

**RICHTLINIEN ZUM INTERNATIONALEN SCHUTZ:
„Interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative“ im Zusammenhang mit
Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967
über die Rechtsstellung der Flüchtlinge**

UNHCR gibt diese Richtlinien in Wahrnehmung seines Mandats gemäß der *Satzung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen* sowie gestützt auf Artikel 35 des *Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* bzw. das dazugehörige *Protokoll von 1967* heraus. Die vorliegenden Richtlinien ergänzen das *UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Abkommens von 1951 und des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* (1979, Neuauflage, Genf, Januar 1992). Sie ersetzen ferner das UNHCR-Positionspapier *Interne Neuansiedlung als sinnvolle Alternative zur Asylsuche - (die so genannte „Interne Fluchtalternative“ bzw. das „Neuansiedlungsprinzip“)* (Genf, Februar 1999). Sie sind unter anderem das Ergebnis der Zweiten Schiene der Globalen Konsultationen zum internationalen Rechtsschutz, die sich beim Expertentreffen im September 2001 in San Remo (Italien) mit diesem Thema beschäftigten und versuchten, entsprechende Standards und Praktiken in dieser Frage angesichts jüngster Entwicklungen in der staatlichen Praxis fester zu verankern.

Diese Richtlinien sind als Hilfsmittel zur Rechtsauslegung für Regierungen, Vertreter der Rechtsberufe, Entscheidungsträger und die Richterschaft sowie für UNHCR-Mitarbeiter gedacht, die vor Ort mit der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft befasst sind.

**„Interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative“ im Zusammenhang mit
Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967
über die Rechtsstellung der Flüchtlinge**

I. EINLEITUNG

1. Die interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative (*internal flight or relocation alternative*) ist ein Konzept, das von Entscheidungsträgern in zunehmendem Maße bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft herangezogen wird. Bis heute gibt es diesbezüglich keine systematische Vorgehensweise, was dazu geführt hat, dass diese Frage sowohl innerhalb als auch zwischen den Rechtsordnungen unterschiedlich gehandhabt wird. Angesichts dieser unterschiedlichen Ansätze sollen die vorliegenden Richtlinien den Entscheidungsträgern einen strukturierteren Ansatz bei der Prüfung dieses Aspekts der Statusfeststellung anbieten.

2. Das Konzept einer internen Flucht- oder Neuansiedlungsalternative ist kein unabhängiges Prinzip des Flüchtlingsrechts und auch keine Frage, die in einem Asylverfahren losgelöst von allen anderen zu prüfen ist. Ein Konventionsflüchtling ist eine Person, die den Kriterien von Artikel 1 A (2) des *Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* (im Nachfolgenden „Genfer Flüchtlingskonvention“ genannt) entspricht. Diese Kriterien sind großzügig und mit humanitärer Zielrichtung sowie gemäß ihrer gewöhnlichen Bedeutung und unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Genfer Flüchtlingskonvention auszulegen. Das Konzept der internen Flucht- oder Neuansiedlungsalternative ist in diesen Kriterien nicht ausdrücklich genannt. Die Frage, ob ein/e Antragstellende/r eine interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative hat, kann sich allerdings im Zuge des Verfahrens zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft stellen.

3. Manche leiteten das Konzept der internen Flucht- oder Neuansiedlungsalternative aus der in der Definition enthaltenen Klausel „begründete Furcht vor Verfolgung“ ab, andere aus der Klausel „den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder ... nicht in Anspruch nehmen will“. Diese Standpunkte sind nicht unbedingt widersprüchlich, da die Definition eine ganzheitliche Prüfung von miteinander verbundenen Elementen umfasst. In welcher Beziehung diese Elemente zueinander stehen und welche Bedeutung jedem von ihnen beizumessen ist, wird notwendigerweise anhand der Fakten jedes einzelnen Falls zu entscheiden sein.¹

4. Das Völkerrecht verlangt von bedrohten Menschen nicht, dass sie zuerst alle Möglichkeiten in ihrem eigenen Land ausschöpfen, bevor sie Asyl suchen; es sieht Asyl also nicht als letztes Mittel an. Das Konzept der internen Flucht- oder Neuansiedlungsalternative sollte daher nicht in einer Weise angewendet werden, dass wichtige menschenrechtliche Leitsätze, die die Grundlage des internationalen Flüchtlingsschutzes bilden, missachtet werden, nämlich das Recht, das eigene Land zu verlassen und das Recht, Asyl und Schutz vor *refoulement* zu suchen. Da sich die Frage, ob eine interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative vorliegt, außerdem erst im Zusammenhang mit der inhaltlichen Prüfung eines Asylantrags stellt, kann das Konzept auch nicht dazu dienen, den Zugang zum Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zu verweigern. Wenn die interne Flucht oder Neuansiedlung in Betracht gezogen wird, müssen die persönlichen Umstände

¹ Nähere Einzelheiten hierzu finden sich im UNHCR-Dokument „Auslegung von Artikel 1 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“, Genf, April 2001 (im Nachfolgenden „Auslegung von Artikel 1“ genannt), Abs. 12.

des/der Antragstellenden und die Verhältnisse in dem Land, in dem die interne Flucht oder Neuansiedlung vorgesehen ist, berücksichtigt werden.²

5. Die Überlegung, welche Gebiete für eine interne Neuansiedlung in Frage kommen, ist für Flüchtlinge, die unter Artikel I (2) der *OAU-Konvention von 1969 zur Regelung der besonderen Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika* fallen, irrelevant. Artikel I (2) definiert den Flüchtlingsbegriff in eindeutiger Weise wie folgt: „Jede Person, die auf Grund einer Aggression von außen, einer Besetzung, auf Grund von Fremdherrschaft oder irgendwelcher Ereignisse, die die öffentliche Ordnung *im Herkunftsland oder in dem Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder auch nur in einem Teil des betreffenden Landes* stören, gezwungen ist, den Ort des gewöhnlichen Aufenthaltes zu verlassen, um Zuflucht an einem Ort zu suchen, der außerhalb ihres Herkunftslandes oder außerhalb des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, liegt“.³

II. INHALTLICHE ANALYSE

A. Teil der ganzheitlichen Beurteilung des Flüchtlingsstatus

6. Die Genfer Flüchtlingskonvention verlangt nicht, ja deutet nicht einmal an, dass sich die Furcht vor Verfolgung immer auf das *gesamte* Hoheitsgebiet des Herkunftslandes des Flüchtlings erstrecken muss.⁴ Das Konzept einer internen Flucht- oder Neuansiedlungsalternative bezieht sich daher auf ein bestimmtes Gebiet des Landes, in dem keine begründete Furcht vor Verfolgung besteht und in dem der Person angesichts ihrer persönlichen Umstände zugemutet werden kann, sich niederzulassen und ein normales Leben zu führen.⁵ Wenn daher im Zuge der Statusfeststellung eine interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative in Betracht gezogen wird, muss ein konkretes Gebiet identifiziert und dem/der Antragstellenden eine angemessene Möglichkeit zur Reaktion geboten werden.

7. Im Zusammenhang mit der ganzheitlichen Beurteilung eines Antrags auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, bei der festgestellt wurde, dass in einem bestimmten Teil des Herkunftslandes begründete Furcht vor Verfolgung aus einem Konventionsgrund besteht, müssen zur Klärung die Frage, ob eine Neuansiedlung möglich ist, zwei Fragenkomplexe untersucht werden und Aufschluss über folgende Fragen geben:

I. Klärung der Relevanz

- a) *Ist das Neuansiedlungsgebiet für die Person praktisch, in Sicherheit und auf legalem Weg erreichbar?* Ist eine dieser Bedingungen nicht erfüllt, kommt ein alternativer Standort innerhalb des Landes nicht in Frage.
- b) *Geht die Verfolgung vom Staat aus?* Es ist davon auszugehen, dass staatliche Behörden auf das gesamte Staatsgebiet Zugriff haben. Wenn sie die Urheber der befürchteten Verfolgung sind, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass eine interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative nicht gegeben ist.

² Ebd., Absätze 35-37.

³ (Hervorhebung durch Verfasser) Auch in der *Erklärung von Cartagena von 1984* wird ausdrücklich auf Artikel I (2) der OAU-Flüchtlingskonvention verwiesen.

⁴ Siehe *UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft* (1979, Genf, Neuauflage 1992) (im Nachfolgenden „UNHCR-Handbuch“ genannt), Abs. 91.

⁵ Zur Beweislast bei der Klärung dieser Fragen siehe Abschnitt III.A.

