

Flüchtlings- und Migranten-Krise in Europa

Rechtlicher Hintergrund, Probleme und Herausforderungen

Dr. Michael Baier, österreichische IHRA-Delegation

1. Einleitung

Seit Mitte 2015 stieg als Folge der Krisen und Bürgerkriege in der Nähe von Europa die Zahl der wanderungswilligen Personen drastisch an. Diese Entwicklung findet nicht nur in den tragischen Ereignissen im Mittelmeer und in massiver illegaler Schlepperei ihren Niederschlag, sondern auch in der steigenden Zahl der Asylanträge in einigen wenigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Situation wurde noch verschärft, als die nationalen Interessen und politischen Positionierungen gegenüber Flüchtlingen und Migranten mit europaweiten Errungenschaften wie dem Schengener Abkommen und der Dublin- Verordnung kollidierten. Dieses Papier versucht den rechtlichen Hintergrund der gegenwärtig gültigen Schutzbestimmungen für Flüchtlinge in Europa auszuleuchten und einige der mit den aktuellen Migrationsbewegungen verbundenen Probleme und Herausforderungen zu identifizieren.

2. Internationales Flüchtlingsrecht

Das internationale Flüchtlingsrecht ist jener Teil des Völkerrechts, welcher die Rechte und den Schutz der Flüchtlinge betrifft. Die einzigen internationalen Instrumente, die direkt auf Flüchtlinge Anwendung finden, sind

- die **Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)**, eigentlich „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ 1951
- sowie die Erweiterung dieser Konvention durch **das Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge**.

Bereits im frühen 20. Jahrhundert waren erste Schritte hin zu einem internationalen Flüchtlingsschutz unternommen worden. Die Grausamkeiten des Ersten Weltkriegs hatten in Europa die Idee aufkommen lassen, die Frage des Flüchtlingsschutzes auf internationaler Ebene zu entwickeln. Daraus resultierte 1921 die Ernennung des ersten Hochkommissars für Flüchtlinge durch den Völkerbund. Als Reaktion auf die Flüchtlingsbewegungen in und nach dem Zweiten Weltkrieg wurde 1951 das „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“- die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verabschiedet.

Die **UN-Konvention von 1951** bestimmt eindeutig die Voraussetzungen, unter denen eine Person als Flüchtling anerkannt wird, sowie den rechtlichen und sozialen Schutz, den ein Unterzeichnerstaat einer solchen Person angedeihen lassen muss. Das Übereinkommen legt auch bestimmte Verpflichtungen eines Flüchtlings gegenüber dem Land der Annahme fest.

Das Protokoll von 1967 hebt die zeitlichen Beschränkungen auf, die den Flüchtlingsstatus auf diejenigen beschränkten, welche als Folge von „Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind“ zu Flüchtlingen wurden. Auch wurden die geographischen Beschränkungen aufgehoben, die den Vertragsstaaten die Möglichkeit boten, das Übereinkommen so auszulegen, dass es sich nur auf die Folgen von Ereignissen bezieht, die „in Europa

eingetreten sind“. Die Flüchtlingskonvention erfasst die Folgen aller Ereignisse „in Europa oder anderswo“. Aber das Protokoll eröffnete auch jenen Staaten, die das Abkommen von 1951 schon ratifiziert hatten und welche die geographisch eingeschränkte Definition anwendeten, die Option diese Einschränkung beizubehalten.

Sowohl die Flüchtlingskonvention von 1951 wie auch das Protokoll von 1967 sind für alle Staaten offen, doch kann getrennt unterzeichnet werden. 145 Staaten haben die Konvention ratifiziert und 146 das Protokoll.

2.1 Zur Definition von Flüchtling

Das Protokoll von 1967 über Flüchtlinge verfeinerte die in dem Abkommen von 1951 verwendete Definition eines Flüchtlings als eine Person, die:

- sich außerhalb seines / ihres Landes der Staatsangehörigkeit oder seines / ihres gewöhnlichen Aufenthalts befindet,
- eine gut begründete Furcht vor Verfolgung wegen seiner / ihrer Rasse, Sexualität, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung hat, und
- dass die Person den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen der Befürchtungen vor einer Verfolgung nicht in Anspruch nehmen will.

Artikel 1 des Genfer Flüchtlingskonvention in der durch das Protokoll von 1967 geänderten Fassung definiert einen Flüchtling als:

"jede Person, die sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz hat, und die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren kann."

