



UNHCR

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

**Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
Vertretung in Deutschland**

Wallstrasse 9 – 13
10179 Berlin

Tel: +49 30 202 202 0
Fax: +49 30 202 202 20
Email: gfrbe@unhcr.ch

UNHCR-Stellungnahme zur Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms

I. Einleitung

Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) begrüßt die Verabschiedung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz¹. Sie ist das erste substanzielle Rechtsinstrument des gemeinsamen europäischen Asylsystems. Die Harmonisierung der Behandlung von Flüchtlingen und anderen Personen, die während eines Massenzustroms internationalen Schutz benötigen, hat damit große Fortschritte gemacht. UNHCR stimmt mit der Richtlinie grundsätzlich überein. Besonders begrüßt die Organisation, dass vorübergehender Schutz nicht als Alternative zum Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern lediglich als pragmatische Lösung für dringende Schutzbedürfnisse während eines Massenzustroms angesehen wird, so lange bis eine Entscheidung über den Asylantrag eines jeden Einzelnen getroffen worden ist.

Im Folgenden nimmt UNHCR zur Richtlinie detailliert Stellung. Bei einigen Vorschriften hält die Organisation Klarstellungen für notwendig, die auch noch bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht erfolgen könnten.

II. Verhältnis zum Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention

UNHCR begrüßt, dass die Richtlinie an verschiedenen Stellen (Präambel, Artikel 3, Artikel 17) ausdrücklich klarstellt, dass vorübergehender Schutz keine Alternative zum Flüchtlingsstatus ist, sondern lediglich ein Instrument, um einem dringenden Schutzbedürfnis während eines Massenzustroms nachzukommen, bis die individuellen Asylanträge bearbeitet werden.

¹ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 212/12 vom 7. August 2001.

UNHCR hat die grundsätzliche Bedeutung der Genfer Flüchtlingskonvention ebenso wie den Ausnahmecharakter des vorübergehenden Schutzes immer wieder hervorgehoben. Eine zeitweilige Aussetzung der Statusfeststellungsverfahren kann im Falle eines Massenzustroms notwendig sein. Durch die Verwirklichung von vorübergehendem Schutz darf aber nicht der Schutz beeinträchtigt werden, den Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention genießen.²

In diesem Zusammenhang weist UNHCR darauf hin, dass das Vorliegen eines „Massenzustroms“ nicht von einer bestimmten, festgelegten Zahl von Zufluchtsuchenden abhängig gemacht werden darf. Es kommt vielmehr auf die Aufnahmekapazitäten des Zufluchtslandes an. Mit dem Begriff „Massenzustrom“ sollten jene Situationen bezeichnet werden, bei denen innerhalb eines kurzen Zeitraums eine erhebliche Zahl von Personen aus demselben Herkunftsland in ein Land einreist. Die Fluchtursachen müssen nahe legen, dass diese internationalen Schutz beanspruchen können. Ferner muss sich ein individuelles Anerkennungsverfahren angesichts der Anzahl der Personen als unzweckmäßig erweisen.

UNHCR begrüßt, dass in Artikel 17 Abs. 1 ausdrücklich zugesichert ist, dass Personen mit vorübergehendem Schutz Zugang zum Asylverfahren gewährt wird. Nach Auffassung des UNHCR sollte die Prüfung solcher Anträge auch zwingende auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe berücksichtigen, da es unter den von vorübergehendem Schutz Begünstigten Personen geben kann, die aufgrund geänderter Umstände zwar möglicherweise zurückkehren könnten, denen jedoch aufgrund der vergangenen Verfolgung eine Rückkehr nicht zumutbar wäre (vgl. Artikel 1 C (5), 2. Satz GFK). Zu nennen sind an dieser Stelle zum Beispiel schwerst traumatisierte Personen.

Die in Artikel 2 enthaltene Definition des Begriffes „vertriebene Staatsangehörige“ ist missverständlich. Er könnte so ausgelegt werden, dass „vertriebene Staatsangehörige“ keine Flüchtlinge sind. Von vorübergehendem Schutz Begünstigte sind jedoch nach UNHCR-Auffassung Flüchtlinge im Sinne des Mandats der Organisation. Dies wird besonders deutlich in Artikel 2, lit. c, sublit. ii). Personen, die vor derartigen Risiken fliehen, könnten gerade in den Geltungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention fallen.

