EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

2.3.2005

ARBEITSDOKUMENT

über das Asylrecht: Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Wolfgang Kreissl-Dörfler

I. Hintergrund

Die Europäische Kommission legte bereits im September 20000 ihren ersten Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft vor.
Am 20. September 2001 nahm das Europäische Parlament den Bericht Watson an und billigte den Vorschlag der Kommission mit 106 Änderungsanträgen. Die Verhandlungen im Rat führten zu keinem Ergebnis über diesen Entwurf, und im Dezember 2001 forderte der Europäische Rat in der Erklärung von Laeken die Kommission auf, einen geänderten Vorschlag vorzulegen.

Dieser neue Vorschlag für eine Richtlinie wurde am 18. Juni 2002 veröffentlicht. Nach fast zwei Jahren Verhandlungen stimmte der Rat am 29. April 2004 einem „allgemeinen Ansatz“ zu, und beschloss, das Parlament erneut zu konsultieren (19. November 2004).
Die Richtlinie wird gemäß Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe d im Rahmen des Verfahrens der Konsultation des Parlaments und unter der Erfordernis der Einstimmigkeit bei der Abstimmung im Rat angenommen. Nach der Annahme dieser Richtlinie werden alle einschlägigen Rechtsvorschriften im Rahmen des Verfahrens der Mitentscheidung und des Mehrheitsbeschlusses im Rat angenommen.

II. Übersicht über den Vorschlag

Diese Richtlinie ist das erste rechtsverbindliche Instrument für Verfahren im Bereich des Asylrechts und sollte ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Europäischen Asylregelung sein.

Wie im Entwurf des Vorschlags erwähnt, ist das wichtigste Ziel dieser Richtlinie, einen Mindestrahmen in der Europäischen Gemeinschaft für Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft einzuführen; dies soll im Rahmen einer Annäherung der Vorschriften erfolgen, wobei EU-weit gleiche Mindestbedingungen geschaffen werden sollen.
In dem geänderten Vorschlag wird eine neue Struktur für Asylverfahren in den Mitgliedstaaten dargelegt, und der Wortlaut des „allgemeinen Ansatzes“ entfernt sich von einer erheblichen Reihe von Mindestnormen, die die Kommission ursprünglich vorgeschlagen hatte. Der derzeitige Wortlaut sieht eine große Zahl von Ausnahmen und Einschränkungen vor, die es einigen Mitgliedstaaten sogar erlauben würden, ihre Verfahrensnormen zu senken. Die „gleichen Bedingungen“ werden daher auf einen Katalog von einzelstaatlichen Methoden reduziert, darunter viele, die nicht den international bewährten Methoden entsprechen. Zu den diversen kontroversen Punkten während der Verhandlungen im Rat gehörten die Definition der „sicheren Herkunftsländer“ und das sich daraus ergebende Verzeichnis dieser Länder. Die im Rat erzielte Lösung besteht darin, keine Entscheidung zu treffen und die Annahme eines gemeinsamen Mindestverzeichnisses der sicheren Herkunftsländer bis nach der Annahme der Richtlinie zu vertagen.

III. Standpunkt des Berichterstatters

1. Zum Verfahren

Der Berichterstatter bedauert die Tatsache, dass der Rat zu einer politischen Einigung gelangt ist, bevor er die Stellungnahme des Europäischen Parlaments erhalten hat! Angesichts der Schwierigkeiten, die der Rat hatte, um zu einem „allgemeinen Ansatz“ zu gelangen, ist es unwahrscheinlich, dass er seinen Standpunkt ändern wird.
Folglich wurde das Parlament nicht ersucht, seine Befugnisse voll auszuschöpfen. Daher ist der Berichterstatter der Auffassung, dass der Rat es versäumt hat, den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen zu achten, und hält es für notwendig, den Rat aufzufordern, es zu unterlassen, Entscheidungen zu treffen, bevor das Parlament die Gelegenheit erhalten hat, seine Stellungnahme abzugeben.

2. Zum allgemeinen Ansatz

Der Berichterstatter ist der Auffassung, dass das Ergebnis der Verhandlungen im Rat enttäuschend ist und mager, was eine Vielzahl von Fragen anbelangt.
Außerdem geben mehrere dieser Themen Anlass zu Besorgnis, was die Achtung der internationalen Menschenrechte und die Grundsätze des Flüchtlingsrechts betrifft. Der lange und hinausgezogene Prozess der Ausarbeitung hat zu einer konsequenten Absenkung der Normen geführt.

Wie das Europäische Parlament 2001 feststellte, ist die von der Kommission geplante erste Stufe bei der Harmonisierung der Asylverfahren in der vorgelegten Form unzureichend, d.h. ungeeignet; Ziel des Vorschlags war es, eine klare, zugängliche und leicht verständliche Rechtsstruktur zu schaffen; dies wurde jedoch nicht erreicht.
Diese Anmerkungen treffen auch noch auf den neuen Vorschlag zu, in der vom Rat geänderten Fassung des „allgemeinen Ansatzes“. Bei dieser Gelegenheit empfahl das Parlament ***der Kommission, ihren Text zurückzuziehen und gründlich zu überarbeiten***.

Im März 2004 forderte ein Bündnis nichtstaatlicher Organisationen[1] die Rücknahme der Richtlinie und stellte mit tiefem Bedauern fest, die umstrittensten Bestimmungen zielten alle darauf ab, den Asylsuchenden Zugang zu den Asylverfahren zu verweigern; sie seien betroffen über die Auswirkungen, die diese Missachtung der internationalen rechtlichen Verpflichtungen auf den Flüchtlingsschutz in der EU und andernorts haben werde, sowie auf die Glaubwürdigkeit der EU in der internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsdebatte.

Der UNHCR äußerte seine Besorgnis über eine Reihe restriktiver und höchst kontroverser Methoden, die derzeit nur in den Rechtsvorschriften von einem oder zwei Mitgliedstaaten

[1] ECRE, ILGA Europe, Amnesty International, Pax Christi International, Quaker Council for European Affairs, Human Rights Watch, CARITAS-Europe, Médecins Sans Frontières, Churches' Commission for Migrants, Save the Children Europe. "Call for withdrawal of the Asylum Procedures Directive (Aufruf zur Rücknahme der Richtlinie über Asylverfahren), 22. März 2004.

enthalten sind, die jedoch in die Rechtsvorschriften aller 25 Mitgliedstaaten übernommen werden könnten[1].

Der Berichterstatter ist ebenfalls besorgt über die eindeutige Absicht der Kommission, diese Richtlinie nicht als Grundlage zur Schaffung einer gemeinsamen Asylregelung zu betrachten, sondern als endgültige Errungenschaft, die in den kommenden Jahren nicht geändert werden wird.
Das Fehlen legaler Möglichkeiten zur Einwanderung in der EU verleitet Wirtschaftsmigranten dazu, den Weg der Asylsuche zu wählen, um in die Europäische Union einzureisen, und dies hat zu einem erheblichen Druck auf die einzelstaatlichen Asylregelungen geführt. Aus diesem Grund braucht die EU ein klares, kohärentes und starkes gemeinsames Asylverfahren. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie werden keine bedeutenden Fortschritte bei der Harmonisierung erreicht. Es wird den Mitgliedstaaten anheim gestellt, ihre einzelstaatlichen Rechtsvorschriften beizubehalten, über die zahlreichen „kann"-Bestimmungen, Ausnahmen und Stillstandsklauseln.

Daher wird die Richtlinie, obwohl einige Mitgliedstaten keine Rechtsvorschriften über Asyl haben, wie etwa Italien, den Stand der Dinge in einigen Mitgliedstaaten nur am Rande verbessern; für einige könnte sie sogar einen Rückschritt bedeuten.

3. Zu den spezifischen Fragen

Die problematischsten Themen sind Folgende:

a) „wirksamer Rechtsbehelf" (Artikel 38)
Dieser Artikel gewährleistet nicht, dass das Berufungsverfahren eine aufschiebende Wirkung hat. Es bedeutet, dass es kein ausdrückliches Recht für alle Asylbewerber gibt, in dem Land zu bleiben, in dem sie Asyl beantrag haben, bis das Ergebnis des Berufungsverfahrens vorliegt. Dies wird der Entscheidung der Mitgliedstaaten überlassen. Eine solche Bestimmung würde offensichtlich im Widerspruch zu der Genfer Konvention stehen und gewährleistet nicht die Achtung des Grundsatzes des „*non-refoulement*" (Verbot der Abschiebung).

b) „sicheres Drittland" (Artikel 27)
Dem UNHCR zufolge ist es nicht möglich, Drittländer generell als „sicher" zu bezeichnen, ohne den Einzelfall zu prüfen[2]. Es bestehen erhebliche Besorgnisse über die praktische Wirksamkeit von Asylverfahren in den Transitländern am Rande der Union, wobei es um die Frage geht, ob sie zu recht als „sicher" bezeichnet werden können. Außerdem können die Mitgliedstaaten nach dieser Richtlinie Asylbewerber in jedes Land verbringen, das bereit ist, sie aufzunehmen, ohne jegliche Berücksichtigung des sachlichen Gehalts ihrer Ansprüche. Auf diese Weise können die Mitgliedstaaten ihre Verantwortung auf Drittländer abschieben, ungeachtet der Tatsache, ob der Bewerber vor Abschiebung (*refoulement*) geschützt ist und ob jeder Fall einzeln geprüft wird.

c) „sichere Drittländer" (Artikel 35a, sogenannte „supersichere" Länder")

[1] UNCHR, Pressemitteilungen vom 30. April 2004 ("UNCHR regrets missed opportunity to adopt high EU asylum standards" - UNHCR bedauert verpasste Gelegenheit, hohe Asylnormen in der EU anzunehmen).
[2] Vorläufige Anmerkungen des UNHCR zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zu Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (10. Februar 2005).

Dies ist einer der besorgniserregendsten Aspekte der Richtlinie und wurde dem Konzept des sicheren Landes hinzugefügt. In der Richtlinie wird davon ausgegangen, dass das Schutzniveau in den Nachbarländern der Europäischen Union den Normen in den Mitgliedstaaten der EU entspricht. Sie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten allen Asylbewerbern, die aus diesen Ländern kommen, den Zugang zum Asylverfahren verweigern können. Diese Bestimmungen sehen keine Einzelfallprüfung vor und verstoßen offensichtlich gegen den Grundsatz des Verbots der Abschiebung (*non-refoulement*).

d) „sicheres Herkunftsland" (Artikel 30, 30a, 30b)
Die Liste der sicheren Herkunftsländer warf im ersten Entwurf der Richtlinie größere Probleme auf. Nun ist die Liste nicht länger in der Richtlinie enthalten; die Kommission wird sie im Rahmen weiterer Rechtsvorschriften erlassen. Bis solche Rechtsvorschriften verabschiedet sind, besagt die Richtlinie, dass Mitgliedstaaten ihre eigenen nationalen Listen beibehalten können. Erstaunlicherweise bedeutet dies, dass sie nationale Listen beibehalten können, auch wenn diese Listen zu den in der Richtlinie festgelegten Kriterien im Widerspruch stehen. In Artikel 30b liegt die Beweislast vollständig beim Asylbewerber, und das Verfahren sollte klargestellt werden. Die Verwendung des Konzepts des „sicheren Herkunftslandes" könnte auch zu Diskriminierung zwischen Flüchtlingen führen, was gemäß der Flüchtlingskonvention von 1951 und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nicht zulässig ist.

e) „beschleunigte Verfahren" (Artikel 23-25)
Mit dieser Richtlinie werden Schnellverfahren in zu vielen Fällen gestattet. Beschleunigte, Unzulässigkeits- und Sonderverfahren umfassen mehrere Ausnahmen von grundlegenden Schutzmaßnahmen, besonders wenn ein Antrag als unbegründet erachtet wird. Angesichts der äußerst weiten Definition des Begriffs „eindeutig unbegründete Ansprüche" befürchtet Amnesty International, dass die meisten Bewerbungen (über 80%) im Rahmen eines Schnellverfahrens abgewickelt werden, was bedeutet, dass geringere verfahrensrechtliche Schutzmaßnahmen gelten[1]. Flüchtlinge sind nicht immer in der Lage, kohärente oder umfassende Antworten auf schwerwiegende persönliche und humane Beweggründe wie Traumata /z.B. Krieg, posttraumatischer Stress, sexuelle Gewalt, usw.) vorzulegen.

f) „Verfahren an der Grenze" (Artikel 35)
Nach dieser Richtlinie können Mitgliedstaaten Verfahren an der Grenze anwenden, die weniger als die verfahrensrechtlich vorgeschriebenen Mindestschutzmaßnahmen für Menschen vorschreiben, die an der Grenze oder in Transitzonen Asyl beantragen. Diese Methoden geben den Grenzschützern unangemessene Befugnisse und Verantwortung und vermischen das Ziel der Einwanderungsregulierung mit dem Flüchtlingsschutz.

g) „Rechte der Kinder" (Artikel 15)
Die Richtlinie besagt, dass Mitgliedstaaten darauf verzichten können, einen Vertreter zu benennen, wenn der unbegleitete Minderjährige 16 Jahre oder älter ist. Nach dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist jede Person unter 18 Jahren als Kind zu betrachten, ohne Differenzierung in Bezug auf die Rechte derjenigen, die älter als 16 Jahre sind.

[1] Amnesty International, "Briefing to the member of the European Parliament on the Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status", (Briefing an die Mitglieder des Europäischen Parlaments über die Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft), Februar 2005.

Außerdem bedeutet die Tatsache, dass das Kind verheiratet ist bzw. war nicht zwingend, dass sie/er keinen Vertreter braucht. Die Ehe steht in manchen Ländern nicht in Zusammenhang mit dem Erwachsensein des Kindes.

IV. Schlussfolgerung

Angesichts der erläuterten heiklen Punkte sowie der hohen Bedeutung dieser Richtlinie für eine gemeinsame Asylpolitik schlägt der Berichterstatter vor, unbedingt zwei wesentliche Optionen dringend im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zu erörtern:

1.) Kann die geänderte Richtlinie abgeändert werden, insbesondere was die wichtigsten, im oben genannten Absatz erwähnten Punkte betrifft?

2.) Hält der Ausschuss es für notwendig, gemäß der Erklärung Nr. 17 des Vertrags von Amsterdam ein offizielles Gutachten des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments und des UNHCR zu beantragen, um zu prüfen, ob die Richtlinie vom Gerichtshof in Bezug auf das Verfahren und die geänderten Punkte in Frage gestellt werden kann?