



Katja Keul

Mitglied des Deutschen Bundestages
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Der EU-Türkei-Deal in der praktischen Anwendung

Ein Besuch auf Lesbos - 22./23. Februar 2017

A) Vorbemerkung

Um den Ablauf der Asylverfahren in Griechenland besser zu verstehen, besuchte ich auf Lesbos das Projekt „European Lawyers in Lesvos“ bei dem AsylanwältInnen aus ganz Europa ehrenamtlich ihren Jahresurlaub auf Lesbos verbringen, um den Zugang zum Recht für die geflüchteten Menschen sicher zu stellen. European Lawyers in Lesvos wurde auf Initiative des Deutschen Anwaltvereins (DAV) ins Leben gerufen und wird vom DAV und dem europäischen Dachverband der Anwaltsorganisationen gemeinsam getragen.



European Lawyers in Lesvos am
Hotspot Moria

Während meines Besuches traf ich dort auf RechtsanwältInnen aus Belgien, den Niederlanden, England, Italien und auf einen deutschen Rechtsreferendar. Da die gerichtlichen Verfahren in Griechenland ausschließlich von griechischen AnwältInnen betrieben werden können, leisten die europäischen Kolleginnen und Kollegen vor allem Erstberatung im Vorfeld der eigentlichen Asylanhörnung durch die Asylbehörden.

Ich sprach bei meinem Besuch außerdem mit zwei Anwälten einer jüdischen Hilfsorganisation, der Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS), die ebenfalls Rechtsberatung sicherstellt – allerdings vorwiegend in Zusammenarbeit mit griechischen Anwälten – und die ihre Fälle somit von der Erstberatung bis einschließlich zum gerichtlichen Verfahren betreut. HIAS wird zu 60 Prozent von der

US-Regierung finanziert und gewährt auch Kostenübernahme für gerichtlichen Verfahren in Einzelfällen.

Insgesamt sind auf Lesbos 15 griechische Rechtsanwälte der griechischen Nichtregierungsorganisation (NRO) METAction tätig, drei Rechtsanwälte des dänischen Roten Kreuzes, ein Rechtsanwalt von Pro Asyl und vier weitere AnwältInnen der griechischen NGO Greek Council for Refugees (GCR).

Trotz dieses ehrenamtlichen Engagements ist ein verlässlicher Zugang zu Rechtsberatung für die Flüchtlinge auf Lesbos insgesamt nicht gewährleistet. Weder von staatlicher noch von europäischer Seite werden hierzu Ressourcen zur Verfügung gestellt, obwohl der Zugang zur Rechtsberatung zu den Grundrechten der Flüchtlinge gehört.

Weitere Gespräche habe ich geführt mit der Leiterin des Regionalbüros des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR), mit den Bundespolizisten, die bei der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) im Einsatz sind, einer Mitarbeiterin des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die entsandt wurde um das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) zu unterstützen und auf Lesbos Asylanörungen durchführt, einer weiteren BAMF-Mitarbeiterin, die bei der Botschaft in Athen als Verbindungsbeamtin für Verfahren nach der Dublin-III-Verordnung zuständig ist, einem Vertreter der EU-Kommission und dem Legal Advisor des Bürgermeisters von Mytilini.

Begleitet wurde ich an den zwei Tagen durch den Referenten für Migration der Deutschen Botschaft in Athen, Herrn Till Gerards.

Außerdem habe ich sowohl den Hotspot Moria, als auch die kommunale Sammelunterkunft Karatepe in Augenschein nehmen können.

Bevor ich den Versuch unternehme, hier den Ablauf des Asylverfahren darzustellen, noch einige Vorbemerkungen zur aktuelle Lage auf Lesbos:

B) Aktuelle Lage und Zahlen:

In Griechenland halten sich derzeit insgesamt etwa 60.000 Flüchtlinge auf – davon warten ca. 25.000 auf eine Umsiedlung in einen anderen EU-Mitgliedstaat im

Rahmen des EU-Relocation-Programms (auf EU-Ebene beschlossen im September 2015).

15.000 Flüchtlinge befinden sich auf den griechischen Inseln, davon ca. 4.000 auf Lesbos. Von den Flüchtlingen auf den Inseln sind aktuell 22 % Syrer, 16 % Pakistani und 13 % Afghanen.

Seit dem 20.03.2016 wurden 870 Menschen im Rahmen des sogenannten EU-Türkei Flüchtlingsdeals von den griechischen Inseln aus in die Türkei zurück geschickt, davon 628 freiwillige Rückkehrer.

Seit Inkrafttreten des EU-Türkei-Deals am 20.03.2016 wurden 24.500 Geflüchtete mit Asylbegehren auf den griechischen Inseln aufgenommen. 13.200 haben bis heute einen förmlichen Antrag gestellt und 7.700 wurden bereits angehört.

Auf Lesbos sind im Januar 2017 insgesamt 456 Flüchtlinge angekommen und im Februar auch etwa 50 pro Woche – das sind noch immerhin 38 % aller Ankünfte in Griechenland.

Zum Vergleich: Im Jahr 2016 kamen 55 % aller nach Griechenland Flüchtenden auf Lesbos an: Das waren insgesamt 91.548 Menschen. Der Höhepunkt war erreicht am 14.09.2015 mit 9.700 Ankömmlingen an einem Tag. Damals befanden sich 27.000 Flüchtlinge über das ganze Stadtgebiet verteilt – Mytilini selbst hat 30.000 Einwohner (siehe zum Vergleich auch Reisebericht von Luise Amtsberg zur Delegationsreise nach Lesbos am 4. bis 7. April 2016).

Von denen, die derzeit ankommen, stammt die größte Gruppe aus dem Kongo, dann aus Afghanistan und an dritter Stelle aus Syrien.



Rückwärtige Ansichten vom Hotspot Moria

Die katastrophalen Bedingungen im Registrierungslager Moria werden jetzt endlich verbessert. Bei meinem Besuch wurden viele Stellen innerhalb des Lagers gerade noch planiert und vorbereitet für die Aufstellung von Wohncontainern.



Neue Wohncontainer im Hotspot Moria

Deswegen leben etliche Flüchtlinge derzeit in Zelten außerhalb des eigentlichen Lagers. Der Dreck und der Gestank geben allerdings noch einen Eindruck davon, wie es hier bis vor kurzem noch flächendeckend ausgesehen hat.

Laut UNHCR lag die Verantwortung für die Verzögerung der Containeraufstellung bei den griechischen Behörden und den undurchsichtigen Genehmigungsvoraussetzungen für alle erdenklichen Einzelschritte.

Es gab auch bis vor kurzem keinen zuständigen Lagerleiter. Die Verantwortung für Moria liegt im fernen Athen, beim Ministerium für Migration, das vielen Schilderungen zufolge noch längst kein funktionsfähiges Ministerium sei. Es drängt sich der Gedanke auf, dass Moria auch bewusst zur Abschreckung der Schutzsuchenden dienen sollte.

Inzwischen halten sich dort nur noch alleinstehende Männer auf – Familien, Frauen und Kinder werden anderweitig untergebracht.



Kinderfasching im Lager Karatepe

Etwa 1.000 von ihnen leben in der kommunalen Sammelunterkunft Karatepe, die uns stolz von dem Campmanager dort präsentiert wird. Die Kommune Mytilini ist zu Recht stolz auf ihre Eigenleistung, für die sie keinerlei europäische oder nationale Mittel erhält.

Hier hat die Kommune in Eigenregie die Ressourcen der zahlreichen NROs koordiniert und zum Besten des Projekts eingesetzt. Über die Hälfte der Bewohner von Karatepe sind Kinder.



Solaranlagen zur Warmwasseraufbereitung im Lager Karatepe

Besonders stolz ist der Lagerchef auf die installierten Solaranlagen, die Tag und Nacht für Warmwasser sorgen.

Die Bevölkerung von Mytilini und deren Repräsentanten sind trotz der Erlebnisse von 2015 positiv gegenüber den Geflüchteten eingestellt und geben sich nach wie vor große Mühe, für eine humanitäre Unterbringung der Schutzsuchenden zu sorgen.

Ihr größter Wunsch an uns Deutsche: Wir mögen alle bitte wieder Urlaub auf Lesbos machen!

C) Ablauf der Asylverfahren:

Seit dem 20.03.2016 gilt für die Inseln das beschleunigte Grenzverfahren – im Gegensatz zum regulären Verfahren auf dem Festland. Danach soll in einer vorgeschalteten Zulässigkeitsprüfung zunächst nur geprüft werden, ob die Türkei für den Betreffenden ein sicherer Drittstaat oder ein Erstaufnahmestaat ist.

Für die Anhörungen innerhalb des Lagers stehen seit Jahresende 20 griechische Beamte und 17 EASO-Mitarbeiter zur Verfügung, die jeweils zwei Anhörungen pro Tag schaffen. EASO will künftig 20 weitere Mitarbeiter selbst einstellen, die dann auch länger bleiben könnten als die aus den EU-Staaten entlehnten Beamten, die in der Regel nach wenigen Wochen wieder wegtrotzen, wenn sie gerade eingearbeitet sind.

Die Abläufe im Einzelnen:

Ankunft:

Aktuell kommt niemand mehr mit dem eigenen Boot bis an die Küsten Griechenlands.

Die Frontex-Schiffe nehmen die Menschen noch auf dem Meer an Bord und stellen gemeinsam mit der griechischen Küstenwache die Erstversorgung sicher.

Bei Frontex sind derzeit ca. 46 Bundespolizisten auf den griechischen Inseln und weitere 13 Bundespolizisten an der Grenze zu Mazedonien im Einsatz.

Anschließend bringt Frontex die Menschen direkt nach Moria, wo die Erstregistrierung vorgenommen wird, einschließlich der Abnahme von Fingerabdrücken. Jeder bekommt eine Nummer und darf das Lager 25 Tage lang nicht verlassen. Theoretisch sollte ab diesem Zeitpunkt in 25 Tagen das gesamte Verfahren durchgeführt werden. In der Regel passiert aber erstmal mehrere Monate lang gar nichts. Nach Ablauf der 25 Tage dürfen sich die Flüchtlinge frei auf Lesbos bewegen.

Das Stadium bis zum ersten Interview ist die entscheidende Phase, in der die European Lawyers in Lesvos die Flüchtlinge mit der Erstberatung erreichen wollen.

Während der Wartezeit wissen die Flüchtlinge in der Regel so gut wie nichts über ihre Rechte und über das weitere Verfahren. Die frühe Aufklärung ist ebenso wichtig für diejenigen, die keine Aussicht auf Erfolg haben als auch für diejenigen, die zwar einen Asylgrund haben, aber nicht wissen, was sie dazu im Interview überhaupt vortragen müssen.

Bislang haben die European Lawyers in Lesvos insgesamt 800 Flüchtlinge beraten. Davon wurden 250 Akten bislang abgeschlossen, weil die Betroffenen im weiteren Verfahren von griechischen Anwälten vertreten wurden oder weil sie aufs Festland zum regulären Verfahren überführt wurden.

Asylantragstellung:

Nach einer Wartezeit von in der Regel einigen Monaten erhalten die Flüchtlinge einen Termin in dem abgegrenzten EASO-Bereich innerhalb des Lagers und können ihren Asylantrag stellen. Dabei wird dann im besten Fall auch gleich festgestellt, ob die Betroffenen überhaupt nach dem Grenzverfahren zu behandeln sind, ob sie Familienangehörige in anderen EU-Staaten haben und für sie deshalb ein Familiennachzug nach dem Dublin-System in Frage kommt oder ob sie zu einer der neun besonders schutzwürdigen Kategorien der „vulnerables“ – der besonders

schutzwürdigen Flüchtlinge – gehören. Die Feststellung der „vulnerability“ ist oft sehr schwierig, da nur vom Krankenhaus in Mytilini ausgestellte ärztliche Nachweise von den Behörden akzeptiert werden und es auch nur einen einzigen Psychologen im Lager gibt. Bis zum Jahresende wurden diese Kategorien auch nur selten festgestellt. Familien mit Kinder gelten nicht per se als schutzbedürftig. Selbst eine hochschwangere Frau muss also erst vom Lager aus bis nach Mytilini ins Krankenhaus, in dem die Termine oft auf lange Zeit ausgebucht sind, um sich dort ihren ganz offensichtlichen Zustand für die Behörden bescheinigen zu lassen.

Seit Weihnachten 2016 hat man zur Entlastung des Lagers Moria eine Priorität auf diese Gruppe gelegt und inzwischen ca. 700 „vulnerables“ – also besonders schutzwürdige Flüchtlinge – auf das Festland ausreisen lassen, wo sie das reguläre Verfahren durchlaufen.

Bei der Antragstellung erhalten die Geflüchteten ein Papier, das aus unerfindlichen Gründen im allgemeinen Sprachgebrauch dort tatsächlich „the Ausweis“ genannt wird, obwohl es auch eine korrekte englische Bezeichnung gibt.

Mit diesem „Ausweis“ können die Geflüchteten in Lesbos auch arbeiten. Er enthält einen roten Stempel, der eine geographische „restriction“ – also eine Art Residenzpflicht – darstellt und bedeutet, dass der Betreffende Lesbos nicht verlassen darf.

Wird festgestellt, dass jemand „vulnerable“ oder „admissible“ – also zugelassen für das weitere Asylverfahren in Griechenland – ist, wird diese Restriktion aufgehoben und sie oder er kommt auf die Liste für eine Schiffsüberfahrt auf das Festland.

„Admissibility“ (Zulässigkeitsprüfung):

Vor dem 20.03.2016 wurden Zulässigkeit und Begründetheit eines Asylantrages regelmäßig innerhalb einer einheitlichen Anhörung geprüft und die Zulässigkeit in der Regel unproblematisch bejaht.

Nach dem 20.03.2016 fanden die Anhörungen nur noch zur Frage der Zulässigkeit statt. Bis etwa Juni 2016 wurden dazu prioritär vor allem Syrer angehört.

Es ging also nur um die Frage, ob die Türkei für die Betroffenen ein sicherer Drittstaat ist. Wurde dies verneint, war der Antrag zulässig („admissible“) und der

betroffene Flüchtling wurde auf das Festland verbracht, wo dann das weitere Verfahren durchgeführt wurde.

Die „unzulässigen Syrer“ haben in der Regel binnen einer Frist von fünf Tagen Widerspruch bei dem sogenannten „Appeals Committee“ eingelegt, wo sie überwiegend für zulässig erklärt wurden. Die anderen durchlaufen bis heute noch den Rechtsweg bis in die höchste Instanz. Die Entscheidung des obersten Gerichts, ob Syrer in der Türkei sicher sind, wird in Kürze erwartet.

159 Syrer sind seit dem 20.03.2016 bis dato von den griechischen Inseln in die Türkei zurückgekehrt.

Von Juni bis Oktober 2016 wurde die Priorität auf die Gruppe mit einer niedrigen Anerkennungsquote gesetzt, wie bspw. Pakistan, Bangladesch oder Algerien. Bei dieser Gruppe hat man wieder Zulässigkeit und Begründetheit gleich in einem Interview geprüft, um für eine schnellere Ablehnung zu sorgen, ohne dass es gegen die Entscheidung über die Zulässigkeit einen gesonderten Rechtsschutz gegeben hätte. Diese Gruppe wendet sich beim Rechtsschutz also gleich auch gegen die Ablehnung des Asylgrundes.

