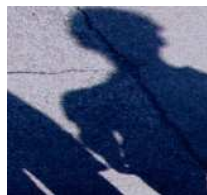




Ludwig Boltzmann Institut
Menschenrechte

BIM POSITION NR. 6
Menschenrechtliche Verpflichtungen
in der aktuellen Flüchtlingssituation
25. September 2015



Anlässlich der aktuellen Flüchtlingssituation ruft das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) menschenrechtliche Verpflichtungen, die sich aus Völker- und Europarecht ergeben, insbesondere das **Recht auf Asyl** und das **Refoulement-Verbot**, in Erinnerung. 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,¹ wobei Europa im Vergleich zu anderen Regionen nach wie vor mäßig betroffen ist. Hohe Zahlen an Flüchtenden werden für einen längeren Zeitraum „die neue Realität“ darstellen.²

Das Recht auf Asyl (eigentlich: das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen),³ welches auch in der EU Grundrechtecharta verankert ist, beginnt mit der Verpflichtung, Flüchtlinge zum Staatsgebiet eines sicheren Landes zuzulassen und endet mit einer nachhaltigen Stabilisierung der Lebenssituation der Flüchtlinge (sogenannte „durable solution“).⁴ Es besteht unter anderem aus folgenden Elementen:⁵

Das Recht auf Asyl

- **Non-Refoulement-Gebot:**⁶ Niemand darf an der Grenze zurückgewiesen, zurückgeschoben oder ausgewiesen werden, wenn die betreffende Person ansonsten einem realen Risiko hinsichtlich ihres Lebens oder ihrer Freiheit ausgesetzt wäre. Dieses Prinzip ist territorial nicht begrenzt, sondern anwendbar wann auch immer ein Staat Hoheitsgewalt ausübt.⁷
- **Zugang zu fairen und effektiven Asylverfahren:** In diesem Zusammenhang kann es notwendig sein, Menschen ohne gültige Reisedoku-

¹ Laut dem UNHCR-Bericht „Global Trends forced displacement 2014“ waren 2014 weltweit fast 60 Millionen Menschen auf der Flucht – die höchste Zahl seit Ende des Zweiten Weltkriegs.

² Dazu António Guterres, UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Global Trends 2014, 3: “We are witnessing a paradigm change, an unchecked slide into an era in which the scale of global forced displacement as well as the response required is now clearly dwarfing anything seen before.”

³ Art 14(1) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: „Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.“ Art 18 der EU-Grundrechtecharta. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 enthält Bestimmungen, um das Recht auf Asyl mit Leben zu füllen.

⁴ UNHCR, *Note on international protection: report of the High Commissioner*, 28 June 2011, A/AC.96/1098, Z 2, 3.

⁵ Vgl dazu Beschluss Nr. 82 des Exekutivkomitees (EXKOM) des UN Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR): “Safeguarding Asylum” (XLVIII) 1997, der zwar per se rechtlich unverbindlich ist, dem aber starke politische Autorität zukommt. Hinsichtlich des Art. 18 der EU-Grundrechtecharta siehe den Heijer M., Art 18 – Right to Asylum, in: Peers S. et al (eds) *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford: Hart Publishing, 519-541.

⁶ Das Prinzip ist in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), aber auch in internationalen Menschenrechtsverträgen sowie in der EU-Grundrechtecharta enthalten und stellt außerdem Völkergewohnheitsrecht dar.

⁷ EGMR, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, 23.02.2012; UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26.01.2007, Z 24, 26, 32-43; UNHCR, *Submission in the case of Hirsi and Others v. Italy*, March 2010, Z 4.1.1-4.2.3.

mente 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.

Vor diesem Hintergrund betont das BIM folgende Punkte:

Staaten haben grundsätzlich das Recht, ihre Grenzen zu schützen bzw. Migration zu „kontrollieren“. Allerdings gibt es Einschränkungen – darunter vor allem das Non-Refoulement-Prinzip und das Recht auf Asyl.⁸ Derzeit wird allerdings der **Schutz der EU-Außengrenzen gegenüber dem Zugang zu Schutz in Europa priorisiert:**

So werden zum Beispiel Grenzzäune an den EU-Außengrenzen errichtet, die auch für Flüchtlinge verschlossen bleiben. Spanische GrenzschutzbeamtlInnen werden ermächtigt, MigrantInnen, die aus Marokko in den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla 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 vorangetrieben.⁹ Durch EU-Recht werden EU-Außengrenzen in Drittländer und auf die Hohe See verlagert: Zum Beispiel durch EU-Visa-Bestimmungen, durch die Stationierung von VertreterInnen von EU-Mitgliedstaaten in Drittländern, um bei Grenzkontrollen zu unterstützen („Immigration Liaison Officers“), oder indem private UnternehmerInnen bestraft werden, wenn sie Menschen ohne Dokumente in die EU mitnehmen („Carriers Sanctions“).¹⁰ Etwas indirekter – und dadurch auch rechtlich schwieriger erfassbar – erfolgt die Verlagerung dadurch, dass Nicht-EU-Staaten dazu angehalten werden, MigrantInnen von Europa fernzuhalten oder ihre StaatsbürgerInnen nicht in der EU um Asyl ansuchen zu lassen.¹¹ Durch diese Externalisierung der Außengrenzen können sich EU-Mitgliedstaaten bzw. die EU

Besserer Zugang zu Schutz in Europa

⁸ Andere wichtige Menschenrechte in diesem Zusammenhang sind z.B. das Verbot der Kollektivausweisung von Fremden oder das Recht jeden Staat zu verlassen.

⁹ So soll Frontex weiter gestärkt und ein Europäisches Grenz- und Küstenschutzsystem aufgebaut werden; dazu soll das derzeitige Budget vervielfacht werden. Die Kommission wird bis Jahresende einen Vorschlag vorlegen.

¹⁰ Vgl. Ammer M./Stern J. (2014) Human Rights Challenges in the Areas of Asylum and Immigration: EU Policies and Perspectives, in Austrian Review of International and European Law, vol. 16, Leiden: Brill, 191-222.

¹¹ Menschenrechtskommissar des Europarats, „Das Recht auf Ausreise aus einem Land“, CommDH/IssuePaper(2013)1, 37, 42. Dies führte bereits zu ethnic profiling an Grenzübergängen, da vorwiegend Roma kontrolliert wurden, und Konfiszierung von Reisedokumenten und körperlichen Übergriffen.

ihrer **menschenrechtlichen Verpflichtungen** grundsätzlich **nicht entledigen**.¹² 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.¹³ 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 beschlossenen von 22.504¹⁴ – eindeutig zu niedrig.¹⁵ 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.¹⁶
- 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

¹² EGMR, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, 23.02.2012. Der EGMR beurteilte die Policy und Praxis Italiens, MigrantInnen auf See abzufangen und in unsichere Drittstaaten (hier Libyen) zurückzuschicken, als menschenrechtswidrig (u.a. Verletzung des Refoulement-Verbots, des Verbots der Kollektivausweisung Fremder). Vgl Gammeltoft-Hansen, Thomas, *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press 2011, 232-236.

¹³ Der UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants François Crépeau rief die EU dazu auf, eine Migrationspolitik zu entwickeln, die mit Menschenrechten in Einklang steht und Mobilität ins Zentrum stellt, insbesondere MigrantInnen und Schutzsuchenden offizielle Kanäle anbietet, Europa zu betreten und sich aufzuhalten: "It is the only way in which the EU can reclaim its border, effectively combat smuggling and empower migrants". Er führte weiter aus: "Territorial sovereignty is about controlling the border, knowing who comes in and who leaves. It has never been about sealing the border to migration." "Democratic borders are porous by nature. Providing migrants and asylum seekers with legal and safe mobility solutions will ensure such a control." UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants: Migrant crisis: "Let's not pretend Europe's response is working" – UN rights expert warns, 25.8.2015.

¹⁴ Council of the European Union, Conclusions of the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multi-lateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection, 11130/15 ASIM 62 RELEX 633, 22 July 2015.

¹⁵ Vgl auch ECRE et al, AIDA Annual Report 2014/15: Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, September 2015, 36.

¹⁶ UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants: Migrant crisis: "Let's not pretend Europe's response is working" – UN rights expert warns, 25.8.2015.

stellen zu können. In einer aktuellen Studie wird es sogar als Verpflichtung von EU-Mitgliedstaaten angesehen, von Bestimmungen zu humanitären Visa im Visa Code Gebrauch zu machen.¹⁷ Derzeit wird an einer Neufassung des EU Visa Codes gearbeitet, welche diesbezüglich klarere Regelungen zur Ausstellung humanitärer Visa in der Zukunft enthalten könnte.¹⁸

- Weitere Optionen, um sichere Zugänge zu Europa zu gewährleisten, wären liberalere Familienzusammenführung von Menschen, die bereits internationalen Schutz in der EU genießen oder auch die Evakuierung von Menschen.¹⁹

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 mehr als vier Millionen syrische Flüchtlinge in der Herkunftsregion, vor allem in der Türkei, Libanon, Jordanien, Irak und Ägypten. Dem gegenüber haben seit April 2011 knapp 429.000 SyrerInnen in Europa um Asyl angesucht.²⁰ Dieses **Ungleichgewicht** kritisierte kürzlich der Kommissar für Menschenrechte des Europarats Nils Muižnieks, wonach europäische Länder „jeglichen Sinn für Verhältnismäßigkeit verloren“ hätten. 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 % aller Flüchtlinge leben in sogenannten „Entwicklungsländern“, also in Ländern mit einem niedrigen Index für menschliche Entwicklung (HDI). Der österreichische Außenminister bezeichnete Österreich vor kurzem als „überlaufen“, „overrun“. Demgegenüber liegt laut dem UNHCR-Bericht „Global Trends forced displacement 2014“ (Stand Ende 2014)

„Europa hat jeglichen Sinn für Verhältnismäßigkeit verloren.“

¹⁷ Vgl dazu Iben Jensen U. (2014) Humanitarian visas: option or obligation?, Study for the European Parliament, LIBE Committee.

¹⁸ Vgl Entwurf der Kommission und Bericht des Europäischen Parlaments (European Parliament, Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast), 31.8.2015, 2014/0094(COD)).

¹⁹ Vgl dazu Guild E., Costello C., Garlick M., Moreno-Lax V. (2015) Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin, Study for the European Parliament, LIBE Committee, July 2015, 18ff.

²⁰ UNHCR Daten zu syrischen Flüchtlingen, letzte Aktualisierung 17.09.2015, verfügbar unter: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (21.09.2015).

Österreich auf Rang 66, wenn man die Anzahl der Flüchtlinge mit der wirtschaftlichen Kapazität Österreichs vergleicht²¹ und auf Rang 28, wenn man die Anzahl der Flüchtlinge mit der Bevölkerungszahl vergleicht.²²

Die Asylanträge haben in Europa in den letzten Jahren stark zugenommen – dies 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 der Schutzsuchenden befindet sich in wenigen Ländern.²³ 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.²⁴ Konsequenz daraus ist ein lückenhaftes Dublin-System, weil u.a. Überstellungen seit 2011 nach Griechenland gar nicht und in andere Länder nur nach individuellen Zusicherungen durchgeführt werden dürfen. Es wurde aber letztlich auch nicht das ursprüngliche Ziel des Dublin-Systems, nämlich nur einen Staat für das Asylverfahren zuständig zu machen und „Asylum-Shopping“ zu verhindern, erreicht.²⁵

Solidarität innerhalb der EU-Mitgliedstaaten, wie sie auch im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) gefordert wird, ist aber dringend notwendig, um weitere Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und das Recht auf Asyl zu gewährleisten. Langfristig wird es eines Instrumentariums bedürfen,

**EU-interne-Solidarität
herstellen**

²¹ Das sind 1,2 Flüchtlinge pro 1 US\$ BIP/Kopf. Auf Platz 1 rangiert Äthiopien mit 440 Flüchtlingen pro 1 US\$ Bruttoinlandsprodukt (BIP)/Kopf – auf den ersten 30 Rängen befinden sich ausschließlich sog. "Entwicklungsländer" (18 davon sogar LDCs, also am wenigsten entwickelte Länder) – das erste "entwickelte Land" in der Liste ist die Russische Föderation auf Platz 34 mit 9 Flüchtlingen/1 US\$ BIP pro Kopf; hinsichtlich EU-Ländern ist Frankreich z.B. auf Rang 44.

²² Das sind 6,52 Flüchtlinge pro 1.000 EinwohnerInnen. Auf Platz 1 ist Libanon mit 232 Flüchtlingen pro 1.000 EinwohnerInnen, dh ca. jede vierte Person ist ein Flüchtling. Was EU-Mitgliedstaaten betrifft, ist Schweden z.B. auf Rang 9.

²³ 2014 wurden fast 70 % aller Asylanträge in fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Schweden, Italien, Frankreich und Ungarn) gestellt. Siehe Aida Annual Report 2014/15, 14.

²⁴ Vgl EGMR U (GK) 21.1.2011, *M.S.S.* gegen Belgien und Griechenland, Nr 30696/09; EGMR U (GK), *Tarakhel* gegen Schweiz, Nr 29217/12. EuGH 21.12.2011, Rs C-493/10, *N. S.* / Secretary of State for the Home Department und *M. E. u. a.* / Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform; EuGH 10.12.2013, *Abdullahi* / Bundesasylamt, Rs C- 394/12. Vgl dazu auch die Stellungnahme von Prof. Peers: Steve Peers, *Tarakhel v Switzerland: Another nail in the coffin of the Dublin system?* 5.11.2014.

²⁵ Zur Ineffektivität des Systems siehe auch die Studie „New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection“, Study for the European Parliament, LIBE Committee, 2014, 36ff.

welches eine faire und menschenrechtskonforme Verteilung von Schutzsuchenden sicherstellt.²⁶ Inzwischen versucht man mit kurzfristigen Notfallmaßnahmen,²⁷ wie der vorübergehenden Umverteilung von bislang 160.000 Schutzsuchenden aus Italien und Griechenland auf andere EU-Mitgliedstaaten,²⁸ das Auslangen zu finden. Fragwürdig erscheint in diesem Zusammenhang, dass nur Flüchtlinge aus bestimmten Herkunftsländern (mindestens 75 % Anerkennungsrate) aufgeteilt werden sollen.²⁹ Problematisch ist weiters, dass im Zuge Umverteilung Schutzsuchende keinerlei Mitspracherecht 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.³⁰

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“³¹ temporären Schutz sowie Maßnahmen, um die mit der

²⁶ Eine Evaluierung des Dublin-Systems durch die Kommission ist erst für 2016 vorgesehen.

²⁷ Diese basieren auf Artikel 78(3) des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV).

²⁸ Betreffend die ersten 40.000 Schutzsuchenden: Council Decision (EU) 2015/1523 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239/146 (15.9.2015). Hinsichtlich der Umsiedlung weiterer 120.000 Schutzsuchender wurde am 22.09.2015 im Rat eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit, gegen den Willen einiger osteuropäischer Staaten, gefällt.

²⁹ Es werden nur Schutzsuchende aus Herkunftsländern mit zumindest 75 % durchschnittlicher Anerkennungsquote in erster Instanz umverteilt – dies wären im ersten Quartal 2015 die Herkunftsländer Syrien, Irak und Eritrea, nicht aber andere Länder mit relative hohen Anerkennungsraten wie beispielsweise Afghanistan, Somalia, Iran oder Sudan.

³⁰ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, 9.9.2015 COM(2015) 450 final 2015/0208 (COD). Laut der in der Begründung des Vorschlags enthaltenen Formel für einen Verteilungsschlüssel würde auf Bevölkerung, Bruttoinlandsprodukt, die durchschnittliche Zahl an Asylanträgen pro einer Millionen EinwohnerInnen sowie die Arbeitslosenquote abgestellt werden.

³¹ Vertriebene“ sind nach Art. 2c) der Richtlinie Personen, die Herkunftsland oder -region verlassen mussten oder nach einem Aufruf internationaler Organisationen evakuiert wurden und wegen der Situation im Herkunftsland „nicht sicher und dauerhaft zurückkehren können“, und die uU für internationalen Schutz qualifizieren würden. Dies gilt insbesondere für „Personen, i) die aus Gebieten geflohen sind, in denen ein

Aufnahme verbunden Belastungen ausgewogen auf die Mitgliedstaaten zu verteilen, vorsieht.³² „Vorübergehender Schutz“ ist gemäß der Richtlinie „ein ausnahmealber durchzuführendes Verfahren, das im Falle eines Massenzustroms oder eines bevorstehenden Massenzustroms von Vertriebenen [...] sofortigen, vorübergehenden Schutz garantiert, insbesondere wenn auch die Gefahr besteht, dass das Asylsystem diesen Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise und ohne Nachteile für die betroffenen Personen oder andere um Schutz nachsuchende Personen auffangen kann“.³³ Damit würde dieses Instrument sehr gut auf die derzeitige Situation von insbesondere vertriebenen SyrerInnen passen, sodass es verwunderlich ist, dass die Anwendung nicht in Erwägung gezogen wird bzw. wurde.

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 des Ziels eines „einheitlichen Status für Asyl“, der in der ganzen EU gültig ist,³⁴ bedeuten.

Menschenrechte gelten für alle Menschen – auch für jene, die ohne Aufenthaltstitel nach Österreich einreisen. Flüchtlinge dürfen nach Genfer Flüchtlingskonvention nicht dafür bestraft werden, dass sie ohne Dokumente eingereist sind (so wie es derzeit in Ungarn der Fall ist). 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 graduellen Zugang – **zum Arbeitsmarkt** haben.

Schutz nach Ankunft in der EU sicherstellen

Herausforderungen ergeben sich einerseits aus der unzureichenden Umsetzung dieser Vorgaben – so auch in Österreich,³⁵ andererseits aufgrund der divergierenden Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten. Auf EU-Ebene ist es trotz mehrjähriger rechtlicher Harmonisierungsprozesse und praktischer Unterstützung der Mitgliedstaaten in der Implementierung (z.B. durch EASO) **nicht gelungen, die Situation in den EU-Mitgliedstaaten** insbesondere hinsichtlich

bewaffneter Konflikt oder dauernde Gewalt herrscht; ii) die ernsthaft von systematischen oder weit verbreiteten Menschenrechtsverletzungen bedroht waren oder Opfer solcher Menschenrechtsverletzungen sind“.

³² Zu überlegen ist eine Überarbeitung des Instruments, um es unter vereinfachten Bedingungen anwendbar zu machen. In der derzeitigen Fassung bedarf es eines Ratsbeschlusses (qualifizierte Mehrheit), dass ein „Massenzustrom von Vertriebenen“ vorliegt, um die Richtlinie zur Anwendung zu bringen.

³³ Art. 2a Richtlinie 2001/55/EC.

³⁴ Art. 78 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV).

³⁵ Diese Rechte sind in Österreich nicht immer gewährleistet: Fehlende Unterkünfte. Unzureichende Versorgung. Die Priorisierung von Dublin-Fällen gegenüber der Bearbeitung von inhaltlichen Asylverfahren. Die nach wie vor aufrechte Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs auf Saisonarbeit, obwohl diese keinen „effektiven“ Arbeitsmarktzugang darstellt, wie ihn die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie für jene Schutzsuchenden fordert, die nach neun Monaten Asylverfahren noch keinen erstinstanzliche Entscheidung erhalten haben.

Asylverfahren und Aufnahmebedingungen **ausreichend anzugleichen**. Ein Beispiel dafür stellen die stark divergierenden Anerkennungsraten für bestimmte Flüchtlingsgruppen in den EU-Mitgliedstaaten dar: für syrische Schutzsuchende schwankten diese 2014 zwischen 43 % (Slowakei) und 100 % (z.B. Polen); für Schutzsuchende aus Eritrea zwischen 26 % und 100 %; für irakische Schutzsuchende zwischen 13 % und 100 %; für afghanische Schutzsuchende zwischen 20% und 100 %.³⁶ Hier könnte eine **einheitliche europäische Herangehensweise** die Lösung darstellen: Der 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.³⁷

Derzeit gibt es – u.a. auch wegen des Dublin-Systems – in einigen EU-Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen **große menschenrechtliche Herausforderungen** hinsichtlich des **Zugangs zu Asylverfahren und adäquater Versorgung**. Um diesen zu begegnen, werden sogenannte „Hotspots“ eingerichtet werden. Dies sind Aufnahme- und Erste Aufnahmestellen 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 insbesondere **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.³⁸

Dringend nötig wäre – über die humanitäre Hilfe und die Aufnahme der Flüchtlinge hinaus – eine **umfassende Strategie der Europäischen Union**, die versucht, die **Ursachen für Flucht zu erkennen und zu bekämpfen** (IS-Terror im Nahen Osten, staatlicher Zerfall Libyens sowie Armut, Hunger und Terror in Nordafrika und der anschließenden Sahel-Zone), um den betroffenen Menschen in ihrer Heimat wieder Perspektiven zu eröffnen. Dazu bedarf es jedoch auch **politischer Alternativen zur „Festung Europa“**, die sicherheitspolitisch ausreichend gefestigte Nicht-EU-Mittelmeerländer und angrenzende Staaten

**EU-Strategie betreffend
Fluchtursachen notwendig**

³⁶ AIDA Report, 19-23.

³⁷ Vgl CEPS, The 2015 Refugee Crisis in the European Union, CEPS Policy Brief No. 332, September 2015.

³⁸ Guild E., Costello C., Garlick M., Moreno-Lax V. (2015) Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin, Study for the European Parliament, LIBE Committee, July 2015, 9.

mit einzubinden hätte, um mit Hilfe von Wirtschaftsprojekten und -kooperationen nicht nur die Aufnahme von Flüchtlingen, sondern auch deren Einbindung in Arbeits- und Ausbildungsprozesse zu ermöglichen.

Abschließend ist noch daran zu erinnern, dass PolitikerInnen gehalten sind, Ängste der Bevölkerung betreffend MigrantInnen und Flüchtenden anzusprechen und über die Situation der Ankommenden aufzuklären, ohne Angst zu verbreiten oder Vorurteile der Bevölkerung anzuheizen.³⁹

**Aufklärung statt
Angstmacherei**

Die BIM-Position wurde von *Margit Ammer* verfasst. Sie ist promovierte Rechtswissenschaftlerin und arbeitet am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte im Bereich Asyl, Antidiskriminierung und Diversität.

Weiterführende Informationen zum Thema:

Amnesty International (2015) Quo Vadis Austria? Die Situation in Traiskirchen darf nicht die Zukunft der Flüchtlingsbetreuung in Österreich werden, 14.08.2015, verfügbar unter: https://www.amnesty.at/de/view/files/download/showDownload/?tool=12&feld=download&sprach_connect=332 (03.09.2015).

CEPS (2015) The 2015 Refugee Crisis in the European Union, CEPS Policy Brief No. 332, September 2015, verfügbar unter http://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB332%20Refugee%20Crisis%20in%20EU_0.pdf (24.09.2015).

ECRE et al (2015) AIDA Annual Report 2014/15: Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, September 2015, verfügbar unter: <http://ecre.org/component/downloads/downloads/1038.html> (24.09.2015).

ECRI (2010) Bericht über Österreich (vierte Prüfungsrunde), CRI(2010)2, 15.12.2009, veröffentlicht am 02.03.2010, verfügbar unter: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Austria/AUT-CbC-IV-2010-002-DEU.pdf> (15.09.2015).

Exekutivkomitee (EXKOM) des UN Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR), Beschluss Nr. 82: "Safeguarding Asylum" (XLVIII) 1997, verfügbar auf Englisch unter: <http://www.unhcr.org/3ae68c958.html> (24.09.2015)..

Gammeltoft-Hansen T. (2011) Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press.

Guild E., Costello C., Garlick M., Moreno-Lax V. (2015) Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin, Study for the European Parliament, LIBE Committee, verfügbar unter: <http://www.europarl.eu->

³⁹ Vgl dazu ECRI Bericht über Österreich (vierte Prüfungsrunde), CRI(2010)2, 15.12.2009, veröffentlicht am 02.03.2010, Z 115-116. So warnte der UN Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von MigrantInnen kürzlich, dass sich der politische und öffentliche Diskurs in Europa betreffend MigrantInnen in einer Abwärtsspirale befindet (UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants: Migrant crisis: "Let's not pretend Europe's response is working" – UN rights expert warns, 25.8.2015).

ropa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf (24.09.2015).

Iben Jensen U. (2014) Humanitarian visas: option or obligation?, Study for the European Parliament, LIBE Committee, verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2014/509986/IPOL_STU%282014%29509986_EN.pdf (24.09.2015).

Menschenrechtskommissar des Europarats (2013) „Das Recht auf Ausreise aus einem Land“, CommDH/IssuePaper(2013)1, verfügbar unter: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2665027&SecMode=1&DocId=2108544&Usage=2> (15.09.2015).

Muižnieks N., You're Better than This, Europe, The New York Times, 28.6.2015, verfügbar unter http://www.nytimes.com/2015/06/29/opinion/youre-better-than-this-europe.html?smid=tw-share&_r=2 (24.09.2015).

Ostrand N. (2015) The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the United Kingdom, and the United States, Journal on Migration and Human Security, vol. 3, nr. 3 (2015): 255-279, verfügbar unter: <http://cmsny.org/jmhs-syrian-refugee-crisis/> (24.09.2015).

Peers S. (2014) Tarakhel v Switzerland: Another nail in the coffin of the Dublin system? 5.11.2014, verfügbar unter: <http://eulawanalysis.blogspot.co.at/2014/11/tarakhel-v-switzerland-another-nail-in.html>

UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants (2015) Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants, June 2015, A/HRC/29/36, verfügbar unter: <http://ti.nyurl.com/nj2vbsn> (24.09.2015).

UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants (2015) Migrant crisis: "Let's not pretend Europe's response is working" – UN rights expert warns, 25.8.2015, verfügbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16344&LangID=E> (24.09.2015).

UNHCR Daten zu syrischen Flüchtlingen <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (21.09.2015), last update 17.09.2015.

UNHCR (2015) Global Trends: Forced Displacement in 2014, verfügbar unter: <http://unhcr.org/556725e69.html> (24.09.2015).

BIM Publikationen zum Thema (nach Erscheinungsdatum):

Mayrhofer M. (2015) Minderjährige Asylsuchende und Flüchtlinge: das Recht auf Bildung in Österreich, ÖGfE Policy Brief 28'2015, September 2015, verfügbar unter: http://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/attachments/oegfe_policy_brief-2015.28-2.pdf

Zentrum *polis*, Dossier „Flucht & Asyl“, www.politik-lernen.at/dossierflucht

Zentrum *polis*, *polis* aktuell 2013/4: Flucht und Migration, <http://www.politik-lernen.at/site/gratisshop/shop.item/106246.html>

Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann Institus für Menschenrechte zu den Forderungen des „Refugee Protest Camp“ 2013-2014, verfügbar unter <http://bim.lbg.ac.at/de/schriftenreihe-refugee-camp>

Beitrag 1: Ammer M., Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende aus menschenrechtlicher Perspektive, <http://bim.lbg.ac.at/de/schriftenreihe-refugee-camp/1-beitrag-zugang-zum-arbeitsmarkt>

Beitrag 2: Monika M., Zugang zu Bildung für Asylsuchende und Flüchtlinge aus menschenrechtlicher Perspektive, <http://bim.lbg.ac.at/de/schriftenreihe-refugee-camp/2-beitrag-zugang-zu-bildung>

Beitrag 3: Krisper S., Stopp aller Abschiebungen in menschenrechtswidrige Umstände im Zusammenhang mit der Dublin II-Verordnung, http://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/3%20Stopp_Abschiebungen_Dublin_II_Stephanie_Krisper_Schriftenreihe_Refugeecamp_BIM_0_0.pdf

Beitrag 4: Frahm M., Zugang zu adäquater Grundversorgung für Asylsuchende aus menschenrechtlicher Perspektive, http://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/4_Zugang%20zu%20ad%C3%A4quater%20Grundversorgung_Michael_Frahm_Schriftenreihe_Refugeecamp_BIM_0.pdf

Beitrag 5: Stippel J., Freie Wahl des Aufenthaltsortes für Asylsuchende aus menschenrechtlicher Perspektive, http://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/5_Freie_Wahl_des_Aufenthaltsorts_J%C3%B6rg_Stippel_Schriftenreihe_Refugeecamp_BIM.pdf

Beitrag 6: Kasper L., Defizite im Rechtsschutz? Unabhängige Instanz zur Überprüfung negativ entschiedener Asylverfahren, http://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/6_Ueberpruefung_negativer_Asylobe-scheide_durch_unabhaengige_Instanz_Lioba_Kasper.pdf

Beitrag 7: Anerkennung sozioökonomischer Fluchtgründe, Margit Ammer und Philipp Sonderegger im Interview mit Heidrun Aigner und Anna Müller-Funk, http://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/attachments/7_interview_erkennung_soziokonomische_fluchtgrunde.pdf

Ammer M., Stern J. (2014) Human Rights Challenges in the Areas of Asylum and Immigration: EU Policies and Perspectives, in Austrian Review of International and European Law, vol. 16, Leiden: Brill, 191-222.

Mayrhofer M., Ammer M. (2014) People moving in the context of environmental change. The cautious approach of the European Union. In: European Journal of Migration and Law, Nr. 16/2014. Leiden: Brill, 389-429.

Ammer M., Mayrhofer M., Randall A., Salsbury J. (2014) Time to act. How the EU can lead on climate change and migration. Brussels: Heinrich Böll Stiftung.

Ammer M., Busch B., Dorn N., Rienzner M., Santner-Wolfartsberger A., Schicho W., Seidlhofer B., Spitzl K. (2013) Ein umstrittenes Beweismittel. Sprachanalyse als Instrument der Herkunftsbestimmung in Asylverfahren, in juridikum 3/2013, Wien: Verlag Österreich, 281-297.

Ammer M., Kronsteiner R., Schaffler Y., Kurz B., Kremla M. (2013) Krieg und Folter im Asylverfahren: Eine psychotherapeutische und juristische Studie, Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

Ammer M. (2013) Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende aus menschenrechtlicher Perspektive, in juridikum 1/2013, Wien: Verlag Österreich, 28-36.

© **Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte**

A: Freyung 6 (Schottenhof), Hof 1, Stiege II, 1010 Vienna, Austria

T: +43 (0) 1 42 77 274 20, F: + 43 (0) 1 4277 27429. E: bim.office@univie.ac.at, W: <http://bim.lbg.ac.at>

Fotos Titelblatt: Steffi Dittrich

Wien, September 2015