

Flüchtlingsforschung gegen Mythen 7

WissenschaftlerInnen diskutieren Behauptungen aus der Flüchtlingsdebatte

Netzwerk Fluchtforschung  Juli 6, 2018

[Asylrecht](#), [Asylverfahren](#), [Deutschland](#), [Dublin](#), [Europäische Union](#), [Fluchtforschung gegen Mythen](#), [Flüchtlinge](#), [Flüchtlingsforschung gegen Mythen](#), [Flüchtlingslager](#), [Grenzen](#), [Grenzregime](#), [Integration](#), [USA](#)

Die Koalition CDU, CSU und SPD hat sich am 05. Juli 2018 auf [Maßnahmen zur „Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik“](#) geeinigt. Sie zielen unter anderem darauf ab, Asylverfahren deutlich zu beschleunigen, Verwaltungsabkommen mit EU-Mitgliedsstaaten für Zurückweisungen zu schließen und Schutzsuchende in Lagern in der Nähe von Grenzen unterzubringen.

Doch was sagen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu diesen und weiteren Plänen in dem Maßnahmenpapier? Im siebten Teil unserer [Serie 'Flüchtlingsforschung gegen Mythen'](#) (hier [Teil 1](#), [Teil 2](#), [Teil 3](#), [Teil 4](#), [Teil 5](#) und [Teil 6](#)) kommentieren primär Mitglieder des Netzwerks Flüchtlingsforschung diese politischen Entwicklungen, um mit Hilfe wissenschaftlicher Erkenntnisse Mythen aufzuklären.

„Heute gelingt eine Dublin-Rücküberstellung aus Deutschland nur in ca. 15% der Fälle. Um diese Quote deutlich zu steigern, schließen wir mit verschiedenen EU-Mitgliedstaaten Verwaltungsabkommen gemäß Art. 36 Dublin-Verordnung ab. Diese Abkommen sollen die Rückführungsprozesse beschleunigen und können beiderseitige Rücknahmehindernisse beseitigen.“

Koalitionsausschuss, 5. Juli 2018, Endfassung „Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik“, in: [CDU, 05.07.2018](#)

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

Kommentiert von [Prof. Dr. Nora Markard](#)

Wenn „nur in circa 15 % der Fälle“ eine Dublin-Überstellung gelingt, liegt das oft an Schwierigkeiten bei der Überstellung. Hier können Verwaltungsabkommen grundsätzlich helfen, um das Dublin-Verfahren zu beschleunigen und Schutzsuchende damit schneller in den zuständigen Mitgliedstaat überstellen („zurückweisen“) zu können. Ob es allerdings gelingt, das Verfahren in 48 Stunden abzuschließen, ist sehr zweifelhaft.

Nach [Artikel 36 der Dublin III-Verordnung](#) können die Mitgliedstaaten „untereinander bilaterale Verwaltungsvereinbarungen bezüglich der praktischen Modalitäten der Durchführung“ der Dublin III-Verordnung treffen, „um deren Anwendung zu erleichtern und die Effizienz zu erhöhen.“ Zum Beispiel können die Abkommen der Vereinfachung der Dublin-Verfahren dienen oder der Verkürzung der Fristen.

Die Fristen sind im derzeitigen Dublin-System ein Kernelement: Für die Anfrage hat Deutschland drei, bei einem Eurodac-Treffer zwei Monate Zeit. Wird diese Frist verpasst, wird Deutschland zuständig ([Artikel 21](#)).

Dann hat der andere Mitgliedstaat – zum Beispiel Italien – zwei Monate Zeit zu antworten. Tut er es nicht, wird er zuständig ([Artikel 22](#)). Dann gibt es sechs Monate Zeit für die Überstellung, z.B. aus Deutschland nach Italien. Wird diese Frist verpasst, wird wiederum Deutschland zuständig ([Artikel 29](#)). Das Dublin-Verfahren dauert also im Normalfall mehrere Monate.

Für die Zuständigkeit ist ein Eurodac-Treffer oder ein Asylantrag nur ein Indiz. Vorrangig zuständig ist der Mitgliedstaat, in dem eventuelle Familienangehörige sind. Sonst ist der Staat der ersten Einreise zuständig – nicht immer ist das der Staat der Registrierung oder der Antragstellung. Und dann kann es immer noch sein, dass es „wesentliche Gründe für die Annahme gibt, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung [...] mit sich bringen“ ([Artikel 3 Abs. 2](#)). Das hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) etwa für Griechenland festgestellt – bestätigt vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) – und für Familien mit Kleinstkindern für Italien sowie verschiedene deutsche Gerichte für Bulgarien oder Ungarn. Dann darf in den zuständigen Staat nicht überstellt werden – ein weiterer Grund für das Scheitern vieler Dublin-Überstellungen.

Daher gibt es gegen eine Dublin-Entscheidung auch Rechtsmittel ([Artikel 27](#)). Das hat auch der EuGH klargestellt. Die Frist für einen Eilantrag gegen einen Überstellungsbescheid beträgt eine Woche, nicht 48 Stunden. Gewährt das Gericht Eilrechtsschutz, weil es Zweifel an der Zuständigkeit oder der Menschenrechtsslage hat, darf die Überstellung bis zum Abschluss der Prüfung nicht ausgeführt werden.

Wenn nun zum Beispiel Italien bereit wäre, auf Grundlage eines Abkommens bei einer Anfrage aus Deutschland sofort zu antworten und die betreffende Person rasch zurückzunehmen, wäre das Ganze zwar deutlich schneller abzuwickeln – aber nur wenn es sich um einen einfachen Fall handelt. Einem solchen Abkommen müsste Italien auch erstmal zustimmen – und das hängt sicher davon ab, was dabei herauspringt. Aktuell vertritt Italien eher die Position, dass es Flüchtlinge abgeben möchte, nicht weitere wieder aufnehmen.

„In den Fällen, in denen sich Länder Verwaltungsabkommen über die direkte Zurückweisung verweigern, findet die Zurückweisung [von Personen, die bereits in einem anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Union einen Asylantrag gestellt haben] an der deutsch-österreichischen Grenze auf Grundlage einer Vereinbarung mit der Republik Österreich statt.“

Koalitionsausschuss, 5. Juli 2018, Endfassung „Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik“, in: [CDU, 05.07.2018](#)

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

Kommentiert von [Prof. Dr. Anna Lübbe](#)

In diesem Kommentar geht es darum, ob das o.g. Vorhaben des Koalitionskompromisses *legal realisierbar* wäre – dies in der Hoffnung, dass Argumente zur Legalität bzw. Illegalität asylpolitischer Vorhaben wieder eine Rolle spielen, wenn die Gemüter sich beruhigt haben? Vorweg müsste allerdings geklärt werden, was hier konkret vereinbart wurde: Notfalls soll es eine „Zurückweisung“ an der deutsch-österreichischen Grenze geben (darin kann Seehofer sich wiederfinden), und zwar auf der Grundlage einer Vereinbarung mit Österreich (also nicht unilateral, darin kann Merkel sich wiederfinden). Alles andere (auch, was die SPD sich dabei gedacht hat) ist unklar.

