Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut
— Sektion Rechtswissenschaft —
Nr. 289
herausgegeben von
Professor Dr. Dr. Dr. h.c. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Professor Dr. Kay Hailbronner
Universität Konstanz

Asyl- und Einwanderungsrecht in der Europäischen Gemeinschaft

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 4. Dezember 1992

Inhalt

		Seite
I.	Die EG vor den Herausforderungen einer weltweiten Migrationsbewegung	5
II.	Stand der europäischen Asylrechtsharmonisierung	10
III.	Kompetenzen der Gemeinschaft zur Regelung der Asyl- und Flüchtlingspolitik	14
IV.	Offensichtlich unbegründete Asylanträge	19
V.	Liste der sicheren Herkunftsstaaten	22
VI.	Sichere Drittstaaten	25
VII.	Defizite einer europäischen Koordinierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts	28
VIII.	Die Europatauglichkeit der Öffnungsklausel im neuen Asylrecht	31
Thesen		32
Anhang I:	Statistik über den Zugang an Asylbewerbern in den westeuropäischen Ländern	37
Anhang II:	UNHCR-Statistik über Asylbewerber (Projektion für 1992)	38
Anhang III:	UNHCR-Statistik über Flüchtlingsbevölkerung (Stand 1.1.1992)	39
Anhang IV:	Entwicklung des Zugangs von Asylsuchenden aus osteuropäischen Ländern in den EG-Staaten von 1979 bis 1991	40
Anhang V:	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes	41
Anhang VI:	Von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern in London am 30.11. und 1.12.1992 angenommene Texte	43
Literatur		65

Asyl- und Einwanderungsrecht in der Europäischen Gemeinschaft

I. Die EG vor den Herausforderungen einer weltweiten Migrationsbewegung

In der Europäischen Gemeinschaft wurden im Jahre 1990 insgesamt ca. 325.400 Asylbewerber registriert, gegenüber 169.700 im Jahre 1988. Freilich gibt es in der Belastung der einzelnen westeuropäischen Länder Unterschiede. Innerhalb der EG nimmt die Bundesrepublik Deutschland mit ca. 60 % aller Asylbewerber den bei weitem größten Anteil auf, dicht gefolgt von Frankreich mit ca. 20-30 % der Asylbewerber. Mit 438.191 in der Bundesrepublik Deutschland registrierten Asylbewerber hat sich der Zugang an Asylsuchenden nochmals um über 70 % gesteigert,[1] während eine Reihe von westeuropäischen Nachbarländern einen deutlichen Rückgang an Asylbewerbern verzeichnen können. In Frankreich ging die Zahl der Asylbewerber von 47.380 im Jahre 1991 auf 28.873 Bewerber zurück.[2] Als Ursache hierfür werden u.a. eine offenbar erfolgreiche Beschleunigung des Asylverfahrens und eine Reihe weiterer Maßnahmen zur beschleunigten Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen, wie z. B. die Unterbringung von Asylsuchenden in "Transitzonen" auf Flughäfen angesehen.[3] Daß für den Rückgang nicht ausschließlich geographische Faktoren maßgeblich sind, belegt auch das Beispiel Schweiz. Hier ist die Zahl der Asylbewerber von 41.629 auf 17.960 im Jahre 1992 zurückgegangen.[4] Das schweizerische Bundesamt für Flüchtlinge weist in diesem Zusammenhang auf die vom Bundesrat in den Jahren 1990/1991 ergriffenen Maßnahmen, insbesondere auf die Einführung einer Liste sicherer Herkunftsstaaten und die Beschleunigung des Verfahrens im Falle offensichtlich unbegründeter Asylanträge hin.[5]

---

1 Vgl. v. Pollern, ZAR 1993, 26.

2 Vgl. die Angaben des OFPRA-Direktors in der öffentlichen Anhörung des Bundestags-Innenausschusses am 24.3.1993 gemäß einer OFPRA-Statistik vom 11.3.1993.

3 Vgl. hierzu K. Oellers, in: K. Hailbronner (Hrsg.), Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich, Europäische Rechtsakademie Trier, Band 1, Köln 1992, S. 29 ff.

4 Asyl 1993/1, S. 14.

5 Vgl. hierzu Zürcher, in: Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich, S. 74 ff.

Die Feststellung, daß eine neue Völkerwanderung nach Westeuropa im Gang ist, erscheint daher kaum übertrieben. Alle Daten über die unterschiedliche Entwicklung des Lebensstandards und des Bevölkerungswachstums in den industrialisierten Ländern einerseits und den unterentwickelten Ländern andererseits weisen darauf hin, daß der Einwanderungsdruck sich eher noch verstärken könnte. Die soziologischen Forschungen zeigen, daß gerade die fortschreitende kulturelle Integration bei weiterbestehenden strukturellen Divergenzen die wesentliche Voraussetzung für eine Massenwanderung bilden.[6] Eine massive Steigerung der Entwicklungshilfe, wirtschaftliche Strukturhilfen, die Verbesserung der *terms of trade* und Programme zur Wiedereingliederung von Flüchtlingen sind daher heute fester Bestandteil aller Erklärungen europäischer Gremien zur Wanderungs- und Flüchtlingspolitik.[7] So berechtigt diese Anstrengungen zur Beseitigung der Ursachen einer weltweiten Wanderungsbewegung auch sind, so wenig darf man sich davon kurzfristig eine Lösung des Flüchtlingsproblems versprechen. Das eher verschämt eingestandene Fazit ist denn auch, daß an einer strikten Kontrolle der Einwanderung zumindest vorerst kein Weg vorbeiführt. Kein einziger westeuropäischer Staat versteht sich mittlerweile als Einwanderungsland.

Westeuropa gerät auf diese Weise in ein Dilemma. Die liberale Idee der individuellen Freiheit, innergemeinschaftlich mit der Herstellung des Binnenmarktes verknüpft, ist ihrem Grundgedanken nach als Weltmodell konzipiert. Es kann daher nicht überraschen, wenn das jahrelange Beharren auf Ausreisefreiheit von den bisherigen Unterdrückten beim Wort genommen und zur Einreisefreiheit verwandelt wird - ist doch freie Ausreise ohne freie Einreise in andere Länder nicht denkbar. Alle westeuropäischen Länder haben sich mit der Erklärung beeilt, daß es so nicht gemeint war. Fast überall sind neue Asylgesetze verabschiedet worden, bzw. in der Entstehung, die der unkontrollierten Einwanderung zum Teil mit beschleunigten Prüfungsverfahren und Einreisebeschränkungen zu begegnen suchen.[8]

---

6 Vgl. Hoffmann-Nowotny, Armutswanderung und Flucht nach Europa, Referat 1992.

7 Vgl. z. B. Schlußkommuniqué der Ministerkonferenz über Wanderungsbewegungen von Personen aus Ländern Mittel- und Osteuropas, Wien, 24.-25.1.1991.

8 Für eine freilich partiell schon überholte rechtsvergleichende Übersicht zum Asylrecht vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Materialien Nr. 116, April 1991; vgl. ferner Danish Refugee Council, Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Selected European Countries, September 1990.

Unkoordinierte Maßnahmen zur Einschränkung des Zustroms von Asylbewerbern sind nicht nur innerhalb eines europäischen Binnenmarktes ohne Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft ein Anachronismus. Sie gefährden darüber hinaus die Erreichung gemeineuropäischer Ziele und müssen letztlich ineffektiv bleiben, da Drittstaatsangehörige durch Wechsel des Einreise- oder Aufenthaltsstaates und Ausnutzung der jeweils günstigsten Einreise- und Aufenthaltsvorschriften Maßnahmen zur Kontrolle der Einwanderung in die Gemeinschaft unterlaufen können.

Allgemein kann man davon ausgehen, daß einseitige Restriktionsmaßnahmen der westeuropäischen Staaten, wie z. B. Einreiseverbote, zu Verlagerungen von Fluchtbewegungen und Fluchtwegen in andere westeuropäische Staaten führen. Es ist bekannt, daß ein sehr hoher Prozentsatz der illegalen Einwanderung organisiert erfolgt. Fluchthilfeorganisationen reagieren rasch auf Rechtsänderungen. Alle Erkenntnisse zeigen, daß der westeuropäische Raum mit homogenen wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen und einem garantierten Sozialstandard in gewissem Umfang als Einheit behandelt werden kann, auch wenn es naturgemäß aufgrund historischer, politischer und kultureller Verknüpfungen besondere Präferenzen und Bindungen von Asylsuchenden an bestimmte Aufnahmeländer gibt.

Neben der Tatsache, daß nationale asylpolitische Maßnahmen weitreichende Rückwirkungen auf Einwanderungsbewegungen in europäische Nachbarländer haben, tritt das Phänomen der Mehrfachgesuche und doppelten Asylverfahren. Das schweizerische Bundesamt für Asylwesen geht davon aus, daß etwa ein Drittel aller Antragsteller bereits in einem anderen europäischen Land Asyl beantragt haben. Daß in den EG-Ländern ähnliche Verhältnisse herrschen, wird durch die hohe Zahl der Untergetauchten indiziert, deren Aufenthaltsort unbekannt ist.

Daß sich die unkontrollierte Weiterwanderung in westeuropäische Nachbarstaaten als Folge restriktiver Asylbestimmungen eher noch verschärfen könnte, kann angesichts neuerer Zahlen in der Schweiz vermutet werden. So sind von insgesamt 26.242 zur Ausreise verpflichteten Personen in der Schweiz nur 4.871 im Jahre 1992 freiwillig kontrolliert ausgereist, während 17.303 Personen "verschwunden" sind.[9] Das "Wegtauchen in die Illegalität" und der Wechsel in einen anderen EG-Staat werden künftig nach der Beseitigung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft zumindest so

---

9 Asyl 1993/1, S. 24.

lange eine attraktive Alternative zur Ausreise bleiben, als nur unvollkommene Möglichkeiten bestehen, mit Hilfe europaweiter Informationssysteme die Identität von Asylsuchenden festzustellen.

Welche Schlußfolgerungen können aus der offensichtlichen Unfähigkeit, mit den "normalen" verfahrensmäßigen Instrumenten die Einwanderung zu steuern, gezogen werden? Der radikalste Schluß, daß sich unter den Bedingungen einer Masseneinwanderung das humanitäre Grundprinzip der Aufnahme Schutzbedürftiger nicht mehr aufrechterhalten läßt, verbietet sich nach dem Selbstverständnis der westeuropäischen Staaten. Das *Refoulement*-Verbot und die Grundsätze der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention werden daher in keinem westeuropäischen Staat in Frage gestellt, wenn auch die Verwirklichung dieser Prinzipien - wie die Rückschaffung der albanischen Flüchtlinge zeigt - gelegentlich an die Grenzen der Staatsräson stößt. Eine andere Schlußfolgerung könnte sein, daß es schlechterdings unmöglich ist, mit restriktiven Maßnahmen, wie z. B. Grenzkontrollen, Visumbeschränkungen, Beförderungsverboten usw., auf rechtsstaatliche Weise der unkontrollierten Einwanderung zu begegnen. Bevor aber hierfür der Nachweis nicht erbracht ist, muß die Schlußfolgerung lauten, daß die geltenden Gesetze und Verfahren mangelhaft sind, daß sie nicht ausreichen, um einerseits der illegalen Einwanderung zu begegnen, andererseits das humanitäre Anliegen der Aufnahme Schutzbedürftiger zu verwirklichen.

Andererseits ist nahezu unbestritten, daß eine Harmonisierung des Beschränkungsinstrumentariums allein nicht ausreicht, um das Asylproblem auf europäischer Ebene in den Griff zu bekommen. Die illegale Zuwanderung nach Europa über die Asylbeantragung steht in untrennbarem Zusammenhang mit der in allen westeuropäischen Ländern geltenden Beschränkung legaler Zuwanderung. Asylpolitik muß daher als Bestandteil einer umfassenderen Migrationspolitik gesehen werden. Die politische Entscheidung für den Binnenmarkt und die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft hat zwar die Augen dafür geöffnet, daß eine völlige Beseitigung der Grenzkontrollen nicht nur die Verwirklichung der vollen Freizügigkeit für EG-Angehörige beinhaltet, sondern daß sie auch für das Einwanderungs- und Asylrecht der einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Auswirkungen hat. Wenn man Grenzkontrollen beseitigt, kann man nicht mehr zwischen EG-Angehörigen und Drittstaatsangehörigen differenzieren. Offenkundig ist auch, daß eine nationale Visumpolitik keinen Sinn mehr macht, wenn auf dem Weg über andere westeuropäische Staaten Visum- und Einreisebeschränkungen beliebig unterlaufen werden können.

Über die offenkundige Notwendigkeit einer europäischen Harmonisierung zur Vermeidung der illegalen Weiterwanderung und des Unterlaufens der Einreisebestimmungen hinaus gestaltet sich freilich bislang der Prozeß der europäischen Asylrechtsharmonisierung eher schleppend. Das zeigt sich insbesondere dann, wenn es um die Formulierung positiver Grundsätze zur Aufnahme bestimmter Kategorien schutzbedürftiger Flüchtlinge geht. Ungeachtet aller Bekenntnisse zum europäischen Rechtsraum und zur Notwendigkeit einer weitergehenden europäischen Harmonisierung, die auch das materielle Asylrecht und Asylverfahrensrecht einbezieht, stehen die Mitgliedstaaten der Festlegung auf asylpolitische Grundsätze reserviert gegenüber. Nationale Souveränitätsvorstellungen und die Befürchtung, das Gesetz des Handelns aus der Hand geben zu müssen, sind hierfür bestimmend. Auch die im Maastrichter Vertrag feierlich beschworenen Grundsätze einer europäischen Solidarität und eines gemeinsamen Handelns zur Bewältigung der großen Herausforderungen der Zeit sind bisher nur politische Rhetorik geblieben.

Der Balkankrieg hat gezeigt, wie weit die europäische Solidarität reicht, wenn es um die Bewältigung der Flüchtlingsströme aus Osteuropa geht. Die Asylbewerber aus Rumänien, Bulgarien und den GUS-Staaten, die in immer größeren Zahlen nach Westeuropa drängen, sind ebenso wie die Kriegsflüchtlinge aus Jugoslawien aus der Sicht der meisten EG-Staaten ein spezifisch deutsches, aber kein gesamteuropäisches Problem. Da aber die Auwirkungen auf die Gemeinschaft auch nicht ganz ignoriert werden, begrüßt man die gegenwärtigen innerdeutschen Bestrebungen, das Asylrecht im Grundgesetz zu ändern, um auf diese Weise der unkontrollierten Einwanderung in die Gemeinschaft besser begegnen zu können. Solange die geographischen Puffer einigermaßen funktionieren, wird jedoch keine wirkliche Notwendigkeit gesehen, über einige gemeinsame Grundsätze zur Verhinderung des Asylmißbrauchs hinaus zu einer europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik zu kommen.

Abgesehen davon, daß diese Rechnung tatsächlich angesichts der großen Schwierigkeiten in den osteuropäischen Transitstaaten und des wachsenden Einwanderungsdrucks nicht aufgehen kann, begegnet diese Haltung grundsätzlichen politischen Bedenken. Solidarität in der Europäischen Gemeinschaft und europäische politische Zusammenarbeit kann nicht bei vagen politischen Grundsatzerklärungen und der Errichtung von Finanzierungsfonds für die anderen Mitgliedstaaten stehenbleiben. Spätestens mit der Verwirklichung des Binnenmarktes sind Flüchtlinge in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft auch Flüchtlinge im Gemeinschaftsgebiet. Sind die Grenzkontrollen gefallen, können sie sich in der ganzen

Gemeinschaft frei bewegen, mag auch derzeit ihr Aufenthaltsrecht noch territorial begrenzt sein. Längerfristig bilden sie einen Bestandteil eines europäischen Binnenmarkts, wenn man nicht für Flüchtlinge nationale Segmentierungen von Arbeitsmärkten systemwidrig aufrechterhalten will. Man braucht daher nicht einmal auf den in europäischen Sonntagsreden so häufig beschworenen europäischen "Rechts- und Sozialraum" hinweisen, um deutlich zu machen, daß der derzeitige Umgang der Gemeinschaft mit großen Flüchtlingsbewegungen kein Musterbeispiel europäischer Zusammenarbeit darstellt.

