



Komplementäre Schutzformen

I. Einleitung

1. In mehreren Asylländern sind Verwaltungs- oder Rechtsmechanismen für die Regelung des Aufenthalts von Personen vorhanden, die nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, deren Rückstellung jedoch aus den verschiedensten Gründen nicht möglich oder ratsam ist. Das ist eine positive, pragmatische Lösung für gewisse Fälle, in denen internationaler Rechtsschutz erforderlich ist. UNHCR begrüßt diese Mechanismen, wenn sie dazu dienen, den für Flüchtlinge gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vorgesehenen internationalen Rechtsschutz zu ergänzen, und bezeichnet sie als „komplementäre“ Schutzformen.

2. Mangels Harmonisierung wurde in den einzelnen Staaten jedoch eine Vielzahl von Status geschaffen, die verschiedensten Personen aus den unterschiedlichsten Gründen zuerkannt werden. Beispiele für diese verschiedenen Arten von Status sind unter anderem der „B-Status“, „subsidiärer Schutz“, der „De-facto-Status“ und der „humanitäre Status“. Diese verschiedenen Schutzformen sind mit unterschiedlichen Behandlungsstandards und entsprechenden Konsequenzen für die Anspruchsberechtigten verbunden.

3. Eine weitere Komplikation, die mit der Schaffung dieser vielfältigen Schutzarten einhergeht, ist die Tendenz, sie immer dann anzuwenden, wenn es schwierig oder zeitaufwändig ist, die Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951/dem Protokoll von 1967¹ festzustellen. Befindet sich eine Person in einer Situation, in der die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt sind,² könnte die Tatsache, dass dieser Person nur komplementärer Schutz gewährt wird, (abhängig von der mit diesem Status verbundenen Behandlung) eine Verletzung der sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention ergebenden Verpflichtungen durch den Vertragsstaat bedeuten.

4. Mit diesen Ausführungen soll ein Beitrag zur Diskussion über die Existenz und die Harmonisierung dieser Schutzformen geleistet werden, indem i) die entsprechenden Anspruchsberechtigten identifiziert, ii) der anwendbare rechtliche Rahmen und die Art des von den Staaten bereitgestellten Schutzes dargestellt und iii) die aus der Sicht von UNHCR angemessensten Behandlungsstandards und Verfahrensmechanismen vorgeschlagen werden.

II. Bleiberecht: Eine uneinheitliche Gruppe von Anspruchsberechtigten

5. Ein Blick auf die Personenkategorien, denen ein längerer Verbleib im Land gestattet wird, zeigt, dass die Staaten dieses Recht aus ganz unterschiedlichen Gründen zugestehen. Es können Gründe unabhängig von einem Schutzbedürfnis sein, etwa wenn der Verbleib aus rein familiären oder ausschließlich praktischen Erwägungen erlaubt wird, oder sie können in direktem Zusammenhang mit dem Schutzbedürfnis der Person stehen, zum Beispiel wenn für diese im Fall eines im Gange befindlichen ausgedehnten bewaffneten Konflikts die erhebliche Gefahr besteht, Schaden zu nehmen. Der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen befasst sich mit der zuletzt genannten Kategorie.



i. Bleiberecht ohne Schutzbedürfnis: Familiäre/praktische Gründe

6. Staaten können beschließen, einen längeren Aufenthalt aus familiären Gründen zu gestatten, zum Beispiel ausschließlich aus Gründen des Alters, des Gesundheitszustands oder familiärer Bindungen.³ Ist eine Rückstellung unmöglich, entweder weil der Transport nicht durchführbar ist oder keine Reiseausweise vorhanden sind oder beschafft werden können, kann der Weiterverbleib im Land aus praktischen Erwägungen gestattet werden. Die betroffenen Personen sind in der Regel keine Asylsuchenden oder waren Asylsuchende, deren Anträge ordnungsgemäß abgelehnt wurden, nachdem festgestellt worden war, dass kein internationales Schutzbedürfnis vorliegt. Diese Fälle müssen eindeutig von jenen unterschieden werden, in denen ein Schutzbedürfnis und die Verpflichtung zur Achtung des grundlegenden Prinzips des *non-refoulement* vorliegen und die dadurch in den Zuständigkeitsbereich von UNHCR fallen. Dieses Dokument befasst sich nicht mit der soeben beschriebenen Kategorie von Fällen, da diese für UNHCR nicht von unmittelbarem Belang sind. Sie geht auch nicht auf Personen ein, für die der Flüchtlingsstatus aufgrund der Ausschlussklauseln der Genfer Flüchtlingskonvention nicht in Frage kommt, die aber dennoch gemäß einschlägiger Bestimmungen des humanitären Rechts nicht in ein Land zurückgeschickt werden können, in dem sie der Gefahr der Folter ausgesetzt wären.

ii. Bleiberecht aufgrund eines Schutzbedürfnisses

7. Für die Zuerkennung des Bleiberechts in Fällen, in denen ein Zusammenhang mit internationalem Schutzbedürfnis besteht, sind verschiedene Erwägungen maßgebend. Selbst innerhalb der Gruppe der Anspruchsberechtigten mit anerkanntem Schutzbedürfnis bestehen Unterschiede. Nach Kenntnis von UNHCR kann es sich um Personen handeln,

- a) die unter die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention/des Protokolls von 1967 fallen sollten, die aber von dem betreffenden Staat wegen abweichender Auslegung nicht als solche anerkannt werden;
- b) die mit gutem Grund Schutz beantragen, für die aber nicht unbedingt die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention/des Protokolls von 1967 gelten.

Die nachfolgenden Überlegungen beruhen auf der Auffassung von UNHCR, dass das Amt immer dann, wenn es um Flüchtlinge - im weitesten Sinn des Begriffs - geht, daran interessiert ist, ja die Pflicht hat, für eine angemessene Behandlung sicherzustellen und sein Fachwissen in die Debatte über Maßnahmen in Bezug auf ihren Aufenthalt und ihre Behandlung einzubringen.

a) Anspruchsberechtigte, die den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention/des Protokolls von 1967 entsprechen könnten

8. Unterschiedliche Auslegungen der in Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention enthaltenen Einbeziehungskriterien seitens der Staaten haben zu erheblichen Unterschieden von staatlichen Anerkennungsraten geführt und dies bei sonst gleichlautenden Umständen. Manchen Personen, die in einem Staat als Flüchtlinge anerkannt werden, wird dieser Status in einem anderen Land nicht gewährt. Allerdings ist hier anzumerken, dass Staaten in Anerkennung des Schutzbedürfnisses auch in Fällen der Ablehnung eine alternative Form des längeren Verbleibs vorsehen.⁴



9. Es gibt zumindest drei Gruppen, bei denen unterschiedliche Ansichten hinsichtlich der Auslegung der Flüchtlingsdefinition bestehen:

a) Eine wichtige Gruppe bilden die Personen, die aus einem der Gründe der Genfer Flüchtlingskonvention Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure befürchten. In den meisten Ländern wird diesen Personen Flüchtlingsstatus im Sinne des Abkommens zuerkannt, in einigen wenigen Ländern wird ihnen dieser verwehrt und stattdessen ein alternativer Status eingeräumt;

b) Eine zweite Gruppe stellen Flüchtlinge dar, die vor Verfolgung aus Gebieten fliehen, in denen ein Konflikt im Gange ist. In mehreren Ländern werden sie als „Opfer wahlloser Gewalt“ behandelt und erhalten komplementären Schutz. Das ist selbst dann der Fall, wenn der Konflikt, vor dem sie Zuflucht suchen, auf ethnische, religiöse oder politische Differenzen zurückzuführen ist und sich speziell gegen die Flüchtenden richtet. In anderen Staaten könnte dieser Umstand durchaus als Grund für ihre Anerkennung als Konventionsflüchtlinge gelten;

c) Die dritte Gruppe schließlich besteht aus Personen, die geschlechtsspezifische Verfolgung befürchten oder erleiden und die an sich die Kriterien des Abkommens erfüllen. In vielen Staaten erhalten sie, oft auf gesetzlicher Basis, nur komplementären oder subsidiären Schutz, anstatt als Flüchtlinge anerkannt zu werden. In anderen Rechtsordnungen geht man davon aus, dass diese Personen die Kriterien des Abkommens erfüllen.

10. UNHCR vertritt, nicht zuletzt aufgrund einschlägiger staatlicher Praxis, die Auffassung, dass die oben genannten Kategorien in den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention/des Protokolls von 1967 fallen sollten. Dass in diesen Fällen anerkanntermaßen Bedarf an internationalem Rechtsschutz gegeben ist, wird hinreichend durch die Tatsache bewiesen, dass die Staaten eine gewisse Art von Schutz zugestehen. Im Interesse der Vereinheitlichung und der Gewährleistung einer vollständigen und umfassenden Auslegung des Flüchtlingsbegriffs aus dem Abkommen wäre ein harmonisierter Lösungsansatz im Sinne des Abkommens wünschenswert.⁵

b) Anspruchsberechtigte, die die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention/des Protokolls von 1967 möglicherweise nicht erfüllen

11. Personen, die möglicherweise nicht Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind, die aber dennoch internationalen Rechtsschutz benötigen, werden in der Regel als Flüchtlinge unter der Zuständigkeit von UNHCR im erweiterten Sinn bezeichnet. Es wird generell davon ausgegangen, dass sich diese Zuständigkeit auch auf Personen erstreckt, die wegen einer ernstlichen Bedrohung ihres Lebens, ihrer Freiheit oder ihrer persönlichen Sicherheit im Herkunftsland internationalen Schutz außerhalb des Herkunftslandes benötigen, die sich aber auf keinen konkreten Konventionsgrund berufen können, wie zum Beispiel Personen, deren Bedrohung ausschließlich von einem bewaffneten Konflikt oder schwerwiegenden Störungen der öffentlichen Ordnung herrührt.⁶ So kann es etwa sein, dass Personen, die vor den wahllosen Folgen von Gewalt und den damit einhergehenden Ausschreitungen einer Konfliktsituation ohne definierbares Verfolgungselement fliehen, bei strenger Auslegung nicht der Definition des Flüchtlingsbegriffs aus der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen, aber dennoch in die Zuständigkeit von UNHCR fallen.

12. Die regionalen Flüchtlingsübereinkommen in Afrika und Lateinamerika⁷ halten ausdrücklich fest, dass der Flüchtlingsschutz auch diese „weiter gefasste“ Flüchtlings



kategorie einschließen sollte. In anderen Regionen sehen Staaten mangels solcher Bestimmungen in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften einen längeren Aufenthalt vor. In Bezug auf diese Flüchtlingskategorie wäre nach den Erfahrungen von UNHCR eine bessere Harmonisierung der komplementären Schutzformen auf der Grundlage der Menschenrechts- und Flüchtlingsrechtsstandards notwendig.

III. Feststellung der Personen, die Anspruch auf komplementäre Schutzformen haben

i. Ein einziges Verfahren zur Feststellung der Schutzbedürftigkeit

13. So wie die Staaten Verfahren zur Feststellung der Personen eingeführt haben, die die Kriterien für den Flüchtlingsstatus der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, muss es auch eine Methode geben, nach der die Staaten feststellen, wer komplementären Schutz benötigt und somit auch Anspruch darauf hat.

14. UNHCR ist der Meinung, dass Fairness und Effizienz am Besten durch ein allumfassendes System gewährleistet werden können, in dem eine zentrale und sachkompetente Behörde in einem einzigen Verfahren das Schutzbedürfnis eines Antragstellers feststellt. Am Ende eines solchen Verfahrens würde dem Anspruchsberechtigten je nachdem, aus welchen Gründen er schutzwürdig ist, der Flüchtlingsstatus oder ein anderer Schutzstatus zuerkannt werden.

15. Auf diese Weise würden Fristen oder andere Einschränkungen nicht vorzeitig die Prüfung eines Antrags auf Schutzgewährung ausschließen, es käme zu keiner Doppelgleisigkeit, und die Sachkompetenz der für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zuständigen Behörden könnte zu der Entscheidung genutzt werden, ob ein ähnlicher, wenn auch anders gelagerter Bedarf an internationalem Rechtsschutz vorliegt. UNHCR befürchtet, dass das internationale Schutzsystem brüchig werden könnte, wenn innerhalb der Staaten und zwischen ihnen für die Zwecke der Flüchtlingsfeststellung und des komplementären Schutzes unterschiedliche Verfahren mit stark voneinander abweichenden Standards festgelegt würden.

16. Wie in allen derartigen Feststellungssystemen sollte es die Möglichkeit geben, negative Bescheide einer gründlichen Überprüfung zu unterziehen, und zwar mit aufschiebender Wirkung, damit kein Antragsteller abgeschoben wird, bevor endgültig über sein Schutzbedürfnis entschieden ist. Eine gründliche Überprüfung erfordert in der Regel, dass die Entscheidung der ersten Instanz begründet wird.

ii. Die Rolle von UNHCR bei der Feststellung des Bedarfs an komplementärem Schutz

17. UNHCR sollte aufgrund seiner Verantwortung für die Flüchtlinge (gleichgültig ob nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder im Sinne seiner erweiterten Zuständigkeit) genauso Zugang zu anderen Schutzsuchenden erhalten, wie dies nach der Genfer Flüchtlingskonvention für Asylsuchende der Fall ist. Durch seine lange Erfahrung hat UNHCR das nötige Fachwissen erworben, um festzustellen, wann Personen, die nicht die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, dennoch schutzbedürftig sind. UNHCR kann hier etwa in Form von Informationen über Herkunftsländer, von Beratung in verschiedenen Rechts- oder Grundsatzfragen oder durch seine Mitwirkung an Entscheidungsmechanismen Hilfestellung leisten.



IV. Behandlungsstandards für komplementäre Schutzformen

18. Da in den Staaten oder Regionen, in denen die internationalen oder regionalen Flüchtlingsübereinkommen nicht anwendbar sind, keine einheitliche Vorgehensweise besteht, bedingt die Vielfalt von Schutzarten oft unterschiedliche Rechtsansprüche. In manchen Fällen sind diese Rechte viel weniger weitreichend als in anderen. In den nachfolgenden Absätzen werden Behandlungsstandards im Einklang mit den Überlegungen vorgeschlagen, die dem humanitären Völkerrecht und dem Flüchtlingsrecht zugrunde liegen⁸ und die den Staaten als Hilfe und Orientierung in ihren Harmonisierungsbemühungen dienen könnten.

19. Die allgemeinen Grundsätze der Menschenrechte besagen, dass Personen, denen aus Schutzgründen der Verbleib im Land gestattet wird, einen Status erhalten sollten, der ihnen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Die in ihrem Leben eingetretenen einschneidenden Veränderungen verlangen ein gewisses Maß an Sicherheit und Stabilität. Die Abschiebung nur aufzuschieben, reicht nach Ansicht von UNHCR nicht aus.

20. Wer Anspruch auf komplementäre Schutzformen hat, sollte einen formalen Rechtsstatus mit genau umschriebenen Rechten und Pflichten erhalten und diesen Status anhand entsprechender Dokumente auch nachweisen können. Der Status sollte für einen Zeitraum zuerkannt werden, der lang genug ist, um den Anspruchsberechtigten wieder ein Gefühl der Normalität in ihrem Leben zu geben. Er sollte jedenfalls für die Dauer der Schutzbedürftigkeit gelten.

21. Der den Anspruchsberechtigten verliehene Status sollte die Anerkennung und den Schutz der grundlegenden Menschenrechte einschließen, wie sie in einschlägigen internationalen und regionalen Vertragswerken definiert sind.⁹ In manchen Staaten oder Regionen sehen die innerstaatlichen beziehungsweise regionalen Menschenrechtsbestimmungen höhere Behandlungsstandards vor als in anderen, doch dürfen die einzuhaltenden Standards nicht unter eine gewisse Untergrenze fallen.

22. Im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte sollten die Anspruchsberechtigten insbesondere

- Schutz vor *refoulement* und Ausweisung genießen,
- keiner Diskriminierung aufgrund der Rasse, Religion, politischen Anschauung, Staatsangehörigkeit, des Herkunftslandes, des Geschlechts, der körperlichen Behinderung oder aus einem sonstigen derartigen Grund ausgesetzt sein,
- nie der Folter oder einer grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen werden,
- grundlegende Freizügigkeit genießen, und jedenfalls keiner Einschränkung in ihrer Freizügigkeit unterliegen, ausgenommen jener, die im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Ordnung erforderlich ist,
- Zugang zu den Gerichten und Verwaltungsbehörden haben.

23. Ihr Schutz sollte darüber hinaus die grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Rechte einschließen, wie sie im Gastland generell üblich sind, darunter insbesondere

- Zugang zu angemessenem Wohnraum,
- Zugang zu Unterstützung oder Beschäftigung,



- Zugang zu gesundheitlicher Betreuung, falls erforderlich,
- Zugang zu Grundschul- und weiterführender Bildung.

24. Die Wichtigkeit, Maßnahmen vorzusehen, die die Achtung der Einheit der Flüchtlingsfamilie gewährleisten, wurde vom Exekutivkomitee immer wieder betont.¹⁰ Die Familie wird in den Menschenrechtsübereinkommen als die natürliche und grundlegende Gruppeneinheit der Gesellschaft anerkannt: die Erhaltung beziehungsweise die Wiederherstellung der Familieneinheit ist eine der wichtigsten Möglichkeiten, um Personen, die des internationalen Rechtsschutzes bedürfen, die Stabilität und Sicherheit zu geben, die sie brauchen, um ihr Leben weiterzuführen. Deshalb sollte jedes komplementäre Schutzsystem geeignete Bestimmungen enthalten, die dafür sorgen, dass nahe Angehörige im Laufe der Zeit im Gastland zusammengeführt werden.

25. Komplementäre Schutzformen sind wie der Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention ihrem Wesen nach nicht unbedingt dauerhafter Natur. Die in der Genfer Flüchtlingskonvention enthaltenen Beendigungsbestimmungen sehen die Beendigung des Flüchtlingsstatus vor, wenn internationaler Rechtsschutz nicht mehr nötig ist. Die Beendigung des komplementären Status sollte ebenfalls auf objektiven Kriterien beruhen, die schriftlich, möglichst in Gesetzesform, festgelegt sind und nie willkürlich sein sollten. Angesichts seiner besonderen Fachkenntnis sollte UNHCR beratende Funktion eingeräumt werden, wenn zu entscheiden ist, ob das Auslaufen komplementärer Schutzmaßnahmen für Flüchtlinge angebracht ist.

V. Schutzzumfang bei Massenfluchtbewegungen

26. Der Zustrom großer Flüchtlingsbewegungen in Afrika und Lateinamerika ist weitgehend in den regionalen Flüchtlingsübereinkommen geregelt. In Europa und anderen Regionen wurde das Konzept des vorübergehenden Schutzes als provisorische Lösung für Situationen von Massenfluchtbewegungen entwickelt, deren Auslöser in der Mehrzahl der Fälle zwingende Gründe im Sinne der Flüchtlingsdefinition oder mit diesen vergleichbare Ursachen sind. Durch den vorübergehenden Schutz soll in den vom Massenzustrom von Flüchtlingen unmittelbar betroffenen Ländern der sofortige Zugang zu Sicherheit und zum Schutz der grundlegenden Menschenrechte, einschließlich des Schutzes vor *refoulement*, gewährleistet werden. Vorübergehender Schutz kann auch dazu dienen, die Aussichten auf eine abgestimmte regionale Reaktion über die unmittelbar betroffenen Gebiete hinaus zu verbessern.

