

Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik
Herausgeber: Widerspruch
Band: 19 (1999)
Heft: 37

Artikel: Demontage des Asylrechts und der Genfer Flüchtlingskonvention
Autor: Roth, Claudia / Holzberger, Mark
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-651657>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 14.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Demontage des Asylrechts und der Genfer Flüchtlingskonvention

Kosovo: Testfeld für die neue Migrations- und Asylpolitik der EU

Für die europäischen Staaten ist die Kosovo-Krise eine flüchtlingspolitische Herausforderung besonderer Art. Spätestens seit der Massenflucht von KurdInnen um die Jahreswende 1997/98 ist man in Brüssel dabei, ein spezielles „Schutzsystem“ für derartige Fälle zu entwerfen. Im Sommer letzten Jahres legte Österreich im Rahmen seiner EU-Präsidentschaft ein 42-seitiges „Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik“ der EU vor.¹ Diesem Papier zufolge sieht sich Westeuropa einer Zuwanderung in „nicht dagewesener quantitativer Dimension“ ausgesetzt, da die armen Länder der Welt immer dramatischer in Armut versinken würden. Die Flucht- und Migrationsbewegungen, mit denen Europa konfrontiert sei, hätten sich in den letzten Jahrzehnten aber insbesondere hinsichtlich ihrer Ursachen verändert: „Während in früheren Zeiten die Unterdrückung durch autoritäre Regimes (der kommunistischen Welt oder der unterentwickelten Staaten) Hauptfluchtursache für die in Westeuropa ankommenden Asylbewerber war, ist nunmehr der größte einzelne Faktor, der solche Migrationsbewegungen hervorruft, die interethnische Verfolgung und Vertreibung durch nichtstaatliche Gewaltapparate. Entsprechend diesen Entwicklungen hat die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aus dem Jahr 1951 teilweise ihre Anwendbarkeit verloren.“²

Um diesen Zustand zu ändern, schlug das Wiener Strategiepapier vor, im Rahmen der Neukonstruktion der westeuropäischen Asyl- und Migrationspolitik die nunmehr 48-jährige Genfer Flüchtlingskonvention „auf der Basis einer Konvention zu ergänzen, zu ändern oder abzulösen“. Denn – so die Sicht der EU – für die Opfer von nicht-staatlicher bzw. interethnischer Verfolgung besteht eine Schutzlücke. Für sie plant der Wiener Vorschlag ein Aufnahmesystem, das für diese Flüchtlinge allerdings eine massive rechtliche Schlechterstellung zur Folge haben würde. Das Wiener Strategiepapier sieht nämlich vor, den Flüchtlingsschutz „nicht mehr als subjektives Individualrecht, sondern als politisches Angebot des Aufnahmelandes“ zu begreifen und auszugestalten. Der Schutz dieser Flüchtlingsgruppe sollte „weniger rechtsstaatsorientiert“ sein, sondern als ein ausschließlich „politisch orientiertes Schutzkonzept“ ausgestaltet werden.

Europäisches Flüchtlingsrecht auf der EU-Regierungskonferenz in Tampere

Das Strategiepapier wurde bis November überarbeitet.³ Im Dezember 1998 beschloß der Rat der Innen- und Justizminister der EU, diese Version⁴ einer für dieses Jahr vorgesehene Grundsatzdebatte zugrunde zu legen, bei der es

um die Zukunft des europäischen Flüchtlingsrechts gehen wird. Auf niederländischen Vorschlag⁵ hin wurde auf der Tagung des Allgemeinen Rates der EU-Außenminister am 7. Dezember eine sog. Hohe Rangige Gruppe Asyl und Migration eingerichtet. Deren Aufgabe ist es, „unter Berücksichtigung der relevanten Abschnitte des Strategiepapiers“ durch eine „pfeilerübergreifende Bündelung von Maßnahmen einen Beitrag zu leisten, den Zustrom von Asylbewerbern und Zuwanderern in die EU zu vermindern.“⁶

Dem selbstgeschaffenen Mandat der „Hohe Rangigen Gruppe“ entsprechend⁷ möchte sie für ausgesuchte Länder Aktionspläne ausarbeiten, in denen es um folgendes geht:

- eine vereinheitlichte Analyse von Flucht- und Migrationsbewegungen,
- ökonomische und entwicklungspolitische Präventionsmaßnahmen,
- die Schaffung regionaler Fluchtalternativen,
- Rücknahmeübereinkommen und „freiwillige“ Rückführungsprogramme mit den jeweiligen Herkunftsländern sowie
- die polizeiliche Bekämpfung professioneller Fluchthilfe.⁸

Die Arbeiten sowohl der EU-Arbeitsgruppen am Strategiepapier als auch der Hohe Rangigen Gruppe dienen der Vorbereitung einer Tagung der EU-Regierungschefs Mitte Oktober 1999 im finnischen Tampere. Dort will man auf Grundlage dieser Vorgaben weitreichende flüchtlingspolitische Weichenstellungen vornehmen.

