

# Effektiver Schutz für Flüchtlinge, wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration

## - Überlegungen des Bundesministers des Innern zur Errichtung einer EU-Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika -

### 1. Ausgangslage

Jedes Jahr versuchen zehntausende von Menschen, von Nordafrika aus über das Mittelmeer illegal nach Europa zu gelangen (2003 ca. **36.000** und 2004 ca. **32.000 registrierte Schleusungen**). Ausgangspunkt sind vor allem Marokko, Libyen und Tunesien, Hauptzielstaaten sind insbesondere Spanien, Italien und Griechenland, wobei es häufig zu Weiterwanderungen in der EU kommt. Bei den Überfahrten in oft seeuntüchtigen Booten kommt es vor den Küsten Europas jährlich zu hunderten von Todesfälle (2003 **358** und 2004 **233 registrierte Todesfälle**).

Zur hohen tatsächlichen Gefährdung auf dem Mittelmeer (sowie auf dem Atlantik, soweit die Kanaren angesteuert werden) kommt hinzu, dass die Personen nur unzureichend durch internationales Recht geschützt werden. Das Zurückweisungsverbot der Genfer Flüchtlingskonvention findet nach Staatenpraxis und überwiegender Rechtsauffassung auf Hoher See, die extraterritoriales Gebiet ist, gegenüber Personen, die Verfolgungsgründe geltend machen, keine Anwendung. Nach allgemeinem Seerecht ist z.B. zwar der Kapitän eines Schiffes verpflichtet, Schiffbrüchigen zu helfen. Er hat jedoch nicht das Recht, die Betroffenen gegen den Willen des Küstenstaates in einen bestimmten Hafen zu bringen. In der Vergangenheit hat der Umstand, dass es sich bei aufgenommenen Schiffbrüchigen um Schutzsuchende handelt, häufig dazu geführt, dass den betreffenden Schiffen das Anlaufen von Häfen verweigert wurde. Dies führt wiederum häufig dazu, dass Schiffbrüchige, bei denen anzunehmen ist, dass es sich um Schutzsuchende handeln könnte, erst gar nicht von vorbeifahrenden Schiffen aufgenommen werden. Dieses Schicksal ist z.B. vielen der vietnamesischen *boat people* Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre widerfahren, und man kann nur vermuten, dass auch Schiffbrüchige im

Mittelmeer Gefahr laufen, von vorbeifahrenden Schiffen bewusst ignoriert zu werden.

## 2. Lösungsansatz

Zwar tragen auch Maßnahmen in der EU wie eine verstärkte Überwachung der Seegrenzen oder eine konsequente Rückführungspolitik der Zielstaaten zu einem Rückgang von Seewegschleusungen bei. Nachhaltig wirksame Lösungen von Flucht- und Migrationssituationen in Drittstaaten müssen aber vor Erreichen des Hoheitsgebiets der Mitgliedsstaaten bereits nahe der Herkunftsregion ansetzen.

Mittel- und langfristig sind die Schutzkapazitäten in Erstaufnahmestaaten in der Region zu erhöhen und verstärkt Maßnahmen zur Bekämpfung der Flucht- und Migrationsursachen in den Herkunftsstaaten - also insbesondere der *Push*-Faktoren Verletzung von Menschenrechten, politische Instabilität, soziale Spannungen und Armut – zu ergreifen. Hierauf hat sich die EU im November 2004 im Mehrjahresprogramm für die Innen- und Justizpolitik (Haager Programm) unter Hinweis auf eine kohärente Flüchtlings- und Migrations- sowie Außen- und Entwicklungshilfepolitik, verständigt.

Ergänzend sind kurzfristig wirkende Maßnahmen erforderlich. Für Personen, die auf Hoher See in gefährlicher Situation aufgenommen werden oder das Risiko einer Meeresüberfahrt vermeiden wollen, ist ausnahmsweise eine Prüfung der Schutzbedürftigkeit nicht erst im Zielstaat, sondern in einer **Aufnahmeeinrichtung auf dem afrikanischen Kontinent** durchzuführen. Damit wird der Anreiz für illegale Migration unter lebensgefährlichen Umständen verringert. Zugleich wird zu einem möglichst frühen Zeitpunkt sichergestellt, dass schutzbedürftige Personen schnell wirksamen Schutz in einem sicheren Staat erhalten und nicht schutzbedürftige Personen zügig zurückgeführt werden. Die Errichtung der Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika muß dabei Teil einer langfristigen Strategie sein, die Aufnahme- und Schutzkapazitäten dieser Staaten so auszubauen, dass sie nicht mehr nur Transitstaat sind, sondern selbst in wirksamer Weise Schutz anbieten und gewährleisten können. Diese Strategie wird für Nordafrika auch von der EG-Kommission und vom UNHCR befürwortet.