- c) *Geht die Verfolgung von einem nichtstaatlichen Akteur aus?* Besteht die Gefahr, dass der/die Antragstellende im vorgeschlagenen Gebiet von einem nichtstaatlichen Akteur verfolgt wird, dann ist das Gebiet keine interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative. Zur Beantwortung dieser Frage muss geklärt werden, wie wahrscheinlich es ist, dass der Verfolger den/die Antragstellende/n bis in dieses Gebiet verfolgt und ob dort staatlicher Schutz vor dem befürchteten Schaden verfügbar ist.
- d) *Wäre der/die Antragstellende im Falle der Neuansiedlung von Verfolgung oder anderem schweren Schaden bedroht?* Das betrifft die ursprüngliche und jede neue Form von Verfolgung oder anderem schweren Schaden im Neuansiedlungsgebiet.

II. Klärung der Zumutbarkeit

- a) *Kann der/die Antragstellende innerhalb des betreffenden Landes ein relativ normales Leben ohne unangemessene Härten führen?* Ist dies nicht der Fall, kann der Person nicht zugemutet werden, dorthin zu ziehen.

Für die Beurteilung maßgeblicher Zeitrahmen

8. Zur Klärung der Frage, ob das für die interne Flucht- oder Neuansiedlung ins Auge gefasste Gebiet eine geeignete Alternative darstellt, muss ein längerer Zeitraum erfasst werden. Zu beurteilen sind nicht nur die zurückliegenden Umstände, die Anlass zur Furcht vor Verfolgung und zur Flucht aus dem ursprünglichen Gebiet gaben, sondern auch die Frage, ob das vorgeschlagene Gebiet eine sinnvolle Alternative für die Zukunft bietet. Die Beurteilung der Zukunftsaussichten ist umso wichtiger, da, auch wenn die Ablehnung eines Antrags nicht automatisch den weiteren Verlauf bestimmt, in der Folge eine Zwangsrückführung stattfinden kann.

B. Die Klärung der Relevanz

9. Die in Absatz 7 aufgelisteten Fragen können wie folgt näher analysiert werden:

Ist das Neuansiedlungsgebiet für die Person praktisch, in Sicherheit und auf legalem Weg erreichbar?

10. Ein Gebiet ist keine interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative, wenn auf dem Weg dorthin Hindernisse bestehen, die zu überwinden nicht zumutbar ist. Zum Beispiel sollte von dem/der Antragstellenden nicht verlangt werden, auf dem Weg in das Gebiet seine/ihre persönliche Sicherheit aufs Spiel zu setzen (Minenfelder, Kampfhandlungen, Verlagerung von Kriegsfronten, Banditen-Unwesen oder andere Formen von Übergriffen oder Ausbeutung).

11. Müsste der/die Antragstellende das ursprüngliche Verfolgungsgebiet durchqueren, um in das vorgeschlagene Gebiet zu gelangen, kann dieses Gebiet nicht als interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative angesehen werden. Auch die Benützung von Flughäfen kann die Sicherheit des Zugangs in Frage stellen, insbesondere dort, wo die Verfolgung vom Staat ausgeht oder der Urheber der Verfolgung ein nichtstaatlicher Akteur ist, der den Flughafen kontrolliert.

12. Das vorgeschlagene Gebiet muss auf legalem Wege erreichbar sein, das heißt, dass die Person gesetzlich berechtigt sein muss, sich in das Gebiet zu begeben, dort einzureisen und sich in dem Gebiet aufzuhalten. Eine Person mit ungeklärtem

Rechtsstatus kann sich gezwungen sehen, sich in ein unsicheres Gebiet oder in das Gebiet der ursprünglichen Verfolgung zu begeben. Dieser Frage ist im Fall Staatenloser oder Personen, die sich nicht ausweisen können, besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Geht die Verfolgung vom Staat aus?

