

Die Michigan Guidelines zur Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen

Bewegungsfreiheit ist für Flüchtlinge unerlässlich, um effektiven Schutz vor Verfolgungsgefahr zu erlangen und sich, wie von der Genfer Flüchtlingskonvention (»Konvention«, GFK) vorgesehen, sozial und wirtschaftlich niederzulassen.

Bereits die Struktur der Konvention setzt das Recht auf Ausreise zur Schutzsuche voraus, indem ein Flüchtling als gefährdete Person definiert wird, die sich »außerhalb« ihres Landes befindet. Ist der Herkunftsstaat einmal verlassen, sieht die Konvention ausdrücklich die Rechte vor, nicht zurück- oder ausgewiesen zu werden (»non-refoulement«), nach Ankunft persönliche Freiheit zu genießen, bei rechtmäßiger Anwesenheit Freizügigkeit sowie bei rechtmäßigem Aufenthalt Reisefreiheit zu erhalten und schließlich zurückzukehren, falls und sobald die Umstände es erlauben. Die Achtung der Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen in ihren verschiedenen Formen ist demnach zentral für die Umsetzung der Konvention nach Treu und Glauben.

Das Recht auf Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen wurde zudem in den Jahren seit der Verabschiedung der Konvention durch die Einführung allgemeiner Menschenrechtsnormen verstärkt. Von besonderer Bedeutung ist der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbpr), dessen einschlägige Bestimmungen verbindlich so ausgelegt worden sind, dass sie gleichermaßen auf Staatsbürger und Nicht-Staatsbürger – einschließlich Flüchtlingen – Anwendung finden.

Ungeachtet der eindeutigen Rechtsgrundlage der Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen im internationalen Recht sehen sich Staaten auch zur Bekämpfung von Menschen schmuggel und Menschenhandel, zur Aufrechterhaltung effektiver allgemeiner Grenzkontrollen, zur Wahrung zentraler Interessen der Aufnahmegemeinschaften und, wenn der Flüchtlingsstatus endet, zur Durchführung sicherer und menschenwürdiger Rückführungen verpflichtet. Rechtliche Verpflichtungen, die Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen zu achten, stehen mithin neben anderen wichtigen Zielen und müssen mit ihnen in Einklang gebracht werden.

In der Absicht, ein gemeinsames Verständnis dafür zu fördern, wie das Ausmaß der Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen im modernen Schutzzumfeld am besten zu bestimmen ist, haben wir die einschlägigen Normen und Staatenpraxis einer ausführlichen gemeinschaftlichen Studie und Reflektion unterworfen. Unsere Recherche wurde im 8. Kolloquium zu Herausforderungen im Internationalen Flüchtlingsrecht diskutiert und weiterentwickelt, das vom 31. März bis zum 2. April 2017 durch das Flüchtlings- und Asylrechtsprogramm der Universität

Michigan einberufen wurde. Diese Richtlinien (Guidelines) sind das Resultat dieses Prozesses und spiegeln den Konsens der Teilnehmenden des Kolloquiums darüber wieder, wie Staaten am besten auf die Herausforderungen der Umsetzung des Rechts auf Bewegungsfreiheit in Einklang mit internationalen rechtlichen Standards reagieren können.

Allgemeine Grundsätze

1. Der Flüchtlingsstatus ist deklaratorisch. Eine Person wird Flüchtling, sobald sie die Kriterien der Flüchtlingsdefinition der Konvention erfüllt, nicht erst wenn der Flüchtlingsstatus formal zuerkannt wird.
2. Einige Konventionsrechte, insbesondere jene auf Schutz vor Zurück- und Ausweisung, vor Diskriminierung und das Recht auf Zugang zu staatlichen Gerichten, müssen geachtet werden, sobald ein Flüchtling unter die Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates gelangt. Andere Konventionsrechte sind erst anzuwenden, wenn ein Flüchtling das Staatsterritorium betritt, sich rechtmäßig dort befindet, sich dort rechtmäßig aufhält oder dauerhaft in einem Vertragsstaat niedergelassen ist. Sind Konventionsrechte erworben, müssen sie vorläufig respektiert werden bis und solange nicht endgültig festgestellt wurde, dass die Person, die den Flüchtlingsschutz beansprucht, tatsächlich kein Flüchtling ist.
3. Das Völkerrecht verlangt, dass Abkommen möglichst so ausgelegt werden, dass sie miteinander in Einklang stehen. Zwischen Konventions- und IPbpR-Bestimmungen, welche die Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen definieren, existieren keine unversöhnlichen normativen Konflikte, sodass Flüchtlinge berechtigt sind, Rechte sowohl aus der Konvention als auch aus dem IPbpR geltend zu machen.

Ausreise zur Schutzsuche

4. Flüchtlingen steht es wie allen Personen nach Art. 12 Abs. 2 IPbpR frei, jedes Land zu verlassen. Gemäß Art. 12 Abs. 3 darf die Ausreisefreiheit nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, öffentlichen Ordnung (*ordre public*), Volksgesundheit und öffentlichen Sittlichkeit in einem Staat oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in dem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.

5. Eine Einschränkung ist nur notwendig, falls sie das mildeste Mittel zur Sicherung des geschützten Interesses darstellt.
6. Solange eine Person freiwillig auszureisen sucht, d.h. sie eine autonome Entscheidung getroffen hat dies zu tun, darf der Ausreisestaat das Recht auf Ausreise nicht rechtmäßig aufgrund von Befürchtungen einschränken, dass ihr Leben oder ihre Sicherheit während der Ausreise oder der Reise in Gefahr ist.
7. Das internationale Recht fordert von den Staaten, transnational oder anders organisierte Kriminelle zu verfolgen und zu bestrafen, die Menschen schmuggeln betreiben, d.h. die Verschaffung der unautorisierten Einreise einer Person in einen anderen Staat für einen finanziellen oder anderen materiellen Vorteil. Die Bekämpfung des Menschen schmuggels darf jedoch nicht zur Rechtfertigung einer Beschränkung des Rechts von Personen herangezogen werden, die ein Land zu verlassen suchen. Denn die Vermeidung einer Verletzung des Migrationsrechts oder der Migrationspolitik eines anderen Staates fällt nicht unter die von Art. 12 Abs. 3 IPbPR vorgesehenen Ausnahme der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), die sich nur auf ein Interesse desjenigen Staates bezieht, welcher sich auf die Beschränkung beruft, nicht auf das Interesse eines anderen Staates.
8. Internationales Recht fordert außerdem von Staaten, Menschenhandel zu bekämpfen. Im Gegensatz zum Menschen schmuggel ist Menschenhandel per Definition eine ausbeuterische Praxis, die Individuen unter der Hoheitsgewalt des Ausreisestaates schädigt. Er kann daher *prima facie* ein Interesse aus Art. 12 Abs. 3 IPbPR betreffen. Aber weil das Recht jedes Einzelnen, ein Land zu verlassen, selbst bei Verfolgung eines klar legitimen Interesses rechtmäßig nur durch eine Maßnahme eingeschränkt werden kann, die unter den verfügbaren die mildeste darstellt, müssen sich die Anstrengungen der Staaten auf die Unterbindung der Arbeit von Menschenhändlern konzentrieren und nicht darauf, die Ausreise von möglichen Flüchtlingen und anderen zu verhindern. Dieser Ansatz steht mit Art. 14 des UN-Menschenhandel-Protokolls in Einklang, wonach die Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels in einer Art und Weise zu verfolgen ist, welche die Achtung von Flüchtlings- und anderen Menschenrechten sicherstellt.

Zugang zu Schutz

9. Die in Art. 33 GFK statuierte Pflicht des *Non-refoulement* bindet einen Staat sowohl innerhalb und an seinen Grenzen als auch an jedem extraterritorialen

Ort, an dem er seine Hoheitsgewalt ausübt, ob rechtmäßig oder auf sonstige Weise. Unterlässt es ein Staatsvertreter, ein Schutzgesuch zu hören oder darauf zu reagieren, das unter staatlicher Hoheitsgewalt geäußert wurde, und resultiert dies in der Rückkehr oder dem Verbleiben des Flüchtlings an einen Ort, an dem ein reales Verfolgungsrisiko besteht, stellt dies *Refoulement* dar.

10. Ein Verständnis der *Non-refoulement*-Pflicht nach Treu und Glauben fordert von Staaten, einen angemessenen Zugang und die Möglichkeit bereitzustellen, ein Schutzgesuch zu stellen. Während die bloße Existenz eines natürlichen Hindernisses (z.B. einer Gebirgskette oder eines Flusses) an sich kein *Refoulement* darstellt, darf ein Staat nicht rechtmäßig ein menschengemachtes Hindernis bauen oder unterhalten, das keinen angemessenen Zugang zu seinem Territorium für Flüchtlinge gewährt.
11. In dem Maße, wie mehr Flüchtlinge an den Staatsgrenzen ankommen oder diese einer unmittelbaren Gefahr ausgesetzt sind, kann der Zugang zu Schutz nur dann als angemessen gelten, wenn er auf solche zusätzlichen oder akuten Bedürfnisse zu reagieren vermag.
12. Die Existenz eines Massenzustroms von Flüchtlingen – definiert als eine Situation, in welcher die Zahl der Flüchtlinge, die an einer Staatsgrenze ankommen, eindeutig die Kapazität dieses Staates sie aufzunehmen und zu schützen überschreitet – kann in einem extremen Fall die Aussetzung eines oder mehrerer Konventionsrechte aufgrund des Notstandsprinzips rechtfertigen. Auf eine Aussetzung wegen Notstands darf sich der Staat nur dann berufen, wenn er einer schweren und gegenwärtigen Gefahr gegenübersteht, die ihn zur Aussetzung zwingt, um ein wesentliches Interesse zu sichern.
13. Allerdings darf sich ein Staat lediglich auf Notstand berufen, wenn er selbst nicht zu der Gefahr beigetragen hat. Er muss die Gefahr außerdem fortwährend prüfen, ebenso wie seine Reaktion darauf, um sicherzustellen, dass die eingeführte Aussetzung weiterhin notwendig ist. Da eine Aussetzung lediglich notwendig ist, wenn sie das zur Sicherung des äußerst wichtigen Interesses mildeste geeignete Mittel ist, wird die Zurückweisung von Flüchtlingen nahezu ausnahmslos unzulässig sein. Allgemeiner werden die Voraussetzungen für eine rechtmäßige auf Notstand beruhende Aussetzung kaum erfüllt sein, falls und wenn ein zuverlässiges System der Lasten- und Verantwortungsteilung umgesetzt wird, wie von der Präambel der Konvention vorgesehen.

Persönliche Freiheit ab der Ankunft

14. Flüchtlinge, die einen Vertragsstaat betreten, genießen umgehend den Schutz des Art. 9 IPbPR, wonach jedermann ein Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit hat und niemand willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden darf.
15. Das Festhalten eines Flüchtlings im ersten Moment der Ankunft ist nicht willkürlich und verletzt daher nicht Art. 9 IPbPR, solange dieses Festhalten gesetzlich vorgeschrieben ist und die mildeste verfügbare Maßnahme darstellt, um ein spezifisches und wichtiges rechtmäßiges Ziel zu verfolgen, etwa die Dokumentierung der Ankunft des Flüchtlings, die Registrierung des Umstands eines Schutzgesuchs oder die Feststellung der Identität des Flüchtlings, falls diese zweifelhaft ist.
16. Jede weitere Inhaftierung muss fortlaufend auf einer individualisierten Grundlage gerechtfertigt werden. Es ist nicht ausreichend, dass die Inhaftnahme lediglich ein legitimes staatliches Ziel verfolgt, etwa den Schutz der nationalen Sicherheit, öffentlichen Ordnung (*ordre public*), Volksgesundheit, öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer. Da jede Beschränkung der persönlichen Freiheit nachweislich die mildeste verfügbare Maßnahme sein muss, um ein zulässiges Ziel zu verfolgen, ist die Haft nur dann rechtmäßig, wenn eine geringere Einschränkung des Rechts auf persönliche Freiheit – wie Meldeauflagen oder Sicherheiten – ungeeignet sind, das zulässige Ziel zu erreichen.
17. Auch darf ein Staat nicht routinemäßig die persönliche Freiheit aller Flüchtlinge durch weniger eingreifende Maßnahmen als die Haft beschränken. Nach Art. 31 Abs. 2 GFK ist ein Flüchtling, der unmittelbar aus einem Gebiet kommt, in dem sein oder ihr Leben oder Freiheit bedroht waren, und der oder die sich unverzüglich bei den Behörden gemeldet und gute Gründe für die unrechtmäßige Einreise oder den unrechtmäßigen Aufenthalt dargelegt hat, grundsätzlich von jeder Beschränkung seiner Bewegungsfreiheit ausgenommen, außer wenn die Beschränkung sich als notwendig darstellt – das heißt, dass sie das mildeste verfügbare Mittel ist, um ein zulässiges Ziel zu verfolgen. Die Anforderungen des Art. 31 Abs. 2 müssen auf eine weite, nicht-technische und zweckentsprechende Weise ausgelegt werden.

Freizügigkeit

18. Ein Flüchtling, der sich rechtmäßig in einem Staat befindet, hat sowohl nach Art. 26 GFK als auch nach Art 12 Abs. 1 IPbpR das Recht auf Freizügigkeit. Ein Flüchtling ist rechtmäßig anwesend (obschon nicht rechtmäßig aufenthältig), wenn ihm oder ihr vorübergehende Aufnahme gewährt wurde oder eine andere Form der Gestattung sich in dem Staat zu befinden, einschließlich zum Zweck der Prüfung seines oder ihres Schutzgesuchs.
19. Einmal rechtmäßig anwesend, ist eine flüchtlingsspezifische Beschränkung der Bewegungsfreiheit oder des Rechts den Aufenthaltsort zu wählen nicht erlaubt. Nach Art. 26 GFK sind lediglich Beschränkungen rechtmäßig, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden. Selbst wenn sie allgemein anwendbar auf Ausländer unter den gleichen Umständen sind, verbietet Art.12 Abs.3 IPbpR jede Beschränkung der Bewegungsfreiheit oder des Rechts den Aufenthaltsort zu wählen, welche nicht gesetzlich vorgesehen ist und nicht die mildeste verfügbare Maßnahme zum Schutz der nationalen Sicherheit, öffentlichen Ordnung (*ordre public*), Volksgesundheit, öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer darstellt.
20. Es macht keinen Unterschied, ob die Beschränkung der Bewegungsfreiheit oder des Rechts den Aufenthaltsort zu wählen aus einer unmittelbaren oder mittelbaren staatlichen Handlung folgt. Wenn etwa ein Staat einem Flüchtling die Existenzgrundlage lediglich an einem bestimmten Ort zur Verfügung stellt, läuft diese Entscheidung auf eine Beschränkung der Freizügigkeit hinaus, die nur rechtmäßig ist, wenn sie die Anforderungen des Art. 26 GFK und Art. 12 IPbpR erfüllt.
21. Art. 12 Abs.3 IPbpR verbietet jede Beschränkung der Freizügigkeit, die ein anderes Recht aus dem Pakt verletzt. So ist zum Beispiel eine ansonsten zulässige Beschränkung, die eine Gefahr für die physische Sicherheit eines Flüchtlings darstellt, indem sie die Anwesenheit oder den Aufenthalt an einem gefährlichen Ort fordert, nicht rechtmäßig.
22. Art. 28 GFK erlaubt einem Staat, einen Reiseausweis auszustellen, um es jedem auf seinem Territorium physisch anwesenden Flüchtling zu ermöglichen, ins Ausland zu reisen. Sobald ein Flüchtling rechtmäßig in einem Staatsgebiet aufenthältig ist, einschließlich nach der formalen Anerkennung seines oder ihres Flüchtlingsstatus, ist der Aufenthaltsstaat verpflichtet, diesem Flüchtling einen Reiseausweis auszustellen, der die Anforderungen des

Anhangs zur Konvention erfüllt, es sei denn, zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erfordern etwas anderes.

