

## Offenes Europa oder Abschottungsgemeinschaft? Die Union auf dem Weg zu einem gemeinsamen Asylrecht

**D**ie zukünftige EU-Asylpolitik wird maßgeblich auch darüber entscheiden, wie im nächsten Jahrhundert das internationale Schutzsystem für Flüchtlinge überhaupt aussehen wird. Die politisch Verantwortlichen müssen sich bewusst sein: Die Wertegemeinschaft Europäische Union steht hier in der Verantwortung für einen Grundwert, nämlich für die Institution des Asyls, deren Einrichtung man durchaus auch nach den Erfahrungen in diesem Jahrhundert als Antwort der Zivilisation auf die Barbarei begreifen kann.« (Jean Noel Wetterwald, Vertreter des UNHCR in Deutschland, Oktober 1999)

Die Innenpolitik in der Europäischen Union (EU) befindet sich in einer bedeutenden Übergangsphase. Der Amsterdamer Vertrag trat am 1. Mai 1999 in Kraft. Bis zum Jahr 2004 sollen zentrale Bereiche der Asyl- und Migrationspolitik Gemeinschaftsrecht werden, das für alle EU-Mitgliedsstaaten bindend sein wird (siehe Kasten).

Bisher regelt lediglich das Dubliner Übereinkommen, welcher Mitgliedsstaat für die Asylprüfung zuständig ist, aber ein gemeinsames europäisches Asylrecht wurde nicht geschaffen. Europäische Asylpolitik in den 90er Jahren zeichnete sich vor allem durch »Solidarität« im Hinblick auf gemeinsame Abschottungsmaßnahmen und die Verweigerungshaltung bei der Flüchtlingsaufnahme aus. Mit der Drittstaatenregelung, flankiert von einem Netz so genannter Rückübernahmeabkommen mit Anrainer-, Transit- und Herkunftsländern wurde der Flüchtlingsschutz in Europa zunehmend brüchiger. Für Flüchtlinge besteht die Gefahr der Kettenabschiebung. Es gibt keine ausreichende Garantie, dass sie nicht einfach durchgereicht werden, von Staat zu Staat, ohne dass irgendwo ihr Asylantrag geprüft wird.

### Der asylopolitische Dreiklang des EU-Sondergipfels in Tampere

**I**m finnischen Tampere haben sich im Oktober 1999 die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union erstmals auf einem Sondergipfel ausschließlich mit den Ressorts Justiz und Inneres beschäftigt. Die »Meilensteine

von Tampere auf dem Weg zu einer Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« – so der offizielle Titel – stellen die politischen Leitlinien dar, wie u.a. die rechtliche Angleichung des Asyl- und Migrationsbereiches realisiert werden soll.

Die Signale von Tampere sind widersprüchlich: Emphatische Bekenntnisse zur Offenheit und Transparenz in der Europäischen Union, zu den Menschenrechten und dem Asylrecht, zur stärkeren Integration der legal in der EU lebenden »Drittstaatler«, größere Anstrengungen im Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit durchziehen die Abschlusserklärung. Sie wären in praktische Politik umzusetzen.

Wenn es aber um eine »gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik der EU« geht, wird im gleichen Atemzug von der »Notwendigkeit einer konsequenten Kontrolle der Außengrenzen zur Beendigung der illegalen Einwanderung...« gesprochen.

Die in Tampere gefassten Beschlüsse sind durch folgenden Dreiklang strukturiert:

- Klares Bekenntnis zur Genfer Flüchtlingskonvention, ohne konkrete Umsetzung
- Effizientere Abschottung gegenüber Flucht- und Migrationsbewegungen
- Koordiniertere und rigidere Abschiebeprozesse.

### Bekenntnisse zum Flüchtlingsschutz – aber weiterhin falsche Prämissensetzung bei der Harmonisierung

»... dass Grundlage für ein europäisches Asylrecht die Genfer Konvention sein soll, versteht sich von selbst. Wir haben dies hier noch einmal betont.« (hr 1, 19.10.1999), so Bundeskanzler Schröder im Anschluss an den Sondergipfel.

In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat heißt es, der Europäische Rat »...ist übereingekommen, auf ein gemeinsames Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt.«

Was sich für den Bundeskanzler von selbst versteht, schien vor einiger Zeit

auf der europäischen Ebene gar nicht selbstverständlich. Hatte doch ein knappes Jahr vor dem klaren Bekenntnis der Staats- und Regierungschefs zur Genfer Flüchtlingskonvention, zur »unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl«, ein EU-Strategiepapier aus der österreichischen Präsidentschaft für Furore gesorgt,

### Das asylopolitische Arbeitsprogramm nach Amsterdam

**I**n einem Aktionsplan zur Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages hat der Rat der EU – also die Regierungen der Mitgliedsstaaten – im Dezember 1998 folgenden Zeitplan zum Asylrecht beschlossen:

**Innerhalb von zwei Jahren** sollten die folgenden Maßnahmen ergriffen werden:

- Die Effektivierung des Dubliner Übereinkommens,
- Umsetzung des EURODAC-Übereinkommens (EURODAC ist ein System für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylsuchenden und »illegalen Zuwanderern«. Die Bestimmung des Staates, der für die Prüfung eines in einem EU-Mitgliedsstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, soll mit dem EURODAC-Übereinkommen erleichtert werden.)
- Annahme von Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft,
- Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, mit besonderer Berücksichtigung der Situation von Kindern.

**Binnen fünf Jahren** sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Annahme von Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtlinge,
- Festlegung von Mindestnormen für den subsidiären bzw. ergänzenden Schutz von Personen, die internationalen Schutz benötigen.

**So schnell wie möglich** sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können,
- Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedsstaaten.

in dem die Genfer Flüchtlingskonvention völlig zur Disposition gestellt wurde.

Auf dem Weg zu einem gemeinsamen europäischen Asylsystem fanden auch in Tampere keine nennenswerten Fortschritte statt. Der im Aktionsplan festgelegte Zeitplan wurde nicht verändert, ansonsten wurde auf ein bewährtes Mittel der EU zurückgegriffen: Man einigt sich auf Mindestziele und erteilt der Kommission Arbeitsaufträge.

Der UNHCR hatte vor dem Sondergipfel gefordert, eine zukünftige EU-Asylpolitik mit der vollständigen und umfassenden Anwendung der Flüchtlingsdefinition nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu beginnen.

*»Ein künftiges EU-Instrument zur Harmonisierung der Flüchtlingsdefinition sollte anerkennen, dass Asylbegehren, die Verfolgung durch nichtstaatliche Organisationen geltend machen, in den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention fallen. Das wesentliche Kriterium für den internationalen Schutz ist das Risiko, Opfer schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen zu werden – das Vorliegen einer begründeten Furcht vor Verfolgung ungeachtet dessen, wer der Urheber der Verfolgung ist. Personen, die die Kriterien der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, sollten in den Genuss der gesamten Rechte der Konvention kommen und nicht eine zweitklassige Form des Schutzes als Ersatz erhalten.«*  
(Festlegung der europäischen Asyl-Agenda: UNHCR-Empfehlungen zum Tampere-Gipfel; Oktober 1999)

Eine einheitliche Anwendung der GFK müsste Ausgangs – und nicht Endpunkt einer Harmonisierungspolitik sein. Obwohl gravierende Unterschiede auf Grund von historisch gewachsenen Rechts- und Sozialsystemen in der EU bestehen, wäre sie kurzfristig zu realisieren.

### Neue Steine für die Festung und bessere Abschiebemöglichkeiten: Aktionspläne zu verschiedenen Herkunftsländern

Die Abwehr, wie sie bereits im Schengen-Verbund praktiziert wird, umfasst den Visumzwang für über 130 Staaten, die Bestrafung von Transportunternehmen, die Flüchtlinge ohne ausreichende Reisedokumente befördern, die kontinuierlich verstärkte Grenzüberwachung, Finanzierungs- und Ausbildungshilfen für das Grenzregime der östlichen und südöstlichen Nachbarländer usw. ...

Sichtbarer Ausdruck, an der Abschottungsgemeinschaft EU festzuhalten, ist die Annahme so genannter Aktionspläne

zu verschiedenen Herkunftsländern (Irak, Afghanistan, Marokko, Somalia, Sri Lanka und ein Zwischenbericht Albanien/Kosovo). Sie werden im Text bezeichnenderweise unter der Rubrik »Partnerschaften mit den Herkunftsländern« gewürdigt. Weitere Aktionspläne sollen nach Auffassung der Staatschefs erstellt und umgesetzt werden.

