen. Schließlich sind diese im Schengen-Raum eigentlich abgeschafft. Nur ausnahmsweise erlaubt das EU-Recht, diese für maximal sechs Monate „vorübergehend“ wiedereinzuführen (hier, Art. 25-28). Nach sechs Monaten muss Schluss sein, selbst wenn die Gefahr weiterhin andauert. Dies bestätigte der Europäische Gerichtshof (EuGH) im letzten Jahr ausdrücklich.

Im Verhältnis zu Polen und Tschechien ist das aktuell kein Problem, soweit man davon ausgeht, dass das Innenministerium seinen europarechtlichen Beurteilungsspielraum nicht überschreitet, wenn es die irreguläre Migration und Schleusungskriminalität als Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit einstuft. Ganz anders im Verhältnis zu Österreich, wo seit acht Jahren ununterbrochen kontrolliert wird.

So lange Grenzkontrollen erklärte der EuGH für rechtswidrig. Nur eine „neue“ Gefahr erlaubt Kontrollen für länger als sechs Monate, nicht jedoch der Fortbestand derselben Gefahr (hier, Rn. 79-81). Es spricht damit sehr viel dafür, dass die Kontrollen an den deutsch-österreichischen Grenzen rechtswidrig sind. Für ein anderes Ergebnis müsste man, wie das höchste französische Verwaltungsgericht, eine leichte Veränderung als „neue“ Gefahr einstufen, zum Beispiel weil Menschen aus anderen Herkunftsländern oder über andere Fluchtrouten einreisen.

Für Jurist/innen ist das frustrierend. Seit Jahren notifizieren die Mitgliedstaaten dieselben Gefahren allenfalls leicht modifiziert, um fortgesetzte Grenzkontrollen zu rechtfertigen, obwohl der EuGH das eigentlich verbietet – und kommen damit durch. Die Kommission schweigt weitgehend, und auch Einzelpersonen klagen nur selten. Frau Faeser muss also nicht fürchten, wegen der Grenzkontrollen gegenüber Österreich, Tschechien oder Polen in naher Zukunft große Probleme zu bekommen.

Das ist leider ein verbreitetes Phänomen: Pushbacks in Griechenland, verweigerte Dublin-Rückübernahmen durch Italien, faktisch dauerhafte Grenzkontrollen, die systematische Missachtung der Ausreisepflicht. Das EU-Migrationsrecht kennt viele Beispiele, in denen die Rechtsdurchsetzung scheitert. Juristisch ändert das nichts an der Verbindlichkeit, aber es fällt schwer, aktiv für eine Rechtsbeachtung zu werden.

Warum das aktuelle EuGH-Urteil für Deutschland nicht gilt

In rechten Kreisen wird seit Jahren Frankreich als vermeintliches Vorbild für Deutschland gepriesen. Schließlich praktiziert das Nachbarland an der Côte d‘Azur schon lange eine strenge Zurückweisungspraxis

gegenüber Italien. Dies befand der EuGH vor zehn Tagen für rechtswidrig. Die Rückführungsrichtlinie verlangt die Abschiebungsandrohung in einen Drittstaat anstelle benachbarter EU-Länder und außerdem eine sorgfältige Prüfung mit Rechtsschutz und freiwilliger Ausreisefrist (hier, S. 526-537). Es sind also nicht nur die Grenzkontrollen rechtswidrig, sondern auch die Zurückweisungen, die die Polizei bei dieser Gelegenheit ausspricht.

Das klingt nach einer eindeutigen Vorgabe, dass Deutschland an den Grenzen zu Österreich, Polen und Tschechien künftig nicht zurückweisen darf. Allerdings nur scheinbar! Der EuGH antwortet nämlich kurz und knapp nur auf die Frage, die der französische *Conseil d'Etat* gestellt hatte: Gilt die Rückführungsrichtlinie an kontrollierten Schengen-Binnengrenzen? Ja, meint der EuGH in Fortfolge eines früheren Urteils.

Das führt leicht zu Missverständnissen. Das Urteil schweigt zum einen dazu, was gilt, wenn jemand Asyl beantragen möchte. Zum anderen erwähnt der Gerichtshof nur in einer Randbemerkung, dass die Verfahrenspflichten „unbeschadet der Ausnahmen nach Art. 6 Abs. 2 bis 5" gelten (hier, Rn. 41). Das überliest man leicht, obwohl daraus folgt, dass das Urteil für die deutschen Grenzkontrollen letztlich irrelevant ist.

Nach Art. 6 Abs. 3 der Rückführungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten keine Rückführungsentscheidung erlassen, wenn die Nachbarländer die illegal aufhältigen Personen aufgrund eines bilateralen Abkommens zurücknehmen, das bereits existierte, als die Richtlinie im Januar 2009 in Kraft trat. Eben solche bilateralen Rücknahmeabkommen existieren jedoch mit allen neun deutschen Nachbarländern: Österreich, Polen, Tschechien, Frankreich, Schweiz, Benelux-Staaten und Dänemark.

Nun befreit die Ausnahmeklausel nur von der Rückführungsentscheidung. Andere Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie sind weiterhin anwendbar. Allerdings ändert das im Ergebnis nicht viel, weil gerade die Verfahrenspflichten eine Zurückweisung nach § 15 AufenthG leerlaufen ließen. Rechtsschutz, freiwillige Ausreisepflicht und sonstige Schutzbestimmungen: Sie alle setzen eine Rückführungsentscheidung voraus, von der Deutschland gegenüber den Nachbarländern freigestellt ist. Das jüngste EuGH-Urteil ist für Deutschland damit praktisch irrelevant.

