Menschenrechte monitoren

Wie die Einhaltung von Menschenrechten unter dem neuen GEAS überwacht werden soll

Annika Fischer-Uebler & Tanja Roxana Rollett

16.06.2025 doi: 10.59704/661a223ae36254d0

Vor etwa einem Jahr, im Mai 2024, traten die Regelungen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) in Kraft. In einem weiteren Jahr werden sie anwendbar sein. Damit wird das gesamte Asylrecht in Deutschland überarbeitet. Zahlreiche Vorschriften im Asyl- und im Aufenthaltsgesetz werden aufgehoben oder angepasst. Zentral sind dabei insbesondere die neuen Verfahren an den EU-Außengrenzen, die ein geschlossenes Grenzregime schaffen sollen, ohne dass Schutzsuchenden währenddessen die Einreise in das Gebiet der EU-Mitgliedstaaten erlaubt ist. Diese Verfahren bergen Risiken für Menschenrechtsverletzungen. Um dieser Gefahr vorzubeugen und die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten sinnvoll zu überwachen, sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, jeweils einen sog. Monitoring-Mechanismus einzurichten.

Gerade wegen der menschenrechtlichen Bedenken an den neuen Verfahren sowie Erfahrungen mit Umsetzungsdefiziten aus der Vergangenheit kommt es entscheidend auf den Monitoring-Mechanismus an, um eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung der GEAS-Reform sicherzustellen. Der Monitoring-Mechanismus geht in seinen Zugängen und Kompetenzen zwar über bisherige Kontrollmechanismen hinaus. Entscheidend wird es allerdings auf die Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten ankommen, wie effektiv der dort jeweils angesiedelte Monitoring-Mechanismus seiner Aufgabe nachkommen kann.

Das Screening- und Asylgrenzverfahren

Im Screening- und im anschließenden Asylgrenzverfahren entscheidet sich, ob Menschen tatsächlich Zugang zu einem effektiven und fairen Verfahren haben. Dieses steht ihnen zur Wahrung von *non-refoulement* im Sinne von Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) völkerrechtlich zu. Weiterhin verbürgen Art. 18 und Art. 6 EU-Grundrechtecharta (GRC) auch im europäischen Primärrecht die Geltung dieser Prinzipien.

Im reformierten GEAS ist mit der Screening-Verordnung (VO (EU) 2024/1356, SVO) ein neues Überprüfungsverfahren vorgesehen. Das Außengrenzscreening trifft nicht nur Asylsuchende, sondern im Wesentlichen all diejenigen, die an einer EU-Außengrenze einreisen wollen und die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen. Dazu gehören ein gültiger Pass sowie, falls erforderlich, ein gültiges Visum (Art. 6 Schengener Grenzkodex, SGK). Das Screening umfasst unter anderem eine Identitäts- und Sicherheitsprüfung und eine vorläufige Gesundheits- und Vulnerabilitätsprüfung (Art. 8 Abs. 5 SVO). Während des Verfahrens können die Drittstaatsangehörigen einen Asylantrag stellen. Die Verordnung unterscheidet zwischen einem Screening an der Außengrenze (Art. 5 SVO) und dem Screening im Inland (Art. 7 SVO). Siehe dazu im Detail den Text von Priebe in diesem Symposium.

Das Screening-Verfahren an der Außengrenze kann bis zu sieben Tage dauern (Art. 8 Abs. 3 SVO). Während dieser Zeit ist es den Betroffenen nicht gestattet, in das Gebiet des jeweiligen Mitgliedstaats einzureisen (sog. Fiktion der Nichteinreise, Art. 6 SVO). Sie haben sich vielmehr an den Orten des Screenings aufzuhalten. Menschenrechtsorganisationen befürchten, dass diese Bestimmung zu einer Art *de-facto* Inhaftierung an den Außengrenzen führen könnte. Auch wenn eine Person ohne legalen Aufenthaltsstatus im Inland aufgegriffen wird, ist das Scree-

ning durchzuführen (Art. 7 SVO). Dieses Inlandsscreening kann bis zu drei Tage dauern.

