

FLÜCHTLINGSSCHUTZ: **Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**

*„Jeder hat das Recht, in anderen Ländern
vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu
genießen.“*

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 14 (1)

Beiträge zu diesem Handbuch leisteten folgende Parlamentarier, die alle Funktionsträger des Ausschusses für Parlaments-, Rechts- und Menschenrechtsfragen der Interparlamentarischen Union bzw. des IPU-Ausschusses zur Förderung der Achtung des humanitären Völkerrechts sind: Beth Mugo (Kenia), Jim McKiernan (Australien) und Ricardo Vasquez (Argentinien).

Autoren: Kate Jastram und Marilyn Achiron, UNHCR

Redaktionsausschuss:

UNHCR: Erika Feller, Irene Khan, Stéphane Jaquemet und Philippe Leclerc

IPU: Anders B. Johnsson, Christine Pintat, Rogier Huizenga und Kareen Jabre

Original: Englisch ■

Deutsche und aktualisierte Version: März 2003
Koordination von Übersetzung und Druck: UNHCR Wien

Vorwort

2001 wurde der 50. Jahrestag des Abkommens der Vereinten Nationen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge gefeiert. Das Abkommen war ein Meilenstein in der Festlegung von Normen für die Behandlung von Flüchtlingen. Es skizzierte die grundlegenden Züge des Flüchtlingsschutzes und ist bis zum heutigen Tag die „Magna Charta“ des internationalen Flüchtlingsrechts.

Als die Genfer Flüchtlingskonvention am 28. Juli 1951 verabschiedet wurde, sollte sie mithelfen, Ordnung in das Europa der Nachkriegszeit und des beginnenden Kalten Krieges zu bringen. Inspiriert wurde sie von der festen, weltweiten Entschlossenheit, dass sich Vertreibung und Not durch die Verfolgung und Zerstörung der Kriegsjahre nicht wiederholen dürften. In den darauf folgenden Jahrzehnten gewann das Abkommen jedoch an weltweiter Bedeutung, und das Protokoll von 1967 erweiterte seinen Anwendungsbereich, nachdem das Problem der Vertreibung begonnen hatte, die ganze Welt zu erfassen. Das war der Ursprung des eindeutig humanitären Charakters des Abkommens, dem zu verdanken ist, dass seine grundlegenden Konzepte bis zum heutigen Tag nichts von ihrer Gültigkeit verloren haben.

Allerdings hat die Welt in den 50 Jahren auch tief greifende Änderungen durchgemacht, die für die Fähigkeit der Staaten, auf die heutigen Vertreibungssituationen zu reagieren, eine große Herausforderung bedeuten. Durch wiederkehrende Zyklen der Gewalt und systematischer Menschenrechtsverletzungen in vielen Teilen der Welt entstehen immer komplexere Vertreibungssituationen. Die geänderte Natur bewaffneter Konflikte und der Vertreibungsmuster sowie die Furcht vor „unkontrollierter“ Migration in einer Zeit der Globalisierung prägen heute zunehmend das Umfeld, in dem für Flüchtlingsschutz gesorgt werden muss. Menschenhandel und Menschenmuggel, Missbrauch des Asylsystems und die Schwierigkeiten im Umgang mit abgelehnten Asylsuchenden verschärfen das Problem zusätzlich. Asylländer in vielen Teilen der Welt sind besorgt über nach wie vor ungelöste, seit langem bestehende Flüchtlingssituationen, über Flüchtlingsprobleme in den Städten und irreguläre Migration, über die als unausgewogen empfundene Verteilung der Last und der Verantwortung sowie über die steigenden Kosten der Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden.

Auch wenn die Genfer Flüchtlingskonvention in vielen wichtigen Punkten in Frage gestellt wird, hat sie doch ihre Anpassungsfähigkeit bewiesen. Das war dank ihrer rechtlichen, politischen und ethischen Bedeutung möglich, die weit über ihre konkreten Bestimmungen hinausgeht: rechtlich, da sie grundlegende Normen festlegt, die als Basis für grundsatzgetreues Vorgehen dienen können; politisch, da sie einen wirklich universellen Rahmen bietet, in dem die Staaten zusammenarbeiten und gemeinsam die Verantwortung für die Folgen von Zwangsvertreibung tragen können; und schließlich ethisch, da sich darin die derzeit 144 Vertragsstaaten feierlich verpflichtet haben, die Rechte einiger der schutzbedürftigsten und benachteiligsten Menschen zu achten und zu schützen.

Die Sorge um das Wohlergehen der Flüchtlinge hat in der Interparlamentarischen Union lange Tradition. In ihren Resolutionen hat sie die Staaten immer wieder aufgefordert, den Flüchtlingsübereinkommen beizutreten und diese umzusetzen. Außerdem sucht sie unaufhörlich alle Parlamente dazu zu veranlassen, durch Stärkung und wirksamere Umsetzung des Abkommens zur festeren Verankerung des internationalen Flüchtlingsschutzrechts beizutragen.

Als Gesetzgeber können Parlamentarier den Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention und zu ihrem Protokoll von 1967 sowie zu anderen vergleichbaren internationalen und regionalen Übereinkommen, die noch nicht ratifiziert wurden, anregen. Außerdem können sie durch die Ausarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen, die im Einklang mit den Normen des Völkerrechts und internationalen Standards stehen, das innerstaatliche Flüchtlingsrecht mitgestalten und die Umsetzung der Gesetze überwachen.

Das vorliegende Handbuch ist das Ergebnis einer Zusammenarbeit zwischen der Interparlamentarischen Union, der Weltorganisation der Parlamente, und UNHCR, der Organisation, die im Auftrag der Vereinten Nationen für Flüchtlingsschutz zu sorgen hat und den Flüchtlingen bei der Suche nach einer Lösung für ihre Not helfen soll. Es wurde von zwei Expertinnen von UNHCR (Kate Jastram und Marilyn Achiron) mit Beiträgen dreier langgedienter Parlamentarier (Beth Mugo, Kenia, Jim McKiernan, Australien, und Ricardo Vasquez, Argentinien) sowie leitender Mitarbeiter von UNHCR und der IPU verfasst und soll Abgeordneten die allgemeinen Grundsätze des internationalen Flüchtlingsrechts und die Methoden zu ihrer Umsetzung näher bringen, damit sie ihre Aufgaben in vollem Umfang wahrnehmen können. Die Förderung des Flüchtlingsrechts und Flüchtlingsschutzes setzt entsprechendes Wissen sowie die Fähigkeit voraus, dieses Wissen weiterzugeben.

Asylsuchende sind in Wahlzeiten zum Wahlkampfthema geworden, wobei Regierungen und Oppositionsparteien darin wetteifern, wer von ihnen schärfer gegen die „angeblichen“ Asylsuchenden vorgehen will, die das Land „überschwemmen“. Asylsuchende sind die perfekte Zielscheibe für diejenigen, die die uralten Vorurteile gegen Fremde instrumentalisieren wollen. Parlamentarier sollten daher mit gutem Beispiel vorangehen und für Achtung und Toleranz gegenüber Flüchtlingen eintreten und der örtlichen Bevölkerung vor Augen führen, dass Flüchtlinge nicht nur Menschen sind, die internationalen Schutz brauchen und verdienen, sondern auch Menschen, die einen echten und nachhaltigen Beitrag zur Weiterentwicklung und zur Vielfalt ihrer Gemeinschaften leisten können. Parlamentarier müssen dafür sorgen, dass diese wichtige Realität und die vielen positiven Erfahrungen der Länder mit der Aufnahme und der Integration von Flüchtlingen in ihre Gesellschaften in den nationalen Debatten entsprechend berücksichtigt werden.

Das Handbuch verfolgt daher einen zweifachen Zweck: Es soll die Parlamentarier über die Grundprinzipien und Herausforderungen des internationalen Flüchtlingsrechts informieren und sie andererseits in ihrer Eigenschaft als politische Verantwortungsträger zur Umsetzung des Rechts mobilisieren, um zu erreichen, dass Flüchtlinge angemessenen Schutz genießen. ■



Ruud Lubbers
Hoher Flüchtlingskommissar
der Vereinten Nationen



Anders B. Johnsson
Generalsekretär
Interparlamentarische Union

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
Kapitel 1	
Der rechtliche Rahmen des internationalen Flüchtlingsschutzsystems	11
Kapitel 2	
Die Rolle von UNHCR.....	27
Kapitel 3	
Flüchtlinge erkennen	52
Kapitel 4	
Internationaler Schutz in der Praxis.....	77
Kapitel 5	
Alternativen zur Haft und Schutz der Flüchtlinge vor Diskriminierung	97
Kapitel 6	
Beitritt zu internationalen Übereinkommen und Erlass von Einführungsgesetzgebung.....	117
Kapitel 7	
Finanzierung	132
Anhang 1	
Mustervorlagen für Beitritts- und Nachfolgeurkunden	139
Anhang 2	
Glossar: Schlüsselbegriffe des Flüchtlingsschutzes	145
Anhang 3	
UNHCR-Büros weltweit	161
Zur Vertiefung	171

Einleitung

Auf der ganzen Welt haben Gesellschaften über Jahrhunderte hinweg verängstigte, erschöpfte Fremde aufgenommen, Opfer von Verfolgung und Gewalt. Diese humanitäre Tradition, Zuflucht zu bieten, erleben wir heute oft auf den TV-Bildschirmen weltweit, da Kriege und Massenverfolgung Millionen von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen zum Verlassen ihrer Heimstätten zwingen. Und obwohl weiter Menschen aus Furcht um ihr Leben und ihre Freiheit flüchten, fällt es den Regierungen aus den verschiedensten Gründen immer schwerer, ihre humanitären Bestrebungen und Verpflichtungen mit innenpolitischen Erfordernissen und der politischen Realität in Einklang zu bringen. Am Anfang des 21. Jahrhunderts bedeutet Flüchtlingsschutz gelebte Solidarität mit den Bedrohtesten der Welt, und gleichzeitig Antworten zu finden auf die Herausforderungen, mit denen das internationale Flüchtlingsrecht konfrontiert wird, das eben zu diesem Zweck geschaffen wurde.

Partner im Schutz

Der Schutz der Flüchtlinge ist in erster Linie Aufgabe der Staaten. In seiner 50-jährigen Geschichte hat der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) eng mit den Regierungen, seinen Partnern im Flüchtlingsschutz, zusammengearbeitet. In allen Regionen der Welt haben Regierungen Flüchtlingen großzügig Asyl gewährt und ihren Verbleib gestattet, bis Verhältnisse einkehrten, die den Flüchtlingen die Rückkehr in ihre Heimat in Sicherheit und Würde erlaubten. Die Regierungen haben UNHCR das Recht eingeräumt, in ihren Hoheitsgebieten zu arbeiten, und Flüchtlinge sowohl durch ihre eigenen Flüchtlingsprogramme als auch durch Beiträge zu den Schutz- und Hilfsprogrammen von UNHCR finanziell unterstützt.

- *Rund 20 Millionen Menschen auf fünf Kontinenten benötigten im Jahr 2002 internationalen Schutz.*
- *In den meisten Regionen waren zwischen 45 und 55 Prozent aller Flüchtlinge Frauen und Mädchen.*

- *Geschätzte 7,7 Millionen der unter der Obhut von UNHCR stehenden Personen waren unter 18 Jahre alt. Der Prozentsatz an Kindern im Vergleich zur Gesamtzahl der Flüchtlinge reichte von 57 % in Zentralafrika bis 20 % in Zentral- und Osteuropa.*
- *Mit Stand Januar 2002 waren 6,3 Millionen Binnenvertriebene auf den Schutz und die Hilfe von UNHCR angewiesen.*

Immer mehr Länder auf der ganzen Welt luden Flüchtlinge ein, sich ständig in ihrem Hoheitsgebiet niederzulassen. Mit dem Angebot der Einbürgerung, der Bereitstellung von Land oder der Erlaubnis, einer rechtmäßigen Beschäftigung nachzugehen, haben die Regierungen von Asyl- und Neuansiedlungsländern dauerhafte Lösungen für die Probleme von Flüchtlingen geboten, deren Schutz in ihren Heimat- oder Erstasylländern nicht gewährleistet war.

Der rechtliche Rahmen für das internationale Flüchtlingsschutzsystem wurde von den Staaten geschaffen. Im Laufe der Zeit haben sich Staaten durch den Beitritt zum Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, der „Magna Charta“ des Flüchtlingsschutzes, offiziell zu ihrer Verpflichtung zum Flüchtlingsschutz bekannt. In diesem von den Staaten ausgearbeiteten und formulierten Dokument, der Genfer Flüchtlingskonvention, sind die Rechte und Pflichten der Flüchtlinge und die Pflichten der Vertragsstaaten festgelegt. Bis September 2002 waren 144 Staaten dem Abkommen bzw. ihrem Protokoll beigetreten. Darüber hinaus arbeiten die im UNHCR-Exekutivkomitee vertretenen 61 Regierungen mit an der Gestaltung der Schutzpolitik und der Hilfsaktivitäten der Organisation.

Schutz in Gefahr

Während die internationale Gemeinschaft in den vergangenen 50 Jahren meist rasch und großzügig auf Flüchtlingskrisen reagierte, zeichnen sich seit einiger Zeit gewisse Tendenzen ab, die Anlass zur Sorge geben. Länder, die Flüchtlingen einst großzügig die Tore öffneten, sind versucht, diese Tore wieder zu schließen, aus Angst vor Verantwortlichkeiten, deren Ende nicht abzusehen ist, aus Sorge, der

unkontrollierten Migration und dem Schlepperwesen Vorschub zu leisten, oder um die nationale Sicherheit nicht zu gefährden. Auch tatsächlicher oder vermeintlicher Missbrauch der Asylsysteme sowie irreguläre Migration haben einige Länder in ihrer Abwehrhaltung gegenüber Asylsuchenden und in ihrer Sorge bestärkt, dass Ressourcen nicht ausreichend auf die wirklich Bedürftigen konzentriert werden. Flüchtlingen wurde der Zugang zu Sicherheit verwehrt oder sie wurden aus Asylländern ausgewiesen. Manche, denen es gelang, ein potenzielles Asylland zu erreichen, wurden zurückgewiesen oder abgeschoben, ohne die Chance gehabt zu haben, Asyl zu beantragen.

Flüchtlinge wurden Opfer von Gewalt und Einschüchterung, hauptsächlich deshalb, weil sie von den Gemeinden, in denen sie vorläufige Aufnahme gefunden hatten, als „andersartig“ wahrgenommen wurden. Es kam zu Spannungen zwischen Flüchtlingen und der örtlichen Bevölkerung, wenn die Flüchtlinge als Konkurrenten um natürliche und wirtschaftliche Ressourcen angesehen wurden. Bewaffnete Kämpfer durften sich unbehindert unter Zivilisten mischen, die in Flüchtlingslagern und -siedlungen Zuflucht gesucht hatten, und sie offensichtlich ungestraft einschüchtern. Und Regierungen gehen immer öfter dazu über, illegale Einwanderer – unter ihnen auch Frauen und Kinder –, von denen viele Asyl suchen, in Haft zu nehmen. Einige tun dies, um bereits im Land befindliche Personen davon abzuhalten oder zu entmutigen, die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus zu beantragen. Andere wieder betrachten Haft als wirksames Mittel im Umgang mit illegalen Einwanderern ohne Rücksicht auf deren Asylstatus, während Nachforschungen in Bezug auf Identität, nationale Sicherheit und sonstige Grundlagen der Anträge dieser Personen auf Flüchtlingsstatus oder Asyl angestellt werden. Außerdem sehen sie darin die Möglichkeit, diejenigen, für deren Weiterverbleib kein Grund besteht, leichter außer Landes zu schaffen.

Einige Asylländer in aller Welt machen sich zunehmend Sorgen über die wirtschaftlichen und sozialen Kosten des Asyls und beginnen, ihre Systeme zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft aufeinander abzustimmen, zum Teil in der Absicht, die gegebenenfalls mit unterschiedlichen Ansprüchen und Leistungen verbundenen Ungleichheiten zu beseitigen. Die Regierungen einiger Geberländer haben mit den Kosten ihrer eigenen, innerstaatlichen Systeme für die Aufnahme von Flüchtlingen und die Behandlung der Anträge zu kämpfen, während sie gleichzeitig Flüchtlinge in großer Zahl in anderen, weniger wohlhabenden Nationen über lange Zeit hinweg unterstützen. Entwicklungsländer machen geltend, dass die Last des Asyls nicht gerecht verteilt ist: Während sie Tausende, ja Millionen von

Flüchtlingen beherbergen, beschränken wohlhabendere Länder den Zugang zu ihren Hoheitsgebieten und kürzen ihre Unterstützung für die Erstasylländer. Auch UNHCR ist mit Haushaltsausfällen konfrontiert und musste sowohl in der Personalausstattung als auch in den Programmen Kürzungen vornehmen.

Die entscheidende Rolle der Parlamentarier

In diesem komplexen Umfeld können die Parlamentarier eine ganz wesentliche Rolle im Flüchtlingsschutz und bei der Herbeiführung von Lösungen für Flüchtlingsprobleme spielen.

Als Meinungsbildner und Entscheidungsträger können sich Parlamentarier gegenüber ihren Wählern dafür einsetzen, dass Flüchtlingen mit Achtung begegnet wird, und sie können dazu ermutigen, dass Fragen des Flüchtlingsschutzes sachlich diskutiert werden.

Als Kontrollinstanz über die Widmung der Haushaltsmittel ihrer Staaten können die Parlamentarier dafür sorgen, dass sowohl ihre innerstaatlichen Flüchtlingsschutzsysteme als auch UNHCR, die einzige für den Flüchtlingsschutz und die Förderung dauerhafter Lösungen für Flüchtlingsprobleme zuständige internationale Organisation, angemessen und kosteneffektiv finanziert werden.

Als Gesetzgeber können Parlamentarier den Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention und zu ihrem Protokoll von 1967 sowie zu anderen vergleichbaren internationalen und regionalen Übereinkommen, die noch nicht ratifiziert wurden, anregen. Außerdem können sie einzelstaatliche Gesetze im Einklang mit den Normen des Völkerrechts und internationalen Standards ausarbeiten und verabschieden und über ihre Umsetzung wachen. ■

Kapitel 1

Der rechtliche Rahmen des internationalen Flüchtlingsschutzsystems

Es ist Aufgabe der Staaten, ihre Bürger zu schützen. Wenn Regierungen dazu nicht in der Lage oder nicht bereit sind, kann es zu so schweren Verletzungen der Rechte der Bürger kommen, dass diese gezwungen sind, ihre Heimat, ja oft ihre Familie zu verlassen, um in einem anderen Land Zuflucht zu suchen. Da die Regierungen der Heimatländer die Grundrechte der Flüchtlinge nicht mehr gewährleisten, tritt die internationale Gemeinschaft an ihre Stelle und sorgt nun ihrerseits für die Achtung dieser Grundrechte.

Kurz nach dem Zweiten Weltkrieg schuf die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR). UNHCR hat den Auftrag, Flüchtlinge zu schützen und dauerhafte Lösungen für sie zu finden. Seine Tätigkeit beruht auf einer Reihe völkerrechtlicher Verträge und Normen, darunter die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* von 1948 und die vier *Genfer Konventionen* von 1949 zum humanitären Völkerrecht sowie eine Vielzahl teils rechtsverbindlicher, teils nicht bindender internationaler und regionaler Übereinkommen und Erklärungen, die konkret die Bedürfnisse von Flüchtlingen zum Gegenstand haben.

Völkerrechtliche Verträge und Normen

➤ Das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge

Das *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* ist das Fundament des internationalen Flüchtlingsrechts. Die so genannte Genfer Flüchtlingskonvention definiert den Begriff „Flüchtling“ (siehe Kasten auf S. 13) und legt Mindeststandards für die Behandlung von Personen fest, von denen festgestellt wurde, dass sie Anspruch auf Flüchtlingsstatus haben.

Da das Abkommen kurz nach dem Zweiten Weltkrieg entstand, konzentriert sich die darin enthaltene Definition des Flüchtlingsbegriffs

auf Personen, die sich außerhalb ihres Herkunftslandes befinden und infolge von Ereignissen in Europa oder anderswo, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, zu Flüchtlingen wurden. Angesichts neuer Flüchtlingskrisen Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre wurde es notwendig, sowohl den zeitlichen als auch den geographischen Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention auszuweiten, weshalb ein Protokoll zum Abkommen ausgearbeitet und verabschiedet wurde.

➤ **Das Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge**

Das Flüchtlingsprotokoll von 1967 ist ein von der Genfer Flüchtlingskonvention unabhängiges, mit dieser jedoch eng verbundenes Vertragswerk. Es hebt die in der Flüchtlingsdefinition des Abkommens enthaltene zeitliche und geographische Beschränkung auf.

Die Genfer Flüchtlingskonvention und ihr Protokoll behandeln im Wesentlichen drei Themen:

- ❑ die grundlegende Definition des Flüchtlingsbegriffs sowie die Bedingungen, unter denen der Flüchtlingsstatus endet bzw. unter denen eine Person vom Flüchtlingsstatus auszuschließen ist,
- ❑ den Rechtsstatus der Flüchtlinge im Asylland, ihre Rechte und Pflichten einschließlich ihres Rechts auf Schutz vor Zwangsrückführung, *refoulement*, in ein Gebiet, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht wäre (siehe Kasten über *non-refoulement* auf S. 18),
- ❑ die Verpflichtungen der Staaten, darunter auch die Zusammenarbeit mit UNHCR bei der Ausübung seiner Befugnisse, insbesondere zur Erleichterung seiner Aufgabe, die Durchführung der Bestimmungen des Abkommens zu überwachen.

Mit ihrem Beitritt zum Protokoll erklären sich die Staaten bereit, die meisten Artikel der Genfer Flüchtlingskonvention (die Artikel 2 bis 34) auf alle Personen anzuwenden, auf die die Flüchtlingsdefinition des Protokolls zutrifft. Die überwiegende Mehrheit der Staaten trat jedoch sowohl dem Abkommen als auch dem Protokoll bei. Damit bekräftigten sie, dass *beide* Vertragswerke von zentraler Bedeutung für das internationale Flüchtlingsschutzsystem sind.

Wer ist ein Flüchtling?

Im Sinne des **Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge** ist ein Flüchtling eine Person, die

- *begründete Furcht vor Verfolgung wegen ihrer*
 - *Rasse,*
 - *Religion,*
 - *Nationalität,*
 - *Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung hat,*
- *sich außerhalb ihres Herkunftslandes befindet und*
- *den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder aus Furcht vor Verfolgung nicht in Anspruch nehmen will oder nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.*

Die **Konvention der Organisation der afrikanischen Einheit [OAU] zur Regelung der besonderen Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika**, ein regionales Übereinkommen aus dem Jahr 1969, ergänzt die Definition aus der Genfer Flüchtlingskonvention durch objektivere Kriterien und definiert einen Flüchtling als

- *jede Person, die aufgrund einer Aggression von außen, einer Besetzung, 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, ihr Land zu verlassen.*

1984 verabschiedeten lateinamerikanische Regierungsvertreter und renommierte Juristen auf einem Kolloquium die **Erklärung von Cartagena**, die ebenfalls die Genfer Flüchtlingskonvention durch objektivere Überlegungen erweitert und Personen einschließt,

- die aus ihrem Land flüchten, „weil ihr Leben, ihre Sicherheit oder Freiheit durch allgemeine Gewalt, Aggression von außen, innere Konflikte, massive Menschenrechtsverletzungen oder andere Umstände, die zu schweren Störungen der öffentlichen Ordnung geführt haben, bedroht ist“. ■

Siehe auch Kapitel 4, *Haben sie Anspruch auf Flüchtlingsstatus? Einige Sonderfälle*

„Die Konferenz appelliert an alle Parlamente und Regierungen, sich ihrer Verantwortung für den Schutz der Flüchtlinge und für die Aufnahme politisch Verfolgter im Sinne des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bewusst zu sein.“

78. Konferenz der Interparlamentarischen Union, Oktober 1987

„Das Exekutivkomitee bekräftigt, dass das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und das Protokoll von 1967 nach wie vor die Grundlage des internationalen Flüchtlingsrechts darstellen.“

Beschluss Nr. 87 (f) des UNHCR-Exekutivkomitees, 1999

Die Pflichten der Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention

Ein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts besagt, dass jeder gültige Vertrag für die Vertragsstaaten bindend ist und von ihnen nach Treu und Glauben angewendet werden muss. Länder, die die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert haben, sind verpflichtet, Flüchtlinge in ihrem Hoheitsgebiet gemäß den Bestimmungen der Konvention zu schützen.

Die Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und des dazugehörigen Protokolls haben unter anderem folgende Bestimmungen einzuhalten:

- **Zusammenarbeit mit UNHCR** – In Artikel 35 der Genfer Flüchtlingskonvention und Artikel II des Protokolls von 1967 verpflichten sich die Vertragsstaaten, mit UNHCR bei der Ausübung seiner Befugnisse zusammenzuarbeiten und ihn insbesondere bei der Überwachung der Durchführung der Bestimmungen dieser Vertragswerke zu unterstützen.
- **Auskünfte über innerstaatliche Rechtsvorschriften** – Die Vertragsstaaten kommen überein, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen den Wortlaut der Gesetze und sonstiger Rechtsvorschriften mitzuteilen, die sie etwa erlassen werden, um die Durchführung des Abkommens sicherzustellen.
- **Befreiung von der Gegenseitigkeit** – Machen die Gesetze eines

Landes die Gewährung eines Rechts an einen Ausländer davon abhängig, dass das Land, dessen Staatsangehörigkeit der Ausländer besitzt, dieselbe Behandlung zugesteht (Gegenseitigkeit), so gilt dies nicht für Flüchtlinge. Flüchtlinge sind von der Gegenseitigkeit ausgenommen, da sie nicht den Schutz ihres Herkunftslandes genießen. ■

➤ **Die Vertragsstaaten des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* und/oder des Protokolls von 1967**

144 mit Stand September 2002 (*am 22. April 1954 in Kraft getreten)

Ägypten	Dschibuti	Kongo	Paraguay
Albanien	Ecuador	(Demokratische Republik)	Peru
Algerien	El Salvador	Republik Korea	Philippinen
Angola	Estland	Kroatien	Polen
Antigua und Barbuda	Fidschi	Lesotho	Portugal
Äquatorialguinea	Finnland	Lettland	Ruanda
Argentinien	Frankreich	Liberia	Rumänien
Armenien	Gabun	Liechtenstein	Russische Föderation
Aserbaidshjan	Gambia	Litauen	Salomonen
Äthiopien	Georgien	Luxemburg	Sambia
Australien	Ghana	Madagaskar	Samoa
Bahamas	Griechenland	Malawi	Sao Tomé und Príncipe
Belarus	Guatemala	Mali	Schweden
Belgien	Guinea	Malta	Schweiz
Belize	Guinea-Bissau	Marokko	Senegal
Benin	Haiti	Mauretanien	Serbien und Montenegro
Bolivien	Heiliger Stuhl	Mazedonien	Seychellen
Bosnien und Herzegowina	Honduras	(Ehemalige jugoslawische Republik)	Sierra Leone
Botswana	Iran (Islamische Republik)	Mexiko	Simbabwe
Brasilien	Irland	Moldawien	Slowakische Republik
Bulgarien	Island	Monaco	Slowenien
Burkina Faso	Israel	Mosambik	Somalia
Burundi	Italien	Namibia	Spanien
Chile	Jamaika	Neuseeland	St. Kitts und Nevis
China (Volksrepublik)	Japan	Nicaragua	St. Vincent und die Grenadinen
Costa Rica	Jemen	Niederlande	Südafrika
Côte d'Ivoire	Kambodscha	Niger	Sudan
Dänemark	Kamerun	Nigeria	Surinam
Deutschland	Kanada	Norwegen	Swasiland
Dominica	Kap Verde	Österreich	Tadschikistan
Dominikanische Republik	Kasachstan	Osttimor	Tansania
	Kenia	Panama	
	Kirgisien	Papua-Neuguinea	
	Kolumbien		
	Kongo		

(Vereinigte
Republik)
Togo
Trinidad und
Tobago
Tschad
Tschechische
Republik
Tunesien
Türkei
Turkmenistan
Tuvalu
Uganda
Ukraine
Ungarn
Uruguay
Venezuela
Vereinigtes
Königreich
Vereinigte Staaten
von Amerika
Zentralafrikanische
Republik
Zypern ■

„Das Exekutivkomitee ermutigt die Staaten und UNHCR, regionale Initiativen im Interesse des Flüchtlingsschutzes und dauerhafter Lösungen wo maßgeblich weiterhin zu fördern und sicherzustellen, dass die jeweils ausgearbeiteten regionalen Standards in vollem Einklang mit den allgemein anerkannten Standards stehen und den jeweiligen regionalen Besonderheiten und Schutzbedürfnissen entsprechen.“

Beschluss Nr. 81 (k) des UNHCR-Exekutivkomitees, 1997

Regionale Übereinkommen und Normen

➤ Die Konvention der Organisation der afrikanischen Einheit (OAU) von 1969 zur Regelung der besonderen Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika

Die Konflikte, die mit dem Ende der Kolonialzeit in Afrika einhergingen, lösten eine Kette von Massenfluchtbewegungen aus. Angesichts dieser Vertreibungswellen wurde nicht nur das Flüchtlingsprotokoll von 1967, sondern auch die *OAU-Konvention von 1969 zur Regelung der besonderen Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika* ausgearbeitet und verabschiedet. Die OAU-Konvention, in der die Genfer Flüchtlingskonvention als „grundlegendes und weltweit gültiges Instrument für die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ bezeichnet wird, ist bis heute das einzige rechtsverbindliche regionale Flüchtlingsübereinkommen.

Der wohl wichtigste Teil der OAU-Konvention ist die darin enthaltene Definition des Flüchtlingsbegriffs (siehe Kasten auf Seite 13).

Die OAU-Konvention folgt

Die Vertragsstaaten der OAU-Konvention

Stand Juli 2002

(Am 20. Juni 1974 in Kraft getreten)

Ägypten, Äquatorialguinea,
Äthiopien, Algerien, Angola,
Benin, Botswana, Burkina Faso,
Burundi, Côte d'Ivoire,
Demokratische Republik Kongo,
Dschibuti, Eritrea, Gabun, Gambia,
Ghana, Guinea, Guinea-Bissau,
Kamerun, Kap Verde, Komoren,
Kongo, Kenia, Lesotho, Liberia,
Libysch-Arabische Dschamahirija,
Madagaskar, Malawi, Mali, Maure-
tanien, Mauritius, Mosambik,
Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda,
Sahara (Demokratische Arabische
Republik), Sambia, Sao Tome und
Principe, Senegal, Seychellen, Sierra

der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention, erweitert diese aber durch eine objektivere Überlegung: jede Person, *„die aufgrund einer Aggression von außen, einer Besetzung, 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 entscheidend stören, gezwungen ist, ihr Land zu verlassen“*.

Das bedeutet, dass Menschen, die vor Unruhen, allgemeiner Gewalt und Krieg fliehen, berechtigt sind, in Vertragsstaaten des Abkommens Flüchtlingsstatus zu beantragen, gleichgültig, ob sie begründete Furcht vor Verfolgung haben oder nicht.

➤ **Die Erklärung von Cartagena**

1984 wurde ein Kolloquium von Regierungsvertretern und renommierten lateinamerikanischen Juristen nach Cartagena (Kolumbien) einberufen, um Fragen des internationalen Flüchtlingsschutzes in ihrer Region zu erörtern. Bei diesem Treffen wurde ein Dokument verabschiedet, das unter der Bezeichnung „Erklärung von Cartagena“ bekannt wurde. Die Erklärung enthält die Empfehlung, der für die gesamte lateinamerikanische Region geltende Flüchtlingsbegriff solle die Definition aus der Genfer Flüchtlingskonvention sowie diejenigen Personen umfassen, die aus ihrem Land flüchteten, *„weil ihr Leben, ihre Sicherheit oder Freiheit durch allgemeine Gewalt, Aggression von außen, innere Konflikte, massive Menschenrechtsverletzungen oder andere Umstände, die zu schweren Störungen der öffentlichen Ordnung geführt haben, bedroht ist“*.

Die Erklärung ist für die Staaten zwar nicht rechtsverbindlich, doch wenden die meisten lateinamerikanischen Staaten diese Definition in der Praxis an, und einige von ihnen haben die Definition in nationales Recht übernommen. Die Erklärung wurde von der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS), der Generalversammlung der Vereinten Nationen und dem beratenden UNHCR-Exekutivkomitee gutgeheißen.

Der Non-refoulement-Grundsatz

Im Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ist das Recht eines Flüchtlings auf Schutz vor Zwangsrückführung oder *refoulement* verankert:

„Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen (refouler’), in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“ Artikel 33 (1)

Ein ausdrückliches oder implizites Verbot von *refoulement* enthalten auch *das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* (Artikel 3), *die Vierte Genfer Konvention von 1949* (Art. 45, Abs. 4), *der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Artikel 7), *die Erklärung über den Schutz aller Personen vor zwangsweisem Verschwinden* (Artikel 8) und *die Prinzipien über die wirksame Verhinderung und Untersuchung außegerichtlicher und willkürlicher Hinrichtungen oder Exekutionen im Schnellverfahren* (Prinzip 5).

Darüber hinaus ist das Verbot von *refoulement* in einer ganzen Reihe regionaler Menschenrechtsinstrumente ausdrücklich oder durch Auslegung festgeschrieben, darunter die *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (Artikel 3), die *Amerikanische Menschenrechtskonvention* (Artikel 22), die *OAU-Flüchtlingskonvention* (Artikel II) und die *Erklärung von Kairo über den Flüchtlings- und Vertriebenenschutz in der arabischen Welt* (Artikel 2).

Das Verbot von *refoulement* wird weithin als Bestandteil des Völker-gewohnheitsrechts anerkannt. Das bedeutet, dass auch Staaten, die der Genfer Flüchtlingskonvention nicht beigetreten sind, den *Non-refoulement-Grundsatz* einzuhalten haben.

Die Staaten sind nach der Genfer Flüchtlingskonvention und dem

Völkergewohnheitsrecht verpflichtet, sich an das *Non-refoulement*-Gebot zu halten. Wird gegen dieses Prinzip verstoßen oder besteht die Gefahr eines solchen Verstoßes, reagiert UNHCR, indem es bei den zuständigen Behörden interveniert und, wenn dies angezeigt erscheint, die Öffentlichkeit informiert. Unter gewissen Voraussetzungen können Personen, denen *refoulement* droht, einschlägige Menschenrechtsmechanismen wie etwa den Ausschuss gegen Folter in Anspruch nehmen (siehe Menschenrechtsmechanismen auf Seite 22). ■

Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen – *Die Erklärung von 1967 über territoriales Asyl*

1967 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine an die Staaten gerichtete Erklärung über territoriales Asyl. Darin wird wiederholt, dass die Gewährung von Asyl ein friedlicher und humanitärer Akt ist, der von keinem anderen Staat als unfreundlich angesehen werden kann, und festgestellt, dass die Verantwortung für die Beurteilung des Asylanspruchs einer Person beim Asylland liegt.

