

Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN 1–2/2014, S. 4–11

Julian Lehmann

## **Anerkennung als Hindernis: Weiterwandernde Flüchtlinge**

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Februar 2014. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Autors sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

### **ASYLMAGAZIN, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht**

Das ASYLMAGAZIN liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 62 € für regelmäßig 10 Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter [www.vonLoeper.de/Asylmagazin](http://www.vonLoeper.de/Asylmagazin).

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



## Anerkennung als Hindernis: Weiterwandernde Flüchtlinge

### Inhalt

- I. Einleitung
- II. Subsidiarität des Flüchtlingsschutzes und das Recht auf Asyl
- III. Übergang der Verantwortung nach der Genfer Flüchtlingskonvention
  - 1. Voraussetzungen für den Übergang der Verantwortung
  - 2. Rechtsfolgen des Übergangs der Verantwortung
- IV. Das Europäische Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge
- V. »Konventionsinterner« Schutzstandard als Grundlage für Weiterwanderung?
  - 1. Effektiver Schutz nach der GFK
  - 2. Asyl-Erststaaten im EU-Recht
- VI. Die GFK als Blaupause für subsidiär Geschützte?
- VII. Ermessensregelungen
- VIII. Schlussbetrachtung

### I. Einleitung

Anliegen von Flüchtlingen, in einem bestimmten Staat ihrer Wahl Schutz zu finden, werden in der EU meist im Rahmen des Dublin-Systems zur Prüfung der Zuständigkeit für einen Asylantrag behandelt. Tatsächlich haben die in der Dublin-Verordnung (Dublin-VO)<sup>1</sup> normierten Regelungen zur Zuständigkeit die Frage der Mobilität von Flüchtlingen vor allem zu einer verfahrensrechtlichen Angelegenheit gemacht, in der es um den Zeitraum vor dem Asylverfahren geht. Sie haben damit Normen sowohl des internationalen als auch des EU-Asylrechts zur Mobilität von anerkannten Flüchtlingen in den Hintergrund gerückt. Gleichzeitig hat durch die Dublin-VO freilich auch die Bedeutung zugenommen, die der Mobilität *nach* der Statusanerkennung zukommt. Aus der Beratungspraxis ist bekannt, dass in Deutschland oder

in einem anderen EU-Staat anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär Geschützte zunehmend in andere EU-Staaten oder andere Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)<sup>2</sup> weiterwandern wollen – um die Härten des Dublin-Systems auszugleichen, weil in einem anderen Staat Familienangehörige leben oder weil die Aussichten auf sprachliche, kulturelle und ökonomische Integration dort besser sind. Analog haben auch außerhalb der EU anerkannte Flüchtlinge häufig den Wunsch, in die EU weiterzuwandern.

Für die Weiterwanderung von Flüchtlingen nach ihrer Anerkennung gibt es somit unterschiedliche, von der jeweiligen Fallkonstellation abhängige Möglichkeiten. Grundsätzlich aber sind diese eingegrenzt durch ein subsidiäres Verständnis des Flüchtlingsschutzes. Im Folgenden soll daher zunächst die Subsidiarität im Flüchtlingsschutz zur Mobilität von Flüchtlingen in Beziehung gesetzt werden, bevor die Regelungen der GFK und ihr Verhältnis zum Europäischen Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge untersucht werden. Anschließend fragt der Beitrag nach weiteren Grundlagen für die Weiterwanderung, die sich aus der GFK ergeben, sowie nach möglichen menschenrechtlichen Grundlagen für die Weiterwanderung.

### II. Subsidiarität des Flüchtlingsschutzes und das Recht auf Asyl

Es ist ein oft wiederholtes Diktum, dass die GFK zwar ein individuelles Recht auf Nicht-Zurückweisung (*non-refoulement*), nicht aber ein individuelles Recht auf Asyl (im Sinne eines völkerrechtlich definierten Aufenthaltsstatus) festschreibe.<sup>3</sup> Die Konvention definiert zwar den Flüchtlingsbegriff und normiert individuelle Rechte bzw. Staatenpflichten, die aus dem Flüchtlingsstatus folgen, darunter insbesondere die Nicht-Zurückweisung. Die

\* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Global Public Policy Institute, Berlin, und Doktorand an der Technischen Universität Dresden. E-Mail: jlehmann@gppi.net.

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (»Dublin-III-VO«; ersetzte zum 1.1.2014 die Verordnung 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003, »Dublin II-VO«, ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1–10 bzw. Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31–59.

<sup>2</sup> Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 28. Juli 1951, UNTS 189, S. 137.

<sup>3</sup> Zum Beispiel James C. Hathaway, »A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law« [1990] *Harvard International Law Journal* 129, 166; Guy S. Goodwin-Gil and Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press 2007, S. 355 ff.

Konvention macht die Geltung der Staatenpflichten jedoch von verschiedenen Graden aufenthaltsrechtlicher Bindung des Flüchtlings an einen Staat abhängig.<sup>4</sup> Dabei fehlt ein expliziter Zusammenhang zwischen Flüchtlingsstatus und Asyl.<sup>5</sup> Welcher Status aus der Flüchtlingsanerkennung folgt, wird durch die GFK nicht vorgeschrieben. Hintergrund ist, dass die an der Aushandlung der GFK beteiligten Staaten über die Gewährung von Asyl unabhängig vom Flüchtlingsstatus entscheiden wollten.<sup>6</sup> Die Sondierungen für eine Konvention über territoriales Asyl, die diese Rechtslücke geschlossen hätte, kamen über eine nicht-bindende Erklärung nicht hinaus.<sup>7</sup> In der Folge fehlt es im Völkerrecht auch an einem Individualrecht, das es einem nach der GFK anerkannten Flüchtling allein durch die Flüchtlingeigenschaft ermöglichen würde, eine Übernahme der Verantwortung durch einen anderen Staat zu erwirken.<sup>8</sup>

