

Aktuelle Trends im Europäischen und Internationalen Asyl- und Migrationsrecht

Univ.-Prof. Dr. Werner Schroeder, LL.M.

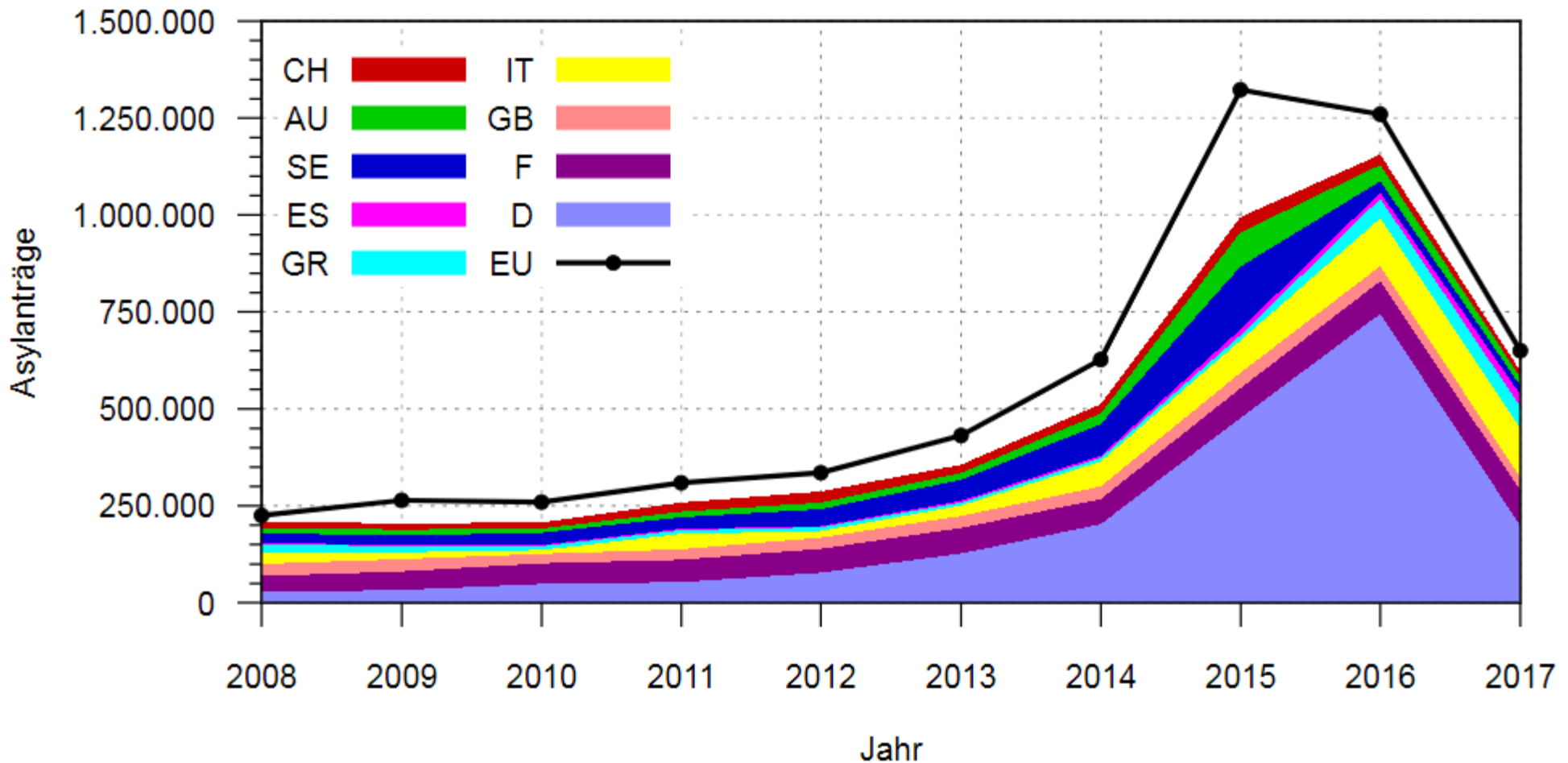
Institut für Europarecht und Völkerrecht
Universität Innsbruck

„FLÜCHTLINGSKRISE“



Seenotrettung auf dem Mittelmeer im Rahmen der Frontex-Operation Triton (2014-2018)

„FLÜCHTLINGSKRISE“



Asylanträge in der EU (schwarzer Graph) und in neun europäischen Staaten (siehe Farblegende), 2008 bis 2017.

