PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V.
Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 24 23 14 0 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Kirche und Diakonie e.G.
IBAN: DE07 3506 0190 1013 5840 16
BIC: GENODED1DKD
Gläubiger-ID: DE27ZZZ00001069975

Frankfurt am Main/Berlin, 23.03.2023

STELLUNGNAHME ZUR ÖFFENTLICHEN ANHÖRUNG DES INNENAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

ZUR REFORM DES GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS

sowie zu den Anträgen

Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Żaklin Nastić, Nicole Gohlke u.w. und der Fraktion DIE LINKE, „Menschen- und Flüchtlingsrechte in der Europäischen Union und an der polnisch-belarussischen Grenze verteidigen“, Drucksache 20/681

Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut u.w. und der Fraktion DIE LINKE, „Leid an der EU-Außengrenze beenden – Illegale Pushbacks und Menschenrechtsverletzungen effektiv verhindern“, Drucksache 20/2582

Antrag der Fraktion der CDU/CSU, „Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranbringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands erkaufen“, Drucksache 20/684

Wiebke Judith, rechtspolitische Sprecherin von PRO ASYL

Inhalt

1. Einleitung und Kurzüberblick 3
2. Keine Auslagerung des Flüchtlingsschutzes an Drittstaaten 5
2.1. Gefährliche Ausweitung des Konzepts der „sicheren Drittstaaten“ 5
2.2. Auswirkung des EU-Türkei-Deals: Tausende schutzlos in Griechenland 7
3. Faire Asylverfahren statt Grenzverfahren unter Haftbedingungen 9
3.1. Fiktion der Nicht-Einreise: Keine Einreise während Screening, Asylgrenzverfahren und Abschiebungsgrenzverfahren 11
3.2. Screening: Befragung durch den Grenzschutz 15
3.3. Starke Ausweitung von Asylgrenzverfahren 17
4. Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen beenden 19
4.1. Vorschlag zur Instrumentalisierungsverordnung verschärft Situation an den Grenzen 21
4.2. Gegenvorschlag: Unabhängiges und solidarisches Menschenrechtsmonitoring an den Grenzen 22
4.3. Brutaler Alltag an den europäischen Außengrenzen 24
5. Solidarisches Aufnahmesystem notwendig 27

1. Einleitung und Kurzüberblick

> *Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.*
>
> Artikel 2 Satz 1 des Vertrags über die Europäische Union

Wenn man an die Außengrenzen der Europäischen Union schaut – von der polnischen Grenze zu Belarus über die bulgarische oder griechische Grenze zur Türkei bis hin zum Mittelmeer – dann wird deutlich, dass die „Wertegemeinschaft" der EU aktuell kaum weiter von ihren Kernwerten wie Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten entfernt sein könnte. Die EU als ein Raum der Freiheit und des Rechts steht sowohl intern als auch extern stark unter Druck. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie müssen entsprechend innerhalb der EU verteidigt werden. Der Zugang zum Recht auf Asyl ist ein Lackmustest dafür, in welche Richtung die EU als Wertegemeinschaft sich bewegt: hin zu einer Stärkung oder hin zu einer Schwächung von Menschenrechten?

Ziel einer Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems müsste es sein, für Rechtsstaatlichkeit und die Achtung von Menschenwürde und Menschenrechten von schutzsuchenden Menschen sowohl an den Außengrenzen als auch in den Mitgliedstaaten zu sorgen. Dabei wären hierfür bereits die Achtung des geltenden Rechts und dessen Überwachung u.a. durch Vertragsverletzungsverfahren ausreichend. PRO ASYL kämpft seit vielen Jahren mit Projektpartnern in verschiedenen Mitgliedstaaten für die Einhaltung von EU-Recht und Menschenrechten.

Die aktuell diskutierten Vorschläge der Kommission zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) von 2016 und 2020 (dem New Pact on Migration and Asylum[1]) würden aus Sicht von PRO ASYL den Zugang zu Asyl in Europa dagegen gefährden und die Situation von schutzsuchenden Menschen weiter verschlechtern. Gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen hat PRO ASYL dies mehrfach kritisiert und andere Vorschläge präsentiert.[2] Folgende Schwerpunkte werden in dieser Stellungnahme ausgeführt[3]:

Keine Auslagerung des Flüchtlingsschutzes an Drittstaaten

Die größte Gefahr für den Flüchtlingsschutz in Europa sieht PRO ASYL in den aktuellen Vorschlägen für eine ausgeweitete Anwendung des Konzepts von „sicheren Drittstaaten", bei gleichzeitiger massiver Absenkung der für die Anwendung erforderlichen Standards (z.B. kein Bezug zu dem Drittstaat und kein Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention). Ohne Prüfung der Fluchtgründe

[1] Europäische Kommission, Ein Neuanfang in der Migrationspolitik: Aufbau von Vertrauen und Schaffung eines neuen Gleichgewichts zwischen Verantwortung und Solidarität, Pressemitteilung vom 23.09.2020, abrufbar unter: https://bit.ly/40tb0Zj.

[2] Siehe z.B. Diakonie Deutschland, France Terre d'Asile, PRO ASYL u.w., Berliner Aktionsplan für eine neue europäische Asylpolitik, November 2019, abrufbar unter: https://bit.ly/3FKELga; PRO ASYL, Der Paritätische Gesamtverband, Amnesty International, Deutscher Caritasverband e.V., u.w., Appell im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Keine europäische Asylrechtsreform auf Kosten der Menschen(rechte) und der Grenzstaaten!, 12.03.2020, abrufbar unter: https://bit.ly/3Z3vO8I; PRO ASYL, AWO Bundesverband, Brot für die Welt, Ärzte ohne Grenzen u.w., Das Recht an den EU-Außengrenzen einhalten, nicht verbiegen. Nein zur Instrumentalisierungsverordnung, 06.12.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3LIXNaI.

[3] Für ausführliche Besprechungen des New Pact on Migration and Asylum siehe Wiebke Judith, Der „New Pact on Migration and Asylum", Übersicht zur geplanten Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Asylmagazin 1-2/2021, S. 7-15 sowie die Kommentierungen von ECRE, abrufbar unter: https://bit.ly/3FLHoP4.

kommt es dann – wie heute schon in Griechenland – zur Ablehnung des Asylantrags als unzulässig. Die Umsetzung hätte zur Folge, dass die EU sich systematisch aus dem Flüchtlingsschutz zurückziehen würde. Und dass, obwohl global gesehen die meisten Flüchtlinge in den Nachbarländern ihrer Herkunftsstaaten und häufig in armen oder strukturschwachen Ländern aufgenommen werden.

Faire Asylverfahren statt Grenzverfahren unter Haftbedingungen

Asylverfahren sind entscheidend für die Frage, ob eine verfolgte Person Schutz bekommt. Entsprechend hoch müssen die Standards sein, um faire Verfahren zu verwirklichen. Mit der GEAS-Reform könnten aber Grenzverfahren in vielen Mitgliedstaaten zum neuen Standardverfahren werden. Abgeschottet von der Außenwelt würden die Schutzsuchenden offiziell als „nicht-eingereist" in Zentren an den Grenzen oder im Inland ein Asylverfahren durchlaufen, in dem als erstes geprüft wird, ob sie in einen angeblich „sicheren Drittstaat" abgeschoben werden können. Die sogenannte Fiktion der Nicht-Einreise führt absehbar zu haftähnlichen Zuständen. Notwendige unabhängige rechtliche und humanitäre Hilfe ist so in der Praxis nicht möglich. Die Bundesregierung sollte entsprechende Verschärfungen ablehnen und für faire und sorgfältige Asylverfahren eintreten.

Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen beenden

Die zahlreichen brutalen und menschenrechtswidrigen Pushbacks an den europäischen Außengrenzen sind gut dokumentiert. Trotzdem gibt es bislang keine ernsthaften politischen Bestrebungen in der EU, an den Außengrenzen wieder zur Achtung von Recht zu kommen. Vorschläge wie die Instrumentalisierungsverordnung würden den Menschenrechtsverletzungen stattdessen weiter Vorschub leisten. Die Bundesregierung sollte sich stattdessen für einen unabhängigen und solidarischen Monitoringmechanismus einsetzen, der unangekündigte Kontrollen durchführen kann und ein eigenes Pilotprojekt hierfür starten. Konkrete Vorschläge liefert eine von PRO ASYL mitfinanzierte Machbarkeitsstudie von 2022.

Solidarisches Aufnahmesystem notwendig

Das bisherige Dublin-System ist gescheitert – darin sind sich fast alle Beobachter*innen einig. Trotzdem wird im Rahmen der GEAS-Reform an zentralen Punkten, wie dem Prinzip der Ersteinreise, festgehalten. Die Vorschläge für einen Solidaritätsmechanismus sind nicht geeignet, um Entlastung für die Außengrenzstaaten zu garantieren. Dass eine andere Flüchtlingspolitik, die gefahrenfreie Fluchtwege, schnellen Schutz und die Selbstbestimmung der fliehenden Menschen in den Mittelpunkt stellt, in der EU möglich ist, zeigt dagegen die Aufnahme der ukrainischen Kriegsflüchtlinge seit dem russischen Angriffskrieg vom 24. Februar 2022. Ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Aufnahme der Ukrainer*innen ist, dass sie ihre Netzwerke nutzen können, zu Freund*innen und Verwandten ziehen dürfen. Anderen Schutzsuchenden wird dies verweigert.

Der aktuelle hohe politische Druck, dass es auf EU-Ebene eine Einigung über die Flucht- und Migrationspolitik geben muss, birgt die Gefahr zu Kompromissen zu führen, in denen Menschenrechte kaum Beachtung finden. Das dann geschaffene Recht wird aber auf Jahre bestehen bleiben und als Verordnungen direkte Anwendung finden – auch in Deutschland wird sich das Asylrecht damit stark ändern. Entsprechend wichtig ist es, dass die Bundesregierung starke menschenrechtliche Positionen bei den Verhandlungen um die GEAS-Reform vertritt.

PRO ASYL bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme bei der Sachverständigenanhörung.

2. Keine Auslagerung des Flüchtlingsschutzes an Drittstaaten

In der aktuellen Debatte werden immer wieder Konzepte der Auslagerung des Flüchtlingsschutzes aufgewärmt. Dabei nimmt die EU als wohl reichste Staatengemeinschaft der Welt schon jetzt nur einen Bruchteil der weltweiten Flüchtlinge auf. Von den über 100 Millionen Flüchtlingen leben circa drei Viertel in armen oder einkommensschwachen Aufnahmeländern – und das oft schon seit vielen Jahren. Im Jahr 2021 lebten laut UNHCR weltweit 72 Prozent der Flüchtlinge in Nachbarländern ihres Herkunftsstaates.[4] Das Narrativ in der EU, alle schutzsuchenden Menschen würden nach Europa kommen, ist bewusste Panikmache und Sinnbild für eine europäische Nabelschau.

Viele der öffentlichen Überlegungen sind kaum praktikabel, schon weil sich keine Kooperationsländer finden, die der EU die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz abnehmen wollen. **Projekte wie der EU-Türkei Deal haben in der Praxis nie so funktioniert wie ursprünglich gedacht und führen zu massiven Menschenrechtsverletzungen** (siehe hierzu weiter unten). Der Vorstoß von zum Beispiel England, Asylverfahren nach Ruanda auszulagern, ist nicht nur eine schockierende Abkehr von der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention, er scheitert bislang auch in der Umsetzung an Gerichten, die den Plänen vorerst Einhalt gebieten.[5]

2.1. Gefährliche Ausweitung des Konzepts der „sicheren Drittstaaten“

Die standardmäßige Anwendung des Konzepts der „sicheren Drittstaaten“ im Rahmen von Zulässigkeitsverfahren, die in den Vorschlägen der Kommission zur Asylverfahrensverordnung vorgesehen sind, könnte im schlimmsten Fall das **Ende für den Flüchtlingsschutz in Europa** bedeuten. Diese Befürchtungen werden durch aktuelle Diskussionen verstärkt. Denn diese sehen eine starke Absenkung der Kriterien für die Anwendung von „sicheren Drittstaaten“ vor. In Zulässigkeitsverfahren wird nicht geprüft, welche Fluchtgründe vorliegen, sondern ob ein außereuropäischer Drittstaat für die fliehende Person „sicher“ ist. Wird dies festgestellt, so wird der Antrag als „unzulässig“ abgelehnt, Schutz in der EU verweigert und die Person abgeschoben.

In der Genfer Flüchtlingskonvention gibt es das Konzept von „sicheren Drittstaaten“ oder vergleichbaren Ansätzen nicht. Zwar gibt es in ihr kein explizites Recht auf freie Wahl des Schutzlandes. Genauso wenig gibt es in ihr aber eine Verpflichtung für Flüchtlinge, im ersten möglichen Staat Asyl zu suchen.

Aktuell sieht Art. 38 der EU-Asylverfahrensrichtlinie vor, dass EU-Mitgliedstaaten Asylanträge als unzulässig ablehnen können, wenn sie sich in einem individuellen Verfahren davon überzeugt haben, dass die Person in dem Drittstaat unter anderem

- keiner Gefährdung von Leib und Leben aufgrund von Rassismus, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischer Überzeugung ausgesetzt ist;
- nicht Gefahr läuft, einer illegalen Zurückweisung zum Opfer zu fallen;

[4] UNHCR, Global Trends, forced displacement in 2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3Z95IRB.
[5] EGMR, The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylum-seeker’s imminent removal from the UK to Rwanda, Presseerklärung vom 14.06.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3K04Udw; Jennifer Rankin, Experts cast doubt on Braverman’s hopes of ECHR rule change on Rwanda, The Guardian vom 20.03.2023, abrufbar unter: https://bit.ly/3yZUWT5.

- die Möglichkeit hat, einen Asylantrag zu stellen und als Flüchtling gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt zu werden.

Außerdem muss es bislang eine Verbindung zwischen der in der EU asylsuchenden Person und dem außereuropäischen Mitgliedstaat geben, aufgrund derer es „vernünftig" erscheint, dass die Person sich in diesen Staat begibt (Art. 38 Abs. 2 lit. a EU-Asylverfahrensrichtlinie).

Doch **mit der GEAS-Reform werden massive Verschärfungen des Konzepts vorgesehen, die die Anwendung noch gefährlicher machen.** So soll es nicht mehr notwendig sein, dass eine schutzsuchende Person Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention bekommen kann, sondern es reicht, wenn sie „effektiven Schutz" bekommt. Dies sei schon der Fall, wenn die Person sich auf dem Territorium des Drittstaats aufhalten darf, einen „adäquaten Lebensstandard im Verhältnis zu der generellen Aufnahmesituation im Land" haben kann, Zugang zu medizinischer Notfallversorgung und Zugang zu Grundschulbildung hat (vgl. Art. 43a des im Rat diskutierten Entwurfs der Asylverfahrensverordnung).[6] Es soll sowohl territoriale als auch „personelle" Ausnahmen von der Einstufung als „sicherer Drittstaat" geben können (vgl. Art. 45 Abs. 1a des im Rat diskutierten Entwurf der Asylverfahrensverordnung). Das heißt, dass der Drittstaat selbst dann als „sicher" eingestuft wird, wenn es in einem Landesteil oder für bestimmte Personengruppen Gefahr von Verfolgung oder anderen Menschenrechtsverletzungen gibt. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag von 2016 (mit dem New Pact on Migration and Asylum von 2020 wurden hier keine Ergänzungen gemacht) vorgesehen, dass es zu einer verpflichtenden Anwendung des Konzeptes kommt und dass allein die Durchreise durch einen Drittstaat ausreicht, um eine schutzbedürftige Person in diesen zurückzuschicken (Art. 45 Abs. 1 und Abs. 3 lit. a. Vorschlag Asylverfahrens-verordnung 2016).[7]

Neue Überlegungen im Rat gehen aber noch weiter: So müsste gar keine Verbindung mehr zwischen der in Europa asylsuchenden Person und dem außereuropäischen Drittstaat bestehen, in den sie abgeschoben werden soll. Die Kriterien für den Schutz in dem sicheren Drittstaat seien als „erfüllt" zu sehen, wenn zwischen der EU und dem Drittstaat eine entsprechende Vereinbarung zur Erfüllung besteht. Zudem könnte eine Art Beweislastumkehr vorgesehen werden, wonach die asylsuchende Person beweisen müsste, dass der Drittstaat für sie nicht sicher ist. Dies widerspricht aber der völkerrechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sicher zu stellen, dass sie das Non-Refoulement-Prinzip einhalten, also eine Person keinen schweren Menschenrechtsverletzungen aussetzen.[8]

Wenn die Kriterien für einen „sicheren Drittstaat" gesenkt werden, erhöht sich massiv die Gefahr von völkerrechtswidrigen Abschiebungen von Flüchtlingen in Länder, in denen sie schutzlos und von Kettenabschiebungen ins Herkunftsland bedroht sind. Absehbar würden sich auch andere Länder an der EU ein Beispiel nehmen und Schutzsuchende abweisen. Selbst wenn in der Praxis auch zukünftig funktionierende Kooperationen mit Drittstaaten nicht besonders wahrscheinlich sind, so haben sie

[6] Ratsfassung zum Vorschlag einer Asylverfahrensverordnung, 17.11.2021, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: https://bit.ly/3JzWfgl.

[7] Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, 13.07.2016, COM(2016) 467 final.

[8] Jürgen Bast, Frederik von Harbou, Janna Wessels, Human Rights challenges to European Migration Policy (REMAP), 1st Edition, Oktober 2020, abrufbar unter: https://bit.ly/3nejcy9, S. 31 f.

dennoch gravierende Konsequenzen für die Antragsteller*innen – wie schon jetzt in Griechenland zu sehen ist.

2.2. Auswirkung des EU-Türkei-Deals: Tausende schutzlos in Griechenland

Griechenland kann schon lange als das Labor der europäischen Flüchtlingspolitik bezeichnet werden. Seit vielen Jahren ist PRO ASYL in Griechenland aktiv, insbesondere mit der Partnerorganisation Refugee Support Aegean. Seit 2016 und der Unterzeichnung des EU-Türkei-Deals wird in Griechenland erprobt, was eine konsequente Anwendung des Konzepts der „sicheren Drittstaaten" heißt – mit fatalen Folgen für die Betroffenen.

Punkt 1 der Erklärung vom 18. März 2016 heißt:

> *„Alle neuen irregulären Migranten, die ab dem 20. März 2016 von der Türkei auf die griechischen Inseln gelangen, werden in die Türkei rückgeführt. Hierbei wird das EU-Recht und das Völkerrecht uneingeschränkt gewahrt, so dass jegliche Art von Kollektivausweisung ausgeschlossen ist. Alle Migranten werden nach den einschlägigen internationalen Standards und in Bezug auf den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung geschützt. Es handelt sich hierbei um eine vorübergehende und außerordentliche Maßnahme, die zur Beendigung des menschlichen Leids und zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung erforderlich ist. Migranten, die auf den griechischen Inseln ankommen, werden ordnungsgemäß registriert, und alle Asylanträge werden von den griechischen Behörden gemäß der Asylverfahrensrichtlinie auf Einzelfallbasis bearbeitet, in Zusammenarbeit mit dem UNHCR. Migranten, die kein Asyl beantragen oder* ***deren Antrag*** *gemäß der genannten Richtlinie als unbegründet oder* ***unzulässig abgelehnt wird, werden in die Türkei rückgeführt***[…]" (Herv. der Red.)[9]

Die Türkei ist kein „sicherer Drittstaat"

Mit dem Deal wurde die tatsächliche Lage für schutzbedürftige Menschen weitgehend ignoriert. Die Türkei ist das Hauptaufnahmeland weltweit, 2021 waren es 3,8 Millionen Flüchtlinge – deshalb ist auch menschenrechtskonforme finanzielle Unterstützung für die Aufnahme von Flüchtlingen sinnvoll. Doch die rechtliche Lage für die Geflüchteten und auch die Lebensbedingungen entsprechen bei weitem nicht den Standards für einen „sicheren Drittstaat". Ihr rechtlicher Status ist entweder prekär oder sie haben gar keinen, wenn sie sich nicht registrieren lassen konnten und deshalb illegalisiert im Land sind. Vor Abschiebungen sind viele nicht geschützt und häufig leben sie am Rande der Gesellschaft.[10]

Die Genfer Flüchtlingskonvention wurde von der Türkei nur mit **„geographischem Vorbehalt"** unterzeichnet, das heißt nur Flüchtlinge aus Europa können sich auf sie berufen. Nicht-europäischen Flüchtlingen sicherte die Türkei auf dem Papier Schutz vor Abschiebungen zu, doch nicht einmal

[9] Europäischer Rat, Erklärung EU-Türkei, Presseerklärung vom 18.03.2016, abrufbar unter: https://bit.ly/2LPkkp5.

[10] Siehe z.B. Reinhard Marx, Rechtsgutachten zur unionsrechtlichen Zulässigkeit des Plans der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, die Türkei als „sicherer Drittstaat" zu behandeln, i.A. von PRO ASYL, 14.03.2016, abrufbar unter: https://bit.ly/3JCdSfM, Stiftung PRO ASYL, The Situation of Afghan Refugees in Turkey, März 2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3lrgy84.

dieser Minimalanforderung wird sie gerecht. Syrische Flüchtlinge können aufgrund der eingeschränkten Geltung der Genfer Flüchtlingskonvention nur „temporären Schutz“ erhalten: ein Gruppenstatus, der jederzeit durch eine politische Entscheidung des Präsidialamtes beendet werden kann. Neben Syrien kommen die meisten Flüchtlinge in der Türkei aus Afghanistan, dem Irak und dem Iran. Sie können sogenannten „internationalen Schutz“ beantragen. In einem individuellen Verfahren wird geprüft, ob sie einen „bedingten Schutzstatus“ oder „subsidiären Schutz“ erhalten. Auch wenn die Begriffe europäischen ähneln, sind sie weit von einem sicheren Status entfernt.[11]

Dies zeigt sich insbesondere an den **türkischen Abschiebungen und Pushbacks**. Berichte von Menschenrechtsorganisationen in den letzten Jahren zeigen durchgängig, dass die Türkei kontinuierlich gegen das völkerrechtliche Non-Refoulement-Gebot verstößt. Die Praxis der erzwungenen „freiwilligen“ Ausreise von Syrer*innen und Abschiebungen in das Bürgerkriegsland sind breit dokumentiert (zum Beispiel von Human Rights Watch 2019, Amnesty International 2019, Human Rights Watch 2022).[12] Nach Afghanistan schiebt die Türkei besonders massiv ab, selbst nach der Machtübernahme der Taliban. Im Jahr 2022 wurden laut der zuständigen türkischen Behörden über 61.000 Menschen nach Afghanistan abgeschoben und dies wohl in Kooperation mit den Taliban.[13]

Tausende Unzulässigkeitsablehnungen in Griechenland

Zwischen 2016 und 2020 wurden knappe 6.000 Anträge syrischer Antragsteller*innen mit der Begründung abgewiesen, dass die Türkei ein „sicherer Drittstaat“ sei. Die Anwält*innen von PRO ASYL Partnerorganisation Refugee Support Aegean übernahmen vor Ort Mandate. Die Entscheidungen sahen ihrer Erfahrung nach meist gleich aus: Die griechische Asylbehörde nutze Satzbausteine, eine Auseinandersetzung mit der individuellen Situation der antragsstellenden Person im Falle einer Rückführung in die Türkei fand faktisch nicht statt. Zusätzlich führte sie alte Quellen und Garantien an, die längst nicht mehr der Realität in der Türkei entsprachen.[14] Während der schleppenden Verfahren wurden Flüchtlinge in Hotspots untergebracht, die schnell zu Orten der Verwahrlosung wurden. Das abgebrannte Lager Moria auf der Insel Lesbos ist das Symbolbild dieser gescheiterten Politik.

Im Sommer 2021 ging die griechische Regierung einen Schritt weiter: Per Ministerialentscheidung wurde die **Türkei pauschal für alle schutzsuchenden Menschen aus Afghanistan, Syrien, Somalia, Pakistan und Bangladesch für sicher erklärt**.[15] Und zwar nicht nur für neuankommende Asylsuchende, sondern auch rückwirkend für alle Menschen aus diesen Herkunftsländern, die in Griechenland – auch jenseits der Ägäis-Inseln – einen Asylantrag gestellt haben. Seitdem bleibt dem Großteil der Schutzsuchenden in Griechenland der Zugang zum Asylverfahren verwehrt. Asylanträge

[11] AIDA Country Report: Türkiye, 2021 Update, abrufbar unter: https://bit.ly/42vERlR.

[12] Human Rights Watch, Turkey: Syrians Being Deported to Danger, 24.10.2019, abrufbar unter: https://bit.ly/3Jv3Xs8; Amnesty International, Sent to a war zone: Turkey’s illegal deportations of Syrian refugees, 25.10.2019, abrufbar unter: https://bit.ly/3nbAT1t; Human Rights Watch, Turkey: Hundreds of Refugees Deported to Syria. EU Should Recognize Turkey is Unsafe for Asylum Seekers, 24.10.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/40qkAwb.

[13] Christian Jakob, Valeria Hänsel, Die Mauern werden höher, taz vom 27.02.2023, abrufbar unter: https://bit.ly/3yXbHOP; Human Rights Watch, „No One Asked Me Why I Left Afghanistan”. Pushbacks and Deportations of Afghans from Turkey, 18.11.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3Z8dETl.

[14] Refugee Support Aegean, Stiftung PRO ASYL, EU-Turkey deal: 5 Years of Shame. Rule of law capture by a Statement, März 2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3K1N8qz.

[15] Griechische Ministerialentscheidung abrufbar unter: https://bit.ly/3lugCE3.

von Staatsangehörigen aus diesen fünf Ländern werden systematisch als unzulässig abgelehnt. Alleine 2022 entschied die griechische Asylbehörde in 4.144 Fällen, dass die schutzsuchende Person in die Türkei zurück müsse.[16]

Akut ist die Androhung der Abschiebung in die Türkei dabei nicht: Während rechtswidrige Pushbacks zum Alltag in der Ägäis-Region gehören, haben schon seit drei Jahren keine offiziellen Abschiebungen mehr aus Griechenland stattgefunden, weil die Türkei seit 2020 keine abgelehnten Asylsuchenden aus Griechenland mehr zurücknimmt. Wenn eine Abschiebung in den vermeintlich „sicheren Drittstaat" nicht möglich ist, verpflichtet nach Art. 39 Abs. 6 der EU-Asylverfahrensrichtlinie die Mitgliedstaaten, Zugang zum Asylverfahren zu gewähren und eine inhaltliche Prüfung im Hinblick auf die Fluchtgründe durchzuführen. Dennoch hält Griechenland weiterhin daran fest, die Asylanträge von Menschen aus den genannten fünf Ländern als „unzulässig" abzulehnen. Für die Abgelehnten hat dies gravierende Folgen: Sie erhalten nicht den Schutz, der ihnen zusteht, stattdessen droht ihnen ein Leben auf dem Abstellgleis. Viele Betroffene kommen für einige Zeit in Abschiebehaft und müssen danach in Lagern oder auf der Straße leben. Sie erhalten keine finanzielle und soziale Unterstützung.

Ob Einstufung der Türkei als „sicher" rechtmäßig ist, obwohl diese seit 2020 keine Abschiebungen akzeptiert, hat im Februar 2023 das höchste griechische Gericht den Gerichtshof der Europäischen Union gefragt. Die Vorlagefrage ist ein Meilenstein in der Auseinandersetzung um das sichere Drittstaatskonzept und erfolgt in einem Verfahren, das von der PRO ASYL Partnerorganisation Refugee Support Aegean und dem Griechischen Flüchtlingsrat betrieben wird.[17]

3. Faire Asylverfahren statt Grenzverfahren unter Haftbedingungen

Im Asylverfahren wird über die Zukunft von Menschen entschieden: Bekommen sie Schutz oder nicht? Für manche Menschen ist es eine Entscheidung über Leben und Tod. Wird ihre Verfolgungsgefahr von den Behörden nicht erkannt, dann droht die Abschiebung in das Land in dem die Gefahr droht. Entsprechend entscheidend ist die Qualität dieser Verfahren.

Wie PRO ASYL aus der Praxis u.a. durch die Arbeit der Partnerorganisation Refugee Support Aegean in Griechenland und eigener Erkenntnisse in Deutschland erfährt: **Asylverfahren an den Grenzen sind mit verschiedenen systemischen Mängeln behaftet**. Auch die EU-Grundrechteagentur hält fest: „*The processing of asylum claims in facilities at borders, particularly when these facilities are in relatively remote locations, although per se not unlawful, brings along built-in deficiencies*".[18] Oft sind es Schnellverfahren und es werden Schutzsuchende den Verfahren zugeteilt, denen unterstellt wird, dass sie keinen Schutz brauchen – womit schon eine Vorverurteilung einhergehen kann. Wie Statistiken zeigen, sind Anerkennungsquoten in Grenz- und Schnellverfahren geringer als in regulären

[16] Zahlen der griechischen Migrationsbehörde abrufbar unter: https://bit.ly/40bCUJG.
[17] Refugee Support Aegean, Greek Council of State: Preliminary questions regarding Turkey as a safe third country, Presseerklärung vom 06.02.2023, abrufbar unter: https://bit.ly/3LKQyPA.
[18] EU Agency for Fundamental Rights, Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy, Februar 2019, abrufbar unter: https://bit.ly/3FFVMZ9, S. 7.

Asylverfahren[19] – ein klares Warnsignal bezüglich deren Qualität. PRO ASYL lehnt Grenzverfahren deswegen grundsätzlich ab.

Hinzu kommt, dass die Betroffenen meist kurz nach der Flucht angehört werden und sie sich zu dem Zeitpunkt noch in einem physischen und psychischen Ausnahmezustand befinden.[20] Um sich in dieser Extremsituation zu orientieren, ist unabhängige Beratung und Unterstützung essentiell. Doch gerade dies ist einem Schnellverfahren unter Haftbedingungen oder an entlegenen Orten nur schwer oder gar nicht möglich. Besorgniserregend ist, dass laut der teilweisen Ausrichtung des Rats zum Vorschlag zur Asylverfahrensverordnung, die im Dezember 2022 beschlossen wurde, **Zugangsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen** zu Menschen an den Außengrenzen, in Transitzonen oder Grenzübergängen **nach Belieben der Mitgliedstaaten eingeschränkt werden könnten**.[21] Schon jetzt wird in EU-Mitgliedstaaten wie Griechenland die Arbeit von NGOs stark erschwert. So müssen sich in Griechenland seit 2020 NGOs, die im Migrationsbereich arbeiten, in einem aufwendigen Verfahren registrieren, was auch von UN und Europarat kritisiert wird. Rechtsanwält*innen sind hiervon eigentlich ausgenommen. Nach der Erfahrung von PRO ASYL Partnerorganisation Refugee Support Aegean wird dies aber nicht stets respektiert und auch Anwält*innen wird der Zutritt zu Lagern zum Teil versagt.[22] Oder, wie erst kürzlich passiert, wird zwar den Anwält*innen der Zugang erlaubt, aber nicht dem Dolmetscher – womit eine effektive Rechtsberatung verhindert wird.

In den letzten Jahren wurde massiv auf einen „Grenzansatz“ in der europäischen Flüchtlingspolitik gesetzt, etwa mit den „Hot Spots“ in Griechenland und Italien. Dieser Ansatz hat zu viel Leid, unmenschlicher Unterbringung und schlechten Asylverfahren geführt.[23] Trotzdem will die Kommission diesen Ansatz fortführen.

Denn die Vorschläge der Kommission sehen eine **massive Verschärfung der Verfahren an den Grenzen** vor, indem ein neues Screening geschaffen wird sowie Asylgrenzverfahren verpflichtend stattfinden sollen und diese von aktuell maximal vier auf zwölf Wochen verdreifacht werden. In Mitgliedstaten wie Italien oder Griechenland würden solche Grenzverfahren absehbar die neuen Standardverfahren werden. Außerdem soll ein neues Abschiebungsgrenzverfahren von bis zu zwölf Wochen eingeführt werden. Durchläuft eine Person alle diese Schritte, würde sie bis zu sechs Monate an den Außengrenzen festgehalten werden, nur weil sie einen Asylantrag gestellt hat. Die geplante Fiktion der Nicht-Einreise führt nach Ansicht von PRO ASYL absehbar zu Inhaftierungen oder haftähnlicher Unterbringung während der Grenzverfahren. PRO ASYL unterstützt deswegen die

[19] So hat EASO in einem internen Bericht festgestellt, dass 2018 die Anerkennungsquoten in diesen Sonderverfahren mit 11-12% deutlich unter den Anerkennungsquoten in einem regulären Asylverfahren lagen (34%). EASO, Policies and practices regarding border procedures among EU+ countries, 2019, S. 3, abrufbar unter: https://bit.ly/38erKbK. Im deutschen Flughafenverfahren sieht man deutlich, dass Asylsuchende im Flughafenverfahren um ein vielfaches häufiger als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden als dies im nationalen Verfahren beim gleichen Herkunftsland der Fall wäre. Vgl. PRO ASYL, Abgelehnt im Niemandsland. Vom Flughafenverfahren zum „New Pact on Migration and Asylum“ – Warum Asylgrenzverfahren unfair und mangelhaft sind, Juni 2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3K029ZC, S. 9.

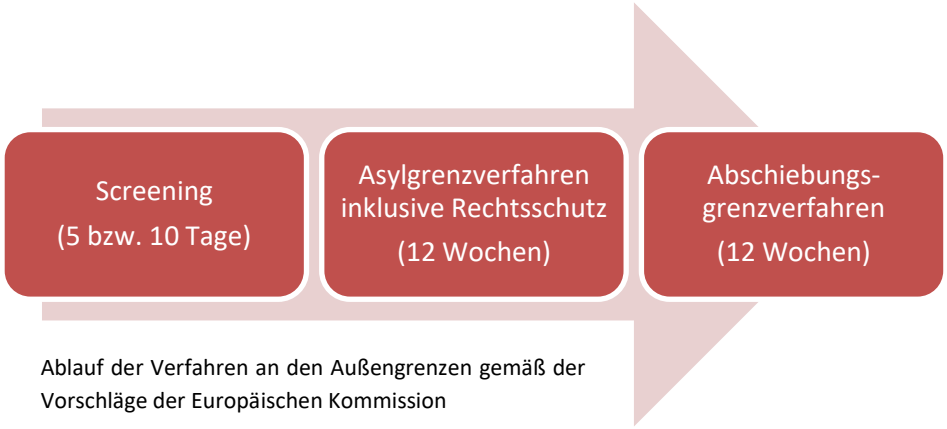
[20] Siehe hierzu den Bericht der ehemaligen Asylverfahrensberaterin Roxana Kolb am Frankfurter Flughafen in der Studie von PRO ASYL, ebenda, S. 15 ff.

[21] Vgl. Art. 30 Abs. 2 und 3 der Ratsfassung zum Vorschlag einer Asylverfahrensverordnung, 17.11.2021, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: https://bit.ly/3JzWfgI.

[22] Siehe hierzu auch Joint Civil Society Submission tp the European Commission on the 2023 Rule of Law Report, Januar 2023, abrufbar unter: https://bit.ly/42Jjq0O, Rn. 28 f., Rn. 69 ff.

[23] Vgl. EU Agency for Fundamental Rights, Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy, Februar 2019, abrufbar unter: https://bit.ly/3FFVMZ9.

Forderung des Antrags der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/681), dass der Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, sich auf EU-Ebene gegen Schnellverfahren und Inhaftierungen an den Außengrenzen einzusetzen.



Ablauf der Verfahren an den Außengrenzen gemäß der Vorschläge der Europäischen Kommission

3.1. Fiktion der Nicht-Einreise: Keine Einreise während Screening, Asylgrenzverfahren und Abschiebungsgrenzverfahren

Laut den Vorschlägen der Kommission sollen Asylsuchende während des Screenings, des Asylgrenzverfahrens und des Abschiebungsgrenzverfahrens – also für insgesamt bis zu sechs Monate – als „nicht eingereist" gelten.[24] Diese Fiktion der Nicht-Einreise wird aus Sicht von PRO ASYL dazu führen, dass die betroffenen Menschen zum Beispiel die Unterbringungszentren nicht oder nur sehr eingeschränkt verlassen dürfen und es zu **de facto Inhaftierungen** kommt. Die Fiktion der Nicht-Einreise, die u.a. Sekundärbewegung verhindern soll,[25] ist als klarer Auftrag an die Außengrenzstaaten zu verstehen, die Asylsuchenden festzusetzen. Nicht nur ist das als Eingriff in das Recht auf Freiheit extrem problematisch, es hätte auch negative Auswirkungen auf die Asylverfahren, da so nicht selbstständig unabhängige rechtliche oder andere Unterstützung aufgesucht werden kann. Hinzu kommt, dass sich Inhaftierungen oder freiheitsbeschränkende Maßnahmen stark auf die psychische Gesundheit auswirken und gerade bei geflüchteten Menschen Traumatisierungen verstärken können.[26]

Die rechtliche Debatte: Kommt es zu Inhaftierungen oder nicht?

Auch wenn die Menschen im Screening und in den Grenzverfahren als „nicht-eingereist" gelten, so muss zunächst festgestellt werden, dass sie trotzdem unter EU-Recht fallen und die Mitgliedstaaten

[24] Vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Screening-VO, Art. 41 Abs. 6 und Art. 41a Abs. 1 Asylverfahrensverordnung, COM(2020) 611 final.
[25] Vgl. Erwägungsgrund 8 des Kommissionsvorschlags für eine Screening-Verordnung.
[26] Siehe hierzu den Bericht der ehemaligen Asylverfahrensberaterin Roxana Kolb am Frankfurter Flughafen in der Studie von PRO ASYL, ebenda, S. 15 ff.; hierzu gibt es auch wissenschaftliche Untersuchungen, siehe nur M. von Werthern, K. Robjant, Z. Chui, R. Schon, L. Ottisova, C. Mason & C. Katona, The impact of immigration detention on mental health: a systematic review, BMC Psychiatry, 06.12.2018, abrufbar unter: https://bit.ly/3LNYvni.

ihnen gegenüber zum Beispiel an die Menschenrechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention gebunden sind.[27]

Weder in den Vorschlägen für eine Screening-Verordnung noch für eine Asylverfahrensverordnung werden explizite Vorgaben gemacht, wie die Fiktion der Nicht-Einreise umgesetzt werden soll. Dies wird den Mitgliedstaaten überlassen: „*Die Mitgliedstaaten sollten nach Maßgabe des nationalen Rechts Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass die betreffenden Personen während des Screenings in das Hoheitsgebiet gelangen.*“ (Erwägungsgrund 12 der Screening-Verordnung)

Um diesen Handlungsauftrag in die Tat umzusetzen, bietet schon jetzt Artikel 8 Abs. 3 lit. e der EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) die Möglichkeit, Asylsuchende in Haft zu nehmen „*um im Rahmen eines Verfahrens über das Recht des Antragstellers auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden*“. In den Vorschlägen für eine Aufnahmerichtlinie von 2016 wird dies auf das Asylgrenzverfahren übertragen.[28] Das **EU-Recht stellt also den notwendigen Haftgrund** dafür bereit, dass alle Personen, die der Fiktion der Nicht-Einreise unterliegen, inhaftiert werden.[29]

Damit knüpft das EU-Recht nicht mehr an ein individuelles Verfahren an, sondern an einen Verfahrensschritt für den die Person nichts kann. **Vielerorts könnte dies angesichts der Ausweitung der Grenzverfahren zudem dazu führen, dass praktisch alle Asylsuchenden inhaftiert werden.** Das unterläuft das Verbot der Kriminalisierung der Einreise von Flüchtlingen (Artikel 31. Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention)[30] und verstößt laut dem UN-Menschenrechtsausschuss gegen das Recht auf Freiheit (Art. 9 des UN-Zivilpakts).[31]

Besonders brisant ist, dass auch Kinder von entsprechenden Inhaftierungen während der Grenzverfahren betroffen wären. Die Kinderrechtskonvention (KRK) verbietet die Inhaftierung von Kindern, laut Art. 1 KRK alle Personen unter 18 Jahren, zum Zweck der Migrationskontrolle.[32] Folglich

---

[27] Inga Matthes, Wiebke Judith, Johanna du Maire, Kein Vor und kein Zurück. Die praktische Auswirkung einer Fiktion der Nicht-Einreise an den EU-Außengrenzen, Verfassungsblog, 11.12.2020, abrufbar unter: https://bit.ly/3ndoRon.