Zwar verknüpft das EU-Recht mittlerweile Flüchtlingsstatus und Asyl, indem die Qualifikationsrichtlinie<sup>9</sup> vorschreibt, dass Personen, die internationalen Schutz erhalten, einen Aufenthaltstitel für mindestens drei Jahre erhalten.<sup>10</sup> Auf diese Weise wird auf europäischer Ebene ein individuelles Asylrecht geschaffen. In der GFK findet die Trennung zwischen Flüchtlingsstatus und Asyl aber weiterhin Ausdruck in der Figur der Subsidiarität des Flüchtlingsschutzes. Demnach ist der durch den Asylstaat gewährte Schutz ein Ersatz für den im Asylstaat ausbleibenden Schutz vor Verfolgung.<sup>11</sup> Damit geht einher, dass der Flüchtlingsstatus an die Dauer der begründeten Furcht vor Verfolgung anknüpft und dass eine Übernahme der Verantwortung für einen bereits anerkannten Flüchtling so lange nicht nötig ist, wie er oder sie diesen Schutz tatsächlich in Anspruch nehmen kann. Die Rechtsfigur der Subsidiarität hat sowohl innerhalb der

EU als auch in Nicht-EU-Staaten eine verfahrensrechtliche Normierung erfahren, nach der Staaten Asylanträge von aus ersten Aufnahmeländern weiterwandernden Flüchtlingen ablehnen können, ohne in der Sache darüber zu entscheiden.<sup>12</sup> Über den Gehalt und die rechtlichen Grenzen zur Anwendung dieser Regelungen wird in Abschnitt V und VI die Rede sein. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang fraglich, ob und inwieweit die in der Konvention selbst verbrieften Staatenpflichten eine Weiterwanderung ermöglichen, wenn der erste Asylstaat diesen Pflichten nicht gerecht wird. Zunächst bleibt festzuhalten, dass die Voraussetzung für die Übernahme der Verantwortung für einen Flüchtling, und damit die Voraussetzungen für die Weiterwanderung nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht durch den Flüchtlingsstatus allein erfüllt werden. Welche weiteren Voraussetzungen sieht die Konvention vor und welche Rechtsfolgen gehen damit einher?

### III. Übergang der Verantwortung nach der Genfer Flüchtlingskonvention

#### 1. Voraussetzungen für den Übergang der Verantwortung

Das Maß an Flüchtlingsrechten und Staatenpflichten unter der GFK wächst mit der Bindung eines Flüchtlings an den Asylstaat.<sup>13</sup> Die Konvention sieht vor, dass bestimmte Rechte für »jeden Flüchtling« gelten – angesichts des deklaratorischen Charakters der Statusanerkennung<sup>14</sup> mithin ab Verlassen des Heimatstaats und Geltung der Jurisdiktion eines anderen Staates, unabhängig aber von seinem aufenthaltsrechtlichen Status unter dem Recht dieses Staates.<sup>15</sup> Weitergehende Rechte bzw. Pflichten gelten nur bezüglich Flüchtlingen, die sich »erlaubterweise« auf dem Gebiet des Asylstaats aufhalten, wiederum weitergehende Rechte entstehen durch eine weitere Verfestigung des Aufenthalts.<sup>16</sup>

Gemäß Art. 28 Abs. 1 der GFK stellen die Vertragsstaaten an Flüchtlinge, die sich erlaubterweise auf ihrem Ge-

<sup>4</sup> Siehe dazu unten, Abschnitt III.

<sup>5</sup> Nicht zu verwechseln ist diese Unterscheidung mit einer Trennung zwischen Flüchtlingsstatus und den Flüchtlingen zu gewährenden Rechten, siehe unten, III.1.

<sup>6</sup> Zum Beispiel der Delegierte Rochefort (Frankreich) während der travaux préparatoires: »It would be a very serious matter if the receiving country was not to be permitted to carry out screening operations to weed out [...] persons to whom the French Government might consider granting asylum without conferring the status of refugee on them.« Vgl. Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, »Summary Record of the Twenty-ninth Meeting«, <http://www.unhcr.org/print/3ae68cdf4.html>.

<sup>7</sup> UN General Assembly, *Declaration on Territorial Asylum*, 14 December 1967, A/RES/2312(XXII).

<sup>8</sup> BVerwG, Urteil vom 8.2.2005 – 1 C 29.03 – BVerwGE 122, 376 ff.

<sup>9</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 237 vom 20.12.2011, S. 9.

<sup>10</sup> Art. 24 Abs. 1 der Qualifikationsrichtlinie.

<sup>11</sup> James Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths Canada 1991.

<sup>12</sup> Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), ABl. L 180/60 vom 29.6.2013.

<sup>13</sup> Vgl. James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press 2005, S. 155 ff.

<sup>14</sup> UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (reissued 2011), Abs. 28.

<sup>15</sup> Darunter fallen z. B. das Recht der Nicht-Zurückweisung, aber unter anderem auch die Rechte auf Nicht-Pönalisierung, körperliche Unversehrtheit, Nicht-Diskriminierung, Zugang zu Gütern des täglichen Bedarfs. Siehe Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, a. a. O. (Fn. 14), S. 278–628.

<sup>16</sup> *Ibid.*, S. 913–977.

biet aufhalten, Reisedokumente aus, um ihnen Reisen außerhalb der Landesgrenzen zu ermöglichen. Ausnahmen zu dieser Pflicht sieht die Konvention ausschließlich bei zwingenden Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung vor. Die Pflicht, Flüchtlingen Reisedokumente auszustellen, entsteht damit in einer Phase der Verfestigung des Aufenthalts.

Der Anhang der Konvention bestimmt Näheres über die Ausstellung von Reisedokumenten nach Art. 28 GFK. Hält sich ein Flüchtling *erlaubterweise* (*lawfully staying; résidant régulièrement*) im Gebiet eines anderen Vertragsstaats auf, so geht gemäß Paragraph 11 des Anhangs zur GFK die Befugnis, nach Art. 28 der GFK ein neues Dokument auszustellen, »an die zuständige Behörde dieses Gebietes über, an die sich zu wenden der Flüchtling berechtigt ist.«<sup>17</sup>

Die Übernahme der Verantwortung für einen Flüchtling ist in der Genfer Flüchtlingskonvention somit nicht an eine bestimmte Frist geknüpft, sondern an den rechtmäßigen, beziehungsweise laut Konvention den »erlaubten« Aufenthalt. Diese Formulierung lässt freilich Raum für Interpretation. Insbesondere ist dabei fraglich, ob und inwiefern sich ein »erlaubter« Aufenthalt von einem »rechtmäßigen« Aufenthalt im Sinne nationaler Rechtsvorschriften unterscheidet. Dies war schon in der Entstehungsphase der Konvention umstritten. Die *travaux préparatoires* der Konvention geben Hinweis darauf, dass die GFK-Formulierung des erlaubten Aufenthalts weniger auf eine rechtliche als auf eine faktische Verfestigung des Aufenthalts abzielte.<sup>18</sup>

Mit der Verpflichtung, anerkannten Flüchtlingen gemäß Art. 24 Abs. 1 der Qualifikationsrichtlinie einen Aufenthaltstitel auszustellen, ist diese Zweifelsfrage allerdings zumindest für Flüchtlinge beantwortet, die in einem EU-Staat anerkannt werden. Aus der Anerkennung folgt demnach unmittelbar die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts unter anderem im Sinne von Art. 28 der GFK. Hinsichtlich des Ziels der Weiterwanderung stellt sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts jedoch insofern

neu, als dass der Zielstaat der Weiterwanderung über die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts neu entscheiden kann. Dabei ist er aufgrund der Bestimmungen der Asylverfahrensrichtlinie auch nicht verpflichtet, einen erneuten Asylantrag anzunehmen, dessen positiver Bescheid ihn zur Gewährung eines Aufenthaltstitels nach Art. 24 Abs. 1 der Qualifikationsrichtlinie verpflichten würde (Art. 35 der Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie<sup>19</sup>). Auch aus Paragraph 11 des Anhangs zur GFK lässt sich bei näherer Betrachtung nicht ableiten, dass ein Vertragsstaat verpflichtet ist, einem in einem anderen Staat anerkannten Flüchtling den rechtmäßigen Aufenthalt zu gewähren. Die GFK verpflichtet den Vertragsstaat lediglich zur Übernahme der Verantwortung, wenn rechtmäßiger Aufenthalt gewährt wird.

## 2. Rechtsfolgen des Übergangs der Verantwortung

Liegen die Voraussetzungen für den Übergang der Verantwortung nach der GFK vor, geht aber nach Paragraph 11 des Anhangs zur Konvention dem Wortlaut nach lediglich die Verantwortung für die Erteilung eines Reisedokuments auf den Zielstaat der Weiterwanderung über. Demnach stellt sich die Frage, welcher Staat die in der GFK enthaltenen individuellen Rechte zu schützen hat, beziehungsweise welchem Staat die in der GFK abgefassten Pflichten obliegen. Die Ausstellung eines Reisedokuments durch den Zielstaat der Weiterwanderung bedeutet gleichzeitig eine Anerkennung des Flüchtlingsstatus, die ohne individuelle Prüfung zu erfolgen hat, da diese Prüfung ja bereits in einem anderen Staat stattgefunden hat und es daher keine Zweifel an der Flüchtlingseigenschaft mehr geben kann.<sup>20</sup> Die Pflicht zur Ausstellung eines Reisedokuments nach Paragraph 11 des Anhangs zur Konvention bzw. Art. 28 der Konvention entsteht wiederum in einem Stadium der Verfestigung des Aufenthalts, in dem mit Ausnahme von Art. 34 (Einbürgerung) bereits alle anderen Konventionsbestimmungen gelten. Deshalb kann aus der Systematik der GFK nur folgen, dass mit dem Übergang der Verantwortung sämtliche Konventionsrechte zu schützen sind. Auch nach Auffassung des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge wurde die Bestimmung »so ausgelegt, dass sie auch für die Bereitstellung von Rechten nach der Genfer Flüchtlingskonvention im weiteren Sinne gilt.«<sup>21</sup> Gab es in

<sup>17</sup> Siehe auch Paragraph 6 des Anhangs zur GFK.

<sup>18</sup> Die Bevollmächtigtenkonferenz zur Rechtsstellung der Flüchtlinge sah, nachdem sie über die Unterschiede zwischen der breiten französischen Formulierung »résidant«, und der engeren englischen Formulierung diskutiert hatte, die französische Formulierung offenbar als maßgeblich an, UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, *Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Second Session: Summary Record of the Forty-Second Meeting Held at the Palais des Nations, Geneva, on Thursday, 24 August 1950 at 2.30 p.m., 28 September 1950*, E/AC.32/SR.42, <http://www.refworld.org/docid/3ae68c190.html> [20 January 2014]: »Mr. JUVIGNY (France) thought it would be better to say »régulièrement«, since »légalement« seemed too decidedly legal, whereas the regulations were of course issued by the administrative authorities, and were not in the nature of laws.« Siehe auch Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, a. a. O. (Fn. 14), S. 187. Siehe demgegenüber UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), »*Lawfully Staying*« - A Note on Interpretation, 3 May 1988, <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html> [20 January 2014] Abs. 8.

<sup>19</sup> A. a. O. (Fn. 13).

<sup>20</sup> Note (EC/SCP/9) on Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 24.08.1978, <http://www.unhcr.org/3ae68cccc.html> [20.01.2014].

<sup>21</sup> UNHCR, Anmerkungen von UNHCR zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zur Festlegung der langfristigen Aufenthaltsberechtigung zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus, 20.02.2008, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48d3b9072> [20.01.2014].

der Vergangenheit abweichende Auffassungen bezüglich der Rechtsfolgen,<sup>22</sup> spiegelt sich diese Rechtsauffassung zumindest in Deutschland auch im nationalen Recht wider.<sup>23</sup>

#### IV. Das Europäische Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge<sup>24</sup>

Interpretationsschwierigkeiten des Art. 28 GFK in Verbindung mit Paragraph 11 des Anhangs zur Konvention sind nicht neu. Der ehemalige Bevölkerungs- und Flüchtlingsausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (*Committee on Population and Refugees*) erklärte in den 1970er Jahren, dass die Formulierung des rechtmäßigen Aufenthalts zu divergierenden Interpretationen in den Mitgliedsländern des Europarats geführt habe und der Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge infolgedessen unklar sei.<sup>25</sup> Um die Unklarheiten zu beseitigen, hatten mehrere Mitgliedstaaten des Europarats untereinander zuvor bereits bilaterale Abkommen zum Übergang der Verantwortung abgeschlossen. Die Beratende Versammlung des Europarats empfahl als Reaktion auf die Schlussfolgerungen des Bevölkerungs- und Flüchtlingsausschusses ein Übereinkommen zum Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge zu verhandeln.<sup>26</sup> Auch das Exekutivkomitee des UNHCR (EXCOM) empfahl Vertragsstaaten der GFK, bilaterale oder multilaterale Abkommen über den Übergang der Verantwortung abzuschließen, um die Interpretation der Paragraphen 6 und 11 des Anhangs zur GFK zu vereinheitlichen.<sup>27</sup>

Das Europäische Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge (EATRR) wurde 1980 vom Ministerrat des Europarats angenommen.<sup>28</sup> Wie aus der Präambel hervorgeht, sollte das Übereinkommen kein Parallelsystem zum Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge neben der Konvention schaffen, sondern die Auslegung von Art. 28 und dem Anhang derselben er-

leichtern und harmonisieren.<sup>29</sup> Analog erklärt Art. 8 des EATRR, dass Rechte und Vorteile, die Flüchtlingen unabhängig von diesem Übereinkommen gewährt worden sind oder gewährt werden können, durch das EATRR nicht beeinträchtigt werden. Auch ist das Übereinkommen allein auf Flüchtlinge im Sinne der GFK bzw. des Zusatzprotokolls zur GFK von 1967 anwendbar, ergo nicht auf subsidiär Geschützte.<sup>30</sup>

Materielles Herzstück des EATRR ist Art. 2, der die Bedingungen für die Übernahme der Verantwortung für Flüchtlinge regelt. Gemäß Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens gilt die Verantwortung

»nach Ablauf von zwei Jahren des tatsächlichen und dauernden Aufenthalts im Zweitstaat mit Zustimmung von dessen Behörden oder zu einem früheren Zeitpunkt als übergegangen, wenn der Zweitstaat dem Flüchtling gestattet hat, entweder dauernd oder länger als für die Gültigkeitsdauer des Reiseausweises in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben. Diese Zweijahresfrist beginnt mit der Aufnahme [*admission* im engl. Originaltext, Anmerkung des Verfassers] des Flüchtlings im Hoheitsgebiet des Zweitstaats oder, läßt sich dieser Zeitpunkt nicht feststellen, mit dem Tag, an dem er sich bei den Behörden des Zweitstaats meldet.«

Da das EATRR dem Zweck der Konkretisierung der GFK dient, können bei der Interpretation der Formulierung »Aufenthalt mit Zustimmung [...] [der] Behörden« in Art. 2 Abs. 1 schwerlich die gleichen Einwände vorgebracht werden wie im Bezug auf Paragraph 11 des Anhangs zur GFK, nämlich dass mit dem Wortlaut des erlaubten Aufenthalts ein formaler Aufenthaltstitel gemeint sei. So wird aus dem Übereinkommen deutlich, dass es auf einen *tatsächlichen*, von den Behörden des Landes *gestatteten* oder tolerierten Aufenthalt ankommt.<sup>31</sup> Aus den in Art. 2 Abs. 2 angeführten Arten des Aufenthalts kann darüber hinaus im Analogieschluss gefolgert werden, wann der Aufenthalt als gestattet gilt – angeführt sind Studium, berufliche Ausbildung, medizinische Behandlung, Haft und der Aufenthalt während eines laufenden Revisionsverfahrens über die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts. Diese zählen zwar nicht für die Zweijahresfrist des Art. 2 Abs. 1, hätten aber kaum aufgeführt werden müs-

<sup>22</sup> Nina M. Lassen et al., »Study on the transfer of protection status in the EU, against the background of the common European asylum system and the goal of a uniform status, valid throughout the Union, for those granted asylum« Final Report, Tender no. DG.JAI/A2/2003/001.

<sup>23</sup> § 51(7) AufenthG.

<sup>24</sup> Council of Europe, *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees*, 16.10.1980, ETS 107

<sup>25</sup> Council of Europe, *Explanatory Report to the European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees*, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/107.htm> [20.01.2014], Abs. 3.

<sup>26</sup> Consultative Assembly of the Council of Europe, Recommendation 775 of 27 January 1976.

<sup>27</sup> ExCom Conclusion 13 (XXIX) – 1978.

<sup>28</sup> Das Abkommen wurde von Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Niederlande, Portugal, Rumänien, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich ratifiziert. Unterzeichnet, aber nicht ratifiziert, haben es Belgien, Griechenland, Luxemburg und Tschechien.

<sup>29</sup> Siehe die Präambel des EATRR: »[...] in dem Wunsch, die Anwendung des Artikels 28 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Paragraphen 6 und 11 seines Anhangs insbesondere für den Fall zu erleichtern, daß ein Flüchtling seinen Wohnort wechselt und sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei niederläßt [...]«.

<sup>30</sup> Art. 1 EATRR.

<sup>31</sup> Siehe auch Council of Europe, *Explanatory Report*, a. a. O. (Fn. 25), Abs. 21, »The reference to staying »with the agreement of the authorities of the second State« is to be understood to mean a stay with the consent of the authorities of the second State; such consent need not necessarily be denoted by formal act.«

sen, wenn sie von vornherein nicht als gestattet hätten angesehen werden können. Das EATRR interpretiert mithin die GFK dahingehend, dass eine zweijährige *Gestattung* des Aufenthalts als »erlaubter« Aufenthalt im Sinne des Paragraphs 11 des Anhangs zur GFK gilt.

Ferner geht nach der Bestimmung die Verantwortung auch vor der Zweijahresfrist über, wenn dem Flüchtling der Aufenthalt dauerhaft gewährt wurde – womit nicht notwendigerweise die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gemeint ist.<sup>32</sup> Fälle unter Art. 2 Abs. 1 S. 1 HS. 2, wonach die Verantwortung auch übergeht, wenn es der Zweitstaat dem Flüchtling gestattet hat, länger als für die Gültigkeitsdauer des Reiseausweises in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben, werden wegen der zweijährigen Gültigkeit des Reisepasses regelmäßig von der Zweijahresfrist des Art. 2 Abs. 1 S. 1 HS. 1 abgedeckt.<sup>33</sup>

Da das EATRR die Geltung der GFK unberührt lässt, bleibt für die Vertragsstaaten des EATRR der Wortlaut der GFK maßgeblich. Mit dem EATRR haben sie sich allerdings auf eine gemeinsame Auslegung des Art. 28 und des Anhangs zur GFK verständigt, die Zweifel an der Konformität des Übereinkommens mit der GFK entstehen lassen. So sieht die GFK im Gegensatz zum EATRR keine Zweijahresfrist für den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge vor. Die Regelung des EATRR basiert auf der – umstrittenen – Annahme, dass Paragraph 11 des Anhangs zur GFK mit »erlaubtem« Aufenthalt entweder eine rechtliche Verfestigung oder eine durch die Dauer *tatsächliche* Verfestigung des Aufenthalts erfordert. Allenfalls könnte die Bestimmung in Art. 2 Abs. 1, wonach die Verantwortung übergeht, wenn der Zweitstaat dem Flüchtling gestattet hat, »dauernd« in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben, als Auslegung des »erlaubten« Aufenthalts in Paragraph 11 des Anhangs zur GFK angesehen werden. Doch gibt der GFK-Wortlaut des erlaubten Aufenthalts (*lawfully staying/résidant régulièrement*) keinen Hinweis darauf, dass eine über die Erlaubnis zum Aufenthalt hinausgehende Dauerhaftigkeit Bedingung für den Übergang der Verantwortung wäre.

Zwar klärt das EATRR damit, welche Art von Aufenthalt zum Übergang der Verantwortung führt, doch regelt es ebensowenig wie die GFK, wann dieser Aufenthalt zu gestatten sei. Diese Frage wird in den folgenden Abschnitten V bis VII erneut gestellt.

## V. »Konventionsinterner« Schutzstandard als Grundlage für Weiterwanderung?

### 1. Effektiver Schutz nach der GFK

Obwohl die GFK die Bedingungen für den Übergang der Verantwortung nennt und somit auch die Möglichkeit der Weiterwanderung grundsätzlich aufgreift, sorgt das subsidiäre Verständnis des Flüchtlingsschutzes dafür, dass Staaten mindestens reserviert gegenüber der Weiterwanderung von Flüchtlingen sind. Das EXCOM brachte in der Erklärung Nr. 87 (1999) seine »Besorgnis« darüber zum Ausdruck, dass »Flüchtlinge, die bereits in einem ersten Asylstaat Schutz gefunden haben und diesen auch nach wie vor genießen, weiterhin in signifikanter Anzahl irregulär in andere Länder weiterwandern.«<sup>34</sup> Das Komitee empfahl UNHCR und Asylstaaten, sich für bessere Bedingungen in Asylerststaaten einzusetzen, um die Gründe für Weiterwanderung zu verringern.<sup>35</sup>

An die Grenzen gelangt die Subsidiarität des Flüchtlingsschutzes allerdings dort, wo Flüchtlinge im ersten Asylstaat keinen Schutz erhalten. In Erklärung Nr. 58 (XL) (1989) geht das UNHCR-Exekutivkomitee davon aus, dass weiterwandernde Flüchtlinge nur dann in erste Asylstaaten zurückgewiesen werden können, wenn sie dort wiederum vor Zurückweisung in ihren Heimatstaat geschützt sind und »in Einklang mit anerkannten grundlegenden menschlichen Standards« behandelt werden.<sup>36</sup> UNHCR selbst ging 2004 davon aus, dass erste Asylstaaten nur dann als solche angesehen werden können, wenn dort die grundlegende physische Sicherheit gewährleistet, die Person nicht willkürlich inhaftiert sowie die Familieneinheit gewahrt wird, und wenn der Aufenthalt dort unter Bedingungen gestattet wird, in denen ein Leben mit angemessenem Auskommen möglich ist.<sup>37</sup> Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob die GFK über die Normen des

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> EXCOM No. 87 (L) – 1999, Übersetzung des Autors – »notes with concern that refugees who have already found and continue to enjoy protection in a first country of asylum continue to move in an irregular manner to other countries on a significant scale«. Siehe auch EXCOM Conclusion 15 (1979): »The intentions of the asylum-seeker as regards the country in which he wishes to request asylum should, as far as possible, be taken into account. Regard should be had to the concept that asylum should not be refused solely on the ground that it could be sought from another state. Where, however, it appears that a person, before requesting asylum, already has a connection or close links with another State, he may, if it appears fair and reasonable, be called upon first to request asylum from that State.«

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Siehe analog auch UNHCR Executive Committee Conclusion No. 85 (1998) über sichere Drittstaaten.

<sup>37</sup> Erika Feller, »Statement by Ms. Erika Feller, Director, Department of International Protection, at the fifty-fifth session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 7 October 2004«, <http://www.unhcr.org/429d6f8e4.html>.

