



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Umgang mit kombinierten Flucht-Migrationsbewegungen

Ein 10-Punkte-Aktionsplan

Inhalt

Einleitung

1. **Zusammenarbeit der wichtigsten Partner**
2. **Datenerhebung und Analyse**
3. **Berücksichtigung von Flüchtlingsschutz an der Staatsgrenze**
4. **Erstaufnahmeregelungen**
5. **Mechanismen zur Erstabklärung und Weiterverweisung**
6. **Unterschiedliche Abläufe und Verfahren**
7. **Lösungen für Flüchtlinge**
8. **Umgang mit Weiterwanderung**
9. **Rückkehrmaßnahmen für Nicht-Flüchtlinge und alternative Migrationsoptionen**
10. **Informationsstrategie**

Einleitung

Flüchtlinge und Asylsuchende machen zwar nur einen relativ kleinen Teil der globalen Migrationsbewegungen aus, wandern jedoch vermehrt von einem Land oder Kontinent zum anderen, ebenso wie andere Personen, die andere Beweggründe haben, ihr Land zu verlassen und nicht nach internationalem Schutz suchen.

Derartige Migrationsbewegungen sind größtenteils irregulär, und zwar insofern, als sie ohne die erforderlichen Papiere erfolgen und häufig auch Schlepper oder Menschenhändler involviert sind. Die betroffenen Männer, Frauen und Kinder setzen dabei oft ihr Leben aufs Spiel, sind gezwungen, unter unmenschlichen Bedingungen zu reisen, und laufen Gefahr, ausgebeutet oder missbraucht zu werden. Staaten betrachten diese Migrationsbewegungen als eine Bedrohung ihrer Souveränität und ihrer Sicherheit.

Es ist zwingend erforderlich geworden, dass sich die internationale Gemeinschaft in kohärenterer und umfassenderer Weise mit diesem Phänomen befasst. Die Staaten haben die Verantwortung zur Schutzgewährung für Flüchtlinge gemäß völkerrechtlichen Normen übernommen, die zu würdigen in ihrem gemeinsamen Interesse liegt.

Im Konkreten bedeutet dies, dass Schritte zur Entwicklung von Einreiseprogrammen unternommen werden müssen, die Neuankömmlinge mit Bedarf nach internationalem Schutz als solche identifizieren können und ihnen angemessene und differenzierte Lösungen bieten. Lösungen sollte es jedoch ebenso für all jene anderen Gruppen geben, die Teil der kombinierten Flucht-Migrationsbewegung sind. Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR ist sich dabei der Notwendigkeit bewusst, dass die Gewährung von Schutz und Asyl für Flüchtlinge und andere schutzbedürftige Menschen unter dem Mandat von UNHCR keinesfalls die Schwierigkeiten, die Staaten bei allgemeinen Kontrollen der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern sowie bei der internationalen Verbrechensbekämpfung haben, verstärken sollte.

Der vorliegende Aktionsplan führt zehn entscheidende Bereiche an, die UNHCR am Herzen liegen, bei denen UNHCR gegebenenfalls eine Rolle zu spielen hat und die nach Auffassung von UNHCR nach neuen Initiativen verlangen, die durchaus positive Wirkung zeigen könnten. Der Aktionsplan ist insbesondere für jene Situationen von Bedeutung, in denen Flüchtlingen Menschenrechtsverletzungen, *Refoulement* (Abschiebung in ein Gebiet, in dem schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen drohen) oder gefährliche Weiterwanderung drohen.

Das vorliegende Dokument erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit bei Fragen, die über die Zuständigkeit und Verantwortung von UNHCR hinausgehen. Es enthält auch kein Patentrezept für die Umsetzung der einzelnen Aspekte des Aktionsplans. Dieser ist naturgemäß global angelegt und muss daher bei seiner Anwendung dem jeweiligen nationalen und regionalen Kontext angepasst werden.

1. Zusammenarbeit der wichtigsten Partner

Um wirksam an die Probleme der kombinierten Flucht-Migrationsbewegungen heranzugehen, bedarf es selbstverständlich der uneingeschränkten Zusammenarbeit aller Schlüsselakteure: der betroffenen Staaten, der Regierungsbehörden, regionaler und internationaler Organisationen mit entsprechendem Mandat (z.B. UNHCR, UNHCHR, UNICEF und IOM) sowie lokaler und internationaler Nicht-Regierungsorganisationen.

Ein erster Schritt besteht daher darin, solche Akteure zu identifizieren und in einem geeigneten Forum zusammenzubringen, sodass sie Informationen austauschen und Bedingungen für eine koordinierte Zusammenarbeit festlegen können. Vorzugsweise sollten ein oder mehrere betroffene Staaten ein solches Forum einberufen, wobei jedoch auch eine internationale Organisation in diesem Zusammenhang gute Vermittlerdienste leisten kann.