Asyl

„Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 14 (1)

Wie in der OAU-Konvention, in der Erklärung von Cartagena und in der Erklärung der Vereinten Nationen von 1967 über territoriales Asyl festgestellt, ist die Gewährung von Asyl ein humanitärer und unpolitischer Akt. Der Begriff „Asyl“ ist völkerrechtlich nicht definiert, doch wurde er im Laufe der Zeit zum Überbegriff für alle Formen von Schutz, die ein Staat Flüchtlingen auf seinem Hoheitsgebiet gewährt. Asyl bedeutet zumindest grundlegenden Schutz – d. h. keine zwangsweise Rückstellung (*refoulement*) an die Grenzen von Gebieten, in denen das Leben oder die Freiheit des Flüchtlings bedroht wäre – für eine vorübergehende Zeitspanne, mit der Möglichkeit des Weiterverbleibs im Aufnahmeland, bis eine Lösung außerhalb dieses Landes gefunden werden kann. In vielen Ländern bedeutet Asyl jedoch erheblich mehr: die in der Genfer Flüchtlingskonvention aufgeführten Rechte und oft weit darüber hinausgehende Leistungen. ■

Die Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees

Das Exekutivkomitee (Exkom) von UNHCR berät den Hohen Flüchtlingskommissar bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben (siehe Kapitel 2). Die alljährlich gefassten Beschlüsse des Exkom sind mitbestimmend für den Rahmen des internationalen Flüchtlingsschutzsystems. Sie beruhen auf den Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention und werden jeweils zu konkreten Schutzfragen formuliert und mit Konsens angenommen. Die Exkom-Beschlüsse stellen Vereinbarungen zwischen über 50 Ländern dar, die großes Interesse am Flüchtlingsschutz haben und über viel Erfahrung in diesem Bereich verfügen. Diese und andere Länder stützen sich bei der Ausarbeitung ihrer eigenen Gesetze und politischen Konzepte oft auf Exkom-Beschlüsse.

Für den Flüchtlingsschutz unabdingbare Rechte

Die meisten Rechte, die im Flüchtlingsschutz unbedingt gewährleistet sein müssen, sind gleichzeitig die in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948 enthaltenen Rechte:

- ❑ Das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person
- ❑ Das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen
- ❑ Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
- ❑ Freiheit von Sklaverei oder Leibeigenschaft
- ❑ Das Recht, als rechtsfähig anerkannt zu werden
- ❑ Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
- ❑ Das Recht auf Schutz vor willkürlicher Festnahme und Inhaftierung
- ❑ Das Recht auf Schutz vor willkürlichen Eingriffen in das Privatleben, die Familie und die Wohnung
- ❑ Das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung
- ❑ Das Recht auf Bildung
- ❑ Das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft teilzunehmen ■

Siehe auch Kasten über *non-refoulement*, Seite 18

Nationale Gesetze und Standards

Die Verabschiedung innerstaatlicher Flüchtlingsgesetze, die im Einklang mit internationalen Standards stehen, ist eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung des Asylwesens, für die Verbesserung des Schutzes und für die Suche nach Lösungen für die Not der Flüchtlinge. Die Übernahme völkerrechtlicher Normen in nationales Recht ist vor allem in jenen Bereichen von größter Bedeutung, zu denen die Genfer Flüchtlingskonvention keine Aussage macht, wie zum Beispiel in der Frage der Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft.

Humanitäres Völkerrecht

Das humanitäre Völkerrecht besagt, dass Opfer bewaffneter Konflikte, gleichgültig, ob sie vertrieben wurden oder nicht, geachtet, vor Kriegsfolgen geschützt und unvoreingenommen unterstützt werden sollen. Da viele Flüchtlinge sich oft inmitten eines internationalen oder inneren bewaffneten Konflikts befinden, gibt es viele Berührungspunkte zwischen dem Flüchtlingsrecht und dem humanitären Recht. *Die Vierte Genfer Konvention über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten* (1949) enthält einen Artikel, der sich speziell mit Flüchtlingen und Vertriebenen befasst (Artikel 44).

Laut ihrem Ersten Zusatzprotokoll (1977) sind Flüchtlinge und Staatenlose gemäß den Bestimmungen von Teil I und III der Vierten Genfer Konvention zu schützen.

Doch das humanitäre Recht kann Flüchtlinge nur dort schützen, wo es anwendbar ist, d. h. in internationalen oder inneren bewaffneten Konflikten. Wenn ein Flüchtling vor einem bewaffneten Konflikt flieht, jedoch das Land, in dem er Asyl findet, an keinem internationalen oder inneren bewaffneten Konflikt beteiligt ist, findet das humanitäre Recht auf diesen Flüchtling keine Anwendung. (Nähere Informationen über das humanitäre Recht im Allgemeinen enthält *Respect for International Humanitarian Law, Handbook for Parliamentarians N°1*, 1999).

UN-Sonderverfahren im Bereich der Menschenrechte, die Flüchtlingen zur Verfügung stehen oder die zugunsten von Flüchtlingen geschaffen wurden

Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, ein aus 53 Mitgliedstaaten bestehendes Gremium, hat verschiedene Mechanismen zur Untersuchung von Menschenrechtsfragen und zur Ermittlung der Menschenrechtslage in einzelnen Ländern geschaffen. Eine Besonderheit dieser Verfahren besteht darin, dass Maßnahmen ergriffen werden können, auch wenn ein Staat den internationalen Menschenrechtsübereinkommen nicht beigetreten ist. Bei all diesen Sonderverfahren ist vorgesehen, dass der Kommission bei ihrer Jahrestagung in Genf ein Bericht über die jeweils untersuchte Menschenrechtslage vorgelegt wird. In einigen können rein humanitär motivierte eindringliche Appelle an die betreffenden Stellen gerichtet werden. Folgende Punkte sind für Flüchtlinge von Bedeutung:

Die Sonderberichterstatter oder Sondergremien der UN-Kommission können bei der betreffenden Regierung vorstellig werden, um zu verhindern, dass Flüchtlinge, Asylsuchende oder Binnenvertriebene drohenden **Menschenrechtsverletzungen** ausgesetzt werden, oder aber im Zusammenhang mit angeblich bereits erfolgten Verletzungen.

Wenn eine **Verletzung des Non-refoulement-Gebots** droht, kann es unter gewissen Umständen angezeigt sein, einen der folgenden thematischen Mechanismen in Anspruch zu nehmen:

- ❑ UN-Sonderberichterstatter über Folter
- ❑ UN-Sonderberichterstatter über Hinrichtungen im Schnellverfahren
- ❑ UN-Arbeitsgruppe über unfreiwilliges oder gewaltsames Verschwinden

Parlamentarier können sich der oben genannten Sonderverfahren in folgender Weise bedienen oder zu ihnen beitragen:

- ❑ Auskunftserteilung in den betreffenden Verfahren über die Lage der Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Asylsuchenden



- Interventionensuchen an den zuständigen thematischen Mechanismus, wenn einer Person oder Gruppe in Verletzung des *Non-refoulement*-Grundsatzes die Abschiebung in ein Land droht, oder wenn eine Person oder Gruppe willkürlich in Haft genommen wurde. Dabei ist zu bedenken, dass in einer solchen Situation nur ein Land oder ein thematischer Mechanismus aktiv werden kann, unter dessen Mandat die drohende Verletzung fällt.
- Nachdrückliche Aufforderung an die eigene Regierung, auf Informationensuchen oder eindringliche Appelle, die im Rahmen der Sonderverfahren an sie gerichtet wurden, zu reagieren. ■

Die Zusammenhänge zwischen menschenrechtlichen Regelungen und dem Flüchtlingsrecht

Das internationale Flüchtlingsrecht ist Teil eines umfassenden Mosaiks, das vom Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte (*international human rights law*) und dem humanitären Völkerrecht (*international humanitarian law*) gebildet wird. Die Bestimmungen des Flüchtlingsrechts müssen im größeren Zusammenhang der menschenrechtlichen Regelungen (*human rights law*) gesehen werden. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte untersagt implizit ebenfalls jede Folter. Außerdem gelten nahezu alle darin enthaltenen Bestimmungen für Nichtstaatsbürger.

Flüchtlinge haben Anspruch auf zwei einander zum Teil überlagernde Sätze von Rechten: die Rechte, die ihnen als Menschen zustehen und die durch die internationalen Menschenrechtsstandards und innerstaatliches Recht garantiert werden, sowie die Sonderrechte, die mit ihrer Flüchtlingseigenschaft verbunden sind.

Zwei internationale Menschenrechtsverträge spielen im

internationalen Flüchtlingsrecht eine besonders wichtige Rolle:



- *Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* bietet Schutz vor *refoulement* oder zwangsweiser Rückführung in Situationen, in denen ein erhebliches Folterrisiko besteht. Das *Non-refoulement*-Gebot der Antifolterkonvention ist absolut, im Gegensatz zur *Non-refoulement*-Bestimmung der Genfer Flüchtlingskonvention, die den Schutz von Furcht vor Verfolgung aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung abhängig macht. Außerdem ist nach der Antifolterkonvention keine Ausnahme von der *Non-refoulement*-Verpflichtung zulässig. Anders als die Genfer Flüchtlingskonvention enthält die Antifolterkonvention keine Bestimmung, die Urheber besonders schwerer Verbrechen oder andere schutzunwürdige Personen von ihrem Schutz ausschließt.
- *Die Konvention über die Rechte des Kindes*, der fast alle Staaten der Welt beigetreten sind, gilt für alle Kinder ohne Unterschied, einschließlich Flüchtlingskindern und asylsuchender Kinder. In der Konvention heißt es ausdrücklich, dass jedes Kind, das die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehrt, Anspruch auf Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung der Rechte hat, die in dieser Konvention und in anderen Übereinkommen, denen der betreffende Staat als Vertragspartei angehört, festgelegt sind.

Was Parlamente und ihre Abgeordneten tun können

Die Parlamente und ihre Mitglieder haben eine ganz entscheidende Rolle bei der Gewährleistung des Flüchtlingsschutzes in Recht und Praxis inne. Hier einige konkrete Schritte, wie sie diese Rolle wahrnehmen können:

Gesetzliche Verankerung des *Non-refoulement*-Grundsatzes

Der *Non-refoulement*-Grundsatz sollte in nationales Recht übernommen werden. Zu diesem Zweck muss in den Gesetzen über die Einreise von Ausländern und über die Bestimmungen betreffend die Grenzkontrolle eine Unterscheidung zwischen Asylsuchenden und anderen Personen, die aus anderen Gründen in ein Land einreisen wollen, getroffen werden. Die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die Zuwanderung müssen gegebenenfalls überarbeitet werden.

Asylsuchenden sollte ein faires und wirksames Verfahren zur Verfügung stehen, in dem sie ihren Asylantrag stellen können.

Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs

Die Parlamente und ihre Mitglieder könnten eine umfassendere Definition des Flüchtlingsbegriffs, wie sie etwa in der OAU-Konvention und in der Erklärung von Cartagena enthalten ist, in die nationalen Rechtsvorschriften aufnehmen.

Die Parlamentarier könnten sich gegebenenfalls auch ein Bild von der Lage der Binnenvertriebenen in ihrem Land machen, um ihren Schutz zu erleichtern und die internationale Gemeinschaft auf ihre Notlage aufmerksam zu machen.

Beitritt zu internationalen Verträgen (siehe auch Kapitel 6)

Der Regierung sollte nahe gelegt werden, Schritte im Hinblick auf den Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention und ihrem Protokoll in Erwägung zu ziehen, sofern ein solcher Beitritt noch nicht erfolgt ist.

Auch der Beitritt zu internationalen Menschenrechtsübereinkommen, die für den Flüchtlingsschutz von Bedeutung sind, insbesondere zur *Antifolterkonvention* und zur *Konvention über die Rechte des Kindes*, sowie zu anderen Vertragswerken des humanitären Völkerrechts wäre ins Auge zu fassen.

Auf regionaler Ebene sollten die Parlamente der afrikanischen Länder, die der OAU-Konvention noch nicht beigetreten sind, den Beitritt in Erwägung ziehen. Auch regionale Menschenrechtsverträge in Afrika, Europa und Amerika enthalten Standards, die für den Flüchtlingsschutz

maßgebend sind. Die Länder dieser Regionen sollten die Möglichkeit in Betracht ziehen, diesen Rechtsakten beizutreten.

➤ **Überprüfung von Vorbehalten und restriktiven Auslegungen**

Die Zweckmäßigkeit von Vorbehalten und restriktiven Auslegungen sollte in regelmäßigen Zeitabständen überprüft werden.

Wird die Regierung diesbezüglich nicht tätig, können Abgeordnete Fragen an sie richten oder sogar eine Gesetzesvorlage eines Abgeordneten einbringen.

Umsetzung internationaler Standards

Abgesehen von den oben genannten Übereinkommen gibt es einen umfangreichen Katalog von richtungweisenden internationalen Standards, die bei der Ausarbeitung nationaler Flüchtlingsschutzsysteme herangezogen werden können – darunter die Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees und von UNHCR herausgegebene Richtlinien über verschiedenste Flüchtlingsfragen.

Die UNHCR-Büros können Parlamentarier durch Informationen über diese Standards und durch Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen unterstützen.

Ermutung zur Zusammenarbeit mit UNHCR

Parlamentarier können dafür sorgen, dass ihre Regierung UNHCR über die Zahl und die Lebensumstände der Flüchtlinge in ihrem Hoheitsgebiet, die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention und der geltenden Gesetze, Verordnungen und Erlässe zu Fragen des Flüchtlingswesens informiert. Parlamentarier können auch die Meinung von UNHCR in Flüchtlingsschutzangelegenheiten einholen, etwa zu Gesetzesvorlagen, Gerichtsverfahren und politischen Entscheidungen.

Da UNHCR in fast 120 Ländern durch Büros vertreten ist (siehe Anhang 3), werden Parlamentarier in den meisten Ländern ein UNHCR-Büro in ihrer Hauptstadt vorfinden. ■

Kapitel 2

Die Rolle von UNHCR

Als humanitäre und nichtpolitische Organisation sorgt UNHCR gemäß seinem von den Vereinten Nationen erteilten Mandat für den Schutz der Flüchtlinge und hilft ihnen bei der Suche nach Lösungen für ihre Notlage. Nachdem das Problem von Flucht und Vertreibung in den letzten fünfzig Jahren immer komplexer geworden ist, musste auch UNHCR expandieren, um sich auf diese Herausforderung einzustellen. Das 1950 gegründete Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen entwickelte sich von einer relativ kleinen Sonderorganisation, deren Existenz ursprünglich auf drei Jahre befristet war, zu einer Organisation mit über 4000 Mitarbeitern, Büros in fast 120 Ländern und einem Jahreshaushalt von einer Milliarde US Dollar. UNHCR bietet nicht nur Rechtsschutz, sondern stellt heute auch materielle Nothilfe bei großen Flüchtlingskatastrophen zur Verfügung, entweder direkt oder über Partnerorganisationen. In den ersten fünfzig Jahren seines Bestehens gewährte UNHCR über 50 Millionen Menschen Schutz und Unterstützung und wurde für seine Tätigkeit zweimal mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.

Auf internationaler Ebene fördert UNHCR die Unterzeichnung internationaler Flüchtlingsübereinkommen und überwacht die Einhaltung des internationalen Flüchtlingsrechts durch die Regierungen. UNHCR-Mitarbeiter werben für das Flüchtlingsrecht in allen Kreisen, die sich mit Flüchtlingsschutz befassen, darunter Grenzschutzbeamte, Journalisten, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Rechtsanwälte, Richter und hohe Regierungsbeamte.

Vor Ort schützen UNHCR-Mitarbeiter Flüchtlinge durch unterschiedlichste Aktivitäten: Sie sorgen für Soforthilfe in Not-situationen, die Verlegung von Flüchtlingslagern aus grenznahen Gebieten zur Erhöhung der Sicherheit, die Sicherung des Mitspracherechts von Frauen bei der Lebensmittelverteilung und sozialen Diensten und die Zusammenführung getrennter Familien; sie informieren Flüchtlinge über die Verhältnisse in ihrer Heimat und liefern ihnen damit die Grundlage für ihre Rückkehrentscheidung, dokumentieren, warum ein Flüchtling in einem Zweitasylland

angesiedelt werden sollte, besuchen Haftanstalten und beraten Regierungen bei Gesetzesvorhaben, politischen Maßnahmen und deren Umsetzung in Flüchtlingsangelegenheiten.

UNHCR sucht nach dauerhaften Lösungen für die Not der Flüchtlinge, indem er Flüchtlingen bei der Rückkehr in ihre Heimat Hilfestellung leistet, falls die dortigen Verhältnisse eine Rückkehr zulassen, ihnen bei der Integration in ihren Asylländern beisteht oder sie bei der Weiterwanderung in ein Zweitasylland unterstützt.

Das Mandat von UNHCR

Die Genfer Flüchtlingskonvention und ihr Protokoll bieten den Vertragsstaaten die Rechtsgrundlage für den Flüchtlingsschutz. UNHCR erhielt seinerseits durch seine im Dezember 1950 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Satzung den Auftrag, für den internationalen Rechtsschutz der Flüchtlinge zu sorgen und dauerhafte Lösungen für ihre Probleme zu suchen.

In der Satzung sind die Aufgaben des Hochkommissars festgelegt, darunter seine Verantwortung für den Schutz der Flüchtlinge, wobei der Flüchtlingsbegriff der Definition aus der Genfer Flüchtlingskonvention entspricht, mit dieser aber nicht gleich lautend ist. Im Laufe der Jahre erweiterte die Generalversammlung die Zuständigkeit von UNHCR auf verschiedene Personengruppen, die von der Genfer Flüchtlingskonvention und ihrem Protokoll nicht erfasst werden. Einige dieser Personen werden als „Mandatsflüchtlinge“ bezeichnet, andere als Rückkehrer, Staatenlose und, unter gewissen Voraussetzungen, als Binnenvertriebene.

Das Mandat von UNHCR ist somit erheblich umfassender als die Verantwortlichkeiten der Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und ihres Protokolls. Eine der Herausforderungen, mit denen die Flüchtlinge und die Asylländer heute konfrontiert sind, besteht darin, die „Schutzlücken“ zu schließen, die sich dort ergeben, wo UNHCR Personen schützen will, für deren Schutz sich die betreffenden Staaten jedoch nicht zuständig fühlen, da ihrer Meinung nach keine der flüchtlingsrechtlichen Normen eine solche Verantwortung vorsieht.

Ein Vergleich zwischen der UNHCR-Satzung und der Genfer Flüchtlingskonvention samt Protokoll

Die Satzung ist sozusagen die Verfassung von UNHCR. Sie legt die Aufgaben und Zuständigkeiten des Hochkommissars fest und definiert die Personen, für die der Hochkommissar tätig werden kann. Diese Definition wurde durch mehrere Resolutionen der UN-Generalversammlung ergänzt.

Die Genfer Flüchtlingskonvention ist ein für die Unterzeichnerstaaten rechtsverbindlicher internationaler Vertrag. Sie legt die Rechte und Pflichten der als Flüchtlinge anerkannten Personen im Sinne der in der Konvention enthaltenen Definition fest.

Mandatsflüchtlinge sind Personen, die von UNHCR gemäß seiner Satzung oder im Sinne des von der Generalversammlung erteilten erweiterten Mandats als Flüchtlinge angesehen werden. Wen UNHCR als Flüchtling betrachtet, hängt nicht davon ab, ob das Asylsland Vertragsstaat der Genfer Flüchtlingskonvention oder ihres Protokolls ist.

Konventionsflüchtlinge sind Personen, die von den Behörden der Staaten, die der Genfer Flüchtlingskonvention und/oder dem Protokoll beigetreten sind, als Flüchtlinge anerkannt werden. Als solche haben sie Anspruch auf die Rechte und Leistungen, die zu gewähren die Staaten zugesagt haben. ■

Personen unter der Obhut von UNHCR

Als „Personen unter der Obhut von UNHCR“ gelten alle Personen, für deren Schutz und Unterstützung UNHCR zuständig ist. Zu ihnen zählen

- Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

- ❑ Personen, die vor Konflikten oder massiven Störungen der öffentlichen Ordnung fliehen (d. h. Flüchtlinge im Sinne der Definition der OAU-Konvention bzw. der Erklärung von Cartagena)
- ❑ Rückkehrer (d. h. ehemalige Flüchtlinge)
- ❑ Staatenlose
- ❑ Binnenvertriebene (in bestimmten Situationen)

Die Befugnis von UNHCR, für diese Personen tätig zu werden, beruht entweder auf der Genfer Flüchtlingskonvention und der OAU-Konvention, auf der Erklärung von Cartagena oder auf Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen.

Der Sonderfall der Palästinenser

Das **Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)** wurde 1948 ins Leben gerufen, um den im Zusammenhang mit der Gründung des Staates Israel vertriebenen Palästinensern beizustehen. Bei UNRWA, das in Jordanien, im Libanon, in Syrien, Gaza und im Westjordanland tätig ist, sind fast 3 Millionen Palästinenser registriert.

UNRWA definiert Palästinaflüchtlinge als Personen und deren Nachkommen, die zwei Jahre vor den gewalttätigen Auseinandersetzungen des Jahres 1948 in Palästina ansässig waren und die infolge des Konflikts ihr Heim und ihre Existenzgrundlage verloren haben. UNRWA erhielt nicht den Auftrag, die Palästinaflüchtlinge zu schützen; diese Aufgabe wurde unausgesprochen den Ländern überlassen, in denen sie Zuflucht gefunden haben. Da die bei UNRWA registrierten Palästinenser bereits bei einer UN-Organisation in Betreuung standen, wurden sie bei der Gründung von UNHCR 1950 aus dessen Mandat ausgenommen. Palästinenser aus Gebieten, die nicht von UNRWA betreut werden, fallen hingegen unter das Mandat von UNHCR.

Die Rechtsstellung der Palästinenser kann sehr unterschiedlich sein und hängt vom Datum ihrer Vertreibung oder der ihrer Eltern und Großeltern sowie von ihrem derzeitigen Wohnort ab. Rund 850.000

Palästinenser – sie selbst und ihre Nachkommen, die nach 1948 im neuen Staat Israel blieben – besitzen heute die israelische Staatsangehörigkeit. Eine unbekannte Zahl hat die Staatsangehörigkeit von Ländern außerhalb des Nahen Ostens angenommen. Von den arabischen Staaten, die Palästinaflüchtlinge aufgenommen haben, hat ihnen nur Jordanien im großen Maßstab die Staatsangehörigkeit zuerkannt. Die Rechtsstellung aller anderen ist bestenfalls als zweifelhaft zu bezeichnen, und viele Palästinenser befinden sich in einer untragbaren Situation. ■

Staatenlose

Staatenlose sind Personen, die von keinem Staat aufgrund seiner Gesetze als Angehörige angesehen werden. Sie können, müssen aber nicht gleichzeitig Flüchtlinge sein. Es gibt Millionen von Staatenlosen auf der ganzen Welt.

1996 forderte die UN-Generalversammlung UNHCR auf, sich bei den Staaten für deren Beitritt zu den beiden Übereinkommen über Staatenlosigkeit einzusetzen und die Regierungen in Bezug auf ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften in technischer und rechtlicher Hinsicht zu beraten. UNHCR unterstützt deshalb Regierungen bei der Ausarbeitung ihrer Gesetze, leistet Hilfestellung bei der Koordination entstehender Rechtssysteme, hilft und berät in Fällen staatenloser Einzelpersonen oder Gruppen und hilft bei der Aushandlung von Abkommen, die Staatenlose betreffen.

Das Engagement von UNHCR für Staatenlose erklärt sich aus der engen Beziehung zwischen Staatenlosigkeit und Vertreibung. Zum Beispiel kann

- ❑ Vertreibung in Staatenlosigkeit münden (etwa wenn nach der Flucht oder Vertreibung einer Person Grenzen neu gezogen werden),
- ❑ Vertreibung die Folge von Staatenlosigkeit sein (wenn staatenlose oder ausgebürgerte Personen gezwungen werden, den Ort ihres gewöhnlichen Aufenthalts zu verlassen),
- ❑ Staatenlosigkeit die Lösung von Flüchtlingsproblemen behindern (zum Beispiel wenn sich Länder weigern, ehemalige Flüchtlinge unter Hinweis auf deren Staatenlosigkeit wieder aufzunehmen).

Staatenlosigkeit ist ein Problem, das von den Staaten gelöst werden muss. Die Regierungen müssen Schritte unternehmen, durch die sichergestellt wird, dass nicht ganzen Bevölkerungsgruppen die Staatsbürgerschaft entzogen oder vorenthalten wird, die eine reale und starke Beziehung zu diesem Land haben und die ohne entsprechende Maßnahmen des Staates staatenlos wären.

„Das Exekutivkomitee bekräftigt die Bedeutung des Rechts auf eine Staatszugehörigkeit und fordert die Staaten auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Staatenlosigkeit zu verhindern bzw. zu verringern, unter anderem durch innerstaatliche Gesetzgebung und gegebenenfalls durch den Beitritt zu den Übereinkommen über Staatenlosigkeit und durch deren Umsetzung.“

Beschluss Nr. 85 (m) des UNHCR-Exekutivkomitees, 1998

Die zwei wichtigsten Übereinkommen zu Fragen der Staatenlosigkeit

Das Problem der Staatenlosigkeit ist in einigen Teilen der Welt weit verbreitet und kann besonders Kinder treffen, die aus gemischten Ehen stammen oder in einem anderen Land als dem Herkunftsland der Eltern geboren wurden, da sie nicht in jedem Fall die Staatsangehörigkeit des Landes erhalten, in dem sie zur Welt kamen. Staatenlose können wie Flüchtlinge zur Weiterwanderung gezwungen sein, da es ihnen nicht gelingt, angemessenen Schutz zu finden. 1994 ersuchte das UNHCR-Exekutivkomitee den Hochkommissar eindringlich, seine Bemühungen zugunsten Staatenloser zu verstärken, indem er unter anderem zum Beitritt zu den Übereinkommen von 1954 und 1961 über Staatenlosigkeit anregt, für Schulung sorgt und systematisch Informationen über die Größenordnung des Problems sammelt. Die in der Folge eingeleitete und noch immer laufende Studie lässt den Schluss zu, dass weltweit Millionen Menschen staatenlos sind.

Das Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen regelt und verbessert den Status Staatenloser und soll sicherstellen, dass Staatenlose ohne Diskriminierung in den Genuss der Grundrechte und Grundfreiheiten kommen.

Das Übereinkommen von 1961 über die Verminderung der Staatenlosigkeit zeigt Wege auf, wie Personen, die ansonsten staatenlos wären, durch eine nachgewiesene Beziehung zu einem Staat durch Geburt oder Abstammung eine Staatsangehörigkeit

erwerben oder behalten können. Das Übereinkommen behandelt Fragen wie die Zuerkennung der Staatsangehörigkeit, den Verlust oder die Aufgabe der Staatsangehörigkeit, den Entzug der Staatsangehörigkeit und Gebietsübertragungen. Besonders betont wird auch der Erhalt der Staatsangehörigkeit, wenn sie einmal erworben wurde. ▣

Durch den Beitritt eines Staates zum Übereinkommen von 1954 werden Staatenlosen viele der Rechte eingeräumt, die für Stabilität im Leben sorgen. Der Beitritt zum Übereinkommen von 1961 ermöglicht Lösungen für viele Probleme, die Staatenlosigkeit verursachen können. Es dient auch als Leitlinie für innerstaatliches Recht.

Die Staatsangehörigkeit ist ein Status, aus dem sich andere Rechte ableiten. Das Übereinkommen von 1961 über die Verminderung der Staatenlosigkeit besagt, dass keiner Person aus Gründen der Rasse, der Abstammung, der Religion oder der politischen Überzeugung die Staatsangehörigkeit entzogen werden darf. Es zeigt Maßnahmen zur Verhütung der Staatenlosigkeit infolge von Gebietsübertragungen auf und legt Regeln für die Gewährung der Staatsangehörigkeit an Personen fest, die in dem betreffenden Land geboren wurden, und die andernfalls staatenlos wären. Es sieht vor, dass ein UN-Gremium alle Anträge nach dem Übereinkommen überwachen wird. Da ein solches Gremium nie geschaffen wurde, erhielt UNHCR von der UN-Generalversammlung (Resolution 3274 XXIX) den Auftrag, diese Funktion selbst wahrzunehmen.

Vertragsstaaten des Übereinkommens von 1954 (Stand Januar 2002), das am 6. Juni 1960 in Kraft trat: Algerien, Antigua und Barbuda, Argentinien, Armenien, Aserbaidschan, Australien, Barbados, Belgien, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Botswana, Brasilien, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Ecuador, Fidschi, Finnland, Frankreich, Griechenland, Guatemala, Guinea, Irland, Israel, Italien, Kiribati, Kroatien, Lettland, Lesotho, Liberia, Libysch-Arabische Dschamahirija, Litauen, Luxemburg, Madagaskar, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Republik Korea, Sambia, Schweden, Schweiz, Serbien und Montenegro, Simbabwe, Slowakei, Slowenien, Spanien, St. Vincent und die Grenadinen, Swasiland, Trinidad und Tobago, Tschad,

Tunesien, Uganda, Ungarn, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland

Vertragsstaaten des Übereinkommens von 1961 (Stand Februar 2002), das am 13. Dezember 1975 in Kraft trat: Armenien, Aserbaidschan, Australien, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Guatemala, Irland, Kanada, Kiribati, Lettland, Libysch-Arabische Dschamahirija, Niederlande, Niger, Norwegen, Österreich, Schweden, Slowakei, Swasiland, Tschad, Tunesien, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Uruguay. ■

Binnenvertriebene

Schätzungen zufolge leben weltweit 20 bis 25 Millionen Menschen als Vertriebene innerhalb der Grenzen ihrer Heimatländer. Sie sind aus ihren Heimatorten geflüchtet, oft während eines Bürgerkriegs, ohne jedoch Zuflucht in anderen Ländern zu suchen. Binnenvertriebene brauchen in der Regel ebenso Schutz wie Flüchtlinge, da sie aber keine internationale Grenze überschritten haben, fallen sie nicht unter die

„Binnenvertriebene sind Personen oder Personengruppen, die gezwungen wurden oder waren, aus ihren Heimstätten oder gewöhnlichen Wohnorten zu fliehen oder diese zu verlassen, insbesondere aufgrund oder zur Vermeidung von Folgen bewaffneter Konflikte, Situationen allgemeiner Gewalt, Menschenrechtsverletzungen oder natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen, und die keine international anerkannte Staatsgrenze überschritten haben.“

Leitsätze der Vereinten Nationen zur Binnenvertriebene

an Leib und Leben bedroht sind. Dennoch gibt es keine einzige internationale Organisation und kein internationales Übereinkommen zur Frage der Binnenvertriebene. Deshalb ist die internationale Reaktion in dieser Frage unsystematisch, uneinheitlich und in vielen Fällen ungenügend. Viele Binnenvertriebene erhalten keinerlei humanitäre

Genfer Flüchtlingskonvention oder die Satzung von UNHCR.

Die Besorgnis der internationalen Gemeinschaft über die verzweifelte Lage der Binnenvertriebenen hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen, da Menschen in immer größerer Zahl durch interne Konflikte und Gewalt entwurzelt werden und

Hilfe oder Schutz. Die Staatengemeinschaft prüft derzeit Möglichkeiten, diesem Personenkreis systematischer und umfassender Schutz und Hilfe angedeihen zu lassen.

UNHCR engagiert sich für Binnenvertriebene, weil die Ursachen und Konsequenzen ihrer erzwungenen Flucht oft eng mit denen von Flüchtlingen verbunden sind. Dieses Engagement, das sich aus dem humanitären Mandat von UNHCR ergibt und das von der UN-Generalversammlung im Laufe der Zeit in mehreren Resolutionen unterstützt wurde, kann verschiedene Formen annehmen:

- Fürsprache für Binnenvertriebene
- Mobilisierung von Unterstützung für sie
- Stärkung der Kapazitäten der Organisation, sich ihrer Probleme anzunehmen
- Initiativen für Schutz und Beistand in bestimmten Situationen

UNHCR beschäftigt sich seit Anfang der siebziger Jahre regelmäßig mit Binnenvertriebenen, wenn das Amt von der UN-Generalversammlung oder vom Generalsekretär aufgefordert wird, an humanitären Einsätzen der Vereinten Nationen mitzuwirken, in denen es über besondere Kompetenz oder Erfahrung verfügt. In den letzten Jahren erreichte der Umfang der UNHCR-Aktivitäten für Binnenvertriebene ein noch nie da gewesenes Ausmaß. Zum Zeitpunkt der Drucklegung standen weltweit rund 6,3 Millionen Binnenvertriebene unter der Obhut von UNHCR, denen die Organisation Schutz und Unterstützung leistete.

Leitsätze zur Binnenvertreibung

Das Engagement von UNHCR für Binnenvertriebene beruht auf den *Leitsätzen zur Binnenvertreibung*. Die *Leitsätze*, in denen viele der wichtigsten internationalen Schutzprinzipien für Binnenvertriebene zusammengefasst sind, wurden im April 1998 der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vorgelegt. Sie verweisen auf menschenrechtliche Regelungen und das humanitäre Recht, mit denen sie im Einklang stehen, und haben wesentliche Teile des Flüchtlingsrechts zur Grundlage. Sie befassen sich mit allen Phasen der Binnenvertreibung und sollen Staaten, nichtstaatlichen Akteuren, anderen Behörden sowie zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen in Fragen der Binnenvertreibung als Anleitung dienen.

Das UNHCR-Exekutivkomitee unterstrich in seinem Beschluss Nr. 87 (t) von 1999 erneut die Bedeutung der *Leitsätze* und bekräftigte seine Unterstützung für die Rolle von UNHCR in Bezug auf Binnenvertriebene auf der Grundlage der von der Generalversammlung festgelegten Kriterien.

Die *Leitsätze* können über die Vereinten Nationen bezogen werden. Der volle Wortlaut des Dokuments findet sich auf der Website des Büros der Vereinten Nationen für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* OCHA): www.reliefweb.int; klicken Sie auf „OCHA On-line“ und „Publications“. ■

UNHCR kann sich nur dann für Binnenvertriebene einsetzen, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind, die von der UN-Generalversammlung 1993 vorgegeben wurden. Diese Voraussetzungen sind:

- ein Ersuchen oder eine Ermächtigung der Generalversammlung oder eines anderen zuständigen Hauptorgans der Vereinten Nationen
- die Zustimmung des betreffenden Staates und gegebenenfalls anderer am Konflikt beteiligter Parteien
- Zugang zur betroffenen Bevölkerung
- angemessene Sicherheit für die Mitarbeiter und Partnerorganisationen von UNHCR
- klar umrissene Zuständigkeit und Rechenschaftspflicht mit Möglichkeiten der direkten Intervention in Schutzfragen
- angemessene Ressourcen und Kapazitäten

Die Strategie von UNHCR ist lösungsorientiert. Die Organisation wird sich bevorzugt in Situationen engagieren, in denen eine politische Lösung bereits in Reichweite ist oder ernsthaft erwogen wird. UNHCR arbeitet eng mit dem UN-Koordinator für Hilfe in Krisensituationen und anderen im jeweiligen Gebiet tätigen Organisationen zusammen, um ein gemeinsames Verständnis der Rollen und Aufgabenbereiche der einzelnen Akteure bei der Hilfeleistung für Binnenvertriebene herbeizuführen.

Die größten Gruppen von Binnenvertriebenen unter der Obhut von UNHCR (Schätzung)

(Stand: 6. Juni 2002)

<i>Region</i>	<i>Anzahl der Zurückgekehrt</i>
---------------	---------------------------------

	<i>Binnenvertriebenen</i>	<i>e</i> <i>Binnenvertrieb</i> <i>ene</i>
Europa	1.281.464	47.362
Südosteuropa	741.626	151.588
Zentralasien, Südwestasien, Nordafrika und der Mittlere Osten	1.200.000	-
Große Seen (Afrika), Ostafrika und Horn von Afrika	23.458	42.000
Nord-, Mittel und Südamerika	720.000	-
Südliches Afrika	202.000	-
West- und Zentralafrika	196.116	-
Ostasien/Pazifik	683.286	-
Gesamt	3.047.950	240.950

Zurückgekehrte Binnenvertriebene: In den letzten zwei Jahren an ihre Herkunftsorte zurückgekehrt.

Die angegebenen Zahlen entsprechen nicht unbedingt der tatsächlichen Anzahl von Binnenvertriebenen in der genannten Region.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die Binnenvertriebenen

Immer dann, wenn Binnenvertriebene im Zuge von Konflikten oder Unruhen mit Gewalt konfrontiert sind, sieht es das IKRK als seine Pflicht an, gemäß seinem Mandat und im Rahmen seiner Kapazitäten und soweit es die zuständigen Behörden und die Sicherheitsbedingungen gestatten, tätig zu werden. Geographisch gesehen kann dieses Engagement weit über die Zonen hinausgehen, in denen die Feindseligkeiten stattfinden, denn das IKRK nimmt sich der Schutzprobleme der Binnenvertriebenen und auch aller anderen Zivilisten in gleich welchem Teil des Landes an.

Das IKRK ist vor allem in konkreten Situationen präsent und aktiv. Als neutraler Vermittler im Fall bewaffneter Konflikte oder

Unruhen ist das IKRK bestrebt, den Opfern internationaler und nationaler bewaffneter Konflikte, innerer Unruhen und Spannungen Schutz und Beistand zu leisten. In solchen Situationen nimmt es sich im Sinne des Prinzips der Unparteilichkeit zuerst derjenigen an, die am dringendsten Hilfe benötigen. Das IKRK betrachtet einen Binnenvertriebenen in erster Linie als Zivilperson, die als solche unter dem Schutz des humanitären Völkerrechts steht.

Allzu oft leiden Binnenvertriebene unter unvorstellbaren Entbehrungen, die ihr Überleben in Frage stellen, und allzu oft sind sie sowohl während ihrer Flucht als auch in der Zeit der Vertreibung beträchtlichen Gefahren ausgesetzt. Die Zahl der Todesopfer unter den Binnenvertriebenen ist deshalb oft extrem hoch, vor allem unter den körperlich Schwächeren wie Kindern, älteren Menschen und schwangeren Frauen. Das Problem wird noch verschärft durch das Leid der Zurückgelassenen oder die Opfer, die die Bevölkerung der Aufnahmegebiete auf sich nehmen muss.

Angesichts ihrer gefährlichen Lage sind durch bewaffnete Konflikte betroffene Binnenvertriebene – eine der Hauptkategorien von Vertriebenen, die sich in vielen Fällen auch in der bedrohlichsten Lage befinden – oft eine der ersten Zielgruppen für die Tätigkeit des IKRK.

Obwohl Vertreibungsstatistiken aus den verschiedensten Gründen nur grobe Schätzungen sein können, handelte es sich nach Einschätzung des IKRK bei der überwiegenden Mehrheit der nahezu fünf Millionen Menschen, denen die Organisation 1999 Beistand geleistet hat, um Binnenvertriebene. Für das Jahr 2000 wurden in einunddreißig Ländern auf der ganzen Welt spezielle Schutz- und Hilfsprogramme für Binnenvertriebene entwickelt. ■

Siehe IKRK-Website - www.icrc.org

Hilfe und Unterstützung

Unter Hilfe und Unterstützung sind Sach- und Dienstleistungen zu verstehen, mit denen den körperlichen und materiellen Bedürfnissen der von UNHCR betreuten Personen Rechnung getragen wird. Dazu zählen Lebensmittel, Medikamente und medizinisches Material, Kleidung, Unterkunft, Saatgut und Werkzeuge, soziale Dienste, psychologische Betreuung und die Errichtung oder Wiedererrichtung von Infrastruktur wie Schulen und Straßen. Der Begriff „humanitäre Hilfe“ bezeichnet die von karitativen Organisationen zu humanitären Zwecken geleistete Hilfe, d. h. für nichtpolitische, nichtkommerzielle und nichtmilitärische Zwecke. UNHCR sieht in der materiellen Hilfe eine Ergänzung und Unterstützung des allgemeinen Flüchtlingsschutzes.

Wenn innerhalb kurzer Zeit große Flüchtlingsströme entstehen, ist es von größter Wichtigkeit, dass man in der Lage ist, rasch Lebensmittel, Material für Unterkünfte, Medikamente und medizinisches Material und andere wichtige Bedarfsgüter zu den Flüchtlingen zu bringen. Materielle und logistische Unterstützung kann im Asylland oder bei den Nachbarländern oder anderen Geberländern beschafft oder von diesen bereitgestellt werden. Um rasch auf Krisensituationen reagieren zu können, verfügt UNHCR an mehreren Standorten der Welt über Lagerbestände an Hilfsgütern.

„Die Konferenz appelliert an die Staaten, an alle Parteien bewaffneter Konflikte sowie an die UN-Gremien und andere Organisationen, dringend für Schutz und Hilfe für die am meisten gefährdeten Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu sorgen, unter ihnen vor allem Frauen und Kinder, die Opfer von sexueller Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung werden können und durch bewaffnete Konflikte gefährdet sind, etwa in Form der Zwangsrekrutierung von

In mehreren Flüchtlingseinsätzen der letzten Zeit war es notwendig, zur Durchführung der humanitären Hilfe die logistischen Kapazitäten der Streitkräfte einiger Geberländer in Anspruch zu nehmen. Das geschieht nur in besonders großen Flüchtlingskatastrophen und als letzter Ausweg.

Wegen des Umfangs und der hohen Kosten solcher Nothilfemaßnahmen müssen in diesen Fällen zusätzliche Finanzmittel aufgebracht werden, um die UNHCR anderweitig zur Verfügung stehenden Hilfsgelder nicht zu schmälern.

Der Einsatz der Streitkräfte zur Durchführung humanitärer Hilfe hat zwar zweifellos Leben gerettet, doch stellte sich gleichzeitig die Frage nach der Beziehung zwischen humanitären Organisationen und dem Militär.

UNHCR achtet stets darauf, dass der zivile Charakter und Eindruck humanitärer Einsätze gewahrt bleibt.

Der Grundsatz der Unparteilichkeit und der Unabhängigkeit von politischen Überlegungen muss geachtet werden.

Wie Schutz und Hilfe einander ergänzen

Als UNHCR gegründet wurde, war die Organisation hauptsächlich in Europa tätig, wo materielle Hilfe in der Regel von den Ländern zur Verfügung gestellt wurde, die Flüchtlingen Asyl gewährt hatten. Als später Flüchtlingsprobleme in Entwicklungsländern entstanden, war UNHCR aufgerufen, mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft auch den Flüchtlingen in diesen Ländern materielle Hilfe zu leisten und für ihren Schutz zu sorgen.

„Die Konferenz ruft die Regierungen und Parlamente auf, Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, die die Sicherheit Vertriebener, einschließlich von Binnenvertriebenen, und ihres Eigentums während und nach ihrer Repatriierung garantieren.“

99. Konferenz der Interparlamentarischen Union, April 1998

In der Praxis sind Schutz und Hilfe oft eng miteinander verbunden. Die blauen Plastikplanen der Notzelte von UNHCR wurden zu typischen Symbolen des Schutzes in großen Flüchtlingskatastrophen vom Balkan über Zentralafrika bis Osttimor. Das Mandat von UNHCR ist zwar nach wie vor der Flüchtlingsschutz, doch ist das Angebot von Hilfe oft ausschlaggebend dafür, dass ein Land Flüchtlinge aufnimmt, da sich dadurch die finanzielle Verantwortung verringert, die mit der Aufnahme einhergeht. Flüchtlinge brauchen wirksamen Rechtsschutz, aber es muss auch für ihre Grundbedürfnisse gesorgt werden – Unterkunft, Lebensmittel, Wasser, sanitäre Einrichtungen und medizinische Versorgung. UNHCR koordiniert die Bereitstellung und den Transport dieser Hilfsgüter und hat spezielle Projekte für Frauen, Kinder und ältere Menschen entwickelt, die zusammen bis zu 80 Prozent einer typischen Flüchtlingsbevölkerung ausmachen.

Im Bewusstsein um die „Lücke“, die sich in der Regel zwischen der unmittelbaren Nothilfe und der später einsetzenden längerfristigen Entwicklungshilfe durch andere Organisationen ergibt, hat UNHCR das Konzept der so genannten *Quick Impact Projects* entwickelt. Diese Hilfsprojekte, die ursprünglich in Mittelamerika und später in anderen Teilen der Welt durchgeführt wurden, betreffen hauptsächlich die Wiedererrichtung oder Instandsetzung grundlegender Infrastruktureinrichtungen wie Schulen und Kliniken, Straßen, Brücken und Brunnen. Diese Projekte sollen nach einer Vertreibungskrise so rasch wie möglich wieder einen Sinn für Normalität im Leben herstellen.

UNHCR weltweit

➤ Vor Ort: Nahe bei den Flüchtlingen

Um die UNHCR-Außenstellen zu finden, genügt ein kurzer Blick auf eine Landkarte der Krisenherde der Welt (siehe Liste der UNHCR-Büros in Anhang 3). Die Mitarbeiter von UNHCR und seiner Partnerorganisationen arbeiten Seite an Seite mit den Flüchtlingen an einigen der gefährlichsten, unwirtlichsten und entlegensten Orte der Welt. Immer öfter sind sie in Gebieten bewaffneter Konflikte oder an Orten im Einsatz, die nicht mehr oder nur begrenzt unter der Kontrolle der Regierung stehen. Eine internationale Präsenz in unsicheren Gebieten ist an sich schon eine Form des Schutzes, da sie ein wirksames Mittel sein kann, um Übergriffe zu verhindern. Fast 85 Prozent der über 4000 UNHCR-Mitarbeiter sind außerhalb des Genfer Sitzes der Organisation im Einsatz. Bei großen Flüchtlingskrisen können Mitarbeiter binnen 72 Stunden entsandt werden, und es bestehen Bereitschaftsvereinbarungen mit Partnerorganisationen, so dass auch diese unverzüglich Personal entsenden können.

➤ In den Hauptstädten: Nahe bei den Entscheidungsträgern

In Wahrnehmung seiner Verantwortung für die Überwachung der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention unterhält UNHCR Büros in den Hauptstädten vieler Länder. Seine Ansprechpartner sind in den meisten Fällen die Außenministerien. Da Fragen des Flüchtlingsschutzes aber viele Zuständigkeitsbereiche betreffen können, arbeitet UNHCR auch immer wieder mit Ministerien oder Dienststellen zusammen, die für innere Angelegenheiten, Justiz,

Zuwanderung, Menschenrechte, Polizei und Militär zuständig sind. UNHCR ist auch Partner der Parlamentarier, indem er in Fragen des Flüchtlingsrechts Eingaben bei Parlamentsausschüssen macht und Gesetzesvorlagen prüft, um gemeinsam mit den Parlamentariern zu gewährleisten, dass die schließlich verabschiedeten Gesetze im Einklang mit dem internationalen Flüchtlingsrecht und den diesbezüglichen Standards stehen. UNHCR ist jederzeit bereit, Parlamentarier über konkrete Flüchtlingssituationen in ihrem Land oder in anderen Ländern sowie über andere relevante Fragen zu informieren.

Aufgrund seiner knappen Mittel kann UNHCR nicht in jeder Hauptstadt ein Büro unterhalten. Doch hat jedes Land ein UNHCR-Büro in seiner Nähe, und UNHCR fördert oft einen regionalen Ansatz in Flüchtlingsangelegenheiten.

Verwaltung

➤ Die Generalversammlung der Vereinten Nationen

Der Hochkommissar wird von der UN-Generalversammlung auf Vorschlag des Generalsekretärs in der Regel für eine fünfjährige Amtszeit gewählt. Er berichtet der Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC).

➤ Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen

Der derzeitige Hochkommissar, Ruud Lubbers, wurde im Oktober 2000 von der Generalversammlung gewählt. Der holländische Wissenschaftler und Politiker war von 1982 bis 1994 Premierminister seines Landes.

➤ Das Exekutivkomitee

Das Exekutivkomitee für das Programm von UNHCR (Exkom) wurde 1958 von ECOSOC auf Ersuchen der UN-Generalversammlung geschaffen und setzt sich aus Mitgliedstaaten zusammen. Zu seinen wichtigsten Aufgaben zählen die Bewilligung der Hilfsprogramme des Hochkommissars, die Beratung des Hochkommissars in Ausübung seiner satzungsgemäßen Funktionen, darunter vor allem der internationale Schutz, und die Aufsicht über alle finanziellen und administrativen Aspekte der Organisation. Die Mitglieder von Exkom werden von ECOSOC gewählt. Das Komitee tritt einmal jährlich im Oktober für die Dauer einer Woche in Genf zusammen, der Ständige

Ausschuss tagt bis zu fünfmal im Jahr.

UNHCR-Partnerschaft mit den Staaten

➤ Die Exekutiv- und Verwaltungsorgane

Die Regierungen arbeiten mit UNHCR zusammen, indem sie Flüchtlingen Asyl gewähren und ihnen den Aufenthalt in ihrem Land gestatten. Viele Regierungen unterstützen Flüchtlinge auch durch finanzielle Zuwendungen bei der Niederlassung in ihrem Land.

Die Zusammenarbeit von UNHCR mit den Regierungen hilft mit, die Verantwortung für den Schutz der Flüchtlinge aufzuteilen, und UNHCR ermutigt sie, die Ursachen von Flüchtlingsströmen zu bekämpfen. Wenn durch innere Konflikte ein internationales Flüchtlingsproblem entsteht, sind alle Nationen, insbesondere die Nachbarländer, dafür verantwortlich, dass in dem durch Wirren erschütterten Land wieder Friede und Sicherheit einkehrt. Asylländer tragen in einer Flüchtlingskrise die schwerste Last, da die Gewährung von Zuflucht oft Unruhe in den Ankunftsgebieten der Flüchtlinge schafft. Diese Länder dürfen mit der Verantwortung nicht allein gelassen werden. Andere Länder, sowohl in der Region als auch außerhalb, können die Verantwortung mittragen, indem sie finanzielle und materielle Hilfe für den Unterhalt und den Schutz der Flüchtlinge zur Verfügung stellen. UNHCR sorgt für die Mobilisierung und Steuerung dieser Hilfe.

In einigen Ländern unterstützt UNHCR die Regierung bei der Prüfung der Anträge Asylsuchender (siehe Kapitel 3). Der Umfang dieser Unterstützung hängt von den Umständen und Bedürfnissen der einzelnen Länder ab.

➤ Die Parlamente

Die Parlamente und ihre Abgeordneten sind der Schlüssel für die Schaffung eines nationalen rechtlichen Rahmens für den Flüchtlingsschutz und somit wichtige Partner für UNHCR.

In Ländern, die der Genfer Flüchtlingskonvention oder dem Protokoll beziehungsweise den beiden Übereinkommen über Staatenlosigkeit noch nicht beigetreten sind, bemüht sich UNHCR, sie zum Beitritt zu veranlassen.

In Ländern, die bereits Vertragsstaaten dieser Übereinkommen sind, weist UNHCR auf die Notwendigkeit hin, die internationalen Standards

umzusetzen, indem entsprechende Gesetze erlassen und die nötigen Mittel bereitgestellt werden.

„Die Konferenz ruft die Parlamentsmitglieder auf, aktiv auf die Lösung des Flüchtlingsproblems hinzuwirken, indem sie Gesetze und Vorschriften verabschieden, die auf dem Grundsatz der Lastenteilung beruhen.“

102. Konferenz der Interparlamentarischen Union, Oktober 1999

UNHCR kann Parlamentariern auf Ersuchen Informationen und Material über Flüchtlingssituationen zur Verfügung stellen. Das Amt ermutigt die Parlamentarier, ihre Stellung dazu zu nutzen, auf den wertvollen Beitrag der Flüchtlinge in ihren Ländern aufmerksam zu machen und für die Achtung der menschlichen Würde der Flüchtlinge einzutreten.

UNHCR unterhält enge Arbeitsbeziehungen zur Interparlamentarischen Union (IPU). Gemeinsam fördern sie das Verständnis der Parlamentarier für den völkerrechtlichen Rahmen des Flüchtlingsschutzes, für die Pflichten der Staaten und das Mandat von UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge und die Suche nach Lösungen für ihre Probleme. Die beiden Organisationen sind auch gemeinsam bemüht, den Parlamentariern durch Informationen und Beratung ihre wichtige Rolle für den Flüchtlingsschutz vor Augen zu führen, und beraten gemeinsam darüber, wie einzelne Länder und die Staatengemeinschaft die aktuellen Herausforderungen für das internationale Flüchtlingsschutzsystem bewältigen können.

Die Interparlamentarische Union hat immer wieder bekräftigt, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und ihr Protokoll die Grundlage für die Gewährleistung des Flüchtlingsschutzes darstellen, und die Staaten, die diesen Instrumenten noch nicht beigetreten sind, aufgefordert, dies zu tun und ihren damit einhergehenden Verpflichtungen nachzukommen. Im Mai 2000 brachte sie in einer Resolution ihre Unterstützung für die Bemühungen der Vereinten Nationen um die Achtung der Rechte von Flüchtlingen und Vertriebenen zum Ausdruck und appellierte an die Parlamente, *„mit UNHCR kooperativ und innovativ auf die Stärkung des internationalen Schutzrahmens hinzuwirken“*.

Ein Jahr später unterstrich die IPU in einer Resolution anlässlich des fünfzigsten Jahrestags der Verabschiedung der Genfer Flüchtlings-

konvention „die Notwendigkeit, neue Ansätze, Instrumente und Standards zu entwickeln, um zu gewährleisten, dass die Genfer Flüchtlingskonvention vor dem Hintergrund der Debatte über große und anhaltende Flüchtlingssituationen, der hohen Kosten der Asylsuchenden für die industrialisierten Länder, der Belastung, die die Aufnahme von Flüchtlingen für Entwicklungsländer bedeutet, und des tatsächlichen oder vermeintlichen Missbrauchs durch Asylsuchende ihre anhaltende Aktualität und Bedeutung bewahrt“.

„Alarmiert über die stetig zunehmende Zahl der Flüchtlinge auf der ganzen Welt und ihre verzweifelte Lage sowie angesichts der steigenden Anforderungen an den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)“ ermutigte die IPU die Parlamente, sich für das internationale Flüchtlingsschutzsystem zu interessieren und durch eine gewissenhaftere und wirksamere Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention zu seiner Festigung beizutragen.

➤ **Die Justiz**

Richter spielen eine wichtige Rolle beim Flüchtlingsschutz, insbesondere dann, wenn das nationale Schutzsystem gesetzlich verankert und nicht allein dem Ermessen der Verwaltung überlassen ist. UNHCR unterstützt Richter durch die Organisation beruflicher Fortbildungsveranstaltungen zum Flüchtlingsrecht und zur Lage der Menschenrechte in den Heimatländern von Flüchtlingen. In manchen Fällen kann UNHCR Richter durch Stellungnahmen zu einem bestimmten Gesetz, einer speziellen Frage oder einem konkreten Einzelfall bei ihrer Entscheidungsfindung unterstützen.

UNHCR arbeitet eng mit der Internationalen Vereinigung von Asylrichtern (*International Association of Refugee Law Judges IARLJ*) zusammen. Die IARLJ ist bemüht, Richtern die Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention näher zu bringen, ermutigt dazu, für Entscheidungen über die Rechte von Asylsuchenden den Rechtsprechungsprozess in Anspruch zu nehmen, hilft mit, in entstehenden Demokratien und in Entwicklungsländern das Verständnis für die Unabhängigkeit der Richter im Zusammenhang mit dem Flüchtlingsrecht zu wecken, und dient als Forum für Erfahrungsaustausch, die Verbreitung von „best practices“ und die Entwicklung systematischer Vorgehensweisen bei der Auslegung und Anwendung des Flüchtlingsrechts.

Die Partnerschaft von UNHCR mit UN- und anderen Organisationen

UNHCR ist Teil eines Netzwerks von UN-Fonds, -Programmen, -Fachorganisationen und -Kommissionen. Zu den häufigsten Partnern von UNHCR zählen:

- ❑ das Welternährungsprogramm (WFP), das Nothilfe in Form von Lebensmitteln bereitstellt;
- ❑ das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), das Regierungen mit Programmen unterstützt, die der Gesundheit, Ernährung, Aus- und Weiterbildung sowie sozialen Diensten für Kinder dienen. UNICEF widmet sich auch dem Schutz unbegleiteter Kinder und der Zusammenführung von Familien, die bei der Flucht aus ihren Heimatländern getrennt wurden;
- ❑ die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die für die Durchführung und Koordination internationaler Maßnahmen im Gesundheitsbereich zuständig ist und unter anderem Aufklärungskampagnen über Immunisierung und AIDS durchführt;
- ❑ das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), bei dem alle UN-Entwicklungsaktivitäten zusammenlaufen; das Programm hilft bei der Erstellung langfristiger Entwicklungspläne nach Krisen und spielt eine wichtige Rolle bei Integrations- und Reintegrationsprogrammen;
- ❑ das Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR), das eine führende Rolle in Menschenrechtsfragen spielt; es koordiniert die Bemühungen der Vereinten Nationen zur Durchsetzung der Menschenrechte und reagiert auf schwere Menschenrechtsverletzungen;
- ❑ Das Büro des Koordinators der Vereinten Nationen für humanitäre Angelegenheiten (OCHA), das die UN-Hilfe in humanitären Krisen koordiniert, die über die Kapazitäten und das Mandat einer einzigen humanitären Organisationen hinausgehen;
- ❑ Ein weiterer wichtiger Partner ist die Internationale Organisation für Migration (IOM), eine zwischenstaatliche Organisation, die nicht zum Organisationsverbund der Vereinten Nationen gehört und bei der Beförderung von Flüchtlingen, Vertriebenen und anderen Personen hilft, die interne oder internationale mit Migration in Zusammenhang stehende Dienstleistungen benötigen;

- UNHCR arbeitet auch mit regionalen Organisationen zusammen, darunter die Organisation für afrikanische Einheit (OAU), die Organisation der amerikanischen Staaten (OAS), der Europarat, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die *Asian-African Legal Consultative Organization*.

Die Partnerschaft von UNHCR mit IKRK und IFRK

Ein besonders wichtiger Partner ist das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), eine unabhängige Organisation, die allen Opfern von Krieg und Gewalt innerhalb eines Staates beisteht und durch ihre Arbeit sicherstellen will, dass humanitäre Regeln zur Einschränkung bewaffneter Gewalt eingehalten werden. Das IKRK bietet als neutraler Vermittler Opfern internationaler und interner Konflikte und Auseinandersetzungen Schutz und Hilfe. Binnenvertriebene stellen eine der wichtigsten Zielgruppen für die Tätigkeit des IKRK dar. Im Jahre 2001 richtete das IKRK in 45 Ländern auf der ganzen Welt Schutz- und Hilfsprogramme für Binnenvertriebene ein.

Durch ihre nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften ergänzt auch die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRK) die Arbeit von UNHCR; sie sorgt für die humanitäre Betreuung von Menschen, die unter den Auswirkungen von Krisensituationen zu leiden haben und setzt sich für das humanitäre Völkerrecht ein.

Die Partnerschaft von UNHCR mit NGOs

NGOs (Nichtregierungsorganisationen) unterscheiden sich erheblich hinsichtlich ihrer Größe, der Bandbreite ihrer Programme, der Herkunft ihrer Mittel und ihrer Arbeitsweise. Manche sind international, einige national, jedoch mit internationalen Aktivitäten, andere wieder sind ausschließlich innerhalb eines Landes oder an einem bestimmten Ort aktiv. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen würdigte die wichtige Rolle der NGOs für den Flüchtlingsschutz, als sie im Zusammenhang mit der Verabschiedung der UNHCR-Satzung den Hochkommissar aufforderte, „mit ‚privaten Organisationen‘ (heute NGOs genannt), die sich mit Flüchtlingsproblemen befassen, Kontakt aufzunehmen“ und die Koordination der Bemühungen dieser Organisationen zu erleichtern.

„Die Konferenz zollt den nicht-staatlichen Organisationen, die Flüchtlingen und Vertriebenen beistehen, Anerkennung und betont die Notwendigkeit, dass die Staaten diese Organisationen unterstützen.“

78. Konferenz der Interparlamentarischen Union, Oktober
verletzungen festzustellen und zu melden.

UNHCR zählt über 500 NGOs zu seinen Partnerorganisationen.

Die meisten in der Flüchtlingsarbeit engagierten NGOs leisten materielle Hilfe und/oder helfen mit bei der Einrichtung und Instandhaltung von Lagern und anderen Siedlungen, wodurch sie in der Lage sind, dort stattfindende Menschenrechts-

Andere Arten privater, von Berufsgruppen oder von Religionsgemeinschaften betriebener Organisationen sorgen für die rechtliche Beratung oder Rechtsvertretung von Asylsuchenden, besuchen Haftanstalten, unterstützen neu angesiedelte Flüchtlinge, fungieren als Fürsprecher einzelner Flüchtlinge und treten für innerstaatliche Gesetze und Verfahren ein, mit denen ihr Land seinen internationalen Verpflichtungen nachkommt. NGOs müssen nicht unbedingt durch internationale Übereinkommen mit Flüchtlingsschutz beauftragt worden sein. Viele von ihnen haben sich in ihren Satzungen jedoch speziell diesen Schutzaufgaben verschrieben. Mit ihrer Tätigkeit leisten sie einen dringend benötigten, wertvollen Dienst, der einen entscheidenden Beitrag zum wirksamen Schutz von Flüchtlingen darstellen kann. ■

„Die Konferenz unterstreicht die Wichtigkeit des sicheren und unbehinderten Zugangs von humanitärem Hilfspersonal zu Zivilisten, die von bewaffneten Konflikten in Mitleidenschaft gezogen worden sind, unter ihnen auch Flüchtlinge und Binnenvertriebene, und des Schutzes für humanitäre Hilfe für diese Personen, und appelliert an die Staaten und betroffenen Parteien, alle nur denkbaren Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit und Bewegungsfreiheit von UN-Mitarbeitern und dazugehörigem humanitärem Hilfspersonal zu gewährleisten.“

103. Konferenz der Interparlamentarischen Union, Mai 2000

Für Schutz und Lösungen sorgen: Was Sie tun können

Schaffung eines entsprechenden gesetzlichen Rahmens

- ❑ Sie können UNHCR einladen, Sie bei der Schaffung eines innerstaatlichen rechtlichen Rahmens für den Schutz der Flüchtlinge und die Suche nach Lösungen für ihre Probleme zu unterstützen.
- ❑ Sie können UNHCR um Stellungnahme zu Gesetzesvorlagen ersuchen und dafür sorgen, dass seine Ansichten in Parlamentsdebatten oder -erörterungen zu einschlägigen Schutzfragen ihren Niederschlag finden.

Gewährleistung entsprechender Finanzierung

- ❑ Sie können ausreichende Mittel für Strukturen des Flüchtlings-schutzes innerhalb Ihres eigenen Landes bereitstellen und finanzielle Beiträge für UNHCR in Erwägung ziehen. Solche Beiträge sind besonders wertvoll, wenn sie von einem Land kommen, das bisher keine Beiträge an UNHCR geleistet hat, da diese eine breitere internationale Unterstützung der Organisation bedeuten und die Unabhängigkeit des Amtes stärken.

Unterstützung von UNHCR bei der Überwachung der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention

- ❑ Sie können UNHCR bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe im Zusammenhang mit der Überwachung der Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention und ihres Protokolls unterstützen, indem Sie dafür sorgen, dass das Amt über die Anzahl und die Bedingungen der Flüchtlinge in Ihrem Land und über die geltenden Gesetze und Verfahren informiert ist.
- ❑ UNHCR muss Zugang zu den Flüchtlingen haben. Nötigenfalls können Sie die Regierung veranlassen, diesen Zugang zu

gestatten.

Kontrolle der Tätigkeit der Regierung

- Sie können die Maßnahmen der Regierung in Bezug auf die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention und ihres Protokolls überwachen, indem Sie unter anderem Flüchtlingseinrichtungen und -lager besuchen. ■

➤ **Personen unter der Obhut von UNHCR**
Stand: 06. Juni 2002 (Änderungen vorbehalten)

Flüchtlinge	12.051.120
Asylsuchende	940.791
Rückkehrer	462.723
Binnenvertriebene	5.047.950
Zurückgekehrte Binnenvertriebene	240.950
Sonstige	1.039.516
Gesamt	19.783.050

➤ **Personen unter der Obhut von UNHCR nach Region**

<i>Region</i>	<i>Gesamtzahl 1. Januar 2001</i>	<i>Gesamtzahl 1. Januar 2002</i>
Afrika	6.060.100	4.173.500
Asien	8.449.900	8.820.700
Europa	5.592.400	4.855.400
Lateinamerika und Karibik	575.500	765.400
Nordamerika	1.051.700	1.086.800
Ozeanien	84.500	81.300
Gesamt	21.814.100	19.783.100

➤ **Personen unter der Obhut von UNHCR nach Kategorie**
Stand: 6. Juni 2002

<i>Region</i>	<i>Flüchtlinge</i>	<i>Asyl- suchende</i>	<i>Zurück- gekehrte Flüchtlin- ge</i>	<i>Binnen- vertriebene u. Sonstige</i>	<i>Gesamt</i>
Afrika	3.305.070	107.159	266.804	494.494	4.173.527
Asien	5.770.345	33.111	49.246	2.967.964	8.820.666
Europa	2.227.900	335.375	146.457	2.145.645	4.855.377

Latein-amerika/ Karibik	37.377	7.878	194	720.000	765.449
Nord-amerika	645.077	441.681	--	--	1.086.758
Ozeanien	65.351	15.587	--	313	81.251
Gesamt	12.051.120	940.791	462.701	6.328.416	19.783.028

➤ **Herkunft großer Flüchtlingspopulationen 2001:
Die zehn größten Gruppen**

<i>Herkunftsland</i>	<i>Wichtigste Asylländer</i>	<i>Gesamt</i>
Afghanistan	Pakistan, Iran	3.809.600
Burundi	Tansania	554.000
Irak	Iran	530.100
Sudan	Uganda, DR Kongo, Äthiopien, Kenia, Zentralafrikanische Republik	489.500
Angola	Sambia, DR Kongo, Namibia	470.600
Somalia	Äthiopien, Kenia, Jemen, USA, Großbritannien	439.900
Bosnien und Herzegowina	Serbien und Montenegro, USA, Schweden, Dänemark, Niederlande	426.000
DR Kongo	Tansania, Kongo, Sambia, Ruanda, Burundi	392.100
Vietnam	VR China, USA	353.200
Eritrea	Sudan	333.100

Geschätzte 3,8 Millionen Palästinenser, für deren Betreuung das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) zuständig ist, sind in dieser Tabelle nicht enthalten. Palästinenser hingegen, die sich außerhalb des UNRWA-Einsatzgebiets, etwa im Irak oder in der Libysch-Arabischen Dschamahirija aufhalten, unterstehen der Obhut von UNHCR.

Über die Herkunftsländer vieler Flüchtlinge in entwickelteren Ländern liegen keine Statistiken vor. Außerdem haben viele Flüchtlinge die Staatsangehörigkeit ihres Asyllandes angenommen - zum Beispiel Vietnamesen in den USA -, weshalb sie in den Flüchtlingsstatistiken nicht aufscheinen.

➤ **Asylanträge in einigen ausgewählten Ländern (2001)**

<i>Asylland</i>	<i>Wichtigste Herkunftsländer</i>	<i>Anzahl der Asylanträge</i>
Deutschland ¹	Serbien und Montenegro, Türkei, Irak, Afghanistan, Russische Föderation	88.290
Vereinigtes Königreich ²	Afghanistan, Irak, Somalia, Sri Lanka, Serbien und Montenegro	88.300
Schweiz	Serbien und Montenegro, Türkei, Bosnien und Herzegowina, Irak, Ehem. jugoslawische Republik Mazedonien	20.630
Niederlande	Afghanistan, Angola, Sierra Leone, Iran, Guinea	32.580
Belgien	Russische Föderation, Serbien und Montenegro, Algerien, DR Kongo, Iran	24.550
Vereinigte Staaten von Amerika ³	China, Mexiko, Kolumbien, Haiti, Armenien	86.180
Frankreich	Türkei, DR Kongo, China, Mali, Algerien	47.290
Kanada	Sri Lanka, China, Pakistan, Ungarn, Simbabwe	44.040
Österreich	Afghanistan, Irak, Türkei, Indien, Serbien und Montenegro	30.140

1. Ohne „wieder eröffnete Anträge
2. Die Zahlen beziehen sich auf die Anzahl der Anträge. Im Durchschnitt kommen rund 1,3 Personen auf einen Asylantrag.
3. Die Zahlen beziehen sich auf die Anzahl der Anträge. Im Durchschnitt kommen rund 1,4 Personen auf einen Asylantrag.

➤ **Große freiwillige Rückkehrbewegungen:
Die zehn größten Bewegungen nach Zielland (2001)**

<i>Nach</i>	<i>Von</i>	<i>Gesamt</i>
Sierra Leone	Guinea, Liberia	92.300
Ehem. jugosl. Rep. Mazedonien	Serbien und Montenegro, Albanien	90.000

Somalia	Äthiopien	51.300
Eritrea	Sudan	32.700
Burundi	Tansania	27.900
Afghanistan	Iran, Pakistan	26.100
Serbien und Montenegro	Deutschland, Bosnien u. Herzegowina, Ehemalige jugoslawische Rep. Mazedonien	25.600
Ruanda	DR Kongo, Tansania	21.700
Bosnien und Herzegowina	Serbien und Montenegro, Kroatien, Deutschland	18.700
Osttimor	Indonesien	18.200

Kapitel 3

Flüchtlinge erkennen

Verbesserungen in den internationalen Kommunikations- und Transportverbindungen haben Reisen zwischen Ländern und Kontinenten erheblich erleichtert. Die meisten Länder ermutigen ausländische Reisende, sie zu Geschäftszwecken, zu Familienkontakten oder als Touristen zu besuchen. Viele Länder gestatten auch die Zuwanderung auf Dauer für ausgewählte Nichtstaatsbürger. Gleichzeitig sind aber viele Länder mit dem Problem von Zuwanderern konfrontiert, die ohne Dokumente oder mit der Hilfe von Schleppern kommen.

An sich ist kein Land verpflichtet, Ausländer in sein Hoheitsgebiet einreisen zu lassen. Es ist Teil der staatlichen Souveränität, dass ein Land selbst entscheidet, wie es die Einreise von Nichtstaatsbürgern regelt.

Eine Ausnahme von dieser allgemeinen Regel besteht darin, dass Staaten einen Flüchtling in keiner wie immer garteten Weise über die Grenzen von Gebieten zurückschicken dürfen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht wäre („*Non-refoulement-Grundsatz*“). Das gilt auch dann, wenn der Flüchtling illegal in das Gastland eingereist ist. Nicht auf diesen Schutz berufen kann sich ein Flüchtling, der eine Gefahr für die Sicherheit oder die Allgemeinheit dieses Landes darstellt.

Flüchtlinge und Migranten: Worin sie sich unterscheiden

Im Gegensatz zu Migranten verlassen Flüchtlinge ihre Länder nicht *aus freiem Willen*; sie werden dazu gezwungen. Wirtschaftsmigranten sind Personen, die ihre Herkunftsländer aus rein wirtschaftlichen Überlegungen auf der Suche nach einer materiellen Besserstellung verlassen. Der markanteste Unterschied zwischen Wirtschaftsmigranten und Flüchtlingen besteht darin, dass Wirtschaftsmigranten den Schutz ihrer Heimatländer genießen, Flüchtlinge hingegen nicht. Wirtschaftsmigranten erfüllen nicht die Kriterien für den

Andere Personen sind von Anfang an ausdrücklich vom Konventionsschutz ausgenommen, etwa wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass sie Kriegsverbrecher sind oder ein schweres nichtpolitisches Verbrechen vor ihrer Aufnahme begangen haben.

Was den Schutz vor Ausweisung gemäß der *Non-refoulement*-Bestimmung aus der Antifolterkonvention und anderen Menschenrechtsinstrumenten anbelangt, so sind darin keine Ausschlussgründe einer bestimmten Personengruppe vorgesehen.

Haben sie Anspruch auf Flüchtlingsstatus? Einige Sonderfälle

□ Kann ein Soldat ein Flüchtling sein?

Nur Zivilisten sind Flüchtlinge. Wer vom Asylland aus bewaffnete Aktionen gegen sein Herkunftsland fortsetzt, kann nicht als Flüchtling gelten.

□ Kann ein Wehrdienstverweigerer Flüchtling sein?

Jedes Land hat das Recht, seine Bürger in Zeiten nationalen Notstands zu den Waffen zu rufen. Die Bürger sollten jedoch ihrerseits das Recht haben, diesen Dienst aus Gewissensgründen zu verweigern. Wird dieses Recht missachtet oder widerspricht ein bestehender Konflikt völkerrechtlichen Normen, können Wehrdienstverweigerer, die Verfolgung fürchten (etwa aufgrund einer politischen Überzeugung, die ihnen die Behörden gegebenenfalls zuschreiben) Anspruch auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft haben.

□ Kann ein Straftäter ein Flüchtling sein?

Ein Straftäter, der sich durch Flucht der Strafverfolgung wegen einer gewöhnlichen Straftat entzieht, flieht nicht vor Verfolgung. Eine Person, der eine solche Straftat oder ein anderes nichtpolitisches Verbrechen vorgeworfen wird, kann – ob schuldig oder nicht –

gleichzeitig auch aus politischen Gründen oder anderen Gründen verfolgt werden und ist daher nicht von vornherein vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen. Außerdem können Personen durchaus Flüchtlinge sein, die aufgrund des „Verbrechens“ der Ausübung politischer Aktivitäten verurteilt wurden.



□ **Kann ein Kriegsverbrecher Flüchtling sein?**

Wer an Kriegsverbrechen und massiven Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der menschenrechtlichen Regelungen - einschließlich des Verbrechens des Völkermordes - beteiligt war, ist ausdrücklich vom Schutz und Beistand, der Flüchtlingen gewährt wird, ausgeschlossen. Jeder Person, bei der schwerwiegende Gründe dafür sprechen, dass sie ein solches Verbrechen begangen hat, ist der Schutz als Flüchtling zu verweigern. In großen Lagern mit äußerst schwierigen Sicherheitsverhältnissen ergeben sich jedoch enorme praktische Probleme bei der Identifizierung und der Entfernung solcher Personen. UNHCR besitzt weder eine Gerichts- noch Polizeihochheit. In der Praxis hat sich gezeigt, dass dieses schwierige Problem am ehesten durch größtmögliche Unterstützung für internationale Initiativen zu lösen ist, die darauf abzielen, Kriegsverbrecher vor Gericht zu stellen. UNHCR ist verpflichtet, jede ihm zur Kenntnis gelangte zweckdienliche Information an die zuständigen Behörden und einschlägigen UN-Gremien weiterzuleiten (die Weitergabe von Informationen, die Flüchtlinge den Mitarbeitern vor Ort vertraulich mitgeteilt haben, muss allerdings vorsichtig gehandhabt werden). Die Arbeit der internationalen Strafgerichtshöfe, die Kriegsverbrechen und Völkermord in Ruanda und in Ex-Jugoslawien untersuchen, ist von größter Bedeutung, da nur eine rasch vollzogene und unparteiische Gerichtsbarkeit echten Frieden und Versöhnung herbeiführen kann, die ihrerseits die Voraussetzung für dauerhafte Rückkehr sind.

□ **Können Frauen Flüchtlinge sein, wenn sie sich sozialen Zwängen nicht unterwerfen und deshalb verfolgt werden?**

Natürlich können Frauen aus politischen, ethnischen oder religiösen Gründen, wegen ihrer Rasse oder der Zugehörigkeit zu den verschiedensten sozialen Gruppen verfolgt werden. UNHCR steht zusätzlich

auf dem Standpunkt, dass eine Person, die massiver Diskriminierung oder einer anderen unmenschlichen Behandlung - die als Verfolgung einzustufen ist - ausgesetzt wird, weil sie nicht bereit ist, sich strengen gesellschaftlichen Regeln zu unterwerfen, und deshalb flieht, ebenfalls Anspruch auf den Flüchtlingsstatus hat.. Diese Verfolgung kann von einer staatlichen Stelle ausgehen oder - wenn kein ausreichender Schutz durch den Staat gegeben ist - von nichtstaatlichen Akteuren. Sexuelle Gewalt wie Vergewaltigung kann eine Verfolgungshandlung darstellen.

Eine Frau, die Angriffe fürchtet, weil sie sich weigert, sich vorschriftsmäßig zu verhüllen, oder weil sie ihren Ehemann selbst aussuchen und ein unabhängiges Leben führen will, kann sehr wohl Flüchtling sein. 1984 entschied das Europäische Parlament, dass Frauen, denen grausame oder unmenschliche Behandlung droht, weil sie sich vermeintlich über gesellschaftliche Normen hinweggesetzt haben, bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft als bestimmte soziale Gruppe anzusehen sind. Australien, Kanada, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten haben ausführliche Richtlinien über geschlechtsspezifische Verfolgung herausgegeben, und ähnliche Fortschritte konnten auch in Deutschland, den Niederlanden und in der Schweiz verzeichnet werden. UNHCR bestärkt auch die anderen Länder, diesen Standpunkt auf formelle Weise anzunehmen.

□ **Kann eine Frau, die befürchtet, dass ihr oder ihrer kleinen Tochter die Genitalverstümmelung droht, wenn sie in ihr Land zurückkehrt, ein Flüchtling sein?**

In Frankreich, Kanada und in den Vereinigten Staaten wird Genitalverstümmelung bereits offiziell als eine Form der Verfolgung anerkannt, und Frauen, die in ihren Ländern mit Genitalverstümmelung rechnen müssen, haben einen gültigen Anspruch auf Flüchtlingsstatus. Vor kurzem wurde eine Frau als Flüchtling anerkannt, die Verfolgung in ihrer Heimat fürchtete, *weil sie sich weigerte, an ihrer kleinen Tochter eine Genitalverstümmelung vornehmen zu lassen*. UNHCR ermutigt die anderen Länder, sich diesem Standpunkt anzuschließen.

□ **Kann eine Person, die Verfolgung wegen ihrer sexuellen Ausrichtung befürchtet, ein Flüchtling sein?**

Homosexuelle können Anspruch auf Flüchtlingsstatus aus Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe haben. UNHCR ist generell der Auffassung, dass Personen, die wegen ihrer Homosexualität Angriffe, unmenschliche Behandlung oder schwere Diskriminierung zu gewärtigen haben und deren Regierung nicht fähig oder nicht willens ist, sie zu schützen, als Flüchtlinge anerkannt werden sollten.

□ **Gibt es Richtlinien über blinde Passagiere oder gerettete Schiffbrüchige, die Asyl beantragen?**

Schiffskapitäne sind völkerrechtlich eindeutig dazu verpflichtet, jede in Seenot geratene Person zu retten. In manchen Fällen sind solche Personen - wie die vietnamesischen *boat people* - Asylsuchende. Gelegentlich werden auf Schiffen auch blinde Passagiere entdeckt, die ebenfalls Asylsuchende sein können.

Es gibt kein bindendes internationales Übereinkommen über asylsuchende blinde Passagiere, und in ihrem Fall wird sehr unterschiedlich vorgegangen. UNHCR setzt sich wo immer möglich dafür ein, dass blinde Passagiere im ersten Hafen, den das Schiff anläuft, an Land gehen dürfen, wo die örtlichen Behörden über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft entscheiden.

Lässt ein Staat einen blinden Passagier nicht an Land gehen und befindet sich der nächste von dem Schiff anzulaufende Hafen in einem Staat, in dem das Leben des blinden Passagiers bedroht wäre, dann ist die Verweigerung gleichbedeutend mit einer Zurückweisung (*refoulement*). In solchen Fällen versuchen UNHCR-Mitarbeiter, eine Befragung an Bord durchzuführen und - wenn sich der Asylsuchende als Flüchtling erweist - bei der Suche nach einer dauerhaften Lösung behilflich zu sein, zumeist in Form der Neuansiedlung in einem Drittland. ■

Um Flüchtlinge schützen zu können, müssen Staaten wissen, wer ein

Flüchtling ist. Ein Staat muss Personen, die internationalen Schutz benötigen, von anderen Menschen, die ebenfalls in sein Hoheitsgebiet zu gelangen suchen, unterscheiden können. Wie ein Staat dabei vorgeht, wird weitgehend davon abhängen, ob ein Asylantrag einzeln geprüft werden kann, oder ob es sich um einen Massenzustrom handelt, bei dem eine Gruppenfeststellung die praktischere Lösung ist.

Die Zusammenhänge zwischen Asyl und *non-refoulement*

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Genfer Flüchtlingskonvention

Das Recht, Asyl zu suchen und zu erhalten, ist in den menschenrechtlichen Regelungen des Völkerrechts verankert und einer der Grundpfeiler des Flüchtlingsschutzes. 1992 stellte das UNHCR-Exekutivkomitee fest, dass „*die Institution Asyl, die sich direkt aus dem in Artikel 14 (1) 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerten Recht ableitet, Asyl zu suchen und zu erhalten, einer der wesentlichsten Mechanismen für den internationalen Flüchtlingsschutz ist*“ (Beschluss Nr. 28 (c)). Asyl dient zwei Zwecken: Es bietet einen Schutzrahmen und stellt sicher, dass Lösungen für die Probleme der Flüchtlinge gefunden werden können.

„Der Interparlamentarische Rat ... begrüßt die am 4. Dezember 2000 verabschiedete Resolution der UN-Generalversammlung, in der beschlossen wurde, ab dem Jahr 2001 jeweils am 20. Juni den Weltflüchtlingstag zu begehen, und ruft die Parlamente auf, an diesem Tag Aktivitäten zugunsten von Flüchtlingen zu unternehmen.“

Rat der Interparlamentarischen Union, April 2001

Zusätzlicher Schutz gemäß der menschenrechtlichen Regelungen

In Ergänzung zur *Non-refoulement*-Bestimmung der Genfer Flüchtlingskonvention enthalten die menschenrechtlichen Regelungen - wenn auch etwas anders formuliert - die Verpflichtung, niemanden an einen Ort zurückzuschicken, an dem er einer Gefahr ausgesetzt wäre. Die Antifolterkonvention, der 131 Staaten beigetreten sind

(Stand: Dezember 2002), verbietet die Ausweisung oder Abschiebung an einen Ort, an dem ein erhebliches Folterrisiko besteht.

➤ **Vertragsstaaten des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (Am 26. Juni 1987 in Kraft getreten)

Ägypten, Äthiopien, Afghanistan, Albanien, Algerien, Antigua und Barbuda, Argentinien, Armenien, Aserbaidschan, Australien, Bahrain, Bangladesch, Belarus, Belgien, Belize, Benin, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Botswana, Brasilien, Bulgarien, Burkina Faso, Burundi, Chile, China, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dänemark, Demokratische Republik Kongo, Deutschland, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Dschibuti, Ecuador, El Salvador, Estland, Finnland, Frankreich, Gabun, Georgien, Ghana, Griechenland, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, Indonesien, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Jemen, Jordanien, Kambodscha, Kamerun, Kanada, Kap Verde, Kasachstan, Katar, Kenia, Kirgisien, Kolumbien, Kroatien, Kuba, Kuwait, Lettland, Libanon, Libysch-Arabische Dschamahirija, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malawi, Mali, Malta, Marokko, Mauritius, Mexiko, Monaco, Mongolei, Mosambik, Namibia, Nepal, Neuseeland, Niederlande, Niger, Nigeria, Norwegen, Österreich, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Polen, Portugal, Republik Korea, Republik Moldau, Rumänien, Russische Föderation, Sambia, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Senegal, Serbien und Montenegro, Seychellen, Sierra Leone, Slowakei, Slowenien, Somalia, Spanien, Sri Lanka, St. Vincent und die Grenadinen, Südafrika, Tadschikistan, Togo, Tschad, Tschechische Republik, Tunesien, Türkei, Turkmenistan, Uganda, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Usbekistan, Vatikan, Venezuela, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika und Zypern ■(Dezember 2002)

Darüber hinaus werden der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und die Europäische Menschenrechtskonvention so ausgelegt, dass auch sie die Ausweisung oder Abschiebung untersagen, wenn Folter droht (siehe über *non-refoulement*, S. 16).

Welche Rechte und Pflichten hat ein Flüchtling?

Ein Flüchtling hat das Recht auf sicheres Asyl. Doch internationaler

Schutz bedeutet mehr als nur körperliche Sicherheit. Flüchtlinge sollten zumindest dieselben Rechte und dieselbe grundlegende Hilfe erhalten wie jeder andere rechtmäßig im Land lebende Ausländer, einschließlich bestimmter Rechte, auf die jeder Mensch Anspruch hat. Flüchtlingen stehen somit die grundlegenden bürgerlichen Rechte zu, etwa Gedanken- und Bewegungsfreiheit sowie Freiheit von Folter und erniedrigender Behandlung.

Auch wirtschaftliche und soziale Rechte gelten für Flüchtlinge ebenso wie für andere Menschen. Jeder Flüchtling sollte Zugang zu ärztlicher Betreuung und jeder erwachsene Flüchtling das Recht auf Arbeit haben. Keinem Flüchtlingskind darf Schulbildung vorenthalten werden.

Unter gewissen Bedingungen, etwa in Fällen von Massenzustrom, sehen sich Asylländer gegebenenfalls veranlasst, gewisse Rechte wie das Recht auf Bewegungsfreiheit, auf Arbeit oder formalen Schulunterricht für alle Kinder einzuschränken. Und hier muss nach Möglichkeit die internationale Gemeinschaft einspringen. Wenn seitens der Regierung des Asyllandes oder von anderen Organisationen keine Ressourcen bereitgestellt werden können, hilft UNHCR Flüchtlingen oder anderen Personen unter seiner Zuständigkeit, die nicht für ihre eigenen Grundbedürfnisse sorgen können. Diese Hilfe kann aus Zuschüssen, Lebensmitteln, Geräten wie Küchenutensilien und Werkzeug sowie aus sanitären Einrichtungen und Unterkünften bestehen, oder aus Programmen zur Einrichtung von Schulen oder Kliniken für Flüchtlinge, die in Lagern oder anderen Gemeinschaftsunterkünften leben. UNHCR bemüht sich nach Kräften, dafür zu sorgen, dass die Flüchtlinge so rasch wie möglich ihre Eigenständigkeit wiedererlangen, was die Schaffung von Verdienstmöglichkeiten oder Ausbildungsprojekte notwendig macht.

Flüchtlinge haben auch gewisse Pflichten. Sie haben sich insbesondere an die Gesetze und Vorschriften ihres Asyllandes zu halten und Anweisungen der Behörden zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung Folge zu leisten. ■

Die *Non-refoulement*-Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention beziehungsweise der Antifolterkonvention überschneiden einander bis zu einem gewissen Grad. In Ländern, die beiden Übereinkommen beigetreten sind, beantragen Asylsuchende immer öfter Schutz nach beiden Konventionen. Dafür gibt es mehrere Gründe: Manche Anträge wurden fälschlich unter Hinweis auf die Flüchtlingskriterien abgelehnt, manche Personen erfüllen nicht die Kriterien der Flüchtlingsdefinition, benötigen aber dennoch internationalen Schutz, und manche Anträge fallen unter die Ausnahmestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention. Der UN-Ausschuss gegen Folter, das für die Antifolterkonvention zuständige Expertengremium, hat in einigen Fällen zugunsten von Asylsuchenden entschieden, deren Anträge von den für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zuständigen Behörden des Asyllandes abgelehnt worden waren.

➤ **Umfang des *Non-refoulement*-Gebots: Ein Vergleich**

Die Genfer Flüchtlingskonvention und ihr Protokoll von 1967

- ❑ **Wer genießt Schutz?** Flüchtlinge, die begründete Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung haben
- ❑ **Vor welchen Gefahren?** Bedrohung von Leben und Freiheit
- ❑ **Ausnahmen?** Asylsuchende, die aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Asyllandes betrachtet werden oder die eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates darstellen, weil sie wegen eines besonders schweren Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurden

Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

- ❑ **Wer genießt Schutz?** Jede Person
 - ❑ **Vor welchen Gefahren?** Ausweisung, Abschiebung oder Auslieferung, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Person Gefahr laufen würde, gefoltert zu werden
 - ❑ **Ausnahmen?** Keine
-

Einige Länder haben Verfahren eingeführt, in denen ein Antrag

gleichzeitig nach den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention und denen der Antifolterkonvention geprüft wird. Das kann zweckmäßig sein, vorausgesetzt, die Genfer Flüchtlingskonvention wird vollinhaltlich und in all ihren Aspekten angewendet. Sorge bereiten Fälle, in denen Personen Schutz vor *refoulement* nach der Antifolterkonvention erhalten, jedoch nicht in den Genuss der Rechte und Leistungen kommen, auf die Flüchtlinge Anspruch haben, da die Antifolterkonvention solche Rechte nicht vorsieht. Wenn Personen die Flüchtlingskriterien erfüllen, sollten sie nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt werden.

Individuelle Statusfeststellung

Das Recht, Asyl zu suchen, verlangt, dass Asylsuchende Zugang zu fairen und effizienten Verfahren zur Prüfung ihrer Anträge haben. In manchen Fällen übernimmt UNHCR auf Ersuchen der betreffenden Staaten die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Es ist Aufgabe der Staaten, festzustellen, wer ein Flüchtling ist, damit sie ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention nachkommen können und *refoulement* verhindert wird.

Den größten Einfluss können Parlamentarier auf den Flüchtlingsschutz nehmen, indem sie Gesetze beschließen, die im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention, deren Protokoll sowie anderen internationalen Standards stehen. Die innerstaatlichen Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft stellen einen wichtigen Wirkungskreis für Parlamentarier dar, weil diese Verfahren für den Schutz von größter Bedeutung sind und die Asylländer den Inhalt dieser Verfahren laut der Genfer Flüchtlingskonvention nach eigenem Ermessen gestalten können.

Die Methoden, wie entschieden wird, ob jemand als Flüchtling anzuerkennen ist, sind von Land zu Land verschieden und abhängig von den Rechtsgepflogenheiten, den örtlichen Umständen und den verfügbaren Ressourcen eines Landes. Angesichts dieser erheblichen Unterschiede hat das UNHCR-Exekutivkomitee allgemeine Leitlinien für Verfahrensmindeststandards ausgearbeitet.

Asylsuchende und Flüchtlinge: Worin sie sich unterscheiden

„Asylsuchender“ ist eine allgemeine Bezeichnung für eine Person, über deren Antrag auf Flüchtlingsstatus noch nicht entschieden wurde. Es kann jemand sein, der noch keinen Antrag gestellt hat, oder jemand, der auf seinen Bescheid wartet. Nicht jeder Asylsuchende wird letzten Endes als Flüchtling anerkannt werden, es wird aber für viele der Fall sein.

Ein Asylsuchender darf nach dem *Non-refoulement*-Prinzip so lange nicht zurückgeschickt werden, bis die faire Prüfung seines Antrags abgeschlossen ist. In dieser Zeit hat er Anspruch auf humanitäre Behandlungsstandards.

Nach dem Völkerrecht ist eine Person als Flüchtling anzusehen, sobald sie die in der Flüchtlingsdefinition enthaltenen Kriterien erfüllt.

Die Anerkennung eines Flüchtlings ist ein deklaratorischer Akt, das heißt, es wird festgestellt, dass die betreffende Person ein Flüchtling ist. Sie wird nicht durch die Anerkennung zum Flüchtling, sondern wird als solcher *anerkannt*, weil sie ein Flüchtling ist. ■

Die beratende Rolle von UNHCR: UNHCR verfügt über große juristische und praktische Erfahrung bei der Auslegung und Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention. In vielen Ländern spielt das Amt eine beratende Rolle in Asylverfahren. Es wird darüber informiert, dass Asylanträge gestellt wurden, hat freien Zugang zu den Akten und Bescheiden und kann dazu Stellung nehmen. In einigen Ländern ist UNHCR in den Berufungsinstanzen vertreten, die negative Asylentscheidungen überprüfen. In manchen Fällen wirkt UNHCR maßgeblich an Sonderverfahren auf Flughäfen oder an Ausweisungs-

und Abschiebungsverfahren gegen anerkannte Flüchtlinge mit.

Faire Verfahren: Eine Checkliste

Die Genfer Flüchtlingskonvention enthält keine konkreten Anweisungen in Bezug auf die nationalen Systeme zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Die nachstehende Fragenliste wurde anhand der Leitlinien des Exekutivkomitees und unter Berücksichtigung der Erfahrungen und Kenntnisse von UNHCR zusammengestellt und kann mithelfen, die Fairness eines Asylverfahrens zu beurteilen.

Zugang

- Hat der Asylsuchende Zugang zum Feststellungsverfahren, d. h. wird ihm gestattet, einen Antrag zu stellen?

Vor der Befragung

- Wurde der Asylsuchende ausführlich über das Verfahren informiert?
- Hatte der Asylsuchende Gelegenheit, UNHCR zu kontaktieren?
- Wurde genug Zeit für die Abfassung des Asylgesuchs eingeräumt?

Die Befragung

- Findet eine vollständige persönliche Befragung durch einen qualifizierten Beamten der für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zuständigen Behörde statt?
- Ist der Dolmetscher qualifiziert und neutral?
- Hat der Antragsteller Zugang zu einer Rechtsvertretung?
- Wird die Befragung im Fall eines weiblichen Flüchtlings durch eine qualifizierte Beamtin und bei Bedarf im Beisein einer qualifizierten Dolmetscherin durchgeführt?
- Welche Vorkehrungen bestehen für die Befragung von Kindern, die von ihren Familien getrennt wurden?

Berufung

- Existiert ein formaler Berufungsmechanismus gegen eine negative erstinstanzliche Entscheidung?

- ❑ Wird die Berufung von einer anderen Behörde behandelt?
- ❑ Wird dem Asylsuchenden während des Berufungsverfahrens - abgesehen von Fällen eines eindeutigen Missbrauchs - der Verbleib im Land gestattet?

Überwachung durch UNHCR

- ❑ Hat UNHCR vollen Zugang zu Informationen über den Asylsuchenden und das Verfahren? ■

Effiziente Verfahren

Verfahren sollten nicht nur fair, sondern auch effizient sein. Parlamentarier können zur Effizienz beitragen, indem sie für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft ausreichende Geldmittel bereitstellen. Es liegt im Interesse der Flüchtlinge, wenn sie schnell Gewissheit über ihren Antrag erhalten, ihre Sicherheit gewährleistet ist und sie ihr Leben alsbald neu aufbauen können. Die Öffentlichkeit hat eine positivere Einstellung zum Flüchtlingsschutz, wenn sie sieht, dass die staatlichen Behörden angemessen auf die Ankunft und den Aufenthalt von Asylsuchenden reagieren. Es liegt im Interesse der Regierungen, wenn Anträge rasch und kosteneffektiv sowie unter gebührender Beachtung der Menschenrechtsstandards behandelt werden. So können Personen, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, erkannt und umgehend zurückgeschickt werden.

Weitere Überlegungen zur Statusfeststellung

Die Entscheidung, ob jemand Anspruch auf Schutz als Flüchtling hat, erfolgt in zwei Schritten. Erstens: Erfüllt die Person die Kriterien der Flüchtlingsdefinition? Und zweitens: Liegen Gründe vor, warum der Person kein internationaler Schutz zu gewähren ist, obwohl sie der Definition entspricht?

➤ Wie sind „geänderte Umstände“ zu beurteilen?

Eine Frage, die sich bei der Prüfung von Anträgen stellt, ist die, ob die Umstände, die zur Zuerkennung des Flüchtlingsstatus führten, weggefallen sind. Obwohl die so genannten Beendigungsklauseln der Genfer Flüchtlingskonvention (Artikel 1 C Nr. 5) sich auf die Beendigung des Status eines bereits anerkannten Flüchtlings beziehen, werden diese Überlegungen oft auch im Zusammenhang mit der Erstprüfung angestellt. Das UNHCR-Exekutivkomitee hat die Staaten ermahnt, die Beendigungsklauseln nicht übereilt anzuwenden. Sie sollten sich zuerst Gewissheit verschaffen, dass tatsächlich keine Notwendigkeit für internationalen Schutz mehr besteht.

Die Beendigungsklauseln können dann in Erwägung gezogen werden, wenn sich im Herkunftsland spürbare, tiefgreifende und maßgebliche Änderungen vollzogen haben. Diese Änderungen müssen aber auch von Bestand sein.

Da die Statusbeendigung wegen geänderter Verhältnisse von der objektiven Lage im Herkunftsland abhängt, kann sie als widerlegbare Vermutung auf alle Flüchtlinge aus diesem Land angewendet werden. Die einzelnen Personen müssen jedoch die Möglichkeit haben, eine Überprüfung ihrer speziellen Situation zu verlangen.

Selbst wenn kein Bedarf an internationalem Schutz mehr vorliegt, können sich angesichts der früheren Verfolgung zwingende Gründe ergeben, die es unzumutbar erscheinen lassen, eine Person oder ihre Angehörigen zur Rückkehr in ihr Herkunftsland zu veranlassen. So sollte man etwa stark traumatisierte Personen nicht zur Rückkehr in ihr Herkunftsland zwingen.

„Die Staaten müssen den grundlegenden Charakter der Veränderungen im Heimat- oder Herkunftsland, einschließlich der allgemeinen Menschenrechtslage und der besonderen Ursache für die Verfolgungsfurcht, sorgfältig beurteilen, um auf objektive und nachprüfbar Weise sicherzustellen, dass die Situation, welche die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus rechtfertigte, nicht länger existiert.“

Beschluss Nr. 69 (1992) des UNHCR-Exekutivkomitees

➤ **Was hat mit Personen zu geschehen, die keinen Schutz verdienen?**

Die Länder sind nicht verpflichtet, eine Person zu schützen, die keinen internationalen Schutz verdient. Laut der Genfer Flüchtlingskonvention (Artikel 1 F) sind Personen vom internationalen Schutz ausgeschlossen, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden, oder wenn sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.

Auch eine Person, die weiter an militärischen Aktionen gegen ihr Herkunftsland teilnimmt, ist kein Flüchtling. Bewaffneter Kampf ist unvereinbar mit dem zivilen und humanitären Charakter des Flüchtlingsstatus.

UNHCR empfiehlt, in die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Ausschluss vom Flüchtlingsstatus die Formulierungen der einschlä-

gigen Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention aufzunehmen.

➤ **Können Staaten ihre eigenen Kriterien festlegen?**

Es steht jedem Staat frei, umfassendere Flüchtlingskriterien als die der Genfer Flüchtlingskonvention einzuführen, etwa die Definition der OAU-Konvention und der Erklärung von Cartagena. Ein Land kann in Ausübung seiner Souveränität jeder beliebigen Person Asyl gewähren. Allerdings darf kein Signatarstaat den Flüchtlingsbegriff einengen, indem er sich zum Beispiel weigert, behinderte Flüchtlinge oder Flüchtlinge aus einem bestimmten Herkunftsland anzuerkennen. Solchen Personen ist Schutz zu gewähren, wenn sie der Definition entsprechen. Sie müssen, gegebenenfalls mit internationaler Unterstützung, im Asylland oder - in dringenden oder zwingenden Fällen, in denen die Weiterwanderung in ein Drittland angezeigt ist, - in einem anderen Asylland die nötige Hilfe erhalten und bei der Suche nach einer Lösung unterstützt werden.

Flüchtlinge und HIV/AIDS

Nach Schätzungen des HIV/AIDS-Programms der Vereinten Nationen (UNAIDS) leben heute mehr als 36 Millionen Menschen auf der ganzen Welt mit HIV/AIDS. Neunundachtzig Prozent von ihnen leben in Afrika südlich der Sahara und in den Entwicklungsländern Asiens. Es gilt als gesichert, dass Konflikte, Instabilität, eine unsichere Versorgung mit Nahrungsmitteln, Armut und Entbehrungen einen fruchtbaren Nährboden für die Verbreitung von HIV/AIDS darstellen. Gerade unter solchen Umständen müssen die meisten Flüchtlinge auf der Welt leben.

In Flüchtlingslagern treten die negativen Auswirkungen solcher Verhältnisse verstärkt auf. Flüchtlingssituationen begünstigen aggressives, riskantes Sexualverhalten und sexuellen Missbrauch. Frauen und Mädchen sehen sich zur Prostitution gezwungen, um Nahrung, Unterkunft und Sicherheit erhalten zu können. Frauen und Kinder haben auch ein erhöhtes Risiko, Zielscheibe von Gewalt, einschließlich von Vergewaltigung, zu werden. (Fast 80 Prozent der während des Völkermordes in Ruanda der Jahre 1993/94 vergewaltigten Frauen, die sich freiwillig zur Behandlung und zum

Test meldeten, waren HIV-positiv.) Jugendliche in Lagern werden früher sexuell aktiv, praktizieren ungeschützten Geschlechtsverkehr, wechseln häufig die Partner und lassen sich gegen Geschenke auf Sex mit älteren Männern ein. Unter den Erwachsenen tragen hauptsächlich käuflicher Sex, Alkoholmissbrauch und die untergeordnete soziale Stellung der Frauen zur Verbreitung von HIV in den Lagern bei. ▣

1996 gaben UNHCR, UNAIDS und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) *Richtlinien für Maßnahmen gegen HIV in Ausnahmesituationen* heraus, in denen Regierungen und Hilfsorganisationen Maßnahmen zur Verhütung der Verbreitung von HIV in Notsituationen und zur Betreuung der Erkrankten nahe gelegt werden.

Die Frage von HIV/AIDS ist in den ersten Phasen einer Flüchtlingskatastrophe zu behandeln. Als „Mindestpaket“ zur Verhütung der Übertragung von HIV sind folgende fünf Maßnahmen zu veranlassen:

- ▣ Aufklärung der Flüchtlinge, wie sie sich vor der Ansteckung mit HIV schützen können
- ▣ Vorsorge, dass die Menschen alles Nötige zum Schutz vor HIV zur Verfügung gestellt bekommen, einschließlich Kondome
- ▣ Bereitstellung von Handschuhen und anderem Material zur allgemeinen Durchsetzung von Sicherheitsvorkehrungen, um die Übertragung von HIV zu verhindern
- ▣ Bereitstellung eines sicheren Vorrats an Blutkonserven durch Untersuchung aller Blutspenden auf HIV
- ▣ Sammlung von Informationen über die Häufigkeit von HIV/AIDS und Programmeinsätze in den Herkunftsregionen und im Aufnahmeland

Sobald sich die Flüchtlingssituation stabilisiert hat, sollten die Vorsorgeprogramme auf die gesamte Flüchtlingsbevölkerung ausgedehnt werden; HIV- und AIDS-infizierte Personen sollten dabei intensiv betreut werden. Die Planung und Umsetzung von HIV/AIDS-Programmen sollte in ein integriertes Programm zur medizinischen Grundversorgung eingebaut werden. Da HIV/AIDS nicht nur eine Frage der Gesundheit ist, sondern auch die Wirtschaft,

die Entwicklung und die Menschenrechtssituation einer Gesellschaft betreffen kann, ist ein sektorenübergreifender Ansatz erforderlich, der auch das Bildungswesen, die Kommunaldienste und die Raumplanung einschließt. Auch die Flüchtlinge selbst sollten in die Planung von HIV/AIDS-Programmen eingebunden werden, da Maßnahmen unter Beteiligung der Basis die wirksamste Methode gegen die Ausbreitung von HIV und für die Betreuung der HIV/AIDS-Infizierten sind.

