Margit Ammer

Schutz der Außengrenzen vs. Schutz in Europa

Menschenrechtliche Verpflichtungen in der aktuellen Flüchtlingssituation

Anlässlich der aktuellen Flüchtlingssituation ist es an der Zeit, menschenrechtliche Verpflichtungen, die sich aus Völker- und Europarecht ergeben, in Erinnerung zu rufen. Insbesondere das **Recht auf Asyl** und das **Refoulement-Verbot.** Beide stellen auch dann geltendes Recht dar, wenn Europa mit steigenden Zahlen an Schutzsuchenden konfrontiert ist. Dieser Anstieg an Flüchtlingszahlen spiegelt die weltweite Entwicklung wider, wobei Europa nach wie vor schwächer betroffen ist als andere Regionen.

Das Recht auf Asyl (eigentlich: das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen) beginnt mit der Verpflichtung, Flüchtlinge zum Staatsgebiet eines sicheren Landes zuzulassen und endet mit einer nachhaltigen Stabilisierung ihrer Lebenssituation. Es besteht u. a. aus folgenden Elementen:

> **Non-Refoulement-Gebot:** Niemand darf an der Grenze zurückgewiesen, zurückgeschoben oder ausgewiesen werden, wenn diese Person ansonsten einem realen Risiko hinsichtlich ihres Lebens oder ihrer Freiheit ausgesetzt wäre.

> **Zugang zu fairen und effektiven Asylverfahren:** In diesem Zusammenhang kann es notwendig sein, Menschen ohne gültige Reisedokumente das Staatsgebiet betreten zu lassen. Flüchtlinge dürfen nicht dafür bestraft werden, dass sie ohne notwendige Dokumente das Land betreten bzw. sich dort aufhalten. In den Asylverfahren selbst müssten bestimmte Standards eingehalten werden.

> Menschenrechtskonforme **Behandlung während des Asylverfahrens.**

> **Zuerkennung von internationalem Schutz,** wenn die Kriterien erfüllt sind.

Staaten haben grundsätzlich das Recht, ihre Grenzen zu schützen bzw. Migration zu „kontrollieren", allerdings mit Einschränkungen – darunter vor allem das Non-Refoulement-Prinzip und das Recht auf Asyl. Derzeit wird jedoch der *Schutz der EU-Außengrenzen* gegenüber dem *Zugang zu Schutz in Europa* priorisiert: So werden z. B. Grenzzäune an den EU-Außengrenzen errichtet, die auch für Flüchtlinge verschlossen bleiben. Spanische GrenzschutzbeamtInnen werden ermächtigt, MigrantInnen, die aus Marokko in den spanischen Exklaven ankommen, ohne weiteres Verfahren zurückzuweisen. Mitgliedstaaten kritisieren Such- und Rettungsaktionen im Mittelmeer, weil sie noch mehr MigrantInnen „anziehen" würden. Auch auf

EU-Ebene wird Migration oftmals primär als Sicherheitsproblem gesehen, und Grenzschutz und Externalisierung von EU-Außengrenzen werden vorangetrieben. Durch EU-Recht und Politik werden EU-Außengrenzen in Drittländer und auf die Hohe See verlagert, z. B. durch EU-Visa-Bestimmungen, durch die Stationierung von VertreterInnen von EU-Mitgliedstaaten in Drittländern, um bei Grenzkontrollen zu unterstützen, oder indem private TransportunternehmerInnen bestraft werden, wenn sie Menschen ohne Dokumente in die EU mitnehmen. Indirekter – und dadurch auch rechtlich schwieriger erfassbar – erfolgt die Verlagerung dadurch, dass Nicht-EU-Staaten dazu angehalten werden, MigrantInnen und Schutzsuchende von Europa fernzuhalten.

Durch diese Externalisierung der Außengrenzen können sich EU-Mitgliedstaaten bzw. die EU ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen grundsätzlich nicht entledigen. Fakt ist allerdings, dass es durch den Ausbau des Grenzschutzes und der Externalisierung von EU-Außengrenzen aufgrund fehlender Safeguards für Schutzsuchende noch schwieriger, gefährlicher und teurer wird, Zugang zu Schutz in Europa zu finden. Um weitere Tragödien im Mittelmeer und im Zusammenhang mit Schlepperei zu verhindern, und um u. a. das Recht auf Asyl zu gewährleisten, ist es unumgänglich, für Flüchtende legale und sichere Wege nach Europa einschließlich Österreich zu schaffen. Dies würde auch SchlepperInnen ihre Grundlage entziehen und darüber hinaus eine Möglichkeit für die EU und ihre Mitgliedstaaten darstellen, wieder Kontrolle über ihre Außengrenzen zu erlangen. Im Folgenden einige Beispiele dafür:

> Einen sicheren Kanal stellt **Resettlement** dar, also die dauerhafte Neuansiedlung von Flüchtlingen in einem Drittstaat, der Schutz gewährt und die Möglichkeit bietet, sich im Land zu integrieren. Allerdings sind derzeitige Resettlement-Quoten – wie die auf EU-Ebene im Rat im Juli beschlossene von 22.504 – eindeutig zu niedrig. Der UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte von MigrantInnen spricht vom dringenden Bedarf eines „massiven Resettlement-Programms" von Ländern des Globalen Nordens, welches über die nächsten fünf Jahre Schutz für 1,5 bis 2 Millionen Flüchtlinge aus Syrien und Eritrea bieten sollte.

