

Standards bewahren - die Agenda ausgestalten

Inhalt

Vorwort

Einleitung

Analyse des Vertrags von Amsterdam und der gegenwärtigen EU-Politik in bezug auf Einwanderung, Asyl und Nichtdiskriminierung

Themen

I. Steuerung der Migrations- und Flüchtlingsbewegungen	- 7	II. Integration und Bekämpfung von Rassismus	- 25		
1. Kontrolle der Binnengrenzen	Artikel 62, 1.	- 7	15. Aufenthaltsbedingungen für Drittstaat-Angehörige	Artikel 63, 4.	- 25
2. Kontrolle der Außengrenzen	Artikel 62, 2.	- 7	16. Nichtdiskriminierung	Artikel 13	- 26
3. Reisefreiheit	Artikel 62, 3.	- 8	17. Unionsbürgerschaft und politische Rechte	Artikel 17	- 27
4. Einbeziehung des Das Schengen-Protokoll Schengen-Besitzstands		- 9			
5. Das Dubliner Übereinkommen und die Praxis der Drittstaatenregelung	Artikel 63, 1.a)	- 10			
6. Aufnahmebedingungen für Asylbewerber	Artikel 63, 1.b)	- 11	18. Die Europa-Mittelmeer-Abkommen		- 28
7. Definition des Begriffs "Flüchtling"	Artikel 63, 1.c) und Artikel 63, 2.a)	- 13	19. Die Lomé-Abkommen		- 28
8. Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft	Artikel 63, 1.d)	- 15	20. Die Europaabkommen (EU-Erweiterung)		- 29
9. Vorübergehender Schutz und Maßnahmen für Notlagen	Artikel 63, 2.a) und Artikel 64, 2.	- 17	21. "Flüchtlingsschutz in der Region"		- 29
10. Verteilung der Verantwortung	Artikel 63, 2.b)	- 18			
11. Sichere Herkunftsländer und das Protokoll über die Asylgewährung	Protokoll 29	- 20			
12. Einwanderung, Einreise und Aufenthalt	Artikel 63, 3.a)	- 21			
13. Familienzusammenführung	Artikel 63, 3.a)	- 22			
14. Unrechtmäßige Einwanderung, Aufenthalt und Rückführung	Artikel 63, 3.b)	- 23			
			III. Außenpolitische Aspekte der Migration		- 27
			Zusammenfassung: "Alternativer Aktionsplan von ECRE, MPG und ENAR"		- 31

Vorwort

1999 werden wichtige Weichen für die künftige Politik der EU in den Bereichen Einwanderung, Asyl und Nichtdiskriminierung gestellt. So ist insbesondere der Vertrag von Amsterdam am 1. Mai 1999 in Kraft getreten, der eine Reihe von neuen institutionellen Vorschriften zur Umsetzung der von der EU aufgestellten Agenda vorsieht. Im Oktober 1999 wird außerdem eine Sondertagung zum Bereich "Justiz und Inneres" der Staats- und Regierungschefs (Tampere-Gipfel) in Finnland stattfinden, der großes öffentliches und politisches Interesse für diese Themen wecken dürfte. Das Europäische Parlament und eine interparlamentarische Konferenz im März haben den Beitrag des Parlaments für diesen Gipfel vorbereitet. Ferner wurde eine "Hochrangige Arbeitsgruppe Asyl/Migration" eingerichtet, die Vorschläge für auf dem Gipfel zu erörternde Aktionspläne ausarbeiten soll.

In der 17. Erklärung zum Amsterdamer Vertrag wird auf die Aufnahme von Konsultationen mit dem UNHCR und anderen internationalen Organisationen hingewiesen. Die Zivilgesellschaft erhält so die Möglichkeit, ihre Anliegen in diesem aufgabenreichen Jahr vorbringen zu können. Daher haben sich drei Organisationen, die jeweils auf einen Bereich spezialisiert sind, zusammengetan und das vorliegende Papier erarbeitet. Es handelt sich hierbei um einen von Nichtregierungsorganisationen ausgearbeiteten Leitfaden für eine humane und gerechte Umsetzung des Amsterdamer Vertrags durch die Regierungen, bei der internationale Menschenrechtsnormen gewahrt werden.

Der Europäische Flüchtlingsrat (ECRE) ist eine Dachorganisation für die Zusammenarbeit von europäischen Nichtregierungsorganisationen, die im Flüchtlingsbereich tätig sind. ECRE tritt im Namen seiner europaweiten Mitglieder für eine humane, gerechte und umfassende Asylpolitik ein. ECRE wurde 1974 gegründet und umfaßt derzeit rund 70 Mitgliedsorganisationen in 25 europäischen Ländern, darunter die nationalen Flüchtlingsräte, andere, Flüchtlinge im rechtlichen und sozialen Bereich unterstützende Organisationen, nationale Vertretungen internationaler Verbände, Menschenrechts- und kirchliche Organisationen. Das Sekretariat hat seinen Sitz in London und Brüssel und ist insbesondere auf die Beobachtung und Analyse der Asylpolitik der EU-Organe spezialisiert.

Das Europäische Netz gegen Rassismus (ENAR) ist ein Verbund von Nichtregierungsorganisationen, die den Rassismus in den EU-Mitgliedstaaten bekämpfen. Er wurde im November 1997 (dem Europäischen Jahr gegen Rassismus) auf einer Konferenz von Anti-Rassismus-Organisationen gegründet, der 1998 eine Reihe

Runder Tische auf nationaler und europäischer Ebene folgten. 1998 setzte die konstituierende Konferenz ein europäisches Sekretariat mit Sitz in Brüssel ein und verabschiedete ein Aktionsprogramm über den Austausch von Informationen über die politischen Entwicklungen und Haushaltslinien, über die Verknüpfung von Initiativen zwischen Verbänden und Organisationen und über die Lobbyarbeit für eine antirassistische Politik auf europäischer und internationaler Ebene (z.B. Anti-Diskriminierungsvorschriften und Gleichbehandlung von Migranten und Minderheiten). Des weiteren zählt es zu den vorrangigen Aufgaben von ENAR, rassistische Aspekte der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik zu bekämpfen.

Die Gruppe Migrationspolitik (MPG) mit Sitz in Brüssel ist eine unabhängige Organisation, die die Politik im Bereich der internationalen Migration und Integration verbessern will, indem sie einen leichteren Informations- und Meinungsaustausch zwischen Entscheidungsträgern fördert und umfassende, vergleichende Politikanalysen erstellt. Die MPG geht bei ihren Aktivitäten davon aus, daß Diskussionen zwischen den Vertretern aller Gesellschaftsbereiche (dem öffentlichen, dem privaten und dem gemeinnützigen) dazu beitragen können, daß innovative und wirksame Lösungen für die sich durch die wachsende Vielseitigkeit Europas ergebenden Herausforderungen und Chancen gefunden und durchgesetzt werden.

Die Autoren haben mehr getan, als nur die von ihren Organisationen erarbeiteten Positionen zusammenzuführen. Es wurde zum ersten Mal eine wirklich übergreifende Analyse vorgenommen: Die Migrationspolitik wurde aus dem Blickwinkel des Flüchtlingsschutzes betrachtet, die Asylpolitik aus der Sichtweise der Migration, der Integration und der Nichtdiskriminierung. Wir sind der Meinung, daß zwischen der Politik für Flüchtlinge und der für Migranten sehr wohl zu unterscheiden ist, meinen jedoch auch, daß Lösungen zu dem einen Problem nicht zu Lasten des anderen Problems gehen dürfen. Es bedarf also eines umfassenden Konzeptes.

Wir hoffen, daß Beamte der Mitgliedstaaten sowie der EU-Organe und Institutionen, Anwälte, Abgeordnete und andere Entscheidungsträger dieses Papier bei der komplexen Beratung hilfreich finden. Wir hoffen außerdem, daß die Flüchtlinge, Migranten und ethnischen Minderheiten, denen wir als Organisationen letztendlich verpflichtet sind, ihre Interessen und Ansichten durch unsere Vorschläge gut vertreten sehen. Wir danken allen, die bei der Abfassung, Übersetzung und Veröffentlichung dieses Dokuments geholfen haben. Unser besonderer Dank gilt der Joseph-Rowntree-Stiftung und der Europäischen Kommission für die großzügige Unterstützung.

- Peer Baneke, Generalsekretär des Europäischen Flüchtlingsrates (ECRE)
- Sukhdev Sharma, Vorsitzender der Gruppe Migrationspolitik (MPG)
- Sukhvinder Kaur Stubbs, Vorsitzende des Europäischen Netzes gegen Rassismus (ENAR)

Einleitung

ANALYSE DES VERTRAGS VON AMSTERDAM UND DER GEGENWÄRTIGEN EU-POLITIK IN BEZUG AUF EINWANDERUNG, ASYL UND NICHT-DISKRIMINIERUNG

Das vorliegende Papier befaßt sich mit dem Vertrag von Amsterdam, dem bestehenden Rechtsbestand der dritten Säule, dem Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und einem Teil der Aufgaben der Hochrangigen Arbeitsgruppe Asyl/Migration. Wir sind der Meinung, daß sich die Europäische Union für die kommenden Jahre ein anspruchsvolles und vielversprechendes Arbeitsprogramm gegeben hat, und daß sich den Staaten viele einzigartige Gelegenheiten für ein kreatives und strukturiertes Vorgehen bieten werden. Nunmehr ist Weitblick und politischer Mut gefragt, um der Fremdenfeindlichkeit und dem extremen Nationalismus, die allzu leicht auch den reichsten und demokratischsten Kontinent beherrschen können, entgegenzutreten. Um die immer vielschichtiger werdenden Gesellschaften regieren zu können, bedarf es einer klaren Führung. Neue Identitäten müssen auf neuen Definitionen von "Grenzen", "Gemeinschaft" und "geteilter Verantwortung" gegründet werden. Hierbei geht es nicht nur darum, Migranten und ethnischen Minderheiten zu einem besserem Leben zu verhelfen und Flüchtlinge zu schützen, sondern auch darum, für die Zukunft wirkliche Freiheit und Sicherheit (sowie Wohlstand) für alle in der Union lebenden Menschen zu schaffen. Der im Oktober 1999 stattfindende Gipfel der Staats- und Regierungschefs könnte hierfür den Grundstein legen. Die Nichtregierungsorganisationen, die das vorliegende Papier erarbeitet haben, sind der festen Überzeugung, daß die Mitgliedstaaten es nunmehr in der Hand haben, nicht nur Standards zu wahren, sondern auch eine neue öffentliche Debatte einzuleiten.

Als die Regierungskonferenz von 1996/97 begann, hofften viele Nichtregierungsorganisationen, daß eine neue Ära der demokratischen und gerichtlichen Kontrolle bei der Entscheidungsfindung der EU in diesem Bereich begonnen hätte. So gesehen kann der Amsterdamer Vertrag einerseits als ein enttäuschender Aufschub der notwendigen Reformen und andererseits als ein wichtiger Schritt zu ihrer Verwirklichung angesehen werden. Klar ist auf jeden Fall, daß der Vertrag die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, in kürzester Zeit eine Reihe von Gemeinschaftsvorschriften zu erlassen, die das Leben vieler Millionen von Migranten, Asylbewerbern, Flüchtlingen und anderen Staatsangehörigen dritter Länder innerhalb und außerhalb der Union regeln werden. Zudem dürfte sich die Harmonisierung in der EU auch indirekt auswirken

auf die Politik und die Praxis in den Beitrittsländern Mitteleuropas, in Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz sowie in den Mitgliedstaaten (Dänemark, Vereinigtes Königreich und Irland), die sich - sehr zum Schaden eines umfassenden Konzeptes in der Region - dafür entschieden haben, an der geplanten Harmonisierung in diesen Bereichen nicht teilzunehmen.

Institutionelle Befugnisse

Der Vertrag enthält einen **Titel IV** (Textverweise beziehen sich auf die konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - EGV) über "Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr" zum "Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts". Dies bedeutet eine Kompetenzerweiterung, durch die die Bereiche Einwanderung und Asyl fest im Gemeinschaftsrecht verankert werden. Durch den Wechsel von der Regierungszusammenarbeit (dritte Säule) zur supranationalen Zusammenarbeit (erste Säule) werden auch einige Elemente der demokratischen und gerichtlichen Kontrolle verstärkt.

Im einzelnen sind dies folgende Punkte:

- Das Europäische Parlament muß nunmehr zu neuen Maßnahmen "konsultiert" werden; und
- Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat hinsichtlich der Auslegung dieses Titels auf Vorlage der obersten nationalen Gerichte oder der Regierungen eine neue Rolle.

Gleichwohl werden andere Prozesse der Entscheidungsfindung im Bereich der dritten Säule durch die geplante Übergangszeit von fünf Jahren ab dem Inkrafttreten des Vertrags unnötig hinausgezögert, so daß der Übergang in dieser Hinsicht weniger wirksam ist. Insbesondere ist vorgesehen, folgende Einschränkungen beizubehalten:

- Nicht nur die Kommission, sondern auch jeder EU-Mitgliedstaat hat das Initiativrecht bei den unter den neuen Titel fallenden Themen.
- Entscheidungen über Maßnahmen in diesem Bereich werden weiterhin durch einstimmige Beschlußfassung, einem sehr ineffektivem Verfahren der Entscheidungsfindung, das in vielen Fällen zu einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führt, gefällt.
- Das dem Europäischen Parlament verliehene Recht auf Anhörung geht längst nicht so weit wie sein Mitsprache- bzw. Vetorecht in anderen Bereichen der ersten Säule.
- Mit offenen Fragen der Auslegung im Bereich Einwanderung und Asyl kann der Europäische Gerichtshof (EuGH) von nationalen Gerichten unterer Instanzen nicht befaßt werden, so daß die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in diesen Bereichen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt werden und

Asylbewerber und Migranten erst in der letzten (teuren) Instanz derartige Vorabentscheidungen beantragen können.

Am Ende dieser fünfjährigen "Übergangszeit" wird die erste dieser Einschränkungen aufgehoben werden; der Rat wird darüber beschließen, ob die drei anderen Einschränkungen aufgehoben werden sollen. Durch die Verankerung von Titel IV im Rahmen der ersten Säule dürfte der Vergemeinschaftung der Bereiche Asyl und Migration nichts mehr im Wege stehen.

Zunächst einmal fällt auf, daß die Mitgliedstaaten in der vorgesehenen Zeit von fünf Jahren Gemeinschaftsvorschriften nach einem bestimmten Zeitplan erlassen wollen. In bezug auf Aspekte der Freizügigkeit hat die EU ihren Zeitplan weitestgehend eingehalten. Die Autoren des vorliegenden Papiers hegen jedoch den Verdacht, daß der zusätzliche Druck und die zusätzlichen Befugnisse ohne entsprechende demokratische und gerichtliche Kontrollen, wie in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts und allgemein auf nationalem Niveau, eingeführt wurden.

Der Vertrag von Amsterdam sieht auch die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in das Gemeinschaftsrecht vor. Es bleibt abzuwarten, welche Bestimmungen in die erste Säule und welche in die dritte Säule übernommen werden. Dies könnte zu größerer Transparenz und besserer Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) führen. Erschwerend kommt hinzu, daß das Vereinigte Königreich und Irland beschlossen haben, das entsprechende Protokoll nicht zu unterzeichnen, wohingegen Island und Norwegen Vertragsstaaten des Schengener Übereinkommens, nicht aber Mitgliedstaaten der EU sind.

Beobachter nehmen an, daß sich die neue EG-Rechtsetzung weitgehend auf die zahlreichen Vereinbarungen und rechtlich nicht bindenden Vorschriften, die im Rahmen der dritten Säule verabschiedet wurden, sowie auf die von der Kommission bereits vorgelegten Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen gründen soll. Die Organisationen, die dieses Papier erstellt haben, treten dafür ein, daß hierbei einiges kritisch überdacht werden muß, und daß die Mitgliedstaaten grundsätzlich vermeiden müssen, sich auf den "kleinsten gemeinsamen Nenner" zu einigen. Anders als bei der Annahme der rechtlich nicht bindenden Entschlüsse und Gemeinsamen Maßnahmen sollten die nationale und europäische parlamentarische Kontrolle sowie die Diskussion in der gut informierten Öffentlichkeit gefördert werden.

Das Maß der Übereinstimmung der neuen Vorschriften mit dem Völkerrecht und anderen internationalen Normen (insbesondere mit der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und dem Protokoll von 1967, mit den vom Exekutivkomitee des UNHCR erarbeiteten Normen,

mit der Internationalen Konvention über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990, und mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung) wird ein Gradmesser für das Engagement der Europäischen Union für die Menschenrechte sein.

Ein umfassendes Konzept

Die weltweite Mobilität von Waren, Kapital und Dienstleistungen nimmt stetig zu und wird durch die Beseitigung mobilitätshemmender Barrieren noch erleichtert. Gleichzeitig nimmt auch der Personenverkehr zu. Mehr Menschen als jemals zuvor sind weltweit unterwegs aufgrund von Geschäften, Arbeitsplatzwechsel, Studien, Familienbesuchen, Urlaub, oder auch, weil sie Schutz vor Verfolgung, Krieg und Gewalt suchen.

Die gegenwärtigen komplexen, weltweiten Wanderbewegungen stellen neue Herausforderungen an die Politik und bedürfen der Entwicklung von umfassenden Konzepten. Auf diese Notwendigkeit wurde bereits in zahlreichen offiziellen Dokumenten und Erklärungen der EU hingewiesen, die sich auf drei getrennte, jedoch eng zusammenhängende Politikbereiche beziehen:

- **Steuerung der Migrations- und Flüchtlingsbewegungen.** Dies beinhaltet einerseits die Schaffung eines effektiven und gerechten Schutzsystems für Flüchtlinge und andererseits die Annahme von Maßnahmen zur Regelung der Zulassung, des Aufenthalts und der Niederlassung von vorübergehend oder auf Dauer aufgenommenen Migranten und ihrer Familienmitglieder.

- **Integrationspolitik.** Die Annahme und Durchführung von Maßnahmen zur Gleichbehandlung von Migranten und Flüchtlingen und zum Schutz gegen Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Rasse oder ethnischen Gruppe.

- **Außenpolitische Aspekte internationaler Migrations- und Flüchtlingsbewegungen.** In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß die Ursachen erzwungener Migration durch Schutz der Menschenrechte und Förderung der sozioökonomischen Entwicklung in den Herkunftsländern bekämpft werden müssen.

Es ist durchaus legitim, daß die Europäische Union die Zuwanderung steuern möchte. Bessere Asyl- und Migrationsgesetze sind im Interesse sowohl der Aufnahme- und Herkunftsländer als auch der Migranten und Flüchtlinge selbst. Die Europäische Union hat jedoch den Begriff "Steuerung" in Umfang und Bedeutung so sehr eingengt, daß er nunmehr gleichbedeutend mit einer Eindämmung der Immigration ist, und die meisten Maßnahmen stellen nur noch darauf ab, die Zahl der Zuwan-

derer und Flüchtlinge zu begrenzen, die Rückkehr abgelehnter Asylbewerber und Migranten, die ohne gültige Papiere oder illegal eingereist sind, zu erleichtern, Kontrollmechanismen zu verschärfen und Nachbarstaaten beim Aufbau ähnlicher Kontrollen zu helfen. Wurde in den 70er Jahren der Zustrom von Arbeitsmigranten weitestgehend unterbunden und in den 80er und 90er Jahren der Zustrom von Asylbewerbern auf die gleiche Weise eingeschränkt, so steht nunmehr der Zustrom illegaler Migranten im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der ersten Jahre des neuen Jahrtausends.

Der EU-Politik zur Integration von Einwanderern (von außerhalb der Europäischen Union) und Flüchtlingen fehlt immer noch eine feste rechtliche Grundlage in den EU-Verträgen. Immerhin sehen Assoziations- und Kooperationsabkommen in einer Reihe von Bereichen den Grundsatz der Gleichbehandlung vor, und der Amsterdamer Vertrag enthält einen neuen Artikel 13, der die EU-Organe ermächtigt, Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung zu bekämpfen.

Wenn auf die außenpolitischen Aspekte der (erzwungenen) Migration verwiesen wird, konzentrieren sich diese meist ausschließlich auf Prävention. Prävention hat zunehmend die Bedeutung "Migranten und Flüchtlinge nicht ins Land zu lassen" statt "die Fluchtursachen zu bekämpfen". So gesehen werden die Rechtsinstrumente der Außenpolitik meist eher zur Unterstützung einer restriktiven Politik eingesetzt als sie nach Kräften für eine auf Vorbeugung zielende Diplomatie und Friedenserhaltung, sozioökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung sowie zur Durchsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen zu nutzen. Kürzlich wurden neue Initiativen mit einem weniger restriktiven Ansatz ergriffen.

Wir sind der Meinung, daß der Vertrag von Amsterdam gute Möglichkeiten zur Gestaltung einer EU-Politik in diesen drei Bereichen bietet, die weit über die restriktive Auslegung des Konzeptes der Steuerung von Migration hinausgeht, in den Bereichen Integration und Antirassismus energische Maßnahmen vorsieht und dem Schutz der Menschenrechte sowie der sozioökonomischen Entwicklung in den Herkunftsländern vorrangige Bedeutung beimißt.

Die gegenwärtige Agenda

Seit im Oktober 1997 der Vertrag von Amsterdam unterzeichnet wurde, haben eine Anzahl von EU-Maßnahmen und Dokumenten die Agenda des Amsterdamer Vertrages Gestalt annehmen lassen.

Zunächst ließ die österreichische Präsidentschaft der Europäischen Union im Juli 1998 mit ihrem Strategiepa-

pier zur Migration und Asylpolitik einen Schatten auf die Agenda des Amsterdamer Vertrages fallen. Obwohl die bedenklichsten Elemente (wie die Bezugnahme auf ein Ersetzen oder Ändern der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951) inzwischen revidiert worden sind, stellt das Konzept des Papiers generell nach wie vor auf die Frage ab, wie Flüchtlingen die Verfahrens- und Rechtsgarantien verweigert und eine "Nulltoleranz" der illegalen Einwanderung erreicht werden können. Gerade in bezug auf den Asylbereich zeigt dieses Papier deutlich, wie wichtig es ist, selbst auf die Wahrung von Standards zu pochen, die erprobt, anerkannt und am weitesten verbreitet sind. Im Bereich Migrationspolitik ist das Papier gefährlich eurozentristisch, gründet sich auf eine "Zuckerbrot und Peitsche"-Taktik (indem z.B. Wirtschaftshilfen von der Unterzeichnung von Rückübernahmeabkommen abhängig gemacht werden) und zeugt von wenig globalem Verantwortungsgefühl. Insgesamt steht es in klarem Widerspruch zur Mitteilung der Kommission "Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" (vom Juli 1998), die zumindest eine gewisse Aufgeschlossenheit für Themen wie der sozialen Integration und einer konsequenten unionsweiten Politik aufweist. Wie bereits in ihrer Mitteilung zur Zuwanderungs- und Asylpolitik aus dem Jahre 1994 zeigt die Europäische Kommission ihre Fähigkeit, ein objektives und umfassendes Konzept für diese Themen aufzustellen, wohingegen Vorschläge des Rates oder einzelner Mitgliedstaaten dies allzu oft vermissen lassen. Wie sich aus dem gesamten vorliegenden Papier, in dem zu neuen Initiativen aufgerufen wird, herauslesen läßt, trauen es die Autoren eher der Kommission zu, die auseinandergehenden Interessen miteinander in Einklang zu bringen. Nach Meinung der Autoren hat die Kommission in den letzten Jahren verschiedene Vorschläge vorgelegt, die die unterschiedlichen Interessen in geeigneter Weise gegeneinander abwägen und so rasch wie möglich angenommen werden sollten. Anscheinend mangelt es nicht so sehr an Kreativität und Weitblick als vielmehr an dem politischen Willen, sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu einigen.

Glücklicherweise hatte das österreichische Strategiepapier keinen großen Einfluß auf den Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (vom Dezember 1998). Der Aktionsplan spricht kurz die Schlüsselfrage an, "welche der bestehenden Regelungen (Rechtsbestand der dritten Säule) allenfalls durch wirksamere ersetzt werden sollen" (Abs. 29). Auf diese Frage wollen wir uns hier konzentrieren, wobei es uns nicht nur um die Wirksamkeit, sondern auch um eine bessere Wahrung humanitärer Grundsätze und der Menschenrechte geht. Wir möchten darauf hinweisen, daß der Beschluß des Rates vom Juni 1997 zur Beobachtung der Durchführung der Rechtsakte im Asylbereich nie vollständig umgesetzt wurde, so daß viele der angenommenen Maßnahmen nicht ausgewertet wurden.

Wir fordern die Mitgliedstaaten auf, diese Evaluierung vorzunehmen, bevor die Maßnahmen aus dem Bereich der dritten Säule vergemeinschaftet werden.

In dem Aktionsplan unterscheidet der Rat zwischen zwei Kategorien von Maßnahmen: solche, die innerhalb der nächsten zwei Jahre zu ergreifen sind, und solche, die innerhalb der nächsten fünf Jahre durchgeführt werden sollen. Nach unserer Ansicht sollten für diese Prioritätensetzung nicht nur "die bestehenden Planungen und die Notwendigkeit der kontinuierlichen Fortentwicklung der bisherigen mittelfristigen Arbeitsprogramme" (Abs. 27) ausschlaggebend sein, sondern auch das, was nach Meinung von Migranten, Flüchtlingen und ethnischen Minderheiten in Europa gegenwärtig am dringendsten getan werden müßte. Auch sollte die Gelegenheit, die sich durch die "Übergangszeit" für innovatives Denken und für eine grundlegende Überprüfung der bisherigen Politik ergibt, nicht durch übereiltes institutionelles Handeln verpaßt werden. Themen wie die Flüchtlingsdefinition und die Standards, die für die ergänzenden Formen des Flüchtlingsschutzes gelten sollen, müßten innerhalb der nächsten zwei Jahre behandelt werden, wohingegen die Ausarbeitung eines neuen Rechtsinstruments bezüglich des Dubliner Übereinkommens und die Zurückweisung in "sichere Drittländer" durchaus verschoben werden kann, bis das Übereinkommen besser bewertet werden kann. Im Bereich Migration sollte der Annahme von Maßnahmen zur Regelung der Einreise und des Aufenthalts von Migranten und zur Förderung der Gleichbehandlung von Staatsangehörigen dritter Länder in bezug auf die Reisefreiheit innerhalb der Union größere Bedeutung beigemessen werden als dem im Aktionsplan enthaltenen Vorschlag, die EU solle "insbesondere in den Bereichen Kontrollen an den Außengrenzen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung" aktiv werden. Zum Schluß möchten wir darauf hinweisen, daß es wichtig ist, rechtliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus zu ergreifen. Diese alternativen Prioritäten werden am Ende des Textes in unserem Alternativen **Aktionsplan näher erläutert.**

Der Aktionsplan der EU nimmt auch Bezug auf eine "Bewertung der Herkunftsländer im Hinblick auf die Ausarbeitung eines länderspezifischen integrierten Ansatzes" (Abs. 36 a). Zu diesem Zweck wurde von der EU eine Hochrangige Arbeitsgruppe Asyl/Migration eingesetzt, die Aktionspläne für Afghanistan/Pakistan, Albanien und seine Nachbarregion, Marokko, Somalia und Sri Lanka erstellen soll. Die Einrichtung dieser Arbeitsgruppe, die die säulenübergreifende Zusammenarbeit verstärken soll, wird von den Organisationen, die das vorliegende Papier erarbeitet haben, begrüßt und als ein wichtiger Schritt zu einem umfassenderen Konzept betrachtet. Sie weckt die Hoffnung, daß unter Steuerung der Migration endlich mehr verstanden wird als nur Abschreckung. Wir hoffen, daß langfristige Maßnahmen entwickelt werden, die der Beseitigung der Fluchtursa-

chen größeres Gewicht beimessen als der Aktionsplan gegen den Zustrom von Zuwanderern aus Irak und den Nachbargebieten von 1998.

Aus diesen Aktionsplänen scheint hervorzugehen, daß die Einwanderungskontrollen außerhalb des EU-Hoheitsgebietes noch verstärkt werden sollen, was grundsätzlich und praktisch zu dem Dilemma führt, daß der Flüchtlingsschutz gleichzeitig außerhalb des EU-Hoheitsgebietes erfolgen muß. Die Bemühungen, Flüchtlinge außerhalb des EU-Gebietes zu schützen, reichen von dem verheerend unsicheren Konzept der "safe havens" (Schutzzonen) bis hin zu den konstruktiven Programmen für die Ausbildung und den Aufbau geeigneter Strukturen außerhalb Europas. Flüchtlingsschutz in der Region kann den Menschenrechtsstandards entsprechen und ihre Umsetzung fördern, oder aber per se eine Menschenrechtsverletzung darstellen. Dieses Thema, das für die meisten Kommentatoren der Europapolitik buchstäblich Neuland ist, wird in dem vorliegenden Papier in dem Kapitel über außenpolitische Aspekte der Migration kurz behandelt, allerdings ist der Vertrag von Amsterdam generell kein geeigneter Rahmen für seine Behandlung. Während die EU im neuen Jahrtausend ihren "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" aufbaut, dürfte sich das, was die EU außerhalb dieses Raums tun wird, wohl als besonders strittig erweisen.

Das vorliegende Papier orientiert sich von seinem Aufbau her an dem Vertrag von Amsterdam, ist gemäß der drei Politikbereiche gegliedert und verweist auf Elemente des sich in der Ausarbeitung befindenden Arbeitsprogramms der EU.

Themen

I. Steuerung der Migrations- und Flüchtlingsbewegungen

1. KONTROLLE DER BINNENGRENZEN

Artikel 62 Absatz 1: „...Maßnahmen, die nach Artikel 14 sicherstellen, daß Personen, seien es Bürger der Union oder Staatsangehörige dritter Länder, beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden.“

Bei Artikel 14, auf den hier verwiesen wird, handelt es sich um jenen wichtigen Artikel, der mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführt wurde und besagt, daß der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen umfassen soll, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Dieser Artikel hat zu vielen Meinungsverschiedenheiten unter den Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission geführt. Die Diskussionen sind unter anderem auch die Ursache dafür, daß eine zunächst geringe, doch mit den Jahren zunehmende Zahl von Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit auf diesem Gebiet im Rahmen der 1985 und 1990 geschlossenen Schengener Übereinkommen verstärkte. Die Schengen-Staaten haben sich auf die Abschaffung der Kontrollen an ihren Binnengrenzen geeinigt.

1995 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen vor, die sich auch auf Staatsangehörige dritter Länder bezog. Der Vorschlag legt die Einzelheiten der Abschaffung der Kontrollen und Formalitäten an den Binnengrenzen fest. Das Überschreiten einer Binnengrenze als solches darf keine Kontrollen oder Formalitäten auslösen, hat jedoch auch keine Auswirkung auf die Ausübung der Polizeigewalt auf dem Hoheitsgebiet und gemäß der Gesetze des betreffenden Mitgliedstaats. Die Mitgliedstaaten müssen auch alle Rechtsvorschriften abschaffen, die Fluggesellschaften oder Reedereien verpflichten, Kontrollen an Binnengrenzen vorzunehmen. Außerdem sieht der Vorschlag vor, daß von der Abschaffung der Kontrollen alle Personen ohne Berücksichtigung ihrer Staatsangehörigkeit betroffen sind. Der Vorschlag kann als wichtiger Schritt zur Erleichterung der Reisefreiheit in der Union gesehen werden, wurde jedoch leider immer noch nicht vom Ministerrat angenommen.

Obwohl die Richtlinie der Kommission durch die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands und somit durch die Einführung nahezu identischer Bestimmungen, die jedoch nur für dreizehn der fünfzehn Mitgliedstaaten gel-

ten, hinfällig werden kann, kann sie doch eine Rolle spielen, solange das Vereinigte Königreich und Irland sich nicht dazu entschließen, das entsprechende Protokoll zu unterzeichnen (vgl. Kapitel 4).

Empfehlung:

- Der Vorschlag der Europäischen Kommission von 1995 für eine Richtlinie des Rates zur Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen muß zum frühestmöglichen Zeitpunkt angenommen werden.

2. KONTROLLE DER AUSSENGRENZEN

Artikel 62 Absatz 2: „... Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten, mit denen folgendes festgelegt wird:

- a) Normen und Verfahren, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an diesen Grenzen einzuhalten sind;
- b) Vorschriften über Visa für geplante Aufenthalte von höchstens drei Monaten ...“

Das Übereinkommen über das Überschreiten der EU-Außengrenzen hat nie das Stadium der Ratifizierung erreicht. 1994 legte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für einen Beschluß auf der Grundlage von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zur Ausarbeitung des Übereinkommens betreffend das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten vor. Der Text dieses Vorschlags ist dem des Übereinkommens ähnlich, sieht jedoch auch eine Rechtsprechungsbefugnis des EuGH vor. Die vorgesehene Frist für die Unterzeichnung des Kommissionsvorschlags für ein Übereinkommen (Dezember 1994) ist längst überschritten. Falls nunmehr mit der gleichen Absicht eine neue Maßnahme im Rahmen der ersten Säule erarbeitet wird, sollten dabei unserer Meinung nach die Vorschrift über die Haftung der Beförderungsunternehmen (siehe auch Kapitel 4) gestrichen und die vom Europäischen Parlament empfohlenen Änderungen berücksichtigt werden.

Im Mai 1997 nahmen die Justiz- und Innenminister der EU den Leitfaden für wirksame Praktiken der Personenkontrolle an Außengrenzen zur Kenntnis, der bereits zur Unterweisung von Grenzbehörden der assoziierten Staaten verwandt wird. Sollte sein Inhalt in ein neues Rechtsinstrument übernommen werden, müßte darin eine im Leitfaden völlig fehlende Anleitung enthalten sein, wie ein Asylantrag zu erkennen und zu behandeln ist.

Wir fordern, daß in allen neu zu erstellenden Rechtsinstrumenten zu Asylverfahren, Aufnahmebedingungen, Feststellung des für einen Antrag zuständigen Staates und zum Überschreiten der Außengrenzen die Rolle von

Grenzbeamten in bezug auf Asylanträge klar zu definieren ist. Jede dieser Vorschriften sollte insbesondere vorsehen, daß eine Entscheidung über die Zulässigkeit eines Asylantrags oder gar über die Zurückweisung in ein "sicheres Drittland" von einer dafür zuständigen Zentralbehörde und nicht von Grenzbeamten zu treffen ist. Die EU könnte hierbei auf die vom Ministerkomitee des Europarates im Dezember 1998 angenommene Empfehlung zur Ausbildung von Beamten, die insbesondere an Grenzstellen zuerst mit Asylbewerbern in Kontakt kommen, verweisen.

Im Zusammenhang mit der Visapolitik fordern wir die Mitgliedstaaten auf, die rechtlich bindenden Maßnahmen, die seit September 1995 auf diesem Gebiet angenommen wurden, noch einmal zu überarbeiten. Zwar sind Visa legitime Mittel eines Staates, um die Einreise einer Person mit einer anderen Staatsangehörigkeit in sein Hoheitsgebiet zu kontrollieren, doch ist es besorgniserregend, wenn mit der aktuellen Liste von 101 Ländern in mehreren Fällen die wiederholte Bitte des UNHCR mißachtet wird, den Visazwang für Länder aufzuheben, in denen Bürgerkrieg oder allgemeine Gewalt herrscht bzw. massiv Menschenrechte verletzt werden, und dies dazu führt, daß aus diesen Ländern Menschen flüchten und vertrieben werden. Diese Liste muß tatsächlich oft und auf transparente Weise überprüft werden, damit Personen, die keine Dokumente erhalten können, ohne sich dabei einer erhöhten Verfolgungsgefahr auszusetzen, nicht davon abgehalten werden, aus ihrem Land zu fliehen.

Die EU-Visapolitik wird ohne Zweifel zur Abschreckung und als Barriere gegen mögliche Asylbewerber benutzt. Dies führt logischerweise nicht nur zu einer Zunahme der illegalen Einreise, sondern dürfte auch bewirken, daß eine bestimmte Anzahl von Personen, die Verfolgungen zu fürchten haben, in ihrem Herkunftsland bleiben, was gegen Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ("das Recht, (...) Asyl zu suchen und zu genießen") verstößt.

Gegenwärtig schicken viele EU-Regierungen Einwanderungsbeamte ins außereuropäische Ausland, um dort beispielsweise die Grenzkontrollen auf den Flughäfen zu verschärfen. Ihre Aufgabe erstreckt sich ausschließlich auf die Verschärfung der Kontrollen, und ihr Einsatz unterliegt weder einer völkerrechtlichen noch einer demokratischen Kontrolle.

Wir treten dafür ein, daß diese Ausweitung der Grenzkontrollen außerhalb der Außengrenzen der EU zumindest mit entsprechenden Auflagen für die Mitgliedstaaten und die von ihnen entsandten Beamten gekoppelt wird, damit diese Asylanträge entgegennehmen können oder sogar Personen, die ohne gültige Dokumente fliehen müssen, dabei helfen können, ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zu verlassen. Da eine solche

Hilfe in der Praxis kaum zu bewerkstelligen ist, sind wir der Meinung, daß das Konzept eines "Exports" bzw. einer Vorverlegung der Grenzkontrollen aus rechtlicher und demokratischer Sicht sowie aus dem Blickwinkel des Flüchtlingsschutzes dringend überdacht werden muß.

Gleichzeitig sollten die fiktiven, nicht unter die rechtliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallenden "Zonen" auf EU-Flughäfen abgeschafft werden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat deutlich erklärt, daß für die Handlungen der Mitgliedstaaten innerhalb dieser Zonen die gleichen völkerrechtlichen Verpflichtungen gelten wie für ihr übriges Hoheitsgebiet.

Empfehlungen:

- Bei Rechtsinstrumenten bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen (einschließlich des Leitfadens für wirksame Praktiken der Personenkontrolle an Außengrenzen) ist die Rolle der Grenzbeamten bei der Annahme und der Weiterleitung von Asylanträgen (mit Hinweis auf die diesbezügliche Empfehlung des Europarates vom Dezember 1998) mit einzubeziehen.
- Die Gemeinsame Visaliste muß regelmäßig überarbeitet werden, damit Länder, in denen Bürgerkrieg oder allgemeine Gewalt herrscht bzw. in massiver Weise Menschenrechte verletzt werden, von der Liste gestrichen werden können.
- Es sollte erneut in Erwägung gezogen werden, ob die EU außerhalb ihres Hoheitsgebietes Grenzkontrollen durchführen sollte, insbesondere in Ländern, aus denen eine bedeutende Zahl von Asylbewerbern kommt.
- Die Rechtsfiktion "internationalen Zonen" auf Flughäfen der EU-Mitgliedstaaten muß abgeschafft werden.

3. REISEFREIHEIT

Artikel 62 Absatz 3: "...Maßnahmen zur Festlegung der Bedingungen, unter denen Staatsangehörige dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während eines Aufenthalts von höchstens drei Monaten Reisefreiheit genießen."

Derartige Maßnahmen werden bereits innerhalb des Schengen-Gebiets angewandt. 1995 schlug die Europäische Kommission eine Richtlinie vor, die Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, das Recht zubilligt, für kurze Zeit, jedoch nicht länger als drei Monate, in einen anderen Mitgliedstaat zu reisen. Dieses Recht wird in der Richtlinie auch einer Person mit einem in der gesamten EU gültigen Visum, das von den Mitgliedstaaten

untereinander zum Überschreiten der Außengrenzen anerkannt wird, gewährt. Ebenso wie der Vorschlag über die Abschaffung der Grenzkontrollen steht auch dieser Vorschlag immer noch beim Rat zur Annahme an.

Wie im Fall der Kontrolle der Binnengrenzen, kann auch dieser Vorschlag durch die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands (vgl. Kapitel 4) hinfällig werden, doch würde in diesem Fall die Reisefreiheit leider nur für dreizehn der fünfzehn EU-Mitgliedstaaten gelten.

Empfehlung:

- Der Vorschlag der Kommission von 1995 für eine "Richtlinie des Rates über die Reisefreiheit Staatsangehöriger von Drittländern innerhalb der Gemeinschaft" sollte so rasch wie möglich angenommen werden.

4. EINBEZIEHUNG DES SCHENGEN-BESITZSTANDS

Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union

Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Irlands und des Vereinigten Königreichs werden den Schengen-Besitzstand in den EG-Vertrag und den Vertrag über die Europäische Union einbeziehen. Der Ministerrat wird einstimmig die Rechtsgrundlage für die Bestimmungen aus den Schengener Übereinkommen von 1985 und 1990 sowie für die Beschlüsse des Schengen-Exekutiv Ausschusses festlegen. Einige Teile des Schengen-Besitzstands (wahrscheinlich die, die sich auf die polizeiliche Zusammenarbeit beziehen) werden in die dritte Säule, andere (wahrscheinlich die, die sich auf die Grenzkontrolle, die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder für kurze Aufenthalte und die Visa beziehen) in die erste Säule übergehen. Die asylrelevanten Bestimmungen werden durch die Bestimmungen des Dubliner Übereinkommens (vgl. Kapitel 5) ersetzt. Falls der Rat keine neue Rechtsgrundlage für die Bestimmungen und Beschlüsse verabschiedet, wird davon ausgegangen, daß sich der Schengen-Besitzstand auf Titel VI des Vertrages über die Europäische Union gründet.

Folgende Themen sind zu behandeln: Kontrolle an den Außengrenzen, Reisefreiheit von Staatsangehörigen dritter Länder, Standards und Verfahren für die Kontrollen an Außengrenzen, Regelungen für Visa mit einer Gültigkeit von höchstens drei Monaten einschließlich Listen der Länder, für deren Staatsangehörige Visapflicht besteht, Verfahren und Bedingungen für die Ausstellung von Visa, einheitliches Format der Visa und Haftung von Beförderungsunternehmen.

Im Schengen-Gebiet sind die Kontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft, und Staatsangehörige dritter Länder, die sich rechtmäßig in einem Schengen-Staat aufhalten, haben das Recht, frei von einem Schengen-Staat in einen anderen zu reisen. Die Europäische Kommission hat zu dem gleichen Zweck Vorschläge für Richtlinien erarbeitet (siehe Kapitel 1 und 3). Es wäre daher logisch, diese Vorschläge mit einer Einbeziehung dieser Teile des Schengen-Besitzstands zu verknüpfen.

In bezug auf die Grenzkontrollen und die Visapolitik hat die Europäische Kommission eine Reihe von Vorschlägen für bindende Maßnahmen vorgelegt: den Vorschlag für einen Beschluß auf der Grundlage von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zur Ausarbeitung des Übereinkommens betreffend das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten, den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen und den Vorschlag für eine Verordnung zur einheitlichen Visagegestaltung. Diese Vorschläge können als ein Versuch der Kommission verstanden werden, die Schengen-Bestimmungen zu diesem Bereich auf die gesamte Europäische Union zu übertragen. Die erste Maßnahme wurde nie angenommen, die zweite vom Europäischen Gerichtshof annulliert und die dritte schließlich angenommen, nachdem den Mitgliedstaaten, die nicht Vertragsstaaten von Schengen sind, viele Konzessionen gemacht wurden. Es ist daher fraglich, ob die Einbeziehung dieser Teile des Schengen-Besitzstands mehr Erfolg haben wird. Wir empfehlen, die Anmerkungen des Europäischen Parlaments zu den drei Vorschlägen der Kommission (z.B. der Hinweis darauf, daß alle von einem Mitgliedstaat ausgestellten Visa tatsächlich in der gesamten EU Gültigkeit besitzen müssen) berücksichtigt werden.

Wir glauben außerdem, daß die Einbeziehung auch die Chance bietet, Bestimmungen über die Haftung von Beförderungsunternehmen, die Passagiere ohne gültige Papiere befördern, abzuschaffen. Im Zusammenspiel mit einer strengen Visapolitik hat die Haftung von Beförderungsunternehmen zweifellos dazu geführt, daß potentielle Flüchtlinge zum Verbleib im Verfolgerland gezwungen wurden, da Fluggesellschaften und andere Beförderungsunternehmen Personen ohne Visa oder andere gültige Papiere nicht an Bord lassen. Wir teilen die vom Menschenrechtskomitee der Vereinten Nationen in seinem Bericht vom November 1998 geäußerte Befürchtung, daß Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen und andere Bestimmungen über extraterritoriale Kontrollen die Rechte von Personen, die ihr Heimatland oder ein anderes Land verlassen möchten, beeinträchtigen können und gegen Artikel 12, Absatz 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte verstoßen. Sind von diesen Bestimmungen Flüchtlinge betroffen, sehen wir auch Artikel 14 der Allgemeinen

Erklärung der Menschenrechte (das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen) verletzt.

Gemäß dem Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands können Irland und das Vereinigte Königreich "jederzeit beantragen, daß einzelne oder alle Bestimmungen dieses Besitzstands auch auf sie Anwendung finden". Wir sind der Meinung, daß es für diese beiden Staaten unbedingt erforderlich ist, daß sie zumindest an den Maßnahmen teilnehmen, die Staatsangehörigen dritter Länder auf ihrem Hoheitsgebiet konkrete Vorteile bringen. So sollten sie z.B. die Kontrollen an Binnengrenzen und die Hemmnisse für die Reisefreiheit Staatsangehöriger dritter Länder abschaffen.

Empfehlungen:

- Die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands muß mit der Annahme der Richtlinien der Kommission zur Kontrolle der Binnengrenzen und zur Reisefreiheit gekoppelt werden, so daß diese Bestimmungen in allen fünfzehn Mitgliedstaaten eingeführt werden können.
- Der Schengen-Besitzstand muß in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Europäischen Parlaments verbessert werden, damit alle Visa wirklich in der gesamten EU gültig sind.
- Die Bestimmungen zur Haftung von Beförderungsunternehmen müssen abgeschafft werden, da sie international anerkannte Menschenrechte verletzen können.

5. DAS DUBLINER ÜBEREINKOMMEN UND DIE PRAXIS DER DRITTSTAATENREGELUNG

Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe a: "Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat."

Dieser Artikel bezieht sich wahrscheinlich auf die Übernahme des Übereinkommens über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (Dubliner Übereinkommen) in ein Rechtsinstrument im Rahmen der ersten Säule, wenngleich die Formulierung die Tatsache außer acht läßt, daß Artikel 3 Absatz 5 dieses Übereinkommens den Staaten das Recht vorbehält, Asylbewerber in "sichere Drittländer" zurückzuschieben. Daher garantiert das Übereinkommen nicht, daß letztendlich wirklich ein EU-Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Die Drittstaatenregelung wurde gemäß der 1992 in London angenommenen Entschließung des Rates zu einem einheitlichen Konzept in

bezug auf Aufnahmedrittländer in die nationalen Rechtsordnungen der europäischen Länder aufgenommen.

Das Verfahren zur Annahme einer Maßnahme im Rahmen der ersten Säule bietet eine günstige Gelegenheit zur Überprüfung der Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit der Drittstaatenregelung. Außerdem sollte auch das Dubliner Übereinkommen als Ganzes nochmals überdacht werden. Schon die Analyse der komplexen abgeleiteten Maßnahmen zur Regelung seiner praktischen Durchführung (z.B. Beweismittel, Reiserouten, Fristen für die Überstellung und für den amtlichen Schriftwechsel) läßt Zweifel daran aufkommen, ob dieses Rechtsinstrument wirklich zweckmäßig ist. Aktuelle Statistiken legen nämlich den Schluß nahe, daß es die "Lasten" eher auf bestimmte Länder konzentriert, als sie gerechter zu verteilen, worin eines der erklärten Ziele des Übereinkommens bestand. Aus der Sicht der Asylbewerber hat das Übereinkommen ihre Freiheit eingeschränkt, ohne ihren Schutz zu verstärken. Andererseits stellt es zumindest insofern einen ersten Schritt in Richtung auf eine Garantie für die Zulassung zu Asylverfahren dar, als es die Zahl der Flüchtlinge "in orbit" reduziert. Wir empfehlen, die Einführung von Gemeinschaftsvorschriften, die das Dubliner Übereinkommen ersetzen (bzw. seine Anwendung auf Staatsangehörige dritter Länder, die um ergänzenden oder vorübergehenden Schutz ersuchen, ausweiten), solange zu verschieben, bis die Umsetzung des Übereinkommens dank detaillierter Leitlinien und größerer administrativer Erfahrung umfassend und gerecht beurteilt werden kann, und bis andere Bereiche des Asylrechts und der Asylpolitik stärker angeglichen sind. Der vom deutschen Ratsvorsitz in seinem Entwurf einer Stellungnahme zu den asylrelevanten Aussagen des Strategiepapiers zur Migration und Asylpolitik vom Februar 1999 aufgestellten Behauptung, das Dubliner Übereinkommen sei "ein wichtiger asylrechtlicher Eckstein", können wir daher nicht zustimmen.

In der Zwischenzeit sollte das Übereinkommen durch Anwendung der Selbsteintrittsklausel und der humanitären Klausel im Interesse der Asylbewerber flexibel und human umgesetzt werden, und es müßten so rasch wie möglich praktische Leitlinien hierzu ausgearbeitet werden. Im EU-Aktionsplan wird empfohlen, daß die neue Maßnahme im Rahmen der ersten Säule "um Bestimmungen ergänzt werden sollte, die es ermöglichen, die Zuständigkeit für die Behandlung der Mitglieder ein und derselben Familie einem einzigen Mitgliedstaat zuzuweisen, wenn bei Anwendung der Zuständigkeitskriterien mehrere Mitgliedstaaten zuständig wären (...)". Sicherlich darf dieser Aspekt des gegenwärtigen Dubliner Übereinkommens nicht aus den Augen verloren werden. Er könnte noch im Rahmen eines neuen Rechtsakts für das Menschenrecht auf die Einheit der Familie und für zügige Verfahren verstärkt werden. Wir unterstützen die aktuellen, in diese Richtung zielenden Arbeiten des Rates und möchten in diesem Zusammen-

hang betonen, daß in bezug auf die Einheit der Familie nicht zu hohe Schwellen oder zu strenge Kriterien für die Familienzugehörigkeit gesetzt werden dürfen und daß eine weitgefaßte Definition des Begriffs "Familie" sowie Leitlinien für Verfahren und Beweismittel angenommen werden sollten.

Des weiteren empfehlen wir, bei der Ausarbeitung einer EG-Vorschrift, die das Dubliner Übereinkommen ersetzen soll, folgendes zu beachten: Dem auf eine Entscheidung wartenden Asylbewerber müssen (im Dubliner Übereinkommen nicht vorgesehene) sozioökonomische Rechte sowie das Recht auf Einlegung eines Rechtsmittels mit aufschiebender Wirkung gegen den Beschluß der Überstellung seines Antrags in einen anderen Mitgliedstaat zuerkannt werden. Zudem sollte für größere Transparenz der Verfahren und Entscheidungen gesorgt werden.

Es ist nicht klar, welcher Artikel des Vertrags von Amsterdam eine Rechtsgrundlage für die Beseitigung der großen Unterschiede bei der Handhabung der Drittstaatenregelung in den Mitgliedstaaten darstellt. Allgemein sind die Autoren dieses Papiers der Auffassung, daß die Europäische Union die Rückweisung von Asylbewerbern in "sichere Drittstaaten" unterlassen sollte, bis umfassende Schutzgarantien angenommen sind. Verschiedene Studien haben gezeigt, daß - falls der Rat eine einheitliche Anwendung in der EU wünscht - klärende Regelungen benötigt werden, was die Chance zur Einführung zusätzlicher Schutzgarantien bietet. Die Bereiche, die hierfür überarbeitet werden müssen, wurden von der Kommission in ihrem Arbeitspapier "Gemeinsame Normen für Asylverfahren" (1999) ausführlich beschrieben. Ferner möchten wir darauf hinweisen, daß es erforderlich ist, einheitliche Kriterien aufzustellen für die Feststellung, ob ein Land "sicher" oder "unsicher" ist sowie die demokratische und gerichtliche Kontrolle dieser Entscheidungen, die bei Abschiebungen anzuwendenden Verfahren und die Definition der humanitären Gründe für das Aussetzen einer Rückweisung weiter zu vereinheitlichen. Es ist sicher an der Zeit, die gegenwärtig von einigen Mitgliedstaaten in bezug auf Drittstaaten angewandten niedrigen "Sicherheits"-Standards zu überdenken.

Empfehlungen:

- Die Ausarbeitung eines neuen Rechtsinstruments gemäß Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe a) bzw. die direkte Übernahme des Dubliner Übereinkommens in das Gemeinschaftsrecht muß aufgeschoben werden, bis die Umsetzung des Übereinkommens voll und ganz in bezug auf die Verteilung der Verantwortung, die verwaltungstechnische Effizienz und vor allem den Flüchtlingsschutz bewertet werden kann.
- Das Dubliner Übereinkommen (bzw. jedes neue Rechtsinstrument, das an seine Stelle treten soll) muß

durch verstärkte Anwendung der humanitären Klausel und der Selbsteintrittsklausel human und flexibel umgesetzt werden.

- Es ist sicherzustellen, daß jedes neue Rechtsinstrument zur Feststellung des zuständigen Staates zumindest das Recht auf Familienzusammenführung von Asylbewerbern sowie ihre sozioökonomischen Rechte wahrt und ihnen eine aufschiebende Wirkung bei Einlegung eines Rechtsmittels gegen den Überstellungsbeschluß gewährt.
- Die Rückführung in "sichere Drittländer" ist zu unterlassen, zumindest bis eine Reihe von zusätzlichen, gemeinsamen Garantien eingeführt ist. Es müssen EU-weit gemeinsame Kriterien und Verfahren zur Ermittlung der "Sicherheit" eines Drittlandes festgelegt werden.

Detailliertere Angaben zur Umsetzung des Dubliner Übereinkommens und der Drittstaatenregelung können Sie folgenden Veröffentlichungen von ECRE entnehmen:

"Position zur Umsetzung des Dubliner Übereinkommens im Lichte der Erfahrungen bei der Umsetzung des Schengener Übereinkommens" (Dezember 1997)

"Safe third countries - myths and realities" (Februar 1995)

6. AUFNAHMEBEDINGUNGEN FÜR ASYLBEWERBER

Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe b: "Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten"

Internationaler Schutz umfaßt nicht nur die Sicherheit, sondern auch die Wiederherstellung der Menschenrechte, zu denen auch die sozioökonomischen Rechte zählen. Aufnahmebedingungen, die einen angemessenen Lebensunterhalt gewährleisten, sind unserer Meinung nach eine Vorbedingung für ein korrektes und zügiges Asylverfahren. Asylbewerber müssen menschenwürdig leben können, bis über ihren Antrag endgültig entschieden ist. Gegenwärtig verweigern mehrere Mitgliedstaaten Asylbewerbern nicht nur den Zugang zu Mitteln für eine rechtliche Beratung und Vertretung, sondern schränken auch ihre freie Wahl des Aufenthaltsortes ein, verweigern ihnen die Zahlung von Sozialhilfe oder haben diese kürzlich zwecks Abschreckung reduziert, gewähren ihnen nur in Notfällen einen Zugang zu ärztlicher Versorgung und verweigern Asylbewerbern, die älter als 16 Jahre sind, den Zugang zu einer Ausbildung (einschließlich Sprachkurse). Solch eine Politik hat zu ganz gegenläufigen "Anreizen" geführt, die Asylbewerber dazu trei-

ben, illegal zu leben und zu arbeiten, um sich selbst zu versorgen, und somit nicht durch die nationalen Verteilungssysteme von ihren Familien und Freunden getrennt zu werden.

Die Autoren dieses Papiers fordern die Kommission auf, in den nächsten zwei Jahren für diesen Bereich einen Vorschlag für eine Vereinheitlichung der bewährten Praktiken vorzulegen, (auch wenn Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe b nur Mindestnormen vorsieht). Sie unterstützen ein derartiges Harmonisierungskonzept, das - falls es angenommen wird - nicht nur die Ausgrenzung der Asylbewerber aus der Gesellschaft des Aufnahmelandes verhindert, sondern auch die Wiedereingliederung nach ihrer Rückkehr erleichtert. Positive Aufnahmebedingungen sind eine unabdingbare Voraussetzung dafür, daß sich anerkannte Flüchtlinge dauerhaft in die Gesellschaft des Aufnahmelandes integrieren können. Die EU sollte einsehen, daß es paradox ist, einerseits für eine bessere soziale Integration der Flüchtlinge und Migranten einzutreten, andererseits aber während der Asylverfahren abschreckende Taktiken zu verfolgen, die denselben Menschen unnötige Schwierigkeiten bereiten. Ein entsprechendes Rechtsinstrument sollte sich von den bisherigen Rechtsinstrumenten, die im Rahmen der dritten Säule entworfen wurden, unterscheiden, indem es den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verfolgt (d.h. nicht nach dem Ort unterscheidet, an dem ein Asylantrag gestellt wurde) und indem es gewährleistet, daß die den Asylbewerbern zuerkannten Rechte vom ersten Moment der Ankunft (einschließlich der Zeit, während der der für den Antrag zuständige Staat z.B. gemäß dem Dubliner Übereinkommen festgestellt wird) bis zur Ausschöpfung aller Klagemöglichkeiten gilt. Ein entsprechendes Rechtsinstrument sollte insbesondere folgendes gewährleisten:

- Zugang zu Asylverfahren, schriftliche Informationen über diese Verfahren, unabhängigen Rechtsbeistand und die dafür erforderlichen Mittel sowie einen kompetenten Dolmetscher;
- daß Einschränkungen der freien Wahl des Aufenthaltsortes wichtige Kriterien, wie die Wahrung des Rechts auf Familienzusammenführung berücksichtigen;
- daß Asylbewerber Zugang zu einer Ausbildung (einschließlich Sprachkursen und Berufsausbildung) erhalten;
- daß Asylbewerber möglichst rasch Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, um ihre Selbständigkeit zu fördern;
- daß Asylbewerber Zugang zu medizinischer Versorgung erhalten (einschließlich spezieller Versorgung von Personen, die gefoltert wurden, sowie Behandlung von Traumata);
- daß asylsuchende Kinder die gleichen Rechte wie andere im Aufnahmeland lebenden Kinder erhalten;
- besondere Bestimmungen für die körperliche Unversehrtheit von in EU-Staaten asylsuchenden Frauen, insbesondere wenn sie in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind.

Wir glauben, daß die Bedingungen, unter denen Asylbewerber inhaftiert werden, und die Rechtsgrundlage für eine solche Inhaftierung in EU-Mitgliedstaaten nicht Gegenstand eines Rechtsinstruments über Aufnahmebedingungen gemäß Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe b sein sollten. Freiheitsentzug stellt einen ernsthaften Einschnitt in die Rechte des Einzelnen dar, so daß hierfür eigene Standards von Menschenrechtsorganen erstellt werden müssen. Freiheitsentzug sollte auf Asylbewerber nur in Ausnahmefällen angewandt werden und braucht daher nicht Gegenstand einer Harmonisierungsvorschrift der EU zu sein. Die weitverbreitete Anwendung der Inhaftierung als Abschreckungsmittel kann nicht akzeptiert werden und muß dringend abgeschafft werden. Sollte die Inhaftierung in ein Rechtsinstrument über Aufnahmebedingungen aufgenommen werden, so müßte dort auf das Primat der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), anderer internationaler Menschenrechtsabkommen, der Beschlüsse und Leitlinien des Exekutivkomitees für das Programm des UNHCR und insbesondere des geltenden Grundsatzes, daß Asylbewerber nur als letztes Mittel, in Ausnahmefällen und in Einzelfällen, in denen andere Maßnahmen den rechtmäßigen und legitimen Zweck nicht erreicht haben, inhaftiert werden sollten, hingewiesen werden.

Empfehlungen:

- Es muß ein rechtlich bindendes Rechtsinstrument zur Aufnahme von Asylbewerbern angenommen werden, das gemeinsame Standards u.a. in bezug auf die Art und die freie Wahl des Aufenthaltsortes, die Höchstdauer für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, die Sozialhilfe, die Erwerbstätigkeit, die Ausbildung, die Gesundheitsfürsorge sowie die Behandlung von Frauen und Kindern setzt und das Asylsuchende verschiedener Kategorien gleichbehandelt. Es muß gewährleistet sein, daß dieses Rechtsinstrument den internationalen Rechtsstandards entspricht.
- Eine Inhaftierung von Asylbewerbern sollte dabei nicht vorgesehen werden.

Detailliertere Angaben zu den Aufnahmebedingungen für Asylbewerber können Sie folgenden Veröffentlichungen von ECRE entnehmen:

“Positionspapier zur Aufnahme von Asylbewerbern” (Juni 1997)

“Research Paper on the Social and Economic Rights of Non-Nationals in Europe” (November 1998)

7. DEFINITION DES BEGRIFFS "FLÜCHTLING"

Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe c: "Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge"

Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe a: "Mindestnormen für (...) Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen"

In bezug auf Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe c möchten wir feststellen, daß es weder die Aufgabe der EU ist, noch einer anderen regionalen Organisation zusteht, festzulegen, wer die Voraussetzungen für einen Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt. Gemäß Artikel 35 (der GFK) steht dies dem UNHCR und gemäß Artikel 38 dem Internationalen Gerichtshof zu. In diesem Zusammenhang ist die 17. Erklärung zum Vertrag von Amsterdam von großer Bedeutung, in der die Beziehungen zwischen der EU und dem UNHCR festgeschrieben sind. Die EU sollte die allgemeinen Standards der Vereinten Nationen zur Auslegung der Flüchtlingsdefinition als ausreichende Mindeststandards annehmen und diese auf der Grundlage der sich entwickelnden Rechtsprechung in den Arbeitsgruppen des UNHCR weiterentwickeln. Die Rechtsauslegung einiger EU-Mitgliedstaaten basiert zur Zeit keinesfalls auf der Genfer Flüchtlingskonvention und steht im Widerspruch zur offiziellen Auffassung des UNHCR. Die EU sollte überdies den UNHCR zu folgenden Fragen konsultieren:

- Themen, bei denen bestimmte EU-Mitgliedstaaten z.Zt. ungerechtfertigte Rechtsauffassungen umsetzen - beispielsweise durch Überbetonung der Ziele des Verfolgers, mit der Frage, ob diese Ziele durch einen legitimen Zweck gerechtfertigt sind, oder durch die unzulässige Betonung der Frage, ob die betreffende Person persönlich verfolgt wurde (z.B. eine Frau, die wiederholt von Soldaten vergewaltigt wurde, die eine Stadt, in der eine bestimmte ethnische Gruppe lebt, willkürlich terrorisieren);
- die Unterscheidung zwischen Verfolgung und Strafverfolgung, insbesondere in bezug auf die Verweigerung des Militärdienstes, die Verweigerung aus Gewissensgründen und die Desertion;
- Geltendmachung von Ansprüchen aufgrund einer Verfolgung wegen einer sexuellen Ausrichtung, wobei die Anwendung des Grunds "Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe" empfohlen wird (da die sexuelle Ausrichtung im UNHCR-Handbuch nicht behandelt wird);
- die Feststellung geschlechtsspezifischer Ansprüche, wobei je nach Sachlage alle fünf Gründe aus der Genfer Flüchtlingskonvention herangezogen werden sollten; nämlich der Zusammenhang zwischen dem Geschlecht und folgenden Punkten: schwerwiegende Verletzungen und die Definition der Begriffe "Verfolgung", "Akteur der Verfolgung" und "indirekte Verant-

wortung des Staates" sowie Feststellung der "Sicherheit" der Herkunftsländer. Selbst wenn derartige Leitlinien gegenwärtig noch nicht auf internationaler Ebene erstellt werden können, sollte die EU Grund genug haben, eigene Leitlinien in einem Rechtsinstrument im Rahmen der ersten Säule zu entwickeln.

Falls jedoch die EU als supranationale Einrichtung weiterhin eine eigene, neue Auslegung der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention vornehmen will, dann sollte in der entsprechenden Rechtsvorschrift der Standpunkt des UNHCR zumindest gebührend berücksichtigt werden. So dürfte der Gemeinsame Standpunkt der EU von 1996 betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs "Flüchtling" in Artikel I des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge angesichts der Vorbehalte des UNHCR nicht unverändert in den EG-Rechtsbestand übernommen werden. Der Europäische Gerichtshof, dem neue Befugnisse zum Asylbereich übertragen wurden, sollte mit der Prüfung eines solchen neuen Rechtsinstruments auf dessen Übereinstimmung mit anderen Völkerrechtsnormen befaßt werden.

Grundsatz eines jeden neuen Rechtsinstruments sollte sein, daß eine Person, die Gefahr läuft, von nichtstaatlichen Akteuren verfolgt zu werden, weil der Staat zwar willens, aber nicht in der Lage ist, diese Akteure zu kontrollieren, als Flüchtling anerkannt wird. Durch diese Änderung würden viele Flüchtlinge Schutz erhalten, die aus Ländern fliehen, in denen die Zentralregierung die Kontrolle über ihr Hoheitsgebiet verliert oder bereits verloren hat. Auch Verfolgung, die ohne direkte Beteiligung des Staates ausgeübt wird, ist und bleibt Verfolgung.

Es muß betont werden, daß bei richtiger Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention viele Personen, die vor "interethnischer Verfolgung und Vertreibung durch nichtstaatliche Gewaltapparate" fliehen und laut Strategiepapier des österreichischen Ratsvorsitzes nicht unter die Genfer Flüchtlingskonvention fallen, durch diese sehr wohl geschützt werden (falls alle anderen Bedingungen erfüllt sind), da sie Ethnie (gleichbedeutend mit "Rasse") als Grund beinhaltet und die Feststellung, ob eine Verfolgung vorliegt, nicht von den Umständen (Bürgerkrieg oder repressives Regime) abhängig gemacht werden darf. So bekamen Zehntausende von Bosniern, die in Europa Schutz suchten, den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention zugesprochen.

Ergänzende Formen des Schutzes

Andererseits wäre es durchaus legitim, eine ergänzende Flüchtlingsdefinition, die nur diejenigen schützt, die bei korrekter Auslegung nicht unter die Genfer Flüchtlingskonvention fallen, auf regionaler Ebene zu entwickeln. Dies ist eine wichtige und dringende Aufgabe der Europäischen Union.

Als der Gemeinsame Standpunkt der EU betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs "Flüchtling" in Artikel I des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge angenommen wurde, waren in ganz Westeuropa beispielsweise nur 43.100 Personen (von rund 600.000 De-facto-Flüchtlingen) als Konventionsflüchtlinge anerkannt, obwohl sehr viele dieser Menschen unserer Ansicht nach die Voraussetzung für eine Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gemäß der GFK erfüllten, diese ihnen jedoch ungerechtfertigterweise verweigert wurde. Die EU hat sich seither davor gedrückt, dieses "heiße Eisen" anzupacken und De-facto-Flüchtlingen einen sicheren Status mit spezifischen Rechten zu gewähren. Wir glauben, daß dieses Problem vordringlich behandelt und innerhalb von zwei Jahren gelöst werden sollte.

Während manche für eine Änderung der Genfer Flüchtlingskonvention eintreten, sind die Autoren dieses Papiers zusammen mit vielen anderen Sachverständigen und Anwälten der Meinung, daß die Konvention nicht verändert werden sollte, da sie ein Basistext des Menschenrechtskanons ist. Alle anderen Normen, die diesbezüglich entwickelt werden, können und dürfen nur ergänzenden Charakter besitzen.

Die in Artikel 63, Absatz 2, Buchstabe a) gewählte Formulierung führt dazu, daß der vorübergehende Schutz mit ergänzenden Formen des Schutzes verwechselt wird. Andererseits wird lobenswerterweise im Aktionsplan der EU und in der Stellungnahme des deutschen Ratsvorsitzes vom Februar 1999 klargestellt, daß es sich hierbei um verschiedene Harmonisierungsvorhaben handelt, die zu unterschiedlichen Zeiten und durch unterschiedliche Vorschriften geregelt werden sollen. Wir sind der Ansicht, daß ein deutlicher Unterschied zwischen einem vorübergehenden Schutz als Notmaßnahme bei einem plötzlichen, starken Zustrom von Vertriebenen und den ergänzenden Formen des Schutzes besteht, die Asylbewerbern am Ende eines Asylverfahrens gewährt werden.

Wie das Europäische Parlament in seiner Entschließung zur Harmonisierung der den Flüchtlingsstatus ergänzenden zusätzlichen Schutzmaßnahmen in der Europäischen Union vom Februar 1999, so treten auch die Autoren für folgende ergänzende Flüchtlingsdefinition für Europa ein:

"a) Personen, die aus ihrem Heimatland geflohen sind und/oder nicht in dieses zurückkehren können, weil ihr Leben, ihre Sicherheit oder ihre Freiheit durch eine Situation der allgemeinen Gewalt, einen Angriff einer ausländischen Macht, interne Konflikte, massive Verletzungen der Menschenrechte oder andere Umstände, die zu einer schwerwiegenden Störung der öffentlichen Ordnung geführt haben, bedroht sind; und

b) Personen, die aus ihrem Heimatland geflohen sind und/oder nicht in dieses zurückkehren können, weil sie

berechtigten Grund zu der Befürchtung haben, daß sie bei ihrer Rückkehr Opfer von Folter, sexueller oder mit der sexuellen Ausrichtung verbundener Gewalt, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung werden oder aber mit der Todesstrafe oder anderen Verletzungen ihrer Grundrechte rechnen müßten."

Teil b) dieser Definition würde denjenigen, die gemäß Artikel 3 EMRK bzw. des UN-Übereinkommens gegen Folter aus ähnlichen Gründen wie Flüchtlinge gegen Ausweisung geschützt sind, einen Flüchtlingsstatus zuerkennen. Andererseits sollten beide Teile nicht so interpretiert werden, daß die Ansprüche von Personen, die vor einem Bürgerkrieg oder vor allgemeiner Gewalt fliehen, nichtsdestotrotz aber durch Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bedroht sind, gemindert werden.

Wie bereits oben erklärt, benötigen bestimmte Flüchtlinge keine ergänzende Schutzmaßnahmen, weil sie im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention geschützt werden können. Dies gilt beispielsweise für Personen, die durch nichtstaatliche Akteure verfolgt wurden, die einen Anspruch aufgrund ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Ausrichtung geltend machen oder deren Anspruch sich auf die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe gründet, sowie für bestimmte Kriegsdienstverweigerer. Eine ergänzende Flüchtlingsdefinition sollte ebenfalls alle Personen ausschließen, deren Antrag nach einem korrekten Asylverfahren abgelehnt wurde, die jedoch aus faktischen Gründen (z.B. fehlende Zusammenarbeit mit dem Herkunftsland) nicht abgeschoben werden können. Solche abgelehnten Asylbewerber sollten statt dessen unter Berücksichtigung ihrer Menschenrechte u.U. einen Einwanderungsstatus erhalten.

In bezug auf die konkrete Realisierung des ergänzenden Schutzes, der in der erweiterten Definition vorgesehen wird, empfehlen wir, daß jeder EU-Mitgliedstaat allen nach internationalem Schutz suchenden Personen ein einheitliches nationales Asylverfahren anbietet und dann den entsprechenden Status feststellt. Die Anwendung eines einheitlichen Anerkennungsverfahrens würde logischerweise auch bedeuten, daß das Dubliner Übereinkommen bzw. eine Nachfolgefassung auf alle Asylbewerber angewandt würde, wobei allerdings unsere Einwände in bezug auf das System des Dubliner Übereinkommens berücksichtigt werden sollten. Ferner müssen Konventionsflüchtlinge und Personen, denen aufgrund der erweiterten Flüchtlingsdefinition Schutz gewährt wird, nach Möglichkeit die gleichen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und bürgerlichen Rechte erhalten, damit der soziale Zusammenhalt gefördert und soziale Ausgrenzung verhindert wird.

Empfehlungen:

■ Wenn ein neues Rechtsinstrument zur Auslegung der bestehenden Flüchtlingsdefinition entwickelt wird,

darf es den Gemeinsamen Standpunkt der EU aus dem Jahr 1996 betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs "Flüchtling" in Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention nur übernehmen, wenn gemäß den Leitlinien des UNHCR Änderungen zum Thema "Akteure der Verfolgung" vorgenommen werden.

- Die EU sollte gegebenenfalls auf der Grundlage der einschlägigen Empfehlungen des UNHCR Leitlinien in bezug auf Asylansprüche aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung ausarbeiten.
- In den nächsten zwei Jahren muß ein neues Rechtsinstrument mit einer erweiterten Flüchtlingsdefinition für Europa vorgeschlagen werden, aus der eine gemeinsame, zusätzliche Form des Schutzes abgeleitet werden kann.
- Es muß gewährleistet sein, daß Rechtsinstrumente, die gemäß anderer Artikel des Vertrages zur Harmonisierung von Verfahren und zur sozialen Integration von Flüchtlingen geschaffen werden, gleichermaßen auf den erweiterten Flüchtlingsschutz Anwendung finden.

Detailliertere Angaben zur Position über die Flüchtlingsdefinition können Sie folgenden Veröffentlichungen von ECRE entnehmen:

"Note on the harmonisation of the interpretation of Article 1 of the 1951 Geneva Convention" (Juni 1995)

"Working Paper on the Need for a Supplementary Refugee Definition" (April 1993)

"Positionspapier zur Lage von Asylbewerberinnen und Flüchtlingsfrauen" (Dez. 1997)

8. VERFAHREN ZUR ZUERKENNUNG ODER ABERKENNUNG DER FLÜCHTLINGSEIGENSCHAFT

Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe d: "Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft"

Diese "Flüchtlingseigenschaft" sollte als Konventionsstatus (gemäß der GFK) und zusätzlicher Schutz ausgelegt werden. Asylverfahren sind auf jeden Fall sehr effizient, wenn ein einheitliches Verfahren mit der Zuerkennung eines Status abschließt. Personen, die internationalen Schutz benötigen, sollten nicht zu einer Wahl zwischen verschiedenen Verfahren gezwungen werden, bei der sie u.U. ihr Leben aufs Spiel setzen. Personen, die vor bewaffneten Konflikten und Menschenrechtsverletzungen

fliehen, benötigen den gleichen Schutz vor Ausweisung wie diejenigen, die aus in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründen fliehen.

Die Europäische Kommission hat im März 1999 ein Arbeitspapier "Gemeinsame Normen für Asylverfahren" vorgelegt und arbeitet gegenwärtig eine Richtlinie über Asylverfahren aus. Wir begrüßen diese Initiative, fordern die Europäische Union jedoch auf, dieses Rechtsinstrument so zu konzipieren, daß es kurzfristig für die Zuerkennung des Konventionsstatus und anderer nationaler Rechtspositionen und langfristig zur Gewährleistung eines EG-weiten zusätzlichen Schutzes eingesetzt werden kann.

Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

Der Aktionsplan stellt klar, daß dieser Artikel des Amsterdamer Vertrages "unter anderem mit dem Ziel, die Dauer der Asylverfahren zu verkürzen" umgesetzt werden soll. An dieser Stelle möchten wir zwischen zwei Punkten unterscheiden: eine zügigere Verwaltung, die die gegenwärtig zu langen Wartezeiten verkürzen würde, sowie eine Zurücknahme rechtlicher Schutzgarantien, wodurch Asylbewerber der Gefahr der Zurückweisung (refoulement) ausgesetzt werden können. Das Exekutivkomitee für das Programm des UNHCR hat in seinem Beschluß Nr. 30 darauf hingewiesen, daß wegen der schwerwiegenden Folgen einer falschen Entscheidung verfahrensmäßige Schutzgarantien auch bei "offensichtlich unbegründeten" Fällen beibehalten werden müssen.

Falls die EU an ihren Plänen für eine weitergehende Regelung zur Umsetzung beschleunigter Verfahren festhält, so unterstützen wir die Empfehlung der Kommission, daß die Mitgliedstaaten die Entschließung des Rates vom 20.6.1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren nicht ohne Änderung umsetzen sollten. Die Entschließung ist mangelhaft in bezug auf die Definition der für beschleunigte Verfahren in Frage kommenden Fälle sowie in bezug auf die für diese Verfahren vorgesehenen Schutzgarantien. Eine neue Rechtsvorschrift sollte für alle Entscheidungen (einschließlich der Fälle, die unter die Drittstaatenregelung fallen, und der "offensichtlich unbegründeten" Fälle) ein Recht auf Einlegung eines Rechtsmittels mit aufschiebender Wirkung bei einem unabhängigen Gericht gewährleisten. So wie die Entschließung gegenwärtig formuliert ist, ist das Asylverfahren eine Farce, da eine Revision bei beschleunigten Verfahren keine aufschiebende Wirkung hat: Eine Ausweisung wird somit in vielen Fällen unumkehrbar und kommt zuweilen gar einem Refoulement gleich. Das Exekutivkomitee für das Programm des UNHCR empfiehlt in seinem Beschluß Nr. 8, daß es dem Asylbewerber gestattet werden sollte, so lange im Lande zu bleiben, wie eine Revision bei einer höheren Verwaltungsinstanz oder den Gerichten anhängig ist. Ferner sollte sicherge-

stellt werden, daß Entscheidungen über Asylanträge, die an der Grenze gestellt wurden, von einer dafür zuständigen Zentralbehörde gefällt werden.

Wir wissen, daß es offensichtlich begründete Asylanträge und sonstige Asylanträge gibt, die vorrangige Bearbeitung verdienen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß das Verfahren beschleunigt werden sollte, sondern, daß die Anträge zügig im Rahmen des normalen Verfahrens behandelt werden sollten. Dabei sollten sämtliche verfahrensmäßigen Sicherheiten und rechtlichen Garantien zur Anwendung kommen. Falls die EU weiterhin beschleunigte Verfahren für "offensichtlich unbegründete" Fälle durchführen wird, sollten dringende oder komplizierte Fälle (z.B. bei Anwendung der Ausschlußklauseln) hiervon ausgenommen werden.

Wir sind der Überzeugung, daß zügige Asylverfahren von der Qualität der ersten Entscheidungsfindung abhängt. Bessere Erstentscheidungen würden die Antragsteller eher davon abhalten, Rechtsmittel einzulegen, und den Kreis der Themen, die im Rahmen einer Berufung behandelt werden sollen, auf konkrete Fragen reduzieren, was die Länge und die Kosten des gesamten Systems verringern würde. Effizienz kann auch schon erreicht werden, indem die Behörde eine bessere Ausstattung sowie gute, unabhängige und genaue Informationen erhält und das Personal ständig weitergebildet wird. Werden ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt, so könnten Entscheidungen schneller getroffen werden, ohne die Korrektheit der Verfahren zu beeinträchtigen.

Wir begrüßen, daß der Aktionsplan darauf hinweist, daß "der Situation von Kindern besonders Rechnung zu tragen" ist. Die Entschließung des Rates vom 19.7.1997 betreffend unbegleitete minderjährige Staatsangehörige dritter Länder ist einer der nichtbindenden Rechtsakte ("soft law") der dritten Säule, die ohne wesentliche Änderungen in die erste Säule übernommen werden könnten. Das einzige, was an den Standards der Entschließung zu kritisieren wäre, ist, daß die Frage der Behandlung von Kindern an der Grenze nur sehr allgemein behandelt wird und daß unbegleitete Kinder nicht von Zurückweisungen in "sichere Drittländer" ausgeschlossen werden.

Wir fordern die EU ferner auf, der Situation von Asylbewerberinnen "besonders Rechnung zu tragen" und die in der Entschließung über Mindestgarantien vorgeschlagenen verfahrensrechtlichen Schutzgarantien zu überarbeiten. Wir schlagen vor, beide Themen am besten im Rahmen des richtungsweisenden Rechtsinstrumentes für Anerkennungsverfahren zu behandeln, das gegenwärtig von der Kommission erarbeitet wird. Dabei sollten sie nicht in gesonderten Bestimmungen behandelt, sondern in den Text integriert werden.

Wir begrüßen die im Aktionsplan der EU geäußerte Absicht, "eine Untersuchung zur Ermittlung der Vorteile eines einheitlichen europäischen Asylverfahrens" durch-

zuführen. An dieser Stelle möchten wir auf die unlängst aktualisierten, umfassenden Leitlinien zu angemessenen und effizienten Verfahren von ECRE (Guidelines on fair and efficient procedures for determining refugee status) verweisen. Sie enthalten Alternativvorschläge für die Entwicklung eines Verfahrens und behandeln folgende Themen: Asylantrag, die Rolle der Grenzbeamten, vorübergehender Schutz im Zusammenhang mit dem Verfahren, Zulassungsverfahren, Feststellung des für ein Verfahren zuständigen Staates, Rechtsvorschriften, für die Feststellung eines Asylanspruchs zuständige Behörden, Bereitstellung von Informationen über das Verfahren, Feststellung des Alters junger Asylbewerber, Rechtsberatung, soziale und sonstige Unterstützung, Dolmetscher, Anhörungen (einschließlich Feststellung der Fakten und der Glaubwürdigkeit eines Asylantrags), Entscheidungen, vorrangig zu behandelnde Anträge, beschleunigte Verfahren und Freistellung von diesen Verfahren, Rechtsmittel und schließlich Durchführungsbestimmungen (Ausbildung von Beamten, Informationen über die Herkunftsländer, Rechtsbeistand, Datenschutz und Transparenz).

Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft

Bei der Auslegung dieses Aspekts des obengenannten Artikels des Amsterdamer Vertrags gehen die Autoren davon aus, daß sich die EU nicht auf eine formale Aufhebung bezieht, die praktiziert wird, wenn sich im nachhinein herausstellt, daß die Anerkennung z.B. auf der Grundlage falscher Informationen erfolgt ist (dieser Fall tritt nicht häufig genug auf, um eine EU-Rechtsvorschrift zu rechtfertigen), sondern daß sie sich vielmehr auf den Verlust der Flüchtlingseigenschaft gemäß Artikel I Buchstabe C der Genfer Flüchtlingskonvention bezieht, zu der es kommt, wenn anzunehmen ist, daß die betreffende Person keinen internationalen Schutz mehr benötigt. Im Gemeinsamen Standpunkt der EU aus dem Jahr 1996 zu Artikel I wurde dieses Thema zwar angesprochen, aber nur sehr allgemein und vage, und nicht unter Bezugnahme auf die Verfahren behandelt.

Wir empfehlen, jede neue EU-Vorschrift zur Vereinheitlichung der Aberkennungsverfahren auf den Beschluß Nr. 69 des Exekutivkomitees für das Programm des UNHCR und auf die Leitlinien der Mitteilung für den achten Ständigen Ausschuss vom 30. Mai 1997 des UNHCR zu gründen. Eine derartige Vorschrift sollte eine Bestimmung über die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten enthalten, bei der Anwendung der Beendigungsklauseln den UNHCR zu konsultieren. Sie sollte der Notwendigkeit Rechnung tragen, daß Flüchtlinge keiner ständigen Überprüfung ihres Flüchtlingsstatus unterworfen und die Verfahren eine faire Anhörung der Person mit dem gleichen Recht auf Rechtsbeistand und aufschiebende Wirkung bei Einlegung eines Rechtsmittels wie in einem Anerkennungsverfahren beinhalten.

Für Nicht-Konventionsflüchtlinge, die unter ein neues Rechtsinstrument über ergänzende Schutzmaßnahmen

fallen, fordern wir identische oder analoge Aberkennungsverfahren, auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen von Artikel I Buchstabe C der GFK ("Wegfall der Umstände"). Entscheidungen im Rahmen dieser Verfahren werden gewöhnlich für Gruppen getroffen, können aber nötigenfalls von Einzelpersonen angefochten werden.

Die Aberkennung eines Anspruchs auf vorübergehenden Schutz wird praktiziert, wenn eine Rückkehr in Sicherheit und Würde möglich ist. Sie besagt jedoch lediglich, daß der Zugang zu Asylverfahren nicht länger ausgesetzt werden kann, und sie darf daher keine Beendigung gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention nachsichziehen.

Bei abgelehnten Asylbewerbern, die enge familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindungen im Aufnahmeland aufgebaut haben, sollte die Anwendung der Beendigungsklausel mit der Möglichkeit verknüpft werden, daß Personen, die seit vielen Jahren im Aufnahmeland leben, aber noch nicht eingebürgert sind, im Rahmen des Einwanderungsrechts das Recht auf einen gesicherten Daueraufenthalt erhalten. Nach Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention sind die Staaten dazu verpflichtet, "soweit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge (zu) erleichtern".

Empfehlungen:

- Ein umfassendes Rechtsinstrument über Mindestgarantien für nationale Asylverfahren ist zu schaffen. Dabei ist sicherzustellen, daß dieses Rechtsinstrument als Grundlage zur Entscheidung über die Zuerkennung bzw. Aberkennung jeglicher Flüchtlingseigenschaft (gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention, eines gemeinsamen erweiterten Schutzes bzw. eines subsidiären Schutzes nach nationalem Recht) dienen kann.
- Dieses Rechtsinstrument sollte zumindest die Fehler der Entschließung über Mindestgarantien in bezug auf beschleunigte Verfahren vermeiden.
- Das neue Rechtsinstrument sollte Bestimmungen enthalten, die auf die Bedeutung fundierter Erstentscheidungen und die Notwendigkeit einer vorrangigen Behandlung bestimmter dringender oder offensichtlich begründeter Fälle hinweisen.

Detailliertere Angaben zu Asylverfahren können Sie folgenden Veröffentlichungen von ECRE entnehmen:

"Guidelines on fair and efficient procedures for determining refugee status" (Mai 1999)

"Position on Refugee Children" (November 1996)

"Positionspapier zur Lage von Asylbewerberinnen und Flüchtlingsfrauen" (Dez. 1997)

9. VORÜBERGEHENDER SCHUTZ / MASSNAHMEN FÜR NOTLAGEN

Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe a: "Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können..."

Artikel 64 Absatz 2: "Sehen sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten einer Notlage aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Staatsangehörigen dritter Länder gegenüber, so kann der Rat unbeschadet des Absatzes 1 (über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit) auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten vorläufige Maßnahmen mit einer Geltungsdauer von höchstens sechs Monaten beschließen."

Es ist nicht klar, warum Artikel 64 Absatz 2 nicht auf den vorübergehenden Schutz gemäß Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe a verweist. Es ist zwar bedauerlich, daß in Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe a kein Bezug auf den "plötzlichen Zustrom von Staatsangehörigen dritter Länder" genommen wird, aber dies heißt ja nicht, daß eine solche Bestimmung nicht in ein sich auf diesen Artikel des Vertrages gründendes Rechtsinstrument aufgenommen werden könnte. So enthält der aktuelle Vorschlag für eine Gemeinsame Maßnahme für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen bereits eine derartige Bestimmung. Die Autoren dieses Papiers sind der Meinung, daß die Mitgliedstaaten einen einheitlichen vorübergehenden Schutz vorsehen, diesen jedoch als eine Verwaltungsmaßnahme in einer Notsituation einsetzen sollten, in der individuelle Asylverfahren nicht sofort durchgeführt werden können und in der durch die Gewährung eines vorübergehenden Schutzes ein rascherer Zutritt auf das Hoheitsgebiet möglich wird.

Der Begriff "Vertriebene" ist daher als eine Kategorie zu verstehen, die unter anderem auch Konventionsflüchtlinge einschließen kann. Es ist überaus besorgniserregend, daß auf die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention nur in Artikel 63 Absatz 1, nicht jedoch in Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe a oder Artikel 64 Absatz 2 verwiesen wird. Jedes künftige Rechtsinstrument zur Harmonisierung des vorübergehenden Schutzes muß in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention stehen, insbesondere in bezug auf die Gewährung des Zugangs zum Asylverfahren. Wir unterstützen den aktuellen Entwurf, der vorsieht, einen Zugang so schnell wie verhältnismäßig möglich und auf jeden Fall binnen drei Jahren zu gewähren.

Andererseits kann der vorübergehende Schutz auf viele komplexe Wanderungsbewegungen in Notlagen angewandt werden, einschließlich auf Personen, die aufgrund einer plötzlichen Wirtschaftskrise oder Umweltkatastrophe kommen.

Allgemein sind wir der Auffassung, daß die gegenwärtige Arbeit der EU an einer Gemeinsamen Maßnahme eine gute Grundlage für eine neue Rechtsvorschrift über den vorübergehenden Schutz im Rahmen der ersten Säule darstellt. Insbesondere unterstützen wir die im Text der Kommission von 1998 vorgeschlagenen Behandlungsstandards und fordern die Mitgliedstaaten auf, hierbei möglichst wenig für eine Regelung durch nationales Recht vorzusehen. Die Standards eines vorübergehenden Schutzes sollten auf dem Grundsatz beruhen, daß die vorübergehende Weigerung, Flüchtlinge zu Asylverfahren zuzulassen, nicht zur Verweigerung der Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention berechtigt. Deshalb sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Begünstigten zusätzlich zu den Rechten von Asylbewerbern mindestens die Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention in bezug auf den Zugang zu selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit, Sozialversicherung und Sozialhilfe, Gesundheitsfürsorge und Unterbringung zu gewähren. Auch wenn die Begünstigten keine Konventionsflüchtlinge sind, entsprechen die von der Kommission 1998 vorgeschlagenen Behandlungsstandards doch weitgehend dem vorgeschlagenen zeitlichen Rahmen von 3 - 5 Jahren. Nicht die Integration soll hierbei gefördert werden, sondern die Selbständigkeit, welche ihrerseits die Integration bzw. die Rückkehr erleichtert. Außerdem sollten Personen, die zu Asylverfahren zugelassen werden, weder aus vermeintlicher Korrektheit, noch zum Zwecke einer einfacheren Verwaltung die sozioökonomischen Rechte entzogen werden.