27. Vorübergehender Schutz ist eine Ausnahmeregelung für unüberschaubare Not-situationen, in denen das Schutzbedürfnis auf der Hand liegt und vorerst keine oder nur eine geringe Möglichkeit besteht, das Schutzbedürfnis jedes Einzelnen fest-zustellen. Er unterscheidet sich vom komplementären Schutz, der ein Rechtsstatus ist, der nach Anerkennung des individuellen Schutzbedürfnisses und einer Feststellung von dessen Art zuerkannt wird. Vorübergehender Schutz bedeutet per definitionem eine Gruppenbeurteilung des Bedarfs an internationalem Rechtsschutz auf der Grundlage der Verhältnisse im Herkunftsland, während komplementäre Schutzmaßnahmen Einzelpersonen betreffen, deren Schutzbedürfnis einzeln geprüft wurde. Es sollte sowohl der vorübergehende als auch der komplementäre Schutz angemessene Behand-lungsstandards für die Anspruchsberechtigten gewährleisten, doch verlangt der vor-übergehende Schutz aufgrund seines provisorischen Charakters, seiner kurzen Gel-tungsdauer und vor allem seiner Anwendung auf große Gruppen die Einhaltung von Mindeststandards. Komplementäre Schutzmaßnahmen hingegen sorgen für eine auf Dauer festgelegte Behandlung ab dem Zeitpunkt der Anerkennung des Schutz



bedürfnisses der betreffenden Person.

28. Aufgrund dieser und anderer erheblicher Unterschiede zwischen den beiden Konzepten muss zwischen der provisorischen Maßnahme des vorübergehenden Schutzes und Formen des komplementären Schutzes für Einzelpersonen klar unterschieden werden.

VI. Abschließende Bemerkungen

29. Während sich manche Staaten zum Schutz der Flüchtlinge, die unter die erweiterte Zuständigkeit von UNHCR fallen, des Mechanismus der „erweiterten“ Definition aus einem regionalen Übereinkommen bedienen, haben andere gesetzliche Vorkehrungen getroffen, die einen längeren Verbleib im Land gestatten. Im letzteren Fall war die Vielzahl unterschiedlicher Behandlungsweisen für verschiedene Kategorien von Anspruchsberechtigten dafür verantwortlich, dass die Flüchtlingseigenschaft mancher von ihnen nicht ausreichend berücksichtigt wurde und die Überlegungen, die für ihre Behandlung maßgebend sind, in den Hintergrund traten.

30. Angesichts dieser Erwägungen wäre die Vereinheitlichung der Behandlung der Personen, die des internationalen Rechtsschutzes bedürfen, aber in Asylländern nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, von Vorteil und würde dazu beitragen, dass ihre Behandlung im Einklang mit den Prinzipien des Flüchtlingsschutzes gewährleistet wird. Die Genfer Flüchtlingskonvention ist zwar auf manche der Anspruchsberechtigten nicht direkt anwendbar, ist aber ein nützlicher Leitfaden für eine derartige Vereinheitlichung.

31. Wird die Anwendung komplementärer Schutzformen oder die Harmonisierung solcher Mechanismen ins Auge gefasst, sollten folgende Überlegungen in Betracht gezogen werden:

a) Die Kriterien für den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention/dem Protokoll von 1967 sollten so ausgelegt werden, dass Einzelpersonen, die diese Kriterien erfüllen, als Flüchtlinge anerkannt und entsprechend dem Abkommen geschützt werden, und nicht nach komplementären Schutzsystemen behandelt werden.

b) Maßnahmen, die dem Schutz anspruchsberechtigter Einzelpersonen außerhalb der Genfer Flüchtlingskonvention dienen, sollten so angewendet werden, dass sie das existierende weltweite Flüchtlingsschutzsystem ergänzen und stärken, nicht aushöhlen.

c) Die Behandlungsstandards für Personen, die nicht formal als Flüchtlinge, aber dennoch als schutzwürdig anerkannt werden, sollten die grundlegenden bürgerlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte schützen. Die Staaten sollten so weit wie möglich danach trachten, eine Harmonisierung der vorgesehenen Behandlung zu erreichen. Sie sollten komplementären Schutz so anwenden, dass das unter den gegebenen Umständen größtmögliche Maß an Stabilität und Sicherheit gewährleistet ist, unter anderem durch geeignete Maßnahmen, durch die die Achtung anderer wichtiger Grundsätze sichergestellt wird, etwa des grundlegenden Prinzips der Familieneinheit.

d) Vorübergehender Schutz, eine konkrete provisorische Notmaßnahme als Reaktion auf einen Massenzustrom von Flüchtlingen zum Schutz vor *refoulement*, ist eindeutig von komplementären Schutzformen zu unterscheiden, die nach Statusfest



stellung gewährt werden und einen bestimmten Status verleihen.

e) Die Genfer Flüchtlingskonvention und ihr Protokoll von 1967 bilden die Eckpfeiler des internationalen Flüchtlingsschutzes und den grundlegenden Rahmen für diesen Schutz. Die im Abkommen beschriebenen Standards, ergänzt durch die Entwicklungen des humanitären Völkerrechts, sind ein wichtiger Leitfaden für die Behandlung, die allen Personen zuteil werden sollte, die internationalen Rechtsschutz benötigen.

f) Die Staaten sollten, sofern sie dies noch nicht getan haben, diesen Vertragswerken und anderen geltenden regionalen Übereinkommen über dem Flüchtlingsschutz beitreten, um eine möglichst weit gehende und bestmöglich abgestimmte Anwendung der grundlegenden Prinzipien des Flüchtlingsschutzes zu gewährleisten.

UNHCR Genf
April 2001

I:\legistate\art1_complprot\comp_pro.doc



Endnoten

- ¹ Fallbezogene Erzählungen von Prüfern im Asylverfahren weisen auf diese Tendenz hin, die sich auch in den UNHCR-Statistiken zu bestätigen scheint (siehe *Individual Asylum Applications, Refugee Status Determination and Pending Cases by Country/Territory of Asylum and Origin*, 1999.) Eine sorgfältige vergleichende Betrachtung dieser Statistiken zeigt erhebliche Unterschiede in der Anerkennungsrate für Antragsteller in vergleichbarer Situation auf, die sich oft daraus erklären, dass in manchen Staaten eine alternative Schutzform vorhanden ist, und in anderen nicht. So ist die Anerkennungsrate für Flüchtlinge in Staaten wie etwa Kanada und den Vereinigten Staaten, in denen es keine oder nur sehr beschränkte Alternativen gibt, sehr hoch für bestimmte Gruppen (bei denen man tatsächlich annehmen würde, dass ein großer Anteil begründete Furcht vor Verfolgung aus Konventionsgründen hat), zum Beispiel bei Afghanen (97,6 % beziehungsweise 100 % in erster Instanz) und Irakern (84,6 % beziehungsweise 92,3 %), während dieselben Gruppen in anderen Staaten, in denen es alternative Schutzformen gibt und diese auch häufig angewendet werden, nur selten als Konventionsflüchtlinge anerkannt werden. Trotzdem wird vielen von ihnen der Verbleib in eben diesen Staaten gestattet, in denen sie nicht als Flüchtlinge anerkannt werden. Das gilt zum Beispiel für die Niederlande (wo nur 6,3 % der Afghanen den Flüchtlingsstatus, aber 47,6 % das Bleiberecht erhalten haben), Deutschland (nur 1,7 % der Afghanen wurden anerkannt, doch 26,4 % durften bleiben) und die skandinavischen Länder. In Dänemark wurden zum Beispiel nur 4,2 % der Iraker als Konventionsflüchtlinge anerkannt, während 83,2 % bleiben durften; in Norwegen erhielten nicht mehr als 0,7 % der Iraker Flüchtlingsstatus, doch 66,9 % durften im Land bleiben; und in Schweden erhielten nur 2,4 % der Iraker Flüchtlingsstatus, während 63,9 % aus anderen Gründen legal im Land bleiben durften. Es gibt zwar eine Vielzahl von Gründen, warum solche Statistiken - selbst in so großem Ausmaß - voneinander abweichen können, doch derart auffallende Korrelationen für dieselben Gruppen legen nahe, dass zumindest ein gewisser Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit komplementärer Schutzformen und der Anerkennungsrate für Konventionsflüchtlinge besteht.
- ² Es wird daran erinnert, dass die Feststellung des Flüchtlingsstatus deklarative und nicht konstitutive Wirkung hat. Diesbezüglich heißt es in Absatz 28 des *UNHCR-Handbuchs über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft* (UNHCR, Genf, 1979, Neuauflage 1992): „Sobald eine Person die im Abkommen von 1951 genannten Kriterien erfüllt, ist sie ein Flüchtling im Sinne dieses Abkommens. (...) Nicht aufgrund der Anerkennung wird sie ein Flüchtling, sondern die Anerkennung erfolgt, weil sie ein Flüchtling ist.“ Über die Ansichten von UNHCR zur richtigen Auslegung der verschiedenen Elemente der Definition in Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention informiert das Dokument *Internationaler Flüchtlingsschutz: Auslegung von Artikel 1 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, UNHCR, April 2001.
- ³ Hier wird auf ein Verwandtschaftsverhältnis Bezug genommen, das mit keinem Schutzbedürfnis verbunden ist. Diese familiären Gründe für längeren Verbleib unterscheiden sich von den Überlegungen in Bezug auf Familienzusammenführung für Flüchtlinge und deren Familien und sind nach wie vor Schutzanliegen.
- ⁴ In manchen Fällen haben Staaten laut den anwendbaren Menschenrechtsverträgen, die Folter verbieten, die Verpflichtung, Personen nicht in ihr Herkunftsland zurückzuschicken, wenn dort eine solche Gefahr gegeben ist. Die Antifolterkonvention der Vereinten Nationen von 1984 ist diesbezüglich das wichtigste weltweit gültige Beispiel, es gibt aber auch andere internationale, regionale und nationale Bestimmungen ähnlicher Art. Personen, für die diese Bestimmungen gelten, können in die eine oder andere darin aufgezählte Schutzgruppe fallen.
- ⁵ Nähere Ausführungen zur aktuellen Sicht von UNHCR in Bezug auf diese Auslegungsfragen enthält das in Endnote 2 genannte Dokument *Auslegung von Artikel 1 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*.
- ⁶ Die Zuständigkeit des Amtes wurde seit der Erstellung des Mandats in der Satzung von 1950 durch mehrere Generalversammlungsresolutionen erweitert. Nähere Einzelheiten und Hinweise auf die betreffenden Resolutionen finden sich im Artikel „The role of UNHCR in the development of international refugee law“ von Volker Türk in *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge University Press, 1999, Hrsg. Fran-



