

# Die Entwicklung des subsidiären Schutzes für Geflüchtete in der Europäischen Union bis 2004

*Abstract: The Development of Subsidiary Protection of Refugees in the European Union up to 2004.* The purpose of the Common European Asylum System was to harmonize the regional protection regimes within the European Union. As part of this harmonization, the newly developed subsidiary protection status aimed at a common standard for protection beyond the 1951 Refugee Convention. This article explores the development of this status up to the implementation of the first Qualification Directive in 2004. In elaborating the key points in the debate on asylum, the article identifies two different groups of member states. States with a higher level of protection prior to the harmonization process tended to push for tighter legal restrictions. The states of central and eastern Europe, however, tried to keep as much decision-making power as possible at the national level. The compromise harmonized the qualification criteria of the new status while keeping legal obligations vague.

*Key Words:* Subsidiary Protection, Common European Asylum System (CEAS), European Union (EU), Asylum

## Einführung

Der Begriff ‚Subsidiärer Schutz‘ bezeichnet einen regionalen Schutzstatus für Geflüchtete, der von der *Europäischen Union* (EU) im Jahr 2004 erstmals eingeführt wurde, um bestehende Lücken im internationalen Flüchtlingsschutz zu schließen. Ziel dieser Arbeit ist es, die Entwicklung dieses Status zu beleuchten und zu untersuchen, wieso die Entwicklung eines zusätzlichen Rechtsinstruments erforderlich wurde. Dafür ist es zunächst notwendig, die davor bestehenden Lücken im europäischen Asylsystem zu diskutieren. Wie sind diese entstanden und hat es die EU

geschafft, sie in harmonisierter Form zu schließen? Zur Beantwortung dieser Fragen wird die erste Welle der Harmonisierung historisch und diskursanalytisch rekonstruiert. Ihr Ende wird für den Zweck der vorliegenden Untersuchung mit dem Inkrafttreten der ersten Statusrichtlinie im Jahr 2004 festgelegt.

Im *Vertrag von Amsterdam* und mit der Schaffung des gemeinsamen „Raum[s] der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wurde die Migrationspolitik der Mitgliedsstaaten der supranationalen ersten Säule der EU zugerechnet. Es wurde beschlossen, die europäische Asylpolitik weitgehend zu harmonisieren. Ein *Gemeinsames Europäisches Asylsystem* (GEAS) sollte errichtet werden, in dessen Rahmen auch die Schutzlücken der *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK) zu schließen waren. Das GEAS legt Mindeststandards und Kriterien für die Aufnahme von Asylwerber\*innen, die Qualifikation von Menschen als international Schutzberechtigte, die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten der EU für die Führung des Verfahrens und das Verfahren selbst fest. Während das GEAS aufgrund einer Vielzahl an Querverbindungen nur in seiner Gesamtheit funktionsfähig ist, fokussiert die vorliegende Studie nur auf einen seiner Teilbereiche, nämlich die Statusrichtlinie, welche die für die Erreichung eines Schutzstatus notwendigen Kriterien festlegt.

## Völkerrechtliche Grundlagen

Der alliierte Konsens, dass sich ein Krieg wie der Zweite Weltkrieg unter keinen Umständen wiederholen dürfe, führte zur Unterzeichnung zahlreicher völkerrechtlicher Verträge sowie internationaler Erklärungen in der Nachkriegszeit. Unter anderem wurde 1951 die GFK unterschrieben, die bis heute als Fundament des internationalen Asylrechts gilt und aktuell in 146 Staaten rechtlich bindend ist.<sup>1</sup> In diesem Abkommen wurde der Begriff Flüchtling erstmals auf internationaler Ebene definiert. Die GFK kann als Herzstück des internationalen Flüchtlingschutzes angesehen werden und definiert den Flüchtling als

„[eine Person], die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann [...]“<sup>2</sup>

Während die zeitliche Limitierung (auf Flucht verursachende Ereignisse vor dem 1. Jänner 1951) mit einem 1967 unterzeichneten Zusatzprotokoll aufgehoben wurde, ist die Definition unverändert geblieben. Die GFK enthält das sogenannte *refou-*

lement Verbot, das die unterzeichnenden Staaten verpflichtet, Geflüchtete nicht in Länder auszuweisen, in denen ihnen Verfolgung aufgrund der genannten Gründe drohen könnte.<sup>3</sup> Darüber hinaus haben einige nach 1951 beschlossene Menschenrechtsinstrumente den Flüchtlingsschutz weiterentwickelt. Dazu zählen vor allem der 1966 verabschiedete *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (ICCPR) sowie die *UN-Antifolterkonvention* (CAT) aus dem Jahr 1987. Der Umfang des *refoulement* Verbots wurde durch das Inkrafttreten der CAT noch weiter ausgebaut:

„Ein Vertragsstaat darf eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr laufe, gefoltert zu werden.“<sup>4</sup>

Das *refoulement* Verbot der GFK kann unter gewissen Umständen derogiert werden, wenn die fragliche Person nicht die in Artikel 1A genannten Voraussetzungen der Verfolgung erfüllt. Die CAT erweiterte diese Norm, indem sie das Verbot als absolut festlegte. Unter keinen Umständen darf also eine Person, die Gefahr laufe, gefoltert zu werden, an einen Drittstaat ausgeliefert werden.

Die Hauptlücke des Flüchtlingsschutzes ergibt sich folglich aus der Tatsache, dass nur Personen, denen der GFK-Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde, ein Anrecht auf regulären Aufenthalt besitzen, während Personen, welche aus Gründen des in der CAT kodifizierten *refoulement* Verbotes nicht abgeschoben werden können, kein Aufenthaltsrecht zukommt.

Der vorliegende Artikel wird zuerst die Lücken der GFK, die der subsidiäre Schutz schließen sollte, beleuchten. Hierbei wird auf die verschiedenen Interpretationsformen des Flüchtlingsschutzes eingegangen und deren Entwicklung kontextualisiert. Darauf aufbauend wird im Hauptteil des Beitrags die Entwicklung des subsidiären Schutzes aus den Vorarbeiten zur Statusrichtlinie rekonstruiert, dargestellt und kommentiert.

## Die ‚Lücken‘ der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

Um den Entwurf und die Umsetzung des GEAS verstehen zu können, muss zuerst beleuchtet werden, welche Lücken es zu füllen beabsichtigte. Komplementärer Schutz, der per definitionem ein bereits bestehendes System ergänzt, kann nur dann sinnvoll sein, wenn der Schutz der GFK nicht umfassend genug ist.<sup>5</sup>

Die *Europäische Kommission* stellte im Jahr 2000 klar, dass das Ziel des subsidiären Schutzstatus sei, zusätzlich zu individueller Verfolgung gerade jenen Personen Schutz zu bieten, die vor willkürlicher Gewalt fliehen und damit vom Umfang

der GFK ausgenommen, dementsprechend nicht als Flüchtling zu betrachten seien.<sup>6</sup> Gerade diese Interpretation des Flüchtlingsbegriffs der GFK, in welcher der Flüchtlingsstatus ein inhärent individueller ist, wird von Spijkerboer in Frage gestellt. Die von ihm kritisierte Interpretation beruft sich meist auf Absatz 2 des oben zitierten Artikels 1A GFK, der fünf Kriterien spezifiziert.<sup>7</sup> Demgegenüber erweitert Absatz 1 diese Definition um alle Personen, die nach den Vorläuferverträgen oder nach der Verfassung der *Internationalen Flüchtlingsorganisation* (IFO) – der Vorläuferorganisation des *Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen* (UNHCR) – als Flüchtlinge galten.<sup>8</sup>

Hinsichtlich der Regelung des Umgangs mit Geflüchteten zeigen die völkerrechtlichen Verträge der 1920er und 1930er Jahre einen starken Bezug zum Nationalstaat. Die vermehrte Bildung von Staaten im Sinne eines Nationalstaatsprinzips nach dem Ersten Weltkrieg führte zu einem neuen Verständnis von Staatsbürger\*innenschaft. Die Minderheitenverträge, die im Rahmen der Friedensverträge geschlossen wurden, stellten klar „what until then only had been implied [...] namely, that only nationals could be citizens, only people of the same national origin could enjoy the full protection of legal institutions.“<sup>9</sup> Die moderne Auffassung des Flüchtlings resultiert aus diesem Verständnis nationaler Staatsangehörigkeit. Anders als der staatenlose Mensch, der „scum of the world“,<sup>10</sup> verbleibt der Flüchtling im Rational des Nationalstaates. Diese Auffassung schlug sich *inter alia* in den ‚ethnischen‘ Homogenisierungen der 1920er Jahre nieder. Personen, die infolge des Bevölkerungsaustauschs zwischen Griechenland und der Türkei 1923 zwangsweise umgesiedelt wurden, bezeichnete der Volksmund als Flüchtlinge.<sup>11</sup> Sie ‚flüchteten‘ in ‚ihren‘ jeweiligen Nationalstaat.

Das kollektive Mehrheitsverständnis von Flüchtlingen änderte sich erstmals mit der Verfassung der IFO. Die kategorische Definition des Flüchtlings wich einer generell-individualisierten. Die IFO bezeichnete zum ersten Mal die wohlbegründete Furcht vor Verfolgung als einen möglichen Grund, den\*die Geflüchtete\*n nicht in sein\*ihre Herkunftsland zurückschicken zu dürfen. Die GFK änderte dies allerdings insofern ab, als sie die wohlbegründete Furcht zu einer *conditio sine qua non* für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft machte. Spijkerboers Analyse der *travaux préparatoires* zeigt, dass dieser Satz ursprünglich nicht dazu gedacht war, den Anwendungsbereich der GFK exklusiv zu gestalten. UNHCR stellte jedoch in den 1990er Jahren klar, dass er von einigen Ländern auf eine Weise interpretiert wurde, die persönliche Verfolgungsdrohungen durch die Regierung des jeweiligen Herkunftsstaates notwendig macht. Durch die Verbreitung dieser Interpretation werden heute Menschen, die vor willkürlicher Gewalt fliehen, nicht als Konventionsflüchtlinge anerkannt, wenn sie nicht zusätzlich individuelle Gründe vorweisen können.<sup>12</sup> Die historische Analyse der GFK zeigt also, dass sich die heute

im globalen Norden vorherrschende Interpretation, eine individuelle Verfolgung sei erforderlich, nur wenig mit den im Entstehungsprozess sichtbaren Intentionen deckt.

Die praktische Umsetzung der GFK führte allerdings zu der oben beschriebenen Schutzlücke, welche UNHCR schon in den 1990er Jahren zu schließen beabsichtigte. Zwei Gruppen, die aufgrund menschenrechtlicher Abschiebeverbote nicht repatriert werden können, wurden von UNHCR als generell schutzwürdig beschrieben: zum einen Personen, die im Prinzip vom Schutz der GFK erfasst werden sollten, aber dies aufgrund der aufgezeigten exklusiven Interpretation *de facto* nicht werden. Hierbei handelt es sich vor allem um Menschen, die von privaten Akteur\*innen verfolgt werden oder Menschen, die vor Konflikten fliehen, deren Grundlage in ethnischen, religiösen und politischen Differenzen liegt, die jedoch nicht als solche erkannt werden.<sup>13</sup> Diese Gruppe von Menschen sollte allerdings eigentlich den Flüchtlingsstatus zuerkannt bekommen und nicht auf komplementären Schutz angewiesen sein. Zum zweiten sieht auch UNHCR schutzbedürftige Menschen, die nicht von der Definition der GFK erfasst werden, als Flüchtlinge an, beispielsweise Personen, die vor Umweltkatastrophen fliehen. Das Ziel der GFK war laut UNHCR, all jenen Menschen, die eines internationalen Schutzes bedürfen, diesen Schutz zu gewähren,<sup>14</sup> die restriktive Anwendung machte es allerdings notwendig, einen komplementären Schutzstatus zu entwickeln, um die entstandenen Schutzlücken zu schließen.<sup>15</sup> Der subsidiäre Schutz ist, wie bereits erläutert, die Antwort der EU auf diese Konstellation.

## Material und Methode

Das erklärte Ziel dieser Arbeit ist es, den Diskurs, der schlussendlich zur Verabschiedung der ersten Statusrichtlinie geführt hat, zu rekonstruieren und zu analysieren. Dennoch kann die Arbeit nicht als eine vollständige Diskursanalyse gelesen werden. Ein Diskurs in diesem Sinn zeichnet sich unter anderem durch die Verinnerlichung gewisser versteckter Machtbeziehungen aus, die unbesprochen bleiben. Verkürzt gesagt bedeutet dies, dass ein Merkmal des Diskurses die Exklusion von bestimmten Diskursteilnehmer\*innen und deren Interessen und Sprachsträngen ist.<sup>16</sup> Während es ein radikal diskursanalytischer Ansatz wäre, diese verdeckten Machtbeziehungen zu enttarnen, werden sie hier als gegeben angenommen. Schon die Rechtsetzung auf der institutionellen Ebene der EU ist in sich selbst in höchstem Maße exklusiv. Der legislative Prozess wurde durch interne Regeln festgeschrieben, welche sich im Untersuchungszeitraum nicht wesentlich geändert haben. Die Genese der Mechanismen zum Ausschluss von Sprecher\*innen jenseits der stabi-

len und abgeschlossenen Institution wird in dieser Arbeit folglich nicht behandelt. Gegenstand und Forschungsobjekt ist allein jener Diskurs, der unter diesen Bedingungen vor sich gegangen ist; es werden nur Beiträge jener Akteur\*innen behandelt, die am institutionalisierten Sprechen teilnahmen.

Während also die äußeren Machtrelationen im Verhältnis zur Institution als gegeben angesehen und nicht in Frage gestellt werden, konzentriert sich die Analyse vollends auf den Prozess der Kodifizierung mit dem Ziel, relevante ‚Ankerpunkte‘ und deren weiteren Einfluss auf den Prozess der diskursiven Genese des Konzeptes von subsidiärem Schutz auszuarbeiten sowie die inneren Machtdynamiken des Diskurses zu thematisieren. ‚Ankerpunkte‘ definiere ich als Beiträge, die durch ihre Neuheit klar von anderen zu unterscheiden sind und im Verlauf für den Diskurs relevant bleiben, indem sie jeweils einen inhaltlichen Fluchtpunkt markieren. Dieser erschwert es dann anderen Akteur\*innen, den bezeichneten Punkt außer Acht zu lassen, da sie nur noch auf den bereits gesetzten Fokuspunkt reagieren können, aber die proaktive Macht verloren haben. Es wird gefragt, welchen Akteur\*innen es gelang, den Entstehungsprozess in einer bestimmten Phase entscheidend und nachhaltig zu gestalten. Die Diskursmacht dieser Akteur\*innen zeichnet sich nicht notwendigerweise dadurch aus, dass danach keine inhaltlichen Variationen, Differenzierungen oder Wendungen mehr möglich sind, sondern dadurch, den Ankerpunkt nachhaltig gesetzt zu haben. Indem diese Punkte in der historischen Rekonstruktion gesucht und interpretiert werden, können zugleich Machtungleichheiten zwischen den Diskursteilnehmer\*innen aufgedeckt werden.<sup>17</sup>

Da Innen- und Sicherheitspolitik in der EU als vertraulich betrachtet werden, ist der Zugang zu den sie konstituierenden Diskursen beschränkt. Allerdings haben die institutionellen Veränderungen nach dem *Vertrag von Amsterdam* die Transparenz etwas erhöht, da der Kreis der Akteur\*innen erheblich ausgeweitet wurde. Anders als in der bis dahin intergouvernemental erfolgenden Entscheidungsfindung wirken in der supranationalen auch die *Europäische Kommission*, die das alleinige Vorschlagsrecht für sekundärrechtliche Schriftstücke besitzt, und das Europäische Parlament, das vor dem *Vertrag von Amsterdam* selbst nicht systematisch über alle Facetten des Entscheidungsprozesses aufgeklärt wurde, proaktiv an der Rechtsetzung mit.<sup>18</sup> Der Kommission kam als alleiniger Vorschlagsinstanz eine wichtige Rolle im Diskurs zu; ihre Macht relativierte sich jedoch durch die ihr fehlende Möglichkeit, auf die spätere Entwicklung Einfluss zu nehmen.

Das Material, das im Folgenden untersucht wird, bilden die sogenannten Fortschrittsberichte der Arbeitsgruppen für Asyl und Migration des *Europäischen Rates*. Diese Berichte beschreiben, ausgehend vom vorgelegten Statusrichtlinienentwurf<sup>19</sup> der Kommission, sämtliche Änderungen und abweichenden Meinungen sowie alle

Änderungsvorschläge der Delegationen. Zwar haben auch andere Akteur\*innen versucht, Einfluss auf den legislativen Prozess auszuüben und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass NGOs oder andere Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft die Meinung des jeweiligen Mitgliedsstaates beeinflusst haben. Auf europapolitischer Ebene traten sie aber höchstens als Kommentator\*innen auf.

Den Fokus der Analyse auf die höchste politische Ebene zu legen reproduziert institutionelle Ausschlussmechanismen, indem nur jene Akteur\*innen in den Focus der Untersuchung treten, die ab dem Beginn des legislativen Prozesses an diesem maßgeblich beteiligt sind. Um teleologische Schlussfolgerungen zu vermeiden, beleuchte ich daher auch jene Wege und Entwicklungen, die sich im endgültigen Produkt nicht wiederfinden, sondern im Lauf der Verhandlungen Unterstützung verloren haben. Die Tatsache, dass sich die internen Fortschrittsberichte an ein ausgewähltes Publikum von Expert\*innen richten, macht eine unmittelbare Einflussnahme des allgemeinen öffentlich-politischen Diskurses auf das konkrete legislative Geschehen unmöglich. Der obligatorische Gebrauch spezieller linguistischer Codes und Fachtermini ist ein weiterer wichtiger Mechanismus des sozialen Ausschlusses durch eine technokratische Ausrichtung des Diskurses.<sup>20</sup> Mechanismen, Außenstehende in den Diskurs einzubinden, wie es UNHCR mit dem *Paris Appeal by Refugees* oder der *Refugee Perspective* 2001<sup>21</sup> versucht hat, bleiben ineffizient. Die Beiträge der betroffenen Geflüchteten werden durch die linguistischen Anforderungen des technokratischen Diskurses insofern verfälscht und unbrauchbar gemacht, als eine radikale Opposition a priori verunmöglicht wird. Die betroffenen Geflüchteten haben lediglich die Möglichkeit, quasi als Schauspieler\*innen die ihnen zugestandene Rolle zu spielen, nicht jedoch proaktiv in den Rechtsetzungsprozess einzugreifen. Weiters versuche ich, die Entwicklungen zu kontextualisieren, indem ich die gesamte öffentlich-politische Debatte des Flüchtlingsschutzes zumindest mitdenke und wichtige tagespolitische Ereignisse, die außerhalb des Gegenstandsbereichs liegen, aber diesen nachhaltig beeinflusst haben dürften, mit einbeziehe.

Die Vorarbeiten zur Statusrichtlinie müssen im Kontext des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gesehen werden, das sich ab den 1980er Jahren abzeichnete. Deshalb beginnt die folgende Analyse mit der politischen Integration Europas, um dann die Prozesse nach dem *Vertrag von Amsterdam* zu beleuchten. Dabei wird die Theorie der Autopoiesis (N. Luhmann) berücksichtigt, die beschreibt, wie sich institutionelle (in unserem Zusammenhang legislative) Änderungen als Beitrag zur Vereinfachung und dynamischen Stabilität des bereits bestehenden sozialen Systems erklären lassen.<sup>22</sup> Die Entwicklungen durch Maastricht und Amsterdam müssen also dem davor bestanden habenden System gegenübergestellt werden, um ihren Beitrag zur Autopoiesis des Systems erkennen und darstellen zu können.

## Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

### Institutionelle Entwicklungen

Die Einheitliche *Europäische Akte*, die 1986 vom *Europäischen Rat* in Mailand beschlossen wurde, formulierte die Idee eines Binnenmarktes mit freiem Waren-, Personen-, Güter- und Kapitalverkehr und ohne interne Grenzen. Die Akte war die erste radikale Überarbeitung der *Römischen Verträge*. Der Beschluss, einen Binnenmarkt zu erschaffen, der bis 1992 umgesetzt werden sollte, kann als institutioneller Versuch zur Abschaffung der internen Grenzen gesehen werden. Es waren jedoch nicht alle Vertragsstaaten willens, die politische Integration – die durch eine Öffnung der Grenzen für den Personenverkehr unumgänglich wurde – und die ökonomische Integration parallel voranzutreiben. Deutschland, Belgien, Luxemburg, Frankreich und die Niederlande erarbeiteten daher zur selben Zeit einen weiteren völkerrechtlichen Vertrag, der die internen Grenzkontrollen nach und nach abschaffen sollte. Das *Schengener Abkommen* von 1985 enthielt zu diesem Zweck bereits Pläne zur Annäherung der Visa-Regulierungen sowie zu gemeinsamen Normen der Außengrenzsicherung. Da eine Abschaffung der inneren Grenzen eine Auslagerung der Grenzsicherung an Drittstaaten bedeutet, war dies unumgänglich. Die Maxime des freien Personenverkehrs stellte die EU vor die Frage, ob u. a. auch Asylsuchende innerhalb der EU frei reisen können sollten.

Es mussten also Regeln für eine gemeinsame Asylpolitik gefunden werden. Zu diesem Zweck enthielt das *Schengener Durchführungsübereinkommen* (SDÜ) von 1990, das den Abbau der Grenzen regeln sollte, auch bereits explizite Bestimmungen in Bezug auf die Zuständigkeit bei Asylverfahren und setzte einen starken Fokus auf „irreguläre Migration“. Die Regelungen betrafen aber lediglich die Zuständigkeit und ließen die innerstaatlichen Asylgesetze außer Acht. Den ursprünglich fünf Signatarstaaten traten bis 1996 noch acht weitere bei: Italien (1990), Spanien und Portugal (1991), Griechenland (1992), Österreich (1995), Dänemark, Finnland und Schweden (1996). Während sich das SDÜ bereits mit der Zuständigkeit für Asylwerber\*innen auseinandersetzte, wurde 1990 noch ein zweiter internationaler Vertrag geschlossen, der sich auf europäischer Ebene erstmals ausschließlich mit der Asylthematik beschäftigte. Das *Dubliner Übereinkommen* wurde – anders als das Schengener – von allen zwölf Mitgliedsstaaten der *Europäischen Gemeinschaften* (EG) unterschrieben und basierte auf dem Prinzip, dass jeweils nur ein Staat für die Führung des Asylverfahrens zuständig sein sollte. Das Ziel des Übereinkommens war die Verhinderung der pejorativ als „Asylshopping“ bezeichneten möglichen Praxis, nach einem negativ beschiedenen Antrag in einem anderen Staat der

EG erneut um Asyl anzuschauen. Zugleich sollte sichergestellt werden, dass jede Person Anrecht auf ein ordentlich geführtes Asylverfahren hat.<sup>23</sup>

1992 wurde durch den *Vertrag von Maastricht* die *Europäische Union* (EU) begründet. Sie baute auf drei Säulen auf:

1. Die Europäischen Gemeinschaften
2. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
3. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Die erste Säule war die einzig supranationale, in der die Rechtsetzung direkt auf Ebene der EU stattfand. Die zweite und dritte Säule wurden intergouvernemental regiert. Migration und Asyl waren Teil der dritten Säule und ihre Regelung verblieb damit bei den nationalen Rechtsetzungskörpern. Zur politischen Zusammenarbeit innerhalb der intergouvernementalen Bereiche wurde eine Vielzahl an Arbeitsgruppen gegründet, darunter das K4 Komitee, das sich mit den Themenbereichen Migration und Asylpolitik beschäftigte. Obgleich das K4 Komitee nur beschränkte Handlungsmacht besaß, da die alleinige Rechtsetzungskompetenz beim Rat verblieb, bekräftigte der Rat schon 1993, dass gemeinsame Vorgehensweisen zur weiteren Harmonisierung des Asylrechts Priorität hätten.<sup>24</sup>

Mit der Theorie der Autopoiesis habe ich argumentiert, dass ein komplexes lebendiges System stets danach strebt, sich selbst durch Vereinfachung der Abläufe zu reformieren und zugleich zu stabilisieren. Es stellt sich also die Frage, aus welchem Grund das europäische Schutzsystem von der nationalen auf die europäische Ebene drängte und welchen Vorteil die beteiligten Staaten und die EU als supra-staatlicher Akteur daraus zogen, das Asylwesen über eine intergouvernementale Zuständigkeitsverteilung hinaus zu harmonisieren. Eine Antwort könnte die *venue-shopping*-Theorie geben, die von der französischen Politikwissenschaftlerin Virginie Guiraudon erstmals im Jahr 2000 auf die europäische Migrationspolitik angewandt wurde.<sup>25</sup> Diese Theorie besagt, dass politische Entscheidungen an gewissen institutionellen Schauplätzen (*venues*) getroffen werden, die den Akteur\*innen für ihre Zwecke günstig erscheinen.

„The rules guiding decision-making and the character of the participants at different levels of governance privilege a specific set of actors and mobilizing strategies. Political actors seek policy venues where the balance of forces is tipped in their favour.“<sup>26</sup>

Umgelegt auf die Frage, warum die zuständigen Politiker\*innen versucht haben, den institutionellen Schauplatz von der nationalen auf die europäische Ebene zu verschieben, bedeutet dies, dass sie sich davon wohl mehr Handlungsmacht verspro-

chen haben dürften, indem eine Machtungleichheit im Entscheidungsprozess durch einen *venue*-Wechsel festgeschrieben wurde. Dies wurde auf drei Wegen erreicht:

1. Die europäischen NGOs und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen waren zum größten Teil auf der Ebene der Nationalstaaten in der EU vertreten. Ein Wechsel auf die europäische Ebene schwächte ihre Beteiligungsmöglichkeiten erheblich.
2. Im *Rat für Inneres und Justiz* konnten die zuständigen Fachminister\*innen Entscheidungen fällen, ohne diese den jeweiligen nationalen Parlamenten zur Abstimmung vorzulegen. Migration und Asyl sind Themenbereiche, die normalerweise die Zuständigkeiten mehrerer Ministerien touchieren (z. B. Sozialministerien, Arbeitsministerien etc.). Auch diese vorher mit zuständigen Ministerien konnten durch den Wechsel in den *Rat für Inneres und Justiz* vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen werden.
3. Sobald ein Themenbereich einer gewissen Arbeitsgruppe zugerechnet wird, ist es für die von der Arbeitsgruppe ausgeschlossenen Akteur\*innen schwieriger, diese Themen wieder für sich zu besetzen. Die Machtungleichheit wird festgeschrieben.

Die Umsetzung des *venue*-Wechsels wurde vom K4 Komitee, das dem *Rat für Inneres und Justiz* unterstellt war, vorbereitet. Zusätzlich richtete die Kommission eine Taskforce ein, die den Rat unterstützen und als Bindeglied zwischen Kommission und Rat dienen sollte. Als erstes Ergebnis dieses neuen institutionellen Rahmens kann ein Dokument mit dem Titel *Der gemeinsame Standpunkt betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“*<sup>27</sup> angesehen werden. Dieses Dokument schuf zwar keinen neuen Schutzstatus, harmonisierte aber die Umsetzung der GFK in den Mitgliedstaaten der EU. Für den späteren subsidiären Schutz sollte dies von fundamentaler Bedeutung sein, da in diesem Dokument auch erstmals die Schutzlücken definiert wurden. So heißt es unter anderem, dass Verfolgung im Sinne der GFK a priori als Verfolgung durch Staatsorgane zu verstehen ist und Verfolgung durch Private nur dann relevant sein kann, wenn die zuständigen Behörden diese wissentlich zulassen oder unterstützen. Da sich diese Lesart fundamental vom schwedischen Verständnis des Flüchtlingsstatus unterschied, protestierte die schwedische Delegation formell gegen diese Provision. In ihrem Verständnis ist die Verfolgung durch Dritte auch dann asylrelevant, wenn ein Staat nicht für die Sicherheit vor Verfolgung sorgen kann. Als Kompromiss ließ das Dokument zum gemeinsamen Standpunkt Asylgewährung in diesem Fall im freien Ermessen der Mitgliedsstaaten. Dies bedeutet, dass in dieser Frage kein wirklich gemeinsamer Standpunkt gefunden werden konnte und nur ein *accord sur un désaccord*<sup>28</sup> zustande kam.

Zweitens legte das Dokument fest, dass wahllose Gewalt sowie Bürger\*innenkrieg keine ausreichenden Gründe sind, um einer geflüchteten Person den Flüchtlingsstatus zu gewähren. Nur wenn eine Person individuell aufgrund der in Artikel 1A der GFK normierten Gründe (s. o.) verfolgt wird, kann sie schutzberechtigt sein.

1995 wurden neben dem bereits weitgehend harmonisierten Flüchtlingsbegriff auch erste Versuche gemacht, Mindestgarantien für das Asylverfahren einzuführen. In den Vorarbeiten zu der im Juni 1995 verabschiedeten Entschließung wurde erstmals explizit über komplementären Schutz, womit die Formen eines internationalen Schutzstatus gemeint waren, die über die GFK hinausgehen, gesprochen. Die Mindestgarantien wurden „in Anbetracht dessen, daß die Mitgliedsstaaten [...] Ausländern [...], die nicht unter das Genfer Abkommen von 1951 fallen, in Ausnahmefällen den Aufenthalt gestatten können“<sup>29</sup>, beschlossen. Das zeigt, dass der *Europäische Rat* sich der Lücken der GFK bewusst, aber noch nicht willens war, eine EU-weite Lösung zu suchen.

#### Direkte Vorarbeiten zum subsidiären Schutz

Die niederländische Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 1997 machte es sich zur Aufgabe, die verschiedenartigen subsidiären Schutzformen innerhalb der EU zu erforschen. In diesem Rahmen präsentierte die dänische Delegation, die gemeinsam mit Großbritannien und Irland dem GEAS nicht beigetreten war, als erste ihren Beitrag vor den Arbeitsgruppen für Migration und Asyl.<sup>30</sup> Sie kritisierte, dass die Harmonisierung der Anwendung des Flüchtlingsbegriffs nicht auf komplementäre Schutzformen ausgeweitet worden war und dadurch eine gleichmäßige Verteilung von Schutzsuchenden unmöglich sei. Dies zeigt, dass in der EU die Besorgnis bestand, höhere Standards in manchen Mitgliedsstaaten könnten als Pull-Faktoren wirken, d. h. vermehrt Geflüchtete anziehen.<sup>31</sup> Eine gemeinsame Asylstrategie sollte dem entgegenwirken, könne aber nur umgesetzt werden, wenn die einzelnen Asylsuchenden unterschiedslos in allen Mitgliedsstaaten der EU um Schutz ansuchen dürften; dies aber setze gleiche Schutzstandards in allen Mitgliedsstaaten voraus, die nach Auffassung der dänischen Delegation über einfache internationale Verpflichtungen hinausgehen sollten.

Als Kernstück des subsidiären Schutzes wurde der Schutz vor Verletzung des Verbots der Folter nach Artikel 3 der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK) genannt. Jedoch wurden auch andere Personengruppen identifiziert, die für einen solchen Schutzstatus qualifiziert wären: jene, die

- nicht von der GFK erfasst wurden, aber ähnliche Fluchtgründe haben (z. B. Verfolgung durch Private)
- aufgrund humanitärer Verpflichtungen nicht abgeschoben werden dürfen (z. B. aufgrund des Schutzes des Privat- und Familienlebens)
- aufgrund praktischer Gründe nicht abgeschoben werden können (z. B., etwa weil keine Reisedokumente verfügbar sind und eine nationale Zugehörigkeit bzw. Staatsbürgerschaft nicht klargestellt werden kann).

Die EU war somit aufgerufen, einen gemeinsamen subsidiären Schutzstatus zu erarbeiten, der über bloße internationale Verpflichtungen hinausgeht, um jeden Mitgliedsstaat gleich attraktiv für Asylwerber\*innen zu machen und ‚Asyl-Shopping‘ hintanzuhalten.

Die Ratspräsidentschaft gab weiters eine Studie in Auftrag, welche die juristischen Auswirkungen des Artikel 3 der EMRK auf die Ausweisung von Fremden aus der EU beleuchten sollte. Diese war zwar nicht ausschließlich auf Asylsuchende zugeschnitten, lieferte aber bereits ein recht klares Bild über die Lücke zwischen Flüchtlingsschutz und *refoulement* Verbot. Die Studie stellte klar, dass die Judikatur der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte keinen Zweifel an der Absolutheit des Artikel 3 ließ. Speziell in den Fällen *Ahmed* und *Chahal* stellte der Gerichtshof klar: „activities of the individual in question, however undesirable or dangerous [they might be], cannot be a material consideration“.<sup>32</sup> Weiters wurde der Anwendungsbereich des Artikel 3 durch wegweisende Urteile wie *D. v. Vereinigtes Königreich*<sup>33</sup> (Fehlende Gesundheitsversorgung im Drittstaat), *Tanko v. Finnland*<sup>34</sup> (Abschiebung von nicht reisefähigen Personen) oder *Giama v. Belgien*<sup>35</sup> (wiederholte, nicht erfolgreiche Abschiebeversuche) maßgeblich ausgeweitet.

Während der Bericht klarstellte, dass durch Artikel 3 nur Personen geschützt werden, die sich in der Machtsphäre der EU befinden, also keinerlei Einreiseobligationen aus ihm abgeleitet werden können, war der Rat dennoch mit der Frage konfrontiert, ob sich aus permanenten legalen Abschiebeverböten ein Anrecht auf regulären Aufenthalt ergeben kann. Mit diesen Fragen musste sich das zu schaffende GEAS, das im Vertrag von Amsterdam primärrechtlich niedergeschrieben wurde, auseinandersetzen.

## Der Vertrag von Amsterdam

Wie bereits dargelegt, kann der *Vertrag von Amsterdam* als die eigentliche Geburtsstunde des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bezeichnet werden. Der Ver-

trag, 1997 unterzeichnet, übertrug Asyl und Migration in die erste, supranationale Säule und integrierte das bestehende Schengen *acquis* in die EU. Auch der Rechtsetzungsprozess wurde radikal überarbeitet. Das *Europäische Parlament* bekam nach einer fünfjährigen Übergangsperiode ein Mitbestimmungs- und Signaturrecht, das alleinige Vorschlagsrecht wurde an die *Europäische Kommission* übertragen.

Eines der im Vertrag festgeschriebenen Ziele war die Schaffung des sogenannten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, der neben justizieller Zusammenarbeit und Zivil- und Strafsachen sowie polizeilicher Zusammenarbeit auch Migration, Außengrenzkontrolle und Asyl umfasste. Dies war das erste Mal, dass das Thema Asyl primärrechtlich kodifiziert wurde. In Titel IV (Artikel 61–69) wurde festgeschrieben, dass innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages Asylmaßnahmen in folgenden Bereichen beschlossen werden sollten:

- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung jenes Mitgliedsstaates, der im konkreten Fall für die Prüfung eines Asylverfahrens zuständig ist,
- Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerber\*innen in den Mitgliedsstaaten,
- Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge,
- Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft.<sup>36</sup>

Diese Maßnahmen sollten in Konkordanz mit der GFK sowie sonstigen relevanten Verträgen gefasst werden. Der Bezug auf andere Verträge bezeugt, dass die EU Menschenrechtsverträge als auf den Asylbereich anwendbar verstand.<sup>37</sup> Diese Klarstellung hatte auch den Effekt, dass die Menschenrechte der einen Asylantrag stellenden Person stärker zu gewichten sind als gesellschaftspolitische Interessen.

Subsidiärer Schutz wurde im Vertrag nicht explizit benannt, aber durch den Bezug auf die allgemeinen Menschenrechte war klar, dass die GFK durch das GEAS komplementiert (d. h. vervollständigt) werden sollte. Die *Europäische Kommission* erarbeitete zu diesem Zweck einen Überblick über die bis dahin praktizierten nationalen Formen komplementären Schutzes. Hierbei wurden noch alle Formen, auch jene, die bei Massenfluchtbewegungen Schutz ohne individuelle Prüfung bieten sollten (Temporärer Schutz), unter dem Begriff ‚subsidiärer Schutz‘ subsumiert. Alle Mitgliedsstaaten hatten zu diesem Zeitpunkt verschiedenartige Formen des Schutzstatus, die über den Umfang der GFK hinausgingen. Hierbei handelte es sich vor allem um zeitlich limitierte Sondervisa. Ausgehend von diesem Ergebnis des vergleichenden Überblicks identifizierte die Kommission vier Gruppen von Personen, die in verschiedenen Mitgliedsstaaten als schutzbedürftig angesehen wurden:

- Verfolgte mit in der GFK genannten Kriterien ähnlichen Fluchtgründen,
- Fremde aus Kriegsgebieten (damals vor allem Ex-Jugoslawien und Algerien),
- Fremde, die aus humanitären Gründen nicht abschiebbar sind,
- vorläufig nicht abschiebbare Personen.

Die somit eingeführten Formen eines Schutzstatus variierten allerdings nicht nur nach Qualifikationskriterien, sondern auch nach dem Umfang des Schutzes. Während Geflohene mit den in der GFK genannten Kriterien ähnlichen Verfolgungsgründen meist einen hohen Schutzstandard erhielten, wurde Menschen, die aus praktischen Gründen nicht abschiebbar waren, oft nur ein „Duldungsstatus“ zugebilligt, der weder einen legalen Aufenthalt, noch eine Arbeitserlaubnis vorsieht.

Noch bevor dem *Vertrag von Amsterdam* 1999 Rechtskraft erwuchs, übernahm Österreich den Vorsitz im *Europäischen Rat*. Die Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems war eines der Hauptziele der österreichischen Ratspräsidentschaft. Am 1. Juli 1998 wurde ein internes Strategiedokument zur Asyl- und Migrationsthematik verschickt, das jedoch an die Öffentlichkeit gelangte.

Nach österreichischer Auffassung sollte eine harmonisierte Strategie in den Bereichen Asyl und Migration mit dem starken politischen Willen verbunden sein, Flüchtlingsströme zu verhindern, die als inhärente Gefahr und Sicherheitsrisiko für die EU dargestellt wurden.<sup>38</sup> Darüber hinaus wurde argumentiert, dass die GFK nach dem Zusammenbruch der UDSSR einen Großteil ihrer Anwendbarkeit eingebüßt habe und nicht für jüngere Formen von inter-ethnischen Konflikten geschaffen worden wäre. Der internationale Flüchtlingsschutz sollte also fundamental überdacht und die GFK als Herzstück desselben auch korrigiert, ergänzt oder ersetzt werden. Die Lösung, die das österreichische Dokument vorschlug, war eine Kombination aus kurzzeitigem Schutz bei Massenfluchtbewegungen und rascher Unterstützung der Fluchtwilligen in Krisengebieten.

Zeitgleich arbeitete allerdings auch die Arbeitsgruppe für Asyl im *Europäischen Rat* an einer Studie, die für den subsidiären Schutz relevante internationale Dokumente zusammentragen sollte. Hier wurde die GFK weiterhin als Grundpfeiler des internationalen Flüchtlingsschutzes bezeichnet, die Schutzgründe wurden allerdings ausgeweitet. Erstmals wurden auch Personen, die aufgrund der allgemeinen Umstände zur Flucht gezwungen wurden, etwa nach Naturkatastrophen, als eventuell schutzwürdig angesehen.<sup>39</sup> Es wurde allerdings auch klargestellt, dass die Arbeitsgruppe keine sich aus dem *refoulement* Verbot ableitbare Verpflichtung zur Statusgewährung sah.<sup>40</sup> Aus den bis dahin identifizierten schutzwürdigen Personengruppen erarbeitete die Arbeitsgruppe für Asyl eine erste Definition des Begriffs ‚subsidiärer Schutz‘:

“The term ‘subsidiary protection’ covers protection instruments for persons from third states who do not fall within the scope of the Geneva Convention but who still have need of some other form of international protection. It covers, for example, the issue of a residence permit or the granting of ‘tolerated stay’ status in cases where the conditions for the recognition of refugee status in accordance with the provisions of the Geneva Convention are not met, but where return to the country of origin or refoulement is not permissible, where Geneva Convention-like grounds exist or where in general return to the country of origin cannot be required on serious humanitarian grounds.”<sup>41</sup>

Wiederum wurde ausgeführt, dass obwohl der Terminus ‚subsidiärer Schutz‘ im *Vertrag von Amsterdam* nicht explizit genannt wird, ein GEAS, in welchem Asylsuchende in jedem Staat unterschiedslos um Schutz ansuchen würden, nur dann funktionieren könne, wenn es zwischen den Mitgliedsländern keine Unterschiede bei der Gewährung eines komplementären Schutzes gäbe.

Als Folge des Wiener *Europäischen Rates* im Dezember 1998 wurde der ‚*Aktionsplan zur Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Sinne des Vertrags von Amsterdam*‘ verabschiedet, der detaillierte Anweisungen zur Umsetzung und Implementierung enthielt. Als Teil davon wurde ein Zeitplan zur Umsetzung des GEAS unterzeichnet; innerhalb von zwei Jahren sollte Dublin I vollkommen in das EU *acquis* überführt und Mindestgarantien für das Asylverfahren sowie die materielle Versorgung von Asylwerber\*innen beschlossen werden. Ein ähnlicher Prozess wurde für die Mindestnormen im Zusammenhang mit der Anerkennung Fremder als Flüchtlinge und der Standards des subsidiären Schutzes für Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, festgelegt, der innerhalb von fünf Jahren abgeschlossen sein sollte. Die Schaffung eines komplementären Schutzsystems, die im österreichischen Strategiepapier festgeschrieben wurde, war hiermit offiziell Teil des Entstehungsprozesses eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

## Der Europäische Rat von Tampere

Im Oktober 1999 tagte der *Europäische Rat* im finnischen Tampere, um sich detaillierter mit der Umsetzung des GEAS auseinanderzusetzen. Schon in der Vorbereitung des Rates wurde in einer Veröffentlichung darauf hingewiesen, dass über neue Schutzmechanismen, welche die GFK komplementieren sollten, nachgedacht werden müsse.<sup>42</sup> Der subsidiäre Schutz wurde somit als integraler Teil des GEAS festgeschrieben. Zusätzlich zur Schutzgewährung schien die Bekämpfung der Fluchtur-

sachen von hoher Bedeutung, um die Entstehung von Flüchtlingsbewegungen verhindern zu können. Die deutsche Ratspräsidentschaft stellte schon früh klar, dass – anders als in der von der Kommission durchgeführten Studie – eine klare Trennlinie zwischen individuellem subsidiärem Schutz und temporärem Massenschutz gezogen werden müsse; dies sollte klarstellen, dass subsidiärer Schutz nicht permanent, sondern temporär sei.<sup>43</sup>

In den frühen Arbeiten am GEAS, speziell an der Dublin-Verordnung und den Verfahrens- und Aufnahmerichtlinien, wurde der subsidiäre Schutz von der Anwendung grundsätzlich ausgenommen, auch wenn es den Mitgliedsstaaten offenstehen sollte, die Rechtsakte auch auf komplementäre Schutzmechanismen anzuwenden. Die direkten Vorarbeiten zu Tampere wurden unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt. Erst die beinahe fertigen Schlussfolgerungen des Vorsitzes wurden am zweiten Tag des Rates Medienvertreter\*innen präsentiert. Der Rat stellte klar, dass die europäische Integration auf den Standbeinen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aufbaue. Schutzwürdigen Personen diesen Schutz zu verwehren stünde im Widerspruch zu den europäischen Werten; ein europäisches Asylsystem müsse folglich auf der GFK und auf sonstigen relevanten Menschenrechtsverträgen aufbauen. Dieses allgemeine Bekenntnis zu den Menschenrechten wurde allerdings dadurch relativiert, dass alle nicht gewalttätigen Menschenrechtsverletzungen ausgenommen wurden. Dennoch wurde erneut klargestellt, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem mit Formen des subsidiären Schutzes vervollständigt werden sollte.<sup>44</sup>

## Verfahrens- und Aufnahmerichtlinien

Aufgrund der als höher eingeschätzten Dringlichkeit beschäftigte sich die Arbeitsgruppe Asyl zu allererst mit der Verfahrensrichtlinie. Auch wenn die Formen des subsidiären Schutzes noch nicht ausgearbeitet wurden, ergaben sich schon aus der Tatsache, dass sie Teil des GEAS sein würden, wichtige Fragen für die anderen Rechtsakte. Ungelöst war Anfang des Jahres 2000 etwa, ob Anträge für subsidiären Schutz als Teil des harmonisierten Asylverfahrens behandelt werden sollten. Die Delegationen Schwedens, Finnlands und der Niederlande argumentierten dafür, subsidiären Schutz von Anfang an in alle Rechtsakte des GEAS zu inkludieren, da eine Teilharmonisierung dem eigentlichen Zweck zuwiderlaufen würde. Auf der anderen Seite vertrat die französische Delegation die Meinung, dass ein einheitliches Verfahren die Vorrangstellung der GFK in Frage stellen könnte und trat deswegen für eine Separierung ein.<sup>45</sup> Wie bei der harmonisierten Anwendung des Flüchtlingsbegriffes aus dem Jahr 1996 wurde der Kompromiss gefunden, den Mit-

gliedstaaten der EU die Anwendung der Richtlinie auf komplementäre Formen des Schutzstatus freizustellen.<sup>46</sup>

Die *Europäische Kommission* vertrat den klaren Standpunkt, dass ein gemeinsames Verfahren und ein harmonisierter Status auf alle Formen internationalen Schutzes anwendbar sein sollten. Sie stellte klar, dass – obwohl die Zeitspanne, für die Schutz notwendig ist, sich bei subsidiärem Schutz und bei Flüchtlingsschutz unterscheiden kann – zwei unterschiedliche Formen des Status das GEAS unnötig verkomplizieren würden.<sup>47</sup> Ein einziger Schutzstatus, der Flüchtlingsschutz und subsidiären Schutz vereinen würde, wurde als wirksames Mittel gegen Sekundärmigration gesehen, doch dieser Vorschlag, der auch von UNHCR unterstützt wurde, fand keine Befürwortung im *Europäischen Rat*. Die Kommission vertrat praktische Gründe, die für eine einzige Verfahrensprozedur sprachen. In der Dublin-Regulierung wurden nur solche Verfahren abgedeckt, die als Asylverfahren geführt wurden, sie sei daher nicht direkt auf ein neues Verfahren für die Gewährung von subsidiärem Schutz anwendbar. Ein Hauptargument der Befürworter\*innen des gemeinsamen Verfahrens war die Tatsache, dass in den Jahren 1999 und 2000 öfter ein komplementärer Schutzstatus als der Flüchtlingsstatus vergeben worden war;<sup>48</sup> komplementäre Schutzformen zu exkludieren würde folglich die praktische Anwendbarkeit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erheblich reduzieren.

## Die Statusrichtlinie

Die wichtigste Richtlinie für den subsidiären Schutz ist die Statusrichtlinie, die alle Personengruppen definiert, die in der *Europäischen Union* als schutzberechtigt angesehen werden. Während die anderen Rechtsakte wohl beachten mussten, dass es eine Harmonisierung des komplementären Schutzes in der EU geben würde, geschah die eigentliche Harmonisierungsarbeit in der Vorbereitung dieser Richtlinie. Die Kommission veröffentlichte den ersten Entwurf dazu am 7. November 2001.<sup>49</sup> In einem Begleitschreiben wurden die Mitgliedstaaten aufgerufen, von der optionalen Möglichkeit, die Verfahrens- und Aufnahme Richtlinien auf alle Formen des Schutzstatus anzuwenden, Gebrauch zu machen, um die Schutzlücken der GFK nachhaltig ausfüllen zu können. Subsidiärer Schutz wurde daher in Bezug auf die Lücken der GFK definiert, und seine Hauptaufgabe war es, bestehende Schutzsysteme zu ergänzen.<sup>50</sup> Der Begriff ‚Internationaler Schutz‘, bis dahin als Kompetenz des UNHCR verstanden, wurde als Flüchtlingsstatus und subsidiären Schutz umgreifendes Konzept definiert. Das GEAS sollte dementsprechend alle Anträge für internationalen Schutz regulieren. Während klargestellt wurde, dass die Schutzwürdigkeit von Personen, denen der Flüchtlingsstatus oder der subsidiäre Schutz zuer-

kannt wurden, als gleichwertig zu behandeln sei, sollte ein Antrag auf internationalen Schutz erst dann hinsichtlich der Qualifikation für subsidiären Schutz geprüft werden, wenn der Flüchtlingsstatus nicht zuerkannt worden war, um die Vorrangstellung der GFK nicht zu untergraben.

Die Qualifikationskriterien für subsidiären Schutz, bis dahin nicht im *acquis* geregelt, wurden in Artikel 15 festgeschrieben. Dennoch stellte die Kommission klar, dass der Artikel als Kodifizierung bestehender Praktiken verstanden werden solle und keinen neuartigen Status begründe.<sup>51</sup> Subsidiärer Schutz solle dann gewährt werden, wenn bei Rückkehr in den Heimatstaat eine Verletzung des Artikel 3 der *Europäischen Menschenrechtskonvention* oder andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen in Verbindung mit ernsthaftem, nicht gerechtfertigtem Schaden zu befürchten seien. Die Rechte, die mit internationalem Schutz verbunden sein sollten, waren im Vorschlag der Kommission als prinzipiell unabhängig vom gewährten Status entworfen. Nur faktische Unterschiede hätten eine Ungleichbehandlung von subsidiär Schutzberechtigten (deren Status dennoch als kurzzeitig angesehen wurde) und Flüchtlingen rechtfertigen können.

In einer Stellungnahme kritisierte UNHCR, dass der neue Schutzstatus – trotz aller Zusicherungen durch die Kommission – den in der GFK festgeschriebenen Flüchtlingsschutz untergraben könnte. Viele Konflikte, die Menschen zur Flucht bewegen, haben tiefergehende Ursachen, die bei näherer Prüfung eine Schutzgewährung nach der GFK erfordern würden. Ein neuer ‚Flüchtlingsstatus light‘ könnte die Prüfung der Fluchtgründe abkürzen und damit zur Gewährung eines schwächeren Schutzstatus führen.<sup>52</sup>

Der *Rat für Inneres und Justiz* befasste sich in zwei Phasen mit der Statusrichtlinie. Von Jänner bis Dezember 2002 wurden die Kriterien der Schutzgewährung besprochen, also die Frage, welche Personengruppen als schutzwürdig anzusehen seien. In der zweiten Phase, die sich mit Pausen bis April 2004 zog, wurden in Folge die Rechte festgelegt, die international Schutzberechtigten nach einer Statusgewährung zukommen sollten.

Noch bevor die Arbeiten im Rat wirklich begannen, bedeuteten die Terroranschläge vom 11. September 2001 eine schwerwiegende Zäsur für den internationalen Migrationsdiskurs. Migrant\*innen, speziell aus dem globalen Süden, wurden zunehmend als Gefahr für die innere Sicherheit des globalen Nordens angesehen. Das Komitee für Inneres und Justiz rief eine Woche nach den Anschlägen die Kommission dazu auf, sich eingehend mit der Beziehung zwischen innerer Sicherheit und der Einhaltung internationaler Schutzverpflichtungen auseinanderzusetzen.<sup>53</sup> Noch bevor also der Umfang des internationalen Schutzes festgelegt war, bekräftigte die Kommission den Willen, sich näher mit Ausschließungsgründen zu beschäftigen, wie sie schon in der GFK festgelegt waren. Auch UNHCR rief in einer Aussen-

dung dazu auf, umfangreich von den Gründen zur Abweisung Gebrauch zu machen, um die innere Sicherheit nicht zu gefährden.<sup>54</sup> Dennoch begannen im Frühjahr des Jahres 2002 die Arbeiten an der Statusrichtlinie.

## Die Qualifikation für subsidiären Schutz

Während Konsens darüber bestand, dass das in der Menschenrechtskonvention normierte Folterverbot das Herzstück des subsidiären Schutzes sein sollte, waren die exakten Kriterien dennoch Gegenstand weitläufiger Diskussionen. Gerade die Beweislast, Verfolgung nachzuweisen, wurde von den Mitgliedsstaaten auf verschiedenste Art ausgelegt. Während Griechenland eine „objektiv nachweisbare Verfolgung“ forderte, wollten Österreich, Deutschland und Irland lediglich die „begründete Wahrscheinlichkeit“ näher ausgeführt haben. Eine weitere Frage war, ob auch für die subsidiäre Schutzgewährung der Nachweis einer individuellen Furcht vor Verfolgung notwendig sei, oder Verfolgung nur aus objektiv nachvollziehbaren Umständen zu begründen sei.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Gründe, die zur Gewährung von subsidiärem Schutz führen sollten, wurden durch die Delegationen weitläufig überarbeitet, um striktere Abgrenzungen zur GFK zu erreichen oder europäische Menschenrechtsstandards, wie den Schutz vor drohender Todesstrafe, zu inkludieren. Doch gerade die Frage, ob subsidiärer Schutz vor Krieg bzw. vor den Gefahren in Kriegsgebieten schützen sollte, konnte nicht klar beantwortet werden. Diese Tatsache wurde von der finnischen Delegation scharf kritisiert.<sup>55</sup>

Die österreichische und die deutsche Delegation wandten sich speziell gegen die Idee, mit dem subsidiären Schutz eine rein alternative Schutzform zur GFK zu erschaffen. In ihrer Auffassung sollten die Unterschiede elaboriert werden und gerade auf materieller Ebene sollten subsidiär Schutzberechtigte nur von Notversorgung profitieren können.

Schon in dieser frühen Phase können zwei Ländergruppen unterschieden werden, die die Diskussionen prägten. Auf der einen Seite traten die nordwestlichen Länder Finnland, Schweden und die Niederlande für harmonisierte Lösungen mit hohem Schutzfaktor ein, während die zentral- und osteuropäischen Länder Deutschland, Österreich und Griechenland möglichst restriktive Lösungen forderten, die den Nationalstaaten großen Auslegungsspielraum lassen sollten. Diese Gruppenbildung lässt sich noch klarer bei den Vorarbeiten zur *Dublin-Verordnung* erkennen, bei welchen jene Länder mit EU-Außengrenze gegen eine Inkludierung von Anträgen auf subsidiären Schutz waren, während jene Länder, die durch die Dublin Verordnung vor Anträgen ‚geschützt‘ waren, da sie keine EU-Außengrenze

hatten, auch subsidiären Schutz beachtet haben wollten. Zwischenzeitlich wurde ein vierter Absatz in die Definition eingefügt, der jene Personengruppen unter Schutz gestellt hätte, die aus Gründen ihren Staat verlassen haben, die ein *refoulement* Verbot auslösen. Hiermit sollte klargestellt werden, dass Schutz vor *refoulement* nur dann zu einer Gewährung von subsidiärem Schutz führen sollte, wenn die Gründe im Heimatland vorlagen und nicht den Akt der Abschiebung selbst betrafen. Mit Hinweis darauf, dass der subsidiäre Schutz nur bestehende Praktiken erläutern und kodifizieren sollte, wurde jedoch von den Delegationen gerügt, dass dieser Absatz über die Zielsetzung hinausgehen würde.<sup>56</sup>

Nach dem *Europäischen Rat* von Sevilla im Juni 2002 schien ein politischer Kompromiss in der Frage der Qualifikation international Schutzberechtigter zum Greifen nahe. Der letzte große Streitpunkt war die Frage der individuellen Verfolgung. Finnland und die Niederlande betonten, dass individuelle Furcht vor Verfolgung nicht individuelle Verfolgung bedeuten dürfe. Als Reaktion wollte die deutsche Delegation den Umfang der individuellen Furcht vor Verfolgung klären. Als Kompromiss wurde ein Erwägungsgrund beigefügt, der Personen, die „aus einem allgemeinen Gefühl der Unsicherheit fliehen“,<sup>57</sup> vom Umfang der Richtlinie ausnahm. Erst im Oktober 2002 konnte eine politische Einigung über den Umfang des Artikel 15 gefunden werden. Ernsthafter unrechtmäßiger Schaden wurde festgelegt als:

- Todesstrafe oder Exekution, oder
- Folter, unmenschliche Behandlung oder Bestrafung im Herkunftsland, oder
- ernsthafte, individuelle Bedrohung der physischen Integrität einer Zivilperson aufgrund wahlloser Gewalt in einem internationalen oder inneren gewalttätigen Konflikt.

Gleichzeitig wurden strittige Fragen in die Präambel inkludiert, um die Erwägungsgründe klarzulegen. Nachdem eine politische Einigung über die betroffenen Personengruppen gefunden werden konnte, befasste man sich in der zweiten Phase mit den materiellen Rechten und Pflichten, die Schutzberechtigten zugestanden werden sollten.

### Der Umfang des subsidiären Schutzes

Ein wichtiges Spezifikum des Flüchtlingsschutzes ist der begleitende Schutz des Familienlebens. Da durch die Schutzgewährung auch festgestellt wird, dass die Ausübung eines solchen im Herkunftsstaat nicht mehr möglich ist, wird anerkannten Flüchtlingen das Recht eingeräumt, ihren Schutzstatus auf ihre direkten Familien-

mitglieder zu erstrecken. Dieses Prinzip wurde auch im Vorschlag zur Statusrichtlinie festgeschrieben und auf subsidiär Schutzberechtigte ausgeweitet. Doch die absolute Gleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten ging für einige Delegationen zu weit. So wurde gefordert, dass, um den temporären Charakter des subsidiären Schutzes zu unterstreichen, Familiennachzug nur dann möglich gemacht werden sollte, wenn die Voraussetzungen der Schutzgewährung über längere Zeit vorlagen. Gleichzeitig sollte auch die mit der Schutzgewährung verbundene einjährige Aufenthaltsberechtigung nicht automatisch verlängert werden, wie von der Kommission vorgesehen, sondern nur nach begründetem Antrag, um jährliche Hintergrundrecherchen zur Lage im Herkunftsstaat zu ermöglichen.<sup>58</sup> Weiters sollte eine Verlängerung auch dann verweigert werden können, wenn Gründe der öffentlichen Sicherheit gegen eine Verlängerung sprechen. Einzig Belgien und Schweden stellten sich gegen diesen Vorschlag, wurden jedoch in weiterer Folge überstimmt.

Auch der Arbeitsmarktzugang für subsidiär Schutzberechtigte war ein großes Streitthema. Während die Nordweststaaten jegliche Beschränkung in Frage stellten, wollten die zentraleuropäischen Staaten keine zwingende Harmonisierung. Die Entscheidung sollte den Mitgliedsstaaten freistehen. Speziell Österreich, Deutschland und Belgien forderten, dass der Arbeitsmarktzugang nur unter ‚normalen Umständen‘ und gleichwertig zu regulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen gewährt werden sollte. Die deutsche Delegation schlug vor, den Arbeitsmarktzugang für subsidiär Schutzberechtigte aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik limitieren zu können. Obwohl dieser Vorschlag auf einigen Widerstand der nordwestlichen Länder stieß, war er ab diesem Zeitpunkt im Diskurs festgeschrieben.<sup>59</sup> Die österreichische Delegation ging sogar noch über den deutschen Vorschlag hinaus und wollte den Arbeitsmarktzugang vollkommen der Diskretion der Mitgliedsstaaten überlassen.<sup>60</sup> Nach langen Diskussionen wurde erst ein Kompromiss gefunden, nachdem die Kommission den Rat formell für seine politische Unreife gerügt hatte.<sup>61</sup> Der Zugang zum Arbeitsmarkt konnte seither je nach Lage auf dem nationalen Arbeitsmarkt temporär eingeschränkt werden. Die zentraleuropäischen Länder konnten sich also klar durchsetzen.

Auch im Zugang zu Sozial- und Gesundheitssystemen wollten Österreich und Deutschland subsidiär Schutzberechtigte gegenüber Flüchtlingen diskriminieren. Während Deutschland anfangs bereit war, Flüchtlingen gleichen Zugang wie Staatsbürger\*innen zu gewähren, sollten subsidiär Schutzberechtigten nur die notwendigsten Dienste offenstehen. Ausgenommen wurden hier jeweils besonders vulnerable Personengruppen, wie schwangere Frauen.<sup>62</sup> Da auf Basis dieser Vorschläge kein Kompromiss gefunden werden konnte, versuchte die deutsche Delegation den Diskurs noch restriktiver zu führen. Zu diesem Zweck schlug sie vor, die soziale

Unterstützung für subsidiär Schutzberechtigte an jene von Asylwerber\*innen anzupassen. Während die nordwestlichen Staaten als Reaktion einen Kompromiss, der dem ursprünglichen österreichischen Vorschlag entsprach, einbrachten, drängte die deutsche Delegation darauf, das Recht auf soziale Grundversorgung zu beschränken.<sup>63</sup> Von diesem Zeitpunkt an drehte sich die Diskussion nur noch um eine Definition der Grundversorgung.

Im Vorschlag der Kommission war auch der verpflichtende Zugang zu Integrationsmaßnahmen festgeschrieben, wobei dieser für subsidiär Schutzberechtigte erst später vorgeschrieben werden sollte. Integration wird als migrationspolitisches Langzeitziel verstanden; daher wurde die Integration von subsidiär Schutzberechtigten, denen doch nur temporärer Schutz geboten werden sollte, kritisch betrachtet. Österreich und Deutschland forderten, anerkannten Flüchtlingen nur jene Integrationsmaßnahmen zur Verfügung stellen zu müssen, die sie selbst als notwendig definierten,<sup>64</sup> während der Zugang für subsidiär Schutzberechtigte komplementär sein sollte. Die Nordweststaaten forderten andererseits, den Zugang sofort und für alle international Schutzberechtigten zu ermöglichen. Der Vorschlag des Vorsitzes, Zugang unmittelbar nach Zuerkennung des Status zu gewähren, aber die Mitgliedsstaaten selbst über Art und Umfang der Programme entscheiden zu lassen, fand in keinem der beiden Lager Unterstützung. Österreich und Deutschland wollten sicherstellen, dass die Regelung eine ‚Kann-Regelung‘ bleibt. Der finale Kompromiss enthielt die Verpflichtung, jenen Zugang zu gewähren, den die Mitgliedsstaaten als angemessen erachteten; er wurde hiermit faktisch von der Harmonisierung ausgenommen und der freien Einschätzung der einzelnen Staaten überlassen.

## Conclusio

Die Harmonisierung des subsidiären Schutzes durch die 2004 in Kraft getretene Statusrichtlinie der EU hatte das Ziel, die durch die Schwächen der Genfer Flüchtlingskonvention entstandene Schutzlücke zu füllen. Als Teil eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurde der neue Status des subsidiären Schutzes nach dem *Vertrag von Amsterdam* erarbeitet, um Sekundärmigration wirksam zu verhindern. Personen, die in ihrem Herkunftsstaat von Folter oder unmenschlicher Behandlung bedroht sind, soll temporär Schutz geboten werden können.

Über die Kriterien der Zuerkennung des Schutzstatus wurde in wenigen Monaten ein Konsens gefunden. Menschen aus Kriegsgebieten sei grundsätzlich Schutz zu gewähren, doch ein davon unabhängiges, generelles Unsicherheitsgefühl sollte nicht ausreichen. Die Mitgliedsstaaten, und vor allem jene, die vor der Harmonisierung einen niedrigen Schutzstandard geboten hatten, versuchten weitgehend,

die Entscheidungshoheit auf nationalstaatlicher Ebene zu erhalten. Österreich und Deutschland setzten sich dafür ein, in allen Stufen der Entwicklung Zwangsnormen zu verhindern oder abzumildern, während die nordwestlichen Staaten Finnland, Schweden und die Niederlande für einen hohen Grad der Harmonisierung eintraten.

Kontroversen fanden nach Abschluss der ersten Diskussionsrunde statt, die die Qualifikationskriterien behandelte. Während diese Bedingungen in erster Linie bestehende internationale Verpflichtungen erklärten, die den Staaten durch das *refoulement* Verbot auferlegt waren, wurden in zweiter Linie die mit dem Status verbundenen Rechte verhandelt. Auch hier traten dieselben Staatengruppen für mehr oder für weniger Harmonisierung ein. Deutschland und Österreich schafften es allerdings – deutlich besser als die Nordweststaaten – den Diskurs in ihrem Interesse zu lenken und ihre Positionen einzuschreiben. Das zeigt sich klar an den Kompromissen, die die Mitgliedsstaaten nicht zur Umsetzung der Mindestgarantien verpflichteten, sondern die diese der nationalstaatlichen Einschätzung überließen.

Der subsidiäre Schutz kann insofern als Fortschritt im Harmonisierungsprozess gewertet werden, als vor der Statusrichtlinie komplementärer Schutz nicht auf internationaler Ebene geregelt war. Die Richtlinie stellt somit einen ersten Schritt hin zu Weiterentwicklungen dar, mit denen vor allem die Neufassung der Richtlinie 2011 und die Judikatur der europäischen Höchstgerichte ermöglicht wurde. Das Ziel des harmonisierten Status kann jedoch im Jahr 2004 noch nicht als erreicht beschrieben werden. Während der Status, der in den Mitgliedsstaaten gewährt wurde, nominal derselbe war, unterschieden sich die damit verbundenen subjektiven Rechte weiterhin maßgeblich.

## Anmerkungen

- 1 Nicht alle Staaten haben die GFK vorbehaltlos unterschrieben. Die genaue Auflistung kann auf der Homepage der Vereinten Nationen abgerufen werden, vgl. <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html> (3.5.2017).
- 2 UNHCR, *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, 2010, Artikel 1A (2).
- 3 Vereinte Nationen, *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* vom 28. Juli 1951, Artikel 33.
- 4 Vereinte Nationen, *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe*, 1984, Artikel 3.
- 5 Thomas Spijkerboer, *Subsidiarity in Asylum Law*, in: D. Bouteillet-Paquet, Hg., *Subsidiarity protection of refugees in the European Union: Complementing the Geneva Convention?*, Brüssel 2002 19–42, 19.
- 6 Archiv des Europäischen Rates, 13119/00 ASILE 54, 2000, 3.2.2.
- 7 Spijkerboer 2002, 25–28.
- 8 UNHCR, 2010, Artikel 1A (1)
- 9 Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, London 1958, 275.
- 10 Ebd.

- 11 Peter Gatrell, *The Making of the Modern Refugee*, 2. Auflage, Oxford 2015, 2.
- 12 Generalversammlung der Vereinten Nationen A/AC.96/830, 1994, 22.
- 13 Ständiger Ausschuss UNHCR, EC/50/SC/CRP.18, 2000.
- 14 UNGA 1994, 23–25.
- 15 Vgl. Julia Schieber, *Komplementärer Schutz. Die aufenthaltsrechtliche Stellung nicht rückführbarer Personen in der EU*, Baden-Baden 2013.
- 16 Michel Foucault, *L'ordre du discours. Leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970*, Paris 2009, 11–17.
- 17 Ruth Wodak/Michael Meyer, *Methods of critical discourse analysis*, London 2007, 10–13.
- 18 Elspeth Guild/Carol Harlow, *Implementing Amsterdam. Immigration and asylum rights in EC Law*, Oxford/Portland 2001, 37.
- 19 Archiv des Europäischen Rates, 13620/01 ASILE 52, 2001.
- 20 Umberto Eco, *The role of the reader. Explorations in the semiotics of texts*, Bloomington 1979, 7.
- 21 UNHCR, *Paris Appeal by Refugees at the French National Assembly*, 2001; UNHCR *The Refugee Perspective*, 2001
- 22 Niklas Luhmann, *Die Autopoiesis des Bewußtseins*, in: *Soziale Welt* 36/4 (1985), 402–446, 403.
- 23 Europäische Gemeinschaften, *Amtsblatt Nr. C 254 vom 19.8.1997*, 1–12.
- 24 Archiv des Europäischen Rates, 10655/93 JAI 11, 1993.
- 25 Virginie Guiraudon, *European Integration and Migration Policy. Vertical Policy-making as Venue Shopping*, in: *Journal of Common Market Studies* 38/2 (2000), 251–271.
- 26 Ebd., 252, übersetzt aus dem Englischen vom Autor.
- 27 Europäische Gemeinschaften, *Amtsblatt Nr. L 063 vom 13.3.1996*, 2–7.
- 28 Daphné Bouteillet-Paquet u. a., *Subsidiary protection of refugees in the European Union. Completing the Geneva Convention? La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union Européenne. un complément à la Convention de Genève?*, Brüssel 2002, 79.
- 29 Europäische Gemeinschaften, *OJ 1996/C 274/13*, 1995 Ermessensklausel 3.
- 30 Archiv des Europäischen Rates, 6764/97 ASIM 52, 1997.
- 31 Ebd., 4.
- 32 Archiv des Europäischen Rates, 7779/97 ASIM 89, 1997, 2.
- 33 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *D. v. Vereinigtes Königreich – 30240/96*, 1997.
- 34 Europäische Kommission für Menschenrechte, *Ibrahim Tanko v. Finnland – 23634/94*, 1994.
- 35 Europäische Kommission für Menschenrechte, *Giama v. Belgien – 7612/76*, 1980.
- 36 Europäische Union, *Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union*, 1997 Artikel 63.
- 37 Guild/Harlow, *Amsterdam*, 2001, 145.
- 38 Archiv des Europäischen Rates, 9809/98 CK4 27 ASIM 170, 1998.
- 39 Archiv des Europäischen Rates, 10175/98 ASIM 178 ASILE 6 MIGR 6, 1998.
- 40 Ebd., 12.
- 41 Archiv des Europäischen Rates, 10811/98 ASIM 193 ASILE 9 MIGR 13, 1998, 2.
- 42 Archiv des Europäischen Rates, 5864/99 ASILE 6, 1999.
- 43 Archiv des Europäischen Rates, 6836/99 ASILE 10, 1999.
- 44 Europäischer Rat, *Tampere Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 1999, 14.
- 45 Archiv des Europäischen Rates, 6186/00 ASILE 4, 2000; 8510/00 ASILE 24, 2000.
- 46 Archiv des Europäischen Rates, 11622/00 ASILE 46, 2000.
- 47 Europäische Kommission, *COM(2000) 755 final*, 2000, 3.2.2.
- 48 1999: *Komplementärer Schutz: 32 445, Flüchtlingsstatus: 32 386*; 2000: *Komplementärer Schutz: 45 711, Flüchtlingsstatus: 35 702*.
- 49 Archiv des Europäischen Rates, 13620/01 ASILE 52, 2001.
- 50 Ebd., 7.
- 51 Ebd., 29.
- 52 Archiv des Europäischen Rates, 10596/02 ASILE 36, 2002.
- 53 Archiv des Europäischen Rates, 12019/01 C/01/327 Press Release, 2001.
- 54 Archiv des Europäischen Rates, 15520/01 ASILE 61, 2001
- 55 Archiv des Europäischen Rates, 9038/02 ASILE 25, 2002, 22.

- 56 Archiv des Europäischen Rates, 12148/02 ASILE 43, 2002.
- 57 Archiv des Europäischen Rates, 13354/02 ASILE 55, 2002, 3.
- 58 Archiv des Europäischen Rates 2002 (wie Anm. 52).
- 59 Archiv des Europäischen Rates, 5293/03 ASILE 3, 2003, 4.
- 60 Archiv des Europäischen Rates, 6566/03 ASILE 10 ADD 1 COR 1, 2003, 26.
- 61 Archiv des Europäischen Rates, 7964/03 ASILE 19, 2003.
- 62 Archiv des Europäischen Rates, 6566/03 ASILE 10 ADD 1, 2003, 28.
- 63 Archiv des Europäischen Rates, 9945/03 ASILE 32 ADD 1, 2003.
- 64 Archiv des Europäischen Rates, 5224/03 ASILE 2, 2003.