Auf diesem Hintergrund ist der im Bundestag derzeit beratene interfraktionelle Vorschlag zur Änderung des Asylrechts im Grundgesetz auch aus europapolitischer Perspektive von großer Bedeutung. Eine Einbindung der überfälligen innerstaatlichen Reformen in europäische Konzepte und Entwicklungen erscheint für Deutschland noch dringlicher als für die anderen EG-Staaten.

II. Stand der europäischen Asylrechtsharmonisierung

Daß die Einwanderung nach Westeuropa nicht mehr als nationales Problem begriffen und gelöst werden kann, ist theoretisch schon seit einiger Zeit Allgemeingut in der EG. Nach der Abschaffung der Grenzkontrollen in der Gemeinschaft könnten nationale Einreisebestimmungen leicht auf dem Umweg über andere EG-Staaten mit weniger scharfen Einreisevorschriften umgangen werden. Damit wäre der Wettlauf um die restriktivsten Einreise- und Asylverfahrensbestimmungen unumgänglich. Der Staat, der hier nicht mithält, müßte damit rechnen, zum Reserve-Asylland aller anderweitig chancenlosen Flüchtlinge zu werden. Deutschland hat die Auswirkungen dieser Situation mit mehr als 60 % aller Asylsuchenden in der Europäischen Gemeinschaft bereits zu spüren bekommen.

Auf Teilgebieten des Asylrechts sind daher erste Schritte für eine europäische Harmonisierung unternommen worden. Gestützt auf eine Mitteilung der Kommission haben die Einwanderungsminister im Dezember 1991 ein umfangreiches Arbeitsprogramm ausgearbeitet, das in einem Stufenplan die Harmonisierung der Aufnahmepolitik, ein gemeinsames Vorgehen bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, eine Harmonisierung der nationalen Praktiken der Aufnahme von Arbeitskräften, eine gewisse Vereinheitlichung der Rechtsstellung von Drittstaatangehörigen und Grundsätze über eine europäische Wanderungspolitik im weiteren Sinne einschließlich der Ausarbeitung von Rücknahmeabkommen mit den Herkunfts- und Transitländern der illegalen Einwanderer

umfaßt. Im Arbeitsprogramm wird auch auf die Schwierigkeiten einer materiellen und verfahrensrechtlichen Harmonisierung der nationalen Asylrechte hingewiesen, gleichzeitig aber das Ziel bekräftigt, mittelfristig das Asylrecht in diesen Bereichen zu vereinheitlichen. In einer Erklärung zur Asylfrage, die zusammen mit dem Maastrichter Vertrag unterzeichnet worden ist, haben sich die Mitgliedstaaten ausdrücklich verpflichtet, bis Anfang 1993 eine gemeinsame Aktion zur Harmonisierung einiger Aspekte der Asylpolitik der Mitgliedstaaten zu beschließen.

Grundlage der Empfehlungen des Europäischen Rats in Edinburgh vom Dezember 1992 sind die im Jahre 1990 unterzeichneten, aber bisher noch nicht in Kraft getretenen Abkommen von Dublin[10] und Schengen (Schengener Durchführungsübereinkommen), die u.a. die Zuständigkeit zur Durchführung eines Asylverfahrens regeln. Durch die Festlegung eines für die Durchführung des Asylverfahrens ausschließlich zuständigen Staats und seiner Verantwortlichkeit für die Ergreifung aufenthaltsbeendender Maßnahmen im Falle der Ablehnung des Asylantrags soll die unkontrollierte Weiterwanderung während und nach erfolglosem Abschluß des Asylverfahrens verhindert werden. Maßgebliche Kriterien dafür, ob ein Mitgliedstaat ausschließlich für die Überprüfung eines Asylbewerbers zuständig ist, sind u.a. die Ausstellung eines Visums oder einer sonstigen Aufenthaltserlaubnis oder die Gestattung der Einreise, anderfalls die Tatsache der illegalen Einreise in diesen Staat. Der zuständige Staat ist nicht nur zur Durchführung des Asylverfahrens und zur Rücknahme eines Asylbewerbers verpflichtet. Er hat nach Verfahrensabschluß auch dafür zu sorgen, daß ein abgelehnter Asylbewerber das Gemeinschaftsgebiet verläßt, falls ihm nicht aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird oder ein anderer Mitgliedstaat ihn nicht erneut zum Asylverfahren zuläßt.

Das Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19.6.1990[11] sieht im Prinzip die gleichen Regeln vor. Inhaltlich enthält es aber weitergehende Vorschriften über eine einheitliche Sichtvermerkspolitik, die wirksame Kontrolle der Außengrenzen der Vertragsstaaten und die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und Rechtshilfe in Strafsachen.

Beide Abkommen beruhen auf einem gegenseitigen Vertrauen in die Gleichwertigkeit der im einzelnen unterschiedlichen Asylverfahren. Mit Recht geht daher die Kommission in

---

10 Abgedruckt in Hailbronner (Hrsg.), Asyl- und Einwanderungsrecht, S. 198.

11 BT-Drs. 12/2453.

ihrer Mitteilung vom 11.10.1991[12] vom Prinzip einer gegenseitigen Anerkennung der Asylentscheidungen aus. Dies bedeutet, daß sich ein Mitgliedstaat nicht mehr auf einen Vorbehalt nationalen Rechts berufen dürfte. In der gegenwärtigen Form erlauben allerdings beide Abkommen eine Abweichung vom Zuständigkeitssystem; jeder Mitgliedstaat bleibt frei, Asylverfahren ungeachtet der Zuständigkeitsregelung des Übereinkommens unter Umständen im Anschluß an abgeschlossene Asylverfahren in anderen Mitgliedstaaten nach seinem nationalen Recht durchzuführen.

Diese Klausel ist nicht zuletzt im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten der Bundesrepublik in das Abkommen aufgenommen worden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wäre eine auf das Schengener Zuständigkeitssystem gestützte Verweisung und Überstellung eines Aylbewerbers an einen anderen Vertragsstaat nur dann zulässig, wenn ein Asylbewerber dort vor Verfolgung "sicher" war. Da dieses Merkmal aber einschränkend im Sinne einer auf objektive Umstände gestützten Fluchtbeendigung ausgelegt wird,[13] wäre eine uneingeschränkte Anwendung des Übereinkommens in der Bundesrepublik sowohl bei anderweitig abgelehnten Asylsuchenden als auch im Falle einer Zuständigkeit eines anderen Vertragsstaats aufgrund illegaler Einreise mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken behaftet. Der Entwurf eines Zustimmungsgesetzes macht daher insoweit von der im Schengener Übereinkommen vorgesehenen Möglichkeit, Asylsuchende an zuständige Vertragsstaaten zu überstellen, keinen Gebrauch, sondern sieht in derartigen Fällen eine Übernahme ins deutsche Asylverfahren vor. Diese Rechtslage ist unbefriedigend.[14]

Eine den Zielen des Abkommens entsprechende Funktionsweise ist jedenfalls dann nicht mehr gewährleistet, wenn nicht singulär, sondern massenhaft sukzessive und parallele Asylverfahren ermöglicht werden. Freilich stehen in diesem Punkt nicht nur die Bundesrepublik Deutschland, sondern offenbar auch die Niederlande[15] und

---

12 S. oben Fn. 1.

13 Vgl. BVerwGE 79, 347, 351; vgl. dazu Hailbronner, Ausländerrecht, Kommentar, 1992, Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG Rn. 144.

14 Vgl. hierzu Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, 1989, S. 137; Wilke, ZRP 1989, 225, 228; Wollenschläger/Becker, EuGRZ 1990, 1, 8; Süß, BayVBl. 1990, 609, 613.

15 Vgl. dazu Bolten, in: H. Meijers u.a. (Hrsg.), Schengen, 1991, S. 8, 20 (unter Hinweis auf die Rechtsprechung niederländischer Gerichte).

Frankreich[16] vor ungelösten Fragen. Umso wichtiger erscheint es, über die Zuständigkeitsregelung hinaus zu einer materiellen und verfahrensrechtlichen Asylrechtsharmonisierung zu kommen.

Ein Teil dieser Materien wird künftig durch das noch nicht unterzeichnete Abkommen der EG-Mitgliedstaaten über das Überschreiten der Außengrenzen vom Juli 1991 abgedeckt. Die Unterzeichnung dieses Abkommens ist bisher an Streitigkeiten zwischen Spanien und Großbritannien über den Status von Gibraltar gescheitert. Das Übereinkommen wird, wenn es in Kraft getreten ist, die Personenkontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft vereinheitlichen und eine gemeinsame europäische Visumpolitik einführen. Kernpunkte der gemeinschaftlichen Einreisepolitik sind die Einführung eines gemeinschaftsweiten Personensichtvermerks für Besucher, die Harmonisierung der Regeln über die Erteilung nationaler Sichtvermerke, einheitliche Regeln über die Befreiung vom Sichtvermerk, die Erstellung einer gemeinsamen Liste unerwünschter Personen, Beförderungsverbote für Personen, die nicht über die erforderlichen Einreisedokumente verfügen und gegenseitige Rücknahmepflichten. All dies funktioniert freilich nur, wenn zugleich ein System der Sammlung und des Austausches von Daten über Asylbeantragung, Reisewege und Bescheidung von Asylbewerbern eingerichtet wird, mit Hilfe dessen in kurzer Zeit festgestellt werden kann, ob ein Asylbewerber in einem anderen Mitgliedstaat bereits registriert ist.

Insbesondere das Schengener Übereinkommen ist in der Literatur von seiten der Flüchtlingshilfswerke als einseitig restriktiv kritisiert worden.[17] In den Niederlanden ist vor allem der Mangel einer weitergehenden Asylrechtsharmonisierung des Vertragswerks gerügt und einer Institutionalisierung der europäischen Gerichtsbarkeit bei der einheitlichen Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention verlangt worden.

---

16 Frankreich hat als einziges Land das Schengener Übereinkommen bisher ratifiziert; der Conseil Constitutionnel hat das Zustimmungsgesetz für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt, zugleich aber auf Art. 29 Abs. 4 des Schengener Übereinkommens hingewiesen, wonach jeder Vertragsstaat abweichend von der Zuständigkeitsregelung des Übereinkommens ein Asylverfahren durchführen könne. Diese Bestimmung ist nach Auffassung des CC auf Asylsuchende, denen das in der Präambel zur französischen Verfassung von 1946 geregelte Asylrecht "zugute kommt", anwendbar; vgl. Entscheidung vom 25.7.1991, Journal Officiel vom 27.7.1991, S. 10001.

17 Vgl. z. B. Bolten, Sonderbeilage zu Asyl 89/2, sowie die Beiträge in: Meijers, Schengen, 1991; Weichert, InfAuslR 1990, 257, 265; Europäisches Parlament, Beschluß vom 23.11.1989, BT-Drs. 11/6119.

Der Vorwurf eines Verstoßes gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und die EMRK[18] läßt sich freilich kaum erhärten. Insbesondere kann der Genfer Konvention keine Pflicht der Vertragsstaaten entnommen werden, "autonom" darüber zu entscheiden, ob ein Asylsuchender unter die Konvention fällt. Auch das in Art. 29 Abs. 2 niedergelegte Recht jeder Vertragspartei, "nach Maßgabe des nationalen Rechts und unter Berücksichtigung ihrer internationalen Verpflichtungen" Asylsuchende in einen Drittstaat zurück- oder auszuweisen, ändert am bestehenden Rechtszustand nichts. Die Genfer Konvention enthält lediglich eine Pflicht zur Nichtzurückweisung unter den Voraussetzungen des *Refoulement*-Verbots. Ein Anspruch jedes Asylsuchenden auf ein vorläufiges Bleiberecht bis zum rechtskräftigen Abschluß des Asylverfahrens ist der Genfer Konvention fremd. Im übrigen verweist das Schengener Folgeabkommen ebenso wie das Dubliner Abkommen ausdrücklich auf die Verpflichtungen der Vertragsparteien aus der Genfer Flüchtlingskonvention.[19]

Gewichtiger sind die rechtspolitischen Einwände gegen das Vertragswerk. Eine im wesentlichen auf die Harmonisierung von Zugangsbeschränkungen ausgerichtete europäische Asylpolitik würde nicht nur letztlich ineffektiv bleiben; sie könnte auch zu einer unerwünschten Abschottung Westeuropas von schutzbedürftigen Flüchtlingen führen, denen es angesichts eines Netzwerks von Rückschiebungsabkommen, Beförderungsbeschränkungen und Grenzkontrollen nicht mehr gelingt, westeuropäische Länder zu erreichen. Zugangsbeschränkungen müssen daher in eine umfassendere europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik einbezogen werden.

III. Kompetenzen der Gemeinschaft zur Regelung der Asyl- und Flüchtlingspolitik

Inwieweit nach dem geltenden EWG-Vertrag der Gemeinschaft im Blickwinkel auf die Vollendung des Binnenmarktes Regelungskompetenzen bei der Asyl- und Flüchtlingspolitik zukommen, ist umstritten. In der Praxis hat sich die Auffassung der Mitgliedstaaten durchgesetzt, daß die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen als solche in der Kompetenz der Mitgliedstaaten bleibt. Eine EG-Kompetenz besteht dagegen für die Maßnahmen zur Herstellung des Binnenmarkts und der Regelung der sozialen Belange von

---

18 Vgl. Bolten und Oeles, in: H. Meijers (Hrsg.), Schengen, S. 35, 135.

19 Vgl. für eine differenzierte Diskussion UNHCR, Refugee Policy 1992 and Beyond, Seminar Proceedings, Brüssel, 20.-21.6.1991.

Wanderarbeitnehmern, soweit dies zur Herstellung der Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft geboten ist.

Folgerichtig sind die asylrechtlichen Zuständigkeitsregeln nicht als gemeinschaftsrechtliche Rechtsakte, sondern als völkerrechtliche Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten beschlossen worden. Der deutsche Vorschlag, der Gemeinschaft eine umfassende Kompetenz in der Asyl- und Einwanderungspolitik zu übertragen, hat sich in Maastricht nicht durchsetzen können. Die Bundesregierung hatte vorgeschlagen, daß die Tätigkeit der Gemeinschaft "die Vereinheitlichung von Vorschriften auf dem Gebiet der Flüchtlingspolitik einschließlich der Asylpolitik, der Ausländer- und Einwanderungspolitik" umfassen sollte. Daher sollte die Gemeinschaft ermächtigt werden, auf der Grundlage der in den Mitgliedstaaten geltenden rechtlichen Garantien zugunsten politisch Verfolgter und unter Beachtung der sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention ergebenden Verpflichtungen einstimmig die erforderlichen Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in formeller und materieller Hinsicht auf dem Gebiet der Flüchtlingspolitik einschließlich der Asylpolitik, der Ausländer- und Einwanderungspolitik zu erlassen.

Immerhin gibt der Maastrichter Vertrag der Gemeinschaft zukünftig eine Kompetenz, diejenigen Länder zu bestimmen, deren Staatsangehörige für die Einreise in die Gemeinschaft ein Visum benötigen. Für die Asylrechtsharmonisierung ist dies von wesentlicher Bedeutung, wird doch mit der Befreiung vom Sichtvermerk der Zugang zum Gemeinschaftsgebiet eröffnet. Im übrigen soll die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit unberührt bleiben. Die Asyl- und Einwanderungspolitik bleibt daher auch nach dem Maastrichter Vertrag - von der Visumpolitik abgesehen - im Grundsatz in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Allerdings sieht der Maastrichter Vertrag vor, daß die Asylpolitik, die Vorschriften über das Überschreiten der Außengrenzen der Gemeinschaft und die Einwanderungspolitik und die Politik gegenüber den Staatsangehörigen dritter Länder eine "Angelegenheit von gemeinsamem Interesse" sind. Mit diesem Begriff kennzeichnet der Maastrichter Vertrag Materien, in denen neben einer Koordinierungs- und Konsultationspflicht der Mitgliedstaaten der Rat zukünftig die Befugnis erhält, auf Initiative eines Mitgliedstaats oder der Kommission "gemeinsame Standpunkte" festzulegen und gemeinsame Maßnahmen anzunehmen sowie Übereinkommen auszuarbeiten. Der Rat wird künftig auch beschließen können, daß Maßnahmen zur Durchführung solcher gemeinsamen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden. Durch einstimmigen

Ratsbeschluß kann darüber hinaus, ohne daß erneut der Vertrag geändert werden müßte, eine Überführung dieser Kompetenzen auf die Gemeinschaft beschlossen werden. Eine solche "Vergemeinschaftung" setzt allerdings in den Mitgliedstaaten eine Annahme nach deren verfassungsrechtlichen Vorschriften voraus.

Die EG-Kommission geht in der Mitteilung vom 11.10.1991 von der Notwendigkeit einer Harmonisierung im Bereich der Organisation, der Verfahren und Rechtsmittel sowie materieller Aspekte des Asylrechts aus. Zumindest in Grundstrukturen wird dies auch in dem auf der Maastrichter Gipfelkonferenz verabschiedeten Bericht der europäischen Minister für Einwanderungsfragen zugestanden, wenn festgestellt wird, eine Harmonisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik sei erforderlich, um dem Einwanderungsdruck wirksam begegnen zu können.[20]

Der Bericht der Einwanderungsminister legt den Schwerpunkt auf eine rasche Angleichung des materiellen Asylrechts. Der harte Kern der Asylrechtsharmonisierung soll in der einheitlichen Auslegung der Genfer Konvention und des New Yorker Zusatzprotokolls liegen. Skeptisch sind die Einwanderungsminister gegenüber der Idee eines völlig vereinheitlichten europäischen Asylverfahrens. Dagegen sei es sinnvoll, einen abstrakten rechtlichen Rahmen für die Prüfung von Asylanträgen auszuarbeiten.

Im Ansatz ist diese Prioritätenfolge richtig. Im materiellen Asylrecht verfügt die Gemeinschaft mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention über einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen, der für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit eines Flüchtlings herangezogen werden kann. Hinzu kommt, daß alle Mitgliedstaaten von gleichartigen Grundvorstellungen über Menschenrechte, Demokratie und persönlicher Freiheit geprägt sind, die eine einheitliche Beurteilung der Verfolgungssituation in anderen Staaten erlauben. Wenn dennoch die Praxis der Mitgliedstaaten bei der Asylgewährung für bestimmte Kategorien von Flüchtlingen erhebliche Unterschiede aufweist, so ist dies nicht allein auf die Auslegungsspielräume und Lücken der Genfer Flüchtlingskonvention zurückzuführen, sondern darauf, daß die Asylpolitik in starkem Maße mit national unterschiedlichen, politisch determinierten Motiven verknüpft war und ist. Es erscheint daher erforderlich, neben der Einigung über die rechtlichen Kriterien der Asylgewährung einheitliche Verfahrensweisen und Prinzipien über die Einschätzung der Verfolgungssituation in Herkunftsländern und Drittländern zu gewinnen. Neben der Notwendigkeit, eine europäische Informationsstelle *(Clearing House)* zu errichten, bedarf es

---

20 Für den wesentlichen Inhalt dieses Berichts vgl. "Europe" vom 24.1., 27./28.1, 29.1., 30.1. 1992.

daher eines Verfahrens zur Sicherung einheitlicher Auslegung und Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention. Dabei geht es u.a. um die Auslegung des Verfolgungsbegriffs, die Beurteilung von Nachfluchtgründen und die Kriterien zur Festlegung eines Landes als Erstasylland oder sicheres Herkunftsland.

Eine Angleichung des materiellen Asylrechts wird mit der einheitlichen Auslegung des Verfolgungsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention freilich noch nicht erreicht. Setzt man Anerkennungsquoten in Relation zur Zahl der abgeschobenen oder freiwillig ausreisenden abgelehnten Antragsteller, so zeigt sich, daß die Subsumierung eines Asylantrages unter die Genfer Flüchtlingskonvention nur in relativ seltenen Fällen für das ersehnte Bleiberecht entscheidend ist. Das materielle Asylrecht in Westeuropa war und ist von primär politisch determinierten Leitlinien über die Aufnahme von De-facto-Flüchtlingen, humanitären Flüchtlingen, Gewaltflüchtlingen oder aus sonstigen Gründen legal oder "halblegal" geduldeten abgelehnten Asylantragstellern bestimmt.

Rechtlich unproblematisch sind diejenigen Antragsteller, die bei ihrer Abweisung, Abschiebung, Ausweisung oder Auslieferung unmenschliche Behandlung oder Folter zu gewärtigen hätten. Dabei kann mittlerweile als unbestritten angesehen werden, daß Art. 3 EMRK auch die Zurückweisung an der Grenze erfaßt. Dagegen ist der Begriff der unmenschlichen Behandlung noch nicht eindeutig geklärt. Zu beachten ist freilich, daß die EMRK kein Reserveasylrecht bereitstellt, und daß die humanitäre Pflicht zur Aufnahme auf die relativ seltenen Fälle einer dem einzelnen konkret drohenden Gefahr unmenschlicher Behandlung wie z. B. im Fall Soering (Warten in der Todeszelle)[21] beschränkt ist. Politische Unruhen, Kriege, Bürgerkriege, Hungersnöte, wirtschaftliches Elend oder ein allgemeines Gewaltklima begründen noch keine Schutzpflicht nach Art. 3 EMRK.[22] Es sind daher weniger die materiellen Inhalte des Art. 3 EMRK und Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention, als deren verfahrensrechtliche Aspekte, die für die Frage der europäischen Asylrechtsharmonisierung von Bedeutung sind.

Es ist der Personenkreis, den man vereinfacht mit humanitären oder Gewaltflüchtlingen umschreiben könnte, der faktisch einen Kernbestand des Asylrechts bildet, auch wenn im formellen Sinne von Asylrecht nicht die Rede ist. In einer europäisch harmonisierten

---

21 Vgl. EuGHMR vom 7.7.1989, Series A, Nr. 161.

22 EuGHMR vom 30.10.1991, Case of Vilvarajah and others v. United Kingdom, Ziff. 122; vgl. auch EuGHMR vom 20.3.1991, Cruz Varas, Series A, Nr. 201.

Asylpolitik müssen daher die humanitären Flüchtlinge in eine europäische Asylrechtskonzeption miteinbezogen werden. Allerdings kann die Lösung nicht darin bestehen, eine erweiterte europäische Flüchtlingsdefinition nach dem Vorbild der OAU-Konvention[23] oder der Cartagena-Deklaration zu schaffen. Es wäre ein Fehler, die völlig unterschiedlichen Funktionsweisen völkerrechtlich verankerter Rechtsansprüche im afrikanischen Umfeld oder die Bedeutung der nichtbindenden Cartagena-Deklaration im lateinamerikanischen Rechtsbereich und in den westeuropäischen Rechtsordnungen zu übersehen. Die Aufnahme humanitärer Flüchtlinge aus Bürgerkriegsgebieten ist als eine humanitäre, nach politischen Grundsätzen zu konkretisierende Pflicht der westeuropäischen Staaten zu verstehen, nicht aber als einklagbarer Rechtsanspruch jedes einzelnen, der gesetzlich oder vertraglich niedergelegte Voraussetzungen erfüllt. Daraus folgt, daß die Festlegung einheitlicher europäischer Grundsätze über die Aufnahme humanitärer Flüchtlinge nach politischen Vorgaben erfolgen muß.

Ein Harmonisierungsbedarf besteht auch bei der Festlegung von Kriterien für die Qualifizierung eines Antrags als offensichtlich unbegründet oder mißbräuchlich. Neben den verfahrensrechtlichen Auswirkungen einer derartigen Qualifizierung hat die Festlegung unterschiedlicher Fallgruppen von Asylanträgen, die von vornherein in ein beschleunigtes Verfahren einbezogen werden, weitreichende präventive Auswirkungen auf das Verhalten von Asylsuchenden.

Komplizierter als die Harmonisierung des materiellen Asylrechts erscheint diejenige des Asylverfahrens. Berührt werden mit der Regelung des Verwaltungsverfahrens und des gerichtlichen Rechtsschutzes grundlegende Fragen des Staatsaufbaus. Die Rechtsvergleichung zeigt, daß bereits im Kreise der EG-Staaten erheblich unterschiedliche Vorstellungen über die Organisation des Verwaltungsverfahrens und den Umfang der gerichtlichen Überprüfung ablehnender Verwaltungsentscheidungen bestehen. Die nationalen Verfahrensweisen sind dabei untrennbar mit dem allgemeinen Gerichts- und Verwaltungsaufbau verknüpft; eine Herauslösung aus den gewachsenen Strukturen erscheint illusorisch. Sie ist aber auch nicht unabdingbar erforderlich, um das Ziel zu erreichen, daß ein Asylantrag überall in der Gemeinschaft nach gleichwertigen Grundsätzen beschieden werden soll. Sicherlich können sich unterschiedliche Verfahrensregeln auf die Asylentscheidung auswirken. In einer föderalistisch strukturierten Gemeinschaft müssen aber diese Ungleichheiten und daraus resultierende divergierende Ergebnisse so lange akzeptiert

---

23 Vgl. hierzu Plender, Basic Documents on International Migration Law, 1988, S. 117.

werden, als insgesamt die Gleichartigkeit der Verfahrensweisen gegeben ist, die eine unbeschränkte gegenseitige Anerkennung ermöglicht. Es ist daher kein überzeugender Einwand gegen das Schengener System, wenn darauf hingewiesen wird, daß ein anderweitig abgelehnter Asylbewerber möglicherweise in einem anderen EG-Mitgliedstaat aufgrund anderer Verfahrensregeln eine Anerkennungschance hätte.

Der Kampf gegen die unkontrollierte Zuwanderung und den Mißbrauch des Asylrechts steht im Vordergrund der europäischen Koordinierungsbemühungen. Die im Dezember 1992 angenommenen Empfehlungen der Einwanderungsminister betreffen wichtige Bereiche einer Neuregelung des Asylverfahrens, die auch im Zentrum der deutschen Diskussion um die Neuregelung des Grundrechts auf Asyl stehen. Die Resolutionen betreffen die offensichtlich unbegründeten Asylanträge, Grundsätze über eine einheitliche Definition und Anwendung des Begriffs der sicheren Drittstaaten (Erstaufnahmeländer), die sicheren Herkunftsstaaten, die Ausweisung von Drittstaatsangehörigen, den Abschluß von Rückübernahmeabkommen mit dritten Staaten, die Bestrafung von "Schleppern", die Beschlagnahme von Transportmitteln und Regeln über den Transit im Falle eines Vollzugs einer Ausweisung über andere EG-Mitgliedstaaten und schließlich den Informationsaustausch.

IV. Offensichtlich unbegründete Asylanträge

Als offensichtlich unbegründet sind Asylanträge nach der auf der Ratstagung angenommenen Empfehlung dann anzusehen, wenn eindeutig keines der wesentlichen Kriterien des Genfer Abkommens und des New Yorker Protokolls erfüllt ist; dies ist der Fall, wenn

- die Behauptung des Asylbewerbers, in seinem Heimatland Verfolgung befürchten zu müssen, eindeutig jeder Grundlage entbehrt,

- der Antrag auf einer vorsätzlichen Täuschung beruht, oder einen Mißbrauch des Asylverfahrens darstellt.

Diese Definition wird in der Empfehlung weiter präzisiert; sie entspricht der Tendenz der neueren Asylrechtsgesetzgebungen der EG-Mitgliedstaaten. Danach kann insbesondere ein Antrag als offensichtlich unbegründet abgewiesen werden, wenn der Antrag offen-

sichtlich unglaubwürdig ist, wobei als Anhaltspunkte die Unschlüssigkeit, Widersprüchlichkeit oder grundsätzliche Unwahrscheinlichkeit des Vorbringens herangezogen werden können. Als offensichtlich unbegründet können auch solche Anträge angesehen werden, bei denen die Verfolgung sich auf eine spezifische Region des Herkunftsstaates beschränkt, während dem Antragsteller die Möglichkeit bleibt, in einer anderen sicheren Region seines Herkunftsstaates Schutz zu erhalten. Die Empfehlung läßt im übrigen Spielräume für die Ausweitung des Verfahrens auf andere Kategorien, insbesondere in den Fällen, in denen ein Asylbewerber schwere Straftaten begangen hat.

Sofern ein derartiges Verfahren nicht bereits existiert, sollen die Mitgliedstaaten bei offensichtlich unbegründeten Anträgen ein beschleunigtes Verfahren einführen können, bei dem nicht auf jeder Verfahrensstufe eine umfassende Prüfung vorgenommen werden braucht. Möglich soll auch ein "Zulassungsverfahren" sein, bei dem Anträge sehr rasch aus "objektiven Gründen" abgewiesen werden können. Über die Ablehnung eines Antrags als offensichtlich unbegründet soll so rasch wie möglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats, durch eine in Asyl- und Flüchtlingsfragen kompetente Behörde entschieden werden. Neben anderen Verfahrensgarantien sollen Asylbewerber Gelegenheit zu einer persönlichen Anhörung erhalten. Etwaige Berufungs- und Überprüfungsverfahren sollen so rasch wie möglich abgeschlossen werden.

Über den Vollzug von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, der nach dem Entwurf eines neuen Art. 16 a Abs. 4 GG nur dann ausgesetzt werden soll, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen, ist in der Empfehlung nichts ausgesagt. Insoweit wird auf allgemeine Verfahrensgarantien und die gemeinsamen humanitären Traditionen nach der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention verwiesen.

Aus dem *Refoulement*-Verbot folgt, daß einem Antragsteller Gelegenheit zu geben ist, die Gründe für eine Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. eine unmenschliche Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK vorzutragen und einer hinreichend sachkundigen Person zur Prüfung zu unterbreiten. Als Leitlinien können die im Jahre 1983 vom UNHCR-Exekutivkomitee verabschiedeten Schlußfolgerungen über das Problem offenkundig unbegründeter oder mißbräuchlicher Asylbegehren[24] herangezogen werden. Danach ist eine persönliche Anhörung durch einen qualifizierten Beamten der

---

24 Res. XXXIV, in: Internationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge, 1990, S. 68.

Behörde, die normalerweise für die Prüfung von Asylgesuchen zuständig ist, erforderlich. Die außerdem vorgesehene Bereitstellung einer Überprüfungsinstanz in Verbindung mit aufschiebender Wirkung bis zur Entscheidung dieser Instanz erscheint ebenfalls im Grundsatz gerechtfertigt, zumal die Empfehlung des Exekutivkomitees ein vereinfachtes Überprüfungsverfahren in Fällen offensichtlich unbegründeter Asylgesuche vorsieht. Allerdings wird man sich der Frage stellen müssen, ob angesichts der Entwicklung des Flüchtlingsproblems in allen Fällen ein Überprüfungsverfahren mit aufschiebender Wirkung gewährleistet sein muß, um Verletzungen des *Refoulement*-Verbots und der prozessualen Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention auszuschließen.

Weder die Europäische Menschenrechtskonvention noch die oben erwähnten Empfehlungen des UNHCR-Exekutivkomitees schreiben eine gerichtliche Überprüfungsinstanz oder gar einen Instanzenzug vor. Art. 13 EMRK gibt zwar das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen, wenn die in der EMRK festgelegten Rechte verletzt worden sind. Art. 13 EMRK läßt aber den Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum bei der Ausgestaltung des Rechtsmittelverfahrens. Auch eine behördliche Überprüfung oder die Überprüfung durch eine unabhängige Kommission ist ausreichend, wenn die Überprüfungsinstanz der behaupteten Rechtsverletzung nachgehen und entsprechende Abhilfe schaffen kann. Dabei kann sich die Kontrolle auf eine Rechtsprüfung beschränken. Eine erneute Tatsachenüberprüfung ist daher nicht unbedingt erforderlich. Darüber hinaus setzt die Anwendung von Art. 13 EMRK voraus, daß ein *"arguable claim"*, d.h. eine ernstzunehmende Möglichkeit, daß Konventionsrechte verletzt worden sind, vorliegt. Der Gerichtshof geht davon aus, daß für die Annahme eines *"arguable claim"* die gleichen Grundsätze gelten, wie sie für die *a limine* Abweisung einer Beschwerde als offensichtlich unbegründet im Sinne der Konvention entwickelt worden sind.[25] Daraus lassen sich folgende Schlüsse ziehen: Aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention ist eine Überprüfungsinstanz mit aufschiebender Wirkung nicht in allen Fällen der Abweisung oder Zurückschiebung von Asylsuchenden geboten. Ein sofortiger Vollzug ist auch im Hinblick auf das *Refoulement*-Verbot aber nur in den Fällen unbedenklich, in denen es um die Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung in solche Länder geht, in denen den Asylsuchenden offenkundig keine Verfolgungsgefahr droht, und es besteht kein vernünftiger Grund, warum in derartigen Fällen ein Bleiberecht zur Wahrnehmung der Rechte aus der Konvention unbedingt erforderlich sein sollte.