ces Nicholson und Patrick Twomey.

- ⁷ Die OAU-Konvention von 1969 zur Regelung besonderer Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika und die Erklärung von Cartagena von 1984 über Flüchtlinge.
- ⁸ Das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge enthält die ausführlichste Aufzählung von Behandlungsstandards für schutzbedürftige Personen. Die Bestimmungen des Abkommens gelten im Grunde zwar nur für Konventionsflüchtlinge, doch ist es trotzdem sinnvoll, diese bei der Ausarbeitung komplementärer Schutzstandards zu Rate zu ziehen. Dabei muss aber stets berücksichtigt werden, dass die Konventionsstandards lediglich Mindeststandards sind (siehe Artikel 5) und angesichts der Entwicklungen im internationalen, regionalen und nationalen humanitären Recht heute gegebenenfalls unter den Standards liegen, die von den Staaten eingefordert werden. Auch der Beschluss Nr. 22 des Exekutivkomitees, der an sich der Behandlung in Situationen von Massenfluchtbewegungen gewidmet ist, enthält nützliche Informationen auf der Grundlage der Flüchtlingsstandards der Genfer Flüchtlingskonvention über die grundlegendsten Rechte, die Personen garantiert werden sollten, die internationalen Rechtsschutz benötigen.
- ⁹ Die grundlegenden Menschenrechte sind in den Internationalen Menschenrechtspakten (bestehend aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den beiden Pakten über bürgerliche und politische Rechte bzw. über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) verankert. Regionale Übereinkommen wie die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker und die Amerikanische Menschenrechtskonvention („Pakt von San José“) enthalten ebenfalls nützliche Hinweise in Bezug auf die grundlegenden Menschenrechte.
- ¹⁰ Zuletzt in den Beschlüssen Nr. 85 (1998) (A/AC.96/911, Abs. 21) und Nr. 88 (1999) (A/AC.96/928, Abs. 21).