

Der europäische Kontinent ohne Flüchtlinge?

Zum aktuellen Stand der Asylpolitik in der Europäischen Union

Die Zahl der Asylanträge in der EU haben sich in den letzten zehn Jahren halbiert. Immer mehr Flüchtlinge stellen gar keinen Asylantrag mehr, sondern leben als so genannte Illegalisierte in Europa.

In Deutschland sanken die Asyloangabenzahlen im Jahr 2002 auf 70.000. Im Jahr 2003 liegt die Gesamtzahl bei ca. 50.000 Erstanträgen. Laut UNHCR leben mehr als 80 Prozent der aktuell registrierten zwölf Millionen Flüchtlinge weltweit meist unter katastrophalen Bedingungen in der jeweiligen Herkunftsregion. Die europäischen Innenminister halten unbeirrt an ihrer flüchtlingsfeindlichen Politik fest. Bei den Verhandlungen um ein gemeinsames Asylsystem gilt das Prinzip der Abschreckung: Hochrüstung an den EU-Außengrenzen, Entrechtung im Asylverfahren, Lagerunterbringung.

Diese Entwicklungen sind Besorgnis erregend: Die Europäische Union entledigt sich immer mehr ihrer Verantwortung gegenüber dem internationalen Flüchtlingsschutz.

Tödliche Folgen der Grenzabschottung

Die Folgen dieser Politik sind dramatisch: Regelmäßig sterben Menschen an den Außengrenzen Europas – 742 tote Flüchtlinge und Migranten dokumentierte das Londoner *Institute of Race Relations* im Sommer 2003 in einem Zeitraum von 18 Monaten. Die tatsächliche Opferzahl ist nach Angaben der Wissenschaftler wesentlich höher.

Die großen Flüchtlingstragödien, wie die Schiffsuntergänge im Mittelmeer, machen nur für kurze Zeit Schlagzeilen. Der Preis der Abschottung wird bei den europäischen Politikern abgebucht im Haushaltskapitel »Bekämpfung der ille-

galen Migration«. Dabei wird unterschlagen, welche Zustände Menschen zwingen ihr Land zu verlassen. Oft sind dies die Folgen von Bürgerkrieg, Warlord-Herrschaft, Diktatur, Entrechtung und extremer Armut.

Die Schließung der europäischen Außengrenzen entwickelt sich zu einem immensen Arbeitsbeschaffungsprogramm für kommerzielle Fluchthilfe. Diese findet häufig unter menschenverachtenden und lebensgefährdenden Bedingungen statt. Untersuchungen belegen, dass später anerkannte Flüchtlinge das Territorium der EU ohne den Rückgriff auf diese »Dienstleistung« nicht erreicht hätten.

Die EU hat in den letzten Jahren fast alle legalen Zugangsmöglichkeiten zu ihrem Territorium verschlossen. Alle Herkunftsländer sind für die EU-Staaten visumpflichtig. Visa für Flüchtlinge gibt es indes nicht.

Die EU verhindert jedoch nicht nur die legale und gefahrenfreie Einreise von Flüchtlingen. Seit Jahren arbeitet sie daran, illegale Grenzübertritte zu unterbinden. Dies geschieht mit einer Ausrüstung der EU-Außengrenzen. Radartürme, Nachtsichtgeräte, Wärmebildkameras, Kohlendioxidsonden und vieles mehr kommen zum Einsatz. Unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands soll nun eine gemeinsame Grenzschutzagentur aufgebaut werden. Gleichzeitig findet die Flüchtlingsabwehr bereits weit vor den Grenzen der EU statt. Die Strategie: man schließt mit möglichst allen Nachbarstaaten der EU so genannte Rückübernahmeabkommen ab.

Auf dem EU-Gipfel in Thessaloniki/Griechenland im Juni 2003 wurden knapp 400 Millionen Euro bewilligt, um den europäischen Grenzschutz auszubauen und vor allem die Transit- und Herkunftsländer noch stärker in die Flucht- und Migrationskontrolle einzubeziehen.

Die europäische Abschottungspolitik ist verheerend. Zusammen mit den nun vorgeschlagenen Asylrichtlinien zeigt

EU-Vergemeinschaftung

Zu Beginn des langen Weges zu einem europäischen Asylrecht wurde der Genfer Flüchtlingskonvention eine zentrale Bedeutung zugesprochen: Im Amsterdamer Vertrag von 1997 wurde vereinbart, »in Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge« Mindestnormen zur Anerkennung als Flüchtling sowie der entsprechenden Verfahrensrechte innerhalb von fünf Jahren zu beschließen. Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages 1999 hat die Europäische Kommission Richtlinienvorschläge in die Verhandlungsrunden der europäischen Regierungen eingebracht. Die Regierungen sind im Rat der EU vertreten und müssen einstimmig den Richtlinien zustimmen. Ist eine solche Richtlinie angenommen, so muss sie in das nationale Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Geplant ist diese so genannte Vergemeinschaftung für das gesamte Asylrecht.

sie, wohin der europäische Kontinent steuert: Es droht der Ausstieg Europas aus dem weltweiten Flüchtlingsschutzsystem der Genfer Flüchtlingskonvention.

Bis Ende April 2004 sollen u.a. zwei Richtlinien verabschiedet werden, die zu den Schlüsselementen des künftigen EU-Asylrechts gehören:

- **Asylverfahrensrichtlinie:** Sie legt die Mindestnormen fest, die im Asylverfahren beachtet werden sollen.
- **Anerkennungsrichtlinie:** Sie enthält die Flüchtlingsdefinition und regelt, wer darüber hinaus als schutzbedürftig einzustufen ist. Außerdem normiert die Richtlinie die sozialen Rechte für beide Flüchtlingsgruppen.

Verfahrensrichtlinie: Aushebelung des Rechtstaates

Das ursprüngliche Anliegen der Asylverfahrensrichtlinie war, gerechte und effiziente Asylverfahren in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Den ersten Richtlinienentwurf der europäischen Kommission zu Asylverfahren bekämpfte jedoch v.a. Deutschland so massiv, dass bereits in einem zweiten Vorschlag nahezu alle flüchtlingsfreundlichen Elemente beseitigt wurden.

Im Lauf der Verhandlungen im Rat ist der Grad der Harmonisierung und der Umfang der Verfahrensstandards stetig gesunken. Der aktuelle Ratsentwurf zu gemeinsamen Asylverfahren spiegelt in alarmierender Weise Tendenzen in den Mitgliedstaaten wider, bereits etablierte Schutzgarantien und -prinzipien zur Disposition zu stellen.

Anlässlich der Sitzung der EU-Innenminister am 2. und 3. Oktober 2003 haben UNHCR, amnesty international, der Europäische Flüchtlingsrat (ECRE) und PRO ASYL prinzipielle Bedenken gegen diese Richtlinie erhoben. Vor dem Treffen der EU-Innenminister Ende November 2003 hat UN-Flüchtlingskommissar Ruud Lubbers vorgeschlagen, den Richtlinienentwurf »bis zu einem günstigeren Zeitpunkt ganz zurückzuziehen«, sollte der Text nicht wesentlich verbessert werden.

Drittstaatenregelung: der britische Vorstoß durch die Hintertür

Im Sommer 2003 wurde die so genannte Blair-Initiative, die vorsah, den Flüchtlingsschutz auf Herkunftsregionen und Lager außerhalb der EU zu verlagern, zunächst abgelehnt. Der aktuelle Richtlinienentwurf zum Asylverfahren schafft jedoch die rechtlichen Grundlagen für eine Realisierung des britischen Vorschlags vom Februar 2003.

Ein Asylsuchender könnte in ein beliebiges Drittland zurückgewiesen werden, ohne dass er es jemals betreten hat. Selbst Staaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert haben, dürften als »sichere Drittstaaten« qualifiziert wer-



den. Großbritannien setzte in den Verhandlungen durch, dass auch Teilstaaten als »sicher« erklärt werden können.

Deutschland exportiert seinen restriktiven Standard – die Unmöglichkeit, die Sicherheit im Drittstaat im Einzelfall zu widerlegen – via Richtlinie europaweit.

Wird der Richtlinienentwurf in der aktuellen Fassung angenommen, so kann dies dazu führen, dass die Staaten der EU und somit nach der Erweiterung der EU fast ein ganzer Kontinent sich »flüchtlingsfrei« machen. Der Flüchtlingsschutz wird in Staaten ausgelagert, in denen die Rechte der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht garantiert sind.

Angesichts der immer größer werdenden EU ist die Frage zu stellen, wieso die EU überhaupt ein Konzept der sicheren Drittstaaten verfolgt. Sollte nicht ein größer werdendes und wirtschaftlich starkes Europa ein faires und effizientes Asylverfahren für jeden Flüchtling zumindest in einem Mitgliedstaat der EU gewährleisten? Was ist die Konsequenz, wenn sich die Staaten der EU ihrer Verantwortung entledigen? Kann dann erwartet werden, dass ärmere Länder sich noch an die Genfer Flüchtlingskonvention halten?

Die Umsetzung des aktuellen Richtlinienentwurfs der EU würde zu einem faktischen Zusammenbruch des weltweiten Systems des Flüchtlingsschutzes führen. Zentrale Rechtsgrundsätze, die für un-

sere Demokratie prägend sind, werden zur Disposition gestellt. Der Richtlinienentwurf ist sowohl völkerrechtlich als auch politisch inakzeptabel.

Aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln

Das Prinzip, dass Rechtsmittel aufschiebende Wirkung haben, soll in Asylverfahren künftig kaum noch gelten. Es ist ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit, dass ein negativer Bescheid einer Behörde nicht sofort vollzogen werden kann, wenn gegen ihn ein Widerspruch oder eine Klage eingelegt wurde. Erst muss das Ergebnis der Klage abgewartet werden. Dies ist z.B. bei einer Abrissverfü-

gung von Schwarzbauten eine Selbstverständlichkeit. Für Flüchtlinge geht es im Extremfall um die Frage von Leben oder Tod. Wenn so hohe Rechtsgüter auf dem Spiel stehen, dann darf nicht einfach vollzogen werden, ohne dass der Betroffene alle Möglichkeiten hatte, sein Recht vor Gericht zu erstreiten.

Die EU will den Sofortvollzug mit Zwang zum Eilverfahren quasi zum Regelfall machen. Seitenweise zählt die Richtlinie Gründe auf, die einen Sofortvollzug erlauben: Der Asylantrag wurde zu spät gestellt, es handelt sich um einen Folgeantrag, der Antrag ist unzulässig, der Antragsteller hat falsche oder unvollständige Angaben gemacht – das sind nur einige Beispiele. Bei den meisten dieser Gründe wird regelmäßig zwischen Asylbewerber und Behörde umstritten sein, ob z.B. die vorgetragene Tatsache wahr sind oder nicht.

Mit der Verfahrensrichtlinie soll ein institutionalisiertes Misstrauen rechtlich verankert werden. Dabei ist es schon jetzt sehr schwierig für Flüchtlinge, Asylentscheider von erlittener Verfolgung zu überzeugen.

Befinden sich die Flüchtlinge im Transitbereich eines Hafens oder Flughafens, so soll nicht einmal die Möglichkeit des Eilverfahrens garantiert werden. Eine sofortige Zurückweisung wäre danach erlaubt.

Inhaftierung von Asylsuchenden

Die Verfahrensrichtlinie sieht die Möglichkeit der Inhaftierung von Asylsuchenden vor. Die Formulierung ist denkbar weit und unbestimmt gefasst: Asylsuchende dürften nicht allein deswegen in Gewahrsam genommen werden, weil sie einen Asylantrag gestellt hätten. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, selber Haftgründe zu definieren, die die Ingewahrsamnahme rechtfertigen. Statt eine Inhaftierung während des Asylverfahrens zu verbieten, eröffnet die Richtlinie die Möglichkeiten dazu.

Asylsuchende brauchen Schutz und dürfen nicht wie Straftäter behandelt werden. In Deutschland ist eine Ingewahrsamnahme bislang nur im so genannten Flughafenverfahren vorgesehen. Seine Abschaffung wird von PRO ASYL und anderen Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen seit langem gefordert. Das Einsperren kann gerade für die oftmals physisch und psychisch angeschlagenen Flüchtlinge schwerwiegende Folgen haben. Die Erfahrung zeigt auch, dass dringend erforderlicher Rechtsbeistand und Beratung in geschlossenen Einrichtungen nur schwer zu realisieren sind.

Die Richtlinie schränkt nun die Möglichkeit zur Inhaftierung nicht einmal mehr ein. Als Mindeststandard schreibt die Richtlinie nur noch eine schnelle gerichtliche Entscheidung über die Inhaftierung vor.

Inhaftierung im Asylverfahren: Das sollte ein Tabu sein. Dieses Tabu wird jedoch immer häufiger gebrochen. Ein derartiger Umgang mit Flüchtlingen ist einer modernen und an Menschenrechten orientierten Gesellschaft unwürdig!

Persönliche Anhörung

Das Recht der persönlichen Anhörung vor einer staatlichen Entscheidung ist Kernelement eines rechtstaatlichen Verfahrens. Nach dem Richtlinienentwurf soll z.B. bei unzulässigen Anträgen, etwa bei der Einreise durch einen sicheren Drittstaat, eine Anhörung nicht mehr verpflichtend vorgeschrieben sein. Auch an dieser Stelle wird ein wichtiges Verfahrensrecht ausgehöhlt statt rechtstaatlich hohe Standards zu setzen.

Grenzverfahren

Die Richtlinie sieht spezielle Asylverfahren an den Grenzen der EU-Staaten vor – inklusive der Hafen- und Flughafen- transitzonen. Noch bevor dem Flüchtling formal die Einreise erlaubt wird, soll das Asylverfahren innerhalb von vier Wochen durchgeführt werden. Während dieser vier Wochen soll der Asylsuchende inhaftiert werden. Das Grenzverfahren wurde nicht zuletzt auf Drängen der Bundesregierung aufgenommen. Hier soll das deutsche Flughafenverfahren zu einem europaweit üblichen Grenzverfahren ausgeweitet werden.

Schutz von Minderjährigen

Eine der wenigen positiven Regelungen der Richtlinie sieht vor, dass unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen so schnell wie möglich ein Vertreter gestellt wird, der sie bei der Anhörung vertritt oder als Beistand fungiert. Hiergegen hat die deutsche Bundesregierung einen Vorbehalt eingelegt mit dem Ziel, Flüchtlingskindern Mindestrechte zu verweigern. Der Bundesinnenminister drängt darauf, die europäische Rechtslage der deutschen anzupassen. In Deutschland werden minderjährige Flüchtlinge ab einem Alter von 16 Jahren wie Erwachsene behandelt. Minderjährige bedürfen jedoch des besonderen Schutzes. Dieser wird durch die UN-Kinderrechtskonvention garantiert. Statt Restriktionen auf EU-Ebene zu exportieren, sollte die Bundesregierung lieber den Minderjährigen die vollen, ihnen zustehenden Rechte zukommen lassen.

Anerkennungsrichtlinie: Blockadepolitik der Bundesregierung

Die Anerkennungsrichtlinie stellt das Herzstück eines künftigen europäischen Asylrechts dar. Sie macht klare Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen ein Asylsuchender als Flüchtling anerkannt werden muss.

In der Anerkennungsrichtlinie wird ausdrücklich auch nichtstaatliche Verfolgung anerkannt. Im März 2003 hat die

Genfer Flüchtlingskonvention

Nach der Genfer Flüchtlingskonvention muss als Flüchtling jede Person anerkannt werden, die »aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Herkunftslandes befindet und den Schutz dieses Herkunftslandes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will« (Artikel 1 A Nr. 2 GFK).

Deutschland hat sich in der Vergangenheit stets geweigert, GFK-Flüchtlingen den vollständigen Schutz zukommen zu lassen. Nichtstaatliche Verfolgung wird vor deutschen Gerichten bislang nicht anerkannt. So wurde Flüchtlingen aus Afghanistan, die vor der Willkürherrschaft der Taliban flohen, der Asylstatus bis Ende der 90er Jahre vorenthalten.

deutsche Bundesregierung ihren Widerspruch dagegen endlich aufgegeben und dem entsprechenden Passus in der Richtlinie zugestimmt.

Seit Monaten blockiert die Bundesregierung allerdings – gegen alle anderen EU-Mitgliedstaaten – die Verabschiedung der Flüchtlingsrichtlinie. Der Bundesinnenminister will erst abwarten, was bei den Verhandlungen um das deutsche Zuwanderungsgesetz herauskommt. Vorher will er sich nicht auf Schutzstandards in der EU festlegen lassen. Die Logik: Alles, was auf europäischer Ebene zugestanden wird, droht als Verhandlungsmasse im Vermittlungsausschuss mit der CDU/CSU wegzufallen. Aktuell verhindern acht deutsche Vorbehalte, dass endlich das Fundament eines europäischen Asylrechts gelegt werden kann.

Die meisten Vorbehalte betreffen Personen, die sog. ergänzenden Schutz erhalten. Der ergänzende Schutz bezieht sich auf Personen, die die Kriterien als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht erfüllen, aber dennoch aus völkerrechtlichen und humanitären Gründen schutzbedürftig sind.

Die Vorbehalte im Einzelnen:

Gefährdungen durch nicht-staatliche Akteure

Entgegen der überwiegenden europäischen Praxis wird in Deutschland kein Abschiebungsschutz nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährt, wenn die Gefährdung durch nichtstaatliche Akteure droht. Die deutsche Praxis verkennt: Das Folterverbot der EMRK gilt *absolut*! Die Abschiebung in Folter soll unter allen Umständen verhindert werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Folter vom Staat oder von Banden, Bürgerkriegsparteien etc. ausgeht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat dies immer wieder klargestellt. Aber auch hier missachtet die Bundesrepublik völkerrechtliche Menschenrechtsstandards. Und diese schlechten Standards will sie auf die europäische Ebene übertragen.

Im zweiten Teil der Richtlinie geht es um die sozialen Rechte, die GFK-Flüchtlingen und durch den ergänzenden Schutz begünstigten Personen gewährt werden sollen. Hier gibt es augenblicklich noch sieben deutsche Vorbehalte, die sich weitgehend darauf beziehen, dass die Bundesregierung eine weitgehende Gleichstellung von ergänzendem Schutz und Flüchtlingsschutz nach der GFK ablehnt.

Sozialhilfe beim ergänzenden Schutz

Die EU-Richtlinie sieht vor, dass bei Gewährung von ergänzendem Schutz Zugang zu staatlichen Sozialleistungen gewährt werden soll. Deutschland möchte den entsprechenden Passus der Richtlinie streichen und nur eine irgendwie geartete Existenzsicherung als verbindlich vorschreiben.

Zugang zum Arbeitsmarkt

Die EU-Richtlinie sieht vor, dass beiden Flüchtlingsgruppen die Aufnahme einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbsarbeit gestattet werden soll. Deutschland und Österreich haben dagegen einen Vorbehalt eingelegt. Sie fordern, dass Fragen des Arbeitsmarktzugangs von der Harmonisierung ausgenommen werden. Bei Gewährung von ergänzendem Schutz wird in Deutschland nur ein nachrangiger Arbeitsmarktzugang gestattet. Dies führt zu erheblichen Problemen für die Betroffenen, sich eine eigenständige Existenz aufzubauen. Der Bundesregierung geht es darum, die sogenannte Vorrangprüfung für Nicht-EU-Bürger beizubehalten.

gangs von der Harmonisierung ausgenommen werden. Bei Gewährung von ergänzendem Schutz wird in Deutschland nur ein nachrangiger Arbeitsmarktzugang gestattet. Dies führt zu erheblichen Problemen für die Betroffenen, sich eine eigenständige Existenz aufzubauen. Der Bundesregierung geht es darum, die sogenannte Vorrangprüfung für Nicht-EU-Bürger beizubehalten.

