



---

**Ausarbeitung**

---

**Einreise von Asylsuchenden aus sicheren Drittstaaten**

**Einreise von Asylsuchenden aus sicheren Drittstaaten**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 299/15  
Abschluss der Arbeit: 26.11.2015  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Einreiseverweigerung und Einreisegestattung</b>	<b>4</b>
2.1.	„Öffnung der Grenzen“	4
2.2.	Verfassungsrechtliche Vorgaben des Asylgrundrechts (Art. 16a GG)	5
2.3.	Unionsrechtliche Vorgaben	5
2.3.1.	Internationaler Schutz	5
2.3.2.	Dublin-III-Verordnung	6
2.4.	Einfachgesetzliche Vorgaben (§ 18 AsylG)	7
<b>3.</b>	<b>Erforderlichkeit eines Bundestagsbeschlusses</b>	<b>8</b>
3.1.	Wesentlichkeitslehre	8
3.2.	Wesentlichkeit der Einreisegestattung?	9

## 1. Einleitung

In einem Bürgerbrief wird die Anfang September 2015 erfolgte „Öffnung der Grenzen durch den Bundesinnenminister“ für Asylsuchende aus sicheren Drittstaaten gerügt. Der Bundesminister des Innern sei nicht befugt gewesen, eine solch weitreichende Entscheidung zu treffen. Vielmehr hätte der Bundestag einen Beschluss fassen müssen, der die „Aussetzung des Einreiseverbots“ für Asylsuchende, die aus sicheren Drittstaaten nach Deutschland einreisen wollen, legitimiert. Die Abgeordneten seien aufgefordert, ihre Mitwirkungsrechte im Rahmen eines Organstreitverfahrens geltend zu machen.

Unter Berücksichtigung der Argumentation im Bürgerbrief sollen die Rechtmäßigkeit der „Öffnung der Grenzen“ sowie die Erforderlichkeit eines Bundestagsbeschlusses geprüft werden.

## 2. Einreiseverweigerung und Einreisegestaltung

### 2.1. „Öffnung der Grenzen“

Die hier gerügte Maßnahme bezieht sich auf die „Öffnung der Grenzen“ für Asylsuchende aus sicheren Drittstaaten. Die „Öffnung der Grenzen“ bestehe dabei darin, dass die eigentlich nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 Asylgesetz (AsylG) vorzunehmende Einreiseverweigerung ausgesetzt worden sei. Es wird angeführt, der Bundesminister des Innern habe eine entsprechende Anordnung nach § 18 Abs. 4 Nr. 2 AsylG erteilt, was das Bundespolizeipräsidium gegenüber dem Verfasser des Bürgerbriefs schriftlich bestätigt habe. Ob eine solche Anordnung tatsächlich erteilt worden ist, und wenn ja, zu welchem Zeitpunkt, für welchen Zeitraum und für welche Asylsuchende, kann von hier aus nicht beurteilt werden. Im Kontext der Einreise von Asylsuchenden aus Österreich Anfang September 2015 ist jedenfalls zu berücksichtigen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Ende August 2015 per Tweed Einschränkungen beim **Dublin-Zuständigkeitsverfahren** für syrische Flüchtlinge bekanntgegeben hat. Konkret hieß es wie folgt:

„#Dublin-Verfahren syrischer Staatsangehöriger werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt von uns weitestgehend faktisch nicht weiter verfolgt.“<sup>1</sup>

Die weitere Anwendung oder Aussetzung des Dublin-Verfahrens ist unklar. Zur Beendigung der Notlage in Ungarn Anfang September 2015 hieß es von Seiten der Bundesregierung, der **beschlossenen Weiterreise** der Flüchtlinge nach Österreich und Deutschland ohne vorherige Registrierung komme Ausnahmecharakter zu:

"Wir haben eine akute Notlage bereinigt - Deutschland und Österreich haben am Freitagabend der Ausreise von Flüchtlingen aus Ungarn zugestimmt. In einem Telefonat am Samstag waren sich Merkel und Orban einig, dass das Dubliner Abkommen weiterhin gilt und die Weiterreise der Flüchtlinge aufgrund der Notlage an der ungarischen Grenze eine Ausnahme war.“<sup>2</sup>

---

1 Vgl. Twitter-Account des BAMF, abrufbar unter: [https://twitter.com/bamf\\_dialog/status/636138495468285952](https://twitter.com/bamf_dialog/status/636138495468285952).

2 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-05-einreise-fluechtline-ungarn.html>.

Anfang November 2015 wurde dann bekannt, dass das Dublin-Verfahren auch für syrische Flüchtlinge seit Ende Oktober 2015 wieder angewendet werde.<sup>3</sup> Die Aussetzung des Dublin-Verfahrens hätte demnach mindestens bis Ende Oktober 2015 angedauert.

Angesichts des **unklaren Sachverhalts** kann eine abschließende rechtliche Bewertung der „Grenzöffnung“ hier nicht erfolgen. Der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen liegt daher darin, die **rechtlichen Rahmenbedingungen** für die Einreise von Asylsuchenden aus sicheren Drittstaaten zu erläutern sowie die normativen Anknüpfungspunkte für die Erforderlichkeit eines Bundestagsbeschlusses darzustellen.

## 2.2. Verfassungsrechtliche Vorgaben des Asylgrundrechts (Art. 16a GG)

Nach **Art. 16a Abs. 2 GG** schließt die Einreise aus **sicheren Drittstaaten**, darunter fallen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Norwegen und die Schweiz (Art. 16a Abs. 2 GG, § 26a Abs. 2 i.V.m. Anlage I zu § 26a AsylG), eine Berufung auf das Asylgrundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG von vornherein aus. Die sichere Drittstaatenregelung beschränkt insoweit den persönlichen Geltungsbereich des Asylgrundrechts.<sup>4</sup> Mangels Grundrechtsberechtigung aus Art. 16a Abs. 1 GG haben Asylsuchende aus sicheren Drittstaaten keinen Anspruch auf Einreise und Gewährung des vorläufigen Bleiberechts.<sup>5</sup> Aus dem fehlenden Anspruch folgt zwar die Zulässigkeit, Asylsuchenden aus sicheren Drittstaaten die Einreise und ein vorläufiges Bleiberecht zu verweigern, nicht aber eine verfassungsrechtliche Pflicht. Darüber hinaus sind Abweichungen von Art. 16a Abs. 2 GG im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen nach den Maßgaben des Art. 16a Abs. 5 GG (Völkervertragsvorbehalt) möglich. Die verfassungsrechtliche Möglichkeit zur Einreisegestattung ist einfachgesetzlich in § 18 Abs. 4 Nr. 1, 2 AsylG umgesetzt worden.

## 2.3. Unionsrechtliche Vorgaben

Eine Art. 16a GG in das Zentrum stellende Sichtweise greift angesichts der Europäisierung des Asylrechts zu kurz. Vielmehr kommt den unionsrechtlichen Vorgaben zur Gewährleistung **internationalen Schutzes** sowie zur **Zuständigkeitsverteilung** für die Prüfung von Asylbegehren innerhalb der Europäischen Union angesichts des (Anwendungs-)Vorrangs vor dem nationalen (Verfassungs-) Recht entscheidende Bedeutung zu.<sup>6</sup>

### 2.3.1. Internationaler Schutz

Der **internationale Schutz** knüpft terminologisch an die EU-Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU) an und umfasst die dort geregelten Schutzstatus des **Flüchtlings** im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 9 ff. Richtlinie 2011/95/EU) sowie den (international) **subsidiär Schutzberechtigten** (Art. 15 ff. Richtlinie 2011/95/EU). Diese Schutzstatus sind in das AsylG

---

3 Vgl. die Berichterstattung der Süddeutschen Zeitung, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingskrise-zurueck-zu-dublin-1.2731617>.

4 BVerfGE 94, 49, 87.

5 Vgl. Wittreck, in: Dreier, GG (3. Aufl., 2013), Rn. 85 f. zu Art. 16a.

6 Zum Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht vgl. EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL); EuGH, Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft).

integriert worden: Insofern regelt § 3 AsylG die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und § 4 AsylG den internationalen subsidiären Schutz. Die Regelung des Art. 16a Abs. 2 GG bezieht sich lediglich auf den national gewährten Schutz der Asylberechtigung aus Art. 16a Abs. 1 GG. Ausschlussgründe, die sich auf die Asylberechtigung aus Art. 16a Abs. 1 GG beziehen, wirken sich auf das Schutzbegehren auf internationalen Schutz nicht aus. Vielmehr sind insoweit die unionsrechtlichen Vorgaben aus dem einschlägigen EU-Sekundärrecht zu beachten.

### 2.3.2. Dublin-III-Verordnung

Das nationale sichere Drittstaatenkonzept wird überlagert durch die unmittelbar anwendbare Dublin-III-Verordnung (VO [EU] Nr. 604/2013). Die Dublin-III-Verordnung regelt die Zuständigkeit für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz innerhalb der EU-Mitgliedstaaten. Die **Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates** ist grundsätzlich gegeben, wenn auf Grundlage von Beweismitteln oder Indizien festgestellt wird, „dass ein Antragsteller aus einem Drittstaat kommend die Land-, See- oder Luftgrenze eines Mitgliedstaates illegal überschritten hat“ (Art. 13 Abs. 1 S. 1 VO [EU] Nr. 604/2013). Danach wären in erster Linie die EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der Europäischen Union zuständig. Von diesem Grundsatz bestehen aber zahlreiche Ausnahmen, u.a. für Anträge von unbegleiteten Minderjährigen (Art. 8 VO [EU] Nr. 604/2013) und Familienangehörigen (Art. 9 VO [EU] Nr. 604/2013). Relevant ist nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 VO [EU] Nr. 604/2013 auch, ob „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 im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta mit sich bringen“, mit der Folge, dass eine **Überstellung** in diese EU-Mitgliedstaaten **unmöglich** ist<sup>7</sup> und eine Zuständigkeit des prüfenden EU-Mitgliedstaates entsteht, Art. 3 Abs. 2 S. 3 VO [EU] Nr. 604/2013. Von besonderer Bedeutung ist die (Auffang-) Zuständigkeit desjenigen Mitgliedstaats, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, wenn sich der nach den grundsätzlichen Regeln **zuständige** Mitgliedstaat **nicht bestimmen** lässt (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 VO [EU] Nr. 604/2013). Schwierigkeiten bei der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats entstehen insbesondere, wenn keine Registrierung der Asylsuchenden erfolgt.<sup>8</sup> Bleibt die Registrierung der Asylsuchenden – ggf. aus Überforderung – aus, wird aber gleichwohl die Weiterreise ohne Stellung eines Asylgesuchs gewährt, kommt es zur Zuständigkeit desjenigen EU-Mitgliedstaats, in dem die Asylsuchenden den Antrag auf internationalen Schutz stellen.

Schließlich besteht nach der Dublin-III-Verordnung die Möglichkeit des **Selbsteintritts**. Art. 17 Abs. 1 VO [EU] Nr. 604/2013 lässt es ausdrücklich zu, von einer **Zuständigkeitsprüfung abzusehen** und „einen bei ihm von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gestellten Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn er nach den in dieser Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig ist“. In diesem Fall wird der Mitgliedstaat zum zuständigen Mitgliedstaat, Art. 17 Abs. 1 S. 2 VO [EU] Nr. 604/2013.

---

7 Vgl. dazu BVerwG NVwZ 2014, 1039 mit weiteren Hinweisen zur einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sowie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

8 Die Feststellung der illegalen Einreise in einen anderen Mitgliedstaat erfolgt regelmäßig über einen Abgleich mit der EURODAC-Datenbank, siehe dazu die Verordnung [EU] Nr. 603/2013 (EURODOC-Verordnung).

## 2.4. Einfachgesetzliche Vorgaben (§ 18 AsylG)

Die Regelungen in § 18 AsylG zur Einreise aus sicheren Drittstaaten spiegeln die Überlagerung des nationalen Drittstaatskonzepts durch die Dublin-III-Verordnung wider. Die grundsätzliche Einreiseverweigerung bei Einreise aus einem sicheren Drittstaat nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG ist unzulässig, wenn „die Bundesrepublik Deutschland auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages mit dem sicheren Drittstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist“, § 18 Abs. 4 Nr. 1 AsylG.

Im Zusammenhang mit der hier fraglichen „Öffnung der Grenze“ könnte eine Dublin-Zuständigkeit angenommen worden sein, die zur Einreisegestattung geführt hat. Für große Teile der Asylsuchenden, die nicht registriert wurden und in anderen EU-Mitgliedstaaten keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, wäre eine Zuständigkeit der Bundesrepublik nach Art. 3 Abs. 2 S. 1 VO [EU] Nr. 604/2013 wegen fehlender Feststellbarkeit des zuständigen Mitgliedstaates nicht unwahrscheinlich. Auch hätte eine Zuständigkeit der Bundesrepublik wegen unmöglicher Überstellung nach Griechenland als zuständigem EU-Mitgliedstaat nach Art. 3 Abs. 2 S. 3 VO [EU] Nr. 604/2013 in zahlreichen Fällen eintreten können. Die Prüfung der Zuständigkeit im Einzelfall wurde jedoch entbehrlich, nachdem das BAMF den **Selbsteintritt** der Bundesrepublik bekannt gegeben hat. Soweit die Bundesrepublik von ihrem Selbsteintrittsrecht Gebrauch macht, besteht eine Zuständigkeit für die Prüfung der Asylbegehren. Wie die Wahrnehmung des Selbsteintrittsrechts seit der Twitter-Nachricht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge konkret ausgestaltet war, ist unklar.<sup>9</sup> Dass der Selbsteintritt pauschal und für Asylsuchende, die das Bundesgebiet noch nicht erreicht haben, erklärt worden ist, dürfte für die Wirksamkeit unbeachtlich sein. Die Dublin-III-Verordnung steht der freiwilligen Übernahme von Pflichten durch die EU-Mitgliedstaaten nicht entgegen. Ein **zuständigkeitsbegründender Selbsteintritt** führt nach § 18 Abs. 4 Nr. 1 AsylG dazu, dass die Einreise von Asylsuchenden aus sicheren Drittstaaten nicht verweigert werden kann.<sup>10</sup>

Denkbar wäre auch, dass das Bundesministerium des Innern nach § 18 Abs. 4 Nr. 2 AsylG aus humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland angeordnet hat, von der Einreiseverweigerung gegenüber den Asylsuchenden abzusehen.

Eine Beschränkung dieser Ausnahmen vom Grundsatz der Einreiseverweigerung auf Einzelfälle ist nach dem **Wortlaut** des § 18 Abs. 4 AsylG nicht zwingend. In § 18 Abs. 4 AsylG heißt es lediglich, „von der Einreiseverweigerung (...) ist im Falle der Einreise aus einem sicheren Drittstaat (...) abzusehen“. Das Tatbestandsmerkmal „im Falle der Einreise“ kann sich sowohl auf einzelne Asylsuchende<sup>11</sup> als auch auf Gruppen von Asylsuchenden beziehen.<sup>12</sup> Auch die Fassung der Norm als Ausnahmevorschrift zwingt nicht zu einer engen, auf Einzelfälle bezogenen Auslegung. Zum

---

9 Siehe oben unter Ziff. 2.1.

10 Von der weitergehenden unionsrechtlichen Möglichkeit, Anträge auf internationalen Schutz trotz Dublin-Zuständigkeit als unzulässig zu behandeln (Art. 3 Abs. 3 VO [EU] Nr. 604/2013, Art. 38 RL 2013/32EU), hat der nationale Gesetzgeber bisher keinen Gebrauch gemacht.

11 So Bruns, in: Hofmann/Hoffmann, Handkommentar Ausländerrecht (1. Aufl., 2008), Rn. 22 zu § 18 AsylVfG.

12 So Hailbronner, Ausländerrecht, Band 3 (Stand: August 2009), Rn. 43 zu § 18 AsylVfG; Senge, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze (Stand: Juli 2009), Rn. 9 zu § 18 AsylVfG,

einen öffnet § 18 Abs. 4 Nr. 1 AsylG die Einreisegestattung gerade für nicht weiter eingegrenzte Zuständigkeitsverteilungen nach Unions- oder Völkerrecht. Zum anderen sprechen die weiten, dem Bundesminister des Innern eingeräumten humanitären und politischen Gründe dafür, dass über den Einzelfall hinaus Gruppen von Asylsuchenden umfasst sein können, gerade auch im Zusammenhang mit Notsituationen.

Unabhängig von diesen Erwägungen könnte man meinen, dass jedenfalls die **pauschale und massenhafte Einreisegestattung** nicht mehr von § 18 Abs. 4 AsylG gedeckt sei. Insoweit könnte man argumentieren, dass eine so weitgehende Anordnung durch den Bundesminister des Innern oder die Wahrnehmung des Selbsteintrittsrechts nach der Dublin-III-Verordnung durch die Bundesrepublik innerstaatlich einer gesetzlichen Regelung oder einer parlamentarischen Zustimmung bedurft hätte.

### 3. Erforderlichkeit eines Bundestagsbeschlusses

#### 3.1. Wesentlichkeitslehre

Normativer Anknüpfungspunkt für eine Beteiligung des Bundestages im Zusammenhang mit der Einreise von Asylsuchenden aus sicheren Drittstaaten könnte die als **Wesentlichkeitslehre** bezeichnete und aus dem **Demokratie-** und **Rechtsstaatsprinzip** folgende Verpflichtung des Gesetzgebers sein, in grundlegenden normativen Bereichen, insbesondere im Bereich der Grundrechtsausübung, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.<sup>13</sup> Das Bundesverfassungsgericht führte dazu in der sog. Kalkar-Entscheidung aus:

„Heute ist es ständige Rechtsprechung, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, [...] in **grundlegenden** normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle **wesentlichen** Entscheidungen selbst zu treffen (...). [...] In welchen **Bereichen** danach staatliches Handeln einer Rechtsgrundlage im förmlichen Gesetz bedarf, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Intensität der geplanten oder getroffenen Regelung ermitteln. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei in erster Linie den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den vom Grundgesetz anerkannten und verbürgten Grundrechten zu entnehmen. Nach den gleichen Maßstäben beurteilt sich, ob der Gesetzgeber, wie der verfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalt weiter fordert (...), mit der zur Prüfung vorgelegten Norm die **wesentlichen normativen Grundlagen** des zu regelnden Rechtsbereichs selbst festgelegt und dies nicht dem Handeln etwa der Verwaltung überlassen hat.“<sup>14</sup>

Die grundsätzlich plausible Pflicht des Gesetzgebers, **wesentliche** Entscheidungen selbst zu treffen, lässt sich im konkreten Fall allerdings nur schwer ermitteln. Das Bundesverfassungsgericht weist darauf, dass die **Kriterien** zur Feststellung der Wesentlichkeit den „tragenden Prinzipien des

---

13 Ausführlich zur Wesentlichkeitslehre, insbesondere in Abgrenzung zum Vorbehalt des Gesetzes, zum Parlamentsvorbehalt und zum Bestimmtheitsgrundsatz, Wissenschaftliche Dienste (WD 3 - 3000 - 043/15), Reichweite der Wesentlichkeitslehre.

14 BVerfGE 49, 89, 126 f.



Grundgesetzes, insbesondere den darin verbürgten Grundrechten“ zu entnehmen seien.<sup>15</sup> Danach sollen jedenfalls diejenigen Bereiche wesentlich sein, die für die Grundrechtsverwirklichung wesentlich sind (**Grundrechtswesentlichkeit**), wobei der jeweilige Sachbereich sowie die Intensität der Regelung zu berücksichtigen sind. Neben der Grundrechtswesentlichkeit werden weitere Kriterien herangezogen: u.a. die **Langzeitwirkung** einer Regelung, gravierende **finanzielle Auswirkungen** und Auswirkungen auf das **Gemeinwesen**.<sup>16</sup> Dass über eine Angelegenheit politischer Streit herrscht, reicht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als solches nicht für die Annahme der Wesentlichkeit aus.<sup>17</sup>

### 3.2. Wesentlichkeit der Einreisegestattung?

Es stellt sich also die Frage, ob im Fall der Einreisegestattung für Asylsuchende aus sicheren Drittstaaten ein grundlegender normativer Bereich betroffen ist, für den der Gesetzgeber die wesentlichen Regelungen hätte treffen müssen. Da mit § 18 Abs. 4 AsylG bereits eine gesetzliche Regelung für den Bereich der Einreisegestattung vorliegt, konzentriert sich die Anwendung der Wesentlichkeitslehre hier auf die **Regelungsdichte**. Sowohl für die Einreisegestattung nach § 18 Abs. 4 Nr. 1 AsylG, der auf die Dublin-Zuständigkeit verweist, als auch im Hinblick auf die Anordnungsbefugnis des Bundesministers des Innern nach § 18 Abs. 4 Nr. 2 AsylG könnte man darauf verweisen, dass der Gesetzgeber zumindest die **Grenzen** für den Selbsteintritt nach der Dublin-III-Verordnung sowie für die ministerielle Anordnungsbefugnis hätte treffen müssen. Angesichts der **Vagheit** der Kriterien zur Feststellung der Wesentlichkeit lässt sich allerdings kaum vorhersagen, ob das Bundesverfassungsgericht insofern von einer Wesentlichkeit ausgehen würde.

Gegen eine Wesentlichkeit in diesem Sinne sprechen die Besonderheiten des betroffenen Regelungsbereichs. Die Einreisegestattung als solche enthält noch keine Vorentscheidung über den Verbleib der Ausländer im Bundesgebiet. Maßgeblich für den Verbleib der Asylsuchenden im Bundesgebiet ist vielmehr die Frage, ob die Bundesrepublik nach dem Dublin-Zuständigkeitssystem für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist. Das Dublin-Zuständigkeitssystem weist aber Schwächen auf, wenn – wie tatsächlich geschehen – die Ermittlung des zuständigen EU-Mitgliedstaats durch fehlende Registrierung und Weiterreisegewährung unmöglich gemacht wird – oder in die eigentlich zuständigen EU-Mitgliedstaaten wegen „systemischer Mängel“ nicht überstellt werden darf. Dann besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass das Zielland nach Art. 3 Abs. 2 VO [EU] Nr. 604/2013 zuständig ist. Vor diesem Hintergrund kann bei einem massenhaften Zustrom von Asylsuchenden die Wahrnehmung des Selbsteintrittsrechts nach der Dublin-III-Verordnung zur Verfahrensbeschleunigung sinnvoll sein, insbesondere um eine Notsituation – wie die in Ungarn – zu bewältigen. Ferner stellt die Einräumung von Ermessen für die Exekutive zur Aufnahme von Ausländern aus politischen oder humanitären Gründen keine systemfremde Regelung dar. Insofern