Soll Österreich sich in der Vereinbarung für übernahmebereit erklären? Warum sollte es das tun? Und was würde es dann mit den Betroffenen machen? Der österreichische Kanzler hat bereits klargestellt, dass Österreich sich nicht von Deutschland aus Schutzsuchende zuweisen lassen wird, für die andere Mitgliedstaaten zuständig sind. Unklar ist ferner, ob sich die Schutzsuchenden gegen die „Zurückweisungs“-Entscheidung der deutschen Behörden sollen wehren können. Das wäre dann wohl keine Zurückweisung in

Seehofers Sinne mehr. Söder hatte die Frage im [heute journal](#) dahin konkretisiert, dass es kein Rechtsschutzverfahren geben soll. Das dauert ja auch. Man kann den Kompromiss allerdings auch so verstehen, dass es wie bisher ein Überstellungsverfahren nebst Rechtsschutz geben soll, nur irgendwie (wie?) außerordentlich beschleunigt.

Egal wie: Eine Rückverweisung Schutzsuchender nach Österreich in Fällen, in denen Österreich nach den Dublin-Kriterien nicht zuständig ist, wäre immer (mindestens) europarechtswidrig. Einmal abgesehen von der Unzulässigkeit dauerhafter Binnengrenzkontrollen nach Schengen-Recht gilt das schon deshalb, weil Schutzsuchende nach der neueren Rechtsprechung des [EuGH](#) ein Recht darauf haben, dem für sie *zuständigen* Dublin-Staat zugeführt zu werden, nicht irgendeinem Dublin-Staat. Und jedenfalls müssen sie in einem individuellen Verfahren ([Art. 4 4.ZP/EMRK](#), [Art. 19 I GRCh](#)) Gelegenheit bekommen einzuwenden, dass und warum die „Zurückweisung“ für sie nicht zumutbar ist (u.a. [Art. 3 EMRK](#), [Art. 4 GRCh](#)); z.B. weil ihnen im Zielstaat Weiterschlebung droht und unklar ist, ob sie letztlich an einem hinreichend sicheren und zumutbaren Ort landen, oder weil sie zu *krank* sind. Sie haben ferner ein Recht auf effektiven Rechtsschutz ([Art. 13 EMRK](#), [Art. 47 GRCh](#)), woraus bei Bedenken hinreichend gravierender Art ein Bleiberecht bis zur rechtskräftigen gerichtlichen Klärung folgt. Das gilt *auch, wenn fingiert wird*, dass die Schutzsuchenden nicht eingereist seien. Auch gegen Zurückweisungen, die wirklich an der Grenze (*oder sogar davor*) stattfinden, muss es Rechtsschutz geben, wie auch im asylrechtlichen Flughafenverfahren.

Könnten Deutschland und Österreich sich (theoretisch) in einer bilateralen Vereinbarung einvernehmlich darauf festlegen, dass der bei den deutschen Behörden gestellte Asylantrag als bei Österreich gestellt gilt, weil die Schutzsuchenden sich (fiktiv) noch auf österreichischem Boden befinden? Das ist ein [2016 aufgebrachter](#) und [jüngst wieder aufgewärmter](#) Auslegungsversuch zum geltenden Dublin-Recht, der schon damals als *europarechtlich unhaltbar* zu den Akten gelegt wurde. Dem ist heute nur hinzuzufügen, dass ein europarechtswidriges Verständnis geltenden Rechts auch dann nicht rechtlich haltbar wird, wenn zwei Mitgliedstaaten sich darauf verständigen würden. Rechtsstaat geht anders.

„Diese Abkommen sollen die Rückführungsprozesse beschleunigen und können beiderseitige Rücknahmehindernisse beseitigen.“

Koalitionsausschuss, 5. Juli 2018, Endfassung „Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik“, in: [CDU, 05.07.2018](#)

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

Kommentiert von [Adèle Garnier, PhD](#)

Das Ziel, Abkommen mit anderen Ländern zu schließen sowie Aufnahmelager einzurichten, um Geflüchtete zurückzuweisen, weist Parallelen zu Australien und den USA auf, die Bootsflüchtlinge externalisiert festgehalten und zurückgewiesen haben. Australien nutzt seit 2001 ‚Processing Centres‘ für Asylsuchende auf den Inseln Nauru und Papua-Neuguinea und die USA errichteten Asyllager für haitianische Fliehende auf der Militärbasis in Guantanamo, Kuba in den 1980er und 1990er Jahren. Die Verwandtschaft beider Fälle ist wohl *kein Zufall*, sie weisen aber auch Verbindungen zu den geplanten Vorhaben Deutschlands auf.

In den 1980er Jahren fingen die USA an, Bootsflüchtlinge aus Haiti auf hoher See zu stoppen und nach Haiti zurückzuschicken. 1991 verlor der demokratisch gewählte haitianische Präsident Aristide durch einen Staatsstreich die Macht. Dies zog die Flucht von tausenden von Haitianern auf Boote nach sich. US-Präsident Clinton, der während der Präsidentschaftswahl von 1992 versprochen hatte, die Haiti-Rückführungspolitik seiner republikanischen Vorgänger zu stoppen, wechselte Kurs. Als Rückführungen den Exodus aus Haiti nicht beendeten, wurden haitianische Asylsuchende auf der *US-Militärbasis von Guantanamo gehalten*. Die dortigen Asyllager wurden durch ein früheres Abkommen mit Kuba zur US-Hoheit in Guantanamo ermöglicht. Doch die Menschen waren nicht nur mit beschleunigten Asylverfahren in

den Lagern konfrontiert. Zudem waren die Zustände in den Lagern **sehr schlecht**, mit Berichten von zunehmender Gewalt von US-Soldaten gegenüber den Insassen. Die Asylanträge der großen Mehrheit der Lagerinsassen wurden abgelehnt und sie wurden nach Haiti zurückgeführt. Anerkannten Flüchtlinge mussten für ihre Aufnahme in den USA lange kämpfen, **da viele HIV-positiv waren** und somit nicht in die USA einreisen durften. Der ‚HIV-ban‘ bedeutete zunächst unbegrenzte Haftzeit und wurde 1993 als gesetzwidrig erklärt. Danach wurden Flüchtlinge von den USA aufgenommen, allerdings blieb unbegrenzte Haftzeit auf Guantanamo **per se nicht verboten**.

