

04.03.99

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

**Entschließung zur Harmonisierung der den Flüchtlingsstatus
ergänzenden zusätzlichen Schutzmaßnahmen in der Europäischen
Union**

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 106344 - vom 2. März 1999. Das Europäische Parlament hat die Entschließung
in der Sitzung am 10. Februar 1999 angenommen.

Entschließung zur Harmonisierung der den Flüchtlingsstatus ergänzenden zusätzlichen Schutzmaßnahmen in der Europäischen Union

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere dessen Titel VI,
- unter Hinweis auf den am 2. Oktober 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam,
- unter Hinweis auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (4. November 1950),
- unter Hinweis auf das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (28. Juli 1951) in der mit dem New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 geänderten Fassung,
- unter Hinweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948,
- unter Hinweis auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (10. Dezember 1984),
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Einwanderungs- und Asylpolitik (KOM(94)0023 - C3-0107/94),
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 21. September 1995 zu der genannten Mitteilung⁽¹⁾,
- unter Hinweis auf die Entschließung des Rates vom 30. November/1. Dezember 1992 zu einem harmonisierten Ansatz bei den Fragen betreffend aufnehmende Drittstaaten, die Schlußfolgerungen des Rates vom 30. November/1. Dezember 1992 zu den Ländern, in denen generell keine ernsthafte Gefahr der Verfolgung besteht, und die Entschließung des Rates vom 30. November/1. Dezember 1992 zu den offenkundig unbegründeten Asylanträgen,
- unter Hinweis auf die Entschließung des Rates vom 20. Juni 1995 zu Mindestgarantien für Asylverfahren⁽²⁾,
- unter Hinweis auf den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 4. März 1996 betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs "Flüchtling"⁽³⁾,
- unter Hinweis auf die Entschließung des Rates vom 14. Oktober 1996 zur Festlegung der Prioritäten für die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres für den Zeitraum vom 1. Juli 1996 bis zum 30. Juni 1998⁽⁴⁾,

⁽¹⁾ ABl. C 269 vom 16.10.1995, S. 156.

⁽²⁾ ABl. C 274 vom 19.9.1996, S. 13.

⁽³⁾ ABl. L 63 vom 13.3.1996, S. 2.

⁽⁴⁾ ABl. C 319 vom 26.10.1996, S. 1.

- unter Hinweis auf das Dubliner Abkommen vom 15. Juni 1990 betreffend die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags, der in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellt wird, zuständigen Staates,
 - unter Hinweis auf die von der Kommission gemäß Artikel K.3. Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags über die Europäische Union vorgelegten Vorschläge für gemeinsame Aktionen betreffend den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen (KOM(98)0372 - C4-0505/98 - 97/0081(CNS) und KOM(98)0372 - C4-0506/98 - 98/0222(CNS)),
 - unter Hinweis auf die Entschließung des Rates vom 18. Dezember 1997 zur Festlegung der Prioritäten für die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres für den Zeitraum vom 1. Januar 1998 bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam⁽¹⁾,
 - unter Hinweis auf die Petition Nr. 852/97, eingereicht von Herrn Friedrich Magirius, deutscher Staatsangehörigkeit, und weiteren Mitunterzeichnern zur Asylpolitik der Europäischen Union,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten sowie der Stellungnahme des Ausschusses für die Rechte der Frau (A4-00450/98),
- A. in der Erwägung, daß die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte jedem Menschen das Recht zubilligt, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen, und daß dieses Grundrecht Bestandteil der den Ländern Europas gemeinsamen Tradition der Achtung der menschlichen Person ist,
- B. in der Erwägung, daß der Flüchtlingsstatus im Genfer Abkommen geregelt ist, das von sämtlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterzeichnet worden ist, und daß sie sich in dem Abkommen verpflichtet haben, allen Menschen Schutz zu gewähren, die aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihrer Religion, ihrer Nationalität, ihrer Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugungen Verfolgung befürchten müssen, sofern diese Personen nicht die Bedingungen der Nichtanwendung dieses Abkommens gemäß seines Artikels 1 Absatz F erfüllen,
- C. in der Erwägung, daß in der Genfer Flüchtlingskonvention als Flüchtlinge Personen bezeichnet werden, die sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen,
- D. in der Erwägung, daß jede Person - insbesondere jede Frau, die im Umfeld von Kriegen oder anderen schwerwiegenden sozialen Unruhen Opfer von systematischer geschlechtsspezifischer Verfolgung wurde oder begründete Furcht vor einer solchen Verfolgung hat, als Angehörige einer sozialen Gruppe als Flüchtling im Sinne des Genfer Abkommens anerkannt muß,
- E. in der Erwägung, daß die Flüchtlingsströme vor dem Hintergrund der jüngsten Krisen auf keinen Fall mit anderen Wanderungsbewegungen verwechselt werden dürfen und daß die Besonderheiten der Asylpolitik eine genaue Unterscheidung zwischen der Asylpolitik und der Einwanderungspolitik erforderlich machen,
- F. in der Erwägung, daß im Rat daran gearbeitet wird, die künftige Strategie der Europäischen Union in den Bereichen Einwanderung und Asyl vorzubereiten, daß bei diesen Arbeiten nicht eindeutig genug zwischen Fragen der Einwanderung und des Asyls unterschieden wird und daß das Parlament unverzüglich dazu konsultiert werden muß,

