

Asylverfahren auslagern?

Hanna Lüdemann und Franziska Plath,
Refugee Law Clinic Kiel e. V.

Schlüsselfragen zum GEAS-Reformvorhaben

Am 29.06.2018 verkündete Ratschef Tusk via Twitter, es habe eine Einigung in der Flüchtlingspolitik gegeben. Die 28 Staaten der Europäischen Union (EU) einigten sich während des Gipfeltreffens, Aufnahmelager für Flüchtlinge innerhalb der EU einzurichten und auf See gerettete Flüchtlinge in von Mitgliedstaaten freiwillig eingerichtete „kontrollierte Zentren“ zu bringen.

Dort werde geprüft, ob es sich um „irreguläre Migranten“ oder um Schutzbedürftige handele. Zugleich sollen Sammellager in nordafrikanischen Staaten entstehen und die EU-Außengrenzen verstärkt werden. Die EU-Staaten haben sich also auf Reformen des Gemeinsamen Asylsystems (GEAS) geeinigt – aber wie viel davon ist umsetzbar?

In einem vom Bundesministerium des Inneren in Auftrag gegebenen Gutachten mit dem Titel „Mindestanforderungen des EU-Primärrechts und des Flüchtlingsvölkerrecht an sekundärrechtliche Regelungen, die vorsehen, Asylanträge mit Blick auf Schutz- und Unterkunftsmöglichkeiten in dritten Staaten (Transitstaaten, sonstige Staaten) oder einzelnen Teilgebieten solcher Staaten ohne Sachprüfung abzulehnen“ von Prof. Dr. Daniel Thym geht dieser auf die Umsetzungsproblematik ein und kommt zu dem Ergebnis, dass das Vorhaben der EU mit dem Völkerrecht im Einklang steht. Zu konträren Ergebnissen kommt zum Beispiel Dr. Reinhard Marx in einem im Auftrag von PRO ASYL e. V. erstellten Gutachten. Er argumentiert darin, dass die vorgesehene Reform gegen geltende menschen- und flüchtlingsrechtliche Standards verstoßen würde. Eine kritische Betrachtung der Rechtslage ist deshalb angebracht.

Völkerrechtliche Schutzstandards

In der Debatte um Asyl in Europa ist Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der das Verbot der Folter und unmenschlichen Behandlung enthält, stets Dreh- und Angelpunkt. Aus diesem Artikel lässt sich ein Schutzstandard für Drittstaaten herleiten, der über die Grenzen der EU hinausgeht. Er beinhaltet den Schutz vor Kettenabschiebung

und das Refoulement-Verbot. Um einen Drittstaat als taugliche Rückführungsmöglichkeit in Betracht ziehen zu können, muss dieser mindestens Mitglied der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sein, um Artikel 3 EMRK durch die EU nicht als verletzt anzusehen. Dies resultiert aus dem sich aus Artikel 3 EMRK ergebenden Verantwortungszusammenhang, der erfordert, dass im Drittstaat ausreichender Schutz geboten werden kann.

Abstufung des Schutzstandards

Thym beschreibt, dass eine Abstufung des Schutzstandards aus Artikel 3 EMRK grundsätzlich möglich sei. Lediglich eine „gravierende Verweigerung elementarer Konventionsrechte“, beispielsweise mangelnder Zugang zu einer unabhängigen Justiz, könne die Rückführung verhindern. Dies begründet er, indem er im Folgenden auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum Abschiebeverbot gemäß Artikel 3 EMRK zugunsten von schwer erkrankten Menschen verweist.

Eine Abstufung des Schutzstandards ist mit der Rechtsprechung des EGMR allerdings unvereinbar. So stellte der EGMR im Fall *Chahal* und *Ahmed* bereits 1997 fest, dass Artikel 3 EMRK, welcher einen der grundlegendsten Werte der demokratischen Gesellschaft verkörpere, alternativlos Folter, unmenschliche Behandlung oder Strafe unabhängig von dem Verhalten des Opfers untersage. Selbst im Falle eines öffentlichen Notstandes, für den der Artikel 15 EMRK gewisse Ausnahmen vorsieht, wenn das Leben der Nation bedroht würde, sei ein Abweichen von Artikel 3 EMRK in jeder Weise unzulässig. Der Schutz von Artikel 3 EMRK

gehe insoweit auch über den von Artikel 32 GFK und Artikel 33 GFK hinaus. Diese Grundsätze bekräftigte der Gerichtshof unter anderem 2008 im Fall Saadi.

„Sichere Drittstaaten“

Bereits der Titel von Thym's Gutachten indiziert die Möglichkeit Flüchtlinge in Drittstaaten abzuschleppen oder zurückzuweisen, wenn diese nur in einzelnen Teilgebieten sicher sind. Er begründet dies damit, dass es sich um keine revolutionäre Äußerung handele. Seit 2003 sei dieser Vorschlag diskutiert und weiterentwickelt worden. Eine weitere Auseinandersetzung mit dieser Thematik erfolgt jedoch nicht.

Die Konzeption des sicheren Drittstaats auch dann anzuwenden, wenn das Refoulement-Verbot und der Schutz der GFK nur in Teilgebieten des Drittstaats gewährleistet werden kann, ist abzulehnen. Zwar ist anerkannt, dass ein Staat auch dann als sicher angesehen werden kann, wenn nur Teilgebiete beherrscht werden. Dies bezieht sich jedoch allein auf den Herkunftsstaat. Ein Drittstaat hat diese Verantwortung weder gegenüber den GFK- noch den EU-Mitgliedsstaaten. Beherrscht ein Drittstaat lediglich Teilgebiete, muss eine Abschiebung oder Zurückweisung schon aus dem Grund ausgeschlossen werden, dass der Drittstaat mangels Staatsqualität nicht an die GFK gebunden ist. Die Gefahr eines Refoulements-Verstoßes kann nicht ausgeschlossen werden.

Asylverfahren außerhalb des Hoheitsgebiets

Es existiert bisher keine Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Aufnahmezentren für Asylsuchende und Flüchtlinge außerhalb der EU, in denen Verfahren durchgeführt werden können. Thym stellt in seinem Gutachten einen Vergleich zu bereits bestehenden „Asyl-Zentren“ außerhalb Australiens in Manus und Nauru her. Eine entsprechende europarechtliche Umsetzung wäre derart gestaltet, dass durch Mitarbeiter*innen der EU oder durch vollumfänglich EU-finanzierte internationale Organisationen Zentren in nordafrikanischen Staaten geschaffen und besetzt wären. Eine bloße Finanzierung eines solchen Zentrums scheidet auch für Thym aus, da die EMRK dann nicht anwendbar wäre.

Fraglich bleibt, ob die EMRK auch in einem außerhalb der EU liegenden europäisch organisierten und betreuten „Asyl-

Zentrum“ Anwendung findet. Laut EGMR schließt das Völkerrecht die Ausübung von „Hoheitsgewalt außerhalb des Staatsgebietes“ nicht aus, möglich sei diese aber nur „mit Zustimmung des betroffenen Staates“. Es gehen Risiken mit dieser Auslegung einher, denn eine derartige Politik könnte das eigentliche Ziel der Union im gemeinsamen Asylverfahren, nationale Alleingänge zu verhindern, gefährden. Außerdem würde immer das Recht des jeweiligen Staats, auf dessen Gebiet das Zentrum sich befindet, anwendbar sein und daneben kein anderes. Es wäre auch nicht konform, wenn Unionsbeamte Asylverfahren durchführen, ohne dabei die Verfahrensrichtlinie und die Vorgaben der geplanten Verfahrensverordnung zu beachten.

Faire Asylverfahren

Bisher ist es gemäß Artikel 35 Absatz 5 der EU-Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft von 2005 und Artikel 43 Absatz 3 der EU-Richtlinie zum gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes von 2013 beschränkt gestattet, Asylverfahren direkt an der Grenze oder in Transitzonen durchzuführen. Sie können durchgeführt werden, wenn eine besondere Art der Ankunft vorliegt, beispielsweise ein sinkendes Schiff, oder eine erhebliche Zahl an Asylsuchenden eintrifft und Anträge stellt. Nach bisherigen Vorschlägen kann im letztgenannten Fall das Verfahren in Einrichtungen durchgeführt werden, worauf die derzeitige Regierung in Deutschland im Vorgriff beschloss „AnKER-Zentren“ einzurichten.

Thym geht in seinem Gutachten jedoch weiter als die Einführung von „AnKER-Zentren“ und schlägt Prüfverfahren an Bord von Flüchtlingsschiffen vor, um die betroffenen Antragsteller direkt von dort an sichere Orte in Drittstaaten zu bringen. Um eventuelle Risiken zu vermeiden, die mit dem Aufgriff von Flüchtlingen verbunden sind, orientiert sich der Gutachter an der Verbringung auf das Festland und dem Modell des beschleunigten Asylverfahrens nach dem Deal der EU mit der Türkei vom 18. März 2016.

Fraglich bleibt, wie diese Transiteinrichtungen ausgestaltet werden sollen. Es besteht die Gefahr, dass die Verbringung in Transitlager die Gestalt von Inhaftierungen annehmen könnte. Zudem wird bei einem solchen Vorgehen gegen die

Grundsätze des fairen Verfahrens verstoßen. Es wird bewusst in Kauf genommen, dass eine anwaltliche Vertretung bei der Anhörung und der Beschreibung des Anspruchs nicht möglich ist. Diese ist insbesondere mit Blick auf die rechtliche Komplexität der Sachverhalte aber zwingend erforderlich. Dies lässt sich auch durch die Pflicht für Behörden, den Rechtsanwält*innen Zugang zu besagten Zonen und Räumlichkeiten zu gewährleisten, stützen. Schließlich sind Prüfverfahren an Bord von Schiffen auch gemäß Artikel 13 EMRK, das Recht auf eine wirksame Beschwerde, abzulehnen. Diese Art von Verfahren schließt das Recht auf anwaltliche Vertretung und wirksame Beschwerde bei Ablehnung aus.

Im Ergebnis ist der EU-Gesetzgeber angehalten seine Asylpolitik zu überdenken. Sowohl eine Absenkung der Schutzstandards in Drittstaaten, als auch die Einrichtung von „Transitzentren“ oder gar die Durchführung von Asylverfahren in solchen Zentren außerhalb der EU oder an Bord von Schiffen, sind mit dem Völkerrecht unvereinbar. Der Gesetzgeber braucht einen einheitlichen und sicheren Weg für die legale Zuwanderung.





Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten | Jahrgang 25

JEMEN

2019

Hungerspiele im Jemen: Das nächste Land wird zerstört > Der Krieg im Jemen: Geopolitik auf saudisch? > Den Krieg kontextualisieren: Wirtschaft & Politik 1970–2000 > Geschichte der Misserfolge: Konflikt-Mediation mit Jemens Huthis 2004–2018 > UN-vermittelte Friedensverhandlungen und die Südfrage > Deutsche Munitionsexporte: Explosiv, tödlich und profitabel > Zur Rolle der UN beim Völkermord im Jemen > Die Umweltfolgen des Luftkrieges im Jemen <> ... Algerien: Umstrittene Besitzansprüche - Vom nationalen Befreiungskrieg zur Gentrifizierung <> ...



 inamo e.V. Postfach 310727 10637 Berlin
 0049 30 86421845
 redaktion@inamo.de