

70 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention – wie aktuell ist sie noch?

Kurzer Abriss über den völker- und europarechtlichen Hintergrund

Prof. Dr. Ebrahim Afsah

unter Mitarbeit von Charlotte Damböck, Elisabeth Wabitsch und Emil Schiener

16. Juni 2021

(1) Genfer Abkommen, Zusatzprotokolle und gegenwärtige Kontroversen

Die Genfer Flüchtlingskonvention wurde 1951 verabschiedet und trat 1954 (in Österreich 1955) in Kraft. Ergänzt wird die Genfer Flüchtlingskonvention durch das „Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“, mit dem im Jahr 1967 alle zeitlichen und räumlichen Einschränkungen, die in der ursprünglichen Genfer Flüchtlingskonvention noch enthalten waren, aufgehoben wurden. Träger der internationalen Flüchtlingshilfe ist der bei den Vereinten Nationen angesiedelte Hohe Flüchtlingskommissar (UNHCR). Er hat ein internationales Mandat, Flüchtlinge weltweit zu schützen und zu unterstützen.

Für den Schutz von Flüchtlingen sind in erster Linie aber die Regierungen der Aufnahme-länder verantwortlich. Die 149 Vertragsstaaten des Abkommens und/oder des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sind verpflichtet, ihre Bestimmungen auszuführen. UNHCR übt eine Kontrollfunktion aus und greift gegebenenfalls ein, um sicherzustellen, dass Flüchtlinge Asyl erhalten und nicht zur Rückkehr in Länder gezwungen werden, in denen ihr Leben in Gefahr sein könnte. (siehe allerdings Kritik hierzu unten) Auch Art. 78 AEUV und Art. 18 GRC garantieren ein Recht auf Asyl „nach Maßgabe“ der GFK, womit die GFK am Anwendungsvorrang des Unionsrechts teilnimmt.

Inhalt Genfer Flüchtlingskonvention

Mit den Genfer Flüchtlingskonvention soll aufgrund eines international anerkannten, abstrakten Flüchtlingsbegriffs der Rechtsstatus der Flüchtlinge für alle Vertragsstaaten einheitlich geregelt werden. Nach Artikel 1A, Paragraph 2 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge gilt als Flüchtling jede Person, die

„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 oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“¹

¹ Die definitorische Beschränkung auf Menschen, die sich „infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind“, außerhalb ihres Landes befinden, wurde durch das Protokoll von 1967 aufgehoben.

Es ist üblich, diese materiellen Voraussetzungen in folgende Tatbestandskategorien zu unterteilen: (1) begründete Furcht (2) vor Verfolgung (3) aus einem oder mehreren Konventions-/Verfolgungsgründen („Rasse“, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politische Überzeugung) bei (4) Aufenthalt außerhalb des Heimatlandes/dem Land des gewöhnlichen Aufenthalts und (5) dem Fehlen von Schutz in diesem Land. Außerdem darf kein (6) Ausschluss- oder Beendigungsgrund erfüllt sein.

Die Konvention legt fest, wer als Flüchtling zu gelten hat, welcher rechtliche Schutz ihm zu gewähren ist, welche sozialen Rechte er vom Unterzeichnerstaat erhalten soll und an welche Pflichten er selbst gebunden ist.

Ein Flüchtling hat u.a. ein Recht

- auf Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Rasse, Religion oder des Herkunftslandes (Artikel 3 GFK).
- auf Religionsfreiheit (Artikel 4 GFK).
- auf Zugang zu den Gerichten (Artikel 16 GFK).
- auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge (Artikel 28 GFK).
- auf Straffreiheit in Bezug auf die illegale Einreise bei unmittelbarer Einreise aus dem Fluchtland und sofortiger Meldung bei den Behörden (Artikel 31, Abs. 1 GFK).
- auf Ausweisungsschutz (Artikel 33 GFK), Grundsatz der Nichtzurückweisung. Verbot der Zurückweisung in ein Land, in dem der Flüchtling Verfolgung fürchten muss (Non-Refoulement-Prinzip);
- auf Gleichbehandlung gegenüber anderen Ausländern (Artikel 7, Nr. 1 GFK).

Neben den Rechten sind in der Flüchtlingskonvention auch Pflichten des Flüchtlings festgelegt.

- Die Gesetze und Bestimmungen des Asyllandes hat der Flüchtling zu respektieren (Artikel 2 GFK).
- Jede Person hat individuell nachzuweisen, dass ihre Furcht vor Verfolgung begründet ist.

Ein Kernprinzip der Konvention ist das Verbot, einen Flüchtling in ein Land zurückzuweisen, in dem er Verfolgung fürchten muss. Das Gebot des Non-Refoulement statuiert also ein Verbot der Ausweisung und Abschiebung in einen Verfolgerstaat, dh in den Staat, in dem das Leben oder die Freiheit des Flüchtlings wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist.

Weiters legt Art 31 I GFK ein Pönalisierungsverbot fest: Eine Strafbarkeit wegen der unrechtmäßigen Einreise oder des illegalen Aufenthalts hat auszuschließen, wenn sich der Geflüchtete unverzüglich bei den Behörden des Zufluchtsstaates meldet, die (Asyl-)Gründe für die unrechtmäßige Einreise darlegt und er unmittelbar aus dem Fluchtland kommt. Außerdem nennt die GFK zudem Personen oder Gruppen von Personen, denen kein Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zusteht: Personen, die Verbrechen gegen den Frieden oder ein Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder schwere nicht-politische Verbrechen außerhalb des Zufluchtslandes begangen haben.

Die Genfer Flüchtlingskonvention führt keine Definition des Urhebers der Verfolgung. Das Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft erklärt allerdings: „Normalerweise geht die Verfolgung von den Behörden eines Landes

aus. Sie kann jedoch auch von Teilen der Bevölkerung ausgehen, welche die in den Gesetzen ihres Landes verankerten Grundsätze nicht achten“²

Kontroversen

Der Unterschied zwischen einem Flüchtling und einem Migrant wird durch das Charakteristikum der Freiwilligkeit gezogen: Flüchtlinge sind gezwungen zu fliehen, Migranten suchen freiwillig - das heißt aus eigenem Antrieb - Möglichkeiten ihren wirtschaftlichen Status zu verbessern. Die GFK führt den Begriff des Migranten nicht an, was darauf zurückgeführt werden kann, dass die Regulation von Migration aus wirtschaftlichen Gründen als Staatsrecht und der Staat als Souverän über die Entscheidung, in welchem Maße Immigration legalisiert wird, angesehen wird.

Die in Art 1A II 1 GFK genannten relevanten Flüchtlingskriterien stehen unter Kritik, da sie die gegenwärtige Gefahrenlage nicht adäquat widerspiegeln würden. Nicht erwähnt werden nämlich andere persönliche Merkmale wie das Geschlecht, die sexuelle Orientierung oder eine Behinderung, die jeweils ebenfalls eine Verfolgung begründen können. Auch allgemeine Gefahren, die etwa aus dem Klimawandel, aus Naturkatastrophen sowie aus wirtschaftlichen Notlagen resultieren, werden von Art. 1A II 1 GFK nicht in den Blick genommen.

Allerdings können seit dem Inkrafttreten der Konvention neu entstandene Risikopotenziale auch über den Auffangbegriff der „sozialen Gruppe“ einbezogen werden, der sich als entwicklungs offen erweist. So ist in der Vertragsstaatenpraxis mittlerweile anerkannt, dass auch geschlechtsspezifische Verfolgung, insbesondere von Frauen, die Verfolgung aufgrund von Homosexualität sowie kinder- oder familienbezogene Verfolgung („Sippenverfolgung“) unter das Verfolgungsmerkmal einer „sozialen Gruppe“ iSd Art. 1A II GFK gefasst werden können.

In der Literatur wird allerdings ebenso betont, dass der Begriff der sozialen Gruppe nicht zu exzessiv ausgelegt werden dürfe, da dieser im Rahmen der Vertragsaushandlungen nicht intensiv diskutiert wurde und der Staatenkonsens dadurch nicht gefährdet werden sollte. Liegt kein relevantes Flüchtlingskriterium vor, stehen in den Unionsstaaten aus humanitären Gründen anderweitige komplementäre Schutzinstrumente zur Verfügung, etwa die Gewährung subsidiären Schutzes³, der allerdings nur temporär und mit einem gegenüber dem Konventionsflüchtling abgeschwächten Rechtekanon greift.

Da kein eigenständiges Rechtsprechungsorgan zur GFK vorgesehen ist, fehlt es an einer stabilen Rechtsauslegung, was sich eben an dem Auffangmotiv der „sozialen Gruppe“ in Art. 1A II 1 GFK bemerkbar macht, das von den Staaten unterschiedlich ausgelegt wird. Das für diese Zwecke installierte Amt des UNHCR-Hochkommissariats sowie das diesem

² Handbuch abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/UNHCR-Handbuch.pdf>

³ Subsidiär Schutzberechtigte sind Personen, deren Asylantrag zwar abgewiesen wurde, aber deren Leben oder Gesundheit im Herkunftsland bedroht wird. Sie sind daher weder Asylwerberinnen/Asylwerber noch Asylberechtigte (Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention – GFK), benötigen aber Schutz vor Abschiebung aus anderen Gründen (zB Folter, Todesstrafe, unmenschliche Strafe, Bedrohung des Lebens, der Sicherheit oder Freiheit infolge willkürlicher Gewalt aufgrund eines bewaffneten Konflikts (z.B. Bürgerkrieg)).

seit 1977 angeschlossene Executive Committee können das Defizit in der Rechtseindeutigkeit einiger GFK-Prinzipien nur geringfügig kompensieren.

Auch die UNHCR steht teilweise in der Kritik, da sie die Rolle einer Hilfsorganisation (wie viele andere) eingenommen hat, dessen Ressourcen hauptsächlich in Zelte und Decken gesteckt werden. Dabei wäre die eigentliche Aufgabe die Umsetzung der GFK zu beaufsichtigen und mögliche Aufteilungskonzepte zu etablieren. (siehe Interview mit Hathaway)

Gerald Knaus beschäftigt sich mit der Frage, ob (illegale) Migration human kontrolliert werden könne. Mit dem Zusammenbruch des EU-Türkei Deals kam es zu Push-backs. Das heißt die Menschen wurden ohne jedes Verfahren auf den Booten zurückgestoßen. Das hat dazu geführt, dass die Zahlen der in Griechenland Ankommenden im April 2020 massiv gefallen ist. Der Preis hierfür war der Bruch mit der Genfer Flüchtlingskonvention (kein individuelles Verfahren). Er zieht den Schluss, dass nur mit Kooperation (wie das Türkei-Abkommen) solche Push-backs und damit einhergehende Menschenrechtsverstöße verhindert werden könnten.

(2) Entstehung des Europäischen Asylsystems

Ausgangspunkt der Dublin-Abkommen ist bzw. war die Schaffung des Binnenmarkts. Dieses Europa ohne Binnengrenzen wurde bekanntermaßen durch das Schengener Übereinkommen begonnen und führte zur Personenfreizügigkeit. Durch eben diese Personenfreizügigkeit brauchte es ein Abkommen, das „asylum shopping“, „refugees in orbit“ und das Weiterziehen in ein anderes Schengenland im Falle einer Ablehnung, verhinderte: Das Dublin Übereinkommen (Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrages – 1997).⁴

Die Schaffung eines europäischen Asylsystems hatte also nicht zum Ziel, sich gemeinsam der „humanitären Verantwortung“ zu stellen, sondern wollte lediglich den Binnenmarkt ermöglichen.⁵ Allerdings war und ist die Prämisse für das GEAS (Gemeinsames Europäisches Asylsystem) die Tatsache, dass alle teilnehmenden Staaten auch die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichneten, nicht allein deshalb, weil in den Erwägungsgründen zur Dublin-III-VO noch immer ausdrücklich auf die GFK idF des New Yorker Zusatzprotokolls von 1967 Bezug genommen wird. Dort wird grundsätzlich auch das Refoulement-Verbot⁶ normiert, allerdings entwickelte sich auch aus Art 3 EMRK (selber Wortlaut wie Art 4 GRC) ein eigenes „europäisches“ Refoulement-Verbot.⁷

Dublin-II wurde im Zusammenhang mit dem Amsterdamer Vertrag ausgehandelt, in welchen ein neuer Titel IV (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) eingefügt wurde, da die Notwendigkeit einer Harmonisierung des Asylrechts nach dem Fall des Eisernen Vorhangs sowie der Balkankriege offensichtlich wurde.⁸ Diese Nachfolge-Verordnung sollte sicherstellen, dass nur noch ein Mitgliedsstaat für einen Asylantrag zuständig war, also nur ein Asylantrag gestellt wurde: Der Staat, dessen Territorium der Asylwerber zuerst betritt, ist für die Aufnahme und die Bearbeitung des Antrages zuständig.⁹

Seit dem Vertrag von Lissabon ist Art 78 AEUV die primärrechtliche Rechtsgrundlage für die verschiedenen Rechtsakte des GEAS. In ihm wird auch die primärrechtliche Bindung an die GFK normiert, da jegliche Rechtsakte mit ihr vereinbar sein müssen, hier findet sich auch die Grundlage für die Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung von Fluchtbewegungen.¹⁰

⁴ Koehler, 26.

⁵ Czech, 13.

⁶ „Keiner der vertragsschließenden 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 Überzeugung bedroht sein würde.“

⁷ Koehler, 27.

⁸ Czech, 14.

⁹ Koehler, 32ff.

¹⁰ Czech, 21.

Seit 2014 ist die Dublin-III-VO in Kraft, die ein Instrument zur besseren Verteilung von Asylsuchenden einführen sollte und die Familienzusammenführung ermöglichte.¹¹

Dublin-III und Begleit-Richtlinien

Die Dublin-III-VO¹² ist Teil des schon erwähnten GEAS. Sie wird begleitet von der

- „Temporary-Protection-Richtlinie“¹³, deren Mechanismus allerdings noch nie eingesetzt wurde und die deshalb als „totes Recht“ bezeichnet wird;¹⁴
- „Verfahrensrichtlinie“¹⁵, die ein gemeinsames Verfahren der Zu- und Aberkennung des internationalen Schutzes regelt;
- „Aufnahmerichtlinie“¹⁶, die den Zugang zu Unterkunft; Verpflegung und Kleidung; Geldleistungen; einen angemessenen Lebensstandard sowie medizinische und psychologische Behandlung oder Betreuung in dem Mitgliedsstaaten gleich gestalten soll, um „Sekundärmigration“ zu vermeiden;
- „Qualifikationsrichtlinie“¹⁷, die gemeinsame Normen zur Bestimmung von Nicht-EU-Bürgern oder Staatenlosen festlegen soll, die tatsächlich internationalen Schutz in der EU benötigen (entweder als Flüchtling oder als Person mit Anrecht auf subsidiären Schutz), wieder um die „Anerkennungschancen“ ähnlich zu gestalten und Sekundärmigration zu vermeiden;
- Eurodac-VO¹⁸, die eine EU-weite biometrische Datenbank einrichtet, um Fingerabdruckdaten von Asylwerbern speichern zu können und so nachzuverfolgen, wo die Person das erste Mal EU-Gebiet betreten hat.

Inhaltlich gibt Dublin-III Regelungen zur Hand, die bestimmen, welcher MS als einziger für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Anknüpfungspunkt hierfür ist vorrangig die Familie: Bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ist automatisch derjenige Staat zuständig, in dessen Gebiet sich ein Familienmitglied aufhält. Ansonsten (also auch bei erwachsenen Flüchtlingen) sind Asylsuchende mit ihren Familienangehörigen zusammenzuführen, die sich in einem anderen MS aufhalten. Stellen sie schon gemeinsam einen Antrag, sind sie nicht zu trennen.

Als zweiter Anknüpfungspunkt ist ein gültiger Aufenthaltstitel bzw. ein gültiges Visum zu nennen: Der Staat, der die Einreise ermöglicht hat, ist zuständig. Der wichtigste Anknüpfungspunkt ist allerdings in Art 13 zu finden: Bei illegaler Einreise ist der Staat zuständig, dessen Außengrenze der Antragsteller zuerst überschritten hat (und bleibt das auch 12 Monate lang). Ist unklar, welche Außengrenze das war, dann ist der Staat zuständig, in dem der Antrag gestellt wird. Stellt der Staat, in dem der Antrag gestellt wird, fest, dass ein anderer MS zuständig ist, so kann er das Verfahren zur Rückübernahme einleiten und die

¹¹ Koehler, 41f.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=DE>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EN>

¹⁴ Czech, 44.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&rid=1>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&rid=1>

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&rid=1>

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=DE>

asylsuchende Person ist in den nach Dublin-III zuständigen Staat zu überstellen. Davon gibt es allerdings die Ausnahme, dass eine asylsuchende Person nicht in einen MS überstellt werden darf, dessen Asylverfahren oder Aufnahmebedingungen aufgrund von „systemischen Schwachstellen“ Art 4 GRC oder Art 3 EMRK widersprechen (Refoulement-Verbot).¹⁹

(3) Zusammenbruch des GEAS 2015

2015 führte zuerst Deutschland Grenzkontrollen an der Grenze zu Österreich ein, wonach auch Österreich, Frankreich, Norwegen, Dänemark und Schweden wieder Binnengrenzkontrollen einführten. Die Reisefreiheit in diesem Teil des Schengen-Raums war also unterbrochen.²⁰ Zuvor war es im Sommer 2015 in hohem Maße zum „Durchwinken“ der verschiedenen EU-Staaten gekommen. Das deutsche Bundesamt für Migration und Flüchtlinge trug mit seinem Tweet, dass das Dublin-Verfahren bei Syrern nicht weiterverfolgt werden würde, seinen Teil dazu bei, dass das GEAS temporär zusammenbrach.²¹

Dass es nicht so funktionierte, wie es sollte, war allerdings schon vor diesem Sommer klar. Die süd- und osteuropäischen Staaten registrierten schon zuvor viele Menschen auf der Durchreise nicht und ließen sie in die Zielländer (vor allem Deutschland, Österreich und Schweden) weiterreisen. Die Anreize für diese Sekundärmigration sind wie schon erwähnt unterschiedliche Aufnahmebedingungen in den MS. Dass auch die Staaten mit Außengrenzen die Asylsuchenden derart bereitwillig weiterreisen ließen/lassen ist natürlich darauf zurückzuführen, dass sie keinen Ausgleich dafür erwarten dürfen, dass sie diese vielen Anträge bearbeiten.

Grundsätzlich war und ist dieses Vorgehen aber rechtswidrig: es ist ausdrücklich normiert, dass sich die asylsuchende Person den Staat innerhalb der EU nicht aussuchen darf, in dem sie den Antrag stellt.²² Das Dublin-System leidet also an dem Strukturproblem, dass weder die Antragstellenden noch die Staaten mit Außengrenzen wirkliche Anreize spüren, sich an diese Regelungen zu halten.²³ Noch im September 2015 kam es zu dem Beschluss²⁴, dass 160.000 Asylwerbende aus Griechenland und Italien umgesiedelt werden sollten. Tatsächlich waren es bis November 2018 nur 35.000.²⁵

Seit 2015 kamen sowohl von der Kommission als auch vom Europäischen Parlament mehrere Reformvorschläge. Auch Ursula von der Leyen versprach, in ihrer Amtszeit neue Regelungen zum GEAS zu finden.²⁶ Grundsätzlich sind südeuropäischen Staaten Reformvorschläge ohne einem Verteilungsschlüssel und der Abkehr vom Ersteinreiselandprinzip

¹⁹ Czech, 24ff.

²⁰ Niebauer, 233.

²¹ Hailbronner/Thym, 759.

²² Koehler, 44ff. und Hailbronner/Thym, 758.

²³ Hailbronner/Thym, 759.

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02015D1601-20161002&rid=37>

²⁵ Czech, 23.

²⁶ Niebauer, 227.

zu wenig weit, wohingegen mehrere osteuropäische Staaten strikt gegen einen solchen Verteilungsmechanismus sind.²⁷ Das übergeordnete Ziel der Kommission ist hierbei also eine Dublin-IV-VO.²⁸ Ganz unmittelbar sollte die Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden, um Fluchtursachen zu bekämpfen²⁹, wobei aber vor allem das Rückübernahmeabkommen mit der Türkei³⁰ zur Verminderung des Asylanträge in der EU führte. Die „neue“ Kommission legte im September 2020 unter anderem einen Vorschlag für die Einführung einer Verordnung vor, die „Screenings“ von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der EU einführen soll

²⁷ Niebauer, 233.

²⁸ Niebauer, 234.

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0040&from=DE>

³⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507(01)&from=DE)