Menschenrechtsschutzes<sup>38</sup> hinaus »konventionsinterne« Abschiebehindernisse enthält – solche würden unabhängig davon gelten, ob sich der erste Asylstaat inner- oder außerhalb der EU befindet. In der Literatur werden solche »konventionsinternen« Abschiebehindernisse verschiedentlich eingeräumt.<sup>39</sup> Diese Ansicht ist insofern stichhaltig, als dass die Konvention »Schutz« breiter versteht als den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung<sup>40</sup> und Flüchtlinge durch die Verfolgungsgefahr im Heimatstaat und den fehlenden Schutz im ersten Asylstaat doppelt entrechtet werden. Auch bietet die Konvention mit ihrem Stufen-system der Geltung von Staatenpflichten und des Inhalts dieser Pflichten einen differenzierten Rahmen, aus dem sich diese Abschiebehindernisse herleiten ließen: Nicht nur gelten einige Rechte erst bei der tatsächlichen wie rechtlichen Verfestigung des Aufenthalts, auch sieht die Konvention in den meisten Fällen lediglich vor, Flüchtlingen »eine möglichst günstige und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung zu gewähren, als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Umständen gewährt wird.«<sup>41</sup> Keines der aus der GFK entstehenden Rechte und keine der Pflichten verlangt eine günstigere Behandlung als die der Staatsangehörigen des Asylstaats. Auch bietet die Konvention keinen Raum dafür, den Aufenthalt anerkannter Flüchtlinge, die sich wegen des fehlenden Schutzes im ersten Asylstaat in einem zweiten Asylstaat aufhalten, als nicht erlaubt anzusehen. Vielmehr sieht die Konvention in solchen Fällen nach Paragraph 11 des Anhangs zur GFK einen Übergang der Verantwortung vor.

## 2. Asyl-Erststaaten im EU-Recht

Die Bestimmungen des EU-Rechts über Abschiebehindernisse in Asyl-Erststaaten sind unklar. Gemäß Art. 35 a)–b) der Asylverfahrensrichtlinie muss ein erster

Asylstaat Flüchtlingsstatus oder anderweitig *ausreichenden Schutz*, einschließlich der Anwendung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung, gewähren. Obwohl Art. 35 Asylverfahrensrichtlinie damit andeutet, dass sich Schutz nicht allein auf die Einhaltung des *refoulement*-Verbots beschränkt, wird es den Mitgliedstaaten in Art. 35 überlassen, ob sie die Kriterien des Art. 38 (1) der Verfahrensrichtlinie berücksichtigen, um die Qualität des im ersten Asylstaat gewährten Schutzes zu prüfen. Ob die Kriterien des Art. 38 (1) sich dazu eignen, ist ohnehin zweifelhaft, ersetzen sie doch den Verfolgungsbegriff der Konvention mit der Formulierung der ausbleibenden »Gefährdung von Leben und Freiheit«. Dennoch ließe sich Art. 38 (1) e), wonach Flüchtlinge im Falle der Anerkennung »Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention [...] erhalten« müssen, auch im Sinne eines weiteren Schutzstandards für Flüchtlinge aus ersten Asylstaaten interpretieren.

Das EU-Recht schließt »konventionsinterne« Abschiebehindernisse für anerkannte Flüchtlinge zwar nicht aus, schreibt sie aber auch nicht vor und verortet sie im fragmentierten Nebeneinander von nationalen Bestimmungen und den Bestimmungen der Asylverfahrensrichtlinie zu ersten Asylstaaten bzw. sicheren Drittstaaten. In der Folge sieht beispielsweise die deutsche Regelung in § 27 bzw. § 29 AsylVfG keinerlei Prüfkriterien für die Qualität des im ersten Asylstaats gewährten Schutzes vor und verengt diese auf »Sicherheit vor Verfolgung«.<sup>42</sup> Wenn auch die Rechtsprechung in anderen Ländern der EU auf eine ähnliche Verengung hinausläuft, so lassen doch einige nationalen Bestimmungen weiteren Interpretationsspielraum zu oder räumen zumindest für Personen, die in einem anderen EU-Staat Schutz gefunden haben, humanitäre Klauseln ein. Belgisches Recht zitiert den Wortlaut von Art. 35 a)–b) der Asylverfahrensrichtlinie und verlangt eine individuelle Prüfung.<sup>43</sup> Österreichs Asylgesetz enthält eine Klausel zum Schutz vor Verletzungen von Art. 8 EMRK.<sup>44</sup>

Verpflichtungen unter der EMRK bestehen freilich unabhängig von solchen Klauseln. Unter der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte allerdings ist die Bedeutung des Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) für das Aufenthaltsrecht allerdings noch recht undeutlich.

In der Folge divergierender nationaler Drittstaatenregelungen sind Personen, die in einem EU-Staat als Flüchtling anerkannt sind, in einen anderen EU-Staat weiterwandern und in ihren ersten Asylstaat zurückgeschoben werden, meist schlechter gestellt als Personen, die das Asylverfahren noch gar nicht durchlaufen haben. Denn

<sup>38</sup> Grundsätzlich Jane McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press 2007. Zu neueren Entwicklungen in Vertragsstaaten der EMRK siehe Matthias Lehnert: »Neue Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – Urteile des Gerichtshofs zu Art. 3, 5 und 13 EMRK in Abschiebungsfällen«, ASYLMAGAZIN 10/2013, S. 324.

<sup>39</sup> Michelle Foster, »Protection Elsewhere: The Legal Implications of Requiring Refugees to Seek Protection in another State« [2006-2007] *Michigan Journal of International Law* 223; Stephen H. Legomsky, »Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection« 15 *International Journal of Refugee Law*, S. 567.

<sup>40</sup> »A refugee is entitled not simply to protection against refoulement, but more generally to benefit from the civil and socioeconomic rights set by Arts. 2-34 of the Convention. As such, any refugee transferred must benefit in the receiving state from all Convention rights to which he or she is entitled at the time of transfer. He or she must also acquire in the receiving state such additional rights as are mandated by the requirements of the Convention.« Michigan Guidelines on Protection Elsewhere, (2006) 28 *Michigan Journal of International Law*, S. 209, Abs. 8.

<sup>41</sup> Zum Beispiel Art. 13 GFK.

<sup>42</sup> Dazu auch BVerwG, Urteil vom 4. September 2012 –10 C 13.11 – asyl.net, M20082.

<sup>43</sup> Art. 48/5 § 4 Gesetz über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern vom 15.12.1980, i. V. m. CCE Arrêt n° 112 643 du 24 octobre 2013 dans l'affaire x / V.

