

Brandmauer für das Unverhandelbare

Völkerrechtlich bestehen für Transit- und Zielstaaten von Flüchtlingen grosse Spielräume – geschützt ist primär das humanitäre Minimum

Die völkerrechtlichen Schranken für den Umgang mit Migranten gehen über das humanitäre Minimum nur wenig hinaus. Sie sollen primär Rückschiebungen in lebensgefährliche Situationen verhindern.

OLIVER DIGGELMANN

Die Bilder von tumultartigen Auseinandersetzungen zwischen ungarischen Grenzschutzorganen und Migranten, von verzweifelten Zurückgewiesenen und zufällig erscheinenden Festsetzungen eingereister Migranten lassen manchen fragen: Wie ist all dies im Licht des Völkerrechts zu beurteilen? Ungarn hat einen 180 Kilometer langen Grenzzaun errichtet, um illegale Einreisen zu verunmöglichen, und es ist mit Tränengas und Wasserwerfern gegen einreisewillige Migranten vorgegangen, als diese wegen der Grenzschiessung Flaschen und Steine gegen Grenzschützer warfen. Es nimmt Eingereisten teilweise unter Zwang Fingerabdrücke, Asylgesuche werden mitunter in Kürzestverfahren erledigt. Ungarn verfolgt eine exemplarisch abschreckende Politik.

Refoulementverbot als Kern

Die Spielräume von Transit- und Zielstaaten in der gegenwärtigen Flüchtlingskrise werden primär durch das sogenannte Refoulementverbot beschränkt. Es wird durch die Genfer Flüchtlingskonvention und verschiedene Menschenrechtsverträge einschliesslich der Europäischen Menschenrechtskonvention statuiert. Niemand darf durch Rück- oder Abschiebung in eine Situation gebracht werden, in der sein Leben bedroht ist oder ihm eine schwere Schädigung droht. Ist die Gefahr vorbei, endet das Verbot. Wer

persönlich verfolgt ist, etwa wegen Zugehörigkeit zu einer oppositionellen Gruppe, hat weitergehende Rechte. Er darf im Land, das ihn als Flüchtling anerkennt, arbeiten und sich frei bewegen. Die meisten Staaten gewähren Verfolgten in diesem Sinne – nur sie sind rechtlich gesehen Flüchtlinge – ein dauerhaftes Anwesenheitsrecht, Asyl. Abgeklärt werden die Flüchtlingseigenschaft und die Gefahren einer Abschiebung im Regelfall im Asylverfahren.

Eine allgemeine völkerrechtliche Verpflichtung von Transit- oder Zielstaaten, Migranten die Einreise zu erlauben, gibt es nicht. Staaten dürfen ihre Grenze schliessen und sichern, auch mit einem Grenzzaun aus Stacheldraht – was immer man davon persönlich hält. Wenn bei Abweisung an der Grenze mit sogenannten Kettenrückweisungen in Situationen mit schwerer Schädigungsgefahr zu rechnen ist, liegt der Fall völkerrechtlich anders. Es braucht aber eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass eine solche Situation eintritt, die bloss theoretische Möglichkeit genügt nicht. An der ungarisch-serbischen Grenze dürfte nach heutigem Wissensstand keine solche Konstellation vorliegen.

Lässt Ungarn Migranten ins Land, sei es zur Prüfung des Flüchtlingsstatus oder zu Transitzwecken, muss es sie nicht frei weiterreisen lassen. Die relevanten Menschenrechtsverträge lassen Spielräume für Rayonzuweisungen und allenfalls gar Freiheitsentzüge. Dabei ist der Raum für Restriktionen bei Migranten ohne Aufenthaltsrecht grösser, wenn diese wegen Straffälligkeit oder wegen ihrer schieren Anzahl eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen. Einen Anspruch auf volle Bewegungsfreiheit sowie auf Arbeit, haben nur jene Migranten, deren persönliches Verfolgsein im Asylverfahren festgestellt wurde – nur anerkannte Flüchtlinge im Rechtssinne.

Kein Recht auf Wunschziel

Ebenfalls keinen völkerrechtlichen Bedenken begegnet die zwangsweise Abnahme von Fingerabdrücken. Dies gilt allerdings unter der Voraussetzung, dass der Zwang nicht in Brutalität umschlägt. Fluchtmigration geordnet zu bewältigen, insbesondere wenn sie rasch anschwillt, ist ein anerkanntes öffentliches Interesse. Es bestimmt die Reichweite von Menschenrechtsgarantien mit und rechtfertigt verhältnismässige Freiheitsbeschränkungen. Das Völkerrecht schützt auch den Wunsch nicht, in ein bestimmtes Zielland zu gelangen, etwa Deutschland oder Schweden, um dort Asyl zu beantragen. Wenn die EU-Innenminister eine Verteilung der Migranten beschliessen, die den Einzelnen einem bestimmten EU-Staat zuteilt, kann er sich dagegen nicht wehren.

Der völkerrechtlich heikelste Punkt von Ungarns gezielt harter Politik sind die summarischen Asylverfahren. Abklärungen dauern laut zuverlässigen Quellen teilweise nur gerade eine Viertelstunde oder zwanzig Minuten, bis ein meist negativer Bescheid erfolgt. Die Sorgfaltsgrenze dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit regelmässig unterschritten werden. Es ist kaum vorstellbar, dass solche Verfahren hinreichend sicheres Wissen in Bezug auf Gefährdung und persönliches Verfolgtsein hervorbringen. Ein ablehnender Bescheid hat Folgen: Der Betreffende gilt auch für die anderen Staaten des Dubliner Systems als abgewiesener Asylbewerber, der kein zweites Asylgesuch stellen darf. Ein Verfahren pro Bewerber, das ist die Grundidee von «Dublin».

Mehr als humanitäres Minimum

Diese Bestandesaufnahme dürfte bei manchem Ratlosigkeit erzeugen. Ihr Ergebnis widerspricht einer verbreiteten Grundintuition, dass internationale Menschenrechte eine Mindestwürde sicherstellen und etwa Zurückweisungen von Frauen mit kleinen Kindern an der Grenze nicht zulassen. Die Bilder aus Ungarn erinnern an den Zweiten Weltkrieg, als Grenzschiessungen oft schwere moralische Mitschuld bedeuteten. Dazu kommt, dass die Entstehung von Menschenrechtsschutz und Flüchtlingsrecht gerade eine Antwort auf das damalige Versagen war. Kann es sein, dass das heutige Völkerrecht in der Flüchtlingskrise kaum mehr als das unverhandelbare humanitäre Minimum verlangt?

Das Völkerrecht ist keine höhere Gerechtigkeitsordnung. In Krisensituationen zielen seine Normen oft primär oder gar ausschliesslich darauf ab, das Schlimmste zu verhindern. Auch in der

derzeitigen Flüchtlingskrise lässt es den Staaten viel Raum für eine Politik, die man mit guten Gründen als hartherzig oder eines europäischen Staates unwürdig kritisieren kann. Zugleich verdient Erwähnung, dass Menschenrechte und Flüchtlingsrecht nicht den Zweck haben, Migration zu ermöglichen oder attraktiv zu machen. Sie sollen die schlimmsten Dramen verhindern, denn alle können sie, nüchtern betrachtet, nicht. Es ist nicht zynisch, das zu sagen, vielleicht trifft gar das Gegenteil zu. Man schützt die moralische Wucht der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts vielleicht mehr, wenn man sich auf das ethisch absolut Unverhandelbare konzentriert.

—
Oliver Diggelmann ist Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich.