



Die Anwendung des Konzepts „sicheres Drittland“ und seine Auswirkungen auf den Umgang mit Massenfluchtbewegungen und auf den Flüchtlingsschutz

Die Problemstellung

Länder in Mittel-, Ost- und Südosteuropa werden zunehmend sowohl zum Zielland als auch zum Transitland für erhebliche Bewegungen von Personen, die Schutz und/oder bessere wirtschaftliche Möglichkeiten suchen. Der Ursprung dieser Ströme lässt darauf schließen, dass viele Personen, die den Weg über diese Regionen nehmen, Anspruch auf internationalen Schutz haben könnten, dass sie jedoch aus den verschiedensten Gründen keine Anträge stellen, etwa weil sie Angehörige in Westeuropa haben oder in Verbindung zu früheren Flüchtlingen oder Migrantinnen ihrer Gemeinschaft stehen, die heute in Westeuropa leben, weil sie nicht über die Gesetze und Verfahren in den Transitländern Bescheid wissen und schließlich, aber nicht zuletzt deshalb, weil diese Entscheidungen für sie von Schleppern getroffen werden, denen sie sich mangels anderer Möglichkeiten ausgeliefert haben.

Die Staaten in Westeuropa neigen dazu, diese Zuwanderung über die angrenzenden Staaten, auch wenn Asylsuchende darunter sind, als irreguläre Bewegungen, die eingedämmt oder zumindest kontrolliert werden müssen, zu betrachten. Das Konzept des „sicheren Drittlandes“, das im letzten Jahrzehnt in Recht und Praxis der meisten westeuropäischen Staaten eingeführt wurde, lieferte einen sehr wirksamen Mechanismus, um Asylsuchende in Länder zurückzuschicken, in denen sie sich auf dem Weg nach Westeuropa - in manchen Fällen für nur sehr kurze Zeit - aufgehalten haben.

Allerdings lässt sich darüber diskutieren, inwieweit diese Praxis den ursprünglich beabsichtigten Zweck erfüllt - nämlich ein gewisses Maß an Ordnung in die Bewegung von Asylsuchenden auf dem europäischen Kontinent zu bringen und gleichzeitig sicherzustellen, dass jeder Asylsuchende vor *refoulement* geschützt ist und sein Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, ausüben kann. Dieser Zweifel ergibt sich aus folgenden Feststellungen:

- (1) Es ist schwer vorherzusagen, wo diese Kette der Rückstellungen aufgrund des Konzepts des „sicheren Drittlandes“ enden kann. Es überrascht nicht, dass auch die Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropa das Konzept in ihr Recht und ihre Praxis übernommen haben, wodurch die Kette noch länger wird und die Schutzgarantien für Asylsuchende weiter verringert werden.
- (2) Nur ein Bruchteil der aus Westeuropa zurückgeschickten Asylsuchenden beantragt in „sicheren Drittländern“ in Mittel-, Ost- oder Südosteuropa auch tatsächlich Asyl. Es liegt die Vermutung nahe, - obwohl es darüber verständlicherweise keine Statistiken gibt, - dass viele der Zurückgeschickten weitere Versuche unternehmen, die Grenze zum Westen zu überschreiten, sich aber, wenn es ihnen gelingt, nicht bei den Behörden melden. Diese Sachlage birgt das Risiko in sich, dass eine „versteckte“ Population von Asylsuchenden entsteht, die sich der Migrationskontrolle entzieht, der aber auch der Zugang zu den Schutzmechanismen verwehrt ist, die die Staaten mit großer Mühe geschaffen haben.

Darüber hinaus registriert UNHCR mit Sorge erhebliche Verwechslungen bei der „Übertragung“ des Konzepts „sicheres Drittland“ in den Rechtsbestand einiger Länder Mittel-, Ost- und Südosteuropas. In einigen Ländern stellt etwa das Vorhandensein eines „sicheren Drittlandes“ einen ausreichenden Grund dar, um einen Asylantrag als missbräuchlich oder offensichtlich unbegründet abzulehnen. Das ist eine folgenschwere Verwechslung zweier völlig unterschiedlicher Aspekte des Asylverfahrens: der Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags, die nach rein formalen Kriterien zu treffen ist, und der Entscheidung über den Inhalt des Antrags, d. h. ob die vom Antragsteller geltend gemachte Furcht vor Verfolgung oder einem anderen drohenden Leid begründet ist. Werden diese beiden Schritte zu einem einzigen verschmolzen, nimmt man dem Asylsuchenden die ihm zustehende Chance, die Gründe darzulegen, aus denen er Schutz als Flüchtling sucht.

Der völkerrechtliche Rahmen

Um in den Genuss der in der Genfer Flüchtlingskonvention oder anderen einschlägigen internationalen Übereinkommen vorgesehenen Behandlungsstandards zu kommen, müssen Flüchtlinge Zugang zum Hoheitsgebiet des Staates haben, in dem sie als Flüchtlinge aufgenommen werden wollen, und anschließend Zugang zu einem Verfahren, in dem ihre Angaben auf Rechtmäßigkeit überprüft werden können. In diesem Sinne haben die Generalversammlung der Vereinten Nationen und das Exekutivkomitee von UNHCR immer wieder betont, dass die Verpflichtung zu *non-refoulement* auch die Verpflichtung einschließt, Asylsuchende nicht an den Grenzen zurückzuweisen, und dass allen Asylsuchenden Zugang zu fairen und wirksamen Verfahren zur Feststellung des Schutzbedürfnisses gewährt werden muss.

Der in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention verankerte Grundsatz des *non-refoulement* gilt für alle Personen, auf die die Flüchtlingsdefinition in Artikel 1 des Abkommens zutrifft. Die Einhaltung des *non-refoulement* Gebots verlangt daher, dass Asylsuchende (Personen, die angeben, Flüchtlinge im Sinne von Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention zu sein) vor jedwede Art der Zurückweisung an einen Ort geschützt werden, an dem ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht wäre, bis endgültig über ihren Flüchtlingsstatus entschieden ist. Die völkerrechtliche Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist im Wesentlichen deklaratorischer Natur -- die formale Anerkennung als Flüchtling macht eine Person nicht zum Flüchtling, sondern erklärt sie nur zum Flüchtling. Die Verpflichtung zur Einhaltung des *Non-refoulement*-Gebots beginnt daher, sobald die betreffende Person die Kriterien nach Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt, was zwangsläufig vor dem Zeitpunkt eintritt, an dem die Flüchtlingseigenschaft der Person formal festgestellt wird.

Aus obigen Ausführungen folgt, dass die direkte Abschiebung eines Flüchtlings oder Asylsuchenden in ein Land, in dem er Verfolgung befürchtet, nicht die einzige Form von *refoulement* darstellt. Die Staaten sind für die Anwendung dieses Grundsatzes auch insofern verantwortlich, als sie in Wahrnehmung dieser Verantwortung alles in ihrer Macht Stehende zu tun haben, um zu verhindern, dass Asylsuchende ohne eingehende Prüfung ihrer Anträge in ihre Länder zurückgeschickt werden. Die indirekte Abschiebung eines Flüchtlings aus einem Land in ein Drittland, das den Flüchtling anschließend an den Ort, an dem er Verfolgung befürchtet, weiterschickt, ist *refoulement*, für das beide Länder gemeinsam die Verantwortung tragen würden. Deshalb muss in jedem einzelnen Fall eine sorgfältige Einschätzung des Risikos des „*Ketten-refoulement*“ vorgenommen werden, bevor die Abschiebung in ein als sicher geltendes Drittland erfolgt.

Dem Konzept des „sicheren Drittlandes“ liegt eine Vereinbarung zwischen den Staaten über die Zuweisung der Zuständigkeit für die Entgegennahme und Prüfung eines Asyl

ersuchens zugrunde. In der Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention ist ausdrücklich festgehalten, dass der Flüchtlingsschutz die gemeinsame Verantwortung der Staatengemeinschaft ist. Dort heißt es, „dass sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben könnten und dass eine befriedigende Lösung des Problems, dessen internationalen Umfang und Charakter die Organisation der Vereinten Nationen anerkannt hat, ohne internationale Zusammenarbeit unter diesen Umständen nicht erreicht werden kann.“

Das Exekutivkomitee von UNHCR hat zwei Beschlüsse verabschiedet, die sich auf die Feststellung der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags beziehen: Beschluss Nr. 15 (XXX) über „*Flüchtlinge ohne Asylsland*“ und Beschluss Nr. 58 (XL) über „*das Problem der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die in irregulärer Weise von einem Land, in dem sie bereits Schutz gefunden hatten, weiterwandern*“. Auch das Ministerkomitee des Europarats hat in seiner Empfehlung Nr. R (97) 22 „*Richtlinien für die Anwendung des Sicheren-Drittland-Konzepts*“ angenommen. Im Rahmen der Europäischen Union verabschiedeten die für Migration zuständigen Minister der Mitgliedstaaten am 30. November und 1. Dezember 1992 eine Entschließung zu „*einem einheitlichen Konzept in Bezug auf Aufnahmedrittländer*“. Diese Entschließung ist Teil des so genannten „EU Acquis im Asylbereich“, der von den Beitrittskandidaten übernommen werden muss. An ihre Stelle soll jedoch in naher Zukunft eine rechtsverbindliche Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft über Mindestnormen für Asylverfahren treten.

Unterscheidung zwischen den Begriffen „sicheres Drittland“ und „Erstasylland“

Die beiden oben erwähnten Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees treffen eine klare Unterscheidung zwischen diesen beiden Begriffen. Ein „Erstasylland“ ist ein Land, in dem einer Person bereits ein Rechtsstatus gewährt wurde, der ihr den Verbleib im Hoheitsgebiet entweder als Asylsuchender oder als Flüchtling mit allen Garantien gestattet, die internationalen Standards zufolge mit diesem Status verbunden sind. Ein Land, in dem die Person Schutz hätte finden können, ist in diesem Sinn kein Erstasylland.

Zugang zu einem inhaltlichen Verfahren kann einer Person, die bereits Schutz in einem Erstasylland gefunden hat, mit Recht verwehrt werden, vorausgesetzt, dieser Schutz steht noch immer zur Verfügung. In der Frage der Rückstellung eines Asylsuchenden, dessen Antrag erst geprüft werden muss, in ein „sicheres Drittland“, hat das UNHCR-Exekutivkomitee in seinen Beschlüssen Nr. 15 (XXX) und Nr. 85 (XLIX) folgende grundsätzliche Regeln aufgestellt:

- (i) Der Umstand, dass sich der Asylsuchende in einem Drittstaat aufgehalten hat, in dem er um Asyl hätte ansuchen können, stellt an und für sich keinen ausreichenden Grund dar, dass der Staat, in dem der Antrag gestellt wurde, die inhaltliche Prüfung des Asylantrags verweigert und den Asylsuchenden stattdessen in das Drittland zurückschickt;
- (ii) die Übertragung der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags von einem Staat auf einen anderen ist nur dann gerechtfertigt, wenn der Antragsteller maßgebliche Verbindungen oder Beziehungen (z. B. familiäre oder kulturelle Beziehungen oder einen rechtmäßigen Wohnsitz) zu diesem anderen Staat hat, und
- (iii) bei der Durchführung einer solchen Übertragung müssen in jedem einzelnen Fall ausreichende Garantien gegeben sein, dass die Person
 - von diesem Land zurückgenommen wird,

- wirksamen Schutz gegen *refoulement* genießt,
- die Möglichkeit hat, Asyl zu suchen und zu genießen, und
- im Einklang mit anerkannten internationalen Standards behandelt wird.

UNHCR hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Frage, ob ein bestimmtes Drittland für die Zwecke der Rückstellung eines Asylsuchenden als „sicher“ anzusehen ist, nicht pauschal für alle Asylsuchenden und jede Situation beantwortet werden kann. Deshalb drängt UNHCR darauf, dass die Analyse, ob der Asylsuchende zur Prüfung seines Antrags in ein Drittland geschickt werden kann, in jedem einzelnen Fall angestellt wird, und spricht sich gegen die Verwendung von „Listen sicherer Drittländer“ aus.

Das Erfordernis, dass die Zustimmung des Drittlandes zur Rückstellung oder zum Transfer eines Asylsuchenden in jedem einzelnen Fall eingeholt werden muss, ergibt sich aus dem übergeordneten Schutzzweck: Es soll gewährleistet werden, dass für die Prüfung jedes von Asylsuchenden gestellten Antrags auf internationalen Schutz ein Staat die Verantwortung übernimmt. Diese Verantwortung kann nicht vorausgesetzt werden, weshalb sie Gegenstand eines gegenseitigen Einvernehmens zwischen den betroffenen Staaten sein muss. Hier muss darauf verwiesen werden, dass eine der Schwachstellen der oben genannten EU-Entschließung von 1992 darin besteht, dass in den darin aufgelisteten Kriterien zur Beurteilung, ob ein Land als „Aufnahme-Drittland“ angesehen werden kann, weder auf die Zustimmung des Drittlandes zur Wiederaufnahme des Asylsuchenden noch auf das Vorhandensein von Verbindungen zwischen dem Asylbewerber und einem der Länder hingewiesen wird.

Abschließende Bemerkungen

Einseitige Aktionen von Staaten zur Rückstellung von Asylsuchenden in jene Länder, die sie auf dem Weg in ihr Hoheitsgebiet durchquert haben, ohne dass diese Länder ihre Zustimmung gegeben haben, birgt für den Flüchtling das Risiko von *refoulement* oder eines endlosen Weitergeschicktwerdens („orbit“) zwischen Staaten. Eine solche Vorgehensweise widerspricht außerdem dem Geist der gegenseitigen Verpflichtung, von dem Mechanismen der geteilten Verantwortung und der internationalen Solidarität getragen sein müssen. Da das Konzept des „sicheren Drittlandes“ den Zweck hat, die Zuständigkeit für die Entgegennahme und Prüfung von Asylanträgen in geeigneter Weise aufzuteilen, wäre es möglicherweise vorzuziehen, im Rahmen multilateraler Vereinbarungen Kriterien zur fairen und gleichmäßigen Aufteilung dieser Verantwortung festzulegen.

UNHCR Genf, Mai 2001