Menschen, die mit HIV/AIDS leben, auch die Flüchtlinge unter ihnen, haben Anrecht auf ein Leben in Würde, frei von Diskriminierung. UNHCR hat grundsätzlich nichts gegen HIV-Tests bei Einzelpersonen einzuwenden. Die Mittel für HIV-Tests sollten gleichzeitig dazu eingesetzt werden, dass für die Sicherheit der Blutspenden in der Flüchtlingsiedlung gesorgt wird. UNHCR spricht sich jedoch nachdrücklich gegen verpflichtende HIV-Tests bei Flüchtlingen aus. Verpflichtende HIV-Tests können die Verbreitung des Virus in keiner Weise eindämmen, sind aber gleichzeitig geeignet, Menschenrechtsverletzungen durch Diskriminierung der HIV-positiv getesteten Personen zu fördern. 1990 gaben UNHCR und die Internationale Organisation für Migration (IOM) eine gemeinsame Grundsatzerklärung heraus, in der sie sich gegen zwingend vorgeschriebene HIV-Tests und gegen jede Einschränkung aufgrund des HIV-Status eines Flüchtlings durch potenzielle Asyl- oder Neuansiedlungsländer aussprechen. ■

Siehe auch: *Handbook for Legislators on HIV/AIDS, Law and Human Rights*, UNAIDS-IPU, 1999

Massenzustrom von Flüchtlingen

Wenn Flüchtlinge in großer Zahl gleichzeitig die Grenze überschreiten, kann ihre Ankunft die örtlichen Schutz- und Beistandskapazitäten überfordern. Die internationale Gemeinschaft muss dem Asylland gemeinsam Hilfestellung leisten. Doch auch in diesem Fall besteht die Verpflichtung zur Einhaltung fundamentaler Prinzipien wie des *Non-refoulement*-Gebots, die nicht davon abhängig gemacht werden kann, ob die Last von anderen Ländern mitgetragen wird. UNHCR bemüht sich nach Kräften, Asylländer dabei zu unterstützen, die Grenze offen

zu halten, und internationale Hilfe zu mobilisieren. Das richtige Verhalten bei einem Massenzustrom von Flüchtlingen rettet Leben, fördert die regionale Stabilität und ermutigt zur internationalen Zusammenarbeit.

Wenn Flüchtlinge in großer Zahl über die Grenze ins Land strömen, ist es kaum machbar, wenn nicht gar unmöglich, Asylanträge einzeln zu prüfen, selbst wenn Zweifel bestehen, ob Personen als Flüchtlinge anerkannt werden sollen. Wenn die Umstände, unter denen Menschen in Massen fliehen, darauf hinweisen, dass die Mitglieder der Gruppe einzeln als Flüchtlinge angesehen werden könnten, ist es für das Asylland eine vernünftige Lösung, sich des Gruppenverfahrens, der so genannten „*Prima-facie*“-Feststellung, zu bedienen. Das gibt die Möglichkeit, den Bedürftigen grundlegenden Schutz und Beistand zu leisten, bis eine dauerhafte Lösung gefunden ist, ohne sich zuvor mit der Frage ihres Status nach der Genfer Flüchtlingskonvention und deren Protokoll zu befassen.

„Das Exekutivkomitee erkennt an, dass die internationale Solidarität und Lastenteilung für die zufriedenstellende Umsetzung der Prinzipien des Flüchtlingsschutzes von unmittelbarer Bedeutung ist; betont in diesem Zusammenhang jedoch, dass der Zugang zu Asyl und die Wahrnehmung der Schutzpflicht durch die Staaten nicht davon abhängig gemacht werden dürfen, dass zuvor Vereinbarungen zur Lastenteilung getroffen wurden, vor allem deshalb, weil alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft die Pflicht haben, die grundlegenden Menschenrechte und humanitären Prinzipien zu achten.“

Beschluss Nr. 85 (p) (1998) des UNHCR-Exekutivkomitees

➤ **Vorübergehender Schutz**

Vorübergehender Schutz ist eine kurzfristige Sofortmaßnahme im Fall der Ankunft vieler Menschen, die vor einem bewaffneten Konflikt, massiven Menschenrechtsverletzungen oder anderen Formen der Verfolgung geflohen sind. Durch vorübergehenden Schutz, wie er von europäischen Ländern für Menschen auf der Flucht aus dem ehemaligen Jugoslawien eingeführt wurde, soll für Schutz in den unmittelbar angrenzenden Asylländern sowie für eine abgestimmte regionale Reaktion gesorgt werden. Der vorübergehende Schutz beruht auf den Grundsätzen des internationalen Flüchtlingsschutzsystems, da alle diese Vertriebenen Flüchtlinge im Sinne des Mandats von UNHCR sind und viele von ihnen die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen.

„Die Konferenz fordert die Regierungen und Parlamente eindringlich auf, die Verwendung von Flüchtlingen als menschliche Schutzschilde in bewaffneten Konflikten oder als politisches Faustpfand zu verurteilen.“

Die Asylländer können den vorübergehenden Schutz beenden, wenn sich die Umstände, die die Menschen zur Flucht veranlasst haben, entscheidend geändert haben. Wenn solche Veränderungen eintreten, kann und wird die überwiegende Mehrzahl der Personen erfahrungsgemäß nach Hause zurückkehren, selbst wenn die Lage alles andere als ideal ist. Die Asylländer sollten darauf achten, dass sie nicht zu früh auf Rückkehr drängen, da dies die Destabilisierung des Herkunftslandes zur Folge haben kann. Eine verfrühte Rückkehr von zu vielen Menschen kann großen Druck auf einen noch nicht gefestigten Frieden und auf

eine wahrscheinlich völlig zerstörte Infrastruktur ausüben.

Die Asylländer müssen ferner die kleine Zahl von Personen identifizieren und schützen, die nicht in ihre Heimat zurückkehren können, darunter auch diejenigen, die durch zwingende Gründe basierend auf ihrer früheren Verfolgung dazu nicht imstande sind. Wer nicht zurückkehren will, sollte Zugang zum Asylverfahren erhalten.

Vorübergehender Schutz sollte nicht zu lange dauern, auch wenn in den auslösenden Umständen keine Verbesserung eingetreten ist, denn Menschen sollten nicht auf Dauer unter Bedingungen leben müssen, die nur ein Minimum an Schutz bieten. Die Staaten sollten nach einer gewissen Zeit entweder ihr übliches Asylverfahren einleiten oder den Aufenthalt der Begünstigten besser regeln. UNHCR steht Staaten beratend zur Seite, wenn sich etwa die Frage stellt, wann vorübergehender Schutz gewährt werden soll, welche Behandlung der Begünstigten damit einhergehen und wann und wie dieser Schutz enden soll.

„Die Konferenz fordert die internationale Gemeinschaft eindringlich auf, Ländern, die von einem Zustrom von Flüchtlingen und Vertriebenen betroffen sind, rasch und zur rechten Zeit humanitäre Hilfe und Beistand zu leisten, und sie insbesondere bei der Betreuung und Versorgung großer Bevölkerungsgruppen zu unterstützen.“ 99. Konferenz der Interparlamentarischen Union, April 1998

„In Situationen von Massenfluchtbewegungen sollten Asylsuchende von dem Staat aufgenommen werden, in dem sie zuerst Zuflucht suchen, und falls dieser Staat nicht dazu in der Lage ist, sie auf Dauer aufzunehmen, sollte er sie in jedem Fall zumindest vorläufig aufnehmen und ihnen entsprechend den unten aufgeführten Grundsätzen Schutz gewähren.“

Beschluss Nr. 22 (1981) des UNHCR-Exekutivkomitees

Schutz von Personen, die nicht der Flüchtlingsdefinition entsprechen: Ergänzender Schutz

Es gibt Menschen, die internationalen Schutz benötigen, obwohl die Prüfung ihres Antrags ergeben hat, dass sie nicht der Definition aus der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen. Dabei handelt es sich in der Regel um Menschen, die vor bewaffneten Konflikten, inneren Unruhen oder anderen Formen der Gefährdung Zuflucht suchen, die mit keinem konkreten Konventionsgrund im Zusammenhang stehen. Diese

Personen fallen unter die erweiterte Definition des Flüchtlingsbegriffs aus der OAU-Konvention und der Erklärung von Cartagena und unterstehen somit ebenfalls der Obhut von UNHCR. Sie sollten für die nötige Zeit einen formalen Rechtsstatus mit klar definierten Rechten und Pflichten erhalten. Parlamentarier können den Rat von UNHCR einholen, um zu entscheiden, wann es angemessen erscheint, diesen so genannten „ergänzenden Schutz“ für Flüchtlinge zu beenden.

Einführung von Mindestnormen für die Behandlung von Flüchtlingen im Fall von Massenfluchtbewegungen

„In Situationen von Massenfluchtbewegungen sollten Asylsuchende von dem Staat aufgenommen werden, in dem sie zuerst Zuflucht suchen, und falls dieser Staat nicht dazu in der Lage ist, sie auf Dauer aufzunehmen, sollte er sie in jedem Fall zumindest vorläufig aufnehmen und ihnen Schutz gewähren.“

(Beschluss Nr. 22 des UNHCR-Exekutivkomitees, 1981)

Das UNHCR-Exekutivkomitee hat Mindestnormen für die Behandlung von Flüchtlingen empfohlen, die in so großer Zahl ins Land strömen, dass keine rasche Statusfeststellung möglich ist.

Diese Standards sollten im Laufe der Zeit weiter verbessert werden, wenn sich die Lage nicht rasch beruhigt, um eine Rückkehr in Sicherheit und Würde zu ermöglichen. Die Standards sollten Folgendes umfassen:

- ❑ Gewährung von Zuflucht ohne Diskriminierung
- ❑ Schutz vor *refoulement*
- ❑ Bereitstellung angemessener Aufnahmeeinrichtungen und umgehende Registrierung
- ❑ vorläufiges Aufenthaltsrecht im Asylland
- ❑ Behandlung in Übereinstimmung mit den vom UNHCR-Exekutivkomitee festgelegten humanitären Mindestnormen, die Folgendes einschließen:
 - Unterbringung
 - Gewährung von Unterstützung oder Zugang zum Arbeitsmarkt
 - Zugang zu medizinischer Grundversorgung
 - Zugang zum Schulunterricht für Kinder

- Achtung der grundlegenden Menschenrechte, einschließlich des Zugangs zu den Gerichten und Bewegungsfreiheit
- Möglichkeit, zu getrennten Familienmitgliedern in anderen Asyl-ländern weiterzureisen, und Maßnahmen zur Suche nach vermissten Angehörigen

Parlamentarier sollten reguläre Verfahren für solche Situationen einrichten, in denen auch festgelegt ist, wie in der Frage, ob nach Beendigung der Krise weiterer Schutzbedarf besteht, vorzugehen ist. Parlamentarier könnten überlegen, UNHCR in beratender Funktion in den Gesetzgebungsprozess einzubinden. ■

Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft

Die nachstehenden Empfehlungen auf der Grundlage internationaler Standards und Gepflogenheiten können Parlamentariern als allgemeiner Leitfaden für die Gesetzgebung in Bezug auf Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft dienen. Die Genfer Flüchtlingskonvention enthält keine Festlegungen für solche Verfahren. UNHCR verfügt jedoch über umfangreiche Fachkenntnis und Erfahrung in der Beratung zu innerstaatlichen Rechtsvorschriften. Örtliche UNHCR-Büros können zu konkreten Gesetzesvorlagen konsultiert bzw. mit Fragen und Bedenken befasst werden.

□ Registrierung und Identifizierung von Asylsuchenden

Ausweise spielen beim Flüchtlingsschutz eine besonders wichtige Rolle. Sie dienen als Nachweis der Identität und des Status als geschützte Person und sind für die Asylländer ein wichtiges Instrument, durch das sichergestellt wird, dass kein Flüchtling in eine Gefahrensituation zurückgeschickt wird. UNHCR war einer Reihe von Ländern bei der Einrichtung von Registrierungs- und Dokumentationssystemen unter Verwendung moderner Technologie behilflich.

Asylsuchende sollten ein Dokument erhalten, das als Nachweis dient, dass sie einen Asylantrag gestellt haben, und das bis zur rechtskräftigen Entscheidung über ihren Antrag als Aufenthaltsgenehmigung gilt. Asylsuchende Frauen sollten unabhängig von ihren männlichen Angehörigen gleichberechtigt Anspruch auf ein solches Dokument haben, das auf ihren Namen ausgestellt ist.

Die für die Entgegennahme und Registrierung von Asylanträgen zuständigen Behörden sind klar zu definieren und mit eindeutigen Anweisungen bezüglich ihrer Rechte und Pflichten auszustatten. Diese Behörden sollten an Grenzübertrittsstellen, auf Flughäfen, auf Bahnhöfen und in Seehäfen sowie in diversen Dienststellen der Lokalverwaltungen verschiedener Orte durch Mitarbeiter vertreten sein. Die Bediensteten in Häfen sollten befugt sein, Anträge von

asylsuchenden blinden Passagieren auf Schiffen in den Hoheitsgewässern des Staates entgegenzunehmen.

□ **Rechtliche Beratung und Rechtsvertretung**

Der Begriff „Flüchtlingsstatus“ wird von den Flüchtlingen selbst nicht immer richtig verstanden, und die meisten Flüchtlinge wissen nichts über die gesetzlichen Verfahren des Landes, in dem sie Asyl suchen. Leider verlassen sich viele Flüchtlinge auf Ratschläge aus uninformierten Quellen, was ihren Fall oft kompliziert. Beratung und Information über das Asylverfahren ist eine Möglichkeit, das innerstaatliche Verfahren fairer und effizienter zu machen. □

Ein Asylsuchender sollte in einer ihm verständlichen Sprache über die rechtlichen Aspekte des Verfahrens sowie über seine Rechte und Pflichten im Verfahren aufgeklärt und beraten werden.

Asylsuchende Frauen sollten auf ihre Rechte aufmerksam gemacht werden, einschließlich ihres Rechts, einen eigenen Antrag zu stellen, wenn sie sich in Begleitung von Familienangehörigen befinden.

Das Asylland sollte dem Asylsuchenden alle nötigen Einrichtungen, einschließlich der kostenlosen Dienste qualifizierter und neutraler Dolmetscher, zur Verfügung stellen, um zu gewährleisten, dass der Asylsuchende in der Lage ist, ordnungsgemäß alle Formalitäten zu erledigen.

Für asylsuchende Frauen sind Dolmetscherinnen zur Verfügung zu stellen, um die Hindernisse, die sich aus geschlechtsbezogenen kulturellen Hemmungen ergeben, zu verringern.

Viele weibliche Asylsuchende fühlen sich unbehaglich, wenn sie männlichen Beamten Details ihrer Erlebnisse schildern sollen, vor allem dann, wenn sie Opfer sexueller Gewalt waren.

Für ein von seiner Familie getrenntes Kind sollte ein Rechtsvertreter bestellt werden, der dem Wohl des Kindes verpflichtet ist.

□ **Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit UNHCR**

Die nationalen Behörden sollten Asylsuchende darauf hinweisen, dass sie Verbindung zu UNHCR sowie zu einem Rechtsberater oder Rechtsvertreter ihrer Wahl aufnehmen können. Gegebenenfalls sollte

den Asylsuchenden auch der Zugang zu Flüchtlingshilfe- oder anderen in Betracht kommenden Menschenrechtsorganisationen gestattet werden.

□ **Zeit zur Abfassung des Asylantrags**

Eine zügige Prüfung des Asylantrags kommt sowohl dem Asylsuchenden als auch dem Asylland zugute, da dadurch dafür gesorgt wird, dass Schutzbedürftige Schutz erhalten und Nichtschutzbedürftige dem gewöhnlichen ausländerrechtlichen Verfahren zugeführt werden. Dem Asylsuchenden sollte geholfen und alles Notwendige zur Verfügung gestellt werden, damit er so schnell wie möglich seinen Asylantrag stellen kann.

Allerdings gibt es viele Gründe, warum ein Asylsuchender Schwierigkeiten haben kann, seinen Antrag zeitgerecht zu stellen, seien es psychologische Gründe, etwa ein Trauma, oder Gründe praktischer Natur wie Probleme bei der Suche nach einem Rechtsbeistand oder bei der Aufbringung der dafür notwendigen Geldmittel. Ein Asylsuchender kann im Zuge der Prüfung seines Antrags über die Gründe der späten Antragstellung befragt werden, doch sollte keine Frist für die Einreichung des Gesuchs vorgeschrieben werden. Die Erfahrung zeigt, dass streng durchgesetzte Fristen zur Ausweisung oder Abschiebung (*refoulement*) von Flüchtlingen führen können, da Flüchtlinge nicht in jedem Fall in der Lage sind, ihren Antrag fristgerecht einzureichen.

□ **Persönliche Befragung durch einen qualifizierten Beamten**

Es ist sowohl wünschenswert als auch in der Regel für beide Seiten von Vorteil, wenn der Asylsuchende Gelegenheit erhält, seinen Fall persönlich einem qualifizierten Beamten vorzutragen, der fähig ist, eine individuelle, objektive und unparteiische Entscheidung zu treffen. Der Beamte sollte alle maßgeblichen Fakten ermitteln und berücksichtigen und dem Asylsuchenden Gelegenheit geben, die Umstände seines Falles zu schildern und Beweise dafür vorzulegen.

Der Asylsuchende muss alle ihm bekannten Fakten und Umstände darlegen und alle vorhandenen Beweismittel verfügbar machen. Die meisten Flüchtlinge können jedoch ihren Antrag nur durch ihre persönliche Aussage untermauern. Die Zuerkennung des

Flüchtlingsstatus hängt nicht davon ab, ob irgendwelche formalen Beweismittel vorgelegt werden, sondern kann allein die glaubwürdige Aussage des Asylsuchenden zur Grundlage haben.

Die persönliche Anhörung ist wichtig, da es schwierig ist, die Glaubwürdigkeit lediglich anhand einer Niederschrift oder eines Berichts über die Befragung zu beurteilen. Eine persönliche Anhörung gibt dem für die Entscheidung zuständigen Beamten die Möglichkeit, das Auftreten und Verhalten des Asylsuchenden mit zu berücksichtigen und zusätzliche Fragen zu bestimmten Einzelheiten zu stellen. Fachlich versierte Dolmetscher sollten kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Weibliche Asylsuchende sollten durch Beamtinnen und Dolmetscherinnen befragt werden, da Frauen vielleicht Scham empfinden und sich entehrt fühlen, wenn sie mit männlichen Amtspersonen über Einzelheiten ihres Falles sprechen müssen, vor allem dann, wenn die Frauen Opfer sexueller Gewalt waren.

Für von ihren Familien getrennte Minderjährige sind besondere Vorkehrungen zu treffen, die auf dem Grundsatz des „Kindeswohls“ aus der *Konvention über die Rechte des Kindes* (siehe Kasten auf Seite 90) und den *UNHCR-Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger* beruhen.

□ Die Entscheidung

Für die Erstentscheidung über den Asylantrag sollte eine eindeutig identifizierte Behörde, möglichst eine Zentralbehörde, zuständig sein. Dieser Behörde sollten die Akte des Asylsuchenden sowie alle Befragungsnotizen und Empfehlungen der verschiedenen am Verfahren beteiligten Dienststellen vorliegen. Sie sollte ihre Entscheidung unter Berücksichtigung aller vom Asylsuchenden gelieferten zweckdienlichen Informationen und der Informationen über das Herkunftsland treffen und dabei beurteilen, ob auf den Asylsuchenden die Flüchtlingskriterien oder andere im Asylland geltende Schutzkriterien zutreffen.

Im Fall unbegleiteter Minderjähriger sollte eine Entscheidung zum Wohle des Kindes getroffen werden.

Die Entscheidung ist dem Asylsuchenden schriftlich bekannt zu

geben.

□ **Berufung**

Asylsuchenden, deren Gesuch abgelehnt wurde, ist ein angemessener Zeitraum für einen Antrag auf formale Überprüfung ihres Falles einzuräumen, und sie müssen über die dazu erforderliche Vorgehensweise informiert werden. Die Berufungsinstanz sollte unabhängig, unparteiisch und befugt sein, jeden beliebigen Fall sowohl inhaltlich als auch formalrechtlich zu prüfen. Es sollte sich um eine andere als jene Dienststelle handeln, die den Antrag abgelehnt hat, oder sie sollte zumindest aus anderen Personen zusammengesetzt sein als die erste Instanz.

Der Antragsteller sollte im Land bleiben dürfen, solange die Berufung bei einer höheren Verwaltungsinstanz oder bei Gericht anhängig ist.

□ **Beendigung des Status**

Die Beendigungsklauseln der Genfer Flüchtlingskonvention sind erschöpfend aufgeführt, d. h. dass nationale Rechtsvorschriften sie nicht abändern oder erweitern sollten. Fällt eine Person tatsächlich unter die Beendigungsklauseln, weil sich die Verhältnisse in ihrem Heimatland geändert haben, sollte ihre persönliche Situation überprüft werden, um zu sehen, ob ein alternativer Status für sie in Frage kommt, der ihr den weiteren Verbleib im Asylland ermöglicht. Bei der Entscheidung, ob die Beendigungsklausel aufgrund geänderter Umstände im Herkunftsland anzuwenden ist, sollte auch UNHCR eine Rolle spielen.

Die Unterrichtung des Asylsuchenden über die Gründe, aus denen die Aberkennung des Flüchtlingsstatus erwogen wird, sollte gesetzlich verankert sein. Der betroffene Flüchtling sollte außerdem die Möglichkeit haben, bei dem zuständigen Gremium Gründe zu nennen, warum der Flüchtlingsstatus oder ein anderer geeigneter Status beibehalten werden sollte. Bei dem Entscheidungsgremium sollte es sich möglichst um jene Stelle handeln, die auch über den Flüchtlingsstatus entschieden hat, und es sollte die Möglichkeit der Anrufung einer höheren Instanz innerhalb einer angemessenen Frist geben.



❑ **Widerruf des Status**

Der Status sollte nur in Ausnahmefällen und nur in zwei eng definierten Situationen widerrufen werden:

- wenn bekannt wird, dass der Betreffende wesentliche Fakten vorsätzlich falsch dargestellt oder verschwiegen hat, um den Flüchtlingsstatus zu erlangen
- wenn neue Fakten bekannt werden, die belegen, dass der Betreffende nicht als Flüchtling anzuerkennen war, etwa weil ein Ausschließungsgrund vorlag

❑ **Die Überwachungsfunktion von UNHCR**

UNHCR kann auf verschiedene Weise die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention abhängig von den örtlichen Bedingungen, den verfügbaren Ressourcen und den rechtlichen Strukturen eines Landes überwachen. Das Amt sollte zumindest vollen Zugang zu Informationen über die Asylsuchenden und zu den Verfahren haben. Das örtliche UNHCR-Büro kann Parlamentarier auf deren Ersuchen über die verschiedenen Formen der möglichen UNHCR-Mitwirkung beraten. ■

➤ Jährliche Gesamtzahl der von UNHCR weltweit betreuten Personen [Stand: 31. Dezember 2001]		➤ Aufschlüsselung der von UNHCR betreuten Personen nach Regionen [Schätzung]		
1990	14.916.498	Region	1. Jan. 2001	1. Jan. 2002
1991	17.209.722	Asien	8.449.900	8.820.700
1992	17.007.483	Afrika	6.060.100	4.173.500
1993	23.033.000	Europa	5.592.400	4.855.400
1994	27.419.000	Nordamerika	1.051.700	1.086.800
1995	26.103.000	Lateinamerika & die Karibik	575.500	765.400
1996	22.729.000	Ozeanien	84.500	81.300
1997	22.376.000			
1998	21.460.000			
1999	22.257.000			

2000	21.814.000			Gesamt	21.814.100	19.783.100
2001	19.783.000					

➤ UNHCR im Überblick

Anfang 2002 standen 19,8 Millionen Menschen unter der Obhut von UNHCR. Davon waren 12 Millionen Flüchtlinge (61 %), 940.800 Asylsuchende (5 %), 462.700 zurückgekehrte Flüchtlinge (3 %), 6,3 Millionen von UNHCR betreute Binnenvertriebene (25 %), 241.000 zurückgekehrte Binnenvertriebene (1 %) und 1 Million andere unter seine Zuständigkeit fallende Personen (5 %).

Die weltweite Flüchtlingsbevölkerung von 12 Millionen blieb praktisch unverändert gegenüber dem vorangegangenen Jahr. 2001 flüchtete eine halbe Million Menschen aus ihren Heimatländern und fast genauso viele kehrten nach Hause zurück.

Ende 2001 beherbergte Asien die größte Zahl an Flüchtlingen (48,3 %), gefolgt von Afrika (27,5 %), Europa (18,3 %), Nordamerika (5 %), Ozeanien (0,6 %) und schließlich Lateinamerika und der Karibik (0,3 %).

Betrachtet man die Zahl aller von UNHCR betreuten Personen, war die Aufteilung folgende: Asien 44,6 %, Afrika 21,1 %, Europa 24,6 %, Nordamerika 5,5 %, Lateinamerika und die Karibik 3,8 % sowie Ozeanien 0,4 %.

2001 kehrten geschätzte 500.000 Flüchtlinge in ihre Heimatländer zurück. Rund 100.000 Flüchtlinge wurden im Jahr 2001 aus Erstasylländern umgesiedelt, fast 30.000 von ihnen mit Hilfe von UNHCR. Dies entsprach einem Anstieg der Tätigkeiten des Amtes im Bereich Neuansiedlung von 25 % im Vergleich zum Jahr 2000.

In den meisten Regionen beträgt der Anteil der Frauen und Mädchen jeder Altersgruppe an der Flüchtlingsbevölkerung zwischen 45-55 %.

Gegenwärtig sind geschätzte 7,7 Millionen der von UNHCR betreuten Personen unter 18 Jahre alt. Der Anteil der Kinder im Vergleich zur weltweiten Flüchtlingsbevölkerung reicht von 57 % in Zentralafrika bis 20 % in Zentral- und Osteuropa.

Die Altersgruppe der Flüchtlinge über sechzig Jahre macht mehr als 15 % der gesamten Flüchtlingszahlen in Osteuropa und auf dem Balkan aus, hingegen stellt diese Gruppe in Afrika generell weniger als 5 % der Flüchtlingsbevölkerung dar.

Die Zahl der Asylanträge in 30 - größtenteils industrialisierten - Ländern stieg von 570.100 im Jahr 2000 auf 614.100 im Jahr 2001. Der Anstieg von 7,2 % war größtenteils auf die höhere Anzahl an Asylanträgen in

Nordamerika und Zentraleuropa zurückzuführen. Die Zahl der Asylanträge in der Europäischen Union fiel um 2 % von 391.460 auf 384.530.

Im Verhältnis zur Einwohnerzahl waren die wichtigsten Aufnahmeländer im Jahr 2001 Armenien mit 70 Flüchtlingen je 1000 Einwohnern, gefolgt von Kongo (40 je 1000), Serbien und Montenegro (38 je 1000), Dschibuti (37 je 1000) und Sambia (27 je 1000). ■

Kapitel 4

Internationaler Schutz in der Praxis

Die in früheren Kapiteln besprochenen Konventionen, Erklärungen, nationalen Rechtsvorschriften und nicht bindenden Bestimmungen bilden den rechtlichen Unterbau für eine ganze Reihe von Maßnahmen zum Schutz von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Humanitäres Personal vor Ort sollte sich von den im internationalen Flüchtlingsrecht und in den menschenrechtlichen Regelungen verankerten allgemeinen Grundsätzen und Normen leiten lassen.

Aber auch Parlamentarier sollten sich mit einigen der grundlegenden praktischen Maßnahmen vertraut machen, die in Bezug auf konkrete Probleme des Flüchtlingsschutzes getroffen werden.

Drei der am häufigsten auftretenden Schutzprobleme sind:

- die Reaktion im Fall einer Flüchtlingskrise
- der Schutz von Flüchtlingsfrauen, -kindern und -familien
- die Suche nach dauerhaften Lösungen für die Probleme von Flüchtlingen

Flüchtlingskrisen

➤ Was ist eine Flüchtlingskrise?

Als Flüchtlingskrise bezeichnet man Zeiten der Notlage für die Flüchtlinge und oft auch für das Asylland. Es stehen Menschenleben auf dem Spiel, und es muss rasch gehandelt werden. Das Asylland kann unter großem Druck und oft im Mittelpunkt des Medieninteresses stehen und hat vielleicht keine Erfahrung im Umgang mit einem Massenzustrom hungriger, kranker, verletzter oder verängstigter Menschen.

Definition der Flüchtlingskrise

Die von UNHCR verwendete Arbeitsdefinition einer Flüchtlingskrise lautet: „Jede Situation, in der das Leben oder das Wohlergehen der Flüchtlinge in Gefahr ist, wenn nicht unverzüglich geeignete Maßnahmen ergriffen werden, und die eine außergewöhnliche Reaktion und außerordentliche Maßnahmen erfordert“.

Wichtiger als die Definition ist die

Eine Flüchtlingskrise ergibt sich fast immer im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt und ist in diesem Sinn als Notsituation im Rahmen einer größeren Katastrophe anzusehen. Parlamentarier können Vorsorge treffen und sicherstellen, dass Flüchtlinge in solch schweren Zeiten geschützt werden. Wenn ein innerstaatlicher rechtlicher Rahmen und institutionelle Strukturen vorhanden sind, kann UNHCR schneller und wirksamer internationale Hilfe mobilisieren.

➤ **Verantwortlichkeiten in einer Flüchtlingskrise**

Ziel des Handelns in einer Notsituation ist es, Schutz zu bieten und dafür zu sorgen, dass die notwendige Hilfe rechtzeitig zu den hilfsbedürftigen Menschen gelangt. Das Asylland ist für die Sicherheit und Unterstützung der Flüchtlinge und für Recht und Ordnung unter den Flüchtlingen in seinem Hoheitsgebiet verantwortlich. Regierungen sind dabei oft darauf angewiesen, dass die Staatengemeinschaft die finanzielle Belastung mitträgt, und UNHCR unterstützt die Flüchtlinge auf Ersuchen der betreffenden Regierung.

UNHCR sorgt routinemäßig für die Koordination der Hilfsaktionen des Organisationsverbands der Vereinten Nationen und arbeitet dabei eng mit dem Welternährungsprogramm, UNICEF, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und anderen zusammen. Eine wesentliche Rolle bei der Flüchtlingshilfe in Notsituationen spielen auch NGOs. Durchführungsabkommen sorgen für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen dem Asylland, UNHCR und den verschiedenen beteiligten NGOs. Durch solche Abkommen soll nach Möglichkeit Doppelgleisigkeit vermieden und gewährleistet werden, dass ein lückenloses Hilfsnetz entsteht.

Schutz in Notsituationen

➤ **Wenn Menschen vor Kriegen fliehen: Wer gilt als Flüchtling?**

Während in Afrika und einigen lateinamerikanischen Staaten Menschen, die vor bewaffneten Konflikten Zuflucht suchen, als Flüchtlinge (im Sinne der OAU-Konvention bzw. der Erklärung von Cartagena) definiert werden, sind Menschen, die vor einem bewaffneten Konflikt *irgendwo auf der Welt* fliehen, Flüchtlinge unter dem Mandat von UNHCR. In Ländern außerhalb Afrikas und

Lateinamerika kann jedoch eine Lücke zwischen dem Schutz, der von Staaten aufgrund ihrer Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt wird und begründete Furcht vor Verfolgung aus einem der fünf in der Konvention aufgeführten Gründe voraussetzt, und dem von UNHCR im Sinne seines erweiterten Mandats gebotenen Schutz entstehen. Dieser rechtsfreie Raum kann für die Opfer bewaffneter Konflikte erhebliche praktische Probleme verursachen. Parlamentarier können dafür sorgen, dass in den nationalen Rechtsvorschriften Vorsorge für den vollen Schutz gemäß der erweiterten Flüchtlingsdefinition getroffen wird, der sich auch auf Opfer bewaffneter Konflikte erstreckt.

□ **Die Zusammenhänge zwischen Konflikt und Verfolgung**

Konflikt und Verfolgung schließen einander nicht aus, vielmehr kann ein Konflikt die vom Verfolger gewählte Methode zur Unterdrückung oder Beseitigung gewisser Gruppen sein. In den meisten Fällen werden Personen, die vor bewaffneten Konflikten fliehen, der Flüchtlingsdefinition aus der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen: Sie sind *nicht nur* Opfer eines Krieges, *sondern haben überdies* begründete Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung. Zum Beispiel suchten Menschen, die vor den „ethnischen Säuberungen“ im ehemaligen Jugoslawien oder vor dem Völkermord in Ruanda flüchteten, Zuflucht vor Verfolgung aus einem Konventionsgrund, bei dem der Krieg selbst das zur Verfolgung eingesetzte Mittel war. Das sind Beispiele von Verfolgung im großen Maßstab, die gleichzeitig mit den militärischen Feldzügen stattfand oder deren Bestandteil war. Auch Einzelpersonen können im Zuge bewaffneter Konflikte zur Zielscheibe von Verfolgung aus einem der in der Flüchtlingsdefinition der Konvention genannten Gründe werden.

□ **Schutz für Personen, die nicht der Definition der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen**

Personen, die vor bewaffneten Konflikten fliehen, werden in Asylländern, die den erweiterten Flüchtlingsbegriff der OAU-Konvention oder der Erklärung von Cartagena nicht übernommen haben, nicht immer als Flüchtlinge anerkannt. In der Praxis gilt jedoch, dass Menschen, die vor Krieg Zuflucht suchen, nicht in ihre Heimatländer zurückgeschickt werden können. Die meisten Staaten gewähren diesen Personen auf der Grundlage innerstaatlicher Gesetze oder des administrativen Ermessens irgendeine Art von Bleiberecht. Parlamentarier in Ländern, die den erweiterten Flüchtlingsbegriff nicht

anwenden, könnten in den nationalen Rechtsvorschriften Vorsorge für Personen treffen, die nicht der Definition der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen, aber dennoch Schutz benötigen. Standards für diesen Schutz werden später in diesem Kapitel vorgeschlagen.

□ **Gruppenverfahren**

In einer Flüchtlingskrise steht die Gewährleistung von Schutz an erster Stelle. Wenn es offensichtlich ist, dass Menschen in großer Zahl vor bewaffneten Konflikten oder anderen, gegen ganze Gruppen gerichteten Menschenrechtsverletzungen flüchten, ist es weder praktisch durchführbar noch notwendig, die Asylanträge einzeln zu prüfen. UNHCR und die Staaten nehmen in solchen Fällen meist eine Prüfung für die gesamte Gruppe auf der Grundlage der objektiven Verhältnisse im Herkunftsland vor. Jedes Mitglied der Gruppe wird „*prima facie*“ (d. h. sofern keine gegenteiligen Hinweise vorliegen) als Flüchtling angesehen.

□ **Die Zusammenhänge zwischen Massenzustrom und Asyl**

Länder, die die „*Prima-facie*“-Anerkennung durch das Gruppenverfahren nicht anwenden, gewähren gewöhnlich vorübergehenden Schutz, was den Betroffenen den sofortigen Zugang zu Sicherheit und den Schutz ihrer grundlegenden Menschenrechte ermöglicht. Vorübergehender Schutz ist eine Maßnahme, mit der auf eine Not-situation reagiert wird, in der ein eindeutiges Schutzbedürfnis vorliegt, es aber unmöglich oder nur schwer möglich ist, dieses Bedürfnis schnell für jeden einzelnen Betroffenen festzustellen. Vorübergehender Schutz braucht nur so lange gewährt zu werden, bis eine grundlegende Veränderung in den Umständen eintritt, die die Ursache der Flucht waren. Hat diese grundlegende Veränderung stattgefunden, kann das Asylland davon ausgehen, dass kein Schutzbedürfnis mehr vorliegt und dass die überwiegende Mehrheit der Begünstigten in Sicherheit heimkehren kann. Trotzdem müssen sich die Asylländer darüber im Klaren sein, dass manche Personen weiterhin Schutz benötigen werden, unter anderem aus Gründen, die mit der früheren Verfolgung zu tun haben. Es muss ein Mechanismus zur Identifizierung dieser Personen vorhanden sein, bei dem es sich im Normalfall um das System zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft handeln wird.

□ **Ausschließung**

Manche Personen verdienen keinen internationalen Schutz (siehe Kapitel 3). Einzelne Personen können vom Flüchtlingsstatus auch dann ausgeschlossen werden, wenn ein Gruppenverfahren durchgeführt wurde. Die Identifizierung und Rückstellung auszuschließender Personen kann für das Asylverfahren sehr schwierig sein. Diesbezüglich wäre es angezeigt, dass sich die Staaten gleich zu Beginn einer Notsituation um Rat und Hilfe an UNHCR wenden, um das Profil der Flüchtlingsgruppe zu erstellen und zu prüfen, welche Möglichkeiten für die Aussonderung der vom Schutz ausgeschlossenen Personen aus der restlichen Flüchtlingsbevölkerung in Frage kommen.

Was tun in einer Flüchtlingskrise?

Das Exekutivkomitee von UNHCR hat einen Katalog international anerkannter grundlegender Standards befürwortet, die im Fall einer Flüchtlingskrise zu beachten sind.

Gewährleisten, dass die Grenzen geöffnet bleiben, um Zugang zu Sicherheit zu bieten

Sicherstellen, dass Menschen Zuflucht finden, indem ein gesetzlicher Rahmen für ihre Aufnahme geschaffen wird, noch bevor der Notfall eintritt.

Anwendung des erweiterten Flüchtlingsbegriffs

Die Annahme des erweiterten Flüchtlingsbegriffs, wie er in der OAU-Konvention, in der Erklärung von Cartagena und in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften vieler Länder verankert ist, schafft die Grundlage für Schutz in einer Flüchtlingskrise.

Gewährung von vorübergehendem Schutz, wenn ein solcher notwendig ist

Gilt in einem Land die engere Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention, können die Parlamentarier dafür sorgen, dass anderen Zufluchtsuchenden vorübergehender Schutz gewährt wird, der für Opfer bewaffneter Konflikte und anderer, breite Bevölkerungsschichten erfassender Menschenrechtsverletzungen vorgesehen ist.

Einhaltung der in einer Flüchtlingskrise anzuwendenden Normen

Das UNHCR-Exekutivkomitee hat folgende Standards vereinbart:

- Flüchtlinge und Asylsuchende sollten nicht einzig aus dem Grund, dass ihre Anwesenheit im Land als ungesetzlich angesehen wird, bestraft oder unangemessen hart behandelt werden. Ihre Bewegungsfreiheit sollte nicht eingeschränkt werden, es sei denn, dass dies im Interesse der öffentlichen Gesundheit und der öffentlichen Ordnung notwendig ist.
- Flüchtlinge und Asylsuchende sollten die international anerkannten grundlegenden bürgerlichen Rechte genießen, insbesondere jene, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgelegt sind.
- Flüchtlinge und Asylsuchende sollten jede notwendige Unterstützung erhalten und mit dem Lebensnotwendigsten versorgt werden, einschließlich Nahrung, Obdach und den notwendigsten sanitären und Gesundheitseinrichtungen. In dieser Hinsicht sollte sich die internationale Gemeinschaft nach den Grundsätzen der internationalen Solidarität und Lastenteilung richten.
- Flüchtlinge und Asylsuchende sollten als Personen behandelt werden, deren tragische Notlage besonderes Verständnis und Mitgefühl verlangt. Sie sollten keiner grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt werden.
- Es sollte keine Diskriminierung aus Gründen der Rasse, Religion, politischen Überzeugung, Nationalität, des Herkunftslandes oder einer körperlichen Behinderung geben.
- Flüchtlinge und Asylsuchende sollten als rechtsfähige Personen mit freiem Zugang zu den Gerichten und anderen zuständigen Verwaltungsbehörden angesehen werden.
- Der Aufenthaltsort von Asylsuchenden sollte sowohl vom Gesichtspunkt ihrer Sicherheit und ihres Wohls als auch vom Sicherheitsbedürfnis des aufnehmenden Staates bestimmt werden. Asylsuchende sollten soweit wie möglich in angemessener Entfernung von der Grenze zu ihrem Herkunftsland untergebracht werden. Sie sollten keine subversive Tätigkeit

gegen ihr Herkunftsland oder gegen irgendeinen anderen Staat ausüben.

- ❑ Der Grundsatz der Familieneinheit sollte beachtet werden.
- ❑ Es sollte jede mögliche Unterstützung bei der Suche nach Familienangehörigen gewährt werden.
- ❑ Es sollten angemessene Maßnahmen für den Schutz von Minderjährigen und unbegleiteten Kindern getroffen werden.
- ❑ Es sollte erlaubt sein, Briefe abzusenden und zu empfangen.
- ❑ Materielle Unterstützung durch Freunde und Verwandte sollte erlaubt sein.
- ❑ Es sollten, wenn möglich, geeignete Maßnahmen zur Registrierung von Geburten, Todesfällen und Eheschließungen getroffen werden.



- Flüchtlingen sollte jede notwendige Erleichterung gewährt werden, die sie in die Lage versetzt, eine befriedigende dauerhafte Lösung herbeizuführen.
- Flüchtlingen sollte erlaubt sein, Eigentum, das sie in ein Aufnahmeland gebracht haben, in das Land zu überführen, in dem für sie eine Dauerlösung gefunden wurde.
- Es sollten alle Schritte unternommen werden, um die freiwillige Rückkehr in das Herkunftsland zu erleichtern.

Gewährung von Schutz für Kriegsopfer, die nicht der Definition der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen

Manche Personen, die vor einem Krieg geflüchtet sind, werden nicht nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt werden, selbst wenn ihr Fall einzeln geprüft wurde. Angesichts des Leids und des Schocks, die sie erlebt haben, schuldet man ihnen ein gewisses Maß an Sicherheit und Stabilität. Sie lediglich nicht auszuweisen, genügt nicht.

Diese Personen sollten einen formalen Rechtsstatus mit genau umschriebenen Rechten und Pflichten erhalten; zum Nachweis dieses Status sollten ihnen entsprechende Dokumente ausgestellt werden. 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. Der Status sollte ihnen die grundlegenden Rechte sichern, wie sie in einschlägigen internationalen und regionalen Vertragswerken definiert sind. Manche innerstaatliche oder regionale Menschenrechtsbestimmungen sehen höhere Behandlungsstandards als die nachstehend angeführten Mindeststandards vor:

- Bürgerliche und politische Rechte:
 - Schutz vor *refoulement* und Ausweisung
 - Nichtdiskriminierung
 - Schutz vor Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
 - Bewegungsfreiheit
 - Zugang zu den Gerichten
- Wichtig sind ferner die wirtschaftlichen und sozialen Rechte, wie sie im Asylland allgemein üblich sind, darunter Zugang zu

angemessenem Wohnraum, Unterstützung oder Zugang zum Arbeitsmarkt, gesundheitliche Betreuung sowie Grundschul- und weiterführende Bildung.

- Von grundlegender Bedeutung ist die Wahrung der Familieneinheit, und Asylländer sollten dabei behilflich sein, dass nahe Verwandte zusammengeführt werden. Je länger der Aufenthalt im Gastland ist, umso wichtiger ist die Familienzusammenführung.

Der Schutz für Kriegsopfer kann beendet werden, sobald er nicht mehr erforderlich ist. Für die Beendigung des Schutzes sollten schriftlich, möglichst in Gesetzesform, objektive Kriterien festgelegt werden. Bei der Entscheidung, ob der Schutz entfallen kann, sollte der Rat von UNHCR eingeholt werden.

Aufruf zu internationaler Unterstützung und geteilter Verantwortung

Parlamentarier können Aufrufe zu internationaler Solidarität und geteilter Verantwortung unterstützen, indem sie die Öffentlichkeit auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge aufmerksam machen und darauf hinweisen, welche Beiträge ihr Land durch die Gewährung von Asyl und Zugang zu humanitären Organisationen bereits geleistet hat.

Aufforderung an die Regierung, in den Lagern für Sicherheit zu sorgen

Parlamentarier können ihre Regierung auffordern, alles zu unternehmen, um die Sicherheit der Flüchtlinge sowie der örtlichen und internationalen Helfer zu gewährleisten, die versuchen, die Flüchtlinge zu schützen und ihnen beizustehen. Für öffentliche Sicherheit und Ordnung ist das Asylland verantwortlich. Wenn dazu internationale Unterstützung notwendig ist, sollte sich die Regierung des Asyllandes um die nötige Hilfe bemühen.

Menschlich und sozial handeln: Fürsprache für Flüchtlinge

In Notsituationen können Parlamentarier großen Einfluss auf die Behandlung der Flüchtlinge nehmen. Sie können verlangen, dass das Land seinen internationalen Verpflichtungen im humanitären Bereich nachkommt. Sie können Mitgefühl und Solidarität mit den Flüchtlingen zeigen, indem sie sich über deren Lage informieren. Sie können Flüchtlingslager, -siedlungen und -hafteinrichtungen besuchen. Sie können sich mit den Fragen und Sorgen der örtlichen Bevölkerung auseinandersetzen und versuchen, negative Einstellungen zu entkräften, die auf Mangel an Information, Missverständnissen oder Vorurteilen beruhen. ■

Schutz von Flüchtlingsfrauen

➤ Die spezielle Situation der Flüchtlingsfrauen

Mindestens die Hälfte aller Flüchtlinge sind Frauen. Sie haben teils dieselben Bedürfnisse wie Männer - Schutz vor erzwungener Rückkehr, Achtung ihrer Menschenrechte im Exil und Hilfe bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für ihre Notlage -, teils andere und zusätzliche Bedürfnisse, die ihr gesamtes Flüchtlingsdasein hindurch bestehen.

In den oft chaotischen Zuständen einer Massenfluchtbewegung sind Frauen extremer Gefahr durch sexuelle und andere Formen der Gewalt ausgesetzt. Außerdem tragen sie oft die Verantwortung für andere, noch verletzlichere Angehörige wie Kinder und alte Menschen. Frauen werden oft von ihren männlichen Verwandten getrennt, die vielleicht am Konflikt beteiligt oder in der Heimat zurückgeblieben sind, um das Eigentum der Familie zu schützen.

In Lagern, wo die traditionellen Entscheidungsmechanismen außer Kraft gesetzt sind, haben Frauen in Angelegenheiten, die ihr tägliches Leben und ihre Sicherheit betreffen, keine Stimme mehr. Wenn zum Beispiel Männer oder eine gewisse Gruppe von Männern die Verteilung der Hilfsgüter kontrollieren, können Frauen gezwungen sein, als Gegenleistung für Lebensmittel sexuell gefügig zu sein. Frauen können auch sexueller Gewalt durch andere Flüchtlinge, die örtliche Bevölkerung, in Lagernähe befindliche Kämpfer sowie durch Polizei- oder Sicherheitskräfte im Asylland ausgesetzt sein.

In Ländern mit Verfahren zur individuellen Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, kann es vorkommen, dass Frauen, die sich in Begleitung männlicher Angehöriger befinden, keinen eigenen Antrag stellen können, und zwar auch dann nicht, wenn der Antrag des Mannes abgelehnt wird. Frauen fällt es oft schwer, mit einem männlichen Beamten oder in Gegenwart eines männlichen Dolmetschers offen über ihren Fall zu sprechen, vor allem dann, wenn sexuelle Gewalt oder Fragen der Familienehre zur Sprache kommen.

Neben prozeduralen Hindernissen in den Systemen zur Statusfeststellung können auch gesetzliche Schwachstellen dafür verantwortlich sein, dass geschlechtsspezifische Anträge nicht ordnungsgemäß geprüft werden.

➤ **Geschlechtsspezifische Verfolgung**

Mit dem Begriff „geschlechtsspezifische Verfolgung“ werden im Flüchtlingsrecht die verschiedensten Verfolgungstatbestände bezeichnet, die manchmal auch von Männern geltend gemacht werden. In der Genfer Flüchtlingskonvention ist zwar das Geschlecht nicht eigens als

Verfolgungsgrund angeführt (die Furcht vor Verfolgung muss auf der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung beruhen), doch gilt als erwiesen, dass das Geschlecht die Art der erlittenen Verfolgung bestimmen oder beeinflussen oder überhaupt der Grund dafür sein kann.

Als geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe werden meist sexuelle Gewalt, Gewalt in der Familie, aufgezwungene Familienplanung, Genitalverstümmelung an Frauen, Bestrafung für Verstöße gegen gesellschaftliche Konventionen oder Homosexualität angegeben. Diese Fälle können sehr unterschiedlich gelagert sein, da oft *Formen* der Verfolgung mit *Gründen* der Verfolgung vermischt werden. Sie alle haben jedoch eines gemein: das Geschlecht als maßgebenden Faktor für die Antragsprüfung. Unter diesem Blickwinkel ist das auslösende Moment der Verfolgung nicht unbedingt oder nicht ausschließlich das Geschlecht des Opfers, sondern die Ideologie des Täters: Menschen, die sich nicht entsprechend einem vorgeschriebenen Rollenbild verhalten, sind zu verfolgen. So werden zum Beispiel Frauen, die Verfolgung befürchten, weil sie gegen die gesellschaftlichen Sitten und Gebräuche verstoßen, in der Regel nicht deshalb verfolgt, weil sie Frauen sind, sondern weil sie es ablehnen, sich entsprechend dem landläufigen Frauenbild zu verhalten.

„Das Exekutivkomitee würdigt die speziellen Bemühungen der Staaten, geschlechtsbezogene Gesichtspunkte in ihre Asylpolitik, -regelungen und -praxis einzubeziehen; ermutigt die Staaten, UNHCR und andere in Betracht kommende Akteure, sich für größere Akzeptanz des Umstandes - und für dessen Aufnahme in ihre Schutzkriterien - einzusetzen, dass Verfolgung geschlechtsspezifische Gründe haben oder die Form sexueller Gewalt annehmen kann; ermutigt UNHCR und andere maßgebliche Akteure ferner, Richtlinien, Verhaltensregeln und Schulungsprogramme zu geschlechtsspezifischen Flüchtlingsfragen auszuarbeiten, zu fördern und umzusetzen, damit eine geschlechtsspezifische Perspektive in alle Überlegungen Eingang findet und die Verantwortlichkeit für die Umsetzung einer geschlechtsspezifischen Politik verstärkt wird.“

Beschluss Nr. 87(n) (1999) des UNHCR-Exekutivkomitees

Die Definition aus der Genfer Flüchtlingskonvention muss unter

Berücksichtigung geschlechtsbezogener Aspekte ausgelegt werden. So wie Informationen über das Heimatland eines Asylsuchenden für die Prüfung eines „typischen“ Asylantrags von größter Bedeutung sind, ist auch das Wissen um die gesellschaftlich definierten Rollenbilder im Herkunftsland für die korrekte Auslegung des Flüchtlingsbegriffs unerlässlich. Diesen Standpunkt vertreten mehrere internationale Gremien einschließlich des UNHCR-Exekutivkomitees.

➤ Prüfung der Asylanträge von Frauen

UNHCR und einige Staaten haben Richtlinien für die Prüfung der Asylanträge von Frauen festgelegt, in denen auch Anträge wegen geschlechtsspezifischer Verfolgung behandelt werden. Es liegt bereits eine umfangreiche Spruchpraxis für solche Fälle vor, und viele Staaten scheinen geneigt, diese Auffassung in ihren Schutzrahmen aufzunehmen.

Neben dem allgemeinen Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte, das für alle Menschen gilt, gibt es verschiedene Menschenrechtsnormen, die sich speziell auf die Lage von Flüchtlingsfrauen und asylsuchenden Frauen beziehen. Das wichtigste internationale Rechtsinstrument in dieser Frage ist das *Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* und sein *Fakultativprotokoll*.

Dieses Übereinkommen schreibt den Staaten in einer Reihe von Bereichen, die für Flüchtlingsfrauen von Bedeutung sind, Standards vor, darunter:

- ❑ Abschaffung jeder Form von Frauenhandel und der Ausbeutung durch Prostitution
- ❑ Nationalität
- ❑ Bildungswesen
- ❑ Beschäftigung
- ❑ Gesundheitswesen
- ❑ Frauen im ländlichen Bereich
- ❑ Gleichheit vor dem Gesetz
- ❑ Ehe und Familie

Weitere einschlägige internationale Standards enthält die Erklärung der UN-Generalversammlung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, die Frauen als eine durch Gewalt besonders gefährdete Gruppe anerkennt und die Staaten auffordert, Maßnahmen zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen zu treffen.

Schutz von Flüchtlingskindern

Geschätzte 7,7 Millionen der unter der Obhut von UNHCR stehenden Personen waren unter 18 Jahre alt. Flüchtlingskindern ist derselbe Schutz wie erwachsenen Flüchtlingen zu gewähren, und angesichts ihrer besonderen Bedürfnisse und ihrer Verletzlichkeit sollten sie darüber hinaus besonderen Schutz und Beistand erhalten.

In einer Flüchtlingskrise kann es leicht dazu kommen, dass Kinder von ihren Familien getrennt werden. Deshalb sollte unverzüglich mit ihrer Registrierung und der Suche nach Angehörigen begonnen werden. Auf sich allein gestellte Kinder, so genannte unbegleitete Kinder, laufen noch größere Gefahr als andere Flüchtlingskinder, als Kindersoldaten rekrutiert oder sexuell ausgebeutet zu werden. Da bestimmte Voraussetzungen für die normale Entwicklung heranwachsender Kinder fehlen, leiden auch Kinder, die in der Obhut ihrer Familie bleiben, enorm unter dem Schock und der seelischen Erschütterung der Flucht.

Flüchtlingskinder: Richtlinien für Schutz und Fürsorge

Kinder sind gefährdet. Sie können durch Krankheiten, Unterernährung und Körperverletzungen Schäden davontragen.

Kinder sind abhängig. Sie benötigen die Unterstützung von Erwachsenen, nicht nur für ihr körperliches Überleben, besonders in den ersten Jahren der Kindheit, sondern auch für ihr psychisches und soziales Wohl.

Kinder entwickeln sich. Sie durchlaufen aufeinanderfolgende Entwicklungsstadien, die miteinander eng verbunden sind. Wenn diese Aufeinanderfolge durch äußere Einflüsse nachhaltig unterbrochen wird, kann es zu nachhaltigen Entwicklungsstörungen kommen.

Flüchtlingskinder sind viel größeren Gefahren für ihre Sicherheit und ihr Wohlergehen ausgesetzt als andere Kinder. Der plötzliche und gewaltsame Ausbruch einer Krise, die Trennung von Familien- und Gemeinschaftsstrukturen sowie der akute Mangel, mit denen die meisten Flüchtlinge konfrontiert werden, haben tiefgreifende Auswirkungen auf das physische und psychische Wohlergehen von Flüchtlingskindern. Leider sind es gerade Säuglinge und Kleinkinder, die als erste und am häufigsten den Auswirkungen von Vertreibung und Flucht – Krankheiten, Gewalt und Unterernährung – zum Opfer fallen. Nach der Bewältigung einer akuten Notsituation und bei der Suche nach Lösungen wirkt sich die Trennung von Familien

und Gemeinschaften weiterhin negativ auf das Wohl von Flüchtlingskindern jedes Alters aus. Die physischen und sozialen Anforderungen von Flüchtlingskindern erfüllen zu können, heißt deshalb häufig, einen Beitrag zur Unterstützung ihrer Familien und Gemeinschaften zu leisten. ■

*„Flüchtlingskinder: Richtlinien zu ihrem Schutz und ihrer Betreuung“, Vorwort,
UNHCR*

In Ländern, in denen erwachsene Flüchtlinge inhaftiert werden, laufen Kinder Gefahr, ebenfalls in Haft genommen zu werden, sofern für Eltern nicht eine Sonderregelung getroffen wird, die ihre Freilassung ermöglicht. Kinder sollten keinesfalls in Haft genommen werden, außer es besteht absolut keine andere Möglichkeit, die Einheit der Familie zu erhalten.

Für ein unbegleitetes Kind sollte während der individuellen Statusfeststellung ein Vormund bestellt werden, der für das Wohl des Kindes eintritt. Bei der Beurteilung des Antrags eines Kindes auf Flüchtlingsstatus ist sein geistiger Entwicklungsstand, seine Reife und seine Fähigkeit zu berücksichtigen, den Antrag unter Bezugnahme auf seinen persönlichen, familiären und kulturellen Hintergrund zu artikulieren. Bei der Entscheidung ist großzügig vom Prinzip „Im Zweifel für den Antragsteller“ Gebrauch zu machen.

Kinder, die von einem bewaffneten Konflikt betroffen sind, haben Anspruch auf besonderen Schutz und spezielle Behandlung, da sie aufgrund ihrer besonderen Verletzlichkeit größte Gefahr laufen, verwundet oder ausgebeutet zu werden oder ums Leben zu kommen. Darüber hinaus haben Kinder Anspruch auf Bildung, angemessene Ernährung und den höchsten verfügbaren Standard an gesundheitlicher Betreuung.

In allen Entscheidungen über Flüchtlingskinder muss das Wohl des Kindes und die Rolle der Familie als wichtigste Quelle für den Schutz und das Wohlergehen des Kindes im Vordergrund stehen. Dieser Grundsatz ist in der *Konvention über die Rechte des Kindes (UN-KRK)* verankert, der nahezu alle Staaten der Welt beigetreten sind, und bildet ihr wichtigstes rechtliches Prinzip. Die UN-KRK enthält eine Sonderbestimmung für Flüchtlingskinder, hält aber gleichzeitig fest, dass ihre Bestimmungen für alle Kinder ohne Unterschied Gültigkeit haben. Auch die *Afrikanische Charta über die Rechte und das Wohl des Kindes* sieht besonderen Schutz für Flüchtlingskinder und binnenvertriebene Kinder vor.

Das Wohl von Flüchtlingskindern und asylsuchenden Kindern

In der Konvention über die Rechte des Kindes heißt es in Artikel 3, das bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt ist, der vorrangig berücksichtigt werden muss. Unter allen Umständen und bei jeder Entscheidung, die das Kind betrifft, müssen die verschiedenen möglichen Lösungen im Hinblick auf das Wohl des Kindes geprüft und abgewogen werden. Das gilt in allen Fällen, von direkten Maßnahmen der Staaten in ihrem Zuständigkeitsbereich bis zum privaten Bereich des Familienlebens, in das Staaten indirekt, etwa über örtliche Behörden, eingreifen können, um die Rechte der Kinder zu schützen.

Das „Wohl des Kindes“ heißt, dass der Gesetzgeber prüfen muss, ob ein zur Verabschiedung oder Novellierung anstehendes Gesetz dem bestmöglichen Wohl der Kinder dient.

Artikel 22 der Konvention über die Rechte des Kindes ist speziell Kindern gewidmet, die Flüchtlinge sind oder Asyl suchen, und verpflichtet die Staaten, Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass solche Kinder angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe erhalten.

Die von UNHCR herausgegebenen Leitlinien *Flüchtlingskinder: Richtlinien zu ihrem Schutz und ihrer Betreuung* enthalten Ziele, Grundsätze und praktische Maßnahmen zum Schutz und Beistand für Flüchtlingskinder und behandeln Themen wie die Rechte des Kindes, kulturelle Aspekte, psychosoziales Wohl, Gesundheit und Ernährung, Verhütung und Behandlung von Behinderungen, persönliche Freiheit und Sicherheit, Rechtsstatus, Bildung, unbegleitete Kinder und dauerhafte Lösungen. ■

Schutz der Flüchtlingsfamilie

Die wirksamste Methode zum Schutz hilfloser Flüchtlinge ist der Schutz der Flüchtlingsfamilien. Familien mit einem allein erziehenden Elternteil brauchen besondere Hilfe. Alle Mitglieder einer Flüchtlingsfamilie sind mit Schwierigkeiten konfrontiert, wenn sie auf der Flucht getrennt werden oder wenn Asylländer die Familienzusammenführung nicht unterstützen. Daraus ergeben sich vor allem für jene Personen Probleme, für die vorübergehende Vorkehrungen bestehen, da sie oft weniger Rechte als anerkannte Flüchtlinge haben.

„In der Erwägung, dass die Einheit der Familie die natürliche und fundamentale Grundlage der Gesellschaft ist und auch ein für den Flüchtling unentbehrliches Recht darstellt, ... und im Hinblick darauf, dass diese Einheit der Familie ständig bedroht ist, ...

Empfiehlt die Konferenz den Regierungen, die Maßnahmen zu ergreifen, die zum Schutze der Familie des Flüchtlings notwendig sind, besonders im Hinblick darauf,

- 1) sicherzustellen, dass die Einheit der Familie des Flüchtlings aufrechterhalten wird, besonders in Fällen, in denen der Familienvorstand die für die Aufnahme in einem bestimmten Land erforderlichen Voraussetzungen erfüllt,*
- 2) den Schutz von Flüchtlingen, die noch minderjährig sind, insbesondere Kinder ohne Begleitung Erwachsener und Mädchen, unter besonderer Erwähnung von Vormundschaft und Adoption, sicherzustellen.“*

Schlussakte der Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen von 1951 über die Rechtsstellung von Flüchtlingen und staatenlosen Personen, IV B

Flüchtlingsfrauen, -kinder und -familien schützen: Was getan werden kann

Für Frauen und Kinder eigene Bestimmungen in Asylverfahren vorsehen

- ❑ Parlamentarier können dafür sorgen, dass in den Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft Sonderbestimmungen für Frauen und Kinder vorgesehen werden, etwa der Einsatz von weiblichem Personal (Beamtinnen und Dolmetscherinnen).
- ❑ Jeder, der Entscheidungen über den Flüchtlingsstatus trifft, sollte Zugang zu Informationen über die Menschenrechtsbedingungen und sozialen Rollenbilder der Frauen und Kinder in den Herkunftsländern haben.
- ❑ Parlamentarier können ihre Regierung auffordern, Richtlinien für geschlechtsspezifische Anträge festzulegen und als Muster vorhandene Richtlinien zu benützen.

- Für unbegleitete Kinder sollte ein Vormund bestellt werden, der ihre Interessen wahrnimmt.
- Wenn der Hauptantragsteller anerkannt wird, sollten alle Familienmitglieder anerkannt werden, und jedes Familienmitglied sollte die Möglichkeit haben, einen eigenen Antrag zu stellen. ■
- Für Frauen und Kinder sollten Dokumente, die ihren Flüchtlingsstatus bescheinigen, auf ihren eigenen Namen ausgestellt werden.

Haft verbieten

- Parlamentarier können Maßnahmen treffen, um die Inhaftierung von Kindern zu untersagen. Gleichzeitig sollten sie alternative Möglichkeiten für ihren Schutz und ihre Betreuung veranlassen.
- Frauen sollten nicht in Haft genommen werden, vor allem wenn sie Kinder oder andere abhängige Angehörige bei sich haben oder wenn es sich um schwangere Frauen oder stillende Mütter handelt.

Möglichkeiten für Familienzusammenführung schaffen

- Parlamentarier können Maßnahmen treffen, die eine rasche Wiedervereinigung von auf der Flucht getrennten Familienangehörigen ermöglichen, großzügige Kriterien für den Nachzug von Verwandten festlegen und die Eigenständigkeit erwachsener Familienmitglieder fördern, um diese in die Lage zu versetzen, selbst für ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen zu sorgen. ■

Die wichtigste Maßnahme zum Schutz der Flüchtlingsfamilie ist die Familienzusammenführung. Das UNHCR-Exekutivkomitee hat die Notwendigkeit unterstrichen, die Einheit der Flüchtlingsfamilien zu schützen, indem

- auf der Flucht getrennte Familienmitglieder wieder vereinigt werden,
- großzügige Kriterien in Bezug auf die Angehörigen angewendet werden, denen die Einreise gestattet wird,

- Familienmitglieder als Flüchtlinge anerkannt werden, wenn der Hauptantragsteller anerkannt wird, und dafür gesorgt wird, dass jedes Familienmitglied einen eigenen Antrag stellen kann,
- die Einheit der Familie schon in den frühen Phasen jedes Flüchtlingsereignisses vorrangig berücksichtigt wird,
- die Eigenständigkeit erwachsener Familienmitglieder gefördert wird, um sie in die Lage zu versetzen, selbst für ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen zu sorgen.

Die Suche nach Lösungen

Für die meisten Flüchtlinge wird die Lösung für ihre Notlage darin bestehen, dass sie in ihre Heimat zurückkehren. Ihre freiwillige Rückkehr sollte in Sicherheit und Würde stattfinden können. Die Entscheidung dazu sollte vom Flüchtling selbst in genauer Kenntnis der Verhältnisse vor Ort getroffen werden. Einige Flüchtlinge werden sich im Erstasylland auf Dauer niederlassen dürfen, was als Integration vor Ort bezeichnet wird. Ein kleiner Prozentsatz von Flüchtlingen schließlich wird in einem zweiten Asyl land angesiedelt werden. Diese so genannte Neuansiedlung ist zwar nur für die wenigsten Flüchtlinge eine Lösung, aber dennoch ein äußerst wichtiges Schutzinstrument und eine dauerhafte Lösung.

➤ **Freiwillige Rückkehr**

Die freiwillige Rückkehr ist die von der Mehrzahl der Flüchtlinge und Asyl länd er bevorzugte Lösung. Die meisten Flüchtlinge suchen in der Nähe ihres Heimatlandes Asyl, um bei der ersten sich bietenden Gelegenheit nach Hause in ihr gewohntes Leben zurückkehren und mithelfen zu können, ihre Heimatgemeinden wieder aufzubauen.

Im **Idealfall** ist der Konflikt zu Ende, die Gefahren für die persönliche Sicherheit wie Landminen sind beseitigt oder die Menschenrechtslage hat sich so weit gebessert, dass die Ursachen der Flucht nicht mehr gegeben sind. Die Flüchtlinge beschließen in voller Kenntnis der herrschenden Verhältnisse und aus freien Stücken, in ihre Heimat zurückzukehren, und genießen ausreichenden internationalen Schutz und Beistand, um in Sicherheit und Würde heimkehren zu können. Ihre Rechtsstellung ist durch eine dreiseitige Vereinbarung zwischen UNHCR, dem Asyl land und dem Heimatland abgesichert. Lücken zwischen der Phase der Nothilfe und der längerfristigen Entwicklungshilfe sind geschlossen. Die Aussöhnung zwischen den verfeindeten Parteien in der Bevölkerung hat begonnen.

Leider entspricht die Realität nur selten diesem Szenario. Allzu oft sind die Schutz- und Hilfsmaßnahmen im Asyl land unzureichend. Flüchtlinge müssen sich für das geringere Übel entscheiden und wählen oft die Heimkehr in der Hoffnung, dass sich die Umstände in ihrer Abwesenheit gebessert haben. Eine Repatriierung unter diesen Bedingungen birgt die große Gefahr, dass die zurückgekehrten Flüchtlinge neuerlich fliehen müssen.

UNHCR verlangt ein gewisses Maß an persönlicher Sicherheit, bevor das Amt aktiv für die freiwillige Repatriierung eintritt. Es wird aber

auch dann nach Kräften zu helfen versuchen, wenn Flüchtlinge spontan und aus freiem Willen in ein Land zurückkehren, das sich noch immer inmitten eines Konflikts befindet.

„Die Konferenz ruft die Regierungen und Parlamente auf, die frühe und freiwillige Rückkehr, die Neuansiedlung und Wiedereingliederung von Flüchtlingen und Vertriebenen, die Entwaffnung, Abrüstung und anschließende Schulung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer, vor allem von Kindersoldaten, ins zivile Leben und die Reintegration traumatisierter Bevölkerungsgruppen, insbesondere

Rückkehrer haben in ihren Heimatländern oft mit wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Problemen zu kämpfen. Durch die vom Krieg zerstörte Infrastruktur ist es für die außerordentlich schwierig, ihr Eigentum wieder in Besitz zu nehmen oder eine entsprechende Entschädigung dafür zu erhalten. UNHCR überwacht die Rückkehr der Flüchtlinge, oft in Zusammenarbeit mit NGOs vor Ort, um im Fall von Schutzproblemen helfend eingreifen zu können. UNHCR und die *Harvard Law School* haben vor Kurzem ein Projekt namens *„Imagine Coexistence“* ins Leben gerufen, das dem friedlichen Zusammenleben in der Zeit der Wiedereingliederung nach einem Konflikt dienen soll. Es will verhindern, dass es in Gemeinden, in denen Unfrieden zwischen Bevölkerungsgruppen herrscht, erneut zu Gewalt kommt, und auf längere Sicht für Versöhnung sorgen. Zu diesem Zweck sind einkommensfördernde Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene vorgesehen, die verschiedene Gemeinschaften zusammenbringen.

