

Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen – Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

Angesichts der Massenvertreibungen in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die besondere Verletzlichkeit von Flüchtlingen deutlich. Ein Flüchtling befindet sich in einer schwierigen Situation: Um der Verfolgung im eigenen Land zu entkommen, muss er sich in das Hoheitsgebiets eines anderen Staates begeben. Nach allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts ist es aber aus Souveränitätsgründen (die Territorialhoheit gilt als unbestrittenes Element staatlicher Souveränität) die Angelegenheit des jeweiligen Staates, über den Zutritt von fremden Staatsangehörigen zu seinem Territorium zu bestimmen.

Die Vereinten Nationen versuchten einer Wiederholung von grausamen Völkervertreibungen wie im Zweiten Weltkrieg und danach mit Mitteln des Rechts entgegenzuwirken. So wurde am 28. Juli 1951 die Genfer Flüchtlingskonvention verabschiedet [GV Res. 429 (V); UNTS Vol. 189, S. 137; BGBl. 1953 II, S. 560]. Erstmals wurde darin definiert, wer als Flüchtling anzuerkennen ist und einen Anspruch auf Schutz in einem fremden Staat besitzt. Die Konvention trat – auch für die Bundesrepublik Deutschland – nur knapp drei Jahre später am 22. April 1954 in Kraft.

Gedacht war die GFK ursprünglich als eine auf „Altfälle“ beschränkte Regelung für Europa, doch das Zusatzprotokoll aus dem Jahre 1967 [GV Res. 2198 A (XXI); UNTS Vol. 606, S. 267; BGBl. 1969 II, S. 1294] beseitigte zeitliche und territoriale Beschränkungen. Heute gehört die GFK mit 144 Vertragsparteien [Stand: Juli 2010] zu den Kernelementen einer Weltordnung, die Flüchtlinge vor der Willkür der Staaten schützen soll. Aber viele Staaten sind der Konvention bisher noch nicht beigetreten, so etwa die USA oder zahlreiche arabische Staaten. Afghanistan trat der Konvention 2005 als bislang letzter Staat bei.

Wer darf sich auf die Konvention und die in ihr verankerten Rechte berufen?

Nach Art. 1 GFK i.V.m. Art. 1 Protokoll ist ein „Flüchtling“ eine 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 oder besitzen würde, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...]“*.

Nach dieser Definition muss ein zwingender Zusammenhang zwischen den Fluchtgründen und der Furcht vor Verfolgung aus den aufgezählten Gründen bestehen. Die Genfer Flüchtlingskonvention selbst schützt also keine Wirtschafts-

oder Umweltflüchtlinge. Entsprechendes gilt für Binnenvertriebene, die internationale Diskussion über den Schutz von Binnen- oder Umweltflüchtlingen ist jedoch im Fluss. Auch Bürgerkriegsflüchtlinge, die ja aufgrund allgemeiner Kriegsgefahren flüchten und unter den Schutzbereich des Humanitären Völkerrechts fallen, sind nicht vom Anwendungsbereich der Konvention umfasst.

Die Konvention gewährt den Flüchtlingen jedoch nicht nur Rechte, sondern erlegt diesen auch Pflichten auf, so etwa die Gesetze des Asyllandes zu beachten.

Art. 33 ist die wichtigste Vorschrift der GFK, denn sie gibt dem Verfolgten ein Recht auf vorübergehenden Schutz vor Ausweisung oder Abschiebung in den Verfolgerstaat. Dieser Schutz dauert so lange an, wie die Prüfung seines Vorbringens dauert.

Die Tatsache, dass der Anwendungs- sowie Wirkungsbereich der GFK begrenzt ist, stellt andere Flüchtlinge nicht in jedem Falle schutzlos. Zum Beispiel bieten Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention und Art. 7 Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte Schutz vor Abschiebung in einen Staat, in dem Betroffenen Folter oder unmenschliche Behandlung droht. Das Gebot des Non-Refoulement gilt auch völkergewohnheitsrechtlich für die Staatenwelt, sodass die nicht an die GFK gebundenen Staaten zumindest dieses Gebot achten müssen.

Auf internationaler Ebene existiert also kein Anspruch auf Asyl oder legalen Aufenthalt in einem Aufnahmestaat: Die GFK begründet nur die Pflicht der Staaten, das Vorbringen eines Asylbewerbers in einem objektiven und effektiven Verfahren zu prüfen und ihm während des Verfahrens ein vorläufiges Bleiberecht zu gewähren. Die Flüchtlingskonvention und das Protokoll legen auf völkerrechtlicher Ebene den Rechtsstatus von Flüchtlingen fest.

Die GFK enthält ebenfalls keine Vorgaben, ob und (wenn ja) wie ein Asylanerkennungsverfahren durchzuführen ist. Insofern folgt die Genfer Flüchtlingskonvention dem klassischen Völkerrechtsgrundsatz, wonach die Durchführung eines völkerrechtlichen Vertrages in den Händen der Vertragsparteien liegt. Dies hat sich für den Asylsuchenden als nachteilig erwiesen, weil jedes Land seine eigene Verfahrenskultur hat.

Auf regionaler europäischer Ebene gibt es allerdings erste Bestrebungen, ein einheitliches Asylverfahrensrecht zu schaffen. Art. 78 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bietet der EU die Möglichkeit zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Asylsystems. Die Dublin II-Verordnung (EG-Verordnung Nr. 343/2003), die das Dubliner Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags vom 1. September 1997 ersetzt, legt Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Staates fest, der einen Asylantrag prüfen soll. Grundsätzlich soll das Asylverfahren europaweit dergestalt vereinfacht und angeglichen werden, dass der Asylsuchende nur noch einen Antrag stellen soll. Der für die Durchführung des Asylverfahrens zuständige Staat soll durch die in der Verordnung genannten Kriterien bestimmt werden. Stellt der Asylsuchende in einem anderen Mitgliedstaat seinen Antrag, wird kein Asylverfahren durchgeführt und der Asylsuchende in den zuständigen Staat überstellt.

Im Hinblick auf die GFK ist dies nicht problematisch: Art. 78 Abs. 1 AEUV verweist ausdrücklich darauf, dass die europäischen Regelungen mit der Konvention von 1951 und dem Protokoll von 1967 übereinstimmen müssen.

Literaturhinweise:

Bade, Klaus J., Europa in Bewegung, Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 2000.

Goodwin-Gill, Guy S./ Lambert, Helene (Hrsg.), The Limits of Transitional Law: Refugee Law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the European Union, 2010.

Ders./ McAdam, Jane, The Refugee in International Law, 3. Aufl. 2007.

Hathaway, James C., The Rights of Refugees under International Law, 2005.

Hofmann, Bianca., Grundlagen und Auswirkungen des völkerrechtlichen Refoulement-Verbots (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 3), 1999.

Klein, Eckart, Möglichkeiten und Grenzen der Genfer Flüchtlingskonvention für die Arbeit im 21. Jahrhundert - Bedeutung der Genfer Konvention für die Zukunft, in: AWR-Bulletin 2001, S. 92-101.

Kugelmann, Dieter, Asylagenda 2010 – Dimensionen des gemeinsamen europäischen Asylsystems, in: ZAR 2007, S. 81-87.

Opitz, Peter J. (Hrsg.) Der globale Marsch, Flucht und Migration als Weltproblem, 1997.

Peek, Markus, Die zukünftige Entwicklung des europäischen Einwanderungs- und Asylrechts, in: ZAR 2008, S. 258-262.

Schmahl, Stefanie, Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, in: ZAR 2001, S. 4-11.

Schröder, Birgit, Die EU-Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Asylstaats, in: ZAR 2003, S. 126-132.

Weinzierl, Ruth, Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU. Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration, 2005.

Weis, P. (Hrsg.), The Refugee Convention, 1951 - The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary, 1995.

Zimmermann, Andreas (Hrsg.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary (erscheint 2011).