13. Die Notwendigkeit der Prüfung einer internen Neuansiedlung besteht nur dann, wenn die Furcht vor Verfolgung auf einen bestimmten Landesteil beschränkt ist und der befürchtete Schaden außerhalb dieses Landesteils nicht eintreten kann. In der Praxis wird dies in der Regel jene Fälle ausschließen, in denen die befürchtete Verfolgung von staatlichen Akteuren, etwa auch der offiziellen Partei in Einparteienstaaten, ausgeht, gebilligt oder geduldet wird, da davon auszugehen ist, dass diese in allen Teilen des Landes die Macht ausüben.⁶ Unter diesen Umständen ist die Person im ganzen Land von Verfolgung bedroht, sofern nicht - in Ausnahmefällen - eindeutig festgestellt wird, dass die Verfolgungsgefahr von einer staatlichen Stelle ausgeht, deren Macht eindeutig auf ein bestimmtes geographisches Gebiet begrenzt ist, oder wo der Staat selbst nur bestimmte Landesteile kontrolliert.⁷

14. Geht die Verfolgungsgefahr von örtlichen oder regionalen Körperschaften, Organen oder Verwaltungsstellen innerhalb eines Staates aus, wird es nur in den seltensten Fällen notwendig sein, die Möglichkeit einer Neuansiedlung zu prüfen, da allgemein davon auszugehen ist, dass diese örtlichen oder regionalen Stellen mit ihren Machtbefugnissen vom Staat ausgestattet wurden. Die Möglichkeit der internen Neuansiedlung kann nur dann relevant sein, wenn eindeutige Hinweise dafür vorliegen, dass der Einfluss der Behörde, von der die Verfolgung ausgeht, nicht über die eigene Region hinausgeht und dass besondere Umstände vorliegen, die erklären, warum die Regierung des Landes den auf diese Region begrenzten Schaden nicht verhindert.

Geht die Verfolgung von einem nichtstaatlichen Akteur aus?

15. Fürchtet der/die Antragstellende Verfolgung durch einen nichtstaatlichen Akteur, sollten im Rahmen der Gesamtbeurteilung die Beweggründe des Verfolgers, dessen Fähigkeit, den/die Antragstellende/n im ins Auge gefassten Gebiet zu verfolgen und der dem/der Antragstellenden im diesem Gebiet zur Verfügung stehende Schutz durch staatliche Stellen geprüft werden. Wie bei allen Fragen betreffend den staatlichen Schutz im Allgemeinen ist bei der zuletzt genannten Prüfung die Fähigkeit und die Bereitschaft des Staates zu beurteilen, den/die Antragstellende/n vor dem befürchteten Schaden zu bewahren. Ein Staat kann zum Beispiel die tatsächliche Kontrolle über sein Hoheitsgebiet und damit seine Fähigkeit, Schutz zu bieten, verloren haben. Gesetze und Mechanismen, die dem/der Antragstellenden den Schutz des Staates sichern sollen, mögen die Bereitschaft des Staates signalisieren, doch sind sie an sich kein Beweis für die Verfügbarkeit von Schutz, sofern sie nicht praktisch durchgesetzt werden. Maßgeblich ist die Frage nach dem Fehlen der Fähigkeit oder Bereitschaft des Staates, den/die Antragstellende/n im ursprünglichen Verfolgungsgebiet zu schützen. Es ist anzunehmen, dass der Staat, der die Person in einem Landesteil nicht schützen kann oder will, wahrscheinlich auch in anderen Gebieten nicht fähig oder bereit ist,

⁶ Siehe *Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative*, Global Consultations on International Protection, San Remo Expert Roundtable, 6. – 8. September 2001 (im Nachfolgenden „Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative“ genannt), Abs. 2, sowie UNHCR „Auslegung von Artikel 1“, Absätze 12 und 13.

⁷ Siehe auch Absätze 16, 17 und 27 der vorliegenden Richtlinien.

Schutz zu gewähren. Das kann insbesondere in Fällen von geschlechtsspezifischer Verfolgung von Bedeutung sein.

16. Nicht jede mögliche Form von Schutz ist gleichbedeutend mit staatlichem Schutz. Wenn zum Beispiel ein Gebiet unter der Kontrolle einer internationalen Organisation steht, sollte der Flüchtlingsstatus nicht allein aufgrund der Annahme verweigert werden, dass die bedrohte Person von dieser Organisation geschützt werden könnte. Die Fakten des einzelnen Falles sind von größter Wichtigkeit. Hier gilt die allgemeine Regel, dass es unzulässig ist, die Ausübung einer gewissen Verwaltungshoheit und Kontrolle über ein Gebiet durch internationale Organisationen als Übergangslösung oder befristet dem von Staaten gewährten nationalen Schutz gleichzustellen. Nach dem Völkerrecht verfügen internationale Organisationen nicht über die Eigenschaften eines Staates.

17. Ebenso unangemessen ist die Feststellung, dass der/die Antragstellende unter dem Schutz eines örtlichen Clans oder einer örtlichen Miliz in einem Gebiet stünde, wenn diese Gruppierung in dem Gebiet nicht die anerkannte Autorität ist bzw. wenn deren Kontrolle über das Gebiet möglicherweise nur vorübergehend ist. Schutz muss wirksam und von Dauer sein. Er muss von einer organisierten und stabilen Autorität gewährt werden, die das betreffende Gebiet und dessen Bevölkerung uneingeschränkt kontrolliert.

Wäre der/die Antragstellende im Falle der Neuansiedlung von Verfolgung oder anderem schweren Schaden bedroht?

18. Es genügt nicht, lediglich festzustellen, dass der ursprüngliche Urheber der Verfolgung im vorgeschlagenen Gebiet *noch* keine Präsenz etabliert hat. Vielmehr müssen Gründe für die Annahme vorliegen, dass sein Einfluss aller Wahrscheinlichkeit nach örtlich begrenzt bleiben und den bezeichneten Ort der internen Neuansiedlung nicht erreichen wird.

19. Von Antragstellenden darf weder erwartet noch verlangt werden, ihre politische Gesinnung oder religiöse Überzeugung oder andere geschützte Merkmale zu verleugnen, um im Gebiet der internen Flucht oder Neuansiedlung nicht verfolgt zu werden. Die Neuansiedlungsalternative muss mehr als ein „sicherer Hafen“ fern des Herkunftsgebiets sein.

20. Außerdem kann von einer Person, deren Furcht vor Verfolgung in einem Landesteil aus einem in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Grund festgestellt wurde, nicht erwartet werden, dass sie sich in einem anderen Gebiet niederlässt, in dem ebenfalls schwerer Schaden droht. Hätte die Person auch dort schweren Schaden, einschließlich einer schweren Bedrohung ihres Lebens, ihrer Sicherheit, ihrer Freiheit oder ihrer Gesundheit, oder massive Diskriminierung zu gewärtigen,⁸ käme eine interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative nicht in Frage, und zwar unabhängig davon, ob eine Verbindung zu einem Konventionsgrund besteht oder nicht.⁹ Bei der Beurteilung neuer Risiken wäre somit auch schwerer ein

⁸ Siehe UNHCR-Handbuch, Absätze 51 und 52.

⁹ Ein allgemeiner gefasstes Recht, nicht in ein Land zurückgeschickt zu werden, in dem die Gefahr besteht, gefoltert oder einer grausamen oder unmenschlichen Behandlung unterworfen zu werden, ist ausdrücklich oder durch Auslegung in internationalen Menschenrechtsinstrumenten verankert, insbesondere in Artikel 3 der Antifolterkonvention von 1984, Artikel 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 und Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950.

Schaden zu berücksichtigen, wie er allgemein unter komplementäre Schutzformen fällt.¹⁰

21. Ein vorgeschlagenes Gebiet ist auch dann keine interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative, wenn der/die Antragstellende angesichts der dort herrschenden Verhältnisse gezwungen sein könnte, in das ursprüngliche Verfolgungsgebiet zurückzukehren oder sich in einen anderen Landesteil zu begeben, in dem möglicherweise Verfolgung oder andere Formen von schwerem Schaden drohen.

C. Die Klärung der Zumutbarkeit

22. Neben dem Erfordernis, dass die interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative mit keiner Furcht vor Verfolgung verbunden sein darf, muss es für den/die Asylsuchende/n in Anbetracht sämtlicher Umstände auch zumutbar sein, sich an diesem Ort niederzulassen. Diese Abwägung der „Zumutbarkeit“ wurde in viele Rechtsordnungen aufgenommen. Man bezeichnet sie auch als Abwägung „unangemessener Härte“ oder von „effektivem Schutz“.

23. Die Abwägung der „Zumutbarkeit“ ist ein nützliches Rechtsinstrument, das sich zwar nicht direkt aus dem Wortlaut der Genfer Flüchtlingskonvention ableiten lässt, sich jedoch als ausreichend flexibel erwiesen hat, um die Frage zu klären, ob dem/der betreffenden Antragstellenden in Anbetracht aller Umstände zugemutet werden kann, in das vorgeschlagene Gebiet zu ziehen, um nicht länger eine begründete Furcht vor Verfolgung zu haben. Es geht hier nicht um die Frage, was man von einer hypothetischen „vernünftigen Person“ verlangen kann. Die Frage ist vielmehr, was für einen/eine konkrete/n Antragstellende/n subjektiv und objektiv angesichts der Verhältnisse an dem als interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative vorgeschlagenen Ort zumutbar ist.