> Auch **humanitäre Visa** würden eine weitere wichtige Möglichkeit für Flüchtende darstellen, auf legale und sichere Weise ihren Weg nach Europa anzutreten, um dort einen Antrag auf internationalen Schutz stellen zu können. Derzeit wird an einer Neufassung des EU Visa Codes gearbeitet, welche klarere Regelungen zur Ausstellung humanitärer Visa enthalten könnte.

> Weitere Optionen für sicheren Zugang zu Europa wären liberalere Familienzusammenführung von Personen, die bereits internationalen Schutz in der EU genießen, oder auch die Evakuierung von Menschen.

Immer wieder vernimmt man die Forderung, dass Schutzsuchende in ihrer Herkunftsregion bleiben sollen. Diese Forderung erscheint schon angesichts folgender Zahlen zu Syrien problematisch: Laut UNHCR gibt es – abgesehen von mehr als 7,6 Millionen innerhalb von Syrien Vertriebenen – derzeit fast 4,3 Millionen syrische Flüchtlinge in der Herkunftsregion, vor allem in der Türkei, im Libanon, in Jordanien und im Irak. Demgegenüber haben zwischen April 2011 und Oktober 2015 680.000 SyrerInnen in Europa um Asyl angesucht. Dieses Ungleichgewicht kritisierte kürzlich der Kommissar für Menschenrechte des Europarats, Nils Muižnieks: Europäische Länder, die zu den reichsten und stabilsten Ländern der Welt zählen, seien weit davon entfernt, jenen „Flüchtlingsdruck" zu erfahren, von dem derzeit wesentlich ärmere und weniger stabile Länder betroffen sind. 86 Prozent aller Flüchtlinge leben in sogenannten „Entwicklungsländern", also in Ländern mit einem niedrigen Index für menschliche Entwicklung (HDI).

Die Asylanträge haben in Europa in den letzten Jahren stark zugenommen – das reflektiert den weltweiten Trend. Allerdings scheint dies weniger eine Herausforderung für die Kapazitäten zu sein als vielmehr ein Problem einer stark ungleichen Verteilung der Schutzsuchenden in der EU: Ein Großteil befindet sich in wenigen Ländern. 2014 wurden fast 70 Prozent aller Asylanträge in fünf Staaten gestellt. Gefragt ist Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten, um das Recht auf Asyl, das auch im EU-Primärrecht verankert ist, zu gewährleisten.

Das Dublin-System, welches von Anfang an mit einer falschen Annahme (alle Bedingungen für Schutzsuchende sind in allen EU-Mitgliedstaaten gleich) operierte, hat zur ungleichen Verteilung von Schutzsuchenden und vor allem zu Menschenrechtsverletzungen geführt, wie auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) festgestellt wurde. Konsequenz daraus ist ein lückenhaftes Dublin-System, weil u. a. Überstellungen seit 2011 nach Griechenland gar nicht und in bestimmte andere Länder nur nach individuellen Zusicherungen durchgeführt werden dürfen. Letztlich wurde auch nicht das ursprüngliche Ziel des Dublin-Systems, nämlich nur einen Staat für das Asylverfahren zuständig zu machen und „Asylum Shopping" zu verhindern, erreicht.

Solidarität innerhalb der EU-Mitgliedstaaten ist aber dringend notwendig, um weitere Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und das Recht auf Asyl zu gewährleisten. Langfristig wird es eines Instrumentariums bedürfen, welches eine faire und

menschenrechtskonforme Verteilung von Schutzsuchenden sicherstellt. Inzwischen versucht man mit kurzfristigen Notfallmaßnahmen wie der vorübergehenden Umverteilung von bislang 160.000 Schutzsuchenden aus Italien und Griechenland auf andere EU-Mitgliedstaaten das Auslangen zu finden. Fragwürdig erscheint in diesem Zusammenhang, dass nur Flüchtlinge aus bestimmten Herkunftsländern (mindestens 75 Prozent Anerkennungsrate in erster Instanz) aufgeteilt werden sollen – dies wären im ersten Quartal 2015 die Herkunftsländer Syrien, Irak und Eritrea, nicht aber andere Länder mit relativ hohen Anerkennungsraten wie beispielsweise Afghanistan, Somalia, Iran oder Sudan. Problematisch ist weiters, dass im Zuge der Umverteilung Schutzsuchende keinerlei Mitsprachrecht haben und bei der neuen Zuteilung – abgesehen von Kindeswohl und Kernfamilie – andere individuelle Bedürfnisse von Schutzsuchenden wie sprachliche, kulturelle, soziale und über die Kernfamilie hinausgehende familiäre Anknüpfungspunkte nicht berücksichtigt werden. Dies wäre aber für eine nachhaltige Lösung unumgänglich. Das Dublin-System hat bereits gezeigt, dass Kriterien, die auf individuelle Bedürfnisse keine Rücksicht nehmen, nicht funktionieren. Auch der derzeitige Kommissionsvorschlag, der vorsieht, in die Dublin-III-Verordnung einen „Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen" einzubauen, würde solche individuellen Bedürfnisse nicht berücksichtigen.