---

15 BVerfGE 98, 218, 251.

16 Wissenschaftliche Dienste (Fn. 13), 7 f.

17 BVerfGE 98, 218, 251 f.

ist auf die Aufnahme von Ausländern aufgrund der sog. EU-Massenzustromrichtlinie<sup>18</sup> zu verweisen. Bei Vorliegen eines EU-Ratsbeschlusses nach Art. 5 RL 2001/55/EG über das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen geben die Mitgliedstaaten nach Art. 25 RL 2001/55/EG ihre jeweilige Aufnahmekapazität an. Die nationale Regelung zur Umsetzung der Massenzustromrichtlinie (§ 24 AufenthG) enthält zur Festlegung der Aufnahmekapazität der Bundesrepublik keine Vorgaben. Auch für die Aufnahme von sog. Kontingentflüchtlings aus politischen Interessen sieht § 23 Abs. 2 AufenthG keine Grenzen vor.<sup>19</sup>

Auf der anderen Seite kann man vertreten, dass die pauschale und massenhafte Einreisegestattung gegenüber Asylsuchenden mit so erheblichen Folgen für das Gemeinwesen verbunden ist, dass sie die „Wesentlichkeitsschwelle“ überschreitet. Schon mit der Einreise von Asylsuchenden entstehen zahlreiche staatliche Pflichten, die – je nach Anzahl der Asylsuchenden – einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern und hohe Kosten verursachen. Diese Auswirkungen beschränken sich dabei nicht auf die Dauer der Asylverfahren. Im Fall der Prüfung und Gewährung asylrechtlicher Schutzstatus sind die mit dem Aufenthalt und der Integration der Schutzberechtigten verbundenen Lasten zwar zunächst nur mittelfristig zu leisten<sup>20</sup>, doch können sie fortbestehen, wenn die Verfolgungs- oder Bedrohungssituation in den Herkunftsstaaten anhält. Langzeitwirkungen können auch bei Ablehnung von Asylanträgen eintreten, wenn Abschiebungen in die Herkunftsstaaten nicht möglich sind. Wird von der Einreisegestattung massenhaft Gebrauch gemacht, kann dies ferner die Gesellschaftsstruktur<sup>21</sup> verändern und zu erheblichen Integrationsproblemen führen. Dass der Legislative bei der Entscheidung über den Zuzug von Ausländern eine gewisse Begrenzungsfunktion zukommt, wird in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Familiennachzug deutlich. Dort heißt es:

„Es [erg. das Grundgesetz] schließt weder eine großzügige Zulassung von Fremden aus, noch gebietet es eine solche Praxis. In dem von ihm gesteckten weiten Rahmen obliegt es der Entscheidung der Legislative und - in den von dieser zulässigerweise gezogenen Grenzen - der Exekutive, ob und bei welchem Anteil Nichtdeutscher an der Gesamtbevölkerung die Zuwanderung von Ausländern ins Bundesgebiet begrenzt wird oder ob und bis zu welchem Umfang eine solche Zuwanderung geduldet oder gefördert wird.“<sup>22</sup>

Ende der Bearbeitung

- 
- 18 Richtlinie 2001/55/EG v. 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.
- 19 Hecker, in: Beck'scher Online-Kommentar (Stand. 01.09.2014), Rn. 8 zu § 23.
- 20 Vgl. § 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG, wonach die Aufenthaltserlaubnis für Asylberechtigte und Flüchtlinge zunächst für drei Jahre zu erteilen ist.
- 21 In diese Richtung wohl Nettessheim, Ein Vakuum darf nicht hingenommen werden, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.10.2015, 8.
- 22 BVerfGE 76, 1, 47 f.