2. Datenerhebung und Analyse

Ein Schlüssel zu jeder kohärenten und umfassenden Strategie liegt in der Erhebung, der Analyse und dem Austausch von Daten und Fakten über die Charakteristika der kombinierten Flucht-Migrationsbewegung und die darin involvierten Menschen. Diese Daten und Fakten sollten üblicherweise Informationen über Bedingungen in

den Herkunftsländern, Beweggründe für die Migration bzw. Flucht, verwendete Transportmittel, Transitrouten und Grenzübertrittspunkte umfassen. Eine internationale oder regionale Organisation mag in einer guten Position sein, in diesem Punkt entsprechende Unterstützung zu leisten.

3. Berücksichtigung von Flüchtlingsschutz an der Staatsgrenze

Die Errichtung eines funktionierenden Einreisystems ist ein wichtiges Element jeder Strategie, die sich mit kombinierter Flucht-Migrationsbewegung auseinandersetzt. Grenzkontrollen sind wesentlich, um international organisierte Verbrechen, wie Schleppertum und Menschenhandel, zu bekämpfen und Gefahren für die Sicherheit abzuwenden.

Um jedoch sicherzustellen, dass derartige Maßnahmen nicht wahllos und unverhältnismäßig zur Anwendung kommen und nicht zu *Refoulement* (Abschiebung in ein Gebiet, in dem schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen drohen) führen, sind konkrete Schutzmaßnahmen erforderlich. Grenzbeamte und Bedienstete der Einwanderungsbehörden würden von entsprechenden Schulungen und klaren Anweisungen, wie mit Asylanträgen, mit von Eltern getrennten Kindern, Opfern von Menschenhandel und anderen Personen mit besonderen Bedürfnissen umgegangen werden sollte, profitieren.

Was die irreguläre Einwanderung über den Seeweg betrifft, muss eine Reihe von Besonderheiten berücksichtigt werden. Dazu zählen die Rettung von Leben auf hoher See, die Einhaltung des Seerechts, die Aufrechterhaltung der Integrität der Such- und Rettungsdienste und die Nichtbeeinträchtigung des Seeverkehrs.

4. Erstaufnahmeregelungen

Geeignete Erstaufnahmeregelungen sind erforderlich, um die Grundbedürfnisse von Menschen in kombinierten Flucht-Migrationsbewegungen decken zu können. Des Weiteren sollten derartige Aufnahmeregelungen es ermöglichen, dass sich alle neu ankommenden Personen registrieren können und vorläufige Papiere erhalten. Vor allem in Situationen, in denen Flüchtlinge oder Asylsuchende einen hohen Anteil der Neuankömmlinge ausmachen, könnte UNHCR gemeinsam mit den hauptverantwortlichen Akteuren zur Realisierung angemessener Vereinbarungen beitragen oder auf andere Art vorübergehend eingebunden sein.

5. Mechanismen zur Erstabklärung und Weiterverweisung

Sobald neu ankommende Personen registriert wurden und vorläufige Papiere erhalten haben, sollte mit der Feststellung, wer sie sind, warum sie ihr eigenes Land verlassen haben und wohin sie wollen, begonnen werden. Die Beratung bietet in diesem Fall die Chance herauszufinden, ob jemand Asyl beantragen möchte, oder ob eine Rückkehr, die Legalisierung oder die Weiterreise in ein anderes Land eine mögliche Option darstellen. Ziel dieser Erstabklärung wäre nicht die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft sondern vielmehr, Hinweise auf den Flucht- oder

Migrationsgrund zu erhalten, um so zu gewährleisten, dass auf die Situation jeder einzelnen Person eingegangen und sie auf bestmögliche Weise behandelt wird.

6. Unterschiedliche Abläufe und Verfahren

Asylanträge, die relativ einfach erscheinen (weil sie entweder wohl begründet oder offensichtlich unbegründet sind), könnten in einem beschleunigten Verfahren behandelt werden. Andere, komplexere Anträge erfordern im Normalfall eine ausführlichere Beurteilung. Neben asylrechtlichen Bestimmungen sollten zusätzliche Abläufe die Situation von Menschen mit besonderen Bedürfnissen behandeln, welche nicht mit Flucht vor Verfolgung zu begründen sind; darunter fallen beispielsweise Opfer des Menschenhandels, die keinen internationalen Schutz benötigen, sowie Menschen, die auswandern wollen (siehe Kapitel 9 unten).

Oggleich UNHCR für die Staaten wohl einer der erste Ansprechpartner bei Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft ist, sollten auch NGOs, Rechtsanwälte und Einrichtungen der Zivilgesellschaft bei diesem Punkt des Aktionsplans eine Rolle zu spielen haben. Bei anderen Abläufen wird sich UNHCR, wenn überhaupt, nur am Rand einbringen. Welche Kooperationen möglich sind, wird von der Situation im betreffenden Land abhängen sowie davon, welche Organisationen vor Ort tätig und zur Zusammenarbeit bereit sind.

7. Lösungen für Flüchtlinge

Menschen, die als Flüchtlinge oder als anderweitig schutzbedürftig anerkannt sind, benötigen dauerhafte Lösungen auf der Grundlage des internationalen Schutzes. Welcher Art diese sind, wird von den Möglichkeiten und Einschränkungen der jeweiligen Situation abhängen.

Die beste Chance auf Erfolg bietet wohl ein umfassendes Konzept, das verschiedene Lösungsansätze berücksichtigt. Neben den klassischen dauerhaften Lösungen (freiwillige Rückkehr, Integration im Zufluchtsland, Neuansiedlung in Drittstaaten), könnten reguläre Migrationsmöglichkeiten für einige Flüchtlinge neue Wege und Möglichkeiten eröffnen.

Länder, die Ziele von Flüchtlingen sind, könnten von der internationalen Unterstützung profitieren, um ihre nationalen Schutzkapazitäten zu stärken.

8. Umgang mit Weiterwanderung

Die Situation von Flüchtlingen und Asylsuchenden, die bereits in einem Land effektiven Schutz gefunden, dieses aber zwecks Weiterwanderung wieder verlassen haben, erfordert eine differenziertere Strategie. Diese sollte sowohl die durchaus berechtigten Sorgen der Staaten bezüglich der irregulären Weiterwanderung als auch die Rechte und das Wohlbefinden der betroffenen Personen berücksichtigen. Bis jetzt sind die Bemühungen, eine solche Strategie auszuformulieren, am fehlenden

internationalen Konsens gescheitert. UNHCR setzt sich für eine Fortsetzung der Bemühungen in diesem Bereich ein.

9. Rückkehrmaßnahmen für Nicht-Flüchtlinge und alternative Migrationsoptionen

Die rasche Rückkehr in Sicherheit und Würde ist üblicherweise die bevorzugte Antwort der Staaten auf Personen, denen kein Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde bzw. die kein Asyl beantragen möchten. UNHCR kann den Staaten bei der Rückführung von Menschen, die keines internationalen Schutzes bedürfen, vermittelnd zur Seite stehen, vorausgesetzt, dass dies die angemessenste und eine allseits akzeptable Lösung darstellt. In welcher Form UNHCR unterstützend tätig werden könnte, verdient genauere Betrachtung seitens aller interessierten Parteien.

Es wird Umstände geben, die Personen, die den Kriterien eines Flüchtlings nicht entsprechen, dennoch in die Lage versetzen, alternative, vorübergehende Migrationsoptionen in Anspruch zu nehmen. Diese könnten ihnen entweder einen legalen Aufenthalt im Aufnahmeland oder die Weiterreise in einen Drittstaat ermöglichen, sei es aus humanitären Gründen, zwecks Familienzusammenführung, Arbeit oder Ausbildung. Im Bemühen um die kombinierten Flucht-Migrationsbewegungen sollte auch für reguläre Migrationsoptionen Raum geschaffen werden, ob vorübergehend oder gar längerfristig.

10. Informationsstrategie

Alle oben genannten Maßnahmen sollten durch Informationskampagnen in Herkunfts- bzw. Transitstaaten sowie in den Zielländern der kombinierten Flucht-Migrationsbewegungen ergänzt werden. Die Menschen müssen über die Gefahren einer irregulären Ein- oder Durchreise und über die Schwierigkeiten, die sie bei der Ankunft erwarten mögen, aufgeklärt werden, ebenso wie über jegliche Alternativen, die sich anstelle der irregulären Migration für ihre Situation anbieten würden.

Derartige Informationskampagnen werden irreguläre Migrationsbewegungen voraussichtlich nicht gänzlich unterbinden. In Kombination mit anderen Aktivitäten und unterstützt von langfristigen Maßnahmen gegen die Ursachen dieser Migration können sie jedoch eine positive Wirkung haben.

Wenngleich derartige Informationskampagnen in erster Linie Aufgabe von Organisationen mit einem Mandat im Bereich Migration oder Information, wie etwa IOM, sind, könnte auch UNHCR bei solchen Initiativen eine Rolle spielen. UNHCR hat sowohl die Kapazitäten als auch das Interesse, Kampagnen zur Bewusstseinsbildung über das Schicksal von Flüchtlingen zu starten, um Toleranz zu fördern sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen.