

15 AufenthG; § 18 AsylG; Art. 20 Dublin-III-VO; Art. 33 GFK; Art. 3 EMRK

Zurückweisung von Asylsuchenden an der Grenze

VG Berlin, Beschl. v. 02.06.2025 – VG 6 L 191/25, BeckRS 2025, 11665

Asylsuchende, die aus einem anderen EU-Staat nach Deutschland einreisen wollen, sollen nach Auffassung der Bundesregierung generell schon an der Grenze abgewiesen werden, da sie aus einem sicheren Drittstaat einreisen und daher in Deutschland **keinen Anspruch auf Asyl** haben (Art. 16a Abs. 2 GG). Nach dem nationalen Recht ist dies grds. zulässig. Umstritten ist jedoch, ob und inwieweit das deutsche Recht durch Unionsrecht überlagert wird. Nunmehr hat das VG Berlin mit drei Beschlüssen vom 02.06.2025 im Eilverfahren die neue Praxis für rechtswidrig erklärt, die Bundesregierung hält indes an ihrer Auffassung fest.

I. Zurückweisung von Ausländern

Nach § 15 Abs. 1 AufenthG sind Ausländer, die **unerlaubt** in die Bundesrepublik Deutschland einreisen wollen, **zwingend** an der Grenze zurückzuweisen („wird ... zurückgewiesen“). Unerlaubt ist die Einreise insbesondere, wenn der Ausländer den erforderlichen Aufenthaltstitel nicht besitzt, also z.B. kein Visum oder keine Aufenthaltserlaubnis hat (§ 14 Abs. 1 AufenthG).

II. Einreiseverweigerung bei Asylsuchenden

Für **Asylsuchende** gilt die Spezialregelung in § 18 AsylG. Nach § 18 Abs. 2 AsylG ist die Einreise zu verweigern, wenn die asylsuchende Person u.a. aus einem sicheren Drittstaat einreist oder Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein **anderer Staat** aufgrund des Unionsrechts oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Sichere Drittstaaten sind nach § 26a Abs. 2 AsylG die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Norwegen und die Schweiz. Da Deutschland nur Grenzen zu sicheren Drittstaaten hat, wäre danach eine Zurückweisung von Asylsuchenden grds. zulässig. Von der Einreiseverweigerung ist nach § 18 Abs. 4 Nr. 1 AsylG aber abzusehen, soweit die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Unionsrechts oder eines völkerrechtlichen Vertrages mit dem sicheren Drittstaat **für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig** ist.

III. Unionsrecht

Das nationale Recht wird durch das **Unionsrecht** überlagert. Dazu zählt u.a. die VO(EU) Nr. 604/2013 (Dublin-III-VO). Die VO legt verbindliche Kriterien und das Verfahren für die Bestimmung desjenigen Mitgliedstaates fest, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Zwar hat jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 3 Abs. 3 Dublin-III-VO das Recht, einen Asylsuchenden nach Maßgabe der Asylverfahrensrichtlinie 32/2013/EU in einen sicheren Drittstaat zurückzuweisen. Mit Drittstaaten sind in diesem Zusammenhang aber nur solche Staaten gemeint, die nicht selbst in den Anwendungsbereich der Dublin-III-VO fallen. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob ein Dublin-Staat die Einreise von Asylsuchenden aus einem anderen Dublin-Staat verweigern darf (z.B. Deutschland bei Einreise aus Polen oder Österreich).

1. Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach Art. 20 Dublin-III-VO

Die Dublin-III-VO trifft selbst **keine ausdrückliche Regelung** dazu, ob Zurückweisungen von Asylsuchenden an den Binnengrenzen zulässig sind. Allerdings sieht Art. 20 Dublin-III-VO ein spezielles Verfahren zur Bestimmung des für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staates vor (**Zuständigkeitsbestimmungsverfahren**), betrifft also nicht das eigentliche Asylverfahren,

§ 15 AufenthG

- (1) Ein Ausländer, der unerlaubt einreisen will, wird an der Grenze zurückgewiesen.
- (2) Ein Ausländer kann an der Grenze zurückgewiesen werden, wenn ...

§ 18 AsylG

- (2) Dem Ausländer ist die Einreise zu verweigern, wenn
 - 1. er aus einem sicheren Drittstaat (§ 26a) einreist ...
 - (4) Von der Einreiseverweigerung ... ist im Falle der Einreise aus einem sicheren Drittstaat (§ 26a) abzusehen, soweit
 - 1. die Bundesrepublik Deutschland auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft ... für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist oder ...

Zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts vgl. AS-Skript Europarecht (2025), Rn. 257 ff.

Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-VO

- (1) Das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats wird eingeleitet, sobald in einem Mitgliedstaat erstmals ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird.

VG Berlin a.a.O.; ähnlich bereits VG München BeckRS 2021, 10280

Haderlein, in: BeckOK Ausländerrecht, AsylG § 18 Rn. 22; Hailbronner, Ausländerrecht, AsylG, § 18 Rn. 12 ff. u. 55.

Art. 20 Abs. 4 Dublin-III-VO

(4) Stellt ein Antragsteller bei den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats einen Antrag auf internationalen Schutz, während er sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhält, obliegt die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich der Antragsteller aufhält.

Für die Anwendbarkeit Koehler, Art. 20 Dublin-III-VO Rn. 5; dagegen Filzwieser/Sprung, Dublin-III-VO Art. 20 Rn. K5

Das VG Berlin hat in seinen Beschl. vom 02.06.2025 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Dublin-Verfahren auch vor Gestattung der Einreise an der Grenze durchgeführt werden kann (Rn. 67 ff.).

sondern nur die Bestimmung der Zuständigkeit. Nach Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-VO wird das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates eingeleitet, „sobald in einem Mitgliedstaat erstmals ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird.“ Welche Konsequenzen dies für die Zurückweisung an der Grenze hat, ist umstritten.

2. Zurückweisung nach Unionsrecht unzulässig

Zum Teil wird davon ausgegangen, dass der die Grenzkontrolle durchführende Staat im Falle einer Antragstellung an der Grenze gemäß Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-VO zunächst den für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaat ermitteln und diesen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme nach Art. 21, 23 Dublin-III-VO ersuchen **muss**. Ohne Durchführung dieses vorgeschalteten Verfahrens ist eine Zurückweisung an der Grenze nach dieser Ansicht grds. nicht zulässig.

3. Zurückweisung nach Unionsrecht zulässig

Nach a.A. bleibt die Zurückweisung an der Grenze zulässig, da Art. 20 Abs. 4 Dublin-III-VO bestimmt, dass das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren von dem Mitgliedstaat durchzuführen ist, in dessen Hoheitsgebiet sich der Antragsteller aufhält. Bei Antragstellung **vor Einreise** in das Bundesgebiet befinde sich der Antragsteller aber noch im Hoheitsgebiet des anderen Mitgliedstaats und könne dorthin ohne Verstoß gegen das Unionsrecht zurückgewiesen werden. Zur Begründung wird auf § 13 Abs. 2 S. 2 AufenthG verwiesen, wonach bei einem Passieren der Grenzübergangsstelle vor der Entscheidung über die Zurückweisung im rechtlichen Sinne noch **keine Einreise** vorliege. Nach dieser Auffassung befindet sich die Person bei Antragstellung „an der Grenze“ noch im Hoheitsgebiet des anderen Mitgliedstaats (also z.B. in Polen oder Österreich), sodass dieser Staat und nicht Deutschland für die Zuständigkeitsbestimmung zuständig sei.

4. Art. 20 Dublin-III-VO bei erneuter Antragstellung

Umstritten ist außerdem, ob Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-VO auch auf Personen anwendbar ist, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat der EU Asyl beantragt haben oder als asylsuchend registriert worden sind. Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-VO gilt, „sobald in einem Mitgliedstaat **erstmalig** ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird.“ Unklar ist, ob damit der erstmalige Antrag in **diesem** Mitgliedstaat oder **generell** der erste Antrag auf internationalen Schutz in der EU gemeint ist. Gegen eine Anwendung von Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-VO auch in den Fällen, in denen bereits ein Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat gestellt worden ist, spricht, dass es hier des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens an der Grenze offensichtlich nicht bedarf.

5. Schnellverfahren

Soweit Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-VO anwendbar ist, stellt sich die Frage, ob die Zuständigkeitsbestimmung in einem „Schnellverfahren“ an der Grenze durchgeführt werden kann. Besondere Verfahren konkret für Asylgesuche an den Binnengrenzen sieht die Dublin-III-VO nicht vor. Zwar kann das Dublin-Verfahren auch an der Grenze durchgeführt werden. Erforderlich ist aber zumindest eine Dublin-Kurzprüfung, d.h. ein beschleunigtes, aber **reguläres Dublin-Verfahren** zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats und zur Aufnahme bzw. Wiederaufnahme. Dazu bedürfe es in jedem Fall einer Weiterleitung des Asylgesuchs an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Mit Blick hierauf wird eine Zuständigkeit der Bundespolizei für die Durchführung von Dublin-Verfahren im Falle eines Asylgesuchs an der Grenze überwiegend abgelehnt (so VG München NVwZ-RR 2020, 77; differenzierend VG Berlin a.a.O. Rn. 76 ff.: zuständig für die Einleitung des Verfahrens, aber jedenfalls unzuständig für die Überstellung nach Art. 26 Dublin-III-VO).

6. Art. 72 AEUV

Neuerdings wird versucht, die Zulässigkeit von Zurückweisungen unter Hinweis auf Art. 72 AEUV zu rechtfertigen. Danach bleibt die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit vom Unionsrecht unberührt. Zur Begründung der hierfür erforderlichen **Notlage** wird geltend gemacht, dass aufgrund der massenhaft unerlaubten Einreisen über die Schengen-Außengrenzen und der weitgehend ungesteuerten Sekundärmigration eine Funktionsunfähigkeit des unionsrechtlichen Migrationsrechts eingetreten sei. Nach Art. 72 AEUV könne deshalb von der Anwendung der Dublin-III-VO abgesehen werden. Ob eine solche Notlage tatsächlich besteht, ist umstritten. Nach Auffassung des VG Berlin (a.a.O. Rn. 59) ist eine solche jedenfalls von der Bundesregierung nicht ausreichend dargelegt worden.

IV. Völkerrecht

Völkerrechtlich wird die Zulässigkeit pauschaler Zurückweisungen an der Grenze unter dem Gesichtspunkt des sog. **Refoulement-Verbots** diskutiert. Zwar sind Staaten völkerrechtlich grds. frei, über Einreise und Aufenthalt von Ausländern auf ihrem Staatsgebiet zu entscheiden. Asylsuchende dürfen aber nicht in einen Staat zurückgewiesen werden, in dem für sie ein ernsthaftes Risiko von Folter oder unmenschlicher Behandlung besteht. Ausdrücklich ergibt sich dies aus Art. 33 GFK (Genfer Flüchtlingskonvention), indirekt auch aus Art. 3 EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention).

Nach herrschendem Verständnis wird durch pauschale Zurückweisungen an den EU-Binnengrenzen das Refoulement-Verbot nicht verletzt. Sämtliche Nachbarstaaten der Bundesrepublik seien an dieses Verbot gebunden. Bei einer Zurückweisung an den EU-Binnengrenzen gehe die Verpflichtung aus Art. 33 GFK, Art. 3 EMRK auf den Zielstaat der Zurückweisung über. Völkerrechtlich problematisch wäre es nur, wenn ein Asylsuchender über längere Zeit zwischen zwei Ländern hin und her geschoben werde, ohne dass konkrete Maßnahmen zur Klärung seines Status unternommen werden.

Ergebnis: Ob eine Zurückweisung von Asylsuchenden an der Grenze nach § 18 Abs. 2 AsylG erfolgen darf oder ob ein Verfahren zur Prüfung der Zuständigkeit nach Art. 20 Dublin-III-VO durchzuführen ist, hängt maßgeblich davon ab, ob sich die betroffene Person bereits in diesem Mitgliedstaat befindet oder noch im Hoheitsgebiet des anderen Mitgliedstaats. Ob hierbei eine nationale Nichteinreisefiktion, wie § 13 Abs. 2 S. 2 AufenthG, unionsrechtlich beachtlich ist, hat der EuGH noch nicht entschieden.

Unabhängig davon, kann die Anwendung der Dublin-III-VO unter Berufung auf Art. 72 AEUV unterbleiben, wenn hinreichende Gründe für eine nicht anders abzuwendende Gefahr für die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit des Mitgliedstaats vorliegen. Ob dies derzeit mit Blick auf die Dysfunktionalität des unionsrechtlichen Migrationsrechts der Fall ist, ist umstritten. Das letzte Wort hierzu wird der EuGH sprechen, allerdings erst, wenn im Hauptsacheverfahren ein Gericht die vorstehenden Fragen dem EuGH zur Entscheidung vorlegt (**Vorabentscheidungsverfahren**, Art. 267 AEUV). Im Eilverfahren besteht keine Vorlagepflicht, da Eilrechtsschutz primär durch die nationalen Gerichte zu gewähren ist. Sollte sich die Situation an den Binnengrenzen allerdings weiter verschärfen, werden die Mitgliedstaaten der EU an einer administrativen Lösung (z.B. vorgelagerte Grenzkontrollen quasi vor dem Schlagbaum) nicht vorbeikommen. So einfach, wie dies unter Hinweis auf die Entscheidung des VG Berlin dargestellt wird, sind die unionsrechtlichen Fragen aber nicht zu beantworten. Jedenfalls ein Top-Thema für die mündliche Prüfung!

RA Horst Wüstenbecker

Art. 72 AEUV

Dieser Titel berührt nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.

Art. 33 GFK

Keiner der vertragsschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde. ...

Art. 3 EMRK

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

Jedenfalls hat der Betroffene nur einen Anspruch auf Durchführung des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens nach Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-VO. Er hat aber weder einen Anspruch darauf, sich den Mitgliedstaat auszusuchen, der das Asylverfahren durchführt, noch hat er einen Anspruch auf Einreise in das Bundesgebiet.

Diesen Beitrag findest Du zum Nachhören in unserem Podcast „Die Juraflüsterer“:

