

Aus dem Asylmagazin 9/2025, S. 277–294

Themen des Berliner Symposiums 2025

- Katharina Thote: Flüchtlingsschutz zwischen Notstandspolitik und internationaler Verantwortung . . . 277–279
- Nora Markard: Notstand vs. Asylrecht: Legitimierung des Rechtsbruchs durch Krisennarrative. 280–287
- Thilo Weichert: Flüchtlinge – Datenverarbeitung und Datenschutz 288–294

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., September 2025. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autor*innen sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das Asylmagazin erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst mit regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Es kann in einer Print- und in einer Online-Ausgabe bezogen werden. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



Themen des Berliner Symposiums 2025

Das 25. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz stand im Zeichen der Gefahren, denen das internationale System von Schutzrechten derzeit durch politische »Notstandsrethorik« und durch restriktive Gesetzgebung ausgesetzt ist. Die nachfolgend dokumentierten Beiträge befassen sich mit der Verantwortung für den Flüchtlingsschutz und mit möglichen Auswegen aus der »Krise des Asylrechts«.



Katharina Thote, Berlin*

Flüchtlingsschutz zwischen Notstandspolitik und internationaler Verantwortung

Eröffnungsrede des 25. Berliner Symposiums zum Flüchtlingsschutz, 23. Juni 2025

Die aktuelle Flüchtlingspolitik und ihre Auswirkungen

Das folgende Zitat verdeutlicht die aktuelle Richtung der Flüchtlingspolitik in Deutschland:

»Wir haben vereinbart, für mehr Rückführungen, für schnellere Verfahren zu sorgen, für die Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und für mehr Zurückweisungen an den deutschen Grenzen – ja, auch bei Asylgesuchen. [...] Wir werden die Begrenzung wieder in das Aufenthaltsgesetz aufnehmen. [...] Wir werden den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aussetzen. Wir werden freiwillige Aufnahmeprogramme womöglich beenden. Wir werden die Liste der sicheren Herkunftsstaaten ausweiten. Wir werden uns [...] für die Abschaffung des Verbindungselementes einsetzen. Und wir werden nach Afghanistan und Syrien abschieben.«¹

Diese Worte stammen von einem führenden Politiker der neuen Bundesregierung. Sie zeigen: Das System des Flüchtlingsschutzes in Deutschland steht unter erheblichem Druck.

Politisch gilt derzeit das Primat der Reduzierung des Zugangs von Asylsuchenden nach Deutschland – unabhängig davon, dass die Zahlen in den letzten Monaten ohnehin schon deutlich gesunken sind: europaweit um 23 % im Vergleich zum Vorjahr, in Deutschland sogar um 48 %. Auch rechtlich gerät das Schutzsystem unter Druck, wenn

völker- und europarechtliche Verpflichtungen wenig ernst genommen zu werden scheinen und mit allenfalls begrenzt überzeugenden Begründungen umgangen werden.

Der Fokus liegt klar auf innenpolitischen Erwägungen. Doch die internationale Bedeutung dieser Maßnahmen bleibt bisher unbeachtet. Dabei haben Entscheidungen, die Deutschland in Sachen Flüchtlingsschutz trifft, immer auch eine internationale Dimension, besonders in ihrer politischen Signalwirkung.

Parallel dazu steht auch anderswo in der Welt der Kurs auf Restriktion, und gleichzeitig ist die humanitäre Hilfe global in einer enormen finanziellen Krise. Zusammengekommen sehen wir sechs verschiedene Aspekte, die dazu beitragen, dass das globale System des Flüchtlingsschutzes unter außerordentlichen Druck gerät – und diese sechs Punkte werden wir gleich etwas genauer betrachten.

Aber zunächst einmal: Warum sollten sich Maßnahmen der deutschen Innenpolitik überhaupt global auswirken?

Das liegt an der zentralen Rolle, die Deutschland im internationalen Flüchtlingsschutz eingenommen hat. Obwohl zwei Drittel der Flüchtlinge weltweit in den direkten Nachbarstaaten ihrer Heimat unterkommen, zählt auch Deutschland zu den wichtigsten Aufnahmeländern – das viertgrößte nach dem Iran, der Türkei und Kolumbien. Gleichzeitig ist Deutschland einer der größten Geber humanitärer Hilfe und ein zentraler Partner des UNHCR. Diese doppelte Rolle, gemeinsam mit dem besonderen politischen Gewicht der Bundesrepublik, verleiht der deutschen Flüchtlingspolitik internationale Strahlkraft.

* Katharina Thote ist die Vertreterin des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland.

¹ Rede des Bundesinnenministers Alexander Dobrindt im Deutschen Bundestag am 16.5.2025, Bulletin 36-1, abrufbar bei bundesregierung.de, t1p.de/05nkt.

1. Die Relativierung von Schutzverantwortung

Wenn also Deutschland, und das ist der erste von meinen sechs Punkten, wenn Deutschland Maßnahmen ergreift,

die Fragen aufwerfen hinsichtlich der Konformität mit Völker- und Europarecht, dann schwächt das nicht nur die Geltungskraft der betreffenden Regelwerke – es sendet auch ein politisches Signal: Schutzverantwortung kann relativiert werden.

Die Zurückweisung Schutzsuchender an deutschen Grenzen wird international kaum differenziert betrachtet. Die Botschaft, die ankommt, lautet ganz einfach: Deutschland schließt seine Türen und lässt keine weiteren Flüchtlinge ins Land. Auch wenn die Maßnahmen diesen Effekt so nicht haben und in ihrer quantitativen Bedeutung begrenzt sind, könnten sie doch andere Staaten ermutigen, ähnliche Schritte zu gehen – mit potenziell gravierenden Folgen, etwa wenn der abweisende Staat direkt an den Verfolgerstaat angrenzt und es dann zu Refoulement kommen würde. Auch an der Grenze zu einem Drittstaat wird eine Abweisung ohne jede Prüfung des Schutzbedarfs und ohne Absprache der Übernahme von Prüfung und Schutz durch das betreffende Nachbarland den völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht gerecht.

2. Aussetzung von Aufnahmeprogrammen

Der zweite Punkt ist die mögliche Aussetzung von Resettlement und anderen Aufnahmeprogrammen. Auch wenn die Zahlen gering erscheinen, ist ihre Bedeutung groß: Für viele Flüchtlinge ist Resettlement der einzige Zugang zu effektivem Schutz, etwa weil das Erstaufnahmeland ihre Sicherheit nicht gewährleisten kann. Wenn ein Land wie Deutschland sich zurückzieht, könnten andere folgen – insbesondere in der EU. Denn gerade bei der Übernahme dieser freiwilligen Verpflichtungen schauen die Staaten stark aufeinander und orientieren sich an Ländern mit einer Leitfunktion.

Gegenüber Erstaufnahmeländern ist Resettlement zudem ein Zeichen der Solidarität, dessen politische Auswirkungen nicht unterschätzt werden dürfen. Wird dieses Zeichen geschwächt, kann das die Schutzbereitschaft dieser Länder untergraben.

3. Neue Kriterien für »sichere Drittstaaten«

Das dritte Beispiel ist die Diskussion um die »Weiterentwicklung« – wie es im Koalitionsvertrag heißt – der Reformen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem und besonders das sogenannte Verbindungselement. Es geht dabei um die Frage, ob eine schutzsuchende Person nur dann auf einen sicheren Drittstaat verwiesen werden kann, wenn er oder sie eine Verbindung zu diesem Staat hat, beispielsweise aufgrund der Sprache oder eines Voraufenthalts. Das wird schon länger auf verschiedenen Ebenen diskutiert, und auch der Koalitionsvertrag sieht nun vor, dieses Kriterium abzuschaffen, um Rückführungen in Drittstaaten zu erleichtern.

Auch wenn das völkerrechtlich möglich sein mag, bleibt die praktische Umsetzung fraglich: Denn auch nach einer Abschaffung des Kriteriums bestehen die anderen Voraussetzungen für die Anwendung des Konzeptes weiterhin. Das bedeutet, dass der Drittstaat effektiven (nicht nur theoretischen) Zugang zu internationalem Schutz bieten muss, sowie rechtlich und praktisch dazu bereit und in der Lage sein muss, Schutz, Unterstützung und dauerhafte Lösungen zu gewähren. Viele Staaten werden dies mangels Schutzbereitschaft und Schutzkapazität nicht erfüllen.

Dennoch bleibt die Nachricht im globalen System hängen, dass Europa den Flüchtlingsschutz »outsourcen« will. Auch das kann die Schutzbereitschaft in anderen Staaten untergraben, wenn es nicht erkennbar der Teilung – und nicht bloß der Verschiebung – von Verantwortung dient und den Flüchtlingsschutz im Ganzen erweitert – im Zielstaat, im überstellenden Staat oder der Region. Eine Vereinbarung, die versucht, die Verantwortung unter der Genfer Flüchtlingskonvention ganz oder teilweise »loszuwerden«, wäre nicht angemessen.

4. Infragestellung der Genfer Flüchtlingskonvention

Viertens wird der rechtliche Rahmen des globalen Schutzsystems infrage gestellt. Immer wieder kommen Stimmen auf, die darauf drängen, die Genfer Flüchtlingskonvention zu ändern oder umzuinterpretieren, mit dem Argument, sie sei nicht mehr zeitgemäß. Andere stellen den individualrechtlichen Ansatz infrage, da dieser die politische Handlungsmacht zu sehr einenge – das Aufnahmeland müsse selbst entscheiden können, wer kommen dürfe und wer nicht.

5. Push-backs an den europäischen Außengrenzen

Auch eine restriktive Politik in anderen Ländern – der fünfte Punkt auf der Liste – bleibt nicht ohne Wirkung auf das globale System. Push-backs an den europäischen Außengrenzen sind seit Jahren ein grundlegendes Problem. Auch in anderen Ländern, die viele Flüchtlinge aufgenommen haben, aber innenpolitisch in schweres Fahrwasser geraten sind, wurden Flüchtlinge in der jüngeren Vergangenheit öffentlichkeitswirksam unter Druck gesetzt oder gar zur Rückkehr gezwungen.

6. Finanzielle Kürzungen bei Hilfsorganisationen

Neben politischen Entwicklungen ist das globale Schutzsystem auch finanziell stark belastet, und das ist der sechste Aspekt. Die Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen ist über ein Jahrzehnt lang kontinuierlich angewachsen – aber die Mittel für humanitäre Hilfe hin-

ken hinterher. Die gestiegenen Kosten haben die Lage zusätzlich verschärft, zum Beispiel die höheren Energie-, Rohstoff- und Nahrungsmittelpreise seit dem Beginn des Krieges gegen die Ukraine. In diesem Jahr nun haben die dramatischen finanziellen Kürzungen bei humanitären Organisationen ganz verheerende Auswirkungen. Schon jetzt kostet die extreme Unterfinanzierung Menschenleben, schon jetzt kommt es in fast allen Flüchtlingssituationen zu Engpässen bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln, medizinischer Grundbetreuung, Unterkünften und Schutzprogrammen für Frauen und Kinder, die Opfer von Gewalt geworden sind. Schulen schließen, Berufsausbildungen müssen unterbrochen werden, Perspektiven auf eine bessere Zukunft gibt es immer weniger – die mittel- und längerfristigen Konsequenzen dessen kann sich jede und jeder ausmalen.

Das internationale Schutzsystem stärken!

Die Summe der Entwicklungen, die ich aufgezählt habe, führt zu einer spürbaren Schwächung des globalen Flüchtlingsschutzes. Diese Konsequenz nationaler Politik wird in Europa bislang zu wenig beachtet – obwohl sie auch im Eigeninteresse der Industriestaaten liegt.

In den vergangenen Jahren wurde in Deutschland und anderswo immer wieder betont, wie wichtig eine bessere Steuerung von Migrations- und damit auch von Fluchtbewegungen ist. Ein schwächeres globales Schutzsystem führt aber wahrscheinlich zu mehr Instabilität und mehr ungesteuerter Migration, gerade im Kontext von Flucht vor schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen. Die Flucht in diesen Situationen ist erzwungen. Wenn es mangels Respekts für das globale Schutzsystem keinen Zugang zum Schutz in den Nachbarländern gibt oder dieser unzureichend ausgestaltet ist, dann wird sich dieser in seinen Ursachen kaum steuerbare Migrationsdruck auf andere Weise seinen Weg bahnen. Das womöglich wichtigste Steuerungsinstrument – die Stabilisierung von Flüchtlingssituationen in Erstaufnahmeländern – steht dann gar nicht mehr oder nur noch begrenzt zur Verfügung.

Deshalb ist es im Interesse aller, das internationale Schutzsystem zu stärken – und nationale Maßnahmen zu vermeiden, die es untergraben. Insofern sollten innenpolitische Schritte auch im Hinblick auf ihre globale Wirkung sorgfältig abgewogen werden.

Die Genfer Flüchtlingskonvention betont bereits in ihrer Präambel, dass eine Lösung nur durch internationale Zusammenarbeit möglich ist. Auch der Globale Flüchtlingspakt² setzt auf geteilte Verantwortung.

² Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen an die UN-Generalversammlung, 2. August 2018, Teil II: Globaler Pakt für Flüchtlinge. Abrufbar bei unhcr.org/de unter »Was wir tun/Der Globale Pakt für Flüchtlinge«.

Der Globale Pakt für Flüchtlinge

Der Globale Pakt für Flüchtlinge wurde als Teil der UNHCR-Resolution von 2018 angenommen. Zwar ist er rechtlich nicht bindend, aber er stellt eine Blaupause zur Förderung internationaler Zusammenarbeit im Flüchtlingsschutz dar. Der Pakt besteht aus zwei Teilen:

1. Ein umfassender Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen (CRRF), dem die Mitgliedsstaaten durch die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migrant*innen vom September 2016 bereits zugestimmt haben.
2. Ein Aktionsprogramm (Programme of Action), das auf bewährte Praktiken aus der ganzen Welt zurückgreift und konkrete Handlungsweisen festlegt, die von den UN-Mitgliedsstaaten und anderen Ländern zur Umsetzung der Prinzipien aus der New Yorker Erklärung ergriffen werden müssen. Das Aktionsprogramm bildet eine Blaupause, die sicherstellen soll, dass Flüchtlinge einen besseren Zugang zu Gesundheit und Bildung bekommen, die Möglichkeit erhalten, ihren Lebensunterhalt selbstständig bestreiten zu können und von Anfang an in ihre Aufnahmegemeinschaften inkludiert werden. Es zeigt außerdem konkrete Wege auf, wie Aufnahmeländer besser unterstützt werden können.

Diese Verantwortlichkeit darf nicht verschoben oder zur Abschreckung instrumentalisiert werden. Vielmehr braucht es tragfähige, multilaterale Lösungen, die Schutz ermöglichen – nicht verhindern. Lösungen, die den Schutz insgesamt ausweiten und nicht nur die Verantwortung verschieben.

Ein starkes internationales Schutzsystem ist nicht nur ein humanitäres und rechtliches Gebot. Es ist auch ein Gebot der politischen Vernunft.

Notstand vs. Asylrecht: Legitimierung des Rechtsbruchs durch Krisennarrative

Inhalt

- I. Ein gefährliches deutsches Krisennarrativ
- II. Europäische Krisennarrative
- III. Zu weit gegangen? Die Bedeutung der Menschenrechte
- IV. Stärke in der Krise

Die gegenwärtige Zurückweisungspolitik an der deutschen Grenze wird von einem Krisennarrativ getragen, das dazu dienen soll, rechtliche Mindeststandards auszusetzen und einen Rechtsbruch zu legitimieren. Damit transportiert es zugleich die latente Gefahr eines Angriffs auf die Justiz, die aufgerufen ist, diese Standards zu verteidigen.

Hierin spiegelt sich eine europäische Entwicklung abnehmender Rechtsstaatlichkeit und wachsenden Drucks auf die Gerichte, wie kürzlich der Brief von neun EU-Mitgliedstaaten an den EGMR verdeutlichte. Die darin geäußerte Behauptung, der menschenrechtliche Refoulementschutz sei zu weit gegangen, stellt die Bedeutung der Menschenrechte und rechtsstaatliche Standards grundsätzlich infrage und muss mit de Búrca und Young als »missbräuchliche Aneignung« der Menschenrechte verstanden werden.¹ Gerade in der Krise gilt es dagegen, sich auch gegenüber denjenigen, die lästig oder gar gefährlich sind, an das Recht zu halten. Sonst greift die Krise der Rechtsstaatlichkeit auf die Gesellschaft im Ganzen über.

I. Ein gefährliches deutsches Krisennarrativ

1. Krise als Auftrag zum Rechtsbruch

Auf das Krisennarrativ, das die gegenwärtige Zurückweisungspolitik an der Grenze tragen soll, legten sich der damalige Kanzlerkandidat Friedrich Merz und der damalige CSU-Landesgruppenchef Alexander Dobrindt bereits in

ihrem Entschließungsantrag vom Januar 2025 fest, mit dem sie zugleich die »Brandmauer« zur AfD einrissen.² Dieser Entschließungsantrag enthält ein dreifaches Krisennarrativ. Erstens: »Die aktuelle Asyl- und Einwanderungspolitik gefährdet die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger und das Vertrauen der gesamten Gesellschaft in den Staat.« Zweitens seien die bestehenden europäischen Regeln – Dublin III, Schengen, Eurodac – »erkennbar dysfunktional« und würden von den anderen Mitgliedstaaten sanktionslos gebrochen. Drittens stecke hinter dem Migrationsdruck aus Syrien, via Belarus und aus der Ukraine der russische Präsident Putin, der »Migration als hybride Waffe« einsetze.³ Hieraus folgte das Papier:

»In dieser Gesamtsituation ist es die Pflicht Deutschlands und damit der Bundesregierung, nationales Recht vorrangig anzuwenden, wenn europäische Regelungen nicht funktionieren – so wie es in den Europäischen Verträgen für außergewöhnliche Notlagen vorgesehen ist.«⁴

Deutschland müsse »die Abwehr von Gefahren und die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger an erste Stelle setzen und entschlossen handeln«.⁵ Gefordert wurden u. a. dauerhafte Grenzkontrollen und ausnahmslose Zurückweisungen an der deutschen Grenze.

2. Europarechtswidrige Grenzpolitik

Diese Forderungen hat Alexander Dobrindt nun als Innenminister am 7. Mai 2025 in die Tat umgesetzt, indem er eine mündliche Weisung vom 13. September 2015 des damaligen Innenministers Thomas De Maizière zur eu-

* Nora Markard ist Professorin für Internationales Öffentliches Recht und Internationalen Menschenrechtsschutz an der Universität Münster. Diesem Beitrag liegt das Manuskript eines Vortrags zugrunde, den die Autorin auf dem 25. Berliner Symposium zum Flüchtlingschutz am 23. Juni 2025 gehalten hat und der in der Kritischen Justiz erschien. Die Autorin dankt Marlene Stiller für Gespräche und Recherchen.

¹ Gráinne De Búrca/Katharine G. Young, *The (Mis)appropriation of Human Rights by the New Global Right: An Introduction to the Symposium*, I-CON (2023), Vol. 21 No. 1, 205–223.

² Die »Brandmauer« verkündete Friedrich Merz als CDU-Parteivorsitzender 2022. Im November 2024 schlug er SPD und Grünen nach Bruch der Ampelkoalition Absprachen zur Vermeidung von Abstimmungen mit der AfD vor: »Wir sollten vereinbaren, dass wir nur die Entscheidungen auf die Tagesordnung des Plenums setzen, über die wir uns zuvor mit Ihnen von der SPD und den Grünen in der Sache geeinigt haben.« So könne man »eine zufällige oder tatsächlich herbeigeführte Mehrheit« mit der AfD vermeiden. Siehe Evelin Ruhnow, Merz und die Brandmauer – eine Geschichte in Zitaten, Spiegel vom 31.1.2025, [t1p.de/xorjy](https://www.spiegel.de/politik/deutschland/merz-und-die-brandmauer-eine-geschichte-in-zitaten).

³ Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zu aktuellen innenpolitischen Themen, BT-Drs. 20/14698, 28.1.2025.

⁴ Ebd.

⁵ Ebd.

roparechtskonformen Anwendung von § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG zurücknahm und die Bundespolizei anwies, nach dieser Vorschrift nun jegliche irreguläre Einreisen aus sicheren Drittstaaten – also aus allen deutschen Nachbarstaaten⁶ – auch im Fall eines Schutzgesuchs zurückzuweisen.⁷

Binnen weniger als vier Wochen hat das VG Berlin diese Politik in drei parallelen Eilentscheidungen für europarechtswidrig erklärt.⁸ Es verwies zum einen (und wenig überraschend) auf die Notwendigkeit eines Dublin-Verfahrens im Fall von Schutzgesuchen. Zum anderen befand es die Berufung der Bundesregierung auf die Ausnahmeklausel des Art. 72 AEUV – für »außergewöhnliche Notlagen«, wie es im Entschließungsantrag hieß – für unzureichend begründet.

Zu dieser Klausel hatte der EuGH bereits mehrfach Gelegenheit zu entscheiden, und seine Position war jedes Mal klar: Art. 72 AEUV ist kein Freibrief, er ist eng auszulegen und er verlangt eine Darlegung, warum existierende sekundärrechtliche Mechanismen nicht ausreichen. Bisher hat er die Berufung auf Art. 72 AEUV noch in keinem einzigen Fall anerkannt.

So hat der EuGH bereits 2020 in einem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Polen, Tschechien und Ungarn, die sich nicht an der Umverteilung von Schutzsuchenden aus Griechenland und Italien beteiligen wollten, klargestellt, dass sich weder aus Art. 72 AEUV noch aus ähnlichen Vorschriften des Primärrechts ein »allgemeiner, dem Vertrag immanenter Vorbehalt ableiten [lasse], der jede Maßnahme, die im Interesse der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit getroffen wird, vom Anwendungsbereich des Unionsrechts ausnimmt.«⁹ Denn: »Würde ein solcher Vorbehalt unabhängig von den besonderen Tatbestandsmerkmalen der Bestimmungen des Vertrags anerkannt, so könnte dies die Verbindlichkeit und die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen.«¹⁰ Daher unterliege die Berufung auf Art. 72 AEUV der Kontrolle durch Kommission und EuGH, insbesondere in Bezug auf die Erforderlichkeit der Ausnahme; er könne »nicht als eine Ermächtigung der Mitgliedstaaten dazu ausgelegt werden, durch bloße Berufung auf diese Zuständigkeiten von

einer Bestimmung des Unionsrechts [...] abzuweichen.«¹¹ Der Mitgliedstaat trage die Beweislast.

Diese Argumentation, die er im selben Jahr für Rückführungsverfahren bestätigte,¹² wandte der EuGH auch an, als Litauen 2022 mit der Begründung einer Überlastung aufgrund eines Massenzustroms keine individuellen Asylanträge für irregulär Eingereiste mehr zuließ. Der EuGH stellte klar, dass der Ausschluss vom individuellen Asylantrag nach Art. 72 AEUV schon deswegen nicht als erforderlich gelten könne, weil Art. 43 AsylVfRL bereits besondere Grenzverfahren ermögliche, die einen Rückgriff auf Art. 72 AEUV unnötig machten.¹³ Daher stünden Art. 6 und 7 AsylVfRL »der Regelung eines Mitgliedstaats entgegen [...], wonach im Fall der Verhängung des Kriegsrechts oder eines Ausnahmezustands oder der Ausrufung einer Notlage wegen eines massiven Zustroms von Ausländern illegal aufhältige Drittstaatsangehörige de facto keine Möglichkeit haben, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats Zugang zum Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu erlangen.«¹⁴

Im Fall Österreichs, das seine Grenzkontrollen immer wieder verlängerte, führte der EuGH 2022 aus, dass der Schengener Grenzkodex in Art. 25 bereits Regeln enthalte, die es den Mitgliedstaaten erlaubten, ihre öffentliche Sicherheit und Ordnung durch Grenzkontrollen zu schützen; diese Kontrollen könnten nach Art. 29 SGK bei außergewöhnlichen Umständen sogar von sechs Monaten auf bis zu zwei Jahre verlängert werden. Angesichts dieser detaillierten Abwägung sei »folgich davon auszugehen, dass der Unionsgesetzgeber der Ausübung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit gebührend Rechnung getragen hat« und damit ein Rückgriff auf Art. 72 AEUV gesperrt sei.¹⁵

Trotz der prinzipiellen Natur dieser Gründe tat Minister Dobrindt den Beschluss des VG Berlin als »Einzelfallentscheidung« ab und hielt an seiner Politik fest.¹⁶ Es müsse lediglich eine bessere Begründung zu Art. 72 AEUV nachgereicht werden.

⁶ Gemäß § 26a AsylG i. V. m. Anlage I zum AsylG sind alle EU-Mitgliedstaaten sowie die Schweiz und Norwegen sichere Drittstaaten.

⁷ § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG lauten: »Dem Ausländer ist die Einreise zu verweigern, wenn [...] er aus einem sicheren Drittstaat (§ 26a) einreist [...].« Nr. 2 sieht dies vor, wenn Anhaltspunkte für die Zuständigkeit eines anderen Staates vorliegen. Der Notwendigkeit eines Dublin-Verfahrens tragen beide Vorschriften keine Rechnung.

⁸ VG Berlin, Beschlüsse vom 2.6.2025 – 6 L 191/25 u. a. – Asylmagazin 7-8/2025, S. 261–266, asyl.net: M33372.

⁹ EuGH, Urteil vom 2.4.2020 – EU-Kommission gg. Polen u. a., C 715/17, C 718/17 und C 719/17 – asyl.net: M28288, Rn. 143.

¹⁰ Ebd.; Verweis auf EuGH, Urteil vom 15.12.2009 – EU-Kommission gg. Dänemark, C 461/05 – Rn. 51, m. w. N.; Urteil vom 4.3.2010 – EU-Kommission gg. Portugal, C 38/06 – Rn. 62, m. w. N.; siehe auch Urteil vom 17.12.2020 – EU-Kommission gg. Ungarn, C-808/18 – Rn. 215.

¹¹ EuGH, Urteil vom 2.7.2020, WM gg. Stadt Frankfurt am Main, C-18/19 – Asylmagazin 10–11/2020, S. 390 f., asyl.net: M28827, Rn. 29 (zur Rückführungsrichtlinie); Verweis auf EuGH, Urteil vom 2.4.2020, a. a. O. (Fn. 9), Rn. 145 und 152.

¹² EuGH, Urteil vom 2.7.2020, a. a. O. (Fn. 11), Rn. 28.

¹³ EuGH, Urteil vom 30.6.2022 – MA gg. Litauen, C-72/22 PPU – asyl.net: M30839, Rn. 74.

¹⁴ Ebd., Rn. 75.

¹⁵ EuGH, Urteil vom 26.4.2022 – NW/Landespolizeidirektion Steiermark und Bezirkshauptmannschaft Leibnitz, C-368/20 und C-369/20 – Asylmagazin 6/2022, S. 228 ff., asyl.net: M30600, Rn. 85–90.

¹⁶ Überraschend verwies Minister Dobrindt darauf, im Hauptverfahren werde die Bundesregierung nachlegen; dazu wird es aber wohl kaum kommen, da die Hauptsache bereits im Eilverfahren vorweggenommen werden durfte und musste. Siehe Frank Bräutigam, Mehr als eine »Einzelfallentscheidung«, tagesschau.de vom 3.6.2025, t1p.de/ba56l.

3. Was für eine Krise?

Dies ist an sich bereits irritierend. Denn die Gründe des VG Berlin würden in jeder weiteren Einzelfallentscheidung zum selben Ergebnis führen. Die Bundesregierung ist aber nicht erst auf die konkrete Anweisung eines Gerichts im Einzelfall, sondern auch von sich aus und generell verpflichtet, das Europarecht zu beachten. Auch ist im Lichte der strengen Rechtsprechung des EuGH zu Art. 72 AEUV kaum zu erwarten, dass er flächendeckende Zurückweisungen ohne Verfahren für gerechtfertigt erklären würde. Denn die Probleme, die in Deutschland derzeit diskutiert werden, sind lang bekannt; trotzdem wurden die Schengen- und Dublin-Regeln bei der letzten GEAS-Reform nach großen Diskussionen beibehalten. Solche sekundärrechtlichen Regeln der Unionsgesetzgebung dürfen durch Berufung auf Art. 72 AEUV nicht einfach umgangen werden.¹⁷ Nur in »ganz bestimmten außergewöhnlichen Fällen«, die von der Unionsgesetzgebung ungelöst geblieben sind, lässt der EuGH noch Spielraum für Art. 72 AEUV.¹⁸ Allerdings gehen nicht nur die Asylantragszahlen zurück,¹⁹ auch die Belastungen mit der Integration²⁰ sind keineswegs so unvorhersehbar und außergewöhnlich, dass sie eine Aushebelung des Sekundärrechts unter Rückgriff auf Art. 72 AEUV begründen könnten.²¹

Obwohl die Bundesregierung also von allen Seiten auf die Rechtswidrigkeit ihres Handelns hingewiesen wurde und dies sogar von einem Kollegialorgan – einer mit drei Richter:innen besetzten Kammer des VG Berlin – schwarz auf weiß bescheinigt bekommen hat, will sie an ihrer Politik festhalten und – wie bereits in der Entschließung angekündigt – nationales Recht über Europarecht stellen.²² Im Verweis auf den »Einzelfall« wird daher auch der Wille erkennbar, unliebsame Gerichtsentscheidungen nur quasi »1:1« umzusetzen und im Übrigen zu ignorieren.

Damit aber nicht genug. Das rechtskonservative Medium »NIUS« trat eine Hetzkampagne gegen den Kammer-

vorsitzenden los, der sich (übrigens in beamtenrechtlich völlig unproblematischer Weise²³) bei den Grünen engagiert hatte, insinuierten eine Umgehung des Geschäftsverteilungsplans und fantasierten etwas von einem »Geheimplan der Asyllobby«. ²⁴ Sogar der baden-württembergische Staatssekretär für Migration, Siegfried Lorek, verbreitete in einem (inzwischen gelöschten) Instagram-Reel, »ein grüner Verwaltungsrichter« habe die Entscheidung getroffen,²⁵ und insinuierte damit eine fehlende politische Unabhängigkeit der Justiz²⁶ – offenbar, um auf diesem Wege die (Kollegial-)Entscheidung zu diskreditieren.

In dieser Vignette sind zwei bekannte Muster aus dem Playbook autoritärer Staaten zu erkennen: (1.) Krisennarrative legitimieren den Rechtsbruch; (2.) Gerichte, die sich diesem Rechtsbruch in den Weg stellen, müssen in ihre Schranken verwiesen werden.

Die Krise, mit der wir es also zu tun haben, ist nicht nur eine Krise des Vertrauens in die Politik²⁷ – eine Krise, die nur dadurch verstärkt wird, dass die Politik Dinge verspricht, die sie mit rechtmäßigem Handeln nicht halten können. Sie ist auch eine Krise des Rechtsstaats²⁸ und eine Krise der Menschenrechte.

II. Europäische Krisennarrative

Die deutsche Krise der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte fügt sich ein in eine ebensolche europäische Krise. In der EU ist seit langem zu beobachten, dass die Befolgungsbereitschaft gegenüber rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Standards bei der Behandlung von Schutzsuchenden massiv gesunken ist. Dies äußert sich neuerdings auch in offenem Druck auf den EGMR.

¹⁷ Anuscheh Farahat/Lisa Steurer, Grenzgänger: Sind die neuen deutschen Grenzkontrollen zulässig?, Verfassungsblog vom 20.5.2025, t1p.de/pxex6.

¹⁸ EuGH, Urteil vom 26.4.2022, a. a. O. (Fn. 15), Rn. 86.

¹⁹ Im Zeitraum Januar bis Mai 2025 wurden 54.004 Erstanträge gestellt. »Dies bedeutet einen Rückgang der Antragszahlen um 47,8 Prozent im Vergleich zum Vorjahr«, berichtet das BAMF: Aktuelle Zahlen (05/2025), abrufbar bei bamf.de unter Themen/Statistiken/Asylzahlen. Auch 2024 (229.751 Erstanträge) waren die Zahlen bereits im Vergleich zu 2023 (329.120 Erstanträge) zurückgegangen; BAMF, Schlüsselzahlen Asyl 2024, ebd.

²⁰ Angeführt etwa von Daniel Thym, vgl. Philipp May, Jurist: Zurückweisungen an Grenzen solide begründen, Deutschlandfunk vom 3.6.2025, t1p.de/fom2c.

²¹ Farahat/Steurer, a. a. O. (Fn. 17). Zum Kapazitätsargument und der zeitlichen Absehbarkeit der nötigen Ressourcen siehe auch EuGH, Urteil vom 8.5.2025 – Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid/X, C-662/23 – Rn. 44–48.

²² Noch erstaunlicher klang es im Pressestatement des Kanzlerkandidaten Merz, Deutschland müsse sein »Recht auf Vorrang des nationalen Rechts« geltend machen. Statement vom 23.1.2025, t1p.de/k9595.

²³ Dies unterscheidet diesen Fall, nur um das Offensichtliche auszusprechen, etwa von der Tätigkeit des inzwischen ehemaligen aber weiterhin pensionsberechtigten Richters Jens Maier; vgl. MDR Sachsen, Nach Disziplinaranzeige: AfD-Politiker Jens Maier behält Pensionsansprüche, 28.11.2024, t1p.de/xdyx.

²⁴ Björn Harms/Jan A. Karon/Julian Reichelt, Ein grüner Richter, zwei NGOs und drei Somalis: So lief der Geheimplan der Asyllobby gegen Dobrindts Zurückweisungen, NIUS vom 3.6.2025, t1p.de/eznzm. Dort heißt es u. a., in Asylsachen sei »eigentlich« eine andere Kammer zuständig – allerdings war die Beklagte hier die Bundespolizei und nicht das BAMF, sodass die Zuständigkeit keineswegs »bemerkenswert« war; siehe dazu Max Kolter, Die Mythen über die Zurückweisungsbeschlüsse des VG Berlin, LTO vom 6.6.2025, t1p.de/fgv0j.

²⁵ »Ein grüner Verwaltungsrichter aus Berlin sagt, das ist nicht legal.« Siehe: CDU-Migrationsstaatssekretär sorgt mit Äußerungen über Richter für Ärger in der BW-Landesregierung, SWR aktuell, 6.6.2025, t1p.de/zvm3c.

²⁶ Lorek hat sich von dieser Lesart in einem Folge-Reel freilich distanziert; siehe ebenda. Es ist allerdings nicht erkennbar, welchen Mehrwert die Nennung der Parteimitgliedschaft, die bisher nur – in diffamierender Absicht – NIUS genannt hatte, sonst haben sollte.

²⁷ So die Entschließung des Bundestags, a. a. O. (Fn. 3).

²⁸ Einordnung bei Maximilian Pichl, Law statt Order: Der Kampf um den Rechtsstaat, Suhrkamp 2024.

1. Sinkende Befolgungsbereitschaft, wachsender Druck auf den EGMR

Die neusten Beispiele für die immer weiter sinkende Befolgungsbereitschaft stammen von der Außengrenze der EU-Mitgliedstaaten Polen, Lettland und Litauen mit dem autokratisch regierten Belarus.

So hat die polnische Regierung das Recht auf Asyl an der polnisch-belarussischen Grenze im März 2025 zunächst für 60 Tage per Ratsbeschluss suspendiert und diese Aussetzung im Mai mit parlamentarischer Zustimmung auf unbestimmte Zeit verlängert. Präsident Donald Tusk kommentierte, niemand spreche davon, Menschenrechte oder das Recht auf Asyl zu verletzen; es gehe lediglich darum, keine Anträge von Menschen zuzulassen, die in vom belarussischen Präsidenten Aleksandr Lukaschenko organisierten Gruppen irregulär über die Grenze kämen.²⁹ Tusk kündigte außerdem an, dass er weder einen Migrationspakt noch irgendeine Vorschrift solcher Projekte umsetzen werde, die zur zwangsweisen Aufnahme von Migrant:innen durch Polen führen werde: »This is definitive.«³⁰ Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zeigte Verständnis ob der aktuellen Bedrohung Polens durch hybride Attacken, Polen müsse sich jedoch an die GEAS-Reform halten.³¹ Auf eine parlamentarische Anfrage, ob Polen von dem Umverteilungsmechanismus ausgenommen werde, gab es bisher keine Antwort.³²

Nicht nur gegen Polen, auch gegen Lettland und Litauen sind inzwischen Verfahren bei der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte anhängig, die am 12. Februar 2025 mündlich verhandelt wurden.³³ Im Raum stehen Verletzungen des Refoulementverbots und des Verbots der Kollektivausweisung, Misshandlungen, unverhältnismäßige Haft und Verletzungen des Rechts auf effektiven Rechtsschutz (Art. 3, 5 und 13 EMRK, Art. 4 Protokoll 4).³⁴

Dass diese Pushback-Fälle vor der Großen Kammer gelandet sind, könnte man überraschend finden. Denn gemessen an der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs müssten sie leicht abzuräumen sein. Zwar hat die Große Kammer zuletzt in N. D. und N. T. gg. Spanien die Lesart entwickelt, dass »eigenes schuldhaftes Verhalten« einer Gruppe von Personen dazu führen kann, dass Pushbacks kein Verstoß gegen das Verbot der Kollektivausweisung sind.³⁵ Dieses Urteil wurde weithin so verstanden, dass der EGMR sich damit bemühte, den Druck der Regierungen aufzufangen, ihnen Pushbacks zu erlauben.³⁶ Er tat dies freilich, ohne das Refoulementverbot anzutasten.

Dies wäre in den nun anhängigen Fällen anders. Hier ist nämlich in der Sache unbestritten, dass Belarus über kein effektives Asylsystem verfügt, das Schutzbedürftige vor der Abschiebung schützen würde.³⁷ Und auch dass die Betroffenen im Heimatland Verfolgung oder schwere Misshandlungen zu befürchten haben, steht fest (die Beschwerdeführenden in C.O.C.G. etwa sind inzwischen in Litauen als Flüchtlinge anerkannt³⁸). Damit ist eine Verletzung des Refoulementverbots vorgezeichnet.³⁹ Ein »Freispruch« der Regierungen wäre also nur möglich, wenn der EGMR eine irgendwie geartete Ausnahme vom Refoulementverbot entwickelte – einem bisher als ebenso absolut wie derogationsfest verstandenen Recht, welches mithin auch im Fall eines Notstands nicht außer Kraft gesetzt werden darf.⁴⁰

Der politische Druck auf den EGMR, noch einen Schritt weiter zu gehen, ist dennoch deutlich. Und auch in der mündlichen Verhandlung kommunizierten die Regierungen den 17 Richter:innen, sie gingen davon aus, dass ihr Handeln selbst ohne Derogation (also ohne Berufung auf Ausnahmegründe für ein Abweichen von der Norm nach Art. 15 EMRK) von der Konvention gedeckt sei.⁴¹ Dies ist

²⁹ Zum Ganzen Adam Easton/Ian Aikman, Poland suspends migrants' right to apply for asylum, BBC vom 27.3.2025, t1p.de/mr7cy; Hélène Bienvenu, In Poland, parliament extends suspension of asylum rights at the Belarusian border, Le Monde vom 24.5.2025, t1p.de/tmvuf.

³⁰ Poland »will not implement« EU migration pact if it involves receiving relocated migrants, Notes from Poland, 4.2.2025, t1p.de/i3afs.

³¹ Sou-Jie van Brunnersum, Poland: Government expresses opposition to implementing EU migration pact if relocation is mandated, InfoMigrants vom 7.2.2025, t1p.de/6yxf.

³² Europäisches Parlament, Parliamentary question E-001204/2025, Exempting Poland from the migrant relocation mechanism, 20.3.2025, t1p.de/hgtdg.