Kann der/die Antragstellende innerhalb des betreffenden Landes ein relativ normales Leben ohne unangemessene Härte führen?

24. Zur Beantwortung dieser Frage müssen die persönlichen Umstände des/der Antragstellenden, frühere Verfolgung, die Sicherheit, die Achtung der Menschenrechte und die Aussichten auf wirtschaftliches Überleben beurteilt werden.

Persönliche Umstände

25. Bei der Prüfung, ob die Neuansiedlung einer Person im vorgeschlagenen Gebiet eine unangemessene Härte darstellen würde und daher nicht zumutbar wäre, müssen die persönlichen Umstände der betreffenden Person stets gebührend berücksichtigt werden. Maßgebliche Faktoren sind dabei Alter, Geschlecht, Gesundheitszustand, Behinderungen, die familiäre Situation und Verwandtschaftsverhältnisse, soziale oder andere Schwächen, ethnische, kulturelle oder religiöse Überlegungen, politische und soziale Verbindungen und Vereinbarkeiten, Sprachkenntnisse, Bildungs-, Berufs- und Arbeitshintergrund und -möglichkeiten sowie gegebenenfalls erlittene Verfolgung und deren psychische Auswirkungen. So kann insbesondere das Fehlen ethnischer oder anderer kultureller Verbindungen eine Person in die Isolation drängen, ja sogar zu ihrer Diskriminierung führen, wenn enge Beziehungen dieser Art das tägliche Leben in der betreffenden Gemeinschaft bestimmen. Faktoren, die jeder für sich nicht gegen eine Neuansiedlung sprechen, können in ihrer kumulativen Wirkung sehr wohl eine solche ausschließen. Abhängig von den persönlichen Umständen können Faktoren, die das

¹⁰ Siehe UN-Dokumente EC/50/SC/CRP.18, 9. Juni 2000, und EC/GC/01/18, 4. September 2001.

materielle und seelische Wohl einer Person gewährleisten, etwa das Vorhandensein von Familienangehörigen oder anderer enger sozialer Bindungen im vorgeschlagenen Gebiet, wichtiger sein als andere.

Frühere Verfolgung

26. Psychisches Trauma aufgrund früherer Verfolgung kann eine maßgebliche Rolle bei der Prüfung der Zumutbarkeit einer Neuansiedlung im vorgeschlagenen Gebiet spielen. Psychologische Gutachten, die eine weitere psychische Traumatisierung im Falle der Rückkehr wahrscheinlich erscheinen lassen, sprechen gegen die Entscheidung, das Gebiet als zumutbare Alternative anzusehen. In einigen Rechtsordnungen genügt allein die Tatsache, dass die Person in der Vergangenheit Verfolgung erlitten hat, um die Frage der internen Neuansiedlung erst gar nicht in Erwägung zu ziehen.

Sicherheit

27. Der/Die Antragstellende muss Sicherheit finden können, und es darf weder Gefahr noch Risiko für Leib und Leben bestehen. Die Sicherheit muss auf Dauer gewährleistet und darf nicht trügerisch oder unberechenbar sein. In den meisten Fällen bieten Länder, in denen bewaffnete Konflikte stattfinden, nicht die für eine Neuansiedlung nötige Sicherheit, vor allem deshalb, weil sich Frontlinien verschieben und den Kampf in Gebiete tragen können, die bis dahin als sicher galten. Wird das als interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative ins Auge gefasste Gebiet von einer bewaffneten Gruppe bzw. einem staatsähnlichen Akteur kontrolliert, ist sorgfältig zu prüfen, ob die dortige Situation von Dauer und der die Kontrolle ausübende Akteur in der Lage ist, Schutz und Stabilität zu bieten.

Achtung der Menschenrechte

28. Gebiete, in denen die Achtung der grundlegenden Menschenrechtsstandards, insbesondere einschließlich jener Rechte, die unter keinen Umständen außer Kraft gesetzt werden dürfen, ernsthaft in Frage gestellt ist, können nicht als zumutbare Alternative angesehen werden. Das heißt nicht, dass ein Gebiet in jedem Fall als interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative ausscheidet, wenn dort irgendein bürgerliches, politisches oder sozioökonomisches Menschenrecht vorenthalten wird. Es muss vielmehr aus praktischer Sicht beurteilt werden, ob die verweigerten oder nicht geschützten Rechte für die Person von lebenswichtiger Bedeutung sind und die Verweigerung dieser Rechte somit der Person so großen Schaden zufügt, dass das Gebiet als unzumutbare Alternative zu betrachten ist.