➤ **Integration vor Ort**

Die Satzung von UNHCR nennt als eine der Lösungen für die Not der Flüchtlinge ihre Eingliederung in eine neue nationale Gemeinschaft. In der Genfer Flüchtlingskonvention heißt es dazu, dass die Staaten so weit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge erleichtern werden. Eine Reihe von Ländern, vor allem jene, die gewohnt sind, Zuwanderer aufzunehmen, gestatten die Einbürgerung anerkannter Flüchtlinge routinemäßig.

Andere Asylländer sind bereit, den Verbleib von Flüchtlingen auf Dauer in Erwägung zu ziehen, vor allem dann, wenn sie zur örtlichen Wirtschaft beitragen. Seit einigen Jahren sahen sich immer weniger Länder in der Lage, die Integration vor Ort anzubieten, allerdings mit einigen löblichen Ausnahmen wie Mexiko, das Tausende Flüchtlinge aus Guatemala eingebürgert hat.

➤ Traditionelle Neuansiedlungsländer

Australien, Dänemark, Finnland, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz, Vereinigte Staaten von Amerika

➤ Neuansiedlungsländer neueren Datums

Argentinien, Benin, Brasilien, Burkina Faso, Chile, Irland, Island, Spanien ■

➤ Neuansiedlung

Die relativ geringe Zahl von Flüchtlingen, die für eine Weiterwanderung in Frage kommen, umfasst Personen, die im Erstasylland gefährdet sind oder für die keine andere dauerhafte Lösung gefunden werden konnte. Einige Länder bieten regelmäßig Plätze für Neuansiedler an, andere tun dies von Fall zu Fall. Um für eine Neuansiedlung in Frage zu kommen, müssen Flüchtlinge sowohl die UNHCR-Kriterien als auch die Kriterien des Landes erfüllen, in dem die Neuansiedlung erfolgen soll. ■

Lösungen für die Probleme der Flüchtlinge finden: Was getan werden kann

In den Asylländern

- ❑ Um sicherzustellen, dass die Repatriierung wirklich freiwillig erfolgt, können sich die Parlamentarier vergewissern, dass kein Flüchtling gegen seinen Willen in sein Herkunftsland zurückgeschickt wird, außer in ordnungsgemäßer Anwendung der Beendigungsklausel aus der Genfer Flüchtlingskonvention.
- ❑ Parlamentarier können auch darauf drängen, dass Flüchtlinge eine Besichtigungsreise in ihre Heimatorte unternehmen dürfen, um sich ein Bild von den dortigen Bedingungen zu machen, ohne ihr Recht auf Wiedereinreise in das Asylland zu verlieren.
- ❑ Wenn es die innerstaatlichen Bedingungen erlauben, können

Parlamentarier gegebenenfalls erwägen, anerkannten
Flüchtlingen die Einbürgerung zu ermöglichen. □

In den Herkunftsländern

- ❑ Parlamentarier können sicherstellen, dass der notwendige rechtliche Rahmen vorhanden ist, der Rückkehrern zu ihren Rechten verhilft.
- ❑ Eigentumsrechte, Rückerstattung und Entschädigung sind die wichtigsten Fragen, die gesetzlich zu regeln sind. Es ist zu gewährleisten, dass im Ausland geborene Kinder die Staatsangehörigkeit und nationale Identitätsdokumente erhalten.
- ❑ Parlamentarier können die Regierung auffordern, sicherzustellen, dass UNHCR und NGOs die Möglichkeit gegeben wird, die Lage der Rückkehrer zu überwachen.

In Neuansiedlungsländern und möglichen Neuansiedlungsländern

- ❑ Neuansiedlungsländer können die Möglichkeit prüfen, ihr Kontingent für neu anzusiedelnde Flüchtlinge zu erhöhen und für den Fall, dass UNHCR einen Flüchtling aus dringenden Sicherheitsgründen schnell in ein anderes Land bringen muss, zusätzliche Plätze für Notsituationen einzuplanen.
- ❑ Länder, die noch keine ständigen Neuansiedlungsländer sind, könnten überlegen, ein solches zu werden oder zumindest gegenüber UNHCR ihre Bereitschaft bekunden, Anträge auf Neuansiedlung von Fall zu Fall zu prüfen.

In Geberländern und potenziellen Geberländern

- ❑ Geberländer können Verbesserungen der Asylqualität verlangen und diese unterstützen, damit Menschen sich nicht gezwungenermaßen für die Rückkehr in eine instabile und unsichere Umgebung entscheiden müssen.
- ❑ Geberländer können politischen Druck ausüben, damit die Ursachen des Flüchtlingsstroms bekämpft werden.
- ❑ Geberländer können außerdem die gesamte Bandbreite von Aktivitäten unterstützen, die zur erfolgreichen Repatriierung oder Integration vor Ort nötig sind, einschließlich Minenräumungsprogrammen, einkommensfördernder Projekte

und langfristiger Entwicklungshilfe. ■

Kapitel 5

Alternativen zur Haft und Schutz der Flüchtlinge vor Diskriminierung

Flüchtlingsschutz beschränkt sich nicht auf die Landesgrenzen. Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge können sogar in jenen Aufnahmeländern weiter gefährdet sein, die der Genfer Flüchtlingskonvention beigetreten sind und in denen es entsprechende Gesetze und etablierte Verfahren zur Prüfung von Asylanträgen gibt. Es bleibt eine ganze Reihe von Schutzfragen offen, die für das tägliche Leben in einem Asylland von Bedeutung sind. Dazu zählt für viele Asylsuchende und/oder Flüchtlinge die Gefahr, willkürlich in Haft genommen zu werden und/oder in einem von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit geprägten Klima leben zu müssen, welches von gewissen Gruppen der Bevölkerung des Asyllandes ausgehen kann.

„Das Exekutivkomitee beklagt, dass viele Länder Asylsuchende (einschließlich Minderjähriger) nach wie vor routinemäßig, willkürlich, für unangemessen lange Zeiträume und ohne ihnen Zugang zu UNHCR und zu fairen Verfahren für eine zügige Haftprüfung zu geben, in Gewahrsam nehmen; es stellt fest, dass derartige Inhaftierungspraktiken im Widerspruch zu den geltenden Menschenrechtsstandards stehen, und fordert die Staaten eindringlich auf, aktiver alle geeigneten Alternativen zur Inhaftierung zu prüfen.“

Beschluss Nr. 85 (dd) (1998) des UNHCR-Exekutivkomitees

Haft

Das Exekutivkomitee für das Programm von UNHCR hat mit großer Sorge festgestellt, dass viele Flüchtlinge und Asylsuchende in verschiedenen Teilen der Welt heute vor endgültiger Klärung ihrer Situation nur deshalb inhaftiert oder ähnlich beschränkenden Maßnahmen unterworfen werden, weil sie auf der Suche nach Asyl illegal eingereist sind oder sich unerlaubt im Land aufhalten. Das Komitee vertritt die Auffassung, dass Inhaftierungen angesichts der Härten, die Haft mit sich bringt, normalerweise vermieden werden sollten. Sofern überhaupt notwendig, sollte Haft nur zu ganz konkreten Zwecken verhängt werden, etwa zur Klärung der Identität und zur

Feststellung der Tatsachen, auf denen der Antrag auf Gewährung der Flüchtlingseigenschaft oder auf Asyl beruht.

- *„Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.“*

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 9

- *„Angesichts der Härten, die Haft mit sich bringt, sollten Inhaftierungen normalerweise vermieden werden.“*

Beschluss Nr. 44 (1986) des UNHCR-Exekutivkomitees

Um rechtmäßig und nicht willkürlich zu sein, muss die Inhaftierung eines Asylsuchenden nicht nur mit dem innerstaatlichen Recht, sondern auch mit der Genfer Flüchtlingskonvention *und* dem Völkerrecht im Einklang stehen. Sie darf nicht diskriminierend angewendet werden und sie muss einer gerichtlichen oder administrativen Überprüfung unterzogen werden können, um festzustellen, ob ihre Fortsetzung unter den gegebenen Umständen notwendig ist. Liegen dafür keine Gründe vor, muss die Möglichkeit der Freilassung gegeben sein.

➤ **Was wird unter Haft verstanden?**

Haft ist nicht auf Gefängnisse beschränkt. Haft bedeutet Gewahrsam an einem eng umgrenzten oder eingeschränkten Ort, einschließlich Gefängnissen, geschlossenen Lagern, öffentlich oder privat betriebenen Hafteinrichtungen, Hotelzimmern oder Transitzonen auf Flughäfen, an dem die Bewegungsfreiheit erheblich eingeschränkt ist und von dem sich der Angehaltene nur entfernen kann, indem er das Hoheitsgebiet verlässt.

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Asylsuchender in Haft ist, sollten neben dem Ausmaß und der Intensität der einzelnen Beschränkungen auch die kumulativen Auswirkungen der Beschränkungen berücksichtigt werden.

Einschränkungen hinsichtlich des Ortes, an dem sich ein Asylsuchender aufzuhalten hat, sind in der Regel nicht als Haft zu werten.

➤ **Asylsuchende sollten im Normalfall nicht inhaftiert werden**

Gemäß der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* ist das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, ein Grundrecht jedes Menschen. In Ausübung dieses Rechts sind Asylsuchende oft gezwungen, illegal in das Asylland einzureisen. Die Stellung von Asylsuchenden unterscheidet sich jedoch insofern grundlegend von der anderer Zuwanderer,

als sie möglicherweise nicht in der Lage sind, sich den nötigen Reisepass oder Sichtvermerk zu beschaffen. Dieser Umstand sowie die Tatsache, dass Asylsuchende oft traumatische Erlebnisse hinter sich haben, sollte berücksichtigt werden, wenn über eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit zu entscheiden ist.

➤ **Unter welchen Umständen dürfen Asylsuchende inhaftiert werden?**

Asylsuchende können aus den unten angeführten Gründen ausnahmsweise in Haft genommen werden, **sofern dies ausdrücklich in einem innerstaatlichen Gesetz vorgesehen ist, das im Einklang mit den allgemeinen Normen und Grundsätzen des internationalen Menschenrechtsschutzes steht.**

Es sollte die rechtliche Vermutung gegen eine Inhaftierung sprechen. Es sollten Alternativen (siehe unten) vorgesehen und zuerst geprüft werden, sofern nicht Gründe vorliegen, die vermuten lassen, dass sie für die betreffende Person nicht wirksam wären. Der Asylsuchende sollte erst dann in Haft genommen werden, wenn alle denkbaren Alternativen ausgeschöpft wurden. Bei der Beurteilung, ob eine Inhaftierung eines Asylsuchenden notwendig ist, sollten die Behörden prüfen, ob die Haft angemessen ist und mit dem verfolgten Zweck im Verhältnis steht. Wird sie für notwendig erachtet, sollte sie ausschließlich in nichtdiskriminierender Weise und für die kürzest mögliche Dauer verhängt werden.

Die **vier zulässigen Ausnahmen** von der allgemeinen Regel, dass Haft im Normalfall vermieden werden sollte, müssen gesetzlich vorgeschrieben sein. Asylsuchende sollten nur aus einem der folgenden Gründe inhaftiert werden:

- ❑ *Zur Klärung der Identität:* Das betrifft Fälle, in denen die Identität unbestimmt oder strittig ist.
- ❑ *Zur Feststellung der Tatsachen, auf denen der Asylantrag beruht:* Das setzt eine erste Befragung zur Ermittlung der wesentlichen Fakten voraus und bedeutet nicht, dass der Asylsuchende für die gesamte Dauer des Asylverfahrens oder auf unbestimmte Zeit in Gewahrsam genommen werden darf.
- ❑ *In Fällen, in denen Asylsuchende ihre Reise- oder Identitätsdokumente vernichtet oder gefälschte Dokumente benutzt haben, um die Behörden des Landes, in dem sie Asyl beantragen wollen, zu täuschen:* Die Behörden des Asyllandes müssen nachweisen, dass es der Asylsuchende in Täuschungsabsicht an gutem Willen fehlen

ließ oder sich geweigert hat, mit ihnen zusammenzuarbeiten. Asylsuchende, die ohne Ausweis ins Land kommen, weil es ihnen unmöglich war, sich einen solchen zu beschaffen, sollten nicht allein aus diesem Grund inhaftiert werden.

- *Zum Schutz der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung.* Das gilt für Fälle, in denen Beweise vorliegen, dass der Asylsuchende Vorstrafen hat und/oder einer kriminellen Vereinigung angehört, weshalb zu befürchten ist, dass er die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung gefährden könnte. Asylsuchende, die durch Menschenhandel oder Menschenschmuggel ins Land gelangten, fallen in der Regel nicht unter diese Kategorie und sollten nicht ausschließlich aus diesem Grund in Gewahrsam genommen werden. Meist handelt es sich bei diesen Personen um Opfer krimineller Aktivitäten, nicht um Täter.

➤ **Unter welchen Umständen ist eine Inhaftierung nicht gerechtfertigt?**

Asylsuchende sollten nicht in Haft genommen werden, wenn sie unmittelbar aus einem Gebiet kommen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht war, sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen. Eine Inhaftierung aus anderen als den oben angeführten Gründen, etwa als politische Maßnahme zur Abschreckung zukünftiger Asylsuchender oder um Personen, die bereits einen Asylantrag gestellt haben, zu veranlassen, diesen nicht weiterzuverfolgen, steht im Widerspruch zu den Völkerrechtsnormen. Haft darf nicht als Straf- oder Disziplinarmaßnahme wegen illegaler Einreise oder illegalen Aufenthalts dienen. Haft sollte auch nicht deshalb verhängt werden, weil administrative Vorschriften in Bezug auf den Aufenthalt in Aufnahmezentren oder Flüchtlingslagern nicht beachtet wurden. Flucht aus der Haft sollte nicht automatisch die Einstellung des Asylverfahrens zur Folge haben, noch zur Abschiebung ins Herkunftsland führen.

➤ **Wie ist im Fall illegaler Einreise vorzugehen?**

Die Genfer Flüchtlingskonvention verfügt ausdrücklich, dass gegen Flüchtlinge, die unmittelbar aus einem Verfolgerland kommen, keine Strafe wegen ihrer unrechtmäßigen Einreise oder ihres unrechtmäßigen Aufenthalts verhängt werden darf, sofern sie auf direktem Weg aus dem Land kommen, in dem sie Verfolgung befürchteten, sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und gute Gründe für ihre illegale

Einreise oder ihren illegalen Aufenthalt darlegen. Diese Bestimmung gilt auch für Asylsuchende, da einige von ihnen faktisch Flüchtlinge sind, die noch nicht anerkannt wurden. Einige Staaten und Asylsuchende scheinen darin zu wetteifern, wer der Entschlossener ist: Wenn Staaten die Möglichkeiten der rechtmäßigen Migration einschränken, versuchen manche Asylsuchende und andere Migrationswillige, durch Menschenhandel, Menschenschmuggel oder andere illegale Einreisemethoden ins Land zu gelangen, worauf Staaten die Grenzkontrollen weiter verschärfen - und so geht es weiter.

Das UNHCR-Exekutivkomitee vertritt die Auffassung, dass Inhaftierungen im Hinblick auf die Härten, die Haft mit sich bringt, normalerweise vermieden werden sollten; soweit überhaupt nötig, sollten Inhaftierungen nur aus Gründen erfolgen, die gesetzlich vorgesehen sind, nämlich zur Klärung der Identität, zur Feststellung der Tatsachen, auf denen der Antrag auf Gewährung der Flüchtlingseigenschaft oder auf Asyl beruht, zur Behandlung von Fällen, in denen Flüchtlinge oder Asylsuchende ihre Reise- oder Identitätsdokumente vernichtet bzw. gefälschte Dokumente benutzt haben, um die Behörden des Zufluchtsstaats irrezuführen, oder aber zum Schutz der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung. Das Exekutivkomitee bestätigte gleichzeitig die Wichtigkeit fairer und schneller Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft oder zur Gewährung von Asyl für den Schutz der Flüchtlinge und Asylsuchenden vor ungerechtfertigter oder unangemessener Haft. Ferner betonte das Exekutivkomitee, wie wichtig es ist, dass in der innerstaatlichen Gesetzgebung und/oder Verwaltungspraxis zwischen der Lage von Flüchtlingen und Asylsuchenden einerseits und anderen Ausländern andererseits die notwendige Unterscheidung getroffen wird.

➤ **Welche Alternativen zur Haft gibt es?**

Welche Alternative gewählt wird, wird von der Prüfung der persönlichen Umstände des Asylsuchenden und von den örtlichen Bedingungen abhängen. Bei der Beurteilung werden die Regierungen auch die mit jeder einzelnen Alternative verbundenen direkten und indirekten Kosten berücksichtigen wollen.

Die folgende Liste ist nicht vollständig. Sie enthält Optionen, die den Behörden eine gewisse Kontrolle über den Aufenthaltsort der Asylsuchenden geben und den Asylsuchenden gleichzeitig ein Mindestmaß an Bewegungsfreiheit zugestehen.

□ **Meldepflicht**

Der Asylsuchende kann verpflichtet werden, sich in regelmäßigen Zeitabständen bei den Zuwanderungs- oder Polizeibehörden zu melden. Der Asylsuchende kann aus der Haft entlassen werden, wenn er sich verpflichtet, alle Auflagen zu erfüllen und Ladungen zu Einvernahmen und sonstigen amtlichen Terminen Folge zu leisten. Diese Verpflichtungserklärung kann auch von einem Familienmitglied, einer NGO oder einer Gemeinschaftsgruppe abgegeben werden.

Der Asylsuchende kann verpflichtet werden, sich an einer bestimmten Adresse oder an einem bestimmten Ort aufzuhalten und im Fall eines geplanten Ortswechsels vorweg die entsprechende Zustimmung einzuholen.

□ **Bürgschaft/Kaution**

Asylsuchende können aufgefordert werden, einen Bürgen zu stellen, der gewährleisten muss, dass sie amtlichen Ladungen Folge leisten. Geschieht dies nicht, würde dem Bürgen eine Geldstrafe drohen.

□ **Freilassung auf Kaution**

Diese Alternative gibt bereits in Haft befindlichen Asylsuchenden die Möglichkeit, die Freilassung auf Kaution zu beantragen, womit eine Verpflichtungserklärung und die Hinterlegung einer Sicherheitsleistung verbunden ist. Asylsuchende müssen von dieser Möglichkeit in Kenntnis gesetzt werden, und der Betrag darf nicht überhöht sein.

□ **Offene Zentren**

Asylsuchende können unter der Bedingung freigelassen werden, dass sie sich in bestimmten Sammelunterkünften aufhalten können, die sie zu bestimmten Zeiten verlassen dürfen und in die sie nach einer vorgeschriebenen Zeit wieder zurückkehren müssen.

Illegal eingereiste Asylsuchende: Was die Genfer Flüchtlingskonvention dazu sagt

„Die vertragschließenden Staaten werden wegen unrechtmäßiger Einreise oder unrechtmäßigen Aufenthalts keine Strafen gegen Flüchtlinge verhängen, die unmittelbar aus einem Gebiet kommen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit ... bedroht waren, und die ohne Erlaubnis in [ihr] Gebiet ... einreisen oder sich dort aufhalten, vorausgesetzt, dass sie

sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen.“ ■

“Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen beim Wechsel des Aufenthaltsortes keine Beschränkungen auferlegen, außer denen, die notwendig sind; diese Beschränkungen werden jedoch nur so lange Anwendung finden, bis die Rechtsstellung dieser Flüchtlinge im Aufnahmeland geregelt oder es ihnen gelungen ist, in einem anderen Land Aufnahme zu erhalten. ...”

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Artikel 31

„Unmittelbar ... kommen“

Das bedeutet, dass der Asylsuchende direkt

- aus seinem Heimatland,
- aus einem anderen Land, in dem sein Schutz und seine Sicherheit nicht gewährleistet werden konnte, oder
- aus einem Transitland kommt, in dem er sich kurze Zeit aufgehalten hat, ohne dort Asyl zu beantragen oder zu erhalten.

Für den Begriff „unmittelbar kommen“ kann keine fixe zeitliche Grenze gezogen werden, sondern es muss jeder Fall für sich gewürdigt werden.

„Unverzüglich“

Auch für den Begriff „unverzüglich“ gibt es keine allgemein gültige zeitliche Begrenzung, denn Asylsuchende haben oft mit den Auswirkungen von Trauma, dem Sprachproblem, dem Mangel an Information, Angst oder Misstrauen gegenüber Behörden aufgrund früherer Erfahrungen, fehlenden Mitteln für ihren Unterhalt und anderen Problemen zu kämpfen.

„Gründe darlegen“

Dieser Bestandteil der Bestimmung verlangt eine Prüfung der Umstände, unter denen der Asylsuchende geflüchtet ist. ■

„Festnahme, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe dürfen bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und

für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden.“

Konvention über die Rechte des Kindes, Artikel 37 (b)

➤ **Kinder und Haft**

Grundsätzlich gilt, dass die Haft von Kindern nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden darf, wie Artikel 37(b) der *Konvention über die Rechte des Kindes* und die *UNHCR-Richtlinien zum Schutz und zur Betreuung von Kindern* besagen, und dass dabei das Wohl des Kindes im Vordergrund stehen muss.

□ **Von ihren Familien getrennte Kinder**

Kinder, die von ihren Familien getrennt wurden, so genannte unbegleitete Minderjährige, sollten so schnell wie möglich der Obhut anderer Familienangehöriger, die bereits ihren Wohnsitz im Asylland haben, anvertraut werden. Wenn diese Möglichkeit nicht besteht, müssen sie angemessen untergebracht und beaufsichtigt werden, möglichst in Kinderheimen oder Pflegefamilien.

Es sollte ein gesetzlicher Vormund oder Berater bestellt werden, der die Interessen des Kindes vertritt.

□ **Kinder in der Obhut ihrer Eltern**

Es sollten alle Alternativen zur Haft in Erwägung gezogen werden. Kinder und ihre wichtigsten Betreuer sollten nicht inhaftiert werden, außer es ist dies die einzige Möglichkeit, die Familieneinheit zu bewahren.

□ **Haft von Kindern**

Wenn das Asylland keine andere Wahl hat, als Kinder in Haft zu nehmen, sollte die Haft im Einklang mit der Konvention über die Rechte des Kindes das letzte Mittel sein und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden.

Kinder dürfen nicht unter gefängnisähnlichen Bedingungen festgehalten werden. Es muss alles nur Mögliche unternommen werden, um sie aus der Haft zu entlassen und anderweitig unterzubringen. **Bis dahin** müssen spezielle Vorkehrungen getroffen werden, um eine kinder- und familiengerechte Unterbringung zu ermöglichen.

□ **Unterricht und Spiel**

Während der Haft haben Kinder das Recht auf Unterricht, der außerhalb der Hafteinrichtung stattfinden sollte, um die Kontinuität in der Erziehung nach ihrer Freilassung zu gewährleisten.

Ferner ist für Freizeitgestaltung und Spielmöglichkeiten zu sorgen, die für die körperliche und geistige Entwicklung eines Kindes unerlässlich sind und die zur Milderung von Stress und Trauma von größter Bedeutung sind.

➤ **Inhaftierung anderer besonders schutzbedürftiger Personen**

□ **Kategorien anderer besonders schutzbedürftiger Personen**

Folgende Personenkategorien sind als besonders schutzbedürftig anzusehen:

- von ihren Familien getrennte ältere Menschen
- Opfer von Folter und Trauma
- körperlich oder geistig behinderte Menschen

□ **Besondere Überlegungen**

Da sich Haft auf schutzbedürftige Personen nachteilig auswirkt, sollten die Behörden möglichst davon Abstand nehmen. Geschieht dies dennoch, sollte zuvor die Bescheinigung eines qualifizierten Arztes eingeholt werden, aus der hervorgeht, dass die Haft die Gesundheit und das Wohlbefinden der betreffenden Person nicht gefährden wird. Ferner ist eine entsprechende Nachkontrolle und Unterstützung vorzusehen, die bei Bedarf den Zugang zu medizinischer Betreuung, zu Krankenhauspflege und zu Medikamentenberatung ermöglicht.

Wie UNHCR Kindern bei der Suche nach ihren Familien hilft

Nach UNHCR-Definition sind unbegleitete Kinder „Minderjährige, die von beiden Eltern getrennt sind und nicht von einem Erwachsenen betreut werden, der nach dem Gesetz oder der Tradition hierfür zuständig ist“. Der Anteil der unbegleiteten Flüchtlingskinder, der von Wissenschaftlern mit rund 2 bis 5 Prozent einer gegebenen Flüchtlingsgruppe beziffert wird, unterscheidet sich aber erheblich nach den Ursachen und den Umständen ihrer Flucht.

In den meisten Fällen arbeitet UNHCR eng mit anderen Organisationen zusammen, um sicherzustellen, dass unbegleitete

Kinder identifiziert und registriert werden und die Suche nach ihren Familien eingeleitet wird. Im Krisengebiet von Ruanda/Burundi bemühte sich UNHCR zum Beispiel gemeinsam mit UNICEF, dem IKRK, „*Food for the Hungry*“ und „*Save the Children (UK)*“ sowie vielen anderen NGOs um die Suche nach Angehörigen dieser Kinder jenseits der Grenze. Es wurde eine regionale Zentraldatenbank eingerichtet, in der getrennte Verwandte registriert, gesucht und gefunden wurden, und lokale Datenbanken unterstützen lokale und landesweite Programme. Im ersten Jahr nach dem Exodus aus Ruanda konnten in der gesamten Region der Großen Seen über 21.000 getrennte Kinder wieder mit ihren Familien vereint werden.

In der Regel spricht sich UNHCR nur ungern für die Adoption unbegleiteter Kinder außerhalb ihrer Herkunftsregion aus, da es letztlich immer wieder gelingt, die Familien dieser Kinder auszuforschen. ■

➤ **Inhaftierung von Frauen**

□ **Die Gefahren der Haft**

Frauen und junge Mädchen sind in Hafteinrichtungen besonders gefährdet, vor allem wenn sie von ihren Familien getrennt sind. Es wird immer wieder berichtet, dass weibliche Asylsuchende in der Haft Übergriffen, auch sexueller Natur, ausgesetzt sind. Außerdem erhöht die Inhaftierung von Frauen die Wahrscheinlichkeit, dass auch Kinder in Haft genommen werden.

□ **Besondere Überlegungen**

Schwangere Frauen und stillende Mütter sollten grundsätzlich nicht inhaftiert werden.

Wenn Frauen in Haft genommen werden, sollten sie getrennt von männlichen Asylsuchenden untergebracht werden, außer es handelt sich um enge Familienangehörige.

Es sollten weibliche Mitarbeiter beschäftigt werden, um das Risiko sexueller Gewalt gegen weibliche Häftlinge zu verringern und ihren kulturellen Werten Rechnung zu tragen.

Frauen sollten gleichberechtigt Zugang zu Rechtsberatung und bei Bedarf auch zu speziellen Betreuungsdiensten haben, insbesondere zu gynäkologischer Behandlung und Geburtshilfe.

➤ **Inhaftierung Staatenloser**

Staatenlose sind Personen, die von keinem Staat nach seinen Gesetzen als Staatsangehörige angesehen werden. Staatenlose werden manchmal nur deshalb auf unbestimmte Zeit in Haft gehalten, weil es keinen Ort gibt, an den man sie zurückschicken kann: weil das Land, in dem sie zuvor lebten, sie nicht zurücknimmt, weil das Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besaßen, behauptet, sie hätten ihre Staatsangehörigkeit verloren, ja sogar deshalb, weil sie ihre Staatsangehörigkeit nicht nachweisen können.

Staatenlos zu sein und keinen Reiseausweis zu besitzen, sollte kein Grund für Inhaftierung auf unbestimmte Zeit sein. Die Behörden sollten sich bemühen, die Identität der Person festzustellen bzw. zu bestätigen, um zu ermitteln, in welchem Staat die Person zurückgeschickt werden kann. Auf Wunsch kann UNHCR in solchen Fällen als Berater fungieren.

Arbeitsgruppe zu willkürlichen Inhaftierungen

Die Arbeitsgruppe zu willkürlichen Inhaftierungen tritt mandatsgemäß in Aktion, wenn der Verdacht besteht, dass Asylsuchende oder andere Personen **willkürlich inhaftiert** wurden. In ihrem Bericht E/CN.4/2000/4 gab die Arbeitsgruppe eine Sonderstellungnahme (Ausarbeitung 5) zur „Lage von Zuwanderern und Asylsuchenden“ ab, die folgende zehn Prinzipien zur Regelung von Gewahrsam und Haft enthält:

Prinzip 1:

Jeder Asylsuchende oder Zuwanderer, der an der Grenze oder, im Fall der illegalen Einreise, innerhalb des Hoheitsgebiets eines Staates zwecks Befragung angehalten wird, muss zumindest mündlich und in einer ihm verständlichen Sprache über die Art und die Gründe der für seine Person in Erwägung gezogenen Entscheidung, ihm die Einreise an der Grenze oder die Erlaubnis zum vorübergehenden Aufenthalt im Hoheitsgebiet zu verweigern, unterrichtet werden.

Prinzip 2:

Jeder Asylsuchende oder Zuwanderer muss, während er sich in Gewahrsam befindet, die Möglichkeit haben, mit der Außenwelt zu kommunizieren, sei es per Telefon, Fax oder elektronische Post, und mit einem Anwalt, einem konsularischen Vertreter und mit Angehörigen Verbindung aufzunehmen.

Prinzip 3:

Jeder in Gewahrsam genommene Asylsuchende oder Zuwanderer ist unverzüglich einem Gericht oder sonstigen Behörde vorzuführen.

Prinzip 4:

Jeder Asylsuchende oder Zuwanderer muss, wenn er in Gewahrsam genommen wird, seine Unterschrift in ein nummeriertes und gebundenes Register oder ein mit gleichwertigen Garantien versehenes Verzeichnis setzen, in das folgende Angaben einzutragen sind: die Identität der Person, die Gründe für den Gewahrsam und die zuständige Behörde, die die Maßnahme verhängt hat, sowie Datum und Uhrzeit der Einlieferung und der Entlassung.

Prinzip 5:

Jeder Asylsuchende oder Zuwanderer ist bei seiner Aufnahme in ein

Anhaltezentrum über die Anstaltsordnung und gegebenenfalls über die anwendbaren Disziplinarregeln und über jede Möglichkeit, ohne Kontakt zur Außenwelt festgehalten zu werden („Incommunicado-Haft“), sowie über die mit einer solchen Maßnahme einhergehenden Garantien zu unterrichten.

Prinzip 6:

Die Entscheidung muss durch eine gebührend befugte, mit ausreichender Verantwortung ausgestattete Behörde getroffen werden und auf gesetzlich verankerten Kriterien der Rechtmäßigkeit beruhen. ■

Prinzip 7:

Das Gesetz sollte eine Höchstdauer vorsehen, und der Gewahrsam darf in keinem Fall unbefristet oder von unangemessen langer Dauer sein.

Prinzip 8:

Der Asylsuchende oder Zuwanderer ist von der Gewahrsamsmaßnahme mit schriftlichem Bescheid in einer ihm verständlichen Sprache in Kenntnis zu setzen, in dem die Maßnahme begründet wird und die Bedingungen angeführt sind, unter denen der Asylsuchende oder Zuwanderer die zwingend vorgesehene Möglichkeit hat, ein Rechtsmittel bei einer Gerichtsbehörde einzulegen, die umgehend über die Rechtmäßigkeit der Maßnahme entscheidet und gegebenenfalls die Freilassung der betreffenden Person anordnet.

Prinzip 9:

Der Gewahrsam hat in einer öffentlichen, speziell für diesen Zweck vorgesehenen Einrichtung stattzufinden; ist dies aus praktischen Gründen nicht der Fall, ist der Asylsuchende oder Zuwanderer in Örtlichkeiten getrennt von Strafgefangenen unterzubringen.

Prinzip 10:

Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und gegebenenfalls entsprechend autorisierte nichtstaatliche Organisationen müssen Zugang zur Gewahrsamseinrichtung haben. ■

Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Die Probleme Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und

Intoleranz behindern den internationalen Einsatz zum Schutz der Flüchtlinge. Rassismus kann Menschen zur Flucht bewegen, Bemühungen zur Gewährleistung ihres Schutz zunichte machen und die Suche nach Lösungen für ihre Probleme erschweren.

Flüchtlinge und Asylsuchende können, vor allem wenn sie in großer Zahl ins Land kommen, beträchtliche Auswirkungen auf das Asylland und die Bevölkerung vor Ort haben. Manche Aufnahmegemeinden betrachten Flüchtlinge als Bedrohung für ihre Lebensweise oder Kultur, ja sogar für die nationale Sicherheit und Stabilität. Andere sehen in allen Ausländern Konkurrenten um die knappen Ressourcen ihres Landes. Der positive Beitrag, den Flüchtlinge für das Asylland leisten können, und ihr Bedürfnis nach humanitärer Unterstützung und Schutz, die sie in ihren Heimatländern nicht finden, werden in den emotional geführten Debatten über „unerwünschte“ Migranten häufig übersehen. Der Schutz der Flüchtlinge vor Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bedarf gesetzlicher, politischer und sozialer Maßnahmen. Wenn sich die ansässige Bevölkerung bedroht fühlt, gedeihen Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz. Menschen, die Angst haben, können von unverantwortlichen Medien leicht instrumentalisiert oder zu politischen, nichthumanitären Zwecken manipuliert werden. ■

Rassismus und Fremdenfeindlichkeit: Die Rolle der Parlamentarier

Parlamentarier sind Meinungsbildner, die Ängste und Spannungen verstärken oder verantwortungsvoll mit ihnen umgehen können.

Parlamentarier sollten ihre Landsleute dazu ermutigen, Flüchtlinge als Menschen zu sehen, die internationalen Schutz, Unterstützung und Achtung verdienen.

Achtung kann nicht gesetzlich verordnet werden, aber Parlamentarier können an führender Stelle zu Achtung und Toleranz gegenüber Flüchtlingen aufrufen und dafür sorgen, dass die nationale Debatte über Nichtstaatsbürger, seien es Flüchtlinge oder andere, nicht nur emotional, sondern rational und informiert geführt wird. ■

Diskriminierung und Flüchtlinge

Flüchtlinge können in jeder Phase ihrer Flucht und Vertreibung Rassismus und Diskriminierung erleben.

