

Europäische Asylpolitik

Minimale Standards – maximale Abschottung

UNHCR ist enttäuscht, dass die EU-Staaten sich nicht an ihr Versprechen gehalten haben, das sie zu Beginn des Harmonisierungsprozesses im finnischen Tampere gegeben haben. Dort bekräftigten sie »ihren absoluten Respekt vor dem Recht Asyl zu suchen« und verpflichteten sich, ein gemeinsames Asylsystem auf der vollständigen und allumfassenden Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention aufzubauen. (Presseerklärung des UNHCR vom 30. April 2004)

Seit Mai 1999 ringen die EU-Staaten um gemeinsame asylrechtliche Mindeststandards.

PRO ASYL und andere Menschenrechtsorganisationen begleiten diesen Prozess intensiv, weil wir in verbindlichen europäischen Regelungen die einzige Chance sehen, dass das Asylrecht künftig nicht mehr zwischen den Einzelinteressen der Mitgliedstaaten zerrieben wird.

Die Gewährung von Flüchtlingsschutz auf der Grundlage der allumfassenden und uneingeschränkten Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention, faire Asylverfahren, menschenwürdige Aufnahmebedingungen und vor allem der gefahrenfreie Zugang zum Territorium der Union stellen Schlüsselemente für ein künftiges europäisches Asylsystem dar. Jedoch: Hoffnungen auf einen besseren Flüchtlingsschutz zerstoßen im Laufe der fünfjährigen Verhandlungen. Mittlerweile herrscht der Eindruck vor, dass es bei der Debatte um ein gemeinsames europäisches Asylrecht nicht um den Schutz von Flüchtlingen, sondern um den »Schutz« der EU-Länder vor Flüchtlingen geht.

Das tägliche Sterben an den Außengrenzen

Offiziell kamen allein seit Anfang 2002 über 1.000 Menschen an den europäischen Außengrenzen ums Leben. Die tatsächliche Opferzahl liegt wesentlich höher. Flüchtlinge und Migranten sterben in den Minenfeldern zwischen Griechenland und der Türkei, ertrinken in der Ägäis, vor den Küsten Italiens, in der Meeresenge von Gibraltar, auf dem Weg zu den Kanarischen Inseln etc. Die großen Flüchtlingstragödien, wie die Schiffsuntergänge im Mittelmeer, machen jedoch nur für kurze Zeit Schlagzeilen. Der Preis der Abschottung wird bei den europäischen Politikern abgebucht unter dem Haushaltstitel »Bekämpfung der illegalen 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.

Folgen der Grenzabschottung

Die Schließung der europäischen Außengrenzen entwickelt sich vor allem zu einem immensen Arbeitsbeschaffungsprogramm für die 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 in der Regel 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.

Man schließt mit möglichst allen Nachbar- und Herkunftsstaaten so genannte Rückübernahmeabkommen ab. Unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands wird nun eine gemeinsame Grenzschutzagentur aufgebaut. Gleichzeitig findet die Flüchtlingsabwehr bereits weit vor den Grenzen der EU statt. Auf dem EU-Gipfel in Thessaloniki im Juni 2003 bewilligten die Staats- und Regierungschefs knapp 400 Millionen Euro, um den europäischen Grenzschutz auszubauen und vor allem die Transit- und Herkunftsländer noch stärker in die Flucht- und Migrationskontrolle einzubeziehen.

Asylzahlen im freien Fall

All diese Maßnahmen zeigen Wirkung: Die Asylzahlen in der EU befinden sich im freien Fall. Laut UNHCR leben weit über 80 Prozent der aktuell circa zwölf Millionen Flüchtlinge weltweit meist unter katastrophalen Bedingungen in der jeweiligen Herkunftsregion. Darüber hinaus gibt es schätzungsweise 20 bis 25 Millionen Binnenvertriebene.

In der EU hat sich dagegen die Zahl der Asylanträge in den letzten zehn Jahren mehr als halbiert. 2003 wurden nur noch 288.000 Asylgesuche gestellt – ein Rückgang von über 20 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Dieser Trend setzt sich 2004 fort.

