

# Völkerrecht und Wohlfahrtsinteressen als Maßstäbe der europäischen Migrationspolitik

David Rabenschlag\*

Die Steuerung von Migration galt lange als Bastion staatlicher Souveränität. Angesichts von weltweit 200 Millionen Migranten prangerte die Global Commission on International Migration jüngst ein Versagen der internationalen Gemeinschaft an. Als Vorreiterin auf regionaler Ebene sucht die Europäische Union seit dem Amsterdamer Vertrag nach gemeinschaftsrechtlichen Lösungen. Gelingt der Union der Spagat zwischen völkerrechtlichen Vorgaben und mitgliedstaatlichen Interessen? Die Tagung ging der Frage aus Sicht der Rechtswissenschaft sowie der Praxis nach und untersuchte die europäische Harmonisierung des Flüchtlingssschutzes und des Einwanderungsrechts.

## *Europäisierung des Flüchtlingssschutzes*

Wie *Stefan Kadelbach* in seiner Einführung verdeutlichte, wirft das europäische Flüchtlingsrecht Streitfragen zum Einfluss der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) in der deutschen Rechtsordnung auf neuer Ebene wieder auf. Dabei ist zu untersuchen, inwieweit das die Mitgliedstaaten supranational bindende Recht seinerseits den völkerrechtlichen Standards gerecht wird.

*Rainer Hofmann* erörterte die Problematik anhand der Asylverfahrensrichtlinie 2005/85. Diese stellt den vorerst letzten Baustein einer gemeineuropäischen Flüchtlingspolitik dar. Unter Verletzung der Frist des Artikel 63 EGV gelang die Verabschiedung erst im Dezember 2005. Sie schließt an die Richtlinien zum vorübergehenden Schutz 2001/55, zu den Aufnahmebedingungen 2003/9 und zur Qualifikation als Flüchtling 2004/83 sowie

## **Migrationspolitik nach dem Amsterdamer Vertrag. Die Europäische Union zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung und mitgliedstaatlichen Interessen**

Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration und des Wilhelm Merton-Zentrums für Europäische Integration und Internationale Wirtschaftsordnung

Frankfurt/Main, 6./7. Juli 2006

### **Wissenschaftliche Leitung:**

Prof. Dr. Dr. Rainer HOFMANN, Co-Direktor des Merton-Zentrums, Universität Frankfurt/Main  
Prof. Dr. Stefan KADELBACH, Co-Direktor des Merton-Zentrums, Universität Frankfurt/Main

### *Begrüßung*

Prof. Dr. Stefan KADELBACH

### **Die europäische Harmonisierung des Flüchtlingsrechts und ihre Umsetzung in Deutschland**

*Die Vereinbarkeit der Asylverfahrensrichtlinie mit internationalem Recht und ihre Umsetzung in Deutschland*

Prof. Dr. Dr. Rainer HOFMANN

*Die Vereinbarkeit der Qualifikationsrichtlinie mit internationalem Recht und ihre Umsetzung in Deutschland*

Tillmann LÖHR, Merton-Zentrum, Universität Frankfurt/Main

*Verschärfungen für das Asylverfahren durch das geplante 2. Änderungsgesetz und ihre Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des EGMR*

Dr. Julia DUCHROW, amnesty international, Berlin

*Auswirkungen der EU-Qualifikationsrichtlinie auf die deutsche Praxis, bezogen auf den Flüchtlingschutz*

Dr. Reinhard MARX, Rechtsanwalt in Frankfurt/Main

\* David Rabenschlag, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht von Prof. Dr. Stefan Kadelbach, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

der Dublin II-Verordnung zur Bestimmung des für Asylanträge zuständigen Staates an.

Die Asylverfahrensrichtlinie verkörpere insofern ein Novum, als sie erstmals auf regionaler Ebene Vorgaben für das nationale Asylverfahren normiere. Gleichzeitig stellte sich für Hofmann hiermit das Problem eines lückenhaften völkerrechtlichen Rasters. Außer dem Refoulement- und dem Verbringungsverbot fehle es an kodifizierten Verpflichtungen, da auch Artikel 6 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) auf das Asylverfahren keine Anwendung finde. Orientierung biete aber auch das völkergewohnheitsrechtliche Recht auf ein faires Verfahren. Diesem Maßstab entspreche die grundsätzliche Garantie des Zugangs zum Asylverfahren (Artikel 6) und das Verbot, eine Person allein aufgrund ihres Status als Asylbewerber in Gewahrsam zu nehmen (Artikel 18 Absatz 1). Gleichzeitig drohe die Richtlinie durch erhebliche Umsetzungsspielräume Prinzipien des Flüchtlingsvölkerrechts zu unterlaufen. So dürften die Mitgliedstaaten etwa auf eine Anhörung des Asylbewerbers verzichten. Dem Zugang zum Asylverfahren stünden weiter unzulässige Anträge entgegen, eine durchgeführte individuelle Prüfung könne sehr summarisch ausfallen. Das in Artikel 27 enthaltene Konzept des sicheren Drittstaats berücksichtige die Gefährdung im Einzelfall nicht ausreichend. Zwar ist eine individuelle Rüge gemäß Artikel 27 Absatz 2 lit. c) möglich. Hofmann wies aber darauf hin, dass die Norm eine hohe Hürde der drohenden Folter oder unmenschlichen Behandlung vorsehe und somit hinter der Konzeption des sicheren Drittstaats zurückbleibe. Das Ziel eines europäischen Standards werde unterlaufen, indem Mitgliedstaaten zusätzliche sichere Herkunftsstaaten bestimmen können (Artikel 30). Eine individuelle Rügemöglichkeit und materielle Prüfung entfalle vollkommen bei den ‚supersicheren‘ Drittstaaten des Artikels 36.

Dem materiellen Flüchtlingsrecht widmete sich *Tillmann Löhr* anhand der Qualifikati-

*Der Widerruf der Flüchtlingsanerkennung in der deutschen Praxis*

Marei PELZER, Pro Asyl, Frankfurt/Main

*Der Referentenentwurf zur Umsetzung flüchtlingsrelevanter EU-Richtlinien ins deutsche Recht – Die Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten*

Dr. Roland BANK, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Berlin

**Die europäische Harmonisierung des Einwanderungsrechts – Zwischenbilanz und Perspektiven**

*Überblick über die bisherige Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU*

Jaana TEMMLER, EU-Kommission, GD Justiz, Freiheit und Sicherheit, Referat Zuwanderung und Asyl, Brüssel

*Perspektiven und Probleme europäischer Einwanderungspolitik*

Dr. Marcel KAU, Forschungszentrum für internationales und europäisches Ausländer- und Asylrecht, Universität Konstanz

*Europarecht für Drittstaatsangehörige in der Praxis*

RA Rainer M. HOFMANN, Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht im Deutschen Anwaltverein (DAV), Aachen

*Schlusswort*

Prof. Dr. Dr. Rainer HOFMANN

onsrichtlinie 2004/83. Gemessen an den Maßstäben der GFK und der EMRK konstatierte Löhr Defizite. Weitgehend würden zwar Formulierungen übernommen, gleichzeitig aber Restriktionen eingeführt. Während nach Artikel 1 GFK grundsätzlich „jede Person“ Flüchtling sein kann, schließt die Richtlinie in Artikel 2 lit. c) Unionsbürger aus. Die vorgenommene Definition der „Verfolgung“ (Artikel 9 Absatz 1 lit. a) fokussiere auf den notstandsfesten Kern der EMRK, was eine restriktive Auslegung geradezu herausfordere. Völkerrechtskonform übernehme die Richtlinie die einzelnen GFK-Merkmale der Verfolgung. Die Definition der „bestimmten sozialen Gruppe“ verknüpfe aber zwei alternative Ansätze der Staatenpraxis kumulativ, wodurch Schutzlücken entstehen könnten. Schließlich erkenne die Richtlinie zwar Nach-

fluchtgründe an, die unterschiedliche Behandlung im Folgeverfahren bleibe aber hinter der GFK zurück. Löhr begrüßte den subsidiären Schutzanspruch für Personen, die zwar keine Flüchtlinge sind, denen aber ein ernsthafter Schaden gemäß Artikel 15 droht. Auf der Rechtsfolgenseite fehlten in der Richtlinie zahlreiche Gewährleistungen der GFK. Darüber hinaus blieben die Statusrechte der subsidiär Schutzberechtigten hinter denen der Flüchtlinge zurück.

In ihrer Stellungnahme bedauerte *Julia Duchrow*, dass das geplante deutsche Änderungsgesetz zum Asylverfahren restriktive europäische Tendenzen fortsetze. Die Einordnung aller EU-Staaten als sichere Herkunftsländer übergehe, dass noch 2004 Roma aus der Slowakei als Flüchtlinge anerkannt worden seien. Kritisch beurteilte sie eine zunehmende Extraterritorialisierung des Flüchtlingsschutzes. Dies widerspreche auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) (T.I. vs. UK vom 7.3.2000 – 43844/98), nach der jeder Staat selbst feststellen müsse, ob eine Verletzung der EMRK drohe. Diesbezüglich vertrat *Daniel Thym*, Walter-Hallstein-Institut Berlin, in der Diskussion angesichts der völkerrechtlichen „Dublin-I-Situation“ der Entscheidung T.I. vs. UK eine differenzierende Ansicht. Im Rahmen eines supranationalen Rechtsakts könne einer jeweiligen Nachprüfung der Charakter der Union als Rechtsgemeinschaft entgegenstehen, deren Grundrechtssystem der EGMR in seiner Bosphorus-Entscheidung (30.6.2005 – 45036/98) als gleichwertig anerkannt hat.

*Reinhard Marx* zeigte sich skeptisch, inwieweit die gesetzlichen Änderungen aufgrund der Qualifikationsrichtlinie auch zu einer völkerrechtskonformen deutschen Rechtsprechung führen werden. Mit jüngeren Urteilen belegte er, dass bekannte Formeln wie die ‚politische Verfolgung‘ oder gedankliche Vorverständnisse wie die Zurechnungsdoktrin fortleben. *Marei Pelzer* berichtete, dass auch beim Widerruf der Flüchtlingsanerkennung

die Auslegungsgrundsätze der GFK nur unzureichend von den Verwaltungsgerichten rezipiert würden. Hinsichtlich der Umsetzung der flüchtlingsrelevanten Richtlinien identifizierte *Roland Bank* zwei Problempunkte. Aus Sicht des UNHCR sollten das Konzept der Flüchtlingsfamilie auch Verwandte und andere sozial Abhängige umfassen. Die beim Ehegattennachzug aus integrationspolitischen Gründen eingeführten Altersgrenzen und erforderlichen Sprachkenntnisse seien bei Flüchtlingsfamilien bedenklich.

#### *Europäisches Einwanderungsrecht als Zukunftsprojekt*

Nur wenige Personen haben als Flüchtlinge Anrecht auf besonderen Schutz. Inwieweit die Europäische Union ihre Grenzen für die große Mehrheit der Einwanderer öffnet, ist demgegenüber weitgehend eine Frage volkswirtschaftlicher Opportunität. *Jaana Temmler* stellte den europarechtlichen Rahmen im Bereich der legalen Einwanderung vor. Die Richtlinie 2003/86 zur Familienzusammenführung betreffe hierbei den größten Teil der Wanderungsbewegungen. Ein Nachzug ist nur zu einem Familienmitglied möglich, das neben einem Aufenthaltstitel von mindestens einem Jahr eine schwer zu definierende ‚begründete Aussicht auf Daueraufenthalt‘ habe. Weitere Kriterien wie der Umfang der Familie über die Kernfamilie hinaus oder erforderliche Einkünfte stehen im Ermessen der Mitgliedstaaten. In seinem ersten Urteil zur Substanz des Einwanderungsrechts (C-540/03 vom 27.6.2006) verneinte der Europäische Gerichtshof einen Verstoß gegen Artikel 8 EMRK, da die Richtlinie nur zusätzliche Rechte einschränke. Die Richtlinie 2003/109 über den Daueraufenthalt näherte die Rechtsstellung der Drittstaater dem Unionsbürgerstatus an. Trotz der Richtlinie 2004/114 für Studenten und 2005/71 für Forscher benannte *Temmler* eine große Lücke im *aquis*: die Einwanderung zu Arbeitszwecken. Da einem umfassenden Migrationskonzept von 2001 die Ratsmehrheit fehle, schlage die Kommission nun Richtlinien für Hochqualifizierte, Saison-

arbeitnehmer, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer und bezahlte Auszubildende vor.

*Marcel Kau* bezweifelte die Aussagekraft der auch von der Kommission herangezogenen Prognosen einer alternden Bevölkerung und rückgängigen Geburtenrate für die Einwanderungspolitik. Aufgrund innergemeinschaftlicher Migration ließe sich für Deutschland eine relativ stabile Bevölkerung von 82 Millionen bis 2025 erwarten, zudem könne das Alter der Erwerbstätigkeit steigen. Darüber hinaus gelte es, bei Spitzenkräften ein ‚brain drain‘ aus Entwicklungsländern zu vermeiden. Nicht zuletzt aufgrund der weiterhin national geprägten Arbeitsmärkte hielt er ein europaweites Zuwanderungsmanagement für „sehr ambitioniert“ und plädierte für eine bedarfsgerechte Einwanderung. *Rainer M. Hofmann* fühlte sich angesichts dieser Bedenken zwanzig Jahre zurückversetzt. Er forderte die Europäische Union auf, ihr Versprechen einer Wertegemeinschaft auch mit einer offenen Einwanderungspolitik einzulösen. In der Diskussion bedauerten mit *Thomas Groß*, Universität Gießen, auch andere Teilnehmer, dass die Union im Bereich der Migration nicht auf ihre konstituierenden Prinzipien der Marktwirtschaft und Menschenrechte setze.

#### Fazit

Die Tagung verdeutlichte, dass sich die noch junge Migrationspolitik der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen völkerrechtlichen Vorgaben und staatlichen Interessen befindet. Die Kohärenz leidet hierunter in unterschiedlichem Maße. In formaler Hinsicht wiesen Praktiker auf widersprüchliche Begrifflichkeiten hin, die Templer auf Kompromisse bei Ratsverhandlungen zurückführte. Im Bereich des materiellen Asylrechts begrüßten zahlreiche Beiträge die Qualifikati-

onsrichtlinie als weitgehende Harmonisierung. Sie könne helfen, Deutschlands ‚Immunsierung‘ gegen völkerrechtskonforme Auslegungen zu beenden. Dagegen kritisierten viele Teilnehmer die Asylverfahrensrichtlinie wegen ihrer völkerrechtlich bedenklichen Ausnahmeklauseln. Der geringere Harmonisierungswille der Mitgliedstaaten dürfe auf die leichtere Kontrolle von Verfahrensrechten zurückzuführen sein. Kritik zog die mitgliedstaatliche Praxis Italiens und Spaniens auf sich, ohne Zugang zum Asylverfahren abzuschieben, womit die Frage nach Asylstandards irrelevant zu werden droht.

Die fehlende Gesamtkonzeption der legalen Einwanderung führten die Teilnehmer auf mangelnden politischen Willen vieler Regierungen zurück. Die Methode nur einzelner Regelungen ließ sich angesichts angespannter Arbeitsmärkte als pragmatischer Weg begrüßen wie auch als Defizit beschreiben. Jedenfalls zeigte die Debatte, dass nicht humanitäre Verpflichtungen, sondern streitbare Wohlfahrtsinteressen die zukünftige Einwanderungspolitik der Europäischen Union prägen werden. Sowohl für die Asyl- wie die Einwanderungspolitik appellierten die Teilnehmenden, die Umsetzung der Richtlinien kritisch zu begleiten. Zugunsten eines gemeinsamen Migrationssystems sollten die Mitgliedstaaten Spielräume einheitlich nutzen und sich dabei an völkerrechtlichen Standards orientieren.

Auf Lampedusa oder den Kanaren steht ein stimmiges europäisches Äquivalent zur Lösung der amerikanischen Freiheitsstatue somit noch aus. Diese empfing mit den Worten „Give me your tired, your poor, your huddled masses yearning to breathe free“ (*Emma Lazarus*) auch viele europäische Migranten.