

Fachgespräch
„Menschenrechtliche Aspekte der EU-Harmonisierung
der Flüchtlings- und Asylpolitik“
in der Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe
am 9. April 2003

STELLUNGNAHME

zum Fragenkatalog des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

von Karl Kopp
stellvertretender Vorstandsvorsitzender von ECRE
und Europareferent von PRO ASYL

I. Mindestnormen für die Flüchtlingsanerkennung und Verfahrensfragen.....	1
II. Drittstaatenregelung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung.....	15
III. Familienzusammenführung / Kinder	18

Fragenkatalog:

Die Sachverständigen sind gebeten, die menschenrechtlich relevanten Probleme bei der EU-Harmonisierung der Flüchtlings- und Asylpolitik zu benennen und dabei die bisherige deutsche Verhandlungsposition zu berücksichtigen. Zugleich sollen Empfehlungen an die deutsche Politik gegeben werden.

I. Mindestnormen für die Flüchtlingsanerkennung und Verfahrensfragen

- **Welche Kriterien sollen gelten für die Anerkennung eines Drittstaatsangehörigen als GFK-Flüchtling oder als Person, die Anspruch auf subsidiären Schutz hat? Wie sollen ihre Rechte geregelt werden?**

Diese Frage berührt den *Kern* der aktuellen Diskussion über die Gestaltung des Flüchtlingsschutzes auf europäischer Ebene. Es geht mit anderen Worten um die asylpolitische Kardinalfrage: „Wer ist Flüchtling?“ und „Wer braucht so genannten ergänzenden Schutz“?

Es sei deshalb erlaubt, diese Frage ausführlicher zu beantworten. Dabei wird zunächst die Position von ECRE und PRO ASYL in Stichworten zusammengefasst, dann wird der aktuelle Sachstand der Diskussion im Rat skizziert, und aus dieser Gegenüberstellung werden konkrete Forderungen an die deutsche Politik abgeleitet.

1. Die Kriterien für die Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention oder als Person, die Anspruch auf ergänzenden Schutz hat, ergeben sich klar aus dem aktuellen Flüchtlingsvölkerrecht:

a) Für die Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention ist vor allem deren Artikel 1 A Nr. 2 maßgebend. Hiernach ist „Flüchtling“ jede Person, die

- aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen
 - ihrer „Rasse“
 - Religion
 - Nationalität (hierzu ist auch die Volkszugehörigkeit zu zählen)
 - 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.

Dazu zählen schon nach dem klaren Wortlaut der Konvention, aber auch nach internationaler Rechtsauffassung und allgemeiner Staatenpraxis auch Opfer nicht-staatlicher Verfolgung. Denn die Konvention nimmt ausdrücklich nur das Opfer und dessen Schutzbedürftigkeit in den Blick und differenziert nicht nach den Urhebern der Verfolgung. Es kommt also nur darauf an, ob sich die betreffende Person durch die Verfolgung in einer ausweglosen Notlage befindet, in der sie im Herkunftsland keinen Schutz erlangen und der sie sich deshalb nur durch die Flucht bzw. durch den Verbleib im Ausland entziehen kann.

Auch Opfer geschlechtsspezifischer Verfolgung werden nach allgemeiner internationaler Auffassung von der Genfer Flüchtlingskonvention erfasst. Zwar taucht das Wort „Geschlecht“ im gerade zitierten Artikel 1 A Nr. 2 GFK nicht auf, jedoch werden die Verfolgungsoffer als Mitglieder einer „bestimmten sozialen Gruppe“ und die hieran anknüpfende Verfolgung somit als von der Konvention erfasst betrachtet (dem Ausschuss liegen die entsprechenden Richtlinien etwa aus Kanada bereits vor).

Ebenso sind Flüchtlinge *sur place*, d. h. Opfer von an Nachfluchtaktivitäten anknüpfende Verfolgung, Flüchtlinge im Sinne der GFK. Denn die Konvention unterscheidet nicht danach, *wo* die Ursachen für die Verfolgung entstanden sind, sondern fragt nur danach, ob die betreffende Person sich aus begründeter Furcht vor solcher Verfolgung außerhalb des Herkunftslandes aufhält.

b) Als Grundlage für die Anerkennung als Person, die Anspruch auf Ergänzenden Schutz hat, kommen die internationalen Menschenrechtsabkommen, vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention in der Ausprägung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Betracht. Hiernach stellt eine Abschiebung vor allem dann eine Verletzung der Konvention dar, wenn

- entweder die betreffende Person Opfer von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung im Herkunftsland würde – ganz gleich, ob die entsprechende Gefahr von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren ausgeht - ,
- oder die Abschiebung sich als grausam oder erniedrigend darstellt, etwa weil die schwere Erkrankung der betroffenen Person im Zielstaat der Abschiebung nicht behandelt werden kann oder die Behandlungsmöglichkeiten für sie – zum Beispiel wegen mangelnder finanzieller Mittel – nicht erreichbar sind.

2. Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Diskussion auf der Ebene der Europäischen Union zu beurteilen.

a) Der Vorschlag der Kommission

Zu den vom Ausschuss angesprochenen Fragen liegt seit dem 12. September 2001 ein Richtlinienvorschlag¹ der EU-Kommission vor.

Dieser Kommissionsvorschlag löst unserer Auffassung nach am weitreichendsten den Anspruch der Staats- und Regierungschefs von Tampere (Oktober 1999) ein, ein europäisches Asylsystem auf der Grundlage der *allumfassenden und uneingeschränkten Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention* zu schaffen. Der Richtlinienvorschlag stellt das Fundament eines künftigen Europäischen Asylsystems dar. Im Einklang mit der überwiegenden Staatenpraxis sieht der Vorschlag explizit die Anerkennung von nichtstaatlicher Verfolgung vor. Außerdem wird klargestellt, dass die EU-Mitgliedsstaaten geschlechts- und kinderspezifische Formen von Verfolgung zu berücksichtigen haben. Schutzsuchende, die nicht die Voraussetzungen des Schutzes der GFK erfüllen, denen aber Ergänzender Schutz aufgrund von internationalen Menschenrechtsabkommen, wie der Europäischen Menschenrechtskonvention zu gewähren ist, sollen nach Übergangsfristen weitgehend die gleichen sozialen Rechte wie Konventionsflüchtlinge erhalten.

Die Kommission hat sich bei der Abfassung ihres Vorschlags zwar von der Praxis in den Niederlanden inspirieren lassen - dort werden schon seit Jahren identische soziale Status für beide Schutzformen gewährt -, diese aber nicht konsequent umgesetzt.

Die Richtlinie muss aus unserer Sicht neben der umfassenden Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) klarstellen, dass in den Kreis der von der ergänzenden Schutzform Begünstigten auch zivile Opfer von bewaffneten Konflikten und allgemeiner Gewalt aufgenommen sind.

Darüber hinaus haben Personen, die unter den Ergänzenden Schutz fallen, das gleiche Schutzbedürfnis wie Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, insbesondere, was die Dauerhaftigkeit und den Umfang des Schutzes betrifft.

b) Der Stand der Verhandlungen im Rat

Über den ersten Teil des Kommissionsvorschlags von Artikel 1 bis 17, der jeweils die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtlinge im Sinne der GFK und für die Gewährung subsidiären bzw. Ergänzenden Schutzes (*menschenrechtlicher Abschiebungsschutz*) regelt, gibt es seit Ende November 2002 im Rat eine politische Einigung. Mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland haben alle beteiligten EU-Mitgliedsstaaten diesem materiellen Teil zugestimmt. Die aktuelle griechische Präsidentschaft beabsichtigt, diesen ersten Teil erneut auf die Tagesordnung zu setzen, wenn Deutschland Bewegung signalisiert.

Mittlerweile existiert ein weitgehender Konsens auch zum zweiten Teil der Richtlinie, der die sozialen Rechte der GFK-Flüchtlinge und durch den ergänzenden Schutz begünstigten Personen regelt. In diesem Teil bestehen noch 12 Vorbehalte.

Alle anderen EU-Mitgliedsstaaten erwarten nun, dass sich die Bundesrepublik Deutschland bewegt und ihre Vorbehalte zurückzieht. Die gesamte Richtlinie soll

¹ Dokument KOM (2001) 510 endgültig

nach dem Zeitplan des Europäischen Rates (Beschlüsse von Sevilla vom Juni 2002) bis Ende Juni 2003 angenommen werden.

c) Die Vorbehalte der deutschen Bundesregierung

Die Bundesregierung hält zum ersten Teil weiterhin vier Vorbehalte aufrecht:

- Ein Vorbehalt bezieht sich auf die Frage der Berücksichtigung „nichtstaatlicher Akteure“ beim Ergänzenden Schutz (Art.9). Dieser Artikel legt fest, wer Täter von Verfolgung oder der Zufügung eines sonstigen ernsthaften, nicht gerechtfertigten Schadens sein kann.
Nach der gefestigten Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes in Straßburg gilt ein Abschiebungsverbot in die Folter gemäß Art. 3 EMRK auch dann, wenn die Gefahr der Folter durch nichtstaatliche Organisationen oder Einzelpersonen droht. Die deutsche Praxis steht im Widerspruch zu dieser ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Bedauerlicherweise kam es auch beim Entwurf des Zuwanderungsgesetzes in dieser Frage im Gegensatz zur entsprechenden Regelung bezüglich der GFK nicht zu einer Klarstellung. Der Vorbehalt will entsprechend dieser Praxis Opfer von Gewaltanwendung durch nichtstaatliche Akteure vom Ergänzenden Schutz ausschließen.
- Der zweite deutsche Vorbehalt betrifft die Frage des Ausschlusses von Personen von der Flüchtlingseigenschaft, denen sogenannte selbstgeschaffene Nachfluchtgründe vorgehalten werden. Analog zu einer vorgesehenen Regelung im künftigen Zuwanderungsgesetz möchte die Bundesrepublik in den Verhandlungen auf EU-Ebene eine gleichlautende Formulierung in Artikel 8 der Richtlinie aufnehmen. Nachfluchtgründe werden im Asylfolgeantragsverfahren nicht mehr als Verfolgungsgründe anerkannt, sondern begründen lediglich noch ausländerrechtlichen Schutz.
Dies stellt aus unserer Sicht eine Verletzung der GFK dar. Diese gewährt Flüchtlingen auch dann uneingeschränkt Schutz, wenn ihnen aufgrund exilpolitischer Aktivitäten Verfolgung droht. Es gebietet sich, den Vorbehalt zurückzunehmen und im künftigen Zuwanderungsgesetz den Passus in § 28 Absatz 2 Asylverfahrensgesetz entsprechend zu streichen.
- Ein dritter Vorbehalt betrifft den Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft bei Straftätern. Art. 14 B des Richtlinienentwurfes regelt Widerruf, Ende oder Verweigerung der Erneuerung des Status. Hiernach steht es den Mitgliedsstaaten frei, den Status ‚Flüchtling‘ von Anfang an nicht zu vergeben, wenn die berechtigte Annahme besteht, dass der Betroffene als Gefahr für die Sicherheit des Aufnahmestaates anzusehen ist, oder wenn die Person eine Gefahr für die Gesellschaft des Mitgliedstaates darstellt, da sie wegen eines besonders schweren Verbrechens verurteilt wurde (Art. 14 Abs. 4).
Der Vorbehalt der Bundesregierung sieht vor, die Bezugnahme auf den Begriff „Flüchtling“ zu streichen. Dies hat rechtssystematische Hintergründe. Personen, auf die die Ausschlussgründe zutreffen, sollen schon von der Definition als Flüchtling ausgeschlossen werden. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll es sich bei den betreffenden Personen schon tatbestandlich nicht um Flüchtlinge handeln.
In diesem Sinne wurden die Ausschlussgründe im Rahmen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes aus dem Jahr 2001 auch in das deutsche Recht umgesetzt.

Dies stieß auf heftige Kritik seitens des UNHCR und anderer Experten des Völkerrechts. Nach der Systematik der GFK kann grundsätzlich erst nach der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus die Möglichkeit des Ausschlusses hiervon geprüft werden. Nur so können die Gründe für die Statusvergabe einerseits und für den Ausschluss andererseits gegeneinander abgewogen werden.

Aber nicht nur diese weitere von der Bundesregierung vorgeschlagene Verschärfung – schon die Regelung der Richtlinie stößt auf grundsätzliche Bedenken. Aus der Sicht von ECRE darf der Flüchtlingsstatus nur in extremen Ausnahmefällen, die sich aus Art. 1 F der GFK ergeben, vorenthalten werden. Nach dem Handbuch des UNHCR und den Empfehlungen des UNHCR expert roundtable (Mai 2001 in Lissabon) sollen Ausschlussgründe ‚restriktiv und mit Zurückhaltung‘ ausgelegt werden. Daher dürfen Straftaten neben den in Art. 1 F genannten nicht zum Ausschluss von einer Statusgewährung führen. Art. 1 F GFK ist beschränkt auf Straftaten, die in der Vergangenheit und im Herkunftsstaat, nicht im Aufnahmestaat, begangen wurden. In letzterem Fall besteht keine Veranlassung, den Betroffenen vom Flüchtlingsschutz auszuschließen, er ist vielmehr den Strafbehörden des Aufnahmelandes zuzuführen.

Wenn auch der Ergänzende Schutzstatus entfällt, würde nach der Richtlinie überhaupt kein Status vergeben.

- Ebenso wie für GFK-Flüchtlinge sieht der Richtlinienvorschlag in Art. 17 Ausschlussgründe für Personen, die unter den Ergänzenden Schutz fallen, vor. Ursprünglich war im Kommissionsvorschlag vorgesehen, nur die Ausschlussgründe entsprechend Art. 1 F der GFK aufzunehmen. Der nun vorliegende Ratsentwurf ist darüber hinaus gegangen. Aufgenommen wurde eine Regelung, wonach die schutzsuchende Person vom Ergänzenden Schutz ausgeschlossen ist, wenn sie eine Gefahr für die Gemeinschaft oder die Sicherheit des Staates, in dem sie sich aufhält, begründet.

Trotz dieser Ausweitung hat die Bundesregierung einen Vorbehalt gegen diese Regelung eingefügt. Dieser zielt darauf, die bereits vorgesehenen Ausschlussgründe u.a. aus Art. 1 F GFK im Rahmen des Ergänzenden Schutzes um die Ausschlussgründe aus Art. 33 Abs. 2 GFK zu ergänzen.

Die extensive Anwendung von Ausschlussgründen bei Personen, die unter den Ergänzenden Schutz fallen, stößt auf grundsätzliche Bedenken. Die Versagung eines Status für Flüchtlinge und Personen, die an sich Ergänzenden Schutz erhalten würden, hat zur Folge, dass diese an sich schutzbedürftigen Personen ohne jeglichen Status blieben. Die Richtlinie sieht neben Flüchtlingsstatus und ergänzendem Schutz keinen weiteren Status vor. Einer Abschiebung dieser Personen stünde jedoch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), insbes. Art. 3 EMRK, entgegen.

Nach dem Handbuch des UNHCR und den Empfehlungen des UNHCR expert roundtable (3./4. Mai 2001 in Lissabon) sollen Ausschlussgründe „restriktiv und mit Zurückhaltung“ ausgelegt werden. Daher dürfen Straftaten neben den in Art. 1 F genannten nicht zum Ausschluss von einer Statusgewährung führen. Insbesondere dürfen die Ausnahmen vom Gebot des non-refoulement in Art. 33 Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention in keiner Weise als Ausschlussgründe herangezogen werden. Die Ausnahmen vom Gebot des non-refoulement werden grundsätzlich erst *nach* der Deklaration der Flüchtlingseigenschaft geprüft. Wird die An-

wendung wie vorgesehen auf die Prüfung, ob jemand Flüchtling ist, ausgeweitet, entsteht das Problem, dass der Ausschluss bereits vor dem Einschluss, also der Asylprüfung geschieht.

- Deutsche Vorbehalte bei den sozialen Rechten:

Im zweiten Teil der Richtlinie, Artikel 20 bis 38, geht es um die sozialen Rechte, die GFK-Flüchtlingen und durch den Ergänzenden Schutz begünstigten Personen gewährt werden sollen.

Hier gibt es augenblicklich noch 12 Vorbehalte von der Bundesrepublik Deutschland, die sich weitgehend darauf beziehen, dass sie eine weitgehende Gleichstellung von Ergänzendem Schutz und Flüchtlingsschutz nach der GFK ablehnt.

- Sozialhilfe: Die EU-Richtlinie sieht vor, dass Begünstigte des Ergänzenden Schutzes Zugang zur Sozialhilfe erhalten sollen. Deutschland möchte den entsprechenden Passus der Richtlinie streichen und nur eine irgendwie geartete Existenzsicherung als verbindlich vorschreiben - im Widerspruch zum Zuwanderungsgesetzentwurf: Anders als nach der geltenden Rechtslage sollen sie Anspruch auf die reguläre Sozialhilfe haben.

- Zugang zum Arbeitsmarkt: Begünstigte des Ergänzenden Schutzes haben in Deutschland nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang. Dies führt zu erheblichen Problemen für die Betroffenen, sich eine eigenständige Existenz aufzubauen. Die EU-Richtlinie sieht vor, dass Begünstigte des Ergänzenden Schutzes unmittelbar nach Zuerkennung ihres Status die Aufnahme einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbsarbeit gestattet wird, wobei der Zugang den allgemeinen Regeln unterworfen sein soll.

Deutschland und Österreich haben hierzu in einem Vorbehalt festhalten lassen, dass die Bedingungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt von Begünstigten des Ergänzenden Schutzes den Mitgliedsstaaten überlassen sein sollte – aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik.

Dies ist nicht sachgerecht. Denn die Richtlinie sieht bereits Einschränkungen vor, die den Vorstellungen der deutschen Bundesregierung entgegenkommen. Es besteht die Möglichkeit, Begünstigte des Ergänzenden Schutzes ein Jahr lang einem nachrangigen Arbeitsmarktzugang zu unterwerfen. Aber selbst gegen diese Vorschrift hat Deutschland einen Vorbehalt eingelegt. Eine länger andauernde Nachrangigkeit würde jedoch de facto vielfach einem dauerhaften Arbeitsverlust gleichkommen.

- Integrationskurse: Nach der EU-Richtlinie sollen auch Begünstigte des Ergänzenden Schutzes Zugang zu geeigneten Integrationsprogrammen haben.

Deutschland hat hier in einem Vorbehalt vorgeschlagen, die Verpflichtung durch eine unverbindliche Formulierung zu ersetzen.

Dies entspricht der deutschen Rechtslage. Zwar hat das Zuwanderungsgesetz – anders als das geltende Ausländergesetz – gesetzliche Ansprüche auf Teilnahme an Integrationskursen aufgenommen. Begünstigte des Ergänzenden Schutzes haben jedoch keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Eine sachliche Begründung hierfür ist angesichts der Tatsache, dass die Betroffenen ebenfalls in die Gesellschaft des Aufnahmestaates eingegliedert werden sollten,

nicht erkennbar.

- Freizügigkeit: Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag vom September 2001 sah vor, dass die Bewegungsfreiheit von Begünstigten des Ergänzenden Schutzes nicht eingeschränkt wird. Der aktuelle Richtlinienentwurf (Stand: 28. Februar 2003) hat dies insoweit relativiert, dass nun die Bewegungsfreiheit nur unter denselben Bedingungen eingeschränkt werden soll, die auch für andere Ausländer aus Drittstaaten, die sich legal in dem Mitgliedstaat aufhalten, gelten. Trotz dieser Einschränkung hat Deutschland einen Vorbehalt dagegen eingelegt.

Aus der Sicht von ECRE ist es menschenrechtlich geboten, den Begünstigten des Ergänzenden Schutzes das uneingeschränkte Recht auf Freizügigkeit zu garantieren.

- 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 diese Regelung nur als Kann-Bestimmung für Begünstigte des Ergänzenden Schutzes gilt.

Aus unserer Sicht sollten begleitende oder nachkommende Familienangehörige Anspruch auf den gleichen Schutzstatus besitzen.

Wir bedauern außerdem, dass in dieser Richtlinie oder in der Richtlinie zur Familienzusammenführung² nicht das Recht auf Familienzusammenführung für die Begünstigten des Ergänzenden Schutzes geregelt wird. Dieses elementare Recht wird für GFK-Flüchtlinge in der Familienzusammenführungsrichtlinie zum Teil restriktiv geregelt, die Begünstigten des Ergänzenden Schutzes wurden jedoch bereits mit dem veränderten Richtlinienentwurf vom 10. Oktober 2000 aus dem EU-Regelungsbereich völlig herausgenommen.

3. Erwartungen an die deutsche Politik:

a) Um den Zeitplan von Sevilla einzuhalten und endlich das Fundament für ein Europäisches Asylsystem zu legen, ist es dringend erforderlich, dass die Bundesrepublik die Vorbehalte hinsichtlich der Richtlinie zurücknimmt.

b) materiell-rechtlicher Teil

Der deutsche Gesetzgeber muss die *Genfer Flüchtlingskonvention* uneingeschränkt in das innerstaatliche Recht einbeziehen und neben Artikel 16a Abs. 1 GG zur maßgeblichen Entscheidungsgrundlage im Asylverfahren machen. Verfolgungen durch *nichtstaatliche Täter* müssen in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention als Verfolgungsgrund unabhängig davon gesetzlich anerkannt werden, ob im Herkunftsland des Flüchtlings effektive zentralstaatliche Strukturen bestehen und der Staat schutzunfähig ist. Verfolgungen aufgrund des *Geschlechts* stellen heute ein besonders aktuelles Problem dar. Sie müssen deshalb als Verfolgungsgrund gesetzlich anerkannt werden.

Schutz vor Abschiebung und Zurückweisung nach der *Europäischen Menschenrechtskonvention* muss auch dann gewährt werden, wenn Übergriffe durch nicht-

² politische Einigung vom 27. Februar 2003 des Rates über Council Directive on the right to family reunification

staatliche Täter drohen. Daher hat der Gesetzgeber Sorge dafür zu tragen, dass Schutz vor Abschiebung und Zurückweisung auch gegen Übergriffe durch nichtstaatliche Täter garantiert wird.

Diese Aspekte sind im Einklang mit dem Völkerrecht durch eine gesetzliche Klarstellung, im Vorgriff auf die EU- Richtlinie sicherzustellen.

c) sozialrechtlicher Bereich

Die Rechtsstellung der *Flüchtlinge* nach der Genfer Flüchtlingskonvention ist der Rechtsstellung der Asylberechtigten *uneingeschränkt* anzugleichen. Außerdem ist ein grundsätzliches Überdenken der sozialen Ausgestaltung des Ergänzenden Schutzes in der Bundesrepublik von Nöten. Sowohl das bestehende Ausländerrecht als auch das anvisierte Zuwanderungsgesetz regeln aus unserer Sicht diesen Themenkomplex nicht in Übereinstimmung mit den vorgesehenen europäischen Standards.

Begünstigten des Ergänzenden Schutzes sollten die gleiche Rechtstellung der GFK-Flüchtlinge gewährt werden.

Wir begrüßen in diesem Zusammenhang die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Oktober 2002, in der u.a. gefordert wird, dass eine Gleichbehandlung beider Schutzformen gewährleistet wird. Das Parlament betont vor allem in den Fällen, bei denen es um die Dauer von Aufenthaltsgenehmigungen geht, in der Frage von Reisedokumenten und Arbeitserlaubnissen müsse unbedingt eine Gleichstellung vollzogen werden.

- **In welcher Form wird der Schutz für die Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung gewährleistet?**

Es ist mittlerweile zwischen den Mitgliedsstaaten der EU unstrittig, dass Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung in den Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention fallen. Es ist sehr erfreulich, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre abweichende Praxis bei der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention mit dem Entwurf des Zuwanderungsgesetzes korrigiert hat und seit Anfang März 2003 auch kein Vorbehalt zu beiden Aspekten auf EU-Ebene besteht.

- **Wie beurteilen Sie die geplanten Mindestnormen für das Asylverfahren?**

Es liegt seit Juni 2002 ein zweiter Richtlinienvorschlag, bezogen auf die Mindestnormen für Asylverfahren, vor. Diese Richtlinie soll laut Vorgaben des Europäischen Rates (Beschluss von Sevilla) bis Ende dieses Jahres angenommen werden.

Allgemeine Einschätzung

Mit dem zweiten Kommissionsvorschlag fand eine deutliche Akzentverschiebung in Richtung einer größeren Abschreckung von Asylsuchenden statt. Er spiegelt aus un-

serer Sicht in alarmierende Weise Tendenzen in den Mitgliedsstaaten wider, bereits etablierte Schutzgarantien und -prinzipien abzusenken, zu umgehen und zunehmend völlig zur Disposition zu stellen.

Wir sind besonders besorgt über weitgefasste Formulierungen, die die Befugnisse zur Inhaftnahme während des Asylverfahrens ermöglichen. Wichtige internationale Prinzipien und Schutzgarantien werden für die Verfahren an der Grenze nicht geregelt. Insgesamt folgt dieser veränderte Richtlinienvorschlag dem Trend in einigen Nationalstaaten, dass normale bzw. reguläre Verfahren zunehmend zur Ausnahme werden.

Festgeschrieben wird vor allem der kleinste gemeinsame Nenner verschiedener Praktiken in den Nationalstaaten. Angesichts zahlreicher Ermessens- und Kann - Bestimmungen bietet bereits der vorliegende Kommissionsvorschlag, die Standards in den Mitgliedsstaaten noch weiter herabzusetzen.

Keine aufschiebende Wirkung

Zahlreiche Ausnahmetatbestände weichen von dem Grundsatz ab, dass Rechtsmittel aufschiebende Wirkung haben. Der Richtlinienvorschlag der Kommission sieht das Bleiberecht während des Rechtsschutzverfahrens in der Regel nur bei regulären Verfahren vor. Bei „beschleunigten Verfahren“ (vgl. Artikel 39 und 40) ist dies nicht der Fall.

Im Rahmen eines fairen und effizienten Asylverfahrens ist es essentiell, dass in allen Verfahren bei ablehnenden Entscheidungen der ersten Instanz Rechtsmittel eingelegt werden können und diese in jedem Fall aufschiebende Wirkung besitzen.

Inhaftierung von Asylsuchenden

Wir sind besonders besorgt über weitgefasste Formulierungen, die die Befugnisse zur Inhaftnahme während des Asylverfahrens ermöglichen. Die Haftgründe im laufenden Asylverfahren wurden bereits im veränderten Kommissionsvorschlag in zwei neu eingefügten Artikeln geregelt. Asylsuchende konnten danach bis zu zwei Wochen inhaftiert werden. Schutzsuchende, die auf Grund von Zuständigkeitsregeln einem anderen Mitgliedstaat überstellt werden können, durften bis zu einem Monat inhaftiert werden.

Im Zuge der Ratsverhandlungen wurde - zusammengefasst in Artikel 17 (Asile 17) - die mögliche Dauer der Inhaftierung im Asylverfahren (zum Zwecke der schnellen Entscheidung, Gefahr des Abtauchens, Überstellung gemäß Dubliner Übereinkommen) auf bis zu drei Monate erhöht.

Dies stellt einen möglichen Verstoß gegen Artikel 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) der Europäischen Menschenrechtskonvention dar. Während eines Asylverfahrens sollte die Inhaftierung von Schutzsuchenden ausgeschlossen sein.

Zugang zum Asylverfahren

Ein effektiver Zugang zum Asylverfahren ist unerlässlich, damit Mitgliedsstaaten ihren internationalen Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention, insbesondere dem Verbot des Refoulement, dem Verbot der Zurückweisung, Abschiebung und Ausweisung von Flüchtlingen, gerecht werden.

Zu begrüßen ist, dass im ersten Richtlinienvorschlag der Kommission eine Garantie eingefügt wurde, die die Mitgliedsstaaten verpflichtet, den uneingeschränkten Zugang zum Asylverfahren sicher zu stellen und die erfahrungsgemäß zuerst mit Flüchtlingen in Kontakt tretenden Behörden zwingend anzuweisen, den Asylsuchenden an die für die Prüfung des Asylantrags zuständige Behörde weiter zu leiten. Insbesondere diese Regelung wäre geeignet, den Zugang zum Asylverfahren und damit auch die Gewährleistung effizienten Flüchtlingsschutzes sicher zu stellen. Im aktuellen Ratsentwurf³ heißt es dagegen nur noch in Artikel 5 „Access to the procedure“ in Absatz 6: “Member States shall ensure that authorities likely to be addressed by the applicant are instructed to forward the application to the competent authority“.

Beschleunigte Verfahren werden zur Norm

Der zweite Vorschlag behandelt den gesamten Themenkomplex „erstinstanzliche Entscheidungen“ nahezu ausschließlich unter dem Aspekt der „beschleunigten Verfahren“.

Der Fokus in den Asylverfahren sollte nicht auf Geschwindigkeit, sondern auf Schutz liegen. Faire und effiziente Asylverfahren hängen von einem qualitativ guten erstinstanzlichen Entscheidungsprozess ab.

Konzeption „sicherer Drittstaaten“

Wir stellen uns die prinzipielle Frage: Muss ein Staatenverbund von aktuell 15 Mitgliedsstaaten und demnächst 25 Mitgliedsstaaten auf diese Konzeption noch zurückgreifen? Ein künftiges Europäisches Asylrecht sollte zumindest ein faires effizientes Asylverfahren in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union gewährleisten. Wir plädieren für einen Verzicht auf diese Konzeption.

Wir sind besorgt über die weitreichenden Ermessensspielräume, die den Mitgliedsstaaten gewährt werden, um die Festlegung so genannter sicherer Drittstaaten beizubehalten oder durch Gesetze in nationalstaatliches Recht einzuführen.

Die Frage, ob ein bestimmtes Land als sicher zu qualifizieren ist, kann einzig und allein von Fall zu Fall entschieden werden. Das heißt, dass eine Einzelfallprüfung erfolgen muss. Die Beweislast, inwieweit ein „sicherer Drittstaat“ sicher für den Schutzsuchenden ist, sollte bei dem Staat liegen, der den Asylsuchenden überstellen will.

Wir sind besonders besorgt im Hinblick auf den Annex 1, Part 1 A 2 des Richtlinienvorschlages. Gemäß diesem dürfen auch Staaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert haben, als „sicher“ qualifiziert oder betrachtet werden können. Kein Land darf als sicheres Drittland qualifiziert werden, das seinen internationalen Verpflichtungen durch Ratifikation und effektive Implementierung der Genfer Flüchtlingskonvention nicht nachkommt. Aus diesen grundsätzlichen Bedenken schlagen wir einen völligen Verzicht auf den Annex Part 1 A 2 vor.

- **Wie sind die Erfolgsaussichten des britischen Vorstoßes einzuschätzen, Asylbewerber künftig extraterritorial in Lagern in der Nähe ihrer Her-**

³ Asile 17

kunftsstaaten unterzubringen und dort auch Asylverfahren durchzuführen? Was ist aus menschenrechtlicher Sicht zu diesem Vorschlag zu sagen?

Vorbemerkung zu Rahmen und Zeitplan der Diskussionen:

Der britische Premier Tony Blair übermittelte den Staats – und Regierungschefs die flüchtlingspolitischen Vorschläge anlässlich des Frühjahrsgipfels am 21./22. März 2003. Der Europäische Rat hat das Schreiben des Vereinigten Königreichs über neue Ansätze für den völkerrechtlichen Schutz zur Kenntnis genommen und die Kommission ersucht, diese Anregungen - insbesondere zusammen mit dem UNHCR - weiter zu prüfen. Über den Rat Justiz und Inneres soll dem Europäischen Rat auf seiner Tagung im Juni 2003 Bericht erstattet werden. Der britische Innenminister David Blunkett stellte seinen Amtskollegen die Initiative während des informellen Rates Justiz und Inneres Ende März vor.

Unter dem Label „New vision for refugees“ wirbt die britische Regierung aktuell auf allen EU-Ebenen und in internationalen Foren für diese Konzeption.

Zu den Erfolgsaussichten des britischen Vorschlages (vorläufige Einschätzung)

Uns liegen zu diesem Zeitpunkt selbstverständlich noch keine schriftlichen Positionen der einzelnen Mitgliedsstaaten vor. Von daher können wir momentan nur vorläufig dazu Stellung nehmen.

Es hängt maßgeblich von den Staats- und Regierungschef, den Außenministern, den Entwicklungsministern und den zuständigen Innenministern ab, inwieweit der britische Vorschlag zu einem Projekt der EU oder unmissverständlich zurückgewiesen wird.

Bereits im Vorfeld von Veria haben Dänemark und die Niederlande großes Interesse an dem britischen Ansatz bekundet. In den europäischen Agenturmeldungen werden unter Bezug auf verschiedene EU - Diplomaten folgenden Positionierungen in diesem frühen Stadium berichtet: Italien und Spanien bekundeten ebenfalls Interesse an dem britischen Vorschlag.

Finnland und Schweden wollen die Stellungnahme des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Ruud Lubbers, abwarten. Lubbers hat in zwei Reden bei informellen Ratsreffen in Kopenhagen (13. September 2002) und Veria (28. März 2003) seinen Ansatz "Convention plus" vorgestellt. In der Financial Times (28.03.2003) wird berichtet, dass der UNHCR befürchte, dass seine eigene Rolle unterminiert und die Asylsysteme der nicht EU-Staaten ausgehöhlt werden könnten. Aus Frankreich wird berichtet, dass es noch keine Festlegung zum britischen Modell gibt. Relativ eindeutig hat sich das deutsche Bundesinnenministerium positioniert. Es äußerte seine Skepsis, weil viele Aspekte des Vorschlags für nicht praktikabel gehalten werden. Insbesondere die geplanten Transitverfahrenszentren (Transit Processing Centres) an den Außengrenzen der EU, also in den benachbarten Regionen der EU stoßen auf Bedenken. Das

Bundesinnenministerium verweist auf das Dubliner Übereinkommen (Dublin I und II) und das europäische Fingerabdrucksystem EURODAC. Bei einer vollständigen Anwendung käme nach Auffassung des Bundesinnenministers die EU mit den Asylzahlen zurecht. (HR, Chronos, vom 29.3.2003)

Luxemburg und Portugal halten diese Vorschläge aus logistischen Gründen, aber auch aus völkerrechtlichen Gründen für kaum umsetzbar. So fragte der portugiesische Innenminister, wer denn diese „Camps“ außerhalb Europas leiten sollte und auf welcher gesetzlichen Grundlage dies geschehen sollte.

Aus den Niederlanden wird berichtet, dass man vor allem einen Aspekt des britischen Ansatzes, der ja nicht neu ist, den Aspekt von "reception in the region" stärken will. Aber auch in den Niederlanden gibt es Vorbehalte gegenüber den geplanten „Transitverfahrenszentren“.⁴

Die Position der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission hat den Vorschlag nicht prinzipiell zurückgewiesen. In verschiedenen Stellungnahmen legt die Kommission aber Wert darauf, dass über "ergänzende Schutzmechanismen" gesprochen wird und nicht über Instrumente, die das traditionelle Asylsystem ersetzen. Die Kommission schlägt in einer Mitteilung

⁴ So genannte "Transit Processing Centres" sollen in den benachbarten Nicht-EU-Staaten Rumänien, Kroatien, Albanien und der Ukraine geschaffen werden.

vom 26. März 2003⁵ eine tiefgehende Analyse der Möglichkeiten von Asylverfahren außerhalb der Union vor. Die Kommission initiierte bereits im letzten Jahr eine Studie über die Prüfung von Asylanträgen außerhalb des Hoheitsgebietes der EU-Mitgliedsstaaten. Diese wurde im Dezember 2002 fertig gestellt. In dieser Studie wird angeregt, dass die EU-Staaten sogenannte „gesicherte Zulassungsverfahren“ in Erwägung ziehen sollten, und zwar komplementär, also ergänzend zu den bestehenden Territorialasylverfahren.

Die Kommission hat darüber hinaus eine Studie initiiert, die bis Herbst 2003 abgeschlossen sein soll. Forschungsgegenstand sind sogenannte Wiedereingliederungs- bzw. Resettlement-Programme. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass nur ein gemeinsames EU-Konzept die notwendigen politischen und operationellen Voraussetzungen schaffen wird, um eine positive Wirkung auf die Zugangsmöglichkeiten zum Hoheitsgebiet der EU zu erzielen. In ihren Schlussfolgerungen (Mitteilung vom 26. März 2003) schlägt die Kommission vor, dass insgesamt intensiver über Möglichkeiten nachgedacht wird, durch Bearbeitung von Asylanträgen außerhalb der Europäischen Union und durch Resettlement-Maßnahmen, als komplementäre Instrumente, ein wirksames regionales Asylsystem zu eröffnen.

Zusammenfassend

Es gibt noch kein klares Meinungsbild. Der britische Vorschlag hat sehr viele außenpolitische, entwicklungspolitische, aber auch militärpolitische Komponenten.

Es ist davon auszugehen, dass Teile des britischen Konzeptes die europäische Agenda bis zum Gipfel in Thessaloniki und darüber hinaus dominieren werden.

In den nächsten Wochen ist mit weiteren Positionspapieren zu rechnen. Die EU-Kommission hatte eine technische Gruppe einberufen, die sich bereits in der ersten Aprilwoche getroffen hat, um ein komplettes Dokument für den Gipfel in Thessaloniki vorzubereiten. Es wird wahrscheinlich ein Positionspapier von der Dänischen Regierung veröffentlicht. Die Niederlande werden vermutlich ein Dokument zu „Reception in the region“ vorlegen. Auch IOM hat bereits ein Positionspapier vorgelegt.

Die Europäische Kommission, UNHCR und einige Mitgliedsstaaten werden den Dualismus im britischen Ansatz nicht akzeptieren, sondern nur einen komplementären Ansatz befürworten. Es wird dabei um verschiedene Fragestellungen gehen. Wird dieser flüchtlingspolitische Ansatz in die EU-Strukturen überführt oder bleibt es – was auch eine Option ist – bei einer „Koalition der Bereitwilligen“? Auf der zwischenstaatlichen Ebene könnten dann Pilotprojekte, wie es Großbritannien zum Teil vorsieht, mit einzelnen Mitgliedsstaaten durchgeführt werden und darüber hinaus auch Staaten wie Australien oder andere westliche Staaten einbezogen werden. Australien besitzt mit dem „Modell Nauru“, der so genannten pazifischen Lösung, am meisten Erfahrung mit der Auslagerung der Verantwortung für Asylsuchende und Flüchtlinge.

⁵ KOM (2003) 152 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz

Menschenrechtliche Bedenken

1) Demontage des individuellen Asylrechts

Der britische Ansatz greift das Asylrecht in Europa in seiner Substanz an. Die britische Regierung strebt die völlige Auslagerung des Flüchtlingsschutzes in Herkunftsregionen⁶ und Transitstaaten an und zielt auf die Demontage des individuellen Asylrechts in der Europäischen Union. Spontan ankommende Schutzsuchende in Großbritannien und der EU werden dann auf diese Zonen verwiesen und unmittelbar zurückgewiesen. Die geplanten Schutzzonen und Transitzentren sollen als „sichere Drittstaaten“ qualifiziert werden, in die ohne jede Einzelfallprüfung abgeschoben werden kann. Die westlichen Aufnahmeländer nehmen nach politischen Ermessen Flüchtlinge dann nur noch im Rahmen von Resettlement-Quoten auf.

Die Errungenschaft der Menschenrechtsentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg, die zivilisatorischen Antworten auf die Barbarei, werden mit dem britischen Ansatz zur Disposition gestellt. Die Genfer Flüchtlingskonvention war und ist auch eine Antwort auf die gescheiterte Flüchtlingskonferenz von Evian im Jahre 1938. Die Unwilligkeit der beteiligten Staaten, Verfolgten des Naziregimes Schutz zu gewähren, besiegelte das Schicksal vieler Menschen. Mit der Genfer Flüchtlingskonvention vollzog sich der Übergang von der Flüchtlingsaufnahme als einem Akt staatlicher Gnade zu einem individuellen Schutzanspruch für Flüchtlinge. Asyl bedeutet im Kern, den Schutz von Flüchtlingen vor Zurückweisung und Abschiebung in den Verfolgerstaat, die Gewährleistung des hierfür notwendigen Prüfungsverfahrens und eines menschenwürdigen Daseins.

