

---

# RECHT AN DER GRENZE

Aufnahmekriterien, Verteilungspläne oder Asylverfahren an den Außengrenzen der EU: Die beschlossene EU-Asylreform soll vieles klären. Dass Grenzverfahren effektiv und rechtssicher gestaltet sein sollten, fordern Ulrich Becker und Constantin Hruschka.

18

Kurz vor Weihnachten einigten sich Europäischer Rat, Parlament und Kommission unter anderem auf Asylverfahren an den EU-Außengrenzen. Wie sie konkret ausgestaltet sein sollten, stand zu Redaktionsschluss noch nicht fest. Bereits seit Sommer 2023 wurden Grenzverfahren als mögliches Mittel zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität und Entlastung der nationalen Behörden vermehrt diskutiert. Dahinter steht zudem das Bestreben der EU-Mitgliedstaaten, die Zuwanderung besser zu kontrollieren und schneller über eine Zugangsberechtigung von Schutzsuchenden zu entscheiden.

Grenzverfahren – das heißt Anerkennungsverfahren für schutzsuchende Personen, die an einer Grenze durchgeführt werden – sind keineswegs völlig neu. Sie sind seit mehr als 30 Jahren Teil der Asylpolitik vieler Länder. In Deutschland finden solche Verfahren seit 1993 an den internationalen Flughäfen als sogenannte Flughafenvorfahren statt. Wird dort festgestellt, dass eine Person, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt, offensichtlich keinen Schutzbedarf hat, wird ihr die Einreise verweigert, und die Fluglinie, die die Person befördert hat, ist verpflichtet, diese Person wieder an den Abflugort zu transportieren; praktisch hat das wegen des Verbots, Passagiere ohne Visa zurückzubefördern, kaum Bedeutung.

→

# ZUR SACHE

## ULRICH BECKER UND CONSTANTIN HRUSCHKA



ILLUSTRATION: SOPHIE KETTERER FÜR MPFG

Ulrich Becker ist Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München. Als Staats- und Europarechtler beschäftigt er sich vor allem mit den Eigenheiten und der Entwicklung des Sozialrechts sowie mit migrationsrechtlichen Fragen.

Constantin Hruschka forscht unter anderem zur Verantwortungsteilung beim Flüchtlingsschutz und beriet zuletzt den Europäischen Ausschuss der Regionen bei dessen Positionierung zu den Reformvorschlägen.

---

## KONTINGENT- AUFNAHMEN LASSEN DIE ZAHL DER ASYL- VERFAHREN SINKEN

Jetzt sind mit dem Ausbau von Grenzverfahren große Erwartungen verbunden, und zwar in ganz unterschiedliche Richtungen. Die einen halten diese Verfahren für einen wichtigen Baustein zur Eindämmung irregulärer Migration. Die anderen sehen in diesen Verfahren die Abschiebung von Verantwortung und befürchten eine Aushöhlung des Asylrechts, weil die Prüfung von Schutzgesuchen an der Grenze zwangsläufig zu Menschenrechtsverletzungen führen würde. Angesichts dieser gegensätzlichen Positionen hilft ein nüchterner Blick auf die rechtlichen Vorgaben, um Chancen von und Anforderungen an Grenzverfahren einschätzen zu können.

Wozu können Grenzverfahren dienen? Dazu sollte man erstens wissen, warum überhaupt Verfahren stattfinden müssen, und zweitens, wo diese Verfahren durchzuführen sind.