Der Vorschlag für eine Gemeinsame Maßnahme sollte so geändert werden, daß das neue Rechtsinstrument einen besseren und wirksameren Schutz gewährleisten kann. Ihm fehlen beispielsweise Leitlinien für eine gemeinsame Einreise- und Zulassungspolitik der Mitgliedstaaten; die Frage, ob "Schutz in der Herkunftsregion" möglich ist, wird unnötig betont und ist umstritten; es besteht die Gefahr, daß das Rechtsinstrument in überzogener Weise selbst dann angewendet wird, wenn ein Notfall nur wahrscheinlich erscheint, aber noch nicht eingetreten ist; es enthält keine klare Willensbekennung zur Suche nach einer dauerhaften Lösung für die Frage der Integration vor Ort für den Fall, daß die Rückkehr auch nach fünf Jahren noch nicht möglich ist; ungerechtfertigterweise wird damit gedroht, den vom vorübergehenden Schutz Begünstigten bestimmte Ansprüche zu entziehen, falls sie Asyl beantragen.

Artikel 64 Absatz 2 kann bestenfalls so verstanden werden, daß der EU die Möglichkeit gegeben werden soll, weiterhin ad-hoc zu reagieren, bis passendere und dauerhaftere Regelungen über den vorübergehenden Schutz

und die Verteilung der Verantwortung angenommen werden. Derartige Notmaßnahmen sind verständliche Vorrechte der Mitgliedstaaten, sollten jedoch durchgeführt werden, ohne dabei die demokratische Transparenz und Rechenschaftspflicht zu vernachlässigen. Des Weiteren dürfen derartige Maßnahmen keinesfalls gegen internationale Flüchtlings- und Menschenrechtsbestimmungen verstoßen.

Insgesamt zeigt Artikel 64 Absatz 2 lediglich, daß der Vertrag von Amsterdam kein geeigneter Rahmen für Notmaßnahmen in diesem Bereich ist. Dies gilt vor allem für Fälle, in denen Maßnahmen außerhalb des Hoheitsgebiets der EU erforderlich sind.

Empfehlungen:

- Zum frühestmöglichen Zeitpunkt muß ein Rechtsinstrument angenommen werden, das auf dem gegenwärtig diskutierten Kommissionsvorschlag für eine Gemeinsame Maßnahme zum vorübergehendem Schutz von Vertriebenen basiert.
- Werden von der EU vor der Annahme des Rechtsinstruments in Notlagen Ad-hoc-Maßnahmen ergriffen, müssen die Verpflichtungen aus den internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsübereinkommen beachtet werden.

Detailliertere Angaben zum vorübergehenden Schutz können Sie folgenden Veröffentlichungen von ECRE entnehmen:

"Vorübergehender Schutz vor dem Hintergrund einer notwendigen Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs" (März 1997)

"Comments on the proposal of the European Commission concerning temporary protection of displaced persons" (April 1997)

10. VERTEILUNG DER VERANTWORTUNG

Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe b: "Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten"

Die Verteilung der Verantwortung ist eine wichtige Frage, weil sie nicht nur unmittelbar den Flüchtlingschutz verbessert, sondern auch, weil ihre Lösung die Bemühungen um eine Harmonisierung in vielen anderen Bereichen positiv beeinflussen sowie verhindern würde, daß bei künftigen Flüchtlingskrisen abschreckende Maßnahmen ergriffen werden. Da während des Krieges im ehemaligen Jugoslawien keine Mechanismen zur Vertei-

lung der Verantwortung vorhanden waren, mußten einige EU-Mitgliedstaaten eine unverhältnismäßig große Verantwortung bei der Aufnahme von Flüchtlingen übernehmen. Dies war ein wesentlicher Grund für die betroffenen Staaten, eine Visapflicht für Bosnier einzuführen und die abgelehnten Asylbewerber zu einer vorzeitigen Rückkehr in die Region zu zwingen. Gegenwärtig wird eine Einigung der Mitgliedstaaten über den Vorschlag für eine Gemeinsame Maßnahme über den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen durch die Frage der Verteilung der Verantwortung blockiert.

In der Vergangenheit haben Präzedenzfälle wie der Umfassende Aktionsplan für vietnamesische Flüchtlinge, die Verteilung der Flüchtlinge nach dem 2. Weltkrieg usw. gezeigt, daß eine Verteilung der Verantwortung den Flüchtlingsschutz nur erleichtert, wenn das Interesse der Staaten an einem diesbezüglichen Engagement groß genug ist, um sie an einen Tisch zu bringen. Ein Solidarprogramm, das den Anteil bestimmter Staaten an der Gesamtverantwortung drastisch erhöht, kann diese in Versuchung bringen, die Existenz von Flüchtlingsnotsituationen ganz zu leugnen, indem sie im Fall eines massiven Zustroms die Flüchtlinge nicht zu Vertriebenen, sondern zu Wirtschaftsmigranten erklären. Wir meinen, daß es wichtiger ist, ein System zu entwickeln, das die Kapazität für den Flüchtlingsschutz deutlich erhöht, als innerhalb einer bestimmten Frist zu einer einstimmigen Entscheidung in dieser Frage zu gelangen. Zwar kann die im Aktionsplan (über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) gewählte Formulierung, hier "so schnell wie möglich" zu handeln, so verstanden werden, daß eine Einigung erst in ferner Zukunft zustande kommt, doch wir deuten diese Formulierung als Aufforderung zu sofortigem Handeln.

Falls eine Verständigung auf einen derartigen Mechanismus gelingt, sollte einer finanziellen Regelung grundsätzlich der Vorzug gegenüber Maßnahmen gegeben werden, die eine physische Verteilung von Personen vorsehen. Sollte eine physische Verteilung der Personen mittels "Quoten" oder "Zusicherungen" wirklich notwendig erscheinen, müßten dabei nichtsdestoweniger die Einheit der Familie gewahrt und nach Möglichkeit die kulturellen, historischen und sprachlichen Bindungen der Asylbewerber berücksichtigt werden. Eine solche Verteilung dürfte nur bei direkten Evakuierungen oder unmittelbar nach der Ankunft im Aufnahmeland vorgenommen werden. Sie sollte nie mit Gewalt oder durch Androhung des Entzugs der Sozialhilfe durchgesetzt werden.

Abgesehen von den genannten Vorbehalten, können die Autoren dieses Papiers im großen und ganzen die aktuellen Vorschläge der EU über die Solidarität bei der Aufnahme und dem Aufenthalt von Vertriebenen, die durch eine Regelung über den vorübergehenden Schutz begünstigt werden, unterstützen, und sie empfehlen die Annahme einer entsprechenden Maßnahme im Rahmen der

ersten Säule. Die wichtigste Gemeinsame Maßnahme, die zur Zeit ausgearbeitet wird, betrifft das Engagement zur finanziellen Solidarität mittels neu zu schaffender Haushaltslinien. Die Errichtung des kürzlich vom Europäischen Parlament mit 15 Mio. Euro ausgestatteten Europäischen Flüchtlingsfonds wurde von uns unterstützt, und wir haben die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, dieses Element der finanziellen Solidarität weiter auszubauen. Wir begrüßen daher den Vorschlag des spanischen Premierministers, ein Programm über 3 Mrd. Euro aufzulegen, das die Kosten der Mitgliedstaaten für die Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen (insbesondere aus der Balkanregion) decken würde.

Es ist bedauerlich, daß Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe b keine Mechanismen für die globale Verteilung der Verantwortung vorsieht. Die wichtigsten Mechanismen für eine derartige Verteilung der Verantwortung auf globaler Ebene sind gegenwärtig a) der UNHCR als Institution und insbesondere die Arbeit der Abteilung "Weiterwanderung" (Resettlement Division) des UNHCR und b) die bilateralen und multilateralen humanitären Hilfen der EU. Wir sind der Meinung, daß es angesichts der umfassenden Harmonisierungsvorhaben für alle anderen asylrelevanten Bereiche gemäß des im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Arbeitsplans unsinnig ist, daß nur vier der fünfzehn Mitgliedstaaten regelmäßig am UNHCR-System der Weiterwanderung (resettlement) teilnehmen. Besonders dort wird ein gemeinsames Engagement der EU benötigt, was durch eine rechtlich nicht bindende Maßnahme zur Einführung und Beibehaltung jährlicher Quoten für die Weiterwanderung von Flüchtlingen aus anderen Regionen der Welt in die Mitgliedstaaten geregelt werden könnte. Die Quoten bräuchten anfänglich gar nicht hoch sein, könnten aber dem UNHCR bei der Unterstützung von Flüchtlingen helfen, die am besten in Europa (mit seiner schon traditionellen Wohlfahrt) integriert werden könnten (z.B. Flüchtlinge, die spezielle medizinische Hilfe benötigen). Auf diese Weise könnten die EU-Staaten nicht nur ihr Engagement für eine Verteilung der globalen Verantwortung beweisen, sondern auch ihre eigenen Systeme an die Australiens, Kanadas, Neuseelands und der Vereinigten Staaten angleichen.

Empfehlungen:

- Es muß schnellstmöglich ein regionales Übereinkommen über die Verteilung der Verantwortung abgeschlossen werden, um den Flüchtlingsschutz innerhalb der Union deutlich zu verbessern.
- Finanziellen Solidarprogrammen ist vorrangige Bedeutung beizumessen, und der Europäische Flüchtlingsfonds sollte für eine erweiterte Europäische Union vergrößert werden.
- Als erster Schritt in Richtung einer globalen Verteilung

der Verantwortung sollte ein rechtlich nicht bindendes Abkommen angenommen werden, durch das die EU als Ganzes in das System der Weiterwanderung (resettlement) des UNHCR eingebunden wird.

Detailliertere Angaben zur Verteilung der Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen können Sie folgenden Veröffentlichungen von ECRE entnehmen:

“Standpunkt des Europäischen Flüchtlingsrats hinsichtlich einer Verteilung der Verantwortung: Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen bei Massenfluchtbewegungen” (März 1996)

“Stellungnahme des Europäischen Flüchtlingsrats bezüglich der EntschlieÙung über die Lastenverteilung “aus dem Jahre 1995 und dem entsprechenden Beschluß des Rates der Europäischen Union” (März 1996)

II. SICHERE HERKUNFTSLÄNDER UND DAS PROTOKOLL ÜBER DIE ASYLGEWÄHRUNG

Protokoll Nr. 29 über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, einziger Artikel: “...gelten die Mitgliedstaaten füreinander für alle rechtlichen und praktischen Zwecke im Zusammenhang mit Asylangelegenheiten als sichere Herkunftsländer. Dementsprechend darf ein Asylantrag eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats von einem anderen Mitgliedstaat nur berücksichtigt oder zur Bearbeitung zugelassen werden, wenn (...)” (Außerkräftsetzung der EMRK durch den Staat, Verletzung der in Artikel F.I Absatz I des Vertrags von Amsterdam genannten Menschenrechtsgrundsätze, einseitiger Beschluß eines Mitgliedstaats)

Das Protokoll ist eine ernste Bedrohung für die internationalen Grundsätze des Flüchtlingsschutzes und das größte Manko des Vertrags im Bereich Asyl und Migration. Der UNHCR hat die Behauptung der EU, das Protokoll sei mit der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbar, öffentlich bestritten. Das Protokoll bedeutet eine geographische Einschränkung der Geltung der Konvention, obwohl alle EU-Mitgliedstaaten das Protokoll von 1967 unterzeichnet haben.

Theoretisch knüpft das Protokoll an Artikel 7 EUV an, der die Verletzung fundamentaler Grundsätze durch einen Mitgliedstaat behandelt. In der Praxis jedoch dürften die aus politischen Gründen vorgesehenen und schwerfälligen Sanktionsverfahren kaum ausreichen, um im Einzelfall eine Verfolgung festzustellen. Das Protokoll stellt darauf ab, daß anstelle einer unparteiischen Prü-

fung eines Anspruchs auf Asyl mittels eines Asylverfahrens von der Annahme ausgegangen wird, daß Länder allein schon deshalb sicher sind, weil sie Menschenrechtsverpflichtungen eingegangen sind. Auf lange Sicht wird dieses Vorgehen im Rahmen der EU-Erweiterung und der politischen Verträge mit Drittländern jedoch dazu führen, daß der “Raum für Asyl” in der Welt immer kleiner wird. Daher raten wir dringend, dieses Protokoll so rasch wie möglich wieder aus dem EG-Vertrag herauszunehmen (möglichst schon auf der nächsten Regierungskonferenz über die Reform der Union).

Bis dahin fordern wir die Mitgliedstaaten auf, dem Beispiel Belgiens zu folgen und sich öffentlich (im Parlament oder auf Sitzungen des UNHCR-Exekutivkomitees) zu verpflichten, alle Asylanträge, die von Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten gestellt werden, individuell zu prüfen.

Sichere Herkunftsländer

Die EU-Staaten haben in Übereinstimmung mit den Schlußfolgerungen betreffend Länder, in denen im allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht, Listen “sicherer Herkunftsländer”, aus denen “in der Regel” keine Flüchtlinge kommen, aufgestellt. Sie hoffen, daß es ihnen gelingen wird, sich auf ein gemeinsames Vorgehen gegenüber Asylbewerbern zu einigen, die aus Ländern kommen, welche Anlaß für eine Vielzahl unbegründeter Anträge sind, und daß diese Anträge im Zuge beschleunigter Asylverfahren behandelt werden können.

Wir sind der festen Überzeugung, daß das Kriterium der “sicheren Herkunftsländer” zur Einleitung beschleunigter Verfahren gefährlich ist und den Druck auf das System der Asylgewährung auch nicht mindern kann. Wir empfehlen daher, dieses Kriterium wie auch das Führen von “Listen sicherer Herkunftsländer” bei der Harmonisierung von Asylverfahren nicht vorzusehen. Die Analyse, ob ein Land “sicher” ist, ist zwar wichtig, stellt aber nur ein Element von vielen dar, die zu berücksichtigen sind. Die Regierungen sollten die Bezeichnung “sicheres Herkunftsland” nie so anwenden, daß dadurch Angehörige bestimmter Länder von einer Prüfung ihrer Asylanträge ausgeschlossen werden. Zumindest sollten Einzelpersonen immer das Recht haben, die Annahme, ihr Herkunftsland sei sicher, anhand der Fakten in ihrem spezifischen Fall zu widerlegen. Die “Gemeinsamen Feststellungen” der EU sowie andere Informationen über Herkunftsländer sollten stets öffentlich zugänglich sein, so daß ihre Unparteilichkeit und Zuverlässigkeit angefochten werden können.

Empfehlungen:

- Bei der ersten sich bietenden Gelegenheit (d.h. auf der nächsten Regierungskonferenz über die Reform der

Union) sollte das Protokoll 29 gestrichen werden. Bis dahin müssen weiterhin Einzelprüfungen aller von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten gestellten Asylanträge vorgenommen werden.

- Asylbewerber sollten nicht als "Staatsangehörige dritter Länder" definiert werden, und in neuen Rechtsinstrumenten der ersten Säule sollten für sie keine Definitionen erfolgen, die Unionsbürger ausschließen.
- Es muß gewährleistet sein, daß kein Asylbewerber von fairen und effizienten Asylverfahren ausgeschlossen wird, indem ein Land oder ein Teil eines Landes für sicher erklärt wird.

Eine detailliertere Stellungnahme zu dem Protokoll finden Sie in folgender Veröffentlichung von ECRE:

"Spanish Proposal - ECRE note for the press on the Council proposal to deny EU citizens the right to apply for asylum in any other member state" (Februar 1997)

12. EINWANDERUNG, EINREISE UND AUFENTHALT

Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a: "... Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten."

Schon seit den Anfängen der Europäischen Gemeinschaft stehen Fragen im Zusammenhang mit der Migration zwischen den Mitgliedstaaten auf der Tagesordnung der europäischen Institutionen, wobei allerdings der Begriff Migration selbst nicht verwendet wird. So wird vielmehr von der Freizügigkeit (freier Verkehr von Personen) als einer der zu schaffenden vier Freiheiten (neben dem freien Verkehr von Dienstleistungen, Kapital und Waren) gesprochen. Freizügigkeit bedeutet für den EU-Bürger u.a. das Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, dort Arbeit zu suchen und genauso wie die Bürger dieses Mitgliedstaats behandelt zu werden. Die Freizügigkeit ist also nicht so sehr ein Rechtsinstrument zur Regelung der Einwanderung, sondern eher zur Förderung der Integration von EU-Bürgern innerhalb der Europäischen Union.

1997 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für einen Rechtsakt des Rates über die Ausarbeitung des Übereinkommens zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten. Dieses Übereinkommen enthält gemeinsame Regeln für die Erstzulassung von Drittstaat-Angehörigen zum Zweck einer abhängi-

gen oder selbständigen Erwerbstätigkeit, eines Studiums oder einer Berufsausbildung, einer nicht auf die Erzielung von Gewinn gerichteten Tätigkeit und der Familienzusammenführung. Des weiteren werden in dem Übereinkommen eine Reihe von Grundrechten von Drittstaat-Angehörigen definiert, die als auf Dauer in der EU aufhältig gelten, so u.a. die Möglichkeit, in einem anderen Mitgliedstaat eine Beschäftigung aufzunehmen. Dieser Vorschlag ist bereits verhältnismäßig umfassend. Die Kommission beabsichtigt zudem, nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages hierzu einen neuen Vorschlag, dann für eine Richtlinie, vorzulegen.

Das Übereinkommen bzw. die geplante Richtlinie enthält keinen Vorschlag für eine allgemeine europäische Einwanderungspolitik, sondern sieht lediglich Maßnahmen zur Regelung der Zulassung vor und legt eine Reihe von Rechten von sich auf Dauer in der EU aufhaltenden Drittstaat-Angehörigen fest. Es gibt jedoch gute Gründe dafür, daß die EU solch eine allgemeine europäische Einwanderungspolitik entwickeln sollte: Die globale Liberalisierung des Handels und der Abbau von Hemmnissen für den weltweiten Verkehr von Kapital, Dienstleistungen und Waren wird unausweichlich zu einer steigenden internationalen Mobilität der Menschen führen und entsprechende Begleitmaßnahmen erfordern. Außerdem wird die Europäische Union in nächster Zukunft durchaus Migranten benötigen, um ihr gegenwärtiges Niveau der wirtschaftlichen und sozialen Leistungen halten zu können, da das Durchschnittsalter ihrer erwerbstätigen Bevölkerung zunehmend steigt. Es ist für die EU nicht machbar (und es sollte auch nicht angestrebt werden), "die Einwanderungsbewegungen zum Stillstand" zu bringen. Daher bedarf es einer Regelung der Arbeitsmigration, die sowohl die Zahl der Asylverfahren als auch die Zahl der illegal einreisenden Personen verringern hilft.

Gleichwohl muß nicht nur die Mobilität innerhalb der EU (also die Freizügigkeit der EU-Bürger und die stufenweise Erweiterung der Freizügigkeit für sich rechtmäßig in der EU aufhaltende Drittstaat-Angehörige) gefördert, sondern auch eine europäische Einwanderungspolitik beschlossen werden, die sich auf die Analyse des Arbeitsmarktes (in bezug auf die abhängige und die selbständige Erwerbstätigkeit sowie in bezug auf die Dienstleistungen) und der demographischen Trends stützt. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse kann sodann eine regulierbare Einwanderungsobergrenze festgelegt werden. Hierbei könnten die Migranten in verschiedene Kategorien eingeteilt werden, deren Rangfolge ausschlaggebend für eine eventuelle Aufnahme wäre.

Die erste Kategorie sollte Personen umfassen, die nach der gegenwärtigen Definition für eine Familienzusammenführung nicht in Frage kommen, aber eng mit sich rechtmäßig auf Dauer in der EU aufhaltenden Personen verwandt sind, sprich: Die Möglichkeit zur Familienzusammenführung sollte ausgeweitet werden.

Die zweite Kategorie sollte Personen mit einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung und einer befristeten Arbeitserlaubnis umfassen. Eine befristete Arbeitserlaubnis ist höchstens drei Jahre gültig. Bei einer Verlängerung des Arbeitsvertrags sind Migranten berechtigt, einen Daueraufenthalt zu beantragen.

Die dritte Kategorie sollte Wirtschaftsmigranten (z.B. abhängig oder selbständig Erwerbstätige oder Erbringer von Dienstleistungen) umfassen, die aufgrund bestimmter Defizite des Arbeitsmarktes zugelassen werden. Hierunter sollten auch Studenten fallen, die in einem der Mitgliedstaaten ein Studium abgeschlossen haben.

Die vierte Kategorie sollte Migranten ohne Aufenthaltstitel umfassen, die regulär für zwei oder mehr Jahre eingestellt waren. Hier sollten auch abgelehnte Asylbewerber miteinbezogen werden, denen ihre Herkunftsländer immer wieder die Rückkehr verweigern, oder die aus bestimmten Gründen (z.B. ernste gesundheitliche Beschwerden) nicht abgeschoben werden können.

Zur Durchführung einer derartigen Politik ist eine ständige Konsultation und Kooperation erforderlich. Die Europäische Kommission sollte ihre Analyse der nationalen Arbeitsmärkte und der demographischen Trends auf Berichte der Mitgliedstaaten stützen. Nach Konsultation der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments, der zwischenstaatlichen Gremien und der Nichtregierungsorganisationen sollte die Kommission sodann einen Vorschlag ausarbeiten, in dem festgelegt wird, wieviele Einwanderer jährlich aus den verschiedenen Kategorien innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren zugelassen werden. Anschließend sollte der Ministerrat über den Vorschlag der Kommission entscheiden. Die Kommission müßte dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament jährlich Bericht erstatten.

Der Abschluß von Beschäftigungsverhältnissen sollte in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht erfolgen, insbesondere mit der Internationalen Konvention über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und dem Europäischen Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer. Einwanderer sollten schrittweise den EU-Bürgern rechtlich gleichgestellt werden, insbesondere in bezug auf das Recht auf Familienzusammenführung. Bei der Annahme des Übereinkommens bzw. der geplanten Richtlinie über Regeln für die Zulassung von Drittstaat-Angehörigen sollten diese Vorschläge berücksichtigt werden.

Empfehlungen:

- Es muß eine Richtlinie über die Ausarbeitung von Regeln für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten angenommen werden. Diese Richtlinie muß auch die Grundlage für eine Familienzusammenführung, eine

Zuwanderung zeitweilig oder dauerhaft beschäftigter Wanderarbeitnehmer und eine Regelung des Status bestimmter Personen, die nicht abgeschoben werden können, enthalten.

- Diese Richtlinie muß von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, zwischenstaatlichen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen beraten werden.
- Beim Abschluß von Beschäftigungsverhältnissen sollten die Menschenrechtsnormen eingehalten werden.

13. FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a: "... Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten."

Das Grundrecht auf Familienleben ist völkerrechtlich verankert. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Rechtsakt des Rates über die Ausarbeitung des Übereinkommens zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten spricht den Drittstaat-Angehörigen das Recht auf Familienzusammenführung zu. In der Begründung führt die Kommission ganz richtig aus: "Anders als die Zulassung zwecks Erwerbstätigkeit, ergibt sich die Familienzusammenführung aus völkerrechtlichen Verpflichtungen und aus den für alle Mitgliedstaaten maßgeblichen Rechten des Einzelnen." Während der letzten zehn Jahre haben die Mitgliedstaaten allerdings einzeln oder gemeinsam Maßnahmen ergriffen, die dieses Recht aushöhlen. Einer großen Zahl von Drittstaat-Angehörigen wird dieses Recht vorenthalten, und sie sind gezwungen, lange und oft teure Verwaltungsverfahren zu durchlaufen, ohne eine Garantie auf eine letztendlich erfolgreiche Zusammenführung zu haben.

Um internationale Standards zu wahren und dem weiteren Aushöhlen des Rechts auf Familienzusammenführung entgegenzuwirken, schlagen die Autoren dieses Papiers die Annahme einer Richtlinie vor, die ausschließlich die Familienzusammenführung regelt. Dieses Recht sollte allen sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaat-Angehörigen zugesprochen werden, einschließlich abhängig oder selbständig Erwerbstätiger, aller Personen, die internationalen Schutz benötigen, sowie Studenten. Ziel muß dabei sein, daß Drittstaat-Angehörige von diesem Recht letztendlich in gleicher Weise wie Unionsbürger profitieren. In ihrer Mitteilung "Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit,

der Sicherheit und des Rechts" betont die Europäische Kommission, daß "Freiheit im weitesten Sinne (...) nicht nur den EU-Bürgern vorbehalten bleiben (darf). Sie muß auch den (...) Staatsangehörigen dritter Länder zugute kommen, die rechtmäßig in den Mitgliedstaaten der Union ihren ständigen Aufenthalt haben". Die Kommission fordert, daß sich die Mitgliedstaaten darüber verständigen, inwieweit Drittstaat-Angehörige und Unionsbürger gleichzubehandeln sind: "In diesem Zusammenhang ist somit auch darüber nachzudenken, ob und inwieweit zwischen Drittlandsangehörigen, die erst vor kurzem eingereist sind, und solchen, die bereits seit langem ständig in einem Mitgliedstaat leben, zu unterscheiden ist." Dies ist ein legitimer Grundsatz, der in vielen Völkerrechtsinstrumenten und dem Gemeinschaftsrecht angewandt wird.

In einer Richtlinie über die Familienzusammenführung könnte also zwischen solchen Personen unterschieden werden, die sich nur zeitweilig in einem Mitgliedstaat aufhalten und solchen Personen, die sich ständig dort aufhalten. Das Recht auf Familienzusammenführung sollte sich zeitweilig aufhaltenden Personen (einschließlich Studenten) spätestens dann zugesprochen werden, wenn sie sich ein Jahr rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufgehalten haben und sich für mindestens ein weiteres Jahr in diesem Mitgliedstaat aufhalten dürfen. Dies sollte auch für den Ehegatten des betreffenden Drittstaat-Angehörigen und etwaige Kinder unter 21 Jahren gelten, sowie für alle Personen, die von ihm oder seinem Ehegatten abhängig sind. Ferner sollte diesen Personen das Recht auf Aufnahme einer auf Gewinn ausgerichteten Tätigkeit zugesprochen werden. Nach dreijähriger abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit würden Personen, die sich ständig in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhalten, das gleiche Recht auf Familienzusammenführung erhalten wie Unionsbürger, die von ihren Rechten auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Dies gilt auch für den Ehepartner, Kinder unter 21 Jahren sowie Verwandte aller Generationen, die von ihnen abhängig sind. Diese Familienmitglieder sollten auch das Recht auf Aufnahme einer selbständigen oder abhängigen Erwerbstätigkeit erhalten.

In der Richtlinie über die Familienzusammenführung könnte auch die Wiedervereinigung von Flüchtlingsfamilien geregelt werden. Allerdings dürfte dieses Recht nicht auf Konventionsflüchtlinge beschränkt werden, sondern müßte allen Flüchtlingen gewährt werden, deren Umstände unabhängig von der formellen Zuerkennung des Konventionsstatus oder des Rechts auf ständigen Aufenthalt de facto zur offiziellen Anerkennung und Dauerhaftigkeit ihres Aufenthalts geführt haben (Personen mit subsidiärem oder ergänzendem Schutz). Das Recht auf Familienzusammenführung sollte keinen Einschränkungen in bezug auf die Dauer des Aufenthalts, den Status der Erwerbstätigkeit und den Zugang zu Wohnraum und Ausbildung unterliegen. Familienmitglieder sollten vielmehr die gleiche Rechtsstellung und die gleichen Rechte haben

wie der Flüchtling, dem sie nachgezogen sind (gleicher Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Ausbildungseinrichtungen und anderen Begünstigungen usw.).

Viele Einwanderer und Flüchtlinge möchten die Beziehungen zu ihren Herkunftsländern aufrechterhalten. In der Richtlinie über die Familienzusammenführung oder anderen bindenden Rechtsvorschriften könnten Bestimmungen vorgesehen werden, die Familienbesuche, den Transfer von Ersparnissen sowie die Erfüllung anderer Pflichten, die Einwanderer oder Flüchtlinge in ihren Herkunftsländern haben, erleichtern. Hierbei müßten die im Flüchtlingsrecht enthaltenen Bestimmungen über den Verlust der Flüchtlingseigenschaft gewahrt bleiben.

Empfehlungen:

- Es muß eine Richtlinie angenommen werden, die Staatsangehörigen dritter Länder das Recht auf Familienzusammenführung gewährt.
- Personen mit vorübergehendem Aufenthalt (einschließlich Studenten) sollte dieses Recht zugesprochen werden, wenn sie sich ein Jahr rechtmäßig in der EU aufgehalten haben und eine Aufenthaltsgenehmigung für ein weiteres Jahr besitzen. Personen mit Daueranmeldung sollte es genau wie EU-Bürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, gewährt werden.
- Bei der Umsetzung dieses Rechts sollte keine Unterscheidung zwischen Konventionsflüchtlingen und anderen Flüchtlingen, denen subsidiärer oder ergänzender Schutz gewährt wurde, erfolgen.
- Nach Möglichkeit sollte Migranten und Flüchtlingen bei der Aufrechterhaltung der Kontakte mit ihren Herkunftsländern geholfen werden.

Detailliertere Ausführungen zu diesem Thema können Sie folgender Veröffentlichung der Startlinien-Gruppe entnehmen:

"Proposals for legislative measures to combat racism and to promote equal rights in the European Union" (Juni 1998)

14. UNRECHTMÄSSIGE EINWANDERUNG, AUFENTHALT UND RÜCKFÜHRUNG

Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b: "... illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich der Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten."

Die Entwicklung eines wirksameren Einwanderungs- und Flüchtlingsystems liegt im Interesse aller Beteilig-

ten, d.h. sowohl der Einwanderer und Flüchtlinge, als auch der Herkunfts- und Aufnahmeländer. Die wichtigsten Bestandteile eines solchen Systems sind der Flüchtlingsschutz und eine klar definierte Einwanderungspolitik. Eine Politik, die den Menschenrechten Geltung verschafft und die sozioökonomische Entwicklung fördert, trägt dazu bei, den Druck auf Asyl und Einwanderung zu vermindern. In solch einem umfassenden Konzept würde die Bekämpfung der unrechtmäßigen Einwanderung und des Menschenschmuggels den ihr gebührenden Stellenwert erhalten und zugleich weniger im Mittelpunkt öffentlicher und politischer Debatten stehen als es gegenwärtig der Fall ist.

Da legale Zuwanderung immer auch illegale Zuwanderung mit sich bringt und die Wanderungsbewegungen nie vollständig gesteuert werden können, sollten sich die Regierungen liberaler Demokratien damit abfinden, daß sich auf ihrem Hoheitsgebiet stets Personen ohne die erforderlichen Dokumente aufhalten werden. Es ist damit zu rechnen, daß künftige Kontrollmaßnahmen zielgerichtete Personenkontrollen (an den Außengrenzen und in öffentlichen Einrichtungen, die der medizinischen Versorgung, der Bildung u.ä. dienen) sowie Kontrollen in Form von Stichproben (hinter Binnengrenzen und in den Straßen) umfassen werden. Dabei könnten schnell Bürgerrechte verletzt werden, und insbesondere die Rechte der Bürger, die aufgrund ihres Äußeren leicht als Angehörige einer Minderheit erkannt werden. So würde gegenüber ethnischen Minderheiten und denen, die wie Ausländer aussehen, ein feindseliges Klima geschaffen, das sich negativ auf die Integrationspolitik auswirken würde.

Immer wieder werden in vielen europäischen Ländern illegale Zuwanderer eingestellt, obwohl sie nicht im Besitz von ordnungsgemäßen Aufenthaltspapieren sind. In einigen Mitgliedstaaten werden Programme zur Legalisierung des Status unrechtmäßiger Zuwanderer in großem oder kleinem Maßstab durchgeführt. Wir begrüßen diese Programme, weil sie sich auf Rechte gründen, die unrechtmäßig beschäftigte oder sich unrechtmäßig aufhaltende Personen über Jahre hinweg erlangt haben.

Die Einführung von Strafandrohungen gegen Arbeitgeber ist wie die Einführung der Haftung von Beförderungsunternehmen Teil einer Entwicklung, die auf die Privatisierung der Zuwanderungskontrolle hinausläuft. Derartige Maßnahmen können wir nicht unterstützen. Strafandrohungen gegen Arbeitgeber können dazu führen, daß Arbeitgeber keine Personen einstellen, von denen sie annehmen, daß sie sich unrechtmäßig im Lande aufhalten, oder, daß sie um eventuellen Problemen aus dem Weg zu gehen, überhaupt keine ethnischen Minderheiten angehörende Personen einstellen. Bei der überwiegenden Mehrheit der illegal Beschäftigten handelt es sich um Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, und die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung sollte nicht auf

jene konzentriert werden, die unrechtmäßig eingereist sind oder sich unrechtmäßig im Land aufhalten. Die Arbeitgeber müssen die (Arbeits-) Rechte einhalten und unterliegen normalen Inspektionen.

Viele Maßnahmen zur Kontrolle der illegalen Zuwanderung haben es Flüchtlingen oder anderen Schutzbedürftigen unmöglich oder äußerst schwierig gemacht, Asyl zu suchen. Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention wurde unter Berücksichtigung der Tatsache formuliert, daß die Menschen, die vor der Verfolgung durch die Nazis flohen, auf Schleuser und unrechtmäßige Wege angewiesen waren. Die Tatsache, daß jemand illegal einreist, besagt nichts über die Glaubwürdigkeit seines Asylanspruchs. Maßnahmen zur Bekämpfung der Schleuserei müssen von Maßnahmen begleitet sein, die illegal eingereisten Asylbewerbern helfen. Daher ist es wichtig, daß bei jeder Maßnahme zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und des Menschenschmuggels deutlich zwischen der Bestrafung der Schleuser und dem Schutz der Opfer, bei denen es sich oftmals um Flüchtlinge handelt, unterschieden wird. Gemäß Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention darf eine Inhaftierung nie allein mit der Tatsache begründet werden, daß ein Asylbewerber unrechtmäßig eingereist ist oder sich unrechtmäßig auf dem Hoheitsgebiet aufhält. So sollten Asylanträge von unrechtmäßig Eingereisten nie allein aus diesem Grund als "offensichtlich unbegründet" bzw. unbeachtlich eingestuft werden.

Zur Reduzierung der unrechtmäßigen Zuwanderung müssen mehr positive Schritte unternommen werden: die Schaffung von Möglichkeiten zur Umsiedlung aus bestimmten Gebieten; Einleitung eines dauerhaften politischen Dialogs mit Flüchtlings- und Migrantengemeinschaften über das Problem; Informationskampagnen in den Durchgangs- und Herkunftsländern, die sich nicht nur mit den Zulassungsvorschriften und den Strafen für die illegale Einreise befassen, sondern auch über das Recht auf Asylbeantragung informieren sowie über die Drittstaatenregelung, die dort, wo sie gilt, angewandt werden muß, und über das Recht, als Asylbewerber von einer strafrechtlichen Verfolgung wegen illegaler Einreise ausgenommen zu werden. Ferner sollte die Europäische Union eine neue Maßnahme im Rahmen der ersten Säule annehmen, die gewährleistet, daß sich die Mitgliedstaaten an den Beschluß Nr. 53 des Exekutivkomitees für das Programm des UNHCR bezüglich der Behandlung von Asylbewerbern, die als blinde Passagiere einreisen, halten.

Rückkehr

Personen, die nicht als Einwanderer oder Flüchtlinge anerkannt werden können, sollten das Land in Sicherheit und Würde verlassen können. Denjenigen, die gezwungen sind, das Land zu verlassen, sollte hierbei geholfen

werden. Bevor zu Zwangsmaßnahmen gegriffen wird, sollte zunächst eine freiwillige Rückkehr angestrebt werden. Den Rückkehrenden sollte gegebenenfalls angemessene Unterstützung bei der Wiedereingliederung angeboten werden, und bei Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, ist zudem eine internationale Überwachung der Rückkehr erforderlich. Es müssen Mindeststandards für die freiwillige Rückkehr entwickelt werden, die u.a. die Achtung der grundlegenden Menschenrechte bei der Rückkehr vorsehen.

In bezug auf die Rückführung illegaler Migranten möchten wir darauf hinweisen, daß Rückübernahmeabkommen kein geeignetes Mittel für eine Zurückweisung im Rahmen der Drittstaatenregelung sind. Wenn Migranten und abgelehnte Asylbewerber in der Praxis genauso behandelt werden wie Asylsuchende, die aufgrund der Drittstaatenregelung abgewiesen werden (und deren Asylanträge noch nicht gründlich geprüft wurden), so erhöht sich dadurch die Gefahr einer Zurückweisung (refoulement). Der UNHCR hat die Empfehlungen des Rates zu Rückübernahmeabkommen aufgrund mangelnden Datenschutzes kritisiert (geschützt werden sollen lediglich Daten über Antragsteller, die nicht direkt in ihr Herkunftsland zurückgeschoben werden) und er hat bemängelt, daß diese nicht vorsehen, daß beide Staaten die Genfer Flüchtlingskonvention und das Protokoll von 1967 unterzeichnet haben müssen. Unserer Ansicht nach müssen die im Rahmen der dritten Säule angenommenen Empfehlungen erst überprüft werden, bevor die Union dazu übergehen kann, sie in Maßnahmen im Rahmen der ersten Säule zu überführen.

Empfehlungen:

- Maßnahmen zur Bekämpfung von unrechtmäßiger Einwanderung und Menschen Schmuggel müssen mit Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation und der sozioökonomischen Bedingungen als auch mit humanitären Maßnahmen und Maßnahmen im Bereich Arbeitsmigration im Einklang stehen, wobei unverhältnismäßige Einschränkungen zu vermeiden sind.
- Es sollten keine unnötigen inländischen Kontrollen (z.B. Personenkontrollen) durchgeführt werden, die Bürgerrechte verletzen und ethnische Minderheiten diskriminieren können.
- Es muß generell zwischen den Problemen der illegalen Beschäftigung und denen der illegalen Einreise oder dem illegalen Aufenthalt unterschieden werden. Arbeitgeber sollten regelmäßig überprüft werden, wobei jedoch nicht nur unrechtmäßige Einwanderer im Mittelpunkt stehen sollten.
- Es ist zu gewährleisten, daß Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung unter Beachtung von Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention konzi-

piert werden (z.B. indem illegal eingereiste Asylbewerber nicht inhaftiert und ihre Anträge nicht als "offensichtlich unbegründet" bzw. unbeachtlich eingestuft werden).

- Es müssen mehr positive Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung ergriffen werden (z.B. objektive Informationskampagnen in den Herkunfts- und Transitländern und eine Maßnahme im Rahmen der ersten Säule in bezug auf die Aufnahme von asylsuchenden blinden Passagieren).
- Die Flüchtlings- und Migrantengemeinschaften sind in einen dauerhaften Dialog einzubinden, um gemeinsame Lösungen zu Problemen wie Schleuserei und Illegalität zu finden und umzusetzen.
- Für den Fall der unfreiwilligen Rückkehr sollten Mindestgarantien mit Empfehlungen für zwangsfreie Methoden und Wiedereingliederungshilfen festgelegt werden.
- Eine Rückschiebung von Asylbewerbern auf der Grundlage der Drittstaatenregelung im Rahmen von Rückübernahmeabkommen sollte nur zulässig sein, wenn zusätzliche Schutzvorkehrungen garantiert werden.

II. Integration und Bekämpfung von Rassismus

15. AUFENTHALTSBEDINGUNGEN FÜR DRITTSTAAT-ANGEHÖRIGE

Artikel 63 Absatz 4: "Maßnahmen zur Festlegung der Rechte und der Bedingungen, aufgrund derer sich Staatsangehörige dritter Länder, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, in anderen Mitgliedstaaten aufhalten dürfen."

Die Freizügigkeit umfaßt das Recht von Unionsbürgern, ihrer Ehepartner (ungeachtet der Staatsangehörigkeit) und von Staatsbürgern der Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums, in jedem Mitgliedstaat wohnen und arbeiten zu dürfen sowie in einem anderen Mitgliedstaat den dort lebenden Bürgern gleichgestellt zu werden. Staatsangehörige anderer Staaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, verfügen nicht über diese Rechte. Ferner bestehen zwischen den verschiedenen Gruppen von Drittstaat-Angehörigen Ungleichheiten aufgrund der Staatsangehörigkeit und der unterschiedlichen Abkommen, die zwischen ihrem Herkunftsland und der Europäischen Union geschlossen wurden. Die Assoziations- und Kooperationsabkommen enthalten in der Regel Klauseln über die Gleichbehandlung und die Nichtdiskriminierung in bezug auf die Arbeitsbedingungen, die Entlohnung und die Sozialversi-

cherung. Allerdings bestehen in bezug auf die Formulierung dieser Klauseln und die Beschlüsse der eingesetzten Assoziations- bzw. Kooperationsräte große Unterschiede. So sehen beispielsweise das Assoziationsabkommen zwischen der EU und der Türkei und die Beschlüsse des darin eingesetzten Assoziationsrates weitaus größere Rechte vor als die anderen Abkommen dieser Art.

Die Autoren dieses Papiers schlagen vor, Maßnahmen zur Förderung der Freizügigkeit von Drittstaat-Angehörigen zu ergreifen, so daß die Gleichbehandlung von Unionsbürgern und Drittstaat-Angehörigen verbessert und die Mobilität innerhalb der EU erleichtert wird. Dies sollte in Form einer Richtlinie geschehen.

Die Richtlinie sollte Drittstaat-Angehörigen, die vorschriftsmäßig als auf dem Arbeitsmarkt der EU erwerbstätige Personen registriert sind, das Recht garantieren, nach einem Jahr rechtmäßigen Aufenthalts ihre Arbeitserlaubnis und Aufenthaltsgenehmigung verlängern lassen zu können. Nach zwei Jahren legaler Beschäftigung sollte ihnen das Recht, eine bezahlte Arbeit jeglicher Art auszuüben, zugestanden werden. Nach drei Jahren abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit sollten Drittstaat-Angehörige freien Zugang zu abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit in allen Mitgliedstaaten erhalten. Das Recht von Drittstaat-Angehörigen, auf dem Hoheitsgebiet der Europäischen Union Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen oder anzubieten, sollte keinerlei Einschränkungen unterliegen.

Bezüglich der Arbeitsbedingungen und der Entlohnung sollten Drittstaat-Angehörige den Staatsbürgern der Mitgliedstaaten gleichgestellt werden. In bezug auf die Sozialversicherung sollten Drittstaat-Angehörige, die freien Zugang zum Arbeitsmarkt aller Mitgliedstaaten haben, die gleiche Behandlung wie die Unionsbürger erhalten. Dies gilt insbesondere für die sozialen und steuerlichen Vorteile, den Zugang zu abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit, die Weiterbildung, die von Gewerkschaften erstrittenen Rechte, das Vereinsrecht, den Zugang zu Sozialwohnungen, Sozialhilfe, Bildung und Gesundheitsfürsorge sowie die Versorgung mit Waren und Dienstleistungen. Drittstaat-Angehörigen und ihren Familien, die freien Zugang zu abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit haben, sollte eine für fünf Jahre gültige Aufenthaltsgenehmigung zugesprochen werden, die sich automatisch verlängert.

Empfehlungen:

- Es ist eine Richtlinie anzunehmen, in der Staatsangehörigen dritter Länder die Freizügigkeit nach drei Jahren regulärer Erwerbstätigkeit zugesprochen wird.
- Staatsangehörige dritter Länder, die freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben, müssen in bezug auf die Sozialversicherung die gleiche Behandlung wie Unionsbürger erfahren.

Detailliertere Ausführungen zu diesem Thema können Sie folgenden Veröffentlichungen entnehmen:

“Proposals for legislative measures to combat racism and to promote equal rights in the European Union” (Starting Line Group, Juni 1998)

“Position on the integration of refugees in Europe” (ECRE, September 1999)

16. NICHTDISKRIMINIERUNG

Artikel 13: “Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.”

Vor der Annahme des Vertrags von Amsterdam haben die Europäischen Institutionen stets behauptet, sie seien nicht befugt, Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu ergreifen. Insofern war die Aufnahme von Artikel 13 in den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft ein außerordentlich wichtiger Schritt nach vorn. Der Artikel ist eine allgemeine Klausel, die verschiedene Ursachen der Diskriminierung abdeckt. Er ist jedoch nicht unmittelbar wirksam, und jede EU-Maßnahme, die sich auf ihn stützt, muß einstimmig beschlossen werden.

Im Dezember 1998, gab die Europäische Kommission bekannt, daß sie zwei verschiedene Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 13 vorbereitet. Die erste Maßnahme wird eine Rahmenrichtlinie sein, die allgemein sämtliche im Bereich der Erwerbstätigkeit auftretenden Diskriminierungen behandelt. Bei der zweiten Maßnahme handelt es sich um eine Richtlinie, die sich speziell auf die Rassendiskriminierung in den Bereichen Waren und Dienstleistungen, Gesundheit, Bildung und Sport bezieht. Ebenfalls im Dezember hat das Europäische Parlament die Europäische Kommission aufgefordert, die Vorschläge der Startlinien-Gruppe (Starting Line Group) zu prüfen. Die von dieser Gruppe ausgearbeiteten Vorschläge für eine Richtlinie gründen sich auf die geltenden Rechtsvorschriften der EU in bezug auf die Chancengleichheit von Mann und Frau und in bezug auf die Umkehrung der Beweislast in Fällen von Diskriminierung. Sie enthalten folgende Grundsätze:

- Strafbewehrtes Verbot von direkter und indirekter Diskriminierung, von ungerechter Behandlung, von Anstiftung oder Aufhetzung zur Diskriminierung auf-

- grund der Rasse oder der Religionszugehörigkeit, der Gründung oder Führung einer Organisation, die eine derartige Anstiftung oder Aufhetzung fördert, sowie von institutionalisiertem Rassismus in Maßnahmen oder Praktiken öffentlicher Behörden oder Einrichtungen;
- Gleicher Schutz für Unionsbürger und Drittstaat-Angehörige;
 - Unterstützung von Personen, die eine Beschwerde einreichen (wirksame Untersuchung, korrekte Entscheidung, Zugang zu relevanten Informationen, Gerichtsurteile);
 - Bereitstellung von Rechtsmitteln (angemessene Entschädigung bei materiellen und immateriellen Schäden);
 - Einrichtung geeigneter Gremien, bei denen Beschwerden eingereicht werden können, sowie Einführung von Schlichtungsverfahren.

Die Richtlinien sollten einen Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Religion in folgenden Bereichen gewährleisten: Ausübung einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit, Zugang zu jedweder Art von Beschäftigung, Entlassung und sonstige Arbeitsbedingungen, Sozialversicherung, medizinische Versorgung, Sozialleistungen, Bildung, berufliche Aus- und Fortbildung, Wohnung, Bereitstellung von Waren, Versorgungs- und sonstigen Dienstleistungen sowie Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und religiösen Leben sowie allen anderen öffentlichen Bereichen.

Empfehlung:

- Alle Vorschläge für Richtlinien für eine Nichtdiskriminierung müssen sich eng an die Empfehlungen der "Starting Line Group" halten und umfassende rechtliche Sanktionen sowie Klage- und Schlichtungsverfahren vorsehen.

Detailliertere Ausführungen zu diesem Thema können Sie folgender Veröffentlichung der Startlinien-Gruppe entnehmen:

"Proposals for legislative measures to combat racism and to promote equal rights in the European Union" (Juni 1998)

17. UNIONSBÜRGERSCHAFT UND POLITISCHE RECHTE

Artikel 17: "Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht."

Mit dem Vertrag über die Europäische Union wurde die Unionsbürgerschaft eingeführt, die den Staatsbürgern

der Mitgliedstaaten u.a. das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in dem Mitgliedstaat, in dem sie sich rechtmäßig aufhalten, einräumt. Staatsbürgern aus Ländern, die nicht zur EU gehören, werden diese Rechte nicht gewährt. Zur Förderung der Gleichbehandlung von EU-Bürgern und sich rechtmäßig in der EU aufhaltenden Drittstaat-Angehörigen sollten Schritte zur Abschaffung dieser Form der Diskriminierung unternommen werden.

Ein erster Schritt wäre die Ratifizierung und konsequente Umsetzung des Europäischen Übereinkommens über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben. Dieses Übereinkommen enthält allerdings keine Bestimmungen über die Teilnahme an Wahlen auf europäischer Ebene. Daher müssen auf europäischer Ebene gemeinsame Regeln über das Recht von sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaat-Angehörigen auf Ausübung ihrer politischen Rechte in Freiheit und Würde ausgearbeitet werden. Die Europäische Kommission sollte eine sich auf Artikel 308 gründende Maßnahme vorschlagen, die Drittstaat-Angehörigen, die sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, das Wahlrecht auf kommunaler und europäischer Ebene gewährt.

Empfehlung:

- Es sollte eine Maßnahme vorgeschlagen werden, die Staatsangehörigen dritter Länder das Wahlrecht auf kommunaler und europäischer Ebene gewährt, wenn diese sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

Detailliertere Ausführungen zu diesem Thema können Sie folgender Veröffentlichung der Startlinien-Gruppe entnehmen:

"Proposals for legislative measures to combat racism and to promote equal rights in the European Union" (Juni 1998)

III. Außenpolitische Aspekte der Migration

Gewöhnlich wird davon ausgegangen, daß die Frage der internationalen Migration grundsätzlich in den Bereich "Justiz und Inneres" fällt. Gleichwohl berühren rechtmäßige oder unrechtmäßige Wanderungsbewegungen von Menschen von einem Land zu einem anderen, die auf befristete oder unbefristete Zeit sowie aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen erfolgen, ebenso den Bereich der internationalen Beziehungen, was auch in vielen europäischen politischen Erklärungen und Aktionsplänen anerkannt wird. Erst vor kurzem haben die europäischen Institutionen begonnen, darüber nachzudenken, wie dieses Problem in den Bereich der Außenpolitik einbezogen werden kann. Beispiele für derartige

Überlegungen sind der Aktionsplan gegen den Zustrom von Zuwanderern aus Irak und den Nachbargebieten aus dem Jahre 1998 und die Einsetzung der Hochrangigen Arbeitsgruppe Asyl/Migration, die aufgefordert wurde, für den Sondergipfel von Tampere ein Dokument über ein säulenübergreifendes Konzept für die Asyl- und Migrationspolitik auszuarbeiten.

Ein umfassendes Konzept, das Migration und Asyl mit der Außenpolitik verknüpft, sollte sich auf den bestehenden Rahmen der Außenbeziehungen der Europäischen Union und den zugehörigen Arbeitsplan gründen. Die Europäische Gemeinschaft hat zahlreiche Verträge zur Regelung der Wirtschafts-, Finanz- und Handelsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und Ländern außerhalb der EU abgeschlossen. Diese Verträge enthalten in vielen Fällen Bestimmungen über den Bereich Migration (z.B. über die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung von Staatsangehörigen der Vertragsparteien). Immer öfter werden Aspekte, die sich auf die sogenannte Verhinderung der Migration oder Verminderung des Migrationsdrucks beziehen, bei der Überarbeitung bestehender Abkommen oder beim Abschluß neuer Abkommen berücksichtigt. Beispiele hierfür sind die Kooperations- bzw. Assoziationsabkommen mit den Mittelmeerländern (Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen), mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (Lomé-Abkommen) und mit Ländern in Mittel- und Osteuropa (Europaabkommen).

18. DIE EUROPA-MITTELMEER-ABKOMMEN

Die neuen Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen stellen auf die Schaffung einer Freihandelszone ab und enthalten zudem Bestimmungen über die Freizügigkeit. Ferner sehen diese Abkommen vor, daß ein Dialog im sozialen Bereich geschaffen wird. Dieser soll sich insbesondere auf folgende Themen beziehen: die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Migranten, die Migration, die unrechtmäßige Einwanderung und die Rückkehrbedingungen für Personen, die sich unrechtmäßig in der EU aufgehalten haben oder unrechtmäßig eingereist sind, Initiativen und Programme zur Förderung der Gleichbehandlung der Staatsbürger der Vertragsparteien, das beiderseitige Verständnis der Kulturen und Zivilisationen sowie die Förderung von Toleranz und die Abschaffung von Diskriminierung. Vorrangige Ziele hierbei sind die Reduzierung des Migrationsdrucks, insbesondere durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung der Ausbildung in den Emigrationsgebieten, die Bekämpfung der illegalen Migration und die Rückübernahme zurückgewiesener Personen (illegale Zuwanderer und abgelehnte Asylbewerber). Im Rahmen der Mittelmeer-Politik sollte die Europäische Union unserer Meinung nach außerdem Maßnahmen ergreifen, die den Migrationsdruck spürbar mindern, Austauschmaßnahmen erleichtern und gewährleisten, daß die Liberalisierung des Han-

dels mit einer Liberalisierung des Personenverkehrs einhergeht.

Im Rahmen der dezentralen Zusammenarbeit zielen die MED-Migrationsprogramme auf die Förderung der Kooperation und den Aufbau transmediterrane Netze und Partnerschaften zwischen Kommunen der EU und der Mittelmeerländer, die nicht zur EU gehören, sowie zwischen in diesen Regionen ansässigen Organisationen, die sich mit Migranten und Migrationsfragen befassen. Die Autoren dieses Papiers unterstützen diese Maßnahmen, insbesondere wenn die Zivilgesellschaft an diesen beteiligt wird.

19. DIE LOMÉ-ABKOMMEN

Zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) besteht eine lange Tradition der wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenarbeit im Wege der Annahme und Durchführung der Kooperationsabkommen ("Lomé-Abkommen"). In einem Anhang zum Lomé-IV-Abkommen wird den in EU-Mitgliedstaaten lebenden Staatsangehörigen der AKP-Unterzeichnerstaaten das Recht auf eine Gleichbehandlung in bezug auf die Arbeitsbedingungen, die Entlohnung und die mit Erwerbstätigkeit zusammenhängenden Sozialversicherungsleistungen zugesprochen. Diese Bestimmungen sind jedoch nicht unmittelbar wirksam und zudem schwächer als die anderer Assoziationsabkommen. Das Lomé-IV-Abkommen sollte daher zwecks Verbesserung und Ausweitung dieser Bestimmungen geändert werden, wobei diese Bestimmungen in den Haupttext integriert werden sollten.

Bei der vorgeschlagenen Überarbeitung des Abkommens sollte auch die Frage der internationalen Migration behandelt werden. Dieses Problem sollte in den politischen Dialog zwischen den Vertragsparteien einbezogen werden. Eine Migration großen Maßstabs zwischen den afrikanischen Staaten kann sich zwar positiv auf die wirtschaftliche Integration auswirken, aber aufgrund ihrer Unkontrollierbarkeit auch zu politischer Instabilität führen. Im Bericht des Europäischen Parlaments über die Revision des Lomé-Abkommens wird zurecht darauf hingewiesen, daß Migranten für die Entwicklung des Aufnahmelandes oder, nach ihrer Rückkehr, für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer, durchaus eine wichtige Rolle spielen können.

20. DIE EUROPA-ABKOMMEN (EU-ERWEITERUNG)

Die Europa-Abkommen sind der Rahmen für die bilateralen Beziehungen zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern, der Europäischen Gemeinschaft und den

Mitgliedstaaten. Sie sollen den beitragswilligen Ländern den Beitritt zur Union erleichtern, indem ihnen dabei geholfen wird, ihre Gesetze mit den Vorschriften der Gemeinschaft in Einklang zu bringen. Zu diesem Zweck wurde mit Hilfe technischer Unterstützung aus dem PHARE-Programm eine Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Bereichen aufgebaut. Die Abkommen enthalten Bestimmungen zur schrittweisen Öffnung des Gemeinschaftsmarktes für Waren, Kapital und Dienstleistungen aus den betreffenden Ländern. Neben den Bestimmungen über die Förderung des freien Warenverkehrs beinhalten die Europa-Abkommen auch Bestimmungen über die Freizügigkeit von abhängig oder selbständig erwerbstätigen Personen.

In der "Agenda 2000" kommt die Europäische Kommission zu dem Schluß, daß die zentrale Herausforderung der Erweiterung in den Bereichen der dritten Säule, insbesondere der Asylpolitik, der Freizügigkeit und der organisierten Kriminalität liegt. Die Kommission befürchtet, daß die Kontrolle der künftigen östlichen Außengrenzen der Union nicht den gegenwärtigen Standards entsprechen wird. Daher sind die Beitrittsländer nach ihrem Beitritt Übergangsperioden unterworfen, bevor sie in den vollen Genuß der Freizügigkeit kommen können. In diesem Zusammenhang hat die Union eine Reihe von Programmen angenommen, die die beitragswilligen Länder bei der Verschärfung ihrer Grenzkontrollen unterstützen sollen. Im Rahmen des horizontalen Programms für den Bereich "Justiz und Inneres" werden ferner zahlreiche Maßnahmen zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und zum Aufbau geeigneter Strukturen in den Bereichen Justiz, Asyl, Einwanderung und polizeiliche Zusammenarbeit finanziert. Weitere Programme dienen der Finanzierung von Ausbildungsmaßnahmen (insbesondere für Zollbeamten). Außerdem werden im Rahmen des Programms ODYSSEUS Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsmaßnahmen in den Bereichen Einwanderung, Asyl und Überschreiten der Außengrenzen gefördert.

Wir sind der Meinung, daß bei der EU-Erweiterung die Verstärkung der Außengrenzen nicht zu Lasten von Ausbildungs- und Unterstützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Recht auf Asylsuche gehen darf. Bei ihrer Analyse der Frage, ob die assoziierten Staaten die Beitrittskriterien für den Bereich "Justiz und Inneres" erfüllen, sollte die EU darauf achten, daß nicht nur die Gesetze, sondern auch die Praktiken dieser Staaten mit internationalen Standards des Menschen- und Flüchtlingsrechts übereinstimmen. Bei den Verhandlungen und Vorbereitungen zur Erweiterung des Asyl- und Migrationssystems der EU sollte eine größere Transparenz und umfangreichere Konsultierung der Nichtregierungsorganisationen sichergestellt werden.

Wir sind der Auffassung, daß die Erweiterung als solche keinen stärkeren Zustrom neuer Unionsbürger in die

alten Mitgliedstaaten auslösen wird. Derartige Befürchtungen wurden bei jeder Erweiterung der Gemeinschaft bzw. Union geäußert und haben sich jedesmal als unbegründet erwiesen. Das Recht auf Freizügigkeit erleichtert den Personenverkehr von Unionsbürgern, ist aber nicht sein Auslöser. Daher sollten die Übergangszeiten nicht mehr als zwei Jahre betragen.

Schließlich treten wir dafür ein, daß bei der Überarbeitung des Rechtsbestands der dritten Säule zwecks Übernahme in die erste Säule und bei der Ausarbeitung neuer Maßnahmen die Situation in den assoziierten Staaten gebührend berücksichtigt wird, wenn es darum geht, regionale Systeme zu schaffen, die in einer erweiterten Europäischen Union wirklich dauerhaft und gerecht sind. Gleichzeitig sollte die Unterstützung der "in zweiter Reihe stehenden" assoziierten Staaten und anderer mittel- und osteuropäischer Länder aufgrund des zu erwartenden Drucks, dem ihre Migrations- und Asylsysteme nach der EU-Erweiterung ausgesetzt sein dürften, mindestens auf dem gegenwärtigen Niveau gehalten werden.

21. "FLÜCHTLINGSSCHUTZ IN DER REGION"

Zu den Aufgaben der Hochrangigen Arbeitsgruppe Asyl/Migration gehört auch die Prüfung von Vorschlägen über die Unterstützung der Aufnahme von Vertriebenen in der Herkunftsregion. In der Stellungnahme des deutschen Ratsvorsitzes vom Februar 1999 zu den asylhebelichen Aussagen des Strategiepapiers zur Migration und Asylpolitik wird darauf hingewiesen, daß "durch gemeinsame Anstrengungen der Staatengemeinschaft (...) sichergestellt werden (muß), daß Schutzgewährung vorrangig in der Heimatregion möglich ist". Dies sind nur die jüngsten einer langen Reihe von Vorschlägen zu diesem Thema, wie sie beispielsweise bei den Regierungsberatungen in Genf Mitte der 90er Jahre ausgearbeitet wurden. Manche dieser Vorschläge bauen auf der humanitären und schützenden Arbeit des UNHCR auf und sind anerkennungswürdige Ergänzungen zu dem gegenwärtigen System der Asylgewährung in Europa. Andere wiederum scheinen aus dem Wunsch heraus entwickelt worden zu sein, Europa von Ausländern anderer Kontinente frei zu machen und die Verantwortung Europas für den Flüchtlingsschutz auf eine rein finanzielle Verantwortung zu reduzieren. Es ist zwar schwierig, die Aufnahme in der Region allgemeingültig zu beurteilen, doch die ihr zugrundeliegende Annahme, daß Flüchtlinge in allen Fällen in der Nähe ihrer Herkunftsländer besser integriert werden können und eher zu Lande als per Flugzeug oder Schiff fliehen sollten, ist höchst umstritten.

Wir sind der Meinung, daß es auch die Aufgabe der EU ist, mit Unterstützung des UNHCR und anderer inter-

nationaler Gremien Mechanismen für einen extraterritorialen Schutz oder eine extraterritoriale Aufnahme von Flüchtlingen auszuarbeiten, wenn die Mitgliedstaaten ihre extraterritorialen Grenzkontrollen weiter ausweiten. Derartige Mechanismen funktionieren jedoch in vielen Fällen nicht, und die Lektionen der Vergangenheit (z.B. die sogenannten Schutzzonen für Bosnier) sollten nicht vergessen werden. Wir empfehlen, daß die EU-Mitgliedstaaten als Mindeststandard die körperliche Unversehrtheit, die Rechte und die Interessen aller Personen, die im Rahmen eines von der EU finanzierten Plans zur "Aufnahme in der Region" geschützt oder aufgenommen werden, gewährleisten sollten. Ferner sollten sie garantieren, daß Vertriebene nicht in derartige Aufnahmeeinrichtungen gezwungen oder davon abgehalten werden, diese zu verlassen, um anderswo Schutz zu suchen.

Empfehlungen:

- Es sollte ein umfassendes Konzept verfolgt werden, das die Migrations- und Asylpolitik mit der Außenpolitik verknüpft und auf dem bestehenden Rahmen der Außenbeziehungen der Europäischen Union und ihrer einschlägigen Politik aufbaut.
 - Es muß eine säulenübergreifende Arbeitsgruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission eingesetzt werden, die Maßnahmen zur Verknüpfung von Asyl- und Einwanderungsfragen mit der Außenpolitik erarbeitet und sich dabei insbesondere mit den Ursachen erzwungener Migration befaßt.
 - Die Europäische Union muß ihr Engagement für eine weltweite Achtung der Menschenrechte sowie für die Umsetzung von Rechtsinstrumenten des öffentlichen Rechts (z.B. von internationalen Übereinkommen) und privatrechtlichen, auf die Achtung der Menschenrechte abstellenden Regeln (Berufs- bzw. Verhaltenskodexe) verstärken. Hierbei sind NRO zu beteiligen.
 - Es bedarf einer Handelspolitik, die dem Engagement der EU für die Menschenrechte und die soziale und ökonomische Entwicklung von Nicht-EU-Staaten gerecht wird.
 - Im Rahmen der Europa-Mittelmeer-Politik und der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) müssen Austauschmaßnahmen erleichtert und die Liberalisierung des Handels von einer Liberalisierung der Freizügigkeit der Personen begleitet werden.
 - Das Thema Migration muß in den politischen Dialog zwischen der EU und den AKP-Staaten aufgenommen werden. Zudem sollte eine Politik entwickelt werden, die Migranten als Bereicherung sowohl für die Aufnahmeländer als auch bei der Rückkehr für ihre Herkunftsländer ansieht.
 - Entwicklungsländer müssen bei der Ausarbeitung und der Umsetzung von Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs, des Flüchtlingsschutzes und der sozialen Integration von Migranten und Flüchtlingen unterstützt werden.
 - Rückübernahmeabkommen (sowie Assoziations- und Kooperationsabkommen mit Rückübernahmeklauseln), die eigentlich als Rechtsgrundlage für die Zurückweisung abgelehnter Asylsuchender und anderer illegaler Migranten abgeschlossen wurden, sollten nicht als Grundlage für eine Zurückweisung in "sichere Drittländer" verwendet werden.
 - Im Hinblick auf den Beitritt von mitteleuropäischen Staaten in die EU müssen Maßnahmen ergriffen werden, die eine volle Freizügigkeit spätestens zwei Jahre nach dem Beitritt ermöglichen.
 - Die assoziierten Staaten müssen in die Diskussionen der EU über neue Maßnahmen im Rahmen von Titel IV und insbesondere über Systeme einer regionalen Solidarität oder die Übernahme des Dubliner Übereinkommens in das Gemeinschaftsrecht einbezogen werden.
 - Die Bewertung der assoziierten Staaten bezüglich Migration und Asylpolitik muß mit größerer Transparenz und unter verstärkter Einbeziehung von NRO erfolgen.
 - Den assoziierten Staaten muß geholfen werden, ihren Verpflichtungen aus internationalem Flüchtlings- und Menschenrecht (und insbesondere den Standards der EMRK und des UNHCR sowie den bewährten Praktiken der EU-Mitgliedstaaten) nachzukommen.
 - Ein extraterritorialer Flüchtlingsschutz und eine Aufnahme "in der Region" sind mit Vorsicht einzuführen und sollten auch nur in Fällen praktiziert werden, in denen die körperliche Unversehrtheit und die Rechte aller aufgenommenen oder geschützten Personen gewährleistet sind.
 - Es sollte sichergestellt werden, daß Vertriebene nie gegen ihren Willen in ihrer Herkunftsregion um Schutz ersuchen müssen und davon abgehalten werden, diese zu verlassen, um anderswo um Aufnahme zu ersuchen.
- Detailliertere Ausführungen zu diesem Thema können Sie folgenden Veröffentlichungen entnehmen:
- "EU external relations and international migration" (MPG und Kommission der Kirchen für Migranten in Europa (KKME), Januar 1999)

“Recommendations of the NGO Round Table on Euro-Mediterranean Policies” (MPG, Februar 1999)

“Positionspapier zur Asylpolitik im Rahmen der EU-Erweiterung” (ECRE, September 1998)

“Observations on the Establishment of the High Level Working Group on Asylum and Migration” (ECRE, Juni 1999)

“ALTERNATIVER AKTIONSPLAN”
von ECRE, MPG und ENAR

zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über Einwanderung, Asyl, Integration und Nichtdiskriminierung

GRUNDSÄTZE

Bei der Umsetzung der Bestimmungen des Vertrages von Amsterdam in Bezug auf Asyl, Einwanderung und Nichtdiskriminierung müssen folgende Grundsätze beachtet werden:

- A. Die sich aus den universellen Menschenrechten und dem Flüchtlingsrecht ergebenden Grundsätze und Verpflichtungen sowie die Tradition der humanitären Politik und Demokratie.
- B. Der Grundsatz des größtmöglichen Schutzes und Wohlergehens von Flüchtlingen, Einwanderern und anderen Staatsangehörigen dritter Länder, einschließlich der Prinzipien von Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung sowie Förderung der kulturellen Verschiedenheit.
- C. Der Grundsatz der Solidarität und Partnerschaft zwischen EU-Staaten, zwischen der EU und anderen europäischen Ländern sowie zwischen Europa und den Entwicklungsländern.
- D. Der Grundsatz der demokratischen und gerichtlichen Kontrolle der Entscheidungsfindung und der Grundsatz der Transparenz und der Konsultierung der Zivilgesellschaft - einschließlich Asylbewerber, Flüchtlinge, Einwanderer und anderer Minderheiten.
- E. Der Grundsatz des effizienten Vorgehens auf der Grundlage einer sorgfältigen Bewertung der bestehenden Maßnahmen sowie unter Berücksichtigung der obengenannten Grundsätze und Verpflichtungen.

POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

Allgemeine Maßnahmen

1. Die Umsetzung der im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Asyl- und Einwanderungspolitik sollte vor allem in völliger Übereinstimmung stehen mit:
 - (a) der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und dem Protokoll von 1967,
 - (b) den Standards, die vom UNHCR-Exekutivatschuß beschlossen wurden und denen, die im UNHCR-Handbuch über das Verfahren und die Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft genannt werden,
 - (c) der Internationalen Konvention über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990,
 - (d) dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und
 - (e) der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950.
2. Es sollte analysiert werden, bei welchen Maßnahmen weltweit gültige Standards einbezogen werden sollten, welche Standards in internationalen Gremien harmonisiert werden müßten, und für welche Standards die EU-Rechtsetzung zuständig ist.
3. Der Beschluß des Rates zur Beobachtung der Durchführung der Rechtsakte im Asylbereich vom Juni 1997 sollte sowohl aus menschenrechtlicher als auch technischer Sicht als Grundlage für die weitere Überwachung und Bewertung bestehender Maßnahmen im Rahmen der dritten Säule benutzt werden, bevor sie weiter kodifiziert werden.
4. Die Union sollte darauf hinarbeiten, daß sie im Jahr 2004 dafür stimmen kann, daß der Titel IV wie andere Gemeinschaftsvorschriften mit entsprechenden gerichtlichen und demokratischen Kontrollen behandelt wird.
5. Die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC), an der auch Vertreter der nationalen Parlamente teilnehmen, sollte jeden Gesetzgebungsvorschlag und jede Initiative im Rahmen des neuen Titels prüfen, der bzw. die direkte Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten von Personen haben könnte.
6. Die Mitgliedstaaten sollten es den in diesem Bereich tätigen NRO, UN-Organen und anderen internationalen Organisationen ermöglichen, ihre Beraterrolle wahrzunehmen, indem sie ihnen alle einschlägigen Dokumente und Arbeitsunterlagen rechtzeitig vor der endgültigen Beschlußfassung des Rates übermitteln.

Spezifische Maßnahmen/Aktionen

Kontrolle der Binnengrenzen

7. Der Vorschlag der Europäischen Kommission von 1995 für eine Richtlinie des Rates zur Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen muß zum frühestmöglichen Zeitpunkt angenommen werden.

Kontrolle der Außengrenzen

8. Bei Rechtsinstrumenten bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen (einschließlich des Leitfadens für wirksame Praktiken der Personenkontrolle an Außengrenzen) ist die Rolle der Grenzbeamten bei der Annahme und der Weiterleitung von Asylanträgen (mit Hinweis auf die diesbezügliche Empfehlung des Europarates vom Dezember 1998) mit einzubeziehen.
9. Die Gemeinsame Visaliste muß regelmäßig überarbeitet werden, damit Länder, in denen Bürgerkrieg oder allgemeine Gewalt herrscht bzw. in massiver Weise Menschenrechte verletzt werden, von der Liste gestrichen werden können.
10. Es sollte erneut in Erwägung gezogen werden, ob die EU außerhalb ihres Hoheitsgebietes Grenzkontrollen durchführen sollte, insbesondere in Ländern, aus denen eine bedeutende Zahl von Asylbewerbern kommt.
11. Die Rechtsfiktion "internationaler Zonen" auf Flughäfen der EU-Mitgliedstaaten muß abgeschafft werden.

Reisefreiheit

12. Der Vorschlag der Europäischen Kommission von 1995 für eine Richtlinie des Rates über die Reisefreiheit Staatsangehöriger von Drittländern innerhalb der Gemeinschaft muß so rasch wie möglich angenommen werden.

Einbeziehung des Schengen-Besitzstands

13. Die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands muß mit der Annahme der Richtlinien der Kommission zur Kontrolle der Binnengrenzen und zur Reisefreiheit gekoppelt werden, so daß diese Bestimmungen in allen fünfzehn Mitgliedstaaten eingeführt werden können.
14. Der Schengen-Besitzstand muß in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Europäischen Parlaments verbessert werden, damit alle Visa wirklich in der gesamten EU gültig sind.

15. Die Bestimmungen zur Haftung von Beförderungsunternehmen müssen abgeschafft werden, da sie international anerkannte Menschenrechte verletzen können.

Das Dubliner Übereinkommen und die Praxis der Drittstaatenregelung

16. Die Ausarbeitung eines neuen Rechtsinstruments gemäß Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe a bzw. die direkte Übernahme des Dubliner Übereinkommens in das Gemeinschaftsrecht muß aufgeschoben werden, bis die Umsetzung des Übereinkommens in bezug auf die Verteilung der Verantwortung, die verwaltungstechnische Effizienz und vor allem den Flüchtlingsschutz umfassend bewertet werden kann.
17. Das Dubliner Übereinkommen (bzw. jedes neue Rechtsinstrument, das an seine Stelle treten soll) muß durch verstärkte Anwendung der humanitären Klausel und der Selbsteintrittsklausel human und flexibel umgesetzt werden.
18. Es ist sicherzustellen, daß jedes neue Rechtsinstrument zur Feststellung des zuständigen Staates zumindest das Recht auf Familienzusammenführung von Asylbewerbern sowie ihre sozioökonomischen Rechte wahrt und ihnen eine aufschiebende Wirkung bei Einlegung eines Rechtsmittels gegen den Überstellungsbeschluß gewährt.
19. Die Rückführung in "sichere Drittländer" ist zu unterlassen, zumindest bis eine Reihe von zusätzlichen, gemeinsamen Garantien eingeführt ist. Es müssen EU-weit gemeinsame Kriterien und Verfahren zur Ermittlung der "Sicherheit" eines Drittlandes festgelegt werden.

Aufnahmebedingungen für Asylbewerber

20. Es muß ein rechtlich bindendes Rechtsinstrument zur Aufnahme von Asylbewerbern angenommen werden, das gemeinsame Standards u.a. in bezug auf die Art und die freie Wahl des Aufenthaltsortes, die Höchstdauer für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, die Sozialhilfe, die Erwerbstätigkeit, die Ausbildung, die Gesundheitsfürsorge sowie die Behandlung von Frauen und Kindern setzt und das Asylsuchende verschiedener Kategorien gleichbehandelt. Es muß gewährleistet sein, daß dieses Rechtsinstrument den internationalen Rechtsstandards entspricht.
21. Eine Inhaftierung von Asylbewerbern sollte dabei nicht vorgesehen werden.

Definition des Begriffs "Flüchtling"

22. Wenn ein neues Rechtsinstrument zur Auslegung der bestehenden Flüchtlingsdefinition geschaffen wird, darf es den Gemeinsamen Standpunkt der EU aus dem Jahr 1996 betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs "Flüchtling" in Artikel I der Genfer Flüchtlingskonvention nur übernehmen, wenn gemäß den Leitlinien des UNHCR Änderungen zum Thema "Akteure der Verfolgung" vorgenommen werden.
23. Die EU sollte gegebenenfalls auf der Grundlage der einschlägigen Empfehlungen des UNHCR Leitlinien in bezug auf Asylansprüche aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung ausarbeiten.
24. In den nächsten zwei Jahren muß ein neues Rechtsinstrument mit einer erweiterten Flüchtlingsdefinition für Europa vorgeschlagen werden, aus der eine gemeinsame, zusätzliche Form des Schutzes abgeleitet werden kann.
25. Es muß gewährleistet sein, daß Rechtsinstrumente, die gemäß anderer Artikel des Vertrages zur Harmonisierung von Verfahren und zur sozialen Integration von Flüchtlingen geschaffen werden, gleichermaßen auf den erweiterten Flüchtlingsschutz Anwendung finden.

Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft

26. Ein umfassendes Rechtsinstrument über Mindestgarantien für nationale Asylverfahren ist zu schaffen. Dabei ist sicherzustellen, daß dieses Rechtsinstrument als Grundlage zur Entscheidung über die Zuerkennung bzw. Aberkennung jeglicher Flüchtlingseigenschaft (gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention, eines gemeinsamen erweiterten Schutzes bzw. eines subsidiären Schutzes nach nationalem Recht) dienen kann.
27. Dieses Rechtsinstrument sollte zumindest die Fehler der Entschließung über Mindestgarantien in bezug auf beschleunigte Verfahren vermeiden.
28. Das neue Rechtsinstrument sollte Bestimmungen enthalten, die auf die Bedeutung fundierter Erstentscheidungen und die Notwendigkeit einer vorrangigen Behandlung bestimmter dringender oder offensichtlich begründeter Fälle hinweisen.

Vorübergehender Schutz und Maßnahmen für Notlagen

29. Zum frühestmöglichen Zeitpunkt muß ein Rechtsinstrument angenommen werden, das auf dem gegen-

wärtig diskutierten Kommissionsvorschlag für eine Gemeinsame Maßnahme zum vorübergehendem Schutz von Vertriebenen basiert.

30. Werden von der EU vor der Annahme des Rechtsinstruments in Notlagen Ad-hoc-Maßnahmen ergriffen, müssen die Verpflichtungen aus den internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsübereinkommen beachtet werden.

Verteilung der Verantwortung

31. Es muß schnellstmöglich ein regionales Übereinkommen über die Verteilung der Verantwortung abgeschlossen werden, um den Flüchtlingsschutz innerhalb der Union deutlich zu verbessern.
32. Finanziellen Solidarprogrammen ist vorrangige Bedeutung beizumessen, und der Europäische Flüchtlingsfonds sollte für eine erweiterte Europäische Union vergrößert werden.
33. Als erster Schritt in Richtung einer globalen Verteilung der Verantwortung sollte ein rechtlich nicht bindendes Abkommen angenommen werden, durch das die EU als Ganzes in das System der Weiterwanderung (resettlement) des UNHCR eingebunden wird.

Sichere Herkunftsländer und das Protokoll über die Asylgewährung

34. Bei der ersten sich bietenden Gelegenheit (d.h. auf der nächsten Regierungskonferenz über die Reform der Union) sollte das Protokoll 29 gestrichen werden. Bis dahin müssen weiterhin Einzelprüfungen aller von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten gestellten Asylanträge vorgenommen werden.
35. Asylbewerber sollten nicht als "Staatsangehörige dritter Länder" definiert werden, und in neuen Rechtsinstrumenten der ersten Säule sollten für sie keine Definitionen festgelegt werden, die Unionsbürger ausschließen.
36. Es muß gewährleistet sein, daß kein Asylbewerber von fairen und effizienten Asylverfahren ausgeschlossen wird, indem ein Land oder ein Teil eines Landes für sicher erklärt wird.

Einwanderung, Einreise und Aufenthalt

37. Es muß eine Richtlinie über die Ausarbeitung von Regeln für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten angenommen werden. Diese Richtlinie muß auch die

Grundlage für eine Familienzusammenführung, eine Zuwanderung zeitweilig oder dauerhaft beschäftigter Wanderarbeitnehmer und eine Regelung des Status bestimmter Personen, die nicht abgeschoben werden können, enthalten.

38. Diese Richtlinie muß von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, zwischenstaatlichen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen beraten werden.

39. Beim Abschluß von Beschäftigungsverhältnissen sollten die Menschenrechtsnormen eingehalten werden.

Familienzusammenführung

40. Es muß eine Richtlinie angenommen werden, die Staatsangehörigen dritter Länder das Recht auf Familienzusammenführung gewährt.

41. Personen mit vorübergehendem Aufenthalt (einschließlich Studenten) sollte dieses Recht zugesprochen werden, wenn sie sich ein Jahr rechtmäßig in der EU aufgehalten haben und eine Aufenthaltsgenehmigung für ein weiteres Jahr besitzen. Personen mit Daueranmeldung sollte es genau wie EU-Bürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, gewährt werden.

42. Bei der Umsetzung dieses Rechts sollte keine Unterscheidung zwischen Konventionsflüchtlingsen und anderen Flüchtlingen, denen ein subsidiärer oder ergänzender Schutz gewährt wurde, erfolgen.

43. Nach Möglichkeit sollte Migranten und Flüchtlingen bei der Aufrechterhaltung der Kontakte mit ihren Herkunftsländern geholfen werden.

Unrechtmäßige Einwanderung, Aufenthalt und Rückführung

44. Maßnahmen zur Bekämpfung von unrechtmäßiger Einwanderung und Menschenschmuggel müssen mit Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation und der sozioökonomischen Bedingungen als auch mit humanitären Maßnahmen und Maßnahmen im Bereich Arbeitsmigration im Einklang stehen, wobei unverhältnismäßige Einschränkungen zu vermeiden sind.

45. Es sollten keine unnötigen inländischen Kontrollen (z.B. Personenkontrollen) durchgeführt werden, die Bürgerrechte verletzen und ethnische Minderheiten diskriminieren können.

46. Es muß generell zwischen den Problemen der illegalen Beschäftigung und denen der illegalen Einreise oder dem illegalen Aufenthalt unterschieden werden. Arbeitgeber sollten regelmäßig überprüft werden, wobei jedoch nicht nur unrechtmäßige Einwanderer im Mittelpunkt stehen sollten.

47. Es ist zu gewährleisten, daß Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung unter Beachtung von Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention konzipiert werden (z.B. indem illegal eingereiste Asylbewerber nicht inhaftiert und ihre Anträge nicht als "offensichtlich unbegründet" bzw. unbeachtlich eingestuft werden).

48. Es müssen mehr positive Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung ergriffen werden (z.B. objektive Informationskampagnen in den Herkunfts- und Transitländern und eine Maßnahme im Rahmen der ersten Säule in bezug auf die Aufnahme von asylsuchenden blinden Passagieren).

49. Die Flüchtlings- und Migrantengemeinschaften sind in einen dauerhaften Dialog einzubinden, um gemeinsame Lösungen zu Problemen wie Schleuserei und Illegalität zu finden und umzusetzen.

50. Für den Fall der unfreiwilligen Rückkehr sollten Mindestgarantien mit Empfehlungen für zwangsfreie Methoden und Wiedereingliederungshilfen festgelegt werden.

51. Eine Zurückweisung von Asylbewerbern auf der Grundlage der Drittstaatenregelung im Rahmen von Rückübernahmeabkommen sollte nur zulässig sein, wenn zusätzliche Schutzvorkehrungen garantiert werden.

Aufenthaltsbedingungen für Drittstaat-Angehörige

52. Es ist eine Richtlinie anzunehmen, in der Staatsangehörigen dritter Länder die Freizügigkeit nach drei Jahren regulärer Erwerbstätigkeit zugesprochen wird.

53. Staatsangehörige dritter Länder, die freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben, müssen in bezug auf die Sozialversicherung die gleiche Behandlung wie Unionsbürger erfahren.

Nichtdiskriminierung

54. Alle Vorschläge für Richtlinien für eine Nichtdiskriminierung müssen sich eng an die Empfehlungen der "Starting Line Group" halten und umfassende rechtliche Sanktionen sowie Klage- und Schlichtungsverfahren vorsehen.

Unionsbürgerschaft und politische Rechte

55. Es sollte eine Maßnahme vorgeschlagen werden, die Staatangehörigen dritter Länder das Wahlrecht auf kommunaler und europäischer Ebene gewährt, wenn diese sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

Außenpolitische Aspekte der Migration

56. Es sollte ein umfassendes Konzept verfolgt werden, das die Migrations- und Asylpolitik mit der Außenpolitik verknüpft und auf dem bestehenden Rahmen der Außenbeziehungen der Europäischen Union und ihrer einschlägigen Politik aufbaut.

57. Es muß eine säulenübergreifende Arbeitsgruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission eingesetzt werden, die Maßnahmen zur Verknüpfung von Asyl- und Einwanderungsfragen mit der Außenpolitik erarbeitet und sich dabei insbesondere mit den Ursachen erzwungener Migration befaßt.

58. Die Europäische Union muß ihr Engagement für eine weltweite Achtung der Menschenrechte sowie für die Umsetzung von Rechtsinstrumenten des öffentlichen Rechts (z.B. von internationalen Übereinkommen) und von privatrechtlichen, auf die Achtung der Menschenrechte abstellenden Regeln (Berufs- bzw. Verhaltenskodexe) verstärken. Hierbei sind NRO zu beteiligen.

59. Es bedarf einer Handelspolitik, die dem Engagement der EU für die Menschenrechte und die soziale und ökonomische Entwicklung von Nicht-EU-Staaten gerecht wird.

60. Im Rahmen der Europa-Mittelmeer-Politik und der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) müssen Austauschmaßnahmen erleichtert und die Liberalisierung des Handels von einer Liberalisierung der Freizügigkeit der Personen begleitet werden.

61. Das Thema Migration muß in den politischen Dialog zwischen der EU und den AKP-Staaten aufgenommen werden. Zudem sollte eine Politik entwickelt werden, die Migranten als Bereicherung sowohl für die Aufnahmeländer als auch bei der Rückkehr für ihre Herkunftsländer ansieht.

62. Entwicklungsländer müssen bei der Ausarbeitung und der Umsetzung von Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs, des Flüchtlingsschutzes und der sozialen Integration von Migranten und Flüchtlingen unterstützt werden.

63. Rückübernahmeabkommen (sowie Assoziations- und

Kooperationsabkommen mit Rückübernahme Klauseln), die eigentlich als Rechtsgrundlage für die Zurückweisung abgelehnter Asylbewerber und anderer illegaler Migranten abgeschlossen wurden, sollten nicht als Grundlage für eine Zurückweisung in "sichere Drittländer" verwendet werden.

64. Im Hinblick auf den Beitritt von mitteleuropäischen Staaten in die EU müssen Maßnahmen ergriffen werden, die eine volle Freizügigkeit spätestens zwei Jahre nach dem Beitritt ermöglichen.

65. Die assoziierten Staaten müssen in die Diskussionen der EU über neue Maßnahmen im Rahmen von Titel IV und insbesondere über Systeme einer regionalen Solidarität oder die Übernahme des Dubliner Übereinkommens in das Gemeinschaftsrecht einbezogen werden.

66. Die Bewertung der assoziierten Staaten bezüglich Migration und Asylpolitik muß mit größerer Transparenz und unter verstärkter Einbeziehung von NRO erfolgen.

67. Den assoziierten Staaten muß geholfen werden, ihren Verpflichtungen aus internationalem Flüchtlings- und Menschenrecht (und insbesondere den Standards der EMRK und des UNHCR sowie den bewährten Praktiken der EU-Mitgliedstaaten) nachzukommen.

68. Ein extraterritorialer Flüchtlingsschutz und eine Aufnahme "in der Region" sind mit Vorsicht einzuführen und sollten auch nur in Fällen praktiziert werden, in denen die körperliche Unversehrtheit und die Rechte aller aufgenommenen oder geschützten Personen gewährleistet sind.

69. Es sollte sichergestellt werden, daß Vertriebene nie gegen ihren Willen in ihrer Herkunftsregion um Schutz ersuchen müssen und davon abgehalten werden, diese zu verlassen, um anderswo um Aufnahme zu ersuchen.

QUELLEN

Die Mandate und die Mitglieder der drei Organisationen, die dieses Papier veröffentlicht haben, sind verschieden. Die Aussagen und Empfehlungen in den einzelnen Abschnitten lassen sich wie folgt zuordnen:

- ECRE - Das Dubliner Übereinkommen und die Praxis der Drittstaatenregelung, Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, Definition des Begriffs "Flüchtling", Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, Vorübergehender Schutz und Maßnahmen für Notlagen, Verteilung der Verantwortung, Sichere Herkunftsländer und das Protokoll über die Asylgewährung.
- ENAR & MPG - Kontrolle der Binnengrenzen, Reisefreiheit, Einwanderung, Einreise und Aufenthalt, Familienzusammenführung, Aufenthaltsbedingungen für Drittstaat-Angehörige, Nichtdiskriminierung, Unionsbürgerschaft und politische Rechte.
- ECRE & MPG - Kontrolle der Außengrenzen, Einbeziehung des Schengen-Besitzstands, Familienzusammenführung, Unrechtmäßige Einwanderung, Aufenthalt und Rückführung, Außenpolitische Aspekte der Einwanderung.

Redaktion:

Isabelle Chopin
Ophelia Field
Jan Niessen
Friso Roscam Abbing

Layout:

Helen Barnsley

Übersetzung ins Deutsche:

Katrin Romberg

Brüssel im Juni 1999

ECRE

European Council on Refugees and Exiles
(Europäischer Flüchtlingsrat)
Clifton Centre, Unit 22
110 Clifton Street
London EC2A 4HT
Vereinigtes Königreich
Tel.: +44 171 729 5152
Fax: +44 171 729 5141
E-mail: ecre@ecre.org
Website: www.ecre.org

ECRE EU-Büro

72 Rue de Commerce
1040 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 514 5939
Fax: +32 2 514 5922
E-mail: eucre@ecre.be

ENAR

European Network against Racism
(Europäisches Netz gegen Rassismus)
Provisorisches Sekretariat
174 Rue Joseph II
B-1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 230 59 30
Fax: +32 2 280 09 25
Website: www.enar-eu.org

MPG

Migration Policy Group
E-mail: info@migpolgroup.com
Website: www.fhit.org/mpg

Juni 1999