Rückkehr in das eigene Land

23. Art. 12 Abs. 4 IPbpr sieht vor, dass niemandem willkürlich das Recht entzogen werden darf, in sein eigenes Land einzureisen. Da das »eigene Land« eines Flüchtlings gewöhnlich sein oder ihr eigenes Herkunftsland sein wird, ist er oder sie grundsätzlich berechtigt in dieses Land einzureisen, um sich dort wieder freiwillig niederzulassen oder als Konsequenz einer rechtmäßigen Beendigung der Flüchtlingseigenschaft nach der Konvention dorthin zurückgeführt zu werden.
24. Unter Umständen kann eine Person mehr als ein »eigenes Land« haben. Dies kann bei einem Flüchtling der Fall sein, der besondere Bindungen zu einem Zufluchtsstaat aufgebaut hat, welche ihn oder sie berechtigen, diesen Staat als sein oder ihr »eigenes Land« zu beanspruchen. Obwohl dies im Prinzip ein Grund für einen ehemaligen Flüchtling darstellen könnte, um seine oder ihre Rückführung anzufechten, wird ein solches Vorbringen regelmäßig nicht obsiegen. Denn Art. 12 Abs. 4 IPbpr verbietet lediglich den willkürlichen Entzug des Rechts, in das eigene Land einzureisen (und, implizit, auch darin zu verbleiben). Die Rückführung einer Person, deren Flüchtlingseigenschaft gemäß den Voraussetzungen der Konvention beendet wurde, ist normalerweise nicht willkürlich, da es Zweck und Ziel der Konvention entspricht, Schutz lediglich für die Dauer der Gefahr im Herkunftsland zu gewähren.
25. Ein (aktuelles oder früheres) »eigenes Land« des Flüchtlings muss für gewöhnlich die Rückübernahme in sein Gebiet zulassen. In dem seltenen Fall, dass dieses Land öffentlich erklärt hat, dass die Massenrückkehr oder -rückführungen eine Gefahr für die Existenz der Nation darstellt – zum Beispiel dort, wo die staatliche Grundinfrastruktur durch Krieg zerstört wurde und noch keinen größeren Bevölkerungszuwachs aushalten kann – erlaubt es Art. 4 Abs. 1 IPbpr diesem Staat vorläufig, seine Rücknahmepflicht ohne Diskriminierung und in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, auszusetzen. Maßnahmen, die Verpflichtungen des Paktes außerkraftsetzen, müssen indes außerordentlicher und befristeter Natur sein. Als solche rechtfertigt eine Derogation kein unbestimmtes Einreiseverbot, sondern lediglich eine Verzögerung der Einreise in dem Maße, wie es durch die Erfordernisse des Notstands zwingend geboten ist.

Diese Richtlinien geben den Konsens der Unterzeichneten wieder, die jeweils in ihrer persönlichen Funktion am 8. Kolloquium zu Herausforderungen im Internationalen Flüchtlingsrecht teilgenommen haben, abgehalten in Ann Arbor, Michigan, USA, am 31. März bis 2. April 2017.

	James C. Hathaway Gastgeber und Vorsitz University of Michigan	Marjoleine Zieck Forschungsleiterin Universität Amsterdam	
Ali Bilgic Universität Bilkent	Susan Glazebrook Supreme Court Neuseeland	Yunsong Huang Universität Sichuan	Sarah Joseph Monash University
	Satvinder Juss King's College London	Nora Markard Universität Hamburg	
Yasuhisa Arai Student University of Michigan	Russell Busch Student University of Michigan	Erin Collins Studentin University of Michigan	Andrew Fletcher Student University of Michigan
Allison Hight Studentin University of Michigan	Dusan Jovanovic Student University of Michigan	Melissa Pettit Studentin University of Michigan	Xun Yuan Student University of Michigan
	Matthew Lind Ko-Berichterstatter University of Michigan	Lauren Nishimura Ko-Berichterstatterin University of Michigan	

Die Beratungen des Kolloquiums profitierten vom Rat von **Madeline Garlick**, Chief of Protection Policy and Legal Advice Section, Division of International Protection, United Nations High Commissioner for Refugees.

Übersetzung aus dem Englischen von Helene Heuser.

Die Originalversion der Michigan Guidelines on Refugee Freedom of Movement ist abrufbar unter <http://www.mjilonline.org/michiganguidelines2017/>.