Wirtschaftliches Überleben

29. Die sozioökonomischen Bedingungen im vorgeschlagenen Gebiet sind für diesen Teil der Prüfung von Bedeutung. Wenn etwa die herrschenden Verhältnisse nicht zulassen, dass der/die Antragstellende seinen/ihren Lebensunterhalt verdient oder eine Unterkunft findet, wenn keine medizinische Betreuung vorhanden oder diese eindeutig inadäquat ist, kommt das Gebiet wohl nicht als zumutbare Alternative in Frage. Es wäre unzumutbar, und zwar auch aus menschenrechtlicher Sicht, von einer Person zu verlangen, in ein Gebiet zu ziehen, in dem sie wirtschaftliche Not oder ein Leben unterhalb eines annehmbaren Existenzminimums erwartet. Andererseits kann ein voraussichtlich niedrigerer Lebensstandard oder eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation kein ausreichender Grund sein, um ein vorgeschlagenes Gebiet als unzumutbar abzulehnen. Die Verhältnisse in dem Gebiet müssen ein für das betreffende Land relativ normales Leben ermöglichen.

Wäre eine Person in dem Gebiet etwa ohne familiäre Bindungen und ohne informelles soziales Sicherheitsnetz, ist eine Neuansiedlung möglicherweise nicht zumutbar, wenn es der Person nicht auf andere Weise gelingen würde, ein relativ normales Leben mit mehr als dem bloßen Existenzminimum zu führen.

30. Hätte eine Person im vorgeschlagenen Gebiet keinen Zugang zu Grund und Boden, Ressourcen und Schutz, weil sie nicht dem herrschenden Clan oder Stamm bzw. der dominierenden ethnischen, religiösen oder kulturellen Gruppe angehört, ist eine Neuansiedlung in diesem Gebiet nicht zumutbar. Zum Beispiel eröffnen in vielen Teilen Afrikas, Asiens und andernorts erst gemeinsame ethnische, religiöse oder kulturelle Faktoren bzw. die Stammeszugehörigkeit den Zugang zu Land, Ressourcen und Schutz. In solchen Situationen kann niemandem, der nicht der beherrschenden Gruppe angehört, zugemutet werden, sich dort niederzulassen. Es sollte auch von niemandem verlangt werden, sich in Gebieten, etwa städtischen Elendsvierteln, anzusiedeln, in denen ein Leben in Not und Entbehrungen wartet.

D. Neuansiedlung und Binnenvertriebene

31. Der Umstand, dass in einem Landesteil Binnenvertriebene leben, die internationale Unterstützung erhalten, ist für sich allein noch kein schlüssiger Beweis, dass es einem/einer Antragstellende/n zugemutet werden kann, sich dort neu anzusiedeln. Der Lebensstandard und die Lebensqualität der Binnenvertriebenen sind oft so unzureichend, dass sie nicht die Entscheidung rechtfertigt, dass das Leben in dem Gebiet eine vernünftige Alternative zur Flucht wäre. Wo die Binnenvertreibung durch eine Politik der „ethnischen Säuberung“ ausgelöst wurde, könnte in der Verweigerung des Flüchtlingsstatus unter Berufung auf das Konzept der internen Flucht- oder Neuansiedlungsalternative eine Billigung der daraus entstandenen Situation vor Ort gesehen werden, was äußerst bedenklich wäre.

32. Die Realität ist, dass viele Tausende Binnenvertriebene grundlegende Rechte nicht genießen und keine Möglichkeit haben, von ihrem Recht, außerhalb ihres Landes Asyl zu suchen, Gebrauch zu machen. Obwohl heute Normen existieren, die von der internationalen Staatengemeinschaft weitgehend anerkannt sind, ist ihre praktische Umsetzung keineswegs gesichert. Außerdem heißt es in Prinzip 2 (2) der *Leitsätze zur Binnenvertreibung* ausdrücklich, dass sie so auszulegen sind, dass „keine Bestimmungen des Völkerrechts auf dem Gebiet der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts sowie keine Rechte, die Personen aufgrund des innerstaatlichen Rechts zustehen, eingeschränkt, verändert oder verletzt werden“, und insbesondere, dass sie „unbeschadet des Rechts, in anderen Ländern Asyl zu suchen und zu genießen“, gelten.¹¹

