

Policy Brief

EU-Grenzverfahren: eindeutig, fair und schnell?

Der „New Pact“ im Check

Lucas Rasche, Policy Fellow

Marie Walter-Franke, Affiliate Policy Fellow

Die Ende September von der Kommission vorgestellten Pläne für eine Asylprüfung an den EU-Außengrenzen sollen laut Kommissarin Johansson für „eindeutige, faire und schnellere“ Verfahren sorgen. Während der Vorschlag den Zugang zum europäischen Asylsystem grundsätzlich neu sortiert, scheint ein gleichzeitiges Erreichen aller drei genannten Ziele unrealistisch. Zwar wird das Verfahren an der Grenze beschleunigt und dessen Anwendung vereinfacht, doch dies gefährdet die Einhaltung von Grundrechten und somit die Fairness des Verfahrens.

Langsame und fehlerbehaftete Asylverfahren sind einer der zentralen Gründe für die dauerhafte Überfüllung von Flüchtlingslagern wie Moria. Es kam also nicht von ungefähr, dass die Europäische Kommission in ihrem am 23. September vorgestellten neuen [Pakt für Asyl und Migration](#) versprochen hat, zukünftig für „eindeutige, faire und schnellere“ Asyl- und Rückführungsverfahren sorgen zu wollen. Konkret soll dies im Rahmen eines integrierten Screening-, Asyl-, und Rückführungsverfahrens an den EU-Außengrenzen erreicht werden. Laut der zuständigen Kommissarin Ylva Johansson könne man dadurch die Wartezeit für Asylantragsteller*innen verkürzen, den administrativen Aufwand für Erstaufnahmestaaten reduzieren, und gleichzeitig Anreize zur irregulären Einreise eindämmen.

In diesem Beitrag möchten wir einen genaueren Blick auf die Idee eines, unter Umständen verpflichtenden, Grenzverfahrens werfen. Denn tatsächlich birgt der Vorschlag das Potential, den Zugang zum europäischen Asylsystem grundsätzlich neu zu organisieren. Allerdings wird deutlich, dass die drei von der Kommission genannten Ziele (eindeutige, faire und schnellere Verfahren) im Widerspruch zueinander stehen.

Dieser Policy Brief erschien erstmalig am 17.12.2020 als Gastbeitrag auf dem [FluchtforschungsBlog](#) des Netzwerk [Fluchtforschung](#).

21 December 2020

#NewPact
#Asylum
#BorderProcedure

Grenzverfahren als Filter für das EU-Asylsystem

Bisher sind Grenzverfahren eine freiwillige Maßnahme. Die [Asylverfahrensrichtlinie](#) von 2013 erlaubt es Mitgliedsstaaten, ein solches Verfahren beispielsweise an Flughäfen oder Transitzonen einzurichten. Da die Einreise im Zuge des Grenzverfahrens zunächst verwehrt bleibt, geht dies meistens mit einem Freiheitsentzug für Asylsuchende einher. Im Verfahren gelten zudem kürzere Fristen und strengere Regeln: da Antragsteller*innen während des Grenzverfahrens als rechtlich nicht eingereist gelten, sind beispielsweise Freiheitsentzugsmaßnahmen die Norm. Von den 30 EU+ Staaten wenden derzeit 15 das [Grenzverfahren](#) an. Unter anderem kommt es bereits in den so genannten „Hotspots“ auf den griechischen Inseln zum Einsatz. Geht es nach den Plänen der Kommission, dann soll dies alsbald für alle EU-Länder zur Regel werden.

So sieht der Pakt für Asyl und Migration vor, dass sich „[alle Drittstaatsangehörigen, die die Grenze unbefugt überqueren](#)“ einem sogenannten *pre-entry screening* unterziehen müssen. Gleiches gilt für Menschen, die aus Seenot gerettet wurden. Innerhalb von fünf Tagen soll noch an der Grenze festgestellt werden, ob die Antragsteller*innen für ein reguläres Asylverfahren in Frage kommen, oder das Grenzverfahren durchlaufen müssen. Laut Kommissionsvorschlag wären die Mitgliedsstaaten verpflichtet, das Grenzverfahren für all jene Antragsteller*innen anzuwenden, die ein Sicherheitsrisiko darstellen oder die für das Verfahren relevante Informationen vorenthalten. Dies umfasst beispielsweise Informationen zur Identität, Herkunftsland oder Fluchtroute. Zusätzlich wäre das Grenzverfahren nun auch verpflichtend für Menschen, die aus einem Land kommen, für das die Anerkennungsrate im EU-weiten Durchschnitt unter 20% liegt. Im Falle eines drastischen Anstiegs der Antragszahlen kann diese Hürde sogar [auf 75% erhöht](#) werden. Ausgenommen bleiben unbegleitete Minderjährige, Kinder unter 12 Jahren einschließlich ihrer Familien, sowie Menschen mit besonderen Bedürfnissen, solange diese nicht als Sicherheitsrisiko eingestuft werden.