2.2 Verpflichtungen im Rahmen des Flüchtlingskonvention von 1951

Als allgemeines Prinzip des internationalen Rechts gilt, dass jeder in Kraft getretene Vertrag die Vertragsparteien bindet und in gutem Glauben umgesetzt werden muss. Die Länder, die die Flüchtlingskonvention ratifiziert haben, sind verpflichtet, Flüchtlinge in ihrem Hoheitsgebiet den Vertragsbedingungen entsprechend zu schützen. Zu den Bestimmungen, denen die Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und des Zusatz-Protokolls, folgen müssen, gehören:

- **Zusammenarbeit mit dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR):** Artikel 35 der Genfer Flüchtlingskonvention und Artikel II des Protokolls von 1967 bestimmen, dass die Vertragsstaaten mit dem UNHCR in der Ausübung seiner Funktionen kooperieren und insbesondere dem UNHCR dabei behilflich sein müssen, die Umsetzung der in diesen Verträgen enthaltenen Bestimmungen zu überwachen.
- **Informationen über die nationalen Rechtsvorschriften:** Die Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbaren, den Generalsekretär der Vereinten Nationen über jene

Gesetze und Vorschriften, die sie beschließen, zu informieren um die Anwendung des Übereinkommens zu gewährleisten.

- **Befreiung von Reziprozität:** Wo nach einem Gesetz des Landes die Gewährung eines Rechts für einen Ausländer von der Gewährung ähnlicher Rechte für die Ausländer des Herkunftslandes (Reziprozität) abhängt, wird dies nicht für Flüchtlinge gelten. Der Begriff der Gegenseitigkeit gilt nicht für Flüchtlinge, da sie den Schutz ihres Heimatlandes nicht genießen.

2.3. Das Prinzip der Nicht-Zurückweisung (Non-Refoulement)

Ein Eckpfeiler des Übereinkommens ist das Prinzip der Nicht-Zurückweisung, was bedeutet, dass Flüchtlinge gegen Abschiebungen geschützt werden:

„Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“ Artikel 33 (1)

Refoulement wird auch explizit oder durch Interpretation von anderen internationalen oder regionalen Rechtsinstrumenten verboten.¹ Darüber hinaus ist es allgemein anerkannt, dass das Verbot der Zurückweisung Teil des internationalen Gewohnheitsrechts ist, was bedeutet, dass auch Staaten, die der Flüchtlingskonvention nicht beigetreten sind, den Grundsatz der Nichtzurückweisung einzuhalten hätten.

3. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) stellt sicher, dass die Rechte der Flüchtlinge gemäß dem internationalen Recht in den EU-Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Das System bestimmt Mindeststandards und Verfahren für die Bearbeitung und Bewertung von Asylanträgen und für die Behandlung von sowohl Asylbewerbern wie auch denjenigen, denen Flüchtlingsstatus gewährt wurde.

Das GEAS ermöglicht einem EU-Mitgliedstaat eine/n AsylbewerberIn, die/der durch mehrere EU-Länder reist, in das erste EU-Land zurück zu senden, das die/der AsylbewerberIn erreichte, insofern dieses Land die Rechte von Asylbewerbern sicherstellt. Rechtsgrundlage für die Bestimmung jenes EU-Mitgliedstaats, der einen Antrag eines Asylwerbers auf internationalen Schutz gemäß der Genfer Konvention zu prüfen hat, ist das Dublin-System², welches aus der Dublin-Verordnung und der EURODAC-Verordnung besteht, letztere begründet eine europaweite Fingerabdruck-Datenbank zur Erfassung von illegalen Grenzübertritten.

¹ Examples are the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Article 3); the Fourth Geneva Convention of 1949 (Art. 45, para.4); the International Covenant on Civil and Political Rights (Article 7); the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Article 3); the American Convention on Human Rights (Article 22).

² See the page on the Dublin Regulation on the European Commission's Home Affairs Directorate General's Internet site: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/>

Hauptziele der Dublin-Verordnung sind

- einen Asylwerber daran zu hindern, Anträge in mehreren Mitgliedstaaten zu stellen;
- die Anzahl jener Asylbewerber zu verringern, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat geschoben werden: Das Land, in dem der Asylbewerber den ersten Asylantrag stellt, ist verantwortlich für die Gewährung von Asyl oder die Ablehnung des Antrags. Der Asylwerber kann bei Ablehnung nicht in einem anderen Land neuerlich einen Antrag stellen; in der Regel wird der zuständige Mitgliedstaat jener Staat sein, durch den der Asylbewerber zuerst den Boden der EU betritt.

Der für den Asylantrag zuständige Mitgliedstaat muss sich um den Antragsteller kümmern und den Antrag bearbeiten. Wenn ein Mitgliedstaat, in dem ein Asylantrag gestellt wurde, einen anderen Mitgliedstaat als zuständig erachtet, kann er von diesem Mitgliedstaat verlangen, die Zuständigkeit für diesen Asylantrag zu übernehmen. Wenn der um Übernahme der Zuständigkeit ersuchte Staat die Zuständigkeit akzeptiert oder die betroffene Person zurücknimmt, ist dem Asylwerber eine begründete Entscheidung zuzustellen, aus der hervorgeht, dass der Antrag in dem Staat unzulässig ist, in dem er eingereicht wurde, und dass die Verpflichtung besteht, den Asylbewerber in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen.

Die **Europäische Union** hat Jahre gebraucht, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu etablieren. Allerdings müssen viele EU-Staaten diese Standards noch angemessen umsetzen. Darüber hinaus wurde das **Schengen-Regime**³, das für europäischen Bürger und Unternehmen gleichermaßen wichtige Vorteile gebracht hat, von der Flüchtlingskrise ernsthaft getestet. Es ist das Ziel der Europäischen Kommission, jene Binnengrenzen wieder aufzuheben, die von einigen Mitgliedstaaten eingeführt wurden, so dass bis Ende 2016 zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum zurück gekehrt wird.

4. Probleme und Herausforderungen:

- Die seit 2015 gewonnene Erfahrung hat gezeigt, dass die von der EU im Rahmen des Schengen-Regimes entwickelten Vereinbarungen dem Druck der massiven Migrationsströme nicht standhielten.⁴
- Derzeit erkennen wir innerhalb der EU ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Akzeptanz von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Nur wenige Mitgliedstaaten haben die Hauptlast zu tragen. Im Jahr 2015 nahmen Schweden, Deutschland und Österreich die meisten Asylbewerber auf. Diese Länder gehören zu den stärksten Befürwortern eines Quotenmodells.
- Unabhängig von zahlreichen Anstrengungen, die nationalen Asylverfahren zu vereinheitlichen, bleiben doch erhebliche Unterschiede innerhalb der EU-Mitgliedstaaten bestehen, z.B. in Bezug auf die Länge der Verfahren oder die Qualität der Versorgung von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Diese Unterschiede resultieren aus ungleichen personellen Ressourcen und Kapazitäten, aber auch aus unterschiedlichen Prioritäten, die Mitgliedstaaten

³ Schengen is an agreement to abolish border controls among the European nations that have joined. For the most part, people in any Schengen country can travel freely to any other without stopping to show a passport or visa. Only when entering from outside the Schengen area are a traveler's credentials regularly checked. See <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133020>

⁴ See Stefan Lehne in *The Tempting Trap of Fortress Europe*: <http://carnegieeurope.eu/topic/?fa=1523&gclid=CLzijuP6xMwCFRATGwod8kQNAA>

setzen.

- Verschiedene Konzepte, welche die Zahl der Asylbewerber begrenzen sollen, setzen sich durch, wie Obergrenzen für die Asylgewährung oder die Verstärkung der Außengrenzen der EU um Asylbewerber draußen zu halten.
- Die vorübergehende Einführung von nationalen Grenzkontrollen durch einige Mitgliedstaaten eröffnete eine heikle Diskussion über die Zukunft des Schengen-Regimes.⁵
- Mit der wachsenden Einsicht, dass diese Migrationsströme anhalten werden, erblicken wir einerseits eine neuerliche Tendenz zur Rückkehr zu nationalen Egoismen und auf der andererseits die Auffassung, dass dieser Krise durch stärkere kollektive Anstrengungen verantwortungsvoll begegnet werden sollte.⁶ Diese Anstrengungen sollten – als Teil des langfristigen Ziels der Erneuerung des europäischen Asylsystems – eine glaubwürdige europäische Unterstützung der nationalen Asylverfahren beinhalten, sodass Asylverfahren sowohl schnell und fair sind sowie zu einer funktionierenden dauerhaften Ansiedlung der Flüchtlinge führen.

Die Herausforderungen durch die aktuellen Migrationsbewegungen haben zu Verhandlungen geführt, welche die aktuelle Krise mildern und das europäische Asylsystem verbessern sollen. Die Schlüsselfragen sind jetzt, ob die europäischen Entscheidungen sich als zumindest ansatzweise effektiv erweisen und ob das Konzept der gemeinsamen europäischen Politik der Lastenteilung und Problemlösung in Zukunft erhalten bleibt.

⁵ See Judy Dempsey in "Suspend Schengen to Rescue Europe": <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62954>

⁶ "The idea of shutting out migrants by reinforcing the EU's external border may be alluring, but it would create more tensions and greater nationalist anger" – see Stefan Lehne: *The Tempting Trap of Fortress Europe* (above)