

Europäisches Asylrecht: Kollaps der europäischen Asylpolitik am Beispiel Polen und Belarus

Das Europäische Asylverfahren ist wieder mal einer enormen Belastungsprobe ausgesetzt. An der Grenze zwischen Polen und Belarus spielen sich seit Monaten dramatische Szenen ab, das Recht auf Asyl der Schutzsuchenden ist faktisch ausgesetzt und die polnische Regierung reagiert mit verschärften Maßnahmen und baut eine Mauer. Der folgende Beitrag kommentiert und ordnet rechtlich die aktuelle Situation an der polnischen Grenze ein.

Vor diesem Hintergrund veranstaltete die Goethe-Universität Law Clinic am 2. Februar 2022 eine virtuelle Podiumsdiskussion mit den Referent*innen Joanna Stolarek, Prof. Dr. Jürgen Bast und Dr. Roland Bank unter der Moderation von Maria Gerdes. Im Gespräch sollten insbesondere die aus dem Verhalten Polens resultierenden Folgen für das Asylverfahren, aber auch die Situation an der Grenze in den Blick genommen werden.

Migrationsdruck an der belarussischen Grenze

Joanna Stolarek, Büroleiterin der Heinrich-Böll-Stiftung in Warschau, konnte uns einen Eindruck der direkten Situation an der Grenze vermitteln und insbesondere auch um die Problematik der Sperrzone berichten. Nach Angaben des polnischen Grenzschutzes haben Menschen im vergangenen Jahr 39 700 Mal versucht, über Belarus nach Polen und damit in die EU zu gelangen. Davon gelang 2021 knapp 8000 Menschen der Grenzübertritt von Belarus nach Litauen, Polen und Lettland. Hintergrund für diesen Migrationsdruck an der belarussischen Grenze ist, dass der belarussische Machthaber Lukaschenko Menschen aus verschiedenen Ländern wie dem Irak oder Afghanistan eingeladen hat, nach Belarus einzufliegen, um ihnen sodann die Weiterreise in die EU zu ermöglichen. Ihm wird vorgeworfen, die Geflüchteten als Instrument zu benutzen, um die EU zu erpressen. Zuletzt gab es zwischen der EU und Belarus Differenzen wegen der angeblich manipulierten Präsidentschaftswahl, auf die die EU mit finanziellen Sanktionen gegen Belarus reagierte.

Auf polnischer Seite wiederum reagierte die Regierung streng auf den Zustrom an der polnischen Grenze. Nachdem die polnische Regierung Anfang September 2021 den Notstand ausgerufen hatte, wurde eine Reihe von Maßnahmen unter dem Deckmantel des Notstands durchgesetzt. Das Grenzgebiet wurde militärisch abgeriegelt und zu einer Sperrzone erklärt. Dies führte dazu, dass neben dem Militär und paramilitärischen Einheiten nur die Anwohner*innen das Gebiet betreten konnten. Humanitären Nothilfeorganisationen, medizinischem Personal oder unabhängigen Pressevertreter*innen wurde der Zugang verwehrt. Nachdem der Ausnahmezustand nicht mehr durch die polnische Regierung verlängert werden konnte, griff diese zu Gesetzesverschärfungen (zuletzt das neue Gesetz zum Schutz der Staatsgrenze). Diese führten in den letzten Monaten dazu, dass die Zugangsbeschränkungen verlängert werden konnten, Grenzübertreite strafrechtlich sanktioniert werden und nun eine Mauer zu Belarus gebaut wird. Menschen, die ins Land gelassen werden, kommen auf unbestimmte Zeit in sog. Internierungslagern. Temperaturen unter Null, eine schlechte bis gar nicht gewährleistete (medizinische) Versorgung, unzumutbare bis keine Unterbringungen der Menschen sowie fehlender Rechtsbeistand erschweren die Situation für die Betroffenen und führen zu einer schier unerträglichen Situation an der Grenze.

Rechtsstaatskrise in der Europäischen Union

Eine (mensen)rechtliche Einschätzung zur Situation an der Grenze konnten uns Prof. Dr. Jürgen Bast, Professor für Öffentliches Recht und Europarecht und Wissenschaftlicher Leiter der Refugee Law Clinic an der Justus-Liebig-Universität in Gießen, sowie Dr. Roland Bank, Leiter der Rechtsabteilung von UNHCR Berlin, geben: Die polnische und belarussische Regierung verstoßen mit ihrer „Pushback-Policy“, also der gewaltsamen Abschiebung von Menschen ohne Prüfung des Asylantrags, gegen bestehendes Völkerrecht, konkreter



Grodno, Belarus, 19. November 2021. Foto: Djordje Kostic/Shutterstock

gegen das „non-refoulement“-Gebot. Non-refoulement steht für das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung und ist in verschiedenen völkerrechtlichen Abkommen verankert, wie auch Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts. Bei der polnischen Regierung kommt als weitere rechtliche Ebene noch das Unionsrecht hinzu. Wegen der „summarischen Rückführung“ an der Grenze verurteilte bereits der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die polnische Regierung wegen des Verstoßes gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Er verpflichtete diese auch in 43 Fällen zu vorläufigen Sofortmaßnahmen, um die Menschen an der Grenze zu versorgen und vorübergehende Unterkünfte zu schaffen. Dabei formulierte er jedoch auch ausdrücklich, dass betroffene Staaten wie Polen nicht die Einreise in das Hoheitsgebiet gestatten müssen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat Ungarn für seine Pushbacks verurteilt, gegen Polen liegt noch kein Urteil vor. Die Europäische Kommission hat bisher Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen eingeleitet wegen des Verstoßes gegen Unionsrecht durch den polnischen Verfassungsgerichtshof. Es ist zu erwarten, dass ein neues Vertragsverletzungsverfahren wegen der Pushbacks droht, da Polen das Asylverfahren komplett aussetzen möchte.