Zu betonen ist, dass die SVO keinerlei ausdrückliche Rechtsbehelfe gegen belastende Maßnahmen im Rahmen des Screenings vorsieht. Lediglich die Inhaftnahme soll nach Erwägungsgrund Nr. 11 im Einklang mit nationalem Recht einem Rechtsbehelf unterliegen. Dem Vernehmen nach war es gerade dieser fehlende ausdrückliche Rechtsschutz im Screening, der den Rat der Europäischen Union, die EU-Kommission und das Europäische Parlament, die drei Parteien auf EU-Ebene also, die die Reform des GEAS im Trilog verhandelten, dazu bewog, einen Monitoring-Mechanismus mit weitreichenden Kompetenzen in die SVO aufzunehmen.

Stellen Personen im Screening-Verfahren einen Asylantrag, wird entweder ein Asylverfahren im jeweiligen Mitgliedstaat oder in bestimmten Fällen ein sog. Asylverfahren an der Grenze (Art. 43 Asylverfahrensverordnung VO (EU) 2024/1348, AVO) durchgeführt. Während des Grenzverfahrens (das in zwölf Wochen abgeschlossen sein soll) haben sich die Asylsuchenden an den Orten des Verfahrens aufzuhalten. Ihnen ist die Einreise in das Gebiet der Mitgliedstaaten ebenfalls nicht gestattet. Daher wird die Durchführung des Screening- und Asylgrenzverfahrens voraussichtlich mit freiheitsbeschränkenden Maßnahmen einhergehen. Vermutlich werden das Screening- und Asylgrenzverfahren in geschlossenen Zentren stattfinden, in denen die Asylsuchenden für die Dauer des Verfahrens festgehalten werden (vgl. zur Haft Nestler in diesem OS). Pauschale Ausnahmen für besonders vulnerable Schutzsuchende, wie beispielsweise Familien mit Kindern, gibt es nicht.

Aufgaben des Monitoring-Mechanismus

Aus diesem Ablauf von Asyl- und Grenzverfahren ergeben sich wesentliche Risikofaktoren für die Grund- und Menschenrechte. Zunächst die Tatsache, dass freiheitsbeschränkende Maßnahmen zu befürchten sind. Zudem sind der vollständige Ausschluss von Rechtsschutzmöglichkeiten im Screening-Verfahren und die Einschränkung des Rechtsschutzes im Grenzverfahren (etwa mangels aufschiebender Wirkung des Rechtsbehelfs, Art. 68 Abs. 3 lit. a) ii AVO) problematisch. Ein weiteres Risiko birgt die Tatsache, dass weder Minderjährige noch vulnerable Gruppen von Screening- und Grenzverfahren grundsätzlich ausgenommen sind.

Die SVO sieht daher in Art. 10 vor, dass die Mitgliedstaaten jeweils einen unabhängigen Monitoring-Mechanismus einrichten müssen. Gemäß Art. 43 Abs. 4 AVO wird dieser Mechanismus auch auf das Asylgrenzverfahren erstreckt.

Der Mechanismus hat zwei Aufgaben: Einerseits soll er sicherstellen, dass während des Screenings Unions- und Völkerrecht, einschließlich der EU-Grundrechte-Charta (GRC), eingehalten werden. Er überwacht insbesondere, ob das *Non-Refoulement*-Gebot gewährleistet und das Kindeswohl beachtet werden und ob die Inhaftnahme mit den unions- und völkerrechtlichen Vorgaben kompatibel ist (Art. 10 Abs. 2 lit. a) SVO).

Sollte es zu fundierten Anschuldigungen von Menschen- oder Grundrechtsverletzungen kommen, ist es Aufgabe des Monitoring-Mechanismus, diese wirksam und unverzüglich zu untersuchen und sicherzustellen, dass gegebenenfalls Ermittlungen durch die zuständige Behörde eingeleitet werden. Das könnten – je nach Art der in Frage stehenden Grund- und Menschenrechtsverletzung – etwa Staatsanwaltschaften sein, oder auch Fachaufsichtsbehörden. Kommt es zur Einleitung von Ermittlungen, hat der Monitoring-Mechanismus den Fortgang der Ermittlungen zu überwachen (Art. 10 Abs. 2 lit. b) SVO).

Arbeitsweise des Monitoring-Mechanismus

Der Monitoring-Mechanismus – bzw. die ihn unabhängig ausführenden Organisationen – geht mit regelmäßigen Kontrollen vor Ort (sog. *on-the-spot-checks*) einerseits sowie zufälligen und unangekündigten Besuchen andererseits einher (Art. 10 Abs. 2 SVO). In diesem Zuge ist ihm Zugang zu allen Orten, an denen das Screening stattfindet, und zu allen für das Monitoring erforderlichen Dokumenten zu gewähren. Dazu gehören – nach Sicherheitsüberprüfung der Mitarbeitenden des Monitoring-Mechanismus – auch Verschlusssachen (Art. 10 Abs. 2 SVO). Das ist eine weitreichende Kompetenz, die dem Mechanismus

wichtige Zugänge eröffnet. Auch die EU-Grundrechte-Agentur (FRA), die nach Art. 10 Abs. 2 SVO einen Leitfaden zur Umsetzung des Monitorings erstellt hat, betont die weitreichenden Zugänge des Monitoring-Mechanismus.

Erfasst sind alle Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zur Durchführung der Screening- sowie der Asylverfahrens-VO (Art. 10 Abs. 2 SVO, Art. 43 Abs. 4 AVO), hinsichtlich deren Vereinbarkeit mit Unions- und Völkerrecht. Dabei ist besonderes Augenmerk auf den Zugang zum Asylverfahren, den Grundsatz der Nichtzurückweisung, das Kindeswohl und die Vorschriften über die Inhaftnahme zu legen. Nach dem Leitfaden der FRA sind auch Verfahrensrechte, die menschenwürdige Behandlung der Schutzsuchenden und die Unterbringungsbedingungen besonders in den Blick zu nehmen.

Der Monitoring-Mechanismus ist auch befugt, einmal jährlich Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abzugeben (Art. 10 Abs. 2 SVO).

Insgesamt hat der Monitoring-Mechanismus in Art. 10 SVO im Hinblick auf seine Reichweite und Kompetenzen eine detaillierte Ausgestaltung erfahren. Damit geht der Monitoring-Mechanismus deutlich über das bestehende Monitoring aus Art. 8 Abs. 6 Rückführungs-Richtlinie hinaus, der lediglich regelt, dass die Mitgliedstaaten „ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen“ schaffen müssen. In Deutschland besteht dieses System insbesondere aus der kirchlich getragenen Abschiebungsbeobachtung, die Abschiebungen an verschiedenen Standorten in Deutschland beobachtet, dokumentiert und darüber Bericht erstattet. Die Träger dieses Monitorings kritisieren, dass es in Deutschland an einer gesetzlichen Verankerung der Abschiebungsbeobachtung, an einheitlichen Standards und an einer flächendeckenden Finanzierung fehlt. Weder ist die Abschiebungsbeobachtung an allen Flughäfen aktiv, an denen Abschiebungen stattfinden, noch deckt sie den gesamten Prozess von der Abholung durch die Ausländerbehörden über den Aufenthalt am Flughafen bis hin zum Flug ab. Außerdem ist gerade die Datenweitergabe von Behörden an die Abschiebungsbeobachter*innen nicht gesetzlich geregelt, sodass es an Rechtssicherheit fehlt.

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist gemäß ihres Mandats (Artikel 4 OPCAT) berechtigt, alle Orte der Freiheitsentziehung in Deutschland zu besuchen. Hierzu gehört auch die Begleitung von der zwangsweisen Durchführung von Abschiebungsmaßnahmen. Ihre Beobachtungen können sich auf den gesamten Rückführungsprozess erstrecken – von der Abholung bis zur Übergabe der abzuschiebenden Personen im Zielland. Angesichts des breiten Mandats der Nationalen Stelle und ihrer begrenzten finanziellen sowie personellen Ausstattung können ihre stichprobenartigen Beobachtungen von Rückführungen einer wirksamen Überwachung im Sinne der Rückführungsrichtlinie allerdings nicht gleichkommen. Im Jahr 2024 handelte es sich um vier der von Deutschland durchgeführten Charterflüge.

Umsetzung in Deutschland

Welche Institution oder Organisation den Monitoring-Mechanismus umsetzt, bestimmt der jeweilige Mitgliedstaat. Bei der Ausübung dieses Bestellungsermessens ist er allerdings nicht frei, denn die Screening-Verordnung enthält Vorgaben zur Ausgestaltung, die die Auswahl des Mitgliedstaates einschränken. Entscheidend ist dabei, dass es sich bei dem Monitoring-Mechanismus gem. Art. 10 SVO um einen unabhängigen Überwachungsmechanismus handelt. In Art. 10 Abs. 2 SVO heißt es dazu: „Die Mitgliedstaaten führen angemessene Garantien ein, um die Unabhängigkeit des Überwachungsmechanismus zu gewährleisten.“

Als mögliche Träger benennt Art. 10 Abs. 2 SVO nationale Ombudspersonen, Menschenrechtsinstitutionen oder Mechanismen zur Verhütung von Folter. In Ermangelung einer Ombudsperson kommen als Träger eines unabhängigen Monitoring-Mechanismus in Deutschland das Deutsche Institut für Menschenrechte und die Nationale Stelle zur Verhütung für Folter in Betracht. Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution, die auf den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen basiert. Die Nationale

Stelle zur Verhütung von Folter ist eine unabhängige nationale Einrichtung zur Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland, die aufgrund des Zusatzprotokolls zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) eingerichtet wurde. Sowohl die Pariser Prinzipien als auch das OPCAT garantieren als internationale Standards bzw. als völkerrechtlicher Vertrag die Unabhängigkeit der beiden Institutionen. Zu beachten ist auch, dass der Monitoring-Mechanismus lediglich die Asylverfahren an den EU-Außengrenzen erfasst (das Screening kann an der Außengrenze und im Inland stattfinden). Die Einreise über eine EU-Außengrenze ist in Deutschland lediglich über eine Grenzübergangsstelle an den internationalen Flughäfen oder an den Seehäfen möglich. Die FRA empfiehlt in ihrem Leitfaden insoweit auch, das Monitoring auch auf Grenzmanagement und -überwachung oder das Rückführungsverfahren an der Grenze zu erstrecken.

Chancen und Herausforderungen

Der Monitoring-Mechanismus steht durch seine besonderen Zugangsrechte und institutionelle Ausgestaltung in einer Schlüsselposition, um zu gewährleisten, dass im Zuge des GEAS Menschen- und Grundrechte eingehalten werden. Insbesondere im Screening-Verfahren ist den Betroffenen jedenfalls kein ausdrücklicher Rechtsbehelf gegen belastende Maßnahmen eröffnet (vgl. dazu in diesem Symposium Priebe). Insoweit kommt es umso mehr darauf an, dass der Monitoring-Mechanismus individuelle Beschwerden über Grundrechtsverstöße (etwa von Betroffenen oder Akteur*innen vor Ort) entgegennehmen, an die zuständigen Behörden weiterleiten und nachverfolgen kann. Indem die Monitoring-Mechanismen in der gesamten EU über die Situation berichten und Empfehlungen aussprechen, können sie außerdem zu Verbesserungen der Situation an den EU-Außengrenzen beitragen.

Gerade mit Blick auf die Situation an den EU-Außengrenzen, in denen Berichte von Menschenrechtsinstitutionen und -organisationen von eklatanten Verletzungen von Menschen- und Grundrechten von Schutzsuchenden zeugen (etwa hier, hier, hier und hier), ist die Bedeutung der Monitoring-Mechanismen innerhalb des jeweiligen Mitgliedstaates nicht zu unterschätzen. Die EU-weite Etablierung der Monitoring-Mechanismen bietet auch die Chance, an allen EU-Außengrenzen ein flächendeckendes, einheitliches Monitoring zu schaffen.

Wie effektiv das Monitoring ist, hängt auch maßgeblich von der nationalen Ausgestaltung des jeweiligen Mechanismus ab. Das betrifft etwa die jährlichen Empfehlungen, die der jeweilige Mechanismus an die Mitgliedstaaten abgeben kann. Sie stellen – neben der Begleitung und Weiterleitung etwaiger individueller Beschwerden – die einzige Möglichkeit des Mechanismus dar, Verstöße gegen Unions- und Völkerrecht zu artikulieren. Die Empfehlungen haben allerdings keinen rechtsverbindlichen Charakter. Inwiefern sie Beachtung finden und anschließend Veränderungen umgesetzt werden, liegt im Verantwortungsbereich des jeweiligen Mitgliedstaats. Ob der Monitoring-Mechanismus tatsächlich nachhaltige Verbesserungen herbeiführen kann, hängt demnach neben der nationalen Ausgestaltung auch vom politischen Willen der jeweiligen Regierung ab.

Ein weiterer Aspekt betrifft die finanzielle Ausstattung des Monitoring-Mechanismus. Art. 10 Abs. 4 sowie Erwägungsgrund 28 SVO sehen vor, dass der Monitoring-Mechanismus für seine Tätigkeit durch den Mitgliedstaat finanziell auskömmlich auszustatten ist. Der Begriff „auskömmlich“ ist rechtlich nicht definiert. Es fehlen objektive Kriterien, die herangezogen werden können, um ein Budget für den Monitoring-Mechanismus festzulegen. Auch insoweit sind die neu zu etablierenden Mechanismen auf den Umsetzungswillen ihrer nationalen Regierung angewiesen. Eine nicht auskömmliche Ausstattung könnte die Unabhängigkeit und die Effektivität der Mechanismen gefährden.

Auf die Umsetzung kommt es an

Gerade vor dem Hintergrund fehlender ausdrücklicher Rechtsbehelfe in der SVO stattet diese den Monitoring-Mechanismus mit weitreichenden Kompetenzen aus, um Unions- und Völkerrecht insb. in den neuen

Verfahren an der Außengrenze zu überwachen. Insoweit geht das neue Menschenrechts-Monitoring über bereits bestehende Monitoring-Mechanismen im Unionsrecht hinaus. Jedoch muss auch die nationale Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten sicherstellen, dass der Monitoring-Mechanismus seinen neuen Aufgaben effektiv nachgehen kann und dass seinen Empfehlungen die gebührende Bedeutung beigemessen wird. Nur dann können die Monitoring-Mechanismen tatsächlich einen Beitrag dazu leisten, eine menschenrechtskonforme Umsetzung der GEAS-Reform sicherzustellen.

AUTOR*INNEN

Annika Fischer-Uebler
Annika Fischer-Uebler ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa am Deutschen Institut für Menschenrechte. (Foto: DIMR/B. Dietl)

Tanja Roxana Rollett
Tanja Roxana Rollett ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa am Deutschen Institut für Menschenrechte. (Foto: DIMR/B. Dietl)

EMPFOHLENE ZITATION

Fischer-Uebler, Annika; Rollett, Tanja Roxana: Menschenrechte monitoren: Wie die Einhaltung von Menschenrechten unter dem neuen GEAS überwacht werden soll, Verfassungsblog, 16.06.2025, doi: 10.59704/661a223ae36254d0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20250627-144010-0.