





Sachstand

Aufnahmezentren für Flüchtlinge im Ausland aus völkerrechtlicher Sicht



Aufnahmezentren für Flüchtlinge im Ausland aus völkerrechtlicher Sicht

Verfasser: 
Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 047/15
Abschluss der Arbeit: 11. März 2015
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: 

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Möglicher Lösungsweg	4
3.	Völkerrechtliche Betrachtung	5
3.1.	Völkerrechtlicher Vertrag	5
3.2.	Auswirkungen des Vertragsschlusses	6
3.3.	Zwingendes Recht (ius cogens)	6
3.4.	Vorbehaltssafte Rechte	8
3.5.	Anwendung der gefundenen Kriterien	9

1. Einleitung

Etwa 3500 Menschen ertranken im Jahr 2014 bei ihrem Versuch von Nordafrika nach Europa zu gelangen, um dort Asyl zu beantragen.¹ Um diesen Menschen wirkungsvoll helfen zu können, wird erneut im Politikbereich die Forderung von Flüchtlingszentren in Nordafrika aufgestellt. Schon der damalige Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) hat vor ca. zehn Jahren „Aufnahmezentren“ und EU-Außenstellen in Nordafrika als Lösung vorgestellt. Auch damals hatte es parteiübergreifend sowohl Ablehnung als auch Zustimmung gegeben.²

Innenminister de Maizière (CDU) hat sogenannte „Willkommenszentren“ in Nordafrika, die vom Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) betrieben werden, vorgestellt. Auf EU-Ebene wird über die Umsetzbarkeit eines solchen Modells beraten. Durch Flüchtlingszentren in Nordafrika soll Flüchtlingen geholfen werden legal nach Europa zu kommen, wenn zuvor entschieden wurde, dass sie ein Anrecht auf Asyl haben, etwa weil sie vor Krieg und Verfolgung geflohen sind. Die Entscheidung über die Gewährung von Asyl soll nicht in Europa, sondern in Zentren in Nordafrika getroffen werden.³ Von Seiten der Menschenrechtsorganisation Pro Asyl stoßen die Pläne dagegen auf scharfe Kritik. „Staaten wie Ägypten, Tunesien oder Marokko seien absolut ungeeignet, um Aufnahmezentren einzurichten. In Auffanglagern in Nordafrika gebe es keine rechtsstaatlichen Garantien für die Prüfung von Asylanträgen. EU-Asylverfahrensrichtlinien würden dort nicht gelten, negative Behördenentscheidungen könnten man nicht gerichtlich überprüfen lassen. Ebenso wären die Betroffenen nicht durch unabhängige Rechtsanwälte vertreten.“⁴

2. Möglicher Lösungsweg

Die Stiftung Wissenschaft und Politik hat in einer Darstellung vom Februar 2015 darauf hingewiesen, dass für Flüchtlinge legale Zugangswege nach Europa geschaffen werden müssen, um weitere humanitäre Katastrophen zu vermeiden.⁵ Hiernach haben Flüchtlinge faktisch kaum eine legale Möglichkeit, um in den Bereich der EU zu gelangen und Asyl beantragen zu können. Dies

1 Op-online.de, Politiker für EU-Flüchtlingszentren in Nordafrika, 30.12.2014, <https://www.op-online.de/nachrichten/politik/schmidt-eu-fluechtlingszentren-nordafrika-zr-4591915.html> (letzter Aufruf 12.03.2015).

2 Spiegel online vom 30. 12.2014, Boat-People: Politiker fordern Flüchtlingszentren in Nordafrika, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-bamf-chef-schmidt-fuer-aufnahmezentren-in-nordafrika-a-1010727.html> (letzter Aufruf 12.03.2015).

3 Spiegel online vom 30. 12.2014, aaO., siehe Fn. 2.

4 MIGAZIN vom 08.12.2014, Hochproblematisch: De Maizière verteidigt Flüchtlingsaufnahmezentren außerhalb der EU-Grenzen, <http://www.migazin.de/2014/12/08/das-recht-asyl-de-maiziere/> (zuletzt aufgerufen 12.03.2015).

5 Angenendt, Kietz, Schneider, EU-Flüchtlingspolitik: legalen Zugang schaffen, Standards vereinheitlichen, Verantwortung teilen, in: SWP vom 05.02.2015, <http://www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/eu-fluechtlingspolitik-legalen-zugang-schaffen-standards-vereinheitlichen-verantwortung-teilen.html> (letzter Aufruf 12.03.2015).

müssten die EU-Staaten ändern, indem die Transitstaaten bei einer eigenen Asylpolitik unterstützt und legale Zugangswege nach Europa geschaffen werden. Weitere Lösungsmöglichkeiten müssten noch diskutiert werden. Hierbei sei an das Stellen von Asylanträgen in den EU-Auslandsvertretungen („Botschaftsasyl“) oder die Errichtung von europäischen Asylzentren in EU-Nachbarregionen zu denken, in denen entschieden wird, ob ein Asylbegehren Aussicht auf Erfolg haben könnte, so dass ein Visum für die EU erteilt werden kann („exterritoriale Verfahren“).⁶

3. Völkerrechtliche Betrachtung

3.1. Völkerrechtlicher Vertrag

Die folgende Darstellung geht von der völkerrechtlichen Betrachtung der Aufnahmezentren für Flüchtlinge im Ausland aus. Ein solches Zentrum im Ausland kann nur im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages geschaffen werden, da die Ausübung hoheitlicher Gewalt (deutscher Staatsgewalt im Rahmen eines Asylverfahrens) infrage steht. Im Gegensatz zu den rein privatrechtlichen Verträgen, die in der Regel nur subjektive Rechte und Pflichten zwischen den Vertragsparteien begründen, ist ein völkerrechtlicher Vertrag jede zwischen zwei oder mehreren Staaten getroffene Vereinbarung, die dem Völkerrecht unterliegt.⁷ Die Grundregeln für das Zustandekommen, die Anwendung und die Beendigung von völkerrechtlichen Verträgen sind im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention = WVK) vom 23. Mai 1969 geregelt. Dem Abkommen sind mit Stand vom 9. März 2015 114 Staaten beigetreten. Deutschland hat die WVK am 30. April 1970 gezeichnet und am 21. Juli 1987 ratifiziert.⁸

Die vertragliche Regelung über die Einrichtung eines Flüchtlingsaufnahmezentrums im Ausland muss sich somit an die Regelungen der WVK halten.

Grundsätzlich könnte von dem Vertrag zwischen Deutschland und dem Gastland des Flüchtlingszentrums auch Drittstaaten betroffen sein, deren Bürger in den Lagern Aufnahme finden. Nach dem WVK darf ein Vertrag nicht zu Lasten Dritter Staaten abgeschlossen werden. Die einschlägigen Normen sind:

6 Angenendt, Kietz, Schneider, aaO., siehe Fn. 5.

7 Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl., 2004, § 9 Rdnr. 1.

8 https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en (zuletzt aufgerufen 09.03.2015).

Artikel 34 WVK - Allgemeine Regel betreffend Drittstaaten⁹

Ein Vertrag begründet für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte.

Artikel 35 WVK - Verträge zu Lasten von Drittstaaten¹⁰

Ein Drittstaat wird durch eine Vertragsbestimmung verpflichtet, wenn die Vertragsparteien beabsichtigen, durch die Vertragsbestimmung eine Verpflichtung zu begründen, und der Drittstaat diese Verpflichtung ausdrücklich in Schriftform annimmt.

Da der Staat, dessen Staatsangehörigkeit ein Flüchtling besitzt, nach der Definition von Art. 1 Genfer Flüchtlingskonvention seinen Schutz bzgl. der Person nicht ausübt, ist er kein belasteter Drittstaat. Im Ergebnis stehen daher Art. 34 f. WVK einem Vertrag zwischen Deutschland und dem Gastland des Flüchtlingszentrums nicht entgegen.