Die geschilderte Situation an der Grenze ist exemplarisch für die Rechtsstaatskrise in der Europäischen Union und die geopolitischen Systemkonflikte mit autoritären Staaten wie Belarus oder der Türkei. Die EU macht sich u. a. erpressbar, weil es an einem funktionierenden gemeinsamen Asylverfahren fehlt, was von allen Mitgliedstaaten akzeptiert und umgesetzt wird. Schon seit Jahren blockieren widerstreitende Interessen in der EU verschiedene Lösungen zur Umsetzung eines effektiven Asylverfahrens. Umstritten ist insbesondere die Zuständigkeitsverteilung, also welcher Staat für die Prüfung des Asylverfahrens eines Asylsuchenden zuständig ist. Bisher regelt die Dublin-III-Verordnung die Verteilung der Asylsuchenden nach klaren Zuständigkeitskriterien, wie z. B. die Zuständigkeit desjenigen Mitgliedstaats, in dem sich bereits Familienangehörige des/der Asylsuchenden aufhalten. Kritisiert wird in diesem Zuständigkeitskatalog vor allem der Ersteinreisegrundsatz, nachdem der Mitgliedstaat zuständig ist, in den die Person legal oder illegal erstmalig in die EU einreist. Dieses Zuständigkeitskriterium benachteiligt die Staaten an den EU-Außengrenzen, davon betroffen waren in den vergangenen Jahren vor allem die Mittelmeeranrainerstaaten. Die sogenannten Visegrád-Staaten, also Ungarn, Polen, die Slowakei und Tschechien, wiederum lehnen kategorisch die Aufnahme von Schutzsuchenden zur Durchführung von Asylverfahren ab und möchten vielmehr den Außengrenzschutz vorantreiben. Die zentral- und nordeuropäischen Staaten sind prinzipiell für einen ausgeglichenen Verteilungs-

mechanismus nach Quoten, für Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen sowie für die Unterbindung von irregulärer Sekundärmigration (also das Weiterreisen von Schutzsuchenden innerhalb der EU).

EU muss sich auf Einhaltung von Werten verständigen

Aus dieser kurzen Skizzierung wird das Dilemma deutlich: Die EU ist, unabhängig von den eindeutigen rechtlichen Verpflichtungen, in der Frage gespalten, ob man Menschen, die vor Flucht und Verfolgung aus ihren Heimatstaaten fliehen, das Recht auf Asyl an den EU-Grenzen gewähren sollte. Auch das neue Migrations- und Asylpaket, das von der EU-Kommission im September 2020 vorgelegt wurde, löst das Dilemma nicht. Das Paket versucht zwar versöhnend möglichst alle Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis mit verschiedenen Solidaritätsbeiträgen in das Asylverfahren einzubinden. Der Ersteinreisegrundsatz steht allerdings immer noch im Zuständigkeitskatalog und die Situation in Polen verdeutlicht, wie weit manche Staaten in der EU bereit sind zu gehen. Die polnische Regierung versucht das Recht an der Grenze zu ändern, indem sie ihre Maßnahmen als legal definiert und in das EU-Recht einrahmt. Dies geschieht allerdings nicht ohne Widerstand. In der eigenen Bevölkerung setzen sich seit Monaten Menschen, vor allem Frauen und Anwohner des Grenzgebiets, dafür ein, den Schutzsuchenden an der Grenze zu helfen und das Leid zu lindern. Dabei riskieren sie hohe Geldstrafen und die Konfrontation mit dem Militär. Die Zivilcourage ist bewundernswert, es braucht allerdings einen Aufschrei seitens der EU und eine klare Positionierung gegen die Grenzpolitik Polens. Solidaritätsbekundungen mit Polen mögen rechtspolitisch sinnvoll sein, um eine einheitliche EU zu verkörpern. Angesichts der Spaltung in dieser Frage reicht das allerdings nicht. Die EU muss sich auf die Einhaltung gewisser Werte verständigen, um auch global ein Zeichen zu setzen, dass wir Europäer*innen Migration nicht als Bedrohung empfinden, sondern als ein alltägliches Phänomen, was wir mit effizienten Verfahren durchaus stemmen können.

Mit unserer zweistündigen Debatte und diversen Fragen aus dem Publikum konnten wir unsere über 120 Teilnehmer*innen für dieses wichtige Thema sensibilisieren. Gemeinsam mit unserem Publikum können wir nur hoffen, dass sich die unmenschliche Situation an der polnisch-belarussischen Grenze nicht noch weiter verschlimmert, sondern vielmehr die humanitären und medizinischen Hilfsorganisationen Zugang zum Sperrgebiet bekommen, um zumindest nach ihren Möglichkeiten den Menschen vor Ort Hilfe leisten zu können.

Maria Martha Gerdes,
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Goethe Law Clinic