



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

**„Partizipation und Einflussnahme von
Menschenrechtsorganisationen in der Union:
European Governance im Politikfeld Asyl“**

Verfasserin

Margit Paier

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil)

Wien, im Februar 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A 300
Politikwissenschaft
Univ.-Prof. Dr. Otmar Höll

Meiner Familie, die mich stets unterstützt hat

„Es bleibt die traurige Erkenntnis, daß Grund- und Freiheitsrechte das Papier nicht wert sind, auf dem sie geschrieben stehen, wenn sie gerade dann geändert werden, wenn Menschen ihre Schutz- und Garantiefunktionen brauchen und einlösen wollen.

Ich verkenne keineswegs die enormen sozialen, politischen und ökonomischen Probleme eines immer größer werdenden Stromes von Flüchtlingen. Menschenrechte, und dazu gehört auch das Asylrecht als die vielleicht älteste Erscheinungsform eines Menschenrechtes, sind jedoch unteilbar, gelten für alle und immer. Grund- und Menschenrechte sind den Interessen einzelner politischer Gruppen ebenso wie tagespolitischen und wahltaktischen Überlegungen entzogen, ihre Qualität besteht gerade darin, daß sie – einmal anerkannt – nicht beschränkt, nur ausgeweitet werden können“

Thomas Prader 1992

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	10
I. Menschenrechte – Internationaler Schutz ‚Because One is Human’	19
1. Begriffsbestimmung	20
1.1. Grund- und Menschenrechte	20
1.2. Menschenrechte und Moral vs. Recht	21
1.3. Kategorien der Grundrechte	22
1.4. Universalismus der Menschenrechte.....	25
2. Rechtliche Verankerung der Grund- und Menschenrechte	26
2.1. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen.....	26
2.2. Die UN- Pakte für Menschenrechte	28
2.3. Weitere Dokumente der Vereinten Nationen	29
2.4. Die Europäischen Menschenrechtskonvention	29
2.5. Weitere Entwicklungen in der EU	30
3. Menschenrechte – Asyl	31
3.1. Ist das Recht auf Asyl ein Menschenrecht?	31
3.2. Flüchtlingsbegriff	32
3.3. Asylbegriff	34
3.4. Non-Refoulement Gebot	34
3.5. Völkerrechtliche Verankerung	35
3.5.1. Die Genfer Flüchtlingskonvention	35
3.5.2. Die Europäische Menschenrechtskonvention	37
3.5.3. Die Europäische Grundrechtscharta.....	38
3.6. Menschenrechte und Asyl – Eine erste Bestandsaufnahme	39
II. European Governance	41
1. Governance – Die neue Form des Regierens	42
2. European Governance	44
2.1. Definition	44
2.2. Spezifika des Europäischen Systems	45
2.2.1. Institutioneller Aufbau	45
2.2.2. Grundzüge Europäischen Policy-Makings.....	46
2.2.3. Mehrebeneninteraktion.....	48
2.2.4. Heterogenität der Europäischen Gemeinschaft	48
2.2.5. ‚Neue’ Politikbereiche.....	48
2.3. Modi der Governance.....	49
2.4. New Modes of Governance – ‘soft’ vs. ‘hard law’	50
2.5. Die Offene Methode der Koordinierung (OMK)	51
3. Interessensvertreter in den Verhandlungssystemen	53
3.1. Öffentliche Akteure.....	53
3.2. Private Akteure.....	55
3.3. Die steigende Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren innerhalb der EU	57
3.4. Akteurskonstellationen.....	60
3.5. Policy Networks	61
3.6. Exkurs: Der demokratische Gehalt von Policy Networks.....	62
4. Fazit: Welchen Stellenwert haben nicht-staatliche Akteure?.....	64

III. Die Europäische Asylpolitik	67
1. Einleitung – Zur Flüchtlingssituation in der EU	68
2. Der Fall der Binnengrenzen – Die Übereinkommen von Schengen und Dublin	71
3. Von der Europäischen Gemeinschaft zur neu gestalteten Europäischen Union – Der Vertrag von Maastricht und der Vertrag von Amsterdam.....	75
4. Vom Rat in Tampere bis zum Haager Programm	78
4.1. Der Rat in Tampere	78
4.2. Der Vertrag von Nizza	79
4.3. Die ersten gemeinsamen Richtlinien.....	80
4.4. Das Haager Programm	83
5. Die wichtigsten Entwicklungen seit dem Haager Programm.....	85
5.1. Veröffentlichungen der Kommission 2007	85
5.2. Der neue Fahrplan für die Europäische Asylpolitik 2008.....	86
5.3. Die Rückführungsrichtlinie 2008	87
5.4. Der französische Ratsvorsitz 2008.....	88
5.5. Änderungen der bestehenden Rechtslage durch die Kommission 2008	89
5.6. Weitere Initiativen der Kommission 2009 – zwischen Druck und Freiwilligkeit	91
5.7. Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon.....	94
6. Bewertung der Europäischen Asylpolitik aus menschenrechtlicher Sicht.....	95
6.1. Richtlinie für Mindestnormen zum vorübergehenden Schutz bei der Aufnahme bei Massenflucht.....	96
6.2. Flüchtlingsschutz außerhalb der EU – Die externe Dimension von Flüchtlingspolitik	97
6.3. Geteilte Verantwortung? – Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten	99
6.4. Aufnahmestandards von Flüchtlingen.....	102
6.5. Die Anerkennung als Flüchtling nach der GFK.....	104
6.6. Die Harmonisierung des Asylverfahrens	105
6.7. Die Ausweisung oder Abschiebung aus dem Hoheitsgebiet.....	108
7. Fazit: Die Europäische Asylpolitik im Spannungsfeld nationaler Interessen und menschenrechtlicher Verpflichtungen.....	110
IV. Verhandlungssysteme in der europäischen Asylpolitik	115
1. Der Gesetzgebungsprozess.....	116
2. Öffentliche Akteure	117
2.1. Rat der Europäischen Union	118
2.2. Der Europäische Rat.....	118
2.3. Die Europäische Kommission.....	119
2.4. Das Europäische Parlament.....	120
2.5. Der Europäische Gerichtshof	121
3. Private Akteure.....	121
3.1. European Council on Refugees and Exiles	122
3.2. International tätige Menschenrechts- und humanitäre NGOs	125
3.2.1. Amnesty International	125
3.2.2. Human Rights Watch	128
3.2.3. Save the Children Europe Group	129
3.2.4. Oxfam International	129

3.3.	Kirchlich- Christliche Organisationen	129
3.3.1.	Churches Commission for Migrants in Europe.....	130
3.3.2.	Commission of the Catholic Bishops' Conferences of the European Community	131
3.3.3.	Caritas Europa	132
3.3.4.	International Catholic Migration Commission ICMC	134
3.3.5.	Quaker Council for European Affairs	135
3.3.6.	Jesuit Refugee Service- Europe.....	136
3.4.	NGO Plattform zu Migration und Asyl.....	136
3.5.	United Nations High Commissioner for Refugees.....	137
3.6.	Weitere private Akteure	139
4.	Flüchtlingsselbstorganisationen (RCOs – Refugee Community Organisations)	141
5.	Partizipationsmöglichkeiten menschenrechtlicher Organisationen	143
5.1.	Kooperationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.....	143
5.2.	Kooperationen zwischen nicht-staatlichen Akteuren.....	147
5.3.	Netzwerke im Politikfeld Asyl.....	148
6.	Einflussmöglichkeiten menschenrechtlicher Organisationen	151

V. Stärkung der Menschenrechte in der Asylpolitik durch European Governance? – Ein Fazit 157

Abkürzungsverzeichnis	164
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	166
Anhang	185
Abstrakt	189
Lebenslauf	191

Einleitung

„Europa als eine Region, die sich in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte als führend ansieht, sollte keine Angst haben, Schutz zu gewähren, sondern es mit Stolz tun. Dies ist der einzige Weg, um der Erwartung gerecht zu werden, dass Europa ein Raum von Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit ist – das offizielle Ziel der Vergemeinschaftung von Asyl- und Einwanderungsrecht¹“.

2008 suchten 238.000 Flüchtlinge in der Europäischen Union um Asyl an, um Schutz vor Krieg, Hunger, Folter, Auswirkungen von Naturkatastrophen, politischer Verfolgung oder anderen Eingriffen in ihre politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte zu finden². Für eine Vielzahl von ihnen endet diese Hoffnung jedoch in einem der völlig überlaufenen Flüchtlingslager in Italien, Spanien, Griechenland oder auf Malta. Berichte über unmenschliche Zustände auf Lampedusa beispielsweise spiegeln die Probleme der Europäischen Union wieder, adäquat auf die hohe Zahl der Flüchtlinge zu reagieren³.

Die Ziele der gemeinsamen Europäischen Asylpolitik, deren Verwirklichung vor allem von der Kommission angetrieben wird, sind dabei durchaus positiv zu werten: *„Die Europäische Union (EU) ist ein Raum, in dem die **Freizügigkeit gewährleistet** sein muss. Seit Anfang der 90er Jahre haben derart viele Personen in der EU internationalen Schutz gesucht, dass die Mitgliedstaaten beschlossen haben, gemeinsame Antworten auf diese Herausforderung zu entwickeln. Eine Reihe **gemeinsam vereinbarter Prinzipien** auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Asyls kann einen deutlichen Mehrwert bringen und gleichzeitig Europas humanistische Tradition aufrechterhalten⁴“.*

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde der Politikbereich Migration-, Asyl- und Zuwanderungspolitik von der dritten in die erste Säule verschoben und so die rechtliche Basis für eine harmonisierte Asylpolitik geschaffen. Das Ziel ist die ‚Schaffung eines Raumes der Sicherheit, Freiheit und des Rechts‘, in dem Menschen, deren Rechte bedroht sind, Schutz finden und den Anspruch auf eine faire Behandlung haben. Begründet wird die Harmonisierung der Asylpolitik durch die Internationalität des ‚Problems‘ Asyl und die bessere Bewältigung dieses durch eine gemeinsame Politik. Durch die Harmonisierung des Asylrechts sollen die Aufnahmebedingungen, das Asylverfahren und die

¹ Caestecker 2006, 87f

² Vgl. UNHCR 2009b, 4ff

³ Vgl. APA 20.2.2009

⁴ Vgl. EU-Kommission: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_de.htm, zugegriffen am 27.1.2010

Abschiebungsregelungen vereinheitlicht und ein Mindestschutz für Flüchtlinge geschaffen werden. Die Europäische Union ist eine Wertegemeinschaft, ihre Gründung hatte nicht nur wirtschaftliche, sondern auch sicherheitspolitische und humanistische Motive. Diese Tradition der Wahrung von Grund- und Menschenrechten wird in allen Dokumenten der Union betont und ist erklärtes Ziel der Asylpolitik. Doch die ambitionierten Pläne treffen auf Widerstand der Mitgliedstaaten. Die Nationalstaaten sind bestrebt im Politikfeld ihre nationale Souveränität beizubehalten und liberale Harmonisierungsbestrebungen seitens der Kommission aufzuweichen. Das Ziel der gemeinsamen Europäischen Asylpolitik gemeinschaftlich, solidarisch und humanistisch auf das ‚Flüchtlingsproblem‘ zu reagieren, scheint vor dem Hintergrund nationaler Interessen zu verschwimmen. Diese nationalen Bemühungen werden besonders deutlich bei der Dublin II-Verordnung, welche den Fluchtverlauf über das Schutzbedürfnis von Flüchtlingen stellt. Durch den Verweis auf die Dublin II-Verordnung können sich Mitgliedstaaten ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Gewährung von Asyl bei begründeter Flucht entziehen. Da nur wenige Flüchtlinge über den Luftweg in die Union einreisen, sind die Konsequenzen daraus eine Überlastung des Asylsystems klassischer Grenzländer und unterschiedliche Chancen auf Asylgewährung innerhalb der Europäischen Union.

Die bisherigen Bemühungen hinsichtlich einer harmonisierten Asylpolitik, welche im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention steht, stoßen sich also an dem Interesse der Mitgliedstaaten, die Zahl der Flüchtlinge und Asylwerber im eigenen Land möglichst gering zu halten, was von den Bürgern in der Regel unterstützt wird. In den meisten Mitgliedstaaten sind Asylwerber und Flüchtlinge im öffentlichen Diskurs negativ behaftet und stellen die Basis für populistische Kampagnen sowohl seitens der Politik als auch ausgehend von den Medien und Interessensvereinigungen dar. Es gilt den ‚Asylmissbrauch‘ zu bekämpfen, die ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ nicht ins Land zu lassen und die Grenzen abzusichern. Der Politikbereich Asyl bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen nationalstaatlicher Souveränität der inneren Sicherheit und des Schutzes der Bürger, eines geeinten Europas ohne Binnengrenzen, sowie öffentlich geführter und medial unterstützter emotional aufgeladener Debatten, welche oftmals im Fokus der Wählerschaft geführt werden. Es werden Menschenrechte aufgrund der nationalstaatlichen Interessen zugunsten der inneren Sicherheit eingeschränkt und völkerrechtliche Normen unterlaufen.

Das Politikfeld Asyl wird jedoch nicht mehr nur alleine von der tendenziell liberalen Kommission und den eher restriktiv agierenden Mitgliedstaaten, vertreten durch den Rat der Europäischen Union, bestimmt. Zum einen hat seit der Einführung des Mitbestimmungsverfahrens in Asyl- und Einwanderungsfragen das Europäische Parlament einen wichtigen Stellenwert eingenommen. Es kann nun ebenso wie der Rat Gesetzesvorschläge blockieren und hat somit stärkere Mitgestaltungsmacht. Auch das Parlament gilt als liberal und legt in seinen Entscheidungen oft ein höheres Augenmerk auf die Achtung von Menschenrechte. Zum anderen entwickelten sich in den letzten Jahren nicht-staatliche Akteure wie internationale Organisationen und NGOs zu einem wichtigen Partner in Asylfragen, der sein Recht auf Anhörung und Mitgestaltung immer besser einzufordern weiß. Ihr Ziel ist die Wahrung völkerrechtlicher Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen, festgehalten besonders in der Genfer Flüchtlingskonvention. Ihr Druck auf die europäischen Institutionen ist seit dem Vertrag von Amsterdam konsequent gestiegen. Gründe dafür sind einerseits struktureller Art: die Forcierung zivilgesellschaftlicher Teilnahme durch die Kommission und die Stärkung des Parlaments als traditioneller Ansprechpartner nicht-staatlicher Akteure; andererseits kann auch ein zunehmendes Selbstbewusstsein seitens der Menschenrechtsorganisationen beobachtet werden, welches Hand in Hand geht mit einer effektiveren Organisation und einer besseren Vernetzung untereinander, was ihrer Stimme mehr Gewicht gibt. Menschenrechtsorganisationen agieren auf drei Ebenen: Reaktiv auf Gesetzesvorschläge der Kommission; Proaktiv durch die aktive Forcierung spezieller Themen auf der politischen Agenda; Supportive durch die Zusammenarbeit mit der Kommission, dem Parlament und dem Rat und der Mitgestaltung der Gesetzesvorschläge hinsichtlich der Wahrung von Menschenrechten⁵. Wie groß der Einflussrahmen nicht-staatlicher Menschenrechtsorganisationen auf Entscheidungsprozesse in der Europäischen Asylpolitik in der Praxis jedoch tatsächlich ist, soll in der vorliegenden Arbeit untersucht werden.

Fragestellung

In den letzten Jahren scheint sich eine Form der Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Politikfeld Asyl entwickelt zu haben, welche die Rolle von Menschenrechtsorganisationen bedeutend gestärkt hat. Ziel der Arbeit ist es diese Annahme zu überprüfen und das Ausmaß der Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess zu untersuchen. Im Detail sollen folgende Fragen beantwortet werden:

⁵ Vgl. II, 1

Welche Möglichkeiten der Einflussnahme auf die europäische Asylpolitik bietet sich für Menschenrechtsorganisationen? Welche Faktoren begünstigen bzw. erschweren die Teilnahme von Menschenrechtsorganisationen im politischen Entscheidungsprozess? Inwieweit konnten Menschenrechtsorganisationen bisher asylrelevante Gesetzesvorlagen verändern?

Um diese Forschungsfragen zu beantworten, dienen folgende vier arbeitsleitende **Arbeitshypothesen**:

- Menschenrechte sind nur unzureichend in der gemeinsamen Europäischen Asylpolitik enthalten. Der Fokus der Mitgliedstaaten liegt auf Bekämpfung illegaler Migration und Wahrung der inneren Sicherheit zu Lasten der Menschenrechte von Flüchtlingen.
- Durch die Forcierung der zivilgesellschaftlichen Teilnahme durch die Kommission und die Stärkung des Parlaments, sowie durch die effektivere Organisation und Vernetzung von Menschenrechtsorganisationen, konnten diese in den letzten Jahren ihre Position im Entscheidungsprozess deutlich stärken.
- Menschenrechtsorganisationen haben einen Einfluss auf die Europäische Asylpolitik und leisten sowohl durch die Beobachtung und Kommentierung, als auch durch die aktive Teilnahme am Entscheidungsprozess, einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Menschenrechte.
- Ohne die Partizipation von Menschenrechtsorganisationen wären die bisherigen Richtlinien und Verordnungen im Politikfeld Asyl restriktiver.

Forschungsdesign, Theoretische Einbettung und Methoden

Im Hinblick auf die Analyse empfiehlt sich ein Ansatz, der auf die Mitgestaltungsmöglichkeit von Menschenrechtsorganisationen fokussiert. Europäische Entscheidungsprozesse unterscheiden sich deutlich von nationalen, sowohl auf institutioneller Ebene, als auch auf prozeduraler. Eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure vertreten auf verschiedenen Levels, Verhandlungsebenen und Beziehungsgeflechten ihre Interessen. Diese neuen Formen der Entscheidungsprozesse fanden in der Europaforschung Eingang in Form der Governance-Forschung. In dieser Arbeit wird European Governance in Anlehnung an Beate Kohler-Koch, Tanja Börzel und Arthur Benz als der Prozess betrachtet, in dem verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure ihre Sichtweisen und Interessen zu einem Kompromiss vereinigen. European Governance ermöglicht es, die unterschiedlichen an einem Prozess beteiligten Akteure und deren Verhandlungsformen zu analysieren und darzustellen. Damit kann

untersucht werden, wer bei der Asylpolitik mitwirkt und diese beeinflusst. Hilfreich ist dabei die Betrachtung der Kooperationen hinsichtlich einer Etablierung von Policy Networks, die stabile Netzwerke von unterschiedlichen Akteuren in einem Politikfeld darstellen. Durch den Policy Network-Ansatz kann die Interaktion von verschiedenen Akteuren in den unterschiedlichen Stadien des Entscheidungsprozesses untersucht werden und die Miteinbeziehung nicht-staatlicher Akteure analysiert werden.

Um die Partizipation und Einflussnahme von nicht-staatlichen Akteuren im Politikfeld Asyl zu untersuchen wurden folgende **Methoden** verwendet:

Am Beginn der Untersuchung stand eine eingehende Literaturrecherche bezüglich der völkerrechtlichen Verankerung von Menschenrechten im Politikfeld Asyl, sowie der Bildung des theoretischen Grundgerüsts der wissenschaftlichen Arbeit auf Basis von European Governance. Die Einbettung der Asylpolitik in die Governance-Forschung ist bisher lückenhaft. In den Beiträgen der bereits genannte Autoren werden vor allem die ‚klassischen Politikfelder‘ der EU analysiert, wie die Agrarpolitik, aber auch die Sozialpolitik. Der Bereich Sicherheit wurde hauptsächlich im Hinblick auf die Außenpolitik der EU untersucht⁶. Publikationen gibt es zudem über die Offene Methode der Koordinierung⁷. Der aktuelle Stand der Forschung verweist darauf, dass gerade die Politikfelder Migration und Asyl noch sehr unerforscht sind und ein Forschungsdefizit aufweisen. Generell fällt bei dem Studium der Literatur auf, dass Flüchtlingsrecht im Europäischen Kontext noch immer sehr unerforscht ist, die ‚klassischen EU-Bereiche‘ dominieren, auch in der Governance Forschung. Die Partizipation von den Betroffenen in der Asylpolitik ist ebenfalls ein sehr junger Bereich, in dem nun die ersten Arbeiten vorliegen⁸, welche jedoch stets nur Momentaufnahmen zeichnen und somit keine endgültigen Ergebnisse liefern können. Aus diesem Grund soll die vorliegende Arbeit einen Beitrag dazu leisten, Entscheidungsprozesse im Politikfeld Asylrecht besser zu verstehen und Akteure und Diskussionen transparenter zu machen.

Für den Gesetzgebungsprozess war neben weiterer Literaturrecherche, welche vor allem der historischen Aufarbeitung der Europäischen Asylpolitik diene, eine ausführliche Medienrecherche hilfreich, die Aufschluss über die wichtigsten Eckpunkte aktueller Prozesse und den beteiligten Akteuren gab. Durch die Sichtung von unterschiedlichen Statements,

⁶ Zentrale Studien, auf die in der vorliegenden Arbeit eingegangen wird, stammen von: Bähr/ Treib/ Falkner 2008; Benz 2008; Brühbach 1997; Eder/ Trenz 2003; Leiber/ Schäfer 2008; Tömmel 2008, Tömmel 2008a

⁷ Vgl. Trubek/ Trubek 2005; Zeitlin 2005; Zeitlin/ Pochet 2005

⁸ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008

Stellungnahmen und Erfahrungsberichten, konnten zentrale Akteure in der Europäischen Asylpolitik identifiziert und aktuelle Probleme beleuchtet werden, sowie ein tieferer Einblick erzielt werden.

Diese gewonnenen Ergebnisse wurden mit Experteninterviews ergänzt. Hierbei wurden Experten von unterschiedlichen auf europäischer Ebene tätigen NGOs und menschenrechtlichen Organisationen befragt. Durch die Interviews konnten Kooperationen, Interaktionen und Beziehungen zwischen den Akteuren identifiziert werden, die nicht öffentlich zugänglich sind. Das war besonders zentral hinsichtlich eines Verständnisses der inoffiziellen Verhandlungsformen. Die auf europäischer Ebene agierenden Organisationen verfügen in der Regel über ein Büro in Brüssel, das für Advocacy innerhalb der EU zuständig ist. Da eine Reise nach Brüssel im Zuge der Forschung nicht möglich war, wurden die Interviews über das Telefon oder per Email durchgeführt. Dabei wurde versucht, die Fragen möglichst offen zu formulieren, um den Interviewpartnern eine größtmögliche Freiheit bei der Beantwortung zu bieten. Dementsprechend umfasste der Fragenkatalog vier Hauptkategorien zu jeweils zwei bis vier Fragen. Die Hauptkategorien waren: Eine generelle Darstellung der Organisation und ihrer Struktur; die Rolle der Organisation im EU Entscheidungsprozess; Kooperationen und Verhandlungsformen zwischen nicht-staatlichen Akteuren und den EU-Institutionen generell; Menschenrechte in der Europäischen Asylpolitik. Von den kontaktierten Menschenrechtsorganisationen konnte mit Peter Verhaege von Caritas Europa (Interview 1), Anneliese Baldaccini von Amnesty International Europe (I2) und Mariya Shisheva von ECRE (I3) ein Interview durchgeführt werden.

Äußerst hilfreich war zudem eine mir von der Asylkoordination Österreich freundlicherweise zur Verfügung gestellte Arbeit, die im Zuge des NODE Forschungsprojekts entstand: ‚Politische Partizipation und Repräsentanz von Flüchtlingen und AsylwerberInnen in der EU‘ (2008). In dieser Forschung wurden aufschlussreiche Interviews mit Vertretern von CCME, ECRE, AI, UNHCR, Pro Asyl und ERAD geführt.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil war die Dokumentenanalyse, durch die Gesetzestexte, Protokolle und Entwürfe eingehend untersucht werden konnten. Durch den Vergleich von Stellungnahmen, Gesetzesentwürfen und beschlossenen Richtlinien, konnte analysiert werden, welche Interessen und Meinungen letztlich Eingang in den Gesetzestext gefunden haben und welche Veränderungen im Laufe des Gesetzgebungsprozesses entstanden sind. Die

Dokumentenanalyse wurde angewandt bei der Dublin II-Verordnung, sowie bei den vier wichtigsten bisher beschlossenen Richtlinien im Politikfeld Asyl:

Die Richtlinie über Aufnahmebedingungen (2003), die Qualifizierungsrichtlinie, welche die Kriterien zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft bestimmt (2004), die Asylverfahrensrichtlinie (2005), sowie die Rückführungsrichtlinie (2008), welche die Bedingungen der Abschiebung und der Schubhaft regelt.

Aufbau der Arbeit

In den ersten beiden Teilen wird der theoretische Rahmen für die Analyse der Entscheidungsstrukturen gelegt. Der erste Teil widmet sich dem Begriff der Menschenrechte und der völkerrechtlichen Verankerung von Menschenrechten. Vor dem Hintergrund der tendenziell restriktiven nationalen Asylsysteme und der angestrebten Harmonisierung auf europäischer Ebene, gilt es zunächst die menschenrechtlichen Grundlagen, welche aus dem Völkerrecht abzuleiten sind, auf ihren Gehalt und ihre Verbindlichkeit zu überprüfen. Neben der Auseinandersetzung mit der Frage, ob Asyl an sich ein Menschenrecht darstellt, werden zentrale Begriffe der Arbeit wie ‚Asylwerber‘, ‚Flüchtling‘ und das ‚Non-Refoulement-Gebot‘ behandelt. Ziel des ersten Teiles ist die Herausarbeitung menschenrechtlicher Grundlagen, welche in einer in der humanistischen Tradition der EU stehenden Asylpolitik enthalten sein müssen.

Der zweite Teil stellt das theoretische Konzept von European Governance vor. Zunächst werden Spezifika des Europäischen System dargestellt, welche die ‚neue‘ Form des Regierens entscheidend prägen. Ein Fokus liegt zudem auf ‚New Modes of Governance‘, erläutert am Beispiel der Offenen Methode der Koordinierung, welche auch in die Asylpolitik Eingang gefunden hat. Diese Form der Kooperation resultiert nicht in verbindlichen Gesetzen, sondern im sogenannten ‚soft law‘: Empfehlungen, Best Practices und Reviews. Da es in den Gestaltungsprozessen von ‚soft law‘ besonders schwierig ist, die Einflussnahme eines Akteurs oder einer Akteursgruppe zu identifizieren und zudem die Effektivität dieser Kooperationen noch sehr umstritten ist und die Auswirkungen auf die Menschenrechtsituation kaum messbar sind, wird im späteren Verlauf der Arbeit nur mehr am Rande darauf eingegangen.

Ein besonderer Fokus liegt auf den in politischen Entscheidungsprozessen beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Auf theoretischer Ebene soll dabei untersucht werden, in welchem Umfang nicht-staatlicher Akteure an politischen Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene teilnehmen können. Die Form der Partizipation hängt entscheidend von den Akteurskonstellationen in einem Politikfeld ab. Der Policy Network-Ansatz

charakterisiert eine besondere Form der Interaktion zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, welche durch Stabilität, Kontinuität und relativer Hierarchiefreiheit gekennzeichnet ist. In diesem Rahmen stellt ein kurzer Exkurs Überlegungen zur demokratischen Legitimation von einer starken Beteiligung nicht-staatlicher Akteure am Politikgestaltungsprozess an.

Der dritte Teil gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Europäischen Asylpolitik von den ersten intergouvernementalen Kooperationen im Zuge der Öffnung der Binnengrenzen bis zu aktuellen Ereignissen. Der Schwerpunkt der historischen Analyse liegt jedoch in der Gestaltung der gemeinsamen Asylpolitik seit dem Amsterdamer Vertrag und dem Rat in Tampere 1999. Im zentralen Schlusskapitel wird die Europäische Asylpolitik aus menschenrechtlicher Sicht betrachtet. Die Untersuchung gliedert sich nach dem Verlauf des Asylverfahrens, vom Erreichen des Hoheitsgebietes bis hin zur Ausweisung oder Abschiebung. Es werden in jeder Phase des Verfahrens die bestehenden Richtlinien und Praktiken hinsichtlich ihrer Konformität mit völkerrechtlichen Grundlagen überprüft. Ein wichtiges Mittel dafür waren Stellungnahmen von unterschiedlichen Organisationen und Institutionen, allen voran UNHCR, Amnesty International und ECRE (European Council on Refugees and Exiles).

Der vierte Teil der vorliegenden Arbeit stellt die im Politikbereich Asyl bestimmenden staatlichen und nicht-staatlichen Akteure dar. Ein weiterer Fokus liegt auf der Beteiligung von Flüchtlingsselforganisationen. Ein immer wieder thematisiertes Element von European Governance ist die Beteiligung der Betroffenen selbst im Politikprozess. Bei der Asylpolitik wird ersichtlich, dass Flüchtlingsorganisationen erst langsam anfangen sich zu vernetzen und auch auf europäischer Ebene aktiv werden. Unter Miteinbeziehung der theoretischen Erkenntnisse aus dem zweiten Teil der Arbeit werden dann die Kooperationen zwischen den Akteuren empirisch untersucht.

Das letzte Kapitel widmet sich mit Hilfe der Expertenmeinungen zuletzt der schwierigen Frage, inwiefern nicht-staatliche Akteure die bisherigen Richtlinien beeinflussen konnten und stellt Überlegungen zu zukünftigen Entwicklungen an.

Ziel der Arbeit ist es die Einflussnahme von nicht-staatlichen Akteuren auf den europäischen Gesetzgebungsprozess im Politikbereich Asyl zu untersuchen. In einem Netzwerk verschiedener Akteure ist der direkte Einfluss eines Einzigen nur schwer messbar. Zwar

beinhaltet ein Vergleich von Gesetzesentwürfen, Stellungnahmen und angenommenen Gesetzestexten einiges an Aussagekraft, am zentralsten von Bedeutung ist jedoch die Einschätzung durch der Akteure selbst. Diese stellt keine unumstößliche Wahrheit dar, sondern ist stets von einigen Faktoren beeinflusst. Diese Arbeit erhebt somit nicht den Anspruch, endgültige Aussagen zur Beteiligung von Menschenrechtsorganisationen in der Europäischen Asylpolitik zu treffen, sondern soll als ein Beitrag zur Analyse von politischen Entscheidungsprozessen gesehen werden und zu weiteren Forschungen anregen.

Aus Gründen der Lesbarkeit wird in dieser Arbeit auf eine geschlechtsneutrale Schreibweise verzichtet, grundsätzlich sind Frauen und Männer stets gleichermaßen gemeint.

I. Menschenrechte – Internationaler Schutz ‚Because One is Human‘

Das Recht auf Asyl ist nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN ein universales Menschenrecht, denn *„jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen“*⁹. Doch bereits hier zeigt sich der Widerspruch von Asyl und Menschenrecht. So ist es zwar gesichert, dass ein Mensch das Recht hat um Asyl anzusuchen, die Gewährung dessen ist jedoch in keinem internationalen Rechtsdokument verankert. Stellt Asyl somit einen Gnadenakt da, einen Beweis für die Menschlichkeit und Solidarität mit Nicht- Staatsbürgern der Aufnahmeländer?

In diesem Abschnitt wird untersucht, welche Rechte für Menschen, die um Schutz vor unmenschlicher Behandlung, Verfolgung, Krieg und Armut ansuchen, sowohl aus internationalen und europäischen Rechtsdokumenten ableitbar sind. In Hinblick auf die restriktiven nationalen Asylpraktiken und der Vergemeinschaftung der Asylpolitik, müssen zunächst die menschenrechtlichen Grundlagen analysiert werden. Ziel des ersten Teils der vorliegenden Arbeit ist eine Auseinandersetzung mit dem Begriff ‚Menschenrechte‘ und dessen Verankerung in internationalen asylrelevanten Dokumenten, welche einen Einfluss auf die Gestaltung eines europäischen Asylsystems haben.

Im ersten Kapitel wird der Begriff ‚Menschenrechte‘ dargestellt und eine Abgrenzung zwischen Grund- und Menschenrechten gezogen. Die Gegenüberstellung von Moral und Recht im Kontext von Menschenrechten zeigt die Komplexität von Menschenrechten auf und ermöglicht ein besseres Verständnis der unterschiedlichen Kategorien von Menschenrechten. Die jüngsten Forderungen vor allem seitens nicht-westlicher Länder nach einer Loslösung der Menschenrechte von einem Individuum hin zu einem Kollektiv, wirft die Frage nach der Universalität von Menschenrechten auf. Gelten sie, trotz ihrer eurozentrischen Entstehungsgeschichte, für alle Menschen gleich, oder haben beispielsweise afrikanische Länder das Recht ihre Menschenrechte selbst zu schreiben? Würde das Menschenrechte an und für sich ad absurdum führen oder stellt gerade ihre Universalität einen Bruch ihres eigenen Anspruches dar?

Das zweite Kapitel stellt die unterschiedlichen internationalen Dokumente zum Schutz der Menschenrechte überblicksmäßig dar und fragt nach ihrer Verbindlichkeit. Ein besonderer Fokus liegt hierbei auf der europäischen Ebene. Das dritte Kapitel widmet sich dann dem Begriff ‚Asyl‘ und den menschenrechtlichen Vorgaben für Asylpolitik. Zunächst wird

⁹ Universal Declaration of Human Rights 1948, Art.14

genauer auf die Frage eingegangen, ob das Recht auf Asyl ein Menschenrecht darstellt, danach werden die Begriffe ‚Asyl‘ und ‚Flüchtling‘ behandelt. Einen zentralen Teil jedes Asylsystems stellt das Non-Refoulement-Gebot dar, welches in der Praxis das Recht auf Asyl charakterisiert. Danach werden die internationalen Dokumente, welche für Asyl relevant sind, untersucht und ihre menschenrechtlichen Vorgaben herausgearbeitet. In einem ersten Resümee werden sodann die gewonnenen Ergebnisse zusammengefasst.

1. Begriffsbestimmung

1.1. Grund- und Menschenrechte

Als Menschenrechte werden jene Grundfreiheiten und Grundrechte verstanden, welche zum Wesen eines Menschen gehören. Sie stehen ihm seiner Natur gemäß zu, es sind somit *„the rights that one has because one is human“*¹⁰, unabhängig von Alter, Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, Staatsbürgerschaft und sozialem Status. Nach dem materiellen Grundrechtsbegriff von Berka bezeichnen Grund- und Menschenrechte

- **Fundamentale Rechtspositionen des Menschen**, welche auf der Würde des Menschen und seinen Ansprüchen auf Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit basieren.
- **Sie sind mit einer gewissen Unverbrüchlichkeit ausgestattet.** Diese ist durch eine Höherrangigkeit gegenüber anderen Rechtspositionen charakterisiert. In der Regel zeichnet sich das durch die Aufnahme der Grundrechte in die Verfassung aus, wodurch sie als ranghöchstes Recht jede andere Form der Rechtserzeugung und alle Staatsgewalten binden. Moralisch sind sie aufgrund ihrer vorstaatlichen Geltung unantastbar.
- **Sie sind durchsetzbar.** Sowohl im nationalen, als auch im internationalen Bereich gibt es mehrere Instrumente, welche die Gewährleistung der Grundrechte absichern sollen¹¹.

Die moderne Interpretation von Menschenrechten findet sich vor allem in der von den Vereinten Nationen beschlossenen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den beiden Internationalen Pakten über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, sowie in den bürgerlichen und politischen Rechten von 1966 wieder. Auf europäischer Ebene ist die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 das

¹⁰ Donnelly 2003, 7

¹¹ Vgl. Berka 2000, 6f

zentrale Dokument. Zahlreiche internationale Zusatzprotokolle und Beschlüsse runden den rechtlichen Rahmen ab.

Grund- und Menschenrechte sind im demokratischen Staat in der Regel in der Verfassung, welche das demokratische Prinzip des friedlichen Zusammenlebens aller Menschen in Freiheit, Gleichheit und Würde, sowie die Stellung, die Rechte und den Schutz des Individuums sichert, fix verankert. Menschenrechte sind in einer Demokratie anerkannt, rechtlich verbindlich und durchsetzbar, sie bilden die Basis eines demokratischen Verfassungsstaates. Nach Binder ist insoweit *„der demokratische Verfassungsstaat auch ein Menschenrechts- und Grundrechtsstaat“*¹². Grundrechte schränken somit auch die politischen Möglichkeiten der staatlichen Souveräne ein, und sorgen innerhalb des demokratischen Staates für reichliche Diskussionen in ihrer konkreten Umsetzung.

Zum Unterschied von Grundrechten und Menschenrechten

Die Unterscheidung von Grundrechten und Menschenrechten liegt im formalen, nicht im inhaltlichen Bereich. Dabei kommen Menschenrechte jedem Menschen unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit zu, sie sind ihm angeboren. Es liegt ein vor- oder überstaatlicher Geltungsgrund für einen jeden Menschen einschließenden persönlichen Geltungsbereich vor. Grundrechte hingegen sind verfassungsmäßig vom Staat garantiert, sie können somit für jeden Menschen geltend sein (wenn der Staat diese Rechte jedem Menschen einräumt). Sie können jedoch auch ‚nur‘ Staatsbürgerrechte darstellen¹³. Menschenrechte können in diesem Verständnis als moralische Idee hinter den Grundrechten bezeichnet werden.

1.2. Menschenrechte und Moral vs. Recht

Menschenrechte stehen in einem Spannungsfeld zwischen Recht und Moral, Habermas bezeichnet dies als *„ein Janusgesicht, das gleichzeitig der Moral und dem Recht zugewandt ist“*¹⁴. Als Rechte beinhalten sie somit einen Rechtsanspruch, den ein Individuum geltend machen kann. Sie stellen weiter jedoch auch moralische Rechte dar. Werden Menschenrechte lediglich auf die Rechtsgrundlagen beschränkt, würden sie nur existieren, solange das Recht sie nennt. Sie wären somit partiell geltend, also nur im Bereich des jeweiligen Rechtssetzers, wenn dieser sie im Recht verankert hat. Durch moralische Vorstellungen jedoch, die weltweit bezüglich der Rechte eines Menschen bestehen¹⁵, entwickeln sich moralische Forderungen,

¹² Binder 2004, 20

¹³ Vgl. Berka 2000, 7f

¹⁴ Habermas 1998, 177

¹⁵ Dass dabei durchaus keine Einigkeit besteht und es kulturelle Unterschiede im Verständnis von Menschenrechten gibt, siehe Kapitel I.1.4.

welche über der Legislatur stehen und diese in ihrer Kreation maßgeblich beeinflussen¹⁶. Menschenrechte können somit als konstruierende Rechte bezeichnet werden.

1.3. Kategorien der Grundrechte

Grund- und Menschenrechte lassen sich in zwei große Gruppen unterteilen: Die Gruppe der politischen und bürgerlichen Rechte, sowie die Gruppe der wirtschaftlichen und sozialen Rechte. In jüngerer Zeit sorgt die Forderung nach einer dritten Gruppe der Kollektivrechte für Diskussionen.

Politische und bürgerliche Rechte

Die politischen und bürgerlichen Grundrechte entspringen der liberal- aufklärerischen Vorstellungswelt, sie bilden das klassische Menschenrechtskonzept der Aufklärung, welche vor allem auf eine Beschränkung der Staatsmacht zielte. Ermacora bezeichnet sie als „*die gegen den Staat gerichteten Abwehrrechte und auf ihn bezogenen Partizipationsrechte*¹⁷“. Nach der vertragstheoretischen Begründung von Staatlichkeit durch Thomas Hobbes war es im Besonderen John Locke, der sich gegen die absolute Herrschaft der Monarchie stellte und so als Begründer der liberalen Tradition des Menschenrechtsdiskurses gilt. Als Geschöpfe Gottes sind alle Menschen im Naturzustand frei, gleich und unabhängig, so Locke¹⁸.

Die wichtigsten Menschenrechtsdokumente entstanden in der Folge der Amerikanischen und Französischen Revolution: Virginia Bill of Rights 1776 in Nordamerika, sowie die Déclaration des droits de l’homme et du citoyen in Frankreich 1789¹⁹. Sie gilt als der Durchbruch der Grund- und Menschenrechte in Europa.

Wirtschaftliche und soziale Rechte

Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte stellen die zweite Generation der Grund- und Menschenrechte dar²⁰. Ihre Entstehung haben sie nach Ermacora der ‚sozialen Bewegung‘ zu verdanken, einschließlich der Politik der christlichen Kirchen²¹. Nach der russischen Revolution setzte sich der Gedanke durch, dass neben den bürgerlichen und politischen Grundrechten des Individuums auch soziale Rechte zur materiellen Absicherung ein Grundrecht aller Menschen ist. Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte umschließen heute

¹⁶ Vgl. Langlois 17f

¹⁷ Ermacora 1974, 31

¹⁸ Vgl. Locke 1952, 54

¹⁹ Näheres zu den Wurzeln der Menschenrechte siehe Koenig 2005, 26ff; Ishay 2004, 64ff

²⁰ Die Unterteilung der Grund- und Menschenrechte nach Generationen geht auf Karl Vasak zurück.

²¹ Vgl. Ermacora 1974, 31

verschiedenen Aspekte, wie auch die gemeinsame Nutzung des Erbes der Menschheit und das Recht auf Kommunikation. Diesen Rechten ist gemeinsam, dass sie positive Rechte darstellen, die ein aktives Eingreifen des Staates von Nöten machen und ihn verpflichtet die in seinem Hoheitsgebiet lebenden Menschen zu fördern. Auf der anderen Seite erschwert es ein Charakteristikum von Grundrechten, nämlich die Durchsetzbarkeit²².

Individualrechte – Kollektive Rechte

Sämtliche Rechte, welche in den politischen und bürgerlichen, sowie den wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten enthalten sind, beziehen sich auf das Individuum. Donnelly hält fest, *„if human rights are the rights that one has simply as a human being, then only human beings have human rights; if one is not a human being, by definition one cannot have human rights. Because only individual persons are human beings, it would seem that only individuals can have human rights²³“*.

Im Unterschied dazu entwickelte sich in den letzten Jahren besonders in Ländern in Afrika, Asien und Südamerika der Gedanke von kollektiven Grund- und Menschenrechten. Dazu zählen das Recht auf Entwicklung, lebenswerte Umwelt, Frieden, Solidarität und besonders das Recht der Völker auf Selbstbestimmung²⁴. Ihre Durchsetzung würde es auch Völkern oder Staaten erlauben Menschenrechte einzufordern, was bisher dem Individuum vorbehalten ist.

Der Ruf nach kollektiven Menschenrechten baut auf den spezifischen historischen Erfahrungen in Zeiten des Kolonialismus und Imperialismus auf und basiert vor allem in Afrika auf einer traditionellen Gesellschaftsordnung, welche gemeinschaftsorientiert ist. Durch die Fokussierung auf das Kollektiv verliert das Individuum selbst an Bedeutung, nur als Teil einer Gruppe wird der Einzelne wichtig²⁵. Kollektivrechte können somit als Ansatz eigener Menschenrechtsdefinition außereuropäischer Länder gewertet werden, welche sich gegen die europäisch-westliche Dominanz in der Konzeption der Menschenrechte stellen und über die Dimension der ‚klassischen‘ Menschenrechte hinausgehen.

In der wissenschaftlichen und akademischen Debatte herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass das heutige Verständnis von Menschenrechten, etwa in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN, das Ergebnis eines speziell westlich- geprägten Denkprozesses ist.

²² Vgl. Rafeiner 2003, 9f

²³ Donnelly 2003, 25

²⁴ Vgl. Binder 2004, 17

²⁵ Vgl. Mbaya1999, 316f

So spricht Franz Cede, damaliger Leiter des Völkerrechtsbüros im BMAA, auf der Tagung der Österreichischen Juristenkommission die Wurzeln der Menschenrechte an: *„Es ist keine Frage, daß die Geschichte der Menschenrechte, wie wir sie heute verstehen, in Europa geschrieben wurde und ihre Idee ein euro-zentristisches Konzept darstellt. Die bedeutenden Menschenrechtserklärungen, die Ende des 18. Jahrhunderts verfaßt wurden, sind Dokumente, deren geistige Väter in Europa zu Hause waren. Daran mag die Tatsache nichts zu verändern, daß auch in außereuropäischen Kulturkreisen der Wert der menschlichen Person Schutz und Achtung genießt²⁶“*. Cede akzeptiert also unterschiedliche Konzeptionen von Menschenrechten, die Dominanz Europas nimmt er jedoch als selbstverständlich an.

Trotz der Akzeptanz der europäischen Prägung der Menschenrechte ist die Forderung nach einer Ausweitung der Menschenrechte auf das Kollektiv stark umstritten. Die Befürworter der Dritten Generation der Menschenrechte beziehen sich einerseits auf die Schwierigkeit der interkulturellen Übersetzbarkeit der individuellen Menschenrechte und andererseits auf ihr Recht auf Selbstdefinition der Menschenrechte. Nach Schaber zielen die Drittgenerationsrechte darauf ab, eine internationale Ordnung sicherzustellen, welche Staaten und Völkern eine Existenzgrundlage gewährt und als Grundvoraussetzung für die Verwirklichung der beiden anderen Gruppen der Menschenrechte angesehen werden kann²⁷. Kritiker sehen in Gruppenrechten die Gefahr, dass sie klassische Menschenrechte unterlaufen können und die Rechte Einzelner beschneiden könnten²⁸. Nina Rafeiner wiederum differenziert Gruppenrechte und Menschenrechte, sie benennt Kollektivrechte als *„generelles Postulat der politischen Moral²⁹“*, welche für sie eher politische Forderungen der Entwicklungsländer an die Staaten des Westens darstellen, denn Menschenrechte per Definition.

Die Diskussion um kollektive Menschenrechte kollidiert somit mit der Frage, inwiefern Menschenrechte universell geltend sind oder stets im Kontext mit einer Kultur definiert werden.

²⁶ Cede 1993, 153

²⁷ Vgl. Schaber 1996, 75f

²⁸ Ein bekannter Vertreter dieser Auffassung ist Donnelly. Vgl. Donnelly 2003, 204ff

²⁹ Rafeiner 2003, 10ff

1.4. Universalismus der Menschenrechte

Dem Begriff der Menschenrechte ist zunächst per Definition inhärent, dass er für alle Menschen gültig ist. Der universelle Geltungsanspruch der Menschenrechte wird jedoch – nicht erst in jüngster Zeit – stark diskutiert. Es stehen sich Vertreter des Universalismus, welche für ein einheitliches globales Verständnis von Menschenrechten einsetzen und Vertreter des Relativismus, welche die Geltung menschenrechtlicher Normen kulturspezifisch sehen, gegenüber.

Die Universalität der Menschenrechte leitet sich von dem Verständnis der Menschenrechte als Recht ab, nach dem jedes Individuum aufgrund seiner Existenz Anspruch auf die Durchsetzbarkeit dieser Rechte hat, unabhängig von jeglichen Differenzierungskriterien. Der Universalismus wird von Naturrechts- und Vertragstheoretikern vertreten³⁰. Jack Donnelly, der einen gemäßigten Universalismus vertritt und somit kulturelle Unterschiede nicht negiert, ist der Auffassung dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte einen überkulturellen Minimalstandard, in welchem dem Individuum Schutz und Recht zusteht, darstellt und somit global gültig ist³¹. Der Relativismus hingegen vertritt die Auffassung, dass durch die gängige Konzeption von Menschenrechten anderen Kulturen eine westliche Auffassung aufoktroziert wird, welche alleine durch ihre historische Entwicklung nicht universell geltend sein kann. Der universelle Geltungsanspruch wird unter Verweis auf kulturelle Eigenständigkeit, „*kulturelle Integrität*“³², zurückgewiesen. Werte, Vorstellungen von Gerechtigkeit, moralische und rechtliche Normen können nicht kulturell übertragen werden, sondern sind stets in ihrem konkreten Kontext zu betrachten³³.

Aus dieser Diskrepanz zwischen Universalismus und Relativismus haben sich mittlerweile neue Ansätze entwickelt, wie etwa der interkulturelle Zugang von Onuma Yasuaki³⁴. Er besagt, dass die Allgemeinen Menschenrechte, wie sie in den wichtigen internationalen Dokumenten festgehalten sind, nicht nur aus westlicher, sondern auch aus nicht-westlicher Perspektive gelesen werden, und somit unter Beachtung eines interkulturellen Dialogs universalisiert werden können. Auch Hans Maier fordert den Dialog zwischen den Kulturen um eine neue Universalisierung der Menschenrechte zu erreichen, die unterschiedliche

³⁰ Während Vertreter des Naturrechts Rechte aus der Natur des Menschen ableiten (und somit dem Menschen eine vermeintlich objektive Basis der Normbegründung zuschreiben), sehen Vertragstheoretiker universelle Menschenrechte in der Vernunft des Menschen begründet. Vgl. Koenig 2005, 120ff

³¹ Vgl. Donnelly 2003, 89ff

³² Forst 1999, 70

³³ Vgl. Koenig 2005, 125ff

³⁴ Vgl. Rafeiner 2003, 154ff

Sichtweisen mit einbezieht und nicht von oben herab dekretiert wird: *„Universalität der Menschenrechte muss nicht auf Planierung, Abstraktion und Uniformität hinauslaufen, sie kann auch Fülle, Farbigkeit und Vielfalt bedeuten“*³⁵.

Da der Fokus dieser Arbeit auf der Verankerung der Menschenrechte in der EU liegt, wird auf die Universalismus-Debatte nicht näher eingegangen, sondern die im EU-Raum gültige Menschenrechtsdefinition herangezogen. In diesem Sinne haben Menschenrechte einen universellen, an der Menschenwürde des Einzelnen orientierten Geltungs- und Legitimitätsanspruch inne, der sich jedoch an dem partikularen Souveränitätsprotektionismus der einzelnen Staaten stößt. Denn war die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten lange Zeit im Souveränitätsbereich des Nationalstaates verankert, kam es durch die entstehenden internationalen Gemeinschaften und Kooperationen, geprägt durch die historischen Unrechtserfahrungen während totalistischer Staatssysteme, Weltkriegen und Kolonialisierung, zu einer Verschiebung der Souveränität in die internationalen Strukturen. Die Sicherung von Menschenrechten ist nun keine rein innerstaatliche Angelegenheit mehr, sondern kann von außen beobachtet, kritisiert und sanktioniert werden.

2. Rechtliche Verankerung der Grund- und Menschenrechte

In diesem Kapitel werden die wichtigsten internationalen Dokumente zur Sicherung der Menschenrechte und Grundfreiheiten überblicksmäßig dargestellt. Anzumerken ist, dass es an Beschlüssen und Vorgaben nicht mangelt. Um es mit den Worten Ermacora's darzustellen:

*„Was jedoch aussteht, ist die volle Übersetzung der Versicherungen, Proklamationen und Erklärungen in der staatlichen Wirklichkeit; ziemlich unvollkommen ist noch der internationale Schutz der international proklamierten Menschenrechte durch effektvolle, unabhängige, zwischenstaatliche Organe, die nur dem Menschenrecht und nicht allerlei ausgesprochenen und unausgesprochenen Utilitarismen dienen“*³⁶.

2.1. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen

Wie bereits geschildert sind die beiden wichtigsten historischen Erklärungen im Kontext von Grund- und Menschenrechten die Virginia Bill of Rights und die Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, verfasst gegen Ende des 18. Jahrhunderts. Ein entscheidender Wendepunkt trat 1948 ein, als die Vereinten Nationen nach den Schrecken des zweiten

³⁵ Maier 1997, 51

³⁶ Ermacora 1971, 3f

Weltkrieges die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) proklamierte. Bereits in der 1945 verfassten Charta der Vereinten Nationen findet sich die Basis für die spätere Menschenrechtserklärung. Die Präambel betont „*faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small*“³⁷. Dadurch wird der Mensch als Individuum in den Mittelpunkt internationaler Beziehungen gestellt, er erhält Rechtssubjektivität, eine Entwicklung entgegen dem bis daher vorherrschendem völkerrechtlichen Prinzip, nach dem der Staat grundsätzlich das Rechte- und Pflichtensubjekt darstellt³⁸.

Die Verantwortung der Sicherung der Menschenrechte wurde den einzelnen Mitgliedsstaaten übertragen, die Organisation als solche sollte dabei nur den Weg weisen. Zu diesem Zwecke wurde die Universal Declaration of Human Rights am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung beschlossen. Zu diesem Zeitpunkt gehörten der heterogenen Staatengemeinschaft erst 58 Staaten an, überwiegend aus Amerika, Europa und Asien. Die Deklaration umfasst 30 Artikel, welche weitgehend den klassischen menschenrechtlichen Vorstellungen westlicher Länder entsprechen. Koenig betont als vielleicht entscheidendsten Aspekt den bereits in der Präambel festgehaltenen Universalismus der Deklaration, wenn Rechte und Würde *aller* Menschen unterstrichen werden³⁹. Artikel 1 verdeutlicht das noch stärker: „*All human beings are born free and equal in dignity and rights*“⁴⁰. Artikel 1 bis 21 werden als liberale Abwehrrechte bezeichnet⁴¹, sie enthalten unter anderem das Verbot von Folter und Sklaverei und das Recht auf Freiheit, Leben, Gleichheit vor dem Gesetz, Asyl, Staatsangehörigkeit, sowie Meinungs- und Religionsfreiheit. Artikel 22 bis 27 beinhalten soziale, wirtschaftliche und kulturelle Teilhaberrechte, wie das Recht auf Arbeit, gleiche Bezahlung, Freizeit, Erziehung und Beteiligung am kulturellen Leben.

Die Erklärung der Menschenrechte hat als Resolution der Generalversammlung keinen völkerrechtlich bindenden Charakter, sie gilt jedoch als internationaler Standard. Zahlreiche Erklärungen und Dokumente beziehen sich auf sie, ihre moralische Bindungswirkung ist hoch. Im Völkerrecht wird sie von vielen auch zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht gezählt. Interessant ist der Hinweis von Ermacora, dass die ersten Jahre der Vereinten Nationen bis zum Beschluss der Menschenrechtserklärung, besonders durch das Aufeinanderprallen zweier Interessenströme geprägt waren: dem kollektiven und dem

³⁷ Charter of the United Nations 1945, Präambel

³⁸ Vgl. Ermacora 1974, 532f

³⁹ Vgl. Koenig 2005, 61

⁴⁰ Universal Declaration of Human Rights 1948, Art.1

⁴¹ Vgl. Rafeiner 2003, 14

staatlichen Interesse⁴². Gerade dieses doppelt gelagerte Interesse prägt auch die heutige Asylpolitik.

2.2. Die UN- Pakte für Menschenrechte

Auf der Basis der Charta der Vereinten Nationen und der Erklärung der Menschenrechte erarbeitete die Menschenrechts-Kommission der UN zwei Menschenrechtskonventionen, welche am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung verabschiedet wurden: der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte, auch Zivilpakt genannt, samt Fakultativ-Protokoll, sowie der Internationale Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, auch Sozialpakt. Die beiden Pakte traten 1976 in Kraft, als die erforderlichen 35 Ratifikationen erreicht wurden. Die Pakte zeigen deutliche Spuren der neu hinzugetretenen Mitgliedsstaaten der UN. So treten sie nun einen Schritt von der betonten Individualisierung der Menschenrechte zurück und heben den Staat hervor, als in Artikel 1 und 2 die Völker und die Vertragsstaaten genannt sind, das Individuum aber erst im Artikel 3 erscheint, im Zusammenhang mit der Gleichberechtigung von Frau und Mann.

Die Präambeln der Pakte sind nahezu ident, sie erkennen, dass freies Leben nur möglich ist wenn „*conditions are created whereby everyone may enjoy his economic, social and cultural rights, as well as his civil and political rights*“⁴³. Der Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte kennt unter anderem das Recht auf Arbeit, gerechte Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit, Schutz der Familie, Recht auf Bildung (Schaffung allgemeiner Schulpflicht) und auf Teilnahme am kulturellen Leben an. Der Pakt für bürgerliche und politische Rechte formuliert unter anderem das Recht auf Leben, Verbot von Folter und Sklaverei, Schutz vor willkürlicher Verhaftung und menschlicher Behandlung in Haft, Recht auf Bewegungsfreiheit, Gleichheit vor Gericht, Meinungs- Religions- und Versammlungsfreiheit, sowie Schutz von Minderheiten.

Ein bedeutender Unterschied zwischen den beiden Pakten ist die Verpflichtung der Staaten sich nach Artikel 2 des Zivilpaktes die im Pakt anerkannten Rechte zu achten und zu gewährleisten, nach Artikel 2 im Sozialpakt jedoch lediglich alle zur Verfügung stehenden Maßnahmen zur Verwirklichung der dort anerkannten Rechte zu ergreifen. Somit verfügt der Sozialpakt nur über ein Berichtssystem, der Zivilpakt jedoch über ein umfassendes Rechtsschutzsystem, welches dank des Fakultativprotokolls auch die Möglichkeit einer Individualbeschwerde enthält. Diese stellt in der Praxis einer der wichtigsten Instrumente des

⁴² Vgl. Ermacora 1974, 544ff

⁴³ International Covenant on Civil and Political Rights 1966, Präambel
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966, Präambel

internationalen Menschenrechtsschutzes dar⁴⁴. Die Rechte der beiden Pakte haben keinen absoluten Status, in beiden Fällen gibt es eine Vielzahl von Gesetzesvorbehalten, wodurch die Menschenrechte begrenzt werden können, wenn dies dem Schutz der nationalen Sicherheit dient. Ausgenommen sind nach Artikel 4 des Zivilpaktes nur einige wenige Grundrechte, wie das Recht auf Leben und Verbot von Folter. Der Sozialpakt stellt nach Ermacora eher Grundsätze auf, als dass er Ansprüche begründet. Die Verwirklichung hängt somit mehr vom Staats- und Gesellschaftssystem ab als von juristischen Grundlagen⁴⁵.

2.3. Weitere Dokumente der Vereinten Nationen

Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte bildet gemeinsam mit den beiden Pakten die Basis des modernen Menschenrechts. Darauf aufbauend wurden einige Konventionen und Deklarationen erlassen, welche auf Teilbereiche des Menschenrechts eingehen. Dazu zählen unter anderem die Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (1948), die Konvention zur Beseitigung aller Diskriminierungen der Frau (1952), Konventionen über die Beseitigung aller Formen der Diskriminierung (1965), die Konvention gegen Folter (1984) und die Konvention über die Rechte der Kinder (1989). Wichtige Dokumente sind weiter die Deklaration über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierungen (1963), sowie die Deklaration über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion (1981). Einen historischen Moment für die internationalen Menschenrechte symbolisierte die Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien 1993, dessen Abschlusserklärung die Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte bekräftigte⁴⁶.

2.4. Die Europäischen Menschenrechtskonvention

Die Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wurde vom Europäischen Rat wenige Monate nach dessen Gründung am 4. November 1950 in Rom verabschiedet und trat am 3. September 1953 in Kraft. Zwölf Zusatzprotokolle ergänzen das Schriftstück heute. Nach Tomkins stellt die EMRK „*the most comprehensive international legal order for the protection of human rights the world has yet seen*“⁴⁷ dar. Der Katalog der Menschenrechtskonvention beinhaltet die klassischen bürgerlichen und politischen Rechte, wie das Recht auf Leben, dem Verbot von Folter und Sklaverei, Recht auf Gedanken-

⁴⁴ Vgl. Rafeiner 2003, 23ff

⁴⁵ Vgl. Ermacora 1971, 80ff

⁴⁶ Vgl. Koenig 2005, 75

⁴⁷ Tomkins 1997, 5

Religions- und Versammlungsfreiheit sowie die Regelung der Rechte eines Angeklagten. Die bürgerlichen und politischen Rechte sind nicht vollständig angeführt (es fehlen unter anderem die Aufnahme des Asylrechts und das Recht auf Staatsbürgerschaft), ein Teil (etwa das Recht auf Eigentum) wurde nachträglich durch die Zusatzprotokolle garantiert. Die sozialen Rechte fanden keinen Eingang in die EMRK, sie sind in der Europäischen Sozialcharta angeführt. Diese wurde 1961 in Straßburg unterzeichnet und beinhaltet unter anderem das Recht auf Arbeit, Gesundheitsversorgung und Schutz der Familie. Ähnlich den beiden UN-Pakten sind auch in der EMRK in fast allen Artikeln Gesetzesvorbehalte vorgesehen, sofern dies dem Wohl der Nation dient.

Das Ziel der EMRK ist in der Präambel definiert: „*to take the first steps for the collective enforcement of certain of the Rights stated in the Universal Declaration*“⁴⁸. Artikel 19 der Konvention sieht die Einrichtung zweier unabhängiger Gerichte vor: die Europäische Kommission für Menschenrechte (durch das XI. Zusatzprotokoll 1998 wieder aufgelöst) und der Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, wonach sich Bürger aller Mitgliedsstaaten nach Ausschöpfen der nationalen Instanzen direkt an den Gerichtshof in Straßburg wenden können. Somit sind die Mitgliedsstaaten einer starken internationalen Kontrolle in der Umsetzung der Rechte unterworfen, der regionale Menschenrechtsschutz ist folglich effektiver als auf globaler Ebene.

2.5. Weitere Entwicklungen in der EU

In den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaft 1951 sind noch keine Rechte oder Pflichten für den einzelnen Bürger enthalten. Erst mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags über die Europäische Union 1993 wird die Achtung der Grund- und Menschenrechte in die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union aufgenommen. Bereits in der Präambel wird auf das Bekenntnis der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verwiesen, in Artikel 6, Absatz 2 folgt die direkte Verweisung auf die Europäische Menschenrechtskonvention. Somit wurde die gemeinschaftliche Bindung an die Menschenrechtskonvention festgelegt, wenn auch ohne rechtliche Verbindlichkeit⁴⁹.

Bekräftigt wurden die Grund- und Menschenrechte in der **Grundrechtscharta der Europäischen Union**, welche am 7.12. 2000 in Nizza proklamiert wurde. Ziel der Charta war keine Schaffung neuer Kompetenzen, sondern eine Bestandsaufnahme der auf Ebene der EU geltenden Grundrechte und die Förderung ihrer Transparenz⁵⁰. Die Grundrechtscharta vereint

⁴⁸ European Convention on Human Rights 1950, Präambel

⁴⁹ Vgl. Alvaro/ Zorn 2007, 14ff

⁵⁰ Vgl. Binder 2004, 206f

die bürgerlichen und politischen, sowie die wirtschaftlichen und sozialen Rechte in einem Dokument. Die Charta ist in sechs Kapitel unterteilt, welche die Würde des Menschen, die Freiheiten, die Gleichheit, die Solidarität und die Rechte der Unionsbürger umfasst. Kapitel zwei beinhaltet nun auch das Asylrecht. Die Charta zählt nicht zum EU-Primärrecht, sie ist somit nicht bindend, sondern lediglich als Willenserklärung zu werten. Der Vertrag von Lissabon änderte das nun insofern, als dass die Grundrechtecharta zwar nicht in den Vertrag eingeflossen ist, sie hat jedoch über den Verweisweg Rechtsverbindlichkeit erlangt⁵¹.

Den institutionellen Rahmen bilden derzeit die 1997 gegründete Europäische Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), das EU Netzwerk unabhängiger Menschenrechtsexperten (CFR_CDF), eingerichtet 2002, das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen, sowie die Europäische Grundrechteagentur (FRA), beide verabschiedet 2006 und umgesetzt 2007.

3. Menschenrechte – Asyl

Flucht und Asyl stehen in einem besonderen Spannungsverhältnis zu den Menschenrechten. Menschen flüchten weil ihre Rechte verletzt werden, wobei der Staat entweder der direkte Verfolger ist oder den Schutz der Rechte nicht aufrechterhalten kann. Durch die Gewährung von Asyl soll dann ein anderer Staat die Sicherung dieser Rechte übernehmen, was zu einer territorialen Loslösung von Menschenrechten und Staatsbürgerschaft führt. Bei Flüchtlingen kommt also die oben skizzierte Differenzierung zwischen Grund- und Menschenrechten zum Tragen. Werden Menschenrechte jedem Individuum, unabhängig von seiner Herkunft zugestanden oder zieht ein Staat hier die Trennungslinie zwischen Staatsbürger und Nicht-Staatsbürger? Wenn die Menschenrechte im eigenen Land nicht mehr gesichert sind, wer übernimmt deren Wahrung? Zu Recht sagt Anne Folkvord „Somit wird die Stellung des Flüchtlings zum letzten Prüfstein der Menschenrechte⁵²“.

3.1. Ist das Recht auf Asyl ein Menschenrecht?

Das Recht auf Asyl ist nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN ein universales Menschenrecht, denn „jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen⁵³“.

⁵¹ Vgl. Winkler 2009, 64f

⁵² Folkvord 1994, 12

⁵³ Universal Declaration of Human Rights 1948, Art.14

Ein dezidiertes Rechtsanspruch auf Asyl ist jedoch weder durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Genfer Flüchtlingskonvention oder der Europäischen Menschenrechtskonvention gegeben. Der Wortlaut der AEMR garantiert nicht das Recht auf Schutz, sondern das Recht das Herkunftsland zu verlassen, um in einem anderen Land um Schutz anzufragen und diesen, wenn er gewährt wurde, auch zu genießen. Folglich ist im Artikel 14 auch das Recht der Staaten festgehalten, Asyl zu gewähren.

Es gibt somit keinen direkten völkerrechtlichen Anspruch auf Asyl, jedoch den Anspruch auf Schutz vor Folter, erniedrigender Behandlung und Bedrohung des Lebens und der Freiheit.

3.2. Flüchtlingsbegriff

Als Flüchtling wird im allgemeinen Sprachgebrauch ein Mensch bezeichnet, der sich auf irgendeiner Art auf der Flucht befindet. Die zentrale Norm für jede staatliche Definition von Flüchtlingen stellt die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) dar, welche in Kapitel 1, Art. 1, A, 2 den Begriff festlegt. Folglich versteht die GFK unter Flüchtling eine Person, welche *„aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugungen sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder will [...]“*⁵⁴. Folgende fünf Bedingungen sind also von der GFK festgelegt: Die Person muss aus begründeter Furcht fliehen, sie muss verfolgt werden und das aufgrund bestimmter Charakteren. Sie muss sich außerhalb des eigenen Landes bzw. des Landes des gewöhnlichen Aufenthalts befinden, und sie kann oder will den Schutz des Heimatlandes aufgrund der Fluchtmotive nicht in Anspruch nehmen. Besonders der Tatbestand der Verfolgung stellt einen zentralen Aspekt des Asylverfahrens dar. Eine explizite internationale Definition des Begriffs gibt es nicht, Übereinstimmung herrscht jedoch bei der Unterscheidung zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Verfolgung. Während manche Staaten auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Herkunftslandes bei nicht-staatlicher Verfolgung pochen, sehen andere die Schutzbedürftigkeit des Flüchtlings als zentral an und anerkennen nicht-staatliche Verfolgung, wenn das Herkunftsland den Schutz nicht garantieren kann. Das Kriterium der Verfolgung geht Hand in Hand mit dem fehlenden Schutz im Heimatland, insbesondere auch bei der Möglichkeit einer innerstaatlichen Fluchtalternative. Die innerstaatliche Fluchtalternative kommt in Fällen der nicht-staatlichen Verfolgung zum Tragen, wenn in

⁵⁴ GFK 1951, Kap.1, Art 1., A, 2

bestimmten Gegenden ein Schutz durch den Staat gegeben ist und dieser auch zumutbar ist⁵⁵. Das Konzept der innerstaatlichen Fluchtalternative ist in der GFK nicht explizit enthalten, sondern wurde von den Unterzeichnerstaaten in den 80er Jahren eingefordert, um die Ausschöpfung nationaler Instanzen vor Inanspruchnahme von internationalem Recht zu sichern⁵⁶.

War der Flüchtlingsbegriff zunächst auf die Flüchtlinge des 2. Weltkrieges beschränkt und bezog sich auf Menschen, die vor dem 1.1.1951 geflüchtet waren, wurde durch das New Yorker Protokoll vom 31.1.1967 mit Bezugnahme auf die Kontinuität der Flüchtlingsproblematik die zeitliche Beschränkung aufgehoben.

Dass die GFK als Reaktion auf den 2. Weltkrieg entstand, erklärt auch den äußerst eng gefassten Begriff des Flüchtlings in der Konvention, welcher Binnenflüchtlinge (die heute größte Gruppe an Flüchtlingen), Umwelt- Klima- und Wirtschaftsflüchtlinge nicht umfasst. Gerade Wirtschaftsflüchtlinge sind heute sehr umstritten, es spricht ihnen kaum ein Land das Recht auf Asyl zu. Geltend als Fluchtgründe sind somit in der Regel die Verletzung der politischen und bürgerlichen, nicht aber die der wirtschaftlichen und sozialen Rechte.

Der Flüchtlingsbegriff der GFK ist ein materieller. Eine Person ist dann Flüchtling, wenn die Kriterien zutreffen und nicht erst nach dem Bescheid der nationalen Behörde, in dessen Land der Asylantrag gestellt wurde. Das hat zur Folge, dass dem Asylwerber⁵⁷ die gleichen Rechte zustehen wie dem bereits anerkannten Flüchtling. Das ist insbesondere wichtig für den Schutz vor Abschiebung. So darf ein Asylwerber erst dann aus dem Land verwiesen werden, wenn rechtsgültig festgestellt wurde, dass es sich bei ihm um keinen Flüchtling per Definition handelt. Eine negative Begleiterscheinung des materiellen Flüchtlingsbegriffs ist, dass es kein internationales Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaften gibt. Somit obliegt es den einzelnen Staaten wie die Kriterien ermittelt werden. Die Verfahrensregeln haben naturgemäß hohen Einfluss auf die Chance eines Menschen Asyl zu erhalten⁵⁸. Die EU-weite Harmonisierung des Asylrechts strebt dahingehend auch gleiche Normen des Annerkennungsverfahrens an.

⁵⁵ Vgl. Putzer 2009, 449ff

⁵⁶ Vgl. Brandstötter 2005, 26f

⁵⁷ Asylwerber meint in dieser Arbeit Personen, die einen Antrag auf Schutz als Flüchtling gestellt haben, und der noch nicht entschieden ist.

⁵⁸ Vgl. Folkvord 1994, 32f

3.3. Asylbegriff

Asyl stellt ein Hilfsmittel des Menschenrechtsschutzes dar, indem es Menschen, die per Definition Schutz benötigen, einen Ort bietet, an dem dieser gewährt wird. Der individuelle Rechtsanspruch auf Asyl ist wie bereits geschildert vage, denn das Asylrecht stellt kein Recht eines Flüchtlings auf Asylgewährung dar, sondern das Recht eines Staates einen Menschen mit anderer Staatsangehörigkeit Asyl zu gewähren⁵⁹. Das Recht auf Asyl ist also prinzipiell ein Individualrecht, das in der Regel einem Einzelnen, keiner Gruppe, gewährt wird. Die individuelle Einklagbarkeit gestaltet sich jedoch schwierig.

Rechtlich umfasst der Asylbegriff das Non-Refoulement Gebot, den Genuss der fundamentalen Menschenrechte, sowie das Bleiberecht im Hoheitsgebiet des Asyllandes.

3.4. Non-Refoulement Gebot

Das Prinzip des Non-Refoulement stellt das wichtigste Element der GFK dar, und wurde in zahlreichen weiteren Menschenrechtsdokumenten übernommen, weshalb es zum internationalen Gewohnheitsrecht gezählt werden kann und für alle Staaten bindend ist.

Flüchtlingsrechtlich stellt Non-Refoulement das absolute Verbot der Aus- oder Zurückweisung von Menschen in ein Gebiet dar, in dem Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen drohen. Die GFK formuliert das klar: *„Keiner der vertragsschließenden 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“*⁶⁰.

Das Non-Refoulement Gebot ist die Basis für alle weiteren Rechte eines Flüchtlings, nur wenn er nicht in das Verfolgerland zurückgeschickt werden kann, haben andere Rechte Bedeutung.

Das absolute Ausweisungsverbot, das aufgrund des materiellen Flüchtlingsbegriffes der GFK auch für Asylwerber gilt, wird jedoch im nächsten Absatz durchbrochen. So gilt es nicht für Flüchtlinge, welche im Asylland eine schwere Straftat begangen haben und eine Gefahr für die Sicherheit des Landes oder die Allgemeinheit des Staates darstellen. Brandstötter kommt zwar zu dem Schluss, es *„ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang der GFK, aus der Literatur und auch aus der Spruchpraxis des VwGH, dass Außerlanderschaffungen unter diesem Titel nur mit größtmöglicher Umsicht praktiziert werden dürfen“*⁶¹. Trotzdem bleibt es

⁵⁹ Vgl. Brandstötter 2005, 39f

⁶⁰ GFK 1951, Art.33, 1

⁶¹ Brandstötter 2005, 51

fraglich, ob eine Einschränkung der absoluten Nicht-Zurückweisung, besonders durch eine Formulierung, welche einen relativ breiten Interpretationsraum für die einzelnen Staaten ermöglicht, mit dem Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung konform geht.

3.5. Völkerrechtliche Verankerung

Zusammenfassend gesehen gibt es keinen individuellen Rechtsanspruch auf Asyl, sondern nur das Recht eines Landes Asyl zu gewähren. Es besteht also weder durch die GFK, noch aufgrund der EMRK ein verfassungsrechtlich gewährter Schutzanspruch für Flüchtlinge. Asylrecht überschneidet sich jedoch mit verschiedenen Grundrechten, welche von den Staaten eingehalten werden müssen. Zudem regelt die GFK konkrete staatliche Verpflichtungen gegenüber Schutzsuchenden: *„Wenngleich also die Asylgewährung als solche explizit im allgemeinen Völkerrecht nicht geregelt ist, resultiert eine entsprechende Verpflichtung zur Gewährung internationalen Schutzes und des Zugangs zu einem entsprechenden Verfahren aus den Bestimmungen der GFK⁶²“*. Mehrere Dokumente sind für den Schutz von Flüchtlingen bedeutsam.

3.5.1. Die Genfer Flüchtlingskonvention

Das wichtigste Dokument bezüglich Asylrechts stellt zweifelsohne die Genfer Flüchtlingskonvention dar, welche am 28. Juli 1951 im Schatten der Schrecken des 2. Weltkrieges unterzeichnet wurde. Mit dem 1967 unterzeichneten New Yorker Protokoll über die Rechtsstellung des Flüchtlings wurde der kontinuierlichen globalen Asylproblematik Rechnung getragen und die zeitliche Beschränkung aufgehoben. Bis zum September 2009 sind 144 Staaten der GFK beigetreten⁶³.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 enthielt bereits das Recht eines Menschen in einem anderen Land um Asyl anzusuchen, wenn der Grund der Verfolgung nicht strafrechtlicher Natur ist. Auch wenn die AEMR nicht rechtlich bindend ist, so wurde mit der Aufnahme von Asyl in das Dokument die Verbindung zwischen Asyl und Menschenrechten verdeutlicht und in der GFK vertraglich festgehalten.

Die GFK besteht aus 45 Artikeln, der Kernbereich legt fest, wer als Flüchtling gilt. Zudem ist in der Konvention festgehalten welchen rechtlichen Schutz und welche Hilfe der Flüchtling in den Unterzeichnerstaaten erhalten sollte und welche Pflichten der Flüchtling gegenüber dem

⁶² Putzer 2009, 443

⁶³ Vgl. UNHCR 2006

Land in dem er um Asyl ansucht, zu erfüllen hat – einschließlich der Gründe für eine Aberkennung des Flüchtlingsstatus.

Bezüglich der Flüchtlingsdefinition wurde bereits der Aspekt der Verfolgung diskutiert. Das Kriterium der **begründeten Furcht** wird nicht am subjektiven Empfinden des Flüchtlings gemessen, sondern ist im objektiven Sinn zu verstehen: Würde sich eine mit Vernunft begabte Person in der konkreten Situation fürchten? Hier ist neben der Bewertung vergangener Erlebnisse auch eine Prognoseentscheidung zu treffen, welche die Situation des Flüchtlings im Falle einer Rückkehr kennzeichnen würde⁶⁴.

Ein weiterer wichtiger Punkt sind die **anerkannten Verfolgungsgründe**, die Konvention nennt fünf:

- Rasse
- Religion
- Nationalität
- Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe
- politische Gesinnung

Für alle fünf Gründe gilt, dass es unerheblich, ist ob der Flüchtling tatsächlich diese Merkmale aufweist, sofern sie ihm vom Verfolger zugeschrieben werden. Ein Kriterium, das besonders oft bei der politischen Gesinnung zum Tragen kommt. Der Grund der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe hat in der Praxis hohes Auslegungspotential, da er fundamentale Menschenrechte wie etwa das Prinzip der Nicht-Diskriminierung umschließt⁶⁵. Essenzielle Fluchtursachen wie Krieg, Umweltzerstörung, Hungersnöte oder Zusammenbruch der wirtschaftlichen Lebensgrundlagen, werden bei den Fluchtgründen nicht genannt⁶⁶.

Ausschluss und Beendigung der Flüchtlingseigenschaft unterscheiden sich dahingehend, dass eine Beendigung der Flüchtlingseigenschaft dann vorliegt, wenn die Person den Schutz nicht mehr benötigt, was insbesondere dann der Fall ist, wenn sich die Situation im Herkunftsland grundsätzlich geändert hat. Ein Ausschluss liegt dann vor, wenn die Person nicht mehr schutzwürdig ist, da sie nach Art.1, Punkt F ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit, den Frieden oder ein Kriegsverbrechen begangen hat oder ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes, sowie andere, gegen die Ziele der Vereinten Nationen gerichtete Handlungen getätigt hat⁶⁷.

⁶⁴ Vgl. Putzer 2009, 448f

⁶⁵ Vgl. Brandstötter 2005, 28

⁶⁶ Vgl. ebd., 47

⁶⁷ Vgl. GFK 1951, Art.1, F

Die GFK und das ergänzende Protokoll wird als Magna Charta der Flüchtlinge bezeichnet. Da sie zwar die Rechtsstellung der Flüchtlinge, nicht aber das Recht des Einzelnen auf Asylgewährung regelt, kann wohl davon gesprochen werden, „*dass ein besseres Instrumentarium mit globaler Verbindlichkeit als die GFK schlicht nicht existiert*“⁶⁸. Die Gefahr des allzu großen Interpretationsrahmens der Konvention und die autonome Umsetzung der Bestimmungen lassen Zweifel an der Effizienz des Dokuments zu. Zudem sind viele Rechte, welchen den Flüchtlingen in der GFK anerkannt werden, wie den Zugang zur Arbeitswelt und den Zugang zur Bildung nur unzureichend in den Vertragsstaaten umgesetzt worden. Die GFK als wichtigstes Flüchtlingsrechtsdokument weist somit sowohl bezüglich ihrer Inhalte, als auch ihrer nationalen Implementierung zahlreiche Schwächen und Lücken auf. Zudem sind aktuelle Bedrohungssituationen und die damit einhergehenden Fluchtgründe nicht durch die GFK abgedeckt. Das bezieht sich einerseits auf Wirtschafts- und Klimaflüchtlinge, Begriffe, die heute schon eine negative Komponente in sich tragen. Andererseits bezieht sich das auch auf Kriegsflüchtlinge, bei denen die Bedrohung auf alle im Land lebenden Menschen zutrifft und somit keine persönliche Verfolgung konstatiert werden kann.

3.5.2. Die Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention hat im Gegensatz zur GFK Verfassungsrang. Wie bereits erläutert enthält die Konvention keine Hinweise auf Asyl. Der Versuch einer Eingliederung des Asylrechts in das zweite Zusatzprotokoll scheiterte an dem Widerstand der Mitgliedstaaten aufgrund eines Zurückweisungsverbots an der Grenze. Trotzdem ist die EMRK für Flüchtlinge von hoher Bedeutung, besonders da sich auch Nicht- EU-Bürger, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus darauf berufen können⁶⁹.

Den wichtigsten Punkt für Flüchtlinge stellt **Artikel 3** der EMRK dar: *“No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment”*⁷⁰. Der Europäische Gerichtshof zeigte in seinen Stellungnahmen, dass der Artikel auch auf Auslieferungsfolgen anwendbar ist, die außerhalb der Hoheitsgewalt eines Landes eintreten, er ist somit nicht nur auf Geschehnisse im eigenen Land beschränkt. Daraus resultiert ein klares Auslieferungsverbot in Länder, in denen eine Person der Folter ausgesetzt ist⁷¹. Der

⁶⁸ Brandstötter 2005, 46

⁶⁹ Vgl. Brandstötter 2005, 58

⁷⁰ European Convention on Human Rights 1950, Art.3

⁷¹ Vgl. Folkvord 1994, 27f

Europäische Gerichtshof definiert Folter als die vorsätzliche Verursachung von sehr ernstem, grausamem Leid, welches sowohl physisch, als auch psychisch sein kann⁷².

Aus Artikel 3 ergibt sich auch das Verbot der indirekten Abschiebung. Keine Person darf in ein Land abgeschoben werden, in dem sie weiter in ein anderes Land abgeschoben wird, wo die Gefahr einer unmenschlichen Behandlung droht. Die Gefahr der unmenschlichen Behandlung oder Folter muss dabei nicht vom Staat ausgehen, auch nicht-staatliche Akteure können diese Gefahr darstellen und zu einem Abschiebungsverbot führen, wenn der Zielstaat nicht den nötigen Schutz bereitstellen kann⁷³. Ein Abschiebeverbot tritt auch dann ein, wenn die betreffende Person so erkrankt ist, dass die Abschiebung eine unmenschliche Handlung darstellen würde.

Art. 3 ist somit das verfassungsrechtliche Pendant zum Non-Refoulement der GFK. Art. 3 gilt absolut, die EMRK kennt hier – im Gegensatz zu den meisten anderen Artikeln – keine Ausnahme. Dadurch unterscheidet sie sich auch von dem Non-Refoulement Schutz der GFK, welcher Ausnahmen zulässt.

Asylrechtlich relevant ist neben **Artikel 5**, welcher ein Leben in Freiheit für jeden Menschen garantiert und somit tragend für freiheitsentziehende Maßnahmen bis hin zur Schubhaft ist, **Artikel 8**, in dem die Achtung des Privat- und Familienlebens verankert ist. Es ist das gemeinsame Leben einer Familie zu schützen, besonders aufenthaltsbeendende Maßnahmen müssen folglich auf Art.8 hin geprüft werden. Zum Teil kommt der Artikel auch bei einreiseverhindernden Maßnahmen zum Tragen, jedoch eingeschränkt, da Art. 8 keine freie Ortswahl zur Ausübung des gemeinsamen Familienlebens vorsieht⁷⁴.

3.5.3. Die Europäische Grundrechtscharta

Die Europäische Grundrechtscharta beinhaltet mit Artikel 18 das ‚*Right to asylum*‘ und mit Artikel 19 ‚*Protection in the event of removal, expulsion or extradition*‘⁷⁵. Sie erkennt somit dezidiert Grundrechte für Flüchtlinge an. Art. 18 sieht das Recht auf Asyl im Einklang mit der GFK und dem New Yorker Protokoll, sowie dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, vor. War es zunächst nur auf Drittstaatsangehörige beschränkt, so wurde die geographische Grenze aufgehoben und die Anwendung auf alle Personen gesichert. Art. 19 verbietet Kollektivausweisungen und beinhaltet einen Non-Refoulementschutz, der sich auf

⁷² Vgl. Thurin 2009, 104ff

⁷³ Vgl. ebd., 112ff

⁷⁴ Vgl. Brandstötter 2005, 74f

⁷⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000): Art.18, 19

Staaten bezieht, in denen eine Person der Gefahr der Todesstrafe, der Folter oder anderer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen oder Bestrafungen ausgesetzt ist.

Wie bereits erwähnt wurde, war die Charta bis zum Vertrag von Lissabon nicht bindend. Putzer kommt jedoch zu dem Schluss, dass es sich schon vorher um ein Gemeinschaftsgrundrecht handelte, das dadurch zu den allgemeinen Grundsätzen der EU zu zählen war⁷⁶.

3.5.4. Non-Refoulementschutz der UN-Anti-Folterkonvention

Die Anti-Folterkonvention der Vereinten Nationen bietet ebenfalls asylrelevanten Schutz vor Abschiebung oder Zurückweisung. Artikel 3 der Konvention sieht vor, dass keine Person in ein Land verwiesen werden darf, in dem sie Gefahr läuft gefoltert zu werden⁷⁷. Der Non-Refoulementschutz gilt somit, im Gegensatz zur EMRK, die weiter gefasst ist, nur dezidiert bei Fällen von Folter. Die individuelle Verfolgungsgefahr muss jedoch nicht so eindeutig nachgewiesen werden, da die Konvention ausdrücklich auf den Umstand von einer ständigen Praxis grober Menschenrechtsverletzungen in einem Land verweist. Der Schutz ist jedoch insofern eingeschränkt, als dass dem Bedrohten kein Recht auf Aufenthalt zugestanden wird⁷⁸.

3.6. Menschenrechte und Asyl – Eine erste Bestandsaufnahme

Es ist zunächst erfreulich, dass es an einer internationalen Normsetzung, welche den Schutz der Würde, der Unversehrtheit und Freiheit des Menschen sichert, nicht mangelt. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges wurde eine beträchtliche Anzahl von Dokumenten verabschiedet, welche nicht nur die politischen und bürgerlichen Grundrechte, sondern auch die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte eines Menschen berücksichtigen.

Differenzierter stellt sich das Bild schon bei der Analyse asylrelevanter Dokumente dar. Eine erste völkerrechtliche Auseinandersetzung mit Asyl zeigt, dass der internationale Schutz für Hilfesuchende rechtlich begrenzt ist. Es gibt keinen Anspruch auf Asyl für einen Menschen, dessen fundamentale Rechte in seinem Herkunftsland bedroht sind. Asyl erscheint vielmehr als ein Gnadenakt, der einer relativ freien Interpretation der einzelnen Länder unterliegt. *„Das Grundrecht auf Asyl ist keines, das ein Staat Personen nach Belieben gewähren kann oder auch nicht, es ist ein fundamentaler, nicht reziprok zurückweisbarer Anspruch“*⁷⁹. Diese

⁷⁶ Vgl. Putzer 2009, 444f

⁷⁷ The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Punishment 1984: Art.3

⁷⁸ Vgl. Folkvord 1994, 26f

⁷⁹ Forst 1999, 100

Ansicht findet rechtlich leider keinen Niederschlag. Trotzdem gibt es eine Reihe von Regelungen, allen voran das Non-Refoulement-Gebot, auf das sich Asylsuchende berufen können. Aus dieser Regelung geht unmissverständlich hervor, dass ein Mensch nicht in ein Land zurückgeschoben werden darf, in dem ihm Folter und unmenschliche Behandlung drohen. Diese Norm ist jedoch auch eingeschränkt, stellt der Asylwerber eine ‚Gefahr für die Sicherheit des Landes oder die Allgemeinheit des Staates‘ dar, so kommt sie nicht zum Tragen.

Problematisch ist zudem der materielle Flüchtlingsbegriff der GFK. Zunächst ist die Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure umstritten, was der internationalen Entwicklung von Staatenkriegen hin zu Bürgerkriegen nicht gerecht wird. Auch die (Nicht-) Anerkennung von Wirtschaftsflüchtlingen führt zu menschenrechtlichen Widersprüchen. So ist es fraglich, ob ein Mensch, der von massiver Armut betroffen ist, nicht genauso schützenswert ist wie jemand, der politisch verfolgt wird. Wirtschaftsflüchtlinge sind jedoch zum Schlagwort der ‚Asylmissbrauch-Debatte‘ in vielen Ländern geworden. Kaum ein Land gewährt einem Menschen aufgrund der Verletzung seiner wirtschaftlichen oder sozialen Rechte Asyl. Eine weitere negative Begleiterscheinung des materiellen Flüchtlingsbegriffs in der GFK ist das Fehlen eines international harmonisierten Verfahrens zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Hier bleibt zu hoffen, dass europäische Bestrebungen hinsichtlich eines vereinheitlichten Vorganges Verbesserungen für die Betroffenen dahingehend mit sich führen, dass das Asylverfahren transparenter und nachvollziehbarer wird. Der willkürliche Akt der Anerkennung eines einzelnen Staates macht das Ansuchen auf Asyl zu einem Roulette, in dem einzig zählt, in welchem Staat ein Flüchtling um Asyl ansucht. Schafft er es in ein Land, welches ‚relativ faire‘ Verfahren kennt oder wird er in einem Land aufgegriffen, in dem äußerst restriktive Normen gelten? Gerade diese Unsicherheit und die territoriale Auslegung von Anspruch auf Asyl beschneiden die allgemeinen Menschenrechte. Denn wenn Rechte für jeden und überall gleich gelten, dann dürften in den einzelnen Staaten keine unterschiedlichen Entscheidungen getroffen werden.

II. European Governance

„The new spaces of European governance are embedded in an evolving framework of norms, rules, institutions and discourse that may be regarded as instruments of meta-governance [...] The aim of meta-governance in this sense is to secure that European governance is effective, attains its goals that should be democratically determined, that it operates according to commonly agreed standards and procedures and that European governance respects the rights of citizens and promotes their well-being⁸⁰“.

Seit Ende der 90er Jahre gewannen im Bereich der Europäischen Integration die Governance-Studien, welche auf die Prozesse der Politikformulierung, -gestaltung und -implementierung fokussieren, zunehmend an Bedeutung. Der Begriff Governance grenzt sich von der „klassischen“ Form des Regierens insofern ab, als dass er von einer Vernetzung unterschiedlicher Akteure und Interessensvertretern ausgeht, welche die Politikgestaltung entscheidend mit beeinflussen. Der alleinige Akteur und Entscheidungsträger ist nun nicht mehr der Staat, vielmehr ist die neue Form des Regierens durch eine heterogene Zusammenstellung vieler so genannter ‚players‘ gekennzeichnet. Art, Anzahl und Einfluss der nicht-staatlichen Akteure variiert dabei stark, nicht nur nach theoretischer Bewertung, sondern auch nach Politikbereich.

Bevor die Asylpolitik der Europäischen Union hinsichtlich ihrer Akteure und Modi der Governance untersucht wird, setzt sich dieser Abschnitt theoretisch mit dem Begriff Governance und im Besonderen mit European Governance auseinander. Das erste Kapitel gibt einen kurzen Einblick in den Begriff Governance, im zweiten wird der für diese Arbeit zentrale Ansatz des European Governance erklärt. Trotz der zahlreichen Literatur über European Governance gibt es bis heute keine einheitliche Definition, die Unterschiede liegen im Besonderen bei dem Grad der Dominanz des Staates, bzw. bei den Mitgestaltungsmöglichkeiten der nicht-staatlichen Akteure. Wichtig für die Darstellung der Asylpolitik ist die Unterscheidung zwischen ‚soft‘ und ‚hard‘ law, welche zwei unterschiedliche Rechtssetzungen in dem Policy- Bereich charakterisieren. Die Asylpolitik stellt ein Politikfeld dar, in dem auf der einen Seite eine bisher überschaubare Anzahl an verbindlichen Richtlinien erlassen worden sind, auf der anderen Seite jedoch auch die ‚New Modes of Governance‘ Eingang gefunden haben, nicht-verbindliche Formen der Kooperation,

⁸⁰ Melchior 2006, 12

welche zu einer Vielzahl von best practices, Vernetzungen, reviews und Empfehlungen geführt haben. (2.4.-2.6.)

Im dritten Kapitel wird auf die Partizipation unterschiedlicher Akteure in den politischen Verhandlungssystemen eingegangen. Neben Anzahl und Stärke der Akteure steht dabei besonders die Frage im Mittelpunkt, welche Interessensvertreter über welche Mittel Einfluss nehmen können. Eine Form der Kooperation stellen Policy Networks dar, relativ stabile Netzwerke, welche längerfristig auf die politischen Akteure sowohl auf europäischer, als auch auf nationalstaatlicher Ebene einwirken. Hier wird auch kurz auf die viel diskutierte Frage der demokratischen Legitimation von Governance, im Besonderen der kooperativen Formen, eingegangen. Das letzte Kapitel fasst die zentralen Punkte zusammen und stellt erste theoretische Überlegungen zu der Fragestellung dieser Arbeit auf.

1. Governance – Die neue Form des Regierens

„Die Zeiten, in denen Regieren Sache alleine von Regierungen war, sind unwiderruflich vorüber. Erfolgreiches Regieren in einer zunehmend komplexen Welt erfordert vielmehr die Mobilisierung des Sachverstandes und der Leistungskraft möglichst vieler gesellschaftlicher Sektoren. Doch wie bringt man die Vertreter konträrer, oftmals unvereinbar scheinender Interessen dazu, an einem Strang zu ziehen? Akteure aus Regierungen, internationaler Organisationen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft üben zunehmend in neuen Partnerschaften die hohe Kunst des globalen Regierens⁸¹“.

Der Begriff Governance hat sich in den letzten Jahren zu einem populären Schlagwort entwickelt. Grundsätzlich beschreibt Governance die Interaktion von verschiedenen Akteuren, die gemeinsam nach einer Entscheidung streben. Die genaueren Definitionen fallen je nach Fachgebiet und theoretischer Einbettung unterschiedlich aus⁸². Internationale Aufmerksamkeit errang er durch die 1992 erschienene Arbeit von James E. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel ‚Governance without Government‘. Seitdem sind Governance-Konzepte besonders in der Europäischen Integrationsforschung, sowie in der internationalen Politik in Bezug zur Globalisierung gängig („Global Governance⁸³“), sie fanden jedoch auch Einzug in die Forschung nationalstaatlicher Politik⁸⁴. Bekannt ist die Forderung der Weltbank nach

⁸¹ Moreno-Ocampo 2004, 15

⁸² Näheres zur Begriffsdefinition in Kapitel 2

⁸³ Zum Begriff Global Governance siehe Behrens 2005; Brand 2005

⁸⁴ Siehe dazu Kooiman 1993

‚Good Governance‘, und auch in der Wirtschaft häufen sich Debatten über neue Formen des ‚Corporate Governance‘. Einen entscheidenden Beitrag zur Governance-Debatte lieferte das Expertengremium der Vereinten Nationen, die UN Commission on Global Governance, in ihrem Bericht von 1995: *„Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co- operative action may be taken*⁸⁵“.

Bei Governance handelt es sich um einen weitverbreiteten, nicht nur auf die Politikwissenschaft begrenzten Begriff, der den neuen regionalen, nationalen und globalen Machtverhältnissen, Gruppen-, Gesellschafts- und Nationenübergreifenden Interaktionen und Interdependenzen Rechnung trägt, indem er auf die Loslösung von Entscheidungskompetenzen von einer zentrierten Macht weg, hin zu zahlreichen miteinander interagierender Akteure verweist und diesen Prozess der Interaktion theoretisch und analytisch beleuchtet.

Der Governance-Zugang ermöglicht neue Formen der Interaktion zwischen Regierungen und Minderheiten zu formulieren und auf die Pluralität von heterogenen Gesellschaften einzugehen. Durch ein solches interaktives Verständnis von Politikformulierung können neue Möglichkeiten der Miteinbeziehung von weiten Teilen der Gesellschaft in den Prozess der Politikgestaltung entwickelt werden. Minderheiten haben durch das Konzept von Governance die Möglichkeit durch effektives Organisieren ihrer Interessen, etwa auch transnational, Politik mitzugestalten.

Für die Europaforschung ist Governance von Bedeutung, da es die Vernetzung und den gegenseitigen Einfluss der Europäischen Institutionen, der Mitgliedsstaaten und der auf verschiedenen Ebenen agierenden öffentlichen und privaten Interessensvertretern offen legt. Somit hat sich in der Europäischen Integrationstheorie der Strang der Governanceforschung etabliert, der eine Vielzahl unterschiedlicher Zugänge vereint.

⁸⁵ UN Commission on Global Governance 1995, Chapter 1

2. European Governance

2.1. Definition

In den 90er Jahren kam es innerhalb der Europaforschung, die zu dem Zeitpunkt stark von den klassischen Integrationstheorien geprägt war, zu einer Ausdifferenzierung, welche die Idee des Governance in der wissenschaftlichen Debatte verankerte. War zuvor der Fokus besonders auf die Integrationsprozesse gelegt, begann man nun die EU als politisches System und Akteur zu betrachten, der politische Handlungen setzt und so die Staatstätigkeiten der Mitgliedsstaaten entscheidend beeinflusst⁸⁶. Es entstanden zwei große Hauptströmungen in der Europaforschung: Die konstitutionelle Debatte fokussierte auf das Design und die Strukturen der Europäischen Union, während die Politikfeldanalyse den Prozess des ‚Decision-Makings‘ untersuchte. Beide Ansätze betrachten die Europäische Union von einem völlig unterschiedlichen Blickwinkel: *„Two camps of scholarly debate co-exist, and the participants live happily in a state of peaceful non-communication“*⁸⁷. Der Governance-Ansatz überwindet diese Trennung, da er die prozessuale und die strukturelle Ebene nicht trennt, sondern als miteinander verflochtene Teile ansieht und beide in das Zentrum der Analyse stellt. Es findet sich jedoch bis heute kein einheitlicher Governance Begriff. Den verschiedenen Ansätze des *„notoriously slippery term“*⁸⁸ liegen unterschiedliche Leseweisen zugrunde. Grundsätzlich beschreibt der Term Governance Strukturen und Prozesse, welche öffentliche und private Interessen koordinieren. Die unterschiedlichen Verständnisse von Governance betonen verschiedene Aspekte dieser Strukturen und Prozesse. Jacob Torfing unterscheidet die Definitionen hinsichtlich ihrer Politics, Polity oder Policy Dimension. So hebt der erste Ansatz den Prozess der Interaktion hervor, bei dem soziale und politische Akteure politische Entscheidungen treffen. Der zweite fokussiert auf ein Regelsystem, welches die Interaktion zwischen den Akteuren prägt, während in der dritten Konzeption von Governance darauf eingegangen wird, welche Ziele wie erreicht werden sollten⁸⁹.

Trotz der unterschiedlichen Fokussierungen liegt den Definitionen derselbe Kern zugrunde, sie beschreiben eine Form des Regierens, welches sich von der bisher klassischen, Staats-zentrierten Form klar abhebt, da ‚neue‘ Akteure mit einbezogen werden. Verschiedene öffentliche und private Interessensvereinigungen, Organisationen und Personen bestimmen den Prozess des Regierens in unterschiedlichen Graden mit.

⁸⁶ Vgl. Tömmel 2008, 13

⁸⁷ Kohler-Koch 1998, 3f

⁸⁸ Torfing 2006, 109

⁸⁹ Vgl. ebd., 109

Eine interessante Definition stammt von Beate Kohler-Koch: „*In essence, ‚governance‘ is about the ways and means in which the divergent preferences of citizens are translated into effective policy choices, about how the plurality of societal interests are transformed into unitary action and compliance of social actors is achieved*⁹⁰“. Kohler-Koch betont darin besonders die Divergenz der Interessen, welche es im Politikgestaltungsprozess zu vereinbaren gilt. Tanja Börzel definiert Governance in Anlehnung an Renate Mayntz als „*institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, durch die kollektiv verbindliche Regelungen (policies) verabschiedet und implementiert werden*⁹¹“. Sie nennt neben dem prozessualen Charakter auch die strukturelle Komponente, welche auf die spezifischen Institutionen und Akteurskonstellationen verweist. In dieser Arbeit wird Governance als der Prozess betrachtet, in dem verschiedene Akteure ihre Sichtweisen und Interessen zu einem Kompromiss vereinigen. Dieser Prozess ist strukturell eingebettet in ein Geflecht aus Institutionen, Normen und Machtverhältnissen. Es ist somit hilfreich zunächst die strukturelle Ebene der Europäischen Union zu betrachten und die Besonderheiten des Europäischen Systems und der Politikgestaltungsprozesse hervorzuheben.

2.2. Spezifika des Europäischen Systems

„*It is part of the conventional wisdom that the European Community is a ‚sui generis‘ polity, a political system which is far more than an international organisation and yet does not fit the notion of a federal state*⁹²“. Welches sind nun die Charakteristika dieses Systems sui generis? In diesem Kapitel wird nicht die Europäischen Union und der Gesetzgebungsprozesses beschrieben, vielmehr sollen auszugsweise einige Besonderheiten hervorgehoben werden, welche für das Verständnis von European Governance zentral sind.

2.2.1. Institutioneller Aufbau

Das institutionelle Gerüst der Europäischen Union ist zunächst gekennzeichnet von dem Fehlen einer Regierung im klassischen staatszentrierten Sinn. Trotzdem haben die Entscheidungen, welche durch die Europäische Union getroffen werden, bindende Auswirkungen auf alle EU-Bürger: „*Although there is no government, citizens are governed*⁹³“. Die EU unterscheidet sich somit stark von einem demokratischen Nationalstaat, da es keine direkte Übertragung der politischen Kompetenzen durch die Bevölkerung gibt.

⁹⁰ Kohler-Koch 1998, 1

⁹¹ Börzel 2008, 63

⁹² Kohler-Koch 1998, 2

⁹³ ebd., 2

Die Grundstruktur des europäischen Systems ist vielmehr von einer äußerst dynamischen Bipolarität zwischen europäischer und nationalen Ebenen geprägt, welche die Machtfraktionierung zwischen voneinander abhängigen Akteuren auf vertikaler und horizontaler Ebene konstituiert. Die EU ist in ihrer Fähigkeit verbindliche Entscheidungen zu treffen eingeschränkt, die Mitgliedsstaaten haben durch die Implementierung der Richtlinien die Möglichkeit Entscheidungen zu deformieren. Der dadurch entstandene Blick in der Europaforschung auf die EU als defizitäres politisches System, welches sich noch nicht voll entfaltet hat oder zumindest noch einen Wandel vollziehen muss, um die Fraktionierung der politischen Macht zu überwinden, verschob sich durch die Governance Forschung hin zu einem Verständnis der Europäischen Politik als grundsätzlich neue Form der Politik. Die institutionelle Fraktionierung des Systems gilt als das konstituierende Merkmal der EU und ist dadurch nicht als defizitär zu werten, sondern strukturelle Grundbedingung seiner Funktionsfähigkeit⁹⁴. Diese institutionellen Besonderheiten der Europäischen Union begünstigen spezielle Formen des Governance, da die fehlenden Kompetenzen der Europäischen Union, die komplexen Akteurskonstellationen, die Interaktion dieser Akteure und die entstehenden Politiknetzwerke, sowie die Heterogenität der Mitgliedsstaaten und ihrer Akteure das Policy-Making der Europäischen Union entscheidend definieren. Anders formuliert: *„Die Besonderheit von Governance in der EU liegt im Zusammentreffen von mehreren strukturell angelegten Dilemmasituationen, die Akteure vor besonderen Herausforderungen stellen“*⁹⁵.

2.2.2. Grundzüge Europäischen Policy-Makings

Europäisches Policy-Making unterscheidet sich von nationalen nicht nur durch die beteiligten Akteure und den strukturellen Gegebenheiten. Ingeborg Tömmel nennt aus der Sicht der Europäischen Union fünf Besonderheiten des Policy-Makings⁹⁶:

- Die Europäische Union ist **nicht souverän**, hat also keine Kompetenz-Kompetenz. Von daher ist sie bestrebt, über das Policy-Making eine Generierung, Umschichtung oder den Erhalt von Kompetenzen zu erreichen.
- Policy-Making ist nicht auf die Endadressaten von Politik gerichtet, sondern auf die **Steuerung von Steuerungsakteuren**. Die Steuerung und Regulierung von Verfahren nimmt somit einen wichtigeren Stellenwert ein als der des Inhaltes.

⁹⁴ Vgl. Leiber/Schäfer 2008, 119

⁹⁵ Benz 2008, 41

⁹⁶ Vgl. Tömmel 2008, 22

- Die EU bedient sich aus Ermangelung klassischer Steuerungselemente wie Recht- und Regelsetzung oder finanzieller Anreize **alternativer Verfahrensweisen** um Steuerungswirkung zu erzielen.
- Da die Europäische Union der nationalen Regierungen **nicht hierarchisch übergeordnet** ist (ausgenommen dies wurde in speziellen Politikfeldern rechtlich verankert), enthält das Policy-Making Verfahrensweisen, welche die Interaktion zwischen den Ebenen regeln.
- Das Policy-Making muss Strategien enthalten, welche eine **zielkonforme Politikimplementation** durch die Mitgliedsstaaten sichert.

Das Policy-Making der Europäischen Union ist also von mehreren Faktoren beeinflusst, welche die Beziehung zwischen der Europäischen und der Nationalen Ebene strukturieren und die Interaktion zwischen den Ebenen kennzeichnen. Der Prozess des Policy Makings durchläuft mehrere Phasen: Zunächst formuliert die Europäische Kommission einen Vorschlag, welcher an das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union⁹⁷ geleitet wird. Hierbei unterscheidet die Beschlussfassung der EU verschiedene Rechtsvorschriften⁹⁸: Richtlinien geben ein bindendes Ziel vor, überlassen es jedoch den Mitgliedstaaten, wie dieses erreicht wird. Verordnungen sind ebenfalls bindend, jedoch direkt und unmittelbar von den Staaten anzuwenden. Entscheidungen haben bindenden Charakter, beschränken sich jedoch auf spezielle Länder, die sie bezeichnen. Empfehlungen und Stellungnahmen hingegen sind nicht bindend, sondern stellen Vorschläge der EU bezüglich Vorgehensweisen in einem speziellen Gebiet dar.

Dem Gesetzesvorschlag gehen zahlreiche Diskussionen mit externen Experten und Interessensvertretern, sowie nationalen, transnationalen und europäischen Akteuren voraus, da der Kommission oft die nötige Expertise fehlt und sie auf eine breite Zustimmung des Vorschlages angewiesen ist. Dadurch enthält der Vorschlag häufig nur den kleinsten gemeinsamen Nenner, besonders in neuen Politikbereichen, in denen sich erst ein *acquis communautaire* entwickeln muss. In den letzten Jahren hat sich bedingt durch das Mitentscheidungsverfahren die Rolle des Europäischen Parlaments von einer vorrangig konsultativen zu einer dem Rat gleichwertigen entwickelt⁹⁹. Während das Parlament beim Anhörungsverfahren einen Vorschlag formulieren kann, die Letztentscheidung jedoch beim Rat liegt, so teilt es sich beim Mitentscheidungsverfahren die Legislativgewalt mit dem Rat.

⁹⁷ Der Rat der Europäischen Union, auch Ministerrat genannt, wird in dieser Arbeit als Rat abgekürzt.

⁹⁸ Vgl. Peterson/ Bomberg 1999, 48

⁹⁹ Vgl. Héritier 2007, 69f

Das Mitentscheidungsverfahren kommt mittlerweile bei einem Großteil der Rechtssetzungsvorgänge zum Einsatz. Die Implementierung obliegt den Nationalstaaten, die auch in dieser Phase oft eng mit nationalen privaten Akteuren zusammenarbeiten.

2.2.3. Mehrebeneninteraktion

In der Europäischen Politik und der nationalen Umsetzung kommt es zu einer Interaktion von europäischen, nationalen, sub-nationalen, und nicht-staatlichen Akteuren. Die Art der Interaktion ist das konstituierende Element der Modi der Governance. Grundsätzlich sind die horizontalen und vertikalen Strukturen der Interaktion zwischen den Ebenen vertraglich geregelt, ihre konkrete Ausformung bildet sich jedoch je nach Politikbereich unterschiedlich heraus. Die Konstellation der Akteure, die zu lösenden Probleme, die spezifische Aufgabenverteilung und der Miteinbezug von nicht-staatlichen *players* ergeben eine strukturelle Anordnung, welche das Fundament des Governance-Prozesses bildet¹⁰⁰. Die spezifische strukturelle Anordnung legt somit die Basis für spezielle Modi der Governance, welche in Kapitel 2.3. genauer beschreiben werden.

2.2.4. Heterogenität der Europäischen Gemeinschaft

Die Europäische Union setzt sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher kultureller und politischer Traditionen, historischer Erfahrungen, wirtschaftlicher Gegebenheiten, geographischer Besonderheiten und ökologischer Bedingungen zusammen. Diese Pluralität in einem demokratischen Rahmen zu vereinen, Verfahren zu entwickeln und Entscheidungen zu treffen, welche von allen beteiligten und betroffenen Nationen und Akteuren angenommen und umgesetzt werden, stellt ohne Frage eine enorme Herausforderung dar¹⁰¹. Erschwerend kommt hinzu, dass es auch nach einem über 50jährigen Einigungsprozess nur zu einer geringen Europäischen Identitätsbildung kam, parallel dazu lösten die demographischen und sicherheitspolitischen Ereignisse der letzten Jahre ein Wiedererstarken des Nationalismus aus.

2.2.5. ‚Neue‘ Politikbereiche

Das Gefühl der nationalen Zusammengehörigkeit korreliert zusätzlich mit dem Eindringen der Europäischen Union in Politikbereiche, welche bisher im Souveränitätsbereich der Mitgliedsstaaten lagen und somit neues Konfliktpotential zwischen Union und Mitgliedsstaaten freilegt. Gerade die Migrations- und Asylpolitik stellt einen höchst sensiblen Bereich dar, sind die Mitgliedsstaaten zum einen zu unterschiedlichem Grad davon betroffen,

¹⁰⁰ Vgl. Tömmel 2008, 24

¹⁰¹ Vgl. Geiger 2005, 16f

zum anderen stellt die länderübergreifende Regelung der Migrations- und Asylpolitik einen Souveränitätsverlust in der inneren Sicherheit dar, ein sowohl politisch als auch öffentlich brisantes Thema. So lassen sich Politiker und EU-Bürger von den Vorzügen einer gemeinsamen Wirtschaft wohl eher überzeugen als von einem ‚von oben aufoktroierten Umgang‘ mit ‚Fremden‘. Durch die Art wie die Europäische Union ihre Kompetenzen generiert, zeigt sich jedoch, dass sie Verfahrensmechanismen kennt, welche die Widerstände der Mitgliedsstaaten gegen eine Vergemeinschaftung solcher Politikfelder aufweicht, umgeht oder gar außer Kraft setzt. Der Erfolg dieser Strategien ist aber wiederum von verschiedenen Faktoren abhängig, wie die Reaktion von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, sowie externen Komponenten, etwa Konjunkturen und Wirtschaftskrisen¹⁰². Zudem geraten die Regierungen der Mitgliedsstaaten in ein Entscheidungsdilemma, wenn sie vergemeinschaftete Politiken ausschließen wollen, jedoch einem enormen Problemdruck ausgesetzt sind, wie im Falle der Migrations- und Asylpolitik dem erheblichen transnationalen Sicherheitsproblem¹⁰³.

2.3. Modi der Governance

Wie bei der Mehrebeneninteraktion ersichtlich wurde, kann die Art der Kooperation zwischen den europäischen, staatlichen und nicht-öffentlichen Akteuren unterschiedliche Formen einnehmen. Die miteinander agierenden Ebenen sind zumindest die Institutionen der Europäischen Union, sowie die Mitgliedsstaaten. Teilweise beziehen sich die Modi auch auf nicht-staatliche Akteure. Idealtypisch lassen sich vier Modi der Governance unterscheiden, welche auf der „*Trias Hierarchie, Netzwerk, Macht*“¹⁰⁴ basieren:

Hierarchie impliziert Über- und Unterordnungsverhältnis und die damit verbundene Möglichkeit der asymmetrischen Beeinflussung bis hin zur Fähigkeit Akteure zu zwingen gegen ihre Interessen zu handeln. Auf europäischer Ebene ist der Modus der Hierarchie jedoch von anderer Qualität als auf nationaler Ebene. Da die EU über keine Kompetenz-Kompetenz verfügt, ist sie auf die Kooperation der unteren Ebenen angewiesen, zudem muss europäisches Recht erst in nationales umgewandelt werden, um Gültigkeit zu erlangen. Obwohl die entsprechende Rechtsform als ‚hard law‘ gilt, also rechtsverbindliche Gesetzgebung, handelt es sich dabei hauptsächlich um Zielvorgaben, wodurch die Nationalstaaten über Möglichkeiten des Ausweichens verfügen. Letztlich sind auch die

¹⁰² Vgl. Börzel 2005, 61

¹⁰³ Vgl. Tömmel 2008a, 415

¹⁰⁴ Bähr/Treib/Falkner 2008, 92

Sanktionsmöglichkeiten durch die EU stark begrenzt¹⁰⁵. Politikbereiche sind etwa die gemeinsame Agrarpolitik, sowie die Umwelt- und Sozialpolitik.

Verhandlungen spielen eine zentrale Rolle im Mehrebenensystem, da sie das Zusammenspiel aller Akteure prägen und die nicht-hierarchischen Beziehungen strukturieren. Dabei können alle Akteure Einfluss auf das politische Geschehen nehmen, wenn auch, obwohl formal gleichgestellt, ihre Position je nach Verhandlungsmacht nicht gleich sein muss und somit der Grad der Einflussnahme beträchtlich variieren kann. Dieser Modus ist gekennzeichnet durch höhere Akzeptanz des erzielten Ergebnisses¹⁰⁶.

Konkurrenzbeziehungen spielen in der EU auf Grund des Prinzips der Marktintegration eine wichtige Rolle. Sie bedürfen wechselseitiger Anpassung, da sie vordergründig nicht von politischen Akteuren bestimmt werden, sondern sich aus dem Marktprinzip ergeben. Trotzdem bedarf es der politischen Steuerung von Rahmenbedingungen und marktkorrigierender Politiken. Obwohl auf Konkurrenz basierend, verfolgen die Akteure dabei oft ein gemeinsames Ziel oder teilen ein gemeinsames Gut (z.B. Ressourcen)¹⁰⁷.

Kooperation beruht grundsätzlich auf freiwilliger Basis, durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Verfahren wie Absprachen, Vereinbarungen und Überredungen sollen Akteure zur Anpassungen ihrer Handlungen gebracht werden. Die verabschiedeten Regelungen werden als ‚soft law‘ bezeichnet, haben also keine rechtsverbindliche Gültigkeit. Weiche Formen von Governance entstehen dort, wo verbindliche Regelungen und supranationale Zentralisierung der Entscheidung blockiert sind. Durch diese Verfahren kann jedoch auch auf informeller Basis Druck ausgeübt werden. Kooperation wird hauptsächlich dann eingesetzt, wenn die Interessen der Akteure so weit auseinander gehen, dass mit verbindlichen Vereinbarungen nicht gerechnet werden kann. So wird die Autonomie der Staaten nicht verletzt und trotzdem eine gleichartige Lösung für alle gefunden¹⁰⁸. Diese Modi der Governance findet Anwendung in mehreren Politikbereichen, wie der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Migrations- und Asylpolitik.

2.4. New Modes of Governance – ‘soft’ vs. ‘hard law’

Modi der Governance sind somit stets ein Ergebnis des Zusammenspiels mehrerer Akteure, dieses steht also im Zentrum einer Governance Analyse. Je nach Akteursbeteiligung wird zwischen ‚harten‘ und ‚weichen‘ Governance Begriffen unterschieden. Der weiche Begriff

¹⁰⁵ Vgl. Börzel 2008, 65f

¹⁰⁶ Vgl. Bulmer/ Radaelli 2005, 342f

¹⁰⁷ Vgl. Börzel 2008, 65f

¹⁰⁸ Vgl. Bähr/Treib/Falkner 2008, 93

beinhaltet alle denkbaren Akteurskonstellationen, von ausschließlich öffentlichen Akteuren bis hin zu ausschließlich nicht-staatlichen Akteuren. Der engere Governance Begriff beschränkt sich auf gemischte Akteurssituationen, in denen staatliche und nicht-staatliche Parteien miteinander agieren.

Einen neuen Governance Begriff stellt der Term ‚New Modes of Governance‘ dar, welche sich durch geringe oder keine hierarchische Steuerung sowie Handlungskoordination zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auszeichnen, und die Fähigkeit der nicht-staatlichen Akteure zur Selbstregulierung anerkennen. Die ‚New Modes of Governance‘ werden auch als ‚soft law‘ bezeichnet und kennzeichnen vor allem die Politikbereiche, welche von hohem Widerstand durch die Mitgliedsstaaten gekennzeichnet waren und wo es bisher kaum zu Schritten rechtlicher Integration kam¹⁰⁹.

Die Effektivität dieser neuen Governance Arten ist umstritten. So kann die mögliche Selbststeuerung, die demokratische Legitimation hervorgehoben werden, andererseits ist es auch fraglich, inwiefern den Mitgliedsstaaten zu viele Möglichkeiten des Aufweichens, Abänderns, bis hin zum Ignorieren geboten wird. Den unterschiedlichen Sichtweisen liegt die generelle Debatte über die Effektivität und die Kompatibilität von ‚hard‘ und ‚soft‘ law zugrunde. Am Beispiel der Offenen Methode der Koordinierung, welche vor allem auch in der Asylpolitik Anwendung findet, sollen diese unterschiedlichen Positionen kurz verdeutlicht werden.

2.5. Die Offene Methode der Koordinierung (OMK)

Durch das Eindringen der EU in sensible Politikbereiche welche, bisher klar von staatlicher Souveränität geprägt waren, waren neue Mechanismen der Kooperation zwischen EU und den Staaten von Nöten. So fasste der Europäische Rat im Lissaboner-Gipfel im Jahr 2000 unterschiedliche Maßnahmen der nicht-hierarchischen Steuerung zu der Offenen Methode der Koordinierung zusammen. Die Prinzipien dabei sind: Freiwilligkeit, Subsidiarität, Flexibilität und Partizipation der betroffenen Akteure. 2008 präsentierte die Kommission eine geplante Verstärkung der OMK im Bereich Soziales, um im Aktionszeitraum von 2008-2010 bessere Ergebnisse erzielen zu können. In dem dementsprechenden Dokument forderte die Kommission vor allem mehr politisches Engagement und verbesserte Akzeptanz gegenseitiger Kontrolle in Form von Peer Reviews¹¹⁰. Wurde die OMK ursprünglich in der Sozial- und Beschäftigungspolitik angewendet, so wurde sie im Zuge des Lissaboner-Gipfels auf zahlreiche andere Politikbereiche ausgeweitet. Neben der Migrations- und Asylpolitik

¹⁰⁹ Vgl. Tömmel 2008, 18

¹¹⁰ Vgl. KOM/2008/0418 endg

fand die OMK Eingang in die Forschungs-, Bildungs-, Gesundheits-, Umwelt- und Grundrechtspolitik.

Ausgangspunkt der OMK sind keine verbindlichen europarechtlichen Vorgaben, sondern gemeinwohlorientierte Zielvereinbarungen der Mitgliedsstaaten, die durch gegenseitiges Lernen und Selbststeuerung verwirklicht werden sollen. Ziel ist es dabei zu Einigungen zu kommen, die ansonsten aufgrund der unterschiedlichen Wünsche und Vorstellungen der Mitgliedstaaten nicht erreicht hätten können. Aufgrund der nationalen Diversitäten bedarf es einem sehr flexiblen Konzept: „*The OMC is designed to cope with the diversity between systems because it does not impose a single formula on the member states, but it uses a contextualized method of benchmarking based on consultation and feedback*¹¹¹“. Wichtigstes Element ist dabei das gegenseitige Lernen durch best practices, ermittelt mit Hilfe von peer reviews. Durch den nicht-bindenden Charakter gibt es auch keine Sanktionsmöglichkeiten seitens der EU.

Die OMK wird in der Literatur widersprüchlich gewertet. Auf der positiven Seite sehen manche in ihr eine Transformationsphase hin zu neuen Kompetenzbereichen der EU unter den klassischen Methoden, manche betrachten sie als eine neue Form von Governance, welche Gemeinsamkeiten und Freiwilligkeit betont und gerade deshalb Differenzen überbrücken kann und eine Brücke zwischen Intergovernmentalismus und Supranationalismus schlägt. Andere wiederum betonen den demokratischen Gehalt der OMK, welche durch die Partizipation der Zivilgesellschaft gegeben ist. Kritiker hingegen sehen sie als Versuch der Mitgliedstaaten europäische Souveränität zu untergraben und unter dem Deckmantel OMK weiterhin rein nationale Politik zu betreiben, oder aber die Möglichkeit ‚hard law‘ in ‚soft law‘ zu verwandeln, also in Politikbereichen, in denen die EU bereits Legislativgewalt besitzt, diese durch die OMK wieder zu schwächen. Den Befürwortern des demokratischen Gehalts der OMK halten manche wiederum entgegen, dass es sich bei der OMK um geschlossene Prozesse handelt, in denen Vertreter nationaler Interessen mit den Europäischen Institutionen verdeckt interagieren. Die gängigste Kritik stellt das Fehlen von substantiellen Auswirkungen auf europäischer und nationaler Ebene dar¹¹².

Die unterschiedlichen Sichtweisen auf die OMK können vor allem durch den Mangel an empirischer Forschung erklärt werden. Noch gibt es relativ wenige Analysen der OMK, was

¹¹¹ Arnold/ Pennings 2004, 119

¹¹² Näheres zur OMK-Debatte in der Literatur siehe Zeitlin 2005, 22f

wohl auch an der Komplexität der Kooperation liegt. So ist es schwer einen Überblick über die involvierten Akteure aus allen Ebenen und Ländern zu erhalten oder herauszufiltern, welche Prozesse aus der OMK resultieren und welche einen anderen Ursprung haben. Durch die Vielzahl von Verlinkungen, Treffen und Verhandlungen ist es schwierig den Einfluss von OMK auf nationale Politiken festzuhalten. Die meisten vorhandenen Studien zielen auf die am längsten etablierten Politikbereiche hinsichtlich der OMK, die Sozial- und Beschäftigungspolitik¹¹³. Bezüglich der Asylpolitik, in der die OMK einen wichtigen Platz einnimmt, herrscht derzeit noch ein Forschungsdefizit.

3. Interessensvertreter in den Verhandlungssystemen

3.1. Öffentliche Akteure

Grundsätzlich wird zwischen öffentlichen/ staatlichen und privaten/ nicht-staatlichen Akteuren unterschieden. Öffentliche Akteure kennzeichnen sich durch die Fähigkeit zum hoheitlichen Handeln, sie können die strukturellen Voraussetzungen von Verhandlungen festlegen und ändern und dadurch den Zugang der Akteure entscheiden und sie haben sich zum Handeln für das Gemeinwohl verpflichtet. Das Gemeinwohl ist objektiv nicht fassbar und steht im Widerspruch zu den individuellen Vorstellungen und Interessen. Somit ist Ziel einer auf Gemeinwohl orientierten Politik das Vermitteln zwischen den beiden divergierenden Interessen und das Erstellen eines Ordnungssystems, durch das keinem geschadet und eine allgemein verträgliche Lösung gefunden wird¹¹⁴.

Die staatlichen Akteure im Europäischen System siedeln sich auf zwei Ebenen an: der supranationalen und der nationalen. Auf **supranationaler Ebene** agiert die **Europäische Kommission**, deren von den nationalen Regierungen entsandten Kommissare formell völlig unabhängig von den jeweiligen nationalen Interessen arbeiten. Auch der umfassende Beamtenapparat von derzeit ca. 38.000 Mitarbeitern¹¹⁵ hat keinerlei nationale Repräsentationsfunktion, sondern agiert rein auf europäischer bzw. supranationaler Ebene. Die Kommission hat das Initiierungsmonopol und kontrolliert die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Sie ist somit besonders im Vorfeld und nach Abschluss des Gesetzgebungsprozesses zentral.

¹¹³ Siehe beispielsweise Zeitlin/ Pochet 2005

¹¹⁴ Zum Begriff ‚Gemeinwohl‘ siehe Geiger 2005, 48ff

¹¹⁵ Siehe Kommission: Das Personal in Zahlen: http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_de.htm, zugegriffen am 13.11.2009

Die anfangs relativ marginale Rolle des **Europäische Parlaments** wird zunehmend gestärkt, nicht zuletzt durch das Mitentscheidungsverfahren, durch das es eine gewichtige Position im Gesetzgebungsprozess einnimmt. Das Europäische Parlament stellt das einzige direkt gewählte Organ auf europäischer Ebene dar und trägt damit entscheidend zur Demokratiefähigkeit der EU bei.

Der **Europäische Gerichtshof** repräsentiert die Gerichtsbarkeit der Europäischen Union dar und überwacht die Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Da sich Einzelpersonen an den EuGH wenden können, liegt seine Bedeutung vor allem in der Überprüfung der Rechtsregeln an Einzelfällen. Seine Urteile sind für alle Mitgliedstaaten bindend. So hat er die Möglichkeit beim Gesetzgebungsprozess nach Abschluss der Verhandlungen die Regeln zu modifizieren und bietet NGOs die Chance über die Mobilisierung von Einzelpersonen nachträglich Veränderungen zu bewirken.

Die Überlappung zwischen supranationaler und nationaler Ebene stellt der **Rat der Europäischen Union** dar. Dieser setzt sich aus den Regierungen der Mitgliedstaaten, also den nationalen Vertretern auf ministerieller Ebene, zusammen und ist in neun Ratsformationen, nach Arbeitsgebieten strukturiert, unterteilt. Hier werden politische Anliegen formuliert und Entscheidungen nach unterschiedlich langen und schwierigen Verhandlungsprozessen getroffen. Die Minister sind dabei ihren nationalen Interessen verpflichtet, weshalb eine supranationale Einigung, welche letztlich neue Rechtsakte als Ergebnis der Verhandlungen darstellt, oft einem diplomatischen Hochseilakt gleicht.

Ebenfalls an dieser Schnittstelle anzusiedeln ist der **Europäische Rat**, das zumindest halbjährliche Gipfeltreffen der Regierungschefs, in welchem die generelle Ziele und Gestaltung der Europäischen Union diskutiert werden. Der Rat hat in einzelnen Politikausgestaltungsphasen keine nennenswerte Position, er bestimmt aber die generelle Richtung der politischen Agenda, ist Repräsentant und Sprachrohr der EU.

Auf **nationaler Ebene** agieren die **politischen Institutionen** und die darin involvierten Akteure der Mitgliedsstaaten. Sie übermitteln die politischen Interessen ihrer Bürger an die Europäische Union und versuchen, sich für in ihrem Land wichtige Themen einzusetzen. Die Beziehung zwischen nationalen Staaten und EU ist schwierig. In Österreich ist beispielsweise zu beobachten, dass beim Erlass einer für Österreich günstige Richtlinie sich schnell ein österreichische Repräsentant findet, der für sich in Anspruch nimmt sich dafür stark gemacht und einen entscheidenden Beitrag geleistet zu haben. Ist der Beschluss jedoch eher negativ auszulegen, so hat ‚die EU‘ wieder über die Länder diktiert, sie wird zum anonymen Beamtenapparat, in dem Österreich weder agiert, noch mitbestimmt.

Nationale Interessen sind keineswegs einheitlich, nationale Akteure sind von unterschiedlichen Seiten beeinflusst. Die parteipolitischen Ideologien und die Befriedigung von Klientelinteressen spielen eine wichtige Rolle. Jede Partei nimmt eine spezifische Haltung zur Europäischen Integration ein und spricht die dementsprechende Wählerschaft an. Je nach politischer Kultur und den öffentlichen Diskurs in einem Land, wird die Europäisierung unterschiedlicher Politikbereiche von der Bevölkerung mit unterschiedlicher Begeisterung aufgenommen. So spricht sich eine deutliche Mehrheit für europäische Lösungen in der Umweltpolitik aus, im Bereich Soziales oder Inneres verhält es sich jedoch umgekehrt¹¹⁶.

Zudem gibt es wichtige **sub-nationale Akteure**, etwa im Ausschuss der Regionen oder in den verschiedenen Länderrepräsentationen in Brüssel, die an der Politikgestaltung mitwirken, indem sie regionale Interessen vertreten. Der Ausschuss der Regionen hat Anhörungsrecht und nimmt eine beratende Funktion ein, Entscheidungskompetenz besitzt er keine.

Als **staatliche Lobbyisten** gelten alle Akteure aus dem Umfeld von nationalstaatlichen Strukturen, welche Einfluss auf europäische Entscheidungsprozesse nehmen wollen. Das verläuft meist über diplomatische Vertretungen oder durch die Regierungen der Mitgliedstaaten selbst, mit dem Ziel nationale Interessen durchzusetzen¹¹⁷.

3.2. Private Akteure

Die bisher einflussreichsten privaten Akteure stellen **Lobbyisten** dar, welche in fast allen Bereichen europäischer Politik involviert sind, um ihre Interessen zu vertreten. Nach Schätzungen betrug ihre Zahl zur Jahrtausendwende ungefähr 15.000¹¹⁸. Das ‚Register of interest representatives‘ ist ein auf Freiwilligkeit basierendes Verzeichnis der auf europäischer Ebene aktiven Interessensvertreter und Vereine und gibt eine Übersicht der Akteure¹¹⁹. Der Grad der Miteinbeziehung von Interessensgruppen in die europäische Politik hängt von dem Politikbereich und dem jeweiligen Organ der Europäischen Union ab. Die direkt gewählten Vertreter des Europäischen Parlaments fühlen sich mehr den Interessen der Bürger verpflichtet. In der Praxis versucht eine Vielzahl von Akteuren in direkten Gesprächen mit Parlamentariern ihre Sichtweisen und Meinungen einzubringen und auf diese Art

¹¹⁶ Vgl. Bähr/ Treib/ Falkner 2008, 111

¹¹⁷ Vgl. Chabera 2003, 64

¹¹⁸ Vgl. Geiger 2005, 72

¹¹⁹ Am 25.11.2009 zählte es 2168 gelistete Interessensvertreter: <http://ec.europa.eu/transparency/regrin/>

Gesetzesvorlagen zu verändern. Da es innerhalb der Europäischen Kommission nicht zu jedem Thema umfassend informierte Experten geben kann, sind externe Expertenmeinungen für die Arbeit der Beamten sehr wichtig, welche sich in Form von kommissionellen Ausschüssen institutionalisiert haben. Diese auf unterer Ebene des Verwaltungsapparates und eher zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses konsultierten Expertenmeinungen haben einen erheblichen Einfluss auf die Erstellung von Gesetzesvorlagen, die an Rat und Parlament weitergereicht werden¹²⁰.

Zu den Lobbyisten zählen zum größten Teil die wirtschaftlichen Interessensvertreter, aber auch **Nicht-Regierungsorganisationen** (NROs) oder Non-Government Organisations (NGOs) gelten seit den 90er Jahren als zentrale Akteure im europäischen Lobbying¹²¹: „*In der vergangenen Dekade waren NROs das am raschesten wachsende Phänomen in der vernetzten Welt*“¹²². Charakteristisch für NGOs ist, dass sie sich als nicht-öffentliche Organisationen und Vereine für öffentliche Güter und Werte einsetzen, keine Regierungsgewalt haben und nicht gewinnorientiert arbeiten. Sie bezeichnen ihre Arbeit selbst als ‚Advocacy‘, ‚Anwaltschaft‘. Damit ist der Einsatz für marginalisierte Gruppen und die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure gemeint, um Druck auf staatliche Akteure und Institutionen auszuüben und politische Entscheidungen zu beeinflussen. Unter den NGOs gibt es eine Reihe mächtiger und finanzstarker internationaler Organisationen, welche einen deutlichen Einfluss auf internationales politisches Geschehen haben: „*Hochprofessionell, konsequent anders denkend, sehr effektiv, sehr gut gemanaged. Es sind wichtige Akteure, und sie sind mittlerweile fest etabliert. Umweltschutz, Menschenrechte, humanitäre Hilfe – es gibt eine große Bandbreite solcher Organisationen in der Zivilgesellschaft, und sie erlegen den Staaten nie da gewesene Beschränkungen auf*“¹²³. Die Beteiligung von NGOs muss jedoch auch kritisch gesehen werden, zum einen, da eine Vielzahl einen großen Prozentsatz ihrer Ausgaben mit Staatsgeldern decken und somit nicht mehr ohne Skepsis als unabhängig betrachtet werden können, zum anderen verfolgen auch sie eigene Ziele. Sie sind deshalb sowohl in ihrer Wahrnehmung als auch in ihrer Darstellung von Fakten eingeschränkt und selektieren diese sehr spezifisch. Ihre Rolle als zivile Akteure, die auf Ungerechtigkeiten aufmerksam machen und eine gewisse Kontrollfunktion einnehmen, ist ohne Frage sehr

¹²⁰ Vgl. Hosli/ Nölke/ Beyers 2004, 49ff

¹²¹ Chabera verweist auf eine Statistik des European Public Affairs Directory, nach dem sich das Verhältnis der Lobbyisten in Brüssel 2002 schätzungsweise wie folgt teilt: wirtschaftliche Interessensvertreter 68%, NGOs 22%, staatliche Lobbyisten 10%. Vgl. Chabera 2003, 63

¹²² Leggewie 2004, 148

¹²³ Ignatieff 2004, 56

wichtig, die moralische Autorität eines Landes sollte jedoch die Regierung innehaben, sie kann nicht durch NGOs ersetzt werden¹²⁴.

Die Bedeutung der einzelnen privaten Akteure hängt hauptsächlich mit ihren Ressourcen zusammen. Hierbei zählt nicht nur die Größe und die finanzielle Lage, sondern besonders das Expertenwissen, der Ruf, welchen die Organisation innehat, sowie Talent und Taktik bei der Beeinflussung der staatlichen Akteure. Somit können auch kleinere Einrichtungen durchaus einen entscheidenden Einfluss auf europäischer Ebene ausüben, wenn sie das dementsprechende Verhandlungsgeschick aufweisen und imstande sind, Verbindungen und Solidarisierung herzustellen. Naturgemäß verfügen diejenigen NGOs, welche eine hohe Mitgliederzahl auf europäischer oder weltweiter Ebene haben, über mehr Ressourcen und somit über mehr Möglichkeiten der effektiven Beeinflussung.

3.3. Die steigende Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren innerhalb der EU

Wie bereits weiter oben geschildert, nimmt die Zahl der nicht-staatlichen Akteure auf EU-Ebene stetig zu. Die Europäische Union ist auf die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren angewiesen, da sie selbst keine Kompetenzen zur Politikformulierung und im Besonderen zur Politikimplementierung hat. Sie ist auf die Kooperationsbereitschaft der staatlichen und privaten Akteure angewiesen, um europäische Politik effektiv gestalten zu können. Besonders die **Europäische Kommission** ist eine zentrale Anlaufstelle für Interessensvertreter. Ian Bache und Stephen George nennen vier Hauptgründe dafür¹²⁵:

- Die bedeutende Rolle der Kommission beim Agenda-setting.
- Sämtliche Vorschläge passieren die Kommission.
- Sie entscheidet maßgeblich über Details der Gesetzesvorschläge.
- Sie ist aufgrund ihrer geringen Größe der Expertise von nicht-staatlichen Akteuren gegenüber aufgeschlossen.

Mit zunehmenden Zuständigkeitsbereichen der Europäischen Union verstärkt sich das Interesse an externen Experten weiter. Die Kommission ist sich außerdem ihrer Legitimitätsproblematik und des Demokratiedefizites der EU bewusst und versucht in den letzten Jahren effektive Schritte dagegen einzuleiten, um die Akzeptanz der Bürger für die Europäische Gesetzgebung zu steigern. Zudem ist die Kommission selbstverständlich bestrebt ihre Vorschläge auch durchzusetzen, weshalb sie eine breite Zustimmung verschiedener

¹²⁴ Vgl. Neudeck 2004; Zakaria 2004

¹²⁵ Vgl. Bache/ George 2006, 340f

Akteure im Vorfeld begrüßt. Wenn einflussreiche Interessensvertreter bei einem Gesetzesvorschlag mitgearbeitet haben, steigt die Chance, dass dieser auch umgesetzt werden kann. Dementsprechend versuchen Interessensvertreter bereits in der Phase der Initiierung aktiv zu werden.

Die Kommission positioniert sich selbst als offen für jeglichen inhaltlichen Input und begrüßt den Austausch von Gedanken und Ideen im Zuge einer effektiven Politikgestaltung. Um das zu unterstreichen und die Legitimität dieser Zusammenarbeit mit nicht-institutionalisierten Akteuren zu fördern, schlug sie bereits in einem 1992 veröffentlichten Papier ‚Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessensgruppen‘ die Einführung eines Verhaltenskodex, sowie eine Förderung der Transparenz vor¹²⁶. Transparenz in diesem Sinne heißt bereits bestehende Beziehungen offen zu legen um die politischen Entscheidungen nachvollziehbarer zu machen. Die Bemühungen dahingehend verliefen jedoch eher schleppend, ein entscheidender Schritt wurde erst im Zuge der Veröffentlichung des ‚Weißbuch Europäisches Regieren¹²⁷, von 2001 getätigt. In diesem stellte die Kommission fest, dass Entscheidungsträger oft nicht mehr klar erkennbar sind und die Interaktion von Experten und Politikern nicht offen genug ist. In dem Weißbuch fordert die Kommission auf, dass Qualität, Offenheit und Effizienz die Basis bei der Einholung von Expertenwissen bilden muss. Sie nennt weiter Leitlinien, welche die Beamten bei der Umsetzung dieser Ziele unterstützen sollen¹²⁸.

Bei den Aktivitäten der Kommission bezüglich dem Kontakt mit Interessensvertretern ist somit klar erkennbar, dass sie keinesfalls auf eine Einschränkung der Interaktion abzielt, sondern im Gegenteil der Bedeutung der Akteure Rechnung trägt, den Kontakt fördert und ihn qualitativ anheben will.

Das **Europäische Parlament** ist für nicht-staatliche Akteure ebenfalls eine attraktive Anlaufstelle. Der Zugang zu Parlamentariern gestaltet sich relativ einfach, da Bürgernähe und Vertretung der Menschen des eigenen Landes im Parlament hoch geschrieben wird – nicht zuletzt, da sie direkt gewählt werden und somit um ihre Wiederwahl kämpfen.

Im **Rat der Europäischen Union** stellt sich direkte Einflussnahme als schwierig dar, da die Treffen nicht öffentlich zugänglich sind und die Mehrzahl der Rats-Dokumente nicht in Umlauf geraten. Interessensvertreter versuchen indirekt über die einzelnen Mitgliedsstaaten aktiv zu werden. Für kleinere Organisationen stellt diese Form des Lobbyings auch die einzig

¹²⁶ European Commission 1992, Amtsblatt C 63/02

¹²⁷ Das Weißbuch stellt Überlegungen zu einer Reformierung des Europäischen Regierens, in dem das Konzept der European Governance aufgenommen wurde. Es wurde am 25.7.2001 von der Kommission vorgestellt: „European Governance. A White Paper (2001)“. Weitere Informationen siehe Sloat 2004

¹²⁸ Vgl. Chabera 2003, 134ff

realistische Variante dar. Die Bedeutung der nationalen Beeinflussung hat aber durch den Wechsel von Einstimmigkeit hin zur qualifizierten Mehrheit, in den meisten Politikbereichen drastisch abgenommen. Nur ein Mitgliedsland zu überzeugen reicht nun nicht mehr, weshalb Agieren auf europäischer Ebene zunehmend bedeutend wird¹²⁹.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kommission neben dem Europäischen Rat, der auf nationaler Ebene die zentrale Rolle in der Beeinflussung europäischer Politik einnimmt, die primäre Anlaufstelle für nicht-staatliche Interessensvertreter auf europäischer Ebene darstellt. Sie ist in alle Phasen des Entscheidungsprozesses eingebunden und verfügt über bedeutsame Rechte. Zudem hat sie, gleich wie das Europäische Parlament, aus mehreren Gründen ein vitales Interesse an der Einbindung nicht-staatlicher Akteure. So bietet die Interaktion mit den unterschiedlichen Interessensvertretern einerseits die Möglichkeit in der Initiierungsphase ihr Wissen bezüglich eines speziellen Politikbereiches zu vertiefen, zum anderen eine breite Zustimmung verschiedener Akteure zu erlangen, welche in der Folge die Durchsetzung einer Gesetzesvorlage erleichtert. Zudem kann die Einbindung der Zivilgesellschaft den demokratischen Wert der Gesetze stärken. Dieser Punkt ist jedoch nicht unumstritten und wird in dieser Arbeit noch diskutiert werden.

Lobbying stellt also eine ‚Two-way Strategy‘ dar: *„Interest groups and other kinds of lobbyists are interested in access to the decision-making process of public actors and public actors are interested in the compliance and expertise of lobbyists“*¹³⁰.

Ein weiterer Grund für die steigende Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren auf europäischer Ebene ist die **zunehmend effektivere Organisation** der Interessensvertreter. Die Interessensvertreter organisieren sich in immer stärkerem Maß um die europäischen Akteure, sie sind somit in Brüssel und Straßburg präsenter und haben effektivere Systeme der direkten Beeinflussung aufgebaut. NGOs und andere Organisationen haben zudem den Nutzen von Zusammenschlüssen und Kooperationen erkannt und treten in stärkerem Maße gemeinschaftlich auf. Das wird auch erleichtert durch die **Globalisierung** relevanter Politikbereiche und –probleme. Umweltschutz ist heute nicht mehr Sache einiger weniger Länder, sondern hat sich zu einer globalen Herausforderung entwickelt, welche Akteure aus allen Ländern und Wirtschaftsbereichen mit einschließt. Und auch in der Migrations- und Asylpolitik wird langsam erkannt, dass es sich dabei, wenn schon nicht um eine globale, dann zumindest um eine europäische Herausforderung handelt und nationales Handeln allein nicht

¹²⁹ Vgl. Hosli/ Nölke/ Beyers 2004, 51

¹³⁰ Michalowitz 2004, 76

ausreichend ist. Letztlich Hand in Hand mit oben genannten Aspekten geht auch die **Emanzipierung der Zivilgesellschaft** und ihr wandelndes Verständnis von Politik. Die Bürger verlangen eine Beteiligung im Prozess der Politikgestaltung. Nicht-staatliche Organisationen und deren Vertreter scheinen dafür ein legitimes Mittel zu sein. Wenn sie schon nicht selbst mitreden können, dann zumindest Organisationen, welche ihre Meinung vertreten. In einer pluralen und heterogenen Gesellschaft wird es immer mehr zur Selbstverständlichkeit, dass diese Pluralität auch in der Politik Niederschlag findet. Dieses wandelnde Interesse der Zivilgesellschaft stärkt die Rolle von NGOs, welche zu einem großen Teil über die Mobilisierung der Öffentlichkeit arbeiten. Weiterhin problematisch bleibt in diesem Kontext jedoch das Fehlen einer europäischen Identität, sowie europäischer Massenmedien, welche einen entscheidenden Beitrag zum europapolitischen Interesse der Bürger leisten könnten.

Da nicht-staatliche Akteure eine zunehmend wichtige Rolle bei den politischen Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene einnehmen, werden auch kooperative Verhandlungsformen oder die Bildung von Policy Networks bedeutsamer. Eine Vielzahl von Faktoren, welche auf die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren in der Europäischen Politik verweisen, deuten darauf hin, dass die kooperativen Governance Formen in Zukunft einen zentralen Stellenwert einnehmen könnten.

3.4. Akteurskonstellationen

Tanja Börzel unterscheidet zwischen vier verschiedenen Formen der Akteurskonstellationen: **Inter- oder transgouvernementale Verhandlungssysteme** kennzeichnen sich durch eine rein öffentliche Akteurszusammensetzung, welche aus unterschiedlichen Regierungsebenen zusammentreffen können. In **Intermediären Verhandlungssystemen** treffen öffentliche mit nicht-öffentlichen Akteuren zusammen, weshalb sie einen kooperativen Charakter annehmen. **Network Governance** beschreibt informelle Netzwerke und formalisierte Verhandlungssysteme, welche ebenfalls von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zusammengesetzt sind. **Gesellschaftliche Verhandlungssysteme** letztlich sind nicht-staatlichen Akteuren vorbehalten; dazu zählen etwa verbindliche Selbstregulierungen¹³¹. In der Literatur besonders diskutiert ist Network Governance oder auch Policy Networks.

¹³¹ Vgl. Börzel 2008, 64

3.5. Policy Networks

„Policy Networks matter: they are not another example of otiose social science jargon¹³²“.

Unter Policy Networks werden Verbindungen und Verknüpfungen von verschiedenen Akteuren zu relativ stabilen Netzwerken verstanden. Das konstituierende Merkmal ist die Beteiligung von staatlichen und privaten Akteuren und Interessensvertretern, wobei die staatlichen aus verschiedenen Ebenen stammen (europäisch, trans-national, national, regional) und die privaten verschiedene ökonomische und soziale Interessen vertreten: *„Es handelt sich dann um relativ stabile Interaktionsbeziehungen zwischen Akteuren, die an gemeinsamer Problembearbeitung interessiert sind und auf einer Vertrauensbasis kooperieren¹³³“.*

Der Begriff ‚Network-Governance‘ wurde besonders durch die Arbeit von Beate Kohler-Koch geprägt. Sie nennt vier charakteristische Merkmale von Network Governance¹³⁴:

- Die **Rolle des Staates** verändert sich fundamental vom alleinigen Entscheidungsträger hin zu einem Mediator zwischen vielen Akteuren.
- Bezüglich der **Interaktionsmuster** verschwimmt die klare Trennung zwischen öffentlich und privat, der Staat agiert mit privaten Akteuren in ‚politischen Gemeinschaften‘.
- Durch die neuen Akteurskonstellationen verändert sich auch das **Verhaltensmuster der Akteure**.
- Zudem ändert sich das **Level der politischen Aktivitäten** dahingehend, dass durch die Miteinbeziehung von Akteure der ‚unteren Ebenen‘ Menschen mitentscheiden, die letztlich betroffen sind.

Als ein Merkmal von Netzwerken gilt, dass sie nicht hierarchisch strukturiert sind. Die staatlichen Akteure nehmen formal keine übergeordnete Position ein. Nichts desto trotz finden sich in einem Netzwerk stets Macht- und Einflussunterschiede, die besonders die Differenz zwischen Netzwerkkern und Akteuren an der Peripherie kennzeichnen. Es macht somit einen Unterschied in der Möglichkeit der Beeinflussung, in welcher Position sich ein Akteur befindet, auch wenn formal keine Hierarchie im Netzwerk vorhanden ist. Zudem ist es charakterisierend für ein Netzwerk, inwiefern es offen für neue Akteure ist und durch eine Flexibilität in der Zusammensetzung gekennzeichnet ist oder ob es sich durch eine dauerhafte Zugehörigkeit auszeichnet, welche wichtig ist für das Entstehen von

¹³² Rhodes 1997, 9

¹³³ Benz 2008, 43

¹³⁴ Vgl. Kohler-Koch 1998, 14f

Vertrauensbeziehungen¹³⁵. Stabilität gilt als weiteres Charakteristikum von Netzwerken, da in der Regel erst von Netzwerken gesprochen wird, wenn diese über einen längeren Zeitraum hinweg in einem Politikbereich aktiv sind. Die Frage ob es überhaupt stabile Netzwerke oder doch nur kurzzeitige, flexible Zusammenschlüsse gibt, ist einer der gängigsten Kritiken an Governance Networks und wird wohl erst in einiger Zeit beantwortet werden können.

Auch wenn der Policy Network-Ansatz nicht von allen Autoren als Ansatz mit theoretischer Reichweite angesehen wird, ist er auf analytischer Ebene hilfreich, um in einem spezifischen Politikfeld die Interaktion von verschiedenen Akteuren in unterschiedlichen Stadien des Politikentscheidungsprozesses zu untersuchen. Er gibt Aufschluss darüber, in welchem Ausmaß nicht-staatliche Akteure in den Prozess eingebunden wurden und ihn mitgestalten konnten¹³⁶.

Governance Networks tragen die Chance in sich, die autoritative Rolle des Staates aufzuheben und ein breiteres Spektrum an Interessensvertretern an dem Prozess der Politikgestaltung teilnehmen zu lassen. Durch den Austausch von Wissen, Meinungen, Erfahrungen und Erwartungen wird ein weiterer Diskussionsrahmen erreicht, der dem demokratischem Prinzip des westlichen Staates entspricht. Doch gerade hier liegt auch eine Kritik an den Netzwerken. Durch die Vernetzung von verschiedenen Akteuren wird ein Multilevel-System von Politik geschaffen, dass sich der demokratischen Kontrolle entziehen kann und dem es an Transparenz mangelt. Denn die entscheidende Frage ist, wer ist in diesem Netzwerk integriert, wer vertritt welche Meinung und wer repräsentiert durch welche Befugnis welche Interessen? Oder anders ausgedrückt, durch Vertreter von NGOs beispielsweise sind keine demokratisch von der Bevölkerung gewählten Akteure, sondern meist durch nicht-demokratischen Verfahren legitimierte Personen an dem Prozess beteiligt, welche zudem keine gleiche Partizipation aller Bürger garantieren (können).

3.6. Exkurs: Der demokratische Gehalt von Policy Networks

„While the effectiveness of policy-making and the transmission of interests in the EU are to a considerable degree achieved by policy networks and consultative committees, these patterns particularly reduce the transparency of policy-making essential for the effective control by those represented. Actors in these networks act as experts and not as representatives accountable to regional parliaments or to particular groups of society¹³⁷“.

¹³⁵ Vgl. Peterson 2004, 120

¹³⁶ Vgl. Chabera 2003, 46

¹³⁷ Benz 2003, 104

Stellen die kooperativen Verhandlungssysteme eine Möglichkeit dar, eine breitere Repräsentanz der Bevölkerung zu erzielen, verschiedene Interessen zu berücksichtigen und die Legitimität Europäischen Regierens zu stärken, oder schwächen sie vielmehr die demokratische Kontrolle Europäischer Entscheidungen, da sie die dahinterstehenden Prozesse und Akteure verdecken und an einer Ausgeglichenheit bezüglich Repräsentanz und Partizipation mangeln?

Den demokratischen Nationalstaat prägen zwei konstituierende Elemente: Repräsentation und Partizipation. Im demokratischen Staat verwaltet der Staat als zentraler politischer Akteur die Interessen der Bürger, das bestimmende Element ist somit die **Repräsentation** der Bürger im politischen System. Nach Arthur Benz wird diese repräsentative Beziehung zwischen Staat und Bürger von drei Faktoren geprägt: Die politischen Institutionen müssen effektive Lösungen für politische Probleme offerieren, sie müssen die Interessen der Bürger in das politische Geschehen transferieren, und sie müssen gegenüber ihrer politischen Handlungen rechenschaftspflichtig sein¹³⁸. Auf europäischer Ebene stellen sich bezüglich der Repräsentation bei den kooperativen Verhandlungsformen folgende Fragen: Wer wird repräsentiert? Was wird repräsentiert? Handelt es sich um ganz subjektive Interessen oder wird eine große Gruppe vertreten und somit zwangsbedingt auch allgemein gehaltene Interessen? Und wie wird repräsentiert?

Partizipation hingegen meint die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Geschehen. Dies geschieht in einem demokratischen Nationalstaat in der Regel über Wahlen. Zudem ist in einer repräsentativen Demokratie als wichtigste Form direkter Demokratie ein Plebiszit vorgesehen, eine Abstimmung des Volkes über wichtige politische Entscheidungen. In den Governance-Studien nehmen Überlegungen hinsichtlich der Partizipation der Gesellschaft einen wichtigen Stellenwert ein, besonders im Zuge von Forschungen über den demokratischen Gehalt der Europäischen Union. Denn hier stellt sich die Frage, in welchem Rahmen die Zivilgesellschaft die Möglichkeit hat an den Politikprozessen auf europäischer Ebene teilzunehmen.

Durch die kooperativen Verhandlungsformen können – nach Meinung mancher Autoren – das Partizipationsdefizit und das Repräsentationsdefizit vermindert werden. Denn nun können verschiedene Akteure an den Prozessen teilnehmen und sie beeinflussen. Aber wie bereits erwähnt, ist diese Sichtweise durchaus umstritten. So nennen manche als ein Problem die mangelnde Bereitschaft der NGOs selbst transparenter zu agieren. Selbst Organisationen,

¹³⁸ Vgl. Benz 2003, 83

welche die Interessen der Öffentlichkeit zu vertreten meinen, unterstützen nicht immer die Entwicklung einer transnationalen Öffentlichkeit, noch sichern sie zwangsbedingt die Teilnahme ihrer Unterstützer oder Mitglieder im europäischen Rahmen. Ein Grund dafür ist die häufige finanzielle Abhängigkeit von nationalen oder europäischen Sponsoren, welche ein allzu freies Agieren verhindern. Diese Abhängigkeit von den Strukturen und Förderungen eines speziellen Staates oder einer Institution stellt ihren demokratischen Gehalt in Frage¹³⁹.

Zudem ist die EU bestrebt die transnationale Kooperation zu unterstützen. Somit haben es kleine nationale Organisationen sehr schwer die Voraussetzungen für eine aktive Teilnahme an den Prozessen zu erfüllen.

Politische Entscheidungen sind in komplexen Verhandlungssystemen nur schwer den einzelnen Akteuren zuzuschreiben, was an der mangelhaften Transparenz und dem Agieren unter Ausschluss der Öffentlichkeit liegt. Auf der anderen Seite bieten sie jedoch auch die Möglichkeit der demokratischen Kontrolle und eine durch die Vielzahl der Akteure ermöglichte „gegenseitig kontrollierende Selbstregulierung“¹⁴⁰.

4. Fazit: Welchen Stellenwert haben nicht-staatliche Akteure?

Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene sind, wie aus den bisherigen Überlegungen erkennbar ist, äußerst komplex. Der institutionelle Aufbau der Europäischen Union weist einige Besonderheiten auf, die europäisches Policy-Making von nationalstaatlichem unterscheiden. Durch die Abhängigkeit der Europäischen Kommission von dem Verhalten der Nationalstaaten, hat sie ein Entscheidungssystem aufgebaut, in dem sie auf der einen Seite möglichst viel Rechte in Anspruch nimmt, auf der anderen Seite jedoch auch eine Vielzahl von Akteuren eingebunden werden, mit dem Ziel die Legitimität ihrer Politik zu erhöhen. Wenn während der Entstehung eines Rechtsaktes viele verschiedene Interessensvertreter und Akteure eingebunden waren und ein gemeinsamer Konsens gefunden werden konnte, dann ist davon auszugehen, dass das Ergebnis auf breitere Akzeptanz, bzw. weniger Widerstand trifft. Die Art der Interaktion und des Meinungsaustausches ist jedoch je nach Politikbereich und Form der Rechtsakte sehr unterschiedlich. Auch die Art des Verfahrens beeinflusst die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren. Grundsätzlich kann zwischen ‚hard law‘ und ‚soft law‘ unterschieden werden. Bei Formen des ‚soft law‘ dominieren kooperative Formen der Zusammenarbeit, die Akteure sind dabei relativ gleich

¹³⁹ Vgl. Kohler-Koch 2007, 263ff

¹⁴⁰ Huget 2007, 52

gestellt und versuchen bei sehr unterschiedlichen Interessen sich durch gegenseitiges Überzeugen zu beeinflussen. Die Ergebnisse sind nicht bindend, üben jedoch trotzdem einen gewissen Druck auf die Staaten aus.

Bei den Entscheidungsprozessen zu ‚hard law‘ ist das Ergebnis bindend, somit ist auch die Art der Governance ‚härter‘. Hier treten hierarchische Verhältnisse zu Tage, die EU übt stärker Druck auf die Staaten aus, einzelne Staaten versuchen in Verhandlungen ihre Machtpositionen auszubauen und zu nutzen. Die konkrete Ausformung hängt immer stark vom Politikbereich ab. So kann die EU beispielsweise in der Agrarpolitik bestimmter auftreten als in der Asyl- und Einwanderungspolitik.

Bei all den Politikgestaltungsprozessen treten neben den europäischen und nationalstaatlichen Akteuren eine Vielzahl nicht-staatlicher Akteure in das Geschehen ein. In der Wirtschaftspolitik beispielsweise haben Lobbyisten eine durchaus starke Position, die sie in den Verhandlungen auch einsetzen. Aber auch in Politikbereichen, die nicht vorrangig von wirtschaftlichem Interesse sind, wie die Asylpolitik, treten nicht-staatliche *players* auf, die mit Expertisen, Meinungen und Wünschen zum Prozess beitragen. Wie stark sie sich einbringen können und wie hoch ihr Einfluss ist, hängt zunächst von ihren Verhandlungsressourcen und ihrem Verhandlungsgeschick ab. Je nach Phase der Politikgestaltung kooperieren sie mit unterschiedlichen staatlichen Akteuren und machen ihren Einfluss geltend. So hat sich gezeigt, dass die verschiedenen europäischen Akteure zu einem unterschiedlichen Grad offen sind für die Teilnahme von nicht-staatlichen Interessensvertretern am Prozess. Während die Kommission die Expertise und die Unterstützung der privaten *players* aus verschiedenen Gründen befürwortet und auch das Parlament eine geeignete Anlaufstelle ist, stellt sich der Rat eher als geschlossenes System dar, der als Institution selbst nur schwer anzusprechen ist.

Die Kooperationen zwischen europäischen, nationalstaatlichen und privaten Akteuren können stabile Formen annehmen und Policy Networks bilden, also Netzwerke, in denen unterschiedliche Akteure gemeinsam an Lösungen arbeiten. Diese Netzwerke sind durch ihre nicht-hierarchische Struktur charakterisiert und bieten eine Plattform für Diskussionen und Verhandlungen. In ihnen nehmen die verschiedensten Akteure teil, wodurch sie auch für Außenstehende sehr intransparent sind. Ob durch Network Governance die demokratische Legitimität von Entscheidungen auf europäischer Ebene erhöht wird oder gerade diese Unübersichtlichkeit sie erst recht untergräbt, ist umstritten. Grundsätzlich ist die Teilnahme eines breiten Spektrums an Interessensvertretern zu begrüßen, wenn jedoch Entscheidungen nicht mehr personell zuzuordnen sind, ist es auch schwer Verantwortliche für diese zu finden.

Damit entfällt dann aber auch die Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger gegenüber der Bevölkerung, ein wesentliches Element einer demokratisch geordneten Gesellschaft.

Es herrscht in der Literatur Uneinigkeit darüber, welche Form der Governance dominierend ist bzw. in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird. Während einige Autoren gerade im Network Governance den Schlüssel der Europäischen Politik sehen, betrachten andere die kooperativen Governance Formen als sekundär. So sieht Tanja Börzel die auf Wettbewerb basierenden Modi der Governance als entscheidende Interaktionsform an: *„In der EU wird also weniger durch Netzwerke als durch inter- und transgouvernementale Verhandlungen und politischen Wettbewerb im Schatten der Hierarchie regiert“*¹⁴¹. Börzel verweist in ihrer Darstellung vor allem darauf, dass private Akteure zwar von den staatlichen konsultiert werden, aber in der Regel keine gleichberechtigten Verhandlungspartner darstellen. Netzwerke, insofern sich überhaupt welche bilden und es sich dabei nicht nur um Lobbying Aktivitäten handelt, agieren stets im ‚Schatten der Hierarchie‘. Dem gegenüber hält Renate Mayntz eine Hierarchiebildung für unwahrscheinlich, da Akteure Koalitionen bilden können, durch die sie der Macht einer Einzelperson begegnen können¹⁴².

Bezüglich der Europäischen Asylpolitik ist anzunehmen, dass die nicht-staatlichen Akteure einen Nachteil gegenüber den staatlichen haben. In dem Bereich der Asylpolitik, welche sich gut in der Öffentlichkeit thematisieren lässt, haben nicht-staatliche Akteure kaum Verhandlungsressourcen, die sie im Policy-Making Prozess ausspielen können. Aber auch ‚im Schatten der Hierarchie‘ können Akteure durchaus Einfluss nehmen, mit der entsprechenden Resistenz und Ausdauer. Wie sich das Politikfeld Asyl nun genau gestaltet und welche Form der Governance hier dominiert, wird in Kapitel vier untersucht werden. Ziel des nächsten Abschnittes ist es aus der historischen Perspektive die Hintergründe und Ereignisse zu beleuchten, welche die heutige Asylpolitik beeinflussen und gestaltet haben. Inhaltlich gesehen liegt der Fokus auf der Bewertung der Asylpolitik aus menschenrechtlicher Sicht. Wie stark ist der humanitäre Anspruch der Europäischen Union in der Asylpolitik verankert, wie können die bisherigen Ergebnisse menschenrechtlich gewertet werden? Anhand dieser Ergebnisse kann im Anschluss der Einfluss von Menschenrechtsorganisationen auf die derzeitige Situation hinterfragt werden. Analysiert werden im Besonderen die verbindlichen Richtlinien, welche bisher erlassen wurden, sowie Programme und Stellungnahmen. Aufgrund ihrer Verbindlichkeit kann dabei die direkte Umsetzung des menschenrechtlichen Anspruchs der EU überprüft werden.

¹⁴¹ Börzel 2008, 61

¹⁴² Vgl. Geiger 2005, 111

III. Die Europäische Asylpolitik

“[...] the slowness of decision-making contrasts sharply with the strongly variable institutional dynamics that have characterized the evolution of the JHA cooperation. The history of JHA cooperation is one of institution building and transformation, not one of successful decision-making and policy implementation¹⁴³”.

Die Europäische Union verstand sich lange Zeit als Wirtschaftsunion, die staatliche Souveränität der im Bereich der Inneren Sicherheit, der Einwanderungs- und Asylpolitik, wurde nicht berührt. Als im Zuge verstärkter gewaltsamer Konflikte ab den 70er Jahren immer mehr Flüchtlinge Schutz und Hilfe in Europa suchten, begannen die Länder ihre Grenzen abzudichten. Nationale Asylpolitiken wurden immer restriktiver gehandhabt. In der Literatur werden die Reaktionen der westeuropäischen Staaten auf den Flüchtlingsstrom oft als Domino-Effekt bezeichnet. So wurden von einigen Staaten, welche spezielles Interesse an einer Sicherung der Grenzen zeigten, sei es aufgrund besonders hoher Flüchtlingszahlen oder aufgrund politischer Interessen, immer restriktivere Maßnahmen gesetzt, um die Zahlen zu dämmen. Dadurch waren Flüchtlinge bestrebt in Länder mit liberaleren Bedingungen auszuweichen. Diese Länder setzten nun ihrerseits wieder strengere Maßnahmen durch, wodurch die Flüchtlinge auf ein Drittland ausweichten und so weiter¹⁴⁴. So kam es nicht nur durch die Zunahme von Flüchtlingen und dem Anstieg der internationalen Kriminalität, sondern auch aufgrund fehlender Kooperation zwischen den europäischen Ländern, zu einem Kreislauf, an dessen Ende die ‚Festung Europa‘ stand.

Parallel dazu kam es auf der anderen Seite zu einem Integrationsschub in der EU, das Schengener Übereinkommen hob die Binnengrenzen auf. Der damit verbundene freie Personenverkehr innerhalb der EU zog erste Kooperationen im Bereich Immigration und Asyl mit sich, beeinflusste doch plötzlich die Politik eines EU-Staates die Situation der anderen. Die gemeinsame Asylpolitik war also kein Ziel an sich, sondern wurde vielmehr als Mittel zum Zweck initiiert.

Die Harmonisierungsbestrebungen durch den Vertrag von Amsterdam und konkret durch den Rat von Tampere, welche durchaus liberale Ansätze in sich tragen, weckten Hoffnungen bei Menschenrechtsorganisationen, die eine Angleichung der Asylsysteme unterstützen. So

¹⁴³ Eder/ Trenz 2003, 112

¹⁴⁴ Vgl. Folkvord 1994, 13f; Vgl. Pühringer 2007, 11

fordert die Dublin II-Verordnung beispielsweise klar eine Harmonisierung des Asylverfahrens, um eine gerechte Situation für Asylwerber zu kreieren. Von Beginn an gab es jedoch das Problem des Einstimmigkeitsprinzips im Rat der Europäischen Union. Dadurch ist eine Einigung nur auf Mindestnormen möglich, was andere Staaten ‘ermuntert’, ebenfalls niedrigere Standards einzuführen. Die bisher erlassenen Richtlinien und die aktuellen Verhandlungsprozesse werfen somit zu Recht die Frage auf, ob die gemeinsame Europäische Asylpolitik in der Lage ist, die Menschenrechte von Flüchtlingen und Asylwerbern in der Europäischen Union zu sichern.

In diesem Kapitel wird die Entwicklung der gemeinsamen Asylpolitik von den Anfängen in den 1970er Jahren bis zu den derzeitigen Geschehnissen überblicksmäßig dargestellt, um die Inhalte und Interessenskonflikte, welche zu dem heutigen Asylsystem geführt haben, beleuchten zu können. Von den ersten intergouvernementalen Zusammenarbeiten durch die Schengener und Dubliner Übereinkommen werden die Schritte, welche im Zuge des Maastrichter und Amsterdamer Vertrags zu einer europäischen Zusammenarbeit geführt haben aufgezeigt. Im Amsterdamer Vertrag wurde die Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik in zwei Phasen beschlossen.

Welches Fazit lässt sich mittlerweile vom vereinbarten Programm von Tampere ziehen und wohin weist das Haager Programm? Welche Richtlinien wurden bereits beschlossen und wodurch zeichnen sie sich aus? Wie sind die aktuellen Entwicklungen hinsichtlich einer europäischen Asylpolitik zu werten?

Abschließend werden die Menschenrechte in der gemeinsamen EU-Asylpolitik analysiert. Wie hat sich die Asylpolitik aus menschenrechtlicher Sicht entwickelt?

1. Einleitung – Zur Flüchtlingssituation in der EU

2008 waren 42 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht vor Krieg, Hunger, Elend, Folter, politischer Repression, Naturkatastrophen und anderen Eingriffen in ihre politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte. 16 Millionen überschritten dabei die Grenze ihres Heimatlandes, 26 Millionen waren Binnenflüchtlinge. Hauptaufnahmeländer waren Pakistan (1,8 Mio.), Syrien (1,1 Mio.) und der Iran (980.000)¹⁴⁵.

80 Prozent der Flüchtlinge leben weltweit in Entwicklungsländern. Europa und die Europäische Union tragen also keinesfalls die Hauptlast der weltweiten Fluchtbewegungen.

¹⁴⁵ Vgl. UNHCR 2008, 7f

Die Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der UN schätzt für 2010 eine Flüchtlingszahl von 1,6 Millionen in Europa, das entspricht etwa 10 Prozent der weltweiten Flüchtlinge und ist um 36 Prozent niedriger als noch im Jahr 2000. Im Gegensatz dazu nimmt Asien mit 10,9 Millionen Flüchtlinge 66 Prozent der weltweiten Flüchtlingsmenge auf, Afrika an zweiter Stelle 16 Prozent (2,6 Millionen)¹⁴⁶. Zudem war die Zahl der in der EU gestellte Asylanträge dem Trend der weltweit zunehmenden Flüchtlingsbewegungen entgegengesetzt bis 2006 stark rückläufig, was sich auf die abschreckende Wirkung durch die Festlegung der ‚sicheren Drittstaaten‘, der restriktiven Asylgesetze und der engen Auslegung des Flüchtlingsbegriffs zurückführen lassen könnte. So ist im Zeitraum 2001 bis 2005 in der EU25 die Anzahl der Anträge von etwa 430.000 auf etwa 230.000 zurückgegangen, was einer Minderung von 46 Prozent entspricht¹⁴⁷. Von 2006 auf 2007 stieg die Zahl der Asylanträge jedoch wieder um elf Prozent an, 2008 wurden in den 27 EU-Staaten 238.084 Asylanträge (2007: 221.950) registriert, was eine Steigerung von sechs Prozent darstellt. Unterschiede bestehen zwischen den ‚alten‘ und den ‚neuen‘ EU-Staaten. Während in den 15 ‚alten‘ Mitgliedstaaten die Zahl der Asylanträge um neun Prozent von 198.000 auf 216.000 (2007 auf 2008) gestiegen ist, ist die Zahl in den zwölf ‚neuen‘ Staaten um 15 Prozent gefallen (von 25.600 auf 21.8000).

Am meisten betroffen ist Frankreich mit über 35.000 Anträgen, gefolgt von Italien (über 31.000), Großbritannien (knapp 30.000), Schweden (rund 24.000), Deutschland (rund 21.000) und Griechenland mit knapp 20.000 Anträgen im Jahr 2008¹⁴⁸.

Diese Zahlen scheinen auf den ersten Blick keine ‚Flüchtlingsströme‘ auf Europa erkennen zu lassen. Blickt man jedoch auf Länder wie Malta, Italien, Griechenland und Spanien, stellt sich das anders dar: Völlig überfüllte Flüchtlingslager, in denen erbärmliche Zustände herrschen, Zurückweisungen auf dem offenen Meer und eine unbekannte Zahl von Opfern, welche die Flucht nach Europa nicht überleben¹⁴⁹. So drangen 2009 Schreckensbilder von Flüchtlingslagern in Europa über die Medien zur Öffentlichkeit durch. Im Februar kam es zu Revolten im Flüchtlingslager von Lampedusa, Italien, bei denen ein Gebäude zur Gänze niederbrannte und viele Menschen verletzt wurden. Grund der Aufruhen war der Beschluss der italienischen Regierung Illegale nicht mehr nur bis zu zwei, sondern bis zu sechs Monate

¹⁴⁶ Vgl. UNDESA 2008, 1

¹⁴⁷ Vgl. Leiner 2007, 54

¹⁴⁸ Vgl. UNHCR 2009b, 4ff

¹⁴⁹ So ertranken beispielsweise im März 2009 vor der libyschen Küste mehr als 600 Flüchtlinge. Aufgrund drohender Strafverfolgung als Schleuser, wenn sie Flüchtlinge an Land bringen, helfen Fischer und Seeleute nur mehr selten in Not geratene Flüchtlinge auf offener See. Vgl.: Die Zeit Online: 3.9.2009

in dem Auffanglagern zu behalten, bis sie für ihre Abschiebung identifiziert werden können¹⁵⁰. Aus Malta meldete ‚Ärzte ohne Grenzen‘ in Bezug auf das dortige Flüchtlingslager hygienisch mangelhafte Bedingungen, Überbelegung und unzureichende Versorgung, was zu einer dramatischen Verschlechterung der gesundheitlichen Zustandes der Flüchtlinge führte. In den ‚Salzburger Nachrichten‘ wurde ein dementsprechenden Artikel unter die Überschrift „Flüchtlinge im Horrorlager“ publiziert¹⁵¹. Auch diese Lagerbedingungen führten zu einem Aufstand im Flüchtlingslager, Polizei und Militär mussten im März gegen die Rebellion von rund 500 Flüchtlingen vorgehen¹⁵². Frankreich sorgte im September für öffentliches Aufsehen, als das illegale Flüchtlingslager von Calais geräumt wurde. 273 Flüchtlinge wurden festgenommen, 132 davon minderjährig. Notwendig sei das laut dem französischen Immigrationsminister gewesen, da sich die Anrainer belästigt gefühlt hätten und das Lager ein Basislager für Schlepper dargestellt hätte. Hilfsorganisationen kritisierten zu Recht, dass eine solche Aktion das Problem nur verstreue, nicht aber an den Wurzeln greift¹⁵³. Und Italien steht mit dem harten Vorgehen gegen Flüchtlinge seit Jahren im Rampenlicht. Die dort praktizierte Abschiebep Praxis entbehrt jeglicher menschenrechtlicher und völkerrechtlicher Grundlage. So werden Flüchtlinge, sobald sie Italien erreicht haben, im Regelfall ohne dass sie überhaupt einen Asylantrag stellen konnten und ohne Ermittlung ihres Herkunftslandes, nach Libyen abgeschoben. Gerechtfertigt wird diese Vorgehensweise mit markanten Aussagen wie die des Bürgermeisters von Lampedusa: „*Das ist ein Exodus von biblischer Dimension*“¹⁵⁴.

Demgegenüber stehen Länder, welche eine erfolgreiche Abschottungspolitik betreiben. So hat in Deutschland die Zahl der Flüchtlinge Ende 2008 einen historischen Tiefstand von 123.033 anerkannten Flüchtlingen erreicht, um knapp 3000 weniger als im Vorjahr¹⁵⁵. Auch Österreich ist redlich bemüht die Anzahl der Asylwerber möglichst gering zu halten, das neue Asylgesetz, welches mit 1.1.2010 in Kraft getreten ist, verfolgt ebenfalls dieses Ziel.

Die Europäische Union hat demnach ein gewaltiges Flüchtlingsproblem. Es liegt aber weniger in der Zahl der Flüchtlinge selbst, sondern im Umgang der Mitgliedstaaten mit ihnen und der fehlenden Kooperation der Staaten untereinander. Die einzelnen Länder verfolgen ein Ziel:

¹⁵⁰ Vgl. APA 20.2.2009

¹⁵¹ Vgl. Salzburger Nachrichten 16.3.2009

¹⁵² Vgl. Die Presse 26.3.2009

¹⁵³ Vgl. Die Presse 23.9.2009

¹⁵⁴ Zit. in: Wetzel 2006, 157.

¹⁵⁵ Vgl. APA 24.2.2009

eine Reduktion der Asylwerber im eigenen Land. Auf die Bitten Maltas um mehr Solidarität hat nur Frankreich mit Aufnahme von 80 (!) Asylwerbern reagiert. Eine gemeinsame europäische Asylpolitik soll die Basis für ein solidarisches, humanistisches Europa darstellen, so die ambitionierten Pläne der Kommission. Dass das nicht ohne Widerstand der Mitgliedstaaten möglich ist, ist auch ihr nach mittlerweile neun Jahren mühseliger Verhandlungen und teils mehr als enttäuschenden Ergebnissen wohl auch bewusst.

2. Der Fall der Binnengrenzen – Die Übereinkommen von Schengen und Dublin

Die Basis der Europäischen Union, die 1951 geschlossene Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, erfolgte vor dem Hintergrund der Sicherung des Friedens durch eine enge Einbindung Deutschlands in die Schwerindustrie. Der Bereich Innere Sicherheit war kein Ziel dieser Gemeinschaft und war lange Zeit nicht von Bedeutung. Vielmehr fokussierten auch folgende Verträge und Vereinbarungen auf die Förderung eines gemeinschaftlichen wirtschaftlichen Raumes. Die in dem Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft enthaltenen Bestimmungen über die Freizügigkeit von Personen hatten rein wirtschaftliche Motive, ihre Umsetzungen folgten dann jedoch gemeinschaftlichen Bestrebungen zur Sicherung der Außengrenzen¹⁵⁶.

Erste Überlegungen zu einer Zusammenarbeit im Bereich Innere Sicherheit entwickelten sich in den 70er Jahren, als verschiedene Konflikte und Terroraktionen bedrohend auf die Mitgliedstaaten wirkten¹⁵⁷. Daraus entstand die **TREVI-Gruppe**, welche sich aus den für Fragen der Inneren Sicherheit zuständigen Ministern zusammensetzte. Im Zeitraum von 1976 bis 1988 wurden vier Arbeitsgruppen geschaffen, aus einer ging später beispielsweise EUROPOL hervor. Inhaltlich lag das Hauptaugenmerk zunächst auf der Bekämpfung des Terrorismus, die 1988 geschaffene Gruppe TREVI 1992 arbeitete jedoch an der Sicherheitsproblematik durch die Öffnung der Binnengrenzen. Konstituierend für die TREVI-Gruppe war, dass sie den Grundsatz der nationalen Souveränität respektierte und unter strenger Geheimhaltung und Ausschluss der Öffentlichkeit arbeitete¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Vgl. Brübach 1997, 2ff

¹⁵⁷ Dazu zählt beispielsweise der Nordirland-Konflikt oder die Anschläge in Deutschland. Vgl: Folkvord 1994, 86

¹⁵⁸ Vgl. Brübach 1997, 9

Die Europäische Gemeinschaft war weiterhin bestrebt, einen Binnenmarkt mit freiem Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zu schaffen. Der dementsprechende Vorschlag wurde seitens der Kommission 1985 im Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes vorgelegt¹⁵⁹, mit der Verabschiedung der **Einheitlichen Europäischen Akte** 1986 wurde die Vollendung des Binnenmarktes bis 1992 rechtlich verankert. Die Akte enthielt jedoch noch keine Bestimmungen bezüglich Asyl oder Einwanderung.

Als Reaktion auf die Einheitliche Europäische Akte wurde auf europäischer Ebene 1986 die **Ad hoc- Gruppe ‚Immigration‘** gegründet, eine intergouvernementale Gruppe, die sich mit Ausgleichsmaßnahmen im Zuge der Grenzöffnung beschäftigte, konkret mit *„gemeinsamen Maßnahmen zur Verhinderung von ‚Mißbrauch‘ der Freizügigkeit¹⁶⁰“*. Dabei wurden das erste Mal einheitliche Maßnahmen bezüglich Asyl behandelt. Um einem Sicherheitsrisiko vorzubeugen, konnte ein Öffnen der Grenzen innerhalb der EU nur mit einer Stärkung der Außengrenzen einhergehen. Dementsprechend wurden fünf Gruppen gebildet¹⁶¹:

- Asyl
- Zulassung/ Entfernung
- Visa
- Außengrenzen
- Falsche Dokumente

Die Gruppe Asyl beschäftigte sich vorrangig mit der Erarbeitung eines Kriterienkataloges über die Zuständigkeit eines Staates für Behandlung des Asylantrages; aus dieser Arbeit ging 1990 das **Dublin Übereinkommen** hervor. Es wurde am 15. Juni unterzeichnet und legt fest, dass jenes Land die Pflicht hat einen Asylantrag zu prüfen, in welchem der Asylwerber das erste Mal registriert wurde. Das Dublin Übereinkommen war stark vom Schengen Übereinkommen geprägt und orientierte sich an dessen Vorgaben, *„worin der ‚Laborcharakter‘ des SDÜ [Schengen Übereinkommens, Anm. d. Verf.] deutlich zum Ausdruck kommt¹⁶²“*. Es trat 1997 in Kraft.

Dem Übereinkommen liegt der Gedanke zugrunde, Mehrfachasylverfahren, sowie das ‚Umherschicken‘ von Asylwerbern von Land zu Land, durch klare Zuständigkeitskriterien zu vermeiden. Durch das Dublin Übereinkommen ist nur ein Staat für den Asylantrag zuständig,

¹⁵⁹ European Commission 1985

¹⁶⁰ Folkvord 1994, 92

¹⁶¹ Vgl. Brübach 1997, 28f

¹⁶² Putzer/ Rohrböck 2007, 7

der Asylwerber hat somit auch nur eine Chance auf Schutz. Begründet wurde das im Übereinkommen mit dem Prinzip der Einreise-Autorisation: „Die Prüfung des Asylantrags obliegt dem Mitgliedstaat, der für die Kontrolle der Einreise des Ausländers in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zuständig ist“¹⁶³. Dem Prinzip des ‚One Chance‘ liegt aus menschenrechtlicher Sicht eine Voraussetzung zugrunde. Es ist nur gerechtfertigt einen Menschen in nur einem Land die Möglichkeit um Schutz anzusuchen zu gestatten, wenn diese Chance in allen Ländern die gleiche ist. Nur dann, wenn das Verfahren überall gleichwertig (wenn auch unterschiedlich in der Gestaltung) ist, kann von einer gerechten Gesetzeslage gesprochen werden. Das Dublin Übereinkommen berücksichtigt das jedoch nicht¹⁶⁴. Zudem mangelt es dem Übereinkommen an demokratiepolitischer Substanz, sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament hatten kein Mitbestimmungsrecht.

1991 begannen Verhandlungen zur Einführung des **EURODAC-Systems**, welches 2000 schließlich umgesetzt wurde¹⁶⁵ und 2003 mit der Durchführungsbestimmung zur EURODAC-Verordnung in Kraft trat. Als Hilfsmittel für die Durchführung des Dubliner Übereinkommens ermöglicht das EURODAC-System den internationalen Vergleich von Fingerabdrücken, wodurch festgestellt werden kann, ob ein Asylwerber schon einmal in einem anderen EU-Land erfasst wurde¹⁶⁶. Es besteht aus einer von der Kommission verwalteten zentralen Datenbank für Fingerabdrücke, welche die Datenübertragung zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht.

Die Entscheidung zu einem gemeinsamen Binnenmarkt war stark geprägt von dem **Ersten Schengen Übereinkommen**, welches von Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Luxemburg 1985 außerhalb des EU-Rahmens beschlossen wurde. Schengen I sah den schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen vor der Verwirklichung des Binnenmarktes vor. Als Rahmenvertrag setzte es jedoch nur die Ziele, das Durchführungsabkommen wurde 1990 erlassen. Das Übereinkommen sieht nicht nur den Wegfall der Kontrolle an den Binnengrenzen, sondern auch Harmonisierungsbestrebungen bei der Kontrolle der Außengrenzen und bei einzelnen Elementen des Visa-, Einwanderungs- und Asylgesetzes vor¹⁶⁷.

¹⁶³ European Council 1990: Dublin Übereinkommen, Art. 7

¹⁶⁴ Auf die Menschenrechtlichen Problematik von ‚one chance only‘ wird bei Dublin II noch genauer eingegangen.

¹⁶⁵ European Council 2000, (EG) 2725/2000

¹⁶⁶ Eine aufschlussreiche Diskussion des EURODAC-System stammt von Hailbronner 2000, 401ff

¹⁶⁷ Vgl. Brübach 1997, 22f

Auch wenn der Schengen Prozess als Antrieb für die vollständige Personenfreizügigkeit fungiert hat, so ist an der Parallelität von EU-Gesetzgebung und engerer Zusammenarbeit zwischen einzelnen Staaten schon die Schwierigkeit einer einheitlichen Politik in diesem Bereich erkennbar. Interessant sind zudem die Motive der fünf Gründerstaaten des Schengen Übereinkommens. Eine Öffnung der Binnengrenzen im Zuge der EU-Bestrebungen durch die bevorstehende Einheitliche Europäische Akte war zum dem Zeitpunkt ja schon deutlich erkennbar. Warum also handelten die Staaten parallel dazu? Durch die Entstehung einer zwischenstaatlichen Regelung umgingen die fünf Staaten, welche ein spezielles Interesse an dem Abbau der Grenzkontrollen hatten, das Prinzip der Einstimmigkeit bezüglich Regelungen der physischen Grenzkontrolle. Da es einige Staaten gab, die zu dem Zeitpunkt Vorbehalte gegen die Öffnung hatten (z.B. Großbritannien, Irland, Dänemark, Griechenland), setzten die Schengen-Staaten diese durch eine zwischenstaatliche Regelung außerhalb des EU Bereiches entscheidend unter Druck. Denn damit wurde deutlich, dass der Integrationsprozess nicht aufzuhalten ist und es im Interesse der einzelnen Staaten ist, diesen mitzutragen. Zudem konnten die Gründerstaaten ein Übereinkommen vorlegen, das zur Gänze ihren Interessen entsprach und den Maßstab für die anderen Länder legte¹⁶⁸.

Anhand dieser Parallelentstehung wird deutlich, dass Fragen der Inneren Sicherheit und der Immigration auf nationaler Ebene höchst unterschiedlich gesehen werden und Machtverhältnisse innerhalb der Europäischen Union markieren.

Vier Tage nach Unterzeichnung des Dubliner Übereinkommens wurde das **Schengen II Abkommen**, das Durchführungsabkommen des 1985 unterzeichneten Übereinkommens von Schengen, mit Ausnahme von England und Irland von den EU-Staaten abgeschlossen. Somit lag auch Schengen II außerhalb des Rahmens der EU. Schengen II sieht die vollständige Abschaffung der Binnengrenzen vor, mit einhergehendem ‚Sicherheitspaket‘, welches die Kontrolle der Außengrenzen und andere Ausgleichsmaßnahmen regelt, um einen Sicherheitsdefizit vorzubeugen. Schengen I war auf die Öffnung der Grenzen fokussiert, Schengen II *„clearly shifts the emphasis away from freedom of movement towards the strengthening of controls and questions related to internal security“*¹⁶⁹ und betont somit wieder die Bedeutung der Grenzen für die staatliche Souveränität. Das Schengener Durchführungsabkommen stimmt mit dem Dubliner Übereinkommen weitgehend überein, rechtlich ist das Dubliner Übereinkommen vorrangig.

¹⁶⁸ Vgl. Folkvord 1994, 102ff

¹⁶⁹ Lavenex 2001, 94

Beim Schengen-Prozess handelte es sich um einen klaren Intergouvernementalen Modus, der unter völligem Ausschluss der Öffentlichkeit und auch der nationalen Parlamente, stattfand. Die EG hatte bei dem Entstehungsprozess lediglich Beobachterstatus und entgegen Art. 35 der GFK wurde der UNHCR nicht in die Beratungen mit einbezogen¹⁷⁰.

Zusammenfassend lässt sich von der ersten Phase der Entwicklung (auch ‚erste Generation der Kooperation‘ genannt) sagen, dass sie durch rein nationalstaatliche Zuständigkeit im Bereich Asyl- und Einwanderungspolitik gekennzeichnet war. Durch die Öffnung der Binnengrenzen entstand jedoch die Notwendigkeit einer Kooperation, da die Asylpolitik eines Landes die der anderen beeinflusste. Die ersten Kooperationen in diesem Feld waren somit Reaktionen auf die geänderten Umstände, keine aktiven Schritte. Gekennzeichnet waren sie durch klare Fokussierung auf die Reduzierung von Asylanträgen durch strikte Regelungen bezüglich der Einreise in das Territorium, durch Vermeidung von Parallelanträgen oder die Möglichkeit in einem anderen Land wieder um Asyl anzufragen.

Die ausverhandelten Dokumente wurden weiters nicht im Rahmen der EU erlassen, sondern in Form von völkerrechtlichen, zwischenstaatlichen Rechtsakten, wie das Schengener und das Dubliner Abkommen, welche auch nicht von den nationalen Parlamenten mitbestimmen werden konnten. Beide Abkommen verweisen zwar auf die GFK, es findet sich jedoch in keinem ein Verweis auf die EMRK oder die AEMR. Menschenrechte sind nur schwach verankert, zudem wurden Flüchtlinge bewusst zu einem Sicherheitsproblem der EU stilisiert. Erkennbar ist das ebenfalls in den Abkommen an dem Fehlen von jeglichen Anmerkungen bezüglich der internationalen Flüchtlingsproblematik.

3. Von der Europäischen Gemeinschaft zur neu gestalteten Europäischen Union – Der Vertrag von Maastricht und der Vertrag von Amsterdam

Am 1. November 1993 wurde die Europäische Gemeinschaft durch den **Vertrag von Maastricht** zur Europäischen Union. Im Mittelpunkt des Vertrags standen die institutionelle Reform der Union, sowie eine durch das Ende des Kalten Krieges beeinflusste gemeinsame Außenpolitik. Justiz und Inneres waren nicht die zentralen Themen. Zudem bedarf die Übertragung von Kompetenzen in diesem Bereich aufgrund des Widerstandes der Mitgliedstaaten enormer Verhandlungen und Vorbereitungen, welche im Rahmen des Vertrags von Maastricht nicht erfolgten. Durch die Gründung einer dritten Säule für die

¹⁷⁰ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 7

intergouvernementale Zusammenarbeit im Feld Justiz und Inneres wurde jedoch eine Institutionalisierung der bisherigen gemeinschaftlichen Bemühungen, welche hauptsächlich außerhalb des EG-Rahmens verliefen, erreicht¹⁷¹.

Die dritte Säule umspannte neben der Einwanderungspolitik, der justiziellen Zusammenarbeit bei Strafsachen, der polizeilichen Zusammenarbeit beim Zoll, beim internationalen Terrorismus, beim Drogenhandel und anderer Formen von Kriminalität, auch die Asylpolitik. Sie deckt sich also mit der TREVI-Gruppe und der Ad-hoc Gruppe ‚Immigration‘. Die Neuerung lag also nicht in den Themenbereichen, sondern im Modus der Handhabung. Als intergouvernementale Zusammenarbeit war ein Mitspracherecht des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente jedoch nicht vorgesehen (so besaß das Europäische Parlament nur das Anhörungsrecht), zudem waren innerhalb der dritten Säule nur Maßnahmen möglich, die einstimmig angenommen wurden und nicht bindend von den Staaten umgesetzt werden mussten.

Parallel dazu entstand 1992 das gemeinsame Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen (CIREA), dessen Kompetenzen nach der Auflösung 2002 an die Kommission der EURASIL, der **European Union Network for Asylum Practitioners**, übergingen. Es handelte sich dabei um ein Forschungszentrum, in dem Informationen verschiedenster Art bezüglich Asyl zusammenfließen, unter anderem Statistiken der Mitgliedstaaten, eine Sammlung von Gesetzestexten und Entscheidungen von Gerichten, sowie eine Darstellung der Herkunftsländer.

Nach Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht wurde der Politikbereich Justiz und Inneres zunehmend wichtiger für die Mitgliedstaaten. Das Ende des Kalten Krieges, die damit einhergehenden Konflikte im Osten, zunehmende Flüchtlingszahlen und steigende internationale Kriminalität, sowie die Erweiterung der EU bewirkten ein langsames Hinwenden der Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Strategie und der Erkenntnis, dass der Vertrag von Maastricht diese Probleme nicht hinreichend lösen kann¹⁷².

Beträchtliche Änderungen im Asylbereich fanden in der Folge durch den 1997 beschlossenen **Vertrag von Amsterdam** statt, der die Vergemeinschaftung der Asylpolitik innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten (1.5.1999) vorsah. Die Asyl- und Migrationspolitik

¹⁷¹ Vgl. Brühbach 1997, 46

¹⁷² Genaueres zum Entstehungsprozess des Vertrags von Amsterdam siehe Smith/ Wallace 2001

wanderte vom dritten in den ersten Pfeiler, wurde somit Teil des Gemeinschaftsrechts¹⁷³. Damit fällt die Asylpolitik unter die allgemeinen Rechtsprinzipien des ersten Pfeilers, wie dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts und der Kontrolle durch den EuGH. Nun können durch den Ministerrat Richtlinien erlassen werden, welche von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen, also rechtlich bindend sind. Zudem wurde das Schengen Übereinkommen im Rahmen eines Protokolls zum Amsterdamer Vertrag in die Europäische Union überführt¹⁷⁴. Eine weitere Neuerung stellte die Einführung der Generaldirektion Justiz und Inneres innerhalb der Europäischen Kommission dar, die jedoch zu Beginn verhältnismäßig klein angelegt war.

Der Amsterdamer Vertrag sieht die schrittweise Schaffung eines Gemeinsamen Asylsystems innerhalb von zwei Phasen vor: Die erste Phase (1999-2004) ist im Programm von Tampere ausgeführt und bereits abgeschlossen, die zweite Phase bis 2010 ist im Haager Programm festgehalten.

Unter dem Titel ‚Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr‘ wurden die Ziele der Europäischen Union in diesem Bereich ausgearbeitet. Der Fokus verschob sich stärker auf die außenpolitische Dimension der Flüchtlingspolitik, die Ziele blieben jedoch in der Tradition des Maastrichter Vertrags. Artikel 63 bezieht sich dabei konkret auf Asyl betreffende Maßnahmen:

- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat;
- Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten;
- Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge;
- Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft;
- Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern
- Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedstaaten;

¹⁷³ Zudem war die Migrations- und Asylpolitik nun vom justiziellen Bereich, der sich mit der Inneren Sicherheit, Kriminalität und Polizeilichem beschäftigt, getrennt, was auch einen symbolischen Gehalt in sich trägt.

¹⁷⁴ Dies war unter anderem begleitet durch die massive Kritik seitens Menschenrechtsorganisationen, dass weder Schengen noch Dublin, als intergovernmentale Verträge, unter die Jurisdiktion des EuGH fallen.

Genauer zu der Einbeziehung des Schengen *acquis* in die Europäische Union siehe auch Fungueiriño-Lorenzo 2002

- Einreise und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln
- illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich der Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten;¹⁷⁵

Alle Maßnahmen sind im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention, der EMRK und anderen relevanten menschenrechtlichen Dokumenten zu treffen.

Zusammenfassend gilt für die zweite Phase der Asylpolitik (oder der ‚zweiten Generation der Kooperation‘), dass sie fundamentale Änderungen in der Asylpolitik bewirkte, als dass zunächst die institutionelle Struktur eines dritten Pfeilers geschaffen wurde, der die Basis für weitere Kooperationen in diesem Politikbereich darstellte. Durch die Umsetzung der Vorgaben des Maastrichter Vertrages wurde deutlich, dass in dieser Form eine gemeinsame Asylpolitik nur unzureichend erfolgen konnte. Der Vertrag von Amsterdam übertrug die Asylpolitik in den ersten Pfeiler und somit in das Gemeinschaftsrecht. Von nun an war die Asylpolitik der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten entzogen. Die von der Kommission vorgeschlagenen und vom Rat angenommenen Richtlinien im Bereich Asyl haben bindenden Charakter für alle Mitgliedstaaten. Aufgrund der Veto-Rechtes der Mitgliedstaaten sind die Verhandlungsprozesse jedoch langwierig und die Ergebnisse stellen nur ein Mindestmaß an humanitären Engagements dar. Der Wechsel von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung soll das vereinfachen.

Der Vertrag von Amsterdam signalisiert auch eine weitere ‚Securitization‘ der Asylpolitik, Begriffe wie ‚Massenflucht‘ symbolisieren die zunehmend als bedrohlich wahrgenommene Flüchtlingssituation¹⁷⁶.

4. Vom Rat in Tampere bis zum Haager Programm

4.1. Der Rat in Tampere

Kurz nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags fand im Oktober 1999 das Sondertreffen des **Rats in Tampere** statt, in dem ein Aktionsplan zum ersten Fünfjahresprogramm unterzeichnet wurde, mit dem Ziel der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wie im Amsterdamer Vertrag vereinbart¹⁷⁷. Der Rat reagierte in Tampere auf die stete Kritik seitens Menschenrechtsorganisationen, dass die

¹⁷⁵ European Commission 1997: Vertrag von Amsterdam, Art. 2, 15

¹⁷⁶ Vgl. Lavenex 2001, 136

¹⁷⁷ Genaueres zu den Vorbereitungen des Rats in Tampere siehe Monar 2001

bisherigen Maßnahmen zu restriktiv seien und das alleinige Ziel – die ‚Festung Europa‘ – verfolgen. So sollten nun präventive Maßnahmen außerhalb der Europäischen Union mit einer stärkeren Fokussierung auf Mindeststandards und Mindestrechte für Asylwerber und Immigranten innerhalb der Union einhergehen.

Konkret vereinbarte der Rat Ziele in vier zusammenhängenden Bereichen¹⁷⁸:

- Den weiteren Ausbau der wirtschaftlichen und politischen Partnerschaften mit den Herkunftsländern.
- Die Schaffung eines Gemeinsamen Asylsystems, welches an die GFK und das Non-Refoulement Gebot gebunden ist und folgende Elemente enthält: Zuständigkeitsregelung, gemeinsame Standards für das Asylverfahren und den subsidiären Schutz, die Interaktion mit flüchtlingsrelevanten Organisationen und den vorübergehenden Schutz im Falle von Massenzustrom.
- Die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen. Dazu zählt Nichtdiskriminierung, Bekämpfung von Rassismus, Annäherung der Rechte mit denen von EU-Bürgern.
- Die Steuerung von Migrationsströmen durch Prävention des Schlepperwesens, einer aktiven Visapolitik und engere polizeiliche Zusammenarbeit.

4.2. Der Vertrag von Nizza

Am 11. Dezember 2000 wurde beim Europäischen Ratstreffen in Nizza der **Vertrag von Nizza** beschlossen, dessen wichtigster Bestandteil die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in vielen Politikbereichen, sowie das Mitentscheidungsrecht des Parlaments war. Im Bereich Asyl stieß diese Reform jedoch in einigen Punkten auf nationalen Widerstand einiger Länder, es kam zu zwei Modifizierungen. Zum einen wurde die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung auf 1. Mai 2004 verschoben, zum anderen gilt sie auch nach ihrer Einführung in manchen Bereichen nur, wenn der Rat zuvor einstimmig Gemeinschaftsvorschriften erlassen hat, in welchen Regeln und Grundsätze für diese Bereiche festgelegt sind (=Passerelle-Beschluss)¹⁷⁹. Voraussetzung ist also, dass es zuvor eine einstimmige Annahme einer Regelung erfolgte, die grundlegenden Prinzipien festhält. Der Vertrag von Nizza konnte inhaltlich im Asylbereich keine essentiellen Neuerungen vorantreiben. Durch die Proklamation der Europäischen Grundrechtecharta wurden jedoch einige asylrelevante Punkte (siehe Kapitel I.3.5.) inkludiert.

¹⁷⁸ Vgl. European Council 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rat von Tampere 1999

¹⁷⁹ Vgl. Monar 2002: 61f

4.3. Die ersten gemeinsamen Richtlinien

Die **Richtlinie für Mindestnormen zum vorübergehenden Schutz bei der Aufnahme bei Massenflucht** von 2001¹⁸⁰ stellte nach der Einigung auf die EURODAC-Richtlinie und die Richtlinie zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds 2000, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Implementierung nationaler Asylpolitiken vorsah und mit einer finanziellen Förderung von diesen einherging, die erste große Herausforderung dar. Es zeigte sich schnell dass die Nationalstaaten über „*ein gewisses Beharrungsvermögen*“¹⁸¹ verfügten. Das wurde deutlich beim Recht auf Familienzusammenführung: wenn es nicht die Partner oder minderjährige Kinder betrifft, bleibt es im Ermessen der Staaten, ob sie diese gewähren. Auch der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt unter nationaler Souveränität.

Die darauf folgende **Aufnahme-Richtlinie**¹⁸² von 2003 regelt die Mindeststandards für die Aufnahme von Asylwerbern, einschließlich der Unterbringung, der Bildung, der Gesundheit, dem Zugang zum Arbeitsmarkt sowie dem Zugang zu Informationen und Dokumenten. Bei den Verhandlungen im Vorfeld wurde noch deutlicher als bei der Richtlinie für vorübergehenden Schutz, dass einige Staaten an der Blockierung der Harmonisierung interessiert waren und die erzielten Ergebnisse nur Mindeststandards auf unterer Ebene darstellen konnten. Der einst liberale und ambitionierte Entwurf der Kommission wurde immer mehr verwaschen, mit dem Ergebnis, dass nationale Regelungen, welche die Richtlinie unterschreiten, beibehalten werden dürfen. So ist die fehlende psychologische Behandlung für Traumatisierte und der Trend zur Inhaftierung noch während des Asylverfahrens – auch von Minderjährige – besonders kritikwürdig.

2003 wurde die **Dublin II-Verordnung**¹⁸³ beschlossen, welche das Dubliner Übereinkommen ersetzte. Die Dublin II-Verordnung regelt die Zuständigkeitskriterien für die Prüfung des Asylantrages neu. Durch die humanitäre Klausel in Kapitel IV wird ersichtlich, dass in der Verordnung die Familienzusammenführung nun einen höheren Stellenwert einnimmt. Das zentrale menschenrechtliche Problematik wurde jedoch auch mit Dublin II nicht gelöst. So gilt weiterhin das ‚one chance only‘-Prinzip. Die nationalen Asylverfahren sowie die Rechtsmittel unterscheiden sich jedoch nach wie vor sehr stark, von einer gleichen Chance kann derzeit nicht im Ansatz die Rede sein. So nennt auch Verónica Tomei das

¹⁸⁰ RL 2001/55/EG

¹⁸¹ Knapp 2003, 7

¹⁸² RL 2003/9/EG

¹⁸³ Verordnung (EG) Nr. 343/2003

Fehlen von transnationalen Kooperationen im Bereich Migration und Asyl als Gefahrenquelle, „[...] im nationalen Rahmen demokratisch legitimierte Grundprinzipien des Umgangs mit Fremden ins Leere laufen zu lassen¹⁸⁴“. Die Flucht wird neben all den Schreckenserfahrungen durch das Dublin Verfahren zudem ein Glücksspiel, ob man es schafft in einen Staat zu gelangen, der angemessene Verfahren kennt. Südliche Länder sind derzeit völlig mit dem Flüchtlingsansturm überfordert, was neben elenden Flüchtlingslagern auch zu ungerechten Asylverfahren führt. Ein ‚gutes Beispiel‘ dafür stellt Griechenland dar¹⁸⁵: Jeden Samstagmorgen stellen sich um die 2000 bis 3000 Menschen beim Ausländerpolizeidirektorat für die Registrierung als Asylsuchende an. Kapazitätenbedingt werden nur 350 bis 400 tatsächlich aufgenommen, was zu Spannungen und Tumulten in den Warteschlangen bis hin zu zwei Todesfällen im November und Dezember 2008 führte. Die Anerkennungsquote in erster Instanz liegt in Griechenland bei 0,03 Prozent, von einer Chance auf Asyl kann nur zynisch gesprochen werden. Dementsprechend skeptisch zu sehen ist auch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte von 2008, dass aus der Rücküberstellung eines Asylsuchenden nach Griechenland keine Gefahr einer Kettenabschiebung nach Art.3 EMRK gegeben ist. Es ist fraglich, ob eine nicht vorhandene Chance auf Asylgewährung nicht mit einer direkten Abschiebung gleichzusetzen ist.

Das Asylrecht lässt sich generell in materielles und formelles Recht einteilen. Das materielle Recht umfasst das Asylverfahren, also die Kriterien nach denen der Antrag auf Asyl geprüft wird. Dieses war lange Zeit aus den Harmonisierungsbestrebungen ausgeschlossen. Den Beginn der europäischen Asylpolitik machte das formelle Asylrecht, welches die Anerkennung als Flüchtling, also den Flüchtlingsbegriff selbst, zum Inhalt hat.

Die 2004 beschlossene **Qualifikations- Richtlinie**¹⁸⁶ enthält Kriterien für die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzes und regelt die damit verbundenen Rechte. Die Definition von Flüchtlingen ist mit der der GFK fast ident. Subsidiären Schutz erhält, wer der Flüchtlingsdefinition nicht entspricht, jedoch wegen begründeter Furcht vor unmenschlicher Behandlung oder individueller Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Zuge eines bewaffneten Konfliktes, nicht in das Heimatland zurückgeschickt werden kann.

Problematisch hinsichtlich der Qualifikationsrichtlinie sind die Anerkennung der inländischen Fluchtalternative und die nur bedingte Anerkennung von Nachfluchtgründen. Zudem liegt die Beweislast auf Seiten des Flüchtlings.

¹⁸⁴ Tomei 2001, 147

¹⁸⁵ Vgl. UNHCR 2009

¹⁸⁶ RL 2004/83/EG

Ein zentraler Diskussionspunkt in der Richtlinie war die Anerkennung von Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure als Fluchtgrund mit der Bedingung der Unfähigkeit des Heimatstaates Schutz zu bieten. Besonders Deutschland stellte sich vehement gegen diese Bestimmung, musste sich zu guter Letzt jedoch geschlagen geben¹⁸⁷. Dies ist neben der Anerkennung von geschlechts- und kinderspezifischer Verfolgung als positiver Punkt der Richtlinie zu werten.

Einen entscheidenden Schritt in Richtung Harmonisierung des Asylrechts stellte die **Verfahrens-Richtlinie**¹⁸⁸ 2005 dar. Diese stellt Mindestanforderungen an ein faires Asylverfahren. Gemeinsam mit der Qualifikations-Richtlinie bildet sie die Basis des künftigen Gemeinsamen Asylsystems. Der Unterzeichnung der Verfahrensrichtlinie gingen Jahre des Verhandeln voraus, mit zweifelhaftem Ergebnis. So führte der Entwurf von 2002 nach Anny Knapp „[...] *Standards ein, die unter denen in den Mitgliedstaaten liegen und erscheint wie eine Sammlung von bad-practice-Beispielen. Reguläre Verfahren mit grundlegenden Verfahrensgarantien erscheinen wie eine Ausnahme, der Richtlinienentwurf enthält unzählige Sonderfälle für beschleunigte Verfahren mit vielfachen Möglichkeiten, den Rechtsschutz einzuschränken*“¹⁸⁹.

Anlass für Kritik gab besonders die Liste ‚Sicherer Drittstaaten‘¹⁹⁰. Es können auch Staaten, die nicht der GFK beigetreten sind, einen sicheren Drittstaat darstellen, da es jedem Mitgliedstaat frei steht, eine nationale Liste zu erstellen. Habbe spricht von einem „*zentralen Ansatzpunkt zur faktischen Aushöhlung des Grundrechts auf Asyl*“¹⁹¹, da die Zuständigkeit für Hilfestellung für weltweites Elend von den reichsten Ländern der Welt nicht anerkannt wird und kein Schutzsystem geschaffen wird, sondern die Regelung vielmehr eine Anleitung darstellt „*wie man sich Flüchtlinge vom Hals hält*“¹⁹². Auch die Gründe für eine Ablehnung des Antrages als unbegründet, sind zu umfangreich und ungenau, um hier von einer sicheren Rechtslage für Schutzbedürftige zu sprechen.

¹⁸⁷ Vgl. Habbe 2004, 117

¹⁸⁸ RL 2005/85/EG

¹⁸⁹ Knapp 2003, 8

¹⁹⁰ Näheres dazu siehe Kapitel III.6.6.

¹⁹¹ Habbe 2004, 114

¹⁹² Ebd., 114

4.4. Das Haager Programm

Auf der Tagung am 4. und 5. November 2004 des Europäischen Rates wurde das **Haager Programm** verabschiedet, welches die Ziele der zweiten Phase der Harmonisierung der Asylpolitik festlegt. Es ist in zehn Prioritäten aufgeteilt, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den fünf Jahren stärken sollen.

Die erste Priorität stellt die Stärkung der Grundrechte dar, eine Agentur für Grundrechte gegen jede Form der Diskriminierung soll eingerichtet werden. Die dritte Priorität ist die Schaffung eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status der Asylberechtigten. Dieser Prozess teilt sich in zwei Phasen: Bis 2007 sollten die bestehenden Maßnahmen evaluiert, bis 2010 dann weitere Instrumente und Richtlinien erlassen werden. Im Rahmen der gemeinsamen Asylpolitik sind auch die Schaffung einer gemeinsamen Asylbehörde, sowie eine Studie über die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen außerhalb der EU vorgesehen. Die zehnte Priorität schließlich verweist auf die Solidarität und die Teilung von Verantwortung der Mitgliedstaaten untereinander, inklusive der finanziellen Verantwortung. Weitere wichtige Elemente sind die Förderung der praktischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, sowie die Verstärkung der Partnerschaften mit Drittländern. Schließlich betont das Haager Programm auch die Notwendigkeit einer wirksamen Rückführungs- und Repatriierungspolitik zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Diese zur Einwanderungspolitik zählenden Maßnahmen finden bei einem negativen Bescheid auch bei Flüchtlingen Anwendung.

Zusammenfassend kann als Erfolg des Tampere Programms institutionell die Einführung der Generaldirektion für Justiz und Inneres gewertet werden. Zudem ist die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung auf die Asylpolitik ein wichtiger Schritt, um über die Interessen einzelner Staaten hinaus politische Entscheidungen zu treffen. Jedoch trifft nur selten der Fall zu, dass nur ein Staat explizit einen Gesetzesentwurf ablehnt, meist sind die Interessen mehrerer Länder ähnlich und Kooperationen die Regel. Dadurch ist zu vermuten, dass auch der Mehrheitsentscheid keine wirklichen Auswirkungen auf die nationalen Versuche der Interessensdurchsetzung haben wird.

Inhaltlich verabschiedete die Kommission sieben relevante Richtlinien, von denen drei relativ schnell und für europäische Verhältnisse einfach, verabschiedet werden konnten. Die EURODAC-Richtlinie, die Richtlinie zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds und die Dublin II- Verordnung waren Maßnahmen, die den meisten Staaten zugute kamen, oder,

wie im Falle der Dublin II-Verordnung, von den mächtigen europäischen Staaten im Vergleich zu den anderen Richtlinien relativ wohlwollend aufgenommen wurden.

Der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz, der Aufnahme-Richtlinie, der Qualifikations-Richtlinie und der Verfahrens-Richtlinie gingen jedoch harte Verhandlungen voraus, sie konnten erst nach einigen Änderungen und Vorbehalten verabschiedet werden. Die Ergebnisse stellen Kompromisse dar, die bei Menschenrechtsorganisationen für heftige Kritik gesorgt haben. Als besonders heikel erwiesen sich die Aufnahme- und die Verfahrens-Richtlinie. Die in beiden Fällen relativ liberalen Vorschläge der Kommission wurden effektiv ‚nieder-verhandelt‘, bis davon fast nichts mehr vorhanden war. Die Richtlinien stellen in keinsten Weise einen effektiven und humanitären Schutz für Verfolgte dar, vielmehr wird damit versucht, das ‚Problem‘ des Flüchtlings so gering wie möglich zu halten und – wenn machbar – es an ein anderes Land weiter zu transferieren. Gerade das Konzept der ‚Drittstaatsicherheit‘ verdeutlicht die Haltung der europäischen Staaten bezüglich Flüchtlingsschutz. Der Bedarf an Schutz ist nicht weiter entscheidend für die Gewährung von diesem, sondern der geographische Verlauf der Flucht. Das untergräbt die GFK, die diesen Begriff nicht kennt und schiebt die Verantwortung von einem Land zum anderen.

Flüchtlinge stellen eine Bedrohung der inneren Sicherheit dar, besonders seit den Anschlägen 2001 wurde diese Haltung wieder verstärkt nach außen getragen. War nach Ende des Kalten Krieges in den 90ern in manchen Ländern eine leichte Liberalisierung der Asylsysteme erkennbar, so eröffnete der Terrorismus die nächste Verschärfungswelle der Asylgesetze. Und auch die zunehmend instabile Lage zahlreicher afrikanischer Staaten und die dort herrschenden Bürgerkriege sorgten für stetig zunehmende Flüchtlingsströme. Waren die Flüchtlinge des Ostens noch ‚arme Opfer des Kommunismus‘, so werden afrikanische Flüchtlinge gleichgesetzt mit ‚Wirtschaftsflüchtlings‘, die in ‚Massen einströmen‘, sich mit Kriminalität, vorrangig Drogenhandel, am Leben erhalten und das Sozialsystem, den Arbeitsmarkt und das Gesundheitssystem kollabieren lassen. Somit ist auch erklärbar, warum die ambitionierten Entwürfe und Ideen, welche aus dem Programm von Tampere resultieren, Anfang des 21. Jahrhunderts nicht mehr leicht durchzusetzen waren und weitaus restriktiveren Richtlinien weichen mussten. Aber auch die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht geschah nur zögerlich. Eine Vielzahl von Mitgliedstaaten vollzogen die Implementierungen – wenn überhaupt – nur zum Teil oder zu spät.

5. Die wichtigsten Entwicklungen seit dem Haager Programm

5.1. Veröffentlichungen der Kommission 2007

Am 6. Juni 2007 legte die Kommission nach längerer Pause gleich drei Dokumente vor. Es handelte sich dabei um das ‚Grünbuch zur künftigen Asylstrategie‘, die Evaluierung von Dublin II und einen Richtlinienentwurf für die Einbeziehung anerkannter Flüchtlinge und subsidiär Schutzbedürftiger in die Daueraufenthaltsrichtlinie.

Das 2007 von der Kommission veröffentlichte **Grünbuch zur künftigen Asylstrategie**¹⁹³ betont noch einmal die Bedeutung einer gemeinsamen Asylpolitik für die Europäische Union. Im Grünbuch wird die Verschiebung der Frist für die zweite Phase der gemeinsamen Asylpolitik bedingt durch das mögliche Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf 2012 festgesetzt. Zudem schlägt die Kommission eine Drei-Punkte-Strategie vor, wie das Ziel eines Gemeinsamen Asylsystems zu erreichen ist:

- Qualitativ bessere und stärker vereinheitlichte Standards im Bereich des internationalen Schutzes, sowie die Änderung bereits bestehender Rechtsvorschriften und die Einführung neuer Instrumente.
 - Hand in Hand mit der gesetzlichen Harmonisierung soll eine stärkere praktische Zusammenarbeit erfolgen.
 - Förderung der Solidarität und Verantwortung der Mitgliedstaaten zueinander und gegenüber Drittstaaten, was eine gerechte Verteilung der Asylanträge mit einbezieht.
- Daher ist eine Forderung die Änderung der Dublin II-Verordnung.

Das Grünbuch soll die Basis einer breiten Diskussion bilden, aufgrund derer Ergebnisse der weitere Fahrplan beschlossen wird.

Dem **Richtlinienentwurf zum Daueraufenthalt auch für Flüchtlinge**¹⁹⁴ ging die Überlegung voraus, dass sich anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte auch nach einem Aufenthalt von über fünf Jahren noch immer nicht frei in der EU bewegen konnten. Asylwerber sind aus dem Entwurf ausgenommen, die Wartezeit wird in die Aufenthaltsdauer von fünf Jahren von anerkannten Flüchtlingen jedoch mit einbezogen. Die Richtlinie wird derzeit von Rat und Parlament bearbeitet.

¹⁹³ KOM (2007) 360

¹⁹⁴ KOM (2007) 298

Die **Dublin Evaluierung**¹⁹⁵ zeigte folgende Zahlen: zwischen dem Inkrafttreten von Dublin II bis Ende 2005 wurden in 11,5 Prozent aller Asylverfahren ein Dublin-Verfahren eingeleitet. Dies betraf von September 2003 bis Dezember 2005 55.310 Personen, in nur 16.842 Fällen wurde die betreffende Person tatsächlich überstellt. Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass das Dublin-Verfahren kaum Auswirkungen auf die Anzahl der Asylwerber mit sich zieht. Ausnahmen stellen nur Polen (plus 20 Prozent), Slowakei, Lettland, Ungarn, Litauen und Portugal (plus 10 Prozent), Luxemburg und Irland (minus 20 Prozent) dar. Hier stellt sich die Frage, ob das für die Betroffenen äußerst harte Dublin-Verfahren tatsächlich zielführend ist¹⁹⁶.

5.2. Der neue Fahrplan für die Europäische Asylpolitik 2008

Am 17.6.2008 legte die Kommission eine **Mitteilung zur Asyl- und Einwanderungsstrategie**¹⁹⁷ vor. Diese basiert auf den Reaktionen unterschiedlicher Akteure auf das Grünbuch von 2007, gibt als Strategiepapier die Schritte für die kommenden Jahre vor und listet Maßnahmen auf, welche die Kommission bis Ende der zweiten Phase gesetzt haben will. Diese wurde aufgrund der Änderungen durch den Lissaboner Vertrag auf 2012 verschoben.

In der Mitteilung sind zunächst die asylrelevanten Entwicklungen in der EU festgehalten: Die Asylantragszahlen sind bis auf die Grenzstaaten auf einem historischen Tief, woraus die Kommission schließt, dass es an der Zeit ist sich auf die qualitative Verbesserung der Systeme zu konzentrieren. Sie kritisiert die ungleichen Verfahren in den Mitgliedstaaten und den damit verbundenen Verstoß gegen den Grundsatz eines EU-weit gleichen Schutzes. Zudem kommt sie zu dem Schluss, dass künftiges Augenmerk auf dem subsidiären Schutz liegen muss, da er einen steigenden Anteil an den positiven Bescheiden ausmacht, was auf die unzureichende Abdeckung aktueller Konfliktsituationen durch die GFK zurückzuführen ist.

Die Kommission sieht folgende Maßnahmen vor:

- Eine Verbesserung der Aufnahmerichtlinie.
- Änderungen bei der Asylverfahrensrichtlinie und der Anerkennungsrichtlinie.
- Eine Stärkung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Staaten durch die Einrichtung einer europäischen Unterstützungsagentur/ European Asylum Support Office EASO.

¹⁹⁵ KOM(2007) 299

¹⁹⁶ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 19f

¹⁹⁷ KOM(2008) 360

- Förderung der Solidarität zwischen den Staaten durch eine Änderung des Dublin-Systems und der EU-RODAC-Verordnung, sowie durch mehrere Studien zur Einschätzung der Lage und möglicher Vorgehensweisen auf praktischer und finanzieller Ebene.
- Größere Kooperation mit den Herkunftsländern, Erstasylländern und Drittländern außerhalb Europas, die einem erheblich größeren Druck ausgesetzt sind, sowie finanzielle Förderungen für diese Länder.
- Die Einrichtung eines EU-Wiederansiedlungsprogramms.
- Kampf gegen das, bedingt durch die Modernisierung der Grenzkontrollen, erstarkte Schlepperwesen.

Als leitende Grundsätze nennt die Kommission die Fortsetzung der Tradition der Union im Bereich der humanitären Hilfe und des Flüchtlingsschutzes sowie Achtung der Grundrechte bei der Einführung eines Gemeinsamen europäischen Asylsystems, die Schaffung gleicher Bedingungen, die Verbesserung der Effizienz des Asylsystems und mehr Solidarität nach innen und nach außen.

Die Mitteilung der Kommission zeigt einmal mehr, welche ambitionierte Pläne und Ziele sie verfolgt und wie schwer deren Durchsetzung gegenüber nationalstaatlichen Interessen ist. Deutlich wird zudem ihre Kritik an Sekundärbewegungen einzelner Staaten, welche damit das Ziel eines gemeinsamen Vorgehens untergraben und das Projekt als solches in Frage stellen.

5.3. Die Rückführungsrichtlinie 2008

Die im Juni 2008 als erste im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens vom Europäischen Parlament und dem Rat beschlossene **Rückführungsrichtlinie**¹⁹⁸ legt gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger fest. Das zentrale Element der Richtlinie ist die Abschiebung, welche zwar als letzte Möglichkeit genannt wird, wann das jedoch erreicht ist, obliegt der Einschätzung der Mitgliedstaaten. Die Richtlinie stellt also keine fixe Regelung dar, wann jemand abgeschoben wird und wann die freiwillige Rückkehr gefördert werden soll.

Das Einreiseverbot bietet einem Staat die Option stellvertretend für alle Mitgliedstaaten ein Einreiseverbot zu verfügen, sie bewirkt also eine deutliche Minderung der bisherigen Rechte und Möglichkeiten einer Drittstaatperson.

¹⁹⁸ RL 2008/115/EG

Ein viel diskutierter Punkt war die Dauer der Schubhaft. Diese war bisher national geregelt und variierte von drei Monaten bis hin zu unbegrenzt. Hier eine EU-weite Einigung zu finden war schwer, maximal sechs Monate wurde zum Schluss von den meisten beteiligten Akteuren akzeptiert¹⁹⁹. Auch hier fand jedoch eine Kompetenzverschiebung zurück zu den Mitgliedsstaaten statt. Die Richtlinie erlaubt nun eine Verlängerung um maximal zwölf Monate. Diese kann veranlasst werden, wenn die Drittstaaten nicht kooperieren, ein Fall der wohl in der Praxis häufig eintreten wird. Auch die Haftbedingungen wurden von einer Vielzahl von NGOs kritisiert, allen voran für Kinder, welche **nicht in jedem Fall** eine gesonderte Unterbringung und Bildungsmöglichkeiten erhalten. Die gesetzliche Regelung der Schubhaft verdeutlicht das Schutzbedürfnis der EU vor illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen. Durch die leichte Legitimierung von Schubhaft ist anzunehmen, dass es weiterhin zu einer Vielzahl von Inhaftierungen kommen wird. Die Mitgliedsstaaten haben somit gesichert, sich weiterhin nach nationalen Bestimmungen vor Illegalen schützen zu können.

5.4. Der französische Ratsvorsitz 2008

Mit erstem Juli 2008 übernahm Frankreich unter dem Vorsitz von Nicolas Sarkozy die Ratspräsidentschaft für das zweite Halbjahr 2008. Schwerpunkte des französischen Programms waren Veränderungen bzw. Verschärfungen in der europäischen Einwanderungspolitik. Auf Initiative der französischen Ratspräsidentschaft wurde daraufhin am 16. Oktober 2008 in Brüssel von den 27 Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten der **Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl**²⁰⁰ unterzeichnet. Er formuliert Empfehlungen für die weitere Migrations- und Asylpolitik der EU und soll in das Nachfolgeprogramm des Haager Programms einfließen. Seine Schwerpunkte sind Kontrolle der illegalen Immigration besonders durch rasche Abschiebung, Organisation der legalen Immigration, effektivere Grenzkontrollen, Schaffung eines einheitlichen Asylrechts und stärkere Zusammenarbeit mit Herkunftsländern, wobei die Bekämpfung der Migration nach Europa mit der Entwicklungshilfe verbunden wird.

Der Pakt unterstreicht, dass jeder politisch Verfolgte gemäß den Grundwerten der EU sowie den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten Anspruch auf Hilfe und Schutz hat.

¹⁹⁹ Dies stellt für einige Länder eine Verbesserung der vorherigen Lage dar, für andere, beispielsweise Italien jedoch eine Verschlechterung. Neuen Zündstoff erhielt die Debatte in diesem Rahmen, als Italiens Premier Berlusconi verlautbarte die Schubhaft in Italien sofort zu verlängern wenn er denn nun die Möglichkeit hat. Das Argument der Mindeststandards, welche nur das untere Ende markieren sollen, erhielt somit wenig Beachtung.

²⁰⁰ Council of the European Union 2008, 13440/08

Dazu dient die Normierung eines gemeinsamen europäischen Asylverfahrens, derzeit noch bestehende rechtliche Unterschiede sollen beseitigt werden. Eine europäische Agentur zur Förderung der praktischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander sowie zur Angleichung der Asylverfahren und der Rechtsprechung soll eingerichtet werden. Bis 2012 soll ein einheitliches Asylverfahren entwickelt werden, wonach Flüchtlinge und andere schutzbedürftige Personen europaweit einen einheitlichen gültigen Status genießen sollen.

Ein weiterer Fokus liegt auf einer besseren Aufteilung der anerkannten Flüchtlinge zwischen den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis. Die Mitarbeiter der Grenzüberwachungsstellen sollen im Hinblick auf die Rechte schutzwürdiger Personen geschult werden.

Bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung steht besonders die Rückführung im Zentrum. Problematisch erscheint hier, dass die Bekämpfung der Ursachen für die illegale Einwanderung nicht einmal erwähnt wird, es sollen lediglich Migranten und Flüchtlinge schon an der Einreise gehindert und abgeschoben werden, und das Schlepperwesen bekämpft werden. Es wird jedoch nicht darauf eingegangen, dass es aufgrund der EU-Abschottungspolitik auf legalem Weg für Flüchtlinge nur mehr sehr schwer möglich ist, nach Europa zu gelangen und sie daher leicht in die Hände von Schleppernetzwerken geraten. Auch allgemeine Legalisierungen, wie sie beispielsweise in Spanien noch vor kurzem durchgeführt wurden, sollen künftig nicht mehr möglich sein.

Der Pakt ist in seiner Gesamtkonzeption sehr restriktiv und beinhaltet kein Bekenntnis mehr zur uneingeschränkten Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und zur unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl, wie sie noch in der Ratserklärung von Tampere im Jahr 1999 zu finden waren.

5.5. Änderungen der bestehenden Rechtslage durch die Kommission 2008

Im Dezember 2008 veröffentlichte die Kommission drei Vorschläge zu einer Veränderung der bestehenden Rechtslage des Europäischen Asylsystems hinsichtlich eines humaneren und faireren Vorgehens. Die Änderungen betrafen die **Aufnahmerichtlinie**, die **Dublin II-Verordnung** und das **EURODAC-System**²⁰¹. Sie sind die ersten konkreten Schritte der Kommission nach Veröffentlichung der europäischen Asylstrategie und stellen ebenfalls eine Reaktion auf den Europäischen Asyl- und Einwanderungspakt der französischen Ratspräsidentschaft dar. Die Kommission verfolgt damit das Ziel, dass „*alle Asylbewerber*

²⁰¹ Vgl. Europa Press Release IP/08/1875

*unabhängig davon, wo sie ihren Asylantrag in der EU stellen, auf eine faire und gleiche Behandlung zählen können*²⁰²“.

Die **Aufnahme-Richtlinie** soll dahin gehend verändert werden, dass Gewahrsam nur in Ausnahmefällen angeordnet werden darf und für unbegleitete Minderjährige zur Gänze ausgeschlossen ist²⁰³. Auf Personen mit besonderen Bedürfnissen soll schneller und effektiver eingegangen werden. Zudem soll der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden und die materiellen Leistungen unter Berücksichtigung geschlechts- und altersspezifischer Aspekte gewährt werden. Die Kommission beruft sich dabei auf Mängel der Richtlinie, welche im Bericht über die Anwendung der Richtlinie vom 26.11.2007²⁰⁴ und den Konsultationen zum Grünbuch über das künftige Europäische Asylsystem von 2007 festgestellt wurden. Dabei nennt sie im Besonderen den großen Ermessungsspielraum in verschiedenen Punkten der Richtlinie, welcher zu unterschiedlichen Aufnahmekriterien in den Staaten geführt hat und einer Harmonisierung im Wege steht²⁰⁵.

Mit den Änderungen in der **Dublin II-Verordnung**²⁰⁶ will die Kommission mehr Solidarität unter den Mitgliedstaaten erreichen. Die Überstellung von Asylwerbern auf Grund der Dublin II-Verordnung soll ausgesetzt werden, um Mitgliedstaaten, die bereits unter großen Asylruck stehen, zu entlasten. Dieser Vorschlag ist somit eine Reaktion der Kommission auf die überforderten südlichen Länder und ihre bisher ungehörten Rufe nach freiwilliger Solidarität untereinander. Die Kommission betont in ihrem Vorschlag, dass damit auch das Recht auf ein faires Asylverfahren sichergestellt wird, zudem der Rechtsschutz und das Recht auf Familienzusammenführung ebenfalls gestärkt werden soll²⁰⁷. Die Vorschläge der Kommission beruhen auf dem Bericht von 2007 über die Bewertung des Dublin Systems²⁰⁸, sowie auf den Erfahrungen, die aus den Konsultationen zum Grünbuch 2007 gemacht wurden.

Hinsichtlich der **EURODAC-Verordnung** zielt der Vorschlag der Kommission auf eine bessere Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen durch die Kommission und des Europäischen Datenschutzbeauftragten, sowie eine prompte Übermittlung der

²⁰² Vgl. Europa Press Release IP/08/1875

²⁰³ KOM(2008) 815 final

²⁰⁴ KOM/2007/0745

²⁰⁵ Vgl. European Press Release Rapid: MEMO/08/760

²⁰⁶ KOM(2008) 820

²⁰⁷ Vgl. European Press Release Rapid: MEMO/08/758

²⁰⁸ KOM/2007/299

Fingerabdruckdaten an das Zentralsystem für eine korrektere Vorgangsweise im Zuge der Dublin II-Verordnung und einer Vermeidung von Mehrfach-Asylanträgen²⁰⁹.

5.6. Weitere Initiativen der Kommission 2009 – zwischen Druck und Freiwilligkeit

Am 18.2.2009 nahm die Kommission den **Vorschlag zur Einrichtung des Unterstützungsbüros für Asylfragen** an²¹⁰. Das Unterstützungsbüro soll helfen die nationalstaatlichen Praxen im Anerkennungsverfahren anzugleichen. So liegen die Chancen eines Tschetschenen auf Asyl in Österreich bei 63 Prozent, in der Slowakei bei null.

Der Vorschlag stellt aufgrund des jahrelangen Widerstandes einzelner Länder mit geringen Asylzahlen eine ‚light version‘ dar. Die Länder fürchteten bei zu breiten Kompetenzen des Büros, zu einer höheren Anerkennungsrate oder zur Aufnahme von Flüchtlingen aus anderen EU-Ländern gezwungen zu werden. Somit hat das Büro lediglich beratende Funktion, es sollen Informationen über die Herkunftsländer ausgetauscht und Beamte geschult werden. Vorgesehen ist zudem eine enge Zusammenarbeit mit unabhängigen Flüchtlingsorganisationen²¹¹.

Am 2. 9.2009 legte die Kommission ein **Strategiepapier für eine gemeinsame Neuansiedlungsregelung der EU** vor. Dieses sieht die Neuansiedelung von Flüchtlingen innerhalb der EU als effizientes Mittel zum Schutz der Flüchtlinge vor und bietet die Möglichkeit zu mehr Kooperation und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten. Schutzsuchende Menschen sollen vom Erstasyland in ein aufnahmeberechtigtes Land in der EU transferiert werden.

Die Kommission reagiert damit auch auf die Tatsache, dass der größte Teil der Flüchtlinge nicht in der EU oder in Europa, sondern in Entwicklungsländern lebt, welche noch viel weniger Kapazitäten zum Schutz der Vertriebenen haben. Vizepräsident Jacques Barrot, zuständig für die Kommission für Freiheit, Sicherheit und Justiz, kommentierte den Vorschlag: *"Heute hat die Kommission einen wichtigen Schritt vollzogen, um unsere Solidarität mit Drittländern, die eine große Zahl von Flüchtlingen aufnehmen, konkret unter Beweis zu stellen"*²¹². Nach Zahlen des UNHCR müssen im Jahr 2010 von den weltweit 10 Millionen Flüchtlingen über 200.000 neu angesiedelt werden, im Jahr 2008 wurden insgesamt 65.000 Menschen neu angesiedelt, davon 6,7 Prozent innerhalb der EU. Die Bereitschaft der EU-Länder Flüchtlinge aus Drittstaaten aufzunehmen, war bisher also nicht sonderlich hoch,

²⁰⁹ Vgl. European Press Release Rapid: MEMO/08/759

²¹⁰ KOM(2009) 66

²¹¹ Vgl. European Press Release Rapid: IP/09/275; Siehe auch APA 18.2.2009

²¹² European Press Release Rapid: IP/09/1267

die Kommission hofft das mit der Neuansiedlungsregelung zu ändern. Die Beteiligung am Programm steht den Mitgliedstaaten frei, bei der Neuansiedlungsregelung handelt es sich um ‚soft law‘. Um die Staaten dazu zu bewegen, steht eine finanzielle Hilfe aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds zur Verfügung, der bis 2013 mit rund 120 Millionen Euro jährlich dotiert ist. Bisherige EU-Pilotprojekte konnten nur zehn Staaten zur Leistung eines humanitären Beitrages motivieren, zum größten Teil nördliche Staaten sowie Frankreich, Rumänien und Tschechien. Für einige Länder wie Österreich beispielsweise steht eine Teilnahme von Anfang an außer Frage²¹³. Der Erfolg der kooperativen und nicht bindenden Maßnahme wird somit abzuwarten bleiben.

Die Gesetzesvorlagen zur Änderung der **Verfahrens-Richtlinie** und der **Anerkennungs-Richtlinie** wurden am 21.10.2009 von der Kommission angenommen. Der Vorschlag bezüglich der Anerkennungs-Richtlinie umfasst neben der Präzisierung von Schutzgründen und der Angleichung des Schutzes von Flüchtlingen und Personen mit subsidiären Schutz (Dauer des Aufenthalts, Zugang zum Arbeitsmarkt und Sozialhilfe, medizinische Versorgung), die Überwindung von speziellen Integrationsproblemen, mit denen sich Flüchtlinge konfrontiert sehen, beispielsweise die Anerkennung von Befähigungsnachweisen sowie den leichteren Zugang zu berufsbildenden und integrationsfördernden Maßnahmen.

Die Verfahrens-Richtlinie zielt vor allem auf eine Vereinfachung und Rationalisierung des Asylverfahrens bei weiterer Homogenisierung auf europäischer Ebene ab. Es soll ein einziges Prüfungsverfahren pro Antrag eingeführt werden, zu dem der Zugang für die Schutzsuchenden insofern erleichtert wird, als dass die Beratung durch die Erstkontakte (Grenzschutzbeamte, Polizei, Behörden) effektiver gestaltet wird. Die Prüfung des Antrages soll innerhalb von sechs Monaten in erster Instanz vollzogen sein. Die Staaten haben drei Jahre Übergangsfrist um dieses Ziel zu erreichen. Die Entscheidungen sollen durch bessere Qualität und einer Stärkung der Verfahrensgarantien gekennzeichnet sein, was die Kommission durch Fachkenntnisse der verantwortlichen Bediensteten erreichen will, etwa bei besonders schutzbedürftigen Personen oder unbegleiteten Minderjährigen. Zudem sollen die Rechtsbehelfe der Asylwerber in Einklang mit den gemeinschafts- und völkerrechtlichen Verpflichtungen gebracht werden. Die Kommission betont, dass sich Nachprüfungen erstinstanzlicher Entscheidungen auf Tatsachen und auf Rechtsfragen zu erstrecken haben und das Rechtsbehelfverfahren aufschiebende Wirkung haben muss²¹⁴.

²¹³ Vgl. Die Presse: 3.9.2009

²¹⁴ Vgl. European Press Release Rapid: IP/09/1552

Die beiden Änderungsvorschläge tragen einiges an Konfliktpotential in sich. Dass subsidiär Schutzberechtigte, die einen immer höheren Anteil der anerkannten Asylwerber ausmachen, den gleichen Zugang zu Sozialleistungen, medizinischer Versorgung und zum Arbeitsmarkt wie Flüchtlinge erhalten sollen, erscheint zwar aus menschenrechtlicher Sicht nur logisch. Der österreichische EU-Abgeordnete Ernst Strasser beispielsweise nimmt jedoch klar eine andere Haltung zu den Änderungen in der Anerkennungs-Richtlinie ein: „*Die Entscheidung über den Zugang zum Arbeitsmarkt muss in der Kompetenz der Mitgliedstaaten bleiben*“²¹⁵. In diesem Kontext erscheinen dann auch die Widerstände einzelner Staaten gegen Bestrebungen der Kommission für ein schnelleres und faireres Asylverfahren nachvollziehbar zu sein. Die Praxis in Italien etwa, Flüchtlinge auf offener See zurückzuweisen, widerspricht aber klar den Vorgaben des Richtlinienentwurfs, wie Beamte mit Flüchtlingen an der Grenze umzugehen haben.

Zusammenfassend wird bei der Betrachtung der asylpolitischen Entwicklungen der letzten Jahre deutlich, dass die Kommission die Dringlichkeit einer Überarbeitung der vorhandenen Richtlinien erkannt und die entsprechenden Vorschläge ausgearbeitet hat. Zudem wurden neue Gesetzesvorschläge eingebracht und, im Falle der Rückführungsrichtlinie, auch schon beschlossen. Gerade die Rückführungsrichtlinie zeigt jedoch wieder die Schwierigkeiten einer verbindlichen gesetzlichen Regelung für alle Staaten auf. Das Ergebnis ist aus menschenrechtlicher Sicht in keinem Fall zufriedenstellend. Der Zusatz dass es sich um Mindestnormen handelt, welche durchaus günstigere Auslegungen zulassen, erscheint im Hinblick auf die nationalen Interessen fast schon zynisch.

Der französische Ratsvorsitz hat zwar die Wichtigkeit der europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik hervorgehoben, die dementsprechenden Vorschläge lassen jedoch auch keinen Zweifel daran, dass Sarkozy den Schutz des eigenen Landes vor illegalen Migranten vor dem der Flüchtlinge stellt. Die immer stärkere Fokussierung auf Rückführungen oder politisch korrekter auch Repatriierungen, wird mit dem humanitären Bestreben nach Bekämpfung des Schlepperwesens legitimiert. Dass gerade die restriktive Politik der Staaten das Schlepperwesen für viele Menschen interessant gemacht hat, bleibt unbeachtet. Die jüngsten Vorschläge für eine Änderung der Verfahrens- und der Anerkennungsrichtlinie tragen wieder einige brisante Punkte in sich, an denen sich die Mitgliedstaaten vermutlich stoßen werden. Bei der Betrachtung der Verhandlungen zu den für den Flüchtlingsschutz

²¹⁵ Die Presse: 22.10.2009

essentiellsten Richtlinien wird sich wieder zeigen, wie ernst es den Staaten mit ihren humanitären Verpflichtungen ist, die sie durch die GFK und die EMRK eingegangen sind.

Neben den verbindlichen Richtlinien arbeitet die Kommission auch über ‚soft law‘, die gemeinsame Neuansiedlungsregelung der EU ist dafür ein Beispiel. Auch hier sind die ersten wirklichen Erfolge abzuwarten, die bisherigen Aktivitäten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich waren sehr gering. Ob es im Politikfeld Asyl einen ‚common sense‘ gibt, der Staaten, welche sich nicht an solchen Programmen beteiligen dahingehend sanktioniert, dass die Nicht-Beteiligung ‚Schande‘ als eine Form der Sanktion mit sich zieht, ist fraglich. Dies wäre eine Möglichkeit die Staaten zur Beteiligung zu bewegen, wenn die finanziellen Unterstützungen nicht ausreichen. Diese Form der nicht-offiziellen Sanktionierung ist in einigen Politikbereichen bereits üblich, bei Asyl und Flüchtlingsschutz wäre sie durchaus erstrebenswert. Im Hinblick auf die momentane Handhabung seitens der meisten Mitgliedstaaten ist damit jedoch nicht allzu bald zu rechnen.

5.7. Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon

Der **Vertrag von Lissabon**²¹⁶ trat mit 1.12.2009 in Kraft. Er sieht die Schaffung und die weitere Stärkung der gemeinsam EU- Asylpolitik vor. Titel IV, Kapitel 2, regelt die ‚Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung‘. Artikel 78 legt deutlich fest, dass die gemeinsame Asylpolitik im Einklang zur Genfer Flüchtlingskonvention stehen muss. Die wichtigste Änderung im Zuge des Lissaboner Vertrags ist das Mitbestimmungsrecht des Europäischen Parlaments. Bereits bei der Rückführungsrichtlinie hatte das Parlament nicht mehr nur Anhörungsrecht, sondern es konnte aktiv die Gestaltung der Richtlinie beeinflussen. Das gilt für folgende den Bereich Asyl- und Einwanderung betreffenden Gesetzesvorlagen:

- Ein einheitlicher EU-weiter Asylstatus, sowie Status für subsidiär Schutzberechtigte
- Gemeinsame Regelungen im Fall eines Massenzustroms
- Gemeinsame Asylverfahren
- Kriterien zur Bestimmung der Zuständigkeit bei einem Asylantrag
- Normen über die Aufnahmebedingungen von Asylwerbern
- Partnerschaft mit Drittländern.

Durch den Vertrag von Lissabon wird zudem in Art. 78, Abs. 2 die bisherige Beschränkung auf Mindestnormen aufgehoben, womit eine Vollharmonisierung des europäischen Asylrechts

²¹⁶ Amtsblatt 2008/C 115/01: Vertrag von Lissabon

möglich wird²¹⁷. Zudem gestaltet sich die Durchsetzung von einzelnen Richtlinien durch die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in diesem Bereich und durch Mehrheitsentscheidungen im Rat und Miteinbezug des Europäischen Parlaments leichter.

Wie bereits erwähnt, erlangt die Europäische Grundrechtecharta durch den Vertrag von Lissabon ebenfalls rechtsverbindliche Gültigkeit.

6. Bewertung der Europäischen Asylpolitik aus menschenrechtlicher Sicht

„The development of a human rights dimension in the architecture of the European Union has been spasmodic, at best²¹⁸“.

Wie kann die Europäische Asylpolitik aus menschenrechtlicher Sicht bewertet werden? Kommt die EU ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung nach, schutzbedürftigen Menschen diesen Schutz auch zu bieten? In dem abschließenden Kapitel wird die Europäische Asylpolitik hinsichtlich ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen überprüft. Dazu dienen in erster Linie Stellungnahmen der verschiedenen Menschenrechtsorganisationen zu den Programmen, Richtlinien und Gesetzesentwürfen, die im Zuge des Programms von Tampere und des Haager Programms veröffentlicht wurden. Der Schlussteil zieht Bilanz über die allgemeine Menschenrechtssituation in der Europäischen Asylpolitik.

„Der Europäische Rat bekräftigt die Bedeutung, die die Union und die Mitgliedstaaten der unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl beimessen. Er ist übereingekommen, auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt, wodurch sichergestellt wird, daß niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist, d.h. der Grundsatz der Nichtzurückweisung gewahrt bleibt²¹⁹“.

So die bedeutungsvolle Stellungnahme des Rats im Rahmen des Programms von Tampere zu einem künftigen Gemeinsamen Asylsystem. Zehn Jahre später stellt sich die Frage, inwiefern die unbedingte Achtung des Rechts auf Asyl noch Gewicht hat, wie uneingeschränkt und allumfassend die GFK angewandt wird und ob es so sicher ist, dass keiner dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist. Die ersten Vorschläge der Kommission nach dem Rat von Tampere weckten tatsächlich Hoffnungen bei den

²¹⁷ Vgl. Müller-Graff/ Kainer 2009, 123f

²¹⁸ Goodwin-Gill 2001, 73

²¹⁹ European Council 1999, Art. 13

Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen. „*Schien es doch, als sei Europa ernsthaft bereit, seine Verantwortung aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte wahrzunehmen*“²²⁰. Doch diese wurden schnell enttäuscht. Bereits bei den Verhandlungen zur Richtlinie zum vorübergehenden Schutz bei der Aufnahme bei Massenflucht²²¹ von 2001 zeigte sich, dass der Schutz von hilfsbedürftigen Menschen hinter den eigenen nationalen Interessen gestellt wurde.

6.1. Richtlinie für Mindestnormen zum vorübergehenden Schutz bei der Aufnahme bei Massenflucht

Die erste ‚heikle‘ Richtlinie, welche im Zuge des Programms von Tampere erlassen wurde, wurde von den Menschenrechtsorganisationen grundsätzlich begrüßt. UNHCR hob in einer ersten Stellungnahme als besonders positiv hervor, dass der vorübergehende Schutz in der Richtlinie nicht als Alternative zum regulären Flüchtlingsstatus nach der GFK formuliert wurde, sondern *„lediglich eine pragmatische Lösung für dringende Schutzbedürfnisse während eines Massenzustroms angesehen wird“*²²². Die Richtlinie trägt jedoch einige problematische Punkte in sich, die zu einem Unterlaufen der Rechte der Flüchtlinge führen können. Durch die nicht klare Formulierung von ‚Massenzustrom‘ birgt sie die Gefahr, dass ein Staat bei nur geringen Anzeichen eines solchen den vorübergehenden Schutz anwendet. Dieser sieht nämlich eingeschränktere Rechte für die Betroffenen vor als der Status des Flüchtlings. So sind zwei Punkte deutlich gemindert: Das Recht auf Familienzusammenführung und der Zugang zum Arbeitsmarkt.

Bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt überlässt es die Richtlinie den Nationalstaaten, inwiefern sie diesen ermöglichen. UNHCR merkte dazu an, dass eine Vielzahl der vorübergehend Schutzbedürftigen bei individueller Prüfung ihrer Situation die Rechtsstellung eines Flüchtlings einnehmen würden. Ein leichter und schneller Zugang zum Arbeitsmarkt wäre integrationsfördernd, würde die Abhängigkeit vom Staat verringern und auch bei einer Rückkehr ins Heimatland beim Wiederaufbau helfen²²³. Auch die Familienzusammenführung blieb im Kompetenzbereich der Staaten, da keine einheitliche Definition von ‚Familie‘ gefunden werden konnte. Damit richtet sich die Auslegung des Begriffs nach dem jeweiligen nationalen Recht, wodurch es zu erheblichen EU-weiten

²²⁰ Habbe 2004, 114

²²¹ RL 2001/55/EG

²²² UNHCR 2001, 1

²²³ Vgl. UNHCR 2003, 2

Unterschieden kommen kann. Das Recht auf freie Bewegung innerhalb des Staates ist nicht festgehalten, was den Staaten die Möglichkeit einräumt, dies zu unterbinden²²⁴.

Es ist erkennbar, dass der vorübergehende Schutz ganz klar als solcher konzipiert ist und den Flüchtlingen kaum Möglichkeiten der Integration lässt. Vielmehr scheinen sie angehalten zu sein, ruhig zu warten, bis sie zurückgeschickt werden können. Die mangelnde Familienzusammenführung und die mögliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit (ohne Delikt!) stellen völkerrechtliche Grauzonen dar, bei denen von humanitären Bestrebungen nicht die Rede sein kann.

Wie stellt sich aber die Situation bei Flüchtlingen, die um Asyl ansuchen dar? Durch die immer effektiveren Grenzkontrollen ist es zunehmend schwieriger, EU-Europa überhaupt noch zu erreichen. Die Flucht wird dadurch zu einem immer gefährlicheren Unterfangen, bei dem auch immer häufiger auf die vermeintliche ‚Expertise‘ und ‚Hilfe‘ von Schleppern zurückgegriffen wird. Die immer restriktivere Grenzpolitik wird gerechtfertigt mit dem nötigen Kampf gegen illegale Einwanderung und der Ausnutzung des Asylsystems zu Lasten derer, die wirklich Schutz bedürfen. Eine effektive und an menschenrechtliche Normen gebundene Asylpolitik sollte jedoch einem Menschen, dessen Rechte verletzt wurden und der sich Verfolgung ausgesetzt sieht, ermöglichen, in ein Schutz bietendes Land zu reisen. Abweisungen an der Grenze, Zurückweisungen auf offener See und unmittelbare Abschiebungen widersprechen klar dem Völkerrecht. Die seit dem Haager Programm immer wichtiger werdende externe Dimension der europäischen Flüchtlingspolitik bewegt sich dementsprechend entlang einer völkerrechtlich nicht unumstrittenen Grenze.

6.2. Flüchtlingsschutz außerhalb der EU – Die externe Dimension von Flüchtlingspolitik

Die externe Dimension der europäischen Flüchtlingspolitik nimmt seit dem Programm von Tampere und im speziellen seit dem Haager Programm einen immer höheren Stellenwert in der europäischen Asylpolitik ein. Sie umfasst stärkere Kooperationen mit den Transit- und Drittstaaten im Bereich der Grenzkontrolle und der Migrationssteuerung, sowie die Bekämpfung der Flüchtlingsursachen durch gezielte Flüchtlingspolitik. Auch die Rückführungs- und Repatriierungspolitik fällt in diesen Bereich. Die EU verweist stets auf ihre humanitären Bemühungen bezüglich der externen Dimension der Asylpolitik und der dahinterstehenden Bestrebungen das Problem an der Wurzel zu lösen versuchen. Viele NGOs

²²⁴ Vgl. Alvaro/ Zorn 2007, 46

und Menschenrechtsorganisationen sind jedoch der Meinung, dass diese Ansätze eher als politische Strategien zur ‚Externalisierung‘ der Asylpolitik zu werten sind. Externalisierung meint dabei den *„Prozess der Delegation bzw. Auslagerung der Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen ausserhalb der EU Staaten bzw. Asylsysteme“*²²⁵. So erhalten beispielsweise diejenigen Drittstaaten finanzielle Hilfe von der EU, die kooperieren, ihren Grenzschutz zu verbessern oder entsprechende Rückübernahmeabkommen zu unterzeichnen. Der so von der EU unterstrichene humanitäre Aspekt wird durch die offensichtliche Bestrebung illegale Migration zu verhindern verdrängt²²⁶.

Langthaler und Sohler unterscheiden fünf verschiedene Maßnahmen zur Externalisierung der Asylpolitik²²⁷:

1. Die Verweigerung des Zutritts in das Hoheitsgebiet der EU-Länder für Personen aus ‚sicheren Herkunftsländern‘ oder ‚sicheren Drittländern‘.
2. Verstärkte Grenzarbeit durch FRONTEX und der damit verbundenen ‘Sicherung’ des Seewegs in die EU.
3. Der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit an die EU grenzenden Ländern.
4. Damit verbunden die Unterstützung beim Ausbau von Grenzkontrollsystemen und Haftzentren in den angrenzenden Ländern.
5. Die Unterstützung bei regionalen Programmen zum Ausbau der Flüchtlingsaufnahmekapazitäten.

Einmal die ‚Festung Europa‘ gestürmt, beginnt der lange Weg durch das Asylverfahren. Durch die Dublin II-Verordnung wurde EU weit geregelt, welches Land für die Behandlung des Asylantrages zuständig ist. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass sich ein Land für einen Flüchtling wirklich zuständig fühlt und es nicht zu einem ‚Umherschicken‘ von Flüchtlingen kommt. Ein Flüchtling sollte in einem Mitgliedstaat ein faires Verfahren erhalten, welches es auch nicht mehr notwendig macht, in einem weiteren Staat noch einen neuen Antrag stellen zu müssen. Bei dem Ideal von gleichen und gerechten Asylverfahren in der ganzen EU ist es positiv, wenn die Zuständigkeit klar geregelt ist. Doch die Dublin II-Verordnung weist in ihrer heutigen Form einige problematische Punkte auf, welche aus menschenrechtlicher Sicht im Widerspruch mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und der EU stehen.

²²⁵ Langthaler/ Sohler 2008, 21

²²⁶ Vgl. Kugelmann, 2007, 82

²²⁷ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 22

6.3. Geteilte Verantwortung? – Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten

Die grundlegenden Probleme der Dublin II-Verordnung wurden in der vorliegenden Arbeit bereits mehrfach diskutiert. Es kommt zu einer **ungleichen Verteilung der Flüchtlinge zu Lasten der Staaten im Süden** der Europäischen Union. Da die meisten Flüchtlinge aus Afrika über den Seeweg nach Europa gelangen, ist das erste Land, in dem sie Fuß fassen, meist eines der durch den Flüchtlingsstrom bereits überforderten südlichen Länder wie Griechenland, Malta, Italien und Frankreich. Den Flüchtlingen ist die prekäre Situation bekannt. Sie sind bestrebt unbemerkt weiter zu reisen und den Asylantrag in einem der weiter nördlich gelegenen Länder zu stellen, welche für liberalere Asylverfahren bekannt sind. Auch die immer häufiger angeheuerten Schlepper versprechen den Flüchtlingen eine Weiterreise. Doch ein Großteil wird entweder im Erstkontaktland aufgefangen oder aber an der Grenze zu einem Nachbarland gefasst. Das erste Problem stellt also die ungleiche Verteilung der Flüchtlingsströme dar. Auch wenn die Kommission seit Jahren an mehr Solidarität zwischen den Ländern appelliert, die Bereitschaft dafür ist gering. Viele Flüchtlinge stellen im Erstkontaktland einen Asylantrag, fliehen aber weiter in ein anderes EU-Land. Dank des EURODAC-Systems werden sie jedoch zumeist umgehend zurückgeschickt. Durch die Dubliner Verordnung ist es den Mitgliedstaaten also möglich, sich ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zu entledigen. Der Schutzbedarf eines Asylwerbers, egal ob er dem Flüchtlingsstatus nach der GFK entspricht, ist nicht länger von Bedeutung, sondern der geographische Verlauf der Flucht. Die menschenrechtlichen Verpflichtungen eines Landes nach der GFK werden aufgehoben und einfach einem anderen Staat weiter übertragen. Anders ausgedrückt: ungeachtet dessen, ob ein Mensch dem Flüchtlingsstatus nach der GFK entspricht und Hilfe benötigt, **die menschen- und völkerrechtliche Verpflichtung eines Unterzeichnerstaates der GFK ist durch bloße Nicht-Zuständigkeit aufgehoben.**

In diesem Kontext stellt sich auch die Frage, ob es aus menschenrechtlicher Sicht legitim ist, dass ein Mensch nicht selbst das Land wählen kann, in dem er sich aufhalten möchte. Die freie Wahl des Wohnortes ist auch im Zusammenhang mit dem **Recht auf Familienleben** zu sehen. In Art. 8 der EMRK ist das Recht auf Familienleben festgehalten, freie Ortswahl beinhaltet der Artikel nicht. Es ist ihm jedoch zu entnehmen, dass das Familienleben im Zusammenhang mit der Gewährung von Asyl zu beachten ist. Durch die Dublin II-Verordnung wurde dieser Aspekt positiv geändert, Familienzusammenführung nimmt nun einen höheren Stellenwert ein²²⁸. Das UNHCR kritisiert in einer Stellungnahme zur Dublin II-

²²⁸Vgl. European Council 2003, (EG) Nr. 343/2003, Kapitel IV

Verordnung jedoch die unzureichende Definition von ‚Familie‘: So soll der Begriff großzügiger interpretiert werden und der Familienzusammenführung innerhalb der EU größere Beachtung geschenkt werden²²⁹.

Bei der Feststellung der Zuständigkeit ist die Datenbank des **EURODAC-Systems** das zentrale Hilfsmittel. Das Entnehmen von Fingerabdrücken, bis vor einigen Jahren noch Straftätern vorbehalten und dadurch in enger symbolischer Verbindung mit Verbrechen, als Identifizierung von Asylwerbern zieht nicht nur Datenschutzrechtliche Probleme mit sich.

So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem Urteil aus dem Jahre 1987 festgelegt, dass das Speichern und die Freigabe von persönlichen Daten dem Recht auf Privatsphäre nach Artikel 8 der EMRK widerspricht²³⁰. Gehört die Abnahme von Fingerabdrücken nicht zu persönlichen Daten? Zudem werden allen Flüchtlingen ab 14 Jahren Fingerabdrücken entnommen. Die UN Konvention zum Schutz der Kinder sieht jedoch in Art. 16 vor, dass *„No child shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy“*²³¹. Widerspricht die Entnahme von Fingerabdrücken dem nicht²³²? Befürworter des EURODAC-Systems betonen wiederum, dass durch die Registrierung von Kindern der Kinderhandel eingeschränkt wird und Kinder besser geschützt werden²³³.

Das UNHCR nimmt zu einem weiteren Punkt Stellung, der auch in dieser Arbeit schon angeschnitten wurde. So kritisiert es die mangelhafte Prüfung der Asylanträge in manchen Mitgliedstaaten²³⁴. Wenn das ‚One Chance Only‘-Prinzip herrscht, müssen auch **in jedem Mitgliedstaat die gleichen Verfahrensnormen** gelten. Dahingehend ist es unbedingt notwendig, das Asylverfahren EU-weit zu vereinheitlichen. Die in manchen Ländern herrschenden Praktiken stellen das absolute Non-Refoulement-Gebot in ein neues Licht. Denn durch das Dubliner Verordnung besteht die Gefahr von Kettenabschiebungen, welche klar das Völkerrecht verletzen.

²²⁹ Vgl. UNHCR 2006a, Abs.3

²³⁰ Vgl. Hailbronner 2000, 408f

²³¹ Convention of the Rights of the Child 1989, Art. 16

²³² In einer Sitzung des LIBE-Ausschusses 2008 wurde die Verfasserin Zeuge einer regen Diskussion um die Altersgrenze bei der Fingerabdruck-Entnahme. Ein MEP äußerte sich dahingehend, dass eine Entnahme ab 7 Jahren durchaus mit der Konvention vereinbar sei, da es den Kindern ‚Spas mache im Mittelpunkt zu stehen‘ und sie an einer Entnahme ‚Gefallen finden würden‘. Hier zeigt sich mit welchen Argumenten eine Unterlaufung völkerrechtlichen Normen legitimiert wird.

²³³ Vgl. Hailbronner 2000, 409f

²³⁴ Vgl. UNHCR 2006a, Abs.3

Aus vorangegangenen Gründen ist ein wichtiger Teil der Dublin II-Verordnung **das Recht eines Asylwerbers auf Berufung**: *“However, it is clear that the Dublin Regulation may impact on the fundamental rights of asylum-seekers by transferring them to situations where basic reception conditions may be lacking, necessary medical treatment or care is not available or chances of obtaining protection are non-existent. As a result, in order to protect their human rights within the Dublin system, it is of paramount importance that asylum-seekers have access to an effective legal remedy against the decision to transfer them to another Member State”*²³⁵. In Anbetracht der Situation, welche in manchen Flüchtlingslagern herrscht und die direkte oder indirekte Verletzung der Menschenrechte eines Flüchtlings bei Abschiebung in ein anderes EU-Land, ist die Aussicht Berufung gegen den Entscheid einlegen zu können fundamental. Die Kommissionsvorlage von 2008 sieht das Recht einer Berufung an ein Gericht bindend vor und steht somit im Einklang mit Art.47 der Charta der Menschenrechte.

UNHCR kritisierte zudem bei der Analyse der Dublin II-Verordnung 2006 die **Inhaftierung von Asylwerbern**, welche nur in außergewöhnlichen Fällen erlaubt und dezidiert in der Verordnung festgehalten sein sollte²³⁶. In dem Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Dublin II-Verordnung vom Dezember 2008²³⁷ ist nun in Art. 27 die Möglichkeit der Inhaftierung festgehalten, wenn bei einem Flüchtling, der aufgrund der Dubliner Verordnung in ein anderes Land abgeschoben wird, **signifikante** Fluchtgefahr besteht. Die Kommission verweist dabei eindeutig auf den Ausnahmecharakter von Inhaftierungen, mit Bezugnahme auf die in der Evaluierung von Dublin II festgestellte gängige Praxis der Inhaftierung von Flüchtlingen im Vorfeld der Überstellungen. Auch Amnesty International begrüßt in einer Stellungnahme die ausdrücklich festgehaltene Ausnahme solch einer Inhaftierung²³⁸. So soll die derzeitige Praxis einiger Staaten, Flüchtlinge zu inhaftieren, noch bevor die Entscheidung zur Auslieferung gefallen ist, rechtlich nicht mehr möglich sein²³⁹. Amnesty verweist jedoch darauf, dass die ungenaue Definition von ‘significant risk of absconding’ einen zu breiten Raum für nationale Interpretationen zulässt und dadurch in der Praxis vermutlich wieder untergraben wird. Da zudem kein zeitliches Limit für die Haft vorgeschrieben ist, ist zu vermuten, dass es zu unverhältnismäßig langen Inhaftierungen kommen wird.

²³⁵ Amnesty International EU Office 2009, 24

²³⁶ Vgl. UNHCR 2006a, Abs.3

²³⁷ KOM(2008) 820

²³⁸ Vgl. Amnesty International EU Office 2009

²³⁹ Vgl. KOM/2007/0299

Zusammenfassend äußert sich UNHCR in der Studie über das Dublin II-Verordnung:

„UNHCR ist besorgt darüber, dass die fehlende Harmonisierung und die inkonsistente Interpretation des Flüchtlingsbegriffs des Art. 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention möglicherweise zu direktem oder indirektem refoulement führen könnte. Die Dublin II-Verordnung kann internationales Flüchtlingsrecht und humanitäres Völkerrecht nicht verdrängen, sondern muss in Einklang mit diesen Regelwerken interpretiert und angewandt werden²⁴⁰“.

6.4. Aufnahmestandards von Flüchtlingen

Die Aufnahme-Richtlinie von 2003²⁴¹ enthält durchaus einige positive Elemente, welche in manchen Mitgliedstaaten Teile der Aufnahmebedingungen verbesserte. Die medizinische Versorgung und der Zugang zum Bildungswesen, sowie das Recht auf Information zum Asylverfahren, Rechtsberatung und Ausstellung von Papieren, sind wichtige Elemente hinsichtlich eines fairen Umgangs mit Flüchtlingen. Auch besonders schutzbedürftige Personen werden berücksichtigt und erhalten die dementsprechende Versorgung. Grundsätzlich enthält die Richtlinie also einige fortschrittliche Bestimmungen, weshalb sie zu begrüßen wäre. Durch den Widerstand der Mitgliedstaaten sich zu engen Vorschriften zu unterwerfen, haben sie jedoch in der angenommenen Version der Richtlinie einen äußerst breiten Interpretations- und Anwendungsspielraum durchgesetzt, der Ausnahmen häufig zulässt. Wenn eine Person sich nicht kooperativ verhält oder eine bestimmte Meldepflicht nicht erfüllt, aus welchen Gründen auch immer, kann der Staat diese Person **aus der Versorgung ausschließen** (nur die medizinische Notfallsversorgung muss gewährleistet werden). Eine wesentliche Schwäche der Richtlinie sind die Bestimmungen hinsichtlich der Inhaftierung von Flüchtlingen, die weder angemessen, noch wirksam gegen missbräuchliche Anwendung formuliert sind. Abermals wird erkennbar, dass das **Recht auf Bewegungsfreiheit für Flüchtlinge nicht gilt**.

Im Zuge des Haager Programms untersuchte die Europäische Kommission die Anwendung der Aufnahme-Richtlinie in den einzelnen Staaten und überprüfte sie hinsichtlich ihrer Schwächen²⁴². Hier wurden ebenfalls die großzügige Auslegung der Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Richtlinie und das in Gewahrsam-Nehmen kritisiert. Schwere Mängel sah der Bericht in der Identifizierung und Behandlung von besonders schutzbedürftigen

²⁴⁰ UNHCR 2006a, Abs.3

²⁴¹ RL 2003/9/EG

²⁴² KOM/2007/0745

Personen und im mangelnden Zugang zum Arbeitsmarkt. Das Resultat war ein Vorschlag der Kommission zur Änderung der Aufnahmebedingungen von Flüchtlingen²⁴³, der nun in genau diesen Bereichen ansetzt. Ob die Kommission diesmal mehr Erfolg bei der Durchsetzung ihrer Interessen hat ist fraglich. Die neuen Regelungen zum **Arbeitsmarktzugang**, welche durchaus positiv formuliert wurden und von UNHCR unterstützt werden²⁴⁴, werden von den Staaten schon im Vorfeld kritisiert. Die Frist bis ein Flüchtling das Recht auf Arbeit wahrnehmen kann, ist auf sechs Monate herabgesetzt worden. Zudem sind nationale Beschränkungen und Sonderregelungen, welche einem Flüchtling den Zugang erschweren und häufig von den Staaten angewandt wurden, künftig engeren Restriktionen ausgesetzt. Der Richtlinienvorschlag beschneidet nationale Souveränität in einem Bereich, der von der Öffentlichkeit mit hohem Interesse wahrgenommen wird. In Zeiten der Wirtschaftskrise und der prekären Arbeitsmarktsituation in den meisten Staaten ist es nur zu leicht negative Auswirkungen der Richtlinie diesbezüglich zu formulieren und medienwirksam zu verbreiten. Dass mit einer Öffnung des Arbeitsmarktes ein Schritt gegen die zunehmende Kriminalität getan werden könnte und die Integration von Flüchtlingen unterstützt wird, was beiden Seiten zu Gute kommt, bleibt in den meisten Fällen in der öffentlichen Debatte unangesprochen.

Bezüglich der **Inhaftierung von Asylwerbern** unterscheidet der Vorschlag für eine Änderung der Aufnahmerichtlinie in Art.8 vier Haftgründe²⁴⁵:

- a. *in order to determine, ascertain or verify his identity or nationality;*
- b. *in order to determine the elements on which his application for asylum is based which in other circumstances could be lost;*
- c. *in the context of a procedure to decide on his right to enter the territory or*
- d. *when protection of national security and public order so requires*

Diese Regelung trägt zunächst wieder das Problem in sich, dass sie viel zu breit ausgelegt werden kann, insbesondere der vierte Punkt. Die Inhaftierung zur Identifizierung eines Asylwerbers stellt besonders dann ein Problem dar, wenn der Flüchtling vor Verfolgung durch den Staat oder durch staatliche Organe geflohen ist. Denn das Einholen von Informationen zum Zwecke der Identifizierung wird in den meisten Fällen über die administrativen Behörden des Heimatlandes geschehen, was in diesen Fällen die Sicherheit des Flüchtlings erheblich gefährden kann. Der zweite Grund kann von den Staaten auf die gesamte Dauer des Asylverfahrens ausgelegt werden, eine Beschränkung ist hier unbedingt

²⁴³ KOM(2008) 815 final

²⁴⁴ Vgl. UNHCR 2009a, 11f

²⁴⁵ KOM(2008) 815 final, Art.8

von Nöten²⁴⁶. Der dritte Grund ist deshalb problematisch, da er den Raum für Mitgliedstaaten öffnet, eine systematische Abschiebung besonders an den Grenzen zu ermöglichen. Er dient in keinsten Weise dem Schutz der Flüchtlinge, sondern rein der Kontrolle der Einreise in das Land. Amnesty International betont *„As far as the third ground of detention would allow systematic detention solely on the basis of the irregular entry of the asylum-seeker, Amnesty International believes that this is at odds with Article 31 of the Geneva Refugee Convention²⁴⁷“*. Diese sieht vor, dass es keinem Staat erlaubt ist, einem Menschen, der vor Verfolgung flieht, aufgrund seiner illegalen Einreise zu bestrafen, solange er sich kooperativ verhält. Die Möglichkeit einer Inhaftierung ist nach Art. 31 nur gegeben, wenn der Flüchtling seinen administrativen Pflichten nicht nachkommt. Dementsprechend ist eine Inhaftierung ein voreiliges Mittel, welches der GFK widerspricht. Einmal mehr besteht eine klare Einschränkung des Rechtes auf Freiheit für Flüchtlinge.

Die Identifizierung und Behandlung von besonders schutzbedürftigen Personen, welche besondere Lücken in der nationalen Handhabung ausweist, wird durch die Richtlinie verbessert. Die Staaten sind verpflichtet, Mechanismen einzuführen, welche direkt nach Einbringen des Asylantrages besondere Bedürfnisse feststellen sollen.

Die Neuerungsvorschläge der Kommission tragen also einige Verbesserungen in sich, lassen aber teilweise wieder einen zu breiten Interpretationsraum zu. So kommt auch UNHR zu dem Schluss: *„Vielfach beruhen die Defizite bei der Aufnahme von Asylsuchenden jedoch auf der Auslegung und Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten und nicht auf unzureichenden Standards, wenn auch einige Standards zu ungenau formuliert sind und für unterschiedliche Auslegungen Raum lassen²⁴⁸“*.

6.5. Die Anerkennung als Flüchtling nach der GFK

Die Anerkennungs- oder Qualifikations-Richtlinie von 2004 regelt die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzes. Die Definition ist dabei fast deckungsgleich mit der der GFK, hier hatten die Staaten aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtung durch Unterzeichnen der GFK keinen Spielraum.

Die Richtlinie enthält jedoch einige kritische Punkte, welche einer vollen Gewährung der Rechte von Flüchtlingen entgegenstehen. In Artikel 14 sind Aberkennungsgründe für den

²⁴⁶ Vgl. UNHCR 2009a, 7

²⁴⁷ Amnesty International EU Office 2009, 6

²⁴⁸ UNHCR 2009a, 2

Flüchtlingsstatus enthalten. Wie Alvaro und Zorn ausführen, stellt das jedoch einen Verstoß gegen die GFK dar, die diese Möglichkeit in keinem Fall vorsieht. Da der Flüchtlingsstatus von der GFK und nicht von den Staaten vorgegeben wird, kann er auch nicht von den Staaten aberkannt werden²⁴⁹. Die Anerkennung der inländischen Fluchtalternative und die nur bedingte Aufnahme von Nachfluchtgründen in die Richtlinie deuten auf einen breiteren Auslegungsspielraum der Mitgliedstaaten hin. Eine Studie des UNHCR zur Umsetzung der Richtlinie bestätigt diese Befürchtungen. Sie zeigt auf, dass gerade bei der innerstaatlichen Fluchtalternative große Unterschiede bestehen, welche die Schutzgarantie für Verfolgte unterlaufen können²⁵⁰.

Als positiv ist zu nennen, dass die Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure trotz des vehementen Widerstandes einiger Staaten durchgesetzt wurde. Auch geschlechts- und kinderspezifischen Verfolgungsgründe wurden aufgenommen, was für einige Länder eine Neuerung und damit eine Verbesserung des Flüchtlingsschutzes bedeutete.

6.6. Die Harmonisierung des Asylverfahrens

Die Harmonisierung des Asylverfahrens ist der zentralste und umstrittenste Teil des Gemeinsamen Asylsystems. Wie aus den Ausführungen zu Dublin II ersichtlich wurde, stellt es die Basis eines aus menschenrechtlicher Sicht gerechten europäischen Asylverfahrens.

Der erste Schritt war die Verfahrensrichtlinie von 2005²⁵¹. Alvaro und Zorn weisen auf die zahlreichen Lücken in der Richtlinie hin, welche die grundsätzlich positiven Punkte unterlaufen können. Sie resümieren, dass die Richtlinie sehr deutlich die Unterschiede zwischen den ursprünglichen Zielen einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik und der tatsächlichen Umsetzung wiedergibt. Die Richtlinie zeigt klar den Unwillen der Mitgliedstaaten verbindliche Regelungen einzugehen und ihre nationale Souveränität in dem Politikfeld Asyl aufzugeben. So konnten mit der Verfahrens-Richtlinie kaum mehr als Mindeststandards erreicht werden, die kaum essentielle Verbesserungen in zumindest einigen Staaten mit sich zogen, sondern für einige Staaten sogar Rückschritte bedeuteten. Bei den Vorverhandlungen zu der Richtlinie kam es bereits zu großen Protesten der NGOs. So hat Amnesty International gemeinsam mit ECRE und Human Rights Watch eine Stellungnahme zu dem Entwurf der Kommission in Form eines offenen Briefs an EU-Kommissar Antonio Vitorino ausgesendet, in dem sie diese öffentlich als mit den Grundwerten des

²⁴⁹ Vgl. Alvaro/ Zorn 2007, 49

²⁵⁰ Vgl. UNHCR 2007

²⁵¹ RL 2005/85/EG

Menschenrechts- und Flüchtlingsschutzes unvereinbar erklärten und für eine völlige Rücknahme der Richtlinie eintraten²⁵².

“The current text provides for a great number of substantial exceptions and limitations, which allow Member States to lower their procedural standards and/or pass off their responsibility with regard to determining asylum applications. Such provisions, reflected in a multiplicity of procedures and practices, have finally come to amount to a catalogue of national worst practices, seriously undermining the credibility of the EU harmonisation process in the asylum field. In addition, some provisions of the Directive raise serious concerns in respect of widely accepted international human rights and refugee law principles²⁵³”.

Die Erstellung einer **Liste von sicheren Drittstaaten** ist für viele Menschenrechtsorganisationen eines der größten Probleme des derzeitigen EU-Asylsystems. Sie erlaubt das Rückführen eines Flüchtlings in einen Drittstaat, wenn dieses als ‚sicher‘ gilt. Die Bewertung eines Schutzanspruches erfolgt über eine vom Drittstaat allgemein ausgehende Gefahr, nicht über eine individuelle, den Flüchtling explizit betreffende Untersuchung. Damit trägt das Sichere-Drittstaat-Prinzip ganz klar die Gefahr des Refoulement und der ‚In-Orbit-Situation²⁵⁴‘ in sich. Die Staaten entledigen sich, ähnlich wie bei dem Dubliner System, ihrer Verpflichtung nach der GFK und schieben sie an einen anderen Staat weiter. Nach dem internationalen Recht trägt die vorrangige Verantwortung für einen schutzsuchenden Menschen das Land, in dem er sich gerade aufhält. Ein Transfer in einen sicheren Drittstaat dürfte aus diesem Grund nur dann erfolgen, wenn der Flüchtling eine deutliche Verbindung mit diesem Land hat und dort ausreichende Kapazitäten für seinen Schutz vorhanden sind. Auch der Flüchtling sollte sein Einverständnis dafür geben²⁵⁵. Zudem kann eine solche Liste zu einer Diskriminierung aufgrund der Nationalität führen, da ein Flüchtling aus einem ‚Sicheren Drittstaat‘ im Asylverfahren sicherlich mit Vorurteilen bezüglich seines Asylanspruchs konfrontiert ist.

Eine weitere Schwierigkeit ist die Erstellung der Liste. Amnesty International verweist darauf, dass die Kriterien zwar unter Berücksichtigung von Informationen einzelner NGOs erstellt werden, dass die Zuordnung jedoch nach politischen Interessen geschieht, die

²⁵² Vg. ECRE 2003/4

²⁵³ Amnesty International EU Office 2005, 1

²⁵⁴ Damit wird der Zustand eines Flüchtlings benannt, wenn er in einem Land ohne ausreichendes Asylverfahren oder ohne Entscheidung ‚hängen bleibt‘. Siehe Habbe 2004, 115

²⁵⁵ Vgl. Amnesty International EU Office 2005, 3

menschenrechtliche Standards außer Acht lassen²⁵⁶. Auch der Teil der Regelung welche vorsah, dass ein sicherer Drittstaat Unterzeichner der GFK sein muss, wurde letztlich wieder gestrichen. So muss zwar nachgewiesen werden, dass in dem entsprechenden Staat keine Gefahr der unmenschlichen Behandlung für den Flüchtling besteht, die Regeln des Refoulement-Gebots gelten also in der Theorie. Inwiefern dies in der Praxis jedoch nachweisbar ist bzw. inwiefern ein Flüchtling die Möglichkeit hat, das in seinem individuellen Fall zu widerlegen, ist fraglich. Gleiches gilt für die Liste der **sicheren Herkunftsstaaten**, die zudem noch die parallele Erstellung einer nationalen Liste erlaubt. Auch hier sind die Kriterien mehr als fraglich, so ist die Wahrung der Menschenrechte nach der EMRK zwar zu berücksichtigen, jedoch nicht mehr das Hauptkriterium. Es muss lediglich nachweisbar sein, dass keine generelle Verfolgung oder Folter in dem Land zu befürchten ist. Auch die Möglichkeit der innerstaatlichen Fluchalternative ist gegeben, einzelne Teile eines Landes können als sicher gelten. Anders als bei der Liste der sicheren Drittstaaten muss die Situation im Einzelfall nicht geprüft werden, es obliegt den Flüchtlingen selbst, ihre individuellen Gründe für Nicht-Einhaltung des Schutzes zu beweisen. Auch hier trägt das Gemeinsame europäische Asylsystem zynische Züge in sich, wird es doch einem Großteil der Flüchtlinge schwerfallen konkrete Beweise vorzulegen, welche die oben genannte Voreingenommenheit der Behörden widerlegen könnten.

Klar gegen menschenrechtliche Normen verstößt auch die Möglichkeit der Staaten, Flüchtlinge **noch während des laufenden Asylverfahrens abzuschieben**. Wenn auch in Form von Ausnahmen festgehalten, stellt die Abschiebung ohne rechtskräftigen Bescheid einen Bruch des internationalen Rechtes dar. Ausnahmen auch in anderen Bereichen bieten zahlreiche Möglichkeiten der Umgehung internationaler Verpflichtungen: "*Amnesty International fears that the few general procedural guarantees contained in the Directive (Chapter II, Articles 5-22) will remain a dead letter in practice as safeguards and protection objectives are watered down by a multiplicity of exceptional procedures and practices*"²⁵⁷.

Ein weiteres Beispiel ist das beschleunigte Verfahren, welches durch die Vielzahl von Ausnahmen zur gängigen Praxis wird.

An der Richtlinie ist ebenfalls erkennbar, dass Asylrecht zunehmend als Teil der Sicherheitspolitik betrachtet wird. So wird nun Grenzbeamten die Kompetenz zugeschrieben zu entscheiden, ob ein Asylantrag gerechtfertigt ist oder nicht.

²⁵⁶ Vgl. Amnesty International EU Office 2006

²⁵⁷ Amnesty International EU Office 2005, 2

Der Kern des Änderungsvorschlages der Kommission von 2009 ist die Beschränkung des Asylverfahrens auf maximal sechs Monate. Dieser Vorschlag erscheint bei Betrachtung der derzeitigen Situation mehr als unwahrscheinlich, wenn er auch als sehr positiv gewertet werden kann.

6.7. Die Ausweisung oder Abschiebung aus dem Hoheitsgebiet

Menschenrechtliche Aspekte des Asylsystems beziehen sich zu einem großen Teil auf die Zurückführung oder die Abschiebung von illegal aufhältigen Personen aus dem Staatsgebiet. Einige menschenrechtliche Auflagen beschränken diese klassische Souveränität des Nationalstaates. Die wichtigste dabei ist das Non-Refoulement-Gebot, dessen ausnahmslose Gültigkeit der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem Urteil von 1996 bestätigt hat²⁵⁸. Wenn die Ausweisung jedoch beschlossen ist, muss sie ebenfalls im Einklang mit menschenrechtlichen Normen durchgeführt werden. Sie muss angemessen erfolgen, darf die Würde des Menschen nicht verletzen und muss dessen Rechte schützen. Zudem wird die Massenausweisung gemeinhin aufgrund ihrer Willkürlichkeit und Diskriminierung nicht akzeptiert.

Die Rückführungsrichtlinie von 2008²⁵⁹ legt gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger fest und betrifft somit auch Flüchtlinge, deren Asylbescheid negativ ist. Ziel ist die Beendigung des illegalen Aufenthalts eines Drittstaatsangehörigen, sowie eine Entscheidung über Einreiseverbot und Abschiebung. Als Voraussetzung für die Rückkehr der betreffenden Personen sieht die EU ein faires und effizientes Asylsystem an, auf das in der Richtlinie jedoch nicht weiter eingegangen wird²⁶⁰. Diese Voraussetzung ist derzeit nicht gegeben. Zudem wird in Art. 7 die internationale Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern als **Voraussetzung** genannt.

Vorrangig hat die Richtlinie das Ziel die Mitgliedsstaaten und ihre Bürger vor illegaler Migration zu schützen bzw. die Ausweisung illegal Aufhältiger zu vereinheitlichen. Als zentralen Schutzmechanismus wird dabei die Schubhaft eingesetzt, welche es erlaubt Menschen zu inhaftieren, die nicht (zwangsweise) straffällig geworden sind. Es ist der alleinige Tatbestand des illegalen Aufenthalts ausreichend um die Schubhaft zu verhängen.

Ein viel diskutierter Punkt im Vorfeld der Erlassung der Richtlinie war die Dauer der Schubhaft. Diese war bisher national geregelt und variierte von drei Monaten bis hin zu

²⁵⁸ Chahal vs. United Kingdom, No. 70/1995/576/662, siehe auch Goodwin-Gill 2001

²⁵⁹ RL 2008/115/EG

²⁶⁰ RL 2008/115/EG, Art. 8

unbegrenzt, die Richtlinie sieht nun maximal sechs Monate vor²⁶¹. Auch hier fand eine Kompetenzverschiebung zurück zu den Mitgliedsstaaten statt. Die Richtlinie erlaubt eine Verlängerung um maximal zwölf Monate. Eine Verlängerung der Schubhaft kann ebenso veranlasst werden, wenn die Drittstaaten nicht kooperieren, ein Fall der in der Praxis wohl häufig eintreten wird.

Auch die Haftbedingungen wurden von NGOs kritisiert, allen voran für Kinder, welche *nicht in jedem Fall* eine gesonderte Unterbringung und Bildungsmöglichkeiten erhalten.

Die gesetzliche Regelung der Schubhaft verdeutlicht das Schutzbedürfnis der EU vor illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen. Durch die leichte Legitimierung von Schubhaft ist anzunehmen, dass es weiter zu einer Vielzahl von Inhaftierungen kommen wird.

Durch die Richtlinie wurden gemeinsame Standards festgelegt, welche ein schnelles und faires Abschiebungsverfahren garantieren sollen. Das ist jedoch auch ein Hauptkritikpunkt an der Richtlinie. Viele Menschenrechtsorganisationen und NGOs sehen die Bedingungen als nicht ausreichend an²⁶². Ein Kritikpunkt ist die oben schon thematisierte Schubhaft. Ein anderer Aspekt ist das Recht auf Rechtsbeihilfe, welche im gegebenen Fall kostenlos zur Verfügung gestellt werden müssen, Sprachbeistand ist jedoch nicht verpflichtend. Auch das Recht auf ausreichende Information bezüglich der Gründe der Ausweisung ist eingeschränkt. Grundsätzlich formuliert die Richtlinie zwar einige Mindeststandards, etwa den besonderen Schutz der Kinder. Durch zahlreiche Ausnahmeregelungen, insbesondere wenn die ‚nationale Sicherheit‘ gefährdet ist, werden diese jedoch nicht garantiert. Die Entscheidungsgewalt obliegt weiterhin den Nationalstaaten.

Zudem findet sich in der Richtlinie eine weitere Steuerungs- und Kontrollmöglichkeit der Migration, das Einreiseverbot. Wenn der Drittstaatsangehörige freiwillig ausgereist ist bzw. die Möglichkeit dazu erhalten hat (was bei Gefahr der nationalen Sicherheit oder bei Fluchtgefahr nicht der Fall ist, auch diese Entscheidung obliegt dem Nationalstaat), kann ein Einreiseverbot verhängt werden, in allen anderen Fällen geht die Ausweisung automatisch mit einem Einreiseverbot einher.

²⁶¹ Dies stellt für einige Länder eine Verbesserung der vorherigen Lage dar, für andere, beispielsweise Italien jedoch eine Verschlechterung. Neuen Zündstoff erhielt die Debatte in diesem Rahmen, als Italiens Premier Berlusconi verlautbarte, die Schubhaft in Italien sofort zu verlängern, wenn er denn nun die Möglichkeit hat. Das Argument der Mindeststandards, welche nur das untere Ende markieren sollen, erhielt somit wenig Beachtung.

²⁶² Vgl. Amnesty International EU Office 2008; Amnesty International EU Office/ ECRE 2008

7. Fazit: Die Europäische Asylpolitik im Spannungsfeld nationaler Interessen und menschenrechtlicher Verpflichtungen

Das Vorgehen der Mitgliedstaaten in Asylfragen war immer schon ein behutsames. So hat sich keine Praxis der Verpflichtung zum Asyl gebildet, vielmehr resultiert das Asylrecht aus dem Recht der Staaten Asyl zu gewähren. Äußerungen zum Asyl auf internationaler Ebene sind häufig als Empfehlungen gekleidet, wie etwa die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Verpflichtend sind lediglich die GFK und das Non-Refoulement-Gebot. Diese minimalen völkerrechtlichen Vorgaben sind jedoch von Regierungen traditionell sehr weit ausgelegt worden. Seit dem Vertrag von Amsterdam hat sich bedingt durch die prekäre Situation in weiten Teilen Afrikas und in einigen Entwicklungsländern und den damit verbundenen steigenden Flüchtlingszahlen, sowie dem seit 2001 an zuvor ungeahnter Bedeutung erlangtem Kampf gegen den Terrorismus und damit einhergehenden notwendigen Schutz des Landes vor ‚Fremden‘, die Lage weiter verschärft. Die Staaten versuchen die Zahl der Flüchtlinge und der Asylanträge in ihren Ländern zu minimieren und die Entwicklung der europäischen Asylpolitik in diese Richtung zu lenken.

Flüchtlinge sind eine Gruppe von Menschen, welche heute in den wenigsten Ländern willkommen sind und dementsprechend entweder gar keinen Zugang auf das Hoheitsgebiet erhalten oder aber schnellstmöglich wieder aus diesem verwiesen werden sollen. Sie stellen die Souveränität eines Landes innere Sicherheit zu garantieren in Frage, da sie ungeachtet von nationalen Interessen auf völkerrechtliche Garantien zurückgreifen können. Phrasen wie ‚Flüchtlingsströme‘, ‚Massenwanderung‘ und ‚Asylmissbrauch‘, gepaart mit einer Verknüpfung von Asyl und Kriminalität im öffentlichen Diskurs situieren den Politikbereich Asyl in die innere Sicherheit. Es gilt in den Mitgliedstaaten nicht mehr ‚Schutz für‘, sondern ‚Schutz vor‘: „[...] *this restrictive trend places the Europeanisation of refugee policies between two conflicting paradigms: the commitment to international human rights on the one hand and the preoccupation with the safeguarding of internal security on the other*²⁶³“.

In diesem Spannungsfeld von Sicherheit und Menschenrechten versucht die Europäische Kommission den Aufbau eines Gemeinsamen EU-Asylsystems. Sie erhebt einen humanitären Anspruch, der sich schon aus der Gründungsphilosophie der Europäischen Gemeinschaft ergibt: „*Werte waren auch zentrale Motive für den europäischen Integrationsprozess, so standen zu Beginn der Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht nur wirtschaftliche Interessen im Vordergrund, sondern auch das Ziel den Frieden und die Demokratie nach den*

²⁶³ Lavenex 2001, 3

*Erfahren des Zweiten Weltkrieges zu sichern*²⁶⁴. Die Union ist also bemüht ein System zu entwickeln, welches menschenrechtlichen Ansprüchen genügt und innerhalb der Union für Sicherheit und Freiheit aller sorgt. Sie verweist dabei auf einen universalistischen Zugang zu Menschenrechten, welche für jeden gelten, ungeachtet seiner Herkunft. Wenn es auch den Trend hin zu einer partikularistischen Betrachtung spezieller Rechte gibt, die grundlegenden, unumstößlichen und unveräußerlichen Rechte nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gelten nach dem Verständnis der Europäischen Union für jeden Menschen überall auf der Welt. Der bindende menschenrechtliche Maßstab für die Asylpolitik ist neben der UN Charta die Genfer Flüchtlingskonvention. Die Inhalte völkerrechtlicher Normen werden jedoch nicht mit der Annahme einer Konvention festgelegt, sondern gewinnen erst durch die Umsetzung ihre tatsächliche Bedeutung. Auf europäischer Ebene erfordert dies die Verankerung der Normen in die europäischen Gesetzestexte. Dabei ist die Kommission jedoch auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten angewiesen, die Gemeinschaftsmethode konnte hier naturgemäß nichts daran ändern. An den bisher liberalen Ideen der Kommission und den letztlich verabschiedeten Richtlinien ist erkennbar, dass die Staaten noch immer beachtlichen Erfolg dabei haben, ihre Interessen durchzusetzen.

Die Analyse der bisherigen Harmonisierungen hat zwei Tendenzen aufgezeigt:

1. Das Recht auf Asyl ist zugunsten der **Bekämpfung von illegaler Migration** gewichen. Die Mitgliedstaaten sehen in der gemeinsamen Asylpolitik die Möglichkeit, die Zahl der Asylanträge und positiven Entscheidungen in ihrem Land zu verringern und illegale Migration zu verhindern. Es sind keinerlei Bestrebungen zu freiwilligem humanitären Handeln erkennbar.
2. Die beschlossenen Richtlinien umfassen zu viele Schlupflöcher, als dass die positiven Punkte tatsächlich zu breiten Veränderungen führen können. Sie stellen stets **Mindestnormen** dar, die für einige Länder eine Verschlechterung der bisherigen Situation bewirken. Die Harmonisierung führte daher eher zu einer Übernahme von ‚bad practices‘ als zu ‚good‘ oder gar ‚best practices‘. Aus diesem Grund ist eine wichtige Frage bezüglich der Menschenrechte in der Asylpolitik die Umsetzung und die Implementierung auf nationaler Ebene. Staaten haben großen Spielraum bei Umsetzung der menschenrechtlichen Normen. Hier ist eine genauere Formulierung der Richtlinien und eine effektivere Kontrolle mit Sanktionsmöglichkeiten durch die EU von Nöten.

²⁶⁴ Pühringer 2007, 53

Schon aus den Anfängen der gemeinsamen Asylpolitik ist ersichtlich, dass die europäischen Bestrebungen zu einer Harmonisierung des Asylrechts als Maßnahmen der inneren Sicherheit zu werten sind. Dem humanitären Aspekt kommt dabei keine entscheidende Bedeutung zu. Ziel ist die Kontrolle der Immigration. Auch Sandra Lavenex kommt bei der Analyse der europäischen Asylpolitik zu dem Schluss, dass *„the impact of humanitarian norms was kept to a minimum; the transfer of political authority to supranational institutions was opposed; and cooperation and solidarity among the member states was strictly limited²⁶⁵“*.

Die Verbindung von Asylpolitik und Kontrolle von Immigration bzw. der Abwehr von illegaler Migration ist höchst problematisch. Asylwerber sind keine Migranten und sollten nicht mit diesen gleichgestellt werden: *„Refugees have lost the protection of their home community, which makes them conceptually different from migrants. Thus, migration control and refugee protection are separate systems pursuing different systemic goals²⁶⁶“*.

Ähnliches formuliert Anne Folkvord: *„Man erkennt den grundlegenden Fehler der Harmonisierungsbestrebungen in dieser Vermengung der Maßnahmen gegen unerwünschte Immigration und der Asylpolitik. Der Versuch, Immigration mittels asylpolitischer Instrumente zu hindern, ist zum Scheitern verurteilt. Denn der Strom von Menschen auf der Suche nach einer besseren Zukunft läßt sich nicht aufhalten. Erst durch die Entstehung einer eigenständigen Immigrationspolitik kann der Asylprozeß entlastet werden und wieder seinem ursprünglichen Zweck dienen. Für die Wahrung des Asyls muß die Tatsache weiter gewürdigt werden, daß es leider weiterhin zahllose Menschen gibt, die einen berechtigten Anspruch auf Asyl stellen²⁶⁷“*.

Die Einhaltung der fundamentalen politischen und bürgerlichen Rechte ist durch die europäische Asylpolitik nicht gesichert, die der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen blieben bisher dem Ermessen der Mitgliedstaaten vorbehalten. Dementsprechend fällt auch hier die Bewertung aus. Die Kommission versucht im Moment die größten Mängel in diesem Bereich zu bereinigen, so sollen etwa Asylwerber einen leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Ob sich diese Forderung durchsetzen wird, oder der Kompromissfindung zum Opfer fällt bleibt abzuwarten.

²⁶⁵ Lavenex 2001, 138

²⁶⁶ Noll/ Vedsted-Hansen 1999, 363

²⁶⁷ Folkvord 1994, 204

Der Fokus künftiger Asylpolitik muss mehr auf dem **Aspekt des Zuganges nach Europa** liegen. Wie Anne Folkvord schon 1994 erkannte, liegt ein zentrales Problem bei der zunehmenden Hinderung von Flüchtlingen, in die EU einzureisen: *“Dadurch, daß die EG-Staaten keine Asylwerber/innen an ihre Grenzen lassen, werden keine Asylanträge gestellt. Und die EG-Staaten müssen den Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen laut der Genfer Konvention nicht nachkommen. Die neuen harmonisierten Konzepte stellen eine systematisierte Umgehung humanitärer Verpflichtungen dar”*²⁶⁸. Es ist wiederum der sicherheitspolitische Zugang zu Asyl, der Grenzschutz zu einem Kernthema des Umgangs mit Flüchtlingen gemacht hat. Durch die Abschottung Europas von illegaler Migration wird es für Asylsuchende immer schwieriger um Schutz anzusuchen. Die externe Dimension der Flüchtlingspolitik dient einer weiteren Sicherung der Grenzen und einer Externalisierung des Flüchtlingsproblems und damit einer Umgehung völkerrechtlicher Verantwortung.

Der Vertrag von Amsterdam mit den einhergehenden Tampere und Haager Programmen konnte die ‚Festung Europa‘ nicht zu Fall bringen. Die Staaten sind nicht gewillt humanitäre Verpflichtungen einzugehen. Das wird ersichtlich an der mangelnden Resonanz bei freiwilligen Maßnahmen, wie die gemeinsame Neuansiedelungsregelung. Was also tun? Wie können die europäischen Staaten dazu gebracht werden, völkerrechtliche Standards einzuhalten? Die Kommission scheint keine entsprechenden Druckmittel in der Hand zu haben. Maßnahmen wie die Schaffung des Europäischen Flüchtlingsfonds, welcher finanzielle Anreize für eine liberalere Flüchtlingspolitik liefern sollte, zeigten nur wenig Erfolg. Es lohnt sich ein Blick auf die Zivilgesellschaft. Politik in einer Demokratie richtet sich bekanntermaßen nach dem Wählerwillen. Leider stellt sich die derzeitige Situation in Europa nicht so dar, dass sich die breite Masse mit Flüchtlingen solidarisiert und eine liberalere Flüchtlingspolitik fordert. Die Medien haben gemeinsam mit politischen Entscheidungsträgern effektiv an einer sicherheitspolitischen Verfärbung des Asyldiskurses gearbeitet und Flüchtlinge an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Aber dessen ungeachtet gibt es Institutionen, Organisationen und engagierte Einzelpersonen, die sich für den Schutz von Flüchtlingen einsetzen und deren Rechte einfordern. Diese nicht-staatlichen Akteure sind auf nationaler, internationaler und europäischer Ebene organisiert und versuchen auf die europäische Politik Einfluss zu nehmen. Ihre Rolle im Entscheidungsprozess ist durchaus entscheidend: *„[...] without the participation of actors representing the values and orientations of the international refugee regime – such as the UNHCR or NGOs – and*

²⁶⁸ Folkvord 1994, 199f

*without the full involvement of supranational institutions, member states' executives tend to pursue a realist, protectionist approach, which weakens the humanitarian core of refugee policies and inhibits cooperation*²⁶⁹. So wurde bei der Analyse der Richtlinien ersichtlich, dass NGOs aktiv am europäischen Diskurs teilnehmen, diesen beobachten, kommentieren und auch mitgestalten. Durch die 'neue Form des Regierens' in der EU haben nicht-staatlichen Akteure Möglichkeiten der Partizipation und der Einflussnahme gewonnen, welche sie zum Schutz von Flüchtlingen einsetzen. Im nächsten Kapitel wird nun untersucht, inwieweit Menschenrechtsorganisationen im Politikfeld Asyl Einfluss besitzen und diesen gegenüber den Mitgliedstaaten geltend machen können.

²⁶⁹ Lavenex 2001, 205

IV. Verhandlungssysteme in der europäischen Asylpolitik

„Europe must not become a fortress in its conception of citizenship based on exclusion, but must on the contrary be an open society, rich in its diversity while remaining true to itself, and one based on participation²⁷⁰“.

Nach der Bewertung des Europäischen Asylsystems aus menschenrechtlicher Sicht stellt sich nun die Frage, inwieweit Menschenrechtsorganisationen einen Beitrag dazu leisten konnten und in Zukunft leisten werden. Welche Formen der Kooperation haben sich in den letzten Jahren entwickelt und welche Form der Einflussnahme resultiert daraus?

Das erste Kapitel stellt den Gesetzgebungsprozess in der Europäischen Asylpolitik da. Entscheidungen in diesem Politikbereich werden über die qualifizierte Mehrheitsentscheidung getroffen, das Mitentscheidungsverfahren wird seit 2004 eingeschränkt angewendet. Die erlassenen bindenden Rechtsakte („hard law“) sind vorrangig Richtlinien und Verordnungen. Danach werden die für die Asylpolitik relevanten Akteure dargestellt. Das zweite Kapitel behandelt die verantwortlichen Arbeitsgruppen und Teilbereiche der öffentlichen Akteure. Den Hauptteil machen in Kapitel drei die nicht-staatlichen Akteure aus. Es gibt einige NGOs, welche im Bereich Asylpolitik tätig sind. Sie setzen sich für die Rechte der Flüchtlinge ein und versuchen die Sicherung der Menschenrechte zu gewährleisten. Zudem gibt es noch internationale Akteure wie das UNHCR, welche in diesem Kontext eine wichtige Rolle spielen. Auffällig ist, dass auf europäischer Ebene kaum Flüchtlingsselbstorganisationen tätig sind und die Betroffenen selbst somit nur sehr gering am Entscheidungsprozess teilnehmen können. Kapitel vier geht auf diese mangelnde Partizipation von Flüchtlingen und der daraus resultierenden Stellvertreterpolitik in der Asylpolitik ein. Kapitel fünf beleuchtet die Verhandlungsformen im Politikfeld Asyl und geht den Fragen nach, ob sich Netzwerke gebildet haben, wie die Kooperation zwischen den Akteuren aussieht und welche Möglichkeiten der Partizipation für Menschenrechtsorganisationen bestehen. Kapitel sechs behandelt schließlich ihre Einflussmöglichkeiten und die bisherigen Erfolge. Konnten sich Menschenrechtsorganisationen erfolgreich für die Rechte von Flüchtlingen einsetzen? Es stellt zudem vorsichtige Prognosen einer möglichen künftigen Entwicklung bezüglich der Partizipation und Einflussnahme von Menschenrechtsorganisationen im Politikfeld Asyl an.

²⁷⁰ Decaux 1999, 917

1. Der Gesetzgebungsprozess

Der Politikbereich Asyl- und Einwanderungspolitik ist strukturell seit dem Vertrag von Amsterdam in der ersten Säule der Europäischen Union angesiedelt. Dementsprechend kommt bei Entscheidungen über ‚hard law‘ die Gemeinschaftsmethode zur Anwendung. Entscheidungen werden über die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens getroffen, die dementsprechenden Rechtsinstrumente sind Richtlinien und Verordnungen. Zudem werden über die New Modes of Governance ‚soft law‘, also Empfehlungen, Stellungnahmen und Best Practices ausgearbeitet, welche den Ländern als Vorschläge vorgelegt werden. Aufgrund der Komplexität dieser Governance-Form und der bereits erläuterten mangelnden Transparenz kann in dieser Arbeit nicht auf ‚soft law‘ eingegangen werden. Vielmehr wird die Partizipation nicht-staatlicher Akteure in der ‚klassischen‘ Gemeinschaftsmethode der Entscheidungsfindung untersucht.

Der Gesetzesvorschlag geht von der Kommission aus, zuständig ist die Generaldirektion für Sicherheit und Inneres. In der Übergangsperiode nach Verlegung der Asyl- und Einwanderungspolitik in den erste Pfeiler durch den Amsterdamer Vertrag, wurde zudem den Mitgliedstaaten bis 2004 ein Initiativrecht eingeräumt. In dieser Zeit teilten sich also die Kommission und die Mitgliedstaaten das Recht Gesetzesvorschläge vorzulegen. Die qualifizierte Mehrheitsentscheidung und das Mitentscheidungsverfahren traten mit 1.Mai 2004 unter der genannten Einschränkung in Kraft²⁷¹. Die Einbindung des Europäischen Parlaments beim Entscheidungsprozess als gleichwertiger Akteur neben dem Rat ist besonders wichtig und sorgt für eine parlamentarische Kontrolle der Gesetzgebung. Der im Parlament zuständige Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres wird dadurch nicht nur mehr konsultiert, sondern kann den Gesetzestext maßgeblich beeinflussen.

Dass das Mitentscheidungsrecht des Parlaments nicht nur positive Auswirkungen haben kann, thematisiert Richard Williams von ECRE in einem Interview im Zuge des NODE Forschungsberichts. Durch ihre neue Position sind Parlamentarier stärker an den Wählerwillen und an die parteipolitische nationale Haltung bezüglich Asylpolitik gebunden: *„Es gibt vielleicht bei den Verhandlungen nicht einen direkten Druck der nationalen Regierungen aber jene MEPs die sich mit zu liberalen Meinungen hervortun werden von der Presse attackiert“*²⁷². Durch die stärkere Einbindung des Parlaments haben jedoch auch nicht-staatliche Akteure neue Möglichkeiten der Einflussnahme erhalten.

²⁷¹ Siehe Kapitel III. 4.2.

²⁷² Langthaler/ Sohler 2008, 27

Bei dem Ratstreffen im Juni 2006 beschloss der Rat die Annahme einer Transparenzpolitik, wodurch alle Beratungen und Überlegungen bezüglich Gesetzestexte, deren Annahme dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen, öffentlich zugänglich gemacht werden²⁷³. Dies umfasst auch das Stimmverhalten und die Stimmerkklärungen der Ratsmitglieder. Die Informationen sind online auf der Ratshomepage abrufbar.

Ein Gesetzesvorschlag im Bereich Asylpolitik wird also von der Kommission vorgelegt und an den Rat und das Parlament zur Bearbeitung weitergereicht. Das Parlament nimmt dazu in erster Lesung Stellung und übermittelt die Änderungsvorschläge an den Rat. Stimmt dieser nicht aller Änderungsvorschläge des Parlaments zu, reicht er seine Abänderungen dem Parlament zur zweiten Lesung. Billigt das Parlament die Vorschläge des Rates ist der Rechtsakt angenommen, lehnt er sie zur Gänze ab, ist er gescheitert. Das Parlament hat jedoch auch die Möglichkeit, weitere Änderungsanträge dem Rat zur zweiten Lesung zu übergeben. Sollte der Rat nicht alle Vorschläge billigen, so wird ein Vermittlungsausschuss einberufen und dort versucht eine Lösung zu finden. Wird diese Einigung von beiden Organen angenommen, ist der Rechtsakt erlassen, wenn nicht, gilt er endgültig als gescheitert²⁷⁴.

Wie an der Mehrebenenaktion in politischen Entscheidungsprozessen in der Europäischen Union ersichtlich wurde, arbeiten einige Interessensvertreter in unterschiedlichen Phasen und in unterschiedlichem Ausmaß an der Gesetzesgestaltung mit. Bevor nun näher auf die spezifische Form der Interaktion der Akteure im Politikfeld Asyl eingegangen wird, werden zunächst die relevanten Akteure genauer dargestellt.

2. Öffentliche Akteure

Die öffentlichen Akteure setzen sich in erster Linie aus dem Rat der Europäischen Union, dem Europäischen Rat, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament zusammen. Zudem sind die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für die praktische Auslegung von Richtlinien auf der einen Seite und nachträglichen Änderungen von Gesetzesvorschlägen auf der anderen Seite von Bedeutung. Die sub-nationalen Akteure nehmen zwar auch Stellung zu Vorschlägen bezüglich der Asylpolitik, ihr Interesse gilt jedoch eher dem Aspekt der Einwanderung. Auf sie wird aufgrund ihrer eher geringen Bedeutung nicht näher eingegangen.

²⁷³ Vgl. European Council 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rat von Tampere 1999: Annex I

²⁷⁴ Vgl. Weidenfeld/ Wessels 2007, 109ff

2.1. Rat der Europäischen Union

Für Asylpolitik ist im Rat der ‚Rat für Justiz und Inneres‘ zuständig. Er setzt sich aus den Justiz- und Innenministern der Mitgliedstaaten zusammen und tagt etwa alle zwei Monate. Hierarchisch ist der Rat in vier Ebenen unterteilt: Auf der untersten Ebene ist die Ratsarbeitsgruppe Asyl angesiedelt, welche sich aus Experten der Mitgliedstaaten zusammensetzt und inhaltlich arbeitet. Sie stellt eine von mehreren Arbeitsgruppen dar, die unter den für Säule I zuständigen Bereich fallen. Diese Ratsarbeitsgruppen werden von nationalen Beamten koordiniert, die sich etwa einmal monatlich treffen und die Arbeit der Gruppen verfolgen und einteilen. Diese nationalen Beamten stellen die Verbindung zwischen Ratsarbeitsgruppen und dem Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten dar. Dieser trifft sich einmal wöchentlich und bereitet auf Basis der von den Ratsarbeitsgruppen erstellten und von den höheren Beamten koordinierten Informationen und Ergebnisse die Ratstreffen der Justiz- und Innenminister vor²⁷⁵.

Die Ratstreffen sind nicht öffentlich zugänglich und auch die Sitzungsprotokolle sind nicht einsichtig. Im Gegensatz zu den Ausschusssitzungen des Parlaments, in dem regelmäßig Vertreter des Rats und der Kommission teilnehmen, verhandeln die Mitgliedstaaten somit hinter verschlossener Tür. Diese Intransparenz wird regelmäßig kritisiert und bei den Sitzungen des Parlaments angesprochen. So forderte der LIBE-Ausschuss des Parlaments bei den Verhandlungen zur Rückführungsrichtlinie den Rat wiederholt zu engerer Zusammenarbeit, mehr Kooperation und deutlicherer Stellungnahmen während der Sitzungen auf²⁷⁶. Da die Initiative bei der Kommission liegt, behandelt der Rat nur Vorschläge, welche von der Kommission eingebracht wurden. Die Mitgliedstaaten haben jedoch die Möglichkeit der Kommission Anträge auf die Behandlung eines speziellen Themas zu unterbreiten.

2.2. Der Europäische Rat

Dieser setzt sich aus den Staats- und Regierungsoberhäuptern der Mitgliedstaaten zusammen, er tagt zweimal jährlich und bestimmt in den Ratstreffen die generellen politischen Ziele und Leitlinien der Union. Dadurch haben die Mitgliedstaaten im Zuge ihrer Präsidentschaft die Möglichkeit einzelnen Themen besonderes Gewicht zu verleihen. So war der Rat in Tampere ausschließlich der Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz gewidmet. Und mit der Übernahme des Vorsitzes durch Frankreich im zweiten Halbjahr 2008 rückte die europäische

²⁷⁵ Vgl. Lavenex/ Wallace 2005, 467f

²⁷⁶ Die Beobachtungen bezüglich der Verhandlungsprozesse im Vorfeld der Rückführungsrichtlinie konnte die Verfasserin im Zeitraum April bis Ende der Verhandlungen Juni 2008 durch die Teilnahme an den Ausschusssitzungen und den begleitenden Workshops machen.

Asyl- und Einwanderungspolitik abermals ins Zentrum. Der vom Europäischen Rat vorgelegte Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl wird Einfluss auf das Nachfolgeprogramm des Haager Programms haben. In dem Pakt verdeutlichen die Staaten ihre nationalen Interessen und damit auch ihre voraussichtliche Haltung zu Gesetzesentwürfen. Da der Europäische Pakt generell restriktiv formuliert ist, weckt er keine allzu großen Hoffnungen auf starkes humanitäres Engagement der Mitgliedstaaten.

2.3. Die Europäische Kommission

Der zuständige Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit ist derzeit der Franzose Jacques Barrot (EVP). Er übernahm das Ressort 2008 nach dem Rücktritt von Franco Frattini. Das Mandat der Kommission endete mit 31.10.2009, die Kommissare führen jedoch die Geschäfte weiter, bis die neue Kommission ihr Amt antritt. Mit dem Lissaboner Vertrag und der neuen Kommission von 2009 wird das Ressort geteilt, Cecilia Malmström übernimmt den Bereich Inneres (in den die Asylpolitik fällt) und Viviane Reding den Bereich Justiz und Grundrechte. Die neue Kommission wird vermutlich im Februar 2010 die Arbeit aufnehmen, sobald die Anhörungen im Europäischen Parlament positiv verlaufen sind.

Zum Kabinett von Jacques Barrot zählen etwa 20 Personen²⁷⁷. Diese beraten den Kommissar und bereiten politische Entscheidungen vor, stellen somit die politische Handlungsebene. Einmal wöchentlich finden Treffen der Kabinettschefs statt, welche ein kohärentes Vorgehen der Kommission ermöglichen. Der Kabinettschef hat somit die Aufgabe der Informationsaufbereitung für den Kommissar. Zudem fungiert das Kabinett als horizontales Bindeglied zu den anderen Kommissaren und als vertikale Verbindung zu der zuständigen Generaldirektion²⁷⁸. Die dem Kommissar untergeordnete administrativ tätige Generaldirektion ist die Generaldirektion für Sicherheit und Inneres. Sie entstand nach dem Vertrag von Amsterdam und ist in den Jahren seit ihrer Entstehung stetig sowohl personell als auch budgetär gewachsen. Der Generaldirektor ist seit 2003 der Brite Jonathan Faull. Die Generaldirektion gliedert sich in sechs Direktionen auf, von denen jede einen speziellen Arbeitsbereich umfasst. Für Direktion B ‚Einwanderung und Asyl‘ ist Marta Cygan zuständig. Die Direktion B teilt sich weiter in vier Unterbereiche: Einwanderung und Integration, Asyl, Internationale Aspekte der Migrations- und Visapolitik, Finanzielle Unterstützung – Einwanderung und Asyl²⁷⁹.

²⁷⁷ Vgl. http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/myteam/default_de.htm, zugegriffen am 30.12.2009

²⁷⁸ Vgl. Weiss 2008, 48

²⁷⁹ Vgl. http://ec.europa.eu/dgs/justice_home/organigramme_de.pdf, zugegriffen am 22.1.2010

2.4. Das Europäische Parlament

Im Europäischen Parlament beschäftigt sich der Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) mit Asylpolitik. Der Ausschuss wird derzeit von Juan Fernando López Aguilar (SPE) geleitet und besteht aus 56 ordentlichen Mitgliedern und 54 Stellvertretern²⁸⁰. Erhält das Parlament einen Gesetzesentwurf wird dieser in der Ausschusssitzung vorgestellt und ein Berichterstatter ernannt. Um den Einfluss der politischen Fraktion, welcher der Berichterstatter zugehört, möglichst gering zu halten, ernennen die übrigen Fraktionen einen Schattenberichterstatter, welcher sich ebenfalls mit dem Gesetzesvorschlag auseinandersetzt und eng mit dem Berichterstatter kooperiert. Der Berichterstatter arbeitet an dem Gesetzesvorschlag und ermuntert seine Ausschusskollegen um inhaltliche Unterstützung. Je nach Komplexität ist der Entwurf Thema in den nächsten Ausschusssitzungen, bis der Berichterstatter seine Änderungsvorschläge zur Abstimmung bringt. Dabei fließen auch Stellungnahmen anderer Ausschüsse, für die das Thema von Interesse ist, in die Änderungen ein. Werden die Änderungen angenommen, wird über den Vorschlag vom gesamten Parlament abgestimmt. Dabei gilt im Parlament eher die Fraktions- als die Nationalitätenzugehörigkeit, es wird im Vorfeld versucht, ganze Fraktionen zu positionieren. Grundsätzlich ist das Wahlverhalten innerhalb einer Fraktion homogen, nur selten scheren einzelne Parlamentarier aus dem common sense aus. Denn ein nicht-Fraktions-konformes Abstimmungsverhalten sorgt für Aufsehen und hat hohen symbolischen Gehalt (und in der Regel keine Auswirkungen auf das Abstimmungsergebnis). Meist bilden sich innerhalb des Parlaments Koalitionen zwischen den Sozialdemokraten (SPE) und den Grünen bzw. den Liberalen (ALDE), sowie den Christdemokraten (EVP) und den Konservativen (ECR). Die Rolle des Parlaments wurde durch das Mitentscheidungsverfahren erheblich gestärkt. Die Verhandlungen und Treffen im Zuge der Rückführungsrichtlinie, die erste Richtlinie bei der das Verfahren zur Anwendung kam, zeigten jedoch auch Problematiken des Verfahrens auf. So war der Ausschuss nach langen Verhandlungen bereit in einigen Punkten von den anfänglichen Forderungen zurückzutreten und Kompromisse einzugehen, mit denen ein großer Teil der Ausschussmitglieder nicht einverstanden war. Der Grund dafür war, dass ein Scheitern der Verhandlungen unbedingt vermieden werden sollte. Als nun gleichwertiger Partner müsse man Kompromisse eingehen, so der Tenor bei den Sitzungen.

²⁸⁰ Stand 30.12.2009, vgl.

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/membersCom.do?language=DE&body=LIBE>, zugegriffen am 30.12.2009

2.5. Der Europäische Gerichtshof

Dem EuGH kommt im Bereich Asyl- und Einwanderungspolitik ebenfalls eine tragende Rolle zu, da er als judizielle Kontrollinstanz imstande ist, die Auslegung der bestehenden Rechtsnormen zu korrigieren. Er hat somit eine Kontroll- und Auslegungsfunktion inne. Auch im Bereich der Grundrechtsgerichtbarkeit hat er diese Kompetenzen, wodurch er die Verletzung von Grund- und Menschenrechten in letzter Instanz entscheiden kann²⁸¹. So hat der EuGH in einem Urteil vom Februar 2009 beispielsweise den Schutz für Flüchtlinge bei willkürlicher Gewalt im Heimatland verbessert. Da ein Kennzeichen von willkürlicher Gewalt ist, dass sie gerade nicht gezielt gegen eine bestimmte Person gerichtet ist, muss die individuelle Bedrohung auch nicht in vollem Maße nachgewiesen werden können²⁸².

Klagebefugt sind neben den Mitgliedstaaten, dem Rat, der Kommission und dem Parlament auch Einzelpersonen, wenn sie individuell und unmittelbar betroffen sind. Die Entscheidungen des EuGH sind bindend für alle Mitgliedstaaten. Somit stellt eine Klage beim EuGH eine Möglichkeit dar, nachträglich Normen für sämtliche EU-Staaten zu ändern. Gerade für nicht-staatliche Akteure ist das ein Mittel, um gegen aus menschenrechtlicher Sicht bedenkliche Gesetze im Bereich Asyl und Einwanderung vorzugehen.

3. Private Akteure

Die nicht-staatlichen Akteure im Feld der Asylpolitik setzen sich aus NGOs zusammen, wirtschaftliche Interessenvertreter gibt es in diesem Politikbereich nicht. Die ersten Bestrebungen von NGOs sich innerhalb der Strukturen der EU zu etablieren und auch zu organisieren, fanden in den 1990er Jahren statt. Mit zunehmender Kompetenzverlagerung von nationaler auf europäischer Ebene wurde die EU interessanter und wichtiger für die Vertretung von Menschenrechten. Die Register der Interessensvertreter, welches am 25.11.2009 2168 Einträge aufweist, listet 145 NGOs, welche im Bereich Justiz und Inneres tätig sind, im Bereich Humanitäre Hilfe arbeiten derzeit 137 NGOs²⁸³. Die wichtigsten Organisationen werden im Folgenden dargestellt.

²⁸¹ Vgl. Schermann/ Stimmer/ Thöndl 2007, 56f

²⁸² Vgl. APA 17.2.2009

²⁸³ Vgl. <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regqin/welcome.do>, zugegriffen am 25.11.2009

3.1. European Council on Refugees and Exiles

Der zentrale Akteur ist der European Council on Refugees and Exiles (ECRE), der Zusammenschluss der wichtigsten im Asylbereich auf europäischer Ebene tätigen NGOs. Der Europäische Rat für Flüchtlinge und Exilierte hat seine Anfänge 1974 in der informellen Plattform von fünf Flüchtlingsorganisationen (European Consultation on Refugees and Exiles). In dieser Zeit war die Flüchtlingspolitik noch geprägt von der Bereitschaft der westlichen Länder ‚Opfer des Kommunismus‘ aufzunehmen. In 1994 wurde ECRE als offizieller Dachverband in seiner heutigen Struktur gegründet, 1995 das Büro in Brüssel eröffnet. ECRE baut seit den 1990er Jahren seine Tätigkeiten immer weiter aus, sowohl hinsichtlich der regionalen Ausrichtung²⁸⁴, als auch strukturell. Das European Legal Network on Asylum (ELENA) wird 1985 gegründet, das Advocacy Netzwerk ECRAN 1996²⁸⁵. 2007 übersiedelt das Sekretariat von London nach Brüssel. Derzeit zählt ECRE 69 Mitgliedsorganisationen in 29 Ländern, hauptsächlich in der Europäischen Union und aus Osteuropa, zudem einige internationale Organisationen²⁸⁶.

ECRE beschäftigt 17 Vollangestellte, die von fünf bis sechs Praktikanten unterstützt werden. Inhaltlich gliedert sich ECRE in verschiedene Expertengruppen („Core Groups“), die zu verschiedenen Themenbereichen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik arbeiten²⁸⁷.

ECRE wird von der Europäischen Kommission finanziell gefördert, so setzte sich 2004 das Jahresbudget zu mehr als einem Drittel aus EU Subventionen und Förderungen zusammen. Weiters zählen nationale Regierungen und private Stiftungen zu den Geldgebern²⁸⁸. Es stellt sich in dieser Hinsicht die Frage, wie unabhängig eine Organisation arbeiten kann, wenn es auf nationale und europäische Gelder angewiesen ist.

Unter dem Leitmotiv ‚Working together to Protect and Respect Refugees‘ arbeitet ECRE auf vier verschiedenen Ebenen²⁸⁹:

- *“Advocating a humane European Asylum Policy”* – Interessensvertretung auf europäischer Ebene

²⁸⁴ Zwischen 1994 und 2003 traten dem Verband Organisationen aus Ungarn, Bosnien Herzegovina und Russland bei.

²⁸⁵ Vgl. www.ecre.org, zugegriffen am 25.11.2009

²⁸⁶ Österreich, Aserbajjan, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Serbien Montenegro, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, Türkei, UK. Vgl. <http://www.ecre.org/members>, zugegriffen am 25.11.2009

²⁸⁷ Vgl. I3, 2

²⁸⁸ Vgl. ECRE 2003/2004, 13

²⁸⁹ Die hervorgehobenen Passagen sind dem ECRE Jahresbericht 2007 entnommen: ECRE 2007, 5

Das stellt den zentralen Arbeitsbereich von ECRE dar und umfasst sämtliche Formen der Politikberatung und des Lobbyings auf europäischer Ebene. ECRE erstellt Stellungnahmen zu Gesetzesvorschlägen und versucht auf den Gesetzgebungsprozess Einfluss zu nehmen. Hauptanlaufstelle ist hierbei die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, weiters wird versucht über die Nationalstaaten zu agieren. Im Jahr 2006 präsentierte ECRE das ‚Way Forward‘ Papier, in dem die Vision einer gerechten europäischen Asylpolitik und Schritte dahingehend dargestellt werden.

- *„Strengthening networking among and developing the institutional capacity of refugee-assisting NGOs“* – Förderung von Kooperationen und Zusammenarbeit
Durch Schulungen, Trainings und Erfahrungsaustausch soll die Effektivität und die Kapazitäten von NGOs verbessert und die Zusammenarbeit zwischen den NGOs gefördert werden. Dadurch soll die Einflussnahme der NGOs auf europäischer Ebene verbessert werden.
- *„To raise awareness“* – Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit
Über verschiedene Kampagnen, Ausstellungen und Konferenzen soll das öffentliche Bewusstsein hinsichtlich Flüchtlinge und ihrer Lebenswelten gesteigert werden. ECRE versucht Vorurteile zu überwinden und den Dialog zwischen Flüchtlingen und europäischen Bürgern anzuregen. Ein dementsprechendes Projekt ist das 2006 präsentierte ‚Refugee stories project‘²⁹⁰. Zudem wird die Öffentlichkeit über die Praktiken und Asylrechte der einzelnen Mitgliedstaaten informiert. Dafür führt ECRE Studien zu Lebensbedingungen und Rechten der Flüchtlinge durch und beobachtet und kommentiert die Implementierung von EU-Richtlinien und Verordnungen.

Das Advocacy Netzwerk ECRAN

Das ECRE Advocacy Network ECRAN wurde 1996 gegründet und fungiert als Diskussionsforum für die Mitgliedsorganisationen und das ECRE Personal. Treffen finden zwei Mal jährlich statt und dienen der Beratung über neue Entwicklungen in der Flüchtlingspolitik, Formen von Advocacy/ Einflussnahme und Möglichkeiten der Interessensvermittlung auf europäischer Ebene. Ziel von ECRAN ist es neue Strategien und Techniken der Einflussnahme zu entwickeln, um die Europäische Asylpolitik mitzugestalten und den Mitgliedsorganisationen bei ihren Bemühungen zu unterstützen. Ein wichtiges Mittel

²⁹⁰ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 37

dabei ist den Erfahrungsaustausch und die Kooperation zwischen den Mitgliedern zu fördern²⁹¹.

Seit 2006 wird im Rahmen von ECRAN ein jährlicher ‚advocacy focus‘ festgelegt, der die Arbeit von ECRE leitet²⁹². Der inhaltliche Schwerpunkt soll eine intensivere und effektivere Einflussnahme auf die staatlichen Akteure ermöglichen. Der Schwerpunkt 2006 war aufgrund der bevorstehenden Evaluierung die Dublin II-Verordnung. ECRE forderte die Reform einiger Punkte der Verordnung und stellt zudem auch ein alternatives System vor, welches Dublin II vollständig ersetzen könnte. Im Jahr 2006 fanden zahlreiche Aktionen bezüglich des Dublin Systems statt, es wurden Studien erarbeitet, Berichte erstellt, Kontakte mit der Ratspräsidentschaft und der Kommission aufgenommen und in Ratsreffen, Arbeitsgruppen, auf regionaler und nationaler Ebene lobbyiert. 2007 lag der Schwerpunkt bedingt durch die Fokussierung innerhalb der EU und den bevorstehenden Verhandlungen zur Rückführungsrichtlinie auf der Rückführungspolitik der EU. Wieder wurden einige Lobbyingaktivitäten durchgeführt, welche auf die kritischen Elemente der Rückführungspolitik hinwiesen. Der Leitsatz ‚EU borders must have doors for refugees‘ bestimmte die Arbeit im Jahr 2008. In diesem Zusammenhang wurden Stellungnahmen von ECRE in über 100 Fällen medial aufgezeichnet und wiedergegeben. Dies umfasste Artikel und Berichte in Zeitungen, Radio und Fernsehen²⁹³.

Weitere Schwerpunkte von ECRE

Die inhaltlichen Schwerpunkte von ECRE richten sich auf der einen Seite nach der Aktualität und dem Bedarf, zudem sind natürlich die von der EU angeschnittenen Themen zentral. So wird auch für ECRE die externe Dimension der Flüchtlingspolitik immer wichtiger. Durch den effektiveren Grenzschutz und die restriktivere Asyl- und Rückführungspolitik werden die Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern, sowie die Solidarisierung mit den südlichen Ländern, welche den Großteil der Flüchtlinge aufnehmen, immer zentraler. Dahingehende Bestrebungen sind Neuansiedlungsprogramme als Gegengewicht zu den zunehmenden Einschränkungen der Fluchtwege in die EU, sowie Unterstützung von regionalen Flüchtlingsprogrammen und Resettlement Programmen²⁹⁴.

Ein von der EU erst langsam in Angriff genommenes Thema, die Integration von Flüchtlingen, nimmt schon lange einen eigenen Arbeitsbereich bei ECRE ein. 2005 wurde der

²⁹¹ Vgl. http://www.ecre.org/about_us/ecran, zugegriffen am 25.11.2009

²⁹² Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 38

²⁹³ Vgl. ECRE Jahresbericht 2008

²⁹⁴ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 38

„Integration Focal Point“ gegründet, ein NGO Netzwerk, welches durch die Expertise von erfahrenen Mitarbeitern Good Practices sammelt und so gemeinsame Grundprinzipien erarbeitet. ECRE forciert auch weiterhin die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, sowie Organisationen außerhalb der EU, im Besonderen von osteuropäischen Ländern. 2007 beispielsweise unterzeichnet ECRE ein „Memorandum of Understanding“ mit UNHCR um die Kooperation zwischen den beiden Organisationen zu intensivieren.

Das Legal Netzwerk ELENA

Das Netzwerk ELENA ist ein Zusammenschluss für juristisch tätige Personen und Organisationen, die im Asyl- und Menschenrechtsbereich tätig sind und Schutzbedürftige Personen juristisch zur Seite stehen. Das Ziel von ELENA ist der Erfahrungs- und Informationsaustausch, um ein besseres Know How einzelner Personen über die gesamteuropäische Situation zu erreichen. Zudem unterstützt ELENA die Arbeit von ECRE durch das Beisteuern von wichtigen Informationen und Ressourcen. Derzeit sind rund 500 Mitglieder im ELENA-Index verzeichnet²⁹⁵.

3.2. International tätige Menschenrechts- und humanitäre NGOs

Zu den bekanntesten international tätigen Menschenrechtsorganisationen zählen Amnesty International, Human Rights Watch, Save the Children, Ärzte ohne Grenzen und Oxfam. Sie kennzeichnen sich dadurch, dass sie eigene Abteilungen für die Interessensvertretung in der EU aufgebaut haben. Asylpolitik ist inhaltlich nur ein Teil des Arbeitsspektrums der NGOs, sie setzen sich in der Regel weltweit für die Einhaltung von Menschenrechten in den verschiedensten Kontexten ein. Im Folgenden wird auf die wichtigsten internationalen Organisationen eingegangen.

3.2.1. Amnesty International

„Amnesty International is a worldwide movement of people who campaign for internationally recognized human rights to be respected and protected for everyone. We believe human rights abuses anywhere are the concern of people everywhere. So, outraged by human rights abuses but inspired by hope for a better world, we work to improve people’s lives through campaigning and international solidarity“²⁹⁶.

²⁹⁵ Siehe www.ecre.org/about_us/elena, zugegriffen am 26.11.2009

²⁹⁶ Siehe <http://www.amnesty-eu.org/>, zugegriffen am 26.11.2009

Amnesty International zählt mit derzeit mehr als 2,2 Millionen Mitgliedern in über 150 Ländern zu den bekanntesten Menschenrechtsorganisationen weltweit²⁹⁷. Amnesty wurde 1961 mit Niederlassungen in sechs europäischen Ländern gegründet, das Büro in Brüssel wurde 1986 eingerichtet. Die Organisation ist unabhängig von staatlichen Geldern und finanziert sich ausschließlich über Spenden und Mitgliedsbeiträgen. Das Ziel von Amnesty ist die Sicherung der Menschenrechte, wie in der UN Menschenrechtskonvention festgehalten. Die Arbeit von Amnesty lässt sich generell in drei Teile gliedern²⁹⁸:

- *“Generate action to prevent and end grave abuses of human rights”* – Aktionismus gegen Menschenrechtsverletzungen
Mit zahlreichen öffentlichkeitswirksamen Kampagnen macht Amnesty auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam. Aufgrund der international angesehenen Position und dem breiten Bekanntheitsgrad kann Amnesty starken Druck ausüben. Durch Massendemonstrationen, intensiver Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit, Mahnwachen, direktem Lobbyismus und verschiedensten Aktionen, die medial stark verbreitet werden, erregt Amnesty immer wieder Aufsehen und mobilisiert private und öffentliche Akteure.
- *„Conduct research to end grave abuses of human rights“* – Wissensgenerierung
Amnesty erarbeitet Studien, erstellt Berichte und publiziert Stellungnahmen zu der Situation von Menschenrechten weltweit. Zudem bietet Amnesty Schulungen, Training und Kurse zu menschenrechtlich relevanten Themen an.
- *„To exert influence on governments, political bodies, companies and intergovernmental groups”* – Einflussnahme auf internationaler Ebene
Einen wichtigen Teil der Arbeit machen der Lobbyismus und die Interessensvertretung aus. Amnesty versucht auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene Einfluss auf die Politikgestaltung zu nehmen.

Amnesty International Europe

Das Büro in Brüssel nimmt innerhalb der Struktur von Amnesty International eine Sonderstellung ein. Es wurde von den Sektionen (Ländervertretungen) der Europäischen Union ins Leben gerufen und genießt relative Unabhängigkeit. Amnesty Europe ist ebenfalls unabhängig von staatlichen Geldern und finanziert sich über die nationalen Sektionen von Amnesty International in den Mitgliedstaaten der EU. Inhaltlich gliedert sich die Arbeit des

²⁹⁷ Siehe <http://www.amnesty-eu.org/>, zugegriffen am 26.11.2009

²⁹⁸ Die hervorgehobenen Passagen sind der Amnesty International Europe Homepage entnommen: <http://www.amnesty-eu.org/>, zugegriffen am 26.11.2009

Brüsseler Büros in sieben Sub-Bereiche, von denen ‚Asylum and refugee protection‘ einen eigenen Bereich darstellt²⁹⁹. Es entwickelte sich von einer Koordinierungsstelle, die Informationen sammelte und an die nationalen Sektionen weitergab, hin zu einer Vertretung, die auch selbst agiert und Berichte und Positionen veröffentlicht³⁰⁰. So fungiert es als zentrale Koordinierungsstelle aller Bestrebungen, auf die europäische Union Einfluss zu nehmen und Menschenrechte in der Europäischen Politik zu sichern: *"The office works to ensure that the European Union (EU) puts human rights at the heart of all its policies"*³⁰¹. Dabei nimmt Amnesty Stellung zu Gesetzesentwürfen und beobachtet die Entwicklungen auf europäischer Ebene.

In dem Brüsseler Büro arbeiten 12 Personen, von denen jedoch nur eine für den Bereich Migrations- und Asylpolitik zuständig ist. Amnesty Europe positioniert sich als *„Gegenspieler der EU-Institutionen, der die Doppelstandards der EU in Menschenrechtsfragen offen legt“*³⁰². Der Fokus liegt dabei auf der EU-Innenpolitik, als auch in der Beziehung zu und dem Verhalten gegenüber der Union zu Drittländern.

Amnesty Europe steht in regelmäßigen Kontakt mit Vertretern der Kommission, dem Rat und dem Parlament. Aufgrund des Bekanntheitsgrades und der verhältnismäßig hohen Aufmerksamkeit die Amnesty in den Medien erlangt, nimmt Amnesty Europe jedoch weniger durch die Teilnahme an Sitzungen und ‚hinter verschlossenen Türen‘ Einfluss auf die politischen Entscheidungen, sondern tritt eher medial auf und arbeitet über die Öffentlichkeit. Hier unterscheidet sich Amnesty Europe stark von anderen Menschenrechtsorganisationen, da der Weg über die Bevölkerung für Amnesty weitaus effektiver und reizvoller ist als für die meisten anderen Einrichtungen und somit ein zentrales strategisches Element darstellt, das andere nur begrenzt nutzen können.

Kooperationen mit nationalen Sektionen von Amnesty International

Das Büro in Brüssel ist das Zentrum eines Advocacy Netzwerks, welches die nationalen Sektionen von Amnesty in den EU-Mitgliedstaaten umschließt. Amnesty Europe erarbeitet Berichte, Stellungnahmen und Positionspapiere, die an die nationalen Sektionen weitergeleitet werden. Diese nehmen über die nationalen Regierungen Einfluss auf die Politik: *„Unlike most*

²⁹⁹ Die weiteren Bereiche sind: Human rights in EU Member States and accession countries; Human rights in EU foreign policy; Security and human rights; Asylum and refugee protection; Judicial and police co-operation; Human rights and the arms trade; Economic, Cultural and Social Rights.

³⁰⁰ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 41

³⁰¹ Siehe <http://www.amnesty-eu.org/>, zugegriffen am 26.11.2009

³⁰² Langthaler/ Sohler 2008, 41

*of its partners, ai is also able to draw on its extensive network of national sections and structures capable of exerting influence in other capitals. That ability to put pressure on Member States' governments at home gives ai a clear strategic advantage*³⁰³. Besonders aktiv werden einzelne Sektionen, wenn ‚ihr‘ Land den Ratsvorsitz übernimmt.

3.2.2. Human Rights Watch

Human Rights Watch ist eine internationale Organisation, welche ebenfalls zu den bekanntesten und ressourcenstärksten Menschenrechtsorganisationen weltweit zählt. Es wurde 1978 als ‚Helsinki Watch‘ gegründet, mit dem Ziel das Abkommen von Helsinki zu überwachen. Dabei wurde das Prinzip des ‚naming and shaming‘ angewandt, welches durch Medienarbeit widersprüchlich handelnde Regierungen bekannt macht. Das zieht negative Publicity mit sich und kann bis zu Sanktionen reichen. Das gleiche Prinzip findet wie erläutert bei den New Modes of Governance Anwendung. Obwohl also nicht mit den dementsprechenden Kompetenzen ausgestattet, hatte Helsinki Watch die Möglichkeit Einfluss auf Regierungen zu üben: *„By shining the international spotlight on human rights violations in the Soviet Union and Eastern Europe, Helsinki Watch contributed to the dramatic democratic transformations of the late 1980s*³⁰⁴. 1981 wurde ‚Americas Watch‘ im Zuge der Bürgerkriege in Zentralamerika gegründet. Es folgten ‚Asia Watch‘ 1985, ‚Africa Watch‘ 1988, ‚Middle East Watch‘ 1989. 1988 wurde der Name Human Rights Watch angenommen, der die regionalen Committess zusammenfasst.

Die Organisation umfasst mehr als 280 Festangestellte, die durch Praktikanten, Freiwillige Helfer und externe Experten unterstützt werden³⁰⁵. Der Hauptsitz befindet sich in New York City, Nebenbüros sind in Berlin, Brüssel, Chicago, Genf, Johannesburg, London, Los Angeles, Moskau, Paris, San Francisco, Tokyo, Toronto und Washington D.C. eingerichtet. Als unabhängige Organisation finanziert sich Human Rights Watch ausschließlich aus privaten Geldern, auf der Homepage sind die Finanzreports der letzten Jahre detailliert nachlesbar³⁰⁶.

Human Rights Watch arbeitet heute noch hauptsächlich nach dem ‚naming and shaming‘ Prinzip, es richtet sich also explizit an Regierungen und publiziert Menschenrechtsverletzungen weltweit um die Aufmerksamkeit der Bevölkerung und der

³⁰³ Amnesty International EU Office 2005a, 3

³⁰⁴ <http://www.hrw.org/en/node/75134>, zugegriffen am 11.1.2010

³⁰⁵ Stand Jänner 2010, vgl. <http://www.hrw.org/en/node/75138#2>, zugegriffen am 11.1.2010

³⁰⁶ Vgl. <http://www.hrw.org/en/about/financials>

Regierungen zu gewinnen. Von ECRE und Amnesty International unterscheidet es sich dahingehend, dass es über keine nationalen Kontaktbüros verfügt, über die es Einfluss auf nationalstaatliche Politiken üben oder zwischen Ländern vermitteln kann. Vielmehr agiert Human Rights Watch als internationaler Akteur ähnlich wie Think Thanks.

3.2.3. Save the Children Europe Group

Save the Children wurde nach dem Ersten Weltkrieg mit dem Ziel hungernde Kinder in Wien mit Lebensmitteln zu versorgen gegründet. Heute umfasst es über 29 nationale Organisationen in mehr als 120 Ländern weltweit³⁰⁷. Save the Children Europe Group ist ein Netzwerk von acht in der EU situierten Save the Children Organisationen und vier Organisationen außerhalb der Union. Das Büro in Brüssel dient in erster Linie dem Lobbying auf europäischer Ebene, zudem führt es Studien durch und publiziert Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen. Save the Children Europe Group ist Mitglied des European Children Network (EURONET), ein Netzwerk von auf Kinderrechte spezialisierte Menschenrechtsorganisationen, das sich für die Rechte der Kinder in der Europäischen Union einsetzt und dementsprechende Advocacy-Aktivitäten durchführt. Asylpolitik nimmt einen eigenen Arbeitsbereich innerhalb der thematischen Struktur von Save the Children Europe Group ein.

3.2.4. Oxfam International

Oxfam International wurde 1995 gegründet und setzt sich aus 14 unabhängigen Menschenrechtsorganisationen zusammen, die weltweit tätig sind. Die Mission von Oxfam ist der Kampf gegen Armut. Oxfam International führt auf der einen Seite Hilfsprogramme durch und arbeitet vor Ort, es setzt sich jedoch auch stark im Bereich Campaigning, Policy Research und Advocacy ein. Das Sekretariat befindet sich in Oxford, Advocacy Büros sind in Brüssel, Genf, New York und Washington DC angesiedelt.

3.3. Kirchlich- Christliche Organisationen

Im Politikfeld Asyl gibt es einige kirchlich- christliche Organisationen, die sich aktiv für die Einhaltung von Menschenrechten einsetzen. Diese verfügen weltweit über zahlreiche nationale Mitgliedsorganisationen und kooperieren über die Plattform christlicher Organisationen.

³⁰⁷ Vgl. http://www.savethechildren.net/alliance/about_us/mission_vision/index.html, zugegriffen am 19.1.2010

3.3.1. Churches Commission for Migrants in Europe

Die Churches Commission for Migrants in Europe (CCME) ist eine Zusammensetzung von Kirchen und ökumenischen Räten, sowie kirchlicher Einrichtungen aus unterschiedlichen Glaubensrichtungen (anglikanische, orthodoxe und protestantische Kirche) und Teil des kirchlichen ökumenischen Organisationsnetzwerks der Europäischen Kirchenkonferenz (Conference of European Churches) und dem Weltkirchenrat (World Council of Churches). Zudem ist es ein Mitglied von ECRE und rief die ‚Migration Policy Group‘ ins Leben, ein migrationsbezogenes NGO-Netzwerk. Es wurde im Jahr 1964 gegründet, Ende der 70er Jahre wurde das Büro nach Brüssel verlegt. Seit den 80ern engagiert sich CCME zunehmend in Migrations- und Asylrelevanten Bereichen der Europäischen Politik. War der Fokus zu Beginn auf die Arbeitsmigration nach Europa gelegt, so verschob er sich parallel zu den europäischen Entwicklungen auch auf den Bereich illegale Migration und Asyl. 1999 wurde die Arbeit zu Flüchtlingsfragen offiziell von der Konferenz der europäischen Kirchen in den Zuständigkeitsbereich von CCME verlegt.

CCME sieht es als Aufgabe an, kirchliche Interessen und Meinungen auf europäischer Ebene zu vertreten. Insofern ist sie in vielen Zusammenschlüssen vertreten, neben den bereits genannten ist CCME auch Teil der NGO Plattform zu Migration und Asyl, dem Europäischen Netzwerk gegen Rassismus, der European Platform for Foreigners’ Right to Family Life und der European Platform for the Migrant Rights Convention.

Die Organisation hat seit den 70er Jahren Beobachterstatus im Europarat in Straßburg und unterhält regelmäßige und zum Teil intensive Kontakte mit Vertretern der verschiedenen EU-Organe. Sie beobachtet und kommentiert aktuelle politische Entwicklungen und versucht diese aktiv zu beeinflussen.

Die aktuellen Prioritäten von CCME finden sich im Arbeitsprogramm³⁰⁸:

- Die Kommunikation und Information der Kirchen in Europa über aktuelle politische Entwicklungen
- Förderung von Partnerschaften und Networking: *“CCME will maintain its role as a platform for exchange among churches about the successful schemes and future steps to develop ministry among migrants and minority ethnic people³⁰⁹”*.
- Fokussierung auf Advocacy im Bereich Asyl und Migration: *“Given the increasing importance of the policies on migration and asylum in the wider Europe, advocacy*

³⁰⁸ Vgl. CCME 2005

³⁰⁹ CCME 2005, 3

*towards the institutions of the European Union will be the priority area of CCME's advocacy work*³¹⁰„.

- Inhaltliche Schwerpunkte: Die Umsetzung einer menschenrechtskonformen Rückführungspolitik und die Entwicklung von Alternativen zur zwangsweisen Abschiebung. Die Entwicklung einer auf Menschenrechten basierenden Politik hinsichtlich der Arbeitsmigration, welche Rechte während des Migrationsprozesses und nach der Ankunft beinhaltet. Die Aufrechterhaltung und Stärkung eines zugänglichen und fairen Asylsystems, sowie die Schaffung von zusätzlichen Formen des Schutzes für Flüchtlinge und vertriebene Personen. Politiken gegen die neuen Formen der Sklaverei, insbesondere der Menschenhandel, sowie Einrichtungen zur Förderung von sicherer Migration. Politiken zur Stärkung der Integration, welche Diversität respektieren und auf eine faire Behandlung von Migranten fokussieren, inklusive Anti-Diskriminierungs-Politik.

3.3.2. Commission of the Catholic Bishops' Conferences of the European Community

Die Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (COMECE) setzt sich aus den delegierten Bischöfen der 24 katholischen Bischofskonferenzen³¹¹ aus dem Gebiet der Europäischen Union zusammen, von denen sie auch finanziert wird. Es wurde 1980 gegründet, das Sekretariat umfasste im Jänner 2010 elf Mitarbeiter. Die Ziele von COMECE sind³¹²:

- Die Beobachtung und Analyse der politischen Entwicklungen der EU
- Die Bereitstellung von Informationen bezüglich der Entwicklungen der EU-Politik und –Rechtssetzung innerhalb der Kirche
- Die Förderung eines regelmäßigen Dialogs zwischen den EU-Institutionen und der Kirche durch jährliche Gipfeltreffen, Dialogseminare und Konferenzen, sowie durch die Teilnahme an Konsultationen der EU-Kommission
- Die Reflexion über die Herausforderungen eines vereinten Europas auf der Basis der kirchlichen Soziallehre.

³¹⁰ CCME 2005, 4

³¹¹ Belgien, Bulgarien, Deutschland, England und Wales, Frankreich, Irland, Italien, Griechenland, Litauen, Lettland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schottland, Skandinavien, Slowakei, Slowenien, Spanien, der Tschechischen Republik, Ungarn und die Erzdiözese Luxemburg. Die Bischofskonferenzen Kroatiens und der Schweiz sind assoziierte Mitglieder.

³¹² Vgl. <http://www.comece.org/content/site/de/werwirsind/index.html>, zugegriffen am 7.1.2010

3.3.3. Caritas Europa

„Auch Menschen, die weit entfernt von uns leiden, sind unsere Brüder und Schwestern und wir müssen uns an ihre Seite stellen“³¹³.

Caritas zählt zu den größten international tätigen NGOs und setzt sich für Menschenrechte weltweit ein. Unter dem Dachverband Caritas Internationalis organisieren sich 162 nationale Mitglieder, der zentrale Sitz liegt im Vatikan, Zweigstellen sind in New York, Genf, Rom und Paris angesiedelt. Insgesamt zählt Caritas 440.000 Angestellte und 625.000 Freiwillige Helfer weltweit. Caritas unterstützt rund 24 Millionen Menschen in 200 Ländern der Welt³¹⁴.

Caritas Europa wurde 1971 gegründet und schließt sich aus 48 nationalen Organisationen zusammen, die in 44 Europäischen Ländern tätig sind. Die Aktivitäten von Caritas Europa zielen auf Beeinflussung der europäischen und nationalen Politikgestaltung in den Bereichen Armut, sozialer Ungleichheiten, Migration und Asyl, humanitäre Hilfe und Entwicklung auf internationaler Ebene unter Berufung auf christliche und kirchliche Werte ab. Caritas Europa nimmt hierbei eine unterstützende und koordinierende Funktion ein. Dafür ist die Dachorganisation in thematischen Untergruppen unterteilt, welche sich aus Repräsentanten der nationalen Mitglieder zusammensetzen. Diese werden von Desk Officers unterstützt, die vor Ort in Brüssel tätig sind. Im Bereich Migration und Asylpolitik sind direkt zwölf Personen tätig, die durch das Sekretariat in Brüssel koordiniert werden und von rund 500 Kontaktpersonen auf nationaler oder kirchlicher Ebene unterstützt werden³¹⁵.

Im Arbeitsplan für 2010 sind für den Bereich Migration, Asyl, Menschenhandel und Integration sechs thematische Prioritäten vorgesehen: die Förderung von Resettlement-Programmen für Flüchtlinge, die Stärkung der Rechte von Hausangestellten und ihre Gleichsetzung mit anderen Arbeitern, die Förderung von Integrationsmaßnahmen für Migranten, die Verbesserung der EU Ost-Partnerschaft, verstärkte Maßnahmen gegen Menschenhandel und die qualitative Verbesserung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. In diesem Bereich liegt ein besonderer Fokus auf dem Zugang von Asylwerbern zum Arbeitsmarkt. Zudem bereitet Caritas ein Monitoring der Umsetzung der Aufnahmerichtlinie in den Nationalstaaten vor und setzt sich für geschützte

³¹³ Caritas Europa 2004, 10

³¹⁴ Vgl. http://www.caritas.org/about/Caritas_Internationalis.html, zugegriffen am 7.1.2010

³¹⁵ Vgl. II, 1

Einreisebestimmungen für Flüchtlinge in die Staaten ein³¹⁶. Auch der Strategieplan 2005-2010 von Caritas Europa nennt Migration, Asyl, Bekämpfung von Menschenhandel und Integration als Priorität.

Die Funktion von Caritas Europa ist dabei eine koordinierende, so legt das Strategieprogramm die Aufgaben des Brüsseler Büros fest: Die Umsetzung der Strategie- und Arbeitspläne von Caritas Internationalis auf regionaler europäischer Ebene, die Verbesserung der Gesamteffizienz des europäischen Netzwerkes, die Bereitstellung von Hilfe für die Nachhaltigkeit der einzelnen Organisationen, sowie die erfolgreiche Anwaltschaft, die effiziente interne und externe Kommunikation und die wirksame Vernetzung innerhalb der Kirche und mit relevanten Partnern³¹⁷.

Commission for Internal Network

Um auf europäischer Ebene besser agieren zu können, gründete Caritas Europa die Commission for Internal Network, welche die Prioritäten und Maßnahmen von Caritas vorbereitet und leitet. Die Commission setzt sich aus acht Mitgliederorganisationen zusammen. Die Hauptelemente der Commission sind³¹⁸:

- IEC-Europe, welche die Arbeiten und Partnerschaften der Mitglieder koordiniert und Zusammenarbeiten fördert mit dem Ziel die Effizienz von Caritas Europa zu steigern.
- European Solidarity Fund: Finanzielle Hilfestellung für Mitglieder
- Strategic Organisational Development Process: Dieses Instrument stellt inhaltliche Expertise und Mittel zur Verfügung um so die Spezialisierung einzelner Mitglieder effektiv zu nutzen.
- Capacity Building: Die Bereitstellung und Organisation von Trainings zur Stärkung der Organisationen
- Management Forum: Hierbei handelt es sich um regelmäßige Treffen zu globalen Themen, bei denen sich die Mitglieder austauschen und Kooperationen entwickeln.
- Caritas Europa Common Actions: Gemeinsame Maßnahmen zu einem jährlichen inhaltlichen Schwerpunkt
- Gender: Die Förderung von gleicher Partizipation von Männer und Frauen innerhalb Caritas

³¹⁶ Vgl. Caritas Europa 2009

³¹⁷ Vgl. Caritas Europa 2004, 14

³¹⁸ Vgl. <http://www.caritas-europa.org/code/EN/enla.asp?Page=652&menuPage=652>, zugegriffen am 7.1.2010

Caritas Europa Advocacy and Communication

Neben dem Internal Network fördert Caritas Europa die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliederorganisationen durch Caritas Europa Advocacy and Communication. Caritas definiert die Begriffe ‚Advocacy‘ und ‚Communication‘ folgendermaßen³¹⁹:

Advocacy: „Caritas Europa facilitates effective and appropriate advocacy on the issues at the core of the strategic plan, striving to shape public policies in the areas of Caritas Europa competence. Caritas Europa bases its advocacy work firmly on the practical Caritas experience of the Member Organisations and feeds back, through the capillary network, these advocacy positions to the level of the practical Caritas work with the poor“.

Communication: “Caritas Europa facilitates communications, meetings and exchange of information, best practices and internal policies within the Caritas Europa network. Caritas Europa facilitates communications and exchange with external audiences with special emphasis on decision-making bodies and the media in order to bear witness of the Caritas work with the poor and to give emphasis to Caritas positions”.

2010 liegt ein besonderer Fokus im Bezug auf Kommunikation auf der Interaktion mit den neu gewählten Mitgliedern des Europäischen Parlaments und den neu ernannten Kommissaren. Um weiter die Position von Caritas zu stärken und die Kommunikation und den Einfluss zu verbessern will Caritas 2010 folgende Maßnahmen setzen: Die Online-Kommunikation über die Webseite von Caritas Europa soll gefördert, die Verbreitung von Publikationen intensiviert, die Presse und Medien-Aktivitäten forciert und die Organisation von Events, welche Stakeholder von verschiedenen Ebenen und Organisationen zusammentreffen lässt, verstärkt werden³²⁰.

3.3.4. International Catholic Migration Commission ICMC

"Together with our worldwide membership of Catholic Bishops Conferences, and alongside government and non-governmental partners, ICMC advocates and implements rights-based policies and durable solutions for vulnerable men, women and children across the globe³²¹".

Die International Catholic Migration Commission (ICMC) wurde bereits 1951 als Reaktion auf den Zweiten Weltkrieg gegründet, die Arbeit der Kommission fokussiert auf den Schutz von Flüchtlingen, ‚internally displaced persons‘ und Migranten in mehr als 40 Ländern und ist

³¹⁹ <http://www.caritas-europa.org/code/EN/advo.asp?Page=651&menuPage=651>, zugegriffen am 7.1.2010

³²⁰ Vgl. Caritas Europa 2009

³²¹ <http://www.icmc.net/who-we-are>, zugegriffen am 11.1.2010

von der Position der katholischen Kirche geleitet. Das Sekretariat von ICMC ist in Genf angesiedelt, in Brüssel befindet sich die Nebenstelle ICMC Europe.

Die Ziele der Commission sind einerseits die Stärkung und der Ausbau von Programmen zum Schutz von Flüchtlingen, die Suche nach neuen, effektiven Lösungen für die Probleme der Flüchtlinge, sowie die Förderung von NGOs, Institutionen und regionalen Bewegungen. Zudem begrüßt ICMC positive Migration und unterstützt Bemühungen zu einer fairen und gerechten Arbeitsmigration³²².

Finanziell ist die Organisation zum größten Teil von staatlichen Geldern abhängig. 2008 stammten 51 Prozent von über 20 Millionen Dollar von Förderungen der amerikanischen Regierung, 29 Prozent wurden von den UN Institutionen bezogen, 7 Prozent stammten von der Europäischen Kommission³²³.

Eine enge Zusammenarbeit besteht zwischen ICMC und dem UNHCR im Zuge von Resettlement-Programmen, etwa 100 Mitarbeiter von ICMC unterstützen lokale Projekte des UNHCR. Der Vorteil der NGOs unabhängig von staatlichen Vorstellungen arbeiten zu können, trifft auf ICMC nicht zu, es stellt sich auch hier die Frage nach der inhaltlichen und operativen Bewegungsfreiheit der Organisation.

Advocacy Aktivitäten

Das Büro in Brüssel agiert als Koordinierungsstelle der regionalen Sitze und Programme von ICMC und repräsentiert ICMC auf europäischer Ebene. Kooperationen finden hauptsächlich mit dem Rat, der Kommission, sowie dem UNHCR und der Internationalen Organization für Migration (IOM) statt. Im Zuge der Advocacy-Tätigkeiten von ICMC entwickelte die Organisation die Webseite www.MigrationAndDevelopment.net, welche den Austausch von NGOs, Wissenschaftlern und Policy-Makers im Bereich Migration zum Ziel hat.

3.3.5. Quaker Council for European Affairs

Der Quaker Council for European Affairs (QCEA) wurde 1979 gegründet mit dem Ziel die Werte der Quäker auf europäischer Ebene zu vertreten. Der Sitz der Organisation ist in Brüssel. QCEA ist eine von drei ‚Quäker-Botschaften‘, welche international im Sinne ihres Glaubens agieren.. QCEA kooperiert dabei mit anderen NGOs und kirchlichen Organisationen, sowie mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments und des Rates. Ein Fokus liegt auf der Teilnahme an Seminaren und Konferenzen, zudem werden

³²² Vgl. <http://www.icmc.net/history>, zugegriffen am 11.1.2010

³²³ Vgl. <http://www.icmc.net/financial-accountability>, zugegriffen am 11.1.2010

Stellungnahmen, Briefing Papers und ein Newsletter veröffentlicht um die Haltung der Quäker und ihre Interessen in menschenrechtlich relevanten Politikbereichen zu verbreiten³²⁴.

3.3.6. Jesuit Refugee Service- Europe

Das Jesuit Refugee Service ist eine internationale katholische Organisation, welche sich für die Rechte von Flüchtlingen und vertriebenen Personen einsetzt. Sie wurde 1980 gegründet und arbeitet mittlerweile in über 50 Ländern weltweit, davon 20 in Europa.

Die Aktivitäten von JRS-Europe umfassen einerseits die direkte Hilfe von Flüchtlingen:

- ”- *visiting asylum seekers in detention*
- *giving legal advice to asylum seekers and irregular migrants*
- *counselling those traumatised by persecution and flight*
- *servicing as chaplains in open reception or accommodation centres as well as in closed facilities or premises (detention)*
- *providing food and shelter to destitute migrants*³²⁵”

Zudem nimmt auch JRS-Europe eine wichtige Position im Politikentstehungsprozess auf europäischer Ebene ein. Es hat insofern eine gute Verhandlungsposition, als dass es seit 1980 besteht und von Beginn an auf Flüchtlinge spezialisiert war. Dadurch konnte JRS-Europa zu dem Zeitpunkt, als die Interaktion mit NGOs seitens der EU-Institutionen intensiviert wurde, schon auf einige Büros und Kontakte zurückgreifen, auch in den neuen Mitgliedstaaten. JSR-Europe beruft sich auf die Erfahrungen der Helfer vor Ort und versucht diese in Brüssel umzusetzen. Dabei unterstützen 18 nationale JRS Büros die Advocacy-Arbeit in Brüssel. Der Fokus im Bereich Advocacy liegt auf der Inhaftierung von Flüchtlingen, Asylwerbern und irregulären Migranten.

3.4. NGO Plattform zu Migration und Asyl

Sämtliche auf europäischer Ebene tätigen NGOs, die sich in der Migrations- und Asylpolitik engagieren, haben sich horizontal zur Plattform zu Migration und Asyl (NGO Platform on migration and asylum) zusammengeschlossen. In den regelmäßigen, etwa alle drei Monate stattfindenden Treffen, die unter dem Vorsitz des UNHCR abgehalten werden, werden Erfahrungen, Berichte und Meinungen ausgetauscht, sowie Aktivitäten koordiniert. Zum Teil werden auch gemeinsame inhaltliche Positionen aufeinander abgestimmt und Positionspapiere veröffentlicht³²⁶.