III. Fortbestand geltender internationaler Verpflichtungen, insbesondere des Non-Refoulement-Gebotes

UNHCR hält den in der Präambel enthaltenen Hinweis für wichtig, dass die Richtlinie im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten anzuwenden ist. In den Artikeln 3 und 6 Abs. 2 wird die Bindung an die Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich des Grundsatzes des Non-Refoulement noch einmal hervorgehoben. Diese Klauseln sollten angesichts ihrer Bedeutung auch in das nationale Recht übernommen werden.

² Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 74 (XLV) 1994, Abs. (t).

Die Mitgliedstaaten haben die Verpflichtung, Schutzsuchenden Zugang zum Staatsgebiet zu gewähren. In Anbetracht der fundamentalen Bedeutung des Non-Refoulement-Grundsatzes hätte dies in der Richtlinie explizit klargestellt werden müssen. Das UNHCR-Exekutivkomitee hat betont, dass Asylsuchende, die Teil eines durch einen Konflikt oder durch Verfolgung ausgelösten Massenzustroms sind, ohne jeden Unterschied der Rasse, Religion, politischen Überzeugung, Nationalität, des Herkunftslandes oder körperlichen Gebrechens Zugang zum Staatsgebiet des Staates erhalten müssen, in dem sie zuerst Zuflucht suchen. Das Refoulement-Verbot muss in allen Fällen strikt eingehalten werden.³ Falls der betreffende Staat nicht in der Lage ist, die Asylsuchenden dauerhaft aufzunehmen, soll er ihnen zumindest vorübergehend Aufnahme und Schutz gewähren.

Gemäß dem UNHCR-Exekutivkomitee muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass Asylsuchende umfassend geschützt sind, selbst wenn noch keine dauerhafte Lösung gefunden wurde. Sie müssen im Einklang mit grundlegenden Mindeststandards behandelt werden. Ferner müssen im Sinne einer internationalen Solidarität und Teilung der Verantwortung effektive Vorkehrungen zur Unterstützung der Aufnahmeländer getroffen werden.⁴

UNHCR weist auch darauf hin, dass Maßnahmen zur Kontrolle illegaler Einwanderung Flüchtlinge daran hindern können, in Sicherheit zu gelangen. Mit Rücksicht auf diese Bedenken hat das UNHCR-Exekutivkomitee die Staaten bereits mehrfach aufgefordert, dafür zu sorgen, dass nationales Recht und nationale Verwaltungspraxis einschließlich der Maßnahmen zur Einwanderungskontrolle mit den Grundsätzen und Standards der anwendbaren internationalen Normen zum Schutz der Flüchtlings- und Menschenrechte vereinbar sind.⁵

UNHCR empfiehlt dementsprechend, im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie eine Vorschrift in das nationale Recht aufzunehmen, wonach Flüchtlingsgruppen, für die eine Maßnahme des vorübergehenden Schutzes getroffen wurde, von Visumvorschriften ausgenommen werden bzw. keine Sanktionen gegen Transportgesellschaften verhängt werden sollten, die Personen mit unzureichenden Reisedokumenten befördern. Falls derartige Maßnahmen in Kraft sind, sollten sie für diese Flüchtlingsgruppe aufgehoben werden.

IV. Teilung der Verantwortung

Die Artikel 24 bis 26 erkennen die Verknüpfung zwischen dem vorübergehenden Schutz und der Solidarität (Teilung der Verantwortung) an, die auch in

³ vgl. Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 19 (XXXI) 1980, Abs. (a), Nr. 22 (XXXII) 1981, Teil II (A), Abs. (1) und (2), Nr. 74 (XLV) 1994, Abs. (r).

⁴ vgl. Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 15 (XXX) 1979, Abs. (f), Nr. 19 (XXXI) 1980, Abs. (b) (i), Nr. 22 (XXXII) 1981, Teil I, Abs. (3) und Teil II (A), Abs. (1).