---

25 EuGHMR vom 21.2.1990, Case of Powell and Bayner, Ziff. 33.

V. Liste der sicheren Herkunftsstaaten

Ein Mangel des bestehenden Verfahrens liegt im Dogma der Einzelfallüberprüfung. Die Ausrichtung des Asylverfahrens an der Überprüfung des Einzelschicksals ist ein Luxus, der zur Bewältigung von Massenfluchtbewegungen weder sinnvoll noch aus humanitären Gründen notwendig ist. Die Asylpraxis zeigt, daß in einer sehr großen Zahl von Fällen die Frage, ob der Antragsteller als Angehöriger einer Gruppe Gefahr und Verfolgung ausgesetzt ist, für die Entscheidung ausschlaggebend ist. Dennoch sind in Tausenden von Einzelfällen Behauptungen individueller Verfolgung in einem aufwendigen Verfahren auch dann zu überprüfen, wenn keine Anhaltspunkte für eine Verfolgungssituation vorliegen. Das neue Schweizer Asylrecht hält zwar auch am Postulat der Einzelfallprüfung fest. Die Prüfung wird aber durch die Berücksichtigung einer vom Bundesrat aufgestellten Liste verfolgungssicherer Länder erheblich erleichtert. Aus der Schweiz werden positive Erfahrungen mit der Liste berichtet. Asylgesuche aus den als verfolgungssicher erklärten Ländern Indien, Rumänien, Bulgarien und Angola sind deutlich zurückgegangen.[26] Umso größere Wirksamkeit könnte einer von den Regierungen der westeuropäischen Staaten gemeinsam aufgestellten Liste zukommen, die aufgrund umfassender Erhebungen über die politische Situation in den betreffenden Staaten beschlossen wird.

Ein häufig erhobener Einwand ist, daß derartige Listen notwendig wenig effektiv seien, da die wichtigsten Herkunftsländer von Flüchtlingen ohnedies nicht als verfolgungssicher qualifiziert werden könnten. Versteht man unter Verfolgungssicherheit absolute Sicherheit, so ist der Einwand sicher richtig. Eine Qualifizierung als sicheres Herkunftsland kann nur bedeuten, daß im allgemeinen aufgrund der politischen Situation im betreffenden Land keine Verfolgung im Sinne der Genfer Konvention zu befürchten ist, so daß es gerechtfertigt erscheint, den allgemeinen Vortrag eines Asylbewerbers, aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe verfolgt zu werden, außer acht zu lassen, sofern nicht im Einzelfall konkrete persönliche Umstände glaubhaft dargelegt werden, die diese Vermutung zu widerlegen geeignet sind. Darüber hinaus läßt sich das Konzept der Verfolgungssicherheit noch praktikabler gestalten, wenn zwischen verschiedenen Kategorien von Asylbewerbern innerhalb eines Herkunftslandes differenziert wird und dabei zusätzlich alternative Zufluchtsmöglichkeiten im Inland einbezogen werden. Die Erfahrung zeigt, daß die Verfolgungssituation in Herkunftsländern von Flüchtlingen durchaus

---

26 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 2.3.1992, S. 13.

verschieden zu beurteilen sein kann, je nachdem, um welche ethnischen, religiösen oder sozialen Gruppen es sich im Einzelfall handelt.

In der Statistik des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge sind im Jahre 1991 eine ganze Reihe wichtiger Herkunftsländer mit Anerkennungsquoten unter 0,5 % verzeichnet, darunter Rumänien mit 40.500 Asylbewerbern und einer Anerkennungsquote von 0,3 %, Bulgarien mit 12.500 Bewerbern und einer Quote von 0,4 % und Nigeria mit 8.350 Bewerbern und einer Quote von 0,0 %. Ausnahmslos handelt es sich dabei um Länder, die der Schweizerische Bundesrat als verfolgungssicher bezeichnet hat. Es ist nicht bekannt, aufgrund welcher Umstände noch im Jahre 1991 unter ca. 3.500 Antragstellern 22 polnische Asylbewerber als Asylberechtigte anerkannt worden sind. Wenn das Bundesamt richtig entschieden hat, wovon zunächst auszugehen ist, muß es sich jedenfalls um exzeptionelle Sachverhalte handeln, die auch bei einer prima facie Vermutung der Verfolgungssicherheit aufgefallen wären.

Der wesentliche Vorteil eines derartigen Systems läge - wenn es europaeinheitlich praktiziert würde - zunächst in der Außenwirkung. Den Angehörigen bestimmter Herkunftsländer oder einer bestimmten Gruppe von Asylsuchenden würde deutlich gemacht, daß das Asylverfahren als Umweg zur Einwanderung ausscheidet. Freilich müßte aufgrund einer erst noch zu beschließenden einheitlichen europäischen Migrationspolitik auch der rechtliche Rahmen dafür entwickelt werden, unter welchen Voraussetzungen eine kontrollierte Einwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit in der Gemeinschaft zugelassen wird.

Der zweite wesentliche Vorteil liegt in den Möglichkeiten zur Verkürzung des Verfahrens selbst. Allerdings wird man auf eine persönliche Anhörung des Asylbewerbers nicht verzichten können. Anhörung, Entscheidung und Überprüfungsverfahren lassen sich aber wesentlich verkürzen, wenn sie auf die richtige Anwendung der gesetzlich vorgegebenen Prinzipien über Verfolgungssicherheit bestimmter Herkunftsländer oder bestimmter Kategorien von Asylsuchenden beschränkt werden können. Es geht also nicht um die ohnehin schon gängige Verwendung von Textbausteinen, sondern um die Institutionalisierung eines wesentlich verkürzten Verfahrens, in dem besondere Regeln über Fristen, Zustellung von Entscheidungen, Begründung von Entscheidungen, aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln und gerichtlichen Rechtsschutz gelten.

Der Vorschlag, eine europäische einheitliche Liste von Ländern zu veröffentlichen, in denen im allgemeinen keine ernstliche Gefahr einer Verfolgung besteht, hat in London

und Edinburgh keine hinreichende Unterstützung gefunden. Einige Mitgliedstaaten haben darin eine zu weitgehende Beschränkung des Handlungsspielraums gesehen, Asylsuchende aus bestimmten Ländern von vornherein zurückzuweisen. Das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten ist damit als solches nicht verworfen worden. Vielmehr wird in der Entschließung über die offensichtlich unbegründeten Asylanträge die Herkunft aus sicheren Ländern als ein Anwendungsfall erwähnt. Es soll aber den Mitgliedstaaten freigestellt sein, derartige Listen verfolgungssicherer Länder aufzustellen. Erwähnt wird nur eine Zielsetzung der Mitgliedstaaten, zu einer gemeinsamen Beurteilung bestimmter Länder zu gelangen, die in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse sind. Sollte sich dies realisieren, sind Kollisionen mit einem neuen Art. 16 a Abs. 3 GG absehbar. Wenn ausschließlich der Bundestag durch Gesetz eine Liste verfolgungssicherer Länder festlegen kann, wird damit eine Beteiligung an flexiblen europäischen Abstimmungsverfahren faktisch ausgeschlossen. Entsprechendes gilt für die gemeinschaftseinheitliche Festlegung sicherer Drittstaaten.

Bei ihrer Entscheidung über eine allgemeine Verfolgungssicherheit sollen die Mitgliedstaaten nach der Empfehlung aufgrund einheitlicher Kriterien beurteilen, ob es sich um Länder handelt, in denen im allgemeinen keine Verfolgungsgefahr droht. Als Beurteilungsmaßstäbe werden die Anerkennungsquoten, die Rechtslage und Praxis bezüglich der Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen, das Vorhandensein demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen und die politische Stabilität eines Systems genannt. Zutreffend wird in der Empfehlung auch darauf hingewiesen, daß unter Umständen differenzierende Beurteilungen im Hinblick auf bestimmte Bevölkerungsgruppen sinnvoll sein können. Eine allgemeine Feststellung der Verfolgungssicherheit kann z. B. bezüglich bestimmter Bevölkerungsgruppen oder bezüglich einer bestimmten Region eines Herkunftsstaates geboten sein. Das Instrumentarium der sicheren Herkunftsstaaten könnte auf diese Weise erheblich flexibler gehandhabt werden als wenn es ausschließlich auf die pauschale allgemeine Feststellung der Verfolgungssicherheit beschränkt wird. Der Entwurf des Art. 16 a Abs. 3 GG ist aus diesem Grunde zu eng. Er bringt die Gefahr mit sich, daß im Hinblick auf singuläre Verfolgungssituationen und Sonderprobleme bestimmter Regionen die Herkunftsstaaten gänzlich von der Anwendung des Konzepts ausgeschlossen bleiben, obwohl dem Gros der Flüchtlinge offensichtlich keine politische Verfolgung droht.

Die Empfehlung der Einwanderungsminister sieht ferner vor, daß ungeachtet der Herkunft aus einem generell als sicher angesehenen Staat individuelle Anträge von Asyl-

bewerbern aus diesen Ländern im Hinblick darauf zu überprüfen sind, ob spezifische Anhaltspunkte vom Antragsteller vorgebracht werden, die die allgemeine Vermutung der Verfolgungssicherheit "überwiegen". Diese in den europäischen Beratungen auch vom UNHCR akzeptierte Lösung ermöglicht die Beibehaltung einer individuellen Prüfung unter gleichzeitiger Nutzung genereller Feststellungen über die Verfolgungssicherheit in bestimmten Herkunftsstaaten. Damit wird zugleich der Einwand widerlegt, verfolgungssichere Herkunftsländer könnten nur solche sein, in denen die Anerkennungsquote 0,0 % beträgt. Abgesehen davon, daß auch fehlerhafte Anerkennungen möglich sind und daß aus unterschiedlichen politischen Gründen Anerkennungen ungeachtet mangelnder Verfolgungsgefahr ausgesprochen worden sind, kann die Gefahr exzeptioneller Sachverhaltsgestaltungen bei Herkunftsländern von Flüchtlingen nicht völlig ausgeschlossen werden. Eine widerlegbare Vermutung, wie sie jetzt auch im Entwurf des Art. 16 a Abs. 4 GG verankert ist, bietet hinreichende Sicherheit dafür, daß jedem Asylsuchenden eine ausreichende Chance gegeben wird, besondere Verhältnisse seines Einzelfalls vorzutragen. Praktikabel und zugleich effizient wird eine solches Verfahren freilich nur dann sein, wenn die mit der allgemeinen Verfolgungssicherheit verbundenen Feststellungen nicht in jedem Einzelfall erneut zur Überprüfung gestellt werden können.

VI. Sichere Drittstaaten

Zahlreiche Staaten, wie im Grundsatz auch die Bundesrepublik, sehen eine Versagung des Asylrechts vor, wenn ein Asylbewerber über ein Drittland eingereist ist, in dem er bereits Schutz vor Verfolgung gefunden hatte. Verschiedentlich wird bei der Herkunft aus sicheren Drittstaaten auch eine Abweisung an den Grenzen oder sofortige Zurückschiebung für zulässig gehalten. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Asylbewerber auf ein Drittland als Erstasylland verwiesen werden können, wird allerdings in der europäischen Praxis unterschiedlich beantwortet. Manche Staaten verlangen besondere Garantien bezüglich der Lebensbedingungen von Asylbewerbern und der Durchführung von Asylverfahren. Umstritten ist aber auch, inwieweit die Vorstellungen und Pläne der Asylbewerber selbst berücksichtigt werden müssen. Wenn bereits die bloße Möglichkeit, in dem betreffenden Drittland Schutz finden zu können, d.h. der flüchtige Gebietskontakt im sicheren Transitstaat ausreicht, dann könnte eine weitgehende Abschirmung der westeuropäischen Staaten von Flüchtlingen erfolgen. Da bis zu 70 % aller nach Deutschland einreisenden Asylsuchenden über die Grenze zu Polen, der Tschechoslowakei und Österreich einreisen, könnte die Bundesrepublik sich von ihrer Verantwortung für die Auf-

nahme von Flüchtlingen weitgehend freizeichnen. Da dies aber im Ergebnis eine kaum akzeptable Lastenverschiebung für die Erstasylländer bedeuten würde, funktioniert das Prinzip des Erstasyllands regelmäßig nur, wenn mittels einer internationalen Vereinbarung sichergestellt ist, daß diese tatsächlich bereit sind, die Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens nach vergleichbaren Regeln zu übernehmen und Asylsuchenden gegebenenfalls Schutz zu gewähren. Innerhalb der EG ist der Grundsatz des Erstaufnahmelandes im Dubliner Abkommen bereits verankert worden. Insoweit ist es nur folgerichtig, Asylsuchende, die aus anderen EG-Staaten eingereist sind, auf die ausschließliche Zuständigkeit dieser Staaten zu verweisen.

Die Empfehlung der Außenminister über die sicheren Erstaufnahmeländer dehnt im Grundsatz das Dubliner Zuständigkeitssystem auf alle sicheren Drittstaaten aus. Das in der Vergangenheit so häufig propagierte Recht jedes Asylsuchenden auf freie Wahl seines Zufluchtslandes ist keine taugliche Grundlage für eine Bewältigung des Problems der Einwanderung nach Westeuropa. Jeder Asylsuchende muß vielmehr die erste Möglichkeit, Schutz in einem Drittstaat zu erlangen, auch wahrnehmen. Als Grundsatz geht die Empfehlung der Einwanderungsminister daher davon aus, daß bei Herkunft aus einem sicheren Drittstaat die Prüfung eines Asylantrags verweigert und der Ausländer ohne weitere Überprüfung in dieses Land zurückgeschoben werden kann. Aus der Entschließung der Einwanderungsminister über die offensichtlich unbegründeten Asylanträge ergibt sich, daß ein Antrag von einem aus einem sicheren Drittstaat eingereisten Bewerber "nicht in Betracht gezogen zu werden braucht", d.h. solche Anträge von vornherein als unzulässig zurückgewiesen werden können.

Kann der Asylbewerber nicht tatsächlich in ein Erstaufnahmeland abgeschoben werden, gelten die Bestimmungen des Dubliner Abkommens. Im übrigen behält jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit, aus humanitären Gründen auch Flüchtlinge aus sicheren Drittstaaten aufzunehmen. Eine Schlüsselfunktion für das Funktionieren dieser Grundsätze hat der Begriff des Erstaufnahmelandes (im Englischen *"host third country"*). Nicht notwendig ist, daß sich der Asylbewerber dort aufgehalten oder dort gar einen Asylantrag gestellt hat. Ausreichend ist, daß er sich an diesen Staat um Schutz wenden konnte und daß sein Leben und seine Freiheit dort nicht im Sinne des Genfer Abkommens oder der Europäischen Menschenrechtskonvention gefährdet sind und tatsächlich auch keine Abschiebung in ein Verfolgerland zu befürchten ist.

Das Konzept der sicheren Drittstaaten setzt sich - ebenso wie der Entwurf des Art. 16 a Abs. 2 GG - dem Einwand aus, die EG als *"fortress Europe"* von Flüchtlingsströmen abzuschirmen und die Lasten auf die ohnedies in erheblichen Schwierigkeiten steckenden Transitstaaten Osteuropas abzuwälzen. Die Risiken des Drittstaatenkonzepts sind daher augenfällig. Wie lange kann ein Drittstaat als "sicher" gelten, wenn er unter dem massiven Druck von Hunderttausenden von Asylbewerbern steht, die er nicht mehr unterbringen kann? Vereinbarungen mit Drittstaaten über eine geordnete Rückführung von Flüchtlingen und materielle Hilfe bei der Überprüfung und Unterbringung von Asylbewerbern sind daher notwendig.

Mit Polen haben die Schengen-Staaten ein Abkommen über die Rückübernahme illegal eingereister Personen bereits im Jahre 1991 abgeschlossen. Das Abkommen verpflichtet Polen dazu, alle über Polen ins Gebiet eines Schengen-Staates eingereisten Ausländer, einschließlich von Drittstaatsangehörigen, zu übernehmen, sofern die Einreise über Polen nachgewiesen oder glaubhaft gemacht ist. Eine Protokollerklärung zum Abkommen, die die Rücknahmepflicht vorläufig auf polnische Staatsangehörige beschränkt, gilt nur für die Vertragsparteien des ursprünglichen Schengener Übereinkommens vom 14.6.1985, d.h. Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten, nicht aber für Polen. Polen ist daher vertraglich nicht berechtigt, die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen zu verweigern. Ein Grund zum Abschluß eines zusätzlichen deutsch-polnischen Abkommens besteht daher eigentlich nicht, wenn man nicht die Änderung des deutschen Asylrechts und die damit verbundene völlig veränderte quantitative Dimension der Rückschiebung von Asylsuchenden als eine wesentliche Veränderung der Grundlagen des Rückübernahmeabkommens ansieht.

Tatsächlich besteht angesichts der großen Zahl von Flüchtlingen, die über Polen ins Bundesgebiet einreisen, und der damit verbundenen finanziellen und logistischen Probleme einer Unterbringung und Prüfung von Hunderttausenden von Asylbewerbern, die aus Rumänien, Bulgarien und den GUS-Staaten über Polen, Ungarn, die Tschechische und die Slowakische Republik ins Bundesgebiet einreisen, ein Regelungsbedarf. Es ist niemandem damit gedient, daß vertraglich vereinbarte Rücknahmepflichten nur formal erfüllt werden und zurückgeschickte Asylbewerber nach wenigen Kilometern stillschweigend mit der Aufforderung entlassen werden, es an anderer Stelle der gemeinsamen Grenze noch einmal mit der illegalen Einreise zu versuchen. Eine lückenlose Grenzüberwachung ist auch nach Einführung elektronischer Kontrollmethoden weder möglich noch wünschenswert. Polen und die anderen osteuropäischen Transitländer können daher

in der Bewältigung der Wanderungsbewegungen aus Osteuropa nicht allein gelassen werden. Das Risiko wäre im übrigen zu groß, daß diese Länder nicht mehr verkraftbaren Aufnahmepflichten dadurch ausweichen, daß sie zu einer pauschalen Abschiebung und Zurückweisung unter Verstoß gegen das *Refoulement*-Verbot der Genfer Konvention übergehen.

VII. Defizite einer europäischen Koordinierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts

Es ist offensichtlich, daß es nicht ausreicht, eine Empfehlung über sichere Drittstaaten zu verabschieden und darauf zu vertrauen, Deutschland werde mit einer möglichst rigorosen Asylpolitik die anderen EG-Staaten vom Flüchtlingsstrom aus Osteuropa abschirmen. Das Drittstaaten-Konzept kann nur funktionieren, wenn es in umfassende europäische Vereinbarungen eingebunden wird, die eine materielle und logistische Hilfe für die Drittstaaten, gemeinsame Anstrengungen zur Rückführung von Flüchtlingen in sichere Regionen usw. vorsieht. Hierzu sind die Aussagen auf der Edingburgher Ratstagung außerordentlich dürftig. Lapidar wird zu den Jugoslawien-Flüchtlingen bemerkt, daß die vertriebene Bevölkerung dazu ermutigt werden solle, in den sicheren Nachbarzonen zu bleiben und daß hierfür Hilfe geleistet werden solle, ohne damit die Möglichkeit zur temporären Aufnahme im Gebiet einzelner Mitgliedstaaten im Falle besonderer Not auszuschließen. Zum Vorschlag einer europäischen Quotenregelung findet sich nur der Vermerk, daß ihm kein Staat außer Deutschland zugestimmt habe.

Es geht aber nicht nur um eine europäische Finanzierung der Vereinbarungen mit Drittstaaten und eine innergemeinschaftliche Lastenverteilung, so wichtig diese Punkte auch für die Glaubwürdigkeit der Europäischen Politischen Union sind. Die europäische Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts darf sich nicht in einigen gemeinsamen Grundsätzen über die Verhinderung der unkontrollierten Zuwanderung von Asylbewerbern erschöpfen. Eine Harmonisierung des materiellen und Verfahrensrechts ist unumgänglich, wenn die Ziele des europäischen Binnenmarktes und der Europäischen Politischen Union erreicht werden sollen.

Eine europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik kann auch nicht allein auf die Konventionsflüchtlinge beschränkt bleiben. In der Gemeinschaft halten sich mehr *De-facto*-Flüchtlinge als Konventionsflüchtlinge auf. Auch hierfür müssen im positiven wie negativen Sinne einheitliche europäische Regeln über Aufnahme, Art der Schutzgewährung,

Aufenthaltsbeendigung und alternative Schutzmöglichkeiten in Drittstaaten entwickelt werden. Soll auch nur die Zielsetzung einer Bekämpfung der unkontrollierten Zuwanderung effektiv verwirklicht werden, muß nach außen klar und einheitlich festgelegt werden, wer unter welchen Umständen mit einer temporären oder dauernden Aufnahme im Gemeinschaftsgebiet rechnen kann. Das bedeutet keineswegs die vollständige Vergemeinschaftung des Asyl- und Flüchtlingsrechts. Jeder Mitgliedstaat wird auch künftig die Befugnis behalten, aus humanitären oder politischen Gründen Ausländer aufzunehmen und damit auch in der Asylpolitik einer nationalen Identität und traditionellen Bindungen Rechnung zu tragen. Eine Unterordnung unter Gemeinschaftsregeln ist aber dort notwendig, wo es um die Grundprinzipien der Aufnahme und Überprüfung von Flüchtlingen geht.

Die Beschränkung auf unverbindliche Empfehlungen bei der Ratstagung von Edinburgh ist daher enttäuschend. Gerade mangels einer europäischen Lastenverteilung wäre eine stärkere rechtliche Bindungswirkung z. B. in der Form eines Übereinkommens dringend notwendig gewesen. Empfehlungen sind bei der unterschiedlichen Rechtstradition in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten gelegentlich nicht viel mehr als Absichtserklärungen, an die man sich halten kann, aber auch nicht halten kann, wenn wirkliche oder vermeintliche nationale Interessen dem entgegenstehen. Auch das Europäische Parlament drängt in seiner Resolution über die Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitiken in der Europäischen Gemeinschaft vom 18.11.1992 darauf, daß zur Verwirklichung der Zielsetzungen der Europäischen Union die Gemeinschaft als Teil des Integrationsprozesses eine weitergehende Harmonisierung im Bereich des materiellen und Asylverfahrensrechts einschließlich des Rechts der *De-facto*-Flüchtlinge vornehmen muß. Das Parlament schlägt z. B. die Errichtung eines Europäischen Gerichtshofs über Asyl- und Flüchtlingsfragen vor, der Leitentscheidungen erlassen soll, durch die u. a. zu einer einheitlichen Beurteilung der Situation in Herkunftsländern von Flüchtlingen beigetragen werden soll. Vorgesehen sind ferner einheitliche Listen der Mitgliedstaaten über sichere Herkunftsländer und Vereinbarungen über die Unterstützung solcher Mitgliedstaaten, die überproportional hohe Zahlen von Asylsuchenden aufnehmen.

Solange der Gemeinschaft keine Kompetenz zur Vereinheitlichung von Vorschriften auf dem Gebiet des Flüchtlingsrechts einschließlich der Asylpolitik, der Ausländer- und Einwanderungspolitik, übertragen worden ist, wie dies die Bundesrepublik Deutschland in Maastricht vorgeschlagen hatte, haben europäische Asylrechtsgrundsätze nicht den besonderen Rang und die Geltungskraft europäischen Gemeinschaftsrechts, sondern nur

denjenigen zwischenstaatlicher europäischer Vereinbarungen. Das schließt nicht aus, dem EuGH oder anderen europäischen Gremien die Sicherung einer einheitlichen Auslegung und Anwendung europäischer Asylrechtsregeln zu übertragen. Dabei sind mehrere Varianten denkbar. Einmal die direkte Einbeziehung eines europäischen Gerichts oder einer gerichtsähnlichen Instanz in das innerstaatliche Asylverfahren als Beschwerdeinstanz oder mittels eines Vorabentscheidungsverfahrens: Nach EG-Recht haben innerstaatliche Gerichte die Möglichkeit und unter Umständen auch die Pflicht, Fragen der Auslegung und Anwendung des Europäischen Gemeinschaftsrechts dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zur Entscheidung vorzulegen.

Beide Alternativen setzen jedoch eine weitergehende Kompetenzübertragung an die Gemeinschaft voraus. Wird die Asylgewährung insgesamt zu einer "europäischen Angelegenheit", so ist es nur folgerichtig, die Überprüfung von Asylentscheidungen auf die europäische Ebene zu verlagern. Solange diese Voraussetzung noch nicht erfüllt ist, kann jedoch auf nationale Überprüfungsmechanismen nicht verzichtet werden. Die zusätzliche direkte Einschaltung europäischer Kontrollgremien bringt in derartigen Fällen die Gefahr einer Verfahrensverzögerung mit sich. Sie würde auch die bestehenden europäischen Rechtsprechungsorgane überfordern.

Die gebotene Einheitlichkeit der Anwendung der europäischen Asylrechtsregeln wird zumindest für eine Übergangszeit nur durch einen Rückgriff auf die eher traditionellen Instrumente zwischenstaatlicher Rechtsvereinheitlichung erfolgen können. Das Schengener Abkommen sieht in Art. 131 ff. einen Exekutiv-Ausschuß der zuständigen Minister vor, der auf die richtige Anwendung des Übereinkommens zu achten hat.

Für die Erarbeitung einheitlicher Leitlinien zur Aufnahmepolitik bietet sich die Erweiterung des Aufgabenkreises des im Schengener Abkommen bereits vorgesehenen Ausschusses von Regierungsvertretern an. Das bräuchte nicht notwendig zu bedeuten, daß die Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen ihre Handlungsspielräume völlig verlieren. Vielmehr könnten im Wege einer stufenweisen Angleichung zunächst Empfehlungen über die Aufnahme bzw. Nichtaufnahme bestimmter Kategorien von Flüchtlingen gegeben werden, wobei auch der besonderen politischen oder geographischen Lage einzelner Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen wäre. Eine Rechtsangleichung im Bereich des materiellen Asylrechts schließt im übrigen begrenzte nationale Handlungsspielräume und eine über gemeinsame Grundprinzipien hinausgehende Bereitschaft zur Aufnahme besonderer Kategorien von Flüchtlingen nicht aus.

Jedenfalls für die einen politischen Handlungsspielraum voraussetzenden Entscheidungen, wie z. B. die Festlegung der Kriterien der Verfolgungssicherheit, der Grundsätze über Aufnahme humanitärer Flüchtlinge und der Erarbeitung von Maßstäben einer europäischen Lastenverteilung muß die Verantwortlichkeit politischen Gremien übertragen werden. Dagegen sollte für die einheitliche Auslegung der Genfer Konvention und zusätzlicher europäischer Asylrechtsregeln der Errichtung einer Kommission oder eines Beratenden Ausschusses der Vorzug gegeben werden.

VIII. Die Europatauglichkeit der Öffnungsklausel im neuen Asylrecht

Im Hinblick auf die weitergehenden Ziele einer europäischen Asylrechtskoordinierung kann die im Entwurf des Art. 16 a Abs. 5 GG enthaltene "Öffnungsklausel" zutreffender als "Verhinderungsklausel" qualifiziert werden. Unter Beibehaltung des Grundrechts auf Asyl werden europäische Regeln über das Asylrecht in Vereinbarungen der EG-Staaten untereinander und mit Drittstaaten nur zugelassen, wenn sie "Zuständigkeitsregeln für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen" betreffen. Damit wird verfassungsrechtlich jede weitergehende europäische Harmonisierung des Asylrechts von vornherein unterbunden. Ein einheitliches Verfahrensrecht, gemeinschaftliche Regeln über die Auslegung der Genfer Konvention, europäische Absprachen über sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsstaaten, ja sogar eine innergemeinschaftliche Verteilung von schutzbedürftigen Flüchtlingen werden ohne erneute Grundgesetzänderung verfassungsrechtlich ausgeschlossen oder zum verfassungsrechtlichen Risiko. Art. 16 a Abs. 1 GG (Entwurf) definiert nämlich das Asylrecht unverändert als individuelles Recht, nach den Maßstäben und Verfahrensregeln des Grundgesetzes im Bundesgebiet Schutz und Aufnahme erhalten zu können.

Provinzieller hätte man sich eine europäische "Öffnung" des neuen Asylrechts wohl kaum denken können. Man hat zwar noch in letzter Minute bemerkt, daß der ursprünglich von den Fraktionen ausgehandelte Asylkompromiß nicht einmal die Einhaltung der Dubliner Zuständigkeitsvorschriften ermöglicht hätte. Zumindest insoweit wird künftig Deutschland an diesen Abkommen teilnehmen können. Fraglich ist aber bereits, ob Verpflichtungen aus den Schengener Abkommen und dem Abkommen über die Überschreitung der Außengrenzen bezüglich von Einreisebeschränkungen und Beförderungsverboten und möglicherweise auch aufenthaltsbeendenden Maßnahmen nicht verfassungsrechtlichen

Risiken ausgesetzt sind. Die nächste Grundgesetzänderung dürfte also unvermeidlich sein, wenn der Entwurf tatsächlich in der vorgeschlagenen Form verabschiedet wird.

Mit immer neuen Detailregelungen, die den Fortschritten einer europäischen Harmonisierung Rechnung zu tragen hätten, würde dann das Grundgesetz endgültig seines Charakters als Fundamentalnorm beraubt und zu einem Flickenteppich von Detailregelungen gemacht. Eine voraussehende Verfassungsgebung müßte die Erkenntnis, daß Asyl und Schutzgewährung für Konventionsflüchtlinge und anderweitig schutzbedürftige Personen in der Europäischen Gemeinschaft nicht mehr ausschließlich nach nationalen Maßstäben definiert werden können, Rechnung tragen. Gerade Deutschland hätte es gut angestanden, auf diese Zusammenhänge verfassungsrechtlich hinzuweisen und den einfachen Gesetzgeber zu ermächtigen, die erforderlichen Maßnahmen im Einklang mit den europäischen Standards zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung zu ergreifen, zugleich aber das Versprechen zu bekräftigen, zusammen mit den übrigen Staaten der Gemeinschaft politisch Verfolgten und anderweitig schutzbedürftigen Flüchtlingen Schutz zu gewähren.

Thesen

1. Die westeuropäischen Staaten stehen vor einem wachsenden Einwanderungsdruck aus den Ländern Osteuropas und der dritten Welt. Hilfsprogramme und eine erheblich intensivere europäische Entwicklungspolitik sind nötig, bewirken aber kurzfristig keine Lösung des Flüchtlingsproblems.

2. Mit der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft und der Verwirklichung der Ziele der politischen Union wird eine nationale Asyl- und Einwanderungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten immer mehr zu einem Anachronismus. Um nachteilige Wirkungen isolierter asylpolitischer Maßnahmen zu vermeiden und die Ressourcen der Gemeinschaft sinnvoll zu nutzen und um unkontrollierte Zuwanderung nicht schutzbedürftiger Personen wirksam zu unterbinden, ist es erforderlich, daß Flüchtlinge unter gleichen Voraussetzungen innerhalb der Gemeinschaft Schutz finden.

3. Die Übereinkommen von Dublin und Schengen vom Juni 1990 bilden einen unverzichtbaren Anfang einer europäischen Asylrechtsharmonisierung. Sie verwirklichen den Grundsatz, daß innerhalb Westeuropas jeder Asylsuchende eine faire Chance

erhält, seinen Asylanspruch vorzutragen und gegebenenfalls Asyl zu erhalten. Nur auf diese Weise kann der unkontrollierten Weiterwanderung in Europa begegnet werden und in einem Binnenmarkt ohne Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft das Unterlaufen nationaler Einwanderungsgesetze verhindert werden. Ungeachtet fortbestehender Unterschiede sind in allen Mitgliedstaaten ausreichend rechtsstaatliche und faire Verfahrensregeln vorhanden, die einen Verweis eines Asylsuchenden auf die ausschließliche Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates entsprechend dem Schengener System erlauben.