3.2. Auswirkungen des Vertragsschlusses

Gemäß Art. 26 WVK sind die Vertragsparteien an die Bestimmungen des Vertrags gebunden und haben diesen nach Treu und Glauben zu erfüllen. Somit stellt Art. 26 WVK auf den Grundsatz „pacta sunt servanda“ ab, der über den Anwendungsbereich hinaus für das gesamte Völkerrecht gilt. Entscheidend ist hierbei, dass die Vertragsparteien den völkerrechtlichen Vertrag einhalten und nicht vorbringen können, dass innerstaatliche Rechtsvorschriften einer Erfüllung entgegenstehen (Art. 27 WVK).¹¹

3.3. Zwingendes Recht (ius cogens)

Als Wirksamkeitsvoraussetzung für völkerrechtliche Verträge ist weiterhin das ius cogens einzuhalten. Hiernach sind Verträge nichtig, die bei Abschluss im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts stehen. Es sind die folgenden Artikel des WVK einschlägig:

9 <https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%2Fges%2FVertrRUEbereink%2Fcont%2FVertrRUEbereink%2EA34%2Ehtm> (zuletzt aufgerufen 09.03.2015).

10 <https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%2Fges%2FVertrRUEbereink%2Fcont%2FVertrRUEbereink%2EA35%2Ehtm> (zuletzt aufgerufen 09.03.2015).

11 Fischer-Lescano, Theorie und Praxis des Völkerrechts, April 2013, S. 13.

Artikel 53 WVK - Verträge im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts (ius cogens)¹²

Ein Vertrag ist nichtig, wenn er im Zeitpunkt seines Abschlusses im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts steht. Im Sinne dieses Übereinkommens ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.

Artikel 64 WVK - Entstehung einer neuen zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts (ius cogens)¹³

Entsteht eine neue zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts, so wird jeder zu dieser Norm im Widerspruch stehende Vertrag nichtig und erlischt.

Im Völkerrecht kann das ius cogens weder durch einen völkerrechtlichen Vertrag noch durch entgegenstehendes Völkergewohnheitsrecht abbedungen werden. Unter das zwingende Völkerrecht fallen die unentbehrlichen Verfassungsgrundsätze der Völkergemeinschaft. Diese Normen dürfen von den Völkerrechtssubjekten nicht zur Disposition gestellt werden und sind somit mit der Wesensgehaltsgarantie und der Ewigkeitsgarantie der Grundrechte nach Art. 19 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG vergleichbar.

Die völkerrechtliche Vereinbarung zur Einrichtung eines Aufnahmезentrums für Flüchtlinge im Ausland mit dem korrespondierenden ausländischen Staat müsste zwingende völkerrechtliche Regelungen einhalten. Bis heute ist der Bestand an zwingenden Normen im Völkerrecht sehr überschaubar. Hierzu zählt der **menschenrechtliche Mindeststandard**¹⁴, der sich als gesicherter Kernbestand aus Normen zum Schutz der Menschenrechte ableiten lässt, die in verschiedenen Regelungen zu finden sind. Hierzu werden u.a. das **Gewaltverbot** (Art. 2 Abs. 4 VN-Charta) und die **Achtung grundlegender Menschenrechtsnormen** wie z.B. das **Verbot des Völkermordes und von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht** (insb. gegen den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen), sowie das im VN-Zivildpakt aufgestellte **Verbot der Rassendiskriminierung** (Art. 4 Abs.1 UN-Zivildpakt), das **Recht auf Leben** (Art. 6 VN-

12 <https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%2Fges%2FVertrRUEbereink%2Fcont%2FVertrRUEbereink%2EA53%2Ehtm> (zuletzt aufgerufen 09.03.2015).

13 <https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%2Fges%2FVertrRUEbereink%2Fcont%2FVertrRUEbereink%2EA64%2Ehtm> (zuletzt aufgerufen 09.03.2015).

14 Ausführlich hierzu: Kissling, Menschenrechtlicher Mindeststandard, Humboldt Forum Recht (HFR) 2001, Beitrag 12, S. 1, **Anlage**.