⁵ Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 85 (XLIX) 1998, Abs. (s), Nr. 87 (L) 1999, Abs. (k).

verschiedenen Beschlüssen des UNHCR-Exekutivkomitees angesprochen wurde.⁶ UNHCR unterstützt das in der Richtlinie vorgesehene Verfahren, das einen finanziellen Ausgleich ebenso ermöglicht wie die Überstellung von Personen, die hiermit einverstanden sind. Jede Umverteilungsentscheidung muss jedoch die spezifischen Bedürfnisse der Betroffenen nach internationalem Schutz, einschließlich des Grundsatzes der Familieneinheit und humanitärer Gesichtspunkte berücksichtigen. Die Existenz solcher Vereinbarungen darf keine Vorbedingung für die Schutzgewährung sein. Ebenso wenig darf sie zu einer einseitigen Abwälzung der Verantwortung auf einen anderen Staat führen.

V. Zusammenarbeit mit UNHCR

UNHCR begrüßt, dass die Präambel auf die Verantwortung von UNHCR für die unter seinem Mandat stehenden Flüchtlinge verweist. UNHCR begrüßt ferner die verschiedenen Hinweise auf die Notwendigkeit, UNHCR bei der Einleitung, Durchführung und Beendigung von Maßnahmen zum vorübergehendem Schutz sowie bei der Einführung eines Mechanismus zur Teilung der Verantwortung zu konsultieren und zu informieren. Das UNHCR-Exekutivkomitee hat in der Vergangenheit betont, dass Staaten, die einem Massenzustrom ausgesetzt sind, einer dauerhaften Beratung durch den UNHCR bedürfen, was die praktische Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 betrifft.⁷

Diese wichtigen Klarstellungen sollten nach Auffassung von UNHCR auch in das nationale Recht aufgenommen werden.

VI. Rechtsstellung der von vorübergehendem Schutz Begünstigten

Die in der Richtlinie enthaltenen Standards im Hinblick auf die Rechtsstellung der Begünstigten müssen im Einklang mit den geltenden Menschenrechtsstandards wie sie u.a. in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt sind, angewendet werden. Dies gilt insbesondere für das Recht auf Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaates. Eine Einschränkung dieses Rechts sollte nur im Interesse von öffentlicher Ordnung und Gesundheit erfolgen.

Die nationale Gesetzgebung sollte ferner auf den Gleichheitsgrundsatz Bezug nehmen und klarstellen, dass eine Ungleichbehandlung aufgrund von Rasse, Religion, politischer Meinung, Nationalität, Herkunftsland oder körperlicher Gebrechen nicht gerechtfertigt ist. Eine derartige Norm war in früheren Entwürfen der Richtlinie enthalten, wurde aber später gestrichen.

Es ist notwendig, Personen, die internationalen Schutz benötigen, mit Informationen in einer für sie verständlichen Sprache zu versorgen. Die Annahme, dass ein

⁶ vgl. Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 15 (XXX) 1979, Abs. (f), Nr. 19 (XXXI) 1980, Abs. (b) (ii), Nr. 22 (XXXII) 1981, Teil IV, Abs. (1).

⁷ vgl. Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 19 (XXXI) 1980, Abs. (d).

Schutzsuchender die offizielle Landessprache des Herkunftslandes spricht, kann sich als falsch erweisen.

UNHCR hat regelmäßig an die Staaten appelliert, Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Denn eine erhebliche Anzahl von ihnen würde bei individueller Bearbeitung ihrer Anträge als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt. Ein früher Zugang zum Arbeitsmarkt kann die Abhängigkeit von Sozialhilfe verringern und bei einer Rückkehr die Reintegration erleichtern. Die Richtlinie gestattet den Mitgliedstaaten jedoch, diesbezüglich Personen mit vorübergehendem Schutz schlechter zu behandeln als Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige mit langjährigem Aufenthalt, einschließlich Konventionsflüchtlingen. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn die nationalen Gesetze die von vorübergehendem Schutz Begünstigten mit anerkannten Flüchtlingen im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, Arbeitsentgelt, sozialer Sicherheit und anderen Beschäftigungsbedingungen gleichbehandeln würden.

VII. Besonders schutzbedürftige Personen

UNHCR zeigt sich zufrieden mit der Anerkennung der besonderen Bedürfnisse von unbegleiteten Minderjährigen und Opfern von Folter und anderer Formen von Gewalt durch Artikel 13 Abs. 4. Ebenso findet die Bestimmung, wonach der Wunsch des Kindes bei seiner Unterbringung berücksichtigt werden soll, die Unterstützung von UNHCR.