³²⁴ Vgl. <http://www.quaker.org/qcea/about/work.htm>, zugegriffen am 7.1.2010

³²⁵ http://www.jrseurope.org/about_us.htm, zugegriffen am 7.1.2010

³²⁶ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 31

Die Plattform wurde 1994 auf Initiative vom UNHCR als neutraler und unabhängiger Zusammenschluss von NGOs gegründet. Momentan zählt sie 22 Mitglieder³²⁷, UNHCR übernimmt die Koordinierungsfunktion innerhalb der Plattform. Neben den regulären Treffen werden des Öfteren ad hoc Meetings, aber auch regelmäßige Treffen von thematischen Untergruppen abgehalten³²⁸. So stellt das Politikfeld Asyl eine eigene Untergruppe dar, die sich ebenfalls viermal pro Jahr trifft.

3.5. United Nations High Commissioner for Refugees

“UNHCR is convinced that maintaining strong ties with NGOs is one of the best ways to ensure that the basic needs of refugees and others of concern are met³²⁹”.

UNHCR nimmt bedingt durch das internationale UN Mandat zum Schutz der Flüchtlinge eine Sonderstellung ein. Das Hochkommissariat für Flüchtlinge wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1950 für zunächst drei Jahre geschaffen, und sollte bei der Wiederansiedlung der europäischen Flüchtlinge Hilfestellung leisten. Erst 2003 wurde das Mandat des UNHCR zeitlich unbefristet beschlossen. Ein Kern der Arbeit des UNHCR stellt die Sicherung des internationalen Schutzes von verfolgten Menschen dar. Im Zuge dessen fördert, überwacht und dokumentiert UNHCR die Schaffung und Einhaltung von internationalen Rechtsdokumenten. UNHCR fördert nicht nur den Schutz von Flüchtlingen, also nach Völkerrecht nur Personen, die außerhalb ihres Landes um Schutz ansuchen, sondern auch den von Staatenlosen, Menschen mit ungeklärter Nationalität und intern Vertriebenen.

UNHCR stellt eine der bedeutendsten humanitären Organisationen weltweit dar, derzeit arbeiten 6.650 Mitarbeiter in 108 regulären Büros und 151 kleineren, teils temporären Stationen für die das Flüchtlingshochkommissariat, 740 davon sind in der Zentrale in Genf beschäftigt³³⁰. Der Hochkommissar für Flüchtlinge ist seit Juni 2005 António Guterres, das jährliche Treffen des Exekutivkomitees findet in Genf statt.

Das Budget, das 2009 über 2 Milliarden US\$ betrug, setzt sich zu einem geringen Teil aus einem Beitrag der UN zusammen, mit dem die administrativen Ausgaben gedeckt werden (rund drei Prozent des Gesamtbudgets). Den Rest bilden freiwillige Beiträge vor allem von Regierungen (2005 waren die Hauptfinanziers die USA, Japan, die Europäische Kommission,

³²⁷ Stand 2007, siehe: <http://www.picum.org/data/NGO%20Platform%20Information.pdf>, zugegriffen am 14.1.2010

³²⁸ Vgl. <http://www.picum.org/data/NGO%20Platform%20Information.pdf>, zugegriffen am 14.1.2010

³²⁹ UNHCR 2008a, 55

³³⁰ Vgl. <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html>, zugegriffen am 7.1.2010

sowie Schweden, Niederlande, Norwegen, UK und Dänemark), welche das UNHCR zum Teil an nationale Interessen und Politiken bindet. Der Forderung nach einer Umstrukturierung der Finanzierung wird seit Jahren nicht nachgekommen³³¹.

Zusammenarbeit mit NGOs

UNHCR intensivierte die Zusammenarbeit mit NGOs und anderen Menschenrechtsorganisationen in den 1990er Jahren, als sich die Arbeit von UNHCR von Flüchtlingen auf intern Vertriebene und Staatenlose ausgeweitet hatte und immer umfassender wurde: *„By the early 1990s, UNHCR recognized that the magnitude of global challenges exceeded its own capacity to respond³³²“*. UNHCR gründete 1994 die ‚Partnership in Action initiative‘. Diese Initiative bildet die strukturelle und operative Grundlage für eine vielseitige Zusammenarbeit von UNHCR mit einer Vielzahl von NGOs weltweit³³³:

- Im operativen Bereich bei der Durchführung von Flüchtlingsschutzprogrammen
- Kooperationen im Zuge von Notfallsprogrammen (‚Standby Agreements‘)
- Kooperationen bei Resettlementprogrammen (Zusammenarbeit mit ICMC)
- Beim Capacity-Building (Schulungen, Trainings, Vermittlung von know-how und Materialien)
- Auf nationaler Ebene agierende NGOs unterstützen UNHCR bei der Einflussnahme auf Regierungen und Öffentlichkeit besonders in Asylfragen

Zudem hält UNHCR jährliche dreitägige Konsultationen mit NGOs ab, welche in Genf stattfinden und mittlerweile mehr als 200 Organisationen umfassen. Im Zuge der Konferenz werden wichtige Themen behandelt, Ideen ausgetauscht und Netzwerke intensiviert³³⁴.

UNHCR auf europäischer Ebene

UNHCR hat den am meisten institutionalisierten und formell legitimierten Zugang zu den EU Institutionen und damit eine wichtige Rolle in politischen Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene. Im Amsterdamer Vertrag wurde die Konsultation des UNHCR festgehalten: *„Consultations shall be established with the United Nations High Commissioner for Refugees and other relevant international organisations on matters regarding to asylum policy³³⁵“*. Zudem wird in einigen Richtlinien wie der Qualifikationsrichtlinie und der

³³¹ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 44f

³³² <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c341.html> zugegriffen am 11.1.2010

³³³ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 45

³³⁴ Vgl. <http://www.unhcr.org/pages/49f9b49f6.html>, zugegriffen am 11.1.2010

³³⁵ European Commission 1997, Vertrag von Amsterdamer, Declaration Nr. 17

Verfahrensrichtlinie die wichtige Rolle des UNHCR als Konsultationspartner festgehalten³³⁶, oder es wird auf das Recht des Asylwerbers mit dem UNHCR Kontakt zu unterhalten verwiesen³³⁷. Dementsprechend wird UNHCR bereits im Vorbereitungsstadium der Gesetzesvorschläge von der Kommission mit einbezogen und auf die Expertise des UNHCR zugegriffen. Aufgrund der hohen Ressourcen hat UNHCR eine günstige Position bei Diskussionen, da es sich auf Experten verschiedener Gebiete stützen kann. Auffällig ist hier jedoch, dass das Büro in Brüssel mit nur zwei Mitarbeitern im Bereich Advocacy äußerst gering ausgestattet ist³³⁸. Die Arbeit von UNHCR im Bezug auf europäische Politik begrenzt sich jedoch nicht auf das Brüsseler Büro, auch die nationalen Büros sind wichtig. So gibt es in den Büros der EU Mitgliedstaaten *EU-Focal-Points*, welche auf nationaler Ebene versuchen die Interessen von UNHCR gegenüber den Regierungen zu vertreten und so indirekt über den Rat Einfluss auf die europäische Politik nehmen. Das Büro in Brüssel stellt somit hauptsächlich eine Schnittstelle für die verschiedenen nationalen Büros dar und nimmt eine wichtige Koordinierungsfunktion ein.

Schwerpunkte von UNHCR im Bezug auf die europäische Asylpolitik stellen der Zugang zu dem Asylverfahren, die Harmonisierung sowie die Qualitätssicherung des Asylverfahrens, die Miteinbeziehung von subsidiär Schutzbedürftigen in nationale Regelungen und die Verstärkung von Resettlement-Programmen dar³³⁹.

3.6. Weitere private Akteure

Neben diesen Akteuren gibt es noch zahlreiche andere Organisationen und Zusammenschlüsse, welche die asylpolitischen Entwicklungen auf europäischer Ebene beobachten. Ihnen kommt bei der Beeinflussung von Entscheidungsträgern jedoch keine besondere Rolle zu, da sie ihre Schwerpunkte auf andere Politikbereiche gelegt haben und bei Asyl-Entscheidungen meist die oben genannten Akteure unterstützen³⁴⁰.

Große Europäische Dachverbände und Netzwerke

Zu den wichtigsten Dachverbänden und Netzwerken zählen die **European's Women Lobby** (EWL) und das **European Antiracist Network** (ENAR). Beide haben ihren Hauptsitz in Brüssel und zahlreiche kleinere Nebenstellen in der gesamten EU.

³³⁶ Vgl. RL 2004/83/EG

³³⁷ Vgl. RL 2005/85/EG

³³⁸ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 46

³³⁹ Vgl. <http://www.unhcr.org/pages/49e45bb01.html>, zugegriffen am 11.1.2010

³⁴⁰ Die folgende Auflistung stützt sich großteils auf die Arbeit von Helen Schwenken. Vgl. Schwenken 2007: 40ff

Kleinere Europäische Dachverbände und Netzwerke

Die wichtigste Organisation im Bereich irregulärer Migration in Europa stellt **PICUM** dar, die Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants. Es ist der einzige Dachverband innerhalb der EU, der sich dezidiert mit illegalisierten Migranten und deren Rechten auseinandersetzt. Zu nennen ist auch das **European Network of Migrant Domestic Workers**, das auf die Rechte von Hausarbeitern spezialisiert ist.

International Organization for Migration

Die International Organization for Migration (IOM) ist eine internationale Organisation, welche besonders operationelle Hilfsprogramme für Migranten durchführt. IOM ist zurückzuführen auf dem bei der 1951 stattfindenden Internationalen Konferenz zum Thema Migration einberufenen Komitee für die Migration von Flüchtlingen aus Europa, welches bald institutionalisiert wurde und seit 1989 den Namen IOM trägt. Derzeit gehören 120 Mitgliedstaaten zu IOM, weitere 20 Staaten und 40 NGOs haben Beobachterstatus³⁴¹. Die Zentrale befindet sich in Genf, weitere 320 Büros sind auf der ganzen Welt angesiedelt. IOM wird von den Mitgliedstaaten zum Teil zweckgebunden finanziert, es ist somit keine unabhängige Organisation, sondern gilt als zwischenstaatliche Organisation. Im Zuge dessen organisiert IOM hauptsächlich die Rückkehr, Rückführung und Reintegration von Flüchtlingen und ist in NGO-Kreisen aufgrund der Regierungsnähe nicht unumstritten. Neben den operationellen Tätigkeiten führt IOM jedoch auch zahlreiche Studien durch und publiziert regelmäßig Forschungsberichte und aktuelle Statistiken.

Think Thanks, Expertennetzwerke und Informationsdienstleister

Diese Gruppe von Akteuren nehmen unterschiedliche Positionen im Politikgestaltungsbereich ein. Während manche für Expertise zur Verfügung stehen und so ihren Einfluss geltend machen wollen, gibt es ebenfalls Organisationen welche der EU-Politik generell ablehnend gegenüberstehen. Die **Migration Policy Group** (MPG) fungiert als Schnittstelle zwischen den NGOs und den EU-Institutionen. **Statewatch** auf der anderen Seite ist eine NGO, welche die politischen Entwicklungen im Bereich Bürgerrechte, Polizei, Sicherheitsdienst und Überwachung verfolgt und kritisch kommentiert.

³⁴¹ Vgl. <http://www.iom.int/germany/>, zugegriffen am 14.1.2010

Europäische, autonome, antirassistische Netzwerke

Das **Noborder-Netzwerk** wurde im Zuge der Proteste gegen den Gipfel in Tampere 1999 gegründet und organisiert regelmäßig Proteste und Kampagnen. Das Netzwerk versucht weniger auf europäischer Ebene im Politikgestaltungsprozess Einfluss zu nehmen, sondern will mit gezieltem Aktionismus die Bevölkerung mobilisieren. Dazu zählt etwa eine Reihe von Grenzcamps entlang der EU-Außengrenzen um auf die Problematik in der Migrations- und Asylpolitik aufmerksam zu machen.

4. Flüchtlingselbstorganisationen (RCOs – Refugee Community Organisations)

"We believe that refugees and migrants are, in specific ways, the appropriate persons to take care of their destiny. We will set up a network of associations, organisations of refugee groups whose role is to be actively engaged in the decision making process on their behalf, with the European institutions and Member states"³⁴².

Das European Union Migrants Forum (EUMF), welches von der EU-Kommission ins Leben gerufen wurde, wurde 2000 aufgelöst. Es stellte den bis dahin einzigen von der EU anerkannten und hinsichtlich der Mitgliederbasis großen Dachverband von Migrant*innen (so zählten rund 190 Organisationen zu EUMF, welche mehr als 2000 kleinere Zusammenschlüsse in der ganzen EU repräsentierten³⁴³) innerhalb der EU dar. Nach der Auflösung von EUMF gab es lange Zeit keinen Dachverband für Flüchtlingselbstorganisationen, erst im Februar 2007 wurde die **European Refugee Advocacy Organisation** (ERAD) gegründet. Den Anstoß dazu gab ECRE mit dem Ziel, sich der Stellvertreterpolitik in der EU entgegenzusetzen und eine Beteiligung von Flüchtlingen im europäischen politischen Prozess zu ermöglichen. So sollen die Betroffenen der Asylpolitik, die Flüchtlinge, beim Politikgestaltungsprozess selbst aktiv teilnehmen, die nationalen Praktiken beobachten und kommentieren und mit lokalen Organisationen zusammenarbeiten. Zu den Gründerorganisationen zählen neun Einrichtungen aus Österreich, Belgien, England, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, den Niederlanden, sowie das Netzwerk Africanet³⁴⁴. Auf europäischer Ebene unterstützen ERAD neben ECRE die beiden

³⁴² <http://www.erad-network.org/info.html>, zugegriffen am 14.1.2010

³⁴³ Vgl. www.icare.to/PositionRacism.doc, zugegriffen am 14.1.2010

³⁴⁴ Vgl. <http://www.erad-network.org/about.html>, zugegriffen am 15.1.2010

Abgeordneten des Europäischen Parlaments Jean Lambert (Die Grünen) und Hannes Swoboda (PSE).

ERAD ist im Moment die einzige effektive Flüchtlingselbstorganisation auf europäischer Ebene. Mögliche Gründe für die geringe Beteiligung von Flüchtlingen auf europäischer Ebene sind zum einen struktureller Art. So haben es Flüchtlingsorganisationen schon schwer auf nationaler Ebene Akzeptanz und Gehör zu finden, da sie meist lokal organisiert sind, selten jedoch national. Somit fehlt ihnen in der Regel die Möglichkeit auf nationaler Ebene über die Regierungsvertreter europäische Politik mitzugestalten. Zudem ist ihr Ziel meist regionaler Art, sie bieten Unterstützung für ihre spezielle Gruppe an. Ihr Interesse liegt in nationalen Praktiken, die europäische Ebene wird dabei meist ausgeklammert oder im Moment als nicht vorrangig angesehen³⁴⁵. Mit der lokalen Organisationen einher gehen mangelnde Kapazitäten und Ressourcen, die auch den Zusammenschluss mit anderen RCOs erschweren. Als drittes Problem stellt sich die Beziehung zwischen NGOs und RCOs dar. Wenige NGOs unterstützen die Arbeit von RCOs, da sie Konkurrenz bei den wenigen finanziellen Unterstützungen – von Institutionen und Privatpersonen – befürchten oder die teilweise spezielle Fokussierung von RCOs auf besondere Gruppen von Flüchtlingen als Hindernis, um zu einem für alle tragbaren Ziel zu gelangen, ansehen³⁴⁶. In diesem Kontext ist das Bemühen von ECRE RCOs auf europäischer Ebene zu etablieren und ERAD zu unterstützen besonders hervorzuheben. Zu bedenken ist jedoch, dass die Beteiligung einer Flüchtlingselbstorganisation die Repräsentativität und Glaubwürdigkeit von ECRE als Interessensorganisation für Flüchtlinge ebenfalls stärkt.

Der mangelnde Miteinbeziehung von Flüchtlingen als *stake holder* ist jedoch auch erkennbar am Ausschluss der Flüchtlinge aus den politischen Debatten im Rahmen von Konferenzen. Zu Konferenzen, an denen zahlreiche Vertreter unterschiedlicher NGOs, Regierungen, EU-Institutionen und Experten teilnehmen, um über die Flüchtlingsproblematik zu diskutieren, ist in der Regel kein einziger Flüchtling eingeladen. Die Chance, von einem Betroffenen direkt zu hören, welche Probleme vorrangig sind und so einen ‚humanistischen Diskurs‘ zu stärken, wird nicht genutzt³⁴⁷.

³⁴⁵ Vgl. Interview mit AI, ECRE in Langthaler/ Sohler 2008, 61ff

³⁴⁶ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 31ff

³⁴⁷ Vgl. Interview UNHCR in Langthaler/ Sohler 2008

5. Partizipationsmöglichkeiten menschenrechtlicher Organisationen

Bevor nun auf die Einflussmöglichkeiten und den möglichen Erfolgen von Menschenrechtsorganisationen eingegangen wird, untersucht das folgende Kapitel die Form der Governance im Politikbereich Asyl. Welche Arten der Kooperation haben sich in diesem spezifischen Politikfeld herausgearbeitet und wie ist die Interaktion der verschiedenen Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen zu bewerten? Haben sich Netzwerke gebildet oder dominieren die hierarchischen Verhandlungsformen, in welchen Menschenrechtsorganisationen nur auf informellem Wege teilnehmen können? Inwieweit und in welcher Form nehmen Menschenrechtsorganisationen am politischen Entscheidungsprozess teil?

5.1. Kooperationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren

Eine verstärkte Einbindung von NGOs in den Policy Making Prozess ist seit den 1990ern zu beobachten. Seit 1999 gibt es das Konsultationsverfahren, in dessen Zuge auch NGOs im Vorfeld zu inhaltlichen Diskussionen eingeladen werden. Davor gestaltete sich eine Teilnahme von nicht-staatlichen Akteuren als schwierig und wurde von den Mitgliedstaaten eher als unerwünschte Einmischung gesehen³⁴⁸. Zudem entwickelten sich auch erst in den 90er Jahren verstärkt EU Advocacy Strukturen innerhalb der Menschenrechtsorganisationen, beispielsweise durch die Einrichtung von Büros in Brüssel. In den letzten Jahren, besonders seit dem Programm von Tampere, hat sich die Zusammenarbeit zwischen Menschenrechtsorganisationen und staatlichen Akteuren erheblich geändert. Innerhalb der verschiedenen EU-Institutionen kam es zu einer Verschiebung des Gewichts der Akteure. War zunächst die Kommission zentrale Anlaufstelle, hat besonders durch das Mitentscheidungsverfahren das Parlament an Bedeutung gewonnen und ist ein wichtiger Ansprechpartner geworden. Durch die Einflussnahme auf parlamentarische Tätigkeiten ist es Menschenrechtsorganisationen nun auch möglich, Gesetzesvorlagen nach deren Verabschiedung entscheidend mitzugestalten.

Grundsätzlich stellen Kommission und Parlament die wichtigsten Anlaufstellen dar, aber auch der Rat ist ein wichtiger Akteur für NGOs: *„They are all important in the policy-making process and thus we do not specifically privilege any of them. That said our access to the European Commission and the EP tends to be better than to government representatives.*

³⁴⁸ Vgl. Interview CCME in Langthaler/ Sohler 2008, 52

*Some reasons for this are the greater fragmentation of governmental actors and the lower level of transparency of Council meetings*³⁴⁹.

Kooperationen mit dem Rat der Europäischen Union leiden besonders unter der mangelnden Transparenz und den nicht-öffentlichen Verfahren innerhalb des Rats. Treffen mit Vertretern des Rates geschehen eher auf ad hoc Basis und haben selten einen institutionalisierten und strukturierten Charakter. Anneliese Baldaccini kritisiert die mangelnde Bereitschaft Informationen zu veröffentlichen, was auf die grundsätzlich geringe Transparenz innerhalb des Rates zurückzuführen ist³⁵⁰. Dadurch werden persönliche, informelle Kontakte besonders wichtig, NGOs pflegen Kontakte zu einzelnen Vertretern des Rates. Innerhalb des Rates sind die derzeitige und die nächste Präsidentschaft von besonderer Bedeutung, da sie die Schwerpunkte der Agenda entscheidend mitbestimmen. Aber auch Staaten, welche traditionell eine liberalere Haltung gegenüber Flüchtlingspolitik einnehmen, sind gerne kontaktierte Partner³⁵¹.

Ein Hauptteil der Lobbyingaktivitäten innerhalb des Rates geschieht indirekt über die nationalen Regierungen und deren Vertreter (z.B. Minister, Politischen Parteien, Parlamente). Hier haben diejenigen Menschenrechtsorganisationen einen entscheidenden Vorteil, welche über zahlreiche nationale, gut etablierte und miteinander vernetzte Büros und Vertretungen verfügen. Diese können auf nationaler Ebene beeinflussen und haben spezifisches Wissen über die Stimmung in einem Land bezüglich spezieller politischer Fragestellungen. UNHCR beispielsweise gründete ein Netzwerk von EU Focal Points, die auf nationaler Ebene die Haltung von UNHCR vertreten. So nehmen die Büros in Brüssel oft eine Koordinierungsfunktion zwischen den nationalen Büros ein, bestimmen aber auch die Arbeit auf nationaler Ebene mit. Zudem erhöht ein starkes nationales Netzwerk die Glaubwürdigkeit einer Organisation, da sie durch regionales Wissen ‚wissen wovon sie reden‘ und erleichtert weiters transnationale Einigkeit.

Die **Kooperation mit der Europäischen Kommission** nimmt für nicht-staatliche Akteure einen wichtigen Stellenwert ein. So nennt Peter Verhaege von Caritas Europa die Kommission als einen der wichtigsten Europäischen Institution bezüglich seiner Advocacy-Arbeit im Bereich Asyl³⁵². Auch Amnesty International hält gute Beziehungen mit der

³⁴⁹ I3, 3

³⁵⁰ Vgl. I2, 2

³⁵¹ Vgl. Interview UNHCR in Langthaler/ Sohler 2008, 46f

³⁵² Vgl. I1, 2

Kommission, ein Austausch zwischen AI und der Kommission bezüglich neuer asylpolitischer Entwicklungen findet wöchentlich statt. Die Konsultierung verläuft in beide Richtungen, die Akteure sind somit formell gleichgestellt³⁵³.

Die Art der Kommunikation kann formellen oder informellen Charakter haben. Formelle Kontakte verlaufen in erster Linie über Gesetzesvorschläge, welche an die Organisationen verschickt werden, damit sie an dem weiteren Policy-Making Prozess aktiv teilnehmen können. Zudem finden teils regelmäßige, teils ad-hoc Meetings innerhalb der Kommission statt, zu denen auch nicht-staatliche Akteure eingeladen sind³⁵⁴. Eine besondere Rolle nimmt dabei aufgrund der rechtlichen Fixierung die Konsultation des UNHCR ein. Informelle Kontakte sind ebenso wichtig und bieten besonders kleineren NGOs die Möglichkeit am Entscheidungsprozess teilzunehmen. Sie sind entscheidend in den Frühstadien des Gesetzesentwurfs und prägen diesen, da Anmerkungen und Meinungen der Menschenrechtsorganisationen häufig in den endgültigen Vorschlag mit einbezogen werden. In diesem Stadium des Policy Makings ist es für nicht-staatliche Akteure leichter den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen. Informelle Kontakte mit den Kommissionsbeamten sind deshalb oftmals entscheidend für erfolgreiche Advocacy-Tätigkeiten.

Die Kommission sucht aktiv nach der Beteiligung nicht-staatlicher Akteure und bezieht sie in den Policy-Making Prozess mit ein. Die generelle Offenheit der Kommission gegenüber nicht-staatlichen Akteuren, welche auch im ‚Weißbuch Europäischen Regierens‘ festgehalten ist, ist also auch im Politikfeld Asyl erkennbar. Die Beamten wollen den Flüchtlingsschutz in Europa verbessern, sind ‚auf der Seite der Menschenrechtsorganisationen‘ und dankbar für ihre Unterstützung und Mitarbeit. Ihre Gesetzesvorschläge müssen letztlich jedoch eine möglichst breite Akzeptanz der Mitgliedstaaten finden und spiegeln diesen Willen nicht immer wieder³⁵⁵.

Die Kommission stellt neben dem Europäischen Parlament somit die wichtigste Ansprechperson auf europäischer Ebene für Menschenrechtsorganisationen dar. Mit den großen privaten Akteuren hält sie regelmäßigen Kontakt, wobei die Kommunikation in beide Richtungen verläuft. Es haben sich Kooperationsformen gebildet, welche als institutionalisiert und wenig hierarchisch bezeichnet werden können, jedoch oft und in den entscheidenden Phasen informellen Charakter haben.

³⁵³ Vgl. I2, 1

³⁵⁴ Vgl. I1, 2

³⁵⁵ Vgl. Interview mit ECRE in Langthaler/ Sohler 2008, 55

Ein Problem in der Zusammenarbeit zwischen Kommission und NGOs stellt der häufige Personalwechsel innerhalb der Kommission dar, der sich auf die inhaltliche Ausrichtung der Arbeit auswirkt³⁵⁶. So kam es auch innerhalb der Kommission von 2004-2009 zu einigen Neubesetzungen, die prominente stellte wohl der Wechsel des zuständigen Kommissars 2008 dar. Jacques Barrot, vormals zuständig für das Ressort Verkehr, folgte nach dessen Rücktritt Franco Frattini. Zudem gibt es auch innerhalb des Politikfeldes Asyl Subbereiche, in denen die Einmischung nicht-staatlicher Akteure nicht erwünscht ist. So wird die Miteinbeziehung von Menschenrechtsorganisationen im Bereich Rückführungspolitik und Grenzkontrolle mit dem Argument, dass es sich dabei um migrationspolitische, nicht um asylpolitische, Maßnahmen handelt, abgewiesen³⁵⁷.

Die *Kooperationen mit dem Europäischen Parlament* sind neben der Zusammenarbeit mit der Kommission zentraler Teil der Arbeit von Menschenrechtsorganisationen. Charakteristisch ist der relativ einfache Zugang zu Mitgliedern des Parlaments, da die Nähe zum Bürger im Parlament hoch geschrieben wird. Zudem sind Expertise und Input innerhalb des Parlaments aufgrund des parteiübergreifenden Arbeitsstils gerne gesehen und die Teilnahme von dementsprechenden Organisationen in Hearings und Sitzungen willkommen. Die Zuarbeit von nicht-staatlichen Akteuren hilft den Parlamentarier über die Parteigrenzen hinweg einen Kompromiss zu finden, diese Meinung nach außen zu vertreten und fachlich zu begründen³⁵⁸. Das Parlament veranstaltet häufig Expertenmeetings zu speziellen asylpolitischen Themen, an denen verschiedenen Menschenrechtsorganisationen offiziell eingeladen sind. Zudem sind diese Meetings meist öffentlich zugänglich und werden somit auch von anderen Organisationen besucht. Auch an den Ausschusssitzungen nehmen manchmal Experten von nicht-staatlichen Organisationen teil. Weiters unterstützen einzelne MEPs verschiedene Organisationen und bieten ihnen die Möglichkeit unter ihrer ‚Schirmherrschaft‘ Veranstaltungen im Parlament abzuhalten³⁵⁹.

Die Kooperationen zwischen Menschenrechtsorganisationen und Parlament verläuft in erster Linie über den LIBE Ausschuss und den aktuellen Bericht- sowie Schattenberichterstattem. So besucht ECRE alle relevanten Sitzungen des LIBE Ausschusses und weiterer Ausschüsse wie DROI (Menschenrechtsausschuss) oder EMPL (Beschäftigung und soziale

³⁵⁶ So war 2007 kein Beamter in der DG Sicherheit und Inneres länger als zwei Jahre im Amt. Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 50f

³⁵⁷ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 55f

³⁵⁸ Vgl. Interview mit UNHCR in Langthaler/ Sohler 2008, 53f

³⁵⁹ Vgl. II, 2

Angelegenheiten)³⁶⁰. Für Amnesty International Europe stellt der Zugang zum Parlament die wichtigste Form der Einflussnahme auf Europäische Institutionen dar³⁶¹.

Auch in der Zusammenarbeit mit dem Parlament lassen sich sowohl informelle, als auch formelle Kooperationen feststellen, welche durchaus institutionalisiert und in beidseitigem Interesse gelegen sind.

Das Politikfeld Asyl stellt jedoch auch einen besonders problematischen Bereich dar, da Parlamentarier gegenüber ihrem Wahlkreis im Heimatland eine gewisse Rechenschaftspflicht haben und dadurch vermeiden werden, negative Publicity zu erlangen bzw. von den nationalen Medien und Politikern attackiert zu werden³⁶². Da Asylfragen in vielen Europäischen Ländern von der Bevölkerung eher restriktiv gesehen werden, ist durch die nun gestärkte Position des Parlaments und der erhöhten Aufmerksamkeit auf die Tätigkeiten einzelner Parlamentarier zu befürchten, dass einige dem Trend im eigenen Land nicht entgegenstehen wollen. Zudem muss das Parlament nun die Gratwanderung zwischen dem Vertreten einer eigenen Meinung und dem Eingehen von Kompromissen finden. Dadurch ist anzunehmen, dass einige liberale Forderungen des Parlaments verloren gehen. Durch zu starkes Beharren wiederum würde sich das Parlament als reifer Diskussionspartner disqualifizieren und damit künftige Verhandlungen mit dem Rat erschweren. „*There is always a level of political compromise*“³⁶³, wie Anneliese Baldaccini betont, und es muss stets abgewogen werden, ob der Kompromiss besser ist als eine komplette Blockierung der Verhandlungen. Im Gegensatz zum Rat ist die Arbeit des Parlaments viel transparenter und damit angreifbarer, es wird sich zeigen inwiefern es mit der neuen Position zurechtkommt und Durchsetzungskraft besitzt.

5.2. Kooperationen zwischen nicht-staatlichen Akteuren

Gemeinsames Auftreten ist für Menschenrechtsorganisationen besonders in der Asylpolitik wichtig. Vernetztes Agieren spart Ressourcen, erhöht die Expertise, verstärkt den Druck auf die staatlichen Akteure und hebt so die Erfolgchancen der Advocacy-Tätigkeiten.

Die zentralen Akteure auf europäischer Ebene sind ECRE und UNHCR, sowie die NGO Platform on Asylum and Migration³⁶⁴, auch Amnesty International und CCME nehmen eine

³⁶⁰ Vgl. I3, 2f

³⁶¹ Vgl. I2, 1

³⁶² Vgl. Interview mit ECRE in Langthaler/ Sohler 2008, 49f

³⁶³ I2, 1

³⁶⁴ Vgl. I1, 2; I2, 2

wichtige Position ein³⁶⁵. UNHCR fungiert auf europäischer Ebene einerseits als Koordinator, sowie als Austauschpartner für Konsultationen und Informationen. Ein Beispiel für intensive Kooperation stellt das Projekt ‚Assessing and Strengthening Participation in Refugee Resettlement to Europe‘ (ASPIRE) dar, welches vorrangig von CCME und ECRE koordiniert wird und eine Vielzahl verschiedener Akteure mit einbezieht³⁶⁶.

Zwischen den Menschenrechtsorganisationen herrscht reger Austausch. Wo es zu komplementären Arbeitsbereichen kommt, besteht eine gewisse Arbeitsteilung zwischen den NGOs. Häufig werden gemeinsame Stellungnahmen veröffentlicht oder Konferenzen abgehalten. AI Europa beispielsweise kooperiert intensiv mit verschiedenen menschenrechtlichen NGOs auf europäischer Ebene. Es ist Teil der NGO Platform on Asylum and Migration, in dem es sich als weniger pragmatisch und aufgrund der Mitgliederstruktur als basisnäher sieht³⁶⁷. Am Beispiel Amnesty International wird auch deutlich, wie wichtig eine Kooperation zwischen den NGOs ist. Nach der EU Erweiterung 2004 konnte ECRE auf bereits etablierte Strukturen in den neuen Mitgliedsländern zurückgreifen, während AI erst nach der Erweiterung begann sich in der Region zu etablieren³⁶⁸.

Zwischen den nicht-staatlichen Akteuren haben sich Netzwerke und Verbindungen institutionalisiert, die Bestand haben und durch Kontinuität und Stabilität gekennzeichnet sind. Zudem sind die NGOs bemüht, die Kooperationen untereinander weiter zu stärken um die Zusammenarbeit zu forcieren.

5.3. Netzwerke im Politikfeld Asyl

Die Zusammenarbeit von Menschenrechtsorganisationen und nationalen sowie europäischen Entscheidungsträgern hat gezeigt, dass sich vor allem in den letzten zehn Jahren durchaus stabile Formen der Kooperation gebildet haben. Menschenrechtsorganisationen sind zu einem fixen Bestandteil im europäischen Entscheidungsprozess geworden: *„Human rights NGOs are seen as an indispensable counterpart to the system by the EU institutions themselves, notwithstanding the fact that they regularly expose the double standards that are to some extent inherent in that system“*³⁶⁹. Sie erinnern die Europäischen Institutionen an ihre völkerrechtlich verankerten, menschenrechtlichen Verpflichtungen.

³⁶⁵ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 57

³⁶⁶ Vgl. I3, 3

³⁶⁷ Vgl. Interview mit Amnesty International Europe in Langthaler/ Sohler 2008, 41

³⁶⁸ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 52

³⁶⁹ Amnesty International EU Office 2005a, 2

Hinsichtlich der Modi der Governance sind in der Asylpolitik zwei Formen dominierend: Verhandlungen zwischen prinzipiell gleichgestellten Akteuren prägen die verbindlichen Rechtsdokumente, Kooperationen finden in ‚soft law‘, wie dem Strategiepapier für eine gemeinsame Neuansiedlungsregelung der EU, Anwendung.

Durch das Mitentscheidungsverfahren sind der Rat und das Parlament nun formell gleichgestellt, auch wenn in der Praxis zu erwarten ist, dass der Rat eine stärkere Position vertritt und sich gegenüber dem Parlament eher durchsetzen kann. Dies kann sich jedoch ändern, wenn das Parlament in seine Rolle als Entscheidungsträger hineinwächst und sich als fähiger und starker Partner beweisen kann. Nicht-staatliche Akteure sind in den Verhandlungssystemen integriert, sie werden besonders von der Kommission im Vorfeld der Formulierung der Gesetzesvorlage mit einbezogen und nehmen auch während den Verhandlungen eine wichtige Rolle als Konsultationspartner von Parlamentariern und Kommissionsbeamten ein, wie Mariya Shisheva von ECRE betont: *„ECRE is involved in all stages of policy-making to a varying degree³⁷⁰“*. Die Einflussnahme von NGOs auf den Gesetzestext ist jedoch um einiges geringer als der Einfluss der staatlichen Akteure. Ein Hauptgrund dafür sind die divergierenden Interessen der staatlichen Akteure (allen voran der Rat) und der Menschenrechtsorganisationen. Asylpolitische Entscheidungen werden von den Mitgliedstaaten zunehmend unter sicherheitspolitischer Betrachtung getroffen, mit dem Ziel, illegale Migration und die Zahl der Asylwerber innerhalb der EU und im eigenen Land möglichst gering zu halten.

Während sich also Menschenrechtsorganisationen für faire Aufnahmebedingungen und Asylverfahren einsetzen, versuchen die nationalen und europäischen Akteure die Grenzen möglichst ‚dicht‘ zu machen und die Verfahren dahingehend zu ändern, dass Asylwerber in andere EU-Staaten oder ganz aus der EU verwiesen werden können. Die Menschenrechtsorganisationen können dabei nur auf moralischer Ebene Druck ausüben und auf Menschenrechtserklärungen verweisen. Anders als etwa in der Wirtschaftspolitik haben nicht-staatliche Akteure keine effektiven Mittel Regierungen und Institutionen unter Zugzwang zu setzen. Und im Gegensatz zur Klimapolitik beispielsweise ist auch der Druck seitens der Bevölkerung gering. Asylpolitik ist kein Thema, das von der EU-Bevölkerung mehrheitlich liberal gesehen wird. Zudem besteht das Problem, dass aufgrund des Mangels an europäischen Medien innerstaatliche Themen wie Asylpolitik kaum auf europäischer Ebene

³⁷⁰ 13, 1

wahrgenommen werden und europäische Akteure aus diesem Grund nur schwer Gehör finden³⁷¹.

In den Verhandlungssystemen in der Europäischen Asylpolitik ist somit eine Dominanz der staatlichen Akteure, besonders des Rates, gegenüber den nicht-staatlichen deutlich erkennbar. Es haben sich jedoch Interaktionsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren gebildet, die Stabilität und Kontinuität aufweisen. So spricht Anneliese Baldaccini von „*a generally good established channel of work*“³⁷², schränkt aber weiter ein, dass es sich ihrer Meinung nach nicht um etablierte Netzwerke handelt: *“I would not say policy network, but there is an understanding of structured dialog”*³⁷³. Es ist schwierig zu beurteilen, ob sich in der Europäischen Asylpolitik bereits Policy Networks gebildet haben oder ob es sich nach der Unterscheidung von Tanja Börzel um intermediäre Verhandlungssysteme handelt³⁷⁴. Zwischen der Kommission und Menschenrechtsorganisationen haben sich formelle Verbindungen etabliert, die durchaus den Charakter von Policy Networks haben. Die Konsultation des UNHCR ist rechtlich fixiert. Aber auch informelle Kontakte zwischen Menschenrechtsorganisationen und staatlichen Akteuren haben eine stabile Struktur erreicht und sind Teil des Entscheidungsprozesses. Menschenrechtsorganisationen nehmen Stellung zu Gesetzesentwürfen und agieren aktiv im Entscheidungsprozess. Staatliche Akteure müssen sich gegenüber Vorwürfe der NGOs rechtfertigen und können diese nicht völlig ignorieren. Die Partizipationsmöglichkeiten für NGOs sind gegeben und wenn die Interaktion auch durch Machtunterschiede gekennzeichnet ist, so hat sie doch die Form einer stabilen Vernetzung von Akteuren angenommen. Deshalb kann durchaus von der Bildung eines Policy Networks gesprochen werden, welches durch bestehende Machtunterschiede charakterisiert ist. Es weist eine stabile Akteursbeteiligung auf, die wesentlichen nicht-staatlichen Akteure haben sich nicht verändert, zudem sind neue Organisationen dem Netzwerk beigetreten (ERAD). Auffallend bei der Betrachtung des Netzwerkes ist, dass die Betroffenen selbst kaum Mitspracherecht besitzen. Die breitere Akteursbeteiligung durch die neuen Formen der Governance führte in der Asylpolitik bisher nicht zu einer ausgeglichenen Repräsentierung aller Personengruppen, Flüchtlinge werden kaum gehört. Gerade die Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen ist ein entscheidendes Element der New Modes of Governance. Die Gründung von ERAD ist aus diesem Grund sehr zu begrüßen und es bleibt

³⁷¹ Vgl. Plank 2009, 57

³⁷² I2, 3

³⁷³ I2, 4

³⁷⁴ Siehe Kapitel II.3.4.

zu hoffen, dass ERAD in Zukunft eine stärkere Position einnehmen kann. Gerade wenn es um Menschenrechte, deren Verletzung und deren Schutz geht, sollten die Betroffenen angehört und ihre Meinungen berücksichtigt werden. Erstaufnahmezentren, Abschiebelager und Flüchtlingszentren sind nicht offen zugänglich, viele Entscheidungsträger haben diese noch nie besucht und haben kaum Kontakt zu Flüchtlingen. Durch die aktive Teilnahme von Flüchtlingen am Entscheidungsprozess würde die anonyme Masse der Asylwerber nicht nur ein Sprachrohr, sondern auch ein Gesicht erhalten. Die meist theoretisch geführten Diskussionen über Asylpolitik würden einen praktischeren und humanitäreren Zugang erhalten und daran erinnert werden, worum es bei Asylpolitik geht: **dem Menschen**.

6. Einflussmöglichkeiten menschenrechtlicher Organisationen

Die Aufgabe von Menschenrechtsorganisationen ist die Sicherung und der Schutz der Rechte von Flüchtlingen. Wie in Kapitel I festgestellt wurde, mangelt es nicht an international verbindlichen Bekenntnissen zu Menschenrechten und an niedergeschriebenen Rechten von Flüchtlingen im Speziellen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich neben der GFK auch der EMRK und seit dem Vertrag von Lissabon der Grundrechtecharta verpflichtet. Die bisherigen im Zuge der gemeinsamen Asylpolitik erlassenen Rechtsdokumente lassen jedoch an den humanitären Bestrebungen zweifeln. Artikel der GFK und der EMRK wurden fragwürdig in die erlassenen Gesetzestexte integriert, und lassen teilweise einen zu breiten Umsetzungsspielraum zu. Schwammige Formulierungen können verschieden interpretiert werden, Mindestnormen unterlaufen menschenrechtliche Verpflichtungen und manche gesetzliche Regelungen widersprechen klar dem Völkerrecht: *„The current situation is unacceptable as certain standards enshrined in EU asylum legislation are at odds with international refugee and human rights law and standards³⁷⁵“*. Auf den ersten Blick scheint es also, als wären die Bemühungen von Menschenrechtsorganisationen bisher nicht gerade erfolgreich verlaufen. Es können jedoch auch positive Entwicklungen beobachtet werden, wie Peter Verhaege von Caritas Europa festhält: *„Since the early 90-ies progress was definitely made in terms of respecting Human Rights of Refugees, as well on legislative level as in implementation and practice. Difficult to measure however to what extent NGOs have contributed to this³⁷⁶“*. Der Einfluss von

³⁷⁵ 13, 5

³⁷⁶ 11, 3

Menschenrechtsorganisationen auf politische Entscheidungen ist nicht leicht zu beurteilen, wie auch Amnesty International festhält:

„The impact of AI's efforts at the EU are not easy to measure, if only because any particular achievement will have many authors and actors involved in the process of bringing it about³⁷⁷“. Durch die Vernetzung von vielen unterschiedlichen Akteuren wird es zunehmend schwerer, politische Entscheidungen konkreten Personen oder Institutionen zuzuschreiben. Weitere Faktoren bestimmen die Chance, Einfluss nehmen zu können, entscheidend: *„[...] the success rate is contingent upon a number of factors such as timing, personality, ideology, perceptions of what the ‘citizens’ may want, international environment (for example, the current financial crisis)³⁷⁸“*.

Bisherige Erfolge

Die Erfolge von NGOs können nur anhand ihrer subjektiven Einschätzungen ermittelt werden. So sind in den ECRE-Jahresberichten Beispiele für erfolgreiches Lobbying aufgelistet, etwa der **erfolgreiche Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess im Parlament** zur Asylverfahrensrichtlinie und den darauf folgenden kritischen Parlamentsbericht³⁷⁹. Die Generalsekretärin von CCME sieht in folgenden Punkten einen Erfolg der Advocacy-Tätigkeiten der NGOs³⁸⁰: Die Einbeziehung der Flüchtlinge in die Richtlinie zur Familienzusammenführung, eine verbesserte Auslegung der GFK in der Qualifikationsrichtlinie und eine Verbesserung der Rückführungsrichtlinie. Zudem verweist sie auf den Einfluss der NGOs auf das Parlament im Zuge der Asylverfahrensrichtlinie. PICUM nennt die **Miteinbeziehung von Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure** als anerkannter Fluchtgrund in die Qualifikations-Richtlinie als Ergebnis erfolgreichen Lobbyings seitens Menschenrechtsorganisationen. Deutschland blockierte lange Zeit die Verhandlungen, nationale NGOs in Deutschland setzten sich mit Unterstützung der europäischen Zusammenschlüsse und NGOs erfolgreich gegen die Streichung des Fluchtgrundes ein³⁸¹.

Auch nach Meinung der Repräsentantin von UNHCR konnten einige wichtige Punkte in die Richtlinien integriert werden. So ist die Anerkennung von **geschlechts- und kinderspezifischen Gründen von Verfolgung** ein Erfolg intensiver Lobbying-Bemühungen.

³⁷⁷ Amnesty International EU Office 2005a, 8

³⁷⁸ I3, 4

³⁷⁹ Vgl. ECRE 2005, 8

³⁸⁰ Vgl. Interview Doris Peschke CCME, in Langthaler/ Sohler 2008, 59f

³⁸¹ Vgl. <http://www.picum.org/data/NGO%20Platform%20Information.pdfm>, zugegriffen am 14.1.2010

Auch der subsidiäre Schutz in der Richtlinie ist ein positiver Schritt, der zu Verbesserung der rechtlichen Situation in einigen Ländern geführt hat³⁸².

Anneliese Baldaccini betont, dass es in der ersten Verhandlungsrunde bereits einige menschenrechtliche Erfolge gegeben hat, die zweite Verhandlungsrunde (Änderungen der bestehenden Gesetze) deutet ebenfalls in die Richtung und scheint die Situation für Flüchtlinge zu verbessern. Im Unterschied zur ersten Runde liegt nun nicht mehr die gesamte Entscheidungsgewalt beim Rat, das Parlament hat die Möglichkeit über die Rechte der Flüchtlinge mitzubestimmen: „*It is a real test for civil society*“³⁸³. Auch ECRE ist der Meinung, dass sowohl die Evaluierungen der Kommission von 2007, als auch der Fahrplan für die Europäische Asylpolitik 2008, zahlreiche Vorschläge und Bedenken von ECRE widerspiegelt und als positiv zu werten ist³⁸⁴.

Die gemeinsame Europäische Asylpolitik enthält also einige auch aus menschenrechtlicher Sicht positive Aspekte und Fortschritte. Wenn diese auch nicht alleine den Bemühungen von NGOs zuzuschreiben sind, haben sie sicherlich eine wichtige Rolle bei deren Miteinbeziehung gespielt. Und neben den erwähnten positiven Punkten, darf nicht vergessen werden, „[...] *some things would have been worse than they are*“³⁸⁵.

Der Erfolg von Lobbying-Aktivitäten kann nicht nur an konkreten Gesetzestexten gemessen werden, sondern ist auch am **politischen Bewusstseinsbildungsprozess** erkennbar. Vor allem bei Parlamentariern waren Bemühungen differenziertere politische Positionen der Akteure zu fördern erfolgreich³⁸⁶. Inwiefern Menschenrechtsorganisationen die politische Debatte selbst beeinflussen konnten ist nur sehr schwer nachvollziehbar und würde eine tiefere Analyse der Positionen und Diskurse innerhalb eines bestimmten politischen Entscheidungsprozesses benötigen.

Ein weiterer Fokus liegt auf der **Änderung der strukturellen Bedingungen**. So sind NGOs bemüht, ihre eigene Position in dem Entscheidungsprozess zu stärken und enger in das Netzwerk eingebunden zu werden (beispielsweise in Form häufigerer Konsultationen). Hier sind in den letzten Jahren klare Erfolge sichtbar, was auch auf die zunehmend effektivere Arbeitsweise der NGOs zurückzuführen ist: „*Non-governmental organizations (NGOs) and social movements active within the European field have developed social capital in the form*

³⁸² Interview Madeleine Garlick UNHCR, in Langthaler/ Sohler 2008, 60

³⁸³ I2, 4

³⁸⁴ Vgl. ECRE 2007, 11; ECRE 2008, 11

³⁸⁵ Interview Madeleine Garlick UNHCR, in Langthaler/ Sohler 2008, 60

³⁸⁶ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 59

*of personal acquaintances and channels of informal access. They have learned to see the EU as a field for privileged social relations that can be strategically occupied. [...] In doing so, they have become much more competent and professional players on the transnational level, able to grasp new opportunities for collective action and mobilization*³⁸⁷”.

Weitere Gründe für die stärkere Einbindung von Menschenrechtsorganisationen in den politischen Entscheidungsprozess wurden bereits angesprochen und unterliegen zum einen weiteren strukturellen Änderungen: So ist die Förderung der Zusammenarbeit mit nicht-institutionalisierten Akteuren seitens der Kommission auch im Politikfeld Asyl beobachtbar, wenn auch eingeschränkt. Maßnahmen bezüglich Rückführungen und Grenzschutz werden eher unter Ausschluss von NGOs entschieden, mit Verweis auf die sicherheitspolitische Dimension. Zudem wurde die Rolle des Parlaments durch das Mitentscheidungsverfahren gestärkt, die traditionell liberale, sowie bürgernahe Haltung innerhalb des Parlaments veränderte die Zugangsmöglichkeiten der nicht-staatlichen Akteure.

Neben diesen institutionellen und strukturellen Veränderungen kam es zu einem wachsenden Bewusstsein der Mitgliedstaaten für eine notwendige transnationale Zusammenarbeit im Bereich Asylpolitik und ein damit verbundenes langsames Loslösen von einer rein nationalen Sicht auf die Flüchtlingssituation. Die Rolle der NGOs wurde außerdem durch die Emanzipierung der Zivilgesellschaft und ihrer Forderung nach zivilgesellschaftlicher Vertretung auf europäischer Ebene gestärkt. Das betrifft auch die Flüchtlingsselbstorganisationen, die sich langsam über ERAD auf europäischer Ebene etablieren.

NGOs können also auf einige Erfolge zurückblicken, wie auch Mariya Shisheva von ECRE betont: *„However, in some cases the advocacy community has really made a difference by promoting the introduction of certain issues into the agenda or influencing legislation. In addition, we think our role is very important as a watchdog –which we could describe also as “damage control”*³⁸⁸”.

Erschwerende Faktoren

In den letzten Jahren konnten jedoch nicht nur positive Entwicklungen bezüglich der Einflussmöglichkeiten von Menschenrechtsorganisationen beobachtet werden. Besonders zwei Faktoren erschweren die Arbeit der NGOs: Zum einen kam es zu einer **Ausweitung der asylpolitischen Agenden** und einer tendenziellen **Fokussierung auf die externe Dimension der Flüchtlingspolitik**, welche die Asylpolitik um zahlreiche Aspekte bereichert und sie auf

³⁸⁷ Eder/ Trenz 2003, 127

³⁸⁸ 13, 4

andere Länder ausdehnt. Dadurch wird der Bereich Asylpolitik immer komplexer, was die Arbeit vor allem für kleinere NGOs und Organisationen, welche nicht im Bereich Entwicklung und internationale Zusammenarbeit tätig sind, erschwert³⁸⁹.

Zum anderen steht die Dominanz der sicherheitspolitischen Agenda einer offenen und liberalen Asylpolitik entgegen. Sie erschwert erfolgreiches Lobbying und die Vermittlung von Strategien und Konzepten. Die Forderungen von menschenrechtlichen Organisationen lassen sich durch die Fokussierung auf die sicherheitspolitische Dimension von Asylpolitik schwerer mit den nationalen Vorstellungen vereinbaren und ihre Teilnahme am Politikgestaltungsprozess wird von manchen Akteuren zunehmend negativ angesehen³⁹⁰.

Zukünftige Entwicklungen?

Diese Veränderungen in den letzten Jahren werfen die Frage auf, wie sich die Rolle der Menschenrechtsorganisationen in den nächsten Jahren weiterentwickeln wird. Ist es schon schwer, ihren Einfluss auf bereits beschlossene Rechtsdokumente festzustellen, so können an dieser Stelle kaum mehr als Spekulationen getroffen werden. Das Mitentscheidungsverfahren wird wohl weiterhin die Form der Kooperation zwischen Menschenrechtsorganisationen und staatlichen Akteuren entscheidend prägen. Das Parlament wird in den nächsten Jahren vermutlich in seiner Rolle als Entscheidungsträger selbstbewusster auftreten, was auch den NGOs eine breitere Basis für Lobbying bietet. Kontakte mit Parlamentariern werden wichtiger und intensiviert werden. Es bleibt jedoch abzuwarten, wohin sich das Parlament weiterentwickelt und wie stark es asylpolitische Fragen bestimmen kann. Denn auch das Parlament ist letztlich an einer Kompromissfindung interessiert und kann Vorschläge seitens des Rates nicht völlig blockieren bzw. Forderungen der NGOs uneingeschränkt durchsetzen. Peter Verhaege geht weiter davon aus, dass das Mitentscheidungsverfahren auch die Kooperation mit Vertretern des Rates und der Ratspräsidentschaft verändern wird³⁹¹. Auch die neue Kommission, die vermutlich im Februar 2010 ihr Amt aufnehmen wird, kann Auswirkungen auf die Schwerpunktsetzung der Asylpolitik einerseits und die Kooperation mit anderen Akteuren andererseits haben.

Die Akzentverlagerung auf die externe Dimension der Flüchtlingspolitik kann es größeren in der Entwicklungsarbeit tätigen NGOs ermöglichen, ihre Expertise einzubringen und von den staatlichen Akteuren als wichtiger Informationsträger angesehen zu werden. Andere Organisationen werden vermutlich eher Probleme haben, in diesem Politikbereich aktiv zu

³⁸⁹ Vgl. II, 3

³⁹⁰ Vgl. Langthaler/ Sohler 2008, 59

³⁹¹ Vgl. II, 3

werden. Einen weiteren Einfluss kann der Vertrag von Lissabon durch die Einrichtung zweier neuer Ämter haben. Herman Van Rompuy stellt den ersten fixen Präsidenten des Europäischen Rates und Catherine Ashton die erste Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik. Inwieweit sie Einfluss auf asylpolitische Fragestellungen haben werden, ist jedoch noch völlig offen und hängt auch von ihrer Beziehung zu den Mitgliedstaaten ab³⁹². Entscheidend wird auch sein, inwiefern sich die Asylpolitik weiter in die Sicherheitspolitik verschieben und in einem sicherheitspolitischen Diskurs thematisiert wird. Sicherheitspolitik hat bekanntlich Hochkonjunktur, 9/11 und der Kampf gegen Terrorismus legitimieren nach wie vor fast jede freiheitsraubende Maßnahme, widerspricht sie noch so sehr den lange erkämpften Rechten der Menschen. Wo Debatten über die Einführung von Nacktscannern auf Flughäfen³⁹³ geführt werden, sind die Rechte von Flüchtlingen wohl nur ein kleiner und gerne in Kauf genommener Preis für ein Leben in Sicherheit vor dem internationalen Terrorismus. „Governments must now stage their policy choices for the increasingly diversified national, sub-national, and transnational publics. Under these conditions, the subordination of human rights under national sovereignty and security is no longer taken for granted. In the new ‘area of justice’, the enforcement of rights and democracy becomes the prerequisite for the freedom and security of individuals and society³⁹⁴“, schrieben Klaus Eder und Hans-Jörg Trenz noch 2003. Sieben Jahre später scheinen wir diesem Ziel weiter entfernt zu sein denn je. Umso wichtiger sind der Einsatz von Menschenrechtsorganisationen und ihr Bemühen, den öffentlichen Diskurs zu sensibilisieren und Einfluss auf die Entscheidungsträger und deren Trend zu restriktiven Gesetzesbeschlüssen zu nehmen. Denn letztlich liegt es in der Verantwortung der Zivilgesellschaft sich zu mobilisieren, sich gegen die Verletzung von Menschenrechten zu wehren und sich mit Opfern solcher Verletzungen, gleich welcher Herkunft, sozialer Zugehörigkeit oder welchem Religionsbekenntnis angehörend, zu solidarisieren.

³⁹² Vgl.ebd., 3

³⁹³ Immerhin 63 Prozent der Deutschen sprechen sich dafür aus. Vgl. Focus Online 6.1.2010

³⁹⁴ Eder/ Trenz 2003, 129

V. Stärkung der Menschenrechte in der Asylpolitik durch European Governance? – Ein Fazit

„The fact that asylum is principally a human rights issue seems to be lost amid all the discourse surrounding migration management and the political pressures to stop illegal immigrants from reaching the EU almost at any cost.”³⁹⁵

Die gegenständliche Arbeit widmete sich der Frage, ob die Beteiligung von Menschenrechtsorganisationen am europäischen Entscheidungsprozess zu einer Stärkung der Menschenrechte in der gemeinsamen Europäischen Asylpolitik führt. Als theoretischer Erklärungsansatz wurde das Konzept des European Governance gewählt, als Analysemodell die Bildung von Policy Networks.

Menschenrechte in der Europäischen Asylpolitik

In einem ersten Schritt wurden die **völkerrechtlichen Verpflichtungen der Europäischen Mitgliedstaaten** hinsichtlich einer menschenrechtskonformen Asylpolitik dargestellt. Wie im ersten Teil beschrieben wurde, gibt es keinen generellen Rechtsanspruch auf Asyl, sondern nur das Recht eines Staates, einem Menschen Asyl zu gewähren. Im Völkerrecht sind jedoch Regelungen festgehalten, welche für alle Menschen weltweit gelten (Menschenrechte im heute gängigen Völkerrecht erheben einen universalistischen Anspruch), und auf die sich Flüchtlinge beziehen können. Das wichtigste Element asylrelevanter Grundrechte stellt das Non-Refoulement-Gebot dar, festgehalten in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention³⁹⁶. Dieses sieht ein absolutes Verbot der Aus- oder Zurückweisung von Menschen in ein Gebiet vor, in dem sie verfolgt oder bedroht werden. Ebenso wichtig im Europäischen Kontext ist Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention³⁹⁷, welcher den Schutz der Menschen vor Folter und unmenschlicher Behandlung vorsieht. Aus diesem Artikel ergibt sich ebenso ein Abschiebeverbot in Regionen, in denen dieser Schutz nicht gewährleistet ist. Zudem sind in der EMRK im Gegensatz zur GFK keine Ausnahmen für diese Regelung vorgesehen, der Schutz ist unumstößlich. Zwei weitere im Bezug auf Asyl zentrale Artikel der EMRK sind Artikel 5 und Artikel 8, welche ein Leben in Freiheit und Sicherheit und die Achtung des Privat- und Familienlebens garantieren und somit bei bewegungseinschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen berücksichtigt werden müssen.

³⁹⁵ AI 2005a, 2

³⁹⁶ Vgl. GFK 1951, Art.33

³⁹⁷ Vgl. EMRK 1950, Art.3

Wie in Teil III herausgearbeitet wurde, weisen die bisher verabschiedeten Richtlinien jedoch grobe menschenrechtliche Mängel auf und stehen teilweise nicht im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen. Die Analyse der wichtigsten bisher verabschiedeten und umgesetzten Richtlinien zeigte zwei Tendenzen auf.

1. Die **Richtlinien stellen nur Mindeststandards** dar, was sich aus der Weigerung der Mitgliedstaaten, Kompetenzen in diesem Politikbereich aus der Hand zu geben, erklären lässt. Der Rat konnte sich bisher erfolgreich gegen die Bemühungen der Kommission, qualitativ bessere Richtlinien durchzusetzen, wehren. Die Mindeststandards jedoch lassen einen viel zu breiten Umsetzungsspielraum und viel zu schwammig formulierte bzw. zu häufig anwendbare Ausnahmen zu, sodass sie in nur wenigen Staaten überhaupt Verbesserungen bewirken konnten. Die oben genannten zentralen Artikel der GFK und EMRK sind somit nur unzureichend in den Richtlinien umgesetzt worden und meist mit unklaren Ausnahmen versehen. So sieht die umstrittene Verfahrensrichtlinie von 2005³⁹⁸ Ausnahmefälle vor, bei denen Asylwerber noch während des laufenden Asylverfahrens abgeschoben werden können, ein klarer Bruch des Völkerrechtes. Ebenfalls in dieser Richtlinie sind die Listen der sicheren Drittstaaten und der sicheren Herkunftsstaaten enthalten. Wie gezeigt wurde, tragen diese Listen gleich einige aus menschenrechtlicher Sicht problematische Elemente in sich. So wird die Bedrohung für einen einzelnen Flüchtling nicht mehr ermittelt, was klar die Gefahr des Refoulement in sich trägt. Zudem führt das Erstellen einer Liste zu einer Bewertung des Flüchtlings nach seiner Herkunft und folglich zu einer Diskriminierung aufgrund der Nationalität.