Die Aktionspläne sollen Ausdruck einer künftig größeren Kohärenz der Innen- und Außenpolitik der Union sein. Im konkreten Umsetzungsteil ist allerdings der altbekannte Ansatz europäischer Innenpolitik weiterhin prägend: Es geht um Fluchtverhinderung, Regionalisierung der Flüchtlingsaufnahme, Abschottung der EU und die Suche nach neuen Abschiebewegen.

■ **Beispiel Irak:** Der Nord-Irak wird als »interne Fluchtalternative« für Personen erachtet, die vor dem Regime in Bagdad fliehen. Vorgeschlagen wird u.a. ein Rückübernahmeabkommen mit der Türkei, das es den EU-Mitgliedsstaaten erlauben soll, abgelehnte irakische Asylsuchende über die Türkei in den Nord-irak abzuschicken.

■ **Beispiel Somalia:** Es wird vorgeschlagen, Maßnahmen zur Verbesserung der Aufnahmekapazitäten in den Nachbarländern und zur Verhinderung der Ausreise von Flüchtlingen zu ergreifen. Gedacht ist an die Entsendung von Verbindungsbeamten der EU-Staaten an die Flughäfen der Nachbarländer.

■ **Beispiel Afghanistan:** Durch den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Pakistan, Iran und den zentralasiatischen Republiken sollen neben Staatsangehörigen der Unterzeichnerstaaten auch staatenlose Personen und afghanische Flüchtlinge, die für eine geraume Zeit (»a substantial period of time«) in diesen Ländern gelebt haben, abgeschoben werden.

■ **Beispiel Marokko:** Die EU-Mitgliedsstaaten wollen ein Rücknahmeabkommen mit Marokko abschließen. Damit soll auch die Rücknahme von anderen Staatsangehörigen – Flüchtlinge, die über Marokko in die EU eingereist sind – erleichtert werden. Außerdem will man bei den marokkanischen Behörden die Visumpflicht gegenüber westafrikanischen Staaten erreichen.

Mit diesen Maßnahmen wird die Betonung »der unbedingten Beachtung des Asylrechts« zum Lippenbekenntnis: Wenn Flüchtende und Schutzsuchende aufgrund von Fluchtverhinderungs- und Abschottungsmaßnahmen bereits vor den Grenzen der EU abgefangen werden, dann bleibt das Bekenntnis zur

Genfer Flüchtlingskonvention folgenlos. Die Handlungsmaxime der EU lautet weiterhin: Flüchtlingsschutz ja, aber bitte nicht bei uns.

### Keine Einigung bei der Frage der so genannten Lastenteilung

Tampere brachte auch in dem zentralen Streitpunkt »Lastenteilung« innerhalb der EU keinerlei Annäherung. EU-weit hat sich zwar das Konzept »temporary protection« bzw. »vorübergehender Schutz« auf nationalstaatlicher Ebene durchgesetzt. In der Bundesrepublik entspricht dies dem »Bürgerkriegsstatus«. Eine gemeinsame EU-Regelung in der Frage eines »vorübergehenden Schutzes« scheidet jedoch seit Jahren an der mangelnden Einigung bei der Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme und der Verteilung der Schutzsuchenden innerhalb der EU.

Im Abschlusstext steht nur noch die unverbindliche Formulierung:

*»Der Europäische Rat ist der Ansicht, daß geprüft werden sollte, ob nicht bei einem massiven Zustrom von Flüchtlingen zwecks vorübergehender Schutzgewährung irgendeine Form von Finanzreserve bereitgestellt werden könnte. Die Kommission wird ersucht, die entsprechenden Möglichkeiten zu sondieren.«*  
(Schlussfolgerung des Vorsitzes – Europäischer Rat, Tampere)

In der vorletzten Fassung war noch verbindlicher formuliert worden. Avisiert wurde ein Flüchtlingsfonds über 250 Millionen EURO, der Mitgliedsstaaten bei »Notsituationen« im Falle von »Massenfluchtsituationen« unterstützen sollte. Maßgeblich das Veto der Bundesregierung verhinderte diesen richtigen Ansatz: anstatt Flüchtlinge, Gelder zu verteilen. *»Ist Ihnen bekannt, daß es gerade die deutsche Bundesregierung war, die in Tampere verhindert hat, daß es einen Flüchtlingsfonds gibt, weil wir nicht*

■ Im Jahr 1996 stellten 46,22 Prozent der Asylsuchenden, die nach Europa kamen, in der Bundesrepublik einen Antrag.

