

DIE ASYLPOLITIK DER EU

Anny Knapp

Der Prozeß der Vergemeinschaftung im Bereich Justiz und Inneres beschränkte sich bis Ende der 90iger Jahre auf zwischenstaatliche Übereinkommen wie dem Schengener Vertrag über gemeinsame Außengrenzen der Vertragsstaaten mit dem entsprechenden Kontrollinstrumentarium. Die Europäische Gemeinschaft hatte wegen fehlender Kompetenz bis dahin unverbindliche Entschlüsse durch den Rat der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister verabschiedet.

Die frühen EG Dokumente sind Bestandteil des EU Acquis, also jener rechtlichen Vorgaben, die von den neuen Mitgliedsstaaten zu erfüllen hatten. Sie spiegeln die Ausrichtung der europäischen Asylpolitik wider, die heute mehr denn zuvor auf die Frage zugespißt, in wieweit jedem Asylsuchenden der Zugang zu einem Asylverfahren mit vollen Rechtsschutz in der EU gewährt werden soll oder muß. Oder anders ausgedrückt: Wieweit können die Staaten ihre Grenzen gegenüber unerwünschten MigratInnen, also auch Flüchtlingen, schließen, ohne ihre Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention zu verletzen.

Einheitliche Asylsysteme

1999 wurde beim EU Gipfel in Tampere beschlossen, für alle Mitgliedsstaaten verbindliche Richtlinien zu Asyl und Migration innerhalb von 5 Jahren zu verabschieden und damit den geplanten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verwirklichen. Der Rat der EU hat aber in diesem Bereich nach dem Einstimmigkeitsprinzip zu entscheiden. Das Vetorecht einzelner Staaten hat die Entwicklung der ursprünglich geplanten gleichen Standards und Bedingungen für AsylwerberInnen blockiert und die durchaus liberalen Ansätze in den Richtlinienentwürfen der Kommission wurden im Laufe der Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen oft total verwässert. Zieht man Bilanz über die Harmonisierung im Asylbereich, muß man feststellen, daß sich die eingetretenen Verzögerungen nachteilig auf Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Mindeststandards ausgewirkt haben. Vier Richtlinien liegen nun nach Abschluß der ersten Harmonisierungsphase vor.

EU-weite Zuständigkeitsverteilung für Asylverfahren

Das Dubliner Übereinkommen über die Zuständigkeit für die Prüfung eines in einem EU-Mitgliedsstaates gestellten Antrages wurde bereits 1990 beschlossen, in Kraft getreten ist es im Oktober 1997. Seit Juli 2003 wurde es durch die Dublin-Verordnung abgelöst. Das Dubliner Übereinkommen sieht vor, die Belastungen, die sich in einzelnen Mitgliedsstaaten durch Asylverfahren ergeben, innerhalb der Gemeinschaft zu verteilen und weitere Anträge bereits abgelehnter Antragsteller in einem anderen EU-Staat zu verhindern. Die Zuständigkeit wird durch hierarchisch geordnete Kriterien festgelegt. So steht etwa die Zusammenführung von Familienangehörigen in der Prioritätenskala ganz oben, gefolgt von Aufenthaltsbewilligungen verschiedenster Art und Ablaufzeiten, letztlich bleibt der Staat für die Prüfung des Asylantrages zuständig, der eine illegale Einreise nicht verhindert hat. In der Vergangenheit waren diese Zuständigkeitsverfahren schon alleine deswegen wenig effektiv, weil der heimliche Aufenthalt in einem anderen EU Mitgliedsstaat meist nicht ausreichend nachweisbar war und AsylwerberInnen weitere Anträge auch mit anderen Identitätsangaben stellten. Die Europäische Kommission hat die Erfahrungen mit dem Dubliner Übereinkommen nach zwei Jahren bewertet und Alternativen vorgestellt.¹

