

PRO ASYL

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V.

Zum Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft:

Menschenrechte und Flüchtlingsschutz - blinde Flecken auf Deutschlands Agenda

Deutschland hat seit dem 1. Januar für sechs Monate die Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union inne. Die deutsche Ratspräsidentschaft findet zum ersten Mal in der Geschichte der EU in einer Teampräsidentschaft mit Portugal und Slowenien statt. PRO ASYL hat die vorliegenden programmatischen Texte aus dem Verantwortungsbereich des Bundesinnenministeriums unter menschen- und asylrechtlichen Gesichtspunkten untersucht. Einbezogen wurden das Präsidentschaftsprogramm der Bundesregierung „Europa gelingt gemeinsam“ vom 30. November 2006, das von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble am 3. Januar 2007 vorgestellte Innenpolitische Arbeitsprogramm mit dem Titel „Europa sicher leben“, verschiedene Stellungnahmen von Innenminister Schäuble und die gemeinsame „deutsch-französische Initiative für eine neue europäische Einwanderungspolitik“ vom 26. Oktober 2006. Schäuble hatte mit seinem französischen Kollegen Nicolas Sarkozy dieses Konzept den Innenministern der sechs großen EU-Staaten (G6-Staaten) vorgelegt und große Zustimmung erfahren. Bereits in dem Beschluss des Europäischen Rates von Mitte Dezember 2006 finden sich zentrale Positionen dieser deutsch-französischen Initiative wieder.

Aktueller Hintergrund

Die deutsche Ratspräsidentschaft folgt dem Jahr mit der höchsten Todesrate an den europäischen Außengrenzen. Nach Angaben der spanischen Behörden kamen circa 6 000 Flüchtlinge und Migranten allein auf dem Weg von Westafrika zu den Kanarischen Inseln um.

An den Rändern Europas spielen sich Dramen ab, die zeigen, dass die EU-Staaten bereit sind, elementare Menschenrechtsstandards aufzugeben. Im Juli 2006 wurden in Melilla drei Menschen bei dem Versuch, die Grenzzäune nach Europa zu überwinden, erschossen. Die Todesfälle an der spanisch-marokkanischen Grenze sind bis heute nicht aufgeklärt. Griechenland steht weiterhin im Verdacht, im September 2006 Flüchtlinge ins Meer geworfen zu haben. Mindestens sechs Menschen starben, weil Beamte der griechischen Küstenwache, so die Aussagen Überlebender, rund 40 Menschen, die sie vor der Insel Chios aufgegriffen hatten, ins Meer zurückstießen. An den östlichen EU-Außengrenzen wurden - nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit - tschetschenische Flüchtlinge von der Slowakei über ukrainische

Die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge und Vertriebenen bleibt in Entwicklungsländern, darunter Afghanen (2,9 Mio.), Kolumbianer (2,5 Mio.), Iraker (1,8 Mio.), Sudanesen (1,6 Mio.) und Somalier (839.000). UNHCR, Presseerklärung vom 9. Juni 2006
--

Internierungslager zurück in den Verfolgerstaat Russische Föderation abgeschoben.

Die Asylzahlen in Deutschland und Europa erreichen einen neuen historischen Tiefstand. In Deutschland wurden im Jahr 2006 nur 21 029 neue Asylgesuche registriert - der niedrigste Stand seit 1977. Die Zahl der Asylersantragstellungen ist im Vergleich zum Jahr 2005 um über 27 % zurückgegangen. In den 25 Staaten der Europäischen Union wurde bereits 2005 die niedrigste Zahl von Asylsuchenden - 230 000 - seit 1988 gezählt. Dieser Trend setzte sich im Jahr 2006 fort: Weniger als 200 000 neue Asylanträge wurden im gesamten EU-Gebiet verzeichnet.

Der drastische Rückgang der Zahl der Asylsuchenden beruht vorrangig darauf, dass die Zugangsmöglichkeiten nach Europa zunehmend versperrt worden sind.

Die zentrale Frage ist: Findet eine Gemeinschaft von 27 Demokratien auf das Sterben an den Außengrenzen eine andere Antwort als militärische Abwehrmaßnahmen, die Auslagerung des Flüchtlingsschutzes und fortgesetzte Menschenrechtsverletzungen? Sie bleibt bei der Lektüre des Programms der deutschen EU-Ratspräsidentschaft unbeantwortet.

Schlüsselemente der Ratspräsidentschaft: Mehr Grenzschutz, mehr Rückübernahmeabkommen und mehr gemeinsame Abschiebungen

Die Ratspräsidentschaft wird sich für den Ausbau der gemeinsamen Rückübernahmepolitik einsetzen und insbesondere den Abschluss solcher Abkommen vorantreiben. Daneben wird die praktische Zusammenarbeit bei der Rückführung von Drittstaatsangehörigen ausgebaut werden.

(„Kohärente Asyl- und Migrationspolitik“, in „Europa gelingt gemeinsam“, S. 18)

Das von Innenminister Wolfgang Schäuble vorgelegte Programm folgt einer restriktiven Agenda und blendet Menschenrechte und Flüchtlingsschutz aus. Der Begriff „Schutz“ taucht im Programm des Bundesinnenministeriums nur als „Schutz“ der Außengrenzen auf - statt Flüchtlingsschutz Grenzschutz. Dem Kampf gegen die „illegale Einwanderung“ wird alles untergeordnet. Gebetsmühlenhaft wird diese „zentrale Herausforderung“ in jedem Kapitel als Bedrohungsszenario auf eine Stufe mit dem internationalen Terrorismus gestellt.