Rechtlich eindeutig: Zurückweisungsverbot bei Asylantrag

Vor fünf Jahren platzte die Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU beinahe am Streit darüber, ob die Bundespolizei diejenigen zurückweisen darf, die Asyl beantragen. Im aktuellen Urteil wurde der EuGH danach nicht gefragt. Allerdings bestätigte der französische *Conseil d'Etat*, dass bei Asylanträgen ein Zurückweisungsverbot gilt. Die anderweitige Verwaltungspraxis sei „ein schwerwiegender und offensichtlich rechtswidriger Angriff auf das Recht auf Asyl" (hier, Nr. 12). Auch der EuGH bestätigte mehrfach, dass das Dublin-Verfahren die Rückführungsrichtlinie überlagert und selbst dann gilt, wenn jemand in mehreren Ländern Asylanträge stellte oder aus einem Land erneut einreist, in das er zuvor überstellt worden war.

Der Rechtsgrund hierfür sind Art. 3 und 6 der Asylverfahrensrichtlinie sowie Art. 3 der Dublin III-Verordnung, die schwarz auf weiß festhalten, dass ein Asylantrag nicht nur im Hoheitsgebiet sondern auch „an der Grenze" gestellt werden kann. Wenn das passiert, muss die Bundespolizei eine Person an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weiterleiten, damit dieses eine Dublin-Prüfung oder ein Asylverfahren einleitet. Nach der Dublin-Verordnung darf eine Abschiebung erst erfolgen, nachdem ein Gericht sich äußern konnte; außerdem sind nach den Dublin-Regeln meistens Italien, Griechenland, Litauen oder Lettland zuständig, nicht jedoch die direkten Nachbarn Polen, Tschechien oder Österreich.

Trotz dieser klaren Vorgabe hält sich hartnäckig die Meinung, dass die Bundespolizei im Rahmen von Grenzkontrollen diejenigen zurückweisen darf, die einen Asylantrag stellen. Tatsächlich erlaubt § 18 Abs. 2 AsylG eine Einreiseverweigerung und damit eine Zurückweisung nach § 15 AufenthG bei der Einreise aus sicheren Drittstaaten und wenn andere EU-Länder für die Asylprüfung zuständig sind. In der Sache ist das jedoch irrelevant, denn das Europarecht genießt Vorrang, wie ich auf dem Verfassungsblog bereits

ausführlich erklärte („Der Rechtsbruch-Mythos und wie man ihn widerlegt“). Dies anerkennt nun auch die Bundesregierung.

Verwaltungspraxis als juristische Grauzone

Warum werden dennoch so viele Personen nach Österreich zurückgewiesen? Offenbar fragt die Bundespolizei nicht aktiv, ob Asyl beantragt wird oder nicht – und die betroffenen Personen sind eingeschüchtert, sprechen kein Deutsch bzw. Englisch oder wissen schlichtweg nicht, wie sie sich verhalten müssen. Einige wollen vielleicht auch gar kein Asyl in Deutschland, sondern aus anderen Gründen illegal einreisen oder weiter nach Belgien oder Frankreich. In der Verwaltungspraxis existiert ein Graubereich, den die Bundespolizei offenbar proaktiv nutzt.

Im Ergebnis muss das gleichwohl nicht viel ändern. Offenbar haben Grenzkontrollen gegenüber Schleusern und Antragstellern eine gewisse Abschreckungswirkung. Die Einreiserouten verlagerten sich in den letzten Jahren immer wieder, wenn Grenzabschnitte kontrolliert wurden. Wer einmal im Schengen-Raum ist, schafft es letztlich aber doch in sein Wunschziel. Nach einer Zurückweisung kann man es jederzeit erneut probieren oder einfach über die grüne Grenze marschieren. Es gibt keine Statistik, wie viele zurückgewiesene Personen später doch einreisen.

Damit schließt sich der Kreis. Die „flexiblen“ Grenzkontrollen, die Frau Faeser nunmehr unterstützt, signalisieren als Symbol staatliche Handlungsmacht. Dabei geht es nicht nur um die Sorgen der Bevölkerung. Es ist kein Zufall, dass die Entscheidung am gleichen Tag wie das Machtwort des Kanzlers in Sachen Krisenverordnung erfolgte. Beides steht dafür, dass auch Deutschland nun dem EU-Mainstream folgt, kurz nachdem die Grünen durchgesetzt hatten, das Ziel einer „Begrenzung“ der Zuwanderung aus § 1 Abs. 1 AufenthG zu streichen (hier, Art. 1 Nr. 1a). Genau das macht die Regierung nun doch. Auch die Gesetzesänderung war eben in erster Linie ein Symbol, nicht anders als die ausgeweiteten Grenzkontrollen.

Daniel Thym ist derzeit Mercator Senior Fellow am Center for Comparative Immigration Studies an der University of California San Diego

AUTOR*IN

Daniel Thym
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M., ist Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz.

EMPFOHLENE ZITATION

Thym, Daniel: „Pushbacks“ an den deutschen Grenzen: ja, nein, vielleicht?, Verfassungsblog, 29.09.2023, doi: 10.17176/20230929-223444-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20230929-223444-0.