# Das Flüchtlingsrecht steht einer Änderung der Asylpolitik nicht entgegen

**Stefan Talmon**

17.06.2018 doi: 10.17176/20180619-110734-1

Die Forderung der CSU, Migranten, die bereits in einem anderen EU-Mitgliedsstaat als Asylsuchende registriert wurden, direkt an der Grenze zurückzuweisen, ist zum Teil auf scharfe Kritik gestoßen. Dana Schmalz schreibt in ihrem Beitrag „Weshalb man Asylsuchende nicht an der Grenze abweisen kann“ unter anderem, dass der Zurückweisung von Flüchtlingen an der Grenze auch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) entgegenstehe. Insbesondere solle sich aufgrund der rein deklaratorischen Natur der Anerkennung als Flüchtling und dem Refoulement-Verbot aus der GFK eine Verpflichtung ergeben, selbst solche Personen vorläufig aufzunehmen, bei denen sich später herausstellt, dass sie keinen Schutzanspruch als Flüchtling haben. Dieser Ansicht soll im Folgenden eine etwas andere – mehr positivistische – Lesart der Konvention gegenübergestellt werden.

## 1. Die Genfer Flüchtlingskonvention begründet keine subjektiven Rechte Einzelner

Anders als bei den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen (VN) von 1966, geht es bei der bereits 1951 angenommenen GFK nicht um subjektive Rechte des Einzelnen. Die GFK wurde zu einer Zeit verabschiedet als der Rechtssubjektstatus des Einzelnen im Völkerrecht noch nicht etabliert war. Im Jahr 1951 steckte der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz noch in den Kinderschuhen. Die Idee, dass der Einzelne unmittelbar Rechte aus dem Völkerrecht ableiten konnte, war zu diesem Zeitpunkt keineswegs anerkannt. Die Vereinten Nationen setzten sich in der Charta von 1945 zwar das Ziel „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um […] die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern und zu festigen“, definierten aber weder den Inhalt dieser Rechte und Freiheiten noch begründeten sie diesbezügliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten. Im Jahr 1948 verkündete die VN- Generalversammlung in Form einer unverbindlichen Resolution die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal“ – konkrete Verpflichtungen für die Staaten waren damit aber nicht verbunden. Erst mit den VN-Pakten von 1966 wurden völkerrechtliche „Rechte“ des Einzelnen auch auf universaler Ebene gewährleistet.

Es handelt sich bei der GFK von 1951 also noch nicht um einen Menschenrechtsvertrag, sondern um einen klassischen völkerrechtlichen Vertrag zum Schutz von Menschen, in dem der Einzelne Schutzobjekt des Völkerrechts ist. Das heißt, die Vertragsstaaten verpflichten sich gegenseitig, dem Einzelnen einen gewissen Schutz zu gewähren, ohne dass sich der Einzelne selbst auf diese Schutzgewährleistungen berufen kann. Die GFK ist mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts damit nur „mittelbar menschenrechtsschützender Natur“; sie begründet keine unmittelbaren, originär völkerrechtlichen Rechte des Einzelnen gegen den Staat bzw. keine völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates gegenüber dem Einzelnen.

Das völkerrechtliche Rechtsverhältnis besteht anders als bei den späteren Menschenrechtsverträgen ausschließlich zwischen den Vertragsstaaten. Der Einzelne kann selbst keine eigenen völkerrechtlichen Rechte aus dem Vertrag ableiten. So spricht die Präambel der GFK lediglich von dem „Grundsatz […], dass die Menschen ohne Unterschied die Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen sollen“, legt den Vertragsstaaten diesbezüglich aber keine konkreten Verpflichtungen auf. Auch ist es nicht der einzelne Vertragsstaat, sondern die Organisation der Vereinten Nationen, die sich „bemüht“, den Flüchtlingen „in möglichst

großem Umfang die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu sichern."

Im Unterschied zu den Menschenrechtsverträgen spricht die GFK nicht davon, dass „jede Person" oder „jedermann" ein bestimmtes Recht hat, oder dass die Vertragsstaaten das Recht eines „jeden" anerkennen, sondern dass die „vertragsschließenden Staaten [den Flüchtlingen eine gewisse Behandlung, Rechte oder Vergünstigungen] gewähren" oder dass die „vertragsschließenden Staaten […] alles in ihrer Macht Stehende tun [werden], um [eine gewisse Behandlung] sicherzustellen". Während sich die Vertragsstaaten der Menschenrechtsverträge ausdrücklich verpflichten, die in dem Vertrag anerkannten Rechte zu achten und sie allen in ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu gewährleisten, fehlt eine solche Verpflichtung in der GFK.

An dieser zwischenstaatlichen Ausrichtung der GFK hat auch die Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs durch das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 nichts geändert. Einzelpersonen können sich demnach gegenüber der Bundesrepublik Deutschland nicht unmittelbar auf die GFK berufen. Die Überwachung der Durchführung der Konvention durch die Vertragsstaaten obliegt vielmehr dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge sowie den anderen Vertragsstaaten. Letztere können Verletzungen der Konvention vor den Internationalen Gerichtshof bringen, was bislang jedoch noch nie geschehen ist und wohl auch in Zukunft eine eher theoretische Möglichkeit bleiben wird.

## 2. Die Genfer Flüchtlingskonvention setzt die Anerkennung als Flüchtling voraus

Die GFK regelt lediglich die „Rechtsstellung der Flüchtlinge"; sie setzt damit das Bestehen der Flüchtlingseigenschaft voraus. Flüchtling ist nur, wer sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will. Die GFK geht davon aus, dass die Flüchtlingseigenschaft von den Vertragsstaaten in einem von diesen zu bestimmenden Verfahren „anerkannt" bzw. „zuerkannt" werden muss, bevor eine Person in den Genuss der in der Konvention niedergelegten Rechtsstellung der Flüchtlinge kommt. So spricht die GFK ausdrücklich davon, dass eine Person „als Flüchtling anerkannt worden ist" oder dass „die Flüchtlingseigenschaft Personen zuerkannt wird." Lediglich Personen, die vormals den Schutz oder den Beistand einer Organisation oder einer Institution der Vereinten Nationen genossen haben, sollen, wenn dieser Schutz oder Beistand aus irgendeinem Grunde wegfallen ist, „ipso facto unter die Bestimmungen" der GFK fallen.

Die Konvention sieht zudem ausdrücklich vor, dass die Vertragsstaaten vorläufige Sicherheitsmaßnahmen gegen eine Person ergreifen können, bis sie eine „Entscheidung" darüber getroffen haben, ob die „Person tatsächlich ein Flüchtling ist." Ein Rechtsmittel gegen diese Verwaltungsentscheidung ist nicht vorgesehen und muss deshalb zur Durchführung der Konvention auch nicht eingerichtet werden.

Auch die in der GFK gewährten Rechte, Vergünstigungen und Behandlungen zeigen, dass diese nicht automatisch jeder Person zukommen sollen, die im Gebiet eines Vertragsstaats Asyl begehrt, sondern dass diese Gewährleistungen an die Anerkennung als Flüchtling anknüpfen. So wird der Flüchtling in vielen Bereichen dem Staatsangehörigen gleichgestellt. Es ist kaum vorstellbar, dass die Vertragsstaaten jedem Asylsuchenden unabhängig von dessen Anerkennung als Flüchtling eine solche Rechtsstellung einräumen und diesem so Zugang zu in der Regel den Staatsangehörigen vorbehaltenen sozialen und anderen Leistungen gewähren wollten.

Das UNHCR-Handbuch (S. 9, Rn. 28) weist zu Recht darauf hin, dass die Anerkennung als Flüchtling nicht konstitutiv für den Flüchtlingsstatus ist. Die Anerkennung ist jedoch konstitutiv für die in der GFK statuierte Rechtsstellung der Flüchtlinge (vgl. S. 8, Rn. 24). Solange eine solche Anerkennung noch nicht erfolgt ist oder sobald eine solche Anerkennung widerrufen wurde, ergeben sich keine Verpflichtungen aus der Konvention. Das UNHCR-Handbuch sagt hier

nichts anderes. Gerade im Hinblick auf das Refoulement-Verbot heißt es dort (S. 116, Rn. 4): *"[T]he exclusion clauses [in Article 1 F GFK] are not to be confused with Articles 32 and 33(2) of the Convention which deal respectively with the expulsion of, and the withdrawal of protection from refoulement from, recognised refugees who pose a danger to the host State."* Soweit für eine Ausdehnung des Refoulement-Verbots der GFK auf alle Asylsuchenden auf entsprechende Bestimmungen in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention oder der Erklärung der Vereinten Nationen zum territorialen Asyl abgestellt wird, ist zu bedenken, dass diese Dokumente – anders als die GFK – nicht von „Flüchtlingen", sondern generell von „Fremden" oder „Personen" sprechen.

## 3. Die Genfer Flüchtlingskonvention begründet kein Recht auf Einreise oder Aufnahme

Selbst wenn man davon ausginge, dass die GFK subjektive Rechte Einzelner begründet und ihre Anwendung keine Anerkennung als Flüchtling voraussetzt, lässt sich aus der Konvention kein Recht auf Einreise in einen Vertragsstaat bzw. eine Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Aufnahme von Flüchtlingen entnehmen. Die GFK geht vielmehr davon aus, dass sich die Flüchtlinge bereits rechtmäßig im Gebiet des Vertragsstaates befinden; entweder, weil sie während des Zweiten Weltkrieges zwangsweise in das Gebiet des Vertragsstaates verbracht wurden, weil sie sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Konvention bereits im Gebiet des Vertragsstaates aufhielten, weil sie im Rahmen eines Programms zur Anwerbung von Arbeitskräften oder eines Einwanderungsplanes in das Gebiet der Vertragsstaates gekommen sind, oder weil sie in sonstiger Weise mit Erlaubnis des Vertragsstaates in dessen Gebiet eingereist sind. Selbst Flüchtlinge, die ordnungsgemäß als Besatzungsangehörige eines Schiffes unter der Flagge eines Vertragsstaates angeheuert sind, haben nach Art. 11 GFK kein Recht auf Einreise in den Flaggenvertragsstaat. Dieser soll lediglich „die Möglichkeit wohlwollend in Erwägung ziehen, diesen Flüchtlingen die Genehmigung zur Niederlassung in seinem Gebiet zu erteilen […] oder ihnen vorläufig den Aufenthalt in seinem Gebiet zu gestatten", um ihre Niederlassung in einem anderen Land zu erleichtern.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen von Massenflucht und -vertreibung während und als Folge des Zweiten Weltkriegs waren die Staaten 1951 nicht bereit, sich zur generellen Aufnahme von Flüchtlingen zu verpflichten, sondern beschränkten sich auf die Regelung der Rechtsstellung aufgenommener Flüchtlinge. Die vertragschließenden Parteien stellten vielmehr ausdrücklich klar, dass sich aus der Gewährung von Asyl für gewisse Länder „nicht unzumutbare schwere Belastungen" ergeben können und dass eine zufriedenstellende Lösung eines Problems, dessen internationalen Umfang und Charakter die Vereinten Nationen anerkannt haben, daher nicht ohne internationale Zusammenarbeit erreicht werden kann. Die Mehrzahl der Staaten war weder 1951 noch heute bereit, sich solche „nicht zumutbaren schweren Belastungen" durch eine unbegrenzte Einreise und Aufnahmepflicht von außen auferlegen zu lassen.

Eine faktische Verpflichtung zur Aufnahme ergibt sich auch nicht mittelbar aus Art. 32 Abs. 1 GFK, wonach die Vertragsstaaten Flüchtlinge, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet befinden, nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ausweisen. Dieses beschränkte Abschiebungsverbot gilt nur für Flüchtlinge, die sich „rechtmäßig" im Gebiet des Vertragsstaates aufhalten. Rechtmäßig im Gebiet eines Vertragsstaates befinden sich jedoch nur solche Flüchtlinge, die als solche anerkannt wurden und die entweder mit Erlaubnis des Vertragsstaates eingereist sind oder die – ohne Einreiseerlaubnis – „unmittelbar" aus einem Gebiet kommen, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit aufgrund einer begründeten Furcht vor Verfolgung bedroht waren und die sich nach der Einreise unverzüglich bei den Behörden gemeldet und die Gründe dargelegt haben, die ihre unrechtmäßige Einreise rechtfertigen. Das eingeschränkte Ausweisungsverbot der GFK steht somit einer Zurückweisung von Personen an den deutschen Landgrenzen schon deshalb nicht entgegen, weil das Leben und die Freiheit dieser Personen in den unmittelbaren Nachbarländern Deutschlands nicht aufgrund einer begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität,

Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht ist.

Auch aus dem Refoulement-Verbot des Art. 33 Abs. 1 GFK ergibt sich nichts anderes. Danach darf kein Vertragsstaat einen Flüchtling in irgendeiner Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen („*refouler*"), 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. In keinem der Nachbarländer Deutschlands ist dies jedoch der Fall. Auch sind alle diese Staaten selbst an das Refoulement-Verbot der GFK sowie an die EMRK gebunden, so dass ein ausreichender normativer Schutz gegen eine Weiterschiebung in einen Verfolgerstaat besteht. Dass es sich bei Deutschlands Nachbarn und insbesondere den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union generell um sogenannte „sichere Staaten" handelt, war gerade Voraussetzung der GFK-Konformität der Überstellungsregelungen der Dublin II-Verordnung, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, einen Asylantragsteller an den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen.

Nach dem hier ausgebreiteten Verständnis der GFK steht diese einer Zurückweisung von Migranten und Asylsuchenden an den deutschen Landgrenzen nicht entgegen. Dana Schmalz geht davon aus, dass ihre gegenteilige Ansicht richtig sei, „denn das Flüchtlingsrecht [habe] zum Ziel, Menschen vor Verfolgung zu schützen – nicht Staaten vor Menschen." Die GFK dient zweifellos dem „Schutz der Flüchtlinge". Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass sich aus dem Schutzzweck der Konvention ein individuelles Einreiserecht oder eine Aufnahmepflicht der Vertragsstaaten ableiten lässt. Es ist ebenso richtig, dass das Flüchtlingsrecht nicht dem Schutz der Staaten dient – es wird aber von den Staaten gemacht. Ein Individualrecht auf Asyl im Sinne eines Anspruchs auf Aufnahme hat sich in der Staatenpraxis bislang nicht durchsetzen lassen – weder 1951 in der GFK noch seither im Völkergewohnheitsrecht.

AUTOR*IN
**Stefan Talmon**
Prof. Dr. Stefan Talmon ist Direktor am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn und Supernumerary Fellow des St. Anne's College, Oxford.

EMPFOHLENE ZITATION
Talmon, Stefan: Das Flüchtlingsrecht steht einer Änderung der Asylpolitik nicht entgegen, Verfassungsblog, 17.06.2018, doi: 10.17176/20180619-110734-1.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20180619-110734-1.