Aber die Lage hat sich inzwischen verändert.

■ Im Jahr 1998 waren es 29,39 Prozent.

■ Im dritten Quartal des Jahres 1999 verzeichnete nicht die Bundesrepublik Deutschland die höchsten Zugangszahlen, sondern Großbritannien.

■ Stellt man die Zahl der Asylantragstellenden ins Verhältnis zur Bevölkerung des jeweiligen Aufnahmelandes, so lag die Bundesrepublik 1998 auf Platz 7 in Europa, 1999 auf Platz 12.

zu dem Ergebnis kommen wollen, daß es einerseits keine Quotenregelung gibt und wir die höchste Zahl der Flüchtlinge aufnehmen, wir gleichzeitig aber in einen Flüchtlingsfonds das meiste Geld einzahlen?» (Otto Schily im Deutschen Bundestag am 28.10.1999) Der Bundesinnenminister hat den zweiten Teil der Rechnung vergessen: Diejenigen die mehr Flüchtlinge aufnehmen, bekämen auch mehr Geld aus diesem Fonds.

### **Flüchtlingsabwehr, Regionalisierung der Flüchtlingsaufnahme und die Umgehung der GFK durch das Konzept »vorübergehender Schutz« – ein zukunftsweisendes Modell**

Im Kosovokrieg wurde vorexerziert, wie ein integraler Bestandteil der EU-Flüchtlingspolitik in Zukunft aussehen könnte: Eine angeblich humanitäre Militärintervention wurde flüchtlingspolitisch flankiert mit dem System der »Regionalisierung« und des »vorübergehenden Schutzes«.

Die von der EU gewollte »Regionalisierung« (»heimatnahe Unterbringung der Vertriebenen«; Otto Schily) der Flüchtlingsaufnahme nahm die völlige Destabilisierung der Nachbarregionen des Kosovo in Kauf. Erst dramatische Appelle des UNHCR führten dann zu spät anlaufenden Evakuierungen in die EU. Diesen Kontingentflüchtlingen aus dem Kosovo – nach der GFK Flüchtlinge par excellence, da sie auf Grund ethnisch begründeter Vertreibung Opfer von politischer Verfolgung sind – wurde europaweit »vorübergehender Schutz« zugebilligt. Die anderen Kosovo-Flüchtlinge wurden an den Grenzen wie üblich behandelt, also zurückgewiesen.

Durch die Anwendung des »Pledging-Verfahrens« – jeder Mitgliedsstaat konnte auf freiwilliger Basis seine Aufnahmequote festlegen – fand eine größere Ausgewogenheit bei der Aufnahme von Kosovo-Flüchtlingen innerhalb der EU statt, aber zahlenmäßig nur auf einem äußerst geringen Niveau.

Zwar beteuert die Bundesregierung in diesem Zusammenhang immer wieder, man wolle die GFK nicht antasten. Vorübergehender Schutz könne die GFK nicht ersetzen, sondern müsse sie ergänzen. Wie dieses »Ergänzen« letztlich ohne GFK auskommt, macht das Bundesinnenministerium deutlich: »Der Status im System des vorübergehenden Schutzes schafft ausreichende Sicherheit auch im Sinne der GFK, ohne dass es der formellen Gewährung des Status eines anerkannten Flüchtlings bedarf.« (Staatssekretärin Cornelia Sonntag-Wolgast: »Kon-

zept der temporary protection versus Genfer Flüchtlingskonvention«, Vortrag, gehalten am 12.10.1999 in Kiel)

Was hier als »Ergänzung« der Genfer Flüchtlingskonvention angeboten wird, ist in Wirklichkeit eine weitere Stufe ihrer Aushöhlung, indem man sie einfach umgeht. Den Flüchtlingen wird ein geringerer Status, ein Asylstatus zweiter Klasse, zugewiesen.