Abgesehen von einem permanenten Quotensystem für eine verbindliche automatische Umverteilung gibt es aber noch andere Möglichkeiten, um Intra-EU-Solidarität herzustellen bzw. zu fördern. Staaten könnten – solange das Dublin-System noch besteht – verstärkt die Souveränitätsklausel der Dublin-Verordnung anwenden. Weiters könnte das – bislang noch nicht verwendete – Instrument des vorübergehenden Schutzes der Richtlinie 2001/55/EC zur Anwendung gebracht werden, das speziell für die Situation eines „Massenzustroms von Vertriebenen" temporären Schutz sowie Maßnahmen vorsieht, um die mit der Aufnahme verbundenen Belastungen ausgewogen auf die Mitgliedstaaten zu verteilen.
Schließlich könnte die Anerkennung von positiven Asylentscheidungen in anderen EU-Mitgliedstaaten zur Entlastung von Staaten an den EU-Außengrenzen führen. Gleichzeitig würde dies auch eine Bewegung in Richtung eines „einheitlichen Status für Asyl", der in der ganzen EU gültig ist, bedeuten.

Menschenrechte gelten für alle Menschen – auch für jene, die ohne Aufenthaltstitel nach Österreich einreisen. Flüchtlinge dürfen nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht dafür bestraft werden, dass sie ohne Dokumente eingereist sind. Für Schutzsuchende gilt außerdem, dass sie aufgrund von völker- und europarechtlichen Verpflichtungen in den EU-Mitgliedstaaten ein Recht auf ein faires und effektives Asylverfahren, auf menschenwürdige Unterbringung und Versorgung, darüber hinaus auch auf Zugang zu Bildung und – zumindest graduell – zum Arbeitsmarkt haben.

Herausforderungen ergeben sich einerseits aus der unzureichenden Umsetzung dieser Vorgaben – so auch in Österreich; andererseits aufgrund der divergierenden Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten. Auf der EU-Ebene ist es trotz mehrjähriger rechtlicher Harmonisierungsprozesse und praktischer Unterstützung der Mitgliedstaaten in der Implementierung nicht gelungen, die Situation insbesondere hinsichtlich Asylverfahren und Aufnahmebedingungen ausreichend anzugleichen. Ein Beispiel dafür stellen die stark divergierenden Anerkennungsraten für bestimmte Flüchtlingsgruppen in den EU-Mitgliedstaaten dar: für syrische Schutzsuchende etwa schwankten diese 2014 zwischen 43 und 100 Prozent; für irakische Schutzsuchende zwischen 13 und 100 Prozent. Hier könnte eine einheitliche europäische Herangehensweise die Lösung darstellen: Der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) sieht als Ziel des gemeinsamen europäischen Asylsystems einen „in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus" und subsidiären Schutzstatus sowie gemeinsame Asylverfahren vor. Zentralisierte Asylverfahren mit EU-weit verbindlichen Entscheidungen würden die großen Unterschiede beseitigen.

Derzeit gibt es – u. a. auch wegen des Dublin-Systems – in einigen Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen große menschenrechtliche Herausforderungen hinsichtlich des Zugangs zu Asylverfahren und adäquater Versorgung. Um diesen zu begegnen, werden sogenannte „Hotspots" eingerichtet. Dies sind Aufnahme- und Erstaufnahmestellen in Italien und Griechenland, wo das EU-Asylunterstützungsbüro (EASO), Frontex und Europol sowie Behörden des jeweiligen Mitgliedstaats rasch Ankommende identifizieren, registrieren und Fingerabdrücke abnehmen. Frontex soll beispielsweise Menschen, die keinen internationalen Schutz benötigen, zurückbringen. Aus menschenrechtlicher Perspektive wird es notwendig sein, dass diese Hotspots Schutzbedürftigen effektiven Zugang zu Verfahren und angemessene Behandlung gewähren können. Insbesondere müssen jene identifiziert werden, die Schutz benötigen und die spezielle Bedürfnisse haben. Die schnellen Hotspot-Verfahren können keinesfalls Ersatz für ein volles Asylverfahren darstellen.

Dieser Text ist in ausführlicherer Form als Positionspapier des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte unter http://tinyurl.com/oav3vly erschienen.

Margit Ammer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte.