

Ringvorlesung Fluchtraum Europa
Interdisziplinäre Perspektiven auf Flucht

Völker- und europarechtliche Perspektiven auf Flucht

Vortrag am 13.2.2017 im Rathausfestsaal Saarbrücken

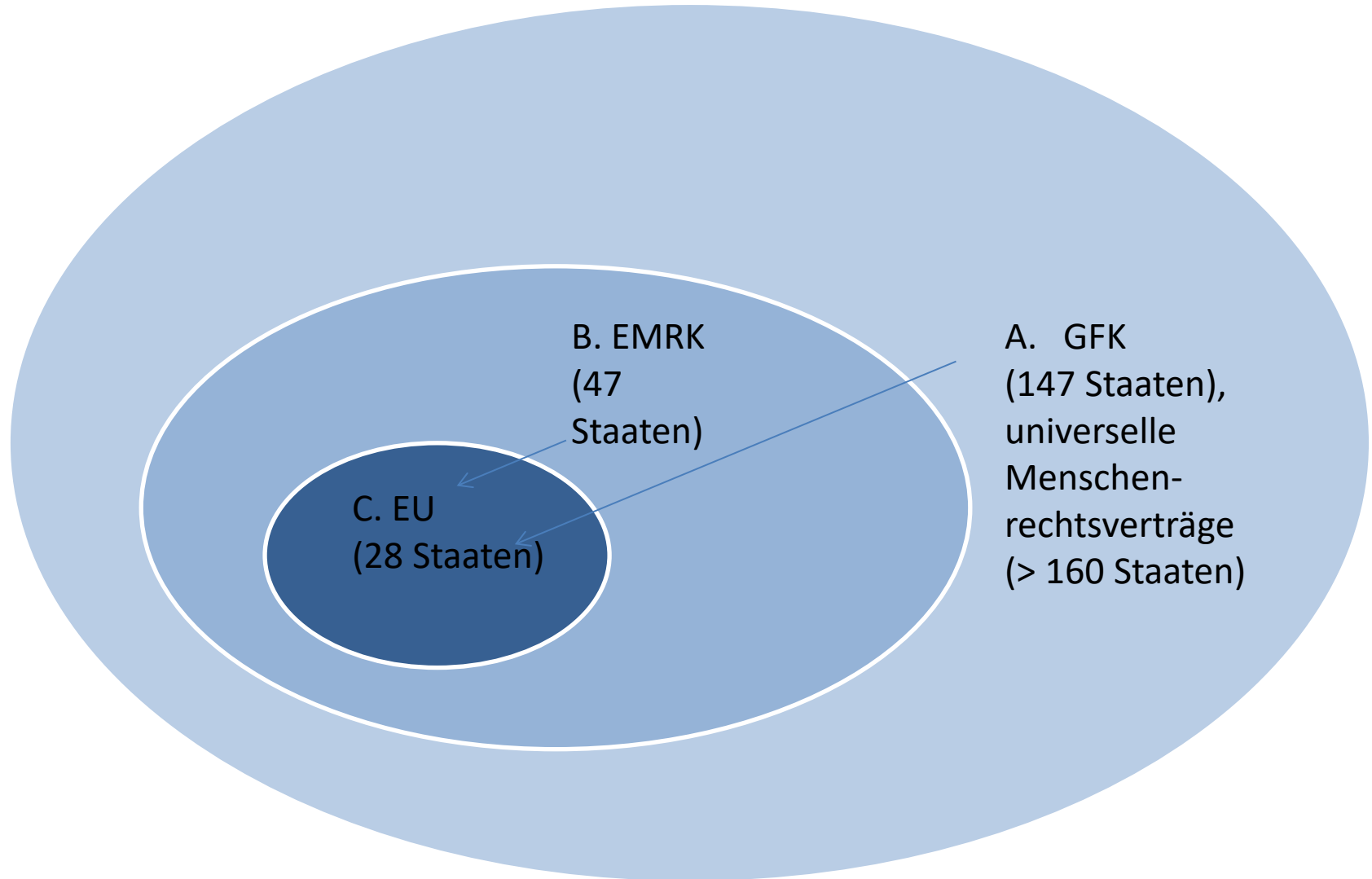
Univ.-Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M.

**Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht
und Öffentliches Recht**

Gang des Vortrags

- A. Universelles Völkerrecht (Genfer Flüchtlingskonvention, Menschenrechtsverträge der UNO)
- B. Regionaler Menschenrechtsschutz (EMRK)
- C. Flüchtlingsschutz der EU (Verordnungen und Richtlinien)
- D. Beispielfälle aus der Rechtsprechung des EGMR und EuGH

Drei Kreise unterschiedlicher Schutzintensität



A1. Universelles Völkerrecht

Nach den **traditionellen allgemeinen Regeln des Völkerrechts** ist ein Staat nur zur **Aufnahme seiner eigenen Staatsangehörigen** auf seinem Gebiet verpflichtet. Ob er fremde Staatsangehörige oder Staatenlose aufnimmt, steht in seinem souveränen Ermessen, auch wenn es sich um Flüchtlinge handelt (**freies Abweisungsermessen**).

Die meisten Staaten haben ihr Ermessen aber vertraglich zunehmend eingeschränkt.

A2. Allg. Erklärung der Menschenrechte (1948)

Art. 14

(1) Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl **zu suchen** und **zu genießen**.

[Nicht: „zu erhalten“ – kein Asylanspruch!]

(2) Dieses Recht kann nicht in Anspruch genommen werden im Falle einer Strafverfolgung, die tatsächlich auf Grund von Verbrechen nicht-politischer Art oder auf Grund von Handlungen erfolgt, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen.

A3. Territoriales/diplomatisches Asyl

Das allgemeine Völkerrecht gestattet nur **territoriales Asyl**, das ein Staat auf seinem Gebiet freiwillig gewährt. **Diplomatisches Asyl**, das ein Staat in den Räumen seiner Botschaft in einem anderen Staat gewährt (Assange-Fall), wird dagegen nicht anerkannt. Vielmehr handelt es sich um einen **Missbrauch der Immunitätsregeln** der Wiener Diplomatenrechtskonvention. Eine Ausnahme gilt nur für das Verhältnis der lateinamerikanischen Staaten untereinander.

A4. Territoriales Asyl

Territoriales Asyl gewähren Staaten nur Personen, die darum ersuchen, wenn sie entweder **schon in ihrem Gebiet oder zumindest an ihren Außengrenzen** angelangt sind.

Zur Steuerung der Zuwanderung versuchen die Staaten, einen solchen **physischen Kontakt von Flüchtlingen mit ihrem Gebiet zu verhindern** (zB durch Abfangen und Rücksendung von [see-tüchtigen – sonst völkerrechtliche Rettungspflicht] Flüchtlingsbooten auf Hoher See).

A5. Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 1951, erweitert durch Protokoll v. 1967

- Schränkt **Abweisungsermessen** ein
- **Geltungsbereich** geographisch & zeitlich grundsätzlich unbegrenzt
- Definition der **Flüchtlingseigenschaft** (Art. 1 GFK, Art. I Prot.)
- Kern: Nur **Refoulement-Verbot** (Art. 33 GFK)
- Bestimmte **Rechte für *aufgenommene* Flüchtlinge** (zB Religionsfreiheit, Eigentum, Nichtdiskriminierung, Fürsorgeansprüche)

A6. Flüchtlingsdefinition (Art. 1 A Ziff. 2 GFK)

Jede Person, die sich aus der **begründeten Furcht vor Verfolgung** wegen ihrer **Rasse, Religion, Nationalität**, Zugehörigkeit zu einer bestimmten **sozialen Gruppe** oder wegen ihrer **politischen Überzeugung** **außerhalb ihres Landes** befindet und dessen **Schutz nicht in Anspruch nehmen** kann oder wegen dieser Befürchtungen **nicht in Anspruch nehmen will**.

A7. Elemente der Flüchtlingsdefinition

- **Subjektiv:** Furcht
- **Objektiv:** Begründetheit der Furcht – wenn die Umstände im Herkunftsland bei einem **vernünftig denkenden und besonnenen Menschen** in der Lage des Asylsuchenden **Verfolgungsfurcht** hervorrufen kann; Verfolgung muss vernünftigerweise möglich, braucht aber nicht überwiegend wahrscheinlich zu sein

A8. Gegenstand der Furcht: „Verfolgung“

- **Verfolgungshandlung:** Bedrohung des Lebens o. der Freiheit o. sonstige schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen (ggf. kumulativ)
- **Verfolgungsakteur:** Alle staatl. Akteure; nicht-staatl. Akteure dann, wenn sie mit Billigung der Behörden handeln o. letztere unfähig o. unwillig sind, wirksamen Schutz zu gewähren
- **Verfolgungsgrund:** Rasse, Religion, Nationalität, soziale Gruppenzugehörigkeit o. polit. Überzeugung
- **Schutzlosigkeit:** Fehlen inländischer Fluchtalternativen im Herkunftsland

A9. Ausschlussgründe

- Personen, die bereits **Schutz der UNO genießen**
- Personen, die **Staatsangehörigen gleichgestellt** sind
- Personen, die **keinen Schutz verdienen, weil sie**
 - ein Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder
 - ein schweres nichtpolitisches Verbrechen (auch: terroristische Gewaltakte gegen Zivilbevölkerung, ungeachtet politischer Motive) außerhalb des Aufnahmelandes oder
 - Handlungen begangen haben, die den Zielen und Grundsätzen der UNO zuwiderlaufen

A10. Beendigungsgründe

- Die Person unterstellt sich wieder dem Schutz ihres Landes
- Sie kann diese Schutzunterstellung nach Wegfall der Fluchtgründe nicht mehr ablehnen
- Sie ist freiwillig in ihr Land zurückgekehrt
- Sie erwirbt eine neue Staatsangehörigkeit und genießt den Schutz ihres neuen Staates

A11. Refoulement-Verbot: Kern der GFK

Art. 33 GFK

„(1) 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 [Nationalität], seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“

Sicherung der praktischen Wirksamkeit des Verbots durch **Anspruch auf individuelles Prüfverfahren.**

A12. Refoulement-Verbot: Schutzlücken

- Verbot schützt nur Personen, die schon auf dem Staatsgebiet oder direkt **an der Grenze angekommen** sind
- **Kein Aufnahmeanspruch**, außer wenn sonst unmittelbare Verfolgungsgefahr eintritt, weil kein anderer Staat Schutz bieten kann
- **Kein Anspruch auf Asyl** (d.h. dauerhaften Aufenthalt, Erwerbstätigkeit, Leistungsrechte)
- Verbot schützt Flüchtlinge nicht, die eine **Gefahr für die Sicherheit** des Aufnahmestaates oder seiner Bevölkerung darstellen (Art. 33 (2) GFK)

A13. Durchsetzung der GFK-Rechte

- **UNHCR** überwacht Einhaltung der GFK
- **Staaten** verpflichten sich zur Kooperation z.B. durch Informationsübermittlung
- **Einzelner** kann sich an den UNHCR wenden, der Stellungnahmen in nationalen Verfahren abgibt
- **Keine** völkerrechtliche Verpflichtung zur **unmittelbaren Anwendung** der GFK-Bestimmungen in nationalen Verfahren; Staaten inkorporieren diese aber regelmäßig in nationales Recht

A14. Komplementärer Schutz durch universelle Menschenrechte

- Art. 3 UN-Übereinkommen gegen Folter (1984): Keine Ausweisung/Abschiebung in oder Auslieferung an Staat, wo **Foltergefahr** besteht (ohne Ausnahme)
- Art. 7 Internat. Pakt über bürgerl. u. polit. Rechte (1966): Dasselbe gilt auch bei **Gefahr** „bloßer“ grausamer, **unmenschlicher** o. erniedrigender **Behandlung** o. Bestrafung (ohne Ausnahme)
- Art. 6 IPbpR (1966): Dasselbe gilt bei Gefahr der **Vollstreckung der Todesstrafe** wenn Aufenthaltsstaat diese abgeschafft hat (ohne Ausnahme)

B1. Komplementärer Schutz durch EMRK

Nach st. Rspr. des EGMR gewährt die EMRK Ausländern **kein Recht auf Einreise und Aufenthalt**. Vielmehr können die Konventionsstaaten im Einklang mit dem allg. Völkerrecht Einreise, Aufenthalt und Ausweisung fremder Staatsangehöriger grundsätzlich nach freiem Ermessen regeln. **Einreiseverweigerungen und Ausweisungen** können jedoch im Einzelfall auf **konventionsrechtliche Schranken** stoßen, unabhängig davon, ob die betr. Person die Flüchtlingsdefinition erfüllt.

B2. Implizite Refoulement-Verbote aus EMRK und Protokollen (Rspr. des EGMR)

- Art. 2 EMRK, ZP 6, ZP 13: **Recht auf Leben/Verbot** der Todesstrafe (im Kern absolut)
- Art. 3 EMRK: **Verbot von Folter**, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung (absolut)
- Art. 4 EMRK: **Verbot der Sklaverei** und Zwangsarbeit (absolut)
- Art. 6 EMRK: Recht auf **fares Gerichtsverfahren** (im Kern absolut)
- Art. 8 EMRK: **Schutz des Familienlebens** (einschränkbar)

B3. Sonstige Rechte (auch) von Flüchtlingen aus EMRK und Protokollen

- **Art. 5 EMRK:** abschließende Liste eng formulierter Haftgründe (zB nicht, wenn Abschiebung sich unabsehbar verzögert)
- **Art. 13 EMRK:** Recht auf effektiven Rechtsbehelf gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen
- **Art. 4 ZP 4:** Recht auf Einzelfallentscheidung über Zurückweisung/Ausweisung (auch bei Aufgreifen durch Marine auf Hoher See!)

B4. Durchsetzung der Konventionsrechte

Art. 34, 35 EMRK: Nach **Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe** kann ein Flüchtling seine Konventionsrechte im Wege der **Individualbeschwerde** beim Europ. Gerichtshof für Menschenrechte durchsetzen. Der EGMR entscheidet verbindlich, ob der Staat Konventionsrechte verletzt hat; dieser muss das **Urteil umsetzen** und ggf. **Entschädigung** zahlen. Der EGMR kann auch **einstweilige Anordnungen** (zB gegen eine drohende Abschiebung) erlassen.

C1. EU-Flüchtlingsschutz: Übernahme, Erweiterung und Präzisierung der GFK- und EMRK-Standards

- **Primärrecht (Verfassungsebene):**
 - EU-Grundrechte-Charta (insbes. Art. 18, 19)
 - Art. 77 ff. AEUV (Grenzkontrollen; Asyl im Einklang mit GFK u. Prot.; Einwanderung – Solidarität unter den Mitgliedstaaten)
- **Sekundärrecht (Gesetzesebene): Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS)**
 - Verordnungen (in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar) und Richtlinien (in nationales Recht umzusetzen)

C2. GEAS: Sekundärrechtsakte

- **Dublin III-VO (2013)**: Festlegung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats (idR derjenige der legalen oder illegalen Ersteinreise in die EU)
- **Eurodac-VO (2013)**: EU-weiter Abgleich von Fingerabdruckdaten u.a. für Zwecke der Dublin III-VO
- **Folge** der eindeutigen Zuständigkeitsbestimmung: Kein „asylum shopping“, keine „refugees in orbit“; **Bedingung**: Rechtsangleichung

C3. GEAS: Sekundärrechtsakte

- **Qualifikations-RL (2011):** EU-weite Harmonisierung der Standards für die Anerkennung von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen sowie des Schutzzinhalts
- **Asylverfahrens-RL (2013):** EU-weite Harmonisierung der Standards für den Zugang zu und die Durchführung von gerechten und schnellen Asylverfahren
- **Aufnahme-RL (2013):** EU-weite Sicherung humaner Aufnahmebedingungen für Asylsuchende
- **Problem:** Unvollständige rechtliche o. praktische Umsetzung in etlichen Mitgliedstaaten (u.a. Deutschland)

C4. Insbesondere: Qualifikationsrichtlinie

Internationaler Schutz (Oberbegriff)

Flüchtlingseigenschaft

= Übernahme der Definition der GFK

Subsidiärer Schutz für bestimmte Nicht-Flüchtlinge

= (positiver) unionsrechtlicher Aufenthaltsstatus
-> wandelt die (negativen) Refoulement-Verbote der EMRK in einen positiven Status um

C5. Subsidiärer Schutz: Voraussetzungen

Anspruch auf subsidiären Schutz haben **Drittstaatsangehörige und Staatenlose**, die die Voraussetzungen für die Anerkennung als **Flüchtlinge** nicht erfüllen, aber **stichhaltige Gründe** für die Annahme vorgebracht haben, dass sie bei Rückkehr in ihr Herkunftsland tatsächlich **Gefahr** liefen, einen **ernsthaften Schaden** zu erleiden, nämlich:
Todesstrafe; Folter o. unmenschliche Behandlung o. Bestrafung; ernsthafte *individuelle* Bedrohung von Leben o. körperlicher Unversehrtheit wegen eines bewaffneten Konflikts

C6. Subsidiärer Schutz: Ausschluss

Vom subsidiären Schutz ausgeschlossen werden können u.a. Personen,

die **Kriegsverbrechen**, andere schwere Straftaten o. mit den Zielen und Grundsätzen der UNO unvereinbare Handlungen begangen haben

oder die eine **Gefahr für die Sicherheit** des Aufenthalts-Mitgliedstaats o. seiner Bevölkerung darstellen.

Die Mitgliedstaaten müssen aber in jedem Fall auch bei solchen Personen die völker- und unionsrechtlichen **Refoulement-Verbote** (GFK, EMRK, EU-GRCh) beachten.

C7. Reform der GEAS

- **Dublin-IV VO (Entw 2016):** Einführung eines „Fairness-Mechanismus“ zur gerechteren Verteilung der Flüchtlinge
- **Geplante Ersetzung der AsylVerfRL und QualRL durch Verordnungen** zur stärkeren Harmonisierung der Standards, um Sekundärmigration zu vermeiden
- **Neue AufnahmeRL:** Sanktionierung von Sekundärmigration

D1. Lage von Asylbewerbern in Griechenland

EGMR (2011): Belgien hatte einen afghanischen Asylbewerber gem. **Dublin III-VO** nach Griechenland (Ersteinreiseland) zurückgesandt. Die **Lebensbedingungen** für Asylbewerber in **Griechenland**, ob in Haft oder in Freiheit, waren **unmenschlich** (jeweils Verstoß Art. 3 EMRK), das **Asylverfahren ineffektiv** (Verstoß gegen Art. 13 i.V.m. Art. 3 EMRK). **Belgien** verletzte dieselben Konventionsrechte, weil es den Afghanen den unmenschlichen Lebensbedingungen und dem ineffektiven Asylverfahren in Griechenland **ausgesetzt** und ihm gegen die Rücksendung keinen effektiven Rechtsbehelf gewährt hatte.

D2. Push-Back-Operationen im Mittelmeer

EGMR (2012): Abfangen auf Hoher See und **Rücktransport** somalischer und eritreischer **Bootsflüchtlinge** durch die italienische Marine nach Libyen (vor dem Sturz Ghaddafis) aufgrund eines bilateralen Abkommens verletzte **Art. 3 EMRK** (Gefahr unmenschlicher Behandlung in Libyen und willkürlicher Weiterschickung in Herkunftsländer, wo solche Behandlung drohte) und das **Verbot der Kollektivausweisung** von Ausländern in **Art. 4 ZP 4** (da keinerlei Beurteilung der individuellen Lage der Betroffenen stattgefunden hatte).

D3. Abschiebungen nach Syrien und Somalia

EGMR (2015): Art. 2 und 3 EMRK schützen Syrer aus Aleppo und Damaskus, wo besonders heftige Kämpfe toben, vor der **Ausweisung nach Syrien**, falls der Aufenthaltsstaat nicht nachweisen kann, dass sie bei ihrer Rückkehr vor Tötung und unmenschlicher Behandlung ausreichend geschützt sind. Anderes gilt für die **Abschiebung einer Somalierin** nach Mogadishu (trotz ernster und fragiler Sicherheitslage).

D4. Überlange Asylverfahren

EGMR (2016): Verletzung der EMRK wegen verzögerter Entscheidung über Asylantrag

- Über den Asylantrag des Bf. wurde 12 Jahre lang nicht entschieden.
- Hierdurch wurden seine Rechte aus Art. 8 EMRK (Familienzusammenführung) und Art. 8 i.V.m. Art. 13 EMRK verletzt.
- Staaten sind **aus Art. 8 EMRK verpflichtet, Asylanträge innerhalb angemessener Zeitspannen zu bearbeiten**, um den Zustand der Unsicherheit der Betroffenen möglichst zu verkürzen.

D5. Lage von Asylbewerbern in Griechenland

EuGH (2011): Ein MS darf einen Asylbewerber nicht an den nach der **Dublin III-VO** zuständigen MS überstellen, wenn ihm „nicht unbekannt sein kann, dass die **systemischen Mängel** des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in diesem Mitgliedstaat ernsthafte ... Gründe für die Annahme darstellen, dass der Antragsteller ... **Gefahr läuft, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ... ausgesetzt zu werden**“ (Art. 4 GRCh).

Der Aufenthalts-MS muss dann prüfen, ob ein anderer MS zuständig sein könnte. Droht aber das Asylverfahren dadurch unangemessen lang zu werden, so muss er den Asylantrag selbst prüfen.

D6. Verfolgung Homosexueller

EuGH (2013): Flüchtlingseigenschaft Homosexueller bei drohender Bestrafung im Herkunftsstaat

- Verfolgungsgrund: Strafdrohung gegen Homosexuelle macht diese zu einer „**bestimmten sozialen Gruppe**“ i.S.d. Flüchtlingsbegriffs
- Verfolgungshandlung: Tatsächliche **Verhängung von Freiheitsstrafen** wegen homosexueller Handlungen (nicht bloße Strafdrohung)
- Es ist unzumutbar, die **sexuelle Orientierung zu verheimlichen**, um Verfolgung zu vermeiden
- Homosexuelle Handlungen, die **nach dem Recht der Mitgliedstaaten strafbar** sind, können aber keine Flüchtlingseigenschaft begründen

D7. Ausschluss von Terroristen

EuGH (2017): Die **Anerkennung als Flüchtling** ist wegen Handlungen entgegen den Zielen und Grundsätzen der UNO nicht erst dann **ausgeschlossen**, wenn der Betroffene persönlich an terroristischen Handlungen beteiligt war, sondern schon dann, wenn er die **Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung unterstützt** hat (zB durch Fälschung von Pässen und Anwerbung von Freiwilligen) und dafür rechtskräftig verurteilt wurde.

D8. Anspruch Asylsuchender auf Einreisevisum?

EuGH: Schlussanträge des GA Mengozzi (2017)

Art. 4 GRCh (Verbot unmenschlicher Behandlung) gibt einen **Anspruch auf Erteilung eines humanitären Einreise-Visums** in einen EU-Mitgliedstaat zur Durchführung eines Asylverfahrens, wenn im Herkunftsstaat (Syrien) die ernsthafteste **Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung** droht. Denn den davon Betroffenen darf nicht die Möglichkeit vorenthalten werden, ihr Recht, in einem MS internationalen Schutz zu beantragen, praktisch effektiv auszuüben. Dies gilt auch, wenn sie zu diesem MS bisher keinerlei Beziehungen hatten.

Nach h.M. schützt Art. 4 GRCh Personen aber erst, wenn sie in den Hoheitsbereich eines EU-MS gelangt sind.