



2016, 202

## Flüchtlinge in Europa

Sind die Grenzen des Rechts, der Humanität oder der Politik erreicht?

Von ao. Univ.-Prof. Dr. Hannes Tretter, Wien. Der Autor ist stv. Leiter des Forschungszentrums Menschenrechte der Universität Wien und Co-Direktor des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, Wien.

Angesichts von Flucht und Vertreibung unzähliger Menschen aus Syrien und dem Irak vor Krieg und systematisch begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit erleben wir derzeit einen weitgehenden Zusammenbruch des „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ und so mancher nationaler Asylsysteme, weil diese für Massenflucht weder konzipiert noch geeignet sind. Die Folgen sind Uneinigkeit, Unentschlossenheit und mangelnde Solidarität in der EU und ihren Mitgliedstaaten, wie die Situation politisch, rechtlich und ökonomisch bewältigt werden kann. Großteils unkontrolliert oder nicht registriert sind unzählige Menschen in Europa angekommen, unterwegs und werden folgen. Chaotische Zustände, mangelnde Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge, unterschiedliche nationale Reaktionen und Überreaktionen sowie überforderte Behörden sind die Folge. Lautstark werden die Abschaffung der Freizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums, Obergrenzen und eine Verschärfung des Asylrechts gefordert, was die chaotische Situation noch verschärft und Flüchtlingen eine noch unklarere und unsichere Zukunft beschert. In den Bevölkerungen steht unglaubliche Hilfsbereitschaft unfassbarem Hass gegenüber.

In der jetzigen Diskussion ist bislang vor allem von politischem Asyl und subsidiärem Schutz nach den beiden EU-Richtlinien 2011 und 2013, der „Anerkennungsrichtlinie“ und der „Asylverfahrensrichtlinie“, die Rede. Sie setzen die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) um, harmonisieren die Asylverfahren und sehen Maßnahmen zum subsidiären Schutz für alle diejenigen vor, die keinen Anspruch auf Asyl haben, aber wegen drohender Gefahren nicht in ihre Heimat abgeschoben werden dürfen. Seit September 2015 gibt es einen, auf die Notfallklausel des Art 78 Abs 3 AEUV und die „Europäische Migrationsagenda 2015“ gestützten, Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur „Einrichtung eines Umsiedelungsmechanismus für Krisensituationen“ und zur Änderung der Dublin III-Verordnung 2013 (Dublin-VO). Ziel ist es, mittels Sofortmaßnahmen sicherzustellen, „dass die Union über einen soliden Umsiedelungsmechanismus für Krisensituationen verfügt, der ihr ermöglicht, den strukturellen Umgang mit Asylkrisen effektiv zu gestalten“. Bis Ende 2015 hätte dieser – überdies hochkomplizierte und zeitaufwändige – Mechanismus in die Dublin III-VO eingebaut werden sollen, geschehen ist angesichts der Zerrissenheit der EU und Sonderwege man-

cher EU-Staaten bislang nichts, wahrscheinlich muss die Initiative als gescheitert bezeichnet werden.

Völlig unverständlich ist daher, dass in der Debatte ein existierendes EU-Rechtsinstrument ausgeblendet wurde, das für die Bewältigung von Massenflucht eigens geschaffen wurde und ein relativ einfaches und rasch greifendes rechtliches Fundament bietet, Flüchtlinge auf Zeit aufzunehmen: die „Massenzustrom-Richtlinie“ 2001/55/EG (RL), die als Folge ethnischer Vertreibungen aus Ex-Jugoslawien erlassen wurde. Zudem erlaubt Art 9 GFK den Staaten, bei außergewöhnlichen, schwerwiegenden Umständen vorläufige Maßnahmen zu ergreifen, zu denen eine vorläufige Aufenthaltsberechtigung von Kriegsflüchtlingen gezählt werden kann. Warum also denkt nicht einmal die EU-Kommission (offiziell) daran, die Anwendung der RL vorzuschlagen? Zu hören ist hinter den Kulissen, es gäbe dafür keine Einigkeit der EU-Staaten, weil Solidarität gefragt sei und es für Betroffene ein zusätzlicher Anreiz wäre, nach Europa zu fliehen. Im Übrigen sei eine Regelung über die Dublin III-VO aufgrund ihrer unmittelbaren rechtlichen Verbindlichkeit einer Richtlinie vorzuziehen.

Die RL ist für den Fall einer Massenflucht von Menschen gedacht, die aus Gebieten vertrieben oder evakuiert wurden, in denen „ein bewaffneter Konflikt oder dauernde Gewalt herrscht“ oder die „ernsthaft von systematischen oder weit verbreiteten Menschenrechtsverletzungen bedroht waren oder Opfer solcher geworden sind“, und deshalb nicht sicher und dauerhaft zurückkehren können. Sie werden nicht als „Flüchtlinge“, sondern als „Vertriebene“ bezeichnet und brauchen ihre Herkunft vorerst nur glaubhaft machen. Das Instrument gewährt für maximal drei Jahre eine sofortige, aber eben vorübergehende kollektive Aufnahme insbesondere dann, wenn die Gefahr besteht, „dass das Asylsystem diesen Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise und ohne Nachteile für die um Schutz nachsuchenden Personen auffangen kann“.

Völlig verkannt wird, dass die Anwendung der RL eine Reihe von Vorteilen hätte:

- ▶ Da es illusorisch und völkerrechtswidrig wäre, die EU-Außengrenzen für Flüchtlinge dicht zu machen, könnten mit deren vorübergehender, kollektiver, rascher und geordneter Aufnahme die Asylbehörden der EU-Staaten entlastet werden. Sie hätten die nötige Zeit, auf gesichertem rechtlichem Fundament alle Flüchtlinge zu registrieren, Wirtschaftsflücht-

linge zu identifizieren und Anträge auf Asyl oder subsidiären Schutz ohne übermäßigen Zeitdruck zu prüfen. Denn die RL verhindert nicht die Anerkennung von politischen Flüchtlingen und die Zuerkennung subsidiären Schutzes nach der GFK.

- ▶ Zugleich hätten EU und Mitgliedstaaten aufgrund der hohen Flexibilität, die die RL eröffnet, Zeit, eine Repatriierung vorzubereiten, die dann erfolgen kann, wenn sich die Situation im Nahen Osten stabilisiert (was ein Anreiz sein könnte, sich intensiver als bisher an einer Lösung zu beteiligen). Oder einen Plan B auszuarbeiten, falls eine Rückführung nicht erfolgen kann, weil nach der RL „zwingende humanitäre Gründe vorliegen, die die Rückkehr in besonderen Fällen als unmöglich oder unzumutbar erscheinen lassen“, was mit dem subsidiären Schutz für abgelehnte Asylsuchende etwa vergleichbar ist.
- ▶ Vermutlich haben die meisten Vertriebenen keinen Anspruch auf Asyl, weil sie nicht individuell verfolgt werden, sondern vor einem kriegerischen Konflikt fliehen, in dem Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen werden. Da viele von ihnen bereit sein werden, in ihr Land zurückzukehren, wenn sich die Sicherheitslage bessert und ein Wiederaufbau des Landes möglich ist, werden sie vermutlich auch keinen Antrag auf Asyl stellen, weil sie als Vertriebene bis zu einer sicheren Repatriierung in Europa bleiben können und auch Schutz erhalten, sollte dies nicht möglich sein. Die Staaten könnten diesbezüglich klare Signale aussenden, entsprechende Informationen bereitstellen sowie Ausbildungs-, Beschäftigungs- und Betreuungsprogramme ausarbeiten.
- ▶ Vertriebene haben zwar im Aufnahmestaat auch das Recht auf Aufenthalt und Dokumente sowie Ansprüche auf Unterkunft, Erwerbstätigkeit und Weiterbildung, Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und auf medizinische Versorgung, aber in einem geringeren Umfang als Personen, die internationalen Schutz nach den asylrechtlichen Bestimmungen genießen. Auch das würde die Situation in den Aufnahmestaaten entlasten.
- ▶ Es wäre zudem leichter, den Überblick zu behalten: Temporär Schutzberechtigte haben im Gegensatz zu international Schutzberechtigten keinen Anspruch auf die Ausstellung eines Reisedokuments, was ihre Bewegungsfreiheit auf den Aufnahmestaat beschränkt. Dieser hat es wiederum in der Hand, ihre auf Zeit beschränkte Unterbringung und Versorgung durch logistische Maßnahmen in einen besseren Einklang mit der ansässigen Bevölkerung zu bringen.
- ▶ Vertriebene könnten nach der RL auch nur in bestimmten EU-Staaten aufgenommen werden, vor allem in den Erstaufnahmestaaten an den Außengrenzen der EU gemäß dem Dublin III-Verfahren sowie

in anderen, temporär „aufnahmewilligen“ EU-Mitgliedstaaten. Dies müsste mit finanzieller Unterstützung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und mit Beiträgen aller EU-Staaten erfolgen. Auch könnten Behörden, Polizei und Militär anderer EU-Staaten sowie der UNHCR am Management solcher „Hot spots“ mitwirken. Die Grenzschutzagentur Frontex könnte, so wie ohnehin geplant, nicht schutzbedürftige Personen abschieben und in der Folge auch Repatriierungen durchführen.

- ▶ Die durch eine vorübergehende Aufnahme gewonnene Zeit könnte von der EU darüber hinaus genutzt werden, unter Einbindung von UNHCR und UNDP Verhandlungen mit (zumindest relativ) stabilen Staaten im Nahen Osten und eventuell auch in Nordafrika zu führen: über eine vorläufige Aufnahme von Flüchtlingen und wirtschaftliche Kooperationen/Kooperativen zur Ausbildung und Beschäftigung von Flüchtlingen (etwa in den Bereichen Landwirtschaft, Solar- und Windenergie usw, aber auch für den Wiederaufbau zerstörter Regionen in Vorbereitung von Repatriierungen). Dabei wäre darauf zu achten, dass für alle Beteiligten – Flüchtlinge, den betroffenen Staat und seine Bevölkerung sowie die EU und ihre Mitgliedstaaten – möglichst politische und ökonomische „Win-win-Situationen“ geschaffen werden. Leider fehlt aber derzeit eine entsprechend umfassende politische und ökonomische Nahost- und Mittelmeer-Strategie der EU, vielleicht auch die dafür nötige Fantasie und Inspiration. Es wäre wert, sich heute *Albert Camus'* Aufforderung zu einem „mittelmeerischen Denken“ Europas („La pensée de midi“) zu erinnern.

Wenngleich schon viel kostbare Zeit verstrichen ist, käme eine Anwendung der RL nicht zu spät und wohl auch früher als eine neue Dublin-VO. Sie könnte sich sowohl auf bereits nach Europa gekommene als auch auf zukünftige Vertriebene erstrecken. Erforderlich wäre ein Beschluss des EU-Rates mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der EU-Kommission. Jeder EU-Staat könnte den Antrag stellen, dass die Kommission dem Rat einen solchen Vorschlag unterbreitet.

**Fazit:** Es ist nicht das Recht oder die Humanität, die an ihre Grenzen gelangt ist, sondern die Politik. Die EU und ihre Mitgliedstaaten hätten auf der Grundlage der „Massenzustrom-Richtlinie“ 2001, also im Rahmen bestehenden EU-Rechts, auf die Massenflucht aus Syrien und dem Irak anders, nämlich angemessener und erfolgversprechender, reagieren können und könnten es noch, ohne maßgebende Grundlagen und Werte, nämlich Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, in Frage zu stellen. Dazu bräuchte es freilich auch ein gewisses Maß an europäischer Solidarität, vor allem aber Fairness, Vernunft sowie zukunftsgegenwärtige politische Vorstellungs- und Überzeugungskraft.