



> 60 JAHRE GENFER FLÜCHTLINGSKONVENTION <

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE DEUTSCHE
FLÜCHTLINGSPOLITIK



➤ INHALTSÜBERSICHT

Einleitung	4
Flüchtlingsschutz in Deutschland	5 – 8
Deutschlands Rolle bei der Schaffung eines „gemeinsamen europäischen Asylsystems“	8 – 10
Verantwortung für den Flüchtlingsschutz in der Welt	11 – 13
Fazit	14

➤ EINLEITUNG

60 Jahre nach ihrer Verabschiedung durch die Bevollmächtigtenkonferenz hat die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) nichts von ihrer Relevanz, in aller Welt und auch hier in Deutschland, eingebüßt. Wenngleich die Herausforderungen sich zum Teil gewandelt haben, stellt sie nach wie vor die zentrale Grundlage für den Schutz von Flüchtlingen dar: an ihr sind Recht und Praxis in den weltweit 147 Vertragsstaaten zu messen. Dabei ist von zentraler Bedeutung, dass die GFK nicht nur definiert, wer ein Flüchtling ist, sondern auch einen Rahmen menschenrechtlicher Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen kodifiziert und damit den Flüchtlingsschutz aus der allgemeinen – oft interessengeleiteten – Zuwanderungspolitik ausklammert.

Zuflucht gewähren und eine Willkommenskultur etablieren

Die Genfer Flüchtlingskonvention entstand unter dem Eindruck des ‚Nie wieder‘ nach den schrecklichen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges. Das Abkommen hat über sechs Jahrzehnte hinweg seine Relevanz behalten, trotz aller massiver Veränderungen in der Welt. Seine erfolgreiche Anwendung hängt jedoch auch davon ab, dass sich dessen Unterzeichnerstaaten zur Toleranz und Offenheit bekennen.

Zum Flüchtlingsschutz gehört deshalb auch das aktive Engagement von Staat und Gesellschaft, um die Akzeptanz gegenüber Schutzsuchenden und Flüchtlingen zu stärken.

Unter Fremdenfeindlichkeit haben gerade auch Flüchtlinge immer wieder zu leiden. Botschaften, die von Ausgrenzung, Angst und Anderssein künden, vergiften politische Diskussionen und zielen auf die Spaltung der Gesellschaft ab.

Dabei zerstören sie, wie es UN-Flüchtlingskommissar António Guterres formuliert hat, „das Beste in uns, das auch in dem Schutz gefährdeter und verfolgter Flüchtlinge durch die Genfer Flüchtlingskonvention zum Ausdruck kommt. Sie untergraben Werte wie Toleranz und die Achtung der Menschenwürde, die wahrhaftig universell sind, ob in internationalen Rechtssystemen oder in der Tradition des Schutzes und der Gastfreundlichkeit gegenüber anderen Kulturen und Religionen“.

Das Ziel einer toleranten, harmonischen Gesellschaft setzt das Bekenntnis zur wirtschaftlichen und sozialen Integration von Flüchtlingen voraus. Erreicht werden kann dies nur durch entsprechendes Handeln politischer Verantwortlicher und der Zivilgesellschaft. Sie sind aufgerufen, aktiv eine Willkommenskultur zu etablieren und damit die Bevölkerung für die besondere Notsituation von Flüchtlingen zu sensibilisieren.

Seit 60 Jahren ist UNHCR auch in Deutschland vertreten: Im September 1951 öffnete der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen sein Büro in Bonn, und begleitet seitdem aktiv die Flüchtlingsarbeit in Deutschland. Anlässlich dieser beiden 60-jährigen Jubiläen soll der Blick auf einige der wichtigsten Herausforderungen gerichtet werden, denen sich die deutsche Flüchtlingspolitik gegenübersteht. Dabei sollen mit den Betrachtungen zum deutschen Asylsystem, zur Flüchtlingspolitik in Europa und zur Verantwortung Deutschlands für den Flüchtlingsschutz in der Welt einige der auf den unterschiedlichen Ebenen relevanten Fragestellungen identifiziert und Vorschläge gemacht werden, wie am besten sichergestellt werden kann, dass bedrohte Menschen tatsächlich internationalen Schutz erhalten.

➤ FLÜCHTLINGSSCHUTZ IN DEUTSCHLAND

Bereits bei der Verabschiedung des Grundgesetzes 1949 wurde ein Recht auf Asyl im Grundgesetz der Bundesrepublik als Grundrecht für „politisch Verfolgte“ verankert. 1954 wurde die Bundesrepublik zudem Vertragsstaat der GFK. Vor diesem Hintergrund wurde im Laufe der Zeit nach und nach ein hochentwickeltes und sehr ausdifferenziertes Asylsystem geformt – mitunter auch unter Einführung erheblicher rechtlicher Beschränkungen. Wie jedes Asylsystem bedarf auch ein etabliertes System wie das deutsche ständiger Anpassung und Überprüfung, sowohl im Hinblick auf die Einhaltung der rechtlichen Kriterien der Schutzgewährung als auch auf die Gestaltung und die Qualität der Verfahren zur Bestimmung des Bedarfs an internationalem Schutz.

In den letzten Jahren, insbesondere seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 und der damit verbundenen ausdrücklichen Bezugnahme auf die GFK im Gesetztext sowie der ausdrücklichen Anerkennung nicht-staatlicher Verfolgung, hat sich die deutsche Asylpraxis in Richtung einer verstärkten Wahrnehmung und Anwendung der GFK entwickelt. Diese positive Entwicklung hat dazu beigetragen, dass in deutlich größerem Maße als in den vorausgegangenen Jahren schutzbedürftigen Personen tatsächlich ein Schutzstatus gewährt wurde. Dennoch verbleiben eine Reihe von Punkten, in denen das deutsche Asylsystem verbesserungsfähig und –würdig ist. Auf einige ausgewählte Punkte sei im Folgenden kurz eingegangen.

Fortbewegungsfreiheit gewähren

Im Bereich der Aufnahmebedingungen ist weiterhin in einigen Bundesländern vorgesehen,

dass die Fortbewegungsfreiheit von Asylsuchenden auf den zugewiesenen Bezirk beschränkt ist, während andere Bundesländer die Fortbewegung innerhalb eines mehrere Ausländerbehörden umfassenden Gebietes oder des gesamten Bundeslands zulassen oder eine die Landesgrenzen übergreifende Bewegungsfreiheit prüfen.¹ Eine Beschränkung der Aufenthaltsgestattung auf den Bezirk der örtlichen Ausländerbehörde führt oftmals zu Problemen bei der Wahrnehmung der Rechte aus der EU Aufnahmerichtlinie, etwa dem regelmäßigen Zugang zur Traumabehandlung, wenn eine solche nicht innerhalb des zugewiesenen Bereichs verfügbar ist. Auch erschwert es die räumliche Begrenzung den Schutzsuchenden, mit Verwandten oder Freunden außerhalb des Geltungsbereichs einer Aufenthaltsgestattung in Kontakt zu bleiben. Die gleichen Probleme treten mitunter auf, wenn die Grenze der Aufenthaltsgestattung nicht der Bezirk der Ausländerbehörde, sondern das Bundesland ist. Auch insoweit sollten aus Sicht von UNHCR die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Schutzsuchenden großzügig und ohne den Aufbau bürokratischer Hürden aufgehoben werden.

Schwachstellen im Verfahrensrecht abbauen

Im Asylverfahren werden die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die Antragsteller durch ein übermäßig komplexes Asylverfahrensrecht mitunter mehr behindert als gefördert. Eine Verschlinkung des Regelungsapparats könnte etwa durch die Streichung von allenfalls sehr selten angewandter Regelungen sowie durch die Vereinheitlichung von Verfahrensbestimmungen erreicht werden.

¹ Bundesgesetzlich nun in § 58 (6) AsylVfG vorgesehen.

Zudem sollte aus Sicht von UNHCR zumindest der Zugang zu kostenloser, qualifizierter Verfahrensberatung vor der Durchführung der Anhörung durchgängig gewährleistet werden. Dies könnte nicht nur zu einem faireren und transparenteren Verfahren beitragen, sondern auch helfen, dass die Antragsteller sämtliche für ihr Schutzgesuch relevanten Fakten tatsächlich bei der Anhörung vortragen und diese vom Sachbearbeiter auf Glaubhaftigkeit geprüft werden können. Dies würde die Effizienz und Qualität der Verfahren schon in der Behördeninstanz erhöhen und dazu führen, dass in einer höheren Zahl von Entscheidungen ein vollständiger Sachverhalt zu Grunde gelegt wird. Letzteres könnte auch zahlreiche gerichtliche Verfahren entbehrlich machen.