[28] Vgl. Art. 8 Abs. 3 lit. d des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, 13.07.2016, COM(2016) 465 final.

[29] Wenn eine Person bereits im Asylgrenzverfahren inhaftiert wurde, dann kann sie während des Rückführungsgrenzverfahrens ebenso inhaftiert bleiben, um die Einreise zu verhindern und um die Rückführung vorzubereiten oder um diese durchzuführen. Sonst müssen die Haftgründe der EU-Rückführungsrichtlinie vorliegen (vgl. Art. 41a Abs. 5 und 6 Vorschlag für eine AsylverfahrensVO).

[30] Dies kritisierte UNHCR bereits bei der Reform der Aufnahmerichtlinie 2013. Siehe UNHCR, UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), abrufbar unter: https://bit.ly/3LJIijY, S. 18.

[31] Der UN-Menschenrechtsausschuss kontrolliert die Umsetzung des UN-Zivilpakts. In seinen Entscheidungen hat er festgestellt, dass Migrant*innen nicht allein aufgrund von „illegaler Einreise“ inhaftiert werden dürfen, sondern individuelle Faktoren wie Fluchtgefahr hinzukommen müssen. Siehe Jürgen Bast, Frederik von Harbou, Janna Wessels, Human Rights challenges to European Migration Policy (REMAP), 1st Edition, Oktober 2020, abrufbar unter: https://bit.ly/3nejcy9, S. 48.

[32] So der zuständige UN-Kinderrechtsausschuss im Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16.11.2017, Rn. 5 ff.

sollten alle Kinder – auch Kinder über zwölf Jahren mit ihren Familien – vom Grenzverfahren aufgenommen werden.

Ein praktisches Problem ist, dass Maßnahmen von den Mitgliedstaaten in der Praxis nicht als Haft gesehen und nicht entsprechend angeordnet werden, obwohl die Schwelle von freiheitsbeschränkender zu freiheitsentziehender Maßnahme überschritten ist. Damit wird zum Beispiel auch eine gerichtliche Anordnung der Haft – und damit der Haftprüfung – umgangen. Für die rechtlich durchaus komplizierte Frage ob es sich um eine freiheitsbeschränkende oder freiheitsentziehende Maßnahme handelt, sind die individuelle Situation der Betroffenen, die Dauer und die tatsächliche Ausgestaltung zum Beispiel der Unterbringung wichtig.[33] Aber auch freiheitsbeschränkende Maßnahmen, wie zum Beispiel Meldeauflagen oder geographische Restriktionen, sind Einschränkungen des Rechts auf Bewegungsfreiheit (Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK) bzw. auf Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 7 EU-GRC) und müssen entsprechend per Gesetz vorgesehen, notwendig und verhältnismäßig sein.[34] Hierfür muss auch beachtet werden, dass Asylsuchende sich während des Asylverfahrens rechtmäßig in der EU aufhalten. Die Verletzung von zum Beispiel Meldepflichten kann dann im Übrigen als weiterer Haftgrund dienen.[35]

Der Blick in die Praxis: Grenzverfahren ohne Haft?

Es wäre fatal, eine Reform des GEAS wie am Reißbrett zu diskutieren und hierbei die bisherige Praxis nicht in den Blick zu nehmen, gibt sie doch wertvolle Einblicke, wie die Mitgliedstaaten die aktuellen Regelungen anwenden.

Dass generell eine hohe Gefahr von Haft besteht, wenn Personen in Grenzverfahren sind, wird in der Studie des EU-Unterstützungsbüros für Asyl (heute EU-Asylagentur) zu Grenzverfahren deutlich. Dort steht: „*Since they [applicants in a border procedure] are not allowed to enter the territory, in practice they are likely to be placed in detention pursuant to the recast Asylum Reception Conditions Directive, Article 8(3c*)."[36]

Laut einer Studie des Europäischen Flüchtlingsrates ECRE für das Europäische Parlament wurde in den untersuchten Ländern **während des Grenzverfahrens stets Haft angewendet**. Während Frankreich, Portugal und Spanien offiziell Haft anordnen, sind in Deutschland und Griechenland die betroffenen Menschen in de facto Haft. Sie können ihren Unterbringungsort (im deutschen Flughafenverfahren z.B. den Transitbereich am Flughafen) nicht frei verlassen, außer wenn sie wieder das Land verlassen würden – was aus Sicht von ECRE als Haft zu bewerten ist. In Italien wird die

[33] Wie der EGMR in ständiger Rechtsprechung festhält, unterscheiden sich Freiheitsentziehung und Freiheitseinschränkung letztlich nur in ihrem Ausmaß und ihrer Intensität, nicht aber ihrem Wesen oder Inhalt. Siehe hierzu auch Inga Matthes, Wiebke Judith, Johanna du Maire, Kein Vor und kein Zurück. Die praktische Auswirkung einer Fiktion der Nicht-Einreise an den EU-Außengrenzen, Verfassungsblog, 11.12.2020, abrufbar unter: https://bit.ly/3ndoRon.

[34] Vgl. Jürgen Bast, Frederik von Harbou, Janna Wessels, Human Rights challenges to European Migration Policy (REMAP), 1st Edition, Oktober 2020, abrufbar unter: https://bit.ly/3nejcy9, S. 51 ff.

[35] Im Vorschlag von 2016 für Art. 8 Abs. 3 lit. c Aufnahmerichtlinie wird hierfür ein neuer Haftgrund eingeführt, vgl Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, 13.07.2016, COM(2016) 465 final.

[36] EASO, Border Procedure for Asylum Applications in EU+ Countries, 2020, abrufbar unter: https://bit.ly/42rjIJD, S. 11.

Inhaftierung für Asylsuchende in Hotspots zum Zweck der Identifizierung erlaubt, wodurch auch Asylsuchende im Grenzverfahren betroffen sein können.[37]

In **Griechenland** werden Asylsuchende auf dem Festland und auf der Insel Kos systematisch inhaftiert. Obwohl sie registriert wurden und einen Asylantrag gestellt haben, ist es seit 2016 gängige Praxis, dass die Polizei eine Abschiebungs- und Haftanordnung gegen schutzsuchende Personen erlässt.[38] Im Jahr 2022 wurden z.B. 30.631 entsprechende Haftentscheidungen von der griechischen Polizei getroffen.[39] So müssen viele Asylsuchende ihre Asylverfahren in Abschiebungshaftanstalten durchlaufen, deren Unterbringungsstandards problematisch sind. Diese Praxis verstößt eindeutig gegen europäisches Recht. Auf Kos werden unbegleitete Minderjährige im „Closed Control Access Center" in einer von Stacheldraht umgebenen „Safe Zone" festgehalten, die sie nicht verlassen dürfen. Was angeblich ihrem Schutz dienen soll, isoliert die Kinder und Jugendlichen und verletzt ihre Rechte. Eine Prüfung des Einzelfalls erfolgt nicht, die Haft erfolgt automatisch.[40]

Auch unabhängig von Grenzverfahren ist Haft für Asylsuchende mittlerweile häufig in der EU. So werden laut Anwält*innen in **Polen** Asylsuchende systematisch inhaftiert. Bis zum August 2021 gab es sechs Haftzentren in Polen, mit Beginn der Flucht über Belarus nach Polen wurden diese auf neun erhöht mit Platz für 2.308 Personen (Stand Ende 2021). Im Jahr 2021 wurden laut dem AIDA Bericht 4.052 Personen in diesen Zentren inhaftiert, darunter 567 Kinder.[41] Im Haftzentrum Wędrzyn müssen sich bis zu 24 Schutzsuchende einen Raum teilen und kommen laut der stellvertretenden Kommissarin für Menschenrechte in Polen damit auf nur je zwei Quadratmeter.[42] In Polen ist das seit August 2021 in „Krisenfällen" gesetzeskonform, widerspricht aber EU-Standards und international festgelegten Mindeststandards.[43]

Schon jetzt prüfen Mitgliedstaaten laut einer Rechtsstudie für das Europäische Parlament nicht, ob weniger einschneidende Maßnahmen als Haft zur Verfügung stehen – obwohl eine solche Verhältnismäßigkeitsprüfung sowohl nach EU-Recht als auch nach internationalem Menschenrecht notwendig ist, um Haft als schweren Eingriff in das Recht auf Freiheit zu rechtfertigen.[44]

---

[37] ECRE, The implementation of Article 43 of Directive 2013/32/EU in practice. Comparative analysis, in: European Parliament, European Implementation Assessment, November 2020, abrufbar unter: https://bit.ly/40pqzBb, Part 3, S. 203 ff.

[38] Refugee Support Aegean, Stiftung PRO ASYL, Persisting systematic detention of asylum seekers in Greece, Juni 2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3Tz9Auh.

[39] Zahlen stammen aus einer kleinen Anfrage im griechischen Parlament, abrufbar unter: https://bit.ly/3ngQSvn.

[40] Equal Rights beyond Borders, terre des hommes, Inhaftierung statt Schutz, Unbegleitete Minderjährige werden ihrer Freiheit und Kindheit beraubt, Februar 2023, abrufbar unter: https://bit.ly/3TzBSVq.

[41] AIDA Country Report: Poland, 2021 Update, abrufbar unter: https://bit.ly/3ndaTmz, S. 88 ff.

[42] Nikolaj Nielsen, Children and torture-victims in Polish detention, MEPs told, euobserver vom 08.02.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3K3KsZy.

[43] Für Strafgefangene sieht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einen Verstoß gegen das Verbot von Folter und unmenschliche und erniedrigende Behandlung, wenn eine Mindestgröße von drei Quadratmetern pro Person unterschritten wird. vgl. EGMR, Urteil vom 14. Februar 2017 - 14249/07, Lazar/Rumänien, Rn. 36; EGMR, Urteil der Großen Kammer vom 20. Oktober 2016 - 7334/13, Muršić/Kroatien, Rn. 110, 136.

[44] Galina Cornelisse, Marcelle Reneman, Border Procedures in the Member States. Legal Assessment, in: European Parliament, Asylum procedures at the border. European Implementation Assessment, November 2020, abrufbar unter: https://bit.ly/40pqzBb, Part 2, S. 89.

Erleichtert die Fiktion der Nicht-Einreise Abschiebungen?

Im Kontext von Flughafenverfahren ist die Rückführung von nicht-eingereisten Personen leichter als bei Personen, die nach Einreise im Inlandsverfahren abgelehnt wurden. Denn laut dem Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt sind Fluggesellschaften zum Rücktransport von Personen, denen die Einreise verweigert wurde, in das Abflugland verpflichtet. Auch wenn es in der Praxis trotzdem nicht immer so einfach verläuft und sich die Rückbeförderung durch die Fluggesellschaft wegen Unklarheiten oder Abspracheproblemen häufig verzögert und sogar Monate dauern kann, so gibt es diesen „Vorteil" für die Behörden an anderen Außengrenzen nicht. Denn wenn die Personen an Land- oder Seegrenzen selbstständig oder mit Schmugglern einreisen, gibt es auch kein Transportunternehmen, das zur Rücknahme verpflichtet werden kann. Auch ist ein Transitland erst einmal nicht verpflichtet, eine Person aus einem Drittstaat aufzunehmen. Damit stellt sich umso mehr die Frage nach der Sinnhaftigkeit der pauschalen Einführung einer Fiktion der Nicht-Einreise in allen Grenzverfahren. Die letztlich zu erwartende primäre Auswirkung dieser Fiktion wird das Festhalten der Menschen sein und keine Erleichterung bei Abschiebungen.[45]

PRO ASYL rät dringend davon ab, im Rahmen der GEAS-Reform eine verpflichtende Anwendung der Fiktion der Nicht-Einreise vorzusehen.

3.2. Screening: Befragung durch den Grenzschutz

Nach den Vorschlägen der Kommission sollen alle Personen, die nicht die Einreisebedingungen erfüllen, an allen Außengrenzen (Land-, See- und Luftgrenzen sowie nach Seenotrettung) zunächst ein Screening durchlaufen, geregelt im Vorschlag für eine Screening-Verordnung (Art. 3 Screening-VO).[46] Auch im Inland soll ein Screening erfolgen, wenn zuvor keins an einer Außengrenze stattgefunden hat (Art. 5 Screening-VO). Dieses Screening wird absehbar von den Grenzschutzbehörden durchgeführt[47] und soll innerhalb von fünf Tagen abgeschlossen sein. Bei einer *„[…] unverhältnismäßig hohe[n] Zahl von Drittstaatsangehörigen […]"* soll das Screening auf bis zu zehn Tage verlängert werden können (Art. 6 Abs. 3 Screening-VO).

Im Screening sollen die betroffenen Personen identifiziert und ihre biometrischen Daten erfasst werden. Zudem soll eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt werden und es soll eine erste Untersuchung des Gesundheitszustands sowie eine erste Prüfung möglicher Vulnerabilitäten durchgeführt werden (Art. 6 Abs. 6 Screening-VO). Es muss aber nur „gegebenenfalls" geprüft werden, ob die Person z.B. gefoltert wurde und besondere Versorgung braucht (Art. 9 Abs. 2 Screening-VO). **Die Ausgestaltung des Screenings ist gänzlich ungeeignet, um nicht direkt erkennbare Behinderungen oder Erkrankungen zu erkennen.** Insbesondere Traumatisierungen können durch nicht entsprechend geschultes Personal und unter Zeitdruck nicht festgestellt

[45] Vgl. die Ausführungen in PRO ASYL, Abgelehnt im Niemandsland. Vom Flughafenverfahren zum „New Pact on Migration and Asylum" – Warum Asylgrenzverfahren unfair und mangelhaft sind, Juni 2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3K029ZC.

[46] Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen, 23.09.2020, COM(2020) 612 final.

[47] In dem Entwurf der Kommission wird es den Mitgliedstaaten überlassen festzulegen, welche Behörde das Screening durchführt (Art. 6 Abs. 7 Screening-VO). Da das Screening aktuell aber generell dem Grenzschutz zugeordnet wird, ist von einer Durchführung durch Grenzschutzbehörden auszugehen.

werden.[48] Auch bezüglich einer Altersfeststellung gibt es erhebliche Bedenken, dass diese nicht in dem Kontext eines Screenings angemessen durchgeführt werden kann und so das Kindeswohl nicht gewahrt wird – insbesondere wenn gleichzeitig für die Asylgrenzverfahren eine neue willkürliche Altersgrenze von 12 Jahren eingeführt wird.[49]

Gleichzeitig sollen Informationen über die „Gründe für die unerlaubte Ankunft" und den Reiseweg gesammelt werden, die in einem Auswertungsformular festgehalten werden sollen, das dann mit einer Einschätzung an die Asylbehörden weitergeleitet werden soll, ob die Voraussetzungen für ein Grenzverfahren erfüllt sind (Art. 13, Art. 14 Abs. 2 Screening-VO). Die Reisewegbefragung kann so auch Vorlage für eine Ablehnung des Antrags als unzulässig sein, wenn die Person durch einen angeblich „sicheren Drittstaat" gereist ist (Art. 13 lit. d) Screening-VO).

Eine vergleichbare Einbindung von zwei unterschiedlichen Behörden mit grundverschiedenem Auftrag (Grenzschutz vs. Asyl) ist im Rahmen des deutschen Flughafenverfahrens bekannt und sorgt dort für erhebliche Probleme. Wie Rechtsanwältin Dr. Annabelle Voßberg in der PRO ASYL-Studie „Abgelehnt im Niemandsland" zum Flughafenverfahren und dem New Pact on Migration and Asylum in einem Praxisbericht deutlich macht, werden den Schutzsuchenden im Rahmen der Asylanhörung häufig vermeintliche Widersprüche zu den Aussagen gegenüber der Bundespolizei vorgehalten, die die Betroffenen zuerst befragen. Aus Angst oder Unkenntnis trauen sich aber viele nicht, Grenzschutzbeamten ihre Fluchtgründe zu erzählen. Dies wird ihnen dann zum Nachteil ausgelegt und ihre Fluchtgründe werden als unglaubwürdig eingestuft.[50]

Das Screening legt letztlich den Grundstein dafür, wer dem anschließenden Asylgrenzverfahren zugeteilt wird und kann auch erhebliche negative Auswirkungen auf das Asylverfahren haben. Hierfür ist es problematisch, dass es kein Verfahren gibt, wie im Screening erhobene Informationen gegebenenfalls später korrigiert werden können. Gleichzeitig kann die notwendige Identifizierung von besonderen Schutzbedürftigkeiten im Rahmen des Screenings absehbar nicht erfolgen. Die Gefahr besteht, dass sie aber auch später nicht erfolgt, da sie ja Teil des Screenings sein soll.

PRO ASYL kritisiert, dass die Bundesregierung im Juni 2022 der Verhandlungsposition des Rats zur Screening-Verordnung zugestimmt hat.[51] In der Verhandlungsposition sind sowohl die Fiktion der Nicht-Einreise als auch die weiteren problematischen Bestimmungen enthalten.

---

[48] Zu den Schwierigkeiten der Identifizierung von Vulnerabilitäten siehe beispielsweise BAfF, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeiten am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen, 2020, abrufbar unter: https://bit.ly/2Jf7bFi.

[49] Pauline Endres de Oliveira, Daniel Weber, Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU, im Auftrag von Deutsches Kindeshilfswerk, Deutsches Komitee für UNICEF, Paritätischer Gesamtverband und weitere, März 2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3LLtY9s, S. 12.

[50] Das Flughafenverfahren (§18a Asylgesetz) ist das deutsche Grenzverfahren, das 1993 eingeführt wurde. Zunächst erfolgt eine Befragung durch die Bundespolizei, im Anschluss muss das BAMF nach der Anhörung entscheiden, ob sie den Antrag innerhalb von zwei Tagen als „offensichtlich unbegründet" ablehnen kann. Insgesamt dauert das Verfahren inklusive Rechtsschutz maximal 19 Tage. Während des Flughafenverfahrens gelten die Personen als „nicht eingereist" und sind im Transitbereich des Flughafens untergebracht. PRO ASYL, Abgelehnt im Niemandsland. Vom Flughafenverfahren zum „New Pact on Migration and Asylum" – Warum Asylgrenzverfahren unfair und mangelhaft sind, Juni 2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3K029ZC, S. 19 ff.

[51] Rat der EU, Asyl und Migration: Rat billigt Verhandlungsmandate für Eurodac-Verordnung und Screening-Verordnung und 21 Staaten nehmen Solidaritätserklärung an, Pressemitteilung vom 22.06.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3K0vFyr.

3.3. Starke Ausweitung von Asylgrenzverfahren

Bislang sind Grenzverfahren in der Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) geregelt. Die Mitgliedstaaten haben entsprechend einen Spielraum bei der Umsetzung und können entscheiden, ob sie überhaupt ein Grenzverfahren im nationalen Recht einführen. Die Kommission schlägt jetzt aber eine Asylverfahrensverordnung vor, womit den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung kein Spielraum mehr bleiben würde. Auch das deutsche Flughafenverfahren in seiner bisherigen Form würde damit Geschichte werden und müsste entsprechend einer neuen Verordnung gefasst werden.

Die Vorschläge der Kommission würden zu einer **massiven Ausweitung von Grenzverfahren** führen: Die Dauer von Grenzverfahren würde sich auf drei Monate verdreifachen, Asylsuchende aus manchen Herkunftsstaaten würden per se unter das Grenzverfahren fallen und während der gesamten Zeit würde stets die Fiktion der Nicht-Einreise gelten. In den Vorschlägen für die Krisen-Verordnung und für die Instrumentalisierungsverordnung sind zusätzliche Verschärfungen enthalten, aufgrund derer noch mehr bzw. alle Asylsuchende unter die Grenzverfahren fallen würden, die zudem länger dauern könnten.

PRO ASYL ist angesichts der Pläne extrem besorgt, dass Grenzverfahren vielerorts zum Standard werden und eine Vielzahl an Schutzsuchender so abgeschirmt von der Außenwelt entweder als „unzulässig“ abgelehnt werden, weil sie durch einen angeblich „sicheren Drittstaat“ geflohen sind, oder ihre Fluchtgründe nur in einem Schnellverfahren geprüft werden. Auch der **Rechtsschutz** gegen im Grenzverfahren getroffene Entscheidung wäre stark eingeschränkt und laut der Vorschläge der Kommission auf eine Instanz beschränkt und ohne automatisch aufschiebende Wirkung. Selbst Kinder sind nicht grundsätzlich von dem Asylgrenzverfahren ausgenommen, obwohl die Umstände der Wahrung des Kindeswohls nicht gerecht werden können.

Übersicht über die geplanten Regelungen im Vergleich zum aktuell geltenden Recht

	Aktuelle Asylverfahrens-richtlinie (Art. 43)	Vorschlag der Kommission für eine Asylverfahrensverord-nung (Art. 41)	Vorschlag der Kommission für eine Krisen-Verordnung (Art. 4)	Vorschlag der Kommission für eine Instrumentalisierungs-verordnung (Art. 2)
	Optionale Anwendung von Grenzverfahren	Verpflichtende Anwendung von Grenzverfahren	Weiterhin verpflichtend, optionale Ausweitung	Weiterhin verpflichtend, optionale Ausweitung
Wo?	An der Grenze oder in der Transitzone	„an der Außengrenze oder in den Transitzonen oder in deren Nähe“ Wenn Kapazitäten nicht ausreichen können vorübergehend anderswo im Inland		Grenzen und Transitzonen
Prüfung von…	Zulässigkeit und/oder Begründetheit	Unzulässigkeit, Begründetheit im beschleunigten Prüfverfahren		Zulässigkeit und Begründetheit
Dauer	4 Wochen	12 Wochen (inkl. Rechtsschutz)	Bis zu 20 Wochen	16 Wochen (oder 20 Wochen nach Ratsvorschlag)

Wer?	Wird vom Mitgliedstaat entschieden	Verpflichtend bei: • Täuschung über Identität durch falsche Angaben • Gefahr für nationale Sicherheit • Herkunftsländer mit Schutzquote von 20% Ausweitung auf Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ oder „sicheren Drittstaaten“ möglich[52]	Mitgliedstaaten können ausweiten auf Herkunftsländer mit Schutzquote von 75% oder weniger sowie allen in Art. 40 Abs. 1 genannten Fällen	Alle registrierten Anträge
Ausnahmen	Wird vom Mitgliedstaat entschieden	Unbegleitete Minderjährige und Minderjährige unter 12 Jahren mit Familie (außer bei Gefahr für öffentliche Sicherheit) Abbruch des Verfahrens u.a. bei medizinischen Gründen oder wenn bestimmte Verfahrensbedürfnisse nicht erfüllt werden können		Keine (Anträge von Minderjährigen sollen nur „vorrangig“ geprüft werden)
Nicht-Einreise	Möglich, aber nicht verpflichtend	Verpflichtend	Verpflichtend	Verpflichtend
Rechts-schutz	Wird vom Mitgliedstaat entschieden	Reduziert auf 1 Instanz + keine automatisch aufschiebende Wirkung (Art. 53 Abs. 9, Art. 54 Abs. 3 lit. a, 4).		

Das **Anknüpfen an Schutzquoten** zur Bestimmung, wer in ein Asylgrenzverfahren kommt, ist aus Sicht von PRO ASYL höchst fragwürdig, umso mehr als dass es sich um die europaweiten Schutzquoten der Asylbehörden handelt. Damit werden **gerichtliche Korrekturen falscher Entscheidungen ausgeklammert.** Dabei machen diese einen erheblichen Unterschied. Für das Jahr 2021 wären zum Beispiel nach erstinstanzlicher Entscheidung laut Eurostat Pakistan (14%), Nigeria (18%), Bangladesch (8%) und Senegal (14%) unter der 20%-Quote. Allerdings haben Schutzsuchende aus den Ländern durchaus Erfolg vor Gericht: Pakistanische Asylsuchende in 22% der Klagen, Nigerianische Asylsuchende in 28%, Asylsuchende aus Bangladesch in 27% und Asylsuchende aus dem Senegal sogar in 40%.[53] Das zeigt wie problembehaftet das Abstellen auf Entscheidungsquoten der Asylbehörden ist. Langfristig könnte eine solche Regelung auch zur selbsterfüllenden Prophezeiung werden: Menschen aus Ländern mit vermeintlich schlechten Anerkennungschancen

[52] Dies wird explizit im vorgeschlagenen Erwägungsgrund 40b zur Asylverfahrensverordnung genannt.
[53] Die Zahlen von Eurostat können hier abgerufen werden: https://bit.ly/40o4oeQ.

werden in das Grenzverfahren geschickt, in denen statistisch gesehen weniger Schutz erteilt wird als in regulären Verfahren.[54] So sinkt die Schutzquote für die Länder weiter.

Der Kommissionsvorschlag sieht den **Abbruch des Grenzverfahrens** vor, wenn besondere Bedarfe nicht erfüllt werden können oder wenn es **medizinische Gründen** für die Nichtanwendung des Verfahrens gibt (Art. 41 Abs. 9 lit. b und c Vorschlag Asylverfahrensverordnung 2020). In den Verhandlungen im Rat wurde letzteres bereits auf „compelling medical reasons" verschärft.[55] Es muss aber auch bezweifelt werden, dass entsprechende Bedarfe von staatlichen Stellen zuverlässig festgestellt werden – insbesondere wenn an einem Ort viele Schutzsuchende ihre Grenzverfahren durchlaufen. Da in der partiellen Ausrichtung des Rats zu der Asylverfahrensverordnung auch der Zugang von Nichtregierungsorganisationen zu Asylsuchenden im Grenzverfahren eingeschränkt werden kann,[56] gibt es gegebenenfalls auch keine unabhängige Beratung für die Menschen, um die Behörden auf notwendige Unterstützung hinzuweisen. Abschließend fehlt es an einer eindeutigen Möglichkeit, wie die Menschen im Zweifelsfall gegen eine falsche Zuteilung zum Grenzverfahren oder auf „Entlassung" aus dem Grenzverfahren und auf Einreise klagen können.

4. Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen beenden

> *(1) Kollektivausweisungen sind nicht zulässig.*
>
> *(2) Niemand darf in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.*
>
> Artikel 19 der EU-Grundrechtecharta

Eine für den Flüchtlingsschutz **zentrale völkerrechtliche Regelung** ist das sogenannte Non-Refoulement-Gebot. Es besagt, dass niemand abgeschoben werden darf ohne dass geprüft wurde, ob bei Rückführung Verfolgung oder andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen drohen. Dies ergibt sich aus Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention sowie aus dem internationalen Verbot von Folter (z.B. Art. 3 der UN-Anti-Folterkonvention und Art. 3 EMRK). Umgangssprachlich werden diese illegalen Zurückweisungen, die in der Praxis oft mit brutaler Gewalt und weiteren Menschenrechtsverletzungen wie Folter, unmenschlicher Behandlung oder willkürlichen Inhaftierungen einhergehen, Pushbacks genannt.

Pushbacks sind kein neues Phänomen an europäischen Außengrenzen. Schon vor zehn Jahren dokumentierte PRO ASYL Fälle an den griechisch-türkischen See- und Landgrenzen die zeigten, dass

[54] Vgl. EASO, Policies and practices regarding border procedures among EU+ countries, 2019, S. 3, abrufbar unter: https://bit.ly/38erKbK; PRO ASYL, Abgelehnt im Niemandsland. Vom Flughafenverfahren zum „New Pact on Migration and Asylum" – Warum Asylgrenzverfahren unfair und mangelhaft sind, Juni 2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3K029ZC, S. 9.

[55] Vgl. Rat der EU, Geänderter Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung, 17.11.2021, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: https://bit.ly/3FHtrkX.

[56] Vgl. Art. 30, Rat der EU, Geänderter Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung, 17.11.2021, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: https://bit.ly/3FHtrkX.

die völkerrechtswidrigen Zurückweisungen systematisch stattfanden.[57] Doch mittlerweile sind sie **brutaler Alltag an den meisten Außengrenzen** geworden. Durch die Berichterstattung von Journalist*innen und Berichten von NGOs und Aktivist*innen sowie den Zeugenaussagen Betroffener sind die Praktiken öffentlich bekannt und hinlänglich dokumentiert. Trotzdem gibt es keine starke politische Initiative, diese Menschenrechtsverletzungen zu beenden. Die Europäische Kommission nimmt ihre Rolle als Hüterin der Verträge bezüglich der Außengrenzen nicht wahr. Im Gegenteil, sie scheint das Vorgehen der Mitgliedstaaten – etwa den massiven Einsatz von Tränengas und Schusswaffen an der griechisch-türkischen Grenze im März 2020[58] sowie die Pushbacks und willkürlichen Inhaftierungen in Polen, Lettland und Litauen seit dem Beginn der „Belarus-Route“ ab dem Sommer 2021[59] – zu unterstützen bzw. zumindest zu akzeptieren. Auch die Vorschläge für einen Sonderratsbeschluss für Polen, Litauen und Lettland im Dezember 2021[60] sowie der Vorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung sind entsprechend zu verstehen. Anstatt Pushbacks zu verhindern, würden sie diesen sogar Vorschub leisten.

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag festgehalten: *„Wir wollen die illegalen Zurückweisungen und das Leid an den Außengrenzen beenden.“*[61] Bislang sind keine praktischen Bemühungen der Bundesregierung ersichtlich, dieses Versprechen in die Tat umzusetzen. Dabei gibt es konkrete Vorschläge, wie dem täglichen Rechtsbruch etwas entgegen gesetzt werden könnte: Mit einem unabhängigen und solidarischen **Menschenrechtsmonitoring** an den Grenzen. Hier sollte Deutschland vorangehen und ein **eigenes Pilotprojekt** entwickeln. Auch sollte die Bundesregierung sicherstellen, dass sie nicht über Kooperation und finanzielle oder technische Unterstützung für den Grenzschutz von Mitgliedstaaten, an deren Grenzen Pushbacks dokumentiert werden, indirekt die illegale Praxis unterstützt. Zuzustimmen ist auch dem Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/2582), demzufolge der deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, sich innerhalb der EU und bilateral dafür einzusetzen, dass die illegalen Zurückweisungen sofort zu beenden sind.

---

[57] PRO ASYL, Stiftung PRO ASYL, pushed back. Systematische Menschenrechtsverletzungen an den griechisch-türkischen See- und Landgrenzen, August 2014, abrufbar unter: https://bit.ly/3JIbNig.

[58] Ende Februar 2020 erklärte die Türkei ihre Grenze zu Griechenland für „geöffnet“, wonach Tausende Schutzsuchende sich an die griechische Grenze begaben. Griechische Sicherheitskräfte setzten mehrfach Blendgranaten und Tränengas ein, um Menschen zurückzudrängen. Zudem kündigte Griechenland an, einen Monat lang keine neuen Asylanträge anzunehmen und sofortige Rückführungen durchzuführen. EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen dankte bei einem Besuch in Griechenland dem Land dafür, in diesen Zeiten das "europäische Schild" zu sein. Vgl. EU-Spitze dankt Griechenland: „Europäischer Schild“, Süddeutsche Zeitung, 03.03.2020, abrufbar unter: https://bit.ly/3TDMqTy, PRO ASYL, Die griechisch-türkische Grenze darf nicht zur menschenrechtsfreien Zone werden!, News vom 04.03.2020, abrufbar unter: https://bit.ly/3K588g9. Durch die zeitweise Aussetzung des Asylrechts wurden knapp 2000 Geflüchtete rechtlos gestellt und zum Teil unter unmenschlichen Bedingungen inhaftiert, wie im Haftlager Malakasa. Im April 2020 wurde bekannt gegeben, dass die im März eingereisten Schutzsuchenden doch einen Asylantrag stellen dürfen. Vgl. PRO ASYL, Kriegsschiff voller Flüchtlinge: Von Lesbos nach Malakasa – und jetzt nach Straßburg!, News vom 02.04.2020, abrufbar unter: https://bit.ly/3lsEk3k.

[59] Kommissionspräsidentin von der Leyen sprach u.a. Litauen, Polen und Lettland die Solidarität der EU aus. Zwar sprach sie auch grundsätzlich davon, dass Grundrechte einzuhalten sein, ohne jedoch konkrete Schritte in diese Richtung anzukündigen. Europäische Kommission, Von der Leyen on Belarus: The EU has the will, the unity and the resolve to face this crisis, 23.11.2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3LMGJ3F.

[60] Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über vorläufige Sofortmaßnahmen zugunsten von Lettland, Litauen und Polen, 01.12.2021, COM(2021) 752 final, abrufbar unter: https://bit.ly/3TDV30g; PRO ASYL, »Sonder-Asylrecht« für osteuropäische Grenzstaaten, News vom 02.12.2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3JCCogN.

[61] SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025, abrufbar unter: https://bit.ly/3LLGjKH.

4.1. Vorschlag zur Instrumentalisierungsverordnung verschärft Situation an den Grenzen

Im Dezember 2021 hat die Europäische Kommission die GEAS-Reform mit dem Vorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung um einen besonders problematischen Vorschlag erweitert.[62] Knapp gesagt soll im Falle einer „Instrumentalisierung von Migration" durch Drittstaaten ein Sonderasylrecht greifen. Der Vorschlag für eine solche Instrumentalisierungsverordnung richtet sich dabei nicht gegen diese Drittstaaten, sondern zielt einzig und allein darauf, die Rechte von schutzsuchenden Menschen zu beschneiden. Im Dezember 2022 scheiterte die tschechische Ratspräsidentschaft damit, im Rat ein Verhandlungsmandat zu dem Vorschlag zu beschließen. Im Vorfeld hatten sich 35 zivilgesellschaftliche Organisationen mit dem Appell an die Bundesregierung gewendet, der Instrumentalisierungsverordnung nicht zuzustimmen. Gemeinsam formulierten sie:

> *„Die Instrumentalisierungsverordnung droht, an den Außengrenzen den schon bestehenden Ausnahmezustand rechtlich zu zementieren. Das können und wollen wir nicht hinnehmen. Europäisches Recht muss wieder angewendet werden – die vorgelegte Verordnung verbiegt aber das Recht und gibt so denen, die es derzeit an den Außengrenzen brechen, recht."*[63]

Konkret wird befürchtet, dass die Instrumentalisierungsverordnung **Pushbacks Vorschub leisten** würde, weil sie es erlaubt, dass Asylsuchende bis zu vier Wochen nicht registriert werden würden (Art. 2 Abs. 1 lit. 1 Kommissionsvorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung). Was harmlos klingen mag bedeutet in der Praxis, dass die Menschen letztlich keine Möglichkeit haben zu beweisen, dass sie bereits einen Asylantrag gestellt haben – und so noch weniger vor Pushbacks geschützt sind. Zudem sollen laut Vorschlägen für eine Reform des Schengener Grenzkodex, für die der Rat bereits eine Verhandlungsposition beschlossen hat, im Falle einer Instrumentalisierung „Grenzüberwachungsmaßnahmen" intensiviert werden, um „irreguläre Grenzübertritte" zu verhindern (Art. 13 Abs. 5 des Vorschlags für einen geänderten Schengener Grenzkodex[64]). Fliehende Menschen haben in den meisten Fällen keine realistischen Chancen, legal in die EU einzureisen. Hierzu passt, dass die Anzahl der Grenzübergänge, an denen ein Asylantrag gestellt werden könnte, bei „Instrumentalisierung" reduziert werden könnte (Art. 5 Abs. 4 des Vorschlags für einen geänderten Schengener Grenzkodex). Entsprechend zielen solche Maßnahmen auch auf fliehende Menschen und umfassen in der Praxis häufig Pushbacks unter dem Deckmantel, dass so „irreguläre Einreisen" verhindert werden (wenn z.B. die griechische Küstenwache Flüchtlingsboote Richtung Türkei abdrängt).

Die Vorschläge könnten auch die **prekäre Situation an den Außengrenzen verschärfen**. So soll den Mitgliedstaaten laut Kommissionsvorschlag erlaubt werden, die Asylgrenzverfahren auf alle asylsuchenden Menschen auszuweiten, die in dem Zeitraum registriert werden – also auch auf Traumatisierte, Menschen mit Behinderungen, Familien und allein fliehende Kinder. Wie bereits analysiert wurde, ist davon auszugehen, dass die auch dort geltende Fiktion der Nicht-Einreise zu Haft oder haftähnlicher Unterbringung führen würde. Die Auswirkungen hiervon wären umso

[62] Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl, 14.12.2021, COM(2021) 890 final, abrufbar unter: https://bit.ly/3ZVZ6r7.

[63] PRO ASYL, Amnesty International, Diakonie Deutschland und weitere, Das Recht an den EU-Außengrenzen einhalten, nicht verbiegen. Nein zur Instrumentalisierungsverordnung, 06.12.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3lsNYmF.

[64] In folgender Fassung: Rat der EU, Vorschlag für eine Reform des Schengener Grenzkodex, Kompromissvorschlag der Präsidentschaft, 05.05.2022, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: https://bit.ly/3LQcSHL.

schärfer, als dass die Dauer der Grenzverfahren laut Kommissionsvorschlag auf 16 Wochen hochgesetzt werden können (Art. 2 Abs. 1 lit. c Kommissionsvorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung). Im Rat wurden sogar 20 Wochen, also fünf Monate, für die Dauer des Grenzverfahrens vorgeschlagen.[65] In dieser Zeit sollen Unterbringungs- und Aufnahmestandards unter das erträgliche Minimum gesenkt werden (Art. 3 Kommissionsvorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung). Notwendige unabhängige rechtliche Beratung oder ärztliche und psychologische Unterstützung werden absehbar nicht möglich sein.

Die Definition, wann eine Instrumentalisierung vorliegt, ist zudem sehr vage und wurde im Rat bereits mit der Einigung über die Reform des Schengener Grenzkodex beschlossen: Auf Antrag des vermeintlich von einer Instrumentalisierung betroffenen Mitgliedstaats soll nach Empfehlung der Kommission der Rat mit Mehrheitsbeschluss über die Anwendung der Verordnung entscheiden (Art. 7 Kommissionsvorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung).

Es ist aktuell offen, wie es mit den Vorschlägen zur Instrumentalisierungsverordnung weitergeht. Sie könnten „wiederbelebt" werden, indem sie in andere Vorschläge der GEAS-Reform – etwa der Krisen-Verordnung – aufgenommen werden. Dadurch werden sie aber nicht weniger problematisch. PRO ASYL bekräftigt die Forderung des zivilgesellschaftlichen Bündnisses vom Dezember 2022, dass die Bundesregierung – und auch der Bundestag – sich gegen entsprechende Pläne stellen sollten.

4.2. Gegenvorschlag: Unabhängiges und solidarisches Menschenrechtsmonitoring an den Grenzen

Über illegale Pushbacks und andere rechtswidrige Praktiken berichten bislang vor allem Journalist*innen und NGOs, es existiert bislang keine effektive und kontinuierliche menschenrechtliche Überwachung des Grenzschutzes. Die Fundamental Rights Officers, die es seit 2011 bei Frontex gibt, erfüllen als interner Kontrollmechanismus nicht die höchstgerichtlichen Vorgaben für einen unabhängigen Überwachungsmechanismus und sind dem Wachstum von Frontex im Umfang und Mandat nicht gewachsen.[66] Im Rahmen des New Pact on Migration and Asylum hat die Kommission lediglich in Artikel 7 der Screening-Verordnung einen Monitoringmechanismus vorgeschlagen,[67] der aber schon allein aufgrund der Begrenztheit auf das Screening nicht ausreichend ist, um wirksam Pushbacks zu verhindern oder aufzuklären. Denn zu diesen kann es insbesondere schon vor einem Screening, aber auch im Anschluss, kommen. Im Rat wurde – auch mit Zustimmung

[65] Vgl. Rat der EU, Vorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung, Kompromissvorschlag der Präsidentschaft, 04.11.2022, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: https://bit.ly/3JLOK6u.

[66] Elspeth Guild, What Monitoring for Fundamental Rights at EU Borders?: Frontex and Rule of Law, Verfassungsblog, 07.09.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3FGqEsp.

[67] Zweck des Überwachungsmechanismus soll laut dem Vorschlag sein: „Um die Einhaltung des EU-Rechts und des Völkerrechts, einschließlich der Charta der Grundrechte, während des Screenings sicherzustellen, sollte jeder Mitgliedstaat einen Überwachungsmechanismus einrichten und angemessene Garantien für dessen Unabhängigkeit schaffen. Der Überwachungsmechanismus sollte insbesondere die Achtung der Grundrechte im Zusammenhang mit dem Screening sowie die Einhaltung der geltenden nationalen Vorschriften in Bezug auf eine Inhaftnahme und die Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung gemäß Artikel 3 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2016/399 umfassen." Erwägungsgrund 23 des Vorschlags für eine Screening-Verordnung. Die EU Grundrechteagentur wurde von der Kommission damit beauftragt, eine General Guidance für Mitgliedstaaten für ein entsprechendes Monitoring aufzustellen. FRA, Establishing national independent mechanisms to monitor fundamental rights compliance at EU external borders, 14.10.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/40kRa2o.

der deutschen Bundesregierung – als Verhandlungsposition sogar nur ein weitgehend entkernter Überwachungsmechanismus beschlossen.[68]

Ein solches menschenrechtliches Monitoring wäre aber ein wichtiger erster Schritt, um den scheinbar rechtsfreien Räumen an den Außengrenzen und der Straflosigkeit für schwere Gewalttaten und Menschenrechtsverletzungen etwas entgegen zu setzen. Um in dieser entscheidenden Frage voran zu kommen, hat die Stiftung PRO ASYL gemeinsam mit dem Europarat sowie den Fraktionen der Grünen, Linken und Sozialdemokraten im Europaparlament eine Studie finanziert, die der Frage nachgeht, inwiefern der **Grenzschutz durch einen Rechtsschutzmechanismus ergänzt** werden kann. Konkret geht es darum, unabhängige Menschenrechtsbeobachter*innen zu entsenden, die Menschenrechtsverletzungen an den Grenzen detailliert dokumentieren, was die Grundlage für nachfolgende strafrechtliche Ermittlungen sein kann.[69]

Die Machtbarkeitsstudie schlägt konkret vor, ein **Konsortium aus bereits bestehendes Institutionen in den Mitgliedstaaten** – etwa Ombudsmänner und -frauen, nationale Stellen gegen Folter sowie Menschenrechtskommissionen – zu bilden, das eine wirksame Überwachung der Grund- und Menschenrechte an den Grenzen bietet.

Hierfür ist es notwendig, die Beobachter*innen eines künftigen Konsortiums mit einem **umfassenden Mandat** auszustatten, das nicht nur alle Orte und Situationen, sondern auch alle Akteure, nationale oder internationale, öffentliche oder private, umfasst.[70] Alle Akteure des Grenzschutzes müssten zur uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Konsortium und seinen Beobachter*innen verpflichtet sein. Die unabhängigen Stellen müssen über **Ermittlungsbefugnisse** verfügen. Dies umfasst den ungehinderten Zugang zu allen Orten, angekündigt oder unangekündigt.

Damit sich unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen an einem künftigen Konsortium beteiligen können, müssten die Kosten für ihre Beiträge von der EU übernommen werden. Langfristig könnte das Geld für die solidarische europäische Menschenrechtsüberwachung aus dem stetig ansteigenden Frontex-Budget stammen.

Um einen entsprechenden Monitoringmechanismus Wirklichkeit werden zu lassen, wäre eine **Pilotphase** wichtig. Hier könnte Deutschland mit gutem Beispiel voran gehen und ein entsprechendes Monitoringprojekt an den Außengrenzen (den Flughäfen) sowie den Binnengrenzen für zwei Jahre starten und finanzieren.

---

[68] Vgl. Artikel 7 im Entwurfstext der französischen Ratspräsidentschaft vom 15. Juni 2022, veröffentlicht von Statewatch: https://bit.ly/40pzPoW. Das Verhandlungsmandat wurde am 22. Juni 2022 beschlossen, Rat der EU, Asyl und Migration: Rat billigt Verhandlungsmandate für Eurodac-Verordnung und Screening-Verordnung und 21 Staaten nehmen Solidaritätserklärung an, Presserklärung vom 22. Juni 2022, abrufbar unter: https://bit.ly/403KLsN.

[69] Markus Jaeger, Apostolis Fotiadis, Elspeth Guild, Lora Vidović, Feasibility Study on the setting up of a robust and independent human rights monitoring mechanism at the external borders of the European Union; Stiftung PRO ASYL, The Greens/EFA in the European Parliament, The Left in the European Parliament, DIE LINKE im Europaparlament, Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament, Council of Europe (Hrgs), 04.05.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/40jDzsc.

[70] Siehe hierzu auch European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI's Opinion on Independent Human Rights Monitoring Mechanisms at Borders under the EU Pact on Migration and Asylum, 10.03.2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3z0zn4N.

4.3. Brutaler Alltag an den europäischen Außengrenzen

Angesichts des dramatischen Ausmaßes von Pushbacks, Misshandlungen und willkürlichen Inhaftierungen schutzsuchender Menschen an Europas Außengrenzen, ist es nicht möglich, hier einen vollständigen Überblick zu geben. Alleine das Border Violence Monitoring Network hat in den vergangenen sechs Jahren 25.000 Pushbacks dokumentiert, ein Großteil davon auf der Balkanroute und an den kroatischen EU-Außengrenzen – und das ist nur die Spitze des Eisbergs.[71] Beispielhaft wird im Folgenden kurz die Situation in Griechenland und Kroatien dargestellt.

Pushbacks in Griechenland

In Griechenland sind Pushbacks inzwischen an der Tagesordnung und bilden das Fundament des griechischen Grenzschutzes. Das belegen erneut ein erst kürzlich veröffentlichter Zwischenbericht der griechischen Nationalen Menschenrechtskommission[72] und die beispiellose Anzahl von Interventionen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bei den griechischen Behörden im Jahr 2022.

Und das seit Jahren: Bereits 2007 hatte PRO ASYL den ersten Bericht über völkerrechtswidrige und gewaltsame Zurückführungen in der Ägäis veröffentlicht,[73] 2013 folgte eine ausführliche Dokumentation von Amnesty International über Pushbacks an den griechisch-türkischen See- und Landgrenzen.[74] Obwohl dagegen unter anderem von PRO ASYL immer wieder vor griechischen und europäischen Gerichten geklagt wird, gehen Pushbacks, schwere Menschenrechtsverletzungen, Gewalt und Willkür gegenüber Schutzsuchenden an den Grenzen weiter.

Das gilt für das Evros-Gebiet an der griechisch-türkischen Landgrenze ebenso wie für die Seegrenze in der Ägäis, zudem rüstet Griechenland mit Schallkanonen und Stahlmauern auf. Es gibt unzählige Berichte von Menschen, die nach ihrer Ankunft auf dem Festland oder den Inseln, offenbar von der griechischen Küstenwache, zurückgetrieben, auf das Meer geschleppt oder auf sogenannten Rettungsinseln ausgesetzt wurden.[75] Im Februar 2022 schockierten Berichte, wonach Flüchtlinge von der Küstenwache ohne Rettungswesten zurück ins Meer geworfen und dort zum Sterben zurückgelassen wurden.[76] Immer wieder wurde auch über Verwicklungen der EU-Grenzagentur Frontex in illegale Pushbacks berichtet, Ende April 2022 trat schließlich Frontex-Chef Fabrice Leggeri zurück.[77]

Da Pushbacks meist im Verborgenen ablaufen, gibt es kaum Zahlen dazu. Die griechische Regierung selbst sprach im Januar 2023 von 256.060 „Verhinderungen" im Jahr 2022 allein an der Landgrenze –

---

[71] Border Violence Monitoring Network, Black Book of Pushbacks, Expanded & Updated Edition, Dezember 2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3z3EvVO.

[72] Refugee Support Aegean, Presentation of the Recording Mechanism of Incidents of Informal Forced Returns and its first Interim Report, 25.01.2023, abrufbar unter: https://bit.ly/42yQY1u.

[73] PRO ASYL und griechische Vereinigung der Rechtsanwälte, The truth may be bitter, but it must be told, 2007, abrufbar unter: https://bit.ly/3K0NRYL.

[74] Amnesty International, Frontier Europe. Human Rights Abuses on Greece's Border with Turkey, 09.06.2013, abrufbar unter: https://bit.ly/3TCcmim.

[75] Siehe Übersicht von watch the med Alarmphone, abrufbar unter: https://bit.ly/3lFNXvF; PRO ASYL, Erneutes Verbrechen der griechischen Küstenwache?, Pressemitteilung vom 20.03.2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3ZdeOgr.

[76] Lighthouse reports, Aegean Pushbacks Lead to Drowning, 17.02.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/42Ahqrn.

[77] Giorgos Christides, Steffen Lüdke, Frontex in illegale Pushbacks von Hunderten Flüchtlingen involviert, Spiegel vom 27.0422, abrufbar unter: https://bit.ly/3z1xjd6.

also ohne die Pushbacks in der Ägäis.[78] Zur Situation in der Ägäis dokumentierte Forensic Architecture für die zwei Jahre zwischen Februar 2020 und Februar 2022 allein 1.018 sogenannte drift-backs, betroffen davon waren 27.464 Menschen.[79]

Die griechische Polizei schreckt auch nicht davor zurück, Flüchtlinge als Handlanger bei illegalen Pushbacks zu missbrauchen. Im Juni 2022 berichtete ein europaweites Recherchenetzwerk zum Beispiel darüber, dass Flüchtlinge gezwungen wurden, Frauen, Männer und Kinder in Schlauchboote zu pferchen und sie illegal über den griechisch-türkischen Grenzfluss Evros in die Türkei zurückzubringen.[80]

Auch auf kranke Schutzsuchende nehmen griechische Sicherheitsbehörden in ihrer Brutalität keine Rücksicht. Im November 2022 berichteten Medien über Akram Abdulkadir, der auf der Flucht von der Türkei nach Griechenland schwer erkrankte und schließlich elend starb - in einem Minibus, mit dem er für einen Pushback zum Grenzfluss Evros gefahren wurde. Sein Bruder Hassan überlebte Flucht und Pushback und berichtete, dass griechische Sicherheitskräfte seinem Bruder nicht halfen, sondern ihn stattdessen wie alle anderen einsperrten und misshandelten – trotz der flehentlichen Bitten seines Bruders.[81]

Pushbacks in Kroatien

Seit 2018 versuchen Schutzsuchende vermehrt über Bosnien-Herzegowina nach Kroatien einzureisen. Allein an dieser Grenze hat der vor Ort arbeitende Danish Refugee Council (DRC) zwischen Juni 2019 und September 2021 über 30.000 Pushbacks gezählt.[82] Im Jahr 2022 wurden 3.461 Pushbacks vom DRC von Kroatien nach Bosnien registriert.[83]

Die Pushbacks gehen oft mit **brutaler Gewaltanwendung und Erniedrigungen** einher. Die Schutzsuchenden werden ihres letzten Hab und Guts beraubt, sie werden gezwungen, ihre Kleidung und Schuhe trotz Kälte und Nässe auszuziehen. Polizeieinheiten verprügeln die Betroffenen, immer wieder gibt es Berichte von sexualisierter Gewalt.[84] Der UN-Sonderberichterstatter für Folter, Nils Melzer, kommentierte Pushback-Berichte aus Kroatien im Jahr 2020 wie folgt: *„Dieses Vorgehen scheint speziell darauf ausgerichtet zu sein, Migranten der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung auszusetzen, die nach dem Völkerrecht verboten*

[78] Presserklärung der griechischen Regierung vom 03.01.23, abrufbar unter: https://bit.ly/3lCz7Gi.
[79] Forensic Architecture, Drift-backs in the Aegean Sea, abrufbar unter: https://bit.ly/3LMlcrP.
[80] Philipp Grüll, Fabian Mader, "Sie haben mich zum Sklaven gemacht", tagesschau vom 28.06.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3z3MMsU.
[81] Pitt von Bebenburg, Albtraum eines Flüchtenden: Tod an der EU-Außengrenze, Frankfurter Rundschau vom 23.11.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3lCsTpW; PRO ASYL, „Ich rief verzweifelt nach Hilfe. Doch die Antwort waren weitere Schläge", News vom 13.01.2023, abrufbar unter: https://bit.ly/3FMoDuC.
[82] ECRE, Balkan Route: Tens of Thousands Pushed Back from Croatia, Evidence of Pushbacks and Border Violence in Romania Presented to UN Rights Body, "Stonewalling" of Asylum Seekers in Serbia Airport, 22.10.2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3Z2kjhW.
[83] DRC, Border Monitoring Factsheet, abrufbar unter: https://bit.ly/3Jw8tH0.
[84] Siehe bspw. Lorenzo Tondo, Croatian police accused of 'sickening' assaults on migrants on Balkans trail, The Guardian, 21.10.2020, abrufbar unter: https://bit.ly/3yUHvUw. Siehe auch Lighthouse Reports, Unmasking Europe's Shadow Armies, 06.10.2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3Z0H59L. Dies umfasst Filmaufnahmen, in denen maskierte Einsatzkräfte zu sehen sind, wie sie Schutzsuchende brutal schlagen und nach Bosnien zurücktreiben.

ist.“[85] Im Bericht „Systematic Human Rights Violations at Croatian Borders“ vom Centre for Peace Studies und der Stiftung PRO ASYL vom Dezember 2022 wird deutlich, dass Pushbacks seit einigen Jahren das Fundament des kroatischen Grenzschutzes bilden.[86]

Selbst Kinder werden Opfer von brutalen Pushback-Aktionen der kroatischen Grenzbeamten. Am 18. November 2021 verurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Kroatien im „Madina-Fall“ erstmals wegen eines illegalen Pushbacks.[87] Im November 2017 war die **sechsjährige Madina Hussiny** mitsamt ihrer Familie aus Serbien kommend von der kroatischen Polizei aufgegriffen worden. Die Polizei ignorierte das Asylgesuch und befahl der Familie, den Zuggleisen zu folgen und zurück nach Serbien zu gehen. In der Dunkelheit wurde Madina von einem Zug erfasst und starb. Der EGMR stellte deshalb zusätzlich eine Verletzung des Rechts auf Leben durch Kroatien fest. Auch stellte der Gerichtshof fest, dass keine wirksamen Untersuchungen in dem Fall eingeleitet wurden. An dem Aufklärungswillen der kroatischen Behörden muss weiterhin stark gezweifelt werden. PRO ASYL unterstützt seit Jahren mehrere Betroffene von Pushbacks und Polizeigewalt in Kroatien in ihren Verfahren. Bisher blieben die zuständigen Gerichte und Staatsanwälte untätig.

Mit 6,8 Millionen Euro unterstützt die EU-Kommission den kroatischen Grenzschutz seit Dezember 2018.[88] Zwar hat die EU-Kommission 300.000 Euro für einen Menschenrechtsbeobachtungs-mechanismus vorgesehen, doch erst im August 2021, also drei Jahre nach Zusicherung der Finanzierung, hat die kroatische Regierung einen solchen Mechanismus eingeführt. Dessen Durchschlagskraft wird jedoch stark angezweifelt. Nach Veröffentlichung des ersten Jahresberichts am 1. Juli 2022 hat das Centre for Peace Studies dessen strukturelle Unzulänglichkeiten herausgearbeitet: Der Mechanismus ist ineffektiv, da darin keine unangekündigten Kontroll-Missionen an die „grüne Grenze“ vorgesehen sind, wo Pushbacks in der Regel durchgeführt werden.[89] Anfang November 2022 veröffentlichte die kroatische Regierung die Vereinbarung für einen neuen Beobachtungsmechanismus. Nun sollen auch unangekündigte Kontroll-Missionen an die „grüne Grenze“ möglich sein. Angesichts der bisherigen Geschichte des sogenannten unabhängigen Beobachtungsmechanismus in Kroatien gibt es große Zweifel, ob dieser neue Mechanismus in der Praxis durchsetzungsfähig sein wird.

Im Januar 2020 übergab der damalige Bundesinnenminister Horst Seehofer seinem kroatischen Amtskollegen Wärmebildkameras im Wert von 350.000 Euro, im Dezember 2020 erhielt der kroatische Grenzschutz Fahrzeuge im Wert von 835.000 Euro.[90]

Trotz der zahlreichen dokumentierten Menschenrechtsverletzungen an Kroatiens Grenzen stimmten die EU-Innenminister*innen, darunter auch Bundesinnenministerin Nancy Faeser, am 8. Dezember

[85] UN Special Rapporteurs, Croatia: Police brutality in migrant pushback operations must be investigated and sanctioned, 19.06.2020, abrufbar unter: https://bit.ly/42xLnZi.
[86] Centre for Peace Studies, Stiftung PRO ASYL, Systematic Human Rights Violations at Croation Borders, 2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3FImZu8.
[87] EGMR, M.H. und andere gegen Kroatien, Aktenzeichen 15670/18 und 43115/18, Urteil vom 18.11.2021.
[88] Europäische Kommission, Migration und Grenzen: Kommission genehmigt 305 Mio. EUR für unter Druck stehende Mitgliedstaaten, Pressemitteilung vom 20.12.2018, abrufbar unter: https://bit.ly/40sIqHL.
[89] Center for Peace Studies, The Annual Report of the (Independent) Monitoring Mechanism, as per the instructions of the Ministry of the Interior, 04.07.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3LAQxO8.
[90] BMI, Deutschland unterstützt Kroatien beim Grenzschutz, Pressemitteilung vom 23.01.2020, abrufbar unter: https://bit.ly/3niohWe; Croatiaweek, Germany donates vehicles for Croatian border police worth €835.000, News vom 11.12.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/40cntRl.

2022 für die vollständige Aufnahme Kroatiens in den Schengen-Raum.[91] Laut der grassroot Organisation No Name Kitchen haben seit dem Schengen-Beitritt die Pushbacks wieder zugenommen und sind wieder zunehmend brutal.[92]

5. Solidarisches Aufnahmesystem notwendig

Ein Hauptkritikpunkt der Zivilgesellschaft am europäischen Asylsystem ist schon lange das sogenannte Dublin-System.[93] Mit der Dublin-III-Verordnung wird festgelegt, in welchem Mitgliedstaat Asylsuchende ihr Asylverfahren durchlaufen müssen. Asylsuchende müssen ihren Antrag direkt nach Einreise stellen. Und da es kaum legale Einreisemöglichkeiten und Visa für Fliehende gibt, müssen sie dies meist in einem Mitgliedstaat an einer EU-Außengrenze wie Griechenland oder Italien tun, den sie zum Beispiel per Boot erreichen können. Dies führt strukturell dazu, dass – bei strenger Anwendung der Kriterien – primär die Länder mit Außengrenzen für Asylverfahren zuständig sind. Doch in diesen sind die Aufnahmebedingungen oft so schlecht, dass es – in vielen Fällen gerichtlich bestätigt – menschenrechtlich nicht zulässig ist, Asylsuchende oder auch schon anerkannte Flüchtlinge in sie zurück zu bringen.[94] Das ist auch Resultat eines seit vielen Jahren bestehenden „race to the bottom“, in dem Mitgliedstaaten ihre Aufnahmebedingungen nicht verbessern – aufgrund von Überlastung, aber man kann vermuten, auch um nicht für mehr Asylverfahren zuständig zu werden. Wenn nur wenige Mitgliedstaaten formal für Asylverfahren zuständig sind und es keine Solidarität unter den Mitgliedstaaten gibt, dann erhöht dies auch den Anreiz für Mitgliedstaaten mit Außengrenzen, Ankünfte von Asylsuchenden zu verhindern – auch mit illegalen Pushbacks.

Rein praktisch funktioniert das Dublin-System nicht und ist geradezu ein „Bürokratiemonster“. In 69.000 Asylverfahren, also fast einem Drittel aller Fälle (32%), wurde 2022 in Deutschland ein Dublinverfahren eingeleitet, weil Deutschland einen anderen europäischen Staat als zuständig erachtete. In die zuständigen Staaten überstellt wurden rund 4.200 Menschen, was einer Quote von 6% in Bezug auf die eingeleiteten Dublinverfahren entspricht. Auf der anderen Seite gibt es auch Dublin-Überstellungen aus den europäischen Staaten an Deutschland, weil das BAMF für deren Asylanträge zuständig ist: 3.700 Menschen waren davon betroffen[95]. Im Ergebnis hat Deutschland also im vergangenen Jahr durch Dublin noch nicht einmal 500 Asylanträge weniger zu prüfen gehabt. Dafür 69.000 monatelang, inklusive Gerichtsverfahren teils jahrelang, dauernde Verfahren zu führen, die das BAMF, die Gerichte, aber vor allem auch die betroffenen Schutzsuchenden sehr stark

[91] Rat der EU, Schengen-Raum: Rat beschließt Aufhebung der Kontrollen an den Grenzen zu Kroatien, Pressemitteilung vom 08.12.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3lyfDCM.
[92] Vgl. Statement von No Name Kitchen auf Facebook vom 31.01.2023, abrufbar unter: https://bit.ly/3yVx7Mr.
[93] Siehe z.B. AWO, Diakonie Deutschland, Deutscher Anwaltverein, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Paritätischer Gesamtverband, PRO ASYL, Neue Richtervereinigung, Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit, 2013, abrufbar unter: https://bit.ly/3TCSWK4.
[94] Siehe z.B. Stiftung PRO ASYL, Refugee Support Aegean, Zur aktuellen Situation von international Schutzberechtigten in Griechenland, April 2021, abrufbar unter: https://bit.ly/40dDuqk; Schweizerische Flüchtlingshilfe, Griechenland als sicherer Drittstaat, Juristische Analyse – Update 2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3ndrAy4; Schweizerische Flüchtlingshilfe, borderline europe, Aufnahmebedingungen in Italien, 10.06.2021, abrufbar unter: https://bit.ly/3TFwwrD; PRO ASYL, Dublin-Abschiebungen nach Polen müssen gestoppt werden, News vom 28.07.2022, abrufbar unter: https://bit.ly/42yDPW2.
[95] BAMF, Aktuelle Zahlen, Dezember 2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3nhU3CK.

belasten, ist die **nicht nur ineffizient, es verzögert auch den Zugang zu Schutz und verursacht Leid bei den Betroffenen.**

Dass es auch anders geht, zeigt die Aufnahme der ukrainischen Flüchtlinge seit dem Angriffskrieg Russlands. Im Erwägungsgrund 16 des Ratsbeschlusses zur erstmaligen Aktivierung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz steht:

> *„Darüber hinaus haben ukrainische Staatsangehörige als von der Visumpflicht befreite Reisende das Recht, sich innerhalb der Union frei zu bewegen, nachdem ihnen die Einreise in deren Gebiet für einen Zeitraum von 90 Tagen gestattet wurde. Auf dieser Grundlage können sie den Mitgliedstaat wählen, in dem sie die mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte in Anspruch nehmen wollen, und ihrer Familie und ihren Freunden in den derzeit in der Union bestehenden beachtlichen Diaspora-Netzwerken nachziehen. Dies wird in der Praxis eine ausgewogene Verteilung der Belastungen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern und so den Druck auf die nationalen Aufnahmesysteme verringern.“*[96]

Zum ersten Mal wurde auf europäischer Ebene also ein Modell eingeführt, bei dem die **fliehenden Personen ihren Schutzort selbst wählen** (und im Übrigen auch wechseln) können. Damit wird es den Ukrainer*innen ermöglicht, bestehende Netzwerke zu nutzen. Dass sie dies entsprechend nutzen zeigt sich in einer repräsentativen Studie in Deutschland, in der 60% der befragten Personen angaben, Deutschland aufgrund von Familienangehörigen, Freund*innen oder Bekannten als Zielland gewählt zu haben.[97] Das erleichtert erheblich das Ankommen und die Integration. Auch andere Geflüchtete haben zum Beispiel in Deutschland Familie oder Netzwerke. Wenn sie jedoch versuchen, dies zu nutzen und weiter nach Deutschland ziehen, unterliegen sie der Dublin-Verordnung und es wird versucht, sie in den Mitgliedstaat der ersten Einreise rückzuführen.

Auch **im Rahmen der GEAS-Reform ist kein ausreichender Politikwechsel** zu erkennen. In den Vorschlägen der Kommission für eine Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement wird mit wenigen Ausnahmen an den Zuständigkeitsregeln der Dublin-Verordnung festgehalten, insbesondere an dem Prinzip der Ersteinreise. Dies soll mit einem Solidaritätsmechanismus gekoppelt werden, dessen Ausgestaltung aber einmal mehr höchst umstritten ist. Inwieweit es überhaupt zu fester Solidarität im Sinne von Umverteilung von Asylsuchenden kommen würde, ist angesichts der diversen Meinungen im Rat höchst fraglich – und noch stärker bei der Frage, wie die berechtigten Interessen der Betroffenen in den Blick genommen werden würden.[98]

PRO ASYL fordert von Bundesregierung und Bundestag, sich für ein Aufnahmesystem einzusetzen, dass für eine faire Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten sorgt und dabei die Interessen der Betroffenen angemessen berücksichtigt. Dies entspricht auch dem Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/681) laut dem die Bundesregierung eine solidarische Verteilungsregel anstreben soll.

---

[96] Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, abrufbar unter: https://bit.ly/3z1pkMZ

[97] IAB, BiB, BAMF, SOEP, Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland. Flucht, Ankunft und Leben, Dezember 2022, abrufbar unter: https://bit.ly/3TSQbER, S. 4.

[98] Für einen Überblick über die Kommissionsvorschläge zur Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement siehe PRO ASYL, Der „New Pact“: Neue Grenzverfahren, mehr Haft, keine Lösung alter Probleme, 28.10.2020, abrufbar unter: https://bit.ly/42AOCyZ.