



# Osterweiterung der EU

und sichere Drittländer in Osteuropa

Tim Schröder

Seit dem 1. Mai 2004 ist die Europäische Union vor allen in Richtung Osteuropa ein gutes Stück größer geworden und hat insgesamt zehn neue Mitgliedstaaten aufgenommen. Doch welche Auswirkungen hat der EU-Beitritt von acht ostmittel- und osteuropäischen Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien) auf deren Ostgrenzen? Wie genau sind ihre bestehenden Drittstaatenregelungen aufgebaut? Was erwartet Asylsuchende in den „neuen“ Drittstaaten Russland und Weißrussland?

## Abriegelung der neuen EU-Ostgrenze

Sämtliche neuen Mitgliedstaaten müssen laut dem Beitrittsvertrag u.a. sämtliche bisher im Rahmen der EU getroffenen Maßnahmen in den Bereichen Justiz und Inneres bis zum Beitrittstag in nationales Recht umgesetzt haben. Aus der umfangreichen Liste dieses sogenannten Besitzstandes interessieren hier vor allem die vorhandenen Bestimmungen über Visavorschriften und über die Sicherung und das Überschreiten der EU-Außengrenzen.

Diese Sicherung der EU-Ostgrenze ist vor allem deshalb überaus wichtig für die EU-Staaten, weil es bislang weder einem alten noch einem neuen EU-Mitgliedstaat gelungen ist, ein Rückübernahmeabkommen mit Russland oder Weißrussland abzuschließen, lediglich Litauen hat 2003 im Kontext der Kaliningrad-Frage ein Rückübernahmeabkommen mit Russland vereinbaren können. Das bedeutet, dass Flüchtlinge, die über diese beiden Staaten in die Europäische Union eingereist sind, praktisch fast überhaupt nicht dorthin zurückgeschoben werden können, sofern sie nicht bereits an der Grenze abgefangen werden: Wer es also geschafft hat, die neue EU-Ostgrenze zu überwinden, wird auch weiterhin auf ein Asylverfahren innerhalb der Europäischen Union hoffen dürfen.

Noch bis Ende des letzten Jahres gestatteten viele der neuen Mitgliedstaaten Drittausländern abweichend von den Vorschriften des europäischen Rechts die visafreie Einreise, vor allem Angehörigen anderer osteuropäischer Staaten wie Russland und Weißrussland. Dies ist nach EU-Recht nicht mehr gestattet und so haben die Beitrittsstaaten denn auch nach und nach ihre Grenzen für diese Drittausländer geschlossen. Polen hat etwa zum 1. Oktober 2003 die Visumpflicht für russische Staatsangehörige eingeführt, was in den Wochen vor diesem Stichtag noch einen Ansturm tschetschenischer Asyl-

suchender auf die polnische Ostgrenze auflöste, um möglichst noch visafrei einreisen zu können. Nach der EU-Visa-Verordnung vom 15. März 2001 (mit späteren Änderungen) benötigen die Staatsgehörigen von 133 Staaten ein Visum zur Einreise in die Europäische Union, darunter so gut wie alle wichtigen Herkunftstaaten von Flüchtlingen.

Mit der Einführung der Visumpflicht für viele Drittstaatsangehörige einher geht die nach europäischem Recht vorgeschriebene Sicherung der Außengrenzen. Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der EU ist dabei Art. 61 und 62 des EG-Vertrags. Zu den Rechtsakten, die auf Grundlage dieser Artikel erlassen wurden, zählen auch einzelne Teile des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) von 1990 sowie diverse in dessen Rahmen erlassene Rechtsakte. So dürfen etwa gemäß Art. 3 SDÜ EU-Außengrenzen nur an den zugelassenen Grenzübertrittsstellen überschritten werden und sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 SDÜ zu einer umfassenden Kontrolle der Außengrenzen verpflichtet. Naturgemäß entsprach der Standard der Grenzsicherung an der neuen EU-Ostgrenze bis vor wenigen Jahren keineswegs den Anforderungen des Schengen-Besitzstandes.

Um dies zu ändern, haben die neuen Mitgliedstaaten bereits seit Anfang der neunziger Jahre beträchtliche Summen zur Modernisierung ihrer Grenzsicherheitssysteme erhalten, und zwar durch bilaterale Vereinbarungen mit alten Mitgliedstaaten, durch das (allgemeine) PHARE-Förderungsprogramm für die Beitrittskandidaten und nicht zuletzt speziell durch die auf eine Verbesserung der Grenzsicherung ausgerichteten EU-Programme Odysseus (bis 2001) und ARGO (seit 2002). Polen als der größte neue Mitgliedstaat hat etwa von Deutschland im bilateralen Abkommen vom 7. Mai 1993 über die „Zusammenarbeit hinsichtlich der

Auswirkungen von Wanderungsbewegungen“ 120 Millionen DM für die Verbesserung seines asyl- und ausländerrechtlichen Verwaltungsapparats erhalten, wozu auch die Grenzsicherung gezählt wurde. Aus dem PHARE-Programm hat allein Polen von 1998 bis 2003 etwa 111 Millionen Euro zur Grenzsicherung, vor allem an seiner Ostgrenze, erhalten.

## Einzelheiten der Drittstaatenregelungen in den Beitrittsstaaten

Die in allen ostmittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten bestehenden Drittstaatenregelungen sind im einzelnen recht unterschiedlich ausgestaltet und bedienen sich ersichtlich verschiedener Konzepte. Da die EU-Asylverfahrensrichtlinie zwar politisch bereits verabschiedet ist (endgültige Textfassung enthalten im Ratsdokument 8771/04

## Staaten an den neuen Grenzen der EU, die für Flüchtlinge nicht sicher sind.

### Bitte ankreuzen

- Albanien
- Bulgarien
- Kroatien
- Mazedonien
- Moldawien
- Rumänien
- Russland
- Serbien
- Türkei
- Ukraine
- Weißrussland



Postkarten-Aktion von PRO ASYL an die EU-Parlamentarier

Tim Schröder ist Osteuropa-Experte bei amnesty international.

vom 30. April 2004), aber in Brüssel noch einige Punkte zu klären sind, wird sie offiziell nicht vor Ende 2004 in Kraft treten. Hinzu kommt noch eine Anpassungsfrist an die Bestimmungen der Richtlinie von wahrscheinlich 24 Monaten, so dass die in ihr enthaltenen europäisch einheitlichen Drittstaatenregelungen wohl erst Ende 2006 wirksam werden können.

Nach den derzeitigen Drittstaatenregelungen der neuen Mitgliedstaaten scheint es so, dass wohl bis auf Estland und Litauen alle neuen Mitgliedstaaten auch Asylsuchenden, die aus sicheren Drittstaaten einreisen wollen, zunächst die Einreise gestatten, wobei sie allerdings zum Teil unmittelbar an der Grenze zum Zweck der Durchführung des Asylverfahrens inhaftiert werden. Eine solche Einreise ist überall Grund genug für die Ablehnung der Flüchtlingsanerkennung, insofern sind die Drittstaatenregelungen der neuen Mitgliedstaaten restriktiver als das deutsche Recht, weil sie nicht zwischen „großem“ und „kleinem“ Asyl unterscheiden, sondern nur den Status als GFK-Flüchtling kennen und bei der Einreise aus dem sicheren Drittstaat nicht zubilligen.

Die Anforderungen, die an einen sicheren Drittstaat gestellt werden, sind im einzelnen unterschiedlich, weisen aber bestimmte Gemeinsamkeiten auf. Eine recht anspruchsvolle Definition hat Polen, wonach ein Drittstaat u.a. nur dann sicher sein kann, wenn der Tätigkeit nichtstaatlicher Menschenrechtsorganisationen keine rechtlichen oder faktischen Hindernisse bereitet werden – diese Formulierung dürfte vor allem auf Weißrussland gemünzt sein. Allgemeiner ist in allen Staaten gefordert, dass der Drittstaat wirksamen Schutz vor Refoulement sowie vor Gefahren im Sinne von Art. 3 EMRK bietet, Lettland und Slowenien fordern zusätzlich Schutz vor Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe. Alle Staaten bis auf Estland fordern außerdem den Zugang zu einem Asylverfahren. In der Slowakei, der Tschechischen Republik und in Ungarn hat ein Asylbewerber die Möglichkeit, im Einzelfall zu widerlegen, dass ein Transitstaat für ihn ein sicherer Drittstaat war, in den anderen Staaten wohl nicht, was bedenklich ist. Slowenien setzt ferner voraus, dass ein Asylsuchender seine grundlegenden Existenzbedürfnisse in dem Drittstaat befriedigen kann.

### Flüchtlingsschutz in der Russischen Föderation

Die Situation des Flüchtlingsschutzes in der Russischen Föderation ist schwierig und bedürfte an sich einer ausführlichen Beschreibung. Es scheint, dass in Russland Flüchtlingsschutz bis heute vornehmlich unter dem Blickpunkt der Migrationskontrolle betrachtet wird, was ebenso wie die bislang regelmäßig erfolgenden Umstrukturierungen der für Asylverfahren und Flüchtlingsschutz zuständigen Behörden dazu geführt hat, dass Flüchtlinge kaum effektiven Schutz in Russland erhalten konnten.

Die Russische Föderation ist Ziel-land, Transitland und Herkunftsland von Flüchtlingen. Zusätzlich zu den 17.400 registrierten ‚offiziellen‘ Flüchtlingen und Asylsuchenden befinden sich etwa 500.000 „Zwangsmigranten“ (so die offizielle Bezeichnung) in Russland, meist Personen aus dem Südkaukasus und aus Zentralasien. Darüber hinaus sollen sich etwa 180.000 undokumentierte Flüchtlinge, die meisten von ihnen Afghanen, in Russland aufhalten.

***Das bestehende russische Asylsystem wird vom UNHCR als weder fair noch effektiv bezeichnet.***

***... Im Verlaufe des Jahres 2002 wurden 51 Personen als Flüchtlinge anerkannt.***

Hinzu kommen ferner etwa 400.000 Binnenvertriebene, meist aus Tschetschenien. Der Status des „Zwangsmigranten“, der nur Staatsangehörigen der früheren Sowjetunion offensteht, ist gemessen an den sozialen Leistungen vorteilhafter als der Flüchtlingsstatus und war bis Ende der neunziger Jahre noch weit höher als heute, dann erwarben aber viele damalige Zwangsmigranten die russische Staatsangehörigkeit.

Das bestehende russische Asylsystem wird vom UNHCR als weder fair noch effektiv bezeichnet. Russland ist 1993 der GFK beigetreten und führt auf der Basis des Flüchtlingsgesetzes von 1997 seit jenem

Jahr nationale Asylverfahren durch. Ende 2002 gab es 13.790 anerkannte Flüchtlinge in der Russischen Föderation, davon über 11.000 georgische Flüchtlinge in Nord-Ossetien. Im Verlaufe des Jahres 2002 wurden 51 Personen als Flüchtlinge anerkannt.

Flüchtlinge haben kaum einen Zugang zum Asylsystem, wenn sie nicht aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion stammen. Das russische Asylgesetz enthält zum einen vielfältige verfahrensrechtliche Barrieren, wird zum anderen in der Praxis äußerst restriktiv angewendet. Ein Problem ist, dass das Asylverfahren bereits nach dem Gesetz äußerst langgestreckt ist: Nachdem ein Asylsuchender einen Asylantrag gestellt hat, wird sein Antrag zunächst einer vorläufigen (formellen) Prüfung unterzogen. Erst nach Abschluss dieser Prüfung wird entschieden, ob der Asylantrag inhaltlich geprüft wird.

Sollte dies der Fall sein, erhält der Asylsuchende dann, d.h. nach Abschluss der vorläufigen Prüfung, eine Bescheinigung über seinen Status als Asylbewerber. Nach dem Gesetz darf die vorläufige Prüfung höchstens fünf Werktage dauern, in der Praxis kann sie bis zu zwei Jahren dauern. In dieser Zeit sind Asylsuchende weitgehend rechtlos, weil sie keinerlei legalen Status haben, keine sozialen Leistungen erhalten und Polizeiuübergriffen bis hin zur Abschiebung schutzlos ausgesetzt sind. Wenngleich russische Gerichte diese Praxis fast schon routinemäßig als rechtswidrig bezeichnen, hat sich die Verwaltungspraxis bislang nicht wesentlich geändert, und auch nach Ausstellung der Bescheinigung über den Status als Asylbewerber weigern sich andere Behörden häufig, soziale Leistungen zu erbringen oder einen legalen Aufenthalt zu ermöglichen.

Die Durchführung der vorläufigen Prüfung führt in sehr vielen Fällen bereits zu dem Ergebnis, dass ein Asylantrag unzulässig ist und daher keine inhaltliche Prüfung mehr durchgeführt wird. Unzulässig wird ein Asylantrag bereits dann, wenn ein Asylsuchender, der unerlaubt in die



Russische Föderation eingereist ist, seinen Asylantrag nicht innerhalb von 24 Stunden nach der Einreise stellt – dies kann bei der Einreise auf dem Landweg etwa aus China oder aus einer der asiatischen GUS-Republiken schon rein tatsächlich unmöglich sein, daneben wird in der Praxis weitgehend der Asylsuchende den Zeitpunkt seiner Einreise beweisen müssen. Auch die Einreise aus einem sicheren Drittstaat macht einen Asylantrag unzulässig, wobei jeder Drittstaat als sicher gilt, in dem der Asylsuchende „die Möglichkeit hatte, als Flüchtling anerkannt zu werden“ – ein weiterer in der Praxis sehr häufig angewendeter Ausschlussgrund. Unzulässig ist ein Asylantrag ferner, wenn gegen den Asylsuchenden in Russland ein Strafverfahren eröffnet wurde, wobei es nur auf den Tatverdacht ankommt und die Art und Schwere der möglicherweise begangenen Straftat unerheblich ist.

### Flüchtlingsschutz in Weißrussland (Belarus)

Weißrussland wird nicht zu Unrecht als die letzte Diktatur Europas bezeichnet. Präsident Lukaschenko regiert das Land zumindest autoritär und ist für seine Abneigung gegen jegliche politische Opposition bekannt. Weißrussland ist der einzige Staat in Europa, der nicht Mitglied des Europarats ist, außerdem der einzige Staat in Europa, der noch die Todesstrafe vollzieht.

Aufgrund seiner zentralen Lage in Osteuropa ist Weißrussland eine wichtige Durchgangsstation für Migranten und Asylsuchende. Nach Schätzungen der weißrussischen Regierung reisen jährlich ca. 100.000 Personen von Osten her kommend in das Land ein, die meisten lediglich auf der Durchreise weiter nach Westen, d.h. zunächst nach Polen. Nach Angaben des UNHCR dürften ca. 15-20 % dieser Personen internationalen

Schutzes (d.h. Anerkennung als Flüchtling oder auf Gewährung subsidiären Schutzes) bedürfen.

Weißrussland ist (erst) 2001/03 der Genfer Flüchtlingskonvention beigetreten, sein Asylgesetz vom 4. Januar 2003 entspricht den Anforderungen der GFK, enthält aber nach wie vor keinerlei Bestimmungen über die Gewährung subsidiären Schutzes, so dass u.a. Bürgerkriegsflüchtlinge weitgehend schutzlos bleiben. Weißrussland hat erst seit 1998 ein innerstaatliches System zur Feststellung der Flüchtlingeigenschaft (d.h. Bestimmungen über Asylverfahren), im Jahre 2002 wurden 57 Personen als Flüchtlinge anerkannt. Von 1997 bis März 2003 wurden insgesamt 663 Personen als Flüchtlinge anerkannt, darunter 75 % afghanischer Flüchtlinge.

Flüchtlinge aus der Russischen Föderation, in erster Linie Tschetschenen, haben keinen Zugang zu einem Asylverfahren in Weißrussland, weil die weißrussische Regierung argumentiert, dass alle russischen Staatsangehörigen sich aufgrund des Unionsvertrags zwischen Russland und Weißrussland ohnehin ungehindert in Weißrussland aufhalten könnten. In der Praxis sind indes ähnliche Diskriminierungen wie in Russland zu beobachten und wird Tschetschenen die nach dem Unionsvertrag zustehende Aufenthaltserlaubnis verweigert.

Nach wie vor ein Hauptproblem des weißrussischen Asylrechts ist – neben dem fehlenden subsidiären Schutz für Schutzsuchende, die nicht die Flüchtlingsdefinition der GFK erfüllen – eine extensiv angewendete Drittstaatenklausel. Gemäß Art. 30 des neuen Asylgesetzes führt die Einreise aus einem sicheren Drittstaat zur Ablehnung des Asylantrags. Sichere Drittstaaten sind nach der Definition in Art. 2 des Asylgesetzes Staaten, in denen sich Asylsuchende vor ihrer Einreise in Weißrussland aufgehalten

haben und wo sie bereits einen Asylantrag hätten stellen können. Außerdem müssen Staaten, um als sichere Drittstaaten gelten zu können, die internationalen Menschenrechtsstandards im Bereich des Flüchtlingsrechts einhalten, Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und des Protokolls von 1967 sein sowie über ein nationales Asylsystem verfügen. Als sichere Drittstaaten betrachtet Weißrussland alle seine Nachbarstaaten, damit bleibt die Masse der von Osten her nach Weißrussland einreisenden Asylsuchenden ohne Schutz. Allerdings hat Weißrussland weder mit Russland noch mit der Ukraine ein Rückübernahmeabkommen geschlossen, so dass viele der abgelehnten Asylsuchenden dennoch im Land verbleiben, Ende 2002 belief sich ihre Zahl auf 2.617 Personen.

**Die Vorstellung der zur Zeit bestehenden Drittstaatenregelungen der neuen EU-Mitgliedstaaten sowie der nationalen Asylsysteme von Russland und Weißrussland hat gezeigt, dass wohl mit Ausnahme von Estland keiner der neuen EU-Mitgliedstaaten nach seinem (noch) nationalen Recht diese beiden Staaten als sichere Drittstaaten betrachten darf, da es jedenfalls an einem Zugang zu einem effektiven Asylverfahren fehlt. Damit können wohl – jedenfalls wenn alles mit rechten Dingen zugeht – auch Flüchtlinge, die auf dem Luft- oder Landweg von Osten her in die neuen Mitgliedstaaten einreisen und es dabei vermeiden, in Estland zu stranden, ein Asylverfahren mit Erfolgsaussichten durchführen, weil ihr Asylantrag inhaltlich geprüft werden wird. Es ist allerdings zu befürchten, dass sich das nach der Umsetzung der EU-Asylverfahrensrichtlinie mit ihren bedenklichen Drittstaatenregelungen zum Schlechten ändern wird.**

## Preisverleihung in Kiel

Im Jahre 2003 wurden vier Initiativen und Organisationen aus der schleswig-holsteinischen Flüchtlingsolidarität durch das Bündnis für Demokratie und Toleranz für besonders nachahmenswertes Engagement ausgezeichnet! Es sind dies der Flüchtlingsrat, das Bündnis Bleiberecht Schleswig-Holstein, FIMM e.V. aus Eutin (Förderverein für die Integration von Migrantinnen und Migranten) und der Freundeskreis Flüchtlinge Pinneberg.

Das Bündnis Demokratie und Toleranz ist eine Schöpfung des Bundesinnenministers. Sein Ministerium beherbergt auch die Geschäftsstelle. Nicht nur, aber auch wegen dieses Absenders freuen wir uns besonders über diese Anerkennung aus Berlin!

**Am Montag, den 6. September 2004 um 14 Uhr**  
findet

**im Gästehaus der Landesregierung, Niemannsweg 78, Kiel**  
die offizielle Preisverleihung durch  
**Ministerpräsidentin Heide Simonis**  
und **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast,**

MdB und Mit-Initiatorin des Bündnisses für Demokratie und Toleranz  
statt.

Mitglieder und UnterstützerInnen der Preisträger, insbesondere des Flüchtlingsrates Schleswig-Holstein oder des Bündnisses Bleiberecht Schleswig-Holstein, sind herzlich eingeladen an dieser Feierlichkeit teilzunehmen!

**[www.ausgezeichnete-fluechtlingssolidaritaet.de](http://www.ausgezeichnete-fluechtlingssolidaritaet.de)**