III. VERFAHRENSFRAGEN

A. Beweislast

33. Die Anwendung des Neuansiedlungskonzepts sollte keine zusätzliche Belastung für Asylsuchende darstellen. Es sollte die übliche Regel gelten, dass eine Behauptung durch jenen zu beweisen ist, der sie aufstellt. Das entspricht Absatz 196 des *Handbuchs*, wo es heißt:

¹¹ Siehe auch W. Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy Nr. 32, 2000 (The American Society of International Law, The Brookings Institution, Project on Internal Displacement), S. 8-10.

... Während also im Prinzip die Beweislast bei dem Antragsteller liegt, verteilt sich Prüfung und Würdigung der relevanten Fakten auf Antragsteller und Prüfer. Es mag auch Fälle geben, in denen der Prüfer alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen muss, um sich die für die Begründung des Antrags notwendigen Beweismittel zu verschaffen.

34. Dementsprechend hat der Entscheidungsträger den Beweis zu erbringen, dass in dem betreffenden Fall die Überlegung einer Neuansiedlung ihre Berechtigung hat. Wird sie für relevant angesehen, hat jene Seite, die dies behauptet, das entsprechende Neuansiedlungsgebiet zu ermitteln und nachzuweisen, dass es sich dabei um eine für den/die Betroffene/n zumutbare Alternative handelt.

35. Die grundlegenden Regeln verfahrenstechnischer Fairness verlangen, dass der/die Asylsuchende im Voraus und deutlich darauf aufmerksam gemacht wird, dass eine solche Möglichkeit geprüft wird.¹² Sie verlangen ferner, dass die betreffende Person Gelegenheit erhält, Argumente vorzubringen, warum a) die Prüfung eines alternativen Wohnorts im gegenständlichen Fall irrelevant ist und b), falls Relevanz gegeben ist, warum das vorgeschlagene Gebiet unzumutbar ist.

B. Beschleunigte oder Zulässigkeitsverfahren

36. Da es sich bei diesem Thema um eine komplexe inhaltliche Frage handelt, ist es unangebracht, eine interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative in beschleunigten Verfahren oder im Zuge der Entscheidung über die Zulassung einer Person zum vollen Asylverfahren zu prüfen.¹³

C. Informationen über das Herkunftsland

37. Während der Prüfung der Relevanz und der Zumutbarkeit eines möglichen Neuansiedlungsgebiets im Inland stets die persönlichen Umstände des/der Betroffenen beurteilt werden müssen, sind auch gut dokumentierte, genaue und aktuelle Informationen und Nachforschungen über die Verhältnisse im Herkunftsland wichtige Komponenten für die Zwecke dieser Prüfung. Die Bedeutung solcher Informationen kann allerdings begrenzt sein, wenn die Lage im Herkunftsland instabil ist und plötzliche Veränderungen in Landesteilen stattfinden, die bis dahin als sicher galten. Solche Veränderungen wurden möglicherweise zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht registriert.

IV. SCHLUSSFOLGERUNG

38. Das Konzept der internen Flucht- oder Neuansiedlungsalternative ist nicht ausdrücklich in den in Artikel 1 (A) (2) der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Kriterien angeführt. Die Frage, ob ein/eine Antragstellende/r eine interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative hat, kann jedoch als Teil der ganzheitlichen Prüfung zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zur Sprache kommen. Das ist nur in bestimmten Fällen zweckmäßig, vor allem dann, wenn die Verfolgung von einem nichtstaatlichen Akteur ausgeht. Auch bei festgestellter Zweckmäßigkeit darf das Konzept nur angewendet werden, wenn alle Umstände des Falles und die Zumutbarkeit der Neuansiedlung in einem anderen Teil des Herkunftslandes umfassend geprüft wurden.

I:\legislativ\faq\guid1-de.doc

¹² Siehe Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative, Abs. 7.

¹³ Siehe Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative, Abs. 6; Beschluss Nr. 87 (L) des Exekutivkomitees, 1999, Abs. j, und *Note on International Protection*, 1999, Abs. 26 (UN-Dokument A/AC.96/914, 7. Juli 1999).