VIII. Familienzusammenführung

Bedauerlicherweise ist es in der Richtlinie nicht gelungen, die Auslegung des Begriffs „Familie“ zu vereinheitlichen. Gemäß Artikel 15 erhalten unverheiratete Paare nur dann alle Rechte, wenn die nationale Gesetzgebung betreffend Fremde/Ausländer eine Gleichbehandlung von unverheirateten und verheirateten Paaren vorsieht. UNHCR ermutigt die Mitgliedstaaten, ihren Begriff von Familie auf unverheiratete Partner, Kinder von unverheirateten Paaren und erwachsene Familienmitglieder, die sich objektiv nicht selbst versorgen können oder in einer besonders schutzbedürftigen Situation und daher von anderen Mitgliedern der Familie abhängig sind, zu erweitern.

Hinsichtlich der in Artikel 15 Abs. 2 geregelten Familienzusammenführung ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass das UNHCR-Exekutivkomitee die Staaten aufgefordert hat, Maßnahmen zur Erleichterung der Zusammenführung von Flüchtlingsfamilien auf ihrem Hoheitsgebiet zu ergreifen, insbesondere dadurch, dass alle diesbezüglichen Anträge wohl wollend, unter Berücksichtigung humanitärer Gesichtspunkte und ohne unangemessene Verzögerung behandelt werden. Ferner hat das UNHCR-Exekutivkomitee die Staaten, die dies noch nicht getan haben, aufgefordert, in Erwägung zu ziehen, den notwendigen rechtlichen

Rahmen für die Verwirklichung der Familieneinheit zu schaffen.⁸ Dies sollte auch für Personen mit vorübergehendem Schutz gelten, da viele von ihnen Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind.

UNHCR ermutigt die Mitgliedstaaten, in ihre nationale Gesetzgebung folgende Hinweise aufzunehmen, die auch in vorigen Versionen der Richtlinie sowie in der Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung enthalten sind:

- a) Das Fehlen von urkundlichem Nachweis für die familiäre Beziehung sollte kein Hindernis für die Zusammenführung sein.
- b) Anträge auf Familienzusammenführung sollten so schnell wie möglich entschieden werden.
- c) Ablehnende Entscheidungen sollten eine Begründung enthalten und rechtlich überprüfbar sein.

IX. Beendigung des vorübergehenden Schutzes

UNHCR ruft die Mitgliedstaaten und die Kommission dazu auf, im Falle einer Entscheidung über die Beendigung des vorübergehenden Schutzes festzustellen, ob die Bedingungen im Herkunftsland eine Rückkehr zulassen. Insbesondere muss geprüft werden, ob im Herkunftsstaat die körperliche Unversehrtheit, Rechtsicherheit und Achtung der Grundrechte der möglichen Rückkehrer garantiert sind. Wenn diese Garantien nicht gegeben sind, sollte den Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, eine langfristige Lösung wie Asyl oder Weiterwanderung angeboten werden.

X. Ausschluss vom vorübergehenden Schutz

Sind Personen mit vorübergehendem Schutz nach einer Prüfung ihrer Anträge als Flüchtlinge anerkannt, ist ein Ausschluss vom Schutz aufgrund des Artikels 28 Abs. 1, lit. b der Richtlinie mit den Prinzipien des internationalen Flüchtlingsrechts nicht vereinbar (es sei denn, Artikel 1 F (a) oder (c) der Konvention ist anwendbar).

XI. Zwangsweise Rückkehr

Artikel 22 Abs. 1 verweist auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die menschliche Würde zu achten. Da in dieser Vorschrift zum ersten Mal von „zwangsweiser Rückkehr“ die Rede ist, wäre es sinnvoll gewesen, das Verfahren und die Rechte der Betroffenen festzulegen.

⁸ Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 85 (XLIX) 1998, Abs. (u) bis (x).

UNHCR schlägt mit Blick auf Artikel 22 Abs. 2 vor, dass die Möglichkeit, vorübergehend Schutzbedürftigen nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes aus zwingenden humanitären Gründen eine Aufenthaltsgenehmigung zu erteilen, auch auf Personen erstreckt wird, für die eine Rückkehr aufgrund von erlittener Verfolgung oder traumatisierenden Erfahrungen unangemessen wäre.

UNHCR Berlin
August 2003