„Flüchtlingskrise“

■ Entwicklung der Asylanträge in der EU

- **2018** 645.000 Anträge (**Österreich**: 13.300; Deutschland 184.200)
- **2016** 745.000 Anträge (**Österreich**: 42.250; Deutschland **745.200**)
- **2015** **1,32 Mio Anträge** (**Österreich**: **88.100**; Deutschland 477.000)
- **2014** 626.00 Anträge (**Österreich**: 28.000; Deutschland 202.000)

■ Slowakei als Staat mit den wenigsten Anträgen

- **2018** 175 Anträge
- **2016** 145 Anträge
- **2015** **330** Anträge
- **2014** 300 Anträge

ASYL

■ Genfer Flüchtlingskonvention

Art 1 GFK: wer „aus wohlbegründeter **Furcht**, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer **bestimmten sozialen Gruppe** oder der politischen Gesinnung **verfolgt zu werden**, außerhalb seines Heimatlandes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen“, ist Flüchtling

- Alle Mitgliedstaaten der EU **völkerrechtlich an GFK** gebunden (EU ist keine Vertragspartei)
- GFK: **kein Recht auf Asyl**, aber **Verbot des Non-Refoulement** (Art 33 GFK) und **soziale Rechte** für Flüchtlinge (Gleichbehandlung)

ASYL

■ EU Grundrechtecharta (GRC)

- **EMRK** enthält kein Recht auf Asyl → nur **implizites non-refoulement Verbot** (Art. 2 und 3 EMRK)
- **Art.18 GRC** → Recht auf Asyl „nach Maßgabe der GFK und des EUV/AEUV“ – **bedingtes Asylrecht**
- **Art. 19 GRC** → **explizites „non-refoulement“-** Verbot der Abschiebung bei ernsthafter Gefahr der Todesstrafe, Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (wie Art 33 GFK)

ASYL

■ Art. 78 AEUV

- (1) Die Union entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich **Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz**, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein **angemessener Status** angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll. Diese Politik muss mit dem **Genfer Abkommen** vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen.
- (2) Für die Zwecke des Absatzes 1 erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen in Bezug auf ein **gemeinsames europäisches Asylsystem**, das Folgendes umfasst:

ASYL

[...]

- a) einen in der ganzen Union gültigen **einheitlichen Asylstatus** für Drittstaatsangehörige;
- b) einen einheitlichen **subsidiären Schutzstatus** für Drittstaatsangehörige, die keinen europäischen Asylstatus erhalten, aber internationalen Schutz benötigen;
- c) eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines **Massenzustroms**;
- d) gemeinsame **Verfahren** für die Gewährung und den Entzug des einheitlichen Asylstatus beziehungsweise des subsidiären Schutzstatus;
- e) Kriterien und Verfahren zur **Bestimmung des Mitgliedstaats**, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz zuständig ist;
- f) Normen über die **Aufnahmebedingungen** von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz beantragen;
- g) Partnerschaft und **Zusammenarbeit mit Drittländern** zur Steuerung des Zustroms von Personen, die Asyl oder subsidiären beziehungsweise vorübergehenden Schutz beantragen

ASYL

- **EU-Asylrecht** gilt erst, sobald das **EU-Hoheitsgebiet** erreicht wurde – auch **an der Grenze** inkl. Hoheitsgewässer und Transitzone – nicht in Botschaften (Art 3 Asyl-VerfahrensRL 2013/32)
- **Non-Refoulement-Prinzip und EU-Grundrechte** sind auch von Marine- und staatl. Küstenwachtschiffen einzuhalten → eigene Frontex-Leitlinien (Operation Triton bis 2018, jetzt Operation Themis)
- Auf **hoher See** gilt **internationales Seerecht** - UN-SeerechtsÜbk (UNCLOS) sowie Übk über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR)
 - Pflicht **aller** Schiffe, Personen in **Seenot** Hilfe zu leisten
 - Schiffskapitän muss Personen **an sicheren Ort** bringen (in EU-Staat?)

ASYL

- **Ziele des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)**
 - **gemeinsame Verantwortung** der EU-Staaten
 - Grundrecht auf Asyl **nach einheitlichen Maßstäben und Verfahren** gewährleisten
 - **ungleiche Behandlung** von Asylbewerbern vermeiden
 - **Abwälzen der Asylverfahren** auf andere EU-Staaten vermeiden

ASYL

■ Status-RL (2011/95/EG)

- Seit 2004 Mindestnormen für die **Anerkennung als Flüchtling**
- Definiert, wer als **Flüchtling** anerkannt werden kann und wem **subsidiärer** Schutz zusteht (Bürgerkriegsflüchtlinge, zB aus Syrien)
- Regelt auch **Aberkennung**
- Angleichung zwischen **Flüchtlingen** nach GFK und **subsidiär Schutzberechtigten** wird angestrebt, aber in einigen Mitgliedstaaten zT unterschiedlich geregelt (zB Befristung, Familiennachzug und Sozialleistungen)

ASYL

■ Asylverfahrens-RL (2013/32/EU)

- Asylwerber müssen Zugang zu wirksamen Asylverfahren haben und **Rechtsbehelfe** gegen eine Abschiebung - **Mindeststandards!**
- RL gilt für **alle Asylanträge**, die im Hoheitsgebiet, in Transitzonen und an der Grenze gestellt wurden
- **Fristen** für die Bearbeitungsdauer von Asylverfahren (idR max. 6 Monate)
- Recht auf **persönliche Anhörung, Rechtsberatung** etc
- Besonderes Verfahren bei **sicheren Herkunftsländern**

ASYL

■ Aufnahme-RL (2013/33/EU)

- **Mindeststandards** für Aufnahme und Versorgung von Asylwerbern
- Asylwerber können max. 9 Monate **vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen** werden
- Versorgungsangebote für **besonders Bedürftige** (Minderjährige, Menschen mit Behinderungen etc.)
- **Haftgründe** (ID-Feststellung, Beweissicherung, Entscheidung über Einreiserecht, nationale Sicherheit und Ordnung, Sicherung Dublin-Überstellung)

ASYL

■ Dublinsystem

- Dient der Feststellung des **für den Asylantrag** (und subsidiären Schutz) **zuständigen Mitgliedstaats**
- 1997 trat ‚**Dublin-Konvention**‘ zwischen einigen EU-Mitgliedstaaten in Kraft (völkerrechtlicher Vertrag) um „**Asyl-Shopping**“ und „**Refugees in Orbit**“ zu vermeiden
- Mittlerweile durch **Dublin III-VO** Nr. 604/2013 der EU ersetzt
- Problem: System beruht auf **Fiktion einheitlicher Asylbedingungen**
- 2015 bis 2017 **nicht vollständig angewendet**

ASYL

- Rangfolge der **Kriterien**, um für Antrag zuständigen Staat zu bestimmen:
 - Vorherige Asylantragsstellung
 - Aufenthalt von Familienangehörigen
 - Vorhandenes Visum oder Aufenthaltstitel
 - Erstmalige Einreise in das Dublin-Gebiet (=Übertritt der Außengrenze)
 - **Selbsteintrittsrecht**

- **In der Regel** gilt Zuständigkeit des **Ersteinreise**-Staats

- Zuständigkeit geht auf den Aufenthaltsgliedstaat über, wenn Person nicht binnen **6 Monaten** in den zuständigen Mitgliedstaat **überstellt** wird – bei Untertauchen 18 Monate

ASYL

■ Eurodac-VO (Nr. 603/2013)

- Datenbank für Fingerabdrücke von **Asylbewerbern** und in der EU aufgegriffenen **illegalen Einwanderern**
- stützt effektive Anwendung des Dublinsystems und verhindert **mehrfache Asylanträge**
- Abdruck und Daten (Herkunftsstaat, Geschlecht, Zeitpunkt des Aufgriffs etc) innerhalb von 72 h an **EU-Zentralstelle** übermitteln – Weiterleitung an Mitgliedstaaten

ASYL

■ **Mängel des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems**

- **Mitgliedstaaten** gewähren Asyl, nicht die EU
- **Harmonisierung** unzureichend
- **Aufnahmebedingungen** in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich
- **Asyl-Anerkennungsquote** sehr unterschiedlich - Anteil positiver erstinstanzlicher Asylentscheidungen 2017:

Irland (89 %), Litauen (78 %) und Lettland (74 %)

Tschechische Republik, Polen und Frankreich weniger als 30 %

ASYL

■ Probleme der Flüchtlingsentwicklung

- **Aufnahmebedingungen zT unzumutbar** (GR, I)
- In einigen Staaten **keine rechtsstaatlichen Verhältnisse** (HU, BG) – **EGMR** 2011: Überstellung in solche Staaten kann Art. 3 EMRK verletzen; **EUGH**, 2011: dann muss der seine Zuständigkeit prüfende Staat **Dublin-VO aussetzen** (=> jetzt Art. 3 Abs. 2 Dublin III-VO)
- Begünstigt **Sekundärmigration**
- i.E. **ungleiche Verteilung** der Asylsuchenden
- **Relokation** von 100.000 Asylsuchenden (Umverteilung) nach Art. 78 Abs. 3 AUV durch Rats-Beschluss von 2015 gescheitert

ASYL

EuGH-Judikatur zum internationalen Schutzstatus

- Rs. C-181/16, Gnandi, 19.6.2018 zu effektivem Rechtsschutz gegen Rücknahme des Flüchtlingsstatus und gegen Rückkehrentscheidung
- Rs. C-369/17, Shajin Ahmed, 13.9.2018 zur Entziehung des subsidiären Schutzes bei „schwerer Straftat“
- Rs. C-391/16, M, 14.5.2019 Verlust der (formalen) Flüchtlingseigenschaft nach der Status-RL, aber Fortbestand (materieller) Rechte als GFK-Flüchtling

ASYL

EuGH-Judikatur zu sozialen Rechten von geschützten Personen

- Rs. C-443/16, Alo und Osso, 1.3.2016 zu Wohnsitzauflagen für subsidiär Schutzberechtigte, die wie Flüchtlinge zu behandeln sind
- Rs. C-713/17, Ayubi, 21.11.2018 zur Mindestsicherung für anerkannte Flüchtlinge, die wie Inländer zu behandeln sind

ASYL

EuGH-Judikatur zum Dublin-System

- verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, N.S., 21.12.2011: keine Überstellung bei systemischen Mängeln des Asylverfahrens und bei unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung
- Rs. C-163/17, Jawo, 19.3.2019: keine Überstellung aber nur bei extremer materieller Not iSv Verelendung in zuständigem Mitgliedstaat - große Armut genügt nicht – auch zum Begriff der „flüchtigen“ Person (Entziehung der Überstellung), die zur Fristverlängerung führt
- Rs. C-297/17, Ibrahim, 19.3.2019: kein Zuständigkeitswechsel, wenn Einreisestaat systematisch und ohne Prüfung Flüchtlingsstatus verweigert und nur subsidiären Schutz gewährt

ASYL

Reformvorschlag Europäische Kommission für das GEAS von 2016

- **Verfahrens-VO** (statt Verfahrens-RL)
- **Status-VO** (statt Status-RL)
- Revision **Aufnahme-RL**
- Revision **Dublin-VO** (Verteilungsmechanismus, Freikauf, Fristen für Dublin-Verfahren abschaffen)
- Schaffung **einer EU-Asylum Agency** (EUAA)

Im **Dezember 2018** von der Kommission offiziell für **erledigt** erklärt

EINWANDERUNG

■ Art. 79 AEUV

- (1) *Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.*
- (2) *Für die Zwecke des Absatzes 1 erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen in folgenden Bereichen: [...]*
 - c) *illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten*
- (3) *Die Union kann mit Drittländern Übereinkünfte über eine Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland schließen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet eines der Mitgliedstaaten oder die Anwesenheit oder den Aufenthalt in diesem Gebiet nicht oder nicht mehr erfüllen.*

EINWANDERUNG

■ Legale Migration

- vergleichsweise **schwach integrierter** Bereich
- Union soll eine **gemeinsame Einwanderungspolitik** festlegen (Art. 79 Abs. 1 und 2) lit. a) und b) AEUV)
- Rechtsakte: **Single-Permit** RL 2011/98 für Einreise und Arbeit, **Blue Card** RL 2009/50 für Hochqualifizierte – spielen eine geringe Rolle
- RL 2003/109 über **aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige**

EINWANDERUNG


■ Illegale Migration

- **Rückführungs-RL 2008/115** gemäß Art. 79 Abs. 2 AEUV regelt **Abschiebungen** und Voraussetzungen für **Schubhaft**
- **Rückübernahmeabkommen** nach Art. 79 Abs. 3 AEUV: rasche und sichere Rückübernahme von illegalen Migranten (**und abgelehnten Asylwerbern!**)
 - Derzeit: Albanien, Armenien, Aserbaidshan, BiH, Georgien, Hong Kong, Kap Verde, Macao, FYROM, Moldawien, MGR, Pakistan, Russland, SRB, Sri Lanka, TK, UKR
 - Geplant bzw. in Verhandlung: ALG, BLR, China, MOR
 - **Mitgliedstaaten** haben auch eigene Rückübernahmeabkommen, zB Österreich mit Kosovo, Nigeria und Tunesien

Intergovernmental Conference on the Global Compact for Migration




About the Conference

The Intergovernmental Conference to Adopt the [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#)  takes place in Marrakech on the 10th and 11th of December, 2018, and is hosted by the Kingdom of Morocco.

The purpose of the Conference is to formally adopt the Global Compact for Migration, as agreed by the Member States of the United Nations on the 13th of July, 2018.

PROGRAMME OF WORK

- **A plenary debate** on the 10th and 11th of December (9am - 8pm) during which Member States will confirm their political commitment to the Global Compact for Migration.
- **Two dialogues** on the 10th and 11th of December (10am – 1pm & 3pm – 6pm) which serve to pave the way for concrete avenues for implementation and partnerships at all levels and with all relevant stakeholders. Both panels will be interactive, and will have one keynote speaker, and three panelists. [Note Verbale OSRSG – 13 November 2018](#) .

SECRETARY-GENERAL OF THE CONFERENCE

[Ms. Louise Arbour, UN Special Representative for International Migration](#), Secretariat of the United Nations, New York.

LEVEL OF PARTICIPATION

The Conference is held at the highest political level including Heads of State or Government.

OUTCOME

The adoption of an inter-governmentally negotiated and agreed outcome, entitled "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration," for which the negotiations shall be concluded by July 2018, in accordance with resolution [72/244](#).

Resolution der Generalversammlung

- A/Res/73/195 vom 19.12.2018

“The General Assembly, (...)

*Endorses the **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration** adopted by the Intergovernmental Conference as contained in the annex to the present resolution, and which will also be known as the Marrakech Compact on Migration.”*

- **Abstimmungsergebnis:** 152 ja, 5 nein (CZE, HU, ISR, PL, USA), 12 Enthaltungen
- **Österreich** hat sich **enthalten** und eine **Votumserklärung** abgegeben

**Globaler Pakt für sichere, geregelte und
planmäßige Migration; weitere Vorgangsweise**

VORTRAG AN DEN MINISTERRAT

Der Globale Pakt für **sichere, geregelte und planmäßige** Migration (VN-Migrationspakt) stellt eine internationale Vereinbarung zur Migration dar (...).

Nach eingehender Prüfung bestehen seitens der Bundesregierung erhebliche Bedenken hinsichtlich der Inhalte und Ziele des VN-Migrationspaktes (...).

Es darf zu keiner Verwässerung von legaler und illegaler Migration kommen wie es bei diesem Pakt zu befürchten ist. Die Souveränität Österreich muss zu jeder Zeit erhalten bleiben (...).

Im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler (...) stelle ich daher den

A n t r a g,

die Bundesregierung wolle den Globalen Pakt für **sichere, geordnete und reguläre** Migration nicht annehmen und dieser Position dadurch Ausdruck verleihen, indem sie keinen offiziellen Vertreter zur intergouvernementalen Konferenz zur Annahme des VN-Migrationspaktes in Marrakesch entsendet, schriftlich den **Nicht-Beitritt** zum VN-Migrationspakt erklärt und in der Generalversammlung der Vereinten Nationen bei der Abstimmung über diesen Pakt sich der Stimme enthält sowie bei dieser Gelegenheit eine der österreichischen Position entsprechende Votumserklärung abgibt.

Wien, am 30. Oktober 2018

KNEISSL

Internationaler Ordnungsrahmen für Migration

- Erstmals **internationaler Ordnungsrahmen** für Migration
- Pakt will **Fluchtursachen bekämpfen** und **Migration ordnen** (irreguläre Migration reduzieren, Grenzmanagement verbessern, Schlepperei bekämpfen, Rückführung ermöglichen, Identitätsbetrug verhindern)
- Ausgleich der **Interessen** (1) der **Herkunfts-, Transit- und Zielländer** von Migranten und (2) der Rechte der **Migranten**
- Ansatz des Paktes entspricht den Zielen der EU-Staaten

Anwendungsbereich des Migrationspakts

- **Migranten** (*migrare*, lat. Auswandern) sind alle Personen, die sich über einen längeren Zeitraum in einem anderen Staat **niederlassen**
- Pakt befasst sich nicht mit Regeln für **Flüchtlinge**, die aufgrund von **Verfolgung** im Heimatstaat **internationalen Schutz** beanspruchen – hierfür gelten **spezielle** Regeln (zB Genfer Flüchtlingskonvention)
- Pakt unterscheidet zwischen **regulärer** und **irregulärer** Migration

Kein verbindlicher Pakt

Rn 7: „Dieser Globale Pakt stellt einen **rechtlich nicht bindenden** Kooperationsrahmen dar, der auf Verpflichtungen aufbaut, auf die sich die Mitgliedstaaten in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten geeinigt haben“

- Pakt ist lediglich ein **politisches Bekenntnis**
- Kann Pakt als „**soft law**“ später gegen Österreich verwendet werden?

Österreichische Votumserklärung

„Österreich verwehrt sich dagegen, dass der VN-Migrationspakt ein Österreich **bindendes Völkergewohnheitsrecht** begründet oder im Wege von **soft law** in irgendeiner Weise rechtliche Wirkung für Österreich entfalten könnte. Die Heranziehung des Paktes zur Konkretisierung von Rechtsvorschriften durch **nationale oder internationale Gerichte** wird abgelehnt (...).

Die Republik Österreich (...) nimmt daher den VN-Migrationspakt nicht an, hat dies gegenüber den Vereinten Nationen erklärt und bringt diesen „Nicht-Beitritt“ durch ihre Stimmenthaltung zum Ausdruck. Dazu hält sie fest:

- Österreich erklärt den VN-Migrationspakt als völkerrechtlich **nicht verbindlich**.
- Der VN-Migrationspakt soll weder für Rechtsüberzeugung noch für Staatenpraxis zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht, noch zur Ableitung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes gedeutet werden; Österreich wäre in diesem Fall als „**persistent objector**“ anzusehen.
- Im Falle, dass eine Norm auf der Grundlage des VN-Migrationspaktes entstehen oder angenommen werden sollte, beansprucht Österreich, an eine solche Norm **völkerrechtlich nicht gebunden** zu sein.“

Verwässerung des Unterschieds zwischen regulärer und irregulärer Migration?

Rz 15 „Innerhalb ihres Hoheitsbereichs dürfen die Staaten **zwischen regulärem und irregulärem Migrationsstatus unterscheiden**“- also **kein Menschenrecht auf Migration**

Rz 27 „Wir verpflichten uns, das Management unserer nationalen Grenzen zu koordinieren (...) und gleichzeitig **irreguläre Migration zu verhindern**“

Keine Legalisierung irregulärer Migration („Spurwechsel“) angestrebt

Pakt ermuntert dennoch Staaten (Rz 21) zur „**Verbesserung der Verfügbarkeit** (..) der Wege für eine **reguläre Migration**“ durch ein **Einwanderungsrecht** – aber diese haben Ermessen

Drohende weltweite Sozialhilfemigration?

Rz 31 „sicherzustellen, dass alle Migranten ungeachtet ihres Migrationsstatus ihre Menschenrechte durch einen sicheren **Zugang zu Grundleistungen** wahrnehmen können“

- Staaten können **Umfang** der Leistungen selbst bestimmen („werden aus folgenden Maßnahmen schöpfen“)
- Sie dürfen dabei zwischen regulären und irregulären Migranten **unterscheiden** (Rz. 31 „unterschiedliche Leistungserbringung aufgrund des Migrationsstatus“)
- Engere Grenzen für Ermessen bei Sozialleistungen an Migranten ergeben sich letztlich aus **EU-Recht**

Menschenrechte für Migranten

Pakt bekräftigt, dass alle Staaten die **Menschenrechte** von Migranten zu achten und zu gewährleisten haben

- Rz 15 f: „Durch die Umsetzung des Globalen Paktes sorgen wir dafür, dass die Menschenrechte aller Migranten, ungeachtet ihres Migrationsstatus (...) geachtet, geschützt und gewährleistet werden.“
- Durch **internationale Menschenrechtsverträge** (IPBR, EMRK) und durch **EU-Recht** ohnehin festgeschrieben
- Bedeutsam vor allem für Staaten **außerhalb Europas**

Fazit

- Europäisches und internationales Asyl- und Migrationsrecht ist **hochsensibel und anfällig für unsachliche Argumente**
- Schwer, die notwendige **Mehrheit** für erforderlichen **Reformen** zu finden
- Europäische **Gerichte** können nur begrenzt korrigierend eingreifen
- Defizite oder Scheitern wird aber oft **dem europäischen Integrationsprojekt angelastet**