

Zum Konzept des regionalisierten Flüchtlingsschutzes

Gemeinsame Stellungnahme

1. Die Konzepte der britischen Regierung und des UNHCR

Die britische Regierung hat im Frühjahr diesen Jahres ein eigenes Konzept zur Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes vorgestellt. In der Nähe oder sogar innerhalb der Herkunftsländer der Flüchtlinge sollen Aufnahmelager errichtet werden, damit Flüchtlinge erst gar nicht ihre Herkunftsregion verlassen. Diese Lager sollen nicht der koordinierten Weiterwanderung, sondern der eigentlichen Schutzgewährung dienen. In Großbritannien ankommende Flüchtlinge sollen direkt in ein solches Lager bzw. in ein sog. Transit-Verfahrenslager an den Außengrenzen der Europäischen Union verbracht werden. Ein Asylverfahren soll – wenn überhaupt – erst nach einem halben Jahr durchgeführt werden. Nach einer Anerkennung als Flüchtling können nur wenige mit einer Aufnahme in der EU rechnen. Die Situation in den Herkunftsländern der Flüchtlinge soll u. a. durch militärische Interventionen so gestaltet werden, dass eine baldige Rückkehr möglich ist. Die britische Regierung möchte dieses Konzept gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bzw. mit weiteren »willing states« durchsetzen.

Der Vorstoß des britischen Premier Blair steht in einem zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang zu der Initiative des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Ruud Lubbers. Dieser hat der Europäischen Union ein neues Modell des Flüchtlingsschutzes unter dem Titel »Convention Plus« vorgestellt, welches in besorgniserregender Weise Anknüpfungspunkte zum Blair-Konzept enthält. Das Modell von Lubbers beinhaltet unter anderem folgende drei Elemente: Erstens sollen Asylbegehren, die angeblich überwiegend aus ökonomischen Gründen gestellt würden, in »geschlossenen Auf-

nahmezentren« in vereinfachten Verfahren unter Beteiligung von UNHCR behandelt werden. Zweitens soll Asylbewerbern, die des internationalen Schutzes bedürftig sind, in Abhängigkeit von ihren Bedürfnissen, Fähigkeiten, familiären Bindungen etc. in einem der Mitgliedsstaaten der EU Asyl gewährt werden. Drittens sollen nicht Schutzbedürftige in gemeinsamen Aktionen der EU unverzüglich in ihre Herkunftsländer zurückgeschafft werden.

In der folgenden Gemeinsamen Stellungnahme von Wohlfahrtsverbänden, Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen, Richter- und Anwaltsvereinigungen werden diese Konzepte einer kritischen Würdigung unterzogen.

2. Verbot des Refoulement

Eine Realisierung des britischen Vorschlags würde den Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention in seinem Kern in Frage stellen. Wenn spontan fliehende Flüchtlinge, die die Grenzen Europas erreichen, in Lager in Drittstaaten zurück- bzw. abgeschoben werden, besteht die Gefahr, dass das Prinzip des non refoulement (Art. 33 GFK) verletzt wird.

Eine Verweisung von Schutzsuchenden an einen anderen Staat ist nur ausnahmsweise zulässig. Grundsätzlich hat vorrangig der vom Flüchtling um Schutz ersuchte Staat die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft zu prüfen.

Nach einem modernen völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Verständnis beinhaltet das Refoulement-Verbot drei rechtliche Prinzipien: Die Verweisung an einen Drittstaat setzt erstens objektiv voraus, dass dort keine Verfolgung droht und die Gefahr der Weiterschlebung in den behaupteten Verfolgerstaat ausgeschlossen ist. Hat der Flüchtling in diesem Staat,

zweitens, aufgrund eigenen Entschlusses oder persönlicher Bindungen seine Flucht beendet, kann ihm die Rückkehr in diesen Staat zugemutet werden, sofern er dort objektiv sicher ist. Sind keine derartigen Bindungen begründet worden, widerspricht es, drittens, dem Grundsatz der internationalen Solidarität, dem Drittstaat die Verantwortung für einen Flüchtling aufzubürden, der diesem nicht durch eigenes Verhalten oder persönliche Bindungen verbunden ist.

Außerdem hat der um Aufnahme ersuchte Staat zu prüfen, ob der Flüchtling im Drittstaat hinreichend sicher vor der Gefahr der Weiterschlebung ist. Für die Dauer dieser Prüfung besteht ein

	amnesty international, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.
	Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.
	Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht im Deutschen Anwaltverein
	Deutscher Caritasverband e. V.
	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
	Diakonisches Werk der EKD
	Neue Richtervereinigung
	PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge

verfahrensabhängiges Verbleibsrecht. Gegen die Entscheidung des Vertragsstaates sind dem Asylsuchenden effektive Rechtsmittel zu gewähren (vgl. auch Art. 13 EMRK).

Die Europäische Union versucht bereits seit längerem, diese internationalen Standards zu unterlaufen. Seit 1990 verfolgt sie eine systematisch angelegte Politik, indem sie mittels vertraglicher und nunmehr gemeinschaftsrechtlicher Instrumente die Flüchtlingsaufnahme auf außereuropäische Staaten verlagert. (»Konzept der sicheren Drittstaaten ÖR, SDÜ, DÜ/Dublin II). Das britische Konzept sieht nun sogar vor, dass Flüchtlinge auf Lager in Drittstaaten verwiesen werden, die sie auf ihrer Durchreise überhaupt nicht durchquert hatten.

Die bloße Durchreise durch einen Transitstaat bietet keine hinreichende Gewähr dafür, dass dort aktuelle Bindungen entwickelt wurden, auf die die Erwartung gegründet werden könnte, dass der Drittstaat zureichenden Schutz gegen die Weiterschlebung in den behaupteten Verfolgerstaat gewähren wird. Eine Abschiebung in einen solchen Drittstaat widerspricht internationalem Recht. Erst recht gilt dies für die Abschiebung in einen Drittstaat, den der Flüchtling gar nicht auf seiner Flucht durchreist hat.

3. Verstoß gegen den Grundsatz der internationalen Solidarität und Lastenteilung

Ziel und Zweck der Genfer Flüchtlingskonvention ist es, Flüchtlingen im möglichst großem Umfang die Ausübung der Menschenrechte zu sichern. Diesem Zweck dienen die in Art. 2 bis 33 der Konvention für Flüchtlinge vorgesehenen Rechte (Regelung des Aufenthaltsstatus, Zugang zu Gesundheitswesen und Arbeitsmarkt etc.). In den von der britischen Regierung vorgesehenen Lagern werden diese Rechte jedoch gerade nicht gewährleistet sein. Eine systematisch angelegte und durchgesetzte aktive Politik eines Vertragsstaates oder gar einer Staatengruppe wie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die im Ergebnis dazu führt, dass den Flüchtlingen überwiegend diese Rechte nicht mehr gewährt werden, widerspricht damit dem Ziel der Konvention. Eine

hierauf beruhende Rechtsanwendung einzelner Vertragsstaaten verletzt die Auslegungsregeln der Wiener Vertragsrechtskonvention und ist deshalb mit Völkerrecht unvereinbar.

Der Auslegungsgrundsatz der internationalen Solidarität und Verantwortungsteilung ist für die Funktionsfähigkeit der Genfer Flüchtlingskonvention unabdingbar und in dieser verankert. Seine Einhaltung ist wesentlich für die Sicherstellung des internationalen Rechtsschutzes. Die britische Regierung hebt selbst hervor, dass die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge in ihrer Herkunftsregion Schutz sucht. Im Jahre 2002 zählte UNHCR weltweit zwölf Millionen Flüchtlinge. Schon jetzt bleibt die Mehrzahl der Flüchtlinge in der Welt in ihrer Herkunftsregion. Etwa Dreiviertel aller Flüchtlinge leben in Entwicklungsländern. Die Zahl der Asylgesuche in der Europäischen Union ist im letzten Jahrzehnt um über die Hälfte gesunken und beträgt derzeit weniger als 400.000 Personen pro Jahr. Die Europäische Union, die sich ihren internationalen Verpflichtungen ohnehin immer mehr entzieht, würde sich durch eine weitere Regionalisierung des Flüchtlingssschutzes jeglicher Verantwortung entledigen. Der Auslegungsgrundsatz der internationalen Solidarität und Verantwortungsteilung wird verletzt, wenn EU-Mitgliedstaaten, die vergleichsweise wenige Flüchtlinge aufnehmen, auch noch die spontan nach Europa fliehenden Asylsuchenden und Flüchtlinge in die Hauptaufnahmestaaten drängen.

4. Unterbringung in Lagern/Haft

Die vorgesehene Unterbringung der Flüchtlinge in Lagern ist unzulässig, da sie die Bewegungsfreiheit auf den Bereich des Lagers beschränkt und dies nicht durch legitime Zwecke gerechtfertigt ist. Denn eine Inhaftierung von Asylsuchenden und Flüchtlingen ist gemäß Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention nur zur Identifizierung ihrer Person und verfahrensrechtlichen Behandlung ihrer Asylbegehren und nur für einen kurzen Zeitraum zulässig. Bleibt dem Asylsuchenden nach dem Verlassen des Lagers nur die Option der Rückkehr in sein Herkunftsland und steht alternativer Schutz in einem anderen Staat nicht zur Verfügung, ändert die Möglichkeit, das

Lager verlassen zu können, nichts am freiheitsentziehenden Charakter der Unterbringung.

Auch für die von ihnen geplanten Lager außerhalb der EU trifft die Mitgliedstaaten eine Verantwortung aus der Europäischen Menschenrechtskonvention.

5. Weiterwanderungskonzepte

Nach dem britischen Modell soll in den zu entwickelnden Flüchtlingsprogrammen die Weiterwanderungsoption das Recht des Flüchtlings auf Asylsuche im Staat seiner Wahl ersetzen. Eine Ersetzung der Flüchtlingsaufnahme durch aufnahmefähige Staaten durch Programme zur Weiterwanderung widerspricht dem Sinn und Zweck solcher Programme und verkennt ihre Grenzen. Die bereits bestehenden Weiterwanderungsprogramme zeigen, dass diese nicht die Möglichkeit zur Aufnahme von Flüchtlingen in einer Größenordnung bieten, die auch nur annähernd dem Umfang der tatsächlichen Fluchtbewegungen entspricht.

Zweck der bereits existierenden Weiterwanderungsprogramme ist es, die Hauptaufnahmeländer zu entlasten, hingegen nicht den bereits erreichten Rechtsfortschritt im Flüchtlingschutz zu schwächen. Daher ist Flüchtlingen, die in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union um Asyl nachsuchen, durch geeignete und effektive verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen dort der Zugang zu einem Verfahren zu eröffnen, in dem ihren Verfolgungsbehauptungen nachgegangen wird.

6. Wirksamer Menschenrechtsschutz und Friedenserzwingung

Das Konzept der Regionalisierung und die damit notwendigerweise einher gehende Politik der Errichtung großer Lager soll, nach dem Blair-Vorschlag, in eine systematisch angelegte Politik friedenserzwingender Operationen eingebettet und gegen den in den letzten fünfzig Jahren erzielten Rechtsfortschritt bei der Hervorbringung menschen- und flüchtlingsrechtlicher extraterritorialer Schutzverpflichtungen (vgl. Art. 33 GFK, Art. 3 CAT, Art. 7 IPBPR, Art. 3

EMRK) gewendet werden. Dies überzeugt aus verschiedenen Gründen nicht. Zum einen bestehen die menschenrechtlichen Verpflichtungen unabhängig von der Durchführung friedens erzwingender Maßnahmen. Weiterhin zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, dass die internationale Gemeinschaft kaum in der Lage oder Willens war, Völkermord oder ähnliche Menschenrechtsverletzungen durch eine militärische Intervention zu verhindern (z.B. verhinderte die internationale Staatengemeinschaft nicht den Völkermord in Ruanda 1994). Schließlich zeigen die jüngsten Militärinterventionen lediglich, dass diese u.U. zwar gewalttätige Konflikte beenden können, jedoch nicht die für den Aufbau einer friedlichen und demokratischen inneren Ordnung erforderlichen Voraussetzungen schaffen können. Die britische Vision weltweiter friedens erzwingender Interventionen ist also weder normativ noch empirisch eine verantwortbare Alternative zum Menschenrechtsschutz.

7. Der besondere Ansatz des UNHCR

Der Vorschlag des UNHCR sieht die Einrichtung von geschlossenen Lagern zur Aufnahme von Asylsuchenden an den Rändern der Europäischen Union auf dem Gebiet der Beitrittsstaaten vor. Sog. Wirtschaftsmigranten aus »sicheren« Herkunftsstaaten sollen dort in einmonatigen Asylverfahren behandelt werden. Ein solchermaßen beschleunigtes Verfahren kann nur unter Inkaufnahme erheblicher Rechtsschutzdefizite durchgeführt werden. Die Duldung oder sogar Förderung unterschiedlicher Verfahrensstandards innerhalb der Europäischen Union widerspricht der traditionellen Politik von UNHCR.

Erfahrungen aus der Praxis lassen außerdem die Vorstellung, innerhalb eines Monats könnten Asylverfahren zum Abschluss gebracht werden, als illusionär erscheinen. Ein auf unbestimmte Zeit angelegter Lageraufenthalt wird die Folge sein.

UNHCR achtet bislang darauf, dass alle schutzbedürftigen Personen nicht nach besonderen, den politischen Interessen der Aufnahmeländer geschuldeten, sondern nach international einheitlichen materiellen und verfahrensrechtlichen Kriterien behandelt werden.

Umso schwerer wiegt es, dass von Seiten des UNHCR der diffuse, Staaten zu allerlei Missbräuchen reizende Begriff »Wirtschaftsmigrant« verwendet wird.

8. Schlussfolgerungen und Forderungen zur Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes

■ Da die britische Regierung ihre Vorstellungen mit Hilfe der Europäischen Union durchsetzen möchte, läuft ein derartiges Modell im Ergebnis darauf hinaus, dass sich eine gesamte Region ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention weitgehend entzieht und darüber hinaus im großen Stil die Praxis fortgesetzt wird, die Gewährung »internationalen Rechtsschutzes« (»international protection«) durch »humanitäre Hilfe« (»humanitarian assistance«) zu ersetzen. Eine derartig konzipierte Flüchtlingspolitik ist nicht mit den aus der Genfer Flüchtlingskonvention folgenden Verpflichtungen vereinbar.

■ Der Europäischen Union als dem Kernbereich der europäischen Staaten wächst historisch, politisch und rechtlich im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes eine besondere Verantwortung zu. Diese verbietet es, wegen vergleichsweise geringer Flüchtlingszahlen dramatische Szenarien zu entwickeln und damit der Öffentlichkeit zu suggerieren, dass die Europäische Union die Hauptlast des Flüchtlingsproblems zu schultern habe.

■ Dem Refoulementverbot der Genfer Flüchtlingskonvention ist eine verfahrensrechtliche Schutzkomponente immanent, welche in erster Linie den um Schutz ersuchten Staat zur Prüfung eines Asylbegehrens verpflichtet. Hiervon kann er nur absehen, wenn Asylsuchende bereits in einem anderen Staat Schutz gefunden oder dort familiäre und vergleichbare Bindungen haben und die Übernahmebereitschaft gewährleistet ist.

■ Der die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention prägende Grundsatz der internationalen Solidarität verpflichtet die europäischen

Staaten, durch eine großzügige Aufnahme politik im Rahmen von Weiterwanderungsprogrammen die Erstaufnahmeländer zu entlasten. Die Durchführung dieser Programme darf nicht gegen das vom Völkerrecht anerkannte Recht der Asylsuchenden auf Prüfung ihres Asylgesuchs durch den um Schutz ersuchten Staat ausgespielt werden.

■ Die Inhaftierung von Asylsuchenden und Flüchtlingen ist nur zur Identifizierung ihrer Person und verfahrensrechtlichen Behandlung ihrer Asylbegehren und nur für einen kurzen Zeitraum zulässig. Kann über das Asylgesuch nicht unverzüglich entschieden werden, ist die Aufhebung von Inhaftierungsmaßnahmen geboten.

■ Flüchtlingsschutz und der Schutz von Menschenrechten können und dürfen nicht durch ein Modell umfassender globaler friedenssichernder Militärinterventionen ersetzt werden.

Veröffentlicht am 19. Juni 2003