Den Mitgliedsstaaten soll es, wie bereits in der aktuellen Asylverfahrensrichtlinie, möglich sein, im Rahmen des Grenzverfahrens die Zulässigkeit eines Asylantrags zu prüfen, wenn der oder die Antragsteller*in aus einem sicheren Herkunftsland, oder einem sicheren Drittstaat kommt. Dort wo das Grenzverfahren verpflichtend ist, soll zusätzlich die inhaltliche Begründetheit des Asylantrags geprüft werden. Somit verstetigt der Kommissionsvorschlag eine Aufspaltung der Asylprüfung. Dem regulären Asylverfahren stünde ein zunächst fakultatives, aber unter bestimmten Umständen verpflichtendes, Grenzverfahren gegenüber.

Durch das vorgeschlagene *pre-entry screening* würde zudem noch vor dem eigentlichen Verfahren entschieden werden, welche Asylanträge wenig Chancen auf einen positiven Entscheid haben. Ein reguläres Asylverfahren würde denen vorbehalten, die eine höhere Wahrscheinlichkeit auf einen positiven Asylbescheid haben. Der Zugang zum europäischen Asylsystem würde damit neugestaltet werden. Das Grenzverfahren dient dabei als Filter, um die Zahl der Asylsuchenden, die für eine Umverteilung (*relocation*) im vorgeschlagenen [Solidaritätsmechanismus](#) in Frage kommen, möglichst gering zu halten. Die Idee dahinter: Je weniger Asylsuchende umverteilt werden müssen, desto eher unterstützen bisher skeptische Mitgliedsstaaten – wie die Visegrad Gruppe oder Österreich – den Kommissionsvorschlag. Doch weder haben diese Staaten bisher ihre Bereitschaft zu einem Kompromiss kundgetan, noch wird die grobe Kategorisierung der Asylanträge an der Grenze der Komplexität gemischter Wanderungsbewegungen gerecht.

Eindeutige Verfahren?

Damit stellt sich die Frage, ob die Vorschläge der Kommission tatsächlich zu eindeutigen, fairen und schnelleren Verfahren an der Grenze führen können. An zwei Beispielen lässt sich zeigen, dass die Vorschläge eine Anwendung des Grenzverfahrens auf dem Papier tatsächlich eindeutiger machen. Zunächst geschieht dies indem die Asylverfahrensrichtlinie, wie bereits 2016 vorgeschlagen, in eine [Verordnung](#) umgewandelt wird. Somit wird den Mitgliedsstaaten in der Umsetzung des Verfahrens weniger Spielraum gelassen. Des Weiteren entsteht Klarheit dadurch, dass die oben genannten Kriterien (Sicherheitsrisiko, Vorenthalten von Informationen, weniger als 20% Anerkennungsquote) zu einer verpflichtenden Anwendung des Grenzverfahrens führen. Somit werden nationale Praxen im Sinne eines gemeinsamen Grenzmanagements weiter harmonisiert. Insgesamt führen die Vorschläge also zu einer Standardisierung des Grenzverfahrens. So empfiehlt Artikel 41 der neuen Asylverfahrensverordnung das Grenzverfahren für alle Personen anzuwenden, „die die Grenze unbefugt überqueren“. Der Kommissionsvorschlag erlaubt dabei sogar explizit die Anwendung des Asylgrenzverfahrens nach einer Umverteilung (Art. 41(1)(d)) oder im Zuge einer Festnahme in einem der Mitgliedsstaaten (Art. 41(1)(b)). Mitgliedsstaaten wird somit die Möglichkeit eingeräumt, Personen, die im Rahmen des Solidaritätsmechanismus übernommen wurden, als formell nicht eingereist zu behandeln und über deren Asylantrag entsprechend in einem Grenzverfahren zu entscheiden. Gleiches gilt für den Fall, dass eine Person sich nicht im Ersteinreiseland hat registrieren lassen und erst zu einem späteren Zeitpunkt in einem anderen EU-Staat aufgegriffen wird. Allerdings geht der Vorschlag nicht weiter auf diesen Punkt ein, was den Mitgliedsstaaten Freiraum bei der Anwendung überlässt.

Sollten Mitgliedstaaten die Vielzahl an verpflichtenden und freiwilligen Kriterien für ein Grenzverfahren anwenden, müsste voraussichtlich ein Großteil der Personen, die [tatsächlich im Ersteinreiseland auch ihren Antrag stellen](#), ein solches Verfahren durchlaufen. Dies wiederum würde zu einer erheblichen Belastung für die Erstaufnahmestaaten an den EU-Außengrenzen führen. In Italien und Spanien beispielsweise haben zuletzt die drei meistregistrierten Nationalitäten eine im EU-Durchschnitt niedrigere Schutzquote als 20% (siehe Tabelle 1). Zwar ist dies in Griechenland nicht der Fall. Doch da die meisten Antragsteller*innen dort über die Türkei einreisen, würde die sichere Drittstaat-Regelung auch hier ein Grenzverfahren ermöglichen.

Tabelle 1: Staatsangehörigkeit & Anerkennungsquote der drei häufigsten Ankunftsgruppen in ausgewählten Mitgliedstaaten (Januar-August 2020)

Griechenland		Italien		Malta		Spanien	
Staatsbürgerschaft	Anerkennungsquote	Staatsbürgerschaft	Anerkennungsquote	Staatsbürgerschaft	Anerkennungsquote	Staatsbürgerschaft	Anerkennungsquote
Afghanistan	53%	Tunesien	5%	Sudan	42%	Algerien	8%
Syrien	91%	Bangladesch	7%	Bangladesch	7%	Marokko	10%
Kongo	30%	Elfenbeinküste	19%	Eritrea	75%	Mali	19%

Quellen: EASO, Eurostat, UNHCR

Durch die EU-weite Standardisierung des Grenzverfahrens wird dessen Anwendung somit zwar eindeutiger. Allerdings ergibt sich durch die vielen „may“ und „shall“ Klauseln – also die Passagen im Vorschlag, die eine Anwendung des Grenzverfahrens möglich aber nicht verpflichtend machen – das Risiko einer Uneindeutigkeit in der Praxis. Unterschiede in der

nationalen Umsetzung würden demnach weiter Bestand haben. Zudem sind die Kriterien, die für mehr Eindeutigkeit sorgen sollen, nicht unproblematisch. Angesichts der teilweise erheblichen Diskrepanz zwischen nationalen Anerkennungsquoten erscheint es beispielsweise fragwürdig, ob ein EU-Durchschnitt als geeigneter Maßstab für die Anwendung des Grenzverfahrens dienen kann. So hatten Antragsteller*innen aus Tunesien 2017 eine [Anerkennungsquote](#) von 10,6% im EU-Durchschnitt. In Italien und Griechenland allerdings lag diese Quote im selben Jahr bei 25%. Dem Kommissionsvorschlag zufolge würde ihnen dennoch in beiden Staaten der Zugang zu einem regulären Asylverfahren verweigert.

Schnelle Verfahren?

Die Dauer eines regulären Asylverfahrens variiert deutlich zwischen den Mitgliedsstaaten. So mussten Asylsuchende vergangenes Jahr in [Griechenland](#) durchschnittlich etwa 10 Monate auf einen Entscheid warten. In [Deutschland](#) hingegen waren es knapp 6 Monate. In Folge der erhöhten Ankunftsahlen nach 2015 dauerten die Verfahren vereinzelt sogar mehrere Jahre. Entsprechend zielt der Kommissionsvorschlag darauf ab, diese Zeitspanne durch ein verpflichtendes Grenzverfahren anzupassen und zu minimieren. Doch kürzere Fristen allein führen nicht notwendigerweise zu einem schnelleren Verfahren.

Dem [Vorschlag der Kommission](#) zufolge sollen Asylsuchende ihren Antrag in Zukunft innerhalb von fünf Tagen stellen müssen. Zum Vergleich liegt die Frist hierfür im regulären Verfahren zwischen 10 und 30 Tagen. Auch muss das Grenzverfahren, einschließlich gerichtlichem Widerspruch, zukünftig innerhalb von drei Monaten abgeschlossen sein. Je nach Herkunftsland sollte ein reguläres Verfahren maximal zwischen sechs und 15 Monaten dauern. Hinzu kommt, dass negative Asylentscheide im Grenzverfahren gemeinsam mit einem Rückkehrentscheid ausgehändigt werden sollen. Im Falle eines Widerspruchs würden beide Entscheide im gleichen Gerichtsverfahren verhandelt werden. Es lässt sich also festhalten, dass das anvisierte Grenzverfahren die formalen Fristen im Vergleich zu einem regulären Asylverfahren deutlich verkürzt. Die Zusammenlegung von Asyl- und Rückkehrentscheid soll zusätzlich für schnellere Verfahren sorgen.

Allerdings liegt die gesetzliche Frist für einen Erstentscheid in 10 der 15 EU+ Staaten, die aktuell ein Grenzverfahren anwenden, bereits bei [sieben oder weniger Tagen](#). In Griechenland vergingen im Jahr 2019 trotzdem durchschnittlich mehr als [sieben Monate](#), bis es im Rahmen eines Grenzverfahrens zu einem Erstentscheid kam. Neben der hohen Anzahl an zu bearbeitenden Asylgesuchen in den Ersteinreisestaaten ist ein wesentlicher Grund hierfür der Mangel an qualifiziertem Personal. Neben Zypern ist Griechenland der Mitgliedsstaat, der den größten Anteil an [temporär angestelltem Personal beschäftigt](#). Dies wirkt sich entsprechend auf eine geringe Planungs- und Lernfähigkeit nationaler Behörden aus. Auch wenn der Pakt für Asyl und Migration also die notwendigerweise verkürzten Deadlines für schnellere Verfahren schafft, bleiben Fragen bezüglich einer fristgerechten Umsetzung unbeantwortet.

Faire Verfahren?

Sicherzustellen, dass Asylverfahren fair gestaltet werden, ist maßgeblich für die Qualität eines Asylsystems. In der Praxis bedeutet das, dass Asylsuchende im Zuge ihres Verfahrens – ob an der Grenze, oder nicht – die ihnen zustehenden Grundrechte uneingeschränkt geltend machen können. Laut [EU-Grundrechtecharta](#) und [Genfer Flüchtlingskonvention](#) handelt es sich dabei zum Beispiel um das Recht einen Asylantrag stellen zu können, um den Schutz vor

einer unrechtmäßigen Zurückweisung (*refoulement*), sowie um den Schutz vor menschenunwürdiger und erniedrigender Behandlung. Diesbezüglich bewegen sich die Vorschläge der Kommission im Rahmen gültigen EU-Rechts. So hat das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in vorherigen Rechtsprechungen bestätigt, dass [menschenrechtskonforme Grenzverfahren](#) möglich sind.

Diese rechtlichen Vorgaben stehen jedoch nicht immer im Einklang mit der Umsetzung auf nationaler Ebene. Das betrifft sowohl die Unterbringung von Asylsuchenden an den EU-Außengrenzen als auch die Einhaltung von Verfahrensgarantien. In beiden Punkten hat es die Kommission verpasst, für stärkere Schutzmechanismen einzustehen. So sieht der Vorschlag zwar explizit keine Unterbringung in geschlossenen Lagern vor, ermöglicht diese aber. Die darin enthaltene Vorgabe, dass Asylsuchende während des Grenzverfahrens einer [Fiktion der Nichteinreise](#) unterliegen sollen – also trotz physischer Anwesenheit als rechtlich nicht eingereist gelten – macht solche Einrichtungen de facto unausweichlich. Die damit einhergehende Belastung für Geflüchtete und Erstaufnahmestaaten haben Griechenland, Italien, Malta und Spanien bereits in einem gemeinsamen [Positionspapier](#) zum Ausdruck gebracht.

Auch wenn die Kommission davon spricht, „kein weiteres Moria“ zulassen zu wollen, beinhaltet der Vorschlag für ein Grenzverfahren somit das Risiko, eben jenes Lager zum Modell für die Zukunft zu machen. Die desaströsen Zustände im temporären Zeltlager Kara Tepe sollten jedoch Anlass genug sein, um diesem Vorhaben mit Skepsis zu begegnen. Dennoch hat die Kommission jüngst angekündigt, bis September 2021 ein [weiteres Lager auf Lesbos](#) als Pilotprojekt für das anvisierte Grenzverfahren aufbauen zu wollen. Die abgeschiedene Lage solcher Unterkünfte erschwert aber erfahrungsgemäß den Zugang zu adäquater Rechtsberatung. Dies ist besonders wichtig angesichts der Tatsache, dass der Kommissionsvorschlag eine Zusammenlegung von Asyl- und möglichem Rückkehrbescheid vorsieht, was Asylsuchenden weniger Zeit für eine Vorbereitung ihres Widerspruchs lässt. Hinzu kommt, dass der Kommissionsvorschlag Asylsuchenden aus Ländern mit geringer Schutzquote kein automatisches Bleiberecht während ihres Widerrufverfahrens, oder während eines erneuten Asylanspruchs, garantiert. Damit wäre der Schutz vor einem *refoulement* erheblich abgeschwächt.

Fazit: Eindeutigkeit & Geschwindigkeit auf Kosten der Fairness

Mit Blick auf die Zielsetzung der Kommission lässt sich festhalten, dass der Pakt für Asyl und Migration die Voraussetzung für schnellere und eindeutigeren Asylverfahren an den EU-Außengrenzen theoretisch zu erfüllen scheint. Beides wäre wichtig für ein humaneres Grenzmanagement. Es bleiben allerdings Zweifel was die diesbezügliche Umsetzung der Vorgaben angeht. Zwar würden die neuen verpflichtenden Kriterien das Grenzverfahren stärker standardisieren. Doch der erhoffte Harmonisierungseffekt würde durch die Vielzahl an fakultativen Anwendungsmöglichkeiten verwässert. Zudem schlägt die Kommission zwar eine Verkürzung der Fristen vor, lässt aber offen, wie diese von nationalen Asylbehörden und Gerichten umgesetzt werden sollen.

Deutlich wird auch, dass der Vorschlag in seiner jetzigen Form kaum zu einem fairen Grenzverfahren führen dürfte. Im Gegenteil schränkt das anvisierte integrierte Screening- Asyl- und Rückführungsverfahren an der Grenze die Rechte eines Großteils der Asylantragsteller*innen erheblich ein. Für die weiteren Verhandlungen plädieren wir deshalb dafür, ein besseres Gleichgewicht zwischen den drei von der Kommission genannten Zielen zu finden. Insbesondere sollte hierbei die Fairness des Grenzverfahrens im Mittelpunkt stehen. Dafür müssten unbegleitete Minderjährige, Kinder und vulnerable Personen zum Beispiel ohne

Einschränkung vom Grenzverfahren ausgenommen werden. Geltende Verfahrensstandards müssten zudem besser gesichert werden, insbesondere das Recht auf eine persönliche Anhörung und der Zugang zur Rechtsberatung, die erfahrungsgemäß unzureichend gewährt werden. Das Bleiberecht müsste ebenfalls ausnahmslos bis zum Abschluss des Asylverfahrens gewährt werden. Schlussendlich sollte jede Person, die einen EU-Mitgliedsstaat betritt, auch als rechtlich eingereist gelten. Solange diese Annahme in Frage gestellt wird, bleibt das Modell Moria und der damit einhergehende Freiheitsentzug unausweichlich.

Selbst wenn sich der Kommissionsvorschlag im Rahmen des rechtlich Möglichen bewegt, wären überfüllte Aufnahmelager die wahrscheinlichste Folge. Dass die Ersteinreisestaaten hierfür ihre Zustimmung geben werden, ohne zugleich eine verbindliche Zusage für die Umverteilung von Asylsuchenden zu bekommen, erscheint derzeit mehr als fraglich. Auch deshalb lassen sich die seit der Präsentation des Pakts wieder aufgenommenen Gespräche, trotz gegenteiliger Behauptungen, nicht als großer Fortschritt bezeichnen.

Hertie School gGmbH • Chairman of the Supervisory Board: Bernd Knobloch • Chairman of the Board of Trustees: Frank Mattern • Academic Director: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Managing Director: Dr. Axel Baisch
• Registered Office: Berlin • Trade Register: Local Court, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B • Hertie School
– founded and supported by the non-profit Hertie Foundation