Zivilpakt), **Verbot der Folter** (Art. 7 VN-Zivilpakt) **und der Sklaverei** (Art. 8 Abs. 1 und 2 VN-Zivilpakt) gezählt.¹⁵

3.4. Vorbehaltsfeste Rechte

Nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951¹⁶ legt Art. 42 fest, dass hinsichtlich der Art. 1, 3, 4, 16(1), 33, 36 bis 46 ein beigetretener Staat keine Vorbehalte machen darf. Diese Normen haben somit für die Vertragsstaaten absolute Geltung. Hierzu zählen:

Artikel 3 - Verbot unterschiedlicher Behandlung

Die vertragschließenden Staaten werden die Bestimmungen dieses Abkommens auf Flüchtlinge ohne unterschiedliche Behandlung aus Gründen der Rasse, der Religion oder des Herkunftslandes anwenden.

Artikel 4 - Religion

Die vertragschließenden Staaten werden den in ihrem Gebiet befindlichen Flüchtlingen in Bezug auf die Freiheit der Religionsausübung und die Freiheit des Religionsunterrichts ihrer Kinder eine mindestens ebenso günstige Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren.

Artikel 16 - Zugang zu den Gerichten

Jeder Flüchtling hat in dem Gebiet der vertragschließenden Staaten freien und ungehinderten Zugang zu den Gerichten.

Artikel 33 - Verbot der Ausweisung und Zurückweisung

1. Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgend eine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, 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.
2. Auf die Vergünstigung dieser Vorschrift kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.

15 Fischer-Lescano, aaO., S. 19, siehe Fn. 11; Kissling, aaO., Rndr. 51, siehe Fn. 14; Theißen, Völkerrecht, Internationales Strafrecht – Grundlagen, <http://userpage.fu-berlin.de/theissen/proseminar/pdf/softlaw.pdf> (zuletzt aufgerufen 10.03.2015).

16 BGBl. 1953 II, S. 560, Wortlaut der Regelung siehe: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/CIEC-Dokumente/uebereinkommenIII/ue03.html> (zuletzt aufgerufen 09.03.2015).

Hieraus ergeben sich als weitere unabdingbare Normen des Völkerrechts der Schutz der Religionsfreiheit von Flüchtlingen, gewisse Prozessrechte wie z.B. freier Zugang zu den Gerichten, sowie das **Refoulement-Verbot**¹⁷, das sich aus Art. 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 ableiten lässt. Hiernach dürfen Personen nicht in Staaten zurückgeführt werden, in denen den Abgeschobenen Folter oder andere Menschenrechtsverletzungen drohen. Ähnlich lautet Art. 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 19. Dezember 1984 (VN-Antifolterkonvention)¹⁸.

Art. 3 VN-Antifolterkonvention

(1) Ein Vertragsstaat darf eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr laufe, gefoltert zu werden.

(2) Bei der Feststellung, ob solche Gründe vorliegen, berücksichtigen die Behörden alle maßgeblichen Erwägungen einschließlich des Umstands, dass in dem betreffenden Staat eine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte herrscht.

Hiernach darf eine Person nicht in einen anderen Staat verbracht werden, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort gefoltert werden könnte.

3.5. Anwendung der gefundenen Kriterien

Der Vertragsschluss zur Einrichtung von Flüchtlingszentren im Ausland muss den beschriebenen völkerrechtlichen Voraussetzungen und hier insbesondere dem *ius cogens* genügen, da sonst der entsprechende Vertrag nichtig ist. Zu beachten ist insbesondere die Einhaltung des menschenrechtlichen Mindeststandards als Kernbestand der zwingenden Regelungen zur Achtung grundlegender Menschenrechtsnormen. Sind diese eingehalten, steht das Völkerrecht einer vertraglichen Regelung nicht entgegen.



17 Kissling, aaO., Rdnr. 51, siehe Fn. 14.

18 <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/anti-folter-konvention-cat.html> (zuletzt aufgerufen 10.03.2015).