2) Veränderungen des Völkerrechts

In einer ersten Phase mit verschiedenen Pilotprojekten wird man sich noch an die Maßstäbe der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention gebunden fühlen. Der britische Vorschlag lässt aber bereits in dieser Erprobungsphase internationales Flüchtlingsrecht unberücksichtigt. Es wird allein auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) Bezug genommen. Mittelfristig aber soll, so der britische Ansatz, über eine Veränderung der Genfer Flüchtlingskonvention und eine Revision des Artikels 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention nachgedacht werden. Das absolute Verbot der Europäischen Menschenrechtskonvention, jemand der Folter oder einer unmenschlichen Behandlung auszusetzen, soll nur noch für den jeweiligen Aufnahmestaat, also den Mitgliedsstaat der Europäischen Union, gelten. Eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung wäre damit nur noch im Mitgliedsstaat durch Art. 3 EMRK verboten und hätte keine Relevanz mehr für die Frage, ob eine Abschiebung in ein Drittland möglich wäre, auch wenn dort eine solche Behandlung drohte. Dies widerspricht der Auslegung von Art. 3 EMRK, die von einem absoluten Abschiebungsverbot ausgeht.

3. Schädigung des asylrechtlichen Vergemeinschaftungsprozesses

Die Umsetzung der britischen Initiative würde aus unserer Sicht den Vergemeinschaftungsprozess und den Flüchtlingsschutz in Europa nachhaltig schädigen. Noch im Oktober 1999 bekräftigte der Europäische Rat die „allumfassende und uneingeschränkte Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention“ und die „absolute Beachtung des Asylrechts“ als Leitlinie auf dem Weg zu einem gemeinsamen Europäi-

⁶ So sollen „regionale Schutzzonen“ etwa in der Türkei, dem Iran, in Nordsomalia und Marokko entstehen.

schen Asylsystem. Der britische Ansatz steht außerdem im Widerspruch zur Grundrechtecharta der EU. In Artikel 18 wird das Recht auf Asyl gewährt. Es ist zudem mit dem Grundgesetz (Artikel 16 a und Artikel 19 GG) nicht vereinbar.

4. Keine faire internationale Verantwortungsteilung

Schon jetzt bleibt die große Mehrheit der Flüchtlinge in der Welt in ihrer Herkunftsregion. Etwa Dreiviertel aller Flüchtlinge leben in Entwicklungsländern. Herkunftsregionen und Nachbarstaaten der Europäischen Union sollen die Verantwortung für die Flüchtlinge aus der EU aufgebürdet werden. Das britische Konzept ist der bisher weitgehendste Vorschlag, den Flüchtlingsschutz innerhalb der EU und in Kooperation mit anderen Industriestaaten, auszulagern. Die Idee des Flüchtlingsschutzes ist, dass man Flüchtlinge in einem Staat aufnimmt, wo sie außer Schutz auch Rechte erhalten. Die so genannten regionalen Schutzzonen werden als große Flüchtlingslager ausgestaltet. Flüchtlingsschutz reduziert sich dort bestenfalls auf die Garantie des Provisoriums. Die Konzeption birgt die Gefahr von Kettenabschiebung. In der Praxis wird vor Ort keine Institution in der Lage sein über bloße Mangelversorgung hinaus Flüchtlingsrechte zu garantieren.

5. Zusammenfassung

Dieses Konzept ist nicht in Einklang mit dem internationalen Flüchtlingsrecht und menschenrechtlichen Standards. Es schädigt massiv den asylrechtlichen Vergemeinschaftungsprozess. Es drängt die Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme in ärmere Länder ab. Eine Umsetzung in dieser Form würde das Schutzmandat des UNHCR verletzen und das existierende internationale Schutzsystem gefährden.

II. Drittstaatenregelung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung

- **Wird es eine bindende EU-Liste „sicherer Drittstaaten“ geben, und wenn ja, welche Kriterien sind für die Festlegung entscheidend? Inwiefern wird dabei die tatsächliche menschenrechtliche Situation in den Ländern berücksichtigt?**
- **Wie beurteilen Sie den Vorschlag, dass vor der Rückweisung von Asylbewerbern in Drittstaaten eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden soll, und wie kann sicher gestellt werden, dass diese Staaten tatsächlich eine Einreise der Betroffenen erlauben und ihre Asylanträge fair prüfen?**

Der Verordnungsvorschlag Österreichs⁷ ist auf EU-Ebene vorerst gescheitert. Mit der Verordnung sollten Kriterien und eine Liste von europäischen sicheren Drittstaaten bestimmt werden. Bereits vor der Erweiterung sollte alle künftigen EU-Mitgliedsstaaten, außerdem die Schweiz, Norwegen und Island, als sichere Drittstaaten qualifiziert werden.

Zur Frage der Umsetzung einer Drittstaatenregelung in der Verfahrensrichtlinie stehen sich augenblicklich drei Fraktionen gegenüber.

⁷ Dokument 2003/C17/06, veröffentlicht im Amtsblatt der EG am 24.1.2003

I) eine Gruppe von Mitgliedsstaaten, die keine Drittstaatenregelung hat und keine Einführung möchte

II) Länder wie Österreich und Deutschland, die eine Länderliste möchten

III) Mitgliedsstaaten wie die Niederlande, Schweden und Großbritannien, die eine Drittstaatenregelung nach Kriterien (Bsp. GFK, EMRK und Pakt für politische und bürgerliche Rechte) beibehalten möchten und diesen Ansatz auch im Hinblick auf die Richtlinie zu Asylverfahren verfolgen. Der Kriterienansatz bietet aus ihrer Sicht nationalstaatlichen Spielraum.

Außer in Deutschland⁸ existiert in allen anderen EU-Staaten mit der Konzeption „sichere Drittstaaten“ die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung mit der Möglichkeit der Widerlegbarkeit.

Wir lehnen eine Länderliste aus den vorher genannten Gründen ab. Es darf kein Land als sicheres Drittland qualifiziert werden, das seinen internationalen Verpflichtungen durch Ratifikation und effektive Implementierung der Genfer Flüchtlingskonvention und andere Menschenrechtsabkommen nicht nachkommt.

Da die Erweiterung auf 25 Mitgliedsstaaten sich bereits vor der nationalstaatlichen Umsetzung der künftigen Asylverfahrensrichtlinie vollzieht, ist ein völliger Verzicht auf das Konzept „sicherer Drittstaaten“ bereits in der ersten Stufe der Vergemeinschaftung geboten.

- **Wie kann angesichts der Sicherung der EU-Außengrenzen gegen illegale Einwanderung gewährleistet werden, dass Asylsuchende überhaupt noch die Chance zu einer Antragstellung haben?**

Spätestens nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001, den Treffen des Europäischen Rates von Laeken (Dezember 2001) und Sevilla (Juni 2002) fokussiert die Europäische Union verstärkt auf Bekämpfung der sogenannten illegalen Einwanderung. Diese Maßnahmen erschweren oder machen den Zugang von Schutzsuchenden zum Territorium der EU-Mitgliedsstaaten unmöglich.

Die Zukunft des europäischen Asylrechts entscheidet sich vor allem an den Außen- und vorverlagerten Außengrenzen: Ohne den Abbau der Barrieren und gefahrenfreie Zugänge für Schutzsuchende würde selbst ein liberales Asylrecht wirkungslos bleiben.

Ein effektiver Zugang zum Territorium und zu einem fairen Asylverfahren ist unerlässlich, damit Mitgliedsstaaten ihren internationalen Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention, insbesondere dem Verbot des Refoulement, dem Verbot der Zurückweisung, Abschiebung und Ausweisung von Flüchtlingen, gerecht werden.

Hier noch einmal der Verweis auf gewisse Mindeststandards, die auch im Rahmen der Richtlinie für Asylverfahren implementiert werden müssen: Die Ausbildung der Grenzschutzbehörden und die zwingende Anweisung, Schutzsuchende an die zu-

⁸ Im Hinblick auf die aktuelle deutsche Gesetzeslage wird die deutsche Konzeption „sichere Drittstaaten“ obsolet. Mit Ausnahme der Schweiz werden alle in der Anlage I § 26a Asylverfahrensgesetz aufgeführten „sichere Drittstaaten“ an Dublin I bzw. Dublin II und EURODAC partizipieren. Die Schweiz bemüht sich intensiv - so wie die Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island - in Kürze an den Zuständigkeitsregelungen teilzunehmen.

ständigen Asylbehörden weiterzuleiten. In dem Zusammenhang ist sicher auch ein zusätzliches Monitoring zu überlegen.

Zusätzliche Zugangs – und Schutzmechanismen

Die europäischen Staaten müssten im Rahmen einer weltweiten Verantwortungsteilung die Herkunftsregionen entlasten und neben der Aufstockung der Finanzmittel für den Flüchtlingsschutz in der Region, ein großzügiges Resettlement-Programm unter der Ägide des UNHCR unter Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen auflegen. Dieses Aufnahmeprogramm sollte auf EU-Ebene verankert werden. Diese zusätzlichen Zugangs – und Schutzformen dürfen nicht zu Lasten spontan ankommender Asylsuchender gewährt werden.

- **Wie beurteilen Sie die geplanten Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der illegalen Einwanderung? Wie soll der Schutz für Opfer von Menschenhandel und Schleusungskriminalität gewährleistet werden bzw. sind Zeugenschutzprogramme vorgesehen?**

Auf EU-Ebene wurden eine Richtlinie und ein Rahmenbeschluss zur Frage der Beihilfe zur illegalen Einreise⁹ und zur Frage der Sanktionierung dieser beschlossen. Und es existiert mittlerweile ein Rahmenbeschluss zum Themenkomplex Bekämpfung des Menschenhandels⁹.

Unterscheidung Menschenhandel und Menschen schmuggel

Vorweg sollten wir zwei Begriffe trennen: Menschenhandel und Menschen schmuggel. In Anlehnung an das *UN-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende Kriminalität* ist im internationalen Kontext folgende Definition bzw. Differenzierung vorzunehmen:

Menschenhandel ist die Rekrutierung und Beförderung oder Unterbringung von Personen, entweder durch Androhung von Gewalt oder Zwang. Es handelt sich um die Verfügungsgewalt über eine andere Person, um diese irgendeiner Form der Ausbeutung zu unterwerfen.

Dagegen wird Menschen schmuggel als die Ermöglichung der illegalen Einreise zum Zwecke der direkten oder indirekten Erlangung eines finanziellen Vorteils definiert.

Aus der Sicht von Menschenrechtsorganisationen ist der Menschenhandel in jeder Form zu bekämpfen. Wir bedauern, dass in diesem Kontext der Opferschutz auf EU-Ebene noch nicht in adäquater Form geregelt ist.

Zur Frage des Menschen schmuggels:

Die verschärften Grenzsicherungen der europäischer Staaten, entwickelt sich zu einem immensen Arbeitsbeschaffungsprogramm für die kommerzielle Fluchthilfe. Diese findet häufig unter unmenschlichen und lebensgefährdenden Bedingungen statt. Die Aufrüstung der Grenzen und die harten Sanktionen ge-

⁹ Rahmenbeschluss der Rates vom 19.Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels

gen Schlepper und Schleuser bewirken vor allem eines: Sie treiben die Preise in die Höhe und es kommt damit zu einer weiteren Hierarchisierung unter den auf der Flucht befindlichen Menschen. Nur wer es sich leisten kann, ist in der Lage, z.B. eine sog. Garantieschleusung zu buchen.

Untersuchungen¹⁰ der letzten Jahre belegen, dass selbst später anerkannte Flüchtlinge ohne den Rückgriff auf die kommerzielle Fluchthilfe nicht das Territorium der EU erreicht hätten.

Forderungen an den Gesetzgeber

Weder im einen noch im anderen Fall dürfen die Betroffenen (Opfer von Menschenhandel, aber auch geschleuste Flüchtlinge) bestraft werden. Im Flüchtlingsrecht kommt hinzu, dass Flüchtlinge oder jene Personen, die Schutz vor Verfolgung geltend machen, sich auf Art. 31 GFK (*Flüchtlinge, die sich nicht rechtmäßig im Aufnahmeland aufhalten*) berufen können. Diese Norm sichert ihnen den Zugang zum Asylverfahren, unabhängig davon wie sie in das Staatsgebiet gelangt sind.

Bei der Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 28. November 2002 „zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt“ ist von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, die humanitäre Hilfe straffrei zu stellen. (Vgl. Artikel 1 (2)).

Darüber hinaus sind die Vorschläge der Süssmuth - Kommission zur Entkriminalisierung von humanitärer Hilfe für Menschen ohne Aufenthaltsstatus umzusetzen.

III. Familienzusammenführung / Kinder

- **Unter welchen Bedingungen wird der Nachzug von Familienmitgliedern eines anerkannten Flüchtlings ermöglicht?**

Die Kommission hat zu diesem Themenkomplex insgesamt drei Vorschläge zwischen Dezember 1999 und Mai 2002 vorgelegt. Am 27. Februar 2003 konnte im Rat zumindest eine politische Einigung erzielt werden. Zum Schluss mussten noch vier bestehender Vorbehalte Deutschlands ausgeräumt werden. Die Fassung der politischen Einigung hat mit dem ursprünglichen, sehr ambitionierten Ansatz der Kommission nichts mehr gemein. Alle Streitpunkte in den mehrjährigen Verhandlungen im Rat wurden zu Kann- und Ermessensbestimmungen. Nunmehr begrenzt sich die Berechtigung zur Familienzusammenführung nur noch auf die Kernfamilie. Der Rest wird in Kann-Bestimmungen geregelt. Im Gegensatz zum Nachzugsalter für Migrantenkinder¹¹ bleibt die Besserstellung von Kindern von Flüchtlingen bestehen. Das Nachzugsalter beträgt 18 Jahre¹².

¹⁰ Vgl. Morrison, John (2000) *The Trafficking and Smuggling of Refugees: The End Game in European Asylum Policy?*

¹¹ Artikel 4 Absatz 1 sieht eine Ausnahmenvorschrift vor, die eine Herabsetzung des Kindernachzugsalters von 18 auf 12 Jahre ermöglicht. Diese Kann-Bestimmung wurde auf Druck Deutschlands aufgenommen.

¹² Obwohl der Text der politischen Einigung nicht eindeutig ist, gehen wir davon aus, dass die Ausnahmenvorschrift bezgl. der Herabsetzung des Kindernachzugsalters nicht für Kinder von Flüchtlingen gilt.

Für GFK-Flüchtlinge gilt beim Familiennachzug selbstverständlich keine Wartezeit. Bezogen auf Minderjährige regelt der Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie, dass bei einem als Flüchtling anerkannten unbegleiteten Minderjährigen die Mitgliedsstaaten zum Zwecke der Familienzusammenführung für seine engeren Verwandten in direkter aufsteigender Linie die Einreise und den Aufenthalt ermöglichen sollen.

Deutschland beharrte darauf, dass beim Familiennachzug zu Flüchtlingen ein Einkommensnachweis und Anforderungen an den Wohnraum erforderlich sein kann. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 können diese Anforderungen gestellt werden, wenn der Antrag auf Familienzusammenführung nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Asylanerkennung gestellt wird.

Flüchtlinge haben jedoch einen uneingeschränkten Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung. Der Nachweis von angemessenem Wohnraum, festen Einkünften und Krankenversicherung ist nicht vereinbar mit den Prinzipien des Flüchtlingsschutzes.

Aus unserer Sicht ist es außerdem problematisch, dass die Mitgliedsstaaten die Anwendung dieses Kapitels auf Flüchtlinge beschränken können, deren familiäre Bindung bereits vor der Einreise ins Aufnahmeland bestanden haben.¹³

- **Inwiefern wird das Kindeswohl gemäß der UN-Kinderrechtskonvention bei den geplanten Maßnahmen und Richtlinien sicher gestellt?**

Vorbemerkung

Allgemein lässt sich sagen, dass alle Richtlinienvorschläge und Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission, bezogen auf Flüchtlingskinder, sehr hohe Schutzstandards anvisierten, und zwar weitgehend im Einklang mit der UN-Kinderrechtskonvention.

Im Zuge der schwierigen Verhandlungen auf der Ratsebene kam es zum Teil zu einschneidenden Einschränkungen dieser Schutzstandards.

Richtlinie Aufnahmebedingungen

Die Richtlinie¹⁴ vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylsuchenden in den Mitgliedsstaaten legt in Artikel 10 zur Frage *Grundschulbildung und weiterführende Bildung Minderjähriger* fest, dass minderjährigen Asylsuchenden und minderjährigen Kindern von Asylsuchenden in ähnlicher Weise, wie den Staatsangehörigen des Aufnahmelandes, der Zugang zum Bildungssystem zu gewähren ist. Auf Druck Großbritanniens wurde ein Passus eingeführt, dass der Unterricht auch in Aufnahmehäusern erfolgen kann (vgl. Artikel 10/1). Diese gravierende Unterschreitung internationaler Standards konnte als nationalstaatliche Gesetzesverschärfung in Großbritannien nicht umgesetzt werden. Der massive Druck der Öffentlichkeit und der Widerstand des Parlaments zwangen Innenminister Blunkett zur Revidierung dieser Gesetzesverschärfung. Dadurch, dass dieser Passus als Kann-Bestimmung in der EU-Richtlinie festgeschrieben wurde, besteht die Gefahr, dass andere Mitgliedsstaaten ihre kinderrechtlichen Standards herabstufen. Insbesondere in den Beitrittsstaaten, wo Asylverfahrensstandards und Aufnahme-

¹³ Deutschland hat die ursprünglich von Österreich eingebrachte Formulierung unterstützt.

