

Festung Europa oder Europa der Menschenrechte?

Europäische Asylpolitik am Scheideweg

Die wachsende Zahl von Asylbewerbern und die damit zusammenhängenden Probleme und Maßnahmen sind ein vieldiskutiertes innenpolitisches Thema in der Bundesrepublik. Im Gegensatz dazu findet die in den europäischen Institutionen verhandelte Asylpolitik kaum Resonanz, ja vollzieht sich fast unter Ausschuß der Öffentlichkeit. Es scheint sogar zur bewußten Strategie einiger mit der Asylpolitik befaßter europäischer Einrichtungen zu gehören, möglichst wenig Informationen über die Themen und Ergebnisse ihrer Verhandlungen nach außen dringen zu lassen. Deshalb fällt es selbst interessierten Beobachtern schwer, sich genaue Kenntnisse über die Zuständigkeiten und den aktuellen Stand europäischer Asylpolitik zu beschaffen und Fehlinformationen zu vermeiden. Anliegen dieses Artikels ist es daher, über die asylpolitischen Aktivitäten europäischer Institutionen zu informieren und daraus einige Schlußfolgerungen zu ziehen.

Asylinitiativen des Europarats und des Europäischen Parlaments

Schon lange bevor der Präsident der EG-Kommission, Jacques Delors, Ende 1984 den Vorschlag machte, bis zum 1. Januar 1993 den Binnenmarkt der EG zu vollenden, beschäftigten sich zwei europäische Institutionen mit Asylfragen: der inzwischen auf 23 Mitgliedstaaten angewachsene Europarat und das Europäische Parlament.

1949 wurde der *Europarat* in der Absicht gegründet, ausgehend von den politischen und geistigen Grundlagen Europas (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten), die Neuordnung und Einheit dieses Kontinents voranzutreiben. Die vom Europarat erarbeitete und 1950 unterzeichnete Europäische Menschenrechtskonvention garantiert im Hinblick auf Asylfragen universelle Rechte aller Menschen, nicht nur der Europäer. Sie verbietet unmenschliche Behandlung, schützt das Recht auf familiäres Zusammenleben, gibt Verfahrensgarantien hinsichtlich der Ausweisung von Ausländern und institutionalisiert Beschwerdemöglichkeiten im Fall von Menschenrechtsverletzungen. Seit über zwanzig Jahren ruft das wichtigste Organ des Europarats, das Ministerkomitee, die Prinzipien eines großzügigen und streng an den internationalen Ab-

kommen orientierten Umgangs mit Asylbewerbern in Erinnerung: Am 29. Juni 1967 – und ähnlich am 18. November 1977 – empfahl es den Mitgliedsregierungen, gegenüber „Personen, die im Hoheitsgebiet um Asyl nachsuchen, in besonderem Maß in liberalem und humanitärem Geiste zu handeln“. Empfehlungen vom 5. November 1981 und vom 25. Januar 1984 legen klar umschriebene, Willkür möglichst ausschließende Anweisungen für die Grenz- und Asylbearbeitungsbehörden fest und bekräftigen den Grundsatz der Nichtabschiebung im Fall begründeter Furcht vor Verfolgung. Das 1980 in Kraft getretene Abkommen über die Übertragung der Verantwortung für Flüchtlinge regelt die Verteilung der Flüchtlingslast, wurde aber – auch dies zeigt die Ohnmacht des Europarats – von der Bundesrepublik bisher nicht ratifiziert. Ein spezielles Expertenteam des Europarats, genannt CAHAR (Ad-hoc-Komitee für Asyl, Flüchtlinge und Staatenlose), legte im Januar 1989 nach jahrelangen Vorarbeiten den Entwurf eines „Erst-Asyl-Abkommens“ vor, um festzulegen, welcher Staat für die Prüfung von Asylgesuchen zuständig ist, bekam aber dafür nicht die Zustimmung der Minister der Mitgliedstaaten¹.

Die Vorstellungen des Europarats decken sich weitgehend mit denen des *Europäischen Parlaments*, des einzigen direkt gewählten Organs der EG (zwölf Mitgliedstaaten). Schon in seiner ersten Wahlperiode (1979–1984) bezog es mehrfach zu Asylfragen Stellung. Als sich die diesbezüglichen Entschlüsse in der zweiten Wahlperiode (1984–1989) zu häufen begannen, beauftragte der Rechtsausschuß des Europäischen Parlaments im April 1985 sein Mitglied Heinz Oskar Vetter, einen Bericht „Zu den Fragen des Asylrechts“ in der EG auszuarbeiten. Dieser sogenannte Vetter-Bericht² analysiert nicht nur die zunehmend restriktive Aufnahmepolitik insbesondere der reichen Länder Europas, sondern auch die Ursachen der Fluchtbewegungen weltweit. Er plädiert für eine Neuorientierung der Entwicklungshilfe der EG in die Länder der Dritten Welt, um das Entstehen neuer Fluchtbewegungen zu verhindern. Am 11. März 1987 verabschiedete das Europäische Parlament die diesem Bericht beigefügte EntschlieÙung, in der es achtzehn Prinzipien großzügiger Asylgewährung nannte, die in die Asylrichtlinie der EG und die Asylpraxis der Mitgliedstaaten eingehen sollten. Dazu gehören unter anderem der Grundsatz der „Nicht-Zurückweisung“ durch Grenzbehörden, die strikte Einhaltung internationaler Abkommen, wie der Genfer Flüchtlingskonvention, die freie Wahl des Asyls, der Verzicht auf „flankierende Maßnahmen“ (fortdauernde Unterbringung in Sammelunterkünften, längerfristiges Arbeitsverbot, längere Einschränkung der Bewegungsfreiheit), das Recht auf gerichtliche Überprüfung abgelehnter Asylanträge und die Gleichstellung anerkannter Flüchtlinge mit EG-Ausländern. Visabeschränkungen dürften Fluchtmöglichkeiten nicht verhindern oder einschränken³.

Als die Mitgliedstaaten mit ihrer restriktiven Politik fortfuhren, bestätigte das Europäische Parlament seine Ausführungen in einer noch schärferen Form am 18.

Juni 1987⁴. Auch nach der letzten Wahl tritt das Europäische Parlament mit großer Mehrheit für großzügige Asylregelungen ein, ist jedoch institutionell zu schwach, um seine Vorstellungen gegen den Egoismus der Mitgliedstaaten im Ministerrat bzw. in den noch zu behandelnden zwischenstaatlichen Sondergruppen durchzusetzen.

Asylpolitik und Binnenmarkt 1993

Viele asylpolitische Aktivitäten der EG bzw. zwischen den EG-Mitgliedstaaten, seien sie innerhalb oder außerhalb der formalen Kompetenz der EG-Institutionen angesiedelt, sind vor dem Hintergrund des kommenden EG-Binnenmarkts zu sehen. Warum macht der Binnenmarkt eine gemeinsame Asylpolitik notwendig? Da bislang die Nationalstaaten die Kompetenz in der Asylpolitik haben, entwickelten sie unterschiedliche Asylverfahren und legten die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention verschieden aus. Fallen als eine der Voraussetzungen des Gemeinsamen Marktes die Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG weg, so ist zu erwarten, daß Asylsuchende, die in einem Mitgliedstaat abgelehnt werden, in einem anderen EG-Staat um Asyl bitten. Dies würde nicht nur die Mitgliedsländer mit der großzügigsten Asylpraxis besonders belasten, sondern auch dem Geist der Gemeinschaft widersprechen. Außerdem sähen sich auch die bislang asylbewerberfreundlicheren Länder gezwungen, allmählich restriktiver zu verfahren, was eine Kettenreaktion hin zu einer generell verschlechterten Asylgewährung in der EG auslösen würde. Die sich daraus ergebende Notwendigkeit einer „Harmonisierung“ der Asylpolitik ist aber auch zumindest insoweit im Interesse der Flüchtlinge, als sie vermeidet, daß Flüchtlinge als sogenannte „refugees in orbit“ von Land zu Land irren müssen und sich kein Staat für ihre Asylgesuche zuständig fühlt. Andererseits kann die Harmonisierung der europäischen Asylpolitik auch nur als Vorwand dienen, national nicht durchsetzbare Verschärfungen der Asylgewährung auf dem Umweg über die EG zu erreichen. Entscheidend ist deshalb, wie eine solche Harmonisierung gestaltet sein wird: Wird die europäische Asylpolitik zu einer „Festung Europa“ oder zu einem „Europa der Menschenrechte“ führen?

Das im Juni 1985 veröffentlichte „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“ sieht eine bis 1990 vom EG-Ministerrat zu verabschiedende „Richtlinie für die Koordinierung der Vorschriften betreffend das Asylrecht und den Flüchtlingsstatus“ vor. Schon die Tatsache, daß die Generaldirektion III „Binnenmarkt und Wirtschaft“ der *EG-Kommission* den Richtlinienvorentwurf erarbeitete, läßt aufhorchen: Nicht Flüchtlingsnot, nicht Menschenrechte, also auch nicht die Vorschläge des Europäischen Parlaments bestimmten die Ausrichtung dieses Vorhabens, sondern die eher technische Frage, wie man beim Wegfall der Binnen-

grenzen das Problem des freien Personenverkehrs in den Griff bekommen könne. Wichtigste Punkte des im Frühjahr 1988 intern zur Diskussion gestellten Vorentwurfs waren zum einen Regelungen darüber, welcher Mitgliedstaat für die Behandlung der Asylanträge zuständig sei, und zum anderen der Vorschlag, die Asylpraxis der Partnerstaaten durch die Einsetzung eines EG-weiten beratenden Ausschusses von Experten aufeinander abzustimmen.

Selbst der rechtlich nicht bindende Charakter dieses Ausschusses ging den auf ihre nationale Souveränität pochenden Mitgliedstaaten zu weit, zum Teil sprachen sie der Gemeinschaft die Gesetzgebungskompetenz auf diesem Gebiet sogar überhaupt ab. Nach ergebnislosen Diskussionen liegt der überarbeitete Richtlinienentwurf seit Mitte 1988 unter Verschuß. Zum Teil widersprüchliche oder zumindest mißverständliche Äußerungen der EG-Kommission vom Dezember 1988 lassen sich dahingehend interpretieren, daß die Gemeinschaft sich aus einer einheitlichen Asylgesetzgebung zurückziehen könnte⁵.

Der EG-Gipfel der Staats- und Regierungschefs setzte am 2./3. Dezember 1988 eine Gruppe von zwölf nationalen Koordinatoren ein, den sogenannten *Rhodos-Ausschuß*, der sich unter Leitung von Binnenmarktkommissar Martin Bangemann der Probleme aus dem Wegfall der Personenkontrollen annehmen soll. Wie nach den ersten Treffen verlautete, verzichtet die EG vorläufig auf ein gemeinsames Asyl- und Auslieferungsrecht, will sich aber auf ein einheitliches Asylverfahren einigen. Nach Äußerungen Bangemanns bleibt die Entscheidungskompetenz über Asylanträge bei den Mitgliedstaaten. Die EG-Kommission werde sich nur mit den Grenzkontrollen befassen und dabei auch mit der Frage, welches EG-Land jeweils für einen Asylantrag zuständig sei, um Asylbewerber von mehreren Gesuchen abzuhalten. Die Entscheidung eines Staates solle für alle anderen Mitgliedstaaten bindend sein. Der Madrider Gipfel im Juni 1989 bestätigte die von den Koordinatoren erarbeiteten Empfehlungen und gab damit seine Zustimmung für einen Zeitplan von Maßnahmen zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen, die Einführung von Einreisevisa für Bürger aus 59 Staaten, die Schaffung eines europäischen Visums ab 1992 und die Harmonisierung der Ausländergesetze in der Europäischen Gemeinschaft⁶.

TREVI, die „Einwanderungsminister“ und ihre Ad-hoc-Gruppe

Seit November 1975 diskutieren die Justiz- und Innenminister der EG im Auftrag des Europäischen Rates, also der Staats- und Regierungschefs der EG, Fragen der „öffentlichen Ordnung“, insbesondere solche, die mit Drogen- und Terrorismusbekämpfung auf polizeilicher Ebene zu tun haben. Diese sogenannte TREVI-Gruppe – TREVI steht für Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International – berät angeblich keine asylpolitischen Themen, obwohl dies in der

Öffentlichkeit meist so dargestellt wird⁷. Sie tagte allerdings mehrfach zur selben Zeit und am selben Ort wie die Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“, welche die für Einwanderungsfragen zuständigen EG-Minister am 20. Oktober 1986 eingesetzt hatten.

Eine eigene Arbeitsgruppe „Asyl“ innerhalb dieser Ad-hoc-Gruppe befaßt sich vor allem mit der Frage, wie es mit dem freien Personenverkehr von Ausländern aus Drittstaaten bzw. Asylsuchenden beim geplanten Wegfall der Binnengrenzen und Personenkontrollen steht. Themen bisheriger Treffen waren unter anderem gemeinsame Visaanforderungen gegenüber Drittländern, Kriterien der Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylanträgen und die Ausweisung abgelehnter Asylbewerber aus dem EG-Gebiet, die gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen, die Aufhebung des „Nicht-Zurückweisungs-Prinzips“ im Fall von Wirtschaftsflüchtlingen mit gefälschten Reisedokumenten, Sanktionen gegen Transportunternehmen, die Passagiere ohne gültige Dokumente befördern, sowie der Aufbau eines übergreifenden Informationssystems. Nach Angaben der EG-Kommission beschäftigen sich sowohl die TREVI- als auch die Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“ mit dem „vorrangigen Hauptthema“, die Personenkontrollen an den EG-Außengrenzen zu verschärfen⁸. Dies trägt wohl mit dazu bei, daß beide Institutionen irrtümlicherweise gleichgesetzt und als „TREVI“ bezeichnet werden.

Die TREVI-Gruppe arbeitete bisher außerhalb der offiziellen EG-Institutionen; erst der Madrider EG-Gipfel im Juni 1989 genehmigte ihr ein ständiges Sekretariat. Die Verhandlungen finden ohne jede Öffentlichkeit statt, selbst Beobachter der Kommission sind nicht zugelassen. Wie die Beantwortung mehrerer Anfragen von Abgeordneten des Europäischen Parlaments ergab, fallen weder TREVI noch die Gruppe der Einwanderungsminister in die Zuständigkeit des EG-Ministerrats bzw. unter die parlamentarische Kontrolle des Europäischen Parlaments⁹.

Die Ad-Hoc-Gruppe „Einwanderung“ tagt im Halbjahresturnus und ebenfalls unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Für ihre Arbeit steht ihr das Sekretariat des Rates zur Verfügung, obwohl dafür weder eine rechtliche Grundlage existiert noch Mittel im EG-Haushalt vorgesehen sind. Im Unterschied zur TREVI-Gruppe darf die EG-Kommission an den Beratungen der Ad-hoc-Gruppe teilnehmen, nicht aber Vertreter des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) oder des Europarats.

Die – wenn auch spärliche – Berichterstattung über das TREVI- bzw. Innenministertreffen vom Mai 1989 in Madrid läßt den fortgeschrittenen Stand der Verhandlungen erkennen: Die Zahl der visapflichtigen Länder wurde auf 59 festgelegt, man beschloß die Gründung eines Zentralbüros zur Terrorismusbekämpfung und eines gemeinsamen Informationssystems, und die Beratungen zur Vereinheitlichung der Asylpraxis machten gute Fortschritte¹⁰.

Das Schengen-Abkommen

Am 14. Juni 1985 schlossen die Regierungen der Benelux-Länder, Frankreichs und der Bundesrepublik in Schengen (Luxemburg) ein zwischenstaatliches Abkommen mit dem Ziel, die Kontrolle ihrer Binnengrenzen schrittweise bis zum 1. Januar 1990 abzubauen. Um dafür die „technischen“ Voraussetzungen zu schaffen, richteten die Vertragspartner die Arbeitsgruppen „Polizei und Sicherheit“, „Personenverkehr“ (einschließlich Asyl), „Zoll und Warenverkehr“ und „Transport“ ein. Der Wunsch Italiens, Österreichs und Spaniens, so bald wie möglich dem Abkommen beizutreten, wurde abgelehnt, um die Umsetzungsmaßnahmen nicht zu verlangsamen. Da sich fünf Staaten leichter einigen als die Gesamt-EG, bildeten sie, auch nach Auffassung der EG-Kommission, eine Art Vorreiter und Modell für das künftige Europa. Auf einem von deutschen Medien nicht beachteten Ministertreffen der Partnerstaaten am 12./13. November 1989 in Bonn klärte man letzte Probleme des Schengen-Zusatzabkommens und beschloß, es am 15. Dezember zu unterzeichnen. Dieses geheime Zusatzabkommen soll, was Flüchtlinge betrifft, im wesentlichen folgendes vorsehen:

- Scharfe Kontrolle der Außengrenzen, besonders gegenüber Nicht-EG-Angehörigen, wobei auch die Einreise an der Grenze verweigert werden kann;
- Einheitliche Visaregelungen für alle kommunistischen und Dritte-Welt-Länder, sowie Strafen für die Beförderung von Personen ohne gültige Papiere;
- Klare Regeln für die Zuständigkeit und die Pflichten des für den Asylantrag jeweils verantwortlichen Unterzeichnerstaats, der bis auf weiteres nach eigenem nationalen Asylverfahren entscheidet;
- Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Asyl zu verweigern, wenn ein Asylbewerber schon in einem anderen Unterzeichnerstaat abgelehnt wurde;
- Die Einrichtung eines computerisierten Schengener Informationssystems, das vertraulichen Austausch von Informationen erlaubt, und zwar unter anderem über: erkennungsdienstliche Daten von Asylsuchenden; bisherige Asylanträge einschließlich Begründung, Stand ihrer Bearbeitung und Gründe etwaiger Ablehnung; „unerwünschte“ Personen, selbst wenn sie nur von einem der Schengener Staaten als solche eingestuft werden;
- Ein Exekutivkomitee soll darüber wachen, daß das Abkommen im „öffentlichen Interesse“ der Mitgliedstaaten vollzogen wird, das heißt, es darf nicht gegen ein solches Interesse auch nur eines Unterzeichnerstaats verstoßen. Gegen die Anweisungen dieses Komitees scheinen in diesem Zusatzabkommen weder eine Berufung beim Europäischen Gerichtshof noch eine parlamentarische Kontrolle zugelassen zu sein¹¹.

An den Beratungen der Schengen-Gruppe darf ein Beobachter der EG-Kommission teilnehmen, doch wird auch ihnen Geheimniskrämerei vorgeworfen. Der Innenausschuß des Bundestags forderte am 24. Februar 1989 in einer einstimmigen

gen Erklärung die Bundesregierung sogar auf, ihn unverzüglich im Wortlaut über den Stand der Verhandlungen zu unterrichten. Andernfalls sei die spätere parlamentarische Verabschiedung des Schengen-Abkommens gefährdet¹².

Außerdem sind bei den Schengen-Verhandlungen, wie auch bei denen der TREVI- und der Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“, keine Beobachter des Flüchtlingskommissars der UNO (UNHCR) oder der mit Flüchtlingen befaßten Nicht-regierungsorganisationen zugelassen. Dabei hatten die zuständigen Minister der Schengen-Staaten im Juni 1989 erklärt, sie wollten an der Genfer Flüchtlingskonvention festhalten. Dies ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit, da alle Schengen-Staaten durch Unterschrift an dieses Vertragswerk gebunden sind. Sowohl Art. 35 Abs. 1 der Konvention von 1951 wie Art. II des Zusatzprotokolls von 1967 verpflichten die Unterzeichnerstaaten ausdrücklich, mit dem UNHCR zusammenzuarbeiten. Deshalb reagierte das Europäische Parlament auf die Nachricht des fertigen und zur Unterschrift anstehenden Schengener Vertragstextes am 23. November 1989 mit einer EntschlieÙung, worin es die Schengener und die anderen ohne Beteiligung des UNHCR geführten Geheimverhandlungen über Flüchtlingsfragen als Verletzung der genannten Teile der Genfer Flüchtlingskonvention brandmarkte. Gleichzeitig rief es die Mitgliedstaaten und die EG-Kommission dazu auf, ihre jeweiligen Parlamente einzubeziehen und zu informieren¹³. Dem Endtext des Schengener Abkommens wurde schließlich ein Passus hinzugefügt, der der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Zusatzprotokoll den Vorrang gegenüber sämtlichen gegenwärtigen und zukünftigen Flüchtlingsgesetzen der beteiligten Staaten einräumt¹⁴.

Aufgrund der langwierigen Verhandlungen und technisch bedingter Verzögerungen beim Aufbau des Schengener Informationssystems mußte schon bald der 1. Januar 1990 als Stichtag für den Abbau der Grenzkontrollen zwischen den Schengen-Staaten aufgegeben werden. Inzwischen sollen die Maßnahmen des Zusatzabkommens frühestens im Juni 1991 in Kraft treten können. Überraschend mußte jedoch auch die für den 15. Dezember 1989 geplante Vertragsunterzeichnung verschoben werden, nachdem – zusätzlich zu Vorbehalten anderer Schengen-Staaten – die Bundesregierung durch Kabinettsbeschluß zwei Tage vorher ihre Unterschrift verweigert hatte. Sie konnte und wollte offensichtlich nicht garantieren, einen von den Vertragspartnern befürchteten Zustrom von Menschen aus der DDR und Osteuropa zu kontrollieren bzw. zu beschränken¹⁵.

Vorzeichen künftiger Asylpolitik

Am 15. Dezember 1989 einigten sich die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der EG auf die Schaffung zweier EG-Konventionen, die von der Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“ ausgearbeitet und in der zweiten Hälfte 1990 un-

terschrieben werden sollen. Wie aus den ungewöhnlich offenen Mitteilungen der Minister hervorgeht, sollen damit ein für alle EG-Staaten gültiges Visum eingeführt und die Asylpolitik vereinheitlicht werden. „Alle Mitgliedstaaten sollen sich verpflichten, beim Kampf gegen die illegale Einwanderung die Interessen des Gebietes der Zwölf in seiner Gesamtheit zu verteidigen. Gleichzeitig sollen die Rechte und Garantien der rechtmäßig in der EG lebenden Ausländer gewahrt bleiben.“¹⁶

Vorsicht ist angebracht gegenüber einer allzu leichtfertigen Verwendung des Begriffs „illegale Einwanderung“, vor allem wenn er gleichzeitig den Flüchtlingsbegriff in den Hintergrund drängt. Aufgrund seines negativen Bedeutungsumfelds kann er die Bürger zur unbedachten Ausgrenzung solcher „Gesetzesübertreter“ und „unberechtigten Eindringlinge“ motivieren, wobei allzuleicht übersehen wird, daß auch echte Flüchtlinge Opfer eines so unbestimmten und politisch manipulierbaren Sprachgebrauchs werden können. Suchen beispielsweise in Zukunft politisch Verfolgte in der EG um Asyl nach, die aber keine bzw. keine gültigen Visa vorweisen können, so sind sie nach dem Sprachgebrauch der Minister „illegale Einwanderer“, da sie ja gegen ein Gesetz verstoßen haben, nämlich gegen die Vorschrift, beim Betreten des EG-Territoriums gültige Visa bei sich zu haben. Und gegen solche „illegale Einwanderung“ richtet sich nach erklärter Absicht dieser Minister der „Kampf“ mittels „zuzugsbeschränkender“ und „aufenthaltsbeendender“ Maßnahmen, zu dem die geplante Konvention die Länder der Europäischen Gemeinschaft und die sich ihnen anschließenden europäischen Nachbarn verpflichten soll.

Bezüglich der Inhalte der EG-Konventionen gilt als sicher, daß die Vorarbeiten der Schengen-Gruppe in diese Vertragswerke einfließen werden. Freilich bestehen auch gewisse Chancen, daß der schon erwähnte CAHAR-Entwurf eines „Erstasyl-Abkommens“ die Konventionen mitprägen könnte. Der EG-Asylkonvention sollen nämlich später auch die anderen europäischen Staaten beitreten können, wenn sie dies für notwendig halten, so daß sich jetzt schon der Rückgriff auf eine fertige Vertragsvorlage des umfassenderen Europarats (23 Mitgliedsländer) anböte. Schließlich hätte der CAHAR-Entwurf den Vorteil, den Flüchtlingen mehr entgegenzukommen als das restriktive Schengen-Abkommen, insofern er ausdrücklich auf die europäische Menschenrechtstradition verweist, Datenschutzbestimmungen zugunsten der Flüchtlinge enthält und wiederholte Asylanträge großzügiger gestattet.

Etwas pessimistischer prognostiziert Heide Langguth die voraussichtlichen Regelungsinhalte der EG-Konventionen: Zuständigkeit jeweils eines EG-Mitgliedstaats für die Behandlung des Asylantrags; Vermeidung von parallelen oder sukzessiven Asylanträgen; umgehende Abschiebung des Asylbewerbers bei Ablehnung seines Antrags; enge Zusammenarbeit der Konsulate und Botschaften in den Herkunftsländern der Flüchtlinge; gemeinsame Sichtvermerks- und Visapoli-

tik; Austausch von Informationen über die Herkunftsländer, den Stand der Asylanträge und einzelne Asylbewerber; Austausch über neue Bestimmungen der Mitgliedsländer im Asylbereich¹⁷.

Asylpolitik und die politische Kultur Europas

Die dargestellten asylpolitischen Aktivitäten auf europäischer Ebene werfen zwei miteinander verknüpfte Fragen auf: Wie werden sich die Ergebnisse dieser Politik voraussichtlich auf Flüchtlinge auswirken, die in Europa Schutz suchen? Was sagen die Vorgehensweisen und absehbaren Resultate dieser Asylpolitik über die politische Kultur Europas aus?

1. Zu begrüßen ist die Zusage, daß Flüchtlinge, die in einem Mitgliedsland als solche anerkannt wurden, von der Großzügigkeit des Binnenmarktes profitieren werden und sich in allen Mitgliedsländern der EG frei bewegen können¹⁸. Werden aber künftig statt der Binnengrenzen öffentliche Einrichtungen innerhalb der Mitgliedstaaten (z. B. Bahnhöfe, Flughäfen, Sozial- und Ausländerämter) stärker kontrolliert, so ist eine grundsätzliche Diskriminierung von Flüchtlingen anderer Hautfarbe zu befürchten.

2. Positiv zu bewerten ist ferner, daß es nach bisherigem Informationsstand gelungen zu sein scheint, durch präzise Festlegungen der jeweiligen staatlichen Verantwortlichkeit das genannte Problem der „refugees in orbit“ innerhalb Europas zu vermeiden.

3. Demgegenüber wiegt jedoch weit schwerer, daß die geplanten Maßnahmen politisch Verfolgten den physischen Zugang zum EG-Territorium – notwendige Voraussetzung, einen Asylantrag überhaupt stellen zu können – fast völlig versperren: Der Druck, sich auf eine gemeinsame Visapolitik zu einigen, erhöht nach dem Gesetz des kleinsten gemeinsamen Nenners tendenziell sowohl die Ansprüche der Visumserteilung als auch die Zahl der Länder, deren Bürger Visa zur Einreise in jedes der EG-Länder brauchen. Die Bundesregierung beispielsweise beschloß, auch motiviert durch die geplante EG-Harmonisierung, am 8. März 1989 die Visumspflicht für alleinreisende Kinder unter 16 Jahren und für Bürger aus 14 bisher noch nicht visumspflichtigen Ländern der Dritten Welt. Zu den dann 98 Ländern sollen nochmals 15 Länder hinzukommen, deren Bürger Einreise- bzw. Transitvisa für die Bundesrepublik benötigen¹⁹. In welchem hohen Maß solche eine restriktive Visavergabe Asylsuchende künftig vom Betreten des EG-Gebiets abhalten dürfte, geht aus einer französischen Statistik hervor, derzufolge die sogenannten spontanen Asylbewerber, das heißt solche, die sich keine gültigen Einreisepapiere holen konnten, mit mehr als 70 Prozent die große Mehrheit unter den Asylbewerbern stellen²⁰.

Wenn zudem im Zug der wegfallenden Binnengrenzen die EG-Außengrenzen

schärfer kontrolliert werden und Zurückweisungen an der Grenze möglich sein sollen, senkt das zusätzlich die Chancen politisch Verfolgter, europäischen Boden betreten zu können.

Diese Politik der geschlossenen Grenzen macht Europa zu einer für Flüchtlinge weithin unerreichbaren und abgeschotteten Festung. Der beim Bau dieser Festung verwendete Beton beginnt bereits zu trocknen.

4. Inwieweit künftig auch die Kriterien der Asylanerkennung restriktiver ausgelegt werden, welcher Flüchtlingsbegriff in der Rechts- und Verwaltungspraxis de facto gelten wird und wie sich die Lebensbedingungen der Asylbewerber in der EG verändern werden, läßt sich beim jetzigen Stand der Verhandlungen und der Informationen nicht im einzelnen voraussagen. Die entscheidende Frage im Hinblick auf die Asylkonvention der EG freilich wird sein, ob sich die großzügige, menschenrechtsorientierte Linie des Europäischen Parlaments und des Europarats, die bürokratisch und binnenmarkttechnisch verengte Perspektive der EG-Kommission oder gar die auf bloße Abschirmung beschränkte Festungsmentalität der heimlich agierenden und demokratisch nicht kontrollierten Institutionen (Rhodos-Ausschuß, TREVI-Gruppe, Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“, Schengen-Abkommen) durchsetzen wird. Nach bisherigen Erfahrungen dürfte die für die Flüchtlinge ungünstigste Machtkonstellation ihr Ziel weitgehend erreichen.

5. Gleichzeitig offenbart die Art, wie die europäischen Regierungen mit der Herausforderung umgehen, welche die Schwächsten der Weltgesellschaft, die Flüchtlinge, für sie bedeuten, mindestens auf diesem Feld einen gewissen Verfall der politischen Kultur des sich vereinigenden Europa: Die völlig intransparenten, demokratisch weder legitimierten noch kontrollierten Vorgehensweisen der europäischen Asylpolitik, die alle Interessenvertreter der Flüchtlinge von jeglicher Mitsprache ausschließen und zudem administrative bzw. sogar polizeiliche Elemente überbetonen, tragen Züge eines autoritären, mit Geheimkabinett regierenden Obrigkeitsstaats. Ferner zeigen der Verzicht auf die Asylrichtlinie der EG-Kommission und die Verlagerung der Asylverhandlungen auf mehrere, unkontrolliert außerhalb des formellen EG-Rahmens arbeitende Sondergremien, daß auch in der Zeit der Vorbereitung auf den Europäischen Binnenmarkt nationalstaatliche Eigeninteressen weit mächtiger sind als der europäische Gemeinschaftsgeist und die Fähigkeit, sich in Übereinstimmung mit vertraglich vorgesehenen Spielregeln zu einigen. Schließlich legen die berichteten Vorgehensweisen und die absehbaren Ergebnisse den Verdacht nahe, daß die mächtige und immer reicher werdende Europäische Gemeinschaft ein großes Repertoire sprachlicher, administrativer, politischer und rechtlicher Mittel einzig zu dem Ziel anbietet, ihren Wohlstand nicht mit den Flüchtlingen, den „Ärmsten der Kinder Gottes“, wie Pedro Arrupe sie nannte, teilen zu müssen.