2. Wie an der Verfahrensrichtlinie erkennbar ist, sind zahlreiche Elemente der bisher erlassenen Richtlinien hinsichtlich ihrer menschenrechtlichen Konformität fraglich, einige stehen sogar klar im Widerspruch zum Völkerrecht. Die restriktive Haltung der Mitgliedstaaten erklärt sich durch den **sicherheitspolitischen Zugang zu Asylfragen**. Asylwerber und Flüchtlinge sind im europäischen Diskurs meist negativ behaftet und wurden mit Kriminalität, Ausnutzung und Missbrauch, sowie illegaler Migration (was ebenfalls den Nicht-Anspruch von Schutz impliziert) gleichgesetzt. Ein Asylwerber wird heute assoziiert mit einem ‚Wirtschaftsflüchtling‘, der auf Kosten des Staates und der Bevölkerung lebt, damit in die innere Sicherheit des Landes eingreift und den Bürger und dessen Rechte bedroht. Flüchtlinge fallen somit nicht mehr unter die völkerrechtlichen humanitären Verpflichtungen

³⁹⁸ RL 2005/85/EG

gegenüber anderen, sondern stellen als illegale Migranten eine Bedrohung der inneren Sicherheit dar, weshalb sie mit sicherheitspolitischen Maßnahmen bekämpft werden. Dementsprechend liegt der Fokus der Mitgliedstaaten auf der Ausweitung der externen Dimension der Asylpolitik, also die Verlegung des ‚Flüchtlingsproblems‘ außerhalb der EU-Grenzen. Gleichzeitig werden diese mit sicherheitspolitischen Mitteln so dicht wie möglich gemacht, um schon die Einreise von Flüchtlingen und Illegalen zu unterbinden³⁹⁹. Die **erste Hypothese** (‚Menschenrechte sind nur unzureichend in der gemeinsamen Europäischen Asylpolitik enthalten, der Fokus der Mitgliedstaaten liegt auf der Bekämpfung illegaler Migration und der Wahrung der inneren Sicherheit zu Lasten der Menschenrechte von Flüchtlingen‘) hat sich somit bewahrheitet.

Kooperationen in der Europäischen Asylpolitik

Im nächsten Schritt wurden die **Kooperationen zwischen den verschiedenen Akteuren** in der europäischen Asylpolitik analysiert. Die forschungsleitende Fragestellung war, welche Positionen die einzelnen Akteure in dem Entscheidungsprozess einnehmen. Der in Teil II vorgestellte **Policy Network-Ansatz** stellte sich dabei als geeignet dar, die Kooperationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf europäischer Ebene darzustellen. Wie in Teil IV gezeigt werden konnte, haben sich in den letzten Jahren tatsächlich Verbindungen zwischen den Akteuren etabliert, die durch Stabilität und Kontinuität charakterisiert sind. Sie sind zwar nicht frei von Hierarchien, da nicht-staatliche Akteure keinen rechtlichen Anspruch auf Teilnahme erheben können. Lediglich die Interaktion zwischen den EU-Institutionen und dem UNHCR ist teilweise festgeschrieben⁴⁰⁰. Es haben sich jedoch Kommunikationswege institutionalisiert, die von gegenseitigem Vorteil und dementsprechend von wechselseitiger Zuarbeit gekennzeichnet sind. Wie Anneliese Baldaccini von AI festhält, ist es für die Europäischen Institutionen nicht mehr erstrebenswert „*to impose decisions without minimum agreement of the NGOs*“⁴⁰¹. Wichtigste Partner von nicht-staatlichen Akteuren sind die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, der Rat nimmt eine eher zurückhaltende Position ein. Die Zusammenarbeit intensivierte sich erst in den letzten Jahren, zwei Gründe konnten dafür identifiziert werden:

³⁹⁹ Vgl. I3, 4; I1, 3; Langthaler/ Sohler 2008, 59

⁴⁰⁰ Vgl. European Commission 1997, Vertrag von Amsterdam, Declaration Nr. 17; RL 2004/83/EG; RL 2005/85/EG

⁴⁰¹ I3, 2

1. Die **Verschiebung des Gewichts der Europäischen Institutionen durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens** und die **Förderung der zivilgesellschaftlichen Teilnahme an der Europäischen Politik durch die Kommission**. Das Parlament als traditionell liberales und den Menschenrechten verpflichtetes Organ nimmt nun eine wichtige Position als gleichberechtigter Partner ein. Dadurch eröffnen sich auch für Menschenrechtsorganisationen neue Möglichkeiten der Partizipation auf europäischer Ebene, ist das Parlament ja tendenziell offen gegenüber nicht-staatlichen Akteuren. Eine Frage dabei ist, welche Position das Parlament selbst einnehmen wird und ob es sich als gleichwertiger Partner des Rates durchsetzen kann. Die bisherigen Entwicklungen deuten jedoch darauf hin, so tritt das Parlament bei der Bestellung der neuen Kommissare und deren Anhörungen deutlich selbstbewusster auf als noch vor sechs Jahren⁴⁰². Demgegenüber steht die Kommission, die ihrerseits aus mehreren Gründen auf ein stärkeres Einbinden von nicht-staatlichen Akteuren drängt. So erweitert sich ihr Zuständigkeitsbereich ständig, auch die asylpolitische Agenda weitet sich aus, wodurch sie auf die Expertise von außenstehenden Personen, Institutionen und Organisationen angewiesen ist. Zudem versucht sie auf diese Weise der Legitimationsproblematik europäischer Politik und dem häufig angesprochenen Europäischen Demokratiedefizit entgegenzutreten. Letztlich erhöht die Teilnahme verschiedener Akteure bei der Formulierung der Gesetzesvorlage die Chance auf eine spätere Durchsetzung der Vorlage ohne radikale Änderungen hinnehmen zu müssen.

2. Zum anderen fand in den letzten Jahren eine **zunehmende Vernetzung zwischen den nicht-staatlichen Akteuren** statt. Menschenrechtsorganisationen führen rege Kontakte, koordinieren ihre Arbeit, verfassen gemeinsam Stellungnahmen und treten in der Öffentlichkeit zunehmend geschlossen auf. Hier ist besonders die Plattform ECRE zu nennen, welche zu einer internen Stärkung der Organisationen führte. Diese interne Kooperation verbessert die Ressourcen, stärkt die Expertise, erhöht den medialen Druck auf die staatlichen Akteure und hebt so die Erfolgchancen der Advocacy-Tätigkeiten der Menschenrechtsorganisationen.

Die zweite Annahme war, dass durch die Forcierung der zivilgesellschaftlichen Teilnahme durch die Kommission und die Stärkung des Parlaments, sowie durch die effektivere Organisation und Vernetzung von Menschenrechtsorganisationen, diese in den letzten Jahren

⁴⁰² Das Parlament verhinderte den Antritt der Bulgarin Rumjana Schelewa als Kommissarin für Internationale Zusammenarbeit, Humanitäre Hilfe und Krisenreaktion.

ihre Position im Entscheidungsprozess deutlich stärken konnten. Diese **Arbeitshypothese** hat sich ebenfalls als richtig herausgestellt.

Einflussnahme von Menschenrechtsorganisationen

In einem dritten Schritt wurden die Möglichkeiten der Einflussnahme von nicht-staatlichen Organisationen und Menschenrechtsorganisationen auf den politischen Entscheidungsprozess bewertet. Menschenrechtsorganisationen sind auf drei Ebenen aktiv⁴⁰³.

- Sie **reagieren** auf Gesetzesvorschläge der Kommission mit Stellungnahmen, Bewertungen und Änderungsvorschlägen.
- Sie fördern **aktiv** spezielle Themen auf der asylpolitischen Agenda und versuchen Sub-Bereiche der Asylpolitik präseneter zu machen.
- Sie arbeiten **gemeinsam** mit der Kommission, dem Parlament und dem Rat, um Gesetzesvorschläge in allen Phasen des Gesetzgebungsprozesses beeinflussen zu können.

Durch ihr aktives Auftreten in den Medien weisen sie die Öffentlichkeit auf menschenrechtliche Defizite in den Richtlinien hin und setzten die Mitgliedstaaten dadurch unter moralischen Druck. Auch wenn die europäische Öffentlichkeit einer liberalen Asylpolitik tendenziell kritisch gegenübersteht und die Regierungen keinen hohen Erklärungsbedarf gegenüber den Bürgern haben, können sie die Vorwürfe der NGOs nicht völlig ignorieren. Gerade Stellungnahmen von Organisationen wie Amnesty International oder Caritas, die weltweit ein hohes Ansehen genießen, haben durchaus einen Einfluss auf europäische Politik. Sie erinnern regelmäßig auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und bewirken so eine politische Bewusstseinsbildung, bisher vor allem bei Mitgliedern des Parlaments. Die nicht-staatlichen Akteure arbeiten zudem intensiv an strukturellen Änderungen im Entscheidungsprozess, welche sie stärker an das Netzwerk binden und ihre Position innerhalb des Netzwerkes stärkt.

Die Dimension der Einflussnahme hängt naturgemäß mit deren Ressourcen zusammen, wobei damit nicht nur die finanziellen und personellen Möglichkeiten gemeint sind. Wichtig sind zudem der Ruf, den sich eine Organisation erarbeitet hat, und das Expertenwissen, auf das es zurückgreifen kann. Zudem hängt es auch immer vom Verhandlungsgeschick und der angewandten Taktik ab, in welchem Maße eine Organisation von den staatlichen Akteuren wahrgenommen und angehört wird.

⁴⁰³ Vgl. II, 1

Die **dritte Hypothese** („Menschenrechtsorganisationen haben einen Einfluss auf die Europäische Asylpolitik und leisten sowohl durch die Beobachtung und Kommentierung, als auch durch die aktive Teilnahme am Entscheidungsprozess einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Menschenrechte“) kann somit auch als bestätigt angesehen werden. Es ist jedoch schwierig zu beurteilen, wie hoch der Beitrag von Menschenrechtsorganisationen tatsächlich ist. Sowohl staatliche, als auch nicht-staatliche Organisationen sind sich einig, dass die aktive Teilnahme von Menschenrechtsorganisationen wesentlich für die Sicherung der Rechte von Flüchtlingen ist.

Bis zu welchem Grad die NGOs die bisher erlassenen Rechtsdokumente jedoch beeinflussen konnten, ist nur schwer eindeutig feststellbar, wie auch Mariya Shisheva von ECRE betont: *“It is of course difficult to measure this but most of the positive developments in the area of refugees protection came across due to the strong lobbying of NGOs and international organizations”*⁴⁰⁴. In der Arbeit wurden einige Elemente der bisherigen Richtlinien genannt, welche die nicht-staatlichen Akteure auf erfolgreiche Advocacy-Tätigkeiten ihrerseits zurückführen. So ist die Aufnahme der Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure in die Qualifikationsrichtlinie wohl auf die Bemühungen der NGOs zurückzuführen, sowie die geschlechts- und kinderspezifischen Gründe von Verfolgung. Aus diesem Blickwinkel kann die **vierte Hypothese** („Ohne die Partizipation von Menschenrechtsorganisationen wären die bisherigen Richtlinien und Verordnungen im Politikfeld Asyl restriktiver“) ebenfalls als verifiziert angesehen werden.

Es muss betont werden, dass eine genaue Beurteilung der Einflussnahme von Menschenrechtsorganisationen auf die bestehende Gesetzeslage schwierig ist und weiteren Untersuchungen bedarf. Im Zuge dieser Arbeit konnte jedoch festgestellt werden, dass **European Governance auch in der europäischen Asylpolitik Einzug gehalten hat** und nicht-staatliche Akteure eine deutlich bessere Position einnehmen als noch vor einigen Jahren. Sie haben Möglichkeiten der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse, wenn auch relativ geringe. So sieht Peter Verhage die Chancen auf Beeinflussung *„limited but crucial: a struggle to keep standards above the base line, above the minimum agreed in international conventions”*⁴⁰⁵. Ihre Ausgangsposition im Entscheidungsprozess ist zunächst schwierig. Auf der einen Seite **fehlt es ihnen an effektiven Druckmitteln**, wie sie wirtschaftliche Akteure

⁴⁰⁴ 13, 5

⁴⁰⁵ 11, 2

oder auch Umweltschützer in der Klimadebatte durch die Mobilisierung der Öffentlichkeit besitzen. Auf der anderen Seite wird **Asylpolitik von den Mitgliedstaaten immer restriktiver gehandhabt**, legitimiert durch den Kampf gegen den Terrorismus oder als Maßnahme gegen die Weltwirtschaftskrise und der damit einhergehenden steigenden Arbeitslosigkeit, des zunehmenden ‚Asylmissbrauches‘ und der ‚explodierenden‘ internationale Kriminalität. In diesem Umfeld haben es Menschenrechtsorganisationen denkbar schwer, ihre Interessen durchzusetzen. Umso höher sind die bisherigen Erfolge zu messen. Es bleibt abzuwarten wie sich die zweite Verhandlungsrunde, in der die bestehenden Richtlinien überarbeitet werden, entwickeln wird. Aufgrund der geänderten institutionellen Bedingungen ist anzunehmen, dass Menschenrechtsorganisationen ihre Position stärken können, wovon auch die NGOs ausgehen⁴⁰⁶. Ein grundsätzlicher Wandel der Asylpolitik zurück zu einer Politik die **Schutz für** und nicht **Schutz vor** Flüchtlingen bietet, ist jedoch nicht zu erwarten. Die Grundbedingung dafür wäre eine europäische Öffentlichkeit, die diese Politik einfordert und die restriktive Haltung der Regierungen entsprechend kritisiert. Solange aber mit der Kriminalisierung der Flucht als illegale Migration Wähler zu gewinnen sind, werden die Grenzen Europas wohl noch fester gezogen werden. So obliegt es den nicht-staatlichen Akteuren an die humanistischen Ansprüche der Union zu erinnern.

⁴⁰⁶ Vgl. I2, 2

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AI	Amnesty International
ALDE	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
APA	Austria Presse Agentur
Art.	Artikel
ASPIRE	Assessing and Strengthening Participation in Refugee Resettlement to Europe
BmaA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
bzw.	beziehungsweise
CCME	Churches Commission for Migrants in Europe
CFR_CDF	EU Netzwerk unabhängiger Menschenrechtsexperten
CIREA	Informations- Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen
COMECE	Commission of the Catholic Bishops' Conferences of the European Community
DROI	Committee for Human Rights
EASO	European Asylum Support Office
ebd.	Ebenda
ECR	Europäischen Konservativen und Reformisten
ECRAN	ECRE's Advocacy Network
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EG	Europäische Gemeinschaft
ELENA	European Legal Network on Asylum
EMPL	Committee for Employment and Social Affairs
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENAR	European Antiracist Network
ERAD	European Refugee Advocacy Organisation
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUMC	Europäische Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
EUMF	European Union Migrants Forum
EURASIL	European Union Network for Asylum Practitioners
EURODAC	European Dactylographic comparison system
EURONET	European Children Network

EUROPOL	European Law Enforcement Agency
EVP	Europäische Volkspartei
EWL	European's Women Lobby
f.	folgende
ff.	folgende (Mehrzahl)
FRA	Europäische Grundrechteagentur
FRONTEX	Frontières extérieures for 'external borders
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
HRSRG	Herausgeber
ICMC	International Catholic Migration Commission
IOM	International Organization for Migration
JHA	Justice and Home Affairs
JSR-Europe	Jesuit Refugee Service – Europe
LIBE	Committee for Civil Liberties, Justice and Home Affairs
MEP	Member of the Parliament
MPG	Migration Policy Group
NGO	Non-Government Organisation
NODE	New Orientations for Democracy in Europe
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
OMK	Offene Methode der Koordinierung
PICUM	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
QCEA	Quaker Council for European Affairs
RCO	Refugee Community Organisation
SDÜ	Schengener Übereinkommen
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale
UN	United Nations
UNDESA	United Nations Departement of Economic and Social Affairs
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vgl.	Vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

1. Sekundärliteratur

Alvaro, Alexander/ Steffen Zorn (2007): Die Situation der Grund- und Menschenrechte innerhalb der EU. Eine Analyse der rechtlichen und politischen Hintergründe. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.

Arnolds, Christine/ Paul Pennings (2004): Recent Developments in EU-level Social Policy-Making and Corporatist Governance. In: Warntjen, Andreas/ Arndt Wonka (Hrsg.) (2004): Governance in Europe. The Role of Interest Groups. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 113-129.

Bache, Ian/ Stephen George (2006): Politics in the European Union. Oxford: University Press.

Bähr, Holger/ Oliver Treib/ Gerda Falkner (2008): Von Hierarchie zu Kooperation? Zur Entwicklung von Governance-Formen in zwei regulativen Politikfeldern der EU. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) (2008): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 92-115.

Berka, Walter (2000): Lehrbuch Grundrechte. Wien: Springer Verlag.

Behrens, Maria (Hrsg.) (2005): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Benz, Arthur (2003): Compounded Representation in EU Multi-Level Governance. In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2003): Linking EU and National Governance. Oxford: University Press. S. 82-110.

Benz, Arthur (2008): Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) (2008): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 36-60.

- Binder, Susanne (2004): Österreichische Menschenrechtspolitik zwischen Grundsatz und Pragmatismus. Wien: Univ.-Diss.
- Börzel, Tanja A. (2005): Europeanization: How the European Union interacts with its Member States. In: Bulmer, Simon/ Christian Lequesne (2005): The Member States of the European Union. Oxford: University Press. S. 45-76.
- Börzel, Tanja A. (2008): European Governance – Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) (2008): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 61-91.
- Brand, Ulrich (2005): Gegen-Hegemonie. Perspektiven globalisierungskritischer Strategien. Hamburg: VSA-Verlag.
- Brandstötter, Reinhard (2005): Österreichs Asylgesetzgebung. Entwicklungstendenzen im Spiegel originärer Intentionen des internationalen Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte. Wien: Univ.-Dipl.
- Brübach, Thomas (1997): Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet Inneres und Justiz, unter besonderer Berücksichtigung der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der polizeilichen Zusammenarbeit: Zugleich ein Beitrag zur Regierungskonferenz 1996 zur Revision des Maastricht-Vertrags. Aachen: Shaker Verlag.
- Bulmer, Simon/ Christian Lequesne (2005): The EU and its Member States: An Overview. In: Bulmer, Simon/ Christian Lequesne (2005): The Member States of the European Union. Oxford: University Press. S. 1-20.
- Caestecker, Frank (2006): Traditionen und Tendenzen europäischer Flüchtlingspolitik. In: Benz, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Umgang mit Flüchtlingen. Ein humanitäres Problem. München: Deutscher Taschenbuchverlag. S. 73-92.
- Chabera, Bernhard (2003): Die Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure auf die Entscheidungsprozesse der EU. Wien: Univ-Dipl.

- Cede, Franz (1993): Grundrechte und Europa. In: Österreichische Juristenkommission (1995): Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat. Grundrechte in Europa. 20. Tagung der Österreichischen Juristenkommission. Wien: Österreichische Staatsdruckerei.
- Decaux, Emmanuel (1999): Human Rights and Civil Society. In: Alston, Phillip (Hrsg.) 1999: The EU and Human Rights. Oxford: University Press. S. 899-917.
- Donnelly, Jack (2003): Universal Human Rights in Theory and Practice. Ithaca: Cornell University Press.
- Eder, Klaus/ Hans-Jörg Trenz (2003): The Making of European Public Space: The Case of Justice and Home Affairs. In: Kohler-Koch (Hrsg.) (2003): Linking EU and National Governance. Oxford: University Press. S. 111-134.
- Ermacora, Felix (Hrsg.) (1971): Internationale Dokumente zum Menschenrechtsschutz. Stuttgart: Reclam.
- Ermacora, Felix (1974): Menschenrechte in einer sich wandelnden Welt. I. Band: Historische Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- Folkvord, Anne (1994): Harmonisierung der Asylpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Wien: Univ.-Dipl.
- Forst, Rainer (1999): Das grundlegende Recht auf Rechtfertigung. Zu einer konstruktivistischen Konzeption von Menschenrechten. In: Brunkhorst, Hauke et al. (Hrsg.) (1999): Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. S. 66-105.
- Fungueiriño-Lorenzo, Rocío (2002): Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vor und nach dem Amsterdamer Vertrag. Entwicklung der gemeinschaftlichen Kompetenzen in Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik. Frankfurt/Main: Peter Lang GmbH.

- Geiger, Stephanie (2005): Europäische Governance. Eine Analyse der Möglichkeiten der Zivilgesellschaft mit einer Darstellung des Konventverfahrens. Marburg: Tectum-Verlag.
- Goodwin-Gill, Guy S. (2001): The Individual Refugee, the 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam. In: Guild, Elsbeth (Hrsg.) (2001): Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law. Oxford: Hart. S. 141-163.
- Habbe, Heiko (2004): Flüchtlinge müssen draußen bleiben. Europäische Union beschneidet Asylrecht. In: Forum Recht 04/2004. S. 114-117.
- Habermas, Jürgen (1998): Die postnationale Konstellation. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Hailbronner, Kay (2000): Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union. The Hague: Kluwer Law International.
- Héritier, Adrienne (2007): Explaining Institutional Change in Europe. Oxford: University Press
- Hosli, Madeleine O./ Andreas Nölke/ Jan Beyers (2004): Contending Political-Economy Perspectives on European Interest Group Activity. In: Warntjen, Andreas/ Arndt Wonka (Hrsg.) (2004): Governance in Europe. The Role of Interest Groups. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 42-56.
- Huget, Holger (2007): Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ignatieff, Michael (2004): Zu neuen Ufern: Partnerschaften im Wandel. In: Moreno-Ocampo Luis [Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog] (2004): Das Prinzip Partnerschaft. Neue Formen von Governance im 21. Jahrhundert. München: Piper Verlag. S. 52-62.

- Ishay, Micheline R. (2004): *The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era*. California: University of California Press.
- Knapp, Anny (2003): *Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik. Aktuelle Entwicklungen in Österreich und der EU*. In: *MGWU 3/03. Kritische Geographie*. S. 2-13.
- Koenig, Matthias (2005): *Menschenrechte*. Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH.
- Kohler-Koch, Beate (1998): *The Evolution and Transformation of European Governance*. Wien: Institut für Höhere Studien. (Reihe Politikwissenschaft 58)
- Kohler-Koch, Beate (2007): *The Organization of Interests and Democracy in the European Union*. In: Kohler-Koch, Beate/ Berthold Rittberger (Hrsg.) (2007): *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. S. 255-271.
- Kooiman, Jan (Hrsg.) (1993): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kugelman, Dieter 2007: *Asylagenda 2010 – Dimensionen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*. In: *Peripherie Nr. 3/ 2007*: Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot. S. 81-87. Internetzugriff: 9.11.2009: http://www.zeitschrift-peripherie.de/Schwenken_Advocacy-Netzwerk.pdf
- Langlois, Anthony J. (2009): *Normative and Theoretical Foundations of Human Rights*. In: Goodhart, Michael (Hrsg.) (2009): *Human Rights. Politics and Practice*. Oxford: University Press. S. 11-25.
- Langthaler, Herbert/ Karin Sohler (2008): *Endbericht zum NODE Forschungsprojekt: Politische Partizipation und Repräsentanz von AsylwerberInnen und Flüchtlingen in der EU*. Wien.
- Lavenex, Sandra (2001): *The Europeanisation of Refugee Policies. Between human rights and internal security*. Aldershot: Ashgate Publishing Company.

Lavenex, Sandra/ William Wallace (2005): Justice and Home Affairs. In: Wallace, Helen/ William Wallace/ Mark. A. Pollak (Hrsg.) (2005): Policy Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press. S. 457-482.

Leiber, Simone/ Armin Schäfer (2008): Der doppelte Voluntarismus in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) (2008): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 116-138.

Leiner, Martina (2007): Die Migrationspolitik der EU unter besonderer Berücksichtigung der irregulären Zuwanderung aus dem Transitraum Maghreb nach Spanien und Italien. Wien: Univ.-Dipl.

Leggewie, Claus (2004): Gutmenschen und Big Business: Neue Zweckbündnisse. In: Moreno-Ocampo Luis [Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog] (2004): Das Prinzip Partnerschaft. Neue Formen von Governance im 21. Jahrhundert. München: Piper Verlag. S. 148-157.

Locke, John 1954 (1690): The second treatise of government. Hrsg. von Thomas P. Peardon. New York: Liberal Arts Press.

Maier, Hans (1997): Wie universal sind Menschenrechte? Freiburg: Verlag Herder Freiburg im Breisgau.

Mbaya, Etienne-Richard (1999): Demokratie und Menschenrechte im afrikanischen Kontext. In: Brunkhorst, Hauke et al. (Hrsg.) (1999): Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. S. 314-344.

Melchior, Josef (2006): New Spaces of European Governance: Introduction. In: Melchior, Josef (Hrsg.) (2006): New Spaces of European Governance. Wien: Facultas. S. 7-19.

- Michalowitz, Irina (2004): Lobbying as a Two-way Strategy: Interest Intermediation or Mutual Instrumentalisation?. In: Warntjen, Andreas/ Arndt Wonka (Hrsg.) (2004): Governance in Europe. The Role of Interest Groups. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 76-93.
- Monar, Jörg (2001): Justice and home affairs after Amsterdam: the treaty reforms and the challenge of their implementation. In: Monar, Jörg/ Wolfgang Wessels (Hrsg.) (2001): The European Union after the Treaty of Amsterdam. London: Continuum. S. 267-295.
- Monar, Jörg (2002): Die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Vertrag von Nizza: Stimmgewichtung, Definition und Ausweitung. In: Griller, Stefan/ Waldemar Hummer (Hrsg.) (2002): Die EU nach Nizza. Ergebnisse und Perspektiven. Wien: Springer Verlag. S. 41-66.
- Moreno-Ocampo Luis [Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog] (2004): Das Prinzip Partnerschaft. Neue Formen von Governance im 21. Jahrhundert. München: Piper Verlag.
- Müller-Graff, Peter-Christian/ Friedemann Kainer (2009): Asyl- Einwanderungs- und Visapolitik. In: Weidenfeld, Werner/ Wolfgang Wessels (Hrsg.) (2009): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008. Baden-Baden: Nomos. S. 123-130.
- Neudeck, Rupert (2004): Nahe am Menschen: Herausforderungen der Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert. In: Moreno-Ocampo Luis [Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog] (2004): Das Prinzip Partnerschaft. Neue Formen von Governance im 21. Jahrhundert. München: Piper Verlag. S. 242-251.
- Noll, Gregor/ Jens Vedsted-Hansen 1999: Non-Communitarians: Refugee and Asylum Policies. In: Alston, Phillip (Hrsg.) 1999: The EU and Human Rights. Oxford: University Press. S. 359-410.
- Peterson, John/ Elizabeth Bomberg (1999): Decision-Making in the European Union. Basingstoke (u.a.): Macmillan Press LTD.

- Peterson, John (2004): Policy Networks. In: Wiener, Antje/ Thomas Diez (2004): European Integration Theory. Oxford: University Press. S. 117-136.
- Plank, Katharina (2009): Das österreichische Asylgesetz 2005 – Auf dem Weg in Richtung gemeinsamer EU-Asylpolitik?. Wien: Dipl-Arb.
- Pühringer, Madeleine (2007): Migrationspolitik der EU und Österreichs. Bewertungen aus der Sicht von Gerechtigkeitstheorien. Wien: Dipl-Arb.
- Putzer, Judith (2009): Asylrecht und Schutz bei Abschiebung und Ausweisung. In: Heißl, Gregor (Hrsg.) (2009): Handbuch Menschenrechte. Wien: Facultas. S. 441-458.
- Putzer, Judith/ Josef Rohrböck (2007): Asylrecht. Leitfaden zur neuen Rechtslage nach dem Asylgesetz 2005. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH.
- Rafeiner, Nina (2003): Zur Universalität der Menschenrechte – Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von Österreich und der Volksrepublik China. Wien: Univ.-Diss.
- Rhodes, Roderick A. W. (1997): Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open Univ. Press.
- Rosenau, James E./ Ernst-Otto Czempiel (1992): Governance without Government. Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge Univ. Pr.
- Schaber, Thomas (1996): Internationale Verrechtlichung der Menschenrechte: Eine reflexive institutionentheoretische Analyse des Menschenrechtsregimes der Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schermann, Karin/ Gernot Stimmer/ Michael Thöndl (2007): Die Europäische Union. Institutionen- Verfahren- Akteure. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.

- Schwenken, Helen 2007: Schwierige Allianzen: Lobbypolitik aus der Perspektive ‚schwacher AkteurInnen‘. Die Verhandlung sozialer Rechte von Illegalisierten in der Europäischen Union. In: Peripherie Nr. 105/106 2007: Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot. S. 35-56. Internetzugriff: 9.11.2009: http://www.zeitschrift-peripherie.de/Schwenken_Advocacy-Netzwerk.pdf
- Sloat, Amanda (2004): Governance in the Making: The Future of the EU's (Thought) Experiments. In: Warntjen, Andreas/ Arndt Wonka (Hrsg.) (2004): Governance in Europe. The Role of Interest Groups. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 66-75.
- Smith, Brendan/ William Wallace (2001): Constitutional deficits of EU justice and home affairs: transparency, accountability and judicial control. In: Monar, Jörg/ Wolfgang Wessels (Hrsg.) (2001): The European Union after the Treaty of Amsterdam. London: Continuum. S. 125-149.
- Thurin, Oliver (2009): Der Schutz des Fremden vor rechtswidriger Abschiebung. Das Prinzip des Non-Refoulement nach Artikel 3 EMRK. Wien: Springer Verlag.
- Tomei, Verónica (2001): Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regierungen in Europa. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Tomkins, Adam (1997): Civil Liberties in the Council of Europe: A critical Survey. In: Gearty C. A. (Hrsg.) (1997): European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights. The Hague: Kluwer Law International. S. 1-52.
- Tömmel, Ingeborg (2008): Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) (2008): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 13-35.
- Tömmel, Ingeborg (2008a): Governance europäischer Politiken – Konvergenzen, Divergenzen und Varianzen. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) (2008): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 413-423.

- Torfig, Jacob (2006): Governance Networks and their Democratic Anchorage. In: Melchior, Josef (Hrsg.) (2006): New Spaces of European Governance. Wien: facultas. S. 109-128.
- Trubek, David M./ Louise G. Trubek (2005): The Open Method of Co-ordination and the Debate over “Hard” and “Soft” Law. In: Zeitlin, Jonathan/ Philippe Pochet (Hrsg.) (2005): The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A. S. 83-106.
- Weidenfeld, Werner/ Wolfgang Wessels (Hrsg) (2007): Europa von A bis Z. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Weiss, Dominic (2008): Die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission im Licht des Demokratiedefizits der Europäischen Union, dargestellt am Beispiel Österreich. Wien: Univ.-Dipl.
- Wetzel, Juliane (2006): Italien und die Bootsflüchtlinge aus Afrika. In: Benz, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Umgang mit Flüchtlingen. Ein humanitäres Problem. München: Deutscher Taschenbuch Verlag. S. 149-165.
- Winkler, Roland (2009): Grundrechte in der EU. In: Heißl, Gregor (Hrsg.) (2009): Handbuch Menschenrechte. Wien: Facultas. S. 59-79.
- Zakaria, Fareed (2004): Die Macht im Zaum halten. In: Moreno-Ocampo Luis [Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog] (2004): Das Prinzip Partnerschaft. Neue Formen von Governance im 21. Jahrhundert. München: Piper Verlag. S. 318-328.
- Zeitlin, Jonathan (2005): The Open Method of Co-ordination. In: Zeitlin, Jonathan/ Philippe Pochet (Hrsg.) (2005): The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A. S. 19-36.
- Zeitlin, Jonathan/ Philippe Pochet (Hrsg.) (2005): The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A.

2. Primärliteratur

Sämtliche Internetzugriffe am 22.1.2010

Europäische Institutionen

Amtsblatt der Europäischen Union (2008): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Amtsblatt 2008/C 115/01: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:DE:HTML>

Charter of Fundamental Rights of the European Union 2000:

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

Council of the European Union: Brussels European Council 15/16 June 2006: Presidency

Conclusions: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/90111.pdf

Council of the European Union: Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl, 13440/08,

vom 24.9.2008 (07.10): <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13440.de08.pdf>

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Chahal vs. United Kingdom, No.

70/1995/576/662 vom 15. November 1995

European Convention on Human Rights 1950: <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>,

European Commission (1985): Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Europäischen

Kommission an den Rat: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_de.pdf

European Commission (1992): Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der

Kommission und den Interessensgruppen. Amtsblatt C 63/02 : [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:044:0010:0011:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:044:0010:0011:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:044:0010:0011:DE:PDF)

European Commission (1997): Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die

Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte.:

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf>

European Commission (2001): European Governance. A White Paper: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf

European Commission (2007): Künftige Asylstrategie. Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz. KOM(2007)360: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:DE:PDF>

European Commission (2007): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus. KOM(2007)298: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0298:FIN:DE:PDF>

European Commission (2007): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten. KOM/2007/0745 endg.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0745:DE:HTML>

European Commission (2007): Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems {SEK(2007) 742} KOM/2007/0299 endg.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0299:DE:HTML>

European Commission (2008): Mitteilung der Kommission - Ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa: Verstärkung der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung (KOM/2008/0418 endg): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0418:DE:NOT>

European Commission (2008): Mitteilung der Kommission – Künftige Asylstrategie. Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz. (KOM(2008) 360): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:DE:PDF>

European Commission (2008): Commission Proposal for a Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (Recast) (COM(2008) 820): <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/COM%282008%29820.pdf>

European Commission (2008): Commission Proposals for a Directive laying down Minimum Standards for the reception of asylum seekers (Recast) (KOM(2008) 815 final):

<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/COM%282008%29815.pdf>

European Commission (2009): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.

(KOM/2009/66): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0066:FIN:DE:PDF>

European Council (1990): Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten

Asylantrags (Dublin Übereinkommen): [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0819%2801%29:DE:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0819%2801%29:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0819%2801%29:DE:HTML)

European Council (1999): Tampere European Council 15 and 16 October 1999: Presidency

Conclusions: www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm

European Council (2000): Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von "Eurodac" für den Vergleich von Fingerabdrücken zum

Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:DE:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:DE:HTML)

European Council (2001): Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über

Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines

Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen

Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser

Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:DE:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:DE:HTML)

European Council (2003): Verordnung (EG) Nr. 343/2003 Des Rates vom 18. Februar 2003

zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für

die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten

Asylantrags zuständig ist: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/476.pdf

European Council (2003): Richtlinie 2003/9/EG/ des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>

European Council (2004): Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:HTML>

European Council (2005): Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft: http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_1859.pdf

European Council/ European Parliament (2008): Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:01:DE:HTML>

Vereinte Nationen

Charter of the United Nations 1945: <http://www.un.org/en/documents/charter/>

Convention of the Rights of the Child 1989:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en

Genfer Flüchtlingskonvention 1951:

http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/01_GFK/02_Gfk-de-logo.pdf

International Covenant on Civil and Political Rights 1966:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/005/03/IMG/NR000503.pdf?OpenElement>

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/005/03/IMG/NR000503.pdf?OpenElement>

UN Commission on Global Governance (1995): Our Global Neighbourhood:

<http://www.sovereignty.net/p/gov/ogn-front.html>

UNDESA (2008): Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision:

http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_MigStock_2008.pdf

UNHCR (2001): UNHCR begrüßt die Einigung der EU über die Gewährung vorübergehenden Schutzes (B.6.3.). In: UNHCR 2009: Europäische Asylpolitik. Lose Blattsammlung der flüchtlingsrechtlich relevanten EU-Dokumente und UNHCR-Stellungnahmen. Wien: Verlag Österreich.

UNHCR (2003): UNHCR-Stellungnahme zur Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms. (B.6.3.). In: UNHCR 2009: Europäische Asylpolitik. Lose Blattsammlung der flüchtlingsrechtlich relevanten EU-Dokumente und UNHCR-Stellungnahmen. Wien: Verlag Österreich.

UNHCR (2006): Liste der Vertragsstaaten:

http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/01_GFK/04_Liste_der_Vertragsstaaten.pdf

UNHCR (2006a): The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper“ Auszugsweise Übersetzung der UNHCR-Studie vom April 2006. (B.1.7.) In: UNHCR 2009: Europäische Asylpolitik. Lose Blattsammlung der flüchtlingsrechtlich relevanten EU-Dokumente und UNHCR-Stellungnahmen. Wien: Verlag Österreich.

UNHCR (2007): UNHCR Studie: „Asylum in the European Union – A Study of the Implementation of the Qualification Directive“. (B.3.4.) In: UNHCR 2009: Europäische Asylpolitik. Lose Blattsammlung der flüchtlingsrechtlich relevanten EU-Dokumente und UNHCR-Stellungnahmen. Wien: Verlag Österreich.

UNHCR (2008): Global Trends 2008: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons.:

http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/aktuell/2008_Global_Trends.pdf

UNHCR (2008a): Global Report 2008: <http://www.unhcr.org/gr08/index.html#home>

UNHCR (2009): Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland nach der Dublin-II-Verordnung. Ref.007/09

UNHCR (2009a): UNHCR-Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Neufassung der Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten:

http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.02_Aufnahmestandards/Recast_Reception_Conditions_Directive_-_final_DE.pdf

UNHCR (2009b): Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008. Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and selected Non-European Countries: <http://www.unhcr.org/49c796572.pdf>

United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Punishment 1984: <http://www2.ohchr.org/english/law/cat.htm>

Universal Declaration of Human Rights 1948: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

Menschenrechtsorganisationen

Caritas Europa (2004): Gelebte Solidarität und Partnerschaft in Europa und in derWelt. <http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/StrategiePlanALL.pdf>

Caritas Europa (2009): Annual Work Plan 2010: <http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/AnnualWorkPlanCE2010-FINAL-EN.pdf>

CCME (2005): Work Programm 2006-2008: <http://www.ccme.be/archive/2006/CCME%20Work%20Programme%202006-2008%20as%20adopted.pdf>

ECRE Annual report 2003/4: <http://www.ecre.org/files/Annual%20Report%202003-20041.pdf>

ECRE Annual report 2005: http://www.ecre.org/about_us

ECRE Annual report 2007: http://www.ecre.org/files/ECRE_Annual_Report_2007.pdf

ECRE Annual report 2008: http://www.ecre.org/files/ECRE_Annual_Report_2008.pdf

Amnesty International EU Office (2005): Briefing to the Members of the European Parliament on the Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.: <http://www.amnesty-eu.org/>

Amnesty International EU Office (2005a): Amnesty International EU Association – Annual Report 2005: http://www.amnesty-eu.org/static/documents/2006/AI_EU_Assoc_annual_report_2005.pdf

Amnesty International EU Office (2006): AIDE-MEMOIRE in view of the 21-22 February 2006 JHA Council. Amnesty International's concerns regarding an EU list of safe countries of origin: <http://www.amnesty-eu.org/>

Amnesty International EU Office (2008): Open Letter to Mr. Dragutin Mate, Minister of the Interior, EU Presidency: Subject: Proposal for a Directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals: <http://www.amnesty-eu.org/>

Amnesty International EU Office/ ECRE (2008): Joint Letter to the Members of the European Parliament: Re: Forthcoming plenary vote on the proposal for a directive on return of illegally staying third country nationals (Returns Directive): <http://www.amnesty-eu.org/>

Amnesty International EU Office (2009): Amnesty International's Comments on the Commission Proposals for a Directive laying down Minimum Standards for the reception of asylum seekers (Recast) (COM(2008) 815 final) and on the Commission Proposal for a Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (Recast) (COM(2008) 820 final). : <http://www.amnesty-eu.org/>

3. Zeitungsberichte

Die Zeit Online: EU streitet um Flüchtlinge. 3.9.2009, <http://www.zeit.de/online/2009/36/asyl-europa>,
zugegriffen am 20.11.2009

Europa Press Release Rapid : Ein humanes und faires Verfahren für Asylbewerber: EU-Kommission schlägt Änderungen am Gemeinsamen Europäischen Asylsystem vor.
IP/08/1875: Veröffentlicht am 3.12.2008:
[http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1875&format=HTML&aged=0&language=DE
&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1875&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en), zugegriffen am 19.11.2009

European Press Release Rapid: Fragen und Antworten zur Änderung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen. MEMO/08/760, veröffentlicht am 3.12.2008:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/760&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, zugegriffen am 19.11.2009

European Press Release Rapid: Fragen und Antworten zur Änderung der Dublin-Verordnung. MEMO/08/758, veröffentlicht am 3.12.2008:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/758&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, zugegriffen am 19.11.2009

European Press Release Rapid: Fragen und Antworten zur Änderung der EURODAC-Verordnung. MEMO/08/759, veröffentlicht am 3.12.2008:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/759&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, zugegriffen am 19.11.2009

European Press Release Rapid: Kommission schlägt Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen vor. IP/09/275, veröffentlicht am 18.2.2009:
[http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/275&format=HTML&aged=0&language=DE
&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/275&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en), zugegriffen am 19.11.2009

European Press Release Rapid: Verstärkte Anstrengungen zur Neuansiedlung von Flüchtlingen. IP/09/1267, veröffentlicht am 2.9.2009:
[http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1267&format=HTML&aged=0&language=DE
&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1267&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en), zugegriffen am 20.11.2009

European Press Release Rapid: Internationaler Schutz nimmt konkrete Formen an:

Einheitliches und gerechtes Asylverfahren als Grundlage für einen einheitlichen Schutzstatus in der EU. IP/09/1552, veröffentlicht am 21.10.2009:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1552&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, zugegriffen am 20.11.2009

Focus Online: Deutsche sind für Nacktscanner. 6.1.2010,

http://www.focus.de/politik/deutschland/umfrage-deutsche-sind-fuer-nacktscanner_aid_468337.html, zugegriffen am 20.1.2010

APA: Italien will streng gegen Revolten in Flüchtlingslagern vorgehen. 20.2.2009

APA: Zahl der Flüchtlinge in Deutschland auf historischem Tief. 24.2.2009.

APA: EuGH verbessert Schutz für Flüchtlinge. 17.2.2009

APA: EU-Kommission will nationale Asylpolitik harmonisieren. 18.2.2009

Salzburger Nachrichten: Flüchtlinge im Horrorlager. Printausgabe 16.3.2009

Die Presse: Rebellion in Europas schlimmsten Flüchtlingslagern. Printausgabe 26.3.2009

Die Presse: EU will mehr Flüchtlinge aufnehmen. Printausgabe 3.9.2009

Die Presse: Polizei räumt ‚Dschungel von Calais‘. Printausgabe 23.9.2009

Die Presse: Brüssel will schnellere Asylverfahren. Printausgabe 22.10.2009

ANHANG

1. Interviewleitfaden

I. Short presentation of your organisation

- Can you please describe shortly when your organisation started to engage in the EU agenda on asylum and refugee policies?
- Please give a brief survey of the structure of your organisation. How many people are working in the field of asylum and refugee policies?

II. The role of your organisation in the EU policy making process

- How is your organisation involved in the policy making process and how would you define the role of your organisation in this process?
- What are the main possibilities available for your organisation to influence the EU policy making process?
- What kind of relation does your organisation maintain with the key EU policy making institutions? (European Commission; European Parliament, the political groups and the LIBE committee; the European Council and the representatives of the national governments) Which one do you consider as the most important one for your work?
- How is the access to this key EU policy making institutions facilitated and ensured? (personal informal contacts, formal consultation structures, working groups etc.)

III. European Governance in the field of asylum policy

- What do you consider as the most important NGOs/ international organisations in this policy field and what kind of relation does your organisation maintain with them?
- How would you evaluate the cooperation between the different actors (EU institutions and NGOs) in the field of asylum policy?
- How would you describe the possibilities for NGOs or international organisations to influence the policy making process?

IV. Asylum and refugee policy in the European Union

- In general, how do you evaluate the situation of human rights in the EU asylum and refugee policy?
- In retrospect, to what extent did NGOs and international organisations influence and strengthen the human rights situation of refugees in the European Union so far?
- Which developments concerning the cooperation between NGOs and the EU institutions do you expect for the future?

2. Asylanträge in der EU 2004-2008

Country/ region		2004	2005	2006	2007	2008	Total	Annual change '08-'07	Share 2008	Rank '04-'08	Per 1,000 inhabitants 2008	Per 1,000 USD/GDP per capita '04-'08	Total 2008	Rank '04-'08	Total 2008	Rank '04-'08	2008	'04-'08	2008	'04-'08
of asylum																				
Austria		24.630	22.460	13.350	11.920	12.810	85.170	7%	3%	5%	13	7	1,5	10,2	7	4	0,3	2,2	14	10
Belgium		15.360	15.960	11.590	11.120	12.250	66.280	10%	3%	4%	14	10	1,2	6,3	8	10	0,3	1,9	12	12
Bulgaria		1.130	820	640	980	750	4.320	-23%	0%	0%	30	28	0,1	0,6	30	29	0,1	0,4	28	27
Cyprus		9.860	7.750	4.550	6.790	3.920	32.870	-42%	1%	2%	20	16	4,6	38,5	2	1	0,1	1,2	20	16
Czech Rep.		5.460	4.160	3.020	1.880	1.690	16.210	-10%	0%	1%	26	21	0,2	1,6	26	20	0,1	0,7	27	21
Denmark		3.240	2.260	1.920	1.850	2.360	11.630	28%	1%	1%	24	24	0,4	2,1	18	18	0,1	0,3	29	29
Estonia		10	10	10	10	10	50	0%	0%	0%	49	50	0	0	49	47	0	0	49	49
Finland		3.860	3.570	2.330	1.430	4.020	15.210	181%	1%	1%	18	22	0,8	2,9	14	16	0,1	0,4	22	26
France		58.550	49.730	30.750	29.390	35.160	203.580	20%	9%	12%	3	2	0,6	3,3	15	15	1	6,1	2	1
Germany		35.610	28.910	21.030	19.160	21.370	126.080	12%	6%	7%	7	5	0,3	1,5	21	21	0,6	3,7	9	4
Greece		4.470	9.050	12.270	25.110	19.880	70.780	-21%	5%	4%	8	9	1,8	6,3	6	9	0,7	2,4	7	9
Hungary		1.600	1.610	2.120	3.430	3.120	11.880	-9%	1%	1%	22	23	0,3	1,2	19	23	0,2	0,6	18	22
Ireland		4.770	4.320	4.310	3.990	3.810	21.260	-3%	1%	1%	21	19	0,9	4,9	11	11	0,1	0,5	25	25
Italy		9.720	9.550	10.350	14.050	31.160	74.830	122%	8%	4%	4	8	0,5	1,3	16	22	1	2,5	3	8
Latvia		10	20	10	30	50	120	67%	0%	0%	45	47	0	0,1	41	44	0	0	46	48
Lithuania		170	120	140	130	220	780	69%	0%	0%	36	39	0,1	0,2	33	35	0	0	36	41
Luxembourg		1.580	800	520	430	460	3.790	7%	0%	0%	32	32	1	8,1	10	7	0	0	45	40
Malta		1.000	1.170	1.270	1.380	2.610	7.430	89%	1%	0%	23	27	6,4	18,3	1	2	0,1	0,3	23	28
Netherlands		9.780	12.350	14.470	7.100	13.400	57.100	89%	4%	3%	11	12	0,8	3,5	13	14	0,3	1,5	13	14
Poland		8.080	6.860	4.460	7.210	7.200	33.780	0%	2%	2%	15	14	0,2	0,9	23	26	0,4	2,1	10	11
Portugal		110	110	130	220	160	730	-27%	0%	0%	38	40	0	0,1	44	42	0	0	43	43
Romania		660	590	460	660	1.080	3.450	64%	0%	0%	28	33	0,1	0,2	35	38	0,1	0,3	24	30
Slovakia		11.400	3.550	2.870	2.640	910	21.370	-66%	0%	1%	29	18	0,2	4	25	13	0	1,1	31	17
Slovenia		1.170	1.600	520	430	240	3.960	-44%	0%	0%	35	31	0,1	2	28	19	0	0,1	39	34
Spain		5.540	5.250	5.300	7.660	4.480	28.230	-42%	1%	2%	17	17	0,1	0,6	29	28	0,1	0,9	19	18
Sweden		23.160	17.530	24.320	36.370	24.350	125.730	-33%	6%	7%	6	6	2,7	13,8	4	3	0,7	3,4	8	6
United Kingdom		40.620	30.840	28.320	28.300	30.550	158.630	8%	8%	9%	5	3	0,5	2,6	17	17	0,9	4,5	6	3
EU-Old (15)		241.000	212.690	180.960	198.100	216.280	1.049.030	9%	57%	59%		0,6	2,7							
EU-New (12)		40.550	28.260	20.040	25.570	21.800	136.220	-15%	6%	8%		0,2	1,3							
EU-Total (27)		281.550	240.950	201.000	223.670	238.080	1.185.250	6%	62%	67%		0,5	2,4							

Quelle: UNHCR 2009b, S. 13

3. Herkunftsländer der Asylantragsteller 2007 und 2008

Tabelle 2: Herkunftsländer der Asylantragsteller 2007 and 2008

Origin	2007	2008	Total	Annual change	Share 2007	Rank 2008	Total	2007	2008
Iraq	38,117	27,607	65,724	-28%	17,2	11,6	14,3	1	1
Russian Federation	16,738	18,183	34,921	9%	7,5	7,6	7,6	2	2
Somalia	10,102	17,093	27,195	69%	4,6	7,2	5,9	5	3
Serbia	13,348	12,633	25,981	-5%	6	5,3	5,6	4	5
Pakistan	13,369	12,007	25,376	-10%	6	5	5,5	3	6
Afghanistan	8,321	13,497	21,818	62%	3,7	5,7	4,7	6	4
Nigeria	6,509	11,28	17,789	73%	2,9	4,7	3,9	7	7
Eritrea	6,188	6,974	13,162	13%	2,8	2,9	2,9	9	8
Islamic Rep. of Iran	5,883	6,734	12,617	14%	2,7	2,8	2,7	10	9
Turkey	6,22	6,299	12,519	1%	2,8	2,6	2,7	8	10
Bangladesh	5,654	5,665	11,319	0%	2,5	2,4	2,5	11	12
Sri Lanka	5,27	6,04	11,31	15%	2,4	2,5	2,5	13	11
China	5,634	4,281	9,915	-24%	2,5	1,8	2,2	12	15
Syrian Arab Rep.	5,035	4,162	9,197	-17%	2,3	1,7	2	14	17
Georgia	3,725	4,849	8,574	30%	1,7	2	1,9	16	13
Dem. Rep. of the Congo	3,999	4,22	8,219	6%	1,8	1,8	1,8	15	16
Armenia	3,568	3,961	7,529	11%	1,6	1,7	1,6	17	18
Zimbabwe	2,496	4,646	7,142	86%	1,1	2	1,6	22	14
Côte d'Ivoire	2,533	3,672	6,205	45%	1,1	1,5	1,3	21	19
India	3,281	2,867	6,148	-13%	1,5	1,2	1,3	18	23
Algeria	2,618	3,133	5,751	20%	1,2	1,3	1,3	20	22
Guinea	2,301	3,209	5,51	39%	1	1,3	1,2	24	21
Mali	975	3,415	4,39	250%	0,4	1,4	1	39	20
Viet Nam	2,415	1,758	4,173	-27%	1,1	0,7	0,9	23	26
Sudan	2,009	2,068	4,077	3%	0,9	0,9	0,9	26	25
Ghana	1,402	2,584	3,986	84%	0,6	1,1	0,9	30	24
Colombia	2,775	1,037	3,812	-63%	1,3	0,4	0,8	19	36
Stateless	2,026	1,656	3,682	-18%	0,9	0,7	0,8	25	28
Lebanon	1,749	1,347	3,096	-23%	0,8	0,6	0,7	27	32
Azerbaijan	1,398	1,691	3,089	21%	0,6	0,7	0,7	31	27
Cameroon	1,319	1,62	2,939	23%	0,6	0,7	0,6	33	29
Mongolia	1,382	1,518	2,9	10%	0,6	0,6	0,6	32	30
Rep. of Moldova	1,603	955	2,558	-40%	0,7	0,4	0,6	28	38
Congo	1,236	1,226	2,462	-1%	0,6	0,5	0,5	34	35
Ethiopia	1,184	1,277	2,461	8%	0,5	0,5	0,5	35	33
Albania	1,076	1,256	2,332	17%	0,5	0,5	0,5	36	34
Occupied Palestinian Territory	1,419	888	2,307	-37%	0,6	0,4	0,5	29	40
Togo	770	1,379	2,149	79%	0,3	0,6	0,5	40	31
Belarus	1,053	962	2,015	-9%	0,5	0,4	0,4	37	37
Ukraine	1,016	938	1,954	-8%	0,5	0,4	0,4	38	39
Other	24,234	27,497	51,731	13%	10,9	11,5	11,2		
Total	221,95	238,084	460,034	7%	100	100	100		

Quelle: UNHCR 2009b, S. 17

ABSTRACT

Die bisherigen Schritte zu einer gemeinsamen Europäischen Asylpolitik sind von zwei Entwicklungen geprägt: Inhaltlich zeigt sich, dass die ambitionierten Pläne der Union, verfolgt vor allem von der Europäischen Kommission, auf Widerstand der Mitgliedstaaten treffen. Deren restriktive Haltung in Asylfragen erklärt sich vorrangig aus dem Bestreben illegale Migration zu bekämpfen, sowie der deutlichen Fokussierung auf die sicherheitspolitische Dimension von Asylpolitik. Somit wird die völkerrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte von Flüchtlingen mit Berufung auf die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten unterlaufen. So stellen auch die bisher erlassenen Rechtsakte lediglich Mindeststandards dar und können nicht die Wahrung der Rechte der Flüchtlinge und Asylwerber sichern.

Zum anderen ist die Harmonisierung der Asylpolitik jedoch auch von institutionellen Veränderungen begleitet, welche die Entscheidungsprozesse in den letzten Jahren geändert haben. Die Kommission und der Rat der Europäischen Union sind nicht mehr die alleinigen Akteure, das Europäische Parlament hat sich durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens zu einem gleichwertigen Partner entwickelt. Parallel dazu wurden durch die Veränderungen im Europäischen Regieren nicht-staatliche Akteure wie internationale Organisationen und NGOs zu einem wichtigen Partner in Asylfragen. Sie fordern die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen, wie sie besonders in der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention festgehalten sind.

Es haben sich somit in der Europäischen Asylpolitik Kooperationsformen gebildet, in denen staatliche und nicht-staatliche Akteure inhaltlich zusammenarbeiten. Auch wenn die öffentlichen Akteure dabei eine klar höhere Verhandlungsposition einnehmen, haben nicht-staatliche Akteure Wege gefunden am Prozess teilzunehmen. So konnten sie in den letzten Jahren ihren Druck auf die europäischen Institutionen erhöhen und einige Veränderungen bewirken. Durch gezielte Advocacy-Tätigkeiten konnten Menschenrechtsorganisationen bei den erlassenen Richtlinien und Verordnungen in einigen Fällen zumindest grundlegende Rechte der Flüchtlinge und Asylwerber durchsetzen und restriktivere Formulierungen verhindern. Wie sich die Position der Menschenrechtsorganisationen in den nächsten Jahren entwickeln wird, hängt von einem großen Teil vom Europäischen Parlament, aber auch von ihnen selbst ab. Nicht-staatliche Akteure treten zunehmend selbstbewusster auf, sie müssen aber auch in einem immer Asyl-feindlicheren Umfeld agieren.

The present steps to a common European asylum policy are marked by two developments: Concerning content it appears that the ambitious plans of the Union, persecuted mainly by the European Commission, encounter resistance in the member states. Their restrictive position in asylum questions arises primarily from their aspiration to fight illegal migration, as well as from their clear focus on the security dimension of asylum policy. Therefore the obligation to respect human rights of refugees, according to international law, is undermined by referring to the internal security of the member states. Thus the directives and legal acts passed up to now constitute minimum standards which cannot ensure the protection of the rights of refugees and asylum seekers.

On the other hand the harmonization of the asylum policy is also accompanied by institutional changes which modified the decision-making processes during the last years. The Commission and the Council are not the exclusive actors any more; through the introduction of the co-decision procedure the European Parliament has become an equivalent partner. Besides, through the changes in the European governance also non-state actors like international organizations and NGOs have emerged as important partners in asylum questions. They demand the observance of international-law obligations towards refugees as determined particularly in the Geneva Refugee's Convention and the European Convention of Human Rights.

There are now established forms of cooperation in the European asylum policy, in which state and non-state actors work together. Even if the public actors take up a clearly higher negotiations position, non-state actors have found means and ways to take part in the process. Thereby they were able to raise their pressure on the European institutions during the last years and to provoke some changes. Through specific advocacy activities human rights organizations managed to at least put through the implementation of basic rights of refugees and asylum seekers and prevent more restrictive formulations in the directives and legal acts passed till now. How the position of the human rights organizations will develop during the next years, depends largely on the European Parliament, but also on the NGOs themselves. Non-state actors appear increasingly more confident. On the other hand they are forced to operate in a more and more asylum-hostile sphere.

LEBENS LAUF

Name: Paier, Margit
Geburtsdatum: 07. Juni 1982
Geburtsort: Graz/A
Nationalität: Österreich
Wohnort: Ehrenfelsgasse 3/20, A-1120 Wien

Ausbildung

Seit Oktober 2005	Studium der Politikwissenschaft Universität Wien
Seit Oktober 2004	Studium der Kultur- und Sozialanthropologie Universität Wien
Oktober 2000 - Juni 2001	Ausbildung zur Gesundheitstrainerin Drumbl Gesundheitsakademie/ Graz
2000	Reifeprüfung
1992 – 2000	Realgymnasium Seebacher/ Graz
1988 – 1992	Volksschule Elisabeth/ Graz

Arbeitserfahrung

Januar 2009 – Juli 2009	Internationale Organisation für Migration/ Wien Praktikum
April 2008 - September 2008	Europäisches Parlament/ Brüssel Praktikum im Büro von Jörg Leichtfried, Abgeordneter zum Europäischen Parlament
Seit Juni 2006	ZARA Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit/ Wien Freiwillige Mitarbeiterin
September 2003 - September 2004	K&K Internetdienste/ Berlin Freie Mitarbeiterin in der Redaktion
Juli 1998 - August 1998	Amt für Statistik und Wahlen/ Magistrat Graz Ferialjob