Besondere Bedürfnisse von Minderjährigen

Um den besonderen Bedürfnissen Minderjähriger Rechnung zu tragen, sollte die verfahrensrechtliche Handlungsfähigkeit von derzeit 16 auf 18 Jahre heraufgesetzt werden. Hierfür spricht insbesondere die Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls, wie es generell im Übereinkommen über die Rechte des Kindes² ebenso wie – bezüglich der unbegleiteten minderjährigen Schutzsuchenden – in der Asylverfahrensrichtlinie³ normiert ist. So würde gewährleistet, dass auch Kinder über 16 Jahre keine Verfahrensschritte ohne entsprechende Unterstützung und Beratung durch einen Vormund vornehmen.

Darüber hinaus ist im Hinblick auf die unbegleiteten Minderjährigen hervorzuheben, dass insbesondere die mit sehr kurzen Verfahrensfristen verbundenen Regelungen zum Verfahren am Flughafen nicht geeignet sind, den besonderen Bedürfnissen dieser Personengruppe gerecht zu werden. Daher sollte das Flughafenverfahren ebenso wie die Zurückweisung an der Grenze nicht auf unbegleitete Minderjährige angewandt werden.

Rechtsschutz im Dublin-Verfahren

Dringenden Handlungsbedarf im Hinblick auf die deutschen verfahrensrechtlichen Regelungen sieht UNHCR im Bereich des effektiven Rechtsschutzes bei Entscheidungen im Rahmen des sogenannten Dublin-Systems. Stellen die deutschen Asylbehörden fest, dass nach der Dublin-II-Verordnung ein anderes europäisches Land für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, so ist einstweiliger Rechtsschutz gegen die Überstellung in das betreffende Land gesetzlich ausdrücklich ausgeschlossen.

Diese Regelung wird dem individualschützenden Charakter der im Dublin-System enthaltenen Bestimmungen zugunsten von unbegleiteten Minderjährigen und von Familienmitgliedern nicht gerecht. Aber auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergibt sich, dass Zugang zu einstweiligem Rechtsschutz gegeben sein muss. Wie sich in den letzten Jahren insbesondere im Hinblick auf Griechenland gezeigt hat, gibt es Situationen, in denen Asylsuchende durch die Überstellung einer völkerrechtswidrigen Situation ausgesetzt werden. In der deutschen Rechtsprechung ist in derartigen Fällen vielfach die Überstellung ausgesetzt worden, auch durch das Bundesverfassungsgericht.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in einem Grundsatzurteil im Januar dieses Jahres klargestellt: Auch in Fällen der Überstellung in einen am Dublin-System beteiligten Staat erfordert ein effektiver Rechtsbehelf, dass die Überstellung ausgesetzt wird, wenn im Zielstaat eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohen könnte, sei es durch eine Inhaftierung unter schlechten Haftbedingungen, durch fehlende Grundversorgung von Asylbewerbern oder auch durch die Gefahr einer Kettenabschiebung in einen anderen Staat.⁴ Die deutsche Bundesregierung hat zwar die Überstellungen nach

² Art. 3 Abs. 1, 22 UN-KRK.

³ Richtlinie 2005/85/EG, Art. 17 Abs. 6.

⁴ EGMR, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Urteil vom 21. Januar 2011.

Griechenland ausgesetzt und führt die betreffenden Verfahren selbst durch, die Gesetzeslage ist jedoch unverändert geblieben, obwohl das Urteil grundsätzlichen Charakter hat, der über die Situation in Griechenland hinausweist. In Umsetzung dieses Urteils ebenso wie vor dem Hintergrund der europarechtlichen Standards des effektiven Rechtsschutzes sollte daher die Möglichkeit zur Anordnung einstweiligen Rechtsschutzes durch die Gerichte im deutschen Gesetzestext eröffnet werden und die Vorschrift des § 34a Abs. 2 AsylVfG gestrichen werden.

Auslegung anhand des Schutzzweckes

Auch bei der Auslegung der Voraussetzungen des Flüchtlingsschutzes gibt es einige Fragen, in denen der in Deutschland von Behörden und Gerichten vertretene Ansatz von der Auffassung von UNHCR abweicht. Dies betrifft beispielsweise zentrale Auslegungsfragen für die Kriterien der Flüchtlingseigenschaft in Fällen, in denen die Gefahr einer religiös motivierten oder auf die Homosexualität des Schutzsuchenden bezogene Verfolgung vom Verhalten des Schutzsuchenden nach einer eventuellen Rückkehr ins Herkunftsland abhängt. Auch die bei der Prüfung einer innerstaatlichen Fluchtalternative angelegten Maßstäbe sind nicht vollständig kongruent mit der Auslegung des UNHCR.

Im Hinblick auf den neben dem Flüchtlingsschutz bestehenden europarechtlichen Schutz in Situationen allgemeiner Gewalt im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten hat sich gezeigt, dass der in Deutschland vertretene Ansatz in der Praxis nur sehr selten zu einer Anwendung der Vorschrift führt. Nach Auffassung der deutschen Behörden und der meisten Gerichte ist dieser sogenannte subsidiäre Schutz nur bei einer statistisch hohen Wahrscheinlichkeit einer schweren oder tödlichen Verletzung bei Rückkehr in die Gefahrenregion zu gewähren. Wie UNHCR in

einer in diesem Jahr durchgeführten Studie feststellen konnte, wird andernorts in Europa die Vorschrift etwa im Hinblick auf afghanische, irakische oder somalische Antragsteller zum Teil deutlich häufiger angewandt. Dabei werden auch zum Teil grundsätzlich andere Auslegungsansätze vertreten, die nicht hauptsächlich auf einer numerischen Kalkulation des Risikos, getötet oder schwer verletzt zu werden, fußen.⁵

Schutzstatus effektiv umsetzen

Im Hinblick auf den bei einer Schutzgewährung eingeräumten Status ist darauf hinzuweisen, dass die in der GFK und der Qualifikationsrichtlinie garantierten Rechte für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte durch die Behörden nicht immer vollständig beachtet werden. So kommt es beispielsweise in der Praxis der Ausländerbehörden immer wieder vor, dass von anerkannten Flüchtlingen und deren Familienangehörigen verlangt wird, sich zur Beschaffung von Dokumenten an die Heimatbehörden zu wenden. Dies entspricht nicht Art. 25 GFK, der einen Flüchtling vor einem solchen Kontakt, der vor dem Hintergrund der Verfolgungssituation unzumutbar ist, gerade bewahren soll. Der internationale Schutz durch den Zufluchtsstaat tritt auch hinsichtlich der Dokumente an die Stelle der Beziehung zum Heimatstaat.

Erhebliche Schwierigkeiten bereitet zudem häufig die Familienzusammenführung der engsten Familienmitglieder zu den in Deutschland anerkannten Flüchtlingen. Zwar besteht ein rechtlicher Anspruch auf den Nachzug der Mitglieder der Kernfamilie, in der Praxis gibt es aber häufig Probleme. Dabei ist die Einheit der Flüchtlingsfamilie ein Grundsatz des Flüchtlingsschutzes, der aus Sicht von UNHCR eine effiziente und somit auch zügige Familienzusammenführung gebietet. Soweit sich die Familienmitglieder noch im Heimatland befinden, ist dies auch aus Schutzerwägungen

⁵ UNHCR, *Safe at Last – Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, July 2011.

dringend erforderlich: Wie es auch im europäischen Flüchtlingsrecht anerkannt ist, sind „Familienangehörige [...] aufgrund der alleinigen Tatsache, dass sie mit dem Flüchtling verwandt sind, in der Regel gefährdet, in einer Art und Weise verfolgt zu werden, dass ein Grund für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus gegeben sein kann“.⁶ Sehr häufig befinden sich Familienangehörige be-

reits in einem Drittstaat in der Nachbarschaft des Herkunftslandes, von dem aus sie sich um die Familienzusammenführung bemühen. Hohe Anforderungen an den Nachweis des Verwandtschaftsgrades und schwer überwindbare bürokratische Hürden bei der Beschaffung von Einreisepapieren, sind insoweit nicht im Sinne eines effektiven und effizienten Flüchtlingsschutzes.

› DEUTSCHLANDS ROLLE BEI DER SCHAFFUNG EINES „GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS“

Auf europarechtlicher Ebene sind in den letzten Jahren für alle wichtigen Bereiche des Flüchtlingsrechts Maßstäbe geschaffen worden, die von den Mitgliedstaaten in ihren nationalen Asylsystemen umzusetzen sind. Dies hat allerdings bisher nicht zu einer weitreichenden Harmonisierung der nationalen Regelungen und Praktiken geführt. In Griechenland sind die in den vergangenen Jahren zu Tage getretenen Defizite dabei sogar so schwerwiegend, dass eine Überstellung innerhalb der EU die völkerrechtlichen Normen des Flüchtlingsrechts und des Menschenrechtsschutzes verletzt. Aber auch in Hinblick auf die Praxis in anderen Ländern zeigen sich nicht nur zum Teil erhebliche Probleme bei der Einhaltung der völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben, sondern auch starke Divergenzen in den rechtlichen Konzepten und den Ergebnissen der Verfahren zur Bestimmung des Schutzbedarfs. Vor diesem Hintergrund drängt sich der Schluss auf, dass die Fortentwicklung des europäischen Asylsystems die zentrale Herausforderung für die kommenden Jahre darstellt. Hier sollte sich Deutschland entsprechend seiner Verantwortung

und seinem politischen Gewicht konsequent für die Schaffung und Durchsetzung hoher Standards einsetzen.

Gesetzgebung an europäischer Perspektive orientieren

Dabei kann es nicht in erster Linie um die Vermeidung von Änderungsbedarf für das deutsche Flüchtlingsrecht gehen, sondern darum, konstruktiv die Perspektive des internationalen Flüchtlingsschutzes einzunehmen. Leitmotiv sollte daher die Frage sein: Wie kann dem Schutzgedanken der Genfer Flüchtlingskonvention innerhalb des europäischen Asylsystems zu bestmöglicher Wirksamkeit verholfen werden?

Bei den gegenwärtigen Verhandlungen über die Vorschläge der Kommission zur Überarbeitung der bisherigen flüchtlingsrechtlichen Instrumente geht es darum, alle am europäischen Asylsystem beteiligten Staaten auf ein vergleichbares, hohes Schutzniveau zu führen. Voraussetzung für ein europäisches Asylsystem, in dem in allen beteiligten Staaten zu gleichen Bedingungen und bei

⁶ Erwägungsgrund 27 der Richtlinie 2004/83/EG.

gleichen Chancen ein Asylverfahren nach europäischen Maßstäben durchgeführt wird, sind klare und verbindliche Standards in allen Bereichen des Flüchtlingsrechts. Aufnahmebedingungen, materielle Kriterien für die Gewährung des internationalen Schutzes und der zu gewährende Rechtsstatus und vor allem Verfahrensstandards mit den notwendigen Garantien für die schutzsuchenden Personen müssen auf eine Art und Weise geregelt werden, die geeignet ist, europaweit die Identifizierung der schutzbedürftigen Personen zu garantieren.

Die Annahme, man könne mit den derzeit anwendbaren Regelungen der Instrumente aus der ersten Harmonisierungsphase ein gemeinsames europäisches Asylsystem schaffen, geht fehl. Die Analysen der bestehenden Regelungen und ihrer Anwendung in der Praxis haben gezeigt, dass insbesondere dann Änderungsbedarf besteht, wenn Bestimmungen entweder zu ungenau bzw. unpraktikabel sind oder gar keinen verbindlichen Mindeststandard festlegen, indem sie weitreichende nationale Ausnahmen erlauben. Solchen Bestimmungen ist gemein, dass sie die Harmonisierung hemmen. Aus Sicht von UNHCR gibt es außerdem einzelne Bestimmungen, die eine Verwirklichung des nach der GFK oder nach der Europäischen Menschenrechtskonvention gebotenen Schutzes gefährden und folglich geändert werden müssen. Dies ist evident im Hinblick auf den Zugang zu einstweiligem Rechtsschutz im sogenannten Dublin-Verfahren, wenn durch die Überstellung eines Antragstellers in ein anderes am Dublin-System teilnehmendes Land die konkrete Gefahr einer Verletzung von Art. 3 EMRK (Verbot von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung) droht.

Das mitunter pauschal gegen die Reformvorschläge vorgebrachte Argument, es sei nicht zielführend neue Standards einzuführen, solange

einige Mitgliedstaaten nicht einmal die bisherigen Standards einhielten, vermag daher nicht zu überzeugen. Zudem erscheint es vor dem Hintergrund der Zuständigkeitsfestlegungen nach dem Dublin-System nicht angemessen, den Schutzsuchenden starke Unterschiede in den Verfahren und deren Ergebnissen zuzumuten.

Umsetzungsdefizite in einigen Ländern gehen häufig auf unklare oder nicht funktionsgerechte Regelungen zurück. Insbesondere im Verfahrensbereich sind zudem zahlreiche europarechtliche Regelungen optional und lassen somit weitreichende Divergenzen zu. In diesen Fällen müssen auf europarechtlicher Ebene die betreffenden Bestimmungen konkretisiert und funktionsfähig gemacht werden sowie optionale Regelungen abgebaut werden, um eine klare Basis für die Umsetzung und Anwendung im nationalen Asylsystem zu schaffen. Dabei würden durch klarere Standards die verfahrensbezogenen Faktoren ausgeschaltet, welche ein bestimmtes Aufnahme-land für einen Schutzsuchenden besonders attraktiv bzw. unattraktiv machen können.

Soweit grundsätzliche strukturelle Defizite in einzelnen Ländern bestehen, so wird deren Behebung gerade auch durch klare europarechtlich gesetzte Standards gefördert. Bemüht sich das betreffende Land, die Missstände im nationalen Asylverfahren anzugehen, ist es geboten, dass bei deren Behebung sofort ein Niveau angestrebt wird, das den Anforderungen an ein faires Verfahren genügt. Im Interesse eines hochwertigen und integren Schutzsystems müssen die Standards so festgelegt werden, dass in jedem der beteiligten Mitgliedstaaten eine menschenwürdige Unterbringung und Versorgung, ein faires Verfahren und eine völkerrechtskonforme Auslegung der Kriterien für die Gewährung des Schutzes zu gewährleisten ist. Dass im Falle eines dysfunktionalen nationalen Asylsystems auch zusätzliche euro-

päische Antworten gesucht werden müssen, hat nichts mit der Exaktheit und dem Niveau der in den europarechtlichen Instrumenten gesetzten Standards zu tun.

Harmonisierung der Praxis unterstützen

Anders als mitunter vorgebracht, eröffnen die Vorschläge der Europäischen Kommission aus Sicht von UNHCR grundsätzlich keine erweiterten Möglichkeiten eines Verfahrensmissbrauchs. Insbesondere bleiben nach den gegenwärtigen Vorschlägen Spielräume bestehen, um das Verfahren in klar unbegründeten Fällen zu beschleunigen. Dabei muss allerdings stets sichergestellt sein, dass in jedem Einzelfall die Begründetheit einer Furcht vor Verfolgung oder das Bestehen einer anderweitigen Gefährdung sorgfältig untersucht werden. Dies stellt eine elementare Notwendigkeit dar, die sich aus der Verpflichtung zur Einhaltung des Refoulement-Verbots aus Art. 33 GFK ergibt.

Ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem kann allerdings nur funktionieren, wenn nicht nur die rechtlichen Rahmenbedingungen stimmen, sondern auch die Praxis harmonisiert wird. Dazu muss die praktische Umsetzung des europäischen Regelwerks in den beteiligten Staaten begleitet und unterstützt werden. Das neu geschaffene Europäische Asylunterstützungsbüro in Malta ist hierfür eine wichtige Institution, die auf der Grundlage der EASO-Verordnung adäquate Handlungsmöglichkeiten hat. So organisiert das Büro – in Zusammenarbeit mit UNHCR – beispielsweise bereits jetzt die gezielte Unterstützung der griechischen Regierung beim Aufbau eines Asylsystems durch die Entsendung von beratenden Experten. Dem Verwaltungsrat des EASO, in dem die Bundesregierung mit Stimmrecht vertreten ist, und der Leitung des Büros obliegt es, den für das Büro gegebenen rechtlichen Rahmen so auszufüllen, dass die Tätigkeit des EASO einen wesentlichen Beitrag zur Entstehung

eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems leisten kann. Um diese Aufgaben effektiv bewältigen zu können, benötigt das EASO allerdings auch finanziell und personell die erforderliche Ausstattung und die Unterstützung der Regierungen und Asylbehörden der EU-Mitgliedstaaten.

Schließlich ist nicht zuletzt anhand der zahlreichen rechtlichen und politischen Konflikte um das Dublin-System deutlich geworden, dass es im europäischen Rahmen an einem System zur angemessenen Teilung der Verantwortung mangelt. Dabei ging es insbesondere um die Frage der Zulässigkeit einer Rücküberstellung in einen anderen Staat, dessen Asylsystem funktionsunfähig oder überlastet ist, so dass effektiver Schutz in dem betreffenden Staat nicht gewährleistet werden kann. Insoweit sind die Angebote einzelner Mitgliedstaaten, einschließlich Deutschlands, anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär geschützte Personen aus Malta zu übernehmen, sehr begrüßenswert. Auch die Entscheidungen, keine Asylsuchenden nach Griechenland und zumindest keine besonders schutzbedürftigen Antragsteller nach Malta zu überstellen, schützen die von diesen Beschlüssen begünstigten Personen vor Verletzungen ihrer Rechte. Die grundsätzlichen Probleme werden dadurch allerdings nicht gelöst. Es bleibt also weiterhin eine Herausforderung für die Mitgliedstaaten, im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems einen Verteilungsmechanismus zu schaffen, der eine angemessene Teilung der Verantwortung für schutzsuchende und schutzbedürftige Personen sicherstellt und schutzwürdige Interessen der Betroffenen hinreichend berücksichtigt.

› VERANTWORTUNG FÜR DEN FLÜCHTLINGSSCHUTZ IN DER WELT

Deutschland hat die Bemühungen um die Verbesserung des Flüchtlingsschutzes auf internationaler Ebene in den vergangenen Jahrzehnten in vielfältiger Weise unterstützt: So zählt Deutschland seit Jahren kontinuierlich zu den wichtigsten Staaten bei der Finanzierung der Arbeit von UNHCR; im Rahmen verschiedener außen- und entwicklungspolitischer Projekte setzt sich die Bundesregierung darüber hinaus aktiv für die Bekämpfung von Fluchtursachen ein. Überdies hat Deutschland einer beachtlichen Zahl von Personen Schutz gewährt. Dennoch bleiben wichtige Herausforderungen auf der internationalen Ebene, zu deren Bewältigung Deutschland einen wichtigen Beitrag leisten könnte.

Zugang zum Schutz ermöglichen

Der Zugang zum Territorium der EU-Mitgliedstaaten, einschließlich des deutschen Staatsgebiets, und damit auch der Zugang zu effektivem Schutz in Deutschland ist im Verlaufe der letzten Jahre außerordentlich schwierig geworden. Die Außengrenzen der EU sind für schutzsuchende Drittstaatsangehörige auf legalem Weg nur schwer überwindbar. Potenziell Schutzbedürftigen bleibt daher häufig keine andere Wahl, als ihr Schicksal unter Einsatz erheblicher finanzieller Ressourcen Schleppern anzuvertrauen, die sie unter Umgehung der geltenden Einreisebestimmungen auf oft lebensgefährlichen Wegen nach Europa zu bringen versuchen. Allein in diesem Jahr haben bei dem Versuch, von Libyen oder Tunesien aus über das Mittelmeer in das EU-Territorium zu gelangen, nach vorsichtigen Schätzungen bisher schon zirka 2.000 Menschen ihr Leben verloren. In diesem Zusammenhang ist es dringend erfor-

derlich, die notwendigen Maßnahmen zur Seenotrettung auszubauen und für eine konsequente Beachtung des Refoulement-Verbot auf See einzutreten.

Dabei ist festzuhalten, dass die europäischen Staaten in weitaus geringerem Maße von aktuellen Fluchtbewegungen betroffen sind, als andere Teile der Welt: Während die Zahl der Flüchtlinge global angestiegen ist, hält sich die Zahl der Asylbewerber in den Mitgliedsstaaten der EU mit etwa 250.000 pro Jahr konstant auf relativ niedrigem Niveau. Die überwiegende Mehrheit der weltweit etwa 44 Millionen Menschen auf der Flucht leben in Staaten, die mit den – oft in großen Zahlen eintreffenden – Flüchtlingen oft schlicht überfordert sind und nicht in der Lage sind, hinreichenden Schutz zu bieten. Dies gilt insbesondere für Staaten, die selbst in erheblichem Ausmaß mit Armut zu kämpfen haben. Besonders bedürftige Personen können in solchen Staaten nicht unter den notwendigen Bedingungen aufgenommen werden, so z. B. traumatisierte Flüchtlinge oder Folteropfer, deren adäquate Behandlung in vielen Erstzufluchtsstaaten nicht gewährleistet ist, alleinstehende oder alleinerziehende Frauen, die vor allem in Massenfluchtsituationen häufig besonderen Risiken ausgesetzt sind; oder aber auch Flüchtlingskinder, die in den Flüchtlingslagern häufig keinerlei Perspektive auf ein menschenwürdiges, selbstbestimmtes Leben haben. Gerade diese Menschen haben aber aufgrund ihrer besonders verletzlichen Situation in