Konsequenzen für eine menschenfreundlichere Flüchtlings- und Asylpolitik

Orientierungen und Verbesserungsvorschläge für eine menschenrechtlich vertretbare und zugleich realistische Asylpolitik Europas finden sich in den genannten Texten des Europäischen Parlaments und des Europarats wie auch des UNHCR, der mit Flüchtlingen befaßten Nichtregierungsorganisationen und von Wissenschaftlern²¹. Hier seien nur drei Gesichtspunkte einer humaneren Flüchtlings- und Asylpolitik der EG herausgegriffen und etwas konkretisiert:

1. Von grundlegender Bedeutung ist ein Perspektivenwechsel weg von einer eurozentrischen, bloß auf die Abwehr von Einwanderung bedachten Sichtweise hin zu einem Denken, das sich von den Nöten flüchtender Menschen bestimmen läßt. Daraus ergibt sich die Priorität einer offensiven und möglichst präventiven Menschenrechts-, Friedens- und Entwicklungspolitik, welche sich darum bemüht, die Fluchtursachen zu bekämpfen. So sollte die geplante Zusammenarbeit europäischer Botschaften und Konsulate in (potentiellen) Fluchtsprungsländern vor allem auch dazu dienen, Menschenrechtsverletzungen und andere fluchtbegünstigende Strukturen in diesen Ländern deutlicher wahrzunehmen, vor Ort und weltweit mutiger zur Sprache zu bringen und geschlossener dagegen anzugehen. Wirksam und glaubwürdig ist eine solche gemeinsame Menschenrechtspolitik freilich nur dann, wenn sie ergänzt wird durch einen europaweiten Verzicht auf Waffenexporte in Entwicklungsländer, durch entschiedene Abrüstungsschritte in Europa selbst und das Bemühen, auch die Länder der Dritten Welt an den wohltuenden Wirkungen abflauender Ost-West-Spannungen teilhaben zu lassen.

Im Rahmen eines von der EG initiierten gemeinschaftlichen Politikdialogs mit Ländern des Südens, aber auch des Ostens, müßten fluchtbegünstigende wirtschaftliche Strukturen zur Sprache gebracht und entwicklungspolitische Reformen und Hilfsmaßnahmen gefördert werden. Die EG, die ihre Binnenmarktstrukturen zum gegenseitigen Nutzen ihrer Mitglieder aufeinander abstimmt, müßte analog auch für weltwirtschaftliche Strukturreformen zugunsten der Entwicklungsländer (z. B. Abbau des Protektionismus und seiner nach Verarbeitungsgrad gestuften Höhe, Schuldenerlasse, mehr Mitsprache der Entwicklungsländer in internationalen Organisationen wie Internationaler Währungsfonds und Weltbank) eintreten. Ebenfalls ist die EG dazu verpflichtet und kann es sich leisten, ihren im Zug des Binnenmarktprozesses auf rund 445 Milliarden DM geschätzten Wohlstandszuwachs mit den Armen und Flüchtlingen in aller Welt zu teilen. Jedenfalls ist es ein Skandal, wenn gleichzeitig der UNHCR bei einem für 1989 vorausgeschätzten Jahresdefizit von 85 Millionen US-Dollar seinen Aufgaben der Flüchtlingshilfe nicht mehr ausreichend nachkommen kann²².

2. Die beabsichtigten EG-Konventionen zur Visa- und Asylpolitik dürfen nicht hinter den Verpflichtungen zurückbleiben, die sich aus den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention

und der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen ergeben. Insbesondere dürfen weder die Visapolitik noch die Aufnahme- und Abschiebepraktiken der Grenz-, Einreise- und Ausländerbehörden der EG Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention aushöhlen, der die Zurückweisung eines Flüchtlings in Gebiete verbietet, „in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde“. Da sich die Fluchtmotive und Fluchthintergründe der unmittelbaren Nachkriegszeit, die dem Flüchtlingsbegriff der Genfer Konvention von 1951 zugrunde liegen, inzwischen änderten, sollte für die künftigen EG-Konventionen eine angemessenere Flüchtlingsdefinition entwickelt werden, etwa im Sinn der Flüchtlingskonvention der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) vom 10. September 1969. Diese betrachtet auch solche Menschen als Flüchtlinge, die vor Krieg, einer Besetzung, einem Bürgerkrieg oder ähnlichem fliehen.

3. Schließlich sind institutionelle Änderungen innerhalb der EG unabdingbar, wozu erfreulicherweise die Einwanderungsminister bei ihrem jüngsten Treffen wenigstens teilweise ihre Bereitschaft erklärten. Erstens hat die Öffentlichkeit das Recht, ausführlich und genau über die Absichten und Ergebnisse aller europäischen Verhandlungen zur Asylpolitik informiert zu werden. Flüchtlinge sind keine Terroristen oder Drogenhändler und es besteht daher kein Grund, die Asylpolitik von den Informationsgepflogenheiten offener demokratischer Gesellschaften auszunehmen.

Damit hängt zweitens die Forderung zusammen, die Zuständigkeit für die Flüchtlings- und Asylpolitik der EG von eigens dafür geschaffenen, unabhängigen zwischenstaatlichen Gremien in die Kompetenz der EG zurückzuverlagern und diesen Politikbereich in angemessener Weise von den nationalen Parlamenten und vor allem vom Europäischen Parlament mitgestalten und kontrollieren zu lassen. Insbesondere die geplanten Visa- und Asylkonventionen der EG sollten unter maßgeblicher Beteiligung des Europäischen Parlaments erarbeitet und verabschiedet werden, was Anhörungen des UNHCR und der mit Flüchtlingen befaßten Nichtregierungsorganisationen einschließen muß.

Schließlich erfordert dies, die institutionellen Rechte des Europäischen Parlaments auszuweiten. Eine stärkere Rolle dieses einzigen direkt vom Volk gewählten Gremiums der Europäischen Gemeinschaft würde nicht nur die demokratische Legitimation der EG-Entscheidungen insgesamt verbessern, sondern auch die geforderte Verknüpfung der Flüchtlings- und Asylpolitik mit der Menschenrechts-, Friedens- und Entwicklungspolitik besser gewährleisten. Zugleich wäre am ehesten sichergestellt, daß in den Asylregelungen neben den europäischen Eigeninteressen auch Menschenrechtsaspekte und die weltweite Flüchtlingsnot gebührende Berücksichtigung fänden.

ANMERKUNGEN

¹ P. Leuprecht, Bestrebungen des Europarats zur Harmonisierung des Asylrechts, in: *Asylrecht im Binnenmarkt*, hrsg. v. K. Barwig, K. Lörcher, C. Schuhmacher (Baden-Baden 1989) 237–249.

² Gekürzte Fassung in: *Ein Mensch wie Du und ich. Flüchtlinge in der Europäischen Gemeinschaft*, hrsg. v. H. O. Vetter (Bonn 1987).

³ Dokumentiert in: *Jb. d. Dt. Stiftung für UNO-Flüchtlingshilfe 1988*, hrsg. v. K.-H. Rosen (Baden-Baden 1988) 21–27.

⁴ Dokumentiert in: *Flüchtlinge und Asyl. Politisch handeln aus christlicher Verantwortung*, hrsg. v. J. Müller (Frankfurt 1990) 70–72.

⁵ Doc. COM (88) 640 final (Brüssel 7. 12. 1988); H. Langguth, *Festung oder Fluchtborg? – Zur neueren Entwicklung der Asylpolitik in der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Gewerkschaftl. Monatsh.* 40 (1989) 421–435, 431.

⁶ M. Hainz, *Die aktuelle asylpolitische Diskussion*, in: *Flüchtlinge und Asyl*, a. a. O. 149–176, 169f.

⁷ So z. B. World Council of Churches, *Refugee Newsletter „Europe 1992“* (Genf, März 1989) und z. T. auch *Migration Newssheet* (im folgenden: MN). Dieser Artikel folgt der wissenschaftlichen Mitarbeiterin von H. O. Vetter, H. Langguth, a. a. O. 431.

⁸ Doc. COM (88) 640, a. a. O. 7, 11. ⁹ MN Nr. 65 (1988) 3; 69 (1988) 3. ¹⁰ H. Langguth, a. a. O. 431f.

¹¹ MN 81 (1989) 9f. ¹² SZ, 25./26. 2. 1989. ¹³ MN 81 (1989) 9. ¹⁴ MN 82 (1990) 9.

¹⁵ MN 81 (1989) 9; SZ, 13. 12. und 16./17. 12. 1989.

¹⁶ SZ, 16./17. 12. 1989; MN 82 (1990) 8f.

¹⁷ H. Langguth, a. a. O. 433f. ¹⁸ Doc. COM (88) 640, a. a. O. 24. ¹⁹ SZ, 9. 3. 1989; MN 77 (1989) 10.

²⁰ A. Lebon, 1986/87. *Le point sur l'immigration et la présence étrangère en France*, hrsg. v. Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi (Paris 1988), zit. n. H. Langguth, a. a. O. 434.

²¹ Vgl. Anm. 1, 3, 4, 7; Zeitschriften „Refugees“ und „Flüchtlinge“ des UNHCR; die Beiträge von ECRE (European Consultation on Refugees and Exiles = Zusammenschluß 45 europäischer NGOs) und R. v. Arnim (UNHCR), in: *Asylrecht im Binnenmarkt*, a. a. O. 269–288, 289–300; J. Müller, *Politische Lösungsansätze des Flüchtlingsproblems und der Beitrag der Kirchen*, in: *Flüchtlinge und Asyl*, a. a. O. 179–209; *Memorandum zur Weltflüchtlingsproblematik*, hrsg. v. Wissenschaftl. Beirat beim BMZ, in: *BMZ-aktuell* (Bonn, Juni 1989).

²² *Flüchtlinge* Nr. 4 (1989) 38f.