Seit Dezember 2016 liegt der Schwerpunkt wieder mehr auf den Ländern mit einer hohen Anerkennungsquote, wie bspw. Afghanistan, bei denen das Verfahren wie bei den Syrern läuft.

Anders als die griechischen Beamten können die EASO bzw. BAMF-MitarbeiterInnen nicht selbst entscheiden, sondern erstellen nach der Anhörung ein Votum für die Entscheidung durch die griechische Asylbehörde. Laut einer HIAS-Anwältin geht dadurch weitere Zeit verloren, so dass sie für ihre Mandanten eine Anhörung durch die griechischen Entscheider bevorzugt. Die deutsche BAMF-Mitarbeiterin sieht darin weniger Probleme. Der direkte Draht zwischen den beiden Bereichen würde funktionieren und das Votum auch meistens übernommen.

Inzwischen werden zunehmend auch wieder Anhörungen sowohl zur „admissibility“ als auch zur „elegibility“ vorgenommen, d.h. also auch zum eigentlichen Asylgrund.

„Appeals Committee“ (außergerichtliche Überprüfungsinstanz):

Hat ein Asylbewerber einen ablehnenden Bescheid über Zulässigkeit oder Begründetheit bekommen, kann er binnen fünf Tagen einen „appeal“, also eine Art Rechtsmittel, einlegen – wobei die Übersetzung mit „Widerspruch“ oder „Klage“ schon deshalb schwierig ist, weil die rechtliche Natur dieses Gremiums sehr umstritten ist.

Viele halten das Appeals Committee für verfassungswidrig, weil es die Funktion des Verwaltungsgerichtes einnimmt, aber eben kein Gericht ist. Das Committee ist ein „administrativ body“, also überwiegend durch Verwaltungsbeamte besetzt. Damit widerspricht es der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Judikative.

In diesem Zusammenhang muss man wissen, dass es in Griechenland bis vor vier Jahren noch überhaupt kein Asylverfahren gab und dieses jetzt von Null an neu aufgebaut werden musste (ähnliche Situation wie in Algerien und Tunesien). Früher hat die griechische Polizei entschieden, wer bleiben darf und wer nicht.

Das Committee wird aber auch deswegen angegriffen, weil es in der Regel die Rechtsmittel der unzulässigen Syrer für statthaft erklärt und damit die Rückführung, also den eigentlichen Zweck des EU-Türkei Deals, konterkariert hat.

Das Verfahren vor dem Appeals Committee ist für die Geflüchteten die letzte kostenfreie Instanz.

„Second Appeal“ (Überprüfung durch das Verwaltungsgericht):

Vor dem Gericht ist das Verfahren mit Anwaltszwang und Kosten von etwa 1000,-€ verbunden.

Bisher haben NROs diese Kosten in Einzelfällen übernommen. Allerdings ist damit zu rechnen, dass immer mehr Verfahren diese Instanz erreichen – und dann wird der Aufwand von NROs nicht mehr zu leisten sein.

Die Frage der Prozesskostenhilfe („free legal aid“), die es für griechische Bürger auch vor dem Verwaltungsgericht gibt, wurde für Flüchtlinge noch nie entschieden. Bei den Anwälten von HIAS wird dies gerade diskutiert und einen Präzedenzfall in Erwägung gezogen.

In Kürze wird das „Plenum“ des State Council – also des Staatsrates als obersten Verwaltungsgericht – auch über die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Appeals Committee entscheiden.

„Deportation“ (Abschiebung):

Den Ablehnungsbescheid erhalten die Asylbewerber innerhalb des geschlossenen EASO-Bereichs in Moria ausgehändigt.

Handelt es sich um eine letztinstanzliche Ablehnung, die nicht mehr angefochten werden kann, kommt die oder der Abgelehnte umgehend in Haft. Innerhalb des Lagers gibt es ein Gefängnis („detention“) mit etwa 150 Plätzen.

Dieses Gefängnis dient allerdings nicht nur für die Abschiebehaft, sondern auch für andere Haftgründe.

Bislang sind die Haftplätze ausreichend – es ist aber unklar, was passiert, wenn die Zahl der letztinstanzlichen Ablehnungen steigt.

D) Schlussfolgerungen:

Um die Offenheit der Grenzen innerhalb der EU langfristig zu sichern, braucht es sowohl ein europäischeres Grenzregime, als auch ein europäischeres Asylrecht – nationalstaatliche Interessen dürfen nicht den gesamteuropäischen solidarischen Gedanken überschatten.

Die Unterstützung der Einreiseländer durch EASO-Beamte muss gefestigt und ausgebaut werden. Dazu müssen längere Abordnungszeiten als nur wenige Wochen ermöglicht werden, um die Erfahrungen und personellen Ressourcen optimal zu nutzen. Die Errichtung einer EU-eigenen Asylbehörde, die nationale Behörden vollständig ersetzt, dürfte allerdings mangels Rechtsgrundlage und EU-Zuständigkeit nicht möglich sein – und wäre auch nicht zwingend sinnvoll.

Die Zuständigkeitsverteilung nach dem Dublin-System ist gescheitert. Eine Korrektur dieses Systems über einen Verteilungsschlüssel mit finanzieller Ersatzleistung, wie er von der Kommission vorgeschlagen wurde („Dublin-IV“), ist mangels politischer Einigung der EU-Mitgliedstaaten unrealistisch. Soweit dieser Vorschlag außerdem vorsieht, den Mitgliedstaaten das Selbsteintrittsrecht zwingend zu verwehren, ist er

ohnehin unverhältnismäßig und weder mit dem Grundsatz der Staatensouveränität noch mit dem Grundsatz eines humanitären Asylrechts vereinbar.

Die Vorschläge für eine Vereinheitlichung und Durchregulierung des Asylrechts auf EU-Ebene haben Vorteile, sofern damit Mindeststandards und Rechtsansprüche sichergestellt werden.

Allerdings darf auch hier den Mitgliedstaaten keinesfalls verwehrt werden, freiwillig mehr Menschen aufzunehmen, als es ihrer EU-internen Verpflichtung entspricht.

Eine gegenseitige Verpflichtung zur Abschiebung von Menschen, die ein Mitgliedstaat aus eigenem Interesse zu integrieren beabsichtigt, kann nicht Sinn eines gemeinsamen Asylrechts sein.

Hier gibt es im Hinblick auf unsere nationalen Regelungen im Gegenteil die Notwendigkeit weitere Bleibeperspektiven auch für rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende zu öffnen, wenn diese offenkundig auf dem deutschen Arbeitsmarkt gebraucht werden und integrationsfähig sind (sogenannter „Spurwechsel“).

Deutschland hat im September 2015 zugestimmt, innerhalb von zwei Jahren insgesamt 27.485 Flüchtlinge aus Griechenland und Italien im Rahmen des europäischen Relocation-Programmes aufzunehmen. Bis zum 24.02.2017 hat Deutschland aber lediglich 2.442 Schutzsuchende aufgenommen, 886 aus Italien und 1.556 aus Griechenland.

Damit Zusagen im Rahmen des europäischen Relocation-Programmes für die Einreiseländer echte Entlastung bewirken, müssen schnellere Verfahren entwickelt werden, um die entsprechenden Personen zu identifizieren und deren Übernahme zu ermöglichen. Für die Integration ist es verlorene Zeit, wenn rund 22.000 Menschen in Griechenland für eine solche Umsiedlung vorgesehen und andere Mitgliedstaaten auch zu ihrer Aufnahme bereit sind, aber trotzdem über ein Jahr vergeht, bevor diese Entscheidung tatsächlich umgesetzt werden kann.