<sup>44</sup> § 4 Abs. 4 AsylG.

für diese enthält die Dublin-VO zumindest einige Garantien: So untersagt sie die Überstellung in ein EU-Land, in dem das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen systemische Schwachstellen aufweisen, welche die Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta mit sich bringen (Art. 3 Abs. 2 S. 2 Dublin-VO). Auch können familiäre Bindungen und bei Minderjährigen das Kindeswohl Dublin-Überstellungen entgegenstehen.<sup>45</sup> Verfahrensrechtlich sieht die Neufassung der Dublin-VO bekanntlich einen Rechtsschutz gegen Überstellungen vor.<sup>46</sup> Auf bereits anerkannte und weiterwandernde Flüchtlinge ist die Dublin-VO allerdings nicht anwendbar.<sup>47</sup>

## VI. Die GFK als Blaupause für subsidiär Geschützte?

Abschiebehindernisse aus der GFK für weiterwandernde Flüchtlinge lassen selbstredend Personen außen vor, die nicht unter den Flüchtlingsbegriff der Konvention fallen, mithin insbesondere subsidiär Geschützte. Allerdings ist zumindest in der EU spätestens seit der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie von 2011 eine Annäherung der unter dem Flüchtlingsstatus zu gewährenden Rechte mit den Rechten von subsidiär Geschützten zu verzeichnen. UNHCR hatte im Bezug auf die alte Fassung der Qualifikationsrichtlinie angemahnt, dass es keine stichhaltigen Gründe für die Andersbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten gebe.<sup>48</sup>

Laut Empfehlung E der Bevollmächtigtenkonferenz zur Rechtstellung der Flüchtlinge hofften die Delegierten, die an der Formulierung der Genfer Flüchtlingskonvention mitwirkten, darauf, dass die in der Konvention gewährten Rechte auch auf Flüchtlinge ausgeweitet würden, die nicht unter den Anwendungsbereich der Konvention fallen.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Art. 6; 8; 9; 10 Dublin-VO.

<sup>46</sup> Art. 27 Dublin-VO.

<sup>47</sup> Siehe auch Dominik Bender und Maria Bethke, »Dublin III«, Eilrechtsschutz und das Comeback der Drittstaatenregelung – Elf Thesen zu den aktuellen Änderungen bezüglich innereuropäischer Abschiebungen«, ASYLMAGAZIN 11/2013, S. 358.

<sup>48</sup> UNHCR, *UNHCR's Observations on the European Commission's Proposal for a Council Directive on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection* (Brussels, 12 September 2001, COM(2001) 510 final, 2001/0207 (CNS)) (1 November 2001); UNHCR, *Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime*, 9 June 2000, EC/50/SC/CRP.18, <http://www.refworld.org/docid/47fd491a.html> [20 Januar 2014]. Auch Jane McAdam, »The Refugee Convention as a Rights Blueprint for Protection for Persons in Need of International Protection« [2006] UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper.

<sup>49</sup> »[...] that the Convention relating to the Status of Refugees will have value as an example exceeding its contractual scope and that all nations will be guided by it in granting so far as possible to persons in

Zwar lässt sich allein aus der Empfehlung der Bevollmächtigtenkonferenz noch keine Regelung zur Übernahme der Verantwortung konstruieren, die der GFK ähnlich wäre. Dennoch ist es auch im Hinblick auf die Konvergenz von Flüchtlingsrecht und Normen des Menschenrechtsschutzes plausibel, die unter den Normen des Menschenrechtsschutzes bestehenden Schutzstandards auch auf subsidiär Geschützte auszuweiten. Ebenso plausibel ist es, die im Rahmen der Dublin-Verordnung existierenden Schutzmechanismen – hinsichtlich systemischer Mängel, der Familieneinheit und des Rechtsschutzes – auch auf bereits anerkannte subsidiär Geschützte auszuweiten. Solche Normen könnten insbesondere die bislang erst undeutlich konturierten extraterritorialen Pflichten unter Art. 8 der EMRK ergänzen.<sup>50</sup>

## VII. Ermessensregelungen

Haben aus der EU weitergewanderte Flüchtlinge im Sinne der GFK sowie subsidiär Geschützte in einem ersten Asylstaat die Rechte aus der Konvention bzw. der Qualifikations- und Aufnahmerichtlinie genossen, erschweren sich die Bedingungen für den Übergang der Verantwortung an einen zweiten Asylstaat. Zwar kann die Verantwortung nach den Voraussetzungen von Paragraph 11 des Anhangs zur GFK weiterhin übergehen, doch liegt die Gestattung des Aufenthalts im Ermessen des Zweitstaats. Hier regelt sich die Erlaubnis des Aufenthalts über Bestimmungen des jeweiligen nationalen Aufenthaltsrechts. Diese können auch humanitären Charakter haben.

## VIII. Schlussbetrachtung

Die Anerkennung des Flüchtlingsstatus macht die Weiterwanderung von Flüchtlingen in andere Asylstaaten nicht leichter.<sup>51</sup> Ein subsidiäres Verständnis des Flüchtlingsstatus in Verbindung mit der Trennung von Flüchtlingsstatus und Asyl in der GFK sorgt zumindest

their territory as refugees, and who would not be covered by the terms of the Convention, the treatment for which it provides.« Siehe auch Verweis in *ibid.* auf Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, »Summary Record of the 35th Meeting« (Geneva 25 July 1951) UN Doc A/CONF.2/SR.35 (3 December 1951), Comments on the Draft Convention and Protocol: General Observations' Annex II to Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, »Draft Report of the Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems« (16 January–February 1950) UN Doc E/AC.32/L.38 (15 February 1950) 44.

<sup>50</sup> Siehe auch Dominik Bender und Maria Bethke, »Dublin III«, a. a. O. (Fn. 47).

<sup>51</sup> Hier ist die Ausnahme des Familienasyls zu beachten, bei dem zumindest nach deutscher Rechtsprechung die Drittstaatenregelung des § 27 AsylVfG nicht anwendbar ist.

in der Interpretation des internationalen Flüchtlingsrechts dafür, dass Staaten innerhalb und außerhalb<sup>52</sup> der EU Weiterwanderung durch Bestimmungen über erste Asylstaaten einschränken können. Auch wenn die GFK die Bedingungen für den Übergang der Verantwortung regelt, lässt sie den Vertragsstaaten Spielraum, ob sie Flüchtlingen den Aufenthalt, der zum Übergang der Verantwortung führt, erlauben. Ist der Aufenthalt allerdings erlaubt, sieht die GFK einen unmittelbaren Übergang der Verantwortung für den Schutz aller Konventionsrechte vor. Insofern ist das europäische Rechtsregime, das eine Frist für den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge vorsieht, problematisch.

Unter dem bestehenden Rechtsregime aus GFK und EATRR ist umstritten, wann der Aufenthalt eines Flüchtlings oder subsidiär Geschützten als erlaubt anzusehen ist und damit die Verantwortung übergeht. In der Praxis ist es daher am einfachsten, wenn anerkannte Flüchtlinge, die sich in einem anderen Land aufhalten wollen, die Voraussetzungen für einen der dort im nationalen Recht vorgesehenen Aufenthaltzwecke erfüllen (beispielsweise Familienzusammenführung). Sollten menschenrechtliche Erwägungen gegen die Rückkehr in einen ersten Asylstaat sprechen, ist es ratsam, bei der zuständigen Behörde einen Antrag auf Feststellung von Abschiebungsverboten gemäß § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG zu stellen. Hier muss nicht die restriktive Klippe der im EU-Recht verankerten »ersten Asylstaaten« überwunden werden. Liegen Abschiebungsverbote vor, sollte aus ihnen zumindest nach deutschem Aufenthaltsrecht ein Anspruch auf einen Aufenthaltstitel entstehen (§ 25 Abs. 3 AufenthG), der wiederum die Verantwortung für einen Flüchtling auf den zweiten Asylstaat übergehen lässt.

Mittel- und langfristig machen die divergierenden Rechtsauffassungen zum Übergang der Verantwortung konkretisierende Regelungen im EU-Recht erforderlich. Solche europarechtlichen Regelungen würden auch Staaten erfassen, welche das EATRR nicht ratifiziert haben.

<sup>52</sup> Kanadas Regelung zu ersten Asylstaaten beispielsweise; sie stellt allein auf die formelle Zuerkennung von Flüchtlingsstatus ab, Canadian Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, § 101 (1) d).

Die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten versäumten es indes bereits bei der Ausarbeitung der Richtlinie zur Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (LTR-Richtlinie)<sup>53</sup>, Regelungen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge zu schaffen. Sie versäumten es ferner, solche Regelungen für Flüchtlinge und subsidiär Geschützte in die Neufassung und Erweiterung der LTR-Richtlinie aufzunehmen.<sup>54</sup> Es wurde lediglich der Anspruch auf Erteilung eines Reisedokuments unter den Vorgaben der Qualifikationsrichtlinie auf Personen ausgeweitet, die subsidiären Schutz genießen.<sup>55</sup>

Neu zu schaffende Bestimmungen müssten für Flüchtlinge wie subsidiär Geschützte gelten. Aus ihnen müsste hervorgehen, dass mit dem Übergang der Verantwortung auch die Verantwortung auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Art. 24 Abs. 1–2 und auf die Gewährung aller weiteren Rechte unter der GFK bzw. Kapitel VII der Qualifikationsrichtlinie einhergeht. Neue Regelungen müssten bestenfalls die Überprüfung des GFK-Schutzstandards im ersten Asylstaat erfordern, wenn die weiterwandernde Person glaubhaft machen kann, dass sie dort nicht ausreichenden Schutz genoss. Sollte dies tatsächlich der Fall sein, muss die Verantwortung für den Schutz übergehen. Mindestens müssten diese Regelungen analog zur Dublin-VO Schutzstandards für Minderjährige und die Familieneinheit von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten enthalten.

<sup>53</sup> Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, AB L 16/44 vom 23.1.2004.

<sup>54</sup> Präambel Ziffer 9, Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen, AB L 132/2 vom 19.5.2011.

<sup>55</sup> Art. 25 Abs. 2 Qualifikationsrichtlinie (Neufassung).

Der Beitrag wurde gefördert aus Mitteln der Europäischen Union – Europäischer Flüchtlingsfonds. Er gibt die Meinung des Verfassers wieder. Die Europäische Kommission zeichnet für die Verwendung der Informationen nicht verantwortlich.



## Unsere Angebote

**ASYLMAGAZIN – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht** Aktuelle Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration: Das Asylmagazin bietet Beiträge aus der Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen, Rechtsprechung, Länderinformationen, Nachrichten sowie Hinweise auf Arbeitshilfen und Stellungnahmen.

Das Asylmagazin erscheint zehnmal im Jahr und kann zum Preis von 62 € jährlich abonniert werden. Der Preis für ein zweites Abonnement beträgt 55 € jährlich. Weitere Informationen und ein Bestellformular finden Sie unter [www.asyl.net](http://www.asyl.net) und beim Verlag:

Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst  
Daimlerstr. 23, 76185 Karlsruhe  
Tel.: 0721/464729-200,  
E-Mail: [Bestellservice@vonloeper.de](mailto:Bestellservice@vonloeper.de)  
Internet: [www.vonloeper.de/Asylmagazin](http://www.vonloeper.de/Asylmagazin).

**www.asyl.net** Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählte Rechtsprechung und Länderinformationen, Beiträge aus dem ASYLMAGAZIN, Adressen, Gesetzestexte, Termine, Arbeitsmittel und Stellungnahmen.

**www.ecoi.net** Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern.

**Schulungen und Vorträge** Einführungen in Rechtsgebiete, Vorträge zu besonderen rechtlichen Fragestellungen oder zur Recherche von Herkunftsländerinformationen.

**Dokumenten- und Broschürenversand** Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei [www.asyl.net](http://www.asyl.net) mit einer Bestellnummer genannt werden, können bei IBIS e.V. in Oldenburg bezogen werden (Bestellformular im ASYLMAGAZIN).

