

Die Obergrenze des Flüchtlingsrechts

Asylwesen auf dem Prüfstand. Mit dem geltenden Völker- und Europarecht lässt sich die aktuelle Flüchtlingskrise nicht bewältigen. Österreichs Obergrenze für Flüchtlinge könnte am Beginn eines Umbruchs im Menschenrechtsbereich stehen.

VON PETER HILPOLD

Innsbruck. Die österreichische Regierung hat Obergrenzen für Asylwerber eingeführt (37.500 für 2016). Sind solche Obergrenzen völkerrechtlich und EU-rechtlich zulässig? Gehen wir davon aus, dass die Formel des „Richtwerts“ nur eine Floskel war und tatsächlich eine verbindliche Grenze, gegebenenfalls mit flexibler Anwendung, geschaffen werden sollte. In diesem Fall ist von einem Verstoß gegen internationales Recht auszugehen. Damit ist die Diskussion aber noch nicht beendet. Möglicherweise hat Österreich damit einen Wendepunkt in der europäischen Grundrechtdebatte eingeleitet.

Schranken nicht vorgesehen

Das einschlägige Instrumentarium, konkret die Genfer Flüchtlingskonvention aus 1951 (GFK) sowie die EU-Qualifikationsrichtlinie aus 2011 sehen keine solche Schranken vor. Lassen sich diese trotzdem rechtfertigen?

Geschrieben wurde, Völkerrecht sei nicht klar, lasse sich nicht durchsetzen und das EU-Recht greife nur wenig in das Asylrecht der Mitgliedstaaten ein. Diesen Thesen sei hier widersprochen. Zur GFK gibt es eine umfassende Praxis und einen sehr weitreichenden Konsens in der Wissenschaft. An der Verbindlichkeit ihrer Bestimmungen kann kein Zweifel bestehen. Die Konvention hat sich als „lebendes Recht“ mit enormer Dynamik erwiesen.

Zudem hat sich in Europa über das Zusammenspiel mehrerer Rechtsmassen ein viel weiter reichendes Asylrecht herausgebildet. Es ist ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem im Entstehen, das auf der GFK aufbaut und deren Erweiterung durch die Praxis in hartes Recht umgegossen hat. So kann beispielsweise die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung als Verfolgungstatbestand asylrechtsbegründend wirken.

Ganz zentral aber ist die Frage des Schutzanspruchs in Bürgerkriegssituationen, dem Hauptgrund für Flucht in der Gegenwart. Die EU-Qualifikations-Richtlinie aus 2011 gewährt in solchen Fällen (zum Beispiel Syrien) temporären Schutz.

Obwohl die EMRK kein Asylrecht enthält, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Ansätze für ein solches geschaffen. Er untersagt die Ausweisung von Ausländern in Staaten, in denen Folter bzw. unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht.

Und schließlich ist das Recht auf Asyl auch noch in Art. 18 der Grundrechte-Charta verankert.

An der Existenz völkerrechtlich und EU-rechtlich verbindlicher Schutzverpflichtungen für Flüchtlinge, die grundsätzlich keine Obergrenze für Asylwerber bzw. Schutzsuchende kennen, kann somit nicht gezweifelt werden.

Ein von der Regierung mit der Analyse dieser Materie betrauter Gutachter hat folgenden Ansatz – für die Legitimierung einer offenkundig gewünschten – Beschränkungsmöglichkeit vorgeschlagen: Einerseits können Asylwerber in sichere Drittländer zurückgeschoben werden, andererseits könnten die dem Asylrecht immanenten Ausnahmen der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genutzt werden.

Beide Vorschläge erweisen sich bei genauerem Hinsehen als nicht wirklich hilfreich. Zahlreiche Asylwerber überschreiten die Grenzen illegal. Österreichs Nachbarländer mögen sichere Herkunftsländer sein, doch unterlassen sie es vielfach, die Flüchtlinge zu registrieren. Wohin sollen diese Flüchtlinge dann abgeschoben werden?

Kontrollen lösen Rückstau aus

Sicherlich könnten strenge Grenzkontrollen eingeführt werden, die aber wiederum mit dem Schengensystem unvereinbar sind und zu einem – wiederum unzulässigen – Rückstau der Flüchtlinge führen würden. Einzelne Nachbarländer



Die Pflicht, Flüchtlinge zu schützen, steht derzeit noch außer Frage.

[Reuters]

Österreichs haben schon angekündigt, in diesem Fall überhaupt keine Flüchtlinge mehr über die Grenze zu lassen. Die Rechtsverletzung Österreichs würde sich also EU-weit ausdehnen und Verstärkung finden.

Dass das ordre-public-Argument nicht für die Rechtfertigung von Obergrenzen als Instrument der Migrationssteuerung taugt, dazu genügt ein Blick in die einschlägige Kommentarliteratur.

Ist das Boot voll? Die Belastungsgrenze erreicht? Nein, wenn wir traditionelle Kriterien verwenden. In der Nachkriegszeit mussten ganz andere Flüchtlingsströme verkraftet werden. Ja, wenn wir die Si-

tuation längerfristig betrachten und davon ausgehen, dass nun nicht ein einmaliges Kriegsereignis zu überwinden ist, sondern kontinentenübergreifende Bevölkerungsverschiebungen im Gange sind.

Widerstand in Bevölkerung

Die Bewältigung der Flüchtlingskrise hat sich als teuer und wohlstandsmindernd gezeigt. Aus der Bevölkerung kommen deutliche Signale, dass diese Wohlstandseinbußen, die für minder Qualifizierte erheblich sein können, nicht hingenommen werden, ebenso wenig das mit der Immigration verbundene kulturelle Konfliktpotenzial.

Die österreichische Regierung hat einen zentralen Baustein aus diesem wackligen Gebäude genommen und will nun in den nächsten Monaten eine juristische Rechtfertigung nachliefern. Wenig überzeugend wurde schon folgende These vorgetragen: Die Quote ist nicht notwendigerweise unzulässig, denn die Flüchtlinge könnten ja freiwillig wegbleiben. Das Gebäude wird zusammenbrechen, vielleicht auch an anderer Stelle, nachdem das Problem verlagert wurde.

Solidarität funktioniert nicht

Ein juristischer Rettungsversuch ist zwecklos. Was sich hier abspielt, ist möglicherweise ein revolutionärer Umbruch im Menschenrechtsbereich. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem ist bruchstückhaft und nicht für eine Herausforderung wie der aktuellen konzipiert. Die GFK belastet einseitig Europa, während beispielsweise Kanada, Australien und die lateinamerikanischen Staaten längst schon eine restriktive Asylpolitik betreiben. Die arabischen Golfstaaten nehmen sich aus ihrer Verantwortung völlig heraus. Einzelne heizen den Syrien-Konflikt sogar noch weiter an. Der sowohl der GFK als auch dem Dublin-System der EU innewohnende Solidaritätsgedanke wurde nie umgesetzt.

Europa darf deshalb aber nicht weniger, sondern muss mehr Verantwortung übernehmen. Diese wird sich jedoch von der Innenauf die Außenpolitik verlagern. Dabei ist eine militärische Option, beispielsweise gegen IS-Mörderbanden, eine ernsthafte Wiederaufbaupolitik bei zerfallenen Staaten (responsibility to rebuild), eine Präventionspolitik (responsibility to prevent) und eine verstärkte Unterstützung der Konflikt-Anrainerstaaten einzuschließen. Für Bürgerkriegsflüchtlinge ist ein wirksamer Solidaritätsmechanismus auf UN-Ebene zu schaffen.

Peter Hilpold ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck.

LEGAL & PEOPLE

Branchen-News aus der Welt des Rechts

Einsteiger der Woche

Die Anwaltskanzlei CMS Reich-Rohrwig-Hainz hat ihren Partnerkreis erweitert und ernennt **Darina Baltadjieva** und **Raško Radovanović** zu Partnern bei CMS in Sofia und Belgrad. Baltadjieva verfügt in den Bereichen Corporate, Real Estate und Commercial über exzellente fachliche Expertise. Im Fachbereich Commercial liegt ihr Branchenfokus auf Retail und Manufacturing. Radovanović ist seit 2010 für CMS in Belgrad tätig und leitet dort den Fachbereich Wettbewerbsrecht, in dem er auch seitens Chambers als führender Experte gilt.

Event der Woche

Die WU Wien und die Anwaltskanzlei CHSH haben Mitte Jänner unter Anwesenheit von **Ewald Nowotny**, Gouverneur der Oesterreichischen Nationalbank, in den Räumlichkeiten der Beletage von CHSH den LAWard 2015 vergeben.



Darina Baltadjieva, neue Partnerin bei CMS Sofia.

[CMS]



Raško Radovanović, neuer Partner bei CMS Belgrad.

[CMS]

Der LAWard prämiert die besten wissenschaftlichen Arbeiten der Studienrichtung Wirtschaftsrecht und Rechtswissenschaften. Die Jury bestand, unter der Leitung von Universitätsprofessor **Georg Kodek**, aus CHSH-Partner **Clemens Hasenauer**, Universitätsprofessor **Erich Vranes** und CHSH-Rechtsanwalt **Peter Lewisch**. Ausgezeichnet wurden **Alexander Reich-Rohrwig** und **Johannes Wühl** in der Kategorie Dissertation, **Jonathan Fritz** für

seine Masterarbeit sowie **Corina Kruesz** in der Kategorie Bachelorarbeit.

Deals der Woche

DLA Piper Weiss-Tessbach hat die Wiener Privatbank beim Erwerb des Bankenbetriebs der österreichischen Valartis Bank vertreten. Im von den beiden Partnern **David Christian Bauer** und **Christian Temmel** geleiteten Team war



Die glücklichen LAWard-Preisträger und Gratulanten.

[CHSH]

weitere Counsel **Johanna Höttl**, Gesellschaftsrecht. Seitens der Wiener Privatbank betreute der dortige Leiter der Rechtsabteilung **Johannes Kunz** die Transaktion in rechtlicher Hinsicht.

Die Rechtsanwaltskanzlei CHSH hat die Mitterbauer Beteiligungs-Aktiengesellschaft im Zusammenhang mit dem freiwilligen Übernahmeangebot auf Aktien der Miba AG, dem anschließenden

Squeeze-out der verbliebenen Aktionäre und dem Delisting der Gesellschaft beraten. Unter der Leitung von Seniorpartnerin **Edith Hlawati** haben die Partner **Volker Glas** und **Heinrich Foglar-Deinhardtstein** sowie Rechtsanwalt **Christian Aichinger** an der Strukturierung der Transaktion und auch an der erfolgreichen Umsetzung mitgewirkt.

Maxl Rechtsanwälte hat die erste grenzüberschreitende Importsitzverlegung einer Kapitalgesellschaft in die Zuständigkeit des Firmenbuchs des Handelsgerichts Wien konzipiert und durchgeführt. Rechtsanwalt **Martin Maxl** betreute den Deal.

LEGAL & PEOPLE

ist eine Verlagsserie der „Die Presse“ Verlags-Gesellschaft m.b.H. & Co KG. **Koordination:** Robert Kampfer **E-Mail:** robert.kampfer@diepresse.com **Telefon:** +43/(0)1/514 14-263