

Europäischer Flüchtlingsschutz nach dem EU-Sondergipfel in Tampere

Claudia Roth/Mark Holzberger

Mitte Oktober 1999 fand im finnischen Tampere ein innen- und justizpolitischer Sondergipfel der Regierungschefs der Europäischen Union statt. Im Bereich der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik fand hiermit ein Diskussionsprozess sein vorläufiges Ende, der mit der Lancierung eines Strategiepapiers der österreichischen EU-Präsidentschaft im Sommer 1998 begonnen hatte.

Das schwarze Loch, das in der EU im Bereich der Innen- und Rechtspolitik existiert, ist durch den Amsterdamer Vertrag nicht kleiner geworden. Dies lässt sich exemplarisch anhand der Flüchtlings- und Migrationspolitik zeigen.

Die EU unterscheidet drei Politikbereiche, die in jeweiligen Säulen des Amsterdamer Vertrages geregelt sind: Die erste Säule beschäftigt sich mit Fragen der Freizügigkeit von Waren, Kapital und Arbeit im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik. Im zweiten Pfeiler kümmert man sich um die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In der dritten Säule schließlich werden innen- und justizpolitische Fragen geregelt. Und obwohl die Flüchtlings- und Migrationspolitik zu beachtlichen Teilen auch Aspekte der Freizügigkeit umfasst, wurde dieser Politikbereich bislang allein in der dritten Säule behandelt.

Im dritten Pfeiler handelten die Regierungen der EU-Staaten innen- und rechtspolitische Standpunkte bislang unter sich selber aus – ohne Einmischung des Europäischen Parlaments (EP) oder der nationalen Parlamente. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde die Asyl- und Einwanderungspolitik zwar aus der dritten in die erste Säule überführt, doch der Umgang der Union mit Flüchtlingen und Migrant(inn)en unterliegt auch weiterhin »besonderen« Bedingungen: Bis auf weiteres wird der Europäische Rat, also die Innen- und Justizminister(innen) der Mitgliedstaaten, das allein entscheidende Gremium bleiben. Die für die kommenden fünf Jahre vom Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Maßnahmen zum Aufbau eines »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« werden somit vom Rat allein – und eben nicht vom EP – beschlossen werden.¹

Die Beschlüsse des Europäischen Rates sollen die Freizügigkeit im Binnenraum² ebenso betreffen wie das Überschreiten der Außengrenzen, die vereinheitlichte Erteilung von Einreisevisa, asylpolitische Mindeststandards sowie den Umgang mit sog. illegalen Migrant(inn)en. Das EP hat hierbei lediglich das Recht, Stellungnahmen abzugeben.³

Aber auch nach Ablauf dieser 5-Jahres-Frist kann eine vollständige europäische Vergemeinschaftung der Asyl- und Einwanderungspolitiken nur dann erreicht werden, wenn sich sämtliche Regierungen der EU-Staaten darauf einigen, der EU-Kommission auch für diesen Politikbereich ein Initiativrecht einzuräumen, dem

EP die alleinige Entscheidungskompetenz zu übertragen sowie dem Europäischen Gerichtshofes (EuGH) eine Kontrollbefugnis zuzuweisen.⁴ Dieses Einstimmigkeitsprinzip ist geradezu eine Einladung zur Blockade. Es ist ein offenes Geheimnis, dass das von Otto Schily geleitete deutsche Bundesinnenministerium davon ausgeht, dass die Vergemeinschaftung in fünf Jahren nicht erreichbar sein wird.

Das Wiener Strategiepapier

Im Juli 1998 legte Österreich im Rahmen seiner EU-Präsidentschaft ein 42-seitiges »Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik« der EU vor.⁵ Dem Papier zufolge sieht sich Westeuropa einer Zuwanderung in »nicht dagewesener quantitativer Dimension« ausgesetzt, da die Armut in den ohnehin armen Ländern weiter zunehmen werde. Insbesondere die Ursachen der Flucht- und Migrationsbewegungen, mit denen Europa konfrontiert sei, hätten sich in den letzten Jahrzehnten verändert:

»Während in früheren Zeiten die Unterdrückung durch autoritäre Regimes (der kommunistischen Welt oder der unterentwickelten Staaten) Hauptfluchtursache für die in Westeuropa ankommenden Asylbewerber war, ist nunmehr der größte einzelne Faktor, der solche Migrationsbewegungen hervorruft, die interethnische Verfolgung und Vertreibung durch nichtstaatliche Gewaltapparate. Entsprechend diesen Entwicklungen hat die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aus dem Jahr 1951 teilweise ihre Anwendbarkeit verloren.«⁶

Um diesen Zustand zu ändern, schlug das Wiener Strategiepapier vor, im Rahmen der Neukonstruktion der westeuropäischen Asyl- und Migrationspolitik die nunmehr 48-jährige Genfer Flüchtlingskonvention »auf der Basis einer Konvention zu ergänzen, zu ändern oder abzulösen«.

Denn – so die Wiener Argumentation – für die Opfer von nicht-staatlicher bzw. interethnischer Verfolgung bestehe eine Schutzlücke. Für sie möchte Wien ein Aufnahmesystem einrichten, das für diese Flüchtlinge allerdings eine massive rechtliche Schlechterstellung zur Folge hätte. Das Wiener Strategiepapier sah nämlich vor, den Flüchtlingsschutz »nicht mehr als subjektives Individualrecht, sondern als politisches Angebot des Aufnahmelandes« zu begreifen und auszugestalten. Der Schutz dieser Flüchtlingsgruppe sollte »weniger rechtsstaatsorientiert« sein, sondern als ein ausschließlich »politisch orientiertes Schutzkonzept« ausgestaltet werden.

Im Dezember 1998 machte sich der Rat der Innen- und Justizminister das Wiener Strategiepapier zu eigen und beschloss, eine überarbeitete Version⁷ seinen Vorbereitungen des Sondergipfels in Tampere zugrunde zu legen.

Gleichzeitig wurde eine sog. »Hochrangige Gruppe Asyl und Migration« eingerichtet. Deren Aufgabe war es, durch eine »pfeilerübergreifende Bündelung von Maßnahmen einen Beitrag zu leisten, den Zustrom von Asylbewerbern und Zuwanderern in die EU zu vermindern.«⁸ Ihrem Mandat entsprechend⁹ sollte die »Hochrangige Gruppe« für ausgesuchte Länder Aktionspläne folgenden Inhalts entwickeln:

- Vereinheitlichung der Analyse von Flucht- und Migrationsbewegungen,
- Entwicklung ökonomischer und entwicklungspolitischer Präventionsmaßnahmen,
- Schaffung regionaler Fluchtalternativen,

- Vorbereitung von Rücknahmeübereinkommen und »freiwillige« Rückführungsprogramme mit den jeweiligen Herkunftsländern sowie
- polizeiliche Bekämpfung professioneller Fluchthilfe.¹⁰

Flüchtlingspolitik der deutschen EU-Präsidentschaft

Im ersten Halbjahr 1999 hatte die Bundesrepublik Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft inne.¹¹ Zum Ende dieser Amtsperiode legte Bundesinnenminister Otto Schily »Leitlinien für eine europäische Migrationspolitik« vor, die sich stark an das Wiener Strategiepapier anlehnen.¹²

Zwar betont Schily darin – im deutlichen Gegensatz zu seinem Vorgänger Manfred Kanther – *»die entscheidenden positiven Aspekte, die die Zuwanderung nach Europa jahrhundertlang für die kulturelle, demographische und wirtschaftliche Entwicklung Europas hatte.«*¹³ Der Integration der rechtmäßig und dauerhaft hier lebenden Drittstaatsangehörigen (incl. der anerkannten Flüchtlinge) sollte – unter Wahrung ihrer kulturellen Identität – gebührend Beachtung geschenkt werden. Und mit Hinweis auf das reformierte deutsche Staatsangehörigkeitsrecht solle angestrebt werden, diese Menschen möglichst wie Staatsangehörige zu behandeln. Zudem möchte das BMI die Integrationsbereitschaft in der Bevölkerung wecken und konkrete Integrationserwartungen an Angehörige aus Drittstaaten formulieren.¹⁴

Aber: Im Hinblick auf die außenpolitische Dimension der zukünftigen Flucht- und Migrationspolitik der EU wird von seiten des BMI der sog. integrale Ansatz fortgeschrieben, so wie er im Wiener Strategiepapier sowie bei der Einsetzung der »Hochrangigen Gruppe Asyl und Migration« formuliert worden war: Um Fluchtursachen zu beseitigen oder zumindest zu mindern, sollten die innenpolitischen Maßnahmen der EU mit denen der gemeinsamen Außen-, Außenwirtschafts-, Sozial- und Entwicklungspolitik gekoppelt werden. In einem langfristig angelegten Prozess sollten die Menschenrechte und demokratischen Strukturen in den Herkunftsstaaten gefördert werden. Neben einer Stärkung der Konfliktprävention soll, so die Zielstellung des BMI, die wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit intensiviert werden.

Neben dem »integralen« Ansatz soll – Schilys Leitlinien zufolge – die internationale Flüchtlings- und Migrationspolitik der EU auf einem weiteren Prinzip beruhen: dem der Regionalisierung der Flüchtlingsaufnahme, wie es vor und während des Kosovo-Krieges bereits erfolgreich praktiziert worden ist. Diese Strategie umfasst erstens die Sicherstellung, dass Staaten der Heimat- und Nachbarregionen außerhalb der EU in der Lage sind, Flüchtlinge aufzunehmen und Schutz zu gewähren (sodass diese Menschen das Gebiet der EU nicht erreichen). Zweitens sollen vor Ort Voraussetzungen geschaffen werden, damit Flüchtlinge nach Beendigung der Notsituation baldmöglichst in ihre Heimat zurückkehren können.

Der Schlüsselbegriff: »Komplementäre Schutzgewährung«

Der in Schilys Leitlinien skizzierte Ansatz einer europäischen Migrationspolitik läuft auf eine Differenzierung zwischen »Asyl-« und »Flüchtlingspolitik« hinaus.¹⁵

Tatsächlich sieht der Amsterdamer Vertrag nicht nur vor, binnen fünf Jahren (also innerhalb der Frist, in der keine tatsächliche Beteiligung des EP vorgesehen

ist) »Mindestnormen für die Verfahren zur Zu- und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft« zu erlassen (Art. 63 Abs. 1 d. EG-Vertrag). Vielmehr sollen auch »Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, und von Personen, die anderweitig internationalen Schutz bedürfen,« entwickelt werden (Art. 63 Abs. 2 a. EG-Vertrag).

Analog zum Wiener Strategiepapier möchte Schily in seinen Leitlinien den sog. »Vertriebenen«, also »denjenigen Schutzsuchenden, die vor Bürgerkrieg und verbreteter Gewalt fliehen, neben der GFK weitere komplementäre Schutzmöglichkeiten bereitstellen«. ¹⁶ Das BMI unterscheidet hierbei zwischen:

- individuell orientiertem subsidiären Schutz aus humanitären Gründen, die den Fällen sog. de-facto-Flüchtlinge ähnlich sind, denen in der Bundesrepublik ausländerrechtlicher Abschiebeschutz gewährt wird, und
- »Massenfluchtbewegungen«, bei denen kollektive Lösungen erforderlich sind. ¹⁷

Zu der Thematik eines »komplementären Schutzmechanismus« hatte das BMI im Februar und Mai 1999 zwei strategische Diskussionspapiere vorgelegt. ¹⁸ Darin schlug Schily vor, dass in Massenfluchtsituationen der EU-Rat ggf. die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns feststellt. ¹⁹ Die Aufnahme von »Vertriebenen« durch die EU sei jedoch auch in solchen Krisensituationen nur die *ultima ratio*. Inländischen Fluchtalternativen und der Ausschöpfung regionaler Schutzmöglichkeiten müsse jeweils Vorrang eingeräumt werden. Die Mitgliedstaaten signalisieren nun ihrerseits dem Rat, wieviele Flüchtlinge sie ggf. bereit wären, aufzunehmen. Hierüber würde im Rahmen eines sog. *pledging-Verfahrens* entschieden werden. Grundgedanke dessen ist es, dass die Staaten der EU gezwungen werden sollten, ein fixes Gesamtkontingent untereinander aufzuteilen. Hierbei können die einzelnen Mitgliedstaaten vier Aspekte in Rechnung stellen: die kulturellen bzw. historischen Bindungen des Mitgliedstaates zur Krisenregion, die Zahl der aus diesem Gebiet bereits aufgenommenen Schutzbedürftigen, die Arbeitsmarktsituation im eigenen Land sowie die Beteiligung an friedenserhaltenden Maßnahmen vor Ort.

Über die beschlossenen Kontingente hinaus soll die EU keine »Vertriebenen« mehr aufnehmen. Diese würden dann an den Grenzen gemäß des nationalen Ausländerrechts behandelt – mit allen Restriktionen, die hiermit verbunden sind.

Die Ergebnisse von Tampere

In Tampere wurden weder die migrationspolitischen Leitlinien noch anderweitige asylpolitische Maßnahmen beschlossen. Die Kommission wurde aber gebeten, Vorschläge für solche Vorhaben vorzulegen, wie sie entweder aus dem Amsterdamer Vertrag oder aus dem Ende letzten Jahres beschlossenen »Aktionsplan für den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« ²⁰ hervorgehen, nämlich:

- Zulassung von Drittstaatsangehörigen und deren Rechtsstellung,
- Verteilung von Flüchtlingen und der mit deren Aufnahme einhergehenden finanziellen Aufwendungen im Bereich der vorübergehenden bzw. der subsidiären Schutzgewährung,
- Koordinierung aller außen- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen mit den Aspekten der Asyl- und Migrationspolitik der EU, im Interesse einer »konsequenten Rückübernahme-« sprich: Abschiebepolitik, sowie

- Erarbeitung gemeinsamer Regeln und Standards für die grenzpolizeiliche »Sicherung« der Außengrenzen der EU.

Der Rat billigte darüber hinaus den Abschlussbericht der »Hochrangigen Gruppe Asyl und Migration«. ²¹ Darin geht die Hochrangige Gruppe – in allgemein gehaltenen Worten – davon aus, dass Migration nicht nur negative, sondern auch positive Effekte habe. Sie spricht zudem die Empfehlung aus, dass die EU an einem Pfeilerübergreifenden, kohärenten System der Flucht und Migrationspolitik festhalten solle. Die Hochrangige Gruppe möchte die Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsländern fördern. Dabei geht es ihr um nicht weniger als die »Beseitigung von Armut«. Sie möchte Konfliktprävention und Versöhnungsarbeit stärken, ebenso wie den Schutz der Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Der Kampf gegen illegale Migration soll intensiviert und Abschiebungen erleichtert werden. Die »exzellente Zusammenarbeit« mit UNHCR, dem Roten Kreuz sowie den NGOs (amnesty international und Europäischer Flüchtlingsrat) möchte die Hochrangige Gruppe beibehalten. ²²

Das wichtigste Verhandlungsergebnis in Tampere dürfte die Verabschiedung der Aktionspläne zu Marokko, Albanien (und Nachbarregion), Afghanistan, Somalia, Sri Lanka und dem Irak/Nordirak sein. ²³

Letzterer wurde vom deutschen Auswärtigen Amt erarbeitet. Hierbei handelt es sich im wesentlichen um eine Fortschreibung des »Aktionsplans Irak«, den die EU im Januar 1998 beschlossen hatte, nachdem in den Wochen zuvor Tausende kurdischer Flüchtlinge an den Küsten Italiens gestrandet waren. ²⁴ Die Hochrangige Gruppe geht in der Analyse des in Tampere beschlossenen »Aktionsplan Irak« davon aus, dass die »alarmierende Menschenrechtssituation«, die »katastrophale humanitäre Situation« sowie die »politische und wirtschaftliche Perspektivlosigkeit« Hauptgründe für Flucht und Migration aus diesem Land sind: Und obwohl die Situation im Nordirak als »unsicher« gilt (ebenso wie die Perspektive des Versöhnungsprozesses zwischen den beiden kurdischen Clans im Nordirak, der KDP und PUK), kommt die Hochrangige Gruppe – offenkundig mit Rücksicht auf die bundesdeutsche Asylrechtssprechung – zu dem Schluss, dass der Nordirak als sog. sichere inländische Fluchtalternative angesehen werden sollte. Dies gelte nicht nur für solche Personen, die von Bagdad verfolgt würden, sondern insbesondere auch für nordirakische Kurd(inn)en. Für sie bestünde nämlich – so der Aktionsplan – eine Fluchtmöglichkeit im Gebiet des jeweils anderen Kurden-Clans: eine Ansicht, die zumindest dem Schicksal der Kurd(inn)en nicht gerecht wird, die im Nordirak leben und die der PKK nahe stehen.

Der alte EU-Aktionsplan aus dem Jahr 1998 war in jenen Punkten erfolglos geblieben, die eine Einbindung der Türkei in die Verhinderung der Massenflucht von Kurd(inn)en in die EU zum Ziel hatten: So hatte die türkische Nationalversammlung weder Gesetze zur effektiven Bekämpfung der illegalen Migration beschlossen, noch konnte der diesbezüglich geplante verstärkte Informationsaustausch zwischen der EU und der Türkei realisiert werden. Ebenso wenig kam die Ausbildung der türkischen Grenzpolizei durch die EU zustande. Diese Vorhaben sollen – laut dem in Tampere beschlossenen Aktionsplan – weiter verfolgt werden.

Zudem möchte die Hochrangige Gruppe die alte Idee umsetzen, EU-finan-

zierte Internierungslager in der Türkei für Flüchtlinge aus dem Nordirak aufzubauen – entgegen der Problematisierung durch das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) vom Juni 1999.²⁵ Schließlich sollen nach dem neuen Aktionsplan auch die Verhandlungen mit Ankara über ein Abkommen intensiviert werden, damit EU-Staaten Kurd(inn)en über die Türkei in den Nordirak abschieben können.

Angesichts derartiger Pläne nehmen sich die mittel- und langfristigen außenpolitischen Vorhaben des in Tampere verabschiedeten Aktionsplans reichlich »blumig« aus: So will man sich um Kontakte mit der kulturellen und wissenschaftlichen Elite des Irak (z. B. im Bereich der Universitäten-Kooperation) bemühen. Bei gleichzeitiger Fortsetzung der humanitären Hilfsprogramme im Nordirak soll die wirtschaftliche Infrastruktur ausgebaut und sollen Arbeitsplätze geschaffen werden.²⁶

Asyl nur noch als Gnadenbrot?

In Art. 1 A der GFK heißt es, dass all jene Menschen, die »aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugungen« ihr Land verlassen mussten, von den Unterzeichnerstaaten als Flüchtlinge anerkannt werden sollten. Dass Menschen, die aufgrund nicht-staatlicher Verfolgung fliehen, in der EU nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, hat nichts mit der angeblich veralteten GFK zu tun. Im Gegenteil, so der UNHCR in einer Stellungnahme vom Januar 1999: Auf diesen Personenkreis sei die GFK sehr wohl anwendbar.²⁷ Vielmehr war es insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, die im März 1996 einen gemeinsamen Standpunkt innerhalb der EU zur Einschränkung des Flüchtlingsbegriffes auf staatliche Verfolgung durchsetzte.²⁸ Es sei »paradox«, so der Europäische Flüchtlingsrat (ECRE), wenn nun ausgerechnet jene Länder wie die Bundesrepublik oder Österreich auf eine Schutzlücke bei nicht-staatlicher Verfolgung hinwiesen, die sie selber geschaffen hätten. Hier würden hausgemachte Fehler der EU bei der Interpretation der GFK mit deren Versagen verwechselt.²⁹

Dreh- und Angelpunkt der bisherigen Vorschläge für einen komplementären Schutzmechanismus ist es, ein politisches Konzept für diejenigen Flüchtlinge zu entwerfen, die (wie Bürgerkriegsflüchtlinge und Opfer nicht-staatlicher bzw. geschlechtsspezifischer Verfolgung) nach Auffassung der EU nicht unter den Schutzbereich der GFK fallen. Ziel sowohl des Wiener Vorschlags wie von Schilys Leitlinien ist es, sie einer verwaltungstechnischen Prozedur und keinem rechtlichen Aufnahmeverfahren zu unterwerfen, ihnen also keinen individuellen Rechtsanspruch auf Schutz vor Verfolgung an die Hand zu geben. Dieser politisch allein durch die Exekutive – und eben nicht durch die Gerichte – zu gewährende Schutzstatus hätte weitreichende Konsequenzen, sowohl für die Aufnahme wie auch für die Abschiebung dieser Menschen. Eine Umsetzung dieser Vorschläge würde es ihnen unmöglich machen, sich juristisch gegen falsche oder willkürliche Entscheidungen der Regierungen zur Wehr zu setzen – dies käme einem drastischen Abbau ihrer demokratischen Rechte gleich.

Die Bedeutung der momentanen Debatte für die Zukunft eines rechtsstaatlich

fundierten Flüchtlingsschutzes in Europa haben das UNHCR³⁰ und ECRE³¹ – aber auch etwa die Evangelische Kirche in Deutschland³² oder die diesjährige Friedensnobelpreisträger-Organisation »Ärzte ohne Grenzen«³³ – dazu veranlasst, sich im Vorfeld der Verhandlungen in Tampere an die Abgeordneten des EP sowie des Bundestags zu wenden. Die bisher vorgelegten Diskussionsvorschläge der EU bezüglich einer vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen bergen – so die Einschätzung des UNHCR – die Gefahr in sich, dass das Asylrecht in seiner Substanz zur Disposition gestellt wird.

Das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen hat allein das Verfolgungsschicksal und die Rechte flüchtender Menschen im Blick – dies gilt unabhängig davon, wie viele Menschen flüchten. Wenn jemand unter die GFK-Definition falle – so der UNHCR –, dann habe diese Person auch das Recht, »in den Genuss der gesamten Konvention zu kommen und nicht eine zweitklassige Form des Schutzes als Ersatz (zu) erhalten«. Da »viele« derjenigen, denen die EU nur noch vorübergehend Schutz gewähren wolle, eigentlich die Flüchtlingseigenschaft der GFK erfüllen, kämen – nach Ansicht des UNHCR – komplementäre Schutzformen allenfalls für die wenigen Fälle in Betracht, die nicht von der UNHCR-Auslegung der GFK erfasst würden. Und selbst für diese Menschen sei es erforderlich – so das Flüchtlingskommissariat – »einen angemessenen Grad von rechtlicher Sicherheit und sozio-ökonomischen Rechten« zu gewährleisten. Dieser Status solle zudem »auf objektiven Kriterien und nicht auf behördlichem Ermessen« beruhen.³⁴

Das BMI hat hingegen das Interesse, möglichst vielen Flüchtlingen den Rechtsweg zu versperren bzw. sie aus einem rechtsförmigen Asylverfahren hinauszu drängen. Hierbei verfolgt das BMI folgendes Kalkül: Wenn die Aufenthaltsbedingungen für vorübergehend schutzbedürftige Personen im Vergleich zum Asylverfahren lukrativ genug seien, dann bestünde ein Anreiz, sich nicht als Flüchtling, sondern als »Vertriebener« registrieren zu lassen – also keinen Asylantrag zu stellen. Dies könnte entweder durch eine Angleichung der Aufenthaltsbedingungen für »Vertriebene« mit denen bereits anerkannter Asylberechtigter erreicht werden, oder durch ein Absenken der sozialen und rechtlichen Standards derjenigen, die sich noch im Asylverfahren befinden.

Die Vorstellungen des BMI bewegen sich somit in einem Spannungsfeld zwischen einem reduzierten Rechtsschutz für »vorübergehend Schutzbedürftige« auf der einen Seite und ihrer möglichen Privilegierung gegenüber Asylbewerber(inne)n hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Aufnahmebedingungen auf der anderen Seite.

Der Diskussion über die Angleichung der Asylverfahrensregeln innerhalb der EU kommt vor diesem Hintergrund besondere Bedeutung zu. Der Amsterdamer Vertrag sieht vor, dass die EU innerhalb von fünf Jahren »Mindestnormen für die Verfahren von Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft« beschließen soll.³⁵ Anfang 1999 hatte die EU-Kommission einen Vorschlag vorgelegt.³⁶ Dieser war für das UNHCR und amnesty international Anlass, ihre Kritik an bisherigen Vorschlägen der EU hierzu zusammenzufassen. Der UNHCR sieht vor allem die Gefahr, dass es hierbei zu einer »unerwünschten de facto-Harmonisierung auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenner(s)« kommen könnte. Die bisherige Beschneidung des Asylrechts, die Drittstaatenregelungen, das Konzept sicherer Herkunftsstaaten und die beschleunigten Asylverfahren seien bereits

problematisch genug. Der UNHCR zeigte sich besorgt über die rechtsstaatliche Ausgestaltung der zu vereinheitlichenden europäischen Asylverfahrensregelungen.³⁷

Eine begründete Sorge, wie sich zeigen sollte.

Kein Asylrecht nach Gutsherrenart

In den Wochen nach dem Sondergipfel der Regierungschefs in Tampere gab nämlich Bundesinnenminister Otto Schily Presseorganen, wie z. B. dem »Spiegel« und der »ZEIT«, Interviews zu asylpolitischen Themen.³⁸ Diese zielten auf eben diese Debatte über die Angleichung der Asylverfahren in Europa. Schily schlug vor, dass Asylanträge künftig nur durch eine unabhängige Institution »anhand von moralischen anstelle von juristischen Klauseln« geprüft werden sollen. Seiner Ansicht nach würde ein subjektives Recht auf Asylgewährung in der EU »nicht akzeptiert« werden.³⁹

Dies ist unzutreffend: Die Regierungschefs der EU haben sich in Tampere zum ersten Mal in dieser Deutlichkeit dazu bekannt, die GFK »uneingeschränkt und allumfassend« anzuwenden. Das sog. Non-Refoulement-Gebot der GFK konstituiert aber gerade einen derartigen – von Otto Schily zur Disposition gestellten – subjektiven Anspruch auf Schutzgewährung.

Würde künftig – entsprechend dem Vorschlag von Schily – lediglich eine unabhängige Institution Asylanträge anhand außerrechtlicher Kriterien prüfen, würde das unweigerlich darauf hinauslaufen, das subjektive Grundrecht auf Asyl in einen staatlichen Gnadenakt umzuwandeln. Asylrecht ist aber ein Menschenrecht. In diesen Verfahren geht es oft um Leben und Tod. Die asylrechtliche Entscheidungsfindung muss dieser schwerwiegenden menschenrechtlichen Verpflichtung gerecht werden. Ein Gnadenrecht unterliegt vorrangig Opportunitätsabwägungen einer Regierung, aber eben nicht dem Schutzbedarf von Flüchtlingen. Ein Gnadenrecht löst sich von rechtlichen Bindungen und entzieht sich internationalen Verpflichtungen. Ein Asylverfahren außerhalb des für jedermann grundgesetzlich verankerten Rechtsweges (Art. 19 Abs. 4 GG) wäre ein Rückfall in vor-rechtsstaatliche Zustände, wo Recht nach Gutsherrenart gesprochen wurde.

Asylanträge werden hierzulande bereits durch eine unabhängige Institution bearbeitet, nämlich durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl). Jede Verwaltungsentscheidung, also auch die des BAFl, müsse gerichtlich überprüfbar sein.

Gerade diese bundesdeutsche Praxis einer gerichtlichen Überprüfung abgelehnter Asylanträge hat in der Vergangenheit eine wirksame Kontrolle des Bundesamtes sichergestellt. Die Bundesrepublik verfolgt diesbezüglich in Europa auch keinen Sonderweg. Es war der Europäische Rat, der bereits 1995 in einer Entschließung über Mindestgarantien für Asylverfahren beschlossen hatte, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, dass gegen behördliche Ablehnungen von Asylanträgen »Rechtsmittel« eingelegt werden können.⁴⁰

Die Bundesrepublik hat nicht wegen ihres vermeintlich liberalen Zugangsrechts für Asylsuchende die restriktivste Anerkennungspraxis in Europa. Vielmehr hat dieses Land mit einer der schärfsten Drittstaatenregelungen in Europa das Zugangsrecht bereits drastisch eingeschränkt. Und dennoch hält die Bundesrepublik Europas restriktivste Anerkennungspraxis aufrecht – unterhalb völkerrechtlicher

Standards, insbesondere, wenn es um die Anerkennung nicht-staatlicher Verfolgung geht. Wenn man das Bekenntnis von Tampere zur »uneingeschränkten und allumfassenden Anwendung« der GFK ernst nimmt, dann muss auch anerkannt werden, dass das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen, der UNHCR, das alleinige Mandat hat, die GFK auszulegen. Der UNHCR hat mehrfach klargestellt, dass auch Opfer nicht-staatlicher bzw. geschlechtsspezifischer Verfolgung als Asylberechtigte anzusehen sind.

In dieser Frage ist nicht Europa ein Problem – vielmehr macht Deutschland Schwierigkeiten bei der geplanten europäischen Harmonisierung des materiellen Asylrechts. Die bundesdeutsche Asylrechtsprechung hat sich in Europa weitgehend isoliert – und wird dadurch zu einem europäischen Problem. Dies zeigte sich deutlich auf einer öffentlichen Sachverständigen-Anhörung des Menschenrechts-Ausschusses am 29. November 1999 über die asylrechtlichen Aspekte der Verfolgung von Menschen durch sog. nicht-staatliche Kräfte. Inzwischen lehnt es neben der Bundesrepublik nur noch die Schweiz ab, z. B. von den afghanischen Taliban verfolgte Frauen als Flüchtlinge anzuerkennen. Deutschland wird infolgedessen gar von englischen Gerichten nicht mehr als sog. sicherer Drittstaat angesehen – eben weil Flüchtlinge aus Somalia hier kein Asyl erhalten. Deutschland untergräbt so das Dubliner Übereinkommen – ein Kernstück des europäischen Asylrechts.

Ausblick

In Tampere ist der flüchtlingspolitische Diskurs der EU, der mit der Präsentation des Wiener Strategiepapiers im Sommer 1998 begonnen hatte, an seinem vorläufigen Ende angelangt. In der vor uns liegenden Periode der Modernisierung des Flüchtlingsschutzes in der EU wird es für eine kritische und antirassistische Öffentlichkeit darauf ankommen, sich in diesen europäischen Diskurs einzumischen.

Hierbei geht es um die Thematisierung von zwei Kernbereichen:

- Der Amsterdamer Vertrag sieht eine Angleichung des materiell-rechtlichen Flüchtlingsbegriffes vor. Es muss sichergestellt werden, dass Opfer nicht-staatlicher bzw. geschlechtsspezifischer Verfolgung sowie von Bürgerkriegen im Schutzbereich der GFK bleiben. Dies hätte eine Änderung nicht nur der deutschen Rechtslage zur Voraussetzung, sondern auch eine modifizierte Übernahme des Gemeinsamen EU-Standpunktes aus dem Jahr 1996⁴¹.
- Zweitens darf bei der ebenfalls im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Harmonisierung des formellen Asylverfahrensrechts der gerichtliche Rechtsschutz nicht unter die Räder geraten.

Wenn die ohnehin bereits stark eingeschränkte Rechtsstaatlichkeit in Asylverfahren nicht gerettet werden kann, dann droht eine vollständige Erosion des Flüchtlingsschutzes in Europa. Der Weg wäre dann bereitet für eine endgültige Einebnung des Grundrechts auf Asyl. Am Ende wären die Zielvorstellungen des österreichischen Strategiepapiers erreicht: Ein Europäisches Asylrecht, das in keiner Weise mehr die Grund- und Menschenrechte von Flüchtlingen im Auge hat, sondern das allein politischen Opportunitäten folgt.