³³ EGMR, R.A. and Others v. Poland, 42120/21 (Abgabe an die Große Kammer am 25.6.2024); H.M.M. and Others v. Latvia, 42165/21 (dto. am 2.7.2024); C.O.C.G. and Others v. Lithuania, 17764/22 (dto. am 16.4.2024).

³⁴ Transparenzhinweis: Die Autorin hat in einer der drei Rechtssachen, C.O.C.G./Litauen, eine Third Party Intervention von insgesamt 22 Jurist:innen initiiert und koordiniert, publiziert als: The Absolute Prohibition of Refoulement and Exceptional Circumstances: Third Party Intervention in the Case of C.O.C.G. and Others v Lithuania Before the European Court of Human Rights, Bonavero Reports 5/2025, t1p.de/gpxnv.

³⁵ EGMR (GK), Urteil vom 13.2.2020 – ND und NT gg. Spanien, 8675/15, 8697/15 – asyl.net: M28138.

³⁶ Siehe etwa Dana Schmalz/Maximilian Pichl, »Unlawful« may not mean rightless: The shocking ECtHR Grand Chamber judgment in case N.D. and N.T., Verfassungsblog vom 14.2.2020, t1p.de/nqs1a.

³⁷ Siehe etwa EGMR, Urteil vom 4.4.2024 – Sherov u. a. gg. Polen, 54029/17 u. a. – asyl.net: M32375; dazu Clara Bosch March, The Chamber Judgment in Sherov and Others v. Poland: Business as Usual at the Polish Border, or the Calm Before the (New) Storm?, Cahiers de l'EDEM, June 2024, t1p.de/b3lrx.

³⁸ EGMR, Grand Chamber hearing concerning alleged »pushbacks« at the Lithuanian-Belarusian border, Pressemitteilung Nr. ECHR 042 (2025) vom 12.2.2025, t1p.de/df340.

³⁹ Auch die Ausnahme vom Verbot der Kollektivausweisung ist zumindest im Fall C.O.C.G./Litauen nicht ersichtlich; die kubanischen Antragsteller:innen waren nur zu viert, reisten ursprünglich ohne belarussische Unterstützung ein und wurden von den litauischen Polizeibehörden immer wieder weit entfernt von Grenzposten im Wald ausgesetzt.

⁴⁰ Dazu unten III.1.

⁴¹ Siehe Alison Jolynn Beuscher/Johanna Bucker/Laura Goller/Lina Sophie Möller/Marlene Stiller/Sarah Isabelle Pfeiffer, The Claim of Hybrid Attacks: Balancing State Sovereignty and Migrants' Rights at the European Court of Human Rights, Verfassungsblog vom 21.2.2025, t1p.de/39ibw.

freilich mit der bisherigen Auslegung der Konvention in der ständigen Rechtsprechung des EGMR nicht zu haben.

Mit einem offenen Brief vom 22. Mai 2025⁴² haben nun neun EU-Mitgliedstaaten – darunter auch die Beklagten – diesen Druck noch einmal erhöht. Darin werfen sie dem Gerichtshof vor, er sei zu weit gegangen und habe die Rechte der EMRK gegenüber den »original intentions«, dem ursprünglichen Willen der Vertragsparteien, zu weit ausgedehnt und so die Balance zwischen individuellen Rechten und Gemeinschaftsinteressen zu stark verschoben.⁴³ Sie fordern: mehr Spielraum bei der Ausweisung von ausländischen Straftäter:innen; mehr Überwachungsmöglichkeiten, wenn deren Ausweisung nicht möglich ist; und die Möglichkeit, effektive Schritte gegen »feindliche Staaten« zu ergreifen, die »unsere Werte und Rechte gegen uns einsetzen« – etwa »indem sie Migrant:innen an unseren Grenzen instrumentalisieren«.⁴⁴

2. Krisennarrative für außergewöhnliche Maßnahmen

Zur Begründung dieser Forderungen dient wiederum ein Krisennarrativ: Die Welt habe sich seit dem Entstehen der EMRK aus der »Asche der großen Kriege« fundamental verändert, denn in unserer globalisierten Welt gebe es Migration in einem völlig neuen Ausmaß – und diese führe teils zu Parallelgesellschaften und Kriminalität. Dies erodiere die Grundlagen unserer Gesellschaft, das Vertrauen der Bürger:innen untereinander und das Vertrauen in die Institutionen.⁴⁵

Mit der Forderung nach effektiven Schritten gegen die Instrumentalisierung von Migrant:innen schließt der Brief zudem an das Krisennarrativ an, das auch den Belarus-Fällen zugrunde liegt und das von der EU-Kommission in ihrer Mitteilung vom Dezember 2024 (erneut⁴⁶) intensiv bedient wurde: Es handle sich bei den Einreisen an der belarussischen Grenze um einen »hybriden Angriff«, Mittel der »hybriden Kriegsführung« bzw. einen »hybriden Krieg«; vulnerable Migrant:innen würden dazu als »Waffen« missbraucht (die Rede ist von einer »weaponisation of migrants«), um Druck auf die Union und ihre Mitgliedstaaten zu erzeugen; der Zweck dieser hybriden Angriffe sei es, die Sicherheit der Union zu unterminieren. Die Prinzipien und Werte der EU würden dabei gegen sie gewendet. Letzteres Argument tauchte in

den Belarus-Verfahren in Gestalt des Missbrauchsverbots (Art. 17 EMRK) auf.

Auch wenn die Kommission durchweg bestrebt ist, die Staaten auf die bestehenden Mittel des Unionsrechts zu verweisen:⁴⁷ Diese Narrative ebnen den Weg zu einer Aussetzung rechtlicher Bindungen und greifen die Legitimität der Gerichte an.

Mit der Militarisierung der Sprache und der Rede vom »hybriden Krieg« wird ein Selbstverteidigungsszenario entworfen, das nach der Logik des UN-Systems außergewöhnliche, gar gewaltsame Abwehrmaßnahmen erlaubt, die sonst verboten sind. Diese Maßnahmen richten sich allerdings gegen andere Staaten und setzen einen bewaffneten Angriff im engeren Sinne voraus.

Indem stattdessen die Erleichterung der Einreise schutzbedürftiger Menschen aus Kriegsgebieten als »hybrider Angriff« und als »Waffe« bezeichnet wird, wird nahegelegt, dass sich die Abwehr gegen die zur »Waffe« gewordenen Menschen richten können muss.

Die Destabilisierung der Union und ihrer Mitgliedstaaten wird als Folge ihrer zu permissiven Prinzipien und Werte dargestellt, die missbraucht und gegen sie gewendet werden – mit der Folge, dass diese Werte – Menschenrechte und Demokratie – verteidigt werden müssen, indem sie durch Aussetzung oder Einschränkung »missbrauchsfest« gemacht werden.

Der Belarus zugeschriebene Missbrauch des europäischen Asylsystems wird dabei schlichtweg den Schutzbedürftigen selbst in die Schuhe geschoben; damit wird ihr eigener Rechtsgebrauch zu einem Rechtsmissbrauch im Sinne des Art. 17 EMRK erklärt, da die Krisenstrategie letztendlich auf die Abschaffung oder übermäßige Einschränkung von Rechten gerichtet sei.

Der offene Brief macht deutlich, dass an dieser »Schwäche« der EU auch der EGMR mit seinen zu weitgehenden Urteilen zu menschenrechtlichen Bindungen beim Umgang mit Migration beigetragen habe.

III. Zu weit gegangen? Die Bedeutung der Menschenrechte

Was ist dran an der Behauptung, der EGMR habe es zu weit getrieben?⁴⁸ Und gibt es einen Weg zurück?

⁴² Offener Brief der Regierungsoberhäupter von Dänemark, Italien, Österreich, Belgien, Tschechien, Estland, Lettland, Litauen und Polen vom 22.5.2025, t1p.de/b8x95,

⁴³ Ebd.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Dazu Mariana Gkliati, Let's Call It What It Is: Hybrid Threats and Instrumentalisation as the Evolution of Securitisation in Migration Management, European Papers, Vol. 8, 2023, No. 2, S. 561–678, t1p.de/w2qtx.

⁴⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Abwehr hybrider Bedrohungen infolge des Einsatzes von Migration als Waffe und die Stärkung der Sicherheit an den EU-Außengrenzen vom 11.12.2024, COM(2024) 570 final.

⁴⁸ Einordnung bei Anusheh Farahat, Human Rights and the Political: Assessing the Allegation of Human Rights Overreach in Migration Matters, Netherlands Quarterly of Human Rights 2022, Vol. 40(2), S. 180–201.

1. Refoulementschutz als junge Entwicklung

Richtig ist, dass die Non-Refoulement-Rechtsprechung des EGMR erst 1989 mit dem Fall Soering/Vereinigtes Königreich begann, also vor 36 Jahren.⁴⁹ Und in der Tat ist die vor 75 Jahren verabschiedete EMRK wesentlich älter, ebenso wie der 71 Jahre alte Gerichtshof, dessen Zuständigkeit freilich erst seit 1998 obligatorisch ist.

Aber verbindliche Menschenrechte, auf die man sich auch individuell berufen kann, sind eben insgesamt noch ein relativ junges Phänomen. Die Genfer Flüchtlingskonvention gilt zwar schon seit 1954. Der UN-Zivlpakt trat aber erst 1976 in Kraft, die UN-Anti-Folterkonvention mit ihrem expliziten Refoulementverbot im Jahr 1987, zwei Jahre vor Soering. Die Amerikanische Menschenrechtskonvention verbietet seit 1978 explizit Refoulement und Kollektivausweisung.⁵⁰ Aus dem UN-Zivlpakt hat der UN-Menschenrechtsausschuss ab 1992 ein Refoulementverbot abgeleitet.⁵¹ In diesem globalen Kontext reifte auch das Verständnis der EMRK, das in der seit 1989 wachsenden Refoulement-Rechtsprechung des EGMR seinen Niederschlag gefunden hat.

Zudem gibt es für die Entwicklung der Rechtsprechung des EGMR auch konkrete praktische und politische Gründe. Bis zum Ende des Kalten Krieges spielten Ankünfte Schutzsuchender oder andere Formen der Migration über die europäischen Außengrenzen keine große Rolle. Erst im Kontext des Balkankonflikts gewann das Thema zunehmend politische Bedeutung.⁵² Damit stieg auch die Bedeutung des Themenkomplexes Abschiebung, Ausweisung, Refoulement. Die Urteile zum Refoulementschutz im Rahmen des Dublin-Verfahrens und an den europäischen Außengrenzen, die noch jünger sind, reagierten auf massive und systematische bzw. offene Menschenrechtsverletzungen, angesichts derer das Vertrauen der Konventionsstaaten untereinander nicht mehr ohne Weiteres aufrechtzuerhalten war.⁵³

Menschenrechte dienen, ebenso wie Grundrechte, gerade auch dem Minderheitenschutz; sie sollen diejenigen schützen, die im politischen Meinungskampf keine Lobby haben.⁵⁴ Für flüchtende Menschen gilt dies umso mehr, als sie noch nicht einmal Zugang zu der politischen Gemeinschaft haben, in der dieser Meinungskampf stattfindet – sie kämpfen ja gerade um das »Recht, Rechte zu haben«.⁵⁵ Das menschenrechtliche Refoulementverbot garantiert einen absoluten Minimalschutz: Zugang zu einem effektiven Verfahren und – im Fall extremer Gefahren – das Recht, nicht zurückgeschickt zu werden. Mehr nicht.

2. Dynamische Auslegung rückwärts?

Dass die Menschenrechte einer dynamischen Auslegung unterliegen, ist völkerrechtlich inzwischen breit anerkannt.⁵⁶ Wie Verfassungen, die – angeblich sagte es Napoleon – am besten »kurz und dunkel« sind, sind auch Menschenrechtsverträge in der Regel eher wortkarg; damit bleiben sie interpretationsoffen. Die dynamische Auslegung soll sie dann in sich wandelnden gesellschaftlichen Umständen relevant halten; dies ist zugleich die Aufgabe von Gerichten. Verfassungs- oder Vertragsänderungen sind Mittel zum Gegensteuern.⁵⁷

Eine Berufung auf den »original intent«, wie sie – nach dem Vorbild der konservativen Mehrheit im US-Supreme Court⁵⁸ – von den neun Konventionsstaaten in ihrem Offenen Brief in Stellung gebracht wird, würde darauf hinauslaufen, diese Entwicklung komplett zurückzudrehen. Dies würde aber auch Entwicklungen wie die Anerkennung von Rechten für Lesben, Schwule, transgener und intersex Personen betreffen. Es würde die Anerkennung von fehlendem Schutz vor häuslicher Gewalt als Menschenrechtsverletzung infrage stellen. Es beträfe die Relevanz der Menschenrechte für weltweite digitale Überwachungsapparate und die Regulierung von mächtigen Plattformen. All dies war den Vertragsstaaten in den

⁴⁹ EGMR, Urteil vom 7.7.1989 – Soering gg. Vereinigtes Königreich, 14038/88 – Rn.91 (Auslieferung). Siehe dann EGMR, Urteil vom 20.3.1991 – Cruz Varas u. a. gg. Schweden, 15576/89 – Rn.70 (Abschiebung); EGMR, Urteil vom 30.10.1991 – Vilvarajah u. a. gg. Vereinigtes Königreich, 13163/87 u. a. – Rn.103 (Abschiebung); EGMR, Urteil vom 15.11.1996 – Chahal gg. Vereinigtes Königreich, 22414/93, – Rn.73–74 (Ausweisung), alle abrufbar bei hudoc.echr.coe.int.

⁵⁰ Art. 22(8) und (9) ACHR.

⁵¹ UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 15: The position of aliens under the Covenant, 11.4.1986, Rn. 1; General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment), 10.3.1992, Rn. 9; General Comment No. 31: the Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant, 26.05.2004, Rn. 12.

⁵² Zur Geschichte differenziert Patrice G. Poutrus, *Umkämpftes Asyl: Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*, Ch. Links Verlag 2020.

⁵³ EGMR (GK), Urteil vom 23.2.2023 – Hirsi Jamaa u. a. gg. Italien, 27765/09; EGMR (GK), Urteil vom 21.1.2011 – M.S.S./Belgien und Griechenland, 30696/09 – asyl.net: M18077.

⁵⁴ Grundlegend (zum US-Kontext) John Hart Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press 1980.

⁵⁵ Hannah Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft*, Piper, 20. Aufl. 2017 [1951], S. 614.

⁵⁶ Beim EGMR läuft sie unter »living instrument«: EGMR, Urteil vom 25.4.1978 – Tyrer gg. Vereinigtes Königreich, 5856/72 – Rn. 31: »The Court must also recall that the Convention is a living instrument which, as the Commission rightly stressed, must be interpreted in the light of present-day conditions.«

⁵⁷ Dass dies schwierig ist, ist an sich kein Argument gegen eine dynamische Auslegung; denn wie schwierig eine Änderung ist, ist im Wesentlichen eine Frage politischer Mehrheiten. Beispielsweise sind selbst in den USA, deren Verfassung notorisch schwer zu ändern ist, immer wieder Verfassungsänderungen erfolgt, beginnend mit der »Bill of Rights« (den ersten zehn Zusatzartikeln zur Verfassung mit den ersten Grundrechten).

⁵⁸ Zur Auslegungstheorie des Originalismus siehe etwa Lawrence B. Solum, *Legal Theory Lexicon 019: Originalism*, zuletzt überarbeitet 7.5.2023, t1p.de/5tc3p.

1950er oder 1970er Jahren noch nicht vorhersehbar. Geht all dies wirklich zu weit?

Andersherum kann man natürlich auch sagen: Was sich dynamisch in die eine Richtung entwickeln kann, kann auch die entgegengesetzte Richtung einschlagen.⁵⁹ Der Konsens der Vertragsstaaten muss sich nicht immer in Richtung von mehr Menschenrechtsschutz bewegen. Allerdings stellt sich anders als bei der Zunahme des Schutzes bei dessen Abnahme die Schwierigkeit, Rechtsverletzungen von der Herausbildung neuer – niedrigerer – Standards oder neuer Ausnahmen zu unterscheiden.⁶⁰ Denn wenn Staaten aufhören, sich an bestimmte, bisher anerkannte Mindeststandards zu halten, ist das erst einmal eine Rechtsverletzung und keine Rechtsänderung. Doch ab wann ist ein Punkt erreicht, an dem von einem neuen, permissiveren Konsens der Vertragsstaaten zu sprechen wäre?

Zudem zeigt das Beispiel USA, was es mit der Legitimität eines Gerichts macht, wenn es aufgrund politischer Trends mehr oder weniger unvermittelt umschwenkt und seine bisherige Rechtsprechung über den Haufen wirft. Anpassungen (so man sie überhaupt erstrebt) dürfen also allenfalls behutsam erfolgen.⁶¹

Beim Refoulementverbot wird dies, so viel ist klar, besonders schwierig⁶² – gerade aufgrund seiner besonders herausgehobenen Stellung. Dieser Schutz ist in vielen Verträgen parallel abgesichert, ist also in vielerlei Hinsicht doppelt genäht.⁶³ Er ist zudem völkergewohnheitsrechtlich besonders geschützt, indem ihm sogar der Charakter von *ius cogens* zukommt – also für Staaten ohne Abweichungsmöglichkeit selbst dann gilt, wenn sie den entsprechenden völkerrechtlichen Konventionen nicht beigetreten sind.⁶⁴ Und er ist derogationsfest (dies ergibt sich aus Art. 15 Abs. 2 EMRK) und absolut, d. h. er kennt keine Ausnahmen; dies ist für eine Nachfolgeentscheidung zu N. D. und N. T. gg. Spanien ein besonderes Hindernis.

Dass das Refoulementverbot diese herausgehobene Bedeutung hat, hat paradoxerweise mit seinem minimalistischen Gehalt zu tun.⁶⁵ Es schützt diejenigen, die nichts gelten, vor nichts weniger als rechtsfreien Räumen.

⁵⁹ Zur Debatte Laurence R. Helfer/Erik Voeten, *Walking Back Human Rights in Europe?*, *European Journal of International Law* 2020, Vol. 31, S. 797 ff.

⁶⁰ Zur Rolle regressiver Staatenpraxis bei der Auslegung von Menschenrechtsverträgen Farahat, a. a. O. (Fn. 48), S. 191 f.

⁶¹ Siehe Farahat, a. a. O. (Fn. 48), S. 197 f.

⁶² Siehe zu den möglichen Techniken und ihrer unterschiedlichen Überzeugungskraft Farahat, a. a. O. (Fn. 48), S. 193–196.

⁶³ Explizit in der GFK und in der Anti-Folterkonvention, abgeleitet aus Art. 6 und 7 UN-Zivilpakt und diversen anderen Konventionen; s. o.

⁶⁴ Cathryn Costello/Michelle Foster, *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*, *Netherlands Yearbook of International Law* 2015, S. 273–327.

⁶⁵ Dies begrenzt hier die Überzeugungskraft des Vorschlags, die Menschenrechte auf ein Mindestniveau zurückzuführen; John Tasioulas, *Minimum Core Obligations: Human Rights in the Here and Now*, Research Paper commissioned by the Nordic Trust Fund and the World

Es schützt ihre Möglichkeit, als Träger:innen von Rechten behandelt zu werden, jedenfalls im Ausgangspunkt, durch die Gewährung von Verfahrensrechten, durch das Recht, gehört zu werden, Gründe vorbringen zu dürfen.⁶⁶ Und damit schützt es den Kern der Menschenrechte als universalistisches Prinzip: dass sie jeden Menschen allein aufgrund seiner Menschlichkeit als Träger von Rechten anerkennen.

Geht das wirklich zu weit?

3. Aneignung vs. Missbrauch der Menschenrechte

Andersherum ist zu fragen, ob vielleicht die neun Mitgliedstaaten selbst zu weit gehen mit ihren Forderungen. Näher betrachtet fügen sich diese ein in eine Strategie der missbräuchlichen Aneignung der Menschenrechte⁶⁷ und zeigen Anklänge an ein autoritäres Völkerrecht.⁶⁸

Ja, Menschenrechte sind besonders interpretations-offen und können sich daher in ganz unterschiedliche Richtungen entwickeln. Andere Interpretationen voranzutreiben gehört daher zum ganz normalen Alltag der Menschenrechtspolitik – nicht nur der zivilgesellschaftlichen Akteure, sondern auch der Staaten. Und doch gibt es Berufungen auf die Menschenrechte, die nicht mehr als Aneignung (*appropriation*), sondern als missbräuchliche Aneignung (*misappropriation*) beschrieben werden müssen; die also die Sprache der Menschenrechte nutzen, um damit bestehende Menschenrechtsentwicklungen und -verpflichtungen zu unterminieren, sie in eine illiberale Richtung zu drehen und unabhängige Überwachungsmechanismen zu umgehen oder zu sprengen.⁶⁹

Gráinne de Búrca und Katharine Young beschreiben fünf Elemente konservativer Menschenrechtsverständnisse: Priorisierung traditioneller Lebensweisen und von Insidern; Ausschluss bestimmter Personen und Gruppen von Rechten; Rücknahme bestimmter Schutzgehalte; Herunterspielen neuer Risiken wie des Klimaschutzes; Ablehnung externer Kontrollmechanismen zugunsten nationaler Souveränität.⁷⁰ Es ist nicht schwer zu erkennen, dass in dem offenen Brief zumindest rhetorisch einige dieser Elemente anklingen.

Um zu bestimmen, wann diese Menschenrechtsprojekte in eine »misappropriation« umschlagen, nennen de Búrca und Young acht Faktoren oder »red flags«, die insbesondere in ihrem Zusammenwirken darauf hindeu-

Bank, 2017; ders., *Saving Human Rights from Human Rights Law*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* Vol. 52, 2019, S. 1167 ff.

⁶⁶ Siehe etwa Dana Schmalz, *Refugees, Democracy and the Law: Political Rights at the Margins of the State*, Routledge 2020.

⁶⁷ De Búrca/Young, a. a. O. (Fn. 1).

⁶⁸ Tom Ginsburg, *Authoritarian International Law?*, *American Journal of International Law* 114:2 (2020), S. 221–260.

⁶⁹ De Búrca/Young, a. a. O. (Fn. 1), S. 206 f.

⁷⁰ Ebd., S. 210.

ten, dass es sich um eine missbräuchliche Aneignung der Menschenrechte handelt:⁷¹

1. Die Auslegung oder Forderung hat exkludierende, repressive oder antipluralistische Ziele und Effekte.
2. Sie fällt hinter den Acquis der Menschenrechtsverträge zurück.
3. Es wird eine Hierarchie der Menschenrechte befürwortet.
4. Bestimmte Gruppen von Menschen werden zu Sündenböcken oder für rechtlos erklärt.
5. Die Spielräume der Zivilgesellschaft werden beschnitten.
6. Es gibt offensichtliche Fehlinformationen, Verzerrungen, Polarisierungen.
7. Es gibt Hinweise auf widersprüchliches Verhalten oder Bösgläubigkeit.
8. Externe Kontrolle wird abgelehnt oder soll umgangen werden.

Obwohl die neun Staaten in ihrem Brief ihr Bekenntnis zu den Menschenrechten sehr bemüht herausstreichen, liegen hier viele dieser »red flags« vor: die Verfolgung exkludierender und repressiver Ziele, ein Zurückfallen hinter den Menschenrechts-Acquis, die Rechtloserklärung von Migrant:innen, Repression gegen humanitäre Akteure der Zivilgesellschaft und Beschränkungen der Pressefreiheit an der Grenze, Polarisierungen und Verzerrungen in der Darstellung der Fakten, eine widersprüchliche Rede vom Missbrauch, der von einem anderen Staat ausgehe, aber Maßnahmen gegen Schutzbedürftige rechtfertigen soll, und eine Ablehnung externer Kontrolle durch den EGMR. Dieser Vorstoß sollte daher nicht als ganz normale Intervention in eine stets in Bewegung befindliche Debatte um die Auslegung der Menschenrechte, sondern als eine missbräuchliche Aneignung der Menschenrechte verstanden werden.

IV. Stärke in der Krise

Das Krisennarrativ besagt: Wenn wir einfach weiter blind unsere Werte hochhalten, dann sind wir schwach. Die Werte halten uns dabei zurück, Stärke zu zeigen – und damit das zu schützen, was uns erlaubt, nach diesen Werten zu leben. Was aber, wenn gerade die Aufgabe dieser Werte Schwäche ist? Wenn wir es als Stärke verstünden, unsere Werte nicht nur bei Schönwetter, sondern auch in der Krise hochzuhalten?

Das internationale Recht sieht selbst im Krieg noch den Schutz Schwacher vor. Das humanitäre Völkerrecht lässt gerade nicht alles zu, was nötig oder hilfreich erscheint, sondern setzt einige absolute Grenzen. Unzuläs-

sig sind zum Beispiel Mittel und Methoden der Kriegsführung, die überflüssige Verletzungen oder unnötiges Leid verursachen;⁷² Zivilpersonen und Kampfunfähige müssen human behandelt werden.⁷³ Auch nach den Terror-Angriffen auf die USA am 11. September 2001 konnten diese sich nicht mit ihrer Forderung nach »Beinfreiheit« im Umgang mit Terrorverdächtigen durchsetzen; stattdessen stehen die Inhaftierungen in Guantánamo, das Verschwindenlassen in »black sites« und die Folter durch Waterboarding und andere Methoden zu Recht als schwerste Menschenrechtsverletzungen am Pranger. Sowohl der IGH als auch der EGMR haben klargestellt, dass die Menschenrechte sogar im Krieg nicht vollständig suspendiert sind.⁷⁴

Rechtsfreie Räume aufgrund großer Gefahren oder schwerer Krisen haben sich also bisher nicht durchsetzen können. Doch befinden wir uns aktuell erneut in einer Situation, in der die Geltung des Rechts wieder systematisch infrage gestellt wird.

Denn es geht hier um Menschen, die keine Lobby und keine Stimme haben, weil sie (noch) nicht zu unserer Gesellschaft gehören, die aber auch in ihrem Heimatland nicht dazugehören dürfen, weil sie dort verfolgt werden – Menschen, die sich also für das Recht, Rechte zu haben, an uns wenden. Wenn es darum gehen soll, dass diese Menschen noch nicht einmal mehr das Recht haben sollen, in einem geordneten Verfahren ihre Gründe vorzutragen zu können, warum sie nicht zurückgeschickt werden dürfen (und nicht mehr und nicht weniger verlangt das Refoulementverbot), dann bedeutet das im Kern, dass es Menschen geben soll, die keine Rechte haben, denen gegenüber der Staat keinerlei menschenrechtlichen Bindungen unterliegt. Darin liegt eine ganz grundlegende Aufgabe der Kernidee der Menschenrechte: dass sie nämlich universell gelten, für alle Menschen. Dass jeder Mensch, egal in welcher Situation, als Träger von Rechten zu behandeln ist, dem gegenüber Staaten nicht ungebunden sind – und zwar gerade auch dann, wenn dieser Mensch als Problem empfunden wird.

