

Gemeinsame Stellungnahme zu dem Entwurf der EU-Asylverfahrensrichtlinie

- amnesty international
- Arbeiterwohlfahrt, Bundesverband e.V.:
- Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht m Deutschen Anwaltverein
- Deutscher Caritasverband e.V.
Referat Migration und Integration
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
- Neue Richtervereinigung
- PRO ASYL

Februar 2004



Am 19./20. Februar 2004 wird das nächste Treffen der Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedstaaten stattfinden. Auf der Tagesordnung wird ein weiteres Mal die Verhandlung über den Entwurf für eine gemeinsame Asylverfahrensrichtlinie stehen. Die unterzeichnenden Organisationen möchten dies zum Anlass nehmen, um vor einer Verabschiedung der Richtlinie ausdrücklich zu warnen. Der derzeitige Entwurf würde einen starken Rückschritt für den europäischen Flüchtlingsschutz bedeuten und steht nicht in Einklang mit internationalen Standards. Die unterzeichnenden Organisationen möchten ihre Besorgnis insbesondere im Hinblick auf die folgenden Punkte zum Ausdruck bringen: die Drittstaatenregelung, die fehlenden Rechtsschutzmöglichkeiten von Flüchtlingen gegen abgelehnte Asylanträge und die Ausnahmeregelung bezüglich der Durchführung einer persönlichen Anhörung im Asylverfahren.

UN-Flüchtlingshochkommissar Ruud Lubbers hat in seiner Rede am 22. Januar 2004 vor dem EU-Rat für Justiz und Inneres eindringlich vor einem Zusammenbruch des Asylsystems insbesondere in den zehn Beitrittsstaaten der EU gewarnt. Wenn Tausende zusätzlicher Asylsuchender von den EU-Staaten im Binnenraum auf Grund von EU-Zuständigkeitsregelungen (Dublin II und Eurodac) zurückgeschickt wür-

den, überfordere dies die kaum vorhandenen Asylsysteme in den Beitrittsstaaten. Lubbers kritisierte die derzeitige Fassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie, die noch nicht verabschiedet ist. Sie enthalte weitgehende Möglichkeiten, Asylsuchende vom Verfahren ohne rechtliche Überprüfung auszuschließen – nämlich in 23 Kategorien von Fällen. Einen Abwärtstrend zu einem immer restriktiveren Asylrecht stellt Lubbers ebenso fest wie die Tatsache, dass Flüchtlinge es immer schwerer haben, überhaupt Schutz in Europa zu finden.

In diesen Trend ordnet sich ein, dass Deutschland in den Ratsverhandlungen eine „Superdrittstaatenregelung“ forciert. Sie würde Problemstaaten wie Russland, Weißrussland, die Ukraine, Rumänien, Bulgarien, Serbien, Kroatien, Mazedonien und die Türkei künftig zu potenziellen „sicheren Drittstaaten“ machen.

1. Sichere Drittstaatenregelung

Die unterzeichnenden Organisationen fordern die Regierungskoalition noch einmal eindringlich auf, ihren Versuch aufzugeben, die deutsche Drittstaatenregelung in die künftige Asylverfahrensrichtlinie der EU zu verankern.

Asylsuchende könnten demnach von Grenzbeamten ohne Einzelfallprüfung in die neuen „sicheren Drittstaaten“ zurückgewiesen werden. Ein Blick auf die potentiellen künftigen „sicheren Drittstaaten“ zeigt, dass in diesen Staaten Menschenrechtsverletzungen weiterhin an der Tagesordnung sind und es noch immer keine internationalen Flüchtlingsrechtsstandards gibt.

Elf Jahre nach der Grundgesetzänderung würde das deutsche Modell einer Drittstaatenregelung in der erweiterten EU die Aushöhlung des individuellen Asylrechts in Europa bedeuten. Die 78 Mitgliedsorganisationen des Europäischen Flüchtlingsrats (ECRE) haben in den letzten Wochen mehrfach den deutschen Vorschlag unmissverständlich zurückgewiesen.

Die unterzeichnenden Organisationen sind der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten mit einer solchen Regelung ihren internationalen Verpflichtungen nicht nachkommen. Die Staaten sind verpflichtet, um der Genfer Flüchtlingskonvention zur Geltung zu verhelfen, ein – wenn auch eingeschränktes – Verfahren durchzuführen. Außerdem könnten sie mit dieser Regelung ihre Verpflichtungen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der UN Anti-Folter-Konvention verletzen, wonach keine Per-

son in die Folter abgeschoben werden darf. Ohne reguläres Verfahren können die Mitgliedstaaten nicht überprüfen, ob eine Person in die Folter abgeschoben wird oder nicht.

Darüber hinaus stellt sich uns die prinzipielle Frage: Muss ein Staatenverbund von aktuell 15 Mitgliedstaaten und demnächst 25 Mitgliedstaaten auf diese Konzeption noch zurückgreifen? Ein künftiges Europäisches Asylrecht sollte zumindest ein faires effizientes Asylverfahren in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union gewährleisten. Wir plädieren für einen Verzicht auf die „sicheren Drittstaatenkonzeptionen“.

a) Zurückweisung ohne Einzelfallprüfung

Besorgnis erregend ist der Vorschlag der Bundesregierung in der Asylverfahrensrichtlinie (vgl. Artikel 28 a), wonach Flüchtlinge, die durch Nachbarstaaten der EU reisen, die als „sichere Drittstaaten“ qualifiziert sind, an der Grenze abgewiesen werden, ohne dass sie ein reguläres Asylverfahren überhaupt durchführen können. Die unterzeichnenden Organisationen sind der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten mit einer solchen Regelung ihren internationalen Verpflichtungen nicht nachkommen. Völkerrechtlich wäre eine Verweisung an einen Drittstaat nur dann zulässig, wenn der Flüchtling dort aufgenommen oder seine Flüchtlingseigenschaft in einem effektiven, rechtsstaatlichen und fairen Verfahren geprüft und Schutz vor Abschiebung in den Verfolgerstaat gewährt wird. Nur unter diesen Voraussetzungen lässt das Völkerrecht eine Verweisung des Flüchtlings an einen Drittstaat zu. Aus dem Verbot der Kettenabschiebung folgt, dass der geforderte Schutz konkret sein muss, das heißt, er beruht nicht auf generalisierenden Annahmen der Schutzgewährung in anderen Staaten. Vielmehr muss durch rechtlich geregelte Verfahren eindeutig geklärt sein und ist im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob dem Flüchtling nach Ankunft im anderen Staat tatsächlich der Zugang zu einem rechtsstaatlichen und auch im Übrigen fairen Verfahren eröffnet wird. Ist dies nicht gewährleistet, lässt das Völkerrecht eine zwangsweise Überführung in einen anderen Staat nicht zu. Auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ist eine solche Regelung mit dem Völkerrecht kaum zu vereinbaren.

b) Beispiele: Künftige Nachbarstaaten als „Sichere Drittstaaten“?

In Weißrussland, das als die letzte Diktatur in der Mitte Europas bezeichnet wird, haben sich 2003 die Repressionen gegenüber Menschenrechtsverteidigern, Menschenrechtsorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen deutlich verschärft. Amnesty international hat Hinweise darauf, dass die weißrussische Regierung in das Verschwinden von drei Oppositionspolitikern und einem Journalisten involviert ist. In der Ukraine sind nach Erkenntnissen von amnesty international Folter und Misshandlungen weit verbreitet. Es kommt zu Übergriffen im Polizeigewahrsam bei Verhören zur Erpressung von Geständnissen. Diese Einschätzung teilt amnesty international mit dem UN-Sonderberichterstatter zu Folter und der ukrainischen Ombudsperson für Menschenrechte. Auch über die zukünftigen Nachbarstaaten der Europäischen Union Bulgarien und Rumänien erhält amnesty international Berichte über Menschenrechtsverletzungen. In Bulgarien sind nach Erkenntnissen von amnesty international immer wieder Roma Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Polizeikräfte. In Rumänien wird über Menschenrechtsverletzungen im Polizeigewahrsam berichtet. Amnesty international liegen Berichte über Misshandlungen im Polizeigewahrsam vor, die Folter gleichkamen. Es kann aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen nicht davon ausgegangen werden, dass diese Staaten gerade mit Flüchtlingen rechtmäßig umgehen werden und ihnen die internationalen Rechte zukommen lassen, die ihnen zustehen.

Russland hat zwar die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) 1992 und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) 1998 ratifiziert. Seit 1996 ist Russland Mitglied im Europarat, hat jedoch das Protokoll 13 der EMRK zur vollständigen Abschaffung der Todesstrafe noch nicht unterzeichnet. Folter ist weiterhin keine Straftat, und immer wieder kommt es zu ethnisch motivierten Gewaltakten. Berichtet wird auch von Misshandlungen und Folterungen im Polizeigewahrsam, sogar gegen Kinder und Frauen. Kritische Journalisten gefährden ihr Leben. Der brutale Konflikt in Tschetschenien dauert an: Systematische Folter, Vergewaltigungen, staatliche Morde und „Verschwindenlassen“ werden nur selten strafrechtlich verfolgt. Tschetschenische Gefangene werden unter katastrophalen Bedingungen festgehalten. Tausende Zivilisten sind bisher getötet worden. Der Konflikt hat sich inzwischen ausgeweitet: Russische Streitkräfte verfolgen tschetschenische Flüchtlinge bis in die Nachbarrepublik Inguschetien.

c) Die Folgen für den Flüchtlingsschutz

Exportiert die Bundesrepublik ihren völkerrechtswidrigen Standard via Asylverfahrensrichtlinie auf die EU-Ebene, werden die Beitrittsländer umgehend ihre nationalen Bestimmungen nach deutschem Vorbild verschärfen. Statt Hilfe zum Ausbau der immer noch prekären Aufnahmesysteme in den neuen Mitgliedstaaten zu leisten, liefern die alten EU-Staaten eine Aneinanderreihung rechtlicher Instrumente, die das Asylrecht faktisch aushöhlen. Eine Zurückweisung in den neuen Ring von „sicheren Drittstaaten“ birgt die Gefahr, elementare Prinzipien des internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsschutzes zu verletzen. Darüber hinaus werden die Nachbarregionen Europas diesem Beispiel folgen. Dieser Dominoeffekt gefährdet das existierende internationale Flüchtlingsschutzsystem.

2. Beschleunigte Verfahren

Aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen muss ein faires Asylverfahren gewährleisten, dass ein Antragsteller Rechtsmittel gegen eine ablehnende Entscheidung einlegen kann, die aufschiebende Wirkung haben. Rechtsmittel müssen dabei sowohl gegen als „unzulässig“ als auch „unbegründet“ abgelehnte Anträge möglich sein. Der Richtlinienentwurf für ein gemeinsames Verfahren legt mehr als 20 Fallkonstellationen fest, in denen Rechtsmittel gegen die ablehnende Entscheidung der Behörde keine aufschiebende Wirkung haben sollen. So sollen die Anträge auf ein beschleunigtes Verfahren verwiesen werden, die „unbegründet“ sind, weil der Antragsteller die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt oder sein Vorbringen insoweit nur „geringfügig relevant“ ist. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe könnten zu einer uferlosen Annahme „unbegründeter“ Anträge führen, bei denen das Einlegen von Rechtsmitteln keine aufschiebende Wirkung hat. Eine solche Ausweitung der Möglichkeit, beschleunigte Verfahren durchzuführen, steht im Widerspruch zur Entscheidung des Exekutivausschusses des Hohen Flüchtlingskommissars, wonach Anträge nur als „offensichtlich unbegründet“ angesehen werden sollen, die klar betrügerisch sind oder nicht im Zusammenhang mit der Anerkennung als Flüchtling stehen. Wie notwendig es ist, im Asylverfahren einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, ergibt sich auch daraus, dass in vielen Ländern, so auch in Deutschland, zahlreiche Entscheidungen im Klageverfahren aufgehoben werden und der Flüchtling einen Status erhält.

3. Persönliche Anhörung

Der Rechtsanspruch auf persönliche Anhörung entspricht den Mindestanforderungen des internationalen Flüchtlingsrechts, wie sie insbesondere in der Empfehlung Nummer R (81) 16 des Ministerkomitees des Europarates und in der Empfehlung Nummer 30 (XXXIV) des Exekutivausschusses für das Programm des UNHCR erstmals festgelegt wurden.

Die persönliche Anhörung ist Herzstück des Asylverfahrens. Denn im auf die Prüfung individueller Verfolgungsbehauptungen angelegten Verfahren ist die persönliche Anhörung von maßgebender Bedeutung. Von einigen Mitgliedstaaten wird gefordert, u.a. bei „offensichtlich unbegründeten Anträgen“ eine persönliche Anhörung auszuschließen. Die unterzeichnenden Organisationen fordern die Bundesregierung auf, dem entschieden entgegenzutreten. Eine Entscheidung des Asylantrages in der Sache kann ohne persönliche Anhörung nicht sachgerecht getroffen werden.

Aus den genannten Gründen fordern die unterzeichnenden Organisationen, dass diese Fassung der Asylverfahrensrichtlinie nicht verabschiedet wird.

- amnesty international
- Arbeiterwohlfahrt, Bundesverband e.V:
- Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht
im Deutschen Anwaltverein
- Deutscher Caritasverband e.V.
Referat Migration und Integration
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
- Neue Richtervereinigung
- PRO ASYL