Ethnische und rassistische Spannungen können Flüchtlingsströme auslösen. Die Diskriminierung einer Volksgruppe kann Folge oder fixer Bestandteil politischer Strategien sein, die sich Differenzen zwischen verschiedenen Volksgruppen zunutze machen, um die Unterstützung der einen gegen die andere zu erhalten. Obwohl sich die meisten Staaten aus verschiedenen Volksgruppen zusammensetzen, wird allzu oft die ethnische Identität einer einzigen Volksgruppe zum bestimmenden Merkmal einer ganzen Nation gemacht. Wenn das geschieht, werden Minderheiten als Hindernis für die nationale Einheit gesehen. Ist ein Staat nicht bereit, tatkräftig seiner Aufgabe als Vermittler nachzukommen, oder ist er selbst Partei im ethnischen Konflikt, kann es zu „ethnischen Säuberungen“ oder anderen Formen einer mit Zwang durchgesetzten Ausgrenzung von Bevölkerungsteilen kommen. Die vorsätzliche Vertreibung einer Volksgruppe ist in manchen Fällen das eigentliche Ziel des Konflikts.



In der Zeit ihrer Vertreibung werden Flüchtlinge oft als unliebsame Störung im Leben der örtlichen Bevölkerung, bei der sie Zuflucht gesucht haben, angesehen. Die Aufnahmegemeinschaft betrachtet sie vielleicht als Konkurrenten um begrenzte Ressourcen, ja sogar als Bedrohung ihrer Kultur. Die Folge ist Diskriminierung in Form unverhüllter Gewalt gegen Flüchtlinge oder subtilerer Methoden wie Ausbeutung durch geringen Arbeitslohn.

Selbst wenn eine Lösung für die Notlage eines Flüchtlings gefunden wurde - Integration im Asylland, Neuansiedlung in einem Drittland oder freiwillige Rückkehr in das Herkunftsland -, kann die Hoffnung eines Flüchtlings oder Rückkehrers, wieder ein normales Leben führen zu können, durch Diskriminierung zunichte gemacht werden. Die Rückkehr findet immer öfter unter höchst ungünstigen Voraussetzungen statt, etwa wenn der Konflikt noch nicht zu Ende und die Sicherheitslage nach wie vor prekär ist. Ein schwacher Staat und eine schwache Zivilgesellschaft erschweren den Prozess der

Friedensstiftung und Aussöhnung, wenn sie ihn nicht überhaupt unmöglich machen. Wenn viele Flüchtlinge gleichzeitig heimkehren, kann dies eine Überforderung der örtlichen Ressourcen und Infrastruktur bedeuten, wodurch sich der wirtschaftliche Wiederaufbau verzögert. Große Rückkehrerströme können auch die Politik und Legitimität eines Staates beeinflussen, vor allem im Zusammenhang mit Wahlen oder wenn sich durch die Rückkehrer das Gleichgewicht der militärischen und politischen Kräfte im Land von einer Volksgruppe auf die andere verlagert. Beide Konsequenzen können letztlich dazu führen, dass die zurückkehrenden Flüchtlinge diskriminiert werden, weil sie für unerwünschte wirtschaftliche, militärische oder politische Entwicklungen verantwortlich gemacht werden.

Auf allen Ebenen der Gesellschaft können Maßnahmen getroffen werden, um Rassismus und Diskriminierung gegen Flüchtlinge zu verhindern:

- Die Staaten sollten dafür sorgen, dass alle Gesellschaftsbereiche konzertiert gegen anhaltende Rassentrennung und Rassenkonflikte in der Gesellschaft tätig werden, insbesondere gegen Rassismus gegenüber Personen, die als „Ausländer“ oder „Fremde“ wahrgenommen werden.
- Die wichtigsten Institutionen auf allen Ebenen der Gemeinschaft - Familie, Schule, Arbeitsplatz, Orte religiöser Andacht, die Elite - sollten für Toleranz eintreten.
- Regierungen und Gebietskörperschaften sollten mehr Mittel bereitstellen und größere Anstrengungen unternehmen, um die Ursachen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen.



- Die Staaten sollten gemeinsam mit NGOs und religiösen Organisationen Aktivitäten zwischen den Kulturen fördern.
- Staaten, NGOs, UN-Organisationen und die Medien sollten das Bewusstsein für Rassismus und Diskriminierung stärken und mit helfen, positive Änderungen in der Gesellschaft herbeizuführen.
- Die Urheber rassistischer und fremdenfeindlicher Gewalt müssen durch Gerichte, Menschenrechtskommissionen und Ombudspersonen wirksam und vor den Augen der Öffentlichkeit verurteilt werden.
- Parlamentarier müssen sich des Einflusses bewusst werden, den sie als Meinungsführer auf die öffentliche Meinung nehmen können, und sollten ihre Position dazu nützen, um für Toleranz und die Achtung der Menschenrechte einzutreten.

Hier sei vor allem auf zwei Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees verwiesen:

- *„Das Exekutivkomitee ... bekräftigt ... die Wichtigkeit von Bildungs- und anderen Programmen zur Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit.“* Beschluss Nr. 85 (g) (1998)
- *„Das Exekutivkomitee ruft die Staaten auf, Intoleranz, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen und durch öffentliche Erklärungen, geeignete Gesetze und entsprechende Sozialpolitik für Mitgefühl und Verständnis, vor allem für die besondere Situation von Flüchtlingen und Asylsuchenden, einzutreten.“* Beschluss Nr. 77 (h) (1995) ■

Wie kann die Würde der Flüchtlinge gewahrt werden?

Beschränkung der Haft

- Haft sollte die Ausnahme sein, und die Regelvermutung sollte gegen sie sprechen. Haft sollte im Sinne der oben beschriebenen internationalen Standards nur wenn unbedingt nötig verhängt

werden.

- In den Rechtsvorschriften sollten Verfahrensgarantien vorgesehen werden.
- Es sollte Vorsorge getroffen werden, dass für jeden inhaftierten Asylsuchenden die nachstehend aufgeführten Mindestverfahrensgarantien gelten. Haft darf einen Asylsuchenden nicht daran hindern, seinen Antrag weiterzuverfolgen. □

- Information zu den Haftbedingungen
- Rasche und vollständige Bekanntgabe des Haftbefehls unter Angabe der Haftgründe und der mit dem Haftbefehl einhergehenden Rechte des Häftlings in einer ihm verständlichen Sprache und Formulierung.

Unterrichtung über das Recht auf einen Rechtsbeistand

- Wo immer möglich sollte der Asylsuchende Anspruch auf kostenlose Rechtshilfe haben.

Haftprüfung

- Die Haftentscheidung sollte automatisch von einer unabhängigen gerichtlichen oder administrativen Dienststelle überprüft werden.
- In der Folge sollte in regelmäßigen Zeitabständen überprüft werden, ob weiterhin Haftgründe bestehen, wobei der Asylsuchende und/oder sein Rechtsvertreter das Recht haben sollten, der Prüfung beizuwohnen.
- Der Asylsuchende sollte die Möglichkeit haben, die Notwendigkeit der Haft bei der Anhörung im Hinblick auf die Haftprüfung entweder persönlich oder durch einen Vertreter in Frage zu stellen und gegen getroffene Entscheidungen Argumente vorzubringen. Dieses Recht sollte für alle Aspekte des Falles gelten, und nicht nur für das Haftermessen der Exekutive.

Kontakt zu Beratern und Rechtsbeiständen

- Ein Asylsuchender sollte die Möglichkeit haben, mit dem örtlichen UNHCR-Büro, nationalen Flüchtlingsorganisationen und einem Rechtsanwalt Verbindung aufzunehmen und von diesen kontaktiert zu werden.
- Der Asylsuchende sollte das Recht haben, vertrauliche Gespräche mit diesen Vertretern zu führen, und es sollten ihm die zu einer solchen Kontaktaufnahme erforderlichen Mittel zur Verfügung

gestellt werden.

Festlegung von Standards für die Haftbedingungen

- Die Haftbedingungen sollten human gestaltet werden und der Würde eines jeden Menschen entsprechen. ▣

- Sie sollten gesetzlich vorgeschrieben sein. Parlamentarier können sich über die anwendbaren Normen und völkerrechtlichen Grundsätze unter anderem anhand folgender Dokumente informieren: *Grundsatzkatalog der Vereinten Nationen für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefängenschaft unterworfenen Personen* (1988), *UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (1955) und *UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (1990).

Beachtung folgender Punkte

- **Untersuchung:** Alle Asylsuchenden sollten vor ihrer Inhaftierung untersucht werden, damit Folter- oder Traumaopfer ermittelt werden können.
- **Getrennte Unterbringung:** Männer sollten von Frauen, Kinder von Erwachsenen getrennt untergebracht werden, sofern sie nicht Teil des Familienverbandes sind.
- **Getrennte Einrichtungen:** Für Asylsuchende sollte es eigene Hafteinrichtungen geben, die keine Gefängnisse sind. Ist das nicht möglich, sollten Asylsuchende nicht in Kontakt mit verurteilten Straftätern kommen.
- **Kontakte zur Außenwelt:** Asylsuchende sollten Gelegenheit zu regelmäßigen Kontakten und zu Besuchen von Freunden, Verwandten und religiösen, sozialen und rechtlichen Beratern haben. Für diese Besuche sollten Räumlichkeiten zur Verfügung stehen. Sie sollten in vertraulichem Rahmen stattfinden, sofern keine zwingenden Gründe dagegen sprechen.
- **Medizinische Versorgung:** Es sollte für medizinische Behandlung und bei Bedarf für psychische Betreuung gesorgt sein.
- **Freizeit:** Es sollten täglich Möglichkeiten zur sportlichen Betätigung innerhalb der Einrichtung und im Freien vorhanden sein.
- **Bildung:** Es sollten Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung bestehen.

- **Religion:** Religionsausübung, einschließlich der Einhaltung religiöser Ernährungsvorschriften, muss gestattet sein.
- **Notwendigste Einrichtungen und Gebrauchsgüter:** Es müssen Betten, Duschen, Toilettenartikel usw. vorhanden sein. ▣
- **Beschwerdemechanismus:** Es sollte ein Beschwerdeverfahren entweder für direkte oder für vertrauliche Beschwerden geben. Es sollten Informationsblätter angeschlagen werden, auf denen mitgeteilt wird, wie eine Beschwerde zu erheben ist und welche Fristen und Berufungsverfahren vorgesehen sind. Diese Informationen sollten in den verschiedenen Sprachen der Häftlinge vorliegen.

Gewährleistung der Einhaltung der den Flüchtlingen zustehenden Rechte

- Flüchtlinge haben Anspruch auf die in der *Genfer Flüchtlingskonvention* aufgeführten Rechte. Eines der wichtigsten davon ist, dass die Staaten die Bestimmungen der *Genfer Flüchtlingskonvention* ohne Unterschied in Bezug auf die Person anzuwenden haben.
- Flüchtlinge und Asylsuchende genießen auch Rechte gemäß den im Völkerrecht enthaltenen Menschenrechten und gegebenenfalls nach dem humanitären Völkerrecht bzw. nach regionalen menschenrechtlichen Regelungen.
- Durch nationale Rechtsvorschriften ist sicherzustellen, dass diese Rechte im Asylland ausgeübt werden können, unter anderem auch im Zusammenhang mit den Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft.
- Als weitere Maßnahme zur Durchsetzung der Rechte der Flüchtlinge können Parlamentarier auch den umfassenderen Flüchtlingsbegriff aus der OAU-Konvention und der Erklärung von Cartagena übernehmen.
- Zumindest sollten all jene Personen, die internationalen Schutz

benötigen, jedoch nicht unter die Definition der Genfer Flüchtlingskonvention fallen, einen klar definierten Rechtsstatus erhalten, mit dem eine möglichst vollständige Reihe von Rechten verbunden ist.

Schutz der Flüchtlinge vor rassistischen und fremdenfeindlichen Handlungen und Einstellungen

- Flüchtlinge und Asylsuchende sollten gesetzlichen Schutz vor rassistischen und fremdenfeindlichen Übergriffen genießen, und die Urheber solcher Verbrechen sollten offen verurteilt und streng bestraft werden. □

- Die Strafrechtspflege obliegt den Gerichten, doch Parlamentarier können durch die Festlegung eines entsprechenden rechtlichen Rahmens dafür sorgen, dass rassistisch motivierte Übergriffe nicht toleriert werden und sich keine Kultur der Straffreiheit entwickeln kann.

Gewährleisten, dass sich die Flüchtlinge ihrer Rechte bewusst sind

- Flüchtlinge kennen oft ihre gesetzlichen Rechte nicht, ein Umstand, der durch Sprachbarrieren noch verschärft wird.
- Der Zugang zu Rechtsmitteln sollte vereinfacht werden, und die Behörden sollten Möglichkeiten alternativer Maßnahmen prüfen, um sicherzustellen, dass Rechte geachtet werden, etwa durch Informationskampagnen über die Menschenrechte.

Schaffung von Mechanismen zur Prüfung von Flüchtlingsfragen

- Es können parlamentarische Ausschüsse gebildet werden, die sich mit der Menschenrechtslage von Flüchtlingen und Asylsuchenden befassen.
- Andere nationale Einrichtungen wie Menschenrechtskommissionen und Ombudspersonen können mit den erforderlichen Befugnissen ausgestattet werden, damit sie zur Wahrung der Flüchtlingsrechte beitragen können.

Mehr Anerkennung für die Beiträge, die Flüchtlinge für ihr Asylland leisten

- Neben dem rechtlichen Rahmen für die Durchsetzung der Rechte von Flüchtlingen können Parlamentarier auch für die Bereitstellung von Mitteln für öffentliche Aufklärungskampagnen und für Bildungsmaßnahmen zum Thema Flüchtlinge an Schulen sorgen.

Vorsorge für eine angemessene Schulung der Personen, die mit Flüchtlingen zu tun haben

- Darüber hinaus müssen Mittel bereitgestellt werden, um Beamte,

etwa Bedienstete des Grenzschutzes, der Asyl- und Migrationsbehörde, der Polizei sowie Richter, zu schulen, damit sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben jedwede Form der Diskriminierung vermeiden.

Fürsprache für Flüchtlinge

- Das Wichtigste ist vielleicht, dass Parlamentarier ihre Bekanntheit dazu nützen, um öffentlich für Flüchtlinge einzutreten. ▣
- Als Gesetzgeber und als die Stimme des Volkes in der Regierung muss den Parlamentariern ganz besonders daran gelegen sein zu gewährleisten, dass Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gewahrt bleiben und dass Flüchtlinge internationalen Schutz genießen und Lösungen für ihre Notlage gefunden werden.
- Parlamentarier sollten eine federführende Rolle im Hinblick auf die Einführung von erforderlichen Gesetzen und Verfahren übernehmen, durch die sichergestellt wird, dass ihr Land in geeigneter Weise auf die Ankunft von Asylsuchenden reagiert, Schutzbedürftige schützt und die freiwillige Rückkehr, die Integration vor Ort bzw. die Neuansiedlung in einem zweiten Asylland erleichtert.
- Die Parlamentarier in den Heimatländern von Flüchtlingen (sofern die Parlamente dort noch funktionieren) können mithelfen, die gesetzlichen und politischen Voraussetzungen für die Rückkehr ihrer Landsleute in Sicherheit und Würde zu schaffen.

In Flüchtlings- und Asylfragen eine tragende Rolle spielen

- Parlamentarier haben die einzigartige Chance, ihren Einfluss in Flüchtlings- und Asylfragen geltend zu machen, indem sie der Öffentlichkeit vor Augen führen, dass Flüchtlinge keine Bedrohung, sondern selbst bedrohte Menschen sind.
- Parlamentarier können dafür sorgen, dass die breite Öffentlichkeit besser über das internationale Flüchtlingsrecht informiert wird und ihre Regierung und ihre Wähler besser

verstehen, warum ein großzügiges, verlässliches und kohärentes System zum Schutz der Flüchtlinge und anderer Schutzbedürftiger im Interesse ihres Landes liegt. Sie können sich in die Asyldebatte einschalten, indem sie auf die notwendige Unterscheidung zwischen Migrationsfragen einerseits und Fragen des Flüchtlingsschutzes andererseits aufmerksam machen und Rassismus und Fremdenfeindlichkeit anprangern.

Förderung regionaler und internationaler Initiativen

- Schließlich können Parlamentarier Kontakt zu ihren Kollegen in anderen Ländern suchen, um regionale und internationale Initiativen zu fördern, die die Achtung der Flüchtlinge und den Schutz ihrer Rechte zum Ziel haben. ■

Kapitel 6

Beitritt zu internationalen Übereinkommen und Erlass von Einführungsgesetzgebung

Parlamentarier der Länder, die der Genfer Flüchtlingskonvention und deren Protokoll noch nicht beigetreten sind, könnten sich für den Beitritt als ersten, wichtigen Schritt zur Teilnahme am internationalen Schutzsystem einsetzen. Die IPU und das Exekutivkomitee für das Programm von UNHCR haben diese Staaten immer wieder eingeladen, sich den mit Stand September 2002 144 Vertragsstaaten des Abkommens und/oder seines Protokolls (siehe Seite 15) anzuschließen.

Angesichts der Notwendigkeit einer vorhersehbaren Reaktion auf Flüchtlingsströme ist der Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention und ihrem Protokoll deshalb so wichtig, weil der Beitritt

- ❑ mit der Verpflichtung einhergeht, humanitäre Mindeststandards für die Behandlung der Flüchtlinge einzuhalten,
- ❑ die Beziehungen zwischen dem Heimatland eines Flüchtlings und dem Asylland verbessert, indem der Akt der Asylgewährung entpolitisiert wird,
- ❑ die Bereitschaft des beitretenden Staates signalisiert, bei der Suche nach Lösungen für Flüchtlingsprobleme mit der internationalen Gemeinschaft und UNHCR zusammenzuarbeiten,
- ❑ die Universalität des internationalen Flüchtlingsrechts anerkennt und stärkt.

„Die Interparlamentarische Union fordert die Länder, die dem Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dessen Protokoll von 1967 sowie anderen weltweit gültigen Rechtsakten des humanitären Völkerrechts und des Völkerrechts auf dem Gebiet der Menschenrechte noch nicht beigetreten sind, eindringlich auf, dies zu tun, und ruft alle Staaten auf, ihren damit einhergehenden Pflichten nachzukommen.“

„Die Generalversammlung [erkennt an], dass die Gewährung von Asyl durch einen Staat für Personen, die sich auf Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte berufen können, ein friedlicher und humanitärer Akt ist und als solcher von keinem anderen Staat als unfreundlich angesehen werden kann.“

Präambel der Erklärung der Vereinten Nationen über territoriales Asyl, Abs. 4

Der Beitritt - ein Signal

- **Mit dem Beitritt wird die Verpflichtung signalisiert, humanitäre Mindeststandards anzuwenden**

Diese Standards wurden in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegt und finden heute die Billigung der Mehrzahl der Staaten.

- **Der Beitritt kann die Beziehungen zwischen Ländern verbessern**

Flüchtlinge werden sich an den Grenzen eines Staates einfinden, gleichgültig, ob dieses Land den Flüchtlingsübereinkommen beigetreten ist oder nicht. Die Präsenz von Flüchtlingen aus Nachbarländern kann zu gewissen Spannungen zwischen den Staaten führen. Diese Spannungen werden abnehmen, wenn sichtbar wird, dass sich das Land entsprechend seiner Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsrecht verhält, vor allem deshalb, weil in diesen Verträgen der friedliche und humanitäre Charakter von Asyl bekräftigt wird.

- **Der Beitritt beweist den Willen zu internationaler Zusammenarbeit**

Mit dem Beitritt zeigt ein Staat seine Bereitschaft, bei der Suche nach Lösungen für Flüchtlingsprobleme mit der internationalen Gemeinschaft zusammenzuarbeiten. Der Beitritt erlegt einem Staat nicht die rechtliche Verpflichtung auf, Flüchtlinge auf Dauer aufzunehmen. Er dient vielmehr der Stärkung der Asyltradition, indem er sie im

verbindlicheren Rahmen des Völkerrechts verankert.

➤ **Der Beitritt hilft UNHCR bei der Mobilisierung internationaler Unterstützung**

Ein plötzlicher Massenzustrom von Flüchtlingen bedeutet für ein Entwicklungsland meist enorme wirtschaftliche Belastungen, vor allem dann, wenn die ohnehin knappen Ressourcen, die eigentlich der örtlichen Bevölkerung zugute kommen sollten, für die Versorgung der Flüchtlinge aufgewendet werden müssen. Um hier Abhilfe zu schaffen, muss die Basis der Staaten, die die Flüchtlingsübereinkommen unterstützen, verbreitert werden. Dadurch kann die staatliche Verantwortung für die Flüchtlinge gerechter verteilt werden.

Häufig gestellte Fragen zum Beitritt

➤ **Ermutigt der Beitritt Flüchtlinge zum Kommen?**

Erhöht der Beitritt zur *Genfer Flüchtlingskonvention* die Wahrscheinlichkeit, dass Flüchtlinge in einem bestimmten Land um Asyl ansuchen werden?

Diese Sorge wird durch keine bisherige Erfahrung bestätigt. Flüchtlinge möchten in der Nähe ihrer Heimat bleiben. Deshalb beherbergen viele „Frontstaaten“, von denen manche keine Vertragsstaaten der Flüchtlingsübereinkommen sind, einige der größten Flüchtlingsbevölkerungen der Welt. Im Gegensatz dazu halten sich in westeuropäischen Ländern, die alle Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und ihres Protokolls sind, erheblich weniger Asylsuchende auf. Die „Attraktivität“ eines potenziellen Asyllandes ist ein sehr subjektiver Begriff und hat wenig mit rechtlichen Verpflichtungen zu tun. Wo ein Flüchtling Zuflucht sucht, hängt eher mit geopolitischen Überlegungen oder familiären Verbindungen zusammen.

➤ **Kann ein Land vermeiden, Flüchtlinge aufnehmen zu müssen, indem es der Genfer Flüchtlingskonvention nicht beitrifft?**

Einem Flüchtling, der Schutz sucht, darf die Einreise nicht verweigert werden. Ein Flüchtling darf auch nicht gegen seinen Willen in sein Herkunftsland oder in irgendein anderes Land zurückgeschickt werden, in dem ihm Verfolgung drohen könnte. Dieses Prinzip des *non-refoulement* ist eine Regel des Völkergewohnheitsrechts. Es ist somit für alle Staaten verbindlich, und zwar ausnahmslos und unabhängig davon, ob sie der Genfer Flüchtlingskonvention oder deren Protokoll beigetreten sind oder nicht.

➤ **Bringt der Beitritt finanzielle Verpflichtungen mit sich?**

□ **Sind mit dem Beitritt Kosten verbunden?**

Mit dem Beitritt selbst entstehen einem Land keinerlei Kosten oder Gebühren. Wie in Kapitel 2 dargelegt, wird UNHCR fast ausschließlich durch freiwillige Beiträge finanziert. Die Aufnahme von Flüchtlingen bringt für ein Asylland - vor allem im Fall eines Massenzustroms - Belastungen verschiedener Art mit sich. Staaten sehen sich jedoch oft vor die Notwendigkeit gestellt, Flüchtlinge zu beherbergen, gleichgültig, ob sie den Flüchtlingsübereinkommen beigetreten sind oder nicht. Durch den Beitritt wird UNHCR die Aufgabe erheblich erleichtert, internationale Unterstützung und Hilfsgelder zu mobilisieren.

□ **Ist ein Vertragsstaat verpflichtet, Flüchtlingen Land oder Arbeit zu geben?**

Weder die Genfer Flüchtlingskonvention noch ihr Protokoll oder die OAU-Konvention verlangen von den Vertragsstaaten, dass sie Flüchtlinge in Bezug auf den Erwerb von Grund und Boden oder den Zugang zu Beschäftigung bevorzugt behandeln, obwohl Flüchtlingen in bestimmten Situationen bevorzugt Zugang zu bezahlter Beschäftigung eingeräumt werden sollte. Bei Verhandlungen über den Verkauf von Land müssen für Flüchtlinge allerdings dieselben Kriterien gelten wie für andere Kategorien von Ausländern.

➤ **Bedeutet der Beitritt, dass Flüchtlinge für immer bleiben?**

□ **Ist ein Vertragsstaat verpflichtet, Flüchtlingen auf Dauer Asyl zu gewähren?**

Es wird Situationen geben, in denen Flüchtlinge auf Dauer in ihrem Asylland bleiben und sich assimilieren. Der Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention ist jedoch nicht automatisch auf Dauer angelegt. In der Genfer Flüchtlingskonvention heißt es ausdrücklich, dass der Flüchtlingsstatus eine vorübergehende Rechtsstellung ist, die endet, sobald dem Flüchtling wieder wirksamer nationaler Schutz zur Verfügung steht. Internationaler Schutz ist nicht mehr gerechtfertigt, wenn im Herkunftsland grundlegende Veränderungen eingetreten sind und die Gründe für die Furcht vor Verfolgung beseitigt wurden. In der Regel ist die freiwillige Rückkehr die bevorzugte Lösung, wenn es die Verhältnisse im Herkunftsland gestatten.

Was tun, wenn die örtliche Bevölkerung Bedenken gegen den Beitritt hat?

Manche Bedenken in der Bevölkerung sind auf eine unrichtige Auslegung oder Vorstellung von der Genfer Flüchtlingskonvention und ihrem Protokoll zurückzuführen. Die den Staaten auferlegten Verpflichtungen sind nicht so umfangreich, wie oft angenommen wird.

Die Genfer Flüchtlingskonvention und ihr Protokoll sind nichts anderes als ein rechtlicher Rahmen und eine Grundlage, auf der ein Land seine eigene Flüchtlingspolitik aufbauen kann. Ohne einen solchen Rahmen und eine solche Grundlage besteht die Gefahr, dass Regierungen in Flüchtlingsfragen ausschließlich nach eigenem Ermessen vorgehen.

Wenn Flüchtlinge keinen Rechtsstatus haben, könnte ihr Zugang zu Schutz und Hilfe in Frage gestellt sein. Daraus können sich Probleme mit den Aufnahmegemeinden ergeben.

Es ist für einen Staat weitaus besser, eine solide Flüchtlingspolitik zu haben, *bevor* er mit einer Flüchtlingskrise konfrontiert ist. Politische Maßnahmen, die in einer solchen Ausnahmesituation in aller Eile getroffen werden, wirken sich oft zum Nachteil des Staates aus. ■

Gesetzgebung: Der nächste Schritt

Der Beitritt zur *Genfer Flüchtlingskonvention* und ihrem *Protokoll* ist nur der erste Schritt auf dem Weg zu einer adäquaten Rechtsgrundlage für den Flüchtlingsschutz. Innerstaatliche Gesetze müssen verabschiedet oder geändert werden, damit die Bestimmungen der *Genfer Flüchtlingskonvention* und ihres *Protokolls* wirksam umgesetzt werden können. UNHCR arbeitet eng mit den Staaten zusammen, um sicherzustellen, dass die spezielle Rechtstradition und die Ressourcen jedes einzelnen von ihnen seinen internationalen Verpflichtungen angemessen sind. In einer Zeit, in der viele Regierungen Gesetzesvorlagen einbringen oder verwaltungsrechtliche Maßnahmen treffen, deren Ziel es ist, die Zuwanderung einzudämmen, muss mit viel Umsicht darauf geachtet werden, dass sämtliche Grundsätze des Flüchtlingsschutzes im Rechtsgefüge verankert werden.

„Die Interparlamentarische Union fordert die betreffenden Staaten nachdrücklich auf, sich streng an ihre Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht und den internationalen Vertragswerken über Menschenrechte und Flüchtlinge zu halten und für deren Einhaltung zu sorgen.“

102. Konferenz der Interparlamentarischen Union, Oktober 1999

Das Exekutivkomitee für das Programm von UNHCR hat Verständnis dafür geäußert, dass sich die Staaten mit dem Problem des Missbrauchs der Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingeigenschaft auseinandersetzen, hat die Staaten jedoch eindringlich ersucht, streng darauf zu achten, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften und ihre Verwaltungspraxis, etwa auch die Maßnahmen zur Migrationskontrolle, im Einklang mit den Grundsätzen und Standards auf dem Gebiet des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte stehen. ■

Ein kurzer Überblick

Alles was Sie zum Thema Beitritt zu den internationalen Flüchtlingsübereinkommen und Verabschiedung von Einführungsgesetzen wissen und tun müssen

Vertragsstaat internationaler Flüchtlingsübereinkommen werden

- Als ersten Schritt sollten Sie feststellen, ob Ihr Staat den wichtigsten internationalen Verträgen - der Genfer Flüchtlingskonvention und ihrem Protokoll - beigetreten ist (siehe 13 oder informieren Sie sich bei örtlichen Quellen oder dem nächstgelegenen UNHCR-Büro, siehe Anhang 3)
- Wenn Ihr Staat diesen Instrumenten noch nicht beigetreten ist, ergreifen Sie die Initiative in Form einer schriftlichen oder mündlichen Anfrage an die Regierung oder einer Gesetzesvorlage eines Abgeordneten.
- Es wäre ratsam, dass Sie nicht nur die Ihnen zur Verfügung stehenden parlamentarischen Mechanismen kennen und nutzen, sondern sich auch mit den rechtlichen Schritten vertraut machen, die für den Beitritt erforderlich sind. Anhang 1 enthält Muster

von Beitrittsurkunden und -erklärungen.

Wenn die Genfer Flüchtlingskonvention und ihr Protokoll noch nicht ratifiziert oder unterzeichnet wurden

- Wenn ein Antrag auf Ratifikation oder Beitritt innerhalb einer vernünftigen Frist, nachdem die nötigen Informationen vorliegen, eingebracht wurde, unterstützen Sie den Antrag mit Ihrer Stimme.
- Bringt die Regierung keinen solchen Antrag innerhalb einer vernünftigen Frist ein, bedienen Sie sich der parlamentarischen Verfahren, um die Regierung nach den Gründen zu befragen und ihr nahe zu legen, den Ratifikations- oder Beitrittsprozess unverzüglich einzuleiten.
- Wenn die Regierung die Genfer Flüchtlingskonvention und ihr Protokoll unterzeichnet, den Ratifikationsprozess jedoch hinausgezögert hat:
 - Nützen Sie den parlamentarischen Prozess, um zu fragen, warum die Regierung so lange braucht, und um ihr nahe zu legen, den Prozess zu beschleunigen.
 - Nützen Sie Ihr Recht auf Gesetzesinitiative und bringen Sie eine diesbezügliche Gesetzesvorlage ein.

Wenn sich die Regierung gegen die Ratifikation oder den Beitritt ausspricht

- Finden Sie in allen Einzelheiten heraus, warum.
- Helfen Sie nötigenfalls mit, Bedenken und Missverständnisse auszuräumen, und bedienen Sie sich ihres politischen Netzwerks, um den Prozess zu beschleunigen.
- Werben Sie in Ihrer Wählerschaft um die Ratifikation oder den Beitritt.

Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention

- Staaten können der Genfer Flüchtlingskonvention jederzeit beitreten, indem sie beim Generalsekretär der Vereinten Nationen eine Beitrittsurkunde hinterlegen.

- Die Beitrittsurkunde muss vom Außenminister oder vom Staats- oder Regierungschef unterzeichnet sein. Üblicherweise wird sie über den beim Sitz der Vereinten Nationen in New York akkreditierten Vertreter des beitretenden Landes übergeben.
- Anhang 1 enthält eine Mustervorlage für eine Beitrittsurkunde zur Genfer Flüchtlingskonvention.

Im Abkommen vorgesehene Erklärungen zu den Alternativen

- Anlässlich des Beitritts zur Genfer Flüchtlingskonvention geben die Staaten eine Erklärung ab, ob sie die Alternative a) oder b) von Artikel 1 Abschnitt B Absatz 1 wählen.
- Artikel 1 B (1) lautet: *„Im Sinne dieses Abkommens können die im Artikel 1 Abschnitt A enthaltenen Worte ‚Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind‘ in dem Sinne verstanden werden, dass es sich entweder um a) ‚Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 in Europa eingetreten sind,‘ oder b) ‚Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 in Europa oder anderswo eingetreten sind,‘ handelt. Jeder vertragschließende Staat wird zugleich mit der Unterzeichnung, der Ratifikation oder dem Beitritt eine Erklärung abgeben, welche Bedeutung er diesem Ausdruck vom Standpunkt der von ihm aufgrund dieses Abkommens übernommenen Verpflichtungen zu geben beabsichtigt.“*
- Fast alle Staaten, die der Genfer Flüchtlingskonvention beigetreten sind, haben die weiter gefasste Alternative b) akzeptiert, was voraussichtlich auch bei zukünftigen Beitrittsstaaten der Fall sein wird.
- Die meisten Staaten, die ursprünglich die geographische Beschränkung - Alternative a) - gewählt hatten, haben diese zurückgezogen. Mit Stand September 2002 hatten nur fünf Länder die geographische Beschränkung beibehalten.

Beitritt zum Flüchtlingsprotokoll und gleichzeitiger Beitritt

- Für den Beitritt zum Flüchtlingsprotokoll gilt dasselbe Verfahren, das soeben für die Genfer Flüchtlingskonvention beschrieben wurde.
- Der Beitritt zum Flüchtlingsprotokoll beruht auf dem

Verständnis, dass dessen Bestimmungen ohne jede geographische Beschränkung angewendet werden.

- Anhang 1 enthält eine Mustervorlage für eine Beitrittsurkunde zum Protokoll.

Geographischer Anwendungsbereich

- Die meisten Staaten treten gleichzeitig der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Protokoll bei.
- Bei gleichzeitigem Beitritt ist die formale Erklärung nach Artikel 1 B (1) der Genfer Flüchtlingskonvention hinsichtlich des geographischen Anwendungsbereichs dennoch erforderlich (siehe Textzitat oben).

Nachfolge

- Staaten, die durch die Teilung oder den Zerfall anderer Staaten entstehen, sind nicht automatisch an die vom Vorgängerstaat geschlossenen Verträge gebunden.
- Diese neuen Staaten können zwischen drei Optionen wählen: Sie können a) in die vom Vorgängerstaat eingegangenen Verpflichtungen eintreten, b) als neue Staaten (*de novo*) beitreten oder c) ihre Absicht bekannt geben, nicht in die vom Vorgängerstaat geschlossenen Verträge einzutreten.
- Anhang 1 enthält eine Mustervorlage für eine Nachfolgeurkunde - entsprechend Option a) - zur Genfer Flüchtlingskonvention und zum Protokoll. □