Und wenn manche Menschen sich nicht mehr auf die Universalität der Menschenrechte und auf den Rechtsstaat verlassen können, dann kann sich niemand mehr auf sie verlassen. Hierin liegt das korrosive Potenzial der Forderung nach »mehr Beinfreiheit« an der Grenze. Das ist die Krise, über die wir sprechen sollten.

⁷² Siehe etwa ICRC, International Humanitarian Law Databases, Rule 70: The use of means and methods of warfare which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering is prohibited, t1p.de/81i7f.

⁷³ Siehe etwa ebd., Rule 87: Civilians and persons hors de combat must be treated humanely, t1p.de/vg8uh.

⁷⁴ Siehe etwa IGH, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004; EGMR (GK), Urteil vom 16.9.2024 – Hassan gg. Vereinigtes Königreich, 29750/09 – Rn. 102.

⁷¹ Ebd., S. 213.

Flüchtlinge: Datenverarbeitung und Datenschutz

Rechtsgrundlagen, Praxis und Hinweise für Betroffene und Helfende

Abriss

Die Datenverarbeitung zu Flüchtlingen in Deutschland ist wenig übersichtlich. Das Gleiche gilt für die Rechtsgrundlagen hierzu. Für Betroffene ist es deshalb schwierig, sich gegen unberechtigte Datenspeicherungen und -übermittlungen zur Wehr zu setzen. Der folgende Text gibt einen Überblick sowie Hinweise.¹

Inhalt

- I. Einleitung: Datenverarbeitung zu Nichtdeutschen
- II. Rechtsgrundlagen und deren Umsetzung
- III. Betroffenenrechte
- IV. Abschließende Bemerkungen

1. Einleitung: Datenverarbeitung zu Nichtdeutschen

Nichtdeutsche Personen sind die bestüberwachte Personengruppe in Deutschland. Besonders erfasst werden Flüchtlinge.² Die Intensität von deren Erfassung steht in einem umgekehrten Verhältnis zur Intensität der Informiertheit hierüber und der Diskussion dazu.

1.1 Ein erster Überblick

Die Erhebung von Flüchtlingsdaten beginnt regelmäßig schon anlässlich des Überschreitens der Außengrenzen der Europäischen Union (EU). Die Grenzbehörden der EU-Mitgliedstaaten sowie einiger weiterer einbezogener

Länder erheben Personalien, Fingerabdrücke sowie weitere Daten und speisen sie in europäische Datenbanken ein, um sie in sämtlichen Ländern verfügbar zu haben. Unterstützung erhalten die Behörden durch die EU-Agentur Frontex, die mit eigenem Personal besonders an der Ost-Außengrenze der EU sowie über und im Mittelmeer operiert. Die Auslandsvertretungen der EU-Mitgliedstaaten in den Ländern, aus denen Flüchtlinge kommen, sind im Fall einer Visumsvergabe im Rahmen humanitärer Aufnahmeprogramme eingebunden.

Abgleiche oder Speicherungen erfolgen in europäischen Datenbanken, so im EU-Visa-Informationssystem (VIS), in der europäischen Fahndungsdatenbank, dem Schengener Informationssystem (SIS) sowie der EU-Fingerabdruck-Datenbank Eurodac. Für deren Betrieb ist die 2011 gegründete EU-Agentur eu-LISA (Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems) mit Sitz in Tallin/Estland zuständig. Die interoperablen Systeme, auf die gleichzeitig Abfragen gestartet werden können, dienen dem Schutz des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR).³ Eingebunden sind neben den 27 EU-Staaten Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein.

Gelangen die Flüchtlinge an die deutschen Staatsgrenzen oder Flughäfen, so erfolgt ihre Erfassung im Rahmen der Grenzkontrolle durch die Bundespolizei, die im Fall eines Asylgesuchs das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) informiert und zugleich mehrere Datenabfragen vornimmt. Es erfolgt eine Speicherung im Ausländerzentralregister (AZR). In der Fachanwendung MARiS (Migrations-Asyl-Reintegrationssystem) des BAMF wird der Verfahrensablauf der Aufnahme und des Asylverfahrens dokumentiert.

Beim ersten behördlichen Kontakt erfolgt regelmäßig eine Fingerabdruckerfassung und ein dadurch ausgelöster Abgleich mit dem beim Bundeskriminalamt (BKA) geführten Automatisierten Fingerabdruckidentifikationssystem (AFIS) sowie eine Abfrage, ob bei den deutschen Geheimdiensten (Ämter für Verfassungsschutz, BfV, LfV, Militärischer Abschirmdienst, MAD, Bundesnachrichtendienst, BND) Erkenntnisse zu der Person vorliegen.

Nach der Primärerfassung der Flüchtlinge werden diese gemäß einem Schlüssel unter Einsatz des beim BAMF geführten EASY-Systems (Erstverteilung der Asylbegeh-

* Thilo Weichert war von 2004 bis 2015 Landesbeauftragter für Datenschutz Schleswig-Holstein in Kiel. Er ist Mitglied des Netzwerks Datenschutzexpertise sowie Vorstandsmitglied bei Digitalcourage e. V. und der Deutschen Vereinigung für Datenschutz.

¹ Der vorliegende Beitrag entstand im Kontext des Arbeitsforums »Wege aus dem Labyrinth der Migrationsdatenbanken? Datenschutz als Geflüchtetenrecht« beim Berliner Symposium zum Flüchtlingenschutz 2025.

² Der Begriff »Flüchtlinge« wird hier verwendet für schutzsuchende Personen (im laufenden Asylverfahren oder danach) ebenso wie für Personen, denen ein Schutzstatus zugesprochen wurde oder die im Rahmen eines humanitären Aufnahmeprogramms eingereist sind.

³ Art. 3 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV).

renden) auf die Bundesländer verteilt. In den Bundesländern werden weitere Behörden eingebunden (s. u. 2.6).

1.2 Grundprinzipien: Sicherheit contra Datenschutz

Dieses komplexe Verfahren setzt die Kommunikation, also den Datenaustausch über die Flüchtlinge, zwischen all diesen Stellen voraus. Es geht darum, drei Ziele zu erreichen:

1. Das Einwandern von gefährlichen Personen, Extremist*innen, spionierenden Personen sowie potenziellen und tatsächlichen Straftäter*innen soll verhindert oder zumindest frühzeitig festgestellt werden, um Sicherheitsmaßnahmen ergreifen zu können.
2. Der Zuzug soll begrenzt und behördlich bewältigt werden, wozu die Prüfung gehört, ob Schutz in einem Drittstaat oder einem anderen EU-Staat besteht; die Unterbringung und Versorgung ist zu organisieren.
3. Schließlich soll das Verfahren den Betroffenen Schutz und Hilfe gewähren und, wenn ein längerer Aufenthalt absehbar ist, die gesellschaftliche Integration ermöglichen.

Diese Ziele stehen in einem Spannungsverhältnis: Die Erreichung einer größtmöglichen Sicherheit setzt eine umfassende Durchleuchtung der Betroffenen voraus, wobei Informationen über die Vorgeschichte und das Umfeld des Flüchtlings eingeholt werden. Der Schutz und die Integration der Betroffenen setzt die Wahrung des Persönlichkeitsrechts und der Privatsphäre voraus; die erlangten Informationen können Gefährdungen für die Flüchtlinge begründen oder solche verstärken.

2. Rechtsgrundlagen und deren Umsetzung

Die Konfliktlage zwischen Sicherheitsbestreben der Gesellschaft und Schutz der Flüchtlinge spiegelt sich in den anzuwendenden Regelungen wider: Das Schutzversprechen wird oft konterkariert durch Kontroll- und Überwachungsnormen.

2.1 Grundrechte

Der Flüchtlingsschutz hat seine verfassungsrechtlich prominente Grundlage im Grundrecht auf Asyl (Art. 16a Abs. 1 GG, Art. 18 GRCh) sowie in der Genfer Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Das Asylrecht hat nicht nur eine materielle, sondern auch eine informationelle Schutzfunktion. Es verbietet Maßnahmen, die den Flüchtling zusätzlich gefährden. Eine (politische)

Verfolgung darf nicht durch Informationen an potenzielle Verfolger verstärkt werden. Flüchtlinge sind generell vulnerabel. Daher sollten grundsätzlich keine informationellen Maßnahmen erfolgen, mit denen deren Verletzungen und Verletzlichkeit vertieft werden.

Den Flüchtlingen stehen selbstverständlich alle Menschenrechte zu, etwa die Rechte auf Schutz der Familie (Art. 6 GG, Art. 9 GRCh), der Wohnung (Art. 13 GG, Art. 7 GRCh), der körperlichen und seelischen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 3 GRCh), die Glaubensfreiheit (Art. 4 GG, Art. 10 GRCh) und die Meinungsfreiheit (Art. 5 GG, Art. 11 GRCh) sowie das Verbot von Diskriminierung (Art. 3 Abs. 3 GG, Art. 21 GRCh). Diese Grundrechte haben neben einer analogen eine digitale Dimension; es handelt sich nicht nur um Abwehrrechte, daraus können auch Teilhabeansprüche abgeleitet werden. Dies gilt insbesondere für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), das als Grundrecht auf Datenschutz ausdrücklich in Art. 8 GRCh europaweit anerkannt ist. Dieses Recht beinhaltet den Schutz der die Person betreffenden Daten und begründet für sie ein Recht, Auskunft hierüber zu erhalten und die Berichtigung falscher Daten zu erwirken.⁴

Diese Grundrechte stehen unter Gesetzesvorbehalt, d.h. sie können durch Gesetze eingeschränkt werden, die aber den Wesensgehalt der Grundrechte nicht beeinträchtigen dürfen und verhältnismäßig sein müssen (Art. 19 GG, Art. 52 Abs. 1 GRCh).

2.2 Europäische Datenschutz-Grundverordnung u. a.

In Umsetzung der digitalen Grundrechte haben die europäischen Gesetzgebungsorgane die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)⁵ erlassen. Diese basiert auf folgenden Grundprinzipien: Transparenz, Treu und Glauben, Zweckbindung, Datenminimierung und Speicherbegrenzung, Richtigkeit, Integrität und Vertraulichkeit. Wer personenbezogene Daten verarbeitet, ist für die Rechtmäßigkeit verantwortlich und muss hierüber Rechenschaft ablegen können (Art. 5 DSGVO, ebenso Art. 4 DSRL-JI, Art. 4 DSVO-EU). In der DSGVO werden die Grundsätze und Anforderungen im Detail konkretisiert. Die DSGVO gilt für alle nationalen Behörden und privaten Einrichtungen in den EU-Mitgliedstaaten. Für EU-Institutionen gilt sie nicht, doch gibt es insofern die EU-Datenschutz-Verordnung (DSVO-EU).⁶ Die Verarbeitung zu Zwecken der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr, etwa durch das Bundeskriminalamt (BKA), ist auch nicht in der DSGVO

⁴ Eichenhofer/Priebe: Digitalisierung und Migrationsrecht – Eine Einführung in die Grundprobleme. ZAR 11-12/2023, S. 395-404 (S. 401 ff).

⁵ Verordnung (EU) 2016/679 vom 27.4.2016, ABl. EU vom 4.5.2016, L 119/1 ff.

⁶ Verordnung (EU) 2018/1725 vom 23.10.2018, ABl. EU vom 21.11.2018, L 295/39 ff.

geregelt, sondern in einer parallel dazu verabschiedeten Datenschutz-Richtlinie für Justiz und Inneres (DSRI-JI).⁷ Diese Regelungen entsprechen denen der DSGVO.

Die DSGVO, die DSRI-JI und die EU-Datenschutz-Verordnung (DSVO-EU) sind allgemeine Normen, die durch spezifische Regelungen konkretisiert und auch relativiert werden können. Zwar müssen diese Regelungen sowohl den Grundrechten und den Datenschutz-Grundprinzipien entsprechen, doch enthalten sie regelmäßig sehr weite Befugnisse zur Datenverarbeitung. Deren Konformität mit den Grundrechten des Grundgesetzes (GG) wie der EU-Grundrechte-Charta (GRCh) ist oft fraglich. Bisher wurden nur in einem konkreten Fall höchstrichterlich Grundrechtsverstöße beanstandet, als der Europäische Gerichtshof (EuGH) 2008 bei den Regelungen des AZRG eine Diskriminierung von EU-Bürger*innen feststellte.⁸

2.3 Ausländerzentralregistergesetz

Das Ausländerzentralregistergesetz (AZRG) regelt die Kommunikation des BAMF mit deutschen Behörden über das Ausländerzentralregister (AZR). Betrieben wird das AZR beim Bundesverwaltungsamt (BVA). Das schon 1953 eingerichtete und seit 1967 automatisiert geführte AZR hat 1994 erstmals eine detaillierte gesetzliche Regelung erhalten, die seitdem immer wieder geändert wurde. Immer mehr Daten werden aus immer mehr Anlässen für das AZR vorgesehen; die Nutzungsmöglichkeiten und die Übermittlungsbefugnisse werden ausgeweitet. Formal besteht das AZR aus zwei getrennten Datenbanken: einem allgemeinen Datenbestand (§§ 2–27 AZRG) und der nationalen Visadatei (§§ 28–33 AZRG).