Infolge einer Zunahme der Zahlen von Bootsflüchtlingen an der Nordküste Australiens ab **1999** entwickelte dessen Regierung 2001 die sogenannte **Pazifische Lösung**. Diese wurde **nach einem Geheimtreffen** amerikanischer und australischer Bürokraten entworfen. Per Gesetz wurden bestimmte australische Inseln aus der ‚Australian migration zone‘ herausgenommen. Bootsflüchtlingen wurde es verboten, Asyl in Australien von dort aus zu beantragen. Stattdessen wurden Abkommen mit Nauru und Papua-Neuguinea geschlossen, um Bootsflüchtlinge dort in Asyllager zu schicken. Vor 2013 durften Menschen, die in den Asyllagern als Flüchtlinge anerkannt wurden, in Australien leben. **Seither ist es ihnen aber untersagt**. Sie können entweder freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehren, in den ‚Lagerstaaten‘ als anerkannten Flüchtlinge bleiben oder in Australiens Resettlement-Partnerländer geschickt werden. Sehr wenige haben sich **in Kambodscha** niedergelassen und seit 2016 wird ein Kontingent **von den USA** im Austausch gegen zentralamerikanische Flüchtlinge aufgenommen. Allerdings dürfen Flüchtlinge, deren Nationalität vom ‚**Muslim-Ban**‘ der Trump-Regierung betroffen sind, nicht in die USA einreisen. Die Vereinten Nationen und viele anderen Organisationen haben die Lage der Asylsuchenden und Flüchtlinge **heftig kritisiert**, insbesondere die psychische Belastung der langen Lageraufenthalte und die Unmöglichkeit, mit Familienmitgliedern, die in Australien leben, zusammengeführt zu werden.

Australien und die USA haben also Abkommen geschlossen und Aufnahmelager eingerichtet, aus denen Asylsuchende direkt zurückgewiesen werden. Dies hat legale Schwierigkeiten mit sich gebracht und vor allem weitreichende physische und psychische Gefahren für die Schutzsuchenden verursacht. Für Deutschland wäre es wichtig, anstatt Aufnahmelager und Abkommen für Restriktionen zu planen, den Schutz der Fliehenden in den Mittelpunkt zu stellen.

„Die Bundespolizei nutzt für das Transitverfahren ihre bestehenden Einrichtungen [...]. Die Zurückweisung erfolgt innerhalb von 48 Stunden.“

Koalitionsausschuss, 5. Juli 2018, Endfassung „Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik“, in: **CDU, 05.07.2018**

Zu dieser Antwort **verlinken**.

*Kommentiert von **Heiko Habbe, Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter an der Universität Hamburg***

Die Koalition begreift das sog. „Transitverfahren“ als Freiheitsentziehung. Denn angespielt wird mit der 48-Stunden-Frist auf **Art. 104 Abs. 2 S. 3 GG**, wonach „die Polizei [...] aus eigener Machtvollkommenheit niemanden länger als bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen in eigenem Gewahrsam halten [darf]“.

Unterschlagen wird, dass bei jedem Freiheitsentzug eine richterliche Entscheidung herbeigeführt werden muss, und zwar **„unverzüglich“**. 48 Stunden als maximale Dauer des polizeilichen Freiheitsentzuges sind demnach nur zulässig, wenn die betroffene Person kurz nach Mitternacht ergriffen wird und für zwei Tage und Nächte kein Gericht erreichbar ist. In den meisten Fällen wird dagegen die unmittelbare Richtervorführung möglich und damit auch zwingend geboten sein.

Damit verlagert sich das Konzept des „Transitverfahrens“ auf die Frage, ob der Freiheitsentzug denn richterlich angeordnet werden dürfte. Davon ist nicht auszugehen.

Das gesamte Kompromisspapier befasst sich mit dem Umgang mit Asylsuchenden, die bereits einen Asylantrag in einem anderen EU-Staat gestellt haben. Das Verfahren hierfür ist in der **Dublin-III-Verordnung** abschließend geregelt. Art. 28 der Verordnung setzt der Haft enge Grenzen. Er bestimmt, dass Personen nicht pauschal zur Durchführung des Dublin-Verfahrens, sondern nur bei einer „erheblichen Fluchtgefahr“ inhaftiert werden dürfen. Kriterien für die „Fluchtgefahr“ muss der Gesetzgeber definieren (Art. 2 Buchst. n Dublin-III-VO, so auch der **BGH**). In Deutschland finden sie sich in **§ 2 Abs. 15 AufenthG**.

Es ist bereits fraglich, ob ein Freiheitsentzug im Moment der Einreise der „Sicherstellung der Überstellung“ dienen kann. Denn in diesem Moment ist ja noch offen, welcher Mitgliedstaat zuständig ist und ob es überhaupt zu einer Überstellung kommt. Jedenfalls eine „Fluchtgefahr“ dürfte in diesem Augenblick regelmäßig nicht bestehen, da die Betroffenen ja gerade ein Asylverfahren in Deutschland anstreben, sich dem behördlichen Kontakt also nicht entziehen wollen. Insbesondere liegt eine „Fluchtgefahr“ laut **BGH nicht bereits im Verlassen des mutmaßlich für die Asylprüfung zuständigen EU-Staats**.

Haft scheidet auch dann aus, wenn die betroffene Person nach Einreise ein Asylgesuch äußert und dieses schriftlich bzw. in Gestalt einer behördlichen Protokollierung zum BAMF gelangt, **bevor gerichtlich Haft angeordnet wurde**.

Zusammengefasst: Ein polizeilicher Freiheitsentzug für das geplante „Transitverfahren“ scheidet in den meisten Fällen aus. Denkbar ist er allenfalls kurzzeitig zur Nachtzeit, am Wochenende (wobei hier bei regelmäßigen Festnahmen an bestimmten Grenzübergängen an die Einrichtung eines richterlichen Notdienstes zu denken wäre) oder zur Verbringung der Betroffenen in die nächste Aufnahmeeinrichtung. Aber auch ein richterlicher Freiheitsentzug wird in der Regel untunlich sein. Damit reduziert sich das sog. „Transitverfahren“ in der Praxis auf die Erfassung des betroffenen Personenkreises beim Grenzübertritt und ihre Verbringung in die nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung. Genau das geschieht heute schon.

„Auch national wollen wir die Zuständigkeitsfeststellung in Dublin-Fällen deutlich beschleunigen. Für diejenigen Asylsuchenden, die bereits in einem anderen EU-Mitgliedstaat registriert wurden und im Inland angetroffen werden, wird ein besonderes, beschleunigtes Verfahren in den AnKER-Einrichtungen eingeführt. Dies wird in Anlehnung an die im Asylgesetz bereits geregelten besonderen Aufnahmeeinrichtungen in einer eigenen Vorschrift normiert (BAMF-Verfahrensabschnitte innerhalb von je einer Woche, Residenzpflicht, keine Verteilung auf die Kommunen). [...] Im Rahmen der laufenden Dublin-IV-Reform wird sich Deutschland für eine effiziente Neugestaltung einsetzen. Ziel ist der Abschluss eines Dublin-Verfahrens in wenigen Tagen.“

Koalitionsausschuss, 5. Juli 2018, Endfassung „Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik“, in: **CDU, 05.07.2018**

Kommentiert von Heiko Habbe, Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter an der Universität Hamburg

Das Kompromisspapier enthält an dieser Stelle im Grunde nichts, was nicht heute schon gängige Praxis wäre – oder angesichts des geltenden Rechtsrahmens undurchführbar.

Dublin-Verfahren werden, soweit es das BAMF betrifft, mit großer Geschwindigkeit durchgeführt. In der Regel erfolgt die EURODAC-Abfrage, die Anhörung der Betroffenen und die Anfrage an den Ersteinreisestaat innerhalb weniger Werkzeuge. Die Betroffenen unterliegen in diesem Zeitraum ohnehin der **Wohnpflicht** im Ankunftszenrum und der **Residenzpflicht**. Nach Zustimmung des Mitgliedstaats wird in der Regel binnen eines Werkzeuges der Bescheid gefertigt, mit dem der Asylantrag **als unzulässig abgelehnt** wird, und an den Betroffenen zugestellt. Eine weitere „nationale Beschleunigung“ ist kaum zu erwarten.

Dagegen sind die weitergehenden Beschleunigungen, wie sie durch die in Punkt 2 erwähnte 48-Stunden-Frist oder die hier angesprochenen „wenigen Tage“ suggeriert werden, im Rahmen des geltenden Rechts nicht erreichbar.

Dies ergibt sich bereits aus der [Dublin-III-Verordnung](#) selbst, die zunächst eine gründliche Prüfung der Zuständigkeitskriterien (Art. 7 ff.) voraussetzt, wobei insbesondere die vorrangig zu berücksichtigenden familiären Beziehungen der antragstellenden Person (Art. 9-11) deren persönliche Anhörung (Art. 5) regelmäßig erfordern werden. Die ab Antragstellung laufende Frist für ein Aufnahme- bzw. Wiederaufnahmeersuchen, die zwischen zwei Wochen und drei Monaten beträgt (Art. 21 Abs. 1, Art. 23 Abs. 2) mag das BAMF zwar mit administrativen Maßnahmen verkürzen. Die dem ersuchten Mitgliedstaat je nach Verfahrensart eingeräumten Antwortfristen von zwei Wochen bis zwei Monaten (Art. 22 Abs. 1, Abs. 6; Art. 25 Abs. 1) stehen dagegen nicht zur Disposition der deutschen Behörden und müssen im Zweifel abgewartet werden.

Eine Rückschiebung vor Zustimmung des angefragten Mitgliedstaats hat der EuGH für rechtswidrig erklärt ([Urteil „Adil Hassan“](#)). In der gleichen Entscheidung wird erneut betont, dass den Betroffenen nach Art. 27 der Verordnung ein Recht auf ein effektives Rechtsmittel zusteht, wobei „effektiv“ insbesondere bedeutet, dass eine vorläufige Aussetzung der Abschiebung möglich sein muss, bis über die eigentliche Klage entschieden wird (vgl. hierzu [EuGH, Urteil „Ghezelbash“](#)). Das deutsche Recht löst diesen Anspruch in [§ 34a AsylG](#) ein, mit einer sehr knapp bemessenen [Rechtsmittelfrist von nur einer Woche](#).

Der Beschleunigung von Dublin-Verfahren sind durch das geltende Recht also Grenzen gesetzt. Sie finden ihre Rechtfertigung nicht zuletzt darin, ein rechtsstaatlich geordnetes Verfahren zu führen, das es der betroffenen Person ermöglicht, ihre subjektiven Rechte geltend zu machen und deren mögliche Verletzung gerichtlich überprüfen zu lassen (vgl. hierzu grundlegend die EuGH-Entscheidungen [„Ghezelbash“](#), [„Karim“](#), [„Shiri“](#) und [„Mengesteab“](#)).

Die Durchführung von Dublin-Verfahren „binnen weniger Tage“ oder gar „in 48 Stunden“ erscheint daher nach dem geltenden Rechtsrahmen nicht als machbar. Aber die verschiedenen eingeräumten Fristen dienen auch dem Schutz subjektiver Rechte der Betroffenen. In ihnen kommt das zentrale Grundrecht auf einen effektiven Rechtsschutz (Art. 47 EU-Grundrechtscharta) zum Ausdruck. Daher dürften selbst einer Verfahrensbeschleunigung *de lege ferenda*, sprich im Zuge der fortdauernden Verhandlungen über eine Dublin-IV-Verordnung, enge Grenzen gesetzt sein.

„Die Bundespolizei nutzt für das Transitverfahren ihre bestehenden Einrichtungen in unmittelbarer Grenznähe, sofern die Personen nicht unmittelbar in die bestehende Unterbringungsmöglichkeit im Transitbereich des Flughafens München gebracht werden und von dort aus in den Erstaufnahmestaat zurückkehren können.“

Koalitionsausschuss, 5. Juli 2018, Endfassung „Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik“, in: [CDU, 05.07.2018](#)

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

Kommentiert von [Prof. Dr. Petra Bendel](#) und [Janina Stürner](#)

Europäische Asylstandards nicht gefährden!

In der Diskussion um die im Koalitionsausschuss am 5. Juli geplanten „Transitverfahren“ darf in Erinnerung gerufen werden, dass aktuell auf EU-Ebene eine [umfassende Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems](#) (GEAS) verhandelt wird. Parlament und Rat ringen um gemeinsame europäische Standards für Garantien in Asylverfahren und für die Aufnahme Asylsuchender, mithin: um zentrale Schutzstandards.

Weder diese EU-weiten Verhandlungen, erst recht aber nicht nationale Alleingänge dürfen diese Standards leichtfertig verspielen. Daran sind auch Pläne für „Transitverfahren“ zu messen.

Welche Erfahrungen haben die Mitgliedstaaten bislang mit der Wahrung dieser Standards in bestehenden Transitverfahren, also im deutschen Flughafenverfahren und in Transitzentren an den EU-Außengrenzen, gemacht?

Verfahrensgarantien unter (Zeit-)Druck

Für Transitverfahren sind laut Koalitionsausschuss Fristen von 48 Stunden vorgesehen, ähnlich wie im Flughafenschnellverfahren. Obwohl die Unterbringung in Transitzonen an internationalen Flughäfen (§ 15 Abs. 6 AufenthG) und Flughafenschnellverfahren (§ 18a AsylG) rechtlich zulässig sind, kritisieren **Nichtregierungsorganisationen** bereits seit Jahren, dass sich bei derart verkürzten Verfahrensfristen das Potenzial für Fehlentscheidungen erhöht. Asylsuchende hätten nicht genügend Zeit, ihren Antrag gründlich vorzubereiten. Auch ist fraglich, wie die im Koalitionsvertrag fixierte Asylverfahrensberatung hier gewährleistet werden kann.

Aufnahmestandards auch im Transit nicht optional

An den europäischen Außengrenzen haben Spanien und Ungarn Transitzentren errichtet. 2018 haben jedoch das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte ([hier](#) und [hier](#)) ebenso wie spanische Menschenrechtsorganisationen auf die schlechten Lebensbedingungen und die Menschenrechtsverletzungen in den beiden Transitzentren der spanischen Exklaven Ceuta (1.141 Personen auf 512 Plätzen im Februar 2017) und Melilla (1.186 Personen auf 700 Plätzen im Oktober 2017) **aufmerksam gemacht**. Gerade für besonders schutzbedürftige Personen sind, so der **spanische Ombudsmann**, die Aufnahmebedingungen in Ceuta und Melilla unzureichend. Der Schutz Vulnerabler wird vom Koalitions-Kompromiss nur mit Blick auf eine gesonderte Unterbringung erwähnt.

Deutschland überstellt seit Mai 2017 keine Asylbewerber mehr nach Ungarn, gegen das die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen asylrechtlicher Verstöße eingeleitet und erklärt hat, dass die Standards der europäischen **Asylverfahrensrichtlinie auch in Transitzonen** gelten. Dessen Politik hat auch der **Hochkommissar des UN- Flüchtlingskommissariats (UNHCR)** kritisiert. Nach **Angaben der Bundesregierung** erklärt sich Ungarn nicht bereit, einzelfallbezogene Zusicherungen über eine EU-rechtskonforme Behandlung überstellter Asylsuchender auszusprechen.

Beschleunigte Verfahren wie in Ungarns Transitzonen und an deutschen Flughäfen zeigen, dass Verfahrensgarantien ganz genau überprüft werden müssen. Aufnahmestandards sind europäisches Recht und auch für Spanien, Ungarn oder anderswo in Transitverfahren der EU nicht optional.

Ob in EU-Verhandlungen oder in einseitigen, nationalen Schnellschüssen: Wer diese Garantien unberücksichtigt lässt, gefährdet die Reform des europäischen Asylsystems. Dessen Sinn und Zweck war und ist die einheitliche Gewährung gemeinsamer Aufnahmestandards und Verfahrensgarantien – mithin: gemeinsamer Schutzstandards. Weitergedacht, wie aktuell unter der österreichischen Ratspräsidentschaft, müssen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten auch daran messen lassen, ob sie ihre Schutzverantwortung auf Drittstaaten übertragen.

„Wie beim bestehenden Flughafenverfahren reisen die Personen rechtlich nicht nach Deutschland ein.“

Koalitionsausschuss, 5. Juli 2018, Endfassung „Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik“, in: **CDU, 05.07.2018**

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

*Kommentiert von **Dr. Dana Schmalz***

Die Koalitionseinigung sieht ein Modell von Transitzentren vor, in denen Personen untergebracht werden sollen und dabei rechtlich nicht als eingereist gelten. Zwar kennt das Recht verschiedene Fiktionen, das heißt aber nicht, dass die „Fiktion der Nichteinreise“ harmlos wäre. Rechtsfiktionen verfolgen ansonsten das Ziel, in Zweifelsfällen Klarheit zu schaffen oder Rechte zu wahren. Bei der „Fiktion der Nichteinreise“ geht es aber darum, Rechte zu umgehen, welche aus der Anwesenheit eines Asylsuchenden auf dem Territorium folgen.

Wir sprechen von einem Europa, in dem Binnengrenzen zunächst einmal offen sind. Wenn eine Person sich irgendwo asylsuchend meldet, soll der entsprechende Staat prüfen, ob er oder ein anderer Mitgliedstaat zuständig für das Asylverfahren ist. Dieses zweistufige Verfahren – Prüfung der Zuständigkeit und Asylverfahren – ergibt sich aus der [Dublin-Verordnung](#). Es basiert auf der wichtigen Grundentscheidung, dass Zuständigkeitskonflikte zwischen Staaten in Verfahren ausgetragen werden sollen, damit sie nicht zu Lasten der Asylsuchenden gehen. Zunächst versucht die „Fiktion der Nichteinreise“ die Verfahrensregeln der Zuständigkeitskonflikte zu vermeiden. Insofern richtet sie sich gegen andere EU-Staaten, insbesondere Österreich. Das ist problematisch, aber noch viel problematischer sind die Auswirkungen auf die Rechte von Asylsuchenden. Indem fingiert wird, dass Personen noch nicht auf deutschem Territorium sind, werden auch Schutzvorschriften umgangen. Es ist vom EuGH [ausdrücklich bestätigt](#) worden, dass die Dublin-Verordnung auch [subjektive Rechte](#) enthält – insofern bedeutet ihre Umgehung per se auch eine Rechtsbeschneidung. Daneben soll die „Fiktion der Nichteinreise“ erlauben, Verfahrensgarantien wie die gerichtliche Überprüfbarkeit zu vermeiden.

Die „Fiktion der Nichteinreise“ ist auch hochbedenklich, weil sie die im modernen Rechts- und Legitimitätsverständnis zentrale [Kopplung von Territorium und Rechten](#) in Frage stellt. Über die Reichweite extraterritorialer Bindung von Staaten an Grundrechte wird in der [Wissenschaft](#) und [vor Gerichten](#) gestritten. Aber dass Grundrechte jedenfalls immer auf dem Territorium gelten, ist unbestritten, es ist Grundlage des Rechtsstaats. Das Territorium markiert den Raum, auf dem der Staat Hoheitsgewalt ausüben darf, und damit einhergehend Rechte zu garantieren hat. Wenn nun Personen ganz unzweifelhaft Objekt der Ausübung von Hoheitsgewalt werden, aber zugleich ihre territoriale Abwesenheit fingiert wird, dann berührt das auch diese Bindung. Die fingierte Extraterritorialität von Personen zielt insofern auf die Grundlage von Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz überhaupt – von uns allen.

„Die Bundespolizei nutzt für das Transitverfahren ihre bestehenden Einrichtungen in unmittelbarer Grenznähe, sofern die Personen nicht unmittelbar in die bestehende Unterbringungsmöglichkeit im Transitbereich des Flughafens München gebracht werden und von dort aus in den Erstaufnahmestaat zurückkehren können.“

Koalitionsausschuss, 5. Juli 2018, Endfassung „Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik“, in: [CDU, 05.07.2018](#)

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

Kommentiert von [Prof. Dr. Boris Nieswand](#)

Nach dem Vorbild der Flughafentransitzonen wird die Große Koalition auf Druck der CSU sogenannte „Transitzentren“ oder „Transferzentren“ einrichten. Damit wird das Modell der Flughafentransitzone erstmals an die Landgrenze wandern bzw. Personen, die über die Landgrenze einreisen wollen, sollen erstmals in der Transitzone des Münchener Flughafen untergebracht werden. Während die Flughafengrenzen sich im Vergleich zu Landgrenzen oder Seegrenzen historisch relativ spät entwickelt haben und sich zunächst an ihren älteren Vorbildern orientiert haben, dreht sich nun die Entwicklung um. Flughafengrenzen sind bereits seit längerer Zeit eine Art Labor für Technologien zur Regierung von Mobilität, die vom Körperscanner über den Sprengstoffschnelltest bis zu den auf

Datenbanken basierten Personenkontrollen reichen und im Kontext der **Versicherheitlichung des Luftverkehrs seit den 1960er Jahren** zu verstehen sind.

Die Flughafengrenze setzt das neue Paradigma der **smart border**. Sie soll es erlauben, große Mengen von mobilen Personen zu vereinzeln, zu registrieren, zu prüfen, zu filtern und bei Bedarf in speziell dafür vorgesehenen Gebäuden festzusetzen. Um dies zu erreichen werden in der Transitzone die Rechte insbesondere von Geflüchteten reduziert, der Kontakt zur Außenwelt abgeschnitten und Personen hinter einer Sicherheitsschleuse, die von bewaffneten Beamt*innen kontrolliert wird, festgesetzt. Da die Asylbewerber*innen z.B. im **Frankfurter Flughafen** bereits in einem separaten Gebäude untergebracht werden, das ein bis zwei Kilometer vom Hauptgebäude des Flughafens entfernt ist, hat sich die Transitzone schon vor Jahren vom Flughafen entfernt. Nun findet aber eine erneute Ausweitung des Transitaufenthalts auf Personen statt, die über den Landweg eingereist sind. Wir wohnen einer historisch beispiellosen territorialen Ausdehnung und Vervielfältigung von Transitzonen auf deutschem Staatsgebiet bei.

Historisch wurde der Flughafentransitaufenthalt im Rahmen von **Vereinbarungen zum internationalen Flugverkehr** eingerichtet. Dabei handelte es sich um ein Instrument, das dazu diente, den Luftverkehr zu vereinfachen. Es ermöglichte auf Flughäfen zwischenzulanden, ohne dass Einreiseformalitäten notwendig wurden. Erst im Rahmen der „**Flüchtlingskrise**“ der **späten 1980er und frühen 1990er Jahre**, als man den Luftweg nach Deutschland schließen wollte, **beschloss man**, dass es sich bei der Transitzone und der **mit ihr verbundenen Fiktion der Nichteinreise** um ein machtvolleres Werkzeug der Migrationspolitik handelte, das erlaubte Asylbewerber*innen in einem Schnellverfahren abzulehnen und abzuschieben. Davon versprach man sich vor allem abschreckende Wirkung auf potentielle Migrant*innen.

Im Prinzip ist die Transitzone ein künstlicher geschaffener Raum, in dem sich eine Paradoxie materialisiert und normalisiert: man ist in Deutschland, aber nicht nach Deutschland eingereist. **Durch ihr sozial-räumliches Arrangement erzeugen Transitzonen dabei den kontrafaktischen Eindruck ihrer Extraterritorialität, der es aber paradoxerweise ermöglicht, eine Art nationalstaatlicher Hypersouveränität in ihrem Inneren auszuüben.** Geflüchtete können mit dem Verweis darauf, dass sie nicht in Deutschland eingereist sind, von deutschen Sicherheitsbeamten nach deutschem Recht in ihrer Bewegungsfreiheit und ihren Rechten weitgehender eingeschränkt werden, als wenn sie eingereist sind, auch dann, wenn dies nach deutschem Recht irregulär geschähen wäre.

In diesem Sinne ist die Transitzone an jenen Stellen, wo Asylbewerber*Innen betroffen sind, nicht mehr länger Mittel zur Ermöglichung von Mobilität, sondern sie ist in Beton gegossene Form, die zur Stabilisierung und Plausibilisierung eines hochgradig unplausiblen Rechtsstatus dient. **Hannah Arendt** beschreibt für die Zwischenkriegszeit, wie die massenhafte Hervorbringung von Geflüchteten und Staatenlosen die Demokratien in Europa aushöhlte. Ein Mechanismus, den sie nennt, ist, dass die Gegner der Demokratie mit Verweis auf den Umgang mit Geflüchteten, Minderheiten und Staatenlosen argumentieren konnten, dass jene, die sich den Schutz von Rechtsstaat und Menschenrechten auf die Fahnen geschrieben hätten, diese selbst nicht ernst nehmen würden. Deswegen entstand der Eindruck, dass Menschenrechte ohne Weiteres für nationale Interessen geopfert werden können. Die autoritären, nationalistischen und in ihrem Geiste menschenrechtsfeindlichen Tendenzen, die seit 2015 in ganz Europa zu beobachten sind, scheinen ebenfalls davon zu profitieren, dass Maßnahmen gegen Geflüchtete in diesem Sinne interpretiert werden können. Nach **Arendt** richtet sich die Aushöhlung der Menschenrechte irgendwann gegen die Staatsbürger*innen selbst.

Natürlich wiederholen sich historische Situationen nicht. Dass es politisch Verantwortlichen angemessen erscheint, die Transitzone als Kampfmittel gegen Geflüchtete weiter auszubauen und einen Rechtsstatus auszuweiten, der die Präsenz von Menschen auf deutschem Territorium aus machtpolitischen Erwägungen kontrafaktisch zu negieren sucht, zeugt allerdings von einer besorgniserregenden Fahrlässigkeit im Umgang mit rechtsstaatlichen Prinzipien und dem Geist der Menschenrechte.