4. Die Ausweitung der Schengener und Dubliner Regeln auf weitere westeuropäische Staaten, insbesondere die EFTA-Staaten, die von gleichartigen Rechtsgrundsätzen wie die EG-Mitgliedstaaten ausgehen, ist notwendig.

5. Die europäische Asylrechtsharmonisierung darf nicht auf die Vereinheitlichung von Einreisebeschränkungen und Zuständigkeitsregeln beschränkt bleiben, sondern muß mittels einer Harmonisierung des materiellen Asylrechts und des Asylverfahrensrechts Strukturen einer europäischen Flüchtlingspolitik entwickeln.

6. Übereinstimmung besteht in den westeuropäischen Staaten über die Notwendigkeit besonderer beschleunigter Verfahren im Falle offensichtlich unbegründeter oder mißbräuchlicher Asylgesuche. Die von den Einwanderungsministern im Dezember 1992 in London verabschiedeten Empfehlungen bilden eine Grundlage für einen europäischen Konsens.

7. Offensichtlich unbegründet sind Anträge, die keines der wesentlichen Kriterien des Genfer Abkommens erfüllen. Nach den Empfehlungen der Einwanderungsminister kann dies der Fall sein, weil

   a) der Asylbewerber in einem anderen Land ausreichend Schutz erhalten kann oder bereits Schutz erhalten hat;

   b) seiner Behauptung, in seinem Heimatland Verfolgungen befürchten zu müssen, ersichtlich jede Grundlage fehlt;

c) der Antrag offensichtlich betrügerisch ist oder einen Mißbrauch des Asylrechts darstellt (Verschleierung der Identität; Doppelantragstellung; Fälschung von Dokumenten).

8. Im Falle offensichtlich unbegründeter Anträge soll das Verfahren einschließlich sämtlicher Überprüfungsverfahren (die vereinfacht sein können) innerhalb von zwei Monaten abgeschlossen werden. Zur Gewährleistung eines fairen Verfahrens ist im Regelfall eine Überprüfungsmöglichkeit einer ablehnenden Asylentscheidung durch eine unabhängige Instanz geboten. Dieses Verfahren braucht nicht gerichtsförmig ausgestaltet zu sein, sondern könnte den Besonderheiten des Asylverfahrens angepaßt sein und eine besondere beschleunigte Überprüfung vorsehen.

9. In offenkundigen Fällen eines Unterlaufens der Einreisegesetzgebung ohne hinreichendes Schutzbedürfnis sollte auch der sofortige Vollzug bzw. die sofortige Zurückweisung gegebenenfalls unter Mitwirkung des UNHCR im Verfahren ermöglicht werden.

10. Asylsuchende aus Ländern, in denen aufgrund einheitlicher europäischer Feststellungen der Regierungen der Mitgliedstaaten im allgemeinen keine politische Verfolgung stattfindet, sollten im beschleunigten Verfahren abgewiesen werden können. Die Überprüfung einer Entscheidung könnte sich in diesen Fällen darauf beschränken, ob ein Asylsuchender glaubhaft Gesichtspunkte vorgetragen hat, die die generelle Feststellung über Verfolgungssicherheit in einem Herkunftsland eines Asylsuchenden aufgrund spezifischer Beweismittel in seinem konkreten Fall zu widerlegen geeignet sind.

11. Innerhalb des Schengener Systems und eines erweiterten westeuropäischen Vertragsnetzes ist die Anwendung des Erstasyllandprinzips sinnvoll. Die freie Wahl des Aufnahmelandes ist keine geeignete Grundlage für eine europäische Flüchtlingspolitik. Asylsuchende müssen daher auf Vertragsstaaten verwiesen werden können, in denen sie Asyl hätten beantragen können. Erforderlich sind aber darüber hinaus Vereinbarungen über eine europäische Lastenverteilung.

12. Eine Zurückweisung von Asylsuchenden in andere sichere Drittstaaten kommt nur in Betracht, wenn Asylsuchenden in diesen Staaten bereits ausreichend Verfolgungsschutz gewährt worden war oder wenn Asylsuchende einen ausreichenden

Verfolgungsschutz hätten erlangen können. Als sicheres Erstaufnahmeland wird ein solches Land angesehen, in dem der Asylsuchende weder Abschiebung in ein Verfolgerland noch Verfolgung oder unmenschliche Behandlung im Sinne der Artt. 33 GK und 3 EMRK zu gewärtigen hat.

13. Die materielle Asylrechtsharmonisierung muß neben der Genfer Flüchtlingskonvention als Kernbestand des europäischen Flüchtlingsrechts auch die Festlegung einheitlicher Grundsätze über die Aufnahme humanitärer Flüchtlinge oder Gewaltflüchtlinge umfassen. Dabei müssen flexiblere Instrumente entwickelt werden, die eine temporäre Schutzgewährung mit einschließen.

14. Die Aufnahme humanitärer Flüchtlinge muß aufgrund politisch verantworteter Kriterien auf der europäischen Ebene festgelegt werden. Eine Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention nach dem Vorbild der OAU-Konvention ist nicht zu empfehlen.

ANHANG I

Der **Zugang an Asylbewerbern in den westeuropäischen Ländern** hat sich seit 1985 wie folgt entwickelt (Quelle: UNHCR und Angaben der EG-Mitgliedstaaten; Bundesministerium des Innern, Bonn, November 1992):

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Belgien	5.357	7.456	6.000	4.990	7.604	12.964	15.318
Bundesrepublik Deutschland	73.832	99.650	57.379	103.076	121.318	193.063	256.112
Dänemark	8.698	9.299	2.750	4.416	4.588	5.300	4.609
Frankreich	28.925	26.290	27.672	34.253	61.422	54.813	46.784
Griechenland	1.157	1.396	6.950	8.964	5.433	4.400	3.282
Großbritannien	4.899	3.882	4.500	2.252	12.573	30.000	57.710
Irland	45	23	+)	+)	36	+)	10
Italien	5.400	6.500	11.050	6.214	2.245	4.750	23.317
Luxemburg	57	82	98	44	87	+)	160
Niederlande	5.644	5.865	13.450	7.500	14.000	21.208	21.616
Portugal	127	128	450	504	116	100	233
Spanien	1.681	1.337	2.500	3.096	1.183	6.850	8.139
Anteil der Bundesrepublik Deutschland am Asylbewerberzugang innerhalb der EG	54,4%	61,6%	43,2%	58,8%	52,6%	57,9%	58,6%
2. Norwegen	850	2.700	8.600	6.602	4.433	3.900	4.569
Österreich	6.724	8.639	11.406	16.685	21.882	22.789	27.306
Schweden	14.500	13.158	18.100	17.985	28.970	28.900	26.489
Schweiz	9.703	8.546	10.913	16.726	24.425	35.836	41.629
Anteil der Bundesrepublik Deutschland am Asylbewerberzugang in den westeuropäischen Staaten (Tabellen 1 und 2)	44,1%	51,1%	31,6%	44,2%	39,1%	45,4%	47,7%
nachrichtlich:							
Kanada*)	8.400	23.000	35.000	45.000	22.000	36.000	30.500
USA*)	20.000	18.900	26.100	57.000	100.000	73.600	70.000

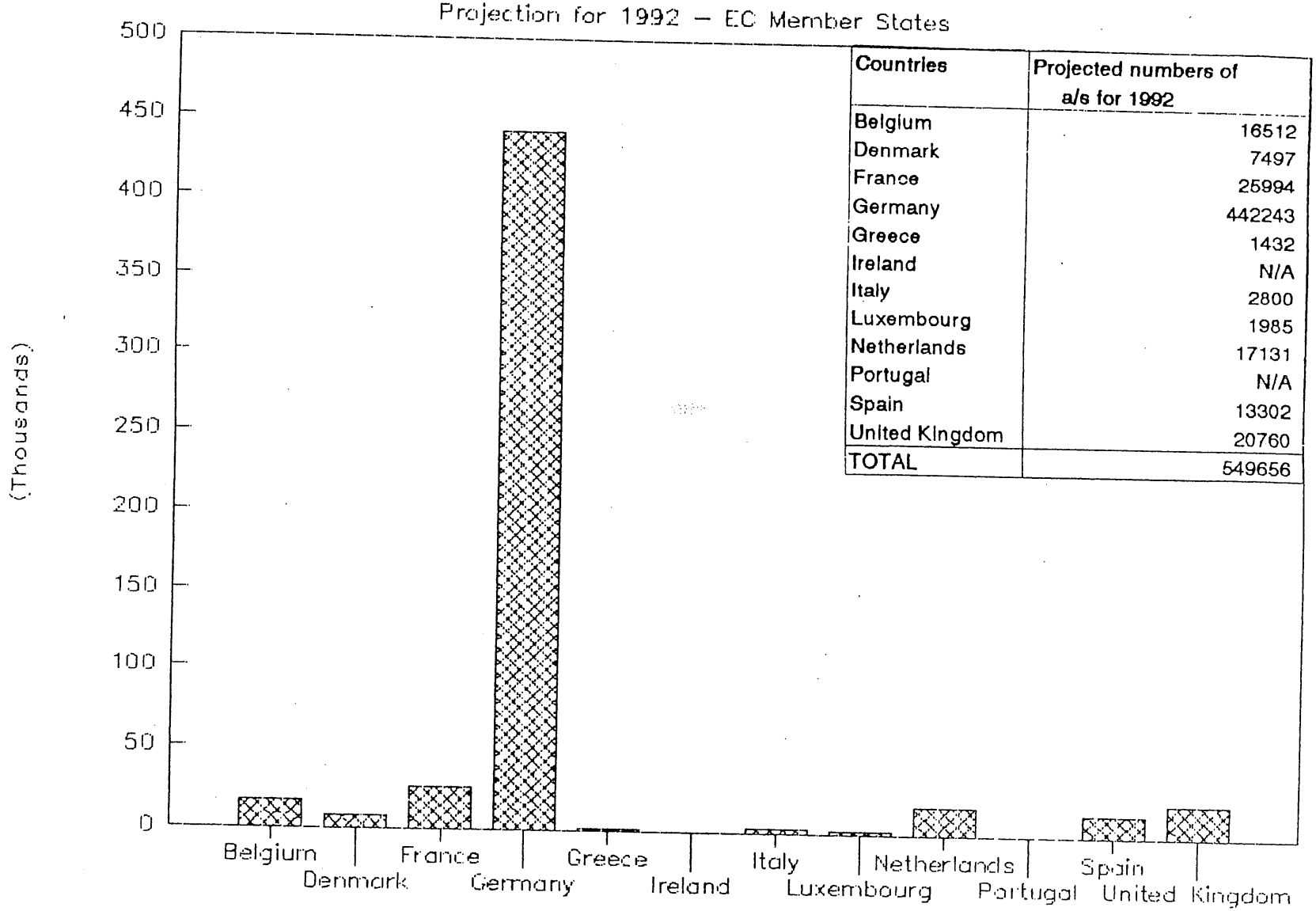
Anmerkung: +) = keine Angaben
*) = gerundete Zahlen

ANHANG II

UNHCR-Statistik über Asylbewerber (Projektion für 1992)

UNHCR STATISTICS ON ASYLUM APPLICATION

Projection for 1992 – EC Member States



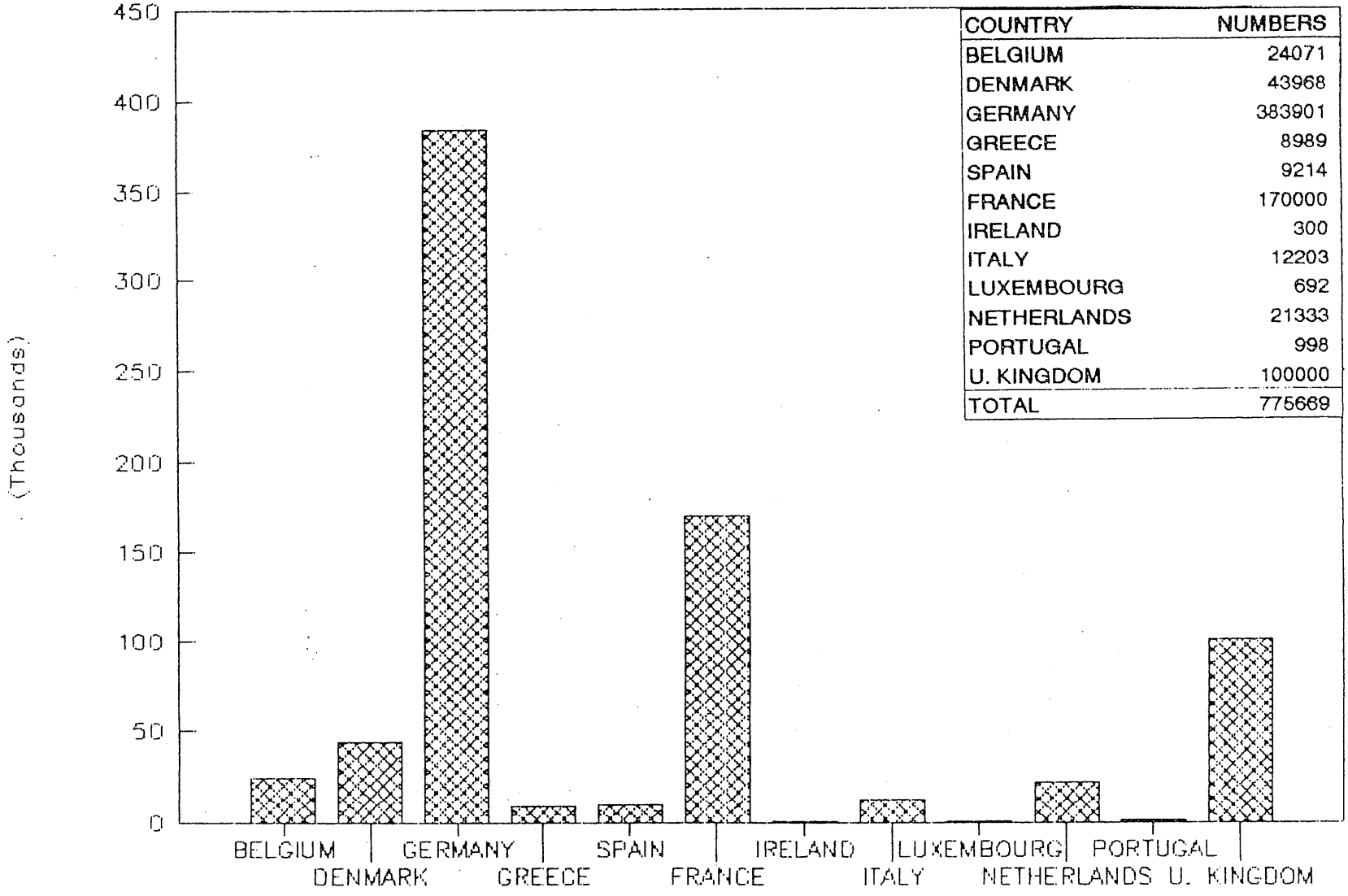
Countries	Projected numbers of a/s for 1992
Belgium	16512
Denmark	7497
France	25994
Germany	442243
Greece	1432
Ireland	N/A
Italy	2800
Luxembourg	1985
Netherlands	17131
Portugal	N/A
Spain	13302
United Kingdom	20760
TOTAL	549656

Quelle: *UNHCR Regional Office for the European Institutions*

UNHCR-Statistik über Flüchtlingsbevölkerung (Stand 1.1.1992)

UNHCR STATISTICS ON REFUGEE POPULATION

EC MEMBER STATES as at 01/01/1992



COUNTRY	NUMBERS
BELGIUM	24071
DENMARK	43968
GERMANY	383901
GREECE	8989
SPAIN	9214
FRANCE	170000
IRELAND	300
ITALY	12203
LUXEMBOURG	692
NETHERLANDS	21333
PORTUGAL	998
U. KINGDOM	100000
TOTAL	775669

Quelle: *UNHCR Regional Office for the European Institutions Brussels, October 1992.*

ANHANG IV

Entwicklung des Zugangs von Asylsuchenden aus osteuropäischen Ländern in den EG-Staaten von 1979 bis 1991
EVOLUTION OF INDICATIVE NUMBERS OF EASTERN EUROPEAN ASYLUM SEEKERS
EC Member States from 1979–1991

Country of Asylum Appl.	Belgium	Denmark	Germany	France	Greece	Italy	Nether-lands	Portugal	Spain	U.Kingdom	Total
1991	3919	1249	142777	4928	1508	20674	7042	61	2876	1625	186659
1990	3849	999	79544	5674	1315	3178	4829	26	3033	570	103017
1989	1034	730	53353	3259	482	59	2316	36	1971	205	63445
1988	812	958	56530	2176	4122	60	952	13	1323	196	67142
1987	1088	594	25197	1418	2447	10000	466	10	409	124	41753
1986	516	747	16458	1318	1997	5331	265	6	389	97	27124
1985	492	1123	10644	1434	733	4061	na	5	232	131	18855
1984	400	313	7360	1343	507	2614	331	16	116	139	13139
1983	375	na	5036	1596	263	1789	1064	na	79	215	10417
1982	546	na	11510	2974	400	2394	815	na	257	649	19545
1981	638	na	14888	1372	405	2767	223	na	na	271	20564
1980	337	na	7909	1174	216	1421	314	na	na	236	11607
1979	221	na	3391	680	186	1155	500	na	na	149	6282
TOTAL	14227	6713	434597	29346	14581	55503	19117	173	10685	4607	589549

Provisional figure

The statistics for Italy with regard to Eastern Europeans do not reflect the numbers of asylum seekers admitted during that period into the eligibility procedure. Indeed, the Italian Ministry of the Interior does not wish to consider December 1987 asylum requests of Polish nationals transiting through other countries, or of other Eastern Europeans (especially those transiting through Yugoslavia) since January 1988.

na = not available.

(Figures for Luxembourg and Ireland not available)

Extracted from:
H. Barabass
REGIONAL BUREAU FOR EUROPE
U N H C R
19 June 1992

Quelle: UNHCR Regional Office for the European Institutions, Brussels, October 1992.

Anhang V

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

1. Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 wird aufgehoben.

2. Nach Artikel 16 wird folgender Artikel 16a eingefügt:

Artikel 16a

(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

(3) Durch Gesetz, daß der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Ein Ausländer aus einem solchen Staat gilt nicht als politisch verfolgt, es sei denn, er trägt Tatsachen vor, aus denen sich ergibt, daß er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

(4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn

ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.

(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muß, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

3. In Artikel 18 Satz 1 werden die Worte "(Artikel 16 Abs. 2)" durch die Worte "(Artikel 16a)" ersetzt.

Anhang VI Seite

Von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern in London am 30.11. und 1.12.1992 angenommene Texte

VI a) Schlußfolgerungen betreffend Länder, in denen im allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht 45

VI b) Entschließung über offensichtlich unbegründete Asylanträge 49

VI c) Entschließung zu einem einheitlichen Konzept in bezug auf Aufnahmedrittländer 57

VI d) Beschluß zur Schaffung des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen 63

ANHANG VI a) - II.B / 1 -

SCHLUSSFOLGERUNGEN
betreffend Länder, in denen im allgemeinen
keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht
(London, 30. November und 1. Dezember 1992)

---

1. Die Entschließung über offensichtlich unbegründete Asylanträge (WGI 1282) nimmt unter Nummer 1 Buchstabe a Bezug auf Länder, in denen im allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht.

Dieser Begriff bedeutet, daß eindeutig, d.h. objektiv und überprüfbar nachgewiesen werden kann, daß in der Regel aus dem betreffenden Land keine Flüchtlinge kommen bzw. daß Gegebenheiten, die in der Vergangenheit die Anwendung des Genfer Abkommens von 1951 gerechtfertigt haben können, nicht mehr bestehen. (1)

Zielsetzung

2. Mit der Entwicklung dieses Konzepts soll die Ausarbeitung eines harmonisierten Verfahrens zur Behandlung der Asylanträge von Bewerbern aus Ländern unterstützt werden, aus denen ein hoher Prozentsatz eindeutig unbegründeter Anträge stammt; zugleich soll der Druck auf die Stellen verringert werden, die über die Asylanträge zu entscheiden haben und die zur Zeit aufgrund derartiger Anträge überlastet sind. Damit kann dazu beigetragen werden, daß wirklich schutzbedürftige Flüchtlinge nicht unnötig lange auf die Anerkennung ihres Status warten müssen und daß Asylverfahren nicht mißbräuchlich in Anspruch genommen werden. Die Mitgliedstaaten sind bestrebt, hinsichtlich einiger Länder, an die in diesem Zusammenhang besonders zu denken ist, zu einer gemeinsamen Beurteilung zu gelangen. Zu diesem Zweck werden sie in einem geeigneten Rahmen

---

(1) Bericht der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister an den Europäischen Rat (Maastricht) (Dok. WGI 930, S. 38).

Informationen über etwaige nationale Entscheidungen austauschen, wonach bestimmte Länder als Länder zu betrachten sind, in denen im allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht. Bei einer solchen Bewertung werden sie zumindest die in diesem Dokument niedergelegten Bewertungsfaktoren berücksichtigen.

3. Wird ein Land von einem einzelnen Mitgliedstaat als Land bewertet, in dem im allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht, so sollte das nicht automatisch die Ablehnung aller Asylanträge von Staatsangehörigen dieses Landes zur Folge haben oder dazu führen, daß solche Staatsangehörige von Einzelprüfungsverfahren ausgeschlossen werden. Ein Mitgliedstaat kann sich dafür entscheiden, aufgrund einer solchen Bewertung in bestimmten Fällen beschleunigte Verfahren anzuwenden, wie sie unter Nummer 2 der von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern auf ihrer Tagung am 30. November und 1. Dezember 1992 angenommenen Entschließung über offensichtlich unbegründete Asylanträge genannt sind. Die Mitgliedstaaten werden dennoch die individuellen Ansprüche aller Asylbewerber aus solchen Ländern und alle von ihnen vorgebrachten besonderen Hinweise prüfen, die gewichtiger sein könnten als die allgemeine Annahme.

Faktoren, die bei der Bewertung zu berücksichtigen sind

4. Bei der Bewertung der allgemeinen Verfolgungsgefahr in einem bestimmten Land sollten folgende Faktoren berücksichtigt werden:

   a) Frühere Flüchtlingszahlen und Anerkennungsraten: Es ist erforderlich, die Prozentsätze der Anerkennung von Asylbewerbern zu berücksichtigen, die in den letzten Jahren aus dem betreffenden Land in die Mitgliedstaaten geflüchtet sind. Die Lage kann sich natürlich ändern, und traditionell niedrige Anerkennungsraten müssen nicht unbedingt weiterbestehen, wenn es (zum Beispiel) einen gewaltsamen politischen Umsturz gegeben hat. Treten in einem Land jedoch keine wesentlichen Veränderungen ein, so kann normalerweise davon ausgegangen werden, daß die Anerkennungsraten weiterhin niedrig sein werden und keine Tendenz besteht, daß aus diesem Land Flüchtlinge kommen.

b) Achtung der Menschenrechte: Zu berücksichtigen ist, welche förmlichen Verpflichtungen ein Land durch seinen Beitritt zu internationalen Menschenrechts-Übereinkünften und durch Annahme innerstaatlicher Rechtsvorschriften eingegangen ist und wie es diesen Verpflichtungen in der Praxis nachkommt. Das letztgenannte Kriterium ist eindeutig wichtiger, und der Beitritt oder Nichtbeitritt zu einer bestimmten Übereinkunft darf nicht allein schon die Annahme bewirken, daß in dem betreffenden Land im allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht. Es sollte anerkannt werden, daß eine bestimmte Art von Menschenrechtsverletzungen ausschließlich mit einer bestimmten Bevölkerungsgruppe oder Region eines Landes verbunden sein kann. Die Bereitschaft des betreffenden Landes, die Achtung der Menschenrechte in seinem Bereich durch NROs überwachen zu lassen, ist auch ein wichtiges Kriterium dafür, wie ernst es diesem Land mit seinen Verpflichtungen aufgrund der Menschenrechte ist.

c) Demokratische Einrichtungen: Das Bestehen einer oder mehrerer spezifischer Einrichtungen kann nicht als unabdingbare Voraussetzung angesehen werden; vielmehr sollte das Augenmerk auf demokratische Prozesse, Wahlen, politischen Pluralismus, das Recht auf freie Meinungsäußerung und Gedankenfreiheit gerichtet werden. Besonders aufmerksam sollte geprüft werden, ob Rechtsmittel zur Wahrung und Wiederherstellung der betreffenden Rechte zur Verfügung stehen und wirksam eingelegt werden können.

d) Stabilität: Unter Berücksichtigung der obigen Gesichtspunkte muß beurteilt werden, ob mit dramatischen Veränderungen in unmittelbarer Zukunft zu rechnen ist. Jede Beurteilung muß von Zeit zu Zeit im Lichte der Ereignisse überprüft werden.

5. Die Bewertungen hinsichtlich einer Verfolgungsgefahr in einzelnen Ländern sollten möglichst vielfältige Informationsquellen zur Grundlage haben, in die auch Stellungnahmen und Berichte von diplomatischen Vertretungen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen sowie Presseberichte einzubeziehen sind.

   Informationen des UNHCR kommt in diesem Rahmen besondere Bedeutung zu. Das UNHCR bildet sich ein Urteil über die relative Sicherheit der Herkunftsländer der Flüchtlinge, und zwar sowohl für eigene operationelle Zwecke als auch in Beantwortung von Ersuchen um Stellungnahme. Das UNHCR hat Zugang zu Informationsquellen der Vereinten Nationen und der Nichtregierungsorganisationen.

6. Die Mitgliedstaaten können auch andere als die obengenannten und von Zeit zu Zeit zu überprüfenden Bewertungsfaktoren berücksichtigen.

ANHANG VI b) - II.C / 1 -

ENTSCHLIESSUNG

über offensichtlich unbegründete Asylanträge

(London, 30. November und 1. Dezember 1992)

DIE FÜR EINWANDERUNGSFRAGEN ZUSTÄNDIGEN MINISTER DER MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN NEHMEN auf ihrer Tagung am 30. November und 1. Dezember 1992 in London -

ANGESICHTS des vom Europäischen Rat auf seiner Tagung im Dezember 1989 in Straßburg gesetzten Ziels einer Harmonisierung der Asylpolitiken und des in Maastricht im Dezember 1991 festgelegten Arbeitsprogramms,

ENTSCHLOSSEN, getreu ihren gemeinsamen humanitären Traditionen Flüchtlingen einen angemessenen Schutz gemäß dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der geänderten Fassung des New Yorker Protokolls vom 31. Januar 1967 zu garantieren,

IN ANBETRACHT DESSEN, daß die Mitgliedstaaten gemäß den nationalen Rechtsvorschriften Ausländern aus sonstigen zwingenden Gründen, die nicht unter das Genfer Abkommen von 1951 fallen, in Ausnahmefällen den Aufenthalt gestatten können,

IN BEKRÄFTIGUNG ihres Willens, an dem Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 festzuhalten, das jedem Asylbewerber an den Grenzen oder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates garantiert, daß sein Asylantrag geprüft wird, und das die Regeln für die Bestimmung des für diese Prüfung zuständigen Mitgliedstaates festlegt,

IN DEM BEWUSSTSEIN, daß eine steigende Anzahl von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten nicht tatsächlich schutzbedürftig im Sinne des Genfer Abkommens ist, und in der Besorgnis, daß diese offensichtlich unbegründeten Anträge die Asylverfahren überlasten, die Anerkennung von tatsächlich schutzbedürftigen Flüchtlingen verzögern und die Integrität des Asylrechts bedrohen,

GELEITET von der Schlußfolgerung Nr. 30 des Exekutivausschusses des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge,

IN DER ÜBERZEUGUNG, daß ihre Asylpolitik den Mißbrauch des Asylrechts in keiner Weise ermutigen sollte -

FOLGENDE ENTSCHLIESSUNG AN:

Offensichtlich unbegründete Asylanträge

1. a) Ein Asylantrag gilt als offensichtlich unbegründet, wenn eindeutig keines der wesentlichen Kriterien des Genfer Abkommens und des New Yorker Protokolls erfüllt ist; dies ist der Fall, wenn

   - die Behauptung des Asylbewerbers, in seinem Heimatland Verfolgung befürchten zu müssen, eindeutig jeder Grundlage entbehrt (Nummer 6 bis Nummer 8);

   - der Antrag auf einer vorsätzlichen Täuschung beruht oder einen Mißbrauch der Asylverfahren darstellt (Nummer 9 und Nummer 10).

   b) Unbeschadet der Bestimmungen des Dubliner Übereinkommens braucht ein Asylantrag von einem Mitgliedstaat für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge außerdem nicht in Betracht gezogen zu werden, wenn er unter die von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern auf ihrer Tagung am 30. November und 1. Dezember 1992 in London angenommene Entschließung über die Aufnahmedrittländer fällt.

2. Die Mitgliedstaaten können bei Anträgen, auf die Nummer 1 zutrifft, ein beschleunigtes Verfahren (sofern ein solches Verfahren bereits existiert oder eingeführt wird) anwenden, bei dem nicht auf jeder Verfahrensstufe eine umfassende Prüfung vorgenommen zu werden braucht; von der Anwendung dieses Verfahrens kann gleichwohl abgesehen werden, wenn es innerstaatliche Grundsätze gibt, nach denen der Antrag aus anderen Gründen angenommen werden kann. Die Mitgliedstaaten können auch Zulässigkeitsprüfungen durchführen, bei denen Anträge sehr rasch aus objektiven Gründen abgelehnt werden können.

3. Die Mitgliedstaaten sind bestrebt, erste Entscheidungen über Anträge, die unter Nummer 1 fallen, so rasch wie möglich und spätestens innerhalb eines Monats zu treffen und sämtliche Berufungs- oder Überprüfungsverfahren so rasch wie möglich abzuschließen. Die Berufungs- oder Überprüfungsverfahren können stärker vereinfacht sein als diejenigen, die im allgemeinen bei anderen abgelehnten Asylanträgen zur Anwendung kommen.

4. Über die Ablehnung eines unter Nummer 1 fallenden Asylantrags entscheidet eine auf der entsprechenden Ebene zuständige Behörde, die in Asyl- oder Flüchtlingsfragen voll qualifiziert ist. Neben anderen Verfahrensgarantien sollten die Asylbewerber, bevor eine endgültige Entscheidung getroffen wird, Gelegenheit zu einem persönlichen Gespräch mit einem nach dem nationalen Recht befugten qualifizierten Bediensteten erhalten.

5. Unbeschadet der Bestimmungen des Dubliner Übereinkommens trägt der Mitgliedstaat, der einen Asylantrag nach den Kriterien der Nummer 1 abgelehnt hat, dafür Sorge, daß der Asylbewerber das Gebiet der Gemeinschaft verläßt, sofern ihm nicht die Einreise oder der Aufenthalt aus anderen Gründen gestattet werden.

Unbegründete Furcht vor Verfolgung

6. Die Mitgliedstaaten können gemäß Nummer 2 alle Anträge prüfen, bei denen es nicht um die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Genfer Abkommens geht. Dies kann der Fall sein, wenn

   - die Begründung des Antrags nicht vom Genfer Abkommen gedeckt ist: der Antragsteller gibt nicht an, Verfolgungen aufgrund seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung befürchten zu müssen, sondern führt Gründe wie die Suche nach einem Arbeitsplatz oder den Wunsch nach besseren Lebensbedingungen an;

   - der Antrag jeder Grundlage entbehrt: der Antragsteller weist nicht nach, daß er Verfolgungen befürchten müßte, bzw. seine Einlassungen enthalten keinerlei konkrete oder auf seine Person bezogene Angaben;

   - der Antrag offensichtlich völlig unglaubwürdig ist: der Bericht des Antragstellers ist nicht stichhaltig, in sich widersprüchlich oder von Grund auf unwahrscheinlich.

