

Die Schengener Abkommen

Konsequenzen für Asylanten in Luxemburg und Europa

In diesem Artikel untersuchen wir kurz die Konsequenzen der Schengener Abkommen auf die Asylanten, sowohl aus dem Blickwinkel Luxemburgs als auch Europas. Vielmehr als große Veränderungen werden durch die Schengener Abkommen schon bestehende Praktiken in der Asylproblematik systematischer angewendet und institutionalisiert. Auffällig ist die rein technische Behandlung der Asylantenfrage durch das Schengener Zusatzabkommen, das zwar immer wieder den Respekt der Genfer Flüchtlingskonvention bekundet, gleichzeitig aber Maßnahmen vorsieht, die eine Erschwernis des Zugangs zur Prozedur beinhalten können. Im Extremfall kann befürchtet werden, daß die notwendigen Garantien zur Berücksichtigung eines Asylantrags nicht gewährleistet sind.

Ich versuche bei den Punkten 2 und 3 die Situation aufzuzeigen anhand des Beispiels eines Zairers. Bei der Auswahl der Nationalität haben folgende Kriterien eine Rolle gespielt: mehrere Personen solcher Nationalität haben in Luxemburg einen Asylantrag gestellt, und Personen dieser Nationalität unterliegen dem Visumszwang. Andere Nationalitäten hätten also auch in Frage kommen können.

1. Die Schengener Abkommen unter dem Gesichtspunkt der Asylantenproblematik

Im Schengener Abkommen von 1985 geht keine direkte Rede über die Asylantenfrage. Es wird nur über verstärkte Kontrollen an den Außengrenzen, über eine progressive Angleichung der Visapolitik, sowie über Komplementärmaßnahmen gesprochen, die die damals 5 Vertragsparteien einführen sollten, um die innere Sicherheit zu gewährleisten und die illegale Immigration aus Drittländern zu erschweren. Im Zusatzabkommen von Juni 1990 wird dagegen die Asylantenfrage direkt behandelt.

Was die Asylantenfrage betrifft, so muß das Schengener Abkommen im Kontext zunehmender Asylan-

träge gesehen werden, sowohl auf europäischer Ebene als auch in Luxemburg. Stellten Anfang der 70 Jahre 13 000 Personen einen Asylantrag in Westeuropa, von denen viele in den Genuß des Flüchtlingsstatus gelangten, so multiplizierte sich diese Zahl mit, 10, 20 und bald mit dreißig, 188 000 Personen stellten den Asylantrag 1987, 236 000 im Jahre 1988 und 315 000 im Jahre 1989. Gleichzeitig sank der Prozentsatz der anerkannten Gesuche. Mit diesem massiven Andrang von Asylanten wurden einerseits restriktivere Maßnahmen der Staaten genommen, um "falsche" Asylanten abzuschrecken, auf der anderen Seite wurden Stimmen laut, die diese Politik verurteilten, weil sie sich auf die "richtigen" Flüchtlinge negativ niederschlug und Spielraum freimacht für arbiträre Unterscheidungen zwischen "richtigen" Flüchtlingen und Menschen, die ihre Heimat verlassen, weil sie dort ihre Existenz nicht sichern können.

Auch für Luxemburg hat die Zahl der individuellen Gesuche im Laufe der Zeit zugenommen. Die offiziellen Zahlen geben allerdings nur die angenommenen Anträge wieder. In den 70er Jahren gab es mehr oder weniger 10-20 individuelle Asylanträge (Kontingente also nicht mitgerechnet) pro Jahr, im Jahr 1988 gab es deren 98, im Jahr 1989 100, im Jahr 1990 über 100.

Eine restriktivere Haltung gegenüber Asylanträgen hat sich ebenfalls in Luxemburg bemerkbar gemacht. Einerseits werden die Kriterien der Annehmbarkeit eines Antrags restriktiver angewendet, andererseits werden nach Beschluß des Regierungsrats in seiner Sitzung vom 12. Oktober 1990 Anträge von Personen aus verschiedenen Ostblockländern (Bulgarien, Ungarn, Tschechoslowakei, Rumänien, Polen) nicht mehr berücksichtigt. Personen aus diesen Herkunftsländern fallen also unter das Ausländergesetz. Sie sollen allerdings angehört werden, wenn sie den Flüchtlingsstatus beantragen. Ausnahmsweise kann auch, aufgrund genügender Argumente, eine positive Antwort erfolgen. Den 35 Personen aus diesen Herkunftsländern, die den Antrag des Flüchtlingsstatus

Auch für Luxemburg hat die Zahl der individuellen Gesuche zugenommen. In den 70er Jahren gab es ca. 10-20 individuelle Asylanträge pro Jahr, im Jahr 1988 waren es 98, im Jahr 1989 100, im Jahr 1990 über 100.

stellten und in Luxemburg weilten, wurde eine kurzfristige Aufenthaltsgenehmigung von drei Monaten gewährt.

Zigeuner aus diesen Herkunftsländern, die nach Luxemburg kommen wollten, wurden bisher als Ausländer an der Grenze abgewiesen, obwohl hier die Frage berechtigt ist, ob diese Gruppen nicht unter den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention fallen.

2. Die Situation vor Schengen

Spricht man von einer "Vor-Schengen-Situation", so muß man sagen, daß verschiedene Praktiken schon vorher bestanden und teilweise angewendet wurden, sowohl in Luxemburg als auch in anderen europäischen Ländern; zum Beispiel das Prinzip der Zuständigkeit des Staates für die Untersuchung des Asylbegehrens. Jenes Land wurde als zuständig angesehen, in dem der Asylant sich zuerst aufgehalten hatte und die Möglichkeit hatte, seinen Asylantrag zu stellen (erstes Aufnahmeland) (siehe auch "forum", Nr. 71/1984).

Da Luxemburg wenig Flugverbindungen mit Drittländern hat, sind wenige Asylanten direkt aus Drittländern nach Luxemburg gekommen. Außer Kontingenten (zum Beispiel Vietnamesen, Polen oder Iranern) kamen vereinzelt Personen über die Nachbarländer nach Luxemburg. Verschiedene dieser Personen wurden als Flüchtlinge anerkannt.

Schwierigkeiten gab es allerdings oft bei der Beweisführung, um die Zuständigkeit eines bestimmten Staates festzusetzen. Wenn wir das Beispiel des Zairers nehmen, der in Luxemburg einen Asylantrag stellte, so konnte nicht immer klar festgestellt werden, aus welchem europäischen Ankunftsland er nach Luxemburg gekommen war und ob er dort auch die nötige Zeit hatte, einen Asylantrag zu stellen. So kam es zu Situationen, in denen ein Staat einem anderen Staat die Verantwortung für die Behandlung des Asylantrags zuschubste.

Manche Asylanten stellten ihren Antrag auch gleichzeitig in verschiedenen Ländern oder stellten einen neuen Antrag in einem anderen Land nach Ablehnung des ersten Asylantrags.

Die Möglichkeit war so gegeben, den Flüchtlingsstatus zumindest in einem Land zu bekommen. Asylanten verschiedener Herkunftsländer haben nämlich nicht die gleichen Chancen, den Flüchtlingsstatus in diesem oder jenem Land zu bekommen. Das hängt von verschiedenen Faktoren ab: so zum Beispiel von der mehr oder weniger großzügigen Interpretation der Genfer Konvention, den historischen Beziehungen einzelner Länder zu bestimmten Herkunftsländern, dem Stand der diplomatischen Beziehungen. Natürlich wird auch die jeweilige Situation im Herkunftsland des Flüchtenden begutachtet (Bürgerkriegssituationen).

Wir können sagen, daß in der Vergangenheit das Asylrecht relativ großzügig in Luxemburg gehandhabt wurde.

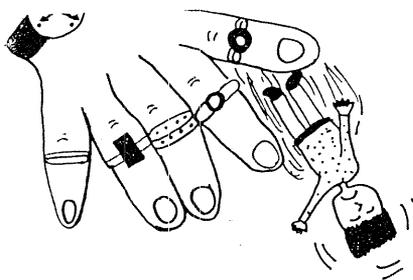
3. Die Situation nach Schengen

- Restriktion des Zuständigkeitsbereiches für Luxemburg

Es bestehen seit jeher zwei Verfahren bei der Behandlung eines Asylbegehrens:

- * ein Schnellverfahren, das binnen wenigen Tagen entscheidet, ob ein Antrag annehmbar ist oder nicht;
- * eine Prozedur, in der die angenommenen Anträge untersucht werden und die mehrere Jahre dauern kann.

Das Schengener Zusatzabkommen führt eine dritte Etappe ein: die der Festsetzung der exklusiven Zuständigkeit eines Staates für die Behandlung von Asylbegehren. In erster Linie soll der Staat für die Behandlung des Asylantrags zuständig sein, der ein Visum oder eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt hat, und in zweiter Linie der Staat, über dessen Außengrenze der Asylsuchende eingereist ist, ohne im Besitz der notwendigen Papiere zu sein.



Luxemburg hat als einzige Außengrenze den Flughafen. Kommt ein Zairer über Belgien nach Luxemburg und stellt seinen Asylantrag, ohne daß Luxemburg ein Visum erteilt hat, so wird er mit großer Wahrscheinlichkeit nach Belgien zurückverwiesen, es sei denn, Luxemburg ist gewillt, seinen Antrag zu behandeln. Das Schengener Zusatzabkommen setzt fest, daß jeder Staat seine nationalen Praktiken und Gesetzgebungen bezüglich der Behandlung des Asylantrags behält. Konkret bedeutet dies, daß die administrative Praxis Luxemburgs bestehen bleibt (siehe "forum" Nr. 71/1984). Ein Asylant, dessen Asylantrag abgelehnt wird, fällt unter das Ausländer-

gesetzt. Diese Person kann eventuell aus humanitären Gründen eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Ist dies nicht der Fall, so bleibt ihm nur übrig, irregulär in Luxemburg oder einem anderen Staat unterzutauchen oder vom Schengener Territorium entfernt zu werden.

Die anderen Staaten, die das Schengener Abkommen ratifiziert haben, sind nicht mehr verpflichtet, einen schon von einem dieser Staaten abgelehnten Asylantrag nochmals zu untersuchen.

- Erschwernis des Zugangs zum Schengener Raum.

Jedes Land besitzt augenblicklich seine Listen von Ländern, deren Einheimische für den Zugang zum Staat, einem Visumzwang unterliegen. In Luxemburg besteht momentan für 103 Staaten eine Visumpflicht. Eine Harmonisierung der Visums- und Einreisepolitik wird europaweit angestrebt. Hier besteht die Gefahr einer Erweiterung der Zahl der Länder, denen Visumzwang auferlegt wird.

Nehmen wir wieder die konkrete Situation eines flüchtenden Zairers :

Normalerweise muß sich diese Person zuerst auf die Konsularvertretung begeben, um seinen Asylantrag zu stellen, um in den Genuß des Visums zu gelangen. Hier stellt sich die Frage, inwiefern ein Mensch, der vor einer akuten Bedrohung flieht, noch die Möglichkeit und die Zeit hat, sich die notwendigen Papiere zu beschaffen. Natürlich muß er auch im Besitz seines Passes sein, um ein Visum zu bekommen.

Hier stellt sich die Frage, inwiefern ein Mensch, der vor einer akuten Bedrohung flieht, noch die Möglichkeit und die Zeit hat, sich die notwendigen Papiere zu beschaffen.

Benutzt er ein internationales Transportmittel, so unterliegt er außerdem der Kontrolle der Transportgesellschaften. So kontrolliert Sabena, ob der Zairer im Besitz der notwendigen Papiere ist, um nach Belgien zu gelangen.

Andernfalls kann die Transportgesellschaft, die diese Person in den Schengener Raum befördert hat, aufgefordert werden, diese Person zurück ins Herkunftsland oder in ein Drittland zu transportieren. Das Schengener Zusatzabkommen sieht sogar vor, Sanktionen gegen Transportgesellschaften einzuführen, die Personen aus Drittländern, die nicht über die notwendigen Reisedokumente verfügen, in den Schengener Raum befördern. Wenn auch solche Sanktionen in Luxemburg noch nicht eingeführt sind, so bestehen sie schon in den Nachbarländern, zum Beispiel in Belgien und in Deutschland. Sabena kann außer der kostenlosen Rückkehr bis zu tausend Dollar Geldbuße zahlen, British Airlines bis zu tausend Pfund. In Deutschland bezahlten die

Turkish-Airlines, die Air-India und andere Fluggesellschaften 1988 mehrere Millionen Mark Strafe (außer der kostenlosen Rückkehr) für Transport von Passagieren ohne Visum.

Der letzte Weg, der bleibt, ist, sich auf eigene Faust nach Europa durchzuschlagen. Stellt er einen Asylantrag in einem Land, so riskiert er nicht angenommen zu werden. Stellt er keinen Asylantrag und weilt in einem Land, so vergrößert sich die Zahl der sogenannten "illegalen" Flüchtenden, die diese Situation derjenigen in ihrem Herkunftsland vorziehen.

- Verlagerung der Untersuchung der Annehmbarkeit des Antrags in das Herkunftsland

Eine andere große Frage, die sich stellt, ist die der Garantien einer objektiven Untersuchung der Situation des Asylsuchenden, wenn er seinen Antrag zum Beispiel auf der Konsularvertretung stellt, oder an der Außengrenze des Schengener Raums.

Findet hier nicht eine Verlagerung der Annahme des Asylantrags in das Herkunftsland des Asylsuchenden statt oder an die Außengrenze des Schengener Raums? Welche Mittel geben sich die Schengener Staaten, um über die Annehmbarkeit des Asylantrags im Herkunftsland zu entscheiden? Es gibt zwar eine moralische Verpflichtung, den Asylantrag an die Zentralautorität des Aufnahmelandes weiterzureichen, aber keine juristische.

Das Risiko besteht also, daß dem Asylsuchenden das Visum einfach verwehrt wird, ohne daß sein Antrag berücksichtigt wird.

4. Die Verantwortung Europas

Aufgrund mannigfaltiger Ursachen - Krieg, Naturkatastrophen, Elend, Verfolgung von Menschen aus ethnischen oder religiösen Gründen, oder weil sie einer bestimmten sozialen Gruppe angehören - sind Menschen gezwungen, ihre Heimat zu verlassen.

Manche dieser Menschen werden nach der Genfer Flüchtlingskonvention als Flüchtlinge anerkannt, andere haben das Glück, als Migranten aus humanitären Gründen im Aufnahmeland aufgenommen zu werden, wiederum andere erhalten keine Aufenthaltsgenehmigung. Als letzte Möglichkeit bleibt ihnen, hier im Land oder einem anderen Land unterzutauchen, und sich illegal, in prekärer Situation, durchs Leben zu schlagen.

Hier sind die europäischen Staaten zweifellos aufgefordert, ihrer Verantwortung gerecht zu werden und massiv an der Ursachenbehebung der Wanderungsbewegungen und des Wanderungsdranges in den Herkunftsländern beizutragen. Andernfalls müssen wir mit einer Zunahme derjenigen rechnen, die versuchen, um jeden Preis nach Europa zu gelangen, um dort eine Randexistenz zu führen, die sie dem Elend und der Not in ihrem Herkunftsland noch vorziehen.

Sylvain Besch (SeSoPI)