

Der lange Weg zu einem gemeinsamen europäischen Asylrecht

Flickenteppich im Asylrecht bleibt – Der Wettlauf der Schabigkeiten geht weiter

Karl Kopp, PRO ASYL (14. September 2002)

Die politische Landkarte Europas hat sich grundlegend gewandelt. Mittlerweile geben konservative Regierungen mit direkter oder indirekter Beteiligung rechtspopulistischer Parteien den Ton in der Europäischen Union (EU) an. Besorgniserregend sind aber nicht nur deren Wahlerfolge, sondern auch die Tatsache, dass die bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen zunehmend deren Inhalte übernehmen. Die Terroranschläge in den USA haben sowohl im EU-Kontext als auch in den Mitgliedstaaten zu einem politischen „roll back“ geführt. Die EU befindet sich zwar mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im Mai 1999 auf dem Weg zu einem gemeinsamen Asyl- und Migrationsrecht, aber die zeitweiligen Hoffnungen auf einen asylpolitischen Kurswechsel in der EU erfüllten sich nicht. Nach mehr als drei Jahren Verhandlungen auf EU-Ebene zeigt sich, dass die meisten Mitgliedstaaten nicht bereit sind, bestehende restriktive nationalstaatliche Asylgesetze aufzugeben. Die Justiz- und Innenminister der EU einigen sich recht schnell bei repressiven Maßnahmen, aber ansonsten wird gemauert, was das Zeug hält. Die Bundesrepublik nimmt im Konzert der Blockierer eines gemeinsamen europäischen Asylrechts eine besonders prominente Rolle ein. Während noch über die EU - Asylstandards gestritten wird, schaffen die Nationalstaaten ständig neue Fakten. In nahezu allen Mitgliedstaaten fanden und finden grundlegende Reformen des Asylrechts statt. Der Grundtenor: schärfere Einreisebestimmungen, schnellere Asylverfahren, längere Abschiebungshaft, mehr Abschiebungen, weniger Sozialleistungen, restriktivere Bestimmungen zur Familienzusammenführung etc. Die Mitgliedstaaten inspirieren sich bei ihren jeweiligen Gesetzesverschärfungen wechselseitig- das ist ihr Verständnis von „Harmonisierung“ - und kümmern sich mehrheitlich nicht um die vorliegenden Vorschläge der EU-Kommission.

Erfolg bedeutet aus der Sicht der Nationalstaaten in erster Linie der Rückgang von Asylgesuchen im eigenen Land. Unter diesen Kriterien bleibt die Bundesrepublik Spitzenreiter und Modell. Im nationalen Alleingang manövrierte sich Deutschland von 1993 bis heute vom vorderen ins hintere Drittel der EU- weiten Flüchtlingsaufnahme. Die Schlüsselemente eines gemeinsamen europäischen Asylrechts sind noch nicht beschlossen, aber es zeichnen sich die Blaupausen ab: In der ersten Etappe der Vergemeinschaftung bis 2004 bewegt sich der Harmonisierungsgrad im Asylrecht nur knapp über null. Der europäische Flickenteppich im Asylrecht existiert auf absehbare

Zeit weiter und bietet mannigfaltige Möglichkeiten in einem ungebremsten Wettlauf der Schabigkeiten zwischen den Nationalstaaten, die noch jeweils existierenden höheren Standards nach unten anzugleichen.

Amsterdam: Die Union auf dem Weg zu einem gemeinsamen Asylrecht

Erst mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages befindet sich die EU auf dem Weg zu einer „echten Harmonisierung“. Die EU-Mitgliedstaaten - um genau zu sein, mindestens zwölf - verpflichten sich, bis Mai 2004 in zentralen Feldern des Asylrechts Mindeststandards zu beschließen. England und Irland entscheiden von Fall zu Fall, ob sie an den beschlossenen Maßnahmen teilnehmen. Dänemark bleibt bis auf weiteres völlig außen vor. Diese erste Etappe zu einer Vergemeinschaftung, also bindendes Recht für alle beteiligten Mitgliedsstaaten zu schaffen, bedeutet eine Zäsur. Damit wird der Prozess der Abgabe von nationalstaatlichen Souveränitätsrechten eingeleitet und wahrscheinlich unumkehrbar. Die drei an diesem Vergemeinschaftungsprozess nicht oder nur partiell teilnehmenden Staaten werden über kurz oder lang diese Beschränkung aufgeben. Darüber hinaus gelten die asylrechtlichen Beschlüsse auch für alle künftigen EU-Mitgliedsstaaten. Aktuell werden mit zwölf Ländern Beitrittsverhandlungen geführt. Welches gemeinsame Asylrecht dabei entsteht, wird weltweite Auswirkungen haben.

Tampere

Im Oktober 1999 haben sich die Staats- und Regierungschefs im finnischen Tampere über die politischen Leitlinien verständigt, wie dieser Vergemeinschaftungsprozess der Asyl- und Migrationspolitik vonstatten gehen soll. Tampere hat Aspekte der bestehenden Abschottungslogik fortgeschrieben, aber sprachlich und inhaltlich zum Teil neue Akzente gesetzt. Das klare Bekenntnis, einem künftig gemeinsamen Europäischen Asylsystem die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) „allumfassend und uneingeschränkt“ zu Grunde zu legen, hat zumindest auf EU-Ebene Überlegungen, die Genfer Flüchtlingskonvention als nicht mehr „zeitgemäß“ zur Disposition zu stellen, eine klare Absage erteilt. Das hat unmittelbar nach Tampere einzelne sozialdemokratische Innenminister, wie z.B. Otto Schily (Deutschland) oder Jack Straw (Großbritannien) nicht daran gehindert, Angriffe auf die GFK zu führen.

Brüssel: Gute Ansätze – keine Einigung

Zwischen Dezember 1999 und September 2001 veröffentlichte die EU-Kommission u.a. Vorschläge zu Asylverfahren, soziale Aufnahmebedingungen, Familienzusammenführung, Flüchtlingsbegriff und ergänzende Schutzformen. Diese haben in Europa zum Teil für Furore gesorgt, weil Brüssel einen höheren Mindeststandard anstrebte als den kleinsten gemeinsamen Nenner der existierenden Asylpraktiken. Alle Initiativen der Kommission zeichnen sich durch hohe Schutzstandards bei minderjährigen Flüchtlingskindern, bei traumatisierten Flüchtlingen und Vergewaltigungsopfern aus. Ihre Durchsetzung in der EU würde zumindest einen partiellen Bruch mit der restriktiven Asylpolitik der 90er-Jahre bedeuten, die „Harmonisierung“ zur Metapher für einen Wettlauf der Restriktionen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten machte.

Der erste Richtlinienvorschlag zur Familienzusammenführung vom Dezember 1999 stand in der Bundesrepublik unter Dauerkritik. Der Entwurf gewährte Flüchtlingen gemäß der GFK einen Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung ohne Restriktionen. Das in der EU übliche Nachzugsalter für Kinder von achtzehn Jahren wurde aufgegriffen. Außerdem legte die EU-Kommission einen modernen Familienbegriff zu Grunde, der auch nichteheliche und gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften umfasst. Der sehr umfassende und zukunftsweisende Richtlinienvorschlag wurde Stück für Stück in mehrjährigen Verhandlungen unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands und Österreichs zerpfückt.

Das Demokratiedefizit - das Asylrecht in der Zange der Nationalstaaten

Diese Blockadepolitik einzelner Mitgliedsstaaten wird ermöglicht, weil trotz Überführung in die Vergemeinschaftung, die Entscheidungsprozesse im Bereich Justiz und Inneres in einem fünfjährigen Übergangszeitraum – also bis Mai 2004 - weiterhin von den Schwächen und dem Demokratiedefizit der bisherigen zwischenstaatlichen Ebene geprägt sind. Alle asylrechtlichen Maßnahmen im Amsterdamer Transit müssen einstimmig im Ministerrat angenommen werden. Das Kräfteverhältnis zwischen den drei zentralen Akteuren Parlament, Rat und Kommission stellt sich wie folgt dar: Die Kommission liefert zum Teil flüchtlingsfreundlichere Vorschläge, diese scheitern aber an dem Widerstand einzelner Staaten. Das Europäische Parlament nimmt Stellung zu den Vorschlägen, besitzt aber kein Mitentscheidungs-, sondern nur ein bloßes Anhörungsrecht. Die Beschlüsse des Parlaments bleiben weitgehend unberücksichtigt. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg besitzt vorerst nur äußerst eingeschränkte Befugnisse. Er kommt erst dann ins Spiel,

wenn Richtlinien und Verordnung beschlossen sind. In der ersten Etappe der Vergemeinschaftung bleibt die Asylpraxis der Union weiterhin von nationalstaatlichen Partikularinteressen geprägt. Das alles blockierende Einstimmigkeitsprinzip kommt einem Vetorecht gleich und verhindert eine zügige, völkerrechtskonforme Vergemeinschaftung.

Die Rolle Deutschlands

Die Bundesrepublik verhindert oder verzögert die Beseitigung des viel zitierten Demokratiedefizits im Politikfeld Justiz und Inneres. Die bundesdeutschen Neins heißen Amsterdam, Nizza und Laeken. Die Bundesregierung unter Helmut Kohl setzte bei den Verhandlungen über den Amsterdamer Vertrag das alles blockierende Einstimmigkeitsprinzip und das bloße Anhörungsrecht des Europäischen Parlamentes maßgeblich durch. Auf dem Reformgipfel in Nizza im Dezember 2000 verhinderte die rot-grüne Bundesregierung den automatischen Übergang im Mai 2004 zu Mehrheitsentscheidungen, zu realen Mitentscheidungsrechten des Europäischen Parlaments im Asylrecht erneut. Deutschland setzte im Vertrag von Nizza als Bedingung durch, dass vorher in den einzelnen asylrechtlichen Bereichen Maßnahmen einstimmig beschlossen werden müssen. In Laeken scheiterten im Dezember 2001 Versuche auf EU-Ebene, vorzeitig in die Mehrheitsentscheidungen überzugehen, am massiven Widerstand Deutschlands. Getrieben von der Angst europäische Regelungen könnten Liberalisierungen des Asyl- und Ausländerrechts zur Folge haben, soll das möglichst lange Festhalten an der Einstimmigkeit als „Faustpfand“ sozusagen eine kontrollierte Abgabe von Souveränitätsrechten ermöglichen. Nachdem über ein Jahrzehnt in der Bundesrepublik Deutschland „Europa zur Absenkung der Standards im bundesdeutschen Asylrecht“ instrumentalisiert werden konnte, wurden die Richtlinienvorschläge der Europäischen Kommission zur Familienzusammenführung und zu gemeinsamen Asylverfahren heftig bekämpft. Das Bundesinnenministerium mauerte nahezu bei allen Vorschlägen der Kommission und die CDU/CSU lief Sturm gegen Brüssel. Im Bundesrat waren sich die großen Volksparteien im Widerstand gegen die Richtlinienvorschläge einig. Jede haarkleine, gar liberale Abweichung vom bundesdeutschen Recht wird moniert. Opponiert wird jedoch nicht nur gegen Vorschläge, sondern sogar gegen Richtlinien, die Deutschland selbst mit beschlossen hat. Im nachhinein sollte z.B. die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme in den Richtlinien zum vorübergehenden Schutz und den sozialen Aufnahmebedingungen wieder heraus verhandelt werden. In dieser Arbeitsteilung agierte Deutschland als zentraler Bremser in den Verhandlungen.

Last exit Laeken

Im Dezember 2001 wäre der EU-Gipfel im belgischen Laeken vorerst die letzte Chance gewesen, den völlig festgefahrenen Vergemeinschaftungsprozess wieder zu beleben. Die Kommission stand bereits im Vorfeld unter starkem politischen Druck. Gewichtige Mitgliedsstaaten, an vorderster Stelle die Bundesrepublik, kritisieren den Brüsseler Grundansatz im Asyl- und Einwanderungsbereich. Es ging im Kern immer um die Frage, was ein „Mindeststandard“ ist und wie hoch er sein darf. Die belgische EU-Präsidentschaft setzte sich für eine „Loyalitätsklausel“ ein. Die Nationalstaaten sollten sich verpflichteten, keine ausländer- bzw. asylrechtlichen Maßnahmen zu beschließen, die im Konflikt mit den vorliegenden EU-Vorschlägen stehen. Dieser Versuch scheiterte ebenfalls maßgeblich am bundesdeutschen Widerstand. In der Abschlusserklärung von Laeken wurde die Kommission aufgefordert, bis Mitte 2002 überarbeitete Vorschläge zur Familienzusammenführung und gemeinsame Asylverfahren vorzulegen – und zwar auf Grundlage von restriktiven Leitlinien des Rates. Damit setzte sich die Bundesrepublik auf ganzer Linie durch. Die „komischen Kommissionsvorschläge“, so ein Vertreter des Bundesinnenministeriums, waren vom Tisch. In Laeken brachte die Union zwar die Verfassungsdebatte auf den Weg. Im Asylbereich ist ein engagierter Ansatz der Kommission für ein gemeinsames Asylsystem jedoch vorerst gescheitert. Zurück bleibt eine politisch geschwächte Kommission und ein weiterhin ausstehendes europäisches Asylrecht. Von der partiellen Aufbruchstimmung von Tampere war nichts mehr zu verspüren.

Sevilla und das Schaulaufen der Populisten

Einige Monate später wurde von der spanischen Präsidentschaft überraschend die Migrations- und Asylpolitik zum Schwerpunktthema des EU-Gipfels im Juni 2002 erkoren. Die Mehrheit der EU-Staaten versteht darunter in erster Linie die Bekämpfung der „illegalen Einwanderung“. Es geht um mehr Abschottung und effizientere Abschiebung. Dass diese Maßnahmen den Zugang von Schutzsuchenden zum Territorium der EU-Mitgliedsstaaten erschweren oder unmöglich machen, wird nicht nur in Kauf genommen, sondern immer mehr Programm. Für den Flüchtlingsschutz standen die Zeichen bereits im Vorfeld auf Sturm. Der britische Premier Tony Blair erklärte im Mai Asylpolitik „zur Chefsache“, und plädierte für den verstärkten Einsatz der britischen Marine und der Royal Air Force bei der Abwehr von Flüchtlingen im Mittelmeer. Die italienische Regierung unter Silvio Berlusconi diskutierte ebenfalls einen verstärkten Einsatz des Militärs, und schloss auch die Beschießung ankommender Flüchtlingsschiffe nicht aus. Die Türkei, der zunehmend die

Türsteherfunktion einer vorverlagerten Abschottungspolitik zugewiesen wird, folgte im Mai mit dem Beschuss eines Flüchtlingsbootes vor der Küste Nordzyperns dieser Logik.

Als der deutsche Rechtspopulist Schill, in seiner Funktion als Hamburger Innensenator im März 2002 anregte, afrikanische Staaten könnten von der Hansestadt mehr Entwicklungshilfe bekommen, wenn sie abgelehnte Asylsuchende aufnahmen, die nicht in ihr Herkunftsland zurück geschickt werden können, sahen die Kommentatoren in den europäischen Zeitungen dies als erneuten Beleg für den Vormarsch rechtsextremer Parteien. Ein paar Wochen später befand sich Schill bereits in bester Gesellschaft. In Sevilla gehörten Bundeskanzler Schröder, Premier Blair und der spanische Ministerpräsident Aznar mit ihrer Forderung nach Sanktionen, wie Einschränkung der Entwicklungshilfe gegenüber Transit- und Herkunftsländern, zum Kreis der europäischen Hardliner. Auch wenn sich diese Position in Sevilla nicht durchsetzte, so beziehen die EU-Staaten zunehmend Verfolgerstaaten und Transitländer in das Konzept der vorverlagerten Abwehr von Fluchtbewegungen ein. Es geht im Kern um die weitere Auslagerung des Flüchtlingsschutzes – um die so genannte Regionalisierung der Flüchtlingsaufnahme.

Neue Verhandlungspartner

Der neue niederländische Asyl- und Immigrationsminister Hilbrand Nawijn konnte in Sevilla noch nicht seine Visionen einer neuen Abschreckungspolitik gegen Asylsuchende zum Besten geben. Kaum im Amt forderte der frühere Christdemokrat, der jetzt der rechtspopulistischen Liste Pim Fortuyn (LPF) angehört, die Grenzen für 80 Prozent aller Asylsuchenden zu schließen und nur noch Flüchtlinge aus westeuropäischen Ländern zulassen. Das klingt nicht nur wirr, sondern ist es auch.

In einem Protokoll im Amsterdamer Vertrag verständigten sich die EU-Staaten über einen unzulässigen regionalen Vorbehalt bei der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention. Alle EU-Staaten gelten per Definition als „sichere Herkunftsländer“. EU-Bürger sollen von einer Asylantragsstellung ausgeschlossen sein. Vor dem Hintergrund der Erweiterung wäre die Schnittmenge zwischen dem Konzept des niederländischen Ministers und den Vorgaben des Amsterdamer Protokolls: keine Flüchtlingsaufnahme mehr. Nawijns Stimme wird im Ministerrat in Zukunft benötigt, um das nahezu vollständige Restprogramm zu den ersten Schlüsselementen eines Europäischen Asylsystems zu beschließen.

Zwischenbilanz: Kontinuitäten im Rat

Die bis jetzt im Rat angenommenen Richtlinien und Verordnungen besitzen überwiegend eine repressive Schlagseite. Die Innenminister beschlossen die Fingerabdruckdatei Eurodac, um die Zuständigkeiten bei der Asylprüfung in Zukunft effizienter zu regeln. Außerdem einigte man sich auf eine neue Visa-Verordnung mit nunmehr 130 visumpflichtigen Ländern und die EU-weite Sanktionierung von Beförderungsunternehmen sowie auf diverse Maßnahmen zur Schlepperbekämpfung. Der 11. September 2001 hat das Bedürfnis nach einer beschleunigten Vergemeinschaftung selbst bei EU-skeptischen Mitgliedsstaaten bestärkt, allerdings im Sinne verschärfter Maßnahmen der „inneren Sicherheit“. Der europäischer Haftbefehl, eine gemeinsame Definition des Terrorismusbegriffs und der Rahmen des jeweiligen Strafmaßes wurden innerhalb von wenigen Wochen behandelt und beschlossen. Forciert werden weitere Verschärfungen bei den Einreisebestimmungen, Aktionspläne zur „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“, der Aufbau einer Europäischen Grenzpolizei und die Schaffung eines gemeinsamen Visa-Identifikationssystems. Dies hat zwar alles nichts mit einem gemeinsamen Asylrecht zu tun, hat aber verheerende Auswirkungen auf den Flüchtlingsschutz.

Außerdem einigte sich der Rat lediglich über eine Richtlinie zur Anwendung des politischen Schutzkonzeptes „Vorübergehender Schutz“ im Falle einer so genannten Massenflucht und der Schaffung eines Europäischen Flüchtlingsfonds. Die einzige asylrechtliche Richtlinie über die zumindest eine politische Einigung erzielt wurde – das heißt sie ist noch nicht formell angenommen – regelt die sozialen Aufnahmebedingungen im Asylverfahren.

Soziale Aufnahmebedingungen

Angeichts der sehr verschiedenen Ausgangsvoraussetzungen in den Mitgliedsstaaten, bei den Sozialsystemen und der sozialen Ausgestaltungen des Asylverfahrens formulierte bereits die Kommission niedrige Mindeststandards mit vielen Kannbestimmungen. Als Ausgleich sah die Kommission den Zugang zum Arbeitsmarkt bereits nach einem halben Jahr vor. Im Laufe der Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen hat der Richtlinienvorschlag mannigfaltige Verwässerungen erfahren. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin völlig im Ermessen der Mitgliedstaaten. Sie bestimmen den Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme. Wenn die Entscheidung in der ersten Asylinstanz nach einem Jahr nicht ergangen ist und der Asylsuchende diese Verzögerung nicht zu verantworten hat, sollen die Mitgliedstaaten den Zugang zum Arbeitsmarkt gewähren.

Die Mitgliedstaaten dürfen Beschränkungen wie die bundesdeutsche Vorrangigkeitsprüfung auferlegen. Die Aufnahmerichtlinie gewährt immer noch relativ hohe Schutzstandards für Minderjährige unter 18 Jahre. Aber auch hier konnte zum Beispiel die Bundesrepublik ihre kinderrechtsfeindliche Praxis als Kannbestimmung fortschreiben. In der Richtlinie heißt es: „Die Mitgliedsstaaten können unbegleitete Minderjährige ab 16 Jahre in Aufnahmezentren für erwachsene Asylbewerber unterbringen.“

Die Möglichkeit der Einschränkung oder der völlige Entzug der Leistungen findet sich weiterhin in der Richtlinie. Neben der Sanktionierung beim Verlassen des zugewiesenen Aufenthaltsortes, können „Sanktionen für grobe Verstöße gegen die Vorschriften der Unterbringungsorte“ und „grob gewalttätiges Verhalten“ verhängt werden. Den sanktionierten Asylsuchenden kann alles entzogen werden außer dem „Zugang zur medizinischen Notversorgung“. Bezogen auf das heftig umkämpfte Thema Residenzpflicht hat sich die bundesdeutsche Position durchgesetzt. Obwohl die Bundesrepublik im Rat völlig isoliert war, erweist sich die Richtlinie als kompatibel mit der bis jetzt in der EU einzigartigen bundesdeutschen Praxis. Übrig bleibt eine Richtlinie, die alle strittigen Punkte nicht löst, sondern ins Ermessen der Mitgliedsstaaten stellt. Jeder kann weiterhin nach seiner Fassung agieren.

Das Fundament eines Europäischen Asylsystems

Der Vorschlag zum Flüchtlingsbegriff vom September 2001 löst von allen Brüsseler Initiativen am ehesten den Anspruch der Staats- und Regierungschefs von Tampere ein, ein europäisches Asylsystem zu schaffen auf Grundlage der „allumfassenden und uneingeschränkten Anwendung“ der Genfer Flüchtlingskonvention. Er wird augenblicklich unter der dänischen Präsidentschaft verhandelt. Unter dem Oberbegriff „internationaler Schutz“ behandelt der Vorschlag die asylpolitische Kernfrage „Wer ist Flüchtling?“ und „Wer braucht so genannten ergänzenden oder anderweitigen Schutz?“. Der vorliegende Richtlinienentwurf stellt das „Fundament“ eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems dar. Bei der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention sieht die Kommission im Einklang mit der überwiegenden Staatenpraxis explizit die Anerkennung von nichtstaatlicher Verfolgung vor. Außerdem sollen die Mitgliedsstaaten auch geschlechts- oder kinderspezifische Formen von Verfolgung berücksichtigen. Kinderspezifische Formen der Verfolgung seien etwa Zwangsrekrutierungen, sexuelle Ausbeutung und Zwangsarbeit. Asylsuchende, denen ergänzender Schutz aufgrund von Menschenrechtsabkommen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährt wird,

erhalten nach Übergangsfristen weitgehend die gleichen sozialen Rechte wie Konventionsflüchtlinge.

Mindestnormen für ein gemeinsames Asylverfahren

Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag sah in der Regel ein dreistufiges Asylprüfungsverfahren vor – in dem neuen Vorschlag sind es nur noch zwei. Die Grundlage für ein faires Asylverfahren ist, dass in jedem Fall während des Überprüfungsverfahrens das Aufenthaltsrecht des Asylsuchenden gewährleistet werden muss. In dem Vorschlag gilt dieser Grundsatz in der Regel für reguläre Verfahren. Bei so genannten beschleunigten Verfahren ist dies nicht der Fall.

Völkerrechtlichen Standards werden weit unterschritten. Jeder Mitgliedstaat kann nach seiner Fassung seine restriktiven Sonderverfahren – Grenz- und Flughafenverfahren - beibehalten. Die Haftgründe im laufenden Asylverfahren werden nunmehr in zwei gesonderten Artikeln geregelt. Asylsuchende können bis zu zwei Wochen inhaftiert werden. Schutzsuchende, die auf Grund von Zuständigkeitsregeln einem anderen Mitgliedstaat überstellt werden können, dürfen bis zu einem Monat inhaftiert werden.

Die weitreichenden Verfahrensgarantien für alle unbegleiteten Minderjährigen unter 18 Jahren wurden drastisch eingeschränkt. So hieß es zum Beispiel noch im ersten Kommissionsvorschlag : „Untersuchungsmethoden zur Altersfeststellung müssen gesundheitlich unbedenklich sein und die menschliche Würde wahren.“ Dieser Passus kommt in der zweiten Fassung nicht mehr vor. Jetzt werden Minderjährige nur noch „über die Möglichkeit der Altersbestimmung im Wege einer ärztlichen Untersuchung informiert.“ Weiter heißt es: Eine Asylantragsablehnung dürfe nicht ausschließlich in der Weigerung, an der Altersfeststellung mitzuwirken, begründet sein.

Erhalten blieb bis jetzt, dass die Mitgliedsstaaten verpflichtet sind, den uneingeschränkten Zugang zum Asylverfahren sicherzustellen und die erfahrungsgemäß zuerst mit Flüchtlingen in Kontakt tretenden Grenzbehörden zwingend anzuweisen, die Asylsuchenden an die für die Prüfung des Asylantrags zuständige Behörde weiterzuleiten. Auch der zweite Kommissionsvorschlag formuliert engere Bedingungen an die Drittstaatenregelung. Ein Flüchtling kann nur dann in ein sicheres Drittland zurückgeschoben werden, wenn er in einer „Beziehung“ zu diesem Staat steht und „enge Bindungen“ dorthin besitzt.

Familiennachzug

Der mittlerweile dritte Vorschlag der Kommission vom Mai 2002 zur Familienzusammenführung ist nunmehr mit dem deutschen Zuwanderungsgesetz kompatibel, hat aber nicht viel mit dem ursprünglichen gemein. Die Berechtigung zur Familienzusammenführung begrenzt sich nur noch auf die Kernfamilie. Der Rest wird in Kann - Bestimmungen geregelt. In den Worten der Kommission: Ein neuer Ansatz, um den Abschluss der Verhandlungen zu ermöglichen. Ein wichtiger Bestandteil des Neuen heißt „Flexibilität“. Gemeint sind damit zahlreiche „Ausnahmeregeln“, die beispielsweise das bundesdeutsche Zuwanderungsgesetz als Vorbild haben. So kann nun der Mitgliedsstaat „abweichend von dem geltenden Volljährigkeitsalter“ bei einem Kind über 12 Jahre prüfen, ob dieses ein „vorgesehenes Integrationskriterium“ erfüllt. Damit andere Mitgliedstaaten die „Ausnahmeregeln“ nicht dazu nutzen bzw. missbrauchen, und ihre Standards in den Keller fahren, soll eine „Stand-Still-Klausel“ zur Sicherung eingebaut werden. Ein sinniger Gedanke, aber bis diese Klausel beschlossen wird – falls überhaupt – haben andere Mitgliedsstaaten bereits nachgezogen. Holland und Spanien bereiten bereits nach bundesdeutschem Vorbild eine Absenkung des Nachzugsalter auf 16 Jahre bzw. 12 Jahre vor. Das Flüchtlingskapitel geht weitgehend unversehrt in die dritte Verhandlungsrunde. Wie vorher gibt es für GFK-Flüchtlinge keine zweijährige Wartezeit und nicht den notwendigen Nachweis, dass sie die Bedingungen auf Wohnraum, Krankenversicherung und feste Einkünfte erfüllen müssen. Problematisch ist, dass die Mitgliedstaaten die Anwendung dieses Kapitels auf Flüchtlinge beschränken können, deren familiäre Bindung bereits vor der Anerkennung ihrer Rechtsstellung bestanden haben. Und damit es irgendwann zu „echten gemeinsamen Normen“ in der zweiten Etappe der Vergemeinschaftung kommt, möchte die Kommission eine „Fristenklausel“ einbauen. Zwei Jahre nach Umsetzung der Richtlinie in nationalstaatliche Gesetzgebung sollen die nicht geklärten Streitpunkt - die Ausnahmeregelungen - zur Wiedervorlage kommen.

Zuständigkeitsregelung

Im Juli 2001 legte die Kommission einen Verordnungsvorschlag vor, der das Dubliner Übereinkommen in die Struktur der EU überführt und ersetzt. Damit werden die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten für Asylgesuche geregelt. Trotz mannigfaltiger Defizite des Dubliner Übereinkommens schreibt die Kommission nahezu die gleichen Grundsätze fort. Das zentrale Kriterium bleibt: Das Land, das maßgeblich die Einreise verursacht, ist für die Asylprüfung zuständig.

Damit würde die Flüchtlingsaufnahme künftig vor allem den Beitrittsstaaten im Osten und den Mitgliedsstaaten im Süden zugewiesen. In kritischer Erkenntnis schreibt die Kommission im Begründungsteil, die „glaubwürdigste Alternative bestünde darin, die Zuständigkeit ausschließlich vom Ort der Antragstellung abhängig zu machen“. Genau das fordern Menschenrechtsorganisationen seit Jahren. Ein Finanzausgleich auf EU-Ebene statt zwangsweise Transfers von Flüchtlingen sollte technokratische und inhumane Zuständigkeitsregeln in Zukunft ablösen. Eine Aufstockung und Ausweitung des europäischen Flüchtlingsfonds böte dafür eine gute Grundlage.

Europa steht am Scheideweg

Unter den aktuellen gegebenen politischen und institutionellen Bedingungen wird sich ein asylpolitischer Kurswechsel in der EU nicht bewerkstelligen lassen. Der Rechtsruck wird den Druck auf das Asylrecht verschärfen und außerdem die laufende Arbeit des Konvents, bezogen auf eine Reform der EU, belasten. Die Zukunft eines Europäischen Asylrechts entscheidet sich auf verschiedenen Ebenen – vor allem an den Außen- und vorverlagerten Außengrenzen: Ohne den Abbau der Barrieren, ohne legale und gefahrenfreie Zugänge für Schutzsuchende würde selbst ein liberales Asylrecht wirkungslos bleiben.

Hinzu kommen notwendige institutionelle Reformen: Die weitere Gestaltung eines europäischen Asylrechts hinter den verschlossenen Türen des Rates, geprägt von den Ministerialbürokratien der Mitgliedsstaaten, wird eine völkerrechtskonforme Vergemeinschaftung erschweren. Der Fall des Einstimmigkeitsprinzips, reale Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments, eine starke, parlamentarisch kontrollierte Kommission und eine volle richterliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof sind noch keine Garantie für ein liberales europäisches Asylrecht. Aber diese ersten Reformschritte sind eine Grundvoraussetzung dafür, dass Positionen für einen effektiven Flüchtlingsschutz überhaupt Gehör finden.

Und schließlich: Die in Nizza proklamierte Charta der Grundrechte muss rechtsverbindlich werden. Das darin verankerte Europäische Asylrecht sollte in Zukunft sicherstellen, dass Flüchtlingen der effektive Zugang zum Territorium und einem fairen Asylverfahren in der EU gewährt wird. Bis auf weiteres bleibt der Weg zu einem gemeinsamen Asylsystem voller Hindernisse, immer begleitet von konkurrierenden Restriktionen auf nationalstaatlicher Ebene.

Den ritualisierten Bekenntnissen der europäischen Staats- und Regierungschefs zur „absoluten Beachtung des Asylrechts“ zum Trotz, steht europäische Asylpolitik nicht für Flüchtlingsschutz, sondern für die Praxis, sich vor Flüchtlingen zu schützen.