„Trotz vielem Erreichtem stehen wir heute in Europa vor großen Herausforderungen. Internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität und illegale Migration bedrohen zunehmend unsere Sicherheit“. (Bundesinnenministerium, Presseerklärung vom 3. Januar 2007)

Mehr Grenzschutz, mehr Rückübernahmeabkommen und mehr gemeinsame Abschiebungen bilden die Schlüsselemente auf Schäubles Agenda - Menschenrechte und Flüchtlingsschutz sind dagegen nur blinde Flecken.

Auch der Datenschutz spielt keine Rolle: Das Bundesinnenministerium plant, den Polizei- und Sicherheitsbehörden den Zugriff zu allen EU-Informationssystemen zu gewähren. Die Fingerabdrücke, die von allen Asylsuchenden über 14 Jahre in dem System EURODAC gespeichert sind, dienen bis jetzt ausschließlich dem Zweck, das zuständige Asyl-land zu bestimmen.

Frontex – die Wächter des neuen Eisernen Vorhangs

„Wir wollen die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX zu einem effektiven Gemeinschaftsinstrument zur Bekämpfung der illegalen Einreisen in die EU ausbauen. Sie muss zukünftig die nationalen Grenzpolizeien so anleiten und koordinieren können, dass an allen unseren gemeinsamen Außengrenzen illegale Einreisen zur Ausnahme werden.“

(Presseerklärung des BMI, 2. Oktober 2006)

Die deutsche Ratspräsidentschaft will den Ausbau der Europäischen Grenzagentur Frontex weiter forcieren. Frontex ist neben Europol ein Projekt, das maßgeblich von Deutschland initiiert wurde. Seit Mitte 2006 spielt Frontex bei den Abfangmaßnahmen weit vor den Toren Europas eine wichtige Rolle. Flüchtlingsboote werden im Zuge von Frontex-Einsätzen bereits in internationalen Gewässern aufgebracht und in afrikanische Transit- oder Herkunftsländer zurückverfrachtet. Bei den „Out of Area“-Einsätzen wurden beispielsweise 3 500 Flüchtlinge und Migranten zwischen August und Dezember 2006 auf dem Atlantik oder vor den Küsten Westafrikas aufgegriffen und nach Senegal und Mauretanien zurückgeschickt (Presseerklärung von Frontex vom 19. Dezember 2006). Wie die Grenzschützer im Frontex-Verband auf hoher See mit Schutzbedürftigen umgehen, stellt Frontex-Chef Oberst Ilkka Laitinen lapidar klar: „Das sind keine Flüchtlinge, sondern illegale Migranten.“ (Standard vom 21. Dezember 2006)

„Externe Dimension“ – die Auslagerung des Flüchtlingsschutzes?

„Bei der Gestaltung der Kooperation der EU mit Drittstaaten (äußere Dimension) betont das Programm das Verschmelzen der Grenzen von innerer und äußerer Sicherheit und unterstreicht, dass die Wurzeln der Bedrohung oft außerhalb der EU liegen. Deshalb sollen die Mitgliedstaaten in den Außenbeziehungen noch

enger zusammenarbeiten.“ (Pressemitteilung des BMI vom 3. Januar 2007)

Die sogenannte externe Dimension wird auch im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft eine zentrale Rolle einnehmen: Prioritäten des Bundesinnenministeriums sind weitere Verhandlungen über Rückübernahmenabkommen der EU mit der Türkei, Moldawien, mit verschiedenen afrikanischen Staaten, insbesondere mit Marokko und Algerien (JHA External Relations Multi-Presidency Work Programme, Brüssel, 3. Januar 2007).

Unter der Überschrift „Kohärenz“ und mit der Betonung der „externen Dimension“ der Migrations- und Asylpolitik verfolgen die Mitgliedstaaten eine Linie, die Flüchtlinge möglichst umfassend außerhalb der EU halten will. Die europäischen Innenminister erobern zunehmend außen- und entwicklungspolitisches Terrain, eine bedenkliche Entwicklung. Die „externe Dimension“ bedeutet aus Sicht der Innenminister die „Externalisierung des Flüchtlingsschutzes“. Die Abschottung wird dabei immer weiter vorverlagert. Drittstaaten wie Libyen, Marokko, Mauretanien, der Ukraine etc. wird dabei eine Türsteherfunktion vor den Toren der „Festung Europa“ zugewiesen.

Neue Partner im Süden?

Beispiel Libyen: Frontex-Chef Laitinen spricht wie selbstverständlich von seinen „libyschen Kollegen“ (Vortrag bei der Hans-Seidel-Stiftung in Brüssel am 29. November 2006). Ein Bericht von Human Rights Watch vom September 2006 beschreibt, wie der EU-Kooperationspartner Libyen mit Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen umgeht: Willkürliche Verhaftungen, Misshandlungen im Gefängnis und zwangsweise Abschiebungen in Verfolgerländer sind an der Tagesordnung. Europa schaut weg. Italien hat von Oktober 2004 bis Mitte 2006 über 4 000 Menschen nach Libyen abgeschoben - ohne Prüfung ihrer Fluchtgründe. Die libyschen Behörden schoben sie ihrerseits weiter in ihre mutmaßlichen Herkunftsländer oder setzten sie einfach in der Wüste aus. Über 200 000 Personen wurden in den letzten vier Jahren mit finanzieller Hilfe der EU aus Libyen abgeschoben. Die EU-Justiz- und Innenminister haben bei einem Treffen am 22. September 2006 im finnischen Tampere Libyen drei Millionen Euro für den Kauf von Patrouillenfahrzeugen und Nachtsichtgeräten zugesagt. Als Gegenleistung erhofft sich die EU nach Angaben von Kommissar Franco Frattini mehr Entgegenkommen Libyens

bei den Grenzpatrouillen im Mittelmeer. Im Klartext bedeutet dies: mehr Beihilfe zur Fluchtverhinderung.

Beispiel Marokko: Zwischen Weihnachten 2006 und Neujahr wurden über 400 subsaharische Flüchtlinge und Migranten in Marokko festgenommen und an der algerischen Grenze ausgesetzt. Es kam zu schweren Misshandlungen, verübt von algerischen und marokkanischen Sicherheitskräften. Mehrere Frauen wurden bei dieser Polizeiaktion vergewaltigt. Eine Schwangere verlor ihr Baby. Diese Menschenrechtsverletzungen reihen sich ein in eine Kette von Gewaltaktionen gegenüber Flüchtlingen und Migranten.

Bereits im September 2005 starben mehrere Flüchtlinge am Stacheldrahtzaun, der die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla von Marokko trennt. Spanien wies Menschen nach Marokko zurück und verstieß damit gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention. Schutzsuchenden wurde keine Gelegenheit gegeben werden, einen Asylantrag zu stellen, der nach fairen und rechtsstaatlichen Kriterien geprüft wird. Darüber hinaus hat Spanien die Menschenrechtskonvention verletzt, indem es mit den Abschiebungen sehenden Auges in Kauf genommen hat, dass die Betroffenen in Marokko Misshandlungen und menschenrechtswidriger Behandlung ausgesetzt wurden. Über 1 200 Flüchtlinge und Migranten wurden im Herbst 2005 mit Handschellen aneinander gekettet von marokkanischen Polizeikräften an die algerische Grenze mitten in der Sahara gebracht. Die Bilder von gefesselten Flüchtlingen ohne Verpflegung in der Wüste gingen damals um die Welt. Die Regierungen beider Länder kündigten eine Untersuchung der Vorkommnisse an. Bis heute ist nichts geschehen. Die Menschenrechtsverletzungen gehen weiter und Europa schweigt.

Neue Partnerschaften im Osten?

„Einen weiteren Schwerpunkt wird Deutschland auf die Zusammenarbeit mit der Ukraine und Moldau legen (...) Dabei werden in der Zusammenarbeit mit unseren osteuropäischen Partnern sowohl Fragen der Terrorismusbekämpfung und der Bekämpfung der illegalen Migration als auch eine enge Kooperation im Bereich Grenzschutz, Polizei, Flüchtlingsschutz und Dokumentensicherheit eine wichtige Rolle spielen“.

(„Europa sicher leben“, S. 12)

Sicherlich nicht überraschend ist, dass die deutsche Ratspräsidentschaft die Zusammenarbeit mit den östlichen und südöstlichen Nachbarregionen intensivieren will. PRO ASYL befürchtet, dass Staaten wie beispielsweise die Ukraine noch stärker in die europäische Fluchtabwehr einbezogen werden.

UNHCR berichtete im März 2006 von Kettenabschiebungen. Tschetschenischen Schutzsuchenden, die es in die Slowakei, auf EU-Territorium geschafft hatten, wurde entgegen der geltenden Rechtslage der Zugang zum Asylverfahren verweigert. Statt dessen wurden die Betroffenen in die Ukraine zurückgeschickt und von dort in die Russische Föderation abgeschoben.

Human Rights Watch betont in seinem Länderbericht vom Oktober 2005: „Die Ukraine verletzt regelmäßig die Rechte von Einwanderern und Asylsuchenden. Migranten und Flüchtlinge werden unter unmenschlichen Bedingungen in Gewahrsam gehalten. Sie werden geschlagen, erpresst, ausgeraubt und in Länder abgeschoben, in denen sie Folter ausgesetzt sind“. Die EU hat im Oktober 2006 dennoch ein Rückübernahmeabkommen mit der Ukraine abgeschlossen.

Die von Schäuble anvisierte „Partnerschaft für Migration und Entwicklung“ mit der Ukraine (deutsch-französische Initiative, S. 4) wird kaum etwas an der schlimmen Situation von Flüchtlingen und Migranten dort ändern, aber sicherlich dazu beitragen, dass die Ukraine möglicherweise künftig als „sicheres Drittland“ eingestuft wird und damit zu einem europäischen Zurückweisungsgebiet wird.

Evaluierung der ersten Etappe der Asylrechtsharmonisierung

„Wir werden die Europäische Kommission bei der Evaluierung der Rechtsakte der ersten Harmonisierungsphase unterstützen und mit der Vorlage des von der Kommission angekündigten Grünbuch zur Asylrechtsharmonisierung die Diskussion um die Ausgestaltung der zweiten Harmonisierungsphase beginnen.“
(„Europa sicher leben“, S. 10)

Die hehren Bekundungen der Ratspräsidentschaft sind bezogen auf das eigene Land Makulatur. In Deutschland kann noch keine Evaluierung vorgenommen werden, denn mehrere EU-Asylrichtlinien sind bis jetzt noch nicht umgesetzt worden. In allen wichtigen Bereichen des Asyl- und Migrationsrechts hat die EU eine Har-

monisierung auf der Grundlage von Mindeststandards vorgenommen.

„Oben führt uns ein schmaler Gang in ein Zimmer von vielleicht 25 Quadratmetern, das eng mit doppelstöckigen Betten voll gestellt ist. Mehr als 20 Flüchtlinge sind hier untergebracht. Wie die Männer bei der Küche kommen auch hier die meisten aus Südasien, aber auch aus China, Vietnam und dem Nahen Osten. Mehrere dieser Flüchtlinge berichten auf unsere Fragen hin, dass sie in der Slowakei gewesen seien und dort von der Grenzpolizei aufgegriffen wurden. Sie erzählen übereinstimmend, dass sie inhaftiert wurden, nach ihrer Herkunft und ihrem Reiseweg befragt wurden. Sie hätten Asyl beantragt, wären aber meist binnen 24 Stunden wieder in die Ukraine abgeschoben worden. Drei sagen, dass sie von den slowakischen Grenzern, aber auch in der ukrainischen Haftanstalt Tschop geschlagen worden seien.“

(Bericht der PRO ASYL-Delegation im Internierungslager Pavshino/Ukraine vom 29. August 2006)

Elf Richtlinien verpflichten Deutschland, die Rechtslage diesen Mindeststandards anzupassen. Erst eine Richtlinie wurde im Flüchtlingsbereich vollständig umgesetzt – die zum sogenannten vorübergehenden Schutz. Insgesamt blieb Deutschland bei der Umsetzung der Richtlinien bislang weitgehend untätig, obwohl bei acht Richtlinien die Umsetzungsfrist bereits abgelaufen ist. Damit werden Flüchtlingen und Migranten wichtige Rechte vorenthalten und EU-Recht gebrochen. Seit einem Jahr gibt es einen vorläufigen Entwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinien aus dem Hause Schäuble. Während Menschenrechtsorganisationen und Verbände ihre Stellungnahmen bereits bis Ende Januar 2006 abgeben mussten, streitet sich die Große Koalition seit über einem Jahr über die Inhalte des Gesetzes. Umstritten sind sogar bindende Vorgaben der EU. Es ist Ausdruck einer EU-feindlichen Haltung, wenn eindeutige EU-Regelungen nicht umgesetzt werden. Deutschland hatte bereits bei den Verhandlungen der EU-Richtlinien alles getan, die Mindeststandards nach unten zu harmonisieren, und die Verabschiedung der Richtlinien zum Teil über Jahre blockiert. Dieses Trauerspiel setzt sich bei der Umsetzung fort.

Die Anerkennungsrichtlinie schafft EU-weit gemeinsame Vorgaben für die Anerkennung als Flüchtling oder als Person, die anderweitig internationalen Schutz benötigt. Eine Ausweitung des Flüchtlingsschutzes sieht die EU-Richtlinie zum Beispiel bei Verfolgung aufgrund der Religion vor. Während das deutsche Asylrecht nur die innere Religionsfreiheit, das „religiöse Existenzminimum“, geschützt hat, schützt das EU-Recht auch die Religionsausübung im öffentlichen Bereich. Asylanträge können also nicht mehr mit der Begründung abgelehnt werden, die Antragsteller hätten ihre Religion auch im Geheimen ausüben können.

Anfang Oktober 2006 ist die Umsetzungsfrist der sogenannten Anerkennungsrichtlinie abgelaufen. Diese Richtlinie regelt die Frage, wer ist Flüchtling und welche Rechte stehen ihm zu. Zusammen mit Deutschland haben noch 18 weitere EU-Mitgliedstaaten die Frist verpasst, ihre nationale Gesetzgebung anzupassen. Damit wartet das Kernelement der ersten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems weiter auf seine Umsetzung.

Ein Blick auf die anderen „Baustellen“ offenbart auch nichts Besseres: Die Richtlinie zu den sozialen Aufnahmebedingungen von Asylsuchenden wird EU-weit nur teilweise umgesetzt. Die Richtlinie zum Asylverfahren ist durchsetzt von Ausnahmeregelungen und Sonderverfahren, so dass man nicht mehr von Mindeststandards sprechen kann. Fazit: Das bis jetzt geschaffene europäische Asylsystem genügt nicht einmal grundlegenden Anforderungen, geschweige denn den Zielen, die sich die Europäische Union im Oktober 1999 in Tampere gesetzt hat, „auf ein gemeinsames Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt“.

Dublin II – der europäische Verschiebepfeiler

Nur das Dublin II- und das EURODAC- System funktionieren im Sinne der EU-Innenminister reibungslos. Innenminister Schäuble hat die Asylzuständigkeitsregelungen – die sogenannte Dublin II-Verordnung - als Beitrag zur Solidarität und Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten bezeichnet. Die deutsche Präsidentschaft will sich bis jetzt mit diesem Thema nicht ernsthaft beschäftigen, obwohl Anfang 2007

der Evaluierungsbericht der EU-Kommission zu Dublin II veröffentlicht wird. Das Europaparlament hat am 28. September 2006 die Kommission eindringlich aufgefordert, im Hinblick auf die Änderung der Dublin II-Verordnung „so schnell wie möglich tätig zu werden und dabei den Grundsatz dieser Verordnung in Frage zu stellen, nämlich, dass es sich bei dem Mitgliedstaat, der für die Behandlung des Asylantrags zuständig ist, um das erste Land handelt, in das die Asylbewerber einreisen...“. Es entstünden untragbare Belastungen für die südlichen und östlichen Mitgliedstaaten, daher sei eine faire Teilung der Verantwortung unter den Mitgliedstaaten erforderlich.

Welcher Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, wird durch die in der Dublin II-Verordnung genannten Kriterien bestimmt. Die Kriterien zur Bestimmung der Zuständigkeit folgen im Wesentlichen dem Grundgedanken, dass der Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sein soll, der die Einreise veranlasst oder nicht verhindert hat.

Schutzlotterie

Fakt ist: Das europäische Asylsystem gleicht einer Schutzlotterie. Verteilt werden Asylsuchende auf der Basis der Fiktion, es gäbe gleiche Asylstandards in der EU. Sowohl hinsichtlich der Asylanerkennungsquoten als auch der sozialen Aufnahmebedingungen sind die Unterschiede weiterhin groß. Ohne ein gemeinsames, verbindliches europäisches Asylrecht bleibt Dublin II ein bürokratischer Zuständigkeitsmechanismus. Ein Beispiel für diese europäische Schutzlotterie: Für Flüchtlinge aus Tschetschenien entscheidet die Frage, ob sie in Bratislava oder 75 Kilometer weiter in Wien ihr Asylverfahren durchlaufen müssen, über Schutzstatus oder weitgehende Rechtlosigkeit. Die Anerkennungsrate für diese Flüchtlingsgruppe lag 2005 in Österreich bei über 90 Prozent und in der Slowakei bei unter einem Prozent.

Dublin II ist inhuman und unsolidarisch

Fakt ist: In Deutschland und in Europa werden im Zuge von Dublin II immer mehr Asylsuchende inhaftiert und abgeschoben. In einer Studie kommt der Europäische Flüchtlingsrat ECRE

zum Schluss: Das Dublin II-System garantiert Asylsuchenden keinen Zugang zu einem fairen Asylverfahren. So verweigerten einige Staaten Schutzsuchenden, die ihnen überstellt wurden, den Zugang zum Asylsystem. Dublin II führt zur Trennung von Kindern von ihren Familien und beeinträchtigt insbesondere Folteropfer und andere besonders schutzbedürftige Personen, wenn sie in Staaten landen, die keine menschenwürdigen Aufnahmebedingungen gewähren oder in denen z.B. eine therapeutische Behandlung mangels kompetenter Stellen nicht möglich ist. Humanitäre, familiäre, sprachliche und kulturelle Gründe werden bei der Asylantragstellung nicht berücksichtigt.

Fakt ist: Die „alten“ EU-Mitglieder im Zentrum Europas haben ein Asylsystem durchgesetzt, das die Verantwortung weitgehend den Staaten an der Außengrenze aufbürdet. Die Dubliner Zuständigkeitsregelungen führen zu einer doppelten Verantwortungsverlagerung. Der Druck auf die Grenzländer führt dazu, dass Flüchtlinge von diesen zunehmend in Staaten außerhalb der Europäischen Union abgeschoben werden – nach Nordafrika, in die Ukraine oder in die Türkei.

Migration: Die Debatte wird eröffnet, aber die Grenzen bleiben dicht.

„Zur Steuerung der Migration in Europa wird im Arbeitsprogramm außerdem vorgeschlagen, zirkuläre Migration als migrations- und entwicklungspolitisches Instrument – unter Beachtung der nationalen Zuständigkeiten und unterschiedlichen Situationen der Arbeitsmärkte – auszugestalten und zu fördern“.

(Presseerklärung des BMI vom 3. Januar 2007)

Der EU-Gipfel Mitte Dezember 2006 gab der Kommission ein Mandat zur „Entwicklung einer gut durchdachten Migrationspolitik“: "Diese soll den Mitgliedstaaten dabei helfen, den bestehenden und künftigen Bedarf an Arbeitskräften zu decken und zugleich einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung aller Länder zu leisten." EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso erklärte überschwänglich: „Dieses Programm wird Leben retten.“ Unter dem Stichwort „zirkuläre Migration“ sollen Gastarbeiter mit Rückkehrpflicht angeworben werden.

Das erinnert stark an die deutsch-französische Initiative für eine neue Einwanderungspolitik. Die Innenminister Sarkozy und Schäuble versprechen in der deutsch-französischen Initiative vollmundig: „Wir müssen die europäische

Migrationspolitik überdenken...“ (deutsch-französische Initiative, S. 1). Ihre Vorschläge sind jedoch ebenso vertraut wie schlicht: Die beiden Innenminister wollen das Grenzregime noch effizienter gestalten, mit Frontex-Einsätzen, mit gemeinsamen Grenzschutzpatrouillen, mit mehr Rückübernahmeabkommen, mehr gemeinsamen Abschiebeflügen, mehr Druck auf die Herkunftsländer. Die Botschaft an die Transit- und Herkunftsländer ist: Wenn ihr kooperiert, gibt es mehr Entwicklungshilfe und vielleicht mal ein Einwanderungskontingent. Bei nicht „kooperationsbereiten Drittstaaten“ sind „ernsthafte Sanktionsmaßnahmen der EU“ zu erwägen (S. 3 ebenda).

Mit Blick auf die Südstaaten der EU wird gefordert, in Zukunft Legalisierungsmaßnahmen für Menschen ohne Status zu unterlassen. Ein „Pakt zur Kontrolle der Zuwanderung“ verpflichtet alle Mitgliedstaaten, „kollektive Legalisierungen“ zu vermeiden. Diese Verpflichtung führt zu absurden Vorgehensweisen – beispielsweise in Italien: Weil die Regierung Prodi den Eindruck vermeiden will, erneut eine Amnestie für irreguläre Migranten durchzuführen, müssen diese ausreisen – zu Zehntausenden – und dürfen kurze Zeit später im Rahmen eines Einwanderungskontingents zurückkehren.

Neu ist höchstens, dass die Debatte um legale Einwanderungsmöglichkeiten nach Europa inzwischen auch bei Hardlinern angekommen ist. Unter dem Motto: Die Debatte wird eröffnet, aber die Grenzen bleiben dicht. Das Papier wird als europäische Einwanderungskonzeption verkauft, aber es ist das Gegenteil. Man will eben keine gemeinsamen Einwanderungsstandards auf EU-Ebene, sondern es bleibt alles in nationalstaatlicher Verantwortung. Die Abwehr wird gemeinsam gestaltet, bei der Aufnahme gilt weiterhin das nationalstaatliche Solo.

„Zirkuläre Migration“ – das alte Gastarbeitermodell in modernem Design

Das vermeintlich Innovative sind die Pläne zur Neuauflage des alten europäischen Gastarbeitermodells - jetzt vornehm "zirkuläre Migration" genannt. Zeitlich befristet, nach nationalstaatlichem Ermessen, können den Herkunftsländern „Zuwanderungsquoten“ angeboten werden. Ein rückwärts gewandtes und an den Realitäten schon vor Jahrzehnten gescheitertes Rotationsmodell wird als modernisierter europäischer Ansatz angepriesen. Schäuble und Sarkozy behaupten, es sei ein Ansatz gegen „Braindrain“,

also die Abwanderung von Intelligenz, Migranten nur drei bis fünf Jahre ins Land zu lassen, um sie dann möglichst über ein Rückübernahmeabkommen mit dem Herkunftsland wieder problemlos hinauszubefördern.

„Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen“ (Max Frisch 1965).

Der Begriff „vorübergehende“ oder „zirkuläre“ Migration ist in den letzten Jahren wieder populärer geworden. Dahinter steht eine instrumentelle Sichtweise, die Migranten in erster Linie als Arbeitskräfte sieht, aber nicht als Menschen mit Hoffnungen, Plänen und vor allem Rechten. Es ist ein Mythos, Migration in dieser Weise – quasi auf dem Reißbrett – zu organisieren. Wer die Rotation als Heilslehre heute wieder verkündigt, wird die Fehler der Vergangenheit wiederholen.

„Zirkuläre Migration“ wird auch im UN-Migrationsbericht befürwortet, aber nicht als ausschließliches Konzept. Der Bericht plädiert für die Wiederkehrmöglichkeit von Migranten und mehr Durchlässigkeit. Gefordert werden vor allem reguläre, legale Einwanderungsmöglichkeiten. Nur so laufen Migranten nicht Gefahr, bei der illegalen Einreise zu Tode zu kommen. Es mindert zudem die Gefahr der Ausbeutung, der Menschen ohne Aufenthaltsstatus permanent ausgesetzt sind.

Deutsche Einwanderungsquoten?

Bundesinnenminister Schäuble wirbt mit Einwanderungsquoten, die er selbst nicht einführen will. In einer Presseerklärung vom 22. November 2006, anlässlich der Migrations- und Entwicklungskonferenz in Tripolis, erläuterte er, dass der „Ansatz zur Eindämmung der illegalen Migration durch entsprechende Angebote der zeitlich begrenzten Zuwanderung in die EU ergänzt werden könnte“. Die afrikanischen Staaten sollten das Angebot erhalten, die Konzeption einer zeitlich befristeten „circular migration“ mit zu entwickeln. Zwei Tage später machte Schäuble deutlich, dass dieses Angebot selbstverständlich nicht für Deutschland gelte.

„In Deutschland steht das Thema Einwandererquoten derzeit gar nicht zur Debatte. Wir haben ganz andere Probleme. Darum sind wir sehr darauf bedacht, dass Quoten in der Kompetenz der Nationalstaaten bleiben, denn sie können nur in Abstimmung mit der jeweiligen Lage auf dem Arbeitsmarkt getroffen werden.“
(Wolfgang Schäuble im Interview mit der Welt, 24. November 2006)

„Triple-win-situation“ oder weiterhin Realitätsverweigerung?

Schäuble unterstreicht, dass gut gesteuerte Migration einen Zusammenhang zwischen Zuwanderung in entwickelte Staaten und der Stimulation von Wachstum und Innovation in Herkunfts- bzw. Entwicklungsländern erzeugen könne, woraus eine „triple-win-situation“ erwachse für die Herkunftsstaaten, für die Zielstaaten und für die Migranten selbst. „Es ist schon heute erwiesen, dass Migration mittel- bis langfristig einen gegenseitigen Austausch zwischen Auswanderungs- und Einwanderungsland – vor allem durch private Initiative und Finanzmittel – in Gang setzt“ (BMI, Presseerklärung vom 22. November 2006).

In der Tat sind die Geldüberweisungen der Flüchtlinge und Migranten an ihre Familien zuhause um ein Mehrfaches höher als die internationale Entwicklungshilfe. Im Jahr 2005 waren es weltweit offiziell 167 Milliarden US-Dollar.

Das ist eine direkte Entwicklungshilfe für die Herkunftsregionen. Man kann sagen: Jeder Migrant, der woanders arbeitet und Geld zurückschickt, schafft vier Arbeitsplätze im Herkunftsland. Wenige Tage später verkündete Schäuble zur Eröffnung eines Integrationskongresses des Deutschen Caritasverbandes in Berlin: „Wir waren nie ein Einwanderungsland und wir sind's bis heute nicht“. Aus der dreifachen Gewinnsituation ist binnen kurzem die Fortsetzung des Nullsummenspiels der Abschottung geworden.

Prioritäten und Leitlinien für eine menschenrechtlich orientierte deutsche EU-Ratspräsidentschaft:

1. Die Menschenrechte müssen oberste Priorität in der europäischen Außen-, Wirtschafts- Entwicklungs- und Innenpolitik haben.
2. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte aufhören, die Themen Asyl und Einwanderung mit repressiver Politik, Terrorismusbekämpfung und organisierter Kriminalität zu vermengen. Nur so wird es möglich sein, eine ernsthafte und glaubwürdige Debatte über eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik der Europäischen Union zu führen.
3. Eine solidarische, ihrer menschenrechtlichen Verpflichtung bewusste Europäische Union muss ein gemeinsames Asylsystem schaffen, das sich von dem bisher erreichten Harmonisierungsgrad grundlegend unterscheidet. Ein solches Asylsystem muss die uneingeschränkte Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention zur Grundlage haben und vom Gedanken der solidarischen Teilung der Verantwortung zwischen den EU-Staaten und anderen Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) getragen sein.
4. Kernstück der GFK ist das Gebot der Nichtzurückweisung. Die Prüfung des Schutzbedürfnisses erfordert Zugang zum Territorium und zu einem fairen Verfahren. Die völkerrechtliche Verpflichtung, Flüchtlinge nicht in Länder zurückzuschicken, in denen sie an Leben oder Freiheit gefährdet sind, erfordert auch sicherzustellen, dass Maßnahmen gegen irreguläre Migration nicht den Zugang zum Schutz unmöglich machen. Der Schutz vor völkerrechtswidrigen Zurückweisungen muss gewährleistet werden. Dies bedeutet, dass der Zugang nicht durch polizeiliche und militärische Maßnahmen verhindert werden darf. Die Zurückweisungspraxis auf hoher See ist einzustellen.
5. Die Arbeit der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex ist nicht öffentlich transparent und nicht demokratisch kontrolliert. Die Agentur muss in ihrer Gesamtkonzeption und bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten die Menschenrechte als wesentliche Leitlinie beachten. Ein menschenrechtsorientierter Ansatz beim Schutz der EU-Außengrenzen ist notwendig. Dazu gehört auch die Einstellung jeglicher Kooperationen mit Drittstaaten, in denen die Menschenrechte und Grundfreiheiten für Flüchtlinge und Migranten nicht geachtet werden.
6. Es ist sicherzustellen, dass auf See gerettete bzw. bei grenzpolizeilichen Kontrollen aufgegriffene Menschen Zurückweisungsschutz entsprechend der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. Genfer Flüchtlingskonvention erhalten. Ihnen ist der Zugang zum Territorium des jeweilig zuständigen EU-Staates zu gewähren. Nur so kann festgestellt werden, wer schutzbedürftig ist.
7. Um das Zurückweisungsverbot sicher zu stellen, ist es außerdem notwendig, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten auf das Konzept der „sicheren Drittstaaten“ verzichten.
8. Die bislang lediglich technokratischen Zuständigkeitsregelungen des Dublin II-Systems müssen revidiert werden. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte im Zusammenhang mit dem Evaluierungsbericht der EU-Kommission, der Anfang 2007 veröffentlicht wird, auf eine grundlegende Änderung der Verordnung („Dublin II“) dringen. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte dafür eintreten, dass ein völlig anderer Solidaritätsmechanismus bei der Flüchtlingsaufnahme geschaffen wird. Derjenige Staat sollte für ein Asylverfahren zuständig sein, in dem Asylsuchende ihren Antrag stellen. Wenn Asylsuchende aus humanitären, familiären, sprachlichen und kulturellen Gründen in einem anderen Mitgliedstaat ihr Schutzgesuch stellen möchten, sollte dieser das Asylverfahren durchführen. Anstatt europaweit Schutzsuchende zwangsweise hin und her zu schieben, sollten entstehende Ungleichgewichte durch Finanzmittel ausgeglichen werden.
9. Kurzfristig sollte sich die EU-Ratspräsidentschaft für ein klares Verbot, Asylsuchende in Staaten außerhalb des Dublin-Geltungsbereiches zu schicken, einsetzen. Außerdem ist eine einheitliche Linie bei der Familienzusammenführung sowie die Einführung eines erweiterten Familienbegriffs notwendig. Angesichts der wei-

terhin divergierenden sozialen Aufnahmebedingungen muss die humanitäre Klausel der Verordnung konsistent bzw. überhaupt zur Anwendung kommen. Überstellungen von Traumatisierten und Folteropfern in EU-Staaten, in denen es keine ausreichenden Behandlungsmöglichkeiten gibt, müssen unterbunden werden. Asylsuchende brauchen außerdem eine effektive Möglichkeit, gegen eine Überstellung nach dem Dublin II-System Rechtsschutz einzulegen.

10. Das Bundesinnenministerium plant, den Polizei- und Sicherheitsbehörden den Zugriff zu allen EU-Informationssystemen zu gewähren. Die Fingerabdrücke, die von allen Asylsuchenden über 14 Jahren in dem System EURODAC gespeichert sind, dienen bis jetzt ausschließlich dem Zweck, das zuständige Asylland zu bestimmen. Die deutsche Ratspräsidentschaft will diese EU-Verordnung ändern, damit auch Sicherheitsbehörden den ungehemmten Zugriff auf diese Datenbank bekommen. Die deutsche Präsidentschaft sollte dieses Vorhaben aufgeben und den Datenschutz nicht weiter aushöhlen.
11. Die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) im Bereich Asyl und Migration ist immer noch stark eingeschränkt. Weiterhin steht ein Beschluss des Rates aus, der auch unterinstanzlichen Gerichten auf nationalstaatlicher Ebene, die Möglichkeit der Vorlage beim EUGH eröffnet. Die deutsche Präsidentschaft sollte diesen Beschluss herbeiführen und damit den Zugang zum EUGH erleichtern. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um eine größere Gemeinsamkeit bei der Anwendung der EU-Mindeststandards zu erreichen.
12. Großzügige Aufnahmeprogramme (Resettlement) sind für Flüchtlinge erforderlich. Afrika braucht keine weiteren Flüchtlingslager. Millionen von Flüchtlingen leben dort seit Jahren schutzlos und ohne Perspektive in Großlagern. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte sich dafür einsetzen, dass die EU Flüchtlingen im Rahmen eines humanitären Aufnahmeprogramms in den Mitgliedstaaten großzügig Schutz gewährt. Dieser zusätzliche Schutzmechanismus darf nicht zu Lasten des individuellen Asylrechts installiert werden.
13. Zur Integration von Flüchtlingen gehört, dass sie sich frei in Europa bewegen und in einem anderen Mitgliedsland niederlassen können. In der sog. Daueraufhältigenrichtlinie, die diese Frage behandelt, wurden Flüchtlinge ausgeklammert. Die EU-Kommission hat wie vereinbart einen Entwurf erarbeitet, der auch Flüchtlingen, denen ein Status auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention oder ergänzender Schutzformen gewährt wurde, diese Rechte ermöglicht. EU-Kommissar Frattini will diesen Richtlinienentwurf vorerst nicht veröffentlichen, weil dieser „aktuell politisch nicht opportun“ sei. Die deutsche EU-Präsidentschaft sollte die Kommission drängen, diesen wichtigen Baustein zur Integration von Flüchtlingen in Europa nicht weiter zurück zu halten.
14. Im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft werden die stockenden Verhandlungen zur sogenannten Rückführungsrichtlinie fortgesetzt. PRO ASYL hat prinzipielle Bedenken, dass angesichts des immer noch existierenden Flickenteppichs beim Asylrecht in Europa, gemeinsame Rückführungsstandards verhandelt werden. Zu befürchten ist, dass liberalere Ansätze der EU-Kommission auf den kleinsten gemeinsamen Nenner abgesenkt werden. Die Verhandlungen sollten unter Beachtung internationaler Menschenrechtstandards fortgeführt werden. Der Anwendungsbereich der Richtlinie muss auf sog. Transit-zonen ausgedehnt und die Abschiebungshaft vermieden werden.
15. Europa braucht legale Einwanderungsmöglichkeiten, damit Migranten nicht lebensgefährliche Wege nach Europa beschreiten müssen. Eine Wiederbelebung eines Gastarbeiter- bzw. Rotationsmodells ist abzulehnen.
16. Die ökonomischen Ursachen für Migrationsbewegungen können nur durch einen gewaltigen, langfristig angelegten Umverteilungsprozess bisher nicht da gewesener Größenordnung reduziert werden. Wer ernsthaft die Gründe für erzwungene Migration und Flucht bekämpfen will, der muss die Strukturen beseitigen, aus denen Armut, Elend und politische Verfolgung resultieren. Wer die dramatische Ungleichverteilung von Lebens- und Entwicklungschancen verändern will, der muss auch für eine andere, gerechtere Handels-, Agrar- und Fischereipolitik der EU eintreten.

(Frankfurt, im Januar 2007)