Wie wenig effektiv das Dubliner Übereinkommen war, zeigte sich darin, daß von den insgesamt in der EU gestellten Asylanträgen in nur 1,7% eine tatsächliche Überstellung des Asylwerbers in den zuständigen Staat erfolgte und in nur 7 Prozent der Anträge ein Dublin-Zuständigkeitsverfahren eingeleitet wurde. Kaum wirksam erwies sich das Übereinkommen bei illegal eingereisten Flüchtlingen oder als Instrument zur Familienzusammenführung. Auch die Dauer dieses Vorverfahrens wurde als zu lange angesehen. Als bedenklich wurde weiters festgehalten, daß in einzelnen Mitgliedsstaaten die Kosten dieses Vorverfahrens etwa gleich hoch waren wie für die Durchführung eines regulären

Verfahrens. In der selben Zeit und mit etwa dem gleichen Aufwand hätte also bereits über die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus entschieden und AsylwerberInnen eine längere Phase der Ungewißheit erspart werden können. Als Alternative zu den bisherigen Verteilungskriterien wurde von der Kommission vorgeschlagen, daß dort, wo der Asylantrag (erstmalig) gestellt wird, dieser auch geprüft werden soll. Leider hat sich dieser Vorschlag nicht durchgesetzt, sondern nur einige Nachbesserungen in der Dublin-Verordnung beschlossen.

Seit Juli 2003 (Dublin II) gelten verkürzte Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte, bis zur tatsächlichen Überstellung eines Asylwerbers in den zuständigen Staat können aber immer noch bis zu 9 Monate, in Ausnahmefällen auch mehr vergehen. Verbessert wurden die Kriterien für die Familienzusammenführung. Neben der vorrangigen Familienzusammenführung zu einem bereits in einem Mitgliedsstaat anerkannten Flüchtling können nun durch die Flucht getrennte Familienmitglieder während des Asylverfahrens in erster Instanz wiedervereinigt werden. Aus humanitären Gründen können Angehörige außerhalb der Kernfamilie, sofern ein Abhängigkeitsverhältnis besteht, zusammengeführt werden. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind von der Zuständigkeitsverteilung generell ausgenommen, ihr Antrag wird dort geprüft, wo sie ihn stellen. Österreich tritt seit der Asylnovelle 2003 bei traumatisierten Flüchtlingen und Folteropfer selbst ins Asylverfahren ein, um ihnen eine langwierige Zuständigkeitsklärung zu ersparen.

Zur Unterstützung des Dubliner Zuständigkeitsverfahren wurde 2000 die **Eurodac Richtlinie** beschlossen und ab Jänner 2003 in Kraft gesetzt. Sie ermöglicht den Mitgliedsstaaten, innerhalb von wenigen Stunden Fingerabdrücke von AsylwerberInnen und illegal Einreisenden zentral abzugleichen. Damit wird der Nachweis von Voraufenthalten in anderen Staaten und die Klärung, welcher Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, rascher und zuverlässiger möglich. Für Flüchtlinge wird es durch die systematische Erfassung von Fingerabdrücken immer schwieriger, in einem von ihnen bevorzugten Land Aufnahme zu finden. Ihre Interessen bleiben im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung unberücksichtigt.

Mit diesem Konzept der Verteilung von Asylsuchenden erhalten Staaten mit EU Außengrenzen die Hauptverantwortung für Asylverfahren zugeschoben. Da es keine Teilung der Verantwortung bzw. Lasten gibt, besteht die Gefahr, dass Länder an der EU Außengrenze weitere restriktive Maßnahmen einführen, die AsylwerberInnen am Zugang zum EU-Territorium hindern. So wurde im Schlepperbericht des Bundeskriminalamts¹ berichtet, daß Mitarbeiter des Bundeskriminalamts Buchungsmodalitäten recherchierten und ein „Illegalenprofil“ erstellten. Den Fluglinien wurde geraten, Passagiere, auf die dieses zutrifft, nicht mitfliegen zu lassen, weil sie die Kosten für den Aufenthalt und den Rücktransport zu übernehmen hätten. Rund 700 türkische Kurden seien deswegen im Vorjahr weniger über den Flughafen Schwechat in den EU Raum eingereist.

