

Auf EU-Ebene finden gegenwärtig umfangreiche Diskussionen über asyl- und flüchtlingspolitische Regelungen statt. Im Zusammenhang mit Vorbereitungen für eine Erweiterung der EU um bis zu zehn Staaten geht es darum, noch in diesem Jahr Mindestnormen für Asylverfahren und die Anerkennung von Flüchtlingen anzunehmen. Ein Blick auf die Entwicklung asyl- und flüchtlingspolitischer Bestimmungen auf europäischer Ebene in den letzten zwanzig Jahren zeigt die zunehmende Abschottung und Verschärfung der europäischen Politik gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden. Aktuelle Vorschläge setzen diese Politik fort: Sie stellen zunehmend das internationale Flüchtlingsrecht in Frage.

Sarah Fritsch

Europäisierung des Asylrechts

„Der zunehmende Eifer, mit dem die einzelnen europäischen Regierungen die Ausländer schikanieren, ist ein Vorgeschmack auf das „soziale Europa“, auf das sie hinarbeiten. Wer glaubt, unser Kampf habe nichts mit ihm zu tun, weil er die richtigen Papiere hat, ist im Irrtum. Er verkennt, dass gegenwärtig an den sans-papiers eingeübt wird, wie man die schwächsten Bürger im europäischen Raum zum Verstummen bringen kann.“

(Mamadou Diouk) (1)

Die „Erste Generation“ der Asylpolitik in der EU

(1) Sprecher der überregionalen Koordinationsstelle der sans papiers in Frankreich, zitiert in: Vanpaeschen, Laurence: *„Das belgische Modell einer präventiven Ausländerfeindlichkeit“*, in: *Le Monde Diplomatique*, Januar 1999, S.15
(2) siehe u.a. Lavenex, Sandra: *The Europeanisation of refugee politics: between human rights and internal security*. 2001; Helmut Dietrich: *„Fluchtwege. Strategien und Institutionen der Flüchtlingsabwehr in der EU“*, in: *ami*, 11/99, S.83-89; Franck Düvell: *„Grundzüge des europäischen Migrationsregimes“*, leicht gekürzte Fassung in: *Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen*

Mitte der achtziger Jahre wurde im Kontext der Einheitlichen Europäischen Akte und der Vorbereitungen auf den „Binnenmarkt 1992“ die Zusammenarbeit im Bereich Einwanderung und Asyl auf die europäische Tagesordnung gesetzt - zu einer Zeit, als in den meisten europäischen Staaten versucht wurde, den Zuzug „unerwünschter“ MigrantInnen zu begrenzen. Asyl- und flüchtlingspolitische Fragen wurden überwiegend in sogenannten intergouvernementalen, aus Repräsentanten der Mitgliedsstaaten zusammengesetzten, Foren verhandelt, die sich durch ein hohes Maß an Geschlossenheit und Geheimhaltung auszeichneten. (2) Die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder nach „Schengenland“ zu Besuchszwecken wurde an bestimmte materielle Voraussetzungen geknüpft. Potentiell abhängig beschäftigten Personen aus Drittstaaten wird die Einreise verweigert, es bestehen enge Zugangsbedingungen für Drittstaatsangehörige, u.a. durch restriktive Visaregelungen, Sanktionen gegen Transportunternehmen, die Menschen ohne die erforderlichen Papiere befördern. Die Flüchtlingsfrage wurde in den Bereichen Innere Sicherheit und Ver-

brechensbekämpfung behandelt, subsumiert unter den Aspekten Internationaler Drogen- und Waffenhandel, Organisierte Kriminalität, Terrorismus und "illegale" Einwanderung. (3)

Das Durchführungsübereinkommen von Schengen (Schengen II) und die Dubliner Konvention aus dem Jahre 1990 belegen bereits eine Abkehr vom traditionellen Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und dem New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 (4): es wurden Verantwortlichkeitsregelungen für die Behandlung von Asylanträgen entwickelt, nach denen in der Regel der Staat des "Erstkontaktes" des/der Asylsuchenden für ein Verfahren zuständig ist. Dies bedeutet zum Einen, dass nicht mehr jeder einzelne Staat Asyl gewähren muss, zum Anderen enthalten die Abkommen weder Bestimmungen zu Verfahrensgarantien, noch ist der als verantwortlich bestimmte Staat verpflichtet, der asylantragstellenden Person Zutritt auf das Staatsgebiet zu gewähren. Angesichts der tatsächlichen Fluchtbewegungen wurde die Verantwortung überwiegend auf die südlichen und östlichen Staaten abgegeben. (5) Die praktische Umsetzung dieser Zielvorgaben läuft auf eine Militarisierung der Außengrenzen hinaus. Zur Rechtfertigung dieser Strategie dient die vermeintlich notwendige Eindämmung der als Bedrohung inszenierten "Flut" von Flüchtlingen. Auch wenn grundsätzlich zu begründen wäre, warum das Menschenrecht, sein Herkunftsland jederzeit verlassen zu dürfen, nicht mit dem Recht auf Einwanderung korrespondiert, ist festzustellen, dass die Trennung zwischen Flüchtlingen und "freiwilligen" MigrantInnen durch den Kampf gegen "illegale Einwanderung" und bezogen auf Asyl gegen sogenannte "Scheinasylanten" mehr und mehr verwischt wurde. (6)

Überwachung und Abschottung der Grenzen

Aus der durch Polizei- und Militärstrategen, Think Tanks und Innenministern eingenommenen Feindbild-Perspektive gegenüber "Illegalen" heraus wurden Datenbanken über Asylsuchende und MigrantInnen erstellt. Die Einrichtung des Schengener Informationssystems (SIS) zur internationalen Fahndung nach Drogen, Waffen, usw. wird in erheblichem Umfang auch zur unionsweiten Fahndung nach ImmigrantInnen ohne Aufenthalts- bzw. Einreiseerlaubnis genutzt. Die nationalen Einheiten (N-SIS; z.B. das Bundeskriminalamt in der BRD), die mit der zentralen technischen Einheit in Straßburg (C-SIS) verbunden sind, bestimmen in

sen, Mai 2001, S.32-37;

(3) *ebda*, siehe auch: Christopher Steinmetz: "Europa soll am deutschen Sicherheitswahn genesen", in: *ami*, 6/98, S.14-18

(4) Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 repräsentiert die Primärquelle internationalen Flüchtlingsrechts. Versuche, nach der Übernahme der GFK ein subjektives, einklagbares Recht auf Asyl einzuführen, scheiterten sowohl auf UN- als auch auf europäischer Ebene; dennoch begrenzt die GFK mit der Norm der Nichtzurückweisung (non-refoulement) nach Art. 33 die staatliche Willkür, Asyl zu gewähren, da sie die Zurückweisung von Flüchtlingen in Länder, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht sind, verbietet. Während der Schutz der GFK ursprünglich auf Ereignisse, die in Europa vor 1951 auftraten, reduziert war, wurden diese Begrenzungen durch die Einführung des New Yorker Protokolls 1967 offiziell aufgelöst; die Dokumente können unter: www.unhcr.ch abgerufen werden

(5) Lavenex, 2001, o.a.; zur Militarisierung Italiens zur Flüchtlingsabwehr siehe: Forschungsstelle Flucht und Migration und Flüchtlingsrat Brandenburg: *FFM Heft 8 gegen die Festung Europas. Italien*, www.ffm-berlin.de/deutsch/hefte/Italien.pdf; zum Ausbau der EU-Außengrenze in Spanien siehe: Gerd Piper: "Spanien: zwischen Flüchtlingsabwehr und regulierter Einwanderung", in:

ami, 11/00, S.8-15

(6) zum Widerspruch zwischen zunehmender weltwirtschaftlicher Verflechtung und Abschottung gegenüber Flüchtlingen und MigrantInnen, siehe u. a. Sassen, Saskia: *Loosing Control?*, 1996; vgl. auch: Van Buuren, Jelle: *„Die Europäische Union und ihr Cordon Sanitaire“*, in: *Le Monde Diplomatique*, Januar 1999, S.15;

(7) Aus, Jonathan: *Irreguläre Migration als Herausforderung für die Europäische Union; Diplomarbeit an der Freien Universität Berlin*, 1998; vgl. Europäische Kommission (1997) *Security Supporting an Area of Freedom in Europe* (www.europa.eu.int/search97cgi); vgl. auch Steinmetz, 1998, o. a.; Dies wurde auch vom Europäischen Parlament in einer Entschließung vom 11. März 1997 als Praxis kritisiert, die MigrantInnen unnötig kriminalisiert

(8) Lavenex, 2001, o. a.

(9) 1. Säule: die Europäische Gemeinschaft, 2. Säule: die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, 3. Säule: der Bereich Justiz und Inneres; Asyl wurde als „Bereich gemeinsamen Interesses“ in die sogenannte dritte Säule der EU überführt, die sich durch zwischen-staatliche Zusammenarbeit auszeichnet

(10) Lavenex, 2001, o. a.

eigener Verantwortung die jeweiligen zugriffsberechtigten Personen. Am Tag der formellen Inbetriebnahme, am 26. März 1995, umfasste das SIS etwa drei Mio. Einträge (zirka zwei Mio. aus der BRD - davon etwa 400.000 Ausschreibungen über „unerwünschte AusländerInnen“ -, und rund 750.000 Ausschreibungen aus Frankreich, von denen 135.000 „unerwünschte AusländerInnen“ betrafen). 1997, etwa zwei Jahre später, hatte sich die Zahl der Einträge im SIS auf über zehn Mio. mehr als verdreifacht. (7) Im sogenannten Grenzbereich von Drittstaaten werden speziell ausgebildete Polizeikräfte eingesetzt, insbesondere bei der Abfertigung von Flügen in die EU oder an den Seehäfen der Hauptherkunftsländer von potentiellen EinwanderInnen. (8)

Die „Zweite Generation“ der EU-Asylpolitik der 90er Jahre

Der Bereich Asyl wurde durch den Maastrichter Vertrag 1992 in die Säulenstruktur der EU überführt. (9) Es folgte die weitere Einschränkung des Flüchtlingsschutzes sowie der Ausbau des Abschiebesystems. Die Resolution zu „offensichtlich unbegründeten Asylanträgen“, sowie die Resolution über einen harmonisierten Ansatz in Bezug auf „sichere Drittstaaten“ - die sogenannten Londoner Resolutionen und Schlußfolgerungen - wurden im Dezember 1992 auf dem Gipfel in Edinburgh formal angenommen. Die „sichere Drittstaaten“-Regelung, nach der ein Asylverfahren verweigert werden kann, wenn die asylsuchende Person vorher durch einen vermeintlich sicheren Drittstaat gereist ist - ermöglicht die Zurückweisung von Asylantragstellenden in Transitstaaten, noch bevor die Flüchtlingseigenschaft bestimmt wurde. Vervollständigt wurde dies mit der Schlußfolgerung über „sichere Herkunftsstaaten“, die vereinfachte Verfahren für Antragstellende vorsieht, die aus den als „sicher“ definierten Staaten kommen. (10)

Um Abschiebungen zu erleichtern, entwickelten die für Einwanderung zuständigen Minister ein weiteres wichtiges Instrument: es wurden Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten vereinbart - ein erstes Übernahmeabkommen mit Polen im Jahre 1991 diente als Modell für ähnliche Abkommen mit weiteren Staaten. Diese sind für die „effiziente“ Ausweisung vom Territorium notwendig, da Staaten nach internationalem Recht nur verpflichtet sind, eigene Staatsangehörige zu übernehmen. In diesen Abkommen wird nicht zwischen ImmigrantInnen und Asylsuchenden mit ihrer prekären Menschenrechtslage unterschieden. Außerdem fehlt die Garantie für ein Asylverfahren, was sogenannte

Kettenabschiebungen ermöglicht. Dies stellt letztendlich die Verletzung gegen den Kern des Flüchtlingsschutzes dar: die Norm der Nicht-Zurückweisung in einen Staat, indem Verfolgung droht (non-refoulement nach Art.33 GFK). (11) Im September 2000 wurde auf dem Gipfel der Justiz- und Innenminister entschieden, der Europäischen Kommission das Mandat zu übertragen, Übernahmeabkommen mit Drittstaaten abzuschließen. (12)

Insgesamt wurde Asylsuchenden zunehmend der Zugang zu Asylverfahren und Rechtspflegeorganen erschwert. Die Schutzbedürftigkeit ist nicht länger das Kriterium, sondern vielmehr die geographische Fluchtroute. Mehrere Hunderttausend Menschen wurden in den 1990er Jahren abgeschoben. (13)

“Harmonisierung” des Asylrechts in der EU ?

Im Gegensatz zu den erwähnten, in den Londoner Erklärungen und Schlußfolgerungen enthaltenen, restriktiven Maßnahmen gegen “Scheinasylanten”, erwies sich die Entwicklung eines gemeinsamen Asylrechts als extrem beschwerlich. Auf Druck des UNHCR und anderer humanitärer Organisationen, grundlegende Prinzipien des Asylrechts zu harmonisieren, einigten sich die für Asyl und Einwanderung zuständigen Minister im Juni 1995 auf eine Resolution über Minimalgarantien für Asylsuchende und - fast ein Jahr später im März 1996 - auf eine gemeinsame Position zu einer harmonisierten Anwendung einer Flüchtlingsdefinition nach Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention. (14) Die Vereinbarung zur Flüchtlingsdefinition nach Artikel 1 GFK ist so restriktiv ausgelegt, dass sie all diejenigen Flüchtlinge ausschließt, die vor nicht-staatlicher Verfolgung, bei allgemein sich ausbreitender Gewalt- etwa in Bürgerkriegen - fliehen. Sie steht daher im klaren Gegensatz zu den meisten aktuellen Fluchtgründen. Darin zeigt sich nicht nur die Weigerung, die Flüchtlingsdefinition den veränderten aktuellen Umständen anzupassen, sondern es findet auch eine Abkehr von der liberalen Anerkennungspraxis, die zum Teil in einzelnen Mitgliedstaaten angewandt wurde, statt. (15)

Temporärer Schutz statt Asylrecht

Ein weiteres Beispiel, wie der traditionelle, auf der Genfer Flüchtlingskonvention basierende Schutz mehr und mehr ausgehöhlt wurde, ist das Konzept des “temporären Schutzes”, das in Bezug auf die Flüchtlinge des ehemaligen Jugoslawien entwickelt wurde. Das Konzept des “temporären

(11) siehe Fußnote 4; Lavenex, 2001, o.a.

(12) ebda.

(13) da es keine zentrale umfassende Statistik gibt, existieren nur Schätzungen, Helmut Dietrich, 1999, o.a.

(14) Die Flüchtlingsdefinition lautet: Jede Person, die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität (schließt auch Volkszugehörigkeit ein), Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Herkunftslandes befindet und den Schutz dieses Herkunftslandes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will (Artikel 1 A Nr.2 GFK). Während dieser Schutz ursprünglich auf Ereignisse, die in Europa vor 1951 auftraten, reduziert war, wurden diese zeitlichen und geographischen Einschränkungen durch die Einführung des New Yorker Protokolls 1967 offiziell aufgelöst

(15) Lavenex, 2001, o.a.

Schutzes" nimmt Flüchtlinge aus dem regulären Asylsystem heraus und zielt darauf ab, die existierenden Asylverfahren vor vermeintlicher Überlastung zu bewahren, wenn plötzlich viele Flüchtlinge Schutz begehren. Temporärer Schutz versagt grundlegende Rechte traditioneller Asylgewährung - wie das (bereits durch die Drittstaatenregelung zum Teil eingeschränkte) Recht auf Einzelfallprüfung, auf Untersuchung des Asylbegehrens durch eine unabhängige Institution, sowie das Einspruchsrecht gegen eine Ablehnung - und zeichnet sich durch die vorübergehende Natur der Aufenthaltsgenehmigung aus, verbunden mit der Entscheidungsfreiheit der Exekutive, den Schutz zu beenden, sobald dies als angemessen erachtet wird. (16) Mit dem Konzept des temporären Schutzes - ursprünglich offiziell nur als eine unterstützende Maßnahme für die Jugoslawien-Krise entwickelt - wurde ein zusätzliches Mittel geschaffen, humanitäre Verpflichtungen des Nachkriegs-Flüchtlingsregimes zu umgehen. Während das Konzept des temporären Schutzes ursprünglich für massive Fluchtbewegungen aufgrund sich ausweitender Gewalt entwickelt wurde, die nicht in die enge Interpretation der GFK fallen, dokumentiert die Kosovo-Krise ihre Ausweitung auf Kategorien, die in den Bereich des traditionellen Flüchtlingsregimes fällt, da die Mehrheit der Kosovo-Albaner, die vor der Vertreibung der jugoslawischen Regierungstruppen geflohen sind, die Verfolgungskriterien der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllten. (17)

(16) *ebda.*

(17) *siehe Empfehlungen des UNHCR, z.B. Le Monde, 26.5.1999, zitiert in: Lavenex, 2001, o.a.*

Der Fokus des temporären Schutzes lag vor allem auf zwei Strategien, durch die die Flucht in das Territorium der EU begrenzt werden sollte: erstens die "Internalisierung" des Problems, d.h. die Schaffung von "sicheren Häfen", die mehr oder weniger durch die internationale Gemeinschaft geschützt sind, um die Bürgerkriegsflüchtlinge in ihren Herkunftsgebieten zu halten und, wo dies nicht möglich war, zweitens, durch "Regionalisierung", also den Versuch, den Schutz der Flüchtlinge in der Nähe ihres Herkunftslandes zu organisieren. (18) Wie Helmut Dietrich ausführt, hat der NATO-Krieg gegen Serbien dem Ansatz einer westeuropäischen Flüchtlingspolitik, die Fluchtwege aus Südosteuropa zu blockieren, zum Durchbruch verholfen. Die Systematik der gesonderten polizeilichen Erfassung der KosovarInnen nach einheitlichen Kriterien war bis dahin beispiellos. (19)

(18) *ebda.*

(19) *Helmut Dietrich, 1999, o.a.*

Das Ende der neunziger Jahre...

Mit dem Vertrag von Amsterdam, der am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist, wurde der Bereich Asyl und Einwanderung von der zwischenstaatlichen dritten in die erste Säule der EU überführt und in den EG-Vertrag eingeschlossen. Die meisten organisatorischen Veränderungen werden jedoch erst nach einer "Übergangszeit" von fünf Jahren - also im Jahre 2004 - realisiert. Die Führung bleibt in den Händen der Innenminister und auch an der Perspektive, asylpolitische Gesichtspunkte unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr zu betrachten, hat sich nicht viel geändert. (20)

Mit Artikel 64 II EG-Vertrag wurde eine Art Notstandsrecht in Asylfragen eingeführt. Der Artikel bezieht sich ausdrücklich auf eine "Notlage aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Staatsangehörigen dritter Länder", in der spezielle und vereinfachte Entscheidungsverfahren angewandt werden: die übliche "demokratischere" Methode, die Beratungen mit dem Europäischen Parlament und Übereinstimmung der nationalen Parlamente gegenüber der Annahme bestimmter Maßnahmen voraussetzt, kann damit umgangen werden. (21)

Auf Initiative von Spanien wurde ein Protokoll an den Maastrichter Vertrag angehängt - das sogenannte spanische Protokoll -, das BürgerInnen der EU-Mitgliedstaaten ausdrücklich die Flüchtlingseigenschaft verweigert, was eine de-facto geographische Einschränkung des Ausmaßes der Genfer Flüchtlingskonvention bedeutet. Die dem unterliegende Motivation der spanischen Regierung war, die Möglichkeit, dass ETA-nahe und baskische Separatisten als Flüchtlinge in anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden könnten, wie in Belgien geschehen, abzuschaffen. (Belgien hat tatsächlich die Möglichkeit des opting-out von diesem Protokoll - also der Nicht-Ratifikation von bestimmten Teilbereichen - genutzt) Als Konsequenz könnten potentielle Flüchtlinge aus EU-Mitgliedstaaten von ihrem fundamentalen Recht, Asyl zu beantragen und gewährt zu bekommen, wie es in Artikel 14 der Universellen Erklärung der Menschenrechte festgelegt ist, enthoben werden. (22)

Auch der sogenannte Schengen-Besitzstand wurde in den EU-Rahmen übernommen, polizeiliche Befugnisse ausgebaut, bzw. die Kooperation verbessert. 1998 wurde hinsichtlich des bereits 1991 ins Leben gerufenen EURODAC-Projekts ein Übereinkommen getroffen, indem eine Ausweitung der computergestützten Datenbank über ImmigrantInnen und Asylsuchende beschlossen wurde, einschließlich der Erfassung

(20) tatsächlich konnten die Innenminister ihren Einfluß ausweiten, indem sie Personal der Innen- und Justizministerien an die permanente Repräsentanz der Mitgliedstaaten gebunden haben, woraus eine Schwächung anderer mit Asyl und Einwanderung befasster Ministerien der Mitgliedstaaten vor allem der Außen- und Sozialministerien, resultierte, ebda.

(21) Lavenex, 2001, o.a.; EU-Dokumente sind unter: www.europa.eu.int einzusehen

(22) Lavenex, 2001, o.a.

(23) Steinmetz, 1998, o.a.; Lavenex, 2001, o.a.

(24) zum Vorgehen gegen Flüchtlinge auf der Route durch Südosteuropa auf Initiative der deutschen Bundesregierung und der Dramatisierung der Ankunft kurdischer Flüchtlinge in Italien 1997/1998, siehe Helmut Dietrich, 1999, o.a., siehe auch Angaben in Fußnote 5
(25) Steinmetz, 1998, o.a.

(26) "Eu-Agentur soll Flüchtlinge abwehren", www.tageschau.de, 30.6.2003

(27) ebda.

(28) gegenwärtig finden in allen Beitrittsländern - mit Ausnahme Zyperns - Volksabstimmungen statt, die den Beitritt einiger Länder noch stoppen könnten: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn

biometrischer Daten. (23) Die Außengrenzen wurden verstärkt und mit modernsten und kostspieligen Überwachungssystemen zur Flüchtlingsabwehr ausgebaut. (24)

Außerdem wurden Konzepte für die Zusammenarbeit über die EU-Grenzen hinaus entwickelt. Teils mit finanzieller Hilfe, teils durch massiven Druck wurden die Nachbarländer der EU zur Forcierung der Flüchtlingsabwehr getrieben. Anfang 1998 einigten sich beispielsweise Polizeiexperten aus EU-Staaten und der Türkei auf verstärkte Grenzkontrollen, erhöhte Sicherheitsvorkehrungen und Informationsaustausch. (25)

Während die nordafrikanischen Staaten von der EU unter Druck gesetzt werden, ihre Südgrenzen abzuschotten, um Fluchtbewegungen schon weit vor Europas Grenzen aufzuhalten, ist die EU-Außengrenze durch Rückübernahmeabkommen weitgehend dicht. Nur Libyen gilt als letztes Schlupfloch nach Europa. Das Land ist durch keinerlei Abkommen an die Einwanderungspolitik Europas gebunden. "Libyens panafrikanische Politik ist ein ernstes Problem. Wir müssen Libyens Grenzen schließen. Das kann Europa machen" sagte Italiens Innenminister Giuseppe Pisanu im Juni diesen Jahres, kurz vor seiner geplanten Reise in das nordafrikanische Land. (26) Aufgrund des (vor kurzem aufgehobenen) UN-Embargos gegen Libyen konnte die italienische Regierung gegenüber anderen EU-Staaten ihren Vorschlag nicht durchsetzen, Libyen bewaffnete Schnellboote für den Küstenschutz zu liefern. Ein neuerer Vorschlag von Italiens Außenminister Franco Frattini lautete daher, statt Waffen Nachtsichtgeräte und Fahrzeuge an Libyen zu verkaufen. Eine Annäherung zwischen der EU und dem Regime Gaddafis hat nun bereits stattgefunden. Der libysche Staatschef hat dem EU-Kommissionspräsidenten Romano Prodi Zusammenarbeit in der Flüchtlingsfrage in Aussicht gestellt. (27)

Aktuelle Vorhaben

Angesichts der bevorstehenden Erweiterung der Union um bis zu zehn Staaten am 1. Mai 2004 (28), werden derzeit Versuche unternommen, möglichst noch in diesem Jahr den Umgang mit Flüchtlingen zu vereinheitlichen und Mindestnormen für Asylverfahren und die Anerkennung von Flüchtlingen anzunehmen, wie im Juni von den EU-Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel im griechischen Porto Karras bestätigt wurde. Denn nach wie vor werden Entscheidungen auf EU-Ebene zu asylrechtlichen Fragen im Ministerrat nach dem Einstimmigkeitsprinzip beschlossen. Aufgrund der

Befürchtung, in einer eventuell aus 25 Mitgliedstaaten bestehenden Union sei Einstimmigkeit in diesen Fragen kaum noch zu erreichen, wird nun versucht, die grundlegenden Asylfragen bis dahin zu klären, damit in der erweiterten EU dann von vornherein das Mehrstimmigkeitsprinzip gilt. Zwar ist auch im gegenwärtigen Entwurf der EU-Verfassung für Asylfragen das Mehrheitsprinzip vorgesehen, doch wird sie wohl erst nach der für Oktober dieses Jahres vorgesehenen Regierungskonferenz und Ratifikation in den Mitgliedstaaten in drei bis vier Jahren in Kraft treten - es ist davon auszugehen, dass einige europäische Regierungen nicht so lange auf eine gemeinsame Asylpolitik warten wollen. (29)

Seit September 2001 liegt ein Richtlinienvorschlag der EU-Kommission vor, die als Fundament eines künftigen europäischen Asylsystems bezeichnet wird. (30) Seit Juni 2002 steht ein zweiter Richtlinienvorschlag zur Diskussion, nachdem die deutsche Bundesregierung den ersten Entwurf ablehnte und einen neuen forderte. Dieser Entwurf enthält zahlreiche Ermessens- und Kann-Bestimmungen sowie Ausnahmetatbestände, so dass reguläre Verfahren zunehmend zur Ausnahme werden. Das Bleiberecht während des Rechtschutzverfahrens ist jedoch in der Regel nur bei regulären Verfahren vorgesehen, bei beschleunigten Verfahren (Artikel 39 und 40) haben die Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung - Widerspruch gegen eine Ablehnung des Asylbegehrens kann ja aus dem Ausland eingelegt werden. (31) Laut *Pro Asyl* fand in diesem zweiten Vorschlag "eine deutliche Akzentverschiebung in Richtung einer größeren Abschreckung von Asylsuchenden statt" und er "spiegelt in alarmierender Weise Tendenzen in den Mitgliedstaaten wider, bereits etablierte Schutzgarantien und -prinzipien abzusenken, zu umgehen und zunehmend völlig zur Disposition zu stellen." (32)

Durch einen veränderten Kommissionsvorschlag durften Asylsuchende bislang (wegen Gefahr des Abtauchens und um Asylsuchende schneller abschieben zu können) während des Asylverfahrens bis zu zwei Wochen inhaftiert werden; im Zuge von Ratsverhandlungen wurde die mögliche Inhaftierungsdauer nun auf drei Monate erhöht (Artikel 17). *Pro Asyl* sieht hierin einen Verstoß gegen Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Recht auf Freiheit und Sicherheit). (33)

Während humanitäre und Flüchtlingsorganisationen den Verzicht auf die Klausel der "sicheren Drittstaaten" fordern, enthält der genannte zweite Richtlinienvorschlag in

(29) Christian Rath: "Zehn Monate bis zum EU-Asyl", *taz*, 4.7.2003

(30) Dokument KOM (2001) 510, siehe: www.proasyl.de/texte/europe/union/2003/MRA_PRO_ECRE.pdf

(31) www.proasyl.de, 2003, o.a., vgl. Christian Rath: "Zehn Monate bis zum EU-Asyl", in: *taz*, 4.7.2003

(32) www.proasyl.de, 2003, o.a.

(33) *ebda.*

(34) ebda.

Annex 1, Part 1 A 2 die Klausel, dass als "sicher" auch Staaten qualifiziert werden können, die die Genfer Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert haben. (34)

"New Visions for Refugees"

(35) Bernd Parusel: "Asylmodell Guantánamo", in: *Jungle World*, Nr. 17, 16.4.2003; kritisch zur IOM siehe: Franck Düvell: "Im Fadenkreuz der Kritik. Die IOM - Organisatorin des globalen Menschenhandels", in: *analyse und kritik (ak)* 473, 16. Mai 2003, S. 7
 (36) Parusel, 2003, o.a., auch *Pro Asyl kritisiert das Problem der militärpolitischen Konzeption des britischen Vorschlags*, www.proasyl.de, 2003, o.a.

(37) www.proasyl.de, 2003, o.a.

Einen neuen Vorschlag unterbreitete Großbritanniens Innenminister David Blunkett Ende März diesen Jahres im Rahmen eines Ratstreffens zu Justiz und Inneres. Um den Zutritt von Asylsuchenden auf EU-Territorium von vornherein zu unterbinden, wird vorgeschlagen, "Transitzentren" außerhalb der EU zu errichten, beaufsichtigt von der International Organisation of Migration (IOM) oder dem UNHCR. (35) In Ländern, aus denen besonders viele Flüchtlinge kommen, solle "interveniert" werden, wenn nötig auch militärisch. (36) Diese sogenannten Transitverfahrenszentren (Transit Processing Centres) sollen in den benachbarten Nicht-EU-Staaten Rumänien, Kroatien, Albanien und Ukraine geschaffen werden. Unter dem Titel "new visions for refugees" wirbt die britische Regierung auf allen EU-Ebenen und in internationalen Foren für diesen Vorschlag. (37) Nach Karl Kopp, Europareferent von *Pro Asyl* und stellvertretender Vorsitzender von ECRE, greift der britische Ansatz das Asylrecht in seiner Substanz an: Mittelfristig soll über eine Veränderung der Genfer Flüchtlingskonvention und eine Revision des Artikels 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention nachgedacht werden. Der Vorschlag strebt die völlige Auslagerung des Flüchtlingsschutzes in Herkunftsregionen und Transitstaaten an und "zielt auf die Demontage des individuellen Asylrechts in der Europäischen Union". (38) "Regionale Schutzzonen" sollen etwa in der Türkei, dem Iran, in Nord-somalia und Marokko entstehen. Obwohl der Vorschlag laut Karl Kopp nicht in Einklang mit dem internationalen Flüchtlingsrecht und menschenrechtlichen Standards und im Widerspruch zur Grundrechtecharta der EU (v.a. Art. 18 - Recht auf Asyl) steht, äußerten einige der auf einem Treffen der EU-Innenminister am 28. März diesen Jahres im griechischen Veria anwesenden Minister Verständnis für Blunketts Vorstellungen. "Je weniger nach Europa kommen, desto besser", war aus der italienischen Regierung zu hören, Antonio Vitorino, EU-Kommissar für Innen- und Justizpolitik hielt den Vorschlag für "interessant". (39) Italien Spanien, Niederlande und Belgien gaben dem britischen Auslagerungskonzept grünes Licht, das sich jedoch letztendlich nicht durchsetzen konnte. Mehrere Staaten äußerten Skepsis: Die deutsche Regierung bewertete den Vorschlag als nicht prak-

(38) Karl Kopp: "Der Club der Unwilligen. Europäische Asylpolitik setzt auf maximale Abschottung", in: *Frankfurter Rundschau*, 12.8.03; ECRE ist eine Dachorganisation von über 70 mit Flüchtlingsfragen beschäftigten Nicht-Regierungsorganisationen, www.ecre.org

(39) beide Zitate aus: Bernd Parusel, 2003, o.a.

tikabel; Luxemburg und Portugal hielten ihn aus logistischen und völkerrechtlichen Gründen für kaum durchsetzbar; Finnland und Schweden wollen eine Stellungnahme des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Ruud Lubbers, abwarten. Der griechische Außenminister Georgios Papandreou wandte dagegen ein, Europa müsse als demokratisches Gebiet erhalten werden, "wo Asyl gewährt wird und es keine Konzentrationslager gibt". (40) Die EU-Kommission hat den Vorschlag nicht prinzipiell zurückgewiesen, spricht sich jedoch für eine teifergehende Analyse der Möglichkeiten von Asylverfahren außerhalb der Union aus. (41)

Italienische Ratspräsidentschaft

Während der italienischen EU-Ratspräsidentschaft (Juli bis Dezember 2003) soll der "illegalen" Einwanderung oberste Priorität eingeräumt werden, wie Außenminister Frattini bereits im Vorfeld ankündigte. Schon kurz zuvor - auf dem EU-Gipfel in Thessaloniki vom 19.-21. Juni 2003 - bewilligte der Europäische Rat knapp 400 Mio Euro für den weiteren Ausbau der europäischen Grenzabwehr und Kooperation mit Drittstaaten zur erleichterten Abschiebung von Asylsuchenden. Datensammlung und -austausch sollen weiter ausgebaut werden, insbesondere die Erfassung biometrischer Daten; geplant ist ein Visainformationssystem (VIS), das mit dem Schengener Informationssystem (SIS) gekoppelt werden soll. (42)

Im August einigten sich Otto Schily und der italienische Innenminister Pisanu laut der Mailänder Zeitung *Corriere della Sera* auf einen europäischen Überwachungsplan: Lediglich Detailfragen müssten noch mit anderen EU-Partnern abgestimmt werden, da im Grundsatz der gemeinsame Kampf gegen die illegale Einwanderung beschlossen sei. *Corriere della Sera* zitiert Otto Schily mit den Worten, die Übereinstimmung beider Länder sei "total". (43) Offensichtlich vergessen waren die Äußerungen von Umberto Bossi, Lega-Nord-Chef und Minister in Berlusconi's Regierung, der etwa zwei Monate zuvor dafür plädiert hat, die italienische Marine auf Flüchtlingsboote schießen zu lassen, um das Flüchtlingsproblem zu lösen. (44) In diesem Zusammenhang sei an den Untergang des albanischen Schiffes "Kater i Rades" vor der italienischen Küste im März 1997 erinnert: Nachdem die italienische Regierung am 24. März die Marine angewiesen hatte, Schiffe aus Albanien "rigide abzuweisen", näherte sich am 28. März das italienische Kriegsschiff "Sibilla" gegen die geltenden Sicherheitsnormen dem albanischen

(40) zitiert in: Daniela Weingärtner: "Gott und die Demokratie" in: *die tageszeitung*, 21./22.6.2003, vgl. www.proasyl.de, o.a.

(41) Parusel, 2003, o.a.; siehe auch www.proasyl.de, 2003, o.a.; zur Bewertung des von der Europäischen Kommission am 3. Juni 2003 angenommenen Dokuments (KOM (2003) 315 endgültig), das die britischen Vorschläge einbezieht, siehe: www.ecre.org/statements/thesalstat.shtml

(42) Karl Kopp, 2003, o.a.; Danièle Weber: "Kanonen auf Boote", in: *Jungle World*, Nr.28, 2.Juli 2003; A. Dernbach (et al): "Deutschland soll EU-Grenzen sichern", in: *Tagesspiegel*, 25.08.03

(43) zitiert in: A. Dernbach (et al): "Deutschland soll EU-Grenzen sichern", in: *Tagesspiegel*, 25.08.03;

(44) *Corriere della Sera* vom 16. 6. (www.corriere.it) siehe auch: Weber, 2003, o.a.; sowie: www.magazine.orf.at/report/int/sendungen/020619/020619_1.html

(45) *Forschungsstelle Flucht und Migration und Flüchtlingsrat Brandenburg: "Italien. Legalisierung von Flüchtlingen - Militarisierung der Grenzen?" FFM Heft 8 gegen die Festung Europas. Italien, www.ffm-berlin.de/deutsch/hefte/Italien.pdf, der Bericht geht nicht auf die genaue Zahl der Ertrunkenen ein. Es wird jedoch festgestellt, dass bei diesem und einem weiteren Vorfall über 380 Menschen ertrunken sind.*

(46) *Dernbach et al, 2003, o.a.,*

(47) *www.united.non-profit.nl/pdfs/listofdeaths.pdf*

(48) *ebda, vgl. auch Martin Kreickenbaum: "Nahezu täglich sterben Flüchtlinge an den Grenzen der EU", Juli 2003, www.ws-ws.org/de/2003/jul2003/flc-j.11.shtml*

(49) *Karl Kopp, 2003, o.a., vgl. www.proasyl.de*

Schiff und riß bei dem Zusammenstoß die Außenwand des albanischen Schiffes auf; mehrere Flüchtlinge sind dabei ertrunken. (45)

Die derzeitigen, zwischen Pisanu und Schily vereinbarten Pläne sehen operative Einheiten zum Grenzschutz vor, für die Personal aus der gesamten EU herangezogen werden soll - damit wäre eine gemeinsame EU-Grenzpolizei entstanden. (46)

Die Auswirkungen - "Erfolge" der EU-Asylpolitik?

Die europäische Asylpolitik setzt auf maximale Abschottung: Die europäischen Grenzen sind weitgehend dicht, Fluchthilfe ist kriminalisiert. Das Anti-Rassismus Netzwerk *United* - ein Netzwerk gegen Rassismus und für die Unterstützung von Flüchtlingen und Migranten, dem mehr als 550 europäische Organisationen angehören - hat eine Dokumentation erstellt, die von Januar 1993 bis März 2003 fast 3.800 offiziell bekannt gewordene Opfer der europäischen Flüchtlingspolitik auflistet - die Dunkelziffer dürfte ein Vielfaches betragen. (47) Die Dokumentation enthält bekanntgewordene Fälle, wie die am 19. Juni 2000 im englischen Dover entdeckten 58 Menschen aus China, die im luftdicht abgeschlossenen Container ersticken, und weniger bekannte, wie die in der Oder zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland ertrunkenen Flüchtlinge, über die die Behörden schweigen. Ein großer Teil der von *United* dokumentierten Todesfälle sind im Mittelmeer Ertrunkene, festgehalten werden jedoch auch die an den militarisierten Grenzen ums Leben gekommenen Menschen: Flüchtlinge werden von europäischen Grenzschützern erschossen oder so schwer misshandelt, dass sie an den Folgen sterben; regelmäßig kommt es zu Selbstmorden in den europäischen Asylbewerberheimen und Abschiebegefängnissen. (48)