7. Die Mitgliedstaaten können Asylanträge wegen angeblicher Verfolgung, die eindeutig auf eine spezifische Region beschränkt ist, gemäß Nummer 2 prüfen, wenn der Antragsteller in einem anderen Teil seines Heimatstaates wirksamen Schutz finden und nach Artikel 33 Absatz 1 des Genfer Abkommens billigerweise erwartet werden kann, daß er sich dorthin begibt. Sofern erforderlich führen die Mitgliedstaaten in den entsprechenden Gremien und unter Berücksichtigung der Informationen des UNHCR Konsultationen über die Fälle, in denen vorbehaltlich einer individuellen Prüfung die Bestimmungen unter Nummer 2 Anwendung finden könnten.

8. Die Mitgliedstaaten können entsprechend den Schlußfolgerungen der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister vom 1. Dezember 1992 selbst entscheiden, ob es sich um ein Land handelt, in dem im allgemeinen keine ernste Verfolgungsgefahr besteht. Bei ihrer Entscheidung darüber, ob es sich um ein Land handelt, in dem keine ernste Verfolgungsgefahr besteht, tragen die Mitgliedstaaten den in den oben erwähnten Schlußfolgerungen der Minister dargelegten Kriterien Rechnung. Die Mitgliedstaaten haben zum Ziel, zu einer gemeinsamen Beurteilung bestimmter Länder zu gelangen, die in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse sind. Die Mitgliedstaaten prüfen dennoch die individuellen Behauptungen aller aus diesen Ländern stammenden Asylbewerber und alle spezifischen Hinweise der Antragsteller, die schwerer als eine allgemeine Annahme wiegen könnten. Mangels solcher Hinweise können die Anträge nach Nummer 2 geprüft werden.

Vorsätzliche Täuschung bzw. Mißbrauch des Asylrechts

9. Die Mitgliedstaaten können nach Nummer 2 alle Anträge prüfen, die eindeutig auf vorsätzlicher Täuschung beruhen oder einen Mißbrauch des Asylrechts darstellen. Die Mitgliedstaaten können im beschleunigten Verfahren alle Fälle prüfen, in denen der Asylbewerber ohne einleuchtende Begründung

a) seinen Antrag unter falschem Namen oder unter Vorlage gefälschter oder verfälschter Dokumente gestellt hat, von denen er bei einer Befragung hierzu gleichwohl behauptet, daß sie echt seien;

b) nach Antragstellung mündlich oder schriftlich bewußt falsche Angaben über seinen Anspruch gemacht hat;

c) seinen Reisepaß oder andere Papiere oder Fahr- bzw. Flugscheine, die für seinen Anspruch von Bedeutung sind, arglistig vernichtet, beschädigt oder beseitigt hat, um sich entweder für die Zwecke seines Asylantrags einen falschen Namen zu verschaffen oder die Prüfung seines Antrags zu erschweren;

d) bewußt nicht angegeben hat, daß er zuvor einen Antrag in einem oder mehreren Mitgliedstaaten gestellt hat, insbesondere wenn ein falscher Name benutzt wird;

e) den Antrag gestellt hat, um einer drohenden Ausweisung zuvorzukommen, obwohl er zuvor hinreichend Gelegenheit hatte, einen Asylantrag zu stellen;

f) es auf eklatante Weise unterlassen hat, ihm nach nationalen Vorschriften auferlegten wesentlichen Verpflichtungen nachzukommen;

g) einen Asylantrag in einem Mitgliedstaat gestellt hat, nachdem sein Antrag von einem anderen Land, in dem er mit den ausreichenden Verfahrensgarantien und im Einklang mit dem Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge geprüft worden war, abgewiesen worden ist. Diesbezüglich würden gegebenenfalls über den UNHCR Kontakte zwischen den Mitgliedstaaten und den Drittländern aufgenommen.

Die Mitgliedstaaten konsultieren einander in einem geeigneten Rahmen, wenn neue Situationen eintreten, die die Einführung beschleunigter Verfahren rechtfertigen können.

10. Die unter Nummer 9 aufgeführten Punkte sind ein eindeutiger Hinweis für unredliche Absichten und rechtfertigen eine Prüfung des Antrags nach den in Nummer 2 genannten Verfahren, wenn es für das Verhalten des Antragstellers keine hinreichende Begründung gibt. Sie können jedoch an sich nicht schwerer wiegen als die begründete Furcht vor Verfolgung nach Artikel 1 des Genfer Abkommens, und keiner von ihnen ist gewichtiger als die anderen.

Andere Fälle, in denen beschleunigte Verfahren angewandt werden können

11. Diese Entschließung berührt nicht die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, andere Fälle, in denen eine dringende Entscheidung erforderlich ist, im Rahmen beschleunigter Verfahren - sofern vorhanden - zu prüfen, wenn ein Asylbewerber nachweislich eine schwere Straftat im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates begangen hat, wenn es sich eindeutig um einen Fall nach Artikel 1 Buchstabe F des Genfer Abkommens von 1951 handelt, oder wenn dies aus Gründen der öffentlichen Sicherheit dringend geboten ist, selbst wenn es sich in diesen Fällen nicht um offensichtlich unbegründete Asylanträge nach Nummer 1 handelt.

Weiteres Vorgehen

12. Die Minister kamen überein, nach Möglichkeit dafür Sorge zu tragen, daß ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften erforderlichenfalls angepaßt und die Grundsätze dieser Entschließung so bald wie möglich, spätestens jedoch bis zum 1. Januar 1995, darin aufgenommen werden. Die Mitgliedstaaten überprüfen von Zeit zu Zeit in Zusammenarbeit mit der Kommission und im Benehmen mit dem UNHCR das Funktionieren dieser Verfahren und beraten darüber, ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind.

ANHANG VI c) - II.D / 1 -

ENTSCHLIESSUNG

zu einem einheitlichen Konzept

in bezug auf Aufnahmedrittländer

(London, 3. November und 1. Dezember 1992)

Die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, die am 30. November und 1. Dezember 1992 in London zusammengekommen sind -

ENTSCHLOSSEN, das Ziel einer Harmonisierung der Asylpolitiken, wie es vom Europäischen Rat in Luxemburg im Juni 1991 festgelegt und vom Europäischen Rat in Maastricht im Dezember 1991 präzisiert worden ist, zu verwirklichen,

GETREU den Grundsätzen des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 in der Fassung des Protokolls von New York vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, insbesondere den in den Artikeln 31 und 33 niedergelegten Grundsätzen,

BESORGT insbesondere über das Problem von Flüchtlingen und Asylbewerbern, die Länder, in denen ihnen bereits Schutz gewährt worden ist oder in denen sie effektiv die Möglichkeit hatten, um Schutz nachzusuchen, auf irreguläre Weise verlassen, und IN DER ÜBERZEUGUNG, daß hierauf eine abgestimmte Antwort gefunden werden muß, wie in der vom Exekutivausschuß des UNHCR auf seiner 40. Tagung (1989) angenommenen Schlußfolgerung Nr. 58 betreffend den Schutz vorgeschlagen wurde,

IN ANBETRACHT des Übereinkommens von Dublin vom 15. Juni 1990 zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags, insbesondere des Artikels 3 Absatz 5, und IN DEM WUNSCH, die Grundsätze für das Vorgehen der Mitgliedstaaten aufgrund dieser Bestimmung zu harmonisieren,

IN DEM BESTREBEN, einen echten Schutz für Asylbewerber und Flüchtlinge, die dessen bedürfen, zu gewährleisten -

NEHMEN FOLGENDE ENTSCHLIESSUNG AN:

Förmliche Anwendung des Begriffs Aufnahmedrittland

1. In der von den Ministern auf der Tagung vom 30. November/1. Dezember 1992 verabschiedeten Entschließung über offensichtlich unbegründete Asylanträge wird unter Nummer 1 Buchstabe b auf den Begriff Aufnahmedrittland Bezug genommen. Bei der Anwendung des Begriffs Aufnahmedrittland sollte nach den folgenden Grundsätzen verfahren werden:

   a) Grundsätzlich stellt sich zunächst die förmliche Frage der Bestimmung des Aufnahmedrittlands und erst danach die konkrete Frage der Prüfung des Asylantrags und seiner Begründung.

   b) Der Grundsatz des Aufnahmedrittlands gilt für alle Asylbewerber unabhängig davon, ob sie als Flüchtlinge angesehen werden können oder nicht.

   c) Daher kann, wenn es ein Aufnahmedrittland gibt, die Prüfung des Antrags auf Anerkennung des Flüchtlingsstatus verweigert und der Asylbewerber in dieses Land zurück- oder ausgewiesen werden.

   d) Kann der Asylbewerber nicht tatsächlich in ein Aufnahmedrittland zurück- oder ausgewiesen werden, so sind die Bestimmungen des Übereinkommens von Dublin anzuwenden.

   e) Alle Mitgliedstaaten behalten die Möglichkeit, aus humanitären Gründen von einer Abschiebung des Asylbewerbers in ein Aufnahmedrittland abzusehen.

   Fälle, auf die dieser Begriff Anwendung findet, können im Rahmen der in der genannten Entschließung vorgesehenen beschleunigten Verfahren geprüft werden.

Konkrete Anwendung: Bedingungen und Kriterien für die Bezeichnung eines Landes als Aufnahmedrittland

2. Für die Bestimmung eines Aufnahmedrittlands ist ausschlaggebend, daß alle nachstehenden grundsätzlichen Bedingungen erfüllt sind, was in jedem Einzelfall von dem Mitgliedstaat zu beurteilen wäre.

   a) Für das Leben und die Freiheit des Asylbewerbers darf in diesen Drittländern keine Bedrohung gemäß Artikel 33 des Genfer Abkommens bestehen.

   b) Der Asylbewerber darf in dem Drittland weder Folter noch unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen zu gewärtigen haben.

   c) Entweder muß dem Asylbewerber bereits Schutz in dem Drittland gewährt worden sein oder er muß an der Grenze oder im Hoheitsgebiet des Drittlands die Möglichkeit gehabt haben, sich um Schutz an die Behörden dieses Landes zu wenden, bevor er sich in den Mitgliedstaat begeben hat, in dem er um Asyl bittet, oder die Voraussetzungen für seine Aufnahme in einem Drittland müssen offensichtlich gegeben sein.

   d) Der Asylbewerber muß im Aufnahmedrittland einen tatsächlichen Schutz gegen Aus- oder Zurückweisung im Sinne des Genfer Abkommens genießen.

   Erfüllen mehrere Länder die vorgenannten Bedingungen, so kann der Mitgliedstaat den Asylbewerber in eines dieser Drittländer abschieben. Die Mitgliedstaaten berücksichtigen hierbei - insbesondere anhand der beim UNHCR vorliegenden Angaben - die Praxis der Drittländer insbesondere hinsichtlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, bevor sie in Betracht ziehen, einen Asylbewerber in ein Drittland zurück- oder auszuweisen.

Übereinkommen von Dublin

3. Die folgenden Grundsätze geben an, in welcher Beziehung die Anwendung des Begriffs Aufnahmedrittland gemäß Artikel 3 Absatz 5 des Übereinkommens von Dublin und die im Übereinkommen festgelegten Verfahren für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaates stehen:

a) Der Mitgliedstaat, in dem der Asylantrag gestellt worden ist, prüft die Möglichkeit, den Grundsatz des Aufnahmedrittlandes anzuwenden. Entscheidet dieser Staat, diesen Grundsatz anzuwenden, so leitet er die erforderlichen Verfahren für die Rückreise des Asylbewerbers in das Aufnahmedrittland ein, bevor er die Übertragung der Zuständigkeit für die Prüfung des Asylantrags auf einen anderen Mitgliedstaat in Anwendung des Übereinkommens von Dublin in Aussicht nimmt.

b) Ein Mitgliedstaat kann die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags in Anwendung des Übereinkommens von Dublin nicht mit dem Hinweis darauf ablehnen, daß der ersuchende Mitgliedstaat den Bewerber in das Aufnahmedrittland hätte zurückführen müssen.

c) Unbeschadet dessen behält der Mitgliedstaat, der für die Prüfung des Antrags zuständig ist, die Möglichkeit, in Anwendung seines innerstaatlichen Rechts, einen Asylbewerber in das Aufnahmedrittland zurück- oder auszuweisen.

d) Die obigen Bestimmungen präjudizieren nicht die Anwendung von Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 9 des Übereinkommens von Dublin durch den Mitgliedstaat, bei dem der Asylantrag eingereicht worden ist.

Weiteres Vorgehen

4. Die Minister sind übereingekommen, darauf hinzuwirken, daß die Rechtsvorschriften ihrer Länder erforderlichenfalls angepaßt und die Grundsätze dieser Entschließung so bald wie möglich, spätestens jedoch beim Inkrafttreten des Übereinkommens von Dublin, darin aufgenommen werden. Die Mitgliedstaaten bewerten von Zeit zu Zeit in Zusammenarbeit mit der Kommission und in Absprache mit dem UNHCR das Funktionieren dieser Verfahren und beraten darüber, ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind.

ANHANG VI d) - II.D / 6 -

BESCHLUSS

zur Schaffung des Informations-, Reflexions- und Austauschzenrums für Asylfragen

DIE FÜR EINWANDERUNGSFRAGEN ZUSTÄNDIGEN MINISTER, IM FOLGENDEN "MINISTER" GENANNT -

in der Erwägung, daß Artikel 14 des Übereinkommens über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags, das am 15. Juni 1990 in Dublin und am 13. Juni 1991 in Luxemburg unterzeichnet wurde, einen Informationsaustausch vorsieht;

in der Erwägung, daß sie im Rahmen ihres Berichts an den Europäischen Rat (Maastricht) über die Einwanderungs- und Asylpolitik die Schaffung eines Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen ("clearing house") beschlossen haben;

in dem Willen, den Auftrag des Europäischen Rates (Maastricht) auszuführen, der sie ersucht hat, das im vorgenannten Bericht aufgezeigte Arbeitsprogramm nach dem vorgegebenen Zeitplan durchzuführen;

angesichts der dem Entwurf des Vertrags über die Europäische Union beigefügten Erklärung zur Asylfrage -

KOMMEN ÜBEREIN:

- die in der Anlage enthaltenen Bestimmungen zur Schaffung eines Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen zu billigen;

- die Ad-hoc-Gruppe "Einwanderung" zu ersuchen, daß sie einen Rechtsakt entsprechend den geltenden Formvorschriften ausarbeitet, der nach der Ratifikation des Vertrags über die Europäische Union dem Rat nach den zu diesem Zweck vorgesehenen Verfahren zur Annahme vorgelegt wird;

- die Ad-hoc-Gruppe "Einwanderung" zu ersuchen,

  . den vorläufigen Betrieb des Zentrums zu überwachen, bis der vorstehend erwähnte Rechtsakt verabschiedet ist;

  . die ergänzenden Untersuchungen betreffend die endgültigen Strukturen und die endgültige Finanzierung des Zentrums durchzuführen.

Literatur

Barwig/Lörcher/Schumacher, Asylrecht im Binnenmarkt, 1989.

Hailbronner, K. (Hrsg.), Asyl und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich, Europäische Rechtsakademie Trier, Bd. 1, Schriftenreihe, Köln 1992.

Hailbronner, K., Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, 1989.

O'Keeffe, D., The Schengen Convention: A Suitable Model for European Integration?, Yearbook of European Law, 11/1991, S. 185 ff.

Pauly, A., (Hrsg.), Les accords de Schengen: Abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques?, Maastricht 1993.

Ress, G., Die Auswirkungen der Abkommen von Schengen und Dublin auf die Asylpolitik der EG, in: Pauly, A. (Hrsg.), Les accords de Schengen: Abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques?, Maastricht 1993.

Schoch, F., Asyl- und Ausländerrecht in der Europäischen Gemeinschaft, DVBl. 1992, 525 ff.

Schweitzer, M., Europäische Gemeinschaften und Asylrecht, ZAR 1992, 147.

Stéfanini, P./Doublet, F., Le Droit d'Asile en Europe: La Convention Relative à la Détermination de l'Etat Responsable de l'Examen d'une Demande d'Asile Présentée Auprès d'un Etat Membre des Communautés Européennes, Revue du Marché Commun (RDMC) 1991, S. 391 ff.

Taschner, H.-C., Schengen oder die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 227, 1990, S. 3 ff.

Weber, A., Einwanderungs- und Asylpolitik nach Maastricht, ZAR 1993, 11.