Der allgemeine Datenbestand mit ca. 26 Millionen Datensätzen ist für die Verarbeitung von Daten über Flüchtlinge besonders relevant. Darin werden Daten von allen sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhaltenden nichtdeutschen Personen verarbeitet, von EU-Staatsangehörigen aber nur mit eingeschränktem Datensatz und eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten. Erfasst werden also insbesondere Drittstaatsangehörige und insbesondere solche, die Asylgesuche gestellt haben, die illegal eingereist sind oder keine Aufenthaltserlaubnis haben.

Gespeichert werden viele Stammdaten, ein Lichtbild sowie Angaben und Dokumente zur Aufenthalts- und Arbeitsbefugnis (§§ 3 Abs. 1, 6 Abs. 5 AZRG). Von Flüchtlingen werden zudem Fingerabdrücke und Daten zum Asylverfahren, Gesundheitsdaten sowie Angaben zur Ausbildung und zu Sprachkenntnissen abgelegt. In speziellen Fällen kommen weitere Angaben, etwa zu Schengen-Ausschreibungen, Straftaten usw. hinzu (§ 3 Abs. 2–3f AZRG).

⁷ DSRI-JI (EU) 2016/680 vom 17.4.2016, ABl. EU vom 4.5.2016, L 119/89.

⁸ EuGH, Urteil vom 16.12.2008 – C-524/06 – asyl.net: M14797.

Über die AZR-Speicherungen können sämtliche Behörden in Deutschland Auskunft erhalten (§§ 10 ff. AZRG). Viele, allen voran Ausländer- und Sicherheitsbehörden, haben eine automatisierte Zugriffsmöglichkeit (§ 22 AZRG). Mehr als 150.000 öffentlich Bedienstete aus etwa 16.000 Stellen haben so direkten Datenzugriff auf das AZR.⁹

2.4 Aufenthalts- und Asylgesetz

Die Datenverarbeitung der Ausländerbehörden ist insbesondere im Aufenthaltsgesetz geregelt (vor allem §§ 86 ff. AufenthG). Sämtliche Behörden in Deutschland werden in § 87 AufenthG verpflichtet, die Ausländerämter über relevante Informationen zu unterrichten. Hinsichtlich des Asylverfahrens finden sich die Regelungen zur Datenverarbeitung in den §§ 7f. AsylG. Die Identifizierung u. a. mithilfe biometrischer Verfahren hat in § 49 AufenthG sowie in § 16 AsylG eine gesetzliche Grundlage.

2.5 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

In den Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende betreibt das BAMF sogenannte PIK-Stationen (Personalisierungsinfrastrukturkomponente), bei denen die Erstregistrierung von Flüchtlingen erfolgt und Fingerabdrücke genommen werden, die an das AZR, das BKA (AFIS-A) und dem folgend an Eurodac weiterübermittelt werden. Die Datenabgleiche werden mit dem System Fast-ID vorgenommen.

Die zentrale Asyl-Fachanwendung des BAMF ist MARiS (Migrations-Asyl-Reintegrationssystem), in dem Identifizierungsdaten (einschließlich Fingerabdrücken), Statusdaten, Verfahrensangaben, Dokumente, Erklärungen und Protokolle, z. B. der Asylanhörigkeit, gespeichert werden. MARiS hat Schnittstellen zu weiteren Datenbanken, u. a. zum AZR und zum VIS.

Die Flüchtlinge sind zur Mitwirkung im Verfahren verpflichtet (§ 15 AsylG). Kommen sie dem nicht nach, so kann sich dies negativ auf das Asylverfahren auswirken. Das BAMF nutzt eine Vielzahl von digitalen Assistenzsystemen, mit denen es die Flüchtlinge, deren Flucht und deren Umfeld näher aufzuklären versucht. Zu den eingesetzten Mitteln gehören Video-Dolmetschende, ein Sprach- und Dialekterkennungssystem sowie die Auswer-

⁹ Ausführlich Lincoln: Das Ausländerzentralregister – Eine Datensammlung außer Kontrolle. Studie der Gesellschaft für Freiheitsrechte, 2022, abrufbar bei freiheitsrechte.org, t1p.de/er15g; Bäcker, Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des Ausländerzentralregisters, Ein Rechtsgutachten im Auftrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte, 13.1.2022, abrufbar bei freiheitsrechte.org, t1p.de/177vr; Weichert, in: Berlit, Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz (GK-AufenthG), Stand Mai 2022, AZR-Gesetz.

§ 15 AsylG: Mitwirkungspflichten

In § 15 Abs. 1 AsylG sind die allgemeinen Mitwirkungspflichten im Asylverfahren geregelt. Diese sehen vor, dass schutzsuchende Personen bei der Aufklärung des Sachverhalts mitzuwirken haben. In § 15 Abs. 2 AsylG sind darüber hinaus verschiedene besondere Mitwirkungspflichten geregelt, darunter § 15 Abs. 2 Nr. 4–7 AsylG:

»(2) Er [der Ausländer] ist insbesondere verpflichtet, [...]

4. seinen Pass oder Passersatz den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen;
5. alle erforderlichen Urkunden und sonstigen Unterlagen, die in seinem Besitz sind, den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen;
6. im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder Passersatzes an der Beschaffung eines Identitätspapiers mitzuwirken und auf Verlangen alle Datenträger, die für die Feststellung seiner Identität und Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein können und in deren Besitz er ist, den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen;
7. die vorgeschriebenen erkennungsdienstlichen Maßnahmen zu dulden.«

tion von mobilen Datenträgern (§ 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG).¹⁰ Im Rahmen des sogenannten Asylkon-Verfahrens erfolgen automatisierte Datenabgleiche mit Bundes-Sicherheitsbehörden (§ 73 Abs. 1a AufenthG) sowie Abgleiche mit Eurodac, SIS, VIS und der nationalen Visadatei im AZR.

2.6 Ausländer- und andere kommunale Behörden

Der Schwerpunkt der Datenverarbeitung im BAMF liegt in der Durchführung des Asylverfahrens. Die aufenthaltsrechtliche Seite wird nach der Verteilung und Zuweisung der Flüchtlinge von den Ausländerbehörden organisiert. Deren Datenverarbeitung erfolgt teilweise noch auf Basis analoger Akten sowie in auf Landesebene bereitgestellten Datensystemen. Rechtsgrundlage der Verarbeitung

¹⁰ Dazu BVerwG Urteil vom 16.2.2023 – 1 C 19.21 – ZAR 2023, S. 220 = Asylmagazin 6/2023, S. 223 f., asyl.net: M31314.

sind die §§ 86 ff. AufenthG. Als einheitliches operatives Dateisystem wird in den Ausländerbehörden die Ausländerdatei A geführt (§§ 63 ff. AufenthV). Im Rahmen der Betreuung und Unterbringung, der sozialen Versorgung gemäß dem Asylbewerberleistungsgesetz, möglicherweise unter Einsatz einer Bezahlkarte,¹¹ der Gesundheitsversorgung und der Durchführung von Integrationskursen (§ 88a AufenthG) bzw. der Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (§§ 42a ff. SGB VIII) erfolgt eine Datenverarbeitung zu den Betroffenen bei den jeweils zuständigen Behörden sowie bei privaten Stellen und Wohlfahrtseinrichtungen.¹²

2.7 Grenzbehörden, Bundeskriminalamt und Nachrichtendienste

Flüchtlinge stellen, um nicht direkt zurückgewiesen zu werden, oft schon beim Grenzübergang einen Asylantrag. Die Asylsuchenden werden bereits zu diesem Zeitpunkt erkennungsdienstlich behandelt (ED-Behandlung), wobei wesentliche Grundpersonalien und (biometrische) Identitätsmerkmale erhoben werden.¹³

Das Bundeskriminalamt (BKA) ist nationale Kontaktstelle für europäische und internationale Polizeieinrichtungen, u. a. für das Schengener Informationssystem (s. u. 2.8) und für das Europäische Polizeiamt Europol in Den Haag, das einen Aufgabenschwerpunkt in der Bekämpfung der Schleuserkriminalität hat. Auf nationaler Ebene ist das BKA die Zentralstelle für das polizeiliche Bund-Länder-Verbundnetz INPOL. In Amtshilfe für das BAMF betreibt das BKA parallel zur eigenen Daktyloskopie-Datei das Automatisierte Fingerabdruckinformationssystem (AFIS-A, § 1 Abs. 1 AZRG). Wie die meisten Polizeibehörden in Bund und Ländern hat das BKA Direktzugriff auf das AZR (§§ 15, 22 AZRG).

Das BKA ist zudem die zentrale Instanz der Antiterrordatei, bei der im Fall eines Visumantrags eine Abfrage vorgenommen wird (§ 72a AufenthG). In die Anti-Terrordatei liefern auch die deutschen Nachrichtendienste (BfV, LfV, MAD, BND) Informationen ein (Anti-Terrordatei-Gesetz).¹⁴ Die Nachrichtendienste sammeln in ihren spezifischen Zuständigkeiten Daten von Drittstaatsange-

¹¹ Datenschutzkonferenz: Datenschutzrechtliche Grenzen des Einsatzes von Bezahlkarten zur Leistungsgewährung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), Positionspapier vom 19.8.2024, t1p.de/vdjo0.

¹² Dazu ausführlich Weichert, Datenschutz in der sozialen Arbeit mit geflüchteten Menschen, 7.1.2025, abrufbar bei netzwerk-datenschutz-expertise.de, t1p.de/mdtdm.

¹³ Ausführlich zum Datenmanagement für Flüchtlinge: Grote, Zuverlässig, aktuell, interoperabel: Datenmanagement im Asylverfahren in Deutschland, Hrsg.: Europäisches Migrationsnetzwerk, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 90, 2021, S. 13 ff., t1p.de/lvnm6.

¹⁴ Dazu BVerfG Urteil vom 24.4.2013 – 1 BvR 1215/07 – NJW 2013, S. 1499.

hörigen und haben einen besonders vertraulichen Zugang zum AZR (§ 20 AZRG).

2.8 Schengener Informationssystem

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist ein digitales europäisches Fahndungssystem. Neben alphanumerischen Informationen über gesuchte Personen enthält das SIS auch biometrische Daten. Der mit 56 % wichtigste Ausschreibungsgrund von Personen ist die Einreise- und Aufenthaltsverweigerung (Art. 20 SIS-II-VO).¹⁵ Zugriff auf die Daten haben nationale Grenz- und Polizeibehörden, Europol, Eurojust und Frontex.

2.9 Eurodac

Das 2003 in Betrieb genommene Eurodac ist das »technische Rückgrat« des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Die Datenbank enthält die Fingerabdrücke (Daktyloskopie) von Asylsuchenden (Kategorie 1) mit einer Speicherdauer von 10 Jahren sowie von Personen, die bei der unerlaubten Einreise an den EU-Außergrenzen aufgegriffen wurden (Kategorie 2) mit einer Speicherdauer von 18 Monaten. Das System dient u. a. dazu festzustellen, welcher EU-Staat nach dem Dublin-Übereinkommen für das Asylverfahren zuständig ist. Wird ein Flüchtling im Hinterland wegen eines unerlaubten Aufenthalts aufgegriffen, so erfolgt ein Fingerabdruck-Datenabgleich, ohne dass eine EU-weite Speicherung vorgenommen wird (Kategorie 3). Außer dem Geschlecht, einer Kennnummer sowie Ort und Datum der Registrierung enthält das System bisher keine weiteren Personenangaben. Seit 2015 haben auch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden Eurodac-Zugriff zur »Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten«.¹⁶

Aufgrund einer neuen Verordnung¹⁷ soll Eurodac erweitert werden zu einem Mehrzwecksystem. Es sollen zusätzliche Personengruppen (im Rahmen des Resettlement aufgenommene Personen, temporär Schutzbedürftige, Kinder ab 6 Jahren – bisher ab 14 Jahren) erfasst werden. Der Datensatz wird erweitert um Stammdaten, biometrische Gesichtsbilder, Angaben zum Asylverfahren, zur Rückkehr, zu Visa und Sicherheitsangaben. Die Speicherfristen werden teilweise verlängert.

¹⁵ SIS-II-VO (EU) 2018/1861 vom 28.11.2018, ABl. EU vom 7.12.2018, L 312/14.

¹⁶ Eurodac-VO (EU) 603/2013 vom 26.6.2013, ABl. EU vom 29.6.2013, L 180/1.

¹⁷ EO (EU) 2024/1358 vom 14.5.2024, ABl. EU vom 22.5.2024, L.

2.10 Visa-Informationssystem und Europäisches Strafregisterinformationssystem

Mit dem 2011 in Betrieb genommenen Visa-Informationssystem (VIS) erfolgt zwischen den EU-Mitgliedstaaten ein Austausch über Visumsanträge.¹⁸ Wird dem Visumsantrag eines Drittstaatsangehörigen stattgegeben, so gibt die nationale Visumbehörde Daten zu Antragstellenden, zum Verfahren, zum Status des Visums und der geplanten Reise sowie ein Foto und Fingerabdrücke ein. Abfrageberechtigt sind Visum-, Grenzkontroll-, Asyl- und Polizeibehörden.

Das seit 2009 bestehende Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS) ermöglicht einen einheitlichen Zugang zu Strafregisterdatenbanken der Mitgliedstaaten sowie den Zugriff auf das Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN). Darüber können mitgliedstaatliche Zentralbehörden feststellen, welche anderen Mitgliedstaaten Strafregisterinformationen zu Drittstaatsangehörigen gespeichert haben.

3. Betroffenenrechte

Die Betroffenenrechte im Datenschutz stehen nichtdeutschen wie deutschen Menschen zu. Während von Deutschen hiervon viel Gebrauch gemacht wird, ist dies bei ausländischen Staatsangehörigen nur selten der Fall. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Fehlende Sprach- und Rechtskenntnisse hindern an einem eigenen Inanspruchnehmen. Eine Rolle spielt auch, dass die – weitgehend unbegründete – Furcht besteht, dass das Beharren auf Rechtspositionen als Undank verstanden werden oder zu Repressalien führen könnte. Die Anwendung der Regeln wird zudem geprägt durch die kulturellen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Betroffenen. Daher ist es wichtig, dass nichtdeutsche Personen bei der Durchsetzung ihrer Datenschutzrechte unterstützt werden.

3.1 Recht auf Information

Während die sonstigen Betroffenenrechte von den Betroffenen aktiv geltend gemacht werden müssen, haben sie unabhängig hiervon einen Anspruch darauf, über sie betreffende Datenverarbeitungen informiert zu werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. a DSGVO). Dieses Recht ergibt sich aus den Art. 12–14 DSGVO, Art. 13 DSRI-JI, Art. 14–16 DSVO-EU. Diese Pflicht besteht nicht zwingend, wenn sich eine Datenverarbeitung ausdrücklich aus einer Rechtsvorschrift ergibt (z. B. Art. 14 Abs. 5 lit. c DSGVO). Dies führt dazu, dass die meisten Flüchtlinge betreffen-

¹⁸ VIS-VO (EG) 767/2008 vom 9.7.2008, ABl. EU vom 13.8.2008, L 218/60.

de Datenverarbeitungsmaßnahmen den Betroffenen unbekannt bleiben. Selbst wenn sie davon Kenntnis hätten, würden sie die Regelungen, die ihnen das Recht auf Information einräumen, oft nicht hinreichend verstehen. Von den verantwortlichen Stellen werden deshalb zumindest »geeignete Maßnahmen« gefordert. Sie sind z. B. verpflichtet, die Betroffenen durch Hinweisblätter möglichst in ihrer Muttersprache zu informieren.¹⁹

3.2 Auskunftsanspruch

Gemäß Art. 15 DSGVO (ebenso Art. 14 DSRI-JI, Art. 17 DSVO-EU) haben die Betroffenen Anspruch auf Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten. Neben der Information über die Daten selbst sind die Betroffenen zu informieren über die Verarbeitungszwecke, die Empfänger*innen, die Speicherdauer sowie die Betroffenenrechte. Einschränkungen aus Gründen der Sicherheit sind u. a. in Art. 15 DSRI-JI, § 34 Abs. 2, 3 AZRG oder in Art. 53 Abs. 3 SIS-II-VO vorgesehen.

3.3 Datenberichtigung

Die Richtigkeit von Daten (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. d DSGVO) ist für die Betroffenen von hoher Relevanz, da hiervon existenzielle Entscheidungen abhängig sein können. Zugleich lässt die Richtigkeit im Flüchtlingsbereich zu wünschen übrig, da nachweisende Dokumente oft fehlen, bei der Transkription von Namen und Angaben oder bei der Übersetzung Fehler erfolgen, weil die nötigen Aktualisierungen des Datenbestandes unterlassen werden oder weil es – z. B. bei biometrischen Datenabgleichen – zu falschen Zuordnungen kommt. Daher kommt der Datenberichtigung große Bedeutung zu, wenn z. B. anlässlich einer Auskunft Fehler festgestellt wurden. Das Recht auf Datenberichtigung wird gewährt durch Art. 16 DSGVO, Art. 16 Abs. 1 DSRI-JI, Art. 18 DSVO-EU, § 35 AZRG. Voraussetzung für die Berichtigung falscher Daten ist deren Kenntnis. Daher hat der Auskunftsanspruch der Flüchtlinge eine so hohe Relevanz (s. o. 3.2).

3.4 Datenlöschung

Im allgemeinen Datenschutzrecht ist gemäß dem Grundsatz der Speicherbegrenzung (Art. 5 Abs. 1 lit. e DSGVO, Art. 4 Abs. 1 lit. e DSRI-JI, Art. 4 Abs. 1 lit. e DSVO-EU), geregelt, dass Betroffene einen Anspruch auf Löschung ihrer Daten haben, wenn sie für den ursprünglichen Zweck nicht mehr erforderlich sind (Art. 17 DSGVO, Art. 16 Abs. 2 DSRI-JI, Art. 19 DSVO-EU). Da Daten von Flücht-

lingen regelmäßig für eine Vielzahl von Zwecken gespeichert sind, wird der Erforderlichkeitsgrundsatz im Einzelfall ersetzt durch teilweise längere Speicherfristen. So sind die Asylverfahrensakten des BAMF spätestens zehn Jahre nach unanfechtbarem Abschluss des Asylverfahrens zu vernichten sowie in den Datenverarbeitungssystemen des BAMF zu löschen (§ 7 Abs. 3 AsylG, vgl. § 36 AZRG).

3.5 Weitere Betroffenenrechte

Betroffene haben im Fall, dass es für eine Datenspeicherung keine gesetzliche Verpflichtung gibt, also ein Ermessen bzw. ein Entscheidungsspielraum existiert, ein Widerspruchsrecht (Art. 21 DSGVO, Art. 23 DSVO-EU).

Sind Datenspeicherungen zwischen der verantwortlichen Stelle und dem Betroffenen streitig, so kann möglicherweise eine Beschränkung der Datenverarbeitung (Sperrung) bewirkt werden (Art. 18 DSGVO, Art. 15 DSRI-JI, Art. 20 DSVO-EU).

Erfolgt eine unzulässige Datenverarbeitung, so kann die betroffene Person von den Verantwortlichen den Ersatz des materiellen wie auch des immateriellen Schadens einfordern (Art. 82 DSGVO). Europäische und nationale Gerichte haben in mehreren Entscheidungen darauf hingewiesen, dass von Betroffenen bei einer unzulässigen Datenübermittlung ein Ersatzanspruch wegen des damit verbundenen Kontrollverlusts geltend gemacht werden kann.²⁰

3.6 Beschwerderecht, Rechtsschutz

Betroffene haben das Recht, sich wegen der Verletzung ihrer Datenschutzrechte an die unabhängige Datenschutzaufsicht zu wenden (Art. 8 Abs. 3 GRCh). Dies ist bei Bundesbehörden die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) und bei Landes- und Kommunalbehörden die Aufsicht der Länder (§ 40 BDSG). Dieses Recht wird im allgemeinen (Art. 77 DSGVO, Art. 17, 52 DSRI-JI, Art. 63 DSVO-EU) ebenso wie im spezifischen Datenschutzrecht konkretisiert (z. B. § 34a AZRG). Die Datenschutzaufsicht hat ein umfassendes Kontrollrecht (Art. 58 Abs. 1 DSGVO, Art. 47 Abs. 1 DSRI-JI, Art. 58 Abs. 1 DSVO-EU) sowie – im Sicherheits- und generell im Bundesrecht eingeschränkte – Abhilfebefugnisse (Art. 58 Abs. 2 DSGVO, Art. 47 Abs. 2 DSRI-JI, Art. 58 Abs. 2 DSVO-EU, § 16 BDSG).

Gegen datenschutzrelevante Entscheidungen der Verantwortlichen oder der Aufsicht können sich die Betrof-

¹⁹ Weichert, in: Berlit, GK-AufenthG, a. a. O. (Fn. 9), AZRG Vorbemerkung Rn. 121–125.

²⁰ U. a. EuG, Urteil vom 8.1.2025 – T-354/22, Bindl gg. Europäische Kommission – ZD 2025, S. 277; EuGH, Urteil vom 4.10.2024 – C-507/23, A gg. Lettland – NJW 2025, S. 141; BGH, Urteil vom 11.2.2025 – VI ZR 365/22 – openjur.de.

fenen gerichtlich zur Wehr setzen (Art. 78 f. DSGVO, Art. 53 f. DSRI-JI, Art. 64 DSVO-EU).

4. Abschließende Bemerkungen

Die Datenverarbeitung zu Flüchtlingen befindet sich in einem dauernden Veränderungsprozess. Dies gilt ebenso für die Rechtsgrundlagen. Dabei ist eine zunehmende bundesweite und europäische Zentralisierung festzustellen. Inzwischen geht die EU dazu über, den Regierungen typischer Herkunftsländer digitale Instrumente zur Verfügung zu stellen, um deren Bevölkerung – auch biometrisch – zu erfassen. Hintergrund dieser Kooperation ist auch, im Datenaustausch die Identifizierung von Flüchtlingen sowie deren Rückführung zu erleichtern.²¹

4.1 Ausblick

Mit Datum vom 24.6.2025 legte das Bundesinnenministerium einen Gesetzentwurf »zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems« vor. Ein Ende 2024 vorgelegter Gesetzentwurf zur »Weiterentwicklung in der Digitalisierung der Migrationsverwaltung (MDWG)« war wegen der vorgezogenen Bundestagswahl nicht mehr Gesetz geworden.²² Im Koalitionsvertrag kündigte Schwarz-Rot an: »Ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Migrationsverwaltung werden wir zügig umsetzen«. Damit soll der Datenaustausch zwischen den Behörden weiter verbessert werden. Weitere Dokumente, insbesondere zur Identifizierung von nichtdeutschen Personen, sollen im AZR gespeichert werden können. Auf lokaler, nationaler wie europäischer Ebene wird weiter an einer verstärkten Digitalisierung der Migrationsverwaltung gearbeitet. Es ist absehbar, dass dabei auch mit sogenannter Künstlicher Intelligenz gearbeitet werden wird.²³

In Vorbereitung ist ein europaweites Einreise-/Ausreisensystem (Entry-/Exitssystem, EES). Es ermöglicht die Registrierung von Ein- und Ausreisen visumpflichtiger und visumbefreiter Drittstaatsangehöriger im Schengen-Raum, die für einen Kurzaufenthalt die Außengrenze übertreten. Gespeichert werden im elektronischen Pass enthaltene Daten sowie die Angaben zur Aufenthaltsdauer. Zugriff erhalten Grenz-, Visums-, Ausländer-, Strafverfolgungsbehörden und Europol sowie Beförderungs-

unternehmen.²⁴ EES soll künftig ergänzt werden durch das Europäische Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS) für nicht visumspflichtige Drittstaatsangehörige.²⁵

4.2 Fazit

Datenschutz von Flüchtlingen ist in Deutschland und in der EU defizitär. Die Gesetze orientieren sich nicht an den grundrechtlichen Prinzipien der Zweckbindung, der Transparenz und der Datenminimierung, sondern daran, Verwaltungsverfahren zur Kontrolle und Abwehr von Flüchtlingen zu effektivieren und die Abschottung und Rückführung zu verbessern. Auch wenn die Zeiten, in denen das Ausländerrecht als spezifisches Polizeirecht behandelt wurde, vorbei sein sollten, so atmen die Gesetze und insbesondere die Praxis immer noch diesen Geist. Weder die aufsichtliche noch die gerichtliche Kontrolle der Datenverarbeitung konnten dem bisher etwas wirksam entgegensetzen. Datenverarbeitung zum Zweck der Hilfe und Integration spielt dagegen weiterhin eine geringe Rolle, was sich aber angesichts des demografischen Wandels in Europa mittelfristig ändern muss. Es gibt also genug Gründe, die bestehenden Rechte verstärkt wahrzunehmen.

²¹ Bescherer, Europäisches Abschiebungsregime und biometrische Register in Westafrika, Vortrag auf dem Symposium Flüchtlingsschutz am 23.6.2025 in Berlin.

²² Tonn, Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Migrationsverwaltung als Instrument der Verwaltungsmodernisierung im Ausländerrecht? — Eine Analyse, Informationsbrief Ausländerrecht 2025, S. 237 ff.

²³ Arden/Züllig, Intelligente Grenzen? Potenziale und Risiken von Smart Borders, ZAR 11–12/2023, S. 405–410 (S. 409).

²⁴ EES-VO (EU) 2017/2226 vom 30.11.2017, ABl. EU vom 9.12.2017, L 327/20.

²⁵ ETIAS-VO (EU) 2018/1240.

Unsere Angebote



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen
- Newsletter



[Asylmagazin](#)

- Beiträge und Rechtsprechungsübersichten
 - Aktuelle Gerichtsentscheidungen
 - Länderinformationen
 - Nachrichten, Buchbesprechungen
- Weitere Informationen bei asyl.net unter »Asylmagazin«



basiswissen.asyl.net

Informationen für Schutzsuchende und Engagierte:

- »Wissen kompakt« zum Leben in Deutschland
- Hinweis auf weiterführende Publikationen und Ressourcen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Fachinformationen



[Publikationen](#)

- Basisinformationen und Übersichten
- Leitfäden und Arbeitshilfen
- Stellungnahmen und Berichte anderer Organisationen

Abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen«



migrationsberatung.org

Website des Bundesprogramms Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE).

Die Website migrationsberatung.org wird vom Informationsverbund Asyl und Migration im Auftrag der Trägerorganisationen der MBE betreut.



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.