⁽¹⁾ ABl. C 11 vom 15.1.1998, S. 1.

- G. in der Erwägung, daß die Einreise, der Aufenthalt und der Status der Personen, die internationalen Schutz auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten suchen, nicht auf Fragen der inneren Sicherheit dieser Staaten reduziert werden dürfen und sie in Verbindung mit politischen und moralischen Werten zu sehen sind, die in internationalen Übereinkommen verbrieft sind, welche von den Mitgliedstaaten unterzeichnet wurden,
- H. in der Erwägung, daß die Asylpolitik nicht mehr auf rein nationaler Ebene geregelt werden kann und daß auf der Grundlage des neuen Titels IV des EG-Vertrags nach Amsterdam ein Ansatz festgelegt werden muß, der den effektiven Schutz aller Personen ermöglicht, die auf internationalen Schutz angewiesen sind,
- I. in der Erwägung, daß dieser Ansatz auch die Entwicklung langfristiger Strategien ermöglichen soll, mit deren Hilfe die Ursachen der Bewegungen von Flüchtlingen und anderen Personen, die auf der Suche nach internationalem Schutz sind, beseitigt oder abgebaut werden können; dies bedeutet gleichzeitig eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Transitländern, den wichtigsten Herkunftsländern der Einwanderer, die Berücksichtigung der Mittel für die Ausweitung der Entwicklungshilfe und wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die Anhebung des Schutzniveaus der Menschenrechte in diesen Ländern und einen verstärkten Kampf gegen Schlepperringe für Einwanderer,
- J. in der Erwägung, daß in den letzten Jahren ein durchschnittlicher Rückgang der Asylanträge in der Europäischen Union festzustellen ist, der starke Unterschiede in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht ausschließt, und die Quote der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus in zahlreichen Ländern stagniert, was nicht mit einer Verbesserung der weltweiten Menschenrechtssituation zu erklären ist;
- K. in der Erwägung, daß mehrere Mitgliedstaaten in den letzten Jahren ihre Rechtsvorschriften in den Bereichen Asyl und Einwanderung verschärft haben, daß diese Verschärfung der Rechtsvorschriften den in den Ländern der Union Schutz suchenden Personen immer härtere Bedingungen auferlegt und außerdem die Zahl der Bedingungen vervielfacht, die von den Asylbewerbern erfüllt werden müssen, um den Zugang zu den Verfahren zu erhalten, in denen über ihren Status entschieden wird,
- L. in der Erwägung, daß nach den Worten des Gemeinsamen Standpunkts des Rates vom 4. März 1996 "geeignete, dem nationalen Recht gemäße Formen des Schutzes" für Personen, die keinen Flüchtlingsstatus beanspruchen können, obwohl sie bei einer Zurückweisung in ihr Herkunftsland in ihren Grundrechten bedroht sind, nicht Gegenstand eines gemeinsamen Ansatzes auf der Ebene der Mitgliedstaaten waren und daß die gegenwärtig im Rat zur Diskussion stehende Regelung des vorübergehenden Schutzes von Vertriebenen der Lage der genannten Personen nicht angemessen ist,
- M. in der Erwägung, daß dieser Zustand in mehreren Mitgliedstaaten der Union zu einem rechtsfreien Raum zwischen den Bestimmungen des Genfer Abkommens einerseits und der Regelung des vorübergehenden Schutzes andererseits führt, die lediglich Krisensituationen und den massiven Zustrom von Vertriebenen betrifft,
- N. in der Erwägung, daß sich - sofern überhaupt vorhanden - die nationalen Vorschriften für Personen, die keinen Flüchtlingsstatus geltend machen können, obwohl sie bei einer Zurückweisung in ihr Herkunftsland in ihren Grundrechten bedroht sind, in den einzelnen Mitgliedstaaten insofern erheblich unterscheiden, als einige von ihnen über einen ergänzenden Status zum Flüchtlingsstatus verfügen, während andere über den aus dem Genfer Abkommen erwachsenden Schutz hinaus keinen alternativen Schutzstatus gewähren,
- O. in der Erwägung, daß diese Vielfalt der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten die gegenwärtigen Anstrengungen der Union, die darauf abzielen, eine bessere Aufteilung der Verantwortlichkeiten

für die Aufnahme und den Aufenthalt der schutzsuchenden Personen zu gewährleisten, zunichte zu machen und dem Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu schaden droht,

- P. in der Erwägung, daß jetzt im Interesse der betroffenen Personen und der Mitgliedstaaten selbst eine stärkere Angleichung der den Flüchtlingsstatus ergänzenden zusätzlichen Schutzmaßnahmen in der Europäischen Union vorbereitet werden muß und daß in diese Arbeiten die Bewerberländer eingebunden werden müssen,
1. bekräftigt, daß ein Asylbegehren die Wahrnehmung eines Grundrechts bedeutet, und verweist darauf, daß die Mitgliedstaaten - zusätzlich zu ihrer Verantwortung, auf die Ursachen der Flüchtlingsbewegungen einzuwirken - im Namen ihrer Tradition der Achtung der menschlichen Person und der von ihnen eingegangenen internationalen Verpflichtungen für die effektive Gewährung dieses Rechts sorgen müssen;
 2. stellt fest, daß der Rat seit Beginn 90er Jahre ohne Konsultation des Parlaments mehrere Beschlüsse zur Asylpolitik gefaßt hat, die vor allem bestimmte Kriterien für die Nichtzulassung von Asylbewerbern zum Verfahren der Feststellung des Flüchtlingsstatus formal festgelegt haben, auch wenn es sich um Entschließungen oder Empfehlungen handelte, die folglich nicht rechtlich verbindlich sind;
 3. stellt fest, daß zwar eine harmonisierte Definition des Begriffs "Flüchtling" gemäß Artikel 1 des Genfer Abkommens im Rahmen einer Vergemeinschaftung der Asylpolitik notwendig war, der Gemeinsame Standpunkt des Rates vom 4. März 1996 zur harmonisierten Anwendung der Definition des Begriffs "Flüchtling" aber eine restriktive Auslegung des Genfer Abkommens durch bestimmte Mitgliedstaaten unterstützt hat;
 4. bedauert, daß trotz der Versuche einer Vereinheitlichung der Kriterien für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus des Genfer Abkommens die Zulassungsquoten je nach Mitgliedstaat für ähnliche Fälle sehr unterschiedlich sind;
 5. bekräftigt, daß das Genfer Abkommen ebenfalls auf Personen Anwendung finden muß, die von nichtstaatlichen Kräften bedroht werden, wenn der Staat selbst nicht imstande ist, seine Bürger zu schützen;
 6. stellt fest, daß die Untersuchung der Unterlagen zur Bestimmung des Flüchtlingsstatus in einer angemessenen Frist erfolgen muß, was derzeit in mehreren Mitgliedstaaten keineswegs der Fall ist;
 7. bedauert, daß der Vertrag von Amsterdam den theoretischen Fortschritt, den die Verlagerung der Asylpolitik vom dritten in den ersten Pfeiler bedeutet, nicht durch die Einführung von - ab seinem Inkrafttreten geltenden - wirklichen Mechanismen der demokratischen und gerichtlichen Kontrolle vervollständigt hat, die es dem Europäischen Parlament gestatten, eng in die Vorbereitung der Beschlüsse eingebunden zu werden;
 8. fordert die Kommission auf, unverzüglich mit den Arbeiten zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über verschiedene Aspekte der Asylpolitik zu beginnen, um zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam Vorschläge vorlegen zu können;
 9. fordert, daß diese Vorschläge sowohl unter dem Gesichtspunkt der Verfahren als auch der gründlichen Prüfung der Asylanträge bzw. der inhaltlichen Ausgestaltung der gewährten Rechte dem Buchstaben und dem Geist des Genfer Abkommens, der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter entsprechen und daß jeder Entwurf einer einheitlichen Definition des Begriffes "Flüchtling" dem vom Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge - der einzigen zur Auslegung des

Genfer Abkommens qualifizierten Autorität - erstellten Leitfaden mit Verfahren und Kriterien für die Bestimmung des Flüchtlingsstatus entspricht;

10. stellt fest, daß die nationalen Rechtsvorschriften über einen ergänzenden Schutz von einem Mitgliedstaat zum anderen erhebliche Unterschiede aufweisen;
11. ist besorgt über die Tendenz einiger Staaten, anstelle der Anerkennung eines echten Flüchtlingsstatus aufgrund des Genfer Abkommens einen ungewissen Schutz zu gewähren, der dem Status eines Rechtlosen gleichkommt;
12. wünscht, daß der Rat in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament Ziffer 4 Buchstabe g: "Prüfung der Formen des ersatzweisen Schutzes (De facto-Schutz und Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen)" seiner Entschließung vom 14. Oktober 1996 umsetzt, und daß diese Prüfung durch einen Vorschlag der Kommission vervollständigt wird;
13. ist der Auffassung, daß in einem solchen mit einem Zeitplan versehenen Vorschlag für die Personen, die nicht in den Genuß des Flüchtlingsstatus im Sinne des Genfer Abkommens kommen können, eine Form des zusätzlichen Schutzes vorgesehen werden müßte, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, den betroffenen Personen gemäß ihren internationalen Verpflichtungen zum Schutze der Menschenrechte einen besonderen Status einzuräumen;
14. wünscht, rechtzeitig zu diesem Vorschlag konsultiert zu werden, und schlägt vor, daß der zusätzliche Status auf der Grundlage der internationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte insbesondere für folgende Personengruppen gilt:
 - Personen, die aus ihrem Heimatland geflohen sind oder nicht in dieses zurückkehren können, weil ihr Leben, ihre Sicherheit oder ihre Freiheit durch eine Situation der allgemeinen Gewalt, einen Angriff einer ausländischen Macht, interne Konflikte, massive Verletzungen der Menschenrechte oder andere Umstände, die zu einer schwerwiegenden Störung der öffentlichen Ordnung geführt haben, bedroht sind;
 - Personen, die aus ihrem Heimatland geflohen sind oder nicht in dieses zurückkehren können, weil sie berechtigten Grund zu der Befürchtung haben, daß sie bei ihrer Rückkehr Opfer von Folter, sexueller oder mit der sexuellen Ausrichtung verbundener Gewalt, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung werden oder aber mit der Todesstrafe oder anderen Verletzungen ihrer Grundrechte rechnen müßten;
15. fordert, daß bei der Festlegung der Kategorien von Schutzbedürftigen, soweit es um die Rechte von Frauen und Mädchen geht, die international anerkannten Aufnahmegründe der geschlechtsspezifischen Gewaltanwendung und Unterdrückung, insbesondere der Frauenhandel, zur Geltung gebracht werden sollten; dementsprechend sollten die Betroffenen die erforderliche medizinische und psychologische Hilfe erhalten und einen eigenen, von ihren Angehörigen unabhängigen Status eingeräumt bekommen;
16. ist der Auffassung, daß der ergänzende Status zum Flüchtlingsstatus den betroffenen Personen Rechte verschaffen muß;
17. erkennt an, daß dem Einzelfall entsprechend Maßnahmen zur Eingliederung in das Sozial- und Wirtschaftsleben vorzusehen sind; Maßnahmen für den besonderen Schutz unbegleiteter Minderjähriger, entsprechend den Richtlinien des UNHCR, einschließlich der angemessenen Unterbringung von dem Zeitpunkt an, an dem der Antrag auf Anerkennung des Flüchtlingsstatus gestellt wird, sind zu treffen;
18. betont, daß die den Flüchtlingsstatus ergänzenden Formen des Schutzes die volle und uneingeschränkte Anwendung des Genfer Abkommens nicht in Frage stellen dürfen und gleichzeitig von der Regelung des vorübergehenden Schutzes unterschieden werden müssen;

19. nimmt zur Kenntnis, daß der österreichische Ratsvorsitz mit seinem Strategiepapier zur Immigrations- und Asylpolitik einen beherzten Anstoß zur Diskussion auf europäischer Ebene gegeben hat;
20. wünscht, daß diejenigen, die den den Flüchtlingsstatus ergänzenden Status beantragen und in erster Instanz abgewiesen werden, gegen jede Maßnahme der Ausweisung oder Rückführung Berufung mit aufschiebender Wirkung einlegen können;
21. wünscht eine enge Einbeziehung der nationalen Parlamente, der Parlamente der Bewerberländer, des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und der betroffenen Nichtregierungsorganisationen in Überlegungen über die Ausarbeitung eines wirklichen, den Flüchtlingsstatus ergänzenden Schutzes in der Europäischen Union;
22. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie den Regierungen und Parlamenten der Bewerberländer zu übermitteln.