



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 05.12.2001
KOM(2001) 743 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSION

**Das Verhältnis zwischen der Gewährleistung der inneren Sicherheit und
der Erfüllung der Anforderungen aus internationalen Schutzverpflichtungen und den
diesbezüglichen Instrumenten**

Dieses Arbeitsdokument ist die Antwort der Kommission auf die Schlussfolgerung 29 der Sondertagung der Minister für Justiz und Inneres am 20. September 2001, derzufolge "der Rat die Kommission ersucht, dringend das Verhältnis zwischen der Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Erfüllung der Anforderungen aus internationalen Schutzverpflichtungen und den diesbezüglichen völkerrechtlichen Instrumenten zu prüfen".

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung

Kapitel 1: Mechanismen für den Ausschluss der Personen, die für den Schutz nach der Flüchtlingskonvention und andere Formen internationalen Schutzes nicht in Frage kommen

1.1. Anwendung der Ausschlussklauseln

1.1.1 Terrorismus in Verbindung mit den drei Ausschlussgründen der Flüchtlingskonvention

1.1.2 Definition des Terrorismus

1.1.3 Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung

1.2. Anerkennung des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention

1.2.1 Erneute Prüfung des Flüchtlingsstatus

1.3. Im Hoheitsgebiet des Aufnahmelandes begangene Straftaten

1.4. Asylverfahren

1.4.1 Zugang zum Asylverfahren

1.4.2. Die Bearbeitung von Asylanträgen in Auslieferungsfällen

1.4.2.1 Aussetzung der Prüfung eines Asylantrags

1.4.2.2 Unzulässige Asylersuchen

1.4.3 Behandlung im Rahmen des Asylverfahrens

1.4.3.1 Beurteilung des Asylersuchens in einem regulären Asylverfahren

1.4.3.2 Beurteilung des Asylersuchens in einem beschleunigten Asylverfahren

1.4.4 Anforderungen an die Beweisführung

1.4.5 Recht auf Berufung gegen die Ausschluss-Entscheidung

1.5. Administrative Behandlung potenzieller Fälle nach Artikel 1 F

1.5.1 Spezialeinheiten zur Bearbeitung von Ausschlussfällen im Asylsystem

1.5.2 Leitlinien für die Anwendung der Ausschlussklauseln

1.5.3 Mechanismen für den Informationsaustausch

1.6. Behandlung von Fällen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen

1.7. Ausschluss von anderen Formen internationalen Schutzes

Kapitel 2: Rechtliche Folgemaßnahmen nach dem Ausschluss von Personen vom Flüchtlingsstatus nach der Flüchtlingskonvention oder von sonstigen Formen internationalen Schutzes

2.1 Verfolgung der Auslieferung

2.2 Verfolgung

2.2.1 Universelle Gerichtsbarkeit

2.2.2 Künftiger Internationaler Strafgerichtshof

2.3 Auslieferung

2.3.1 Rechtliche Hindernisse einer Auslieferung oder Abschiebung

2.3.2 Rechtliche Garantien in Auslieferungsfällen

2.4 Rechtsstellung von Personen, die von Schutzregelungen ausgeschlossen sind, aber nicht ausgewiesen werden können

2.4.1 Harmonisierung der Grundrechte, die von Schutzregelungen ausgeschlossenen Personen, die nicht ausgewiesen werden können, zu gewähren sind

2.4.2 Gewahrsam und Alternativen zum Gewahrsam der von Schutzregelungen ausgenommenen Personen, die nicht ausgewiesen werden können

Kapitel 3: Angleichung der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und -praktiken vor dem Hintergrund des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

3.1 Allgemeiner Rahmen

3.2 Harmonisierung der Rechtsvorschriften, flankierende Maßnahmen, Verwaltungszusammenarbeit und Nutzung des Verfahrens der offenen Koordinierung

Kapitel 4: Analyse der Gemeinschaftsvorschriften mit Bezug zur inneren Sicherheit und (künftige) Vorschläge der Kommission für EG-Rechtsvorschriften in den Bereichen Asyl und Einwanderung

4.1 Allgemeine Analyse

4.2 EG-Rechtsvorschriften im Bereich Asyl

4.2.1 Vorübergehender Schutz

4.2.2 EURODAC

4.3 Vorschläge für EG-Rechtsvorschriften im Bereich Asyl

4.3.1 Asylverfahren

- 4.3.2 Aufnahmebedingungen
- 4.3.3 Bestimmung des zuständigen Staates
- 4.3.4 Anerkennung für internationalen Schutz

4.4 Vorschläge für EG-Rechtsvorschriften im Bereich Einwanderung

- 4.4.1 Wirtschaftsmigration
- 4.4.2 Familienzusammenführung
- 4.4.3 Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

4.5 Künftige Vorschläge für EG-Rechtsvorschriften im Bereich Einwanderung

- 4.5.1 Studenten und sonstige Drittstaatsangehörige
- 4.5.2 Opfer von Menschenhandel

EINLEITUNG

Auf der Sondertagung der Minister für Justiz und Inneres am 20. September 2001, die aus Anlass der tragischen Ereignisse vom 11. September in den USA einberufen wurde, ersuchte der Rat ***"die Kommission, dringend das Verhältnis zwischen der Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Erfüllung der Anforderungen aus internationalen Schutzverpflichtungen und den diesbezüglichen völkerrechtlichen Instrumenten zu prüfen"***. Dieses spezifische Thema war und ist ein ständiges Anliegen der Kommission, das mittel- bis langfristig zu Vorschlägen für (geänderte) Rechtsvorschriften führen kann. Nach dem oben genannten Ersuchen des Rates soll mit diesem Arbeitspapier allerdings mit einem raschen und umfassenden Überblick reagiert werden.

Unmittelbar nach dem 11. September beschloss der Europäische Rat, als Reaktion auf diese Ereignisse einen ***"Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus"*** zu entwickeln. Dieser Plan umfasst einige politische Bereiche, u.a. Außenpolitik, Wirtschaft und Finanzen, Verkehr und Justiz und Inneres. Im Hinblick auf den letztgenannten Bereich, Justiz und Inneres, wurde ein gesonderter Aktionsplan entwickelt, der insbesondere die politischen Bereiche justizielle Zusammenarbeit, Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, Finanzierung des Terrorismus, Maßnahmen an den Grenzen und sonstige Maßnahmen umfasst. Im Kapitel der Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Rates Justiz, Inneres und Katastrophenschutz vom 20. September 2001 ***"Maßnahmen an den Grenzen"***, in dem die Schlussfolgerung 29 steht, betreffen andere spezifische Schlussfolgerungen die Kontrollen an den Außengrenzen, die Ausstellung von Identitätsdokumenten, Aufenthaltstiteln und Visa sowie das Funktionieren des Schengener Informationssystems (SIS).

Diese spezifischen Schlussfolgerungen sind bei der Bekämpfung des Terrorismus von wesentlicher Bedeutung, insbesondere versehen sie die Staaten mit Werkzeugen zur Stärkung der inneren Sicherheit. Vor allem das Screening vor der Einreise, einschließlich einer strikten Visa-Politik und der möglichen Verwendung biometrischer Daten sowie Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzbeamten, Nachrichtendiensten, Einwanderungs- und Asylbehörden des betreffenden Staates könnten echte Möglichkeiten dafür bieten, in einer frühen Phase diejenigen zu identifizieren, bei denen ein Verdacht auf terroristischen Hintergrund besteht. Das Funktionieren von Europol, Eurodac und SIS kann ebenfalls grundlegend dazu beitragen, terroristische Verdächtige aufzuspüren. Allerdings sind diese spezifischen Schlussfolgerungen auf europäischer Ebene und der Ebene der Mitgliedstaaten Gegenstand getrennter Maßnahmen und fallen deshalb nicht unter dieses Arbeitspapier, mit dem sich die Kommission auf das in der Schlussfolgerung 29 formulierte Mandat konzentriert.

Dieses Papier legt einen vierfachen Ansatz vor. Als erstes werden in dem Dokument die geltenden gesetzlichen Mechanismen für den Ausschluss der Personen von internationalem Schutz analysiert, die für einen solchen Schutz nicht in Frage kommen; im Mittelpunkt stehen dabei diejenigen, die im Verdacht stehen, terroristische Taten vollbracht zu haben. Dann wird geprüft, welche gesetzlichen Schritte Regierungen treffen können, die mit einer Person konfrontiert sind, die aus internationalen Schutzregelungen ausgeschlossen ist. Anschließend wird detaillierter ausgearbeitet, welche Maßnahmen sowohl kurz- als auch mittel- bis langfristig auf europäischer Ebene eingeleitet und getroffen werden können. Schließlich wird in dem Papier die Angemessenheit der die innere Sicherheit betreffenden Bestimmungen in den Rechtsvorschriften der EG und den Richtlinien(-vorschlägen) der Kommission im Bereich Asyl und Einwanderung bewertet.

Die zwei wichtigsten Prämissen, auf denen dieses Papier aufbaut, sind zum einen, dass bona-fide-Flüchtlinge und Asylsuchende nicht Opfer der jüngsten Ereignisse werden dürfen, und zum zweiten, dass es für Personen, die terroristische Handlungen unterstützen oder begehen, keinen sicheren Zugang zum Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union geben darf. Es ist deshalb legitim und völlig verständlich, dass die Mitgliedstaaten jetzt nach verstärkten Sicherheitsvorkehrungen Ausschau halten, um zu verhindern, dass Terroristen über verschiedene Kanäle in ihr Hoheitsgebiet eindringen. Dies könnte auch Asylkanäle einschließen, obwohl in der Praxis "Terroristen" wahrscheinlich den Asylkanal nicht verwenden, da andere - illegale - Kanäle diskreter und für ihre kriminellen Handlungen geeigneter sind. Deshalb muss bei allen

Sicherheitsvorkehrungen ein gesundes Gleichgewicht mit den jeweiligen Grundsätzen des Flüchtlingsschutzes gewahrt werden. In diesem Zusammenhang unterstützt die Kommission uneingeschränkt die vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen eingeschlagene und zum Ausdruck gebrachte Richtung, derzufolge eine strikte Anwendung der Ausnahmen vom Flüchtlingsschutz gemäß den geltenden Rechtsvorschriften, nicht aber eine bedeutende Änderung der Regelungen für den Flüchtlingsschutz der beste Ansatz ist.

Kapitel 1: Mechanismen für den Ausschluss der Personen, die für den Schutz nach der Flüchtlingskonvention und andere Formen internationalen Schutzes nicht in Frage kommen

1.1 Anwendung der Ausschlussklauseln

Nach den Ereignissen vom 11. September hat das UNHCR die Staaten aufgerufen, die Ausschlussklauseln nach Artikel 1 F der Flüchtlingskonvention strikt und rigoros anzuwenden, da die Konvention nie als "sicherer Hafen" für Kriminelle gedacht war noch gestaltet wurde, um letztere vor strafrechtlicher Verfolgung zu schützen, sondern eher das Gegenteil bezweckte: Die Verfolgten und nicht die Verfolger zu schützen.

Nach Artikel 1 F der Flüchtlingskonvention kann der Flüchtlingsstatus Personen nicht gewährt werden, in Bezug auf die *"aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist:*

- (a) dass sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen;*
- (b) dass sie ein schweres nicht politisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden;*
- (c) dass sie sich Handlungen zu Schulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen".*

Dieses Papier ist nicht der geeignete Rahmen für eine detaillierte Analyse der Anwendung der drei in Artikel 1 F der Flüchtlingskonvention aufgelisteten Gründe. Zusätzlich zu den Leitlinien der Mitgliedstaaten hat das UNHCR spezifische Leitlinien für die Anwendung dieses speziellen Artikels erstellt. Die Kommission möchte sich auch auf andere vom UNHCR erstellte einschlägige Dokumente beziehen, darunter Hintergrunddokumente und Vermerke für den ständigen Ausschuss des UNHCR und Unterlagen im Rahmen des globalen Konsultationsprozesses des UNHCR.

1.1.1 Terrorismus in Verbindung mit den drei Ausschlussgründen der Flüchtlingskonvention

Gemäß verschiedenen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen und des Sicherheitsrats, zuletzt der Entschließung 1373 vom 28. September 2001, und entsprechend der internationalen Rechtsprechung im Flüchtlingsrecht kann sich der Ausschluss von an Terrorakten beteiligten Personen unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände auf jeden der drei in der Ausschlussklausel nach Artikel 1 F aufgelisteten Gründe stützen.

- Artikel 1 F Buchstabe a: Da anerkannt wurde, dass terroristische Handlungen "Kriegsverbrechen" darstellen können, wenn sie in einem kriegerischen Zusammenhang begangen wurden

- Artikel 1 F Buchstabe b: Insofern als besonders grausame Taten, auch wenn sie mit einem angeblich politischen Ziel begangen wurden, als schwere nicht politische Verbrechen eingestuft werden können und in den Bereich von Straftaten fallen, die eine Auslieferung ermöglichen.
- Artikel 1 F Buchstabe c: Gemäß Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, nach denen Taten, Methoden und Praktiken des Terrorismus den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen und wissentliche Finanzierung, Planung und Förderung terroristischer Handlungen ebenfalls im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen stehen.

1.1.2 Definition des Terrorismus

Statt zu versuchen, eine allgemeine Definition für den Terrorismus anzunehmen, haben die Staaten es bisher vorgezogen, spezifische Taten zu terroristischen Straftaten zu erklären. Sie haben eine Reihe von Straftaten innerhalb dieser Kategorie identifiziert, wie Straftaten im Zusammenhang mit Entführung, Geiselnahme und Bombenattentaten. Obwohl im Rahmen der Vereinten Nationen die Arbeiten im Hinblick auf die Vorbereitungen für ein internationales Instrument für den Terrorismus beschleunigt wurden, besteht bisher noch keine weltweit angenommene Definition des Terrorismus.

In diesem Zusammenhang ist die Annahme des *Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung*¹ (der auch Mindestregeln betreffend die Tatbestandsmerkmale von Straftaten enthält) und des *Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates über den europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten*² die Europäische Kommission von noch größerer Bedeutung. Insbesondere eine gemeinsame EU-Definition terroristischer Straftaten, kann - wenn sie in die europäischen Auslieferungs-Verträge einbezogen wird -, eine Grundlage dafür bieten, sich auf Artikel 1 F Buchstabe b zu stützen. EU-Normen werden auch eine Hilfe für die Erläuterung der UN-Normen für sogenannte "terroristische Straftaten" darstellen und somit als Auslegungshilfe zur Anwendung von Artikel 1 F Buchstabe a oder Artikel 1 F Buchstabe c dienen.

1.1.3 Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung

Allein schon die freiwillige Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung kann in einigen Fällen einer persönlichen, wissentlichen Beteiligung oder Billigung bis hin zur Mittäterschaft an den betreffenden Straftaten gleichkommen und somit den Ausschluss vom Flüchtlingsstatus bedeuten. Bei der Bewertung sollten das Ziel der Vereinigung, Status und Position der betreffenden Person und Faktoren wie Nötigung und Selbstverteidigung gegenüber Anweisungen von oben sowie die Möglichkeit einer moralischen Entscheidung in Betracht gezogen werden. Wenn feststeht, dass die Person immer noch aus freien Stücken tatsächliches, aktives Mitglied ist, lässt sich die Tatsache der reinen Mitgliedschaft schwer vom Begehen terroristischer Straftaten trennen.

1.2 Anerkennung des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Der Flüchtlingsstatus aufgrund der Flüchtlingskonvention kann aberkannt werden, wenn beispielsweise aufgedeckt wird, dass die Person schwere Verbrechen einschließlich terroristischer Akte begangen hat, bevor sie als Flüchtling anerkannt wurde. In derartigen Fällen kann der Flüchtlingsstatus gemäß dem Handbuch des UNHCR über Verfahren und Kriterien für die Bestimmung des Flüchtlingsstatus aufgehoben werden.

¹ KOM (2001) 521 endg. vom 19.9.2001.

² KOM (2001) 522 endg. vom 19.9.2001.

1.2.1 Erneute Prüfung des Flüchtlingsstatus

Eine aktive erneute Prüfung "abgeschlossener Fälle" von Personen, denen der Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde, könnte von den Mitgliedstaaten in Erwägung gezogen werden. Allerdings sollte eine solche Neuprüfung nur dann vorgenommen werden, wenn es einen eindeutigen Beweggrund dafür gibt, beispielsweise auf der Grundlage von Informationen der Nachrichtendienste, die Sicherheitsrisiken identifizieren. Eine Überprüfung von Fällen lediglich aus Gründen der Staatsangehörigkeit, der Religionszugehörigkeit oder politischer Ansichten wäre nicht angemessen. Sollte die erneute Prüfung zu der Schlussfolgerung führen, dass eine Person in der Tat Straftaten begangen hat, die unter die Ausschlussklauseln fallen, so kann ihr der Flüchtlingsstatus aberkannt werden.

1.3. Im Hoheitsgebiet des Aufnahmelandes begangene Straftaten

Hat ein Flüchtling im Hoheitsgebiet des Aufnahmelandes ein schweres Verbrechen, einschließlich terroristischer Straftaten, begangen, so kann der Ausweisungsschutz nach den Artikeln 32 Absatz 1 (*"Die vertragsschließenden Staaten werden einen Flüchtling, der sich rechtmäßig in ihrem Gebiet befindet, nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausweisen"*) und 33 Absatz 2 zum Verbot der Ausweisung und Zurückweisung - "refoulement" der Genfer Flüchtlingskonvention aufgehoben werden. Zweck dieses letztgenannten Artikels ist es, das Aufnahmeland vor Personen zu schützen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung des Landes darstellen. Der entsprechende Artikel lautet wie folgt: *"Auf die Vergünstigung dieser Vorschrift kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde"*.

Deshalb sieht Artikel 33 Absatz 2 eine Ausnahme von dem in Artikel 33 Absatz 1 verankerten Grundsatz des "non-refoulement" vor. Dies bedeutet im Wesentlichen, dass ein Flüchtling ausnahmsweise aus- oder zurückgewiesen werden kann, wenn er eine Bedrohung für die nationale Sicherheit des Gastlandes darstellt und seine nachweislichen kriminellen Aktivitäten und sein Strafregister eine Gefahr für die Gemeinschaft darstellen. Die verschiedenen Teile dieser extremen, außerordentlichen Umstände müssen allerdings restriktiv ausgelegt werden und stellen hohe Anforderungen an die Beweisführung. Allerdings kann jede Person im Rahmen von Artikel 33 Absatz 2 unbeschadet anderer internationaler gesetzlicher Verpflichtungen der Staaten, insbesondere Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten rechtmäßig ausgewiesen werden, auch wenn die einzige Option darin besteht, sie in das Land zurückzuführen, in dem Verfolgung befürchtet wird.

1.4 Asylverfahren

1.4.1 Zugang zum Asylverfahren

Zur "uneingeschränkten und allumfassenden" Umsetzung der Flüchtlingskonvention von 1951 in gutem Glauben ist es unerlässlich zu bestimmen, wer die Anforderungen der Konvention erfüllt. Dazu sollte allen Personen, die in einem für die Antragsprüfung zuständigen Mitgliedstaat um Asyl ersuchen, Zugang zu einem Verfahren gewährt werden, das eine solche Prüfung ermöglicht. Ein *automatischer Ausschluss* vom Zugang zu einem Asylverfahren selbst von mutmaßlichen Straftätern, beispielsweise durch Zurückweisung an der Grenze, könnte auf eine "Zurückweisung" hinauslaufen, wenn solchen Personen nicht der Zugang zu einem Asylverfahren gewährt wird. Außerdem stünde dies nicht im Einklang mit Artikel 4 des *Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*³.

³ KOM(2000) 578 endg. vom 20.9.2000.

Eine Kanalisierung aller Asylbewerber durch ein Asylverfahren zur Zuerkennung oder Ablehnung des Flüchtlingsstatus ist auch aus einer praktischen Sicherheitsperspektive heraus erforderlich. Sie schafft eine Gelegenheit, mögliche Straftatverdächtige zu identifizieren. Asylbewerber sind dann bekannt und identifiziert, ihr Hintergrund wird in einem oder mehreren Gesprächen untersucht und mit allen verfügbaren Informationen über Länder, Vereinigungen oder Ereignisse überprüft. Außerdem sind sie während des Verfahrens leicht kontrollierbar, auch wenn sie sich nicht in Gewahrsam befinden.

1.4.2 Die Bearbeitung von Asylanträgen in Auslieferungsfällen

1.4.2.1 Aussetzung der Prüfung eines Asylantrags

Nachdem Zugang zum Asylverfahren gewährt wurde, könnte allerdings die Möglichkeit einer unverzüglichen Aussetzung, eines Einfrierens der tatsächlichen Prüfung des Asylantrags in den nachstehenden beiden Situationen erwogen werden. Zum einen in Fällen, in denen ein internationaler Strafgerichtshof Anklage gegen die Person erhoben hat, die Asyl beantragt hat. In solchen Fällen bestünde die angemessene Antwort darin, die betreffende Person diesem Gericht zur Verfolgung auszuliefern. Der zweite mögliche Grund für ein Aussetzen der Prüfung des Asylantrags wäre ein anhängiges Auslieferungsersuchen eines anderen als des Herkunftslandes des Asylbewerbers im Zusammenhang mit schweren Straftaten. In beiden Fällen hätten die Strafverfahren Vorrang vor der tatsächlichen Durchführung des Asylverfahrens. Nach der strafrechtlichen Verfolgung dieser Fälle und nach dem Verbüßen einer möglichen Strafe würde der Asylantrag wieder aufgenommen. Dies würde bedeuten, dass der Asylsuchende in das Land zurückgeführt würde, in dem er einen Asylantrag gestellt hätte. Sollte dieser Ansatz gewählt werden, so müsste der *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*⁴ geändert werden, um einen solchen Ansatz zu ermöglichen.

1.4.2.2 Unzulässige Asylersuchen

Ein alternativer legislativer Ansatz für die Behandlung von Asylersuchen in Fällen, in denen ein Auslieferungsersuchen oder eine Anklage vor einem internationalen Strafgerichtshof vorliegt, könnte darin bestehen, das Verfahren betreffend einen Asylantrag als "unzulässig" einzustellen. Bei dieser Option wären zu Artikel 18 des *Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*⁵, in dem die Unzulässigkeit bestimmter Asylanträge behandelt wird, zwei neue Gründe für die Unzulässigkeit hinzuzufügen: Fälle, in denen ein Auslieferungsersuchen von einem anderen als dem Herkunftsland des Asylbewerbers gestellt wurde, oder Fälle einer Anklageerhebung durch einen internationalen Strafgerichtshof. Im Fall des Auslieferungsersuchens und für den Fall, dass der Asylsuchende im Anschluss an die strafrechtliche Verfolgung erneut Asyl beantragen möchte, sollte der überarbeitete Artikel 18 eine Bestimmung umfassen, derzufolge die Begründetheit eines solchen neuerlichen Asylersuchens durch den Mitgliedstaat zu beurteilen ist, in den die Person ausgeliefert wurde.

Der Vorteil dieser beiden Ansätze läge darin, dass die Möglichkeiten strafrechtlicher Verfolgung mutmaßlicher Straftäter nicht allein durch den Tatbestand des Ausfüllens eines Asylantrags behindert würden. Es wäre auch eine geeignete Reaktion auf die verschiedenen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus, die vorsehen, dass die Staaten - bevor sie die Gewährung des Flüchtlingsstatus in Betracht ziehen - geeignete Maßnahmen treffen sollten, um sicherzustellen, dass der Asylbewerber nicht an terroristischen Taten beteiligt war, wobei alle einschlägigen Informationen darüber zu berücksichtigen sind, ob der Asylbewerber im Zusammenhang mit Terrorismus Gegenstand von Ermittlungen war, strafbarer Handlungen angeklagt oder überführt wurde.

⁴ Siehe Fußnote 3.

⁵ Siehe Fußnote 3.

1.4.3 Behandlung im Rahmen des Asylverfahrens

Das Verfahren zur Beurteilung des Antrags auf Flüchtlingsstatus auf Grund der Flüchtlingskonvention schließt auch die Prüfung der Anwendbarkeit der Ausschlussklauseln in Artikel 1 F dieser Konvention ein. Diesen Ausschlussbestimmungen liegt die Überlegung zugrunde, dass die Schwere bestimmter Taten die Straftäter für den Schutz als Flüchtlinge nicht in Frage kommen lässt. Da der Ausschluss vom Flüchtlingsstatus aber potenziell lebensbedrohende Konsequenzen haben kann, sollten derartige Entscheidungen im Rahmen des *Asylverfahrens* im Zusammenhang mit einer umfassenden Prüfung des Asylantrags durch eine Behörde mit einschlägiger Erfahrung und entsprechender Ausbildung im Flüchtlingsrecht und in der Bestimmung der Rechtsstellung getroffen werden.

1.4.3.1 Beurteilung des Asylersuchens in einem regulären Asylverfahren

Als Standardregel für die Beurteilung von Asylersuchen sollte gelten, dass sie in einer umfassenden, ganzheitlichen und integralen Art und Weise erfolgt. D.h., dass alle relevanten Tatbestände, die einem Asylersuchen zugrunde liegen, umfassend geprüft werden. Allerdings sollte die mögliche Anwendbarkeit der Ausschlussklauseln nicht in allen Fällen routinemäßig geprüft werden. Dies sollte lediglich dann geschehen, wenn spezifische Gründe Anlass zu der Vermutung geben, dass die Person unter eine dieser Klauseln fallen könnte. Tatbestände, die eine Prüfung der Ausschlussfähigkeit des Antragstellers rechtfertigen, werden normalerweise im Laufe der "Einschlussphase" des Prozesses zur Bestimmung des Flüchtlingsstatus hervortreten, in der die Gründe für die Anerkennung einer Person als Flüchtling geprüft werden; während der "Ausschlussphase" des Falls kann dann auf sie Bezug genommen werden.

1.4.3.2 Beurteilung des Asylersuchens in einem beschleunigten Asylverfahren

Allerdings kann es Fälle geben, in denen **prima facie** festgestellt wurde, dass eine Person unter die Ausschlussklauseln fällt. In solchen Situationen sollten die Staaten berechtigt sein, derartige Anträge in einem beschleunigten Verfahren zu bearbeiten, in dem sie berechtigt sind, die besondere Prüfung der Anwendbarkeit der Ausschlussklauseln als Preliminarium vor Beginn der Anhörung vorzunehmen und sich gegebenenfalls darauf zu beschränken, ohne die "Einschlussklauseln" der Flüchtlingskonvention zu prüfen. In solchen Fällen könnte eine mögliche Zurückweisung des Asylersuchens als "offenkundig unbegründet" erwogen werden, wie in einer überarbeiteten Fassung des Vorschlags für *eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*⁶ vorgesehen wurde. Sollte diese Option weiter verfolgt werden, so wäre die Frage weiter zu prüfen, ob eine Berufung gegen eine Zurückweisung eines solchen Antrags als offensichtlich unbegründet automatisch aussetzende Wirkung haben sollte.

1.4.4 Anforderungen an die Beweisführung

Bei der Bestimmung der geltenden Anforderungen an die Beweisführung in Ausschluss-Verfahren ist zu berücksichtigen, dass Ausschluss-Verfahren nicht mit einem vollen strafrechtlichen Prozess gleichzusetzen sind. Die Einführung von Artikel 1 F "*in Bezug auf die aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist*" sollte dahingehend ausgelegt werden, dass die Bestimmungen über die Zulässigkeit des Beweismaterials und die hohen Anforderungen an in strafrechtlichen Verfahren erforderliche Beweise in diesem Zusammenhang nicht angewendet werden müssen. Deshalb besteht keine Notwendigkeit für den Nachweis, dass die Person die Tat begangen hat, um den Ausschluss vom Flüchtlingsstatus zu rechtfertigen. Es reicht aus, festzustellen, dass es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass die Person diese Taten begangen hat. Die Grundlage für eine derartige Schlussfolgerung muss eindeutig feststehen. So sollte eine Untersuchung vorgenommen werden, um die potenziellen Verbindungen des Antragstellers oder seine Beteiligung an Gewalttaten zu prüfen. Um die Möglichkeit des Ausschlusses des Flüchtlingsstatus infolge der persönlichen Verantwortung

⁶ Siehe Fußnote 3.

für terroristische Taten zu prüfen, muss das Ausmaß der persönlichen Mitwirkung sorgfältig bewertet werden. Eine Person, deren Handlungen zu der Straftat durch Anweisungen, Anstiftung oder signifikante Unterstützung beitragen, kann vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen werden.

1.4.5 Recht auf Berufung gegen die Ausschluss-Entscheidung

Die Anwendung jeder Ausschlussklausel muss einzeln beurteilt werden. Die Gründe für den Ausschluss sollten sich nur auf das persönliche, vorsätzliche Verhalten der betreffenden Person und verfügbare Beweise stützen und den gesetzlichen Normen von Fairness und Gerechtigkeit entsprechen. Die betreffende Person sollte berechtigt sein, die Entscheidung in dem betreffenden Mitgliedstaat anzufechten; dies ist auch im und gemäß dem *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*⁷ vorgesehen.

1.5 Administrative Behandlung potenzieller Fälle nach Artikel 1 F

1.5.1 Spezialeinheiten zur Bearbeitung von Ausschlussfällen im Asylsystem

Unbeschadet Absatz 1.4.5 und des Rechts auf Berufung gegen die Ablehnung des Flüchtlingsstatus vor einem unabhängigen Gericht können die EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche logistische Vorkehrungen zur Behandlung von Anträgen mutmaßlicher Kriegsverbrecher oder Terroristen treffen. In einigen Mitgliedstaaten sind Spezialeinheiten eingesetzt worden, an die alle Fälle im Zusammenhang mit Sicherheitsrisiken und mutmaßlicher Beteiligung an schweren Gewalttaten oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit verwiesen werden. Andere Mitgliedstaaten erwägen die allgemeine Einführung von "front-security checks", bei denen alle Asylersuchen durch Abfragen der personenbezogenen Daten mittels der verfügbaren einschlägigen Datenbanken überprüft würden. Derartige logistische Maßnahmen sind mit den internationalen gesetzlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten uneingeschränkt vereinbar und könnten sich möglicherweise sehr nützlich erweisen.

Wegen des komplexen Themenbereichs könnten Mitgliedstaaten, in deren Asylsystem keine spezielle "Ausschluss-/Sicherheitseinheit" besteht, die Schaffung einer solchen Einheit ins Auge fassen. Sie könnte eingesetzt werden, wenn ein unmittelbarer Verdacht auf Beteiligung an Kriegs- oder anderen schweren Verbrechen wie terroristischer Beteiligung vorliegt (beispielsweise wenn ein Asylbewerber mutmaßliches Mitglied einer extremistischen Vereinigung ist, die Gewalt praktiziert), oder wenn dieser Verdacht während der Prüfung im Rahmen des normalen Asylverfahren entsteht. Auch wenn es nur um eine relativ geringe Zahl von Fällen geht, könnte die Prüfung durch die spezialisierte "Ausschluss-Einheit" fortgesetzt werden. Um ordnungsgemäß und effizient funktionieren zu können, sollte eine solche Einheit sowohl im Flüchtlings- als auch im Strafrecht über einschlägige Erfahrung sowie über eine grundlegende Kenntnis der terroristischen Organisationen verfügen. Gleichmaßen wichtig wären für eine solche Einheit der Zugang zu allen regulär verfügbaren und gegebenenfalls auch vertraulichen Informationen des Herkunftslands sowie effiziente Arbeitsbeziehungen zu Nachrichtendiensten und strafrechtlichen Verfolgungs- und Vollstreckungsorganen.

Eine spezialisierte Einheit könnte Fälle mit einem potenziellen Ausschlusselement vorrangig und zügig bearbeiten. Aufgrund ihrer Ressourcen und ihrer Erfahrung könnten sie eine grundlegendere Bewertung jedes Asylantrags von Personen erstellen, die der Beteiligung an terroristischen Taten verdächtigt werden. Die Einheit könnte anschließend derartige Fälle zur strafrechtlichen Verfolgung an den Staatsanwalt als der geeigneten Person verweisen, um mutmaßliche Terroristen der Justiz zuzuführen. Ihre spezifischere Erfahrung und ihre klar ausgerichteten Ressourcen würden eine prompte hochwertige Beschlussfassung ermöglichen.

⁷ Siehe Fußnote 3.

1.5.2 Leitlinien für die Anwendung der Ausschlussklauseln

Einige Mitgliedstaaten haben spezielle interne Leitlinien für die Anwendung der Ausschlussklauseln der Flüchtlingskonvention erstellt. Diese könnten eine Identifizierung der Fälle mit einem potenziellen Ausschlusselement in einem möglichst frühen Stadium des Verfahrens unterstützen. Eine Ausarbeitung derartiger Leitlinien auf europäischer Ebene unter Verwendung der optimalen Praktiken auf einzelstaatlicher Ebene könnte erwogen werden.

1.5.3 Mechanismen für den Informationsaustausch

Ferner könnte in Betracht gezogen werden, Mechanismen für den Informationsaustausch zu schaffen, um Mitgliedstaaten zu unterstützen, deren Ressourcen nicht ausreichen, um die in einigen anderen Mitgliedstaaten in diesen Fragen bereits vorhandenen Erfahrungen zu nutzen, wenn sie in einem potenziellen Fall Informationen und Beistand benötigen. Derartige Mechanismen für den Informationsaustausch könnten die Erstellung von Kontaktlisten umfassen, auch der mögliche Nutzen der Schaffung von Intranet-Seiten wäre zu prüfen.

Sie könnten ferner zur gegenseitigen Information über das Vorliegen eines Ausschlussfalles dienen, um zu verhindern, dass die Person in einem anderen Mitgliedstaat Schutz zu erhalten versucht. In diesem Zusammenhang wäre auch die Erstellung einer europäischen Liste von "aufgrund der Flüchtlingskonvention ausgeschlossenen Personen" eine Überlegung wert. Im Rahmen des Informationsaustauschs ist darauf hinzuweisen, dass die normalen Regeln hinsichtlich der Vertraulichkeit personenbezogener Daten, insbesondere im Hinblick auf die mögliche Kommunikation zwischen einem Mitgliedstaat und dem Herkunftsland der betreffenden Person, eingehalten werden müssen.

1.6 Behandlung von Fällen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen

Den Mitgliedstaaten steht eine Reihe von Maßnahmen zur Verfügung, mit denen sie verhindern können, dass Asylbewerber während des Verfahrens in ihrem Hoheitsgebiet untertauchen. Dazu zählt die Unterbringung von Asylbewerbern in Aufnahmezentren, die Meldepflicht, die Mitteilung jedes Adressenwechsels an die Behörden und der Gewahrsam. Welche Maßnahmen in Frage kommen hängt von den jeweiligen Umständen ab, obwohl herauszustellen ist, dass Gewahrsam ein angemessenes Mittel wäre, wenn Hinweise dafür bestehen, dass ein Asylbewerber kriminelle Kontakte hat, die möglicherweise die öffentliche Ordnung oder die Staatssicherheit gefährden können. Allerdings sehen die meisten Systeme Beschränkungen für den Gewahrsam von Asylbewerbern vor; so ist die Rechtmäßigkeit und Notwendigkeit des Gewahrsams gerichtlicher Kontrolle unterworfen.

1.7 Ausschluss von anderen Formen internationalen Schutzes

Die Schlussfolgerungen von Kapitel 1 sollten in gleicher Weise berücksichtigt werden, wenn eine Person eine andere Form internationalen Schutzes, wie subsidiären Schutz, beantragt bzw. erhalten hat.

Kapitel 2: Rechtliche Folgemaßnahmen nach dem Ausschluss von Personen vom Flüchtlingsstatus nach der Flüchtlingskonvention oder von sonstigen Formen internationalen Schutzes

2.1. Verfolgung oder Auslieferung

Wurde ein Rechtsbehelf gegen die Entscheidung, eine Person vom Flüchtlingsstatus oder von einem Status subsidiären Schutzes auszuschließen, abgelehnt, muss der Staat gemäß dem Grundsatz des internationalen Rechts *aut dedere aut judicare* die von Schutzregelungen ausgeschlossene Person entweder überstellen oder verfolgen. Der genannte Grundsatz, der u.a. in Artikel 7 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Terrorismus festgeschrieben ist, bietet eine Lösung für den immanenten Konflikt zwischen dem Bedürfnis, ja sogar der Pflicht des Staates, kriminelle Handlungen wie Terrorakte zu bekämpfen, und dem Recht des Einzelnen auf Schutz vor Zurückweisung.

2.2 Verfolgung

2.2.1 Universelle Gerichtsbarkeit

Der genannte Grundsatz wird in den Mitgliedstaaten unterschiedlich angewandt. Einige Mitgliedstaaten versuchen, die betreffende Person selbst zu verfolgen, sofern sie über bestimmte Kriterien für eine Kompetenz für den Fall verfügen, oder wenn ihr Strafrecht die universelle Zuständigkeit vorsieht. Der Staat kann dann Personen, die verdächtigt werden, unter die universelle Gerichtsbarkeit fallende Verbrechen begangen zu haben, ungeachtet der Territorialität der Straftat oder der Staatsangehörigkeit des Verdächtigten strafrechtlich verfolgen und bestrafen. Wegen der strengen Vorschriften über die Zulässigkeit von Beweismitteln und der hohen Anforderungen der einzelstaatlichen strafrechtlichen Systeme an die Beweisführung ist es allerdings de facto vielfach unmöglich, Personen wegen einer Straftat zu verfolgen. Hier gelten viel höhere Anforderungen als für den Ausschluss vom Flüchtlingsstatus und/oder das Ausweisungsverfahren. Vor allem die Verfügbarkeit von (glaubwürdigen) Zeugen erweist sich in der Praxis als großes Hindernis bei der Verfolgung von Personen, die nach der Flüchtlingskonvention vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen sind.

2.2.2 Künftiger Internationaler Strafgerichtshof

Der künftige Internationale Strafgerichtshof (IStGH) könnte bei der Verfolgung von Personen, die unter die Ausnahmeklauseln der Flüchtlingskonvention fallen, eine wichtige Rolle spielen. Das heutige Mandat des Gerichtshofs, das in seiner Satzung niedergelegt ist, erstreckt sich jedoch nicht auf Terrorismus als solchen, es sei denn, dass er mit anderen schweren (die Völkergemeinschaft berührenden) Straftaten, für die der Gerichtshof zuständig ist, in Zusammenhang steht. Von unmittelbarer Bedeutung sind diese Straftaten auch für die Auslegung und die Anwendung von Artikel 1 (F) der Konvention von 1951. Außerdem könnte der künftige IStGH bei der Lösung von Problemfällen helfen, wenn bei einzelstaatlichen Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus kein Zugang zu sachdienlichen nachrichtendienstlichen Informationen und/oder Ressourcen und Instrumenten besteht, wie sie einem gegen derartige Straftaten ermittelnden Richter oder Staatsanwalt zur Verfügung stehen. Ferner ist daran gedacht, eine Zusammenarbeit zwischen dem IStGH und UN-Agenturen wie dem UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) zustande zu bringen. Daher könnte es nützlich sein, die Ausarbeitung förmlicher und vertraulicher Kooperationsvereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten und dem IStGH für mögliche Fälle nach Artikel 1F in Erwägung zu ziehen.

2.3 Auslieferung

Besteht keine Möglichkeit, jemanden im Zufluchtsland vor Gericht zu stellen oder vor dem Internationalen Strafgerichtshof anzuklagen, so muss der/die Betreffende grundsätzlich ausgeliefert werden, falls die Auslieferung im Ursprungsland, einem anderen Mitgliedstaat oder einem anderen Drittland rechtlich und praktisch möglich ist. Nach dem Europäischen Übereinkommen von 1977 zur Bekämpfung des Terrorismus und dem Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus sind Staaten als Vertragsparteien nicht verpflichtet, einem Ersuchen um Auslieferung gegen Personen stattzugeben, denen terroristische Straftaten vorgeworfen werden, wenn sie stichhaltige Gründe zur Annahme haben, dass dieses Ersuchen gestellt wird, um die Betroffenen wegen ihrer Rasse, ihrer Religion, ihrer Staatsangehörigkeit, ihres ethnischen Ursprungs oder ihrer politischen Meinung verfolgen und bestrafen zu können oder die Erfüllung dieses Ersuchens der Rechtsstellung der Betroffenen aus einem dieser Gründe Schaden zufügen würde.

2.3.1 Rechtliche Hindernisse einer Auslieferung oder Abschiebung

Wegen rechtlicher Hindernisse kann sich eine Auslieferung jedoch als unmöglich erweisen. Der Schutz vor Abschiebung aufgrund des in Menschenrechtsabkommen wie dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) niedergelegten Verbots bestimmter Behandlungen und Bestrafungen gilt seinem Wesen nach absolut, d.h. lässt keine Ausnahmen zu. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat wiederholt bestätigt, dass die Europäische Menschenrechtskonvention selbst unter schwierigsten Umständen wie der Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung absolut untersagt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat nachdrücklich darauf hingewiesen, dass Artikel 3, anders als die meisten materiellrechtlichen Klauseln dieses Übereinkommens, keine Ausnahmerebestimmung enthält und selbst im Falle eines öffentlichen Notstandes, der den Fortbestand des Landes bedroht, keine Ausnahme zulässig ist. Nach den Ereignissen vom 11. September wird der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Zukunft vielleicht erneut Fragen zur Auslegung von Artikel 3, insbesondere zur Gratwanderung zwischen den Schutzbedürfnissen des Einzelnen und den Sicherheitsinteressen eines Staates, zu beantworten haben.

2.3.2 Rechtliche Garantien in Auslieferungsfällen

Die Auslieferung muss als rechtmäßig gelten, wenn es möglich ist, von dem Staat, in dem der/die Betreffende angeklagt werden soll, rechtliche Garantien gegen potentielle Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention zu erlangen. Solche "Garantien" von Drittländern könnten beispielsweise die Nichtanwendung der Todesstrafe im Einzelfall betreffen, obwohl diese Strafe nach dem Recht des betreffenden Staates zulässig ist.

2.4 Rechtsstellung von Personen, die von Schutzregelungen ausgeschlossen sind, aber nicht ausgewiesen werden können

Es ist weiterhin unklar - und diese Frage fällt nicht unter die Vorschriften über Flüchtlinge bzw. internationalen Schutz -, welche Rechtsstellung Personen zu gewähren ist, die nicht für eine Anerkennung als Flüchtling oder für andere Formen des internationalen Schutzes in Frage kommen oder die nicht wirkungsvoll verfolgt, aber auch nicht ausgewiesen werden können, weil nach Maßgabe einiger internationaler und regionaler Rechtsakte über Menschenrechte das Prinzip der Nichtzurückweisung absolut gilt. Es existieren keine internationalen Rechtsinstrumente betreffend die Rechtsstellung und die Rechte der von jeglicher Schutzregelung ausgeschlossenen Personen, die aus rechtlichen Gründen nicht ausgewiesen werden können. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen hat jedoch Beratungen über die Verpflichtung der Vertragsstaaten aufgenommen, einige Ausländer, die bereits langfristige Bindungen zu dem Land aufgebaut haben, zu "behalten", auch wenn sie Straftaten begangen haben.

Die derzeitige Situation der Mitgliedstaaten, die nur über begrenzte politische Möglichkeiten für den angemessenen Umgang mit Personen verfügen, die ausgeschlossen, aber nicht ausgewiesen werden können, ist sehr unbefriedigend. Eine weitere Prüfung, und gegebenenfalls eine Lösung dieses Problems auf europäischer Ebene, ist daher unbedingt erforderlich. In diesem Zusammenhang ist nochmals zu betonen, dass trotz der bereits genannten Hindernisse die strafrechtliche Verfolgung bestimmter Personen durch die Staatengemeinschaft - sowohl weltweit wie regional oder auf Ebene der Mitgliedstaaten - die angemessenste Antwort ist. Es handelt sich um Personen, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder terroristische Handlungen begangen haben und von Schutzregelungen ausgeschlossen sind. Zusätzlich zu ihrer möglichen strafrechtlichen Verfolgung wäre möglicherweise nicht nur eine Harmonisierung der Grundrechte geboten, die diesen von Schutzregelungen ausgeschlossenen Personen, die aber nicht ausgewiesen werden können, zu gewähren sind; zu bewerten wäre ferner, wie diese Personen zu behandeln sind, wenn sie ein Sicherheitsrisiko darstellen.

2.4.1 Harmonisierung der Grundrechte, die von Schutzregelungen ausgeschlossenen Personen, die nicht ausgewiesen werden können, zu gewähren sind

Die 15 EU-Mitgliedstaaten behandeln Personen, die von Schutzregelungen ausgeschlossen, aber nicht ausgewiesen werden können, auf unterschiedliche Art und Weise. Einige Mitgliedstaaten gewähren diesen Personen keinerlei Rechte und achten lediglich den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung, während andere diesen Personen Zugang zu den elementaren Menschenrechten, wie medizinischer Notversorgung und Bildung für die Kinder gewähren. Andere Mitgliedstaaten bieten diesen Personen Zugang zu umfassenden sozialen oder wirtschaftlichen Rechten und Leistungen. Diese unterschiedliche Handhabung müsste gegebenenfalls durch ein harmonisiertes Vorgehen ersetzt werden, um etwaige "Pull-Faktoren" für Personen, die nicht für internationalen Schutz in Frage kommen, zu beseitigen.

2.4.2 Gewahrsam und Alternativen zum Gewahrsam der von Schutzregelungen ausgeschlossenen Personen, die nicht ausgewiesen werden können

Personen, die von Schutzregelungen ausgeschlossen sind, aber nicht ausgewiesen werden können, stellen nicht zwangsläufig ein Risiko für die nationale Sicherheit dar. So werden viele Kriegsverbrecher, die von den Mitgliedstaaten berechtigterweise von Schutzregelungen ausgeschlossen werden, nicht automatisch in diesen Staaten festgehalten. Bisher wird in den Mitgliedstaaten keine administrative Regelung zum unbegrenzten Gewahrsam angewandt. Es könnte zweckmäßig sein, Alternativen zum vollständigen Gewahrsam wie Hausarrest ("résidence surveillée"), zu ermitteln.

Gleichwohl ist der Fall denkbar, dass die Allgemeinheit vor Personen geschützt werden muss, die zu Recht von Schutzregelungen ausgeschlossen sind und eine Gefahr für die Sicherheit des Landes darstellen, wie beispielsweise Terroristen. Hingewiesen sei hier auf die kürzlich auf Ebene der Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Vorschriften zur Ingewahrsamnahme von Ausländern, deren Anwesenheit als eine Gefahr für die nationale Sicherheit angesehen wird und die als internationale Terroristen verdächtigt werden. Diese Vorschriften wurden vorgeschlagen, um Situationen vorzubeugen, in denen nach Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention eine Ausweisung oder Abschiebung der vorstehend genannten Personengruppe an einen Ort, wo die Person Opfer einer gegen diesen Artikel verstoßenden Behandlung werden könnte, ausgeschlossen ist. Kommt nicht unmittelbar ein anderer Bestimmungsort in Frage, ist eine Ausweisung unter Umständen zunächst nicht möglich, auch wenn sie weiterhin beabsichtigt ist, sobald eine befriedigende Regelung gefunden wurde. Ungeachtet der fortbestehenden Absicht, eine in Gewahrsam genommene Person auszuweisen, lässt sich nicht sagen, dass eine Maßnahme mit dem Ziel einer Ausweisung im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f der EMRK in der Auslegung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs im Gange ist. Insoweit der beabsichtigte Gewahrsam von Personen in den vorstehend beschriebenen Fällen mit den Verpflichtungen gemäß Artikel 5 Absatz 1 der EMRK unvereinbar erscheint, könnte gegebenenfalls auf die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 15 Absatz 1 der EMRK zurückgegriffen werden, sofern die strengen Bestimmungen dieses Artikels erfüllt sind "und wenn die Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei stehen".

Kapitel 3: Angleichung der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und -praktiken vor dem Hintergrund des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

3.1 Allgemeiner Rahmen

Diese Fragen können auf EU-Ebene mit den Methoden und Mitteln weiter verfolgt werden, die die Kommission in ihrer Mitteilung *“Für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird”*⁸ erläutert und in der kürzlich vorgelegten *Mitteilung über die gemeinsame Asylpolitik - Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus - Erster Bericht der Kommission über die Durchführung der Mitteilung* KOM(2000)755 endg. vom 22. November 2000⁹ weiter behandelt hat.

Die Errichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems soll in zwei Stufen erfolgen. Das Verhältnis zwischen der Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Einhaltung von Verpflichtungen zur Gewährung internationalen Schutzes muss bei beiden Stufen berücksichtigt werden. Wichtig sind die Entwicklung effizienterer, auf fundierten Informationen beruhender gemeinsamer Verfahren, größere Übereinstimmung in der Auslegung und Anwendung von Ausschlusskriterien sowie die Verstärkung der Möglichkeiten für Strafverfolgung und Gewahrsam, einschließlich Alternativen zum Gewahrsam. Außerdem muss sichergestellt werden, dass Terroristen im Hinblick auf internationalen Schutz in allen Mitgliedstaaten eine vergleichbare Behandlung erfahren. Wird einem Terroristen in einem Mitgliedstaat der internationale Schutz versagt oder wird ihm dieser Status aberkannt, sollte er in keinem der übrigen Mitgliedstaaten eine andere Behandlung zu erwarten haben.

3.2 Harmonisierung der Rechtsvorschriften, flankierende Maßnahmen, Verwaltungszusammenarbeit und Nutzung des Verfahrens der offenen Koordinierung

Im Hinblick auf die Beratungen über die dem Rat vorliegenden Richtlinienvorschläge der Kommission sind rasche Fortschritte zu erwarten. Dabei ist den Bestimmungen über Prüfung und Entscheidungsfindung, Ausschluss, Aberkennung der Rechtsstellung und Entzug von Leistungen angemessene Aufmerksamkeit zu schenken. Erforderlich wird ferner sein, dass die einschlägigen Gemeinschaftsinstrumente angemessen und zügig auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die Kommission wird regelmäßig Berichte über die Anwendung dieser Instrumente erstellen. Die zur Überwachung der Anwendung eingesetzten **Kontaktausschüsse** werden die Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission erleichtern, die eine ähnliche Auslegung der entsprechenden Bestimmungen und den Vergleich nationaler Vorschriften und Verfahren zum Ziel haben. Schließlich bedarf es weiterer Analysen der von einzelstaatlichen und europäischen Gerichten oder Überprüfungsinstanzen entwickelten Rechtsprechung. 2002 könnte ein Treffen von Vertretern der Entscheidungs- oder Überprüfungsinstanzen organisiert werden, auf dem die jüngsten Tendenzen und die bisherige Rechtsprechung untersucht und gemeinsame Probleme und Lösungsmöglichkeiten erörtert werden.

Die Anstrengungen zur Förderung gemeinsamer Analysemethoden müssen fortgeführt werden. Dazu könnten Nationale Kontaktstellen benannt werden, die die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch weiterzuentwickeln hätten. Das von der Kommission vorgeschlagene *Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO)*¹⁰ könnte zur Unterstützung der Verwaltungszusammenarbeit genutzt werden.

⁸ KOM (2000) 755 endg. vom 22.11.2000.

⁹ KOM (2001) 710 endg. vom 28.11.2001.

¹⁰ KOM (2001) 567 endg. vom 16.10.2001.

Die Kommission hat sich für ein **Verfahren der offenen Koordinierung** eingesetzt. Genauerer Aufschluss über dieses speziell für die Asylpolitik entwickelte Verfahren gibt die *Mitteilung über die gemeinsame Asylpolitik - Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus*¹¹. Hingewiesen wird auf die darin vorgeschlagene "Europäische Leitlinie 2 zur Entwicklung eines effizienten Asylsystems, das dem Schutze derjenigen dient, die es benötigen", und das sich auf die umfassende und uneingeschränkte Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt. Besondere Aufmerksamkeit verdienen Buchstabe g (Festlegung von Grundsätzen und Verfahren, anhand deren sich besser diejenigen Personen bestimmen lassen, die nach Maßgabe der Ausschlussklauseln keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben) und Buchstabe j (Beendigungs- und Ausschlussklauseln). Zu ihrer Umsetzung müssen die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Aktionsplänen angeben, welche Maßnahmen und spezifischen Ziele sie verfolgen, um das von der EU festgelegte Ziel zu erreichen, und die Anwendung der einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Instrumente analysieren. Dies wird Vergleiche und die Ermittlung bewährter Verfahren sowie die Analyse der erzielten Wirkung und Ergebnisse erleichtern. Nicht zuletzt sind Konsultationen und Kooperation mit dem UNHCR, einschlägigen internationalen Organisationen und Drittländern erforderlich, um die hier behandelte Thematik effizient und umfassend anzugehen.

Mit Hilfe der genannten Instrumente wird sich leichter ein etwaiger Verbesserungsbedarf in einzelnen Bereichen feststellen lassen; im Zuge der zweiten Harmonisierungsstufe könnten daraufhin weitere Vorschriften erlassen werden.

¹¹ siehe Fußnote 9.

Kapitel 4: Analyse der Gemeinschaftsvorschriften mit Bezug zur inneren Sicherheit und (künftige) Vorschläge der Kommission für EG-Rechtsvorschriften in den Bereichen Asyl und Einwanderung

4.1 Allgemeine Analyse

Die bestehenden Gemeinschaftsvorschriften und die Vorschläge der Kommission für Rechtsvorschriften in den Bereichen Asyl und Einwanderung enthalten ausreichende Standardvorschriften für den etwaigen Ausschluss von Drittstaatsangehörigen vom Recht auf internationalen Schutz, Wohnsitz oder Zugang zu bestimmten Leistungen, wenn diese Personen ein Sicherheitsrisiko für die nationale bzw. öffentliche Sicherheit darstellen. Im Zuge der laufenden und künftigen Beratungen und Verhandlungen über die einzelnen Vorschläge werden die betreffenden Bestimmungen jedoch im Lichte der neuen Gegebenheiten überprüft; die den Vorschlägen zugrunde liegenden internationalen Verpflichtungen bleiben davon unberührt. Nachstehend findet sich eine kurze Analyse der genannten Bestimmungen mit Vorschlägen zur weiteren Klärung oder Stärkung.

4.2 EG-Rechtsvorschriften im Bereich Asyl

4.2.1 Vorübergehender Schutz

Nach Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe b der *Richtlinie des Rates 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*¹² können die Mitgliedstaaten eine Person vom vorübergehenden Schutz ausschließen, wenn triftige Gründe die Annahme rechtfertigen, dass sie eine Gefahr für die Sicherheit des Aufnahmemitgliedstaates oder eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt, nachdem sie wegen eines besonders schweren Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde.

4.2.2 EURODAC

Die *Verordnung des Rates zur Einrichtung von "Eurodac" für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und bestimmten anderen Drittstaatsangehörigen zur Erleichterung der Durchführung des Dubliner Übereinkommens*¹³ gestattet den Mitgliedstaaten, jedem Asylbewerber bzw. Drittstaatsangehörigen, der mindestens 14 Jahre alt ist, unverzüglich einen Abdruck aller Finger abzunehmen. Zum Zwecke der Durchführung des Dubliner Übereinkommens ist es erforderlich, die Identität aller Asylbewerber und Personen festzustellen, die beim rechtswidrigen Überschreiten der Außengrenzen der Gemeinschaft gefasst werden.

4.3. Vorschläge für EG-Rechtsvorschriften im Bereich Asyl

4.3.1 Asylverfahren

Der Vorschlag für eine *Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*¹⁴ sieht in Artikel 26 die Möglichkeit der "Rücknahme der Flüchtlingsanerkennung" vor, sobald Informationen zu Tage treten, die darauf hinweisen, dass die betreffende Person nie als Flüchtling hätte anerkannt werden sollen. Nach Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe c) dürfen die Mitgliedstaaten von der Regel der aufschiebenden Wirkung für Berufungen abweichen, wenn dies aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung gerechtfertigt ist.

¹² Richtlinie (2001/55/EG) vom 20.07.2001.

¹³ Verordnung 2725/2000/EG) vom 11.12.2000.

¹⁴ Siehe Fußnote 3.

Im Rahmen der nächsten Überprüfung dieses spezifischen Vorschlags könnte, wie bereits im Absatz 1.4.2.1 erwähnt, in Erwägung gezogen werden, Regeln aufzunehmen, die ein **Aussetzen** des Asylverfahrens in einigen Fällen ermöglichen, insbesondere in Situationen, in denen betreffend einen Asylbewerber von einem anderen Mitgliedstaat ein Auslieferungersuchen im Zusammenhang mit einem schweren Verbrechen gestellt wurde oder in Fällen einer Anklage vor einem internationalen Strafgerichtshof. Alternativ könnte, wie zuvor in Absatz 1.4.2.2. dargelegt wurde, Artikel 18 dieses Vorschlags über die Unzulässigkeit bestimmter Asylanträge dahingehend geändert werden, dass er die Möglichkeit einräumt, einen Asylantrag aus den oben genannten Gründen als **unzulässig** abzuweisen. Dieser Mitgliedstaat, an den eine solche Person ausgeliefert würde, wäre dann für die Prüfung des Asylantrags im Anschluss an die strafrechtliche Verfolgung zuständig.

Wie in Absatz 1.4.3.2 ausgeführt wurde, zieht die Kommission auch in Erwägung, Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe b) des Vorschlags zu streichen, demzufolge Fälle, in denen aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass die in Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Umstände zutreffen, nicht als Grundlage für das Abweisen von Asylanträgen als **offensichtlich unbegründet** angesehen werden können. Nach dieser möglichen Streichung müsste ein zusätzlicher Grund zu Artikel 28 Absatz 1 hinzugefügt werden, der die Ablehnung von Asylanträgen in - wenn auch vielleicht begrenzten - Fällen als offensichtlich unbegründet erlaubt, in denen die Ausschlussklauseln der Flüchtlingskonvention prima facie Anwendung finden.

4.3.2 Aufnahmebedingungen

Nach Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe d) des *Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten*¹⁵, können Mitgliedstaaten Aufnahmebedingungen einschränken oder aberkennen, wenn der Asylbewerber eine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellt oder es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass er ein Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hat, oder wenn sich während der Prüfung des Asylantrags schwerwiegende und eindeutige Hinweise darauf ergeben, dass die in Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention aufgeführten Gründe gegebenenfalls auf den Asylbewerber Anwendung finden.

Es könnte erwogen werden, einen neuen Absatz 4 Buchstabe a) zu Artikel 22 betreffend die Einschränkung oder Aberkennung von Aufnahmebedingungen mit folgendem Inhalt hinzuzufügen: *Sollte die Beteiligung des Antragstellers an terroristischen Handlungen entweder durch seine aktive Teilnahme oder durch seine Unterstützung und Begünstigung oder Bereitstellung finanzieller Unterstützung für terroristische Organisationen in ihrer Definition durch die Europäische Union vor oder nach dem Asylantrag erwiesen sein, so gewähren die Mitgliedstaaten die üblichen Aufnahmebedingungen im Hinblick auf den Antragsteller nicht mehr und führen die in ihren jeweiligen Rechtsvorschriften vorgesehenen gesetzlichen Schutzmaßnahmen durch.*

An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass der Wortlaut von Artikel 7 des Vorschlags zurzeit gegebenenfalls eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern auf einen bestimmten Bereich des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten ermöglicht.

4.3.3 Bestimmung des zuständigen Staates

*Der Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines Drittstaats in einem Mitgliedstaat gestellt hat*¹⁶, enthält keine spezifischen Bestimmungen, die die nationale Sicherheit betreffen. Derartige Artikel sind allerdings nicht erforderlich, da der Vorschlag keine Bestimmungen für die Gewährung/Ablehnung von Rechten oder einer Rechtsstellung enthält.

¹⁵ KOM (2001) 181 endg. vom 3.4.2001.

¹⁶ KOM (2001) 447 endg. vom 26.7.2001.

4.3.4 Anerkennung für internationalen Schutz

Gemäß Artikel 14 des jüngsten *Vorschlags für eine Richtlinie betreffend die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen als Flüchtlingen oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen*¹⁷, haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass ein Antragsteller, auf den die Bedingungen der Ausschlussklauseln der Flüchtlingskonvention zutreffen, von der Flüchtlingsanerkennung ausgeschlossen ist. Nach Artikel 17 dieses Vorschlags sind die Mitgliedstaaten ferner verpflichtet, sicherzustellen, dass ein Antragsteller, der die Bedingungen dieser Ausschlussklauseln erfüllt, auch vom subsidiären Schutzstatus ausgeschlossen wird.

Im Rahmen der weiteren Diskussion dieses Vorschlags könnte im Zusammenhang mit "Schutz vor Ausweisung und Zurückweisung" ein zusätzlicher Absatz 2 zu Artikel 19 erwogen werden. Im Einklang mit Artikel 33 Absatz 2 der Flüchtlingskonvention bestimmt dieser zusätzliche Absatz, dass *sich eine Person auf die Leistung gemäß dieser Vorschrift (der Nicht-Zurückweisungs-Pflicht) nicht berufen kann, die internationalen Schutz genießt und aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats anzusehen ist, in dem sie sich befindet, oder die eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil sie wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.*

Die Bestimmungen der oben genannten Artikel 14, 17 und des eventuell vorzuschlagenden Absatzes von Artikel 19 lassen die übrigen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, insbesondere aus Artikel 3 der EMRK, unberührt.

4.4 Vorschläge für EG-Rechtsvorschriften im Bereich Einwanderung

Die bisher von der Kommission vorgelegten Vorschläge für Richtlinien des Rates im Bereich der legalen Einwanderung betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit enthalten bereits Klauseln zur "öffentlichen Ordnung". Sie gestatten den Mitgliedstaaten, die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu verweigern. Die genaue Anwendung dieser Klauseln bietet die beste Gewähr zur Verbesserung der Sicherheit, so dass es keiner grundlegenden Änderung der vorliegenden Vorschläge bedarf.

Auf die Verweigerungsgründe darf nur zurückgegriffen werden, wenn das persönliche Verhalten des betreffenden Drittstaatsangehörigen dazu Anlass gibt. Konkret bedeutet dies, dass die gegenwärtige oder frühere Mitgliedschaft in einer bestimmten - terroristischen - Vereinigung als das "persönliche Verhalten" einer Person ausgelegt und folglich zur Rechtfertigung der Berufung auf die Klausel betreffend die "öffentliche Ordnung" herangezogen werden könnte. Die Richtlinien untersagen ausdrücklich jedwede Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Glaubens oder der Weltanschauung, politischer Überzeugungen oder der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Die ethnische Herkunft oder Staatsangehörigkeit einer Person würde allein niemals die Anwendung dieser Klausel rechtfertigen, da dies dem in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung zuwider liefe.

4.4.1 Wirtschaftsmigration

Artikel 27 des *Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit*¹⁸ besagt, dass "die Mitgliedstaaten die Erteilung oder Verlängerung von Aufenthaltstiteln nach Maßgabe dieser Richtlinie aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung oder Gesundheit verweigern oder diese einziehen (können). Die Gründe der öffentlichen Sicherheit

¹⁷ KOM (2001) 510 endg. vom 12.9.2001.

¹⁸ KOM (2001) 386 endg. vom 11.7.2001.

oder Ordnung müssen ausschließlich auf dem persönlichen Verhalten des betreffenden Drittstaatsangehörigen beruhen.”

Diese Bestimmung lässt den Mitgliedstaaten beträchtliche Ermessensfreiheit. Demzufolge ist die derzeitige Formulierung von Artikel 27 des Vorschlags angemessen und nicht änderungsbedürftig.

4.4.2 Familienzusammenführung

Artikel 8 des *Vorschlags für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung*¹⁹ enthält eine Bestimmung zur öffentlichen Ordnung. Danach können *“die Mitgliedstaaten Familienangehörigen die Einreise und den Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der inneren Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit verweigern. Die Gründe der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit müssen ausschließlich auf der persönlichen Verhaltensweise des Familienangehörigen beruhen.”*

Die in Punkt 4.4.1 dargelegte Überlegung gilt auch für diesen Vorschlag; eine Änderung ist nicht erforderlich.

4.4.3 Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

Der *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen*²⁰ enthält mehrere Bestimmungen zur inneren Sicherheit. Die Kommission plant folgende Änderungen:

Gemäß Artikel 7, der den Aspekt *öffentliche Ordnung und innere Sicherheit* behandelt, können die Mitgliedstaaten *den Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten versagen, wenn das persönliche Verhalten der betreffenden Person eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit darstellt*. Es wird erwogen, in Absatz 1 das Wort **gegenwärtige** und in Absatz 2 die Bezugnahme auf strafrechtliche Verurteilungen - *“Die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung genügt für sich allein nicht, um automatisch eine Versagungsentscheidung im Sinne von Absatz 1 zu begründen”*- zu streichen. Dasselbe gilt für Artikel 19 betreffend das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat Wohnsitz zu nehmen.

Bei Artikel 13 *Schutz vor Ausweisung* erwägt die Kommission die Aufhebung von Absatz 7, der das Verbot von im Eilverfahren beschlossenen Ausweisungen gegen langfristig Aufenthaltsberechtigte enthält. Diese Bestimmung findet Anwendung, sobald dem Drittstaatsangehörigen der Status des langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkannt worden ist; für diese Personen ist daher ein höheres Schutzniveau vorzusehen. Dennoch können beispielsweise im Falle einer terroristischen Bedrohung im Eilverfahren Ausweisungen verfügt werden.

¹⁹ KOM (2000) 624 endg. vom 10.10.2000.

²⁰ KOM (2001) 127 endg. vom 13.3.2001.

Schließlich heißt es in Artikel 25, der die Entziehung des Aufenthaltstitels zum Gegenstand hat, wie folgt: *“(1) Während einer Übergangszeit von fünf Jahren kann der zweite Mitgliedstaat gegen den langfristig Aufenthaltsberechtigten und/oder seine Familienangehörigen eine Ausweisung verfügen, wenn Gründe der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit im Sinne des Artikels 19 vorliegen. (2) Die Entscheidung über die Ausweisung darf nicht mit einem dauerhaften Aufenthaltsverbot verbunden werden”*. In diesen Fällen weist der zweite Mitgliedstaat den langfristig Aufenthaltsberechtigten **ausschließlich** in den Mitgliedstaat aus, der ihm den Status gewährt hat. Bei Vorliegen einer schweren Gefahr im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 soll der zweite Mitgliedstaat den langfristig Aufenthaltsberechtigten unmittelbar in sein Herkunftsland oder ein anderes Drittland ausweisen. Die Kommission erwägt, einen neuen Artikel 2 a aufzunehmen, der besagt, dass im Falle einer tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung das Verfahren nach Artikel 13 zur Anwendung kommen kann.

4.5 Künftige Vorschläge für EG-Rechtsvorschriften im Bereich Einwanderung

4.5.1 Studenten und sonstige Drittstaatsangehörige

Die Ziele der geplanten Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit sind am besten dadurch zu erreichen, dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben wird, selbst für ihre innere Sicherheit Sorge zu tragen. Die Mitgliedstaaten dürfen nach Maßgabe einer entsprechenden Klausel aus Gründen der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung und Gesundheit ausschließlich wegen des persönlichen Verhaltens eines Drittstaatsangehörigen dessen Aufnahme verweigern, die Verlängerung des Aufenthaltstitels ablehnen oder den Aufenthaltstitel entziehen. Die Bestimmung ist weit gefasst und lässt den Mitgliedstaaten genügend Handlungsspielraum, so dass sie die Aufnahme eines Drittstaatsangehörigen verweigern oder seinen Aufenthalt beenden können, wenn sich dies objektiv als notwendig erweisen sollte. Entsprechende Bestimmungen werden in den Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen für andere als die vorgenannten Zwecke aufgenommen werden.

4.5.2 Opfer von Menschenhandel

Die Kommissionsdienststellen erarbeiten derzeit einen Vorschlag für eine Richtlinie über kurzfristige Aufenthaltsgenehmigungen für die Opfer von Menschenhandel. Es besteht kein Anspruch auf einen solchen Aufenthaltstitel, dessen Erteilung von einer Reihe von Bedingungen abhängt. Unter anderem dürfen ihr keine Bedenken hinsichtlich der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit entgegenstehen. Dies gilt ebenso für die Verlängerung und die Entziehung des Aufenthaltstitels. Die breit gefasste Formulierung ermöglicht den Mitgliedstaaten den Schutz der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit ihres Landes.