Anmerkungen

- 1 Art. 61–Art. 63 EG-Vertrag
- 2 Diese hätte eigentlich – nach Art. 7a des alten Maastricht-Vertrages – schon 1993 gewährleistet werden müssen.
- 3 Art. 67 Abs. 1 EG-Vertrag
- 4 Art. 67 Abs. 2 Punkt 2 EG-Vertrag
- 5 Dok.-Nr. 9809/98, vom 1. 7. 1998, Brüssel.
- 6 Die EU müsse – den Empfehlungen des Wiener Vorschlags zufolge – ihre Flüchtlings- und Migrationspolitik künftig konsequent an ihre gemeinsame Außenpolitik koppeln. Man solle sich mit Hilfe von drei konzentrischen Kreisen gegenüber Flüchtlingen und Migrant(inn)en einmauern (bestehend erstens aus den die EU umgebenden sicheren Drittstaaten, zweitens aus der Türkei, den GUS-Staaten sowie den Ländern Nordafrikas und drittens einem Gürtel der Staaten Schwarzafrikas über den Mittleren Osten bis nach China). Während die Drittstaaten alle auf dem Landweg »illegal« in die EU eingereisten Personen »rückübernehmen« müssen, sollte der zweite Kreis die Transitmigration in Richtung Westeuropas sowie die Tätigkeit von Fluchthelfer- (sog. Schlepper-) Organisationen unterbinden. Den Ländern des dritten Kreises käme schließlich die Aufgabe zu, sich um die Beseitigung wirtschaftlicher und menschenrechtlicher »Push-Faktoren« zu kümmern, welche die Menschen aus diesen Ländern treiben würden.
Sämtliche Vereinbarungen der EU mit Drittstaaten müssten fortan stets auch den Migrationsaspekt einbeziehen: Wirtschaftshilfe wäre demnach z. B. verstärkt mit Visafragen, Grenzerleichterungen mit Rücknahmegarantien und Flugverbindungen mit Grenzkontrollstandards zu »junktimieren«. Sollten alle Stricke reißen, so sah Wien die EU dazu legitimiert, »zur aktiven Absicherung der Rückkehrmöglichkeiten notfalls mit denselben Machtmitteln (zu intervenieren), die von der Staatengemeinschaft auch zur Friedenssicherung und Konfliktebeendigung eingesetzt werden.«
- 7 Dok.-Nr. 9809/2/98, vom 19. 11. 98, Brüssel. Das zentrale Anliegen des Wiener Vorschlags wurde dabei aufgrund öffentlicher Kritik folgendermaßen abgeschwächt: »Es geht um die Neukonstruktion des Schutzsystems, die die GFK nicht antastet, aber komplementär dazu ein zusätzliches Modell entwickelt.« (Abs. 103)
- 8 Dok.-Nr. 5337/99, vom 19. 1. 99, Brüssel.
- 9 Dok.-Nr. 5264/2/99, vom 22. 1. 99, Brüssel.
- 10 Die »Hochrangige Gruppe« erarbeitete für Afghanistan/ Pakistan, Albanien (Kosovo), Marokko, Somalia und Sri Lanka derartige Aktionspläne. Daneben wurde der im Januar 1998 beschlossene Aktionsplan der EU zur Verhinderung der Flucht von KurdInnen aus dem Nordirak als 6. Aktionsplan weiterentwickelt.
- 11 An dieser Stelle kann auf die unter der deutschen Präsidentschaft beschlossenen konkreten flüchtlingspolitischen Abwehrmaßnahmen nur kurz hingewiesen werden: Erstens: Schaffung des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen zur Erarbeitung von Richtlinien und internen Lösungsmodellen im asyl- und migrationspolitischen Bereich. Zweitens: Beschluss, dass Behörden im Rahmen des sog. Dubliner Übereinkommens im eigenen Ermessen Asylanträge von Familien gemeinsam prüfen können. Drittens: Abschluss der Erweiterung des EURODAC-Übereinkommens, sodass nunmehr auch die Fingerabdrücke von »illegalen MigrantInnen« ausgewertet werden können. Viertens: Weitgehende Fertigstellung eines einheitlichen Musterrückübernahmeabkommens der EU. Fünftens: Die Einrichtung eines Frühwarnsystems zur Übermittlung von Informationen über illegale Zuwanderung und Schleuserkriminalität (vgl. Bundesministerium des Innern: »Deutsche Ratspräsidentschaft 1999 in der EU – Bilanz der innenpolitischen Aktivitäten«, Berlin September 1999).
- 12 Dok.-Nr. 9547/99 vom 23. 6. 99, Brüssel
- 13 Ebd. Abs. 3 S. 2. Bezeichnend die Verwendung des Perfekt – analog zum rot-grünen Koalitionsvertrag (»Wir erkennen an, dass ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess in der Vergangenheit stattgefunden hat«). Finnland, das die EU-Ratspräsidentschaft im Juli übernahm, legte ihrerseits einen ersten Entwurf ihrer asyl- und migrationspolitischen Leitlinien vor (Dok.-Nr. 10015/99). Darin werden – nunmehr ohne zeitliche Eingrenzung – die »positiven Auswirkungen der legalen Einwanderung« anerkannt.

- 14 Beachtenswert ist hier allerdings das immer wiederkehrende Junktum von Integration und Ausschluss:
Sowohl im Amsterdamer Vertrag (Art. 63 Abs. 1 d. EG-Vertrag) wie auch in dem »EU-Aktionsplan zum Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« vom Dezember 1998 (Dok.-Nr. 13844/98) werden »Mindestnormen sowohl für die Zu- wie auch für die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft« gefordert (Abs. 36 b. iii.). Analog wird in einer deutsch-französischen Notiz für Tampere vom 17. September 1999 als »logische Folge« einer verstärkten Integration von Drittstaatlern die Absicht bekundet, »gemeinsame Verfahren über den Entzug des Aufenthaltstitels und über die Ausweisung im Falle der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung« zu erarbeiten. Die Erwartungen an zu integrierende Drittstaatler werden in der deutsch-französischen Notiz mit kryptischen Worten umschrieben: sie seien »insbesondere [dazu] verpflichtet, die fundamentalen sozialen Werte, wie sie in Europa sowohl im Privatleben (Rechte der menschlichen Person) wie in den sozialen Gefügen bestehen, zu achten und zu teilen.«
- 15 So ausdrücklich in: Bundesministerium des Innern: »Deutsche Ratspräsidentschaft 1999 in der EU – Bilanz der innenpolitischen Aktivitäten«, Berlin September 1999, S. 2.
- 16 Vgl. FN 12, S. 8 Abs. 24
- 17 Ebd.
- 18 Dok.-Nr. 5645/99, vom 29. 1. 99, Brüssel. Hierzu hatte übrigens die EU-Kommission bereits im Sommer 1998 einen Vorschlag veröffentlicht KOM(1998) 372 endg., vom 24. 6. 98, Brüssel.
- 19 Der UNHCR, der zunächst an dieser Beschlussfassung beteiligt werden sollte, darf den deutschen Vorschlägen entsprechend jetzt nur noch – gemeinsam mit der EU-Kommission – Berichte über das zahlenmäßige Ausmaß der Massenfluchtsituation verfassen.
- 20 Dok.-Nr. 13844/98 vom 4. 12. 98, Brüssel
- 21 Dok.-Nr. 10950/99 vom 14. 9. 99, Brüssel
- 22 Gerade für die Letztgenannten bedeutet dies eine Herausforderung: Eine Gratwanderung zwischen dem Vorbringen flüchtlingspolitischer Kritik und einer Einbindung als konstruktive Politikberatung.
- 23 In dieser Reihenfolge: Dok.-Nr. 3770/2/99; 4025/99; 3739/2/99; 3714/2/99; 344/3/99 sowie 3769/2/99 (sämtliche mit Datum vom 15. 9. 99), Brüssel
- 24 Dok.-Nr. 5573/98, vom 29. 1. 98, Brüssel
- 25 UNHCR: »Measures to Address the Problem of Iraqi Refugees in the Neighbouring Countries – A Paper for the European Union High Level Working Group On Asylum and Migration«, Juni 1999, abgedruckt in: Aktionsplan Nordirak, Dok.-Nr. 3769/2/99, Annex III
- 26 Die Umsetzung dieser Aktionspläne soll durch die »Hochrangige Gruppe« überwacht werden – was schwierig werden dürfte: Weder sind hierfür Implementierungsmechanismen vorgesehen, noch existieren Finanzierungszusagen. Wenn sich die »Hochrangige Gruppe« – wie angekündigt – nur noch einmal im Halbjahr treffen soll, dann läuft sie Gefahr, in der Bedeutungslosigkeit zu verschwinden. Daran kann kein Interesse bestehen. Im Gegenteil. Nur durch eine institutionelle Aufwertung der »Hochrangigen Gruppe« könnten die hohen Beamten vielleicht so gestärkt werden, um sich von der vornehmlich innenpolitisch motivierten Abschottungslogik etwas mehr zu emanzipieren, als es ihnen bisher möglich schien.
- 27 UNHCR: »Stellungnahme zum Strategiepapier der österreichischen Präsidentschaft«, Bonn Januar 1999
- 28 Amtsblatt L 63 vom 13. 6. 96, S. 2
- 29 Europäischer Flüchtlingsrat: »Stellungnahme zum Strategiepapier des österreichischen Ratsvorsitzes zur Migrations- und Asylpolitik«, Brüssel, September 1998
- 30 UNHCR: »Festlegung der europäischen Asyl-Agenda: – Empfehlungen zum Tampere-Gipfel«, Berlin August 1999
- 31 European Council on Refugees and Exiles (ECRE): »Appeal to the Head of States and Government of the European Union in view of the Special meeting of the European Council on the Establishment of an area of Freedom, Security and Justice, 15/16 October 1999, Tampere Finland«
- 32 Kommission des Rates der EKD für Ausländerfragen und ethnische Minderheiten: »Zu den

Vorhaben der EU auf dem Gebiet der Flüchtlings- und Migrationspolitik», Stuttgart, September 1999.

33 Ärzte ohne Grenzen: »Positionspapier zu Asyl- und Migrationsfragen – aus Anlass des Tampere Gipfels«, Bonn, Oktober 1999.

34 Ebd.: Das Europäische Parlament kam Anfang 1999 zu ähnlichen Schlussfolgerungen. In zwei Resolutionen stellten die EP-Abgeordneten fest, dass einzig der UNHCR zur Auslegung der GFK autorisiert sei. Es gebe aber »eine Tendenz einiger Staaten«, anstelle der Anerkennung eines echten GFK-Flüchtlingsstatus einen »ungewissenen Schutz zu gewähren, der dem Status eines Rechtlosen gleichkommt«. Wenn schon ergänzende Schutzmaßnahmen geschaffen werden sollten, dann dürfe aber der rechtliche Bezugsrahmen der GFK »nicht durch ein System mit Ermessensspielraum auf Grundlage eines »institutionellen Angebots« ersetzt werden. Regelungen für einen ergänzenden Flüchtlingsstatus müssen – so das EP – den Betroffenen »Rechte verschaffen« – auch im Hinblick auf die Eingliederung in das Sozial- und Wirtschaftsleben (vgl. »EP-Entscheidung zur Harmonisierung der den Flüchtlingsstatus ergänzenden zusätzlichen Schutzmaßnahmen in der EU« vom 10. 2. 99 (A4-0450/98); »EP-Entscheidung zu dem Strategiepapier zur EU-Migrations- und Asylpolitik« vom 13. 4. 99 (A4-0143/99)).

Das EP fasste mit der neuen konservativen Mehrheit am 27. 10. 99 einen Beschluss, der deutlich moderater gehalten ist: darin begrüßen die EP-Abgeordneten das Bekenntnis von Tampere zur »uneingeschränkten und allumfassenden Anwendung der GFK« und befürworten ein einheitliches Asylsystem auf Grundlage des Kommissions-Vorschlags. Hinsichtlich des »vorübergehenden und ergänzenden Schutzes für Vertriebene« wird das Bedauern geäußert, dass hierüber noch keine Einigung erzielt werden konnte. Das EP favorisiert hier eine finanzielle Lastenverteilung (EP-Entscheidung: »Ergebnisse des Europäischen Rates von Tampere«, B5-0187, 0188, 0190 und 0193/1999).

35 Art. 63 Abs. 1 d) EG-Vertrag

36 SEK (1999) 271 endg., Brüssel 03. 03. 1999

37 UNHCR: »Anmerkungen zu einigen Themen des von der Europäischen Kommission vorbereiteten Arbeitspapiers«, (Mai 1999); amnesty international: »Towards Common Standards On Asylum Procedures – Comments By Amnesty International« (May 1999)

38 »Das Asylrecht lässt sich nicht mehr halten« (Zeit 44/99); »Ich habe lernen müssen« (Spiegel 46/99)

39 Es ist zum einen frappierend, wie eng sich Schily in seinen Interviews im Hinblick auf die Aushöhlung des gerichtlichen Rechtsschutzes sprachlich an das Wiener Strategiepapier anlehnt. Das hatte – wie gezeigt – vorgeschlagen, den Flüchtlingschutz »nicht mehr als subjektives Individualrecht, sondern als politisches Angebot des Aufnahmelandes« auszugestalten. Dieser sollte »weniger rechtsstaatsorientiert« sein, sondern als ein ausschließlich »politisch orientiertes Schutzkonzept« ausgestaltet werden.

Doch Otto Schily geht in seinen Äußerungen ein gutes Stück über das Wiener Konzept hinaus, indem er vorschlägt, dass nicht nur den – angeblich außerhalb der GFK-Flüchtlingsdefinition befindlichen – »Vertriebenen«, sondern nunmehr allen Asylsuchenden der gerichtliche Rechtsschutz genommen werden soll.

40 Amtsblatt Nr. C 274/13 vom 20. 06. 1995

41 Vgl. FN 28