### **EU-Strategiepapier: »politisch erledigt«, aber der Geist wirkt weiter**

Der ursprüngliche Text des anfangs erwähnten österreichischen Strategiepapiers vom Juli 1998 ist aufgrund der Kritik von Mitgliedsstaaten, UNHCR und Nichtregierungsorganisationen mehrfach überarbeitet worden, wobei insbesondere der Frontalangriff GFK zurückgenommen bzw. modifiziert wurde. Die GFK soll nunmehr »ergänzt« werden. Der Verfasser des Strategiepapiers, Dr. Manfred Matzka vom österreichischen Innenministerium, präzisiert Vorstellungen über »neues Flüchtlingsrecht« in der EU:

*»Letztendlich ist in einem künftigen umfassenden Rechtsakt auch die Frage zu klären, ob sich das in Europa in ganz anderen verwaltungsrechtlichen Zusammenhängen entwickelte Rechtsstaatskonzept und das Modell rechtsförmig durchsetzbarer subjektiver Rechte tatsächlich noch für den Flüchtlingsbereich als einziges Instrument eignet. An die Stelle von individuellen Bescheidverfahren könnte ein ausgeweitetes Kontingentnahmeverfahren treten, das sich im übrigen auch noch relativ leicht mit neu zu entwickelnden Lastenteilungsmechanismen kombinieren ließe.«*

(Manfred Matzka: Zur Notwendigkeit einer europäischen Einwanderungspolitik, Vortrag gehalten am 18.2.1999 in Trier)

Diese Vorstellungen zur Flüchtlingspolitik, die darauf abzielen, den nicht mehr zeitgemäßen »Ballast« wie Einzelfallprüfung und rechtsstaatliche Verfahren abzuwerfen, drücken aus, wohin die Reise gehen soll: Unter den gängigen Begriffen »schlanker, effizienter und innovativer«, mit freundlicher Erwähnung der GFK, wird der noch bestehende Flüchtlingsschutz zur Disposition gestellt. Hinter diesen Überlegungen steht der politische Wille, das Asylrecht »von ausschließlich rechtsstaatsorientierten zu auch politisch orientierten Schutzkonzepten« zu transformieren. (Zweite Überarbeitung des österreichischen Strategiepapiers vom 19.11.1998)

Im Vorfeld von Tampere galt dieses Papier als politisch erledigt. Mit dem kla-

ren Bekenntnis zur GFK schien sich diese Einschätzung zu bestätigen.

Dass in den europäischen Amtsstuben und Ministerien dieses Papier nicht einfach in den Abfalleimer flog, zeigen die Äußerungen von Bundesinnenminister Otto Schily.

### **Bundesdeutsche Reaktionen auf Tampere: Debatte über finale Grundgesetzänderung**

Am Tag der Debatte über die Konsequenzen von Tampere im deutschen Bundestag stellte Schily in einem Interview fest: »Wir müssen uns aber mit Blick auf Europa und auf die europäische Asylrechtsdebatte dem Gedanken öffnen, dass nicht jede Wohltat, die wir einem Menschen zuwenden, einklagbar sein muss. Ein Gast hat Hilfsbereitschaft verdient, aber in allen Ländern außerhalb Deutschlands kann er diese nicht gerichtlich erzwingen.« (DIE ZEIT vom 28.11.1999).

Für Flüchtlinge bedeutet diese »Öffnung der Gedanken«, dass ihre individuelle politische Verfolgung irrelevant für ihr Schutzrecht wird. Aus einem subjektiven Recht wird ein Gnadenrecht – das wäre das Ende des bestehenden Asylrechts. Mit diesem Angriff auf den verbliebenen Rest des Grundrechts auf Asyl und der Rechtswegegarantie wurde die bundesdeutsche Debatte über Tampere eröffnet.

Der UNHCR beschreibt die Realität folgendermaßen: *Die Asylverfahren sind überall in Europa ähnlich aufgebaut. In allen europäischen Ländern gibt es individuelle Asylansprüche, die durch eine kompetente Behörde in der ersten Instanz geprüft werden, und es gibt eine zweite Instanz, in der man eine negative Entscheidung anfechten kann. Es gibt unterschiedliche Akzente, die mit der unterschiedlichen Rechtstradition der Staaten zu tun haben, aber grundsätzlich haben alle Asylverfahren in Europa zumindest zwei Instanzen.*

### **Auftrag nach Tampere – die GFK vollständig anwenden**

Der naheliegende und zwingende Auftrag aus Tampere an die Bundesregierung, die GFK vollständig auch in der Bundesrepublik anzuwenden, bleibt unbearbeitet.

Noch immer wird Flüchtlingen aus zerfallenen Staaten wie Somalia und Afghanistan auf Grund der restriktiven Auslegung der GFK durch die Gerichte der ihnen zustehende Flüchtlingsschutz vorenthalten. Wiederholt haben britische Gerichte Deutschland als unsicheres

Asylland eingestuft, da nichtstaatliche Verfolgungsgründe bei der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft nach der GFK nicht berücksichtigt würden.

Die Bundesrepublik wird mit ihrem eng gefassten Flüchtlingsbegriff den völkerrechtlichen Vorgaben und Verpflichtungen nicht gerecht. Sie steht mittlerweile im Widerspruch zur Auslegung der GFK in der Mehrzahl der EU-Staaten: In Belgien, Dänemark, England, Finnland, in den Niederlanden, Österreich, Portugal und Schweden wird der Flüchtlingsstatus auch dann gewährt, wenn die Verfolgungsmaßnahmen von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen. Selbst Frankreich und Italien, die eine ähnlich restriktive Position vertreten wie die Bundesrepublik, sind in der faktischen Rechtsauslegung weitaus großzügiger.

Auch bei der Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) manövriert sich die Bundesrepublik ins Abseits. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts steht in bewusstem Gegensatz zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Wie beim Asylrecht wird verlangt, dass die Gefahr von funktionstüchtigen staatlichen Organen ausgeht. Nach Auffassung des UNHCR verfestigt sich so die in der Bundesrepublik vorhandene Schutzlücke für die Opfer nichtstaatlicher Verfolgung.

Anstatt vollmundig die vermeintliche Liberalität des bundesdeutschen Asylrechts zu behaupten, wäre die Rückkehr zu internationalen Standards gefordert.

Eine veränderte und korrekte Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention könnte eine zentrale Schutzlücke des bundesdeutschen Asylrechts schließen. Dies wäre auch ein wichtiger Beitrag für eine zukünftige gemeinsame europäische Asylpolitik.

### Zukünftiger Flüchtlingsschutz in der EU

**D**as Ziel ist eine offene und sichere Europäische Union, die uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und aus anderen einschlägigen Menschenrechts-Übereinkünften steht und die in der Lage ist, auf der Grundlage der Solidarität auf humanitäre Anforderungen zu reagieren.«(Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat, Tampere)

In Tampere hat die Europäische Union zum Ausdruck gebracht, den Flüchtlingsschutz aufrecht erhalten, gleichzeitig aber die volle Kontrolle über den Umfang der Flüchtlingsaufnahme behalten zu wollen. Dies erfolgt immer ausgeprägter über eine Vorverlagerung der

Verantwortung für den Flüchtlingsschutz auf Länder, die nicht der EU angehören, deren menschenrechtliche Standards völlig unzureichend sind, oder die selbst sogar Herkunftsländer von Flüchtlingen sind. Ohne die Genfer Flüchtlingskonvention und ihr Refoulement-Verbot formell zu verletzen, stellt sich die Union in Widerspruch zum Geist dieser und übrigens auch anderer Menschenrechtskonventionen.

Gegenwärtig verfaßt ein Konvent unter dem Vorsitz des früheren Bundespräsidenten Roman Herzog den Entwurf zu einer Charta der Grundrechte der EU. Der Europäische Rat plant, diese Charta im Dezember feierlich zu proklamieren. Mit einer bloßen Proklamation eines Grundrechtskatalogs wird die Union ihren eigenen Ansprüchen jedoch nicht gerecht. Die künftige Charta der Grundrechte muss durch die Aufnahme in den EU-Vertrag volle Rechtsverbindlichkeit erhalten. In ihr ist das Menschenrecht auf Asyl zu garantieren.

Eine offene Europäische Union darf die Zuflucht auf ihrem Gebiet und den Zugang zu einem fairen Asylverfahren nicht einschränken. In den nächsten Jahren wird der Erhalt eines Flüchtlingsschutzes, der diesen Namen verdient, im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stehen. Die uneingeschränkte Geltung der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der anderen Menschenrechtskonventionen muss in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union oberste Priorität haben.

### PRO ASYL fordert:

■ Das Recht auf Asyl muss in einer künftigen Charta der Grundrechte garantiert werden.

■ Eine einheitliche Anwendung der GFK muss erstes Ziel eines gemeinsamen Asylrechts sein. Ein künftiges EU-Instrument zur Harmonisierung der Flüchtlingsdefinition muss klarstellen, dass Asylbegehren, in denen Verfolgung durch nichtstaatliche Organisationen geltend gemacht wird, in den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention fallen.

■ Die korrekte Anwendung der GFK muss wiederum Ausgangspunkt sein, bevor überhaupt die Frage eines Instituts »subsidiären bzw. ergänzenden Schutzes« angegangen wird. Momentan wird einem großen Teil der de facto-Flüchtlinge in der EU der ihnen zustehende Flüchtlingsschutz nach der GFK vorenthalten. »Ergänzender Schutz« muss Personen gewährt werden, die nicht unter den Schutz der GFK fallen, aber durch internationale Abkommen, wie die Europäische Menschenrechtskon-

vention oder das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Folter, vor Abschiebung geschützt sind. Diesen Schutzsuchenden sind ein sicherer Status und soziale Rechte zu garantieren.

■ Das Instrument des »vorübergehenden Schutzes« – ursprünglich für Massenflichtsituationen gedacht – wurde in der Vergangenheit zur Umgehung der GFK missbraucht. Es hat sich zu beschränken auf die Kriegs- und Notsituationen, in denen kurzfristig ein individuelles Asylprüfungsverfahren nicht möglich ist. Die Gewährleistung eines wirksamen Schutzes sollte in Absprache mit dem UNHCR und Menschenrechtsorganisationen eine koordinierte Aufnahme von Flüchtlingen vereinbart werden. Grundvoraussetzung dafür ist die Durchführung von Evakuierungsmaßnahmen und eine Einreise in die EU ohne Visumsbeschränkungen, Drittstaatenregelungen und Abschottungsmaßnahmen an der Grenze. Den Flüchtlingen sind Rechte in Anlehnung an die GFK zu gewähren, insbesondere das Recht auf Familienzusammenführung, auf Wohnung, Arbeit, Bildung und volle Gesundheitsvorsorge. Der Weg in ein Asylverfahren muss Flüchtlingen jederzeit offen stehen.

■ Eine »Lastenverteilung« zwischen den europäischen Staaten darf nicht durch eine bürokratische Zuweisung und Umverteilung erfolgen, sondern muss die individuellen Interessen und insbesondere familiäre Belange der Schutzsuchenden berücksichtigen. Es ist sinnvoller, humanitärer und weniger aufwendig, einen Finanzausgleich auf europäischer Ebene zu entwickeln, statt Flüchtlinge zu verteilen.

■ Ein gemeinsames europäisches Asylrecht muss die individuelle Überprüfung eines Asylbegehrens mit Rechtswegegarantie – Überprüfung von Verwaltungshandeln mit aufschiebender Wirkung – gewährleisten.

■ Eine Harmonisierung der Aufnahmebedingungen darf nicht zu einer weiteren Absenkung der sozialen Leistungen für Asylsuchende führen.

Herausgegeben von  
Förderverein PRO ASYL

Förderverein PRO ASYL e.V.  
Postfach 160624, 60069 Frankfurt/M.  
Telefon: 069/230688  
Fax: 069/230650  
internet: <http://www.proasyl.de>  
e-mail: [proasyl@proasyl.de](mailto:proasyl@proasyl.de)  
Spendenkonto-Nr. 8047300  
Bank für Sozialwirtschaft Köln  
BLZ 370 205 00

Veröffentlicht im März 2000

**PRO ASYL**  
Förderverein PRO ASYL e.V.