Integrationskurse

Nach der EU-Richtlinie sollen auch Begünstigte des ergänzenden Schutzes Zugang zu geeigneten Integrationsprogrammen haben. Spätestens nach einem Jahr soll der Zugang zu Integrationsprogrammen ermöglicht werden. Deutschland hat hier in einem Vorbehalt vorgeschlagen, die Verpflichtung durch eine unverbindliche Formulierung zu ersetzen. Wer es mit dem »Jahrzehnt der Integration« ernst meint, der darf sich nicht davor scheuen, europäische Standards – auch für Flüchtlinge – zu setzen.

Schutz der Familie

Die Familienangehörigen von Flüchtlingen und Begünstigten des ergänzenden Schutzes, die nicht selbst die Voraussetzungen für diesen Status erfüllen, sollen die gleichen Rechte erhalten. Unter Familienangehörigen wird hier nur die Kernfamilie verstanden. Deutschland hat einen Vorbehalt eingelegt und will, dass beim ergänzenden Schutz die Familienangehörigen nicht mit den selben Rechten ausstatten werden wie der Schutzbedürftige selbst. Zu einer ernstgemeinten Integrationspolitik gehört aber auch eine Integration der Familienangehörigen. Hier sollte Deutschland aus den Fehlern der Vergangenheit lernen.

Freizügigkeit

Der aktuelle Richtlinienentwurf sieht im Prinzip Freizügigkeit im Asylland für beide Flüchtlingsgruppen vor. Die Bewegungsfreiheit könnte nur unter denselben Bedingungen eingeschränkt werden, die auch für Migranten aus Nicht-EU-Staaten, die sich legal in dem Mitgliedsstaat aufhalten, gelten. Trotz dieser Einschränkung hat Deutschland einen Vor-

behalt dagegen eingelegt. Aus der Sicht von PRO ASYL ist es menschenrechtlich geboten, den Flüchtlingen das uneingeschränkte Recht auf Freizügigkeit zu garantieren.

Fazit

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren konsequent positive Entwürfe der EU torpediert und restriktive Standards auf europäischer Ebene verankert.

Die Bundesregierung hat mit ihren zahlreichen Vorbehalten eine Einigung in zentralen Bereichen der Anerkennungsrichtlinien blockiert. Sie verhindert damit die Verankerung von Menschenrechtsstandards.

Vom ursprünglichen Ansatz der Asylverfahrensrichtlinie ist nichts mehr vorhanden: Die Grundsätze des Rechtsstaates sollen in weiten Teilen außer Kraft gesetzt werden.

Der aktuelle Ratsentwurf schreibt nicht nur den kleinsten gemeinsamen Nenner fest, sondern unterschreitet diesen noch weit. Er harmonisiert nichts, lässt völkerrechtliche Standards außer Acht und dokumentiert in erster Linie den gemeinsamen Unwillen, Flüchtlinge in der Europäischen Union aufzunehmen. Wer ein europäisches Asylrecht will, das seinen Namen verdient, muss dringend dafür sorgen, dass die deutsche Position grundlegend revidiert wird.

Herausgegeben vom
Förderverein PRO ASYL e.V.
Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/M.
Tel.: 069/23 06 88 · Fax: 069/23 06 50
Internet: www.proasyl.de
E-Mail: proasyl@proasyl.de
Spendenkonto-Nr. 8047300
Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 370 205 00

Veröffentlicht im Dezember 2003

PRO ASYL
Förderverein PRO ASYL e.V.