¹⁴ Richtlinie 2003/9/EG DES RATES vom 27. Januar 2003

standards sich noch im Aufbau befinden, könnte die Umsetzung dieser EU-Richtlinie als Vorlage dienen, den restriktiven EU-Standard zu implementieren.

Obwohl in Artikel 18, 19, 20 der Aufnahmerichtlinie weiterhin relativ hohe Schutzstandards für unbegleitete Minderjährige, für Traumatisierte und Folteropfer formuliert werden, ist es auch hier zu einer massiven Einschränkung gekommen. In Artikel 19 wurde eine Kann-Bestimmung auf Druck der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen. Nunmehr heißt es: „Die Mitgliedsstaaten können unbegleitete Minderjährige ab 16 Jahre in Aufnahmezentren für erwachsene Asylbewerber unterbringen.“ (Artikel 19/Absatz 2)

Richtlinienvorschlag zum Asylverfahren

Der erste Vorschlag der Kommission vom September 2000 formulierte in Artikel 10, Absatz 3 hohe Schutzstandards bei der Frage der Altersfeststellung:

Die Mitgliedsstaaten tragen dafür Sorge, dass die zuständigen Einrichtungen, die ärztliche Untersuchungen durchführen, um das Alter unbegleiteter Minderjähriger zu bestimmen, Untersuchungsmethoden anwenden, die unbedenklich sind und die menschliche Würde wahren.

In der zweiten Fassung wurde dieser Menschenwürde-Aspekt fallen gelassen, vor allem auf Drängen der Bundesrepublik Österreich.

In Artikel 15 heißt es im Hinblick auf die Altersfeststellung:

- a) *unbegleitete Minderjährige werden vor der Prüfung ihres Asylantrages in einer Sprache, deren Kenntnis vorausgesetzt werden kann, über die Möglichkeit der Altersbestimmung im Wege einer ärztlichen Untersuchung informiert;*
- b) *die Entscheidung, den Asylantrag eines unbegleiteten Minderjährigen abzulehnen, der diese ärztliche Untersuchung verweigert hat, darf nicht ausschließlich in dieser Weigerung begründet sein.“*

Art. 15 des aktuellen Ratsentwurfes der Asylverfahrens-Richtlinie (ASILE 17) schreibt vor, dass unbegleiteten Minderjährigen so schnell wie möglich ein Vertreter bereitgestellt werden muss, der sie bei der Anhörung vertritt oder dabei assistiert.

Hiergegen hat Deutschland einen Vorbehalt eingelegt. Es soll eine Einschränkung vorgenommen werden, die es ermöglicht, die geltende deutsche Rechtslage beizubehalten. Im deutschen Asylverfahren sind Minderjährige bereits ab 16 Jahren verfahrensrechtlich handlungsfähig, so dass sie keiner Vertretung bedürfen. Die Richtlinie würde eine solche Herabsetzung der Verantwortlichkeit im Asylrecht verbieten. Dies wäre sachgerecht. Minderjährige bedürfen des besonderen Schutzes. Dieser wird durch die UN-Kinderrechtskonvention garantiert. Statt auf europäischer Ebene völkerrechtliche Standards zu unterminieren, sollte die Bundesregierung die Defizite im deutschen Recht beheben und Minderjährigen die vollen ihnen zustehenden Rechte zukommen lassen.

Dublin II

Begrüßenswert sind aus unserer Sicht, besondere Schutzgarantien für Minderjährige bei der Verordnung¹⁵, die das Dubliner Übereinkommen ersetzt.

Auch wenn wir es insgesamt für falsch erachten, weitgehend die starren Zuständigkeiten von Dublin I fort zu schreiben, stellen verschiedene Artikel, die die Familien-

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 DES RATES vom 18. Februar 2003

einheit und die besondere Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen betreffen, eine Verbesserung dar.

Artikel 3 der Verordnung regelt, dass die Asylanträge von unbegleiteten Minderjährigen, von dem Mitgliedsstaat geprüft werden, in dem sich ein Familienangehöriger rechtmäßig aufhält und zwar, *soweit dies im Interesse des Minderjährigen liegt. Ist kein Familienangehöriger anwesend, so ist der Mitgliedsstaat, in dem der Minderjährige seinen Asylantrag gestellt hat, zuständig.*“

In der Humanitären Klausel (Artikel 15, Absatz 3) wird einem unbegleiteten Minderjährigen, der Familienangehörige in einem anderen Mitgliedsstaat hat zumindest die Möglichkeit eröffnet, zu den Familienangehörigen gebracht zu werden. Und zwar unter den Voraussetzungen, dass diese ihn bei sich aufnehmen können und dies im Interesse des Minderjährigen liegt.

- **Welcher Schutz soll auf europäischer Ebene für unbegleitete minderjährige Flüchtlingskinder gewährleistet werden?**

Unbegleitete minderjährige Flüchtlingskinder genießen den vollen Schutz der UN - Konvention über die Rechte des Kindes und der anderen internationalen Abkommen zum Schutz von Kindern. Wir beschränken uns im folgenden auf die vordringlichsten Kernforderungen und fokussieren dabei auf die bundesdeutsche Situation.

Der ausländerrechtlich begründete Vorbehalt der Bundesrepublik bezogen auf die UN-Konvention ist zurückzunehmen und es sind die internationalen Verpflichtungen der Konvention im nationalstaatlichen Recht effektiv umzusetzen. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hat die Bundesregierung aufgefordert, die Diskrepanzen zwischen den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention und ihrer Anwendung in Deutschland durch eine Rücknahme der Vorbehaltserklärung und eine Anpassung des Ausländer- und Asylrechts an die UN-Kinderrechtskonvention zu beseitigen. Dieser Aufforderung ist die Bundesregierung bislang nicht nachgekommen, im Gegenteil auf der EU-Ebene verhandelt sie auf der Grundlage der bestehenden Praxis:

Auszüge aus den Forderungen des Petitionsausschusses

- In allen Bundesländern sollen Clearing-Stellen eingerichtet werden, um den besonderen Erfahrungen der Kinder auf der Flucht und ihren daraus erwachsenen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.
- Die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren sollte erst mit 18 Jahren und nicht wie in § 68 AuslG für ausländische Kinder und in § 12 AsylVfG für Flüchtlingskinder festgeschrieben, mit 16 Jahren beginnen.
- Minderjährige Flüchtlinge sollen nicht der Drittstaaten-Regelung und dem Flughafen-Verfahren unterliegen.
- Eine Feststellung des Lebensalters darf nur im Ausnahmefall erfolgen und dann nur von medizinischem Fachpersonal in einem sachgerechten, das Wohl und die Unversehrtheit des Kindes respektierenden Verfahren.
- Minderjährige Flüchtlinge, insbesondere auch solche über 16 Jahren, haben ein Recht auf uneingeschränkte Teilhabe an der sozialen Infrastruktur der Bundesrepu-

blik Deutschland. Sie haben insbesondere ein Recht auf Schulausbildung und Schulbesuch, auch während des Asylverfahrens.

- Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge über 16 Jahren sind nicht in Asylbewerberunterkünften, sondern in Einrichtungen der Jugendhilfe bei Gewährleistung von qualifizierter Betreuung unterzubringen.
- Abschiebehaft für Minderjährige darf nur als letztes Mittel und nur für die kürzeste angemessene Zeit verhängt werden. Während der Haft sind Kinder von Erwachsenen zu trennen.

Aus unsere Sicht sollten die Anforderungen des Petitionsausschusses zügig in nationalstaatliches Recht umgesetzt werden. Darüber hinaus sollten diese auch die Leitlinien bei den aktuellen Verhandlungen auf EU-Ebene darstellen.

Frankfurt am Main, den 4. April 2003