Der Schlüsselbegriff: „Vorübergehender Vertriebenenschutz“

Im Rahmen seiner Präsidentschaft legte der deutsche Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) im Februar und Mai 1999 seinerseits ein strategisches Diskussionspapier vor. Dieses enthält Vorschläge für den künftigen Umgang mit denjenigen Flüchtlingen, die angeblich nicht unter den Schutzbereich der GFK fallen, die aber im Rahmen einer Massenfluchtsituation eines effektiven Schutzes bedürfen.⁹ Was Überlegungen für einen „vorübergehenden Schutz von Vertriebenen“ angeht, hatte bereits die EU-Kommission im Sommer 1998 einen neuen Vorschlag für eine entsprechende „Gemeinsame Maßnahme der EU“ veröffentlicht.¹⁰ Die deutsche Bundesregierung jedoch schlägt diesbezüglich folgendes Verfahren vor: Der EU-Rat – also die Regierungen der Mitgliedstaaten – stellen im Falle eines Falles das Vorliegen einer Krisensituation und die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns fest.¹¹ Die Aufnahme von Vertriebenen in Massenfluchtsituationen in die EU dürfte jedoch stets nur die *ultima ratio* darstellen. Inländischen Fluchtalternativen und der Ausschöpfung regionaler Schutzmöglichkeiten müsse jeweils Vorrang eingeräumt werden.

Die Mitgliedstaaten signalisieren nun ihrerseits dem Rat gegenüber, wieviele Flüchtlinge sie gegebenenfalls aufzunehmen bereit wären. Hierüber soll im Rahmen eines sog. *pledging*-Verfahrens entschieden werden, wobei die Staaten der EU gezwungen werden sollten, ein fixes Gesamtkontingent untereinander aufzuteilen. Hierbei können die einzelnen Mitgliedstaaten vier Aspekte berücksichtigend in Rechnung stellen: die kulturellen

bzw. historischen Bindungen des Mitgliedstaates zur Krisenregion, die Zahl der aus diesem Gebiet bereits aufgenommenen Schutzbedürftigen, die Arbeitsmarktsituation im eigenen Land sowie die Beteiligung an friedenserhaltenden Maßnahmen vor Ort. Die Bonner Überlegungen sehen vor, bei der EU-Kommission eine Zentralstelle einzurichten, welche die praktische Durchführung des vorübergehenden Schutzes von Vertriebenen regeln soll. Das Aufnahmeverfahren würde im Herkunftsgebiet, spätestens aber an den Außengrenzen der EU durchgeführt. Grundsätzlich sollen die Flüchtlinge sich aussuchen können, in welchem EU-Staat sie um vorübergehenden Schutz nachsuchen möchten. Wenn die Aufnahmekontingente dieses Landes erschöpft sind, würde ihnen ein Mitgliedstaat zugewiesen, der noch Plätze frei hält. Ansonsten würden sie nur gemäß des nationalen Ausländerrechts aufgenommen – mit all den Nachteilen, die hiermit verbunden sind.

Dreh- und Angelpunkt der deutschen Vorschläge für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen (wie auch des Wiener Strategiepapieres) ist, ein Rechtssystem für diejenigen Flüchtlinge zu entwerfen, die (wie Bürgerkriegsflüchtlinge und Opfer nichtstaatlicher bzw. geschlechtsspezifischer Verfolgung) nach Auffassung der Autoren dieser Papiere nicht unter den Schutzbereich der GFK fallen. Ziel ist es, sie einer politischen Prozedur und keinem rechtlichen Aufnahmeverfahren zu unterwerfen, ihnen folglich keine individuellen Rechtsansprüche auf Schutz vor Verfolgung an die Hand zu geben. Dieser politisch allein durch die Exekutive – und eben nicht durch die Gerichte – zu gewährende Schutzstatus hätte weitreichende Konsequenzen: sowohl für die Aufnahme wie auch für die Abschiebung dieser schutzsuchenden Menschen. Eine Umsetzung dieser Vorschläge würde es ihnen unmöglich machen, sich juristisch gegen falsche oder willkürliche Entscheidungen der Regierungen zur Wehr zu setzen: *ein drastischer Abbau ihrer demokratischen Rechte.*

Im Gegenzug wäre es sinnvoll, so das Bonner Kalkül, die tatsächlichen Aufenthaltsbedingungen für vorübergehend schutzbedürftige Personen so auszugestalten, daß ein Anreiz bestünde, sich als Vertriebener registrieren zu lassen und keinen Asylantrag zu stellen. Dies kann man entweder durch eine Angleichung dieser Aufenthaltsbedingungen für Vertriebene und anerkannte Asylberechtigte erreichen, und / oder man senkt die sozialen und rechtlichen Standards für AsylbewerberInnen noch weiter ab. Die beabsichtigte Verschlechterung des rechtlichen Status für Vertriebene auf der einen Seite und ihre Besserstellung gegenüber AsylantragstellerInnen im Hinblick auf die Ausgestaltung ihrer Aufnahmebedingungen auf der anderen Seite: innerhalb dieses Spannungsfeldes bewegen sich die Planungen der deutschen Ratspräsidentschaft. Auf jeden Fall findet das Wohlwollen der Bundesregierung – das wurde von Beginn an deutlich gemacht – dort seine Grenze, wo, wie im letztjährigen Vorschlag der EU-Kommission, bezogen zum Beispiel auf den Zugang zu Arbeit und Bildung, der Integrationswille und nicht „die Aufrechterhaltung der Rückkehrbereitschaft“ der Vertriebenen im Vordergrund stehe.¹²

Asyl nur noch als Gnadenakt?

Das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) in Genf sowie diverse Menschenrechts- und Flüchtlingsgruppen – wie der Europäische Flüchtlingsrat (ECRE), PRO ASYL und Amnesty International – waren sich in ihrer Kritik des Wiener Vorschlags einig, wo es um die Abschaffung des rechtsstaatlichen Schutzes von Flüchtlingen als innerstaatlichen Ausdruck des humanitären Völkerrechts geht. „Wenn Rechtssicherheit durch politisches Ermessen ersetzt wird, dann ist dies das Ende des Asyls als Menschenrecht“, so ECRE. Flüchtlingschutz wird so auf einen „Gnadenakt“ reduziert, und die Menschen werden zum „Spielball der Politik“ degradiert.

In Art. 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) heißt es, daß allen, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugungen“ ihr Land verlassen mußten, von den Unterzeichnerstaaten als Flüchtlinge anerkannt werden müssen. Daß die im Zentrum der derzeitigen Brüsseler Überlegungen stehende Gruppe derjenigen, die aufgrund ethnischer bzw. nicht-staatlicher Verfolgung flüchten, in der EU nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, hat aber nichts mit der angeblich veralteten GFK zu tun. Im Gegenteil, so das UNHCR in einer Stellungnahme vom Januar 1999: auf diesen Personenkreis sei die GFK sehr wohl anwendbar. Vielmehr war es insbesondere die BRD, die im November 1995 einen Gemeinsamen Standpunkt innerhalb der EU zur Einschränkung des Flüchtlingsbegriffes auf staatliche Verfolgung durchsetzte. Es sei „paradox“, so ECRE, wenn nun ausgerechnet Länder wie die Bundesrepublik oder Österreich auf eine Schutzlücke bei nicht-staatlicher Verfolgung hinwiesen, die sie selber geschaffen hätten. Hier würden hausgemachte Fehler der EU bei der Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention mit deren Versagen verwechselt.

Widersprüchlichkeit bei der Aufnahme von Kosovo-Flüchtlingen

Vor diesem Hintergrund nun ist die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Kosovo in der Bundesrepublik Deutschland zu betrachten. Auf einem – unmittelbar nach Beginn der NATO-Angriffe am 24. März – überhastet einberufenen Sonderrat der EU-Innenminister am 7. April erklärten sich die EU-Länder zu reichlich willkürlichen und unterschiedlichen Aufnahmekontingenten bereit. Dies geschah, ohne daß eine zwischen den Mitgliedstaaten vereinheitlichte Anerkennungspraxis (und harmonisierte Verfahrensregeln z. B. im Hinblick auf die sog. Lastenteilung) existiert. Die Bundesrepublik Deutschland schwang sich in die Vorreiterrolle und erklärte sich ad hoc zur Aufnahme von 10'000 Vertriebenen aus dem Kosovo bereit. Sie erhalten – im Unterschied zu den ehemaligen Bosnienflüchtlingen – zunächst für drei Monate den Status von Bürgerkriegsflüchtlingen gem. Paragraph 32a AuslG und werden über die Bundesländer verteilt. So erfreulich unbürokratisch dieser Schritt des neuen deutschen Innenmini-

sters Otto Schily auf den ersten Blick erscheint, so ist kritisch anzumerken, daß die vor Krieg und Verfolgung fliehenden Menschen – wie gesagt – geradezu klassische Flüchtlinge im Sinne der GFK sind. Ihnen steht somit eigentlich auch der – im Vergleich zum Bürgerkriegsflüchtling – rechtlich und praktisch sehr viel komfortablere Status eines GFK-Flüchtlings zu. Die nunmehr problemlose Anwendung der ausländerrechtlichen Regelung für Bürgerkriegsflüchtlinge ergibt sich aber aus dem dargestellten Agieren der Bundesregierung auf EU-Ebene.

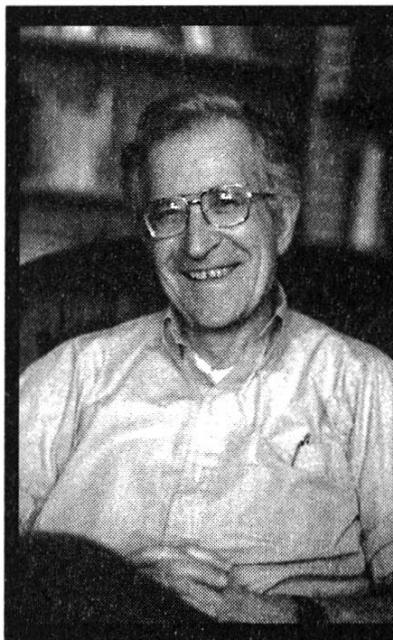
Die Anwendung des Paragraphen 32a beschränkt sich allerdings nur auf die im Kontingent aufgenommenen Flüchtlinge. Diejenigen, die sich selbständig auf den Weg machen und sich bis zur bundesdeutschen Grenze retten, bleibt – wenn sie überhaupt auf das bundesdeutsche Gebiet gelangen – nur die wenig erfolgversprechende Aussicht auf ein Asylverfahren. Oder sie begeben sich in die permanente Ungewißheit, sich mit Duldungen der Ausländerbehörden von Drei-Monats-Frist zu Drei-Monats-Frist zu handeln. Ansonsten bleibt den Kosovo-Flüchtlingen nur der Weg in die Illegalität: ein Schritt, der mittlerweile vielen von ihnen als der letzte verbliebene Ausweg erscheint.

Anmerkungen

- 1 Dok.-Nr 9809/98, vom 1. 7. 1998, Brüssel.
- 2 Die EU müsse ihre Flüchtlings- und Migrationspolitik daher künftig konsequent an ihre gemeinsame Außenpolitik koppeln. Man wolle sich mithilfe von drei konzentrischen Kreisen gegenüber Flüchtlingen und MigrantInnen einmauern (bestehend erstens aus den sie umgebenden sicheren Drittstaaten, zweitens aus der Türkei, den GUS-Staaten sowie den Ländern Nordafrikas und drittens einem Gürtel der Staaten Schwarzafrikas über den Mittleren Osten bis nach China). Während die Drittstaaten alle auf dem Landweg „illegal“ in die EU eingereisten Personen „rüberübernehmen“ müssen, sollte der zweite Kreis die Transitmigration in Richtung Westeuropas sowie die Tätigkeit von Fluchthelfer- (sog. Schlepper-)Organisationen unterbinden. Den Ländern des dritten Kreises käme schließlich die Aufgabe zu, sich um die Beseitigung wirtschaftlicher und menschenrechtlicher „Push-Faktoren“ zu kümmern, welche die Menschen aus diesen Ländern treiben würden. Sämtliche Vereinbarungen der EU mit Drittstaaten müßten stets auch den Migrationsaspekt einbeziehen: Wirtschaftshilfe wäre demnach z. B. verstärkt mit Visafragen, Grenzerleichterungen mit Rücknahmegarantien und Flugverbindungen mit Grenzkontrollstandards zu „junktimieren“. Sollten alle Stricke reißen, so erklärt sich die EU schließlich dazu legitimiert, „zur aktiven Absicherung der Rückkehrmöglichkeiten notfalls mit denselben Machtmitteln (zu intervenieren), die von der Staatengemeinschaft auch zur Friedenssicherung und Konfliktbeendigung eingesetzt werden.“
- 3 Das zentrale Anliegen des Wiener Vorschlags wurde dabei aufgrund öffentlicher Kritik folgendermaßen abgeschwächt: „Es geht um die Neukonstruktion eines Schutzsystems, die die Genfer Flüchtlingskonvention nicht antastet, aber komplementär dazu ein zusätzliches Modell entwickelt.“
- 4 Dok.-Nr. 9809/2/98, vom 19. 11. 98, Brüssel.
- 5 Dok.-Nr. 13344/98, vom 23. 11. 98, Brüssel.
- 6 Dok.-Nr. 5337/99, vom 19. 1. 99, Brüssel.
- 7 Dok.-Nr. 5264/2/99, vom 22. 1. 99, Brüssel.
- 8 Für folgende Länder soll die „Hochrangige Gruppe“ der EU derartige Aktionspläne

ausarbeiten: Afghanistan / Pakistan; Albanien (Kosovo); Marokko; Somalia und Sri Lanka. Daneben wird der im Januar 1998 beschlossene Aktionsplan der EU zur Verhinderung der Flucht von KurdInnen fortgeführt. Bezeichnend ist, daß die Liste der Hochrangigen Gruppe im wesentlichen jene Staaten umfaßt, aus denen – ganz im Sinne des Strategiepapiers – in den letzten Jahren verstärkt Opfer nicht-staatlicher Verfolgung nach Europa geflohen waren.

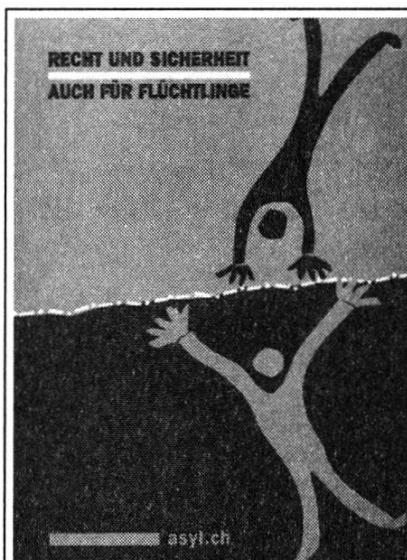
- 9 Dok.-Nr. 5645/99, vom 29. 1. 99, Brüssel.
- 10 KOM(1998) 372 endg., vom 24. 6. 98, Brüssel.
- 11 Das UNHCR, das zunächst an dieser Beschlußfassung beteiligt werden sollte, darf den deutschen Vorschlägen entsprechend jetzt nur noch – gemeinsam mit der EU-Kommission – Berichte über das zahlenmäßige Ausmaß der Massenfluchtsituation verfassen.
- 12 Migration News Sheet, March 1999, 6. Brüssel



Neuerscheinung aus der edition 8: Noam Chomsky. Libertärer Querdenker

In dieser bisher ersten Biografie über den US-Sprachwissenschaftler und Gesellschaftskritiker Noam Chomsky werden dessen politisch unermüdlicher Aktivismus ebenso wie seine bahnbrechenden wissenschaftlichen Entdeckungen erläutert.

Robert F. Barsky: Noam Chomsky. Libertärer Querdenker. Aus dem Amerikanischen übersetzt und mit einem Vorwort versehen von Stefan Howald, 320 Seiten, mit Fotos, gebunden, Fadenheftung, Fr. 37.–, DM 39.–, ÖS 270.–, ISBN 3-85990-012-9, ersch. Ende August; edition 8, Pf. 3522, 8021 Zürich



Die ASYLKOORDINATION SCHWEIZ ...

...setzt sich gegen die Aushöhlung des Asylrechts und die zunehmende Militarisierung in der Flüchtlingspolitik ein.

... verfügt über ein umfassendes Archiv und eine breitgefächerte Dokumentation zur Asyl- und Ausländerpolitik der Schweiz, zu Fluchtursachen sowie Migrations- und Rassismusfragen.

Das Archiv ist öffentlich zugänglich und steht Medienschaffenden, AnwältInnen, politisch engagierten Personen und weiteren Interessierten zum Unkostenbeitrag zur Verfügung.

Neuengasse 8, Postfach 5215, 3001 Bern
Tel: 031 / 312 40 38 / Fax: 031 / 312 40 45
e-mail: asylschweiz@access.ch
Internet: www.raben-net.ch/aks