**Der Kommentar wurde korrigiert am 10.07.2018.*

„Die Sekundärmigration [droht] die Integrität des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und des Schengen-Besitzstands zu gefährden und deshalb [müssen] die Mitgliedsstaaten alle erforderlichen internen Rechtssetzungs- und Verwaltungsmaßnahmen gegen diese Migrationsbewegungen treffen.“

Koalitionsausschuss, 5. Juli 2018, Endfassung „Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik“, in: [CDU, 05.07.2018](#)

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

Kommentiert von [Dr. Constantin Hruschka](#)

Einreiseverweigerung als erforderliche Maßnahme

Laut Art. 22 des [Schengener Grenzkodex \(SGK\)](#) gibt es keine Kontrollen an europäischen Binnengrenzen. In Ausnahmesituationen können gemäß Art. 29 SGK vorübergehende Kontrollen bis zu zwei Jahren wieder eingeführt werden, im Fall „außergewöhnliche[r] Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist.“ Darauf beziehen sich augenscheinlich die in der [Koalitionsvereinbarung vom 5. Juli 2018](#) zitierten [Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018](#). Allerdings dürfen Binnengrenzkontrollen gemäß Art. 29 SGK nur dann in diesem Kontext wieder eingeführt werden, „soweit diese Umstände eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit“ darstellen. Die [aktuellen Binnengrenzkontrollen](#) werden auch bereits mit der Sicherheitsgefährdung in Europa durch Sekundärbewegungen begründet. Diese Maßnahmen sind aber auf zwei Jahre beschränkt und können nur durch einen Ratsbeschluss gemäß Art. 29 Abs. 2 SGK verlängert werden und zwar „als letztes Mittel und als Maßnahme zum Schutz der gemeinsamen Interessen.“

An dieser Voraussetzung fehlt es für die aktuellen Grenzkontrollen bereits, denn es liegt weder eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung vor, noch eine solche der inneren Sicherheit. Zudem genügen die Grenzkontrollen auch dem Zweck der gemäß Art. 25ff. SGK vorgesehenen vorübergehenden Grenzkontrollen nicht, da die Maßnahmen auf dauerhafte Kontrollen angelegt sind, und somit selbst die Integrität des Schengen-Raumes gefährden und dem Ziel und Zweck der Schengen-Freizügigkeit widersprechen. Mit anderen Worten können aufgrund des Wortlauts der [Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018](#) Grenzkontrollen generell nicht gerechtfertigt werden. Auch die Worte „Asylwende“ und „Asylkompromiss“ zur Ordnung und Steuerung der Zuwanderung sowie der [Wortlaut der Vereinbarung](#) suggerieren klar, dass dauerhaft so verfahren werden soll. Dies wäre aber europarechtswidrig.

„Wie beim bestehenden Flughafenverfahren reisen die Personen rechtlich nicht nach Deutschland ein. [...] Das Vorgehen erfolgt im Rahmen des geltenden Rechts; Gesetzesänderungen sind nicht erforderlich.“

Ein weiterer wichtiger rechtlicher Unterschied zwischen den Kontrollen an der Binnengrenze und Kontrollen an der Außengrenze ist, dass es an den deutschen Binnengrenzen bisher keine benannten Grenzkontrollstellen (vgl. [§ 13 Abs. 2 AufenthG](#)) bzw. Grenzübergangsstellen (so der Begriff des SGK) gibt. Dies ist bedeutsam, da eine Zurückweisung nach [§ 18 AsylG](#) oder [§ 15 AufenthG](#) nur an solchen benannten Grenzübergangsstellen möglich ist. Selbst bei Benennung dieser Stellen wäre wohl auch das BAMF und nicht die Bundespolizei nach [§ 2 AsylZBV \(Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung\)](#) zuständig. Die Bundespolizei ist nämlich gemäß [§ 3 AsylZBV](#) nur dann zuständig, wenn Anhaltspunkte für die Zuständigkeit des angrenzenden Mitgliedstaates oder eines anderen an Deutschland angrenzenden Mitgliedstaates besteht.

Das bedeutet zudem, dass Zurückweisungen an den deutschen Binnengrenzen aktuell rechtswidrig sind. [§ 13 Abs. 2 AufenthG](#) regelt eindeutig, dass die Nichteinreisefiktion nur an zugelassenen Grenzkontrollstellen erfolgen kann. Es müssten also entweder Grenzkontrollstellen festgelegt, bevor die Nicht-Einreisefiktion überhaupt zur Anwendung kommen kann; diese müssen im Bundesanzeiger veröffentlicht werden. Die bestehende Rechtslage rechtfertigt also die Nichteinreisefiktion noch nicht. Eine längerfristige Festlegung von Grenzkontrollstellen an Binnengrenzen ist aber systemwidrig, da sie nicht vorübergehend angelegt ist, dies

müsste sie aber sein, um den Vorgaben von Art. 27 SGK zu entsprechen. Das bedeutet, bei der Umsetzung der Vereinbarung wird entweder Schengen-Recht gebrochen oder die Nichteinreisefiktion greift nicht. Wenn keine Nichteinreisefiktion greift, dann gilt quasi auf jeden Fall die nationale Zuständigkeitsfeststellung unter Punkt 2 der Koalitionsvereinbarung.

Selbst wenn Zurückweisungen möglich wären, müssten diese nach den rechtlichen Vorgaben erfolgen (siehe den [Kommentar von Nora Markard](#)) und dabei muss insbesondere der Zugang zu einem Rechtsmittel praktisch gewährleistet werden. Das Rechtsmittel hätte aber im Falle einer Zurückweisung grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung, so dass die Zurückweisung ermöglicht werden müsste. Allerdings müssen die Asylsuchenden Informationen erhalten, wie sie Beratung und Rechtsvertretung erhalten können und diese auch effektiv kontaktieren können und es muss ihnen möglich sein, den Rechtschutzantrag tatsächlich zu stellen und eine Entscheidung darüber zu erhalten. Das Rechtsmittel würde sich auch im Falle einer Zurückweisung an Art. 27 Dublin-III-Verordnung zu orientieren haben, da die Entscheidung in einen anderen Dublin-Staat zu überstellen, immer eine Entscheidung nach der Dublin-III-Verordnung ist. Somit dürfte die Zurückweisung vor Ablauf der Rechtsmittelfrist ohnehin nicht vollzogen werden. Wird ein Rechtschutzantrag gestellt, dann darf die Zurückweisung/Überstellung erst vollzogen werden, wenn das Gericht über den Eilantrag (negativ) entschieden hat.

[Zurückweisungen an Binnengrenzen im Kontext von Dublin-Verfahren](#) sind aber ohnehin generell europarechtswidrig, weil sie gerade nicht dem Zweck den das Dublin-Verfahren hat, dienen. Nämlich in einem geordneten, die Menschenrechte achtenden Verfahren, die Zuständigkeit in Europa festzulegen und dabei dafür Sorge zu tragen, dass die Asylsuchenden verstehen, was mit ihnen genau passiert. [Schnellverfahren innerhalb von 48 Stunden sind dafür generell ungeeignet](#). Dies ist übrigens eine Erkenntnis, die es im Flughafenverfahren längst gibt. Dort werden deswegen materielle Asylverfahren und keine Dublin-Verfahren durchgeführt. Es müsste also nicht nur das deutsche Recht, sondern das europäische Recht geändert werden, damit Zurückweisungen als rechtmäßig denkbar wären. Solche Änderungen würden allerdings auch eine Aufgabe der Ziele des Schengen-Raumes bedeuten, deren für den aktuellen Kontext wichtigstes Ziel bzw. der generelle Grundsatz ist in Art. 22 SGK formuliert: „Die Binnengrenzen dürfen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.“ Daran, dass sie dieses Ziel im Blick behält, muss sich jede staatliche Maßnahme messen lassen.

„Der Europäische Rat am 28. Juni 2018 hat festgestellt, dass die Sekundärmigration die Integrität des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und des Schengen-Besitzstands zu gefährden droht [...]“

Koalitionsausschuss, 5. Juli 2018, Endfassung „Ordnung und Steuerung in der Migrationspolitik“, in: [CDU, 05.07.2018](#)

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

Kommentiert von [Dr. Frank Wolff](#)

Spätestens seit 2015 scheint die Rede von „sicheren Grenzen“ in aller Munde. Vom damaligen Statement Horst Seehofers [„Ein Staat, der seine Grenzen nicht schützen kann oder will, erklärt seine Kapitulation“](#) bis zur jüngsten Forderung Markus Söders, [„Wir müssen endlich unsere Grenzen wirksam sichern. \[...\] Deutschland darf nicht endlos auf Europa warten, sondern muss selbstständig handeln“](#) entfaltet sich eine Argumentationslinie, die die Sicherheit des deutschen Staates oder, wie im [Papier des Koalitionsausschusses](#), auch die der europäischen Freiheiten fest mit „sicheren Grenzen“ verknüpft. Was aber heißt das?

Die Funktion moderner Staatsgrenzen kann man, grob gesprochen, in zwei Bereiche einteilen: einerseits definieren sie Hoheitsbereiche, in denen zum Beispiel Bürgerrechte, Steuern, Bildung und Polizeibefugnisse

geregelt werden. Hierbei definiert sich Staatlichkeit durch selbsterlassene Regeln. Andererseits trennen Grenzen Bevölkerungen voneinander und gewinnen dadurch zumindest im Laufe der Zeit eine soziale und kulturelle Komponente.

Es steht also eine administrative neben einer sozialen Funktion von Grenzen. Diese schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern sind in modernen Rechtsstaaten in einem **komplexen System** miteinander verwoben und in internationale Beziehungen einbettet. Dabei ist zu beachten, dass historisch gesehen die administrative Funktion von Grenzen der sozialen vorausgeht, dass jedoch die sozialen Folgen die administrativen Strukturen **überdauern können**. Grenzen sind also sowohl Verwaltungswerkzeuge zur Staatswerdung und -bestandswahrung als auch kulturelle selbsterfüllende Prophezeiungen. Obgleich Grenzen in der Moderne zwar stets wandern, ermöglichen sie als Teil eines größeren Registers an Ordnungsinstrumenten stabile Staatlichkeit durch Bürokratie. Dies gilt auch für die Quasi-Staatlichkeit der EU und des Schengenraums.

Als primär soziale Regulierungsinstrumente hingegen, sei es **militärisch** oder **migrationspolitisch**, sind sie nicht nur hochgradig ineffizient, sondern demokratiepolitisch kontraproduktiv. Versuche, Migration direkt an den Grenzen zu regeln, führten entweder zur schleichenden Militarisierung von Grenzen (vgl. z.B. die **russisch-preußische Grenze**, das **Grenzregime der DDR**, die **Südgrenze der USA**) oder aber dazu, dass im Sinne einer „**remote control**“ Kontrollmechanismen immer weiter vor die Grenze gelagert werden mussten. Während die Militarisierung von Grenzen staatliche Stärke durch grenzpolitische Kraftmeierei suggeriert, drückt dies letztlich allein die Unfähigkeit aus, soziale Fragen administrativ zu lösen. Die Auslagerung der Kontrolle verschleiert hingegen die Verantwortung von Staaten für ihre eigene Grenzpolitik und macht Staaten **erpressbar**. Dies untergräbt die eigentlich zu schützende staatliche Souveränität, destabilisiert potentiell internationale Beziehungen und delegitimiert liberale Grundverständnisse. Aus zeithistorischer Sicht stehen bei beiden Ansätzen Beweise für eine längerfristige Verträglichkeit der Maßnahmen mit Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten aus.

„Sichere Grenzen“ sind somit ein widersprüchliches Konzept: Werden sie als Rahmen eines Verwaltungs- und Rechtsraums gedacht, stärken sie potentiell Staatlichkeit auch durch die Regulation von Migration durch administrative Maßnahmen. Dies kann lange dauern und nicht unerhebliche Ressourcen beanspruchen. Werden sie hingegen als soziale Blockademechanismen gedacht, untergraben sie potentiell Rechtsstaatlichkeit. Dies gilt zu einen für Konstruktionen wie die „**Fiktion der Nichteinreise**“, die **eine nicht mehr vorhandene Hoheit** über die Binnengrenzen suggeriert um in – wie auch immer genannten Lagern – Zonen verminderter Grundrechte zu legitimieren. Zum anderen gilt dies auch für die „remote control“, die die Verantwortung über die Menschenrechtsverträglichkeit der eigenen Regulierungsmaßnahmen vom die eigenen Staatsgebiet wegverlagert. Dabei gehen solche Grenzpraktiken langfristig mit immensen ökonomischen, aber auch sozialen Kosten einher, da die so geschaffene Steuerungstillusion durch die Grenze stets durch migrantische Kreativität herausgefordert wird. Als Reaktion greifen solche Grenzen in ihren rechtlichen „Nebenräumen“ und in ihrer Räumlichkeit immer weiter aus. Der Slogan „take back control of our borders“, der vor einigen Jahren noch **Rechtspopulisten** vorbehalten schien und nun in die demokratische Mitte eingezogen ist, höhlt darum genau jenen Rechtsstaat aus, den er zu schützen vorgibt. Die Existenz und die Legitimation von Staatsgewalt hängt nicht von Grenzen ab, sondern von Demokratie und egalitärem Recht. „[D]ie Realität des heutigen Deutschlands“, **sagte einst Willy Brandt**, „heißt Rechtssicherheit und Vertrauen auf das Recht.“ Wenn dies gelten soll, steht nicht das populistische Angstbild der „offenen Grenze“ der Idee der „starken Grenze“ entgegen, sondern ein starkes demokratisches Selbstvertrauen gegen autoritäre Versuchungen. Migrationspolitisch „sichere“ oder „starke“ Grenzen sind darum letztlich nichts als ein Ausdruck fragiler Staatlichkeit.

Redaktion: Prof. Dr. Ulrike Krause mit Unterstützung von Lucia Heisterkamp