

SACHSTAND

Thema: Frage zur Rechtmäßigkeit von „Auffanglagern“ für Flüchtlinge in Afrika

Fachbereich II	Auswärtiges, Internationales Recht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
----------------	--

Tel.: [REDACTED]

Verfasser/in: [REDACTED]

Abschluss der Arbeit: 16. März 2006

Reg.-Nr.: WF II - 045/06

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

1. Ausgangslage

Im Oktober 2005 war es zu einem Ansturm Tausender Menschen aus Ländern südlich der Sahara auf die spanischen autonomen Städte Ceuta und Melilla gegeben, die als Exklaven im Norden Marokkos liegen.¹ Sie grenzen hier ans Mittelmeer, sind ansonsten aber von marokkanischem Territorium umgeben. Die Grenze ist schwer gesichert, unter anderem mit meterhohen Zäunen. Nach Angaben der EU vom Oktober 2005 versuchten „große Gruppen von Drittstaatsangehörigen wiederholt (...) von Marokko aus illegal in die beiden spanischen autonomen Städte einzureisen“, um von dort nach Spanien und damit in die EU zu gelangen.² Der Vizepräsident der Kommission Frattini und der spanische Justizminister Aguilar schlugen zur Lösung des Problems „eine Reihe weiterer kurz- und mittelfristig zu ergreifender konkreter Maßnahmen vor“.

Im Juni 2004 hatte die EU zur „Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen“³ die Einrichtung sog. „Regionaler Schutzprogramme“ (Regional Protection Programmes; RPP) angekündigt. Der damalige deutsche Innenminister Schily hat diese Idee aufgegriffen und Ende 2004 „Überlegungen zur Errichtung einer EU-Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika“ veröffentlicht⁴, die er 2005 mit Unterstützung u.a. des britischen Premierministers Blair wiederholte.⁵ In der Öffentlichkeit hatte die Formulierung „Auffanglager“ zu kontroversen Reaktionen geführt.⁶

Die Regionalen Schutzprogramme werden von der EU auch aktuell befürwortet.⁷ Sie sollen u.a. in Nordafrika, aber auch in Tansania und den westlichen NUS-Ländern⁸ eingerichtet werden und folgende „Kernaktivitäten“ umfassen:

-
- 1 Die spanisch-marokkanischen Beziehungen werden zusätzlich dadurch belastet, dass Marokko auf die Städte völkerrechtliche Ansprüche erhebt, FAZ v. 10.03.2006 „Mit Euro und Moschee“.
 - 2 Rat der EU, 2683. Tagung des Rates, Mitteilung 12645/05 an die Presse v. 12.10.2005 [im Internet: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/jha/86692.pdf] (Stand aller Internet-Angaben: 16.03.2006).
 - 3 EU-Kommission, Mitteilung vom Juni 2004, Doc. (KOM(2004) 410).
 - 4 Schily, „Ich finde nichts Anstößiges daran, Menschen zurückzuführen“, SZ v. 2.08.2004.
 - 5 Schily, „Uns wird Hören und Sehen vergehen“, FAZ-Sonntagszeitung v. 9.10.2005; dazu Bendiek, Annegret, Versagt die Europäische Union in der Flüchtlingspolitik?, Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie S 37 v. November 2005, Berlin, S. 5 m.w.N.
 - 6 „Es gibt keine Lösung“, Focus v. 10.10.2005.
 - 7 „Regionale Schutzprogramme“, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2005) 388 endgültig, v. 1.09.2005 [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0388de01.pdf].
 - 8 Sprachregelung der EU: Zu den „Neuen Unabhängigen Staaten“ zählen die Ukraine, Moldawien und Belarus.

- Projekte zur Verbesserung der allgemeinen Schutzsituation im Aufnahmeland.
- Projekte zur Einführung eines effizienten Verfahrens zur Feststellung des Flüchtlingsstatus, um den Aufnahmeländern dabei zu helfen, die Migrationsfolgen von Flüchtlingssituationen besser zu bewältigen und die Ressourcen auf die Kern-Flüchtlingsbevölkerung zu konzentrieren.
- Projekte, die durch verbesserte Aufnahmebedingungen den Flüchtlingen unmittelbar zugute kommen.
- Projekte zugunsten der lokalen Gemeinschaft, welche die Flüchtlinge aufnimmt, indem beispielsweise allgemeine Umweltbelange angegangen werden, welche Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaft gleichermaßen berühren und über den positiven Beitrag von Flüchtlingen informiert wird.
- Projekte für das Training derjenigen, die mit Flüchtlingen und Migranten zu tun haben, in Fragen des Schutzes.
- Eine Neuansiedlungszusage, indem sich die EU-Mitgliedstaaten freiwillig verpflichten, dauerhafte Lösungen bereitzustellen und Flüchtlingen die Neuansiedlung in ihren Ländern anzubieten.

Von „Aufnahmelagern“ oder „Aufnahmeeinrichtungen“ ist also nicht ausdrücklich die Rede, die dahinter stehende Idee werde aber erkennbar.⁹

2. Rechtslage

2.1. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (vom 10. Dezember 1948)¹⁰:

-Artikel 5:

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

-Artikel 9:

Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.

-Artikel 14:

Jeder hat das Recht in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen. Dieses Recht kann nicht in Anspruch genommen werden im Falle einer Strafverfolgung, die tatsächlich auf Grund von Verbrechen nichtpolitischer Art oder auf Grund

⁹ So das Handelsblatt v. 12.01.2006: „EU fängt Flüchtlinge in Afrika ab“.

¹⁰ VN-Generalversammlung, Res. 217 (III). Dieser Erklärung kommt keine völkerrechtlich verbindliche Rechtswirkung zu.

von Handlungen erfolgt, die gegen die Ziele und die Grundsätze der Vereinten Nationen sind.

2.2. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951)¹¹:

-Artikel 33 Ziff. 1 (Verbot der Ausweisung und Zurückweisung):

Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.

2.3. Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Europäische Grundrechte-Charta“ vom 7. Dezember 2000)¹²:

-Artikel 18:

Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie gemäß der Verfassung gewährleistet.

2.4. Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK, vom 4. November 1950)¹³:

-Artikel 3 (Verbot der Folter)

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.

2.5. Grundgesetz:

-Artikel 16a (Asylrecht):

(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

¹¹ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1954 II, S. 619).

¹² Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Doc. (2000/C 364/01). Die Vorschriften der Charta sind nicht rechtsverbindlich, jedoch strebt die Bundesregierung im Rahmen des sog. Post-Nizza Prozesses mit der Mehrheit der Mitgliedstaaten die Aufnahme der Charta in die vertraglichen Grundlagen der EU an.

¹³ BGBl. 1954 II, S. 14.

Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. (...)

2.6. Vertrag über eine Verfassung für Europa (Entwurf)¹⁴:

-Artikel I-9 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 (Grundrechte):

Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. (...) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

-Artikel II-78 (Asylrecht)

Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie nach Maßgabe der Verfassung gewährleistet.

-Artikel II-79 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung)

(1) Kollektivausweisungen sind nicht zulässig.

(2) Niemand darf in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.

3. Diskussion

3.1. Stellungnahme der Bundesregierung

Der „stellvertretende Flüchtlingschutz“ soll nach Ansicht des damaligen Bundesinnenministers Schily den Schutz der Flüchtlinge in deren Herkunftsländern sicherstellen und verhindern, dass sich die Menschen auf dem Weg nach Europa in Lebensgefahr bringen. Da die förmlichen Prozeduren des europäischen bzw. deutschen Asylrechts nur auf dem Territorium der EU bzw. der Bundesrepublik gelten, gäbe es eben kein rechtliches Verfahren für die Flüchtlinge. Da das im Grundgesetz verankerte Recht auf Asyl außerhalb des deutschen Territoriums nicht eingefordert werden kann, ist die fehlende juristische und öffentliche Kontrolle des für Flüchtlinge geltenden Prüfverfahrens da-

14 Amtsblatt C 310/1, v. 16.12.2004 (Nicht in Kraft). Zu beachten ist aber die Anerkennungsrichtlinie (Amtsblatt Nr. L304 v. 30.09.2004, S. 0012-0023) und die Asylverfahrensrichtlinie (Amtsblatt Nr. L326 v. 13.12.2005, S. 0013-0034).

nach ebenfalls nicht gewährleistet. Diese Verfahrensfragen sollten nach Ansicht Schilys „mit dem entsprechenden Drittland“ geregelt werden.¹⁵

Nach Ansicht der Bundesregierung finde „durch die Regionalen Schutzprogramme keine Auslagerung von Asylverfahren aus der EU“ statt.¹⁶ Zudem ließe „das geltende Recht keine ‚Überstellung‘ von Asylbewerbern in Drittstaaten außerhalb der EU ohne Prüfung des Asylantrages zu. Bei Abschiebung von Ausländern nach Durchführung eines Asylverfahrens werden die Verpflichtungen des internationalen Rechts eingehalten“.¹⁷ Danach würde eine klare Trennung zwischen RPP-Verfahren und Asylverfahren in den EU-Staaten, die weiterhin durchgeführt werden sollen, bestehen.

3.2. Stellungnahmen von Flüchtlingsorganisationen

Der UNHCR sowie nichtstaatliche Flüchtlingshilfeorganisationen sehen bei der Errichtung von Auffangeinrichtungen die „akute Gefahr, dass völkerrechtliche Maßstäbe unterlaufen werden, soweit sie in der EMRK, der EU-Grundrechtecharta sowie in der Genfer Flüchtlingskonvention festgeschrieben sind“.¹⁸ Der Schwerpunkt der RPP läge offensichtlich weniger auf dem Schutz der Flüchtlinge und der Wahrung bzw. Geltendmachung ihrer Rechte, als vielmehr darauf, sie davon abzuhalten nach Europa weiterzureisen. Die EU-Staaten würden zudem versuchen, ihre Verantwortung für die Einhaltung der Schutzzvorschriften für Flüchtlinge sowie die Durchführung von Asylverfahren auf Drittstaaten zu übertragen, die dieser Verantwortung aufgrund ihrer strukturellen Probleme nicht gerecht werden können. In der Konsequenz würden also internationale Standards im Umgang mit Flüchtlingen und grundlegende Rechte von Flüchtlingen in Frage gestellt.

Zudem bestehe, wenn die Flüchtlingsanerkennung in die genannten Länder, die selbst Auswanderungsänder sind, ausgelagert wird, die Gefahr der Abschiebung von Flücht-

¹⁵ Schily, „Ich finde nichts Anstoßiges daran, Menschen zurückzuführen“, SZ v. 2.08.2004.

¹⁶ BT-Drs. 16/657 v. 15. Februar 2006 (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 16/492), S. 4.

¹⁷ BT-Drs. 16/657 v. 15. Februar 2006 (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 16/492), S. 6.

¹⁸ Bendiek (Fn. 5), S. 5. Vgl. die Kritik von „Ärzte ohne Grenzen“, Focus v. 10.10.2005: „Der Sturm auf die Festung Europa“.

lingen in Staaten, die weder die Genfer Flüchtlingskonvention unterschrieben haben noch über ein funktionierendes Asylverfahren verfügen.¹⁹

Andererseits wird aber auch erwogen, ob der UNHCR „im Vorfeld von Asylverfahren (...) eine Art Vorsortierung vornehmen“ könne, um so zu von allen Beteiligten annehmbaren Lösungen zu kommen.²⁰

3.3. Fazit

Bereits 1998 war unter der seinerzeitigen EU-Ratspräsidentschaft Österreichs ein neues Abkommen zur Lösung des Flüchtlingsproblems gefordert worden, das die Genfer Flüchtlingskonvention „ergänzt, ändert oder ablöst“.²¹ Dieser Gedanke ist aufgrund des offensichtlichen Verstoßes gegen völkerrechtliche Prinzipien nicht weiter verfolgt worden.

Bei der aktuellen Diskussion um die RPP wird die Beachtung der internationalen, europäischen und nationalen Vorschriften des Flüchtlings- und Menschenrechtsschutzes (oben 2.) stets zugesichert. Eine abschließende Bewertung eventuell geplanter Auffangeinrichtungen ist aufgrund der noch nicht hinreichend bekannten tatsächlichen und rechtlichen Ausgestaltung der „Regionalen Schutzprogramme“ zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht möglich.

19 Bendiek (Fn. 5), S. 16.

20 So der Migrationsforscher Bommes: „Wir sollten den Begriff Lager vermeiden“, Die Welt v. 10.08.2005.

21 Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik, v. 1.07.1998, Punkt 103; vgl. dazu „Afrikaner müssen draußen bleiben“, SZ v. 5.10.2005 sowie die Stellungnahme von amnesty international: [<http://www2.amnesty.de/internet/Gutachte.nsf/0/4a57e7b688c78eabc1256aaa003a8123?OpenDocument>].