Die zunehmend restriktiven Politiken sind laut *Pro Asyl* immense Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für kommerzielle Fluchthelfer. (49) Sie tragen zur Illegalisierung von Asylsuchenden bei, die aufgrund der Abwesenheit legaler Möglichkeiten, einen Mitgliedstaat zu erreichen, gezwungen sind, auf diese kostspieligen, "kriminellen" Organisationen und deren unmenschliche und lebensgefährdende Bedingungen zurückzugreifen. Ohne einen Abbau der Barrieren an den Außengrenzen würde auch ein liberales Asylrecht wirkungslos bleiben: Untersuchungen der letzten Jahre belegen, dass selbst später anerkannte Flüchtlinge ohne den Rückgriff auf kommerzielle Fluchthilfe nicht das Territorium der EU erreicht

hätten. (50) Wie Dominic Johnson am Beispiel Afrikas aufzeigt, erreichen viele MigrantInnen und Flüchtlinge nicht einmal die EU-Außengrenzen, sie kommen bereits auf dem langen Weg in Richtung Europa ums Leben: Der Weg durch die Wüste - ein lukratives Geschäft für Schlepper - ist riskant. Allein in der ersten Jahreshälfte 2003 seien 200 Ghanaer in der libyschen Wüste verdurstet, wie die Botschaft Ghanas in Libyen beklagt. (51)

Entgegen der Inszenierungen vom "Bedrohungspotential Flüchtlinge", erreichen tatsächlich nur wenige der weltweit fliehenden Menschen das Territorium der EU. Etwa drei Viertel aller Flüchtlinge bleiben ohnehin in ihrer Herkunftsregion. Die Abschottungspolitik der EU zeigt jedoch Wirkung: in den letzten zehn Jahren hat sich die Zahl der Asylsuchenden in der EU halbiert, Millionen Flüchtlinge wurden in die Illegalität getrieben. (52)

Dabei wird nicht nur der asylrechtliche Schutz auf europäischer Ebene ausgehöhlt. Wie der Europareferent von Pro Asyl festhält, steht generell der Flüchtlingsschutz zur Disposition: "Entledigen sich die EU-Staaten weiterhin ihrer Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme, gefährden sie nachhaltig das gesamte System des internationalen Flüchtlingsschutzes." (53)

Darüberhinaus ist eine Tendenz festzustellen, allgemeine Rechtsprinzipien auszuhöhlen: Die mit der Kontrolle der Ausweisdokumente befaßten Polizeibeamten können jeder Person bei Verdacht, diese könne die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit gefährden, Zutritt verweigern. Die asyl- und einwanderungspolitischen Entwicklungen auf europäischer Ebene lassen sich als Ergebnisse eines Sicherheitswahns bezeichnen, der dazu führt, Flüchtlinge unter dem Aspekt des "Scheinasylantentums" als Bedrohung darzustellen, die es abzuwehren gilt. Dabei wird auch vor Abschreckung nicht Halt gemacht. Asylsuchende werden in "Gewahrsam" genommen, die Merkmale von Gefängnissen sind unübersehbar: vergitterte Fenster, Überwachung, Wächter, fehlende Privatsphäre, Strafmaßnahmen, Isolierzellen, etwa nach Selbstmordversuchen. Ein System des "präventiv Tätigwerdens" wird ausgebaut, nach dem schon der Verdacht auf vorsätzliche Täuschung oder Mißbrauch ausreicht, auch wenn dies das von allen "zivilisierten" Menschen akzeptierte allgemeine Rechtsprinzip verletzt, wonach beim Vorwurf der Täuschung die Beweislast beim Kläger liegt (54) ■

(50) Morrison, John: *The Trafficking and Smuggling of refugees: The End Game in European Asylum Policy?*. 2000; zitiert in: *www.proasyl.de o.a.*; vgl.: Karl Kopp, 2003, o.a.

(51) Johnson, Dominic "Über das Meer in den Tod", in: *taz*, 24.6.2003

(52) *www.proasyl.de o.a.*, Statistiken über Flüchtlinge sind unter: *www.unhcr.ch* abzurufen; in Bezug auf Illegalisierte geht Franck Düvell auf Schätzungen von 5 bis 8 Mio Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Europa ein; für Deutschland nennt er Schätzungen zwischen 0,5 und 1,5 Mio Menschen; Franck Düvell: "Erwünschte und Unerwünschte"; in: *Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen*, Mai 2001; S.39-44; vgl. Jörg Alt: *Illegal in Deutschland*. 2000

(53) Karl Kopp, 2003, o.a.

(54) siehe hierzu auch: Van Buren, 1999, o.a.; Vanpaeschen, Laurence, 1999, o.a.; diese Tendenz ist auch in anderen Bereichen beobachtbar. Zum polizeilichen Vorgehen gegen das 6. Internationale Grenzcamp in Köln am 9. August 2003 siehe u.a.: Dr. Elke Steven, Komitee für Grundrechte und Demokratie, Pressemitteilung, 13. August 2003; sowie: http://public.nadir.org/camp03/public_html/main.php?projekt=camp&ubrik=09+August