Die Notwendigkeit von Verfahren folgt daraus, dass sich Staaten nach dem Ersten Weltkrieg darüber verständigt haben, Menschen aus anderen Ländern nicht nur aufzunehmen, weil sie auf ihrem Arbeitsmarkt nachgefragt werden, sondern auch, um ihnen Schutz zu gewähren. Diese Aufnahme stellt einen humanitären Akt dar, der schrittweise in rechtlich verbindliche Vorgaben gefasst worden ist, insbesondere durch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aus dem Jahr 1951, die mit dem New Yorker Protokoll von 1967 weltweite Wirkung gewonnen hat. Allerdings ist damit zugleich eine Unterscheidung zwischen Menschen, die aus ihrem Heimatland fliehen, verbunden: nämlich zwischen denen, die die Voraussetzungen der Flüchtlingsdefinition in der GFK erfüllen, und denen, die das nicht tun. Man kann sich über den Sinn der Abgrenzung streiten, und die Schutzvoraussetzungen wurden auch zwischenzeitlich durch die Berufung auf Menschenrechte erweitert – aber es gibt gute Gründe, an ihr festzuhalten. Die Folge ist, dass Verfahren zur Überprüfung der Schutzberechtigung erforderlich sind.

Die Zahl der Asylverfahren lässt sich allerdings dadurch reduzieren, dass bestimmte Personengruppen ohne Einzelfallprüfung ein (vorübergehendes) Aufenthaltsrecht erhalten. So ist auf der Grundlage von EU-Recht erstmals für Geflüchtete aus der Ukraine verfahren worden. Diese Aufnahme von Gruppen oder Kontingenten ist allerdings ebenfalls nicht neu und wurde in Deutschland seit 1956 mehrfach praktiziert. Sie käme grundsätzlich auch für andere, etwa von bestimmten Kriegsgeschehen bedrohte Personengruppen in Betracht und würde zur Entlastung der übrigen Verfahren beitragen.

Die Notwendigkeit von Verfahren führt zum zweiten Punkt und der Frage, wo diese Verfahren durchgeführt werden sollen. Deutschland ist Teil des EU-Binnenmarktes, der nicht nur dem freien Warenverkehr dient, sondern als sogenannter Schengenraum auch der Freiheit des Personenverkehrs

ohne Kontrolle an den Binnengrenzen. Zur Flankierung wurde das Gemeinsame Europäische Asylsystem geschaffen, das auf verschiedenen EU-Gesetzen und seit den Verträgen von Amsterdam und Lissabon auf vertraglicher Grundlage beruht.

Nun kann man einwenden, dass dieses System nicht ausreichend funktioniert, auch weil sich die Kompetenzen von EU und Mitgliedstaaten vermischen. Aber es verleiht der Flüchtlingspolitik einen rechtlichen Rahmen. Danach können zwar ausnahmsweise Kontrollen an den Binnengrenzen wieder eingeführt werden, sie erlauben aber keine direkte Zurückschiebung von Schutzsuchenden in EU-Nachbarstaaten. Zudem bedarf es in einem gemeinsamen Raum gemeinsamer Entscheidungen über die Aufnahme von Menschen aus anderen Ländern. Grenzverfahren müssen deshalb an den Außengrenzen der EU durchgeführt werden, wenn sie wirksam den Zugang steuern können sollen.

Welche Steuerungswirkung können Grenzverfahren entwickeln? Zum einen sollen Grenzverfahren es ermöglichen, Personen, welche die Voraussetzungen für einen Schutz nicht erfüllen, nach der Prüfung dieser Voraussetzungen die Einreise zu verweigern, da das Asylverfahren, rechtlich gesehen, vor der Einreise durchgeführt wird. Aber selbst, wenn es auf dem eigenen Hoheitsgebiet stattfände, wäre mit grenznahen Verfahren immer noch die Aussicht auf bessere Kontrollierbarkeit, schnellere Verfahren und eine erfolgreiche Ab- oder Rückschiebung verbunden. Zum anderen sollen Grenzverfahren dafür sorgen, dass Personen nicht einreisen dürfen, die deshalb keinen Schutz jenseits der Grenze benötigen, weil ein Drittstaat bereit ist, die Prüfung des Schutzbedarfs zu übernehmen und bei positiver Prüfung selbst den Schutz zu gewähren. Das dafür erforderliche Prüfungsprogramm ist anders ausgerichtet: Es bleibt zwar bei dem Verbot sogenannter Pushbacks, also von Zurückweisungen ohne individuelle Prüfung des Schutzbedarfs; zu prüfen sind aber nicht die Fluchtumstände im Herkunftsstaat, sondern die Schutzumstände im Drittstaat.

## PUSHBACKS OHNE ASYL- VERFAHREN SIND UND BLEIBEN VERBOTEN

Es bleibt die Frage, wie Grenzverfahren zu gestalten sind. Um mit dem Schutz in Drittstaaten zu beginnen: Erforderlich ist, dass dritte Staaten bereit und in der Lage sind, bedrohten Personen in zweifacher Hinsicht Schutz zu gewähren, nämlich zum einen davor, in den Herkunftsstaat verbracht zu werden, und zum anderen auch davor, in den Drittstaaten menschenrechtswidrig behandelt zu werden. Unter diesen Voraussetzungen verbietet die GFK die Einbindung von Drittstaaten grundsätzlich nicht. Das ist der Hintergrund, vor dem das Vereinigte Königreich ein Abkommen mit Ruanda geschlossen hat, und zugleich der Grund, warum der britische Supreme Court dieses Abkommen im Herbst 2023 für rechtswidrig erklärt hat. Denn Drittstaaten müssen die Gewähr dafür bieten, Flüchtende vor

→

**SCHNELLE  
SCHWEIZ:  
KOMPLETTE  
PRÜFUNG  
BINNEN  
100 TAGEN**

Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Tatsächlich sind bis heute auch andere Versuche, Asylverfahren komplett auf Drittstaaten auszulagern, weitgehend ohne Erfolg geblieben – erinnert sei nur an das Bemühen Australiens um Bootstransporte nach Papua-Neuguinea und Nauru oder der USA um entsprechende Abkommen mit Guatemala und Honduras. Was die kürzlich geschlossene Vereinbarung zwischen Italien und Albanien bringt, nach der aus Seenot gerettete Personen in Albanien durch italienische Behörden überprüft werden sollen – ähnlich dem US-amerikanischen *Remain in Mexico*-Programm – bleibt abzuwarten. Die mit ihr verbundenen rechtlichen Unklarheiten und die absehbare Schwierigkeit, selbst die geplanten maximal 3000 Aufnahmen in Albanien pro Monat zu realisieren, lassen erhebliche Zweifel daran aufkommen, dass es sich um mehr als einen symbolischen Akt handelt.

Daher wird es erforderlich bleiben, an den Außengrenzen der EU ein vollständiges Prüfprogramm zur Klärung der Schutzbedürftigkeit durchzuführen. Das bedeutet zweierlei: die Bereitstellung eines den rechtlichen Anforderungen entsprechenden Verfahrens und die Ermöglichung eines Aufenthalts, um dieses Verfahren betreiben zu können. Das Verfahren

muss nach allgemeinen menschenrechtlichen Standards fair und der Rechtsschutz effektiv sein, ferner soll mit vertretbarem Ressourcenaufwand innerhalb einer angemessenen Frist entschieden werden. Erforderlich ist, dass der von Geflüchteten geltend gemachte Schutzbedarf tatsächlich geprüft wird. Um die für das Verfahren benötigte Zeit zu verkürzen und die Aussichten auf eine Rückführung bei Verneinung des Schutzbedarfs zu erhöhen, sind auch kurze Verfahrensfristen vorzusehen und einzuhalten. Das darf allerdings nicht in Widerspruch geraten zu der Garantie des effektiven Rechtsschutzes. Der Rechtsschutz gegen die Entscheidungen muss mindestens den Zugang zu umfassenden Informationen sowie einer unabhängigen Prüfungsinstanz ermöglichen. Eine Klage gegen die Entscheidung muss im Hinblick auf den Vollzug der Ausreise aufschiebende Wirkung haben. Das bedeutet, dass eine angeordnete Ausreise erst nach der gerichtlichen Entscheidung zur Ausreisepflicht führt.

Schnelle und zugleich rechtsstaatliche Verfahren stellen also hohe Anforderungen an den mit ihnen betriebenen Aufwand. Es ist empfehlenswert, wie das Vorbild der Schweiz zeigt, den Schutzsuchenden eine Beratung und Rechtsvertretung zu gewähren, um die meisten Verfahren binnen 100 Tagen abzuschließen; die Unterbringung muss menschenwürdig sein, Familien, Menschen mit Behinderungen, Kinder und Jugendliche, Gewaltopfer sowie Kranke benötigen besondere Unterstützung. Ferner dürfen schutzsuchende Personen zwar auf einen Aufenthaltsort verwiesen werden, es darf sich aber um keine Freiheitsentziehung handeln. Der Gerichtshof der EU und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

## RECHTSSTAAT- LICHE PRAXIS ALS SCHLÜSSEL

haben sich damit bereits in mehreren Verfahren beschäftigt, ohne dass allerdings die Anforderungen im Einzelnen schon geklärt wären. Auszugehen ist aber davon, dass ein Festhalten von Personen an der Grenze für eine beschränkte Zeit zulässig ist und dem tatsächlichen Betreiben des Verfahrens dienen muss, dass ferner die Umstände der Verfahrensdurchführung nicht einer praktischen Verfahrenshinderung dienen dürfen.

Vor dem Hintergrund dieser hier nur grob skizzierten rechtlichen Anforderungen lassen sich die derzeit vorliegenden Reformpläne der EU bewerten. Sie befinden sich gegenwärtig in einem Aushandlungsprozess zwischen den beteiligten Organen („Trilog“) und sollen bis zum Frühjahr 2024 beschlossen werden. Grenzverfahren können für unzulässige (etwa bei Antragstellern aus sicheren Drittstaaten) und für beschleunigt zu prüfende Anträge zum Einsatz kommen und sollen nicht länger als 12 Wochen dauern. Verpflichtend sind sie unter anderem bei Anträgen von Personen, die aus einem Staat kommen, für den die europaweite Schutzquote bei 20 Prozent oder weniger liegt. Dies gilt grundsätzlich bis zu einer Obergrenze von 30 000. Allerdings soll in Krisenzeiten eine Ausdehnung möglich sein und zudem das Grenzverfahren auf 20 Wochen verlängert werden können. Insbesondere der letzte Punkt wird kritisch gesehen.

Grundsätzlich erlauben die Vorschläge aber eine rechtsstaatliche Ausgestaltung der Grenzverfahren. Worauf es letztlich ankommen wird, ist die Einhaltung der genannten Vorgaben in der praktischen Umsetzung. Dieser Praxisvorbehalt gilt im Übrigen auch für die zugleich angestrebten Solidaritätsmaßnahmen, die zu einer angemessenen Verteilung der Aufnahme von Schutzbedürftigen führen sollen. Einerseits haben EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich von Aufnahmeverpflichtungen freizukaufen; andererseits sind finanzielle Verpflichtungen ein erster Ansatz, solange keine Aussicht auf die Durchsetzung EU-weiter Aufnahmequoten besteht. Das gilt insbesondere, wenn berücksichtigt wird, dass die Einführung rechtsstaatlicher Grenzverfahren aufwendig ist und die EU insgesamt dafür die Verantwortung tragen muss.

Zusammenfassend gilt: Grenzverfahren können rechtsstaatlich geregelt werden und dann dazu beitragen, die im Flüchtlingsrecht angelegte Unterscheidung von schutzbedürftigen und anderen Einreisewilligen effektiver zu treffen. Aber sie sind kein Allheilmittel. Sie reduzieren weder die Zahl der Flüchtenden, noch tragen sie zu einem sinnvollen Gesamtkonzept einer Verantwortungsteilung bei. Unerlässlich bleiben deshalb multilaterale Abkommen mit dritten Staaten, und unerlässlich ist vor allem die Bekämpfung der Fluchtursachen. Das alles ist nicht neu. Aber es ist wichtig, und es ist wieder einmal Zeit, daran zu erinnern.