Auch in den neuen EU-Mitgliedstaaten gehen im ersten Quartal 2004 die Antragszahlen zurück – mit Ausnahme Sloweniens (plus 37 %). Tschechien verzeichnet einen Rückgang um 36 %, die Slowakei um 39 %, Ungarn um 26 % und in Polen gab es im ersten Quartal 2004 31 % weniger Anträge als von Oktober bis Dezember des Vorjahres. In Deutschland sanken die Asyl-

PRO ASYL
Förderverein PRO ASYL e.V.

zugangszahlen im Jahr 2003 auf 50.000. Das ist der niedrigste Stand seit 1984. Gestiegen ist hingegen die Zahl der Abschiebungen aus Europa.

Europäisches Asylrecht: Gute Ansätze aus Brüssel

Zwischen Dezember 1999 und September 2001 veröffentlichte die EU-Kommission Vorschläge zu Asylverfahren, sozialen Aufnahmebedingungen, Familienzusammenführung, Flüchtlingsbegriff und ergänzenden Schutzformen. Diese Baupläne für ein gemeinsames Asylsystem sorgten in Europa zum Teil für Furore, weil Brüssel einen höheren Mindeststandard anstrebte als den kleinsten gemeinsamen Nenner der existierenden Asylpraktiken. Die Umset-

zung der Kommissionsvorschläge in der EU hätte zumindest einen partiellen Bruch mit der restriktiven Asylpolitik der 90er Jahre bedeutet, die »Harmonisierung« zur Metapher für einen Wettlauf der Restriktionen zwischen den EU-Mitgliedstaaten machte.

Der Wettlauf der Schabigkeiten geht weiter

Unter den gegebenen institutionellen und politischen Bedingungen ließ sich jedoch ein asylpolitischer Kurswechsel in der Europäischen Union letztlich nicht bewerkstelligen.

In den zähen Verhandlungen zeigten die meisten Innenminister keinerlei Bereitschaft, restriktive Asylgesetze aufzuge-

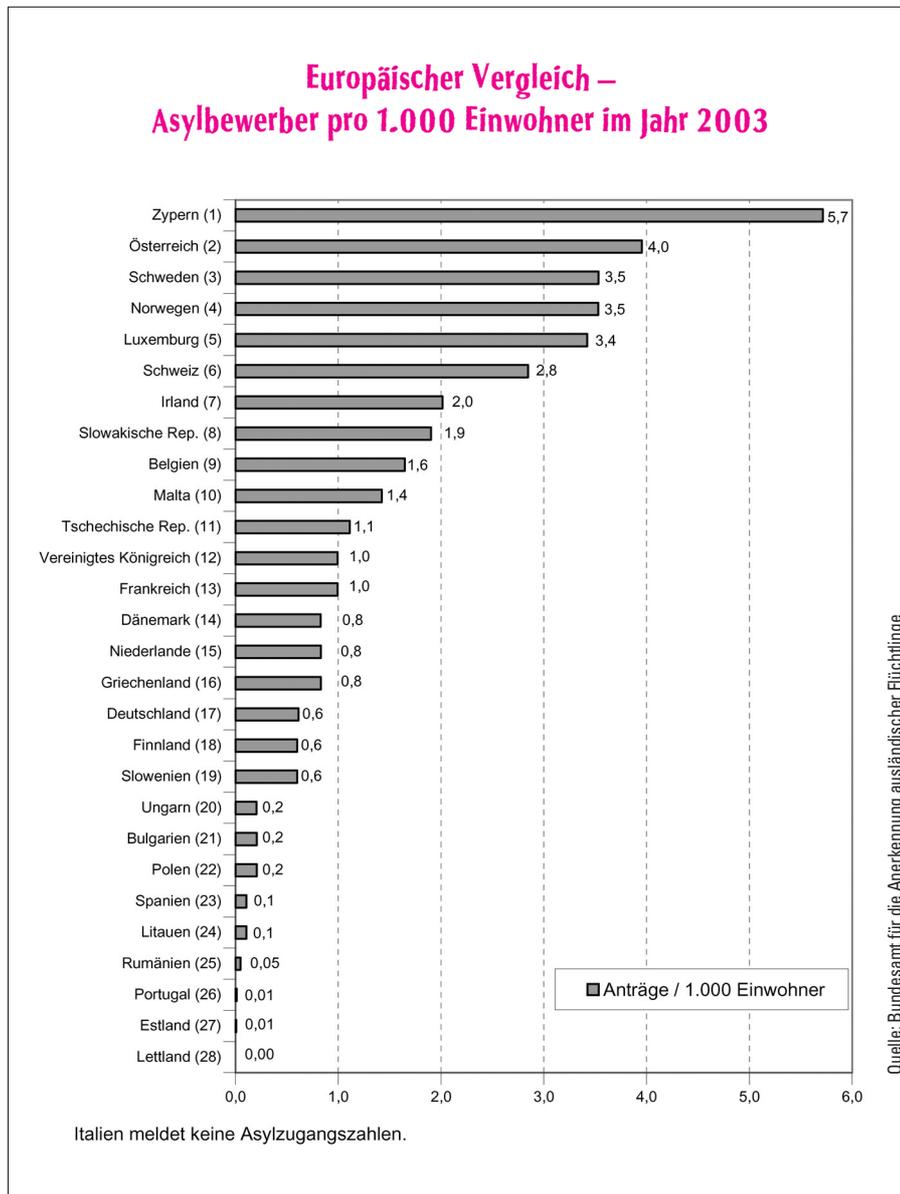
ben. Schlimmer noch: Während über gemeinsame Standards gestritten wurde, schafften die Nationalstaaten bereits neue Fakten. In nahezu allen Mitgliedstaaten fanden grundlegende Veränderungen des Asylrechts statt. Der Grundtenor: schnellere Asylverfahren, mehr Lager, längere Abschiebungshaft, effizientere Abschiebungspraktiken, teilweiser oder völliger Ausschluss von Sozialleistungen. Mit den neuen Gesetzen unterm Arm kehrten die Innenminister an den Brüsseler Verhandlungstisch zurück und verwässerten den jeweils aktuellen Richtlinienentwurf weiter. Man inspirierte sich wechselseitig bei den Gesetzesverschärfungen und einigte sich auf EU-Ebene schnell und verbindlich auf Maßnahmen, die den Fluchtweg nach Europa versperren. Ein gemeinsames europäisches Asylrecht, das diesen Namen verdient, steht weiterhin aus.

Deutsche Blockadepolitik

Im Kreis der Blockierer nimmt die Bundesrepublik Platz eins ein: Kein Land setzte sich so vehement für das alles blockierende Einstimmigkeitsprinzip ein und nutzt es so weidlich aus, um anvisierte höhere europäische Standards auf deutsches Niveau abzusenken. Getrieben von der Angst, europäische Regelungen könnten Liberalisierungen des Asyl- und Ausländerrechts zur Folge haben, soll das möglichst lange Festhalten an der Einstimmigkeit als »Faustpfand« sozusagen eine kontrollierte Abgabe von Souveränitätsrechten ermöglichen.

Die Bundesregierung blockierte monatelang – gegen alle anderen EU-Mitgliedstaaten – die Verabschiedung der Richtlinie zum Flüchtlingsbegriff mit dem Hinweis: Erst das deutsche Zuwanderungsgesetz – Europa muss warten. Damit am 29. April 2004 doch noch die Qualifizierungsrichtlinie angenommen werden konnte, erfuhr sie weitere Verwässerungen, um die zahlreichen deutschen Vorbehalte auszuräumen.

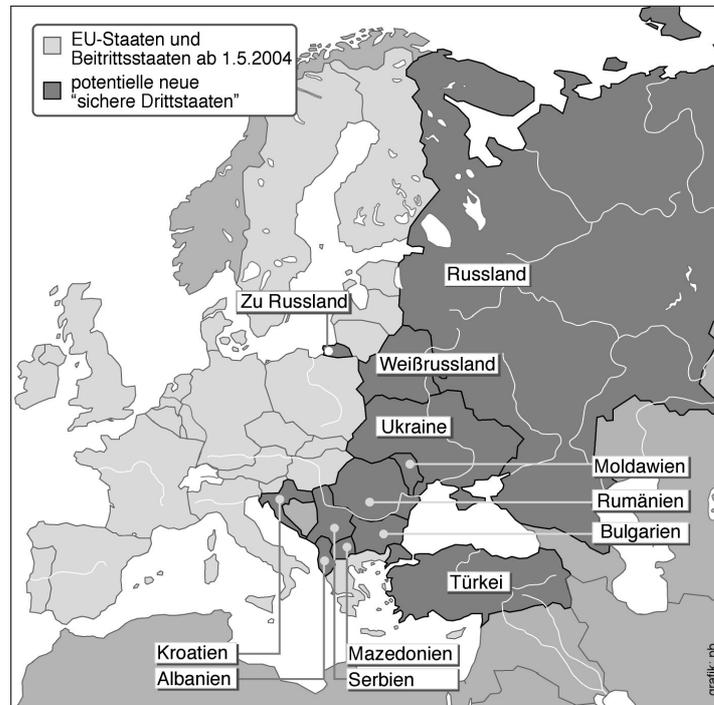
An einem zentralen Punkt musste Deutschland allerdings Zugeständnisse machen: Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung fallen in den Schutzbereich der Genfer Flüchtlings-



konvention. So sieht es die Richtlinie vor. Durch eine korrekte Umsetzung in nationales Recht könnte künftig eine zentrale Schutzlücke in Deutschland endlich geschlossen werden.

Deutschland sorgte dafür, dass die Rechte von Flüchtlingen, denen menschenrechtlicher bzw. ergänzender Schutz gewährt wird, massiv herabgestuft wurden. Aus verbindlichen Mindeststandards wurden Kann-Bestimmungen. Es ist möglich, dieser Flüchtlingsgruppe nur soziale und medizinische »Kernleistungen« zu gewähren und den Zugang zum Arbeitsmarkt einzuschränken. Integrationsleistungen werden nur noch angeboten, wenn es die Nationalstaaten als »sinnvoll« erachten. Darüber hinaus können den Familienmitgliedern dieser Flüchtlinge ein geringerer Status und weniger soziale Rechte zugestanden werden.

Die anvisierten hohen europäischen Schutzstandards für Flüchtlingskinder erfuhren in der Aufnahme richtlinie einschneidende Einschränkungen. Unbegleitete Minderjährige können bereits ab 16 Jahren in Lagern mit erwachsenen Asylsuchenden untergebracht werden. In der Asylverfahrensrichtlinie schraubte Deutschland den europäischen Standard bei der so genannten Verfahrensmündigkeit von 18 auf 16 Jahre herunter. Die kinderfeindliche deutsche Praxis entwickelt sich vermutlich via EU-Richtlinien zum Exportschlager in die anderen 24 EU-Staaten. Deutschland setzte in der Aufnahme richtlinie ihre EU-weit einzigartige Einschränkung der Bewegungsfreiheit für Asylsuchende (die sogenannte Residenzpflicht) als Kann-Bestimmung durch. Deutschland verhinderte, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende auf der europäischen Ebene geregelt wurde. Der Bundeskanzler schaltete sich dafür höchstpersönlich ein – obwohl dieser Bereich eindeutig in EU-Kompetenz fällt und obwohl die Bundesrepublik bereits bei der politischen Einigung im April 2002 zugestimmt hatte. Großbritannien nutzte die monatelange bundesdeutsche Blockadepolitik als Steilvorlage und verhandelte eine weitere Verschärfung in die bereits beschlossene Richtlinie: Künftig können allen Asylsuchenden, die nicht »unverzüglich« einen Antrag stellen, Sozialleistungen



völlig verweigert werden. Deutschland filetierte gemeinsam mit Österreich die Richtlinie zur Familienzusammenführung, bis die angenommene Fassung nichts mehr mit dem ursprünglichen Ansatz der Kommission gemein hatte. Die Richtlinie beinhaltet auf deutsches Drängen hin eine Ausnahmenvorschrift, die eine Herabsetzung des Nachzugsalters bei Migrantenkindern von 18 auf 12 Jahre ermöglicht. Unter anderem dieser Passus stieß auf große Empörung im Europaparlament. Am 11. Dezember 2003 entschied es deshalb, die Richtlinie dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg vorzulegen, um sie annullieren zu lassen.

Bereits den ersten Richtlinienentwurf vom September 2000 zum Asylverfahren bekämpfte Deutschland so nachhaltig, dass er völlig überarbeitet werden musste – mit fatalen Folgen. Mit dem zweiten Kommissionsvorschlag vom Juli 2002 fand eine deutliche Akzentverschiebung in Richtung einer größeren Abschreckung von Asylsuchenden statt.

Eine Allianz gegen den Flüchtlingsschutz

Im Windschatten des so genannten Krieges gegen den Terror findet ein dramatischer Umbau des internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtssystems statt.

Menschenrechtliche Errungenschaften, die nichts anderes als die zivilisatorischen Antworten auf die nationalsozialistische Barbarei waren und sind, drohen beseitigt zu werden. Zur Erinnerung: Mit der Genfer Flüchtlingskonvention vollzog sich der Übergang von der Flüchtlingsaufnahme als einem Akt staatlicher Gnade zu einem individuellen Schutzanspruch für Flüchtlinge. Heute stehen das Asylrecht und das absolute Verbot, jemanden Folter und unmenschlicher Behandlung auszusetzen, zur Disposition.

Die britische Regierung unter Premier Tony Blair präsentierte im Frühjahr 2003 das radikalste Asylverhinderungsmodell: Flüchtlinge, denen es gelingt, europäischen Boden zu erreichen, sollen kurzfristig interniert und so schnell wie möglich in »Schutz zonen« in der Herkunftsregion zurückgeschafft werden. Gemeinsam mit anderen Staaten – einer »Coalition of the willing« – plant Großbritannien ein weltweites Netz solcher Flüchtlingsreservate. In der ersten Phase der Pilotprojekte fühlt man sich noch an die Maßstäbe der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention gebunden, mittelfristig aber soll auch über eine Änderung der Genfer Flüchtlingskonvention und über eine Revision der Europäischen Menschenrechtskonvention nachgedacht werden.

Die britische »Vision für Flüchtlinge«

zielt offensichtlich darauf, die EU weitgehend »flüchtlingsfrei« zu machen. Noch in diesem Jahr will die britische Regierung mit ersten Pilotprojekten beginnen. Für ein paar Millionen Pfund will die britische Regierung beispielsweise die Bereitschaft afrikanischer Staaten erkaufen, auch abgelehnte Asylsuchende aus anderen afrikanischen Staaten aufzunehmen. Darüber hinaus möchte Tony Blair Asylsysteme in der Herkunftsregion von Flüchtlingen errichten, um dort Asylverfahren für bestimmte Gruppen durchzuführen.

Bisher sind die britischen Vorschläge noch »Visionen«. Es gelang Großbritannien nicht, diese Initiative zu einem gemeinsamen Projekt der Europäischen Union zu machen. Dennoch spiegelten sich die Vorschläge in der EU-Asylverfahrensrichtlinie wider.

Der flüchtlingspolitische GAU

Am 29. April 2004 schockierten die europäischen Innenminister alle, die sich für Flüchtlinge einsetzen: Die Innenminister erzielten eine politische Einigung über die Asylverfahrensrichtlinie. Diese Bezeichnung ist ein Etikettenschwindel. Das Ergebnis ist eine Asylverweigerungsrichtlinie. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, der Europäische Flüchtlingsrat ECRE und in Deutschland ein breites Bündnis von PRO ASYL, amnesty international, Wohlfahrtsverbänden, Richter- und Anwaltsvereinigungen hatten monatelang vergebens gefordert: Diese Asylverfahrensrichtlinie darf nicht angenommen werden – leider ohne Erfolg.

Sollte die Richtlinie auch formell in dieser Fassung angenommen werden, dann kann ein Asylsuchender möglicherweise in ein Drittland zurückgewiesen werden, ohne dass er es jemals betreten hat. In der Richtlinie wird nur »eine Verbindung zwischen dem Asylbewerber und dem betreffenden Drittstaat« verlangt. Selbst Staaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert haben, dürfen als »sichere Drittstaaten« qualifiziert werden.

Großbritannien setzte in den Verhandlungen durch, dass sogar Teilstaaten als »sichere Herkunftsländer« erklärt werden können.

Fasst man nur diese beliebigen Kriterien zusammen, ermöglicht die Richtlinie eine weitgehende Auslagerung des Flüchtlingsschutzes in die unmittelbare Herkunftsregion oder gar in das Herkunftsland des Flüchtlings. Der erfolgreiche Export der deutschen »sicheren Drittstaatenregelung« auf die EU-Ebene komplettiert dieses Asylverhinderungsprogramm.

Asylsuchende könnten demnach europaweit von Grenzbeamten ohne Einzelfallprüfung in neue »sichere Drittstaaten« zurückgewiesen werden. Elf Jahre nach der Grundgesetzänderung würde die Übernahme des deutschen Modells einer Drittstaatenregelung durch ein Europa der 25 den flüchtlingspolitischen GAU produzieren.

Die potenziellen künftigen »sicheren Drittstaaten« heißen dann Russland, Weißrussland, Ukraine, Rumänien, Bulgarien, Serbien, Kroatien, Mazedonien und Türkei – Staaten, in denen Menschenrechtsverletzungen noch immer an der Tagesordnung und internationale Flüchtlingsrechtsstandards nicht vorhanden sind.

Würde diese Richtlinie zum europäischen Standard, könnten Asylsuchende in ein Land zurückgewiesen werden, in dem ihnen Menschenrechtsverletzungen drohen oder gar die Kettenabschiebung bis ins Verfolgerland.

Wie geht es nun weiter?

Auch wenn eine politische Einigung über diese Richtlinie erzielt wurde, ist sie noch lange nicht in der Praxis umgesetzt. So schlimm und fatal die Entscheidung der Innenminister ist – es gibt noch Handlungsmöglichkeiten, um Inhalt und Umsetzung zu beeinflussen.

Einige Mitgliedstaaten haben so genannte parlamentarische Vorbehalte angemeldet – d.h., dass auch einzelne nationalstaatliche Parlamente darüber noch einmal befinden müssen – so auch der Deutsche Bundestag.

Außerdem gibt es noch keine Liste der angeblich »sicheren Drittstaaten«. Die Europäische Kommission muss eine Liste vorschlagen. Die Innenminister beschließen und müssen das Europäische Par-

lament vorher noch anhören. Mitentscheiden darf das neu zu wählende Europäische Parlament allerdings nicht. PRO ASYL wird mit aller Kraft Initiativen unterstützen, um diese in vielen Punkten völkerrechtswidrige Asylverfahrensrichtlinie dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg zur Prüfung vorzulegen. Diese Richtlinie muss annulliert werden. Gemeinsam mit unserer Dachorganisation ECRE, dem Europäischen Flüchtlingsrat, entwickeln wir Strategien vor allem in Richtung Europäisches Parlament.

Überhaupt: Die Arbeit von Flüchtlingsinitiativen wird noch wichtiger werden als bisher, neue Themen und Handlungsfelder kommen hinzu:

Verstärkte Vernetzung ist unsere Antwort auf den Versuch der EU-Staaten, sich zunehmend ihrer Verantwortung für den Flüchtlingsschutz zu entledigen. PRO ASYL intensiviert diese grenzüberschreitende Kooperation. Seit Januar 2004 bauen wir ein dichtes Netzwerk auf mit Organisationen aus Österreich, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien.

Nur durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit können wir unserer Verantwortung gegenüber Schutzsuchenden gerecht werden.

Herausgeber:
Förderverein PRO ASYL e.V.

Veröffentlicht im Juni 2004

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

PRO ASYL
Förderverein PRO ASYL e.V.