### 3. Konkretisierung des Vorschlags

Im Einzelnen enthält der Vorschlag folgende Eckpunkte:

- Die Bewertung der Schutzbedürftigkeit der aufgenommenen Personen erfolgt nicht als förmliches Asylverfahren, sondern als *screening* im Rahmen eines freiwilligen und zusätzlichen humanitären Aufnahmeprogramms. Damit besteht eine klare Trennung zu den Asylverfahren in den Mitgliedstaaten, die weiterhin unverändert durchgeführt werden, wenn im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ein Asylantrag gestellt wird. Bei Annahme von Schutzbedürftigkeit in der Aufnahmeeinrichtung entsteht also einerseits für Mitgliedstaaten keine Aufnahmepflicht; andererseits darf eine Aufnahme in der Einrichtung einer evtl. späteren Asylantragstellung in einem Mitgliedstaat auch nicht entgegenstehen.
- Die Bewertung der Schutzbedürftigkeit in der Aufnahmeeinrichtung kann dem Verfahren nachgebildet werden, wie es der UNHCR in Drittstaaten durchführt. Dabei sind sowohl Verfolgungsgründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention wie auch sog. subsidiärer Schutzgründe zu berücksichtigen.
- Für schutzbedürftige Personen ist ein Aufnahmeland zu finden - in erster Linie in sicheren Ländern der Herkunftsregion, ersatzweise auch im Rahmen von humanitären Aufnahmeprogrammen in Mitgliedstaaten. Nicht schutzbedürftige Personen sind, zunächst auf freiwilliger Basis (evtl. mit Hilfe von finanziellen oder anderen Anreizen), in das Herkunftsland oder die Herkunftsregion zurückzuführen. Gegebenenfalls werden auch zwangsweise Rückführungen durch den Sitzstaat erforderlich sein.
- Mitgliedsstaaten, die dies wünschen, können betroffenen Personen auch die Möglichkeit der legalen Einwanderung zu Arbeitszwecken anbieten.
- Als mögliche Sitzstaaten für die Aufnahmeeinrichtung sind grundsätzlich Staaten zu berücksichtigen, die die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet haben; auf jeden Fall ist aber eine Einhaltung der GFK-Standards durch den Sitzstaat erforderlich. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Kerngewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (insbes. Artikel 3) gegenüber den betroffenen Drittstaatsangehörigen eingehalten werden.

- Die Errichtung der Aufnahmeeinrichtung und das weitere Vorgehen, von der Aufnahme der Personen über die Bewertung ihrer Schutzbedürftigkeit bis zur Verbringung schutzbedürftiger Personen in sichere Aufnahmestaaten bzw. zur Rückführung nichtschutzbedürftiger Personen, erfolgen in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR und anderen internationalen Organisationen.
- Ergänzend ist in Partnerschaften mit den Mittelmeerstaaten auf eine Verbesserung der Seenotrettung auf dem Mittelmeer (z.B. Beitritt aller Anrainer zum *Search and Rescue*-Abkommen) sowie auf die Einhaltung der Verpflichtung von Flaggenstaaten, hilfswise Hafen- und Küstenstaaten, hinzuwirken, durch wirksame Kontrollen den Verkehr mit seeuntüchtigen Schiffen zu unterbinden. Ferner sind Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Seenotrettungsdienst und Grenzschutzdiensten zur Rettung gefährdeter Personen und zur Verhinderung der illegalen Einwanderung zu prüfen.

#### 4. Abschließende Bemerkungen

Der Vorschlag zur Errichtung einer Aufnahmeeinrichtung der EU in Nordafrika ist ein zusätzliches Element in einer umfassenden Strategie zur Bewältigung der komplexen Problematik gemischter Migrationströme, der dem spezifischen Aspekten des Zustroms über das Meer Rechnung trägt und sich in aktuelle Diskussionsansätze einfügt und diese sachgerecht ergänzt.

- So hat die **EG-Kommission** in Mitteilungen zur Asylpolitik in den Jahren 2003 und 2004 u.a. gesicherte Zulassungsverfahren aus Drittstaaten in die EU, die Einrichtung einer EU-Task Force in Drittstaaten zur Unterstützung örtlicher Behörden oder des UNHCR bei der Bearbeitung von Schutzanträgen, bei lokaler Integration Schutzbedürftiger bzw. bei der Auswahl von Personen zur Aufnahme in der EU und beim Rückkehrmanagement sowie humanitäre Aufnahmeprogramme als nicht bindende komplementäre Instrumente zu den Asylverfahren in den Mitgliedstaaten vorgeschlagen.
- Das von den Innenministern der EU 2003 gebilligte **Programm zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen** und der **Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels** von 2002 sehen u.a. die Verbringung abgefangener Schiffe

in sichere Häfen in Drittländern und die Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen für die auf See aufgegriffenen illegalen Migranten am Herkunftsort des Schiffes in Drittländern vor – allerdings unter Ausschluß von Asylbewerbern.

- Im Frühjahr 2003 hat das **Vereinigte Königreich** vorgeschlagen, über Asylanträge von Personen, die in der EU Schutz suchen wollen oder das Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten schon erreicht haben, in der Herkunftsregion und in Transitländern zu entscheiden.

- Der **UNHCR** hat im Dezember 2003 Vorschläge zur Schaffung einer EG-Aufnahmeeinrichtung in den Mitgliedsstaaten zur zentralen Entscheidung bestimmter Fallgruppen von Asylanträgen, sowie für ein zentrales Verteilungssystem zwischen den Mitgliedstaaten und für eine gemeinschaftliche Rückführung nicht schutz- und bleibeberechtigter Asylbewerber vorgelegt.

Auch Initiativen der EU und auf internationaler Ebene aus jüngster Zeit zielen in die Richtung, die durch den hier vorgelegten Vorschlag verfolgt wird.

- Im November 2004 hat der Europäische Rat im **Haager Programm** die Mitgliedstaaten unter Bezugnahme auf die menschlichen Tragödien, die sich bei den illegalen Einreiseversuchen über das Mittelmeer abspielen, zur stärkeren Zusammenarbeit aufgerufen, um den Verlust weiterer Menschenleben zu verhindern. In einer Studie, die in enger Absprache mit dem UNHCR durchgeführt werden soll, sollen die Vorteile, die Zweckmäßigkeit und die Durchführbarkeit einer gemeinsamen Behandlung von Asylanträgen auch außerhalb der EU geprüft werden.

- Beim Treffen der Innen- und Justizminister im Januar 2005 in Luxemburg hat sich der **Hohe Flüchtlingskommissar** unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Nordafrika dafür ausgesprochen, für Personen, die auf Hoher See aufgenommen oder gerettet werden, Verfahren zur Bestimmung der Schutzbedürftigkeit und zur humanitären Aufnahme zu entwickeln.

- Beim JI-Rat am 3. Juni wurden **Schlussfolgerungen** zur Einleitung eines Dialoges und einer Zusammenarbeit mit Libyen über Migrationsfragen verabschiedet.

- Die EG-Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 1. September 2005 über regionale Schutzprogramme Massnahmen zum Schutz von Personen in den betreffenden Regionen vorgeschlagen. Die Länder in den Herkunfts- und

Transitregionen sollen darin unterstützt werden, Anstrengungen im Hinblick auf den Aufbau von Schutzkapazitäten zu unternehmen. Ziel sollte es sein, die Voraussetzungen entweder fuer die Rückkehr oder die lokale Integration oder die Neuansiedlung der betroffenen Personen zu schaffen. In einem ersten Schritt sollen Massnahmen in der Subsahararegion (Grosse Seen) und im Gebiet der neuen unabhängigen Staaten umgesetzt werden.

Insbesondere die Vorschläge der EG-Kommission in der Mitteilung über regionale Schutzprogramme entsprechen in Inhalt und Zielrichtung weitgehend meinen Anregungen vom Juli letzten Jahres. Ich freue mich, dass sich in dieser für die Bekämpfung der illegalen Migration und den Flüchtlingsschutz wichtigen Frage nunmehr innerhalb der EU ein breiter Konsens abzeichnet.