Die Dublin Verordnung geht von der Fiktion aus, dass Asylsuchende in allen EU Staaten gleichermaßen Schutz finden können. Die EU hat jedoch das Pferd von hinten aufgezäumt. Die Zuständigkeitsregelung wurde wirksam, bevor Einigung über grundlegende Standards im Asylverfahren, Aufnahmesystem und zur Interpretation des Flüchtlingsbegriffs erzielt wurde. Die Gesetze selbst und deren Vollzug variieren in den Mitgliedsstaaten so stark, daß man von einer „Schutzlotterie“ sprechen kann.

Die Richtlinie zur Einrichtung des **Europäischen Flüchtlingsfonds**, im Jahr 2000 beschlossen, zielt darauf ab, nationale Strukturen zur Aufnahme, Integration und für Verfahren zu verbessern. Im Lauf der Zeit gewann das Thema Rückkehr stärker an Bedeutung. Die Fortsetzung dieses Förderprogramms für die Jahre 2005 bis 2010 wurde beim Ratstreffen Anfang Dezember 2004 beschlossen.

Die Mindestnormen für die vorübergehende Aufnahme bei **Massenflucht** (vom 20. Juli 2001) sieht vor, dass der Rat auf Antrag der Kommission über das Vorliegen einer Massenflucht entscheidet, und wie Flüchtlinge bzw. zumindest die mit der Aufnahme verbundenen Kosten europaweit verteilt werden sollen. Inhaltlich haben sich die Staaten darauf geeinigt, dass ein Aufenthaltsrecht und ein dieses nachweisendes Dokument, angemessene Unterbringung bzw. Mittel für den Unterhalt in Form von Sozialleistung gewährt werden, im Krankheitsfall mindestens die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten. Ein Recht auf Familienzusammenführung haben (Ehe-)

¹ BMI - Bundeskriminalamt: ORGANISIERTE SCHLEPPERKRIMINALITÄT, JAHRESBERICHT 2003. Lageberichte, Statistiken, Operative Analysen. Wien, im Februar 2004. Zahl: 911/28-II/BK/36/04

Partner und minderjährige Kinder. Das Recht auf Erwerbstätigkeit und Weiterbildung unterliegt jedoch nationalen Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt. Die Dauer des vorübergehenden Schutzes beträgt ein Jahr und kann um ein weiteres Jahr verlängert werden.

Die Richtlinie „zur Festlegung von **Mindestnormen für die Aufnahme** von Asylbewerbern“, die im Jänner 2003 Rechtskraft erlangte und bis Februar 2005 innerstaatlich umgesetzt werden muß, machte deutlich, wie sehr die nationalen Interessen die Entwicklung der Richtlinien blockieren. Bereits im April 2001 legte die Kommission nach ausführlichen Beratungen den Entwurf für die Richtlinie vor, die gleichwertige Mindeststandards bei den sozialen Leistungen für die Dauer des Asylverfahrens sicherstellen soll. Die Weiterwanderung von Asylsuchenden in Länder mit besseren Standards soll damit verhindert werden. Im Laufe der Verhandlungen wurde der Familienbegriff auf (Ehe-)Partner und deren unverheiratete unterhaltsberechtignte Kinder eingeschränkt; für andere Familienangehörige, insbesondere wenn ihnen Unterhalt wegen traumatisierender Ereignisse oder Krankheit gewährt wurde und volljährige Kinder wurde Wahrung der Familieneinheit hinausverhandelt. Ausdrücklich ausgeschlossen als Zielgruppe wurden temporär aufgenommene Flüchtlinge einer Massenflucht. Den Mitgliedsstaaten wurde die Anwendung dieser Mindeststandards bei anderen Ersuchen um Schutzgewährung freigestellt. Ein ursprünglich vorgesehener Nachweis über den Status als Asylwerber, der auch die Berechtigung für Gesundheitsversorgung, psychologischen Betreuung oder Zugang zum Arbeitsmarkt enthalten sollte, war nicht durchsetzbar.

Einschränkungen der Bewegungsfreiheit wurden auf Drängen Deutschlands, das seine Residenzpflicht nicht antasten wollte, in die Richtlinie aufgenommen. Nun kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder des öffentlichen Interesses zur raschen Abwicklung der Verfahren ein Aufenthaltsort, den der Asylwerber nicht verlassen darf, zugewiesen werden und die Zuerkennung von Leistungen daran gebunden sein. Auch der Zugang zum Arbeitsmarkt nach 6 Monaten ist deutschem Einspruch geopfert worden. Nun muß ein Mitgliedsstaat den Zugang zum Arbeitsmarkt erst 1 Jahr nach der Asylantragstellung öffnen, allerdings nur dann, wenn das Verfahren ohne Verschulden des Asylwerbers noch immer in 1. Instanz offen ist. Nationale Regelungen können darüber hinaus andere Arbeitssuchende bevorzugen. Schließlich sei noch erwähnt, daß eine spezielle Unterbringung für über 16jährige unbegleitete Minderjährige nicht mehr erforderlich ist. Bei AsylwerberInnen in Schubhaft sind die Mindeststandards nicht verbindlich.

Der Kommissionsentwurf wurde in den Verhandlungsgremien so weit nach unten lizitiert, damit unter den ursprünglich definierten Standards liegende nationale Regelungen, unverändert beibehalten werden können. Gleichwertige Systeme in den EU-Staaten können durch die Unverbindlichkeit einiger zentraler Regelungen nicht erreicht werden.

Flüchtlingsbegriff und -status

Gegenstand dieser Richtlinie sind die Voraussetzungen für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention oder des subsidiären Schutzes aus der Europäischen Menschenrechtskonvention.² Der Beschluß, der am 29. April gerade noch vor Ablauf der Fünfjahresfrist des Amsterdamer Vertrags erfolgte, war durch deutsche Vorbehalte blockiert, da die Richtlinie einen weiteren Verfolgungsbegriff enthält als das deutsche Asylgesetz. Nun kann der Flüchtlingsstatus nicht ausgeschlossen werden, wenn die Verfolgung von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht oder der Staat unfähig ist, Schutz zu gewähren. Positiv hervorzuheben ist die Berücksichtigung von kindspezifischen und geschlechtsspezifischen Formen von Verfolgung. Die Richtlinie schränkt jedoch den Flüchtlingsbegriff abweichend von der Genfer Konvention auf Drittstaatsangehörige und Staatenlose ein und erlaubt den Ausschluß vom Flüchtlingsstatus aus nationalen Sicherheitsgründen, bevor die Flüchtlingseigenschaft geprüft wird.

Sie eröffnet großen Spielraum bei der Frage, ob ein Flüchtling anderswo Schutz gefunden hat oder finden könnte. Es können nach der Richtlinie auch internationale Organisationen oder stabile staatsähnliche Einrichtungen für „staatlichen“ Schutz, also für Recht und Ordnung in bestimmten Gebieten sorgen, obwohl internationale Organisationen nicht verantwortlich gemacht werden können, wenn sie die Einhaltung internationaler Menschenrechtsverträge nicht gewährleisten können. Österreichs Anliegen in den Verhandlungen war die Einschränkung der Rechte von subsidiär Schutzberechtigten beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsmaßnahmen. Die Richtlinie sieht die Gleichstellung mit Staatsbürgern beim Zugang zum Arbeitsmarkt sechs Monate und zu Weiterbildungsmaßnahmen 12 Monate nach der Schutzgewährung vor. Während GFK-Flüchtlinge sofort an Integrationsprojekten teilnehmen können, sollen diese subsidiär Schutzberechtigten erst

² RICHTLINIE 2004/83/EG DES RATES vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

nach 1 Jahr zugänglich sein. Ein niedrigerer Level gegenüber GFK-Flüchtlingen ist auch bei der Dauer der Aufenthaltsberechtigung, der Ausstellung von Reisedokumenten und bei Sozialhilfe möglich. Die ursprünglich geplante weitgehende Gleichstellung von GFK-Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten war nicht durchsetzbar. Die Mitgliedsstaaten müssen die Richtlinie bis spätestens 10. Oktober 2006 ins nationale Recht umsetzen.

Mindeststandards in Verfahren zur Zu- oder Aberkennung des Flüchtlingsstatus

Nicht mehr fristgerecht beschlossen wurde die Verfahrensrichtlinie, sie wird voraussichtlich erst im März 2005 verabschiedet werden.

In ihrer Mitteilung vom März 2003 über die gemeinsame Asylpolitik und Schutzgewährung findet die Kommission kritische Worte über den zähen Verhandlungsprozeß und mahnt größere politische Reife und eine ambitioniertere Vision von Harmonisierung in den Ratsdiskussionen ein. Der erste Entwurf vom September 2000 für eine Verfahrensrichtlinie war nicht konsensfähig, sodaß die Kommission im Juni 2002 einen weit restriktiveren Entwurf vorgelegte.

Der Richtlinienentwurf sieht Standards vor, die unter den in den Mitgliedsstaaten üblichen liegen und eher wie eine Sammlung von bad-practice-Beispielen erscheinen, lautete die Kritik zahlreicher Menschenrechts- und Asylorganisationen, die im Sommer die Rücknahme der Richtlinie forderten. Reguläre Verfahren mit einigen grundlegenden Verfahrensgarantien erscheinen wie eine Ausnahme, erlaubt sind die vorrangige und beschleunigte Behandlung von Anträgen aus zahlreichen Anlässen, etwa auch dann, wenn der Antrag nicht zum frühestmöglichen Zeitpunkt gestellt wurde. Von den Verfahrensgarantien kann explizit bei Anträgen an der Grenze und bei Folgeanträgen abgewichen werden. Die beschlossene Fassung enthält keine Regeln für „Spezialverfahren“, was darauf schließen läßt, daß die beschleunigten Verfahren entschärft wurden.

Es gibt keinen gesicherten Zugang zum Asylverfahren, dafür sorgen Drittstaatsregelungen. Der von Österreich im Herbst 2002 eingebrachte Vorschlag nach ein Liste sicherer Drittstaaten wurde in die Verfahrensrichtlinie noch nicht konkretisiert, die Kommission wurde jedoch mit der Ausarbeitung einer Listen sicherer Drittstaaten und sicherer Herkunftsstaaten beauftragt. Die Mitgliedsstaaten können sichere Drittstaaten durch nationale Gesetz oder Verordnung festlegen, die Richtlinie setzt zumindest einen Rahmen für Kriterien, z.B. die Einhaltung der Bestimmungen der Genfer Konvention und der Menschenrechtskonvention und sieht Ausnahmebestimmungen aus humanitären Gründen vor. Für die zukünftige Liste sicherer Herkunftsstaaten wird nur noch eine qualifizierte Mehrheit im Rat erforderlich sein. Den einzelnen Mitgliedsstaaten steht es aber neben der künftigen gemeinsamen „Minimalliste“ frei, sichere Herkunftsstaaten mit eingeschränkten Verfahrensrechten festzulegen. Dabei kann nicht nur ein Herkunftsstaat, sondern auch ein Teil des Staates für einen bestimmten Personenkreis vorweg als sicher gelten, von einem individuellen Verfahren darf jedoch nicht abgesehen werden.

Ein Mindestmaß an Verfahrensgarantien in allen EU-Staaten liegt zwar vor, befriedigend ist das Ergebnis nicht. Als nächster Schritt soll ein gemeinsames Asylverfahren entwickelt werden.

Flüchtlinge außerhalb Europas

Keine Zustimmung der EU Repräsentanten fand der britische Vorschlag, **Asylzentren außerhalb der EU** als gesamteuropäischen Vorhaben umzusetzen. Gestorben ist die Idee nicht, denn in Zusammenarbeit mit UNHCR soll die Kommission ausloten, wie Schutz in der Region verbessert werden kann. UNHCR hatte ein Konzept („3 pronges“ - Drei Zinken) vorgestellt, das vor allem bei Menschenrechtsorganisation auf harsche Kritik gestoßen ist. UNHCR hat sein Konzept daraufhin überarbeitet und entschärft. Beibehalten wurde das System der Auslagerung von AsylwerberInnen in Randstaaten der EU, wo die Asylverfahren in offenen und geschlossenen Zentren bei wenig aussichtsreichen Anträgen oder bei komplexen Fragestellungen durchgeführt werden.

Unbestritten ist, daß eine legale Einreise von Flüchtlingen in die EU kaum möglich ist, weil die Heimatstaaten der Flüchtlinge auf der EU weiten Liste der visapflichtigen Staaten stehen. Eine konsequente Umsetzung von Konzepten wie sichere Drittstaaten oder Schutz in der Herkunftsregion würde dazu führen, daß die EU keine Flüchtlinge mehr aufnimmt und die internationale Solidarität beim Schutz von Flüchtlingen über Bord wirft. Um hier einen Gegenakzent zu setzen, wurde die Kommission beauftragt, **Vorschläge für eine legale Einreise** von Flüchtlingen – beispielsweise durch Asylanträge bei Botschaften zu erarbeiten. Weiteres steht auf der Tagesordnung der Kommission eine EU-weite Regelung zur **Ansiedlung von Flüchtlingen**, die dauerhaften Schutzes bedürfen.

Haager Programm

Nachdem der erste Fünfjahresplan im Bereich Justiz und Inneres abgeschlossen ist, mit dem nach Einschätzung des Rates der EU das Fundament einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik gelegt wurde, soll nun eine neue Agenda die Fähigkeiten der Union zur Gewährleistung der Grundrechte, von Verfahrensgarantien und des Zugangs zur Justiz für schutzbedürftige Personen verbessern. Im Haager Programm, das am 5. November 2004 beschlossen wurde, steht u.a. die gemeinsame Analyse aller Aspekte von Wanderungsbewegungen als Aufgabe. Als Ziel der europäischen Asylregelung wird der einheitliche Status für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte wieder aufgegriffen. Die Weiterentwicklung zu einem gemeinsamen Asylverfahren soll die Kommission durch eine Studie ausloten, bei der Zweckmäßigkeit, Möglichkeiten und Schwierigkeiten, rechtliche und praktische Auswirkungen einer gemeinsamen Behandlung von Asylanträgen aufgezeigt werden sollen. Unter den selben Aspekten soll in Absprache mit UNHCR die gemeinsame Behandlung von Asylanträgen außerhalb der Union untersucht werden. Erste Schritte einer konkreteren Zusammenarbeit der nationalen Asylbehörden sind die gemeinsame Sammlung und Bewertung von Informationen über Herkunftsländer. 2005 soll bereits eine Struktur für die praktische Zusammenarbeit der Asylbehörden eingerichtet werden, die nach Einführung des gemeinsamen Asylverfahrens in eine „europäische Unterstützungsagentur“ umgewandelt werden soll. Ihre Aufgabe wäre auch die Unterstützung von Ländern, deren Asylsysteme unter besonderen Druck geraten. Eine Europäische Asylbehörde könnte im Jahr 2010 bereits Realität werden.

Bis April 2005 soll der Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zur qualifizierten Mehrheit von Beschlüssen des Rates und die Mitentscheidung des Parlaments beschlossen werden. Während Deutschland bereits Bedenken dazu angemeldet hat, wird von anderen Ländern die Gefahr einer Blockade aller weiteren Entwicklungen gesehen, wenn 25 Staaten zustimmen müssen. Allzu große Erwartungen in großzügigere Lösungen sind aufgrund der in vielen Staaten vorherrschenden restriktiven Politik gegenüber Flüchtlingen nicht angebracht.

EU Verfassung

Am 29. Oktober 2004 wurde die EU-Verfassung von den EU-Staats- und Regierungschefs in Rom unterzeichnet. In Kraft treten kann sie frühestens 2007, da sie vorher durch die Parlamente der 25 Mitgliedsstaaten ratifiziert werden muß. Die europäische Charta der Grundrechte, die in Artikel 18 das Asylrecht der Genfer Konvention gewährleistet, wurde in die EU-Verfassung aufgenommen.

Der Bereich der Innenpolitik wird demokratisiert. Die Verfassung rückt vom Einstimmigkeitsprinzip ab, das Europäische Parlament erhält ein Mitentscheidungsrecht. Der Rat könnte nicht mehr hinter verschlossenen Türen tagen. Im Politikfeld Justiz und Inneres unterliegen künftig wichtige Bereiche der vollen richterlichen Kontrolle des Europäischen Gerichtshofes.

Die Kommission sieht durch die Annahme geeigneter Rechtsgrundlagen im Verfassungsvertrag den Weg frei für die Verwirklichung der zweiten Phase eines gemeinsamen Asylsystems, das Fortschritte gegenüber den generell nicht sehr ehrgeizig erscheinenden Zielsetzungen erleichtern könnte. Diese demokratischen Mindeststandards bedeuten keine Garantie für ein liberaleres europäisches Asylrecht. Sie stellen aber eine Grundvoraussetzung dar, daß Positionen für einen effektiven Flüchtlingsschutz überhaupt noch Gehör in Europa finden.

Schwieriger Zugang zur EU

Neben diesen Regelungen gibt es auch eine Reihe anderer Felder im Bereich Justiz und Inneres, die Flüchtlingsfragen tangieren. Dazu zählen die Bekämpfung illegaler Migration, des Menschenhandels, der Schleuserkriminalität und des Terrorismus, Grenzkontrolle und gemeinsame Rückübernahmevereinbarungen.

Auch die Verfassung der EU behandelt unter dem Kapitel der gemeinsamen europäischen Asylregelung die „Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Steuerung der Zuwanderungsströme von Personen, die Asyl oder subsidiären bzw vorübergehenden Schutz beantragen“. Damit wird der Auslagerung des Flüchtlingsschutzes in Transit- und Herkunftsländer das Tor geöffnet.

Eine zunehmende Rolle spielt die Asyl- und Migrationsfrage auch in den Außenbeziehungen der EU, da Kooperation und Unterstützung auch mit Vorgaben bei der Migrationskontrolle verknüpft werden. Die erste Phase der gemeinsamen Asylpolitik der EU brachte keine Hebung von Standards und Rechten in den verschiedenen Bereichen. Die Mindeststandards wirken wie eine Ermunterung an Staaten mit höheren Standards, diese zu senken.

Der erhoffte abschreckende Effekt auf AsylwerberInnen, die weniger triftige Gründe für ihre Flucht vorzubringen haben, wird voraussichtlich nicht eintreten. Zwar gab es in der EU zuletzt weniger Asylanträge, das ist aber hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß aus zwei der Hauptherkunftsregionen, Afghanistan und Irak, zuletzt weniger Menschen geflüchtet sind. Unverändert bestehen bleibt der Migrationsdruck, für eine liberalere Zuwanderungspolitik der EU gibt es hingegen keine Anzeichen. Durch die forcierten Grenzkontrollen, Abkommen zur Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten wird es für Flüchtlinge immer schwieriger, teurer und riskanter, ein Asylland zu erreichen, in dem sie sich ausreichend geschützt fühlen und wo sie sich günstige Lebensbedingungen erwarten. Die neuen Mitgliedsstaaten dürften diesen Vorstellungen derzeit nicht entsprechen, denn für den Großteil der AsylwerberInnen sind sie Transitstaaten. Ein Befund, der auch auf Österreich zutrifft. Für die neuen Mitgliedsstaaten wird die Randlage eine weit höhere Anzahl an Asylverfahren mit sich bringen, eine Aufgabe, für die sie jedenfalls deutlich mehr Ressourcen benötigen werden. Die Asylsysteme unserer östlichen Nachbarstaaten, die nach dem Urteil der österreichischen Gerichte nicht ausreichenden Schutz bieten, sind als Dublin Vertragsstaat nun automatisch sichere Staaten. Österreich schiebt wie auch andere alte EU Mitgliedsstaaten, nun seine Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme an die neuen Mitgliedsstaaten ab. Diese haben den Mechanismus der sicheren Drittstaaten in ihren Asylgesetzen bereits integriert, der weiteren Abschiebung der Flüchtlinge steht also nichts mehr im Weg.

*Anny Knapp Obfrau des Vereins asylkoordination Österreich,
Expertin für Asylrecht, Koordination der österreichischen ECRE Mitgliedschaft, Ältere Flüchtlinge
Infobus miteinander Leben*

asylkoordination

Österreich

Laudongasse 52/9
1080 Wien
Tel: 01-5321291/15
knapp@asyl.at
www.asyl.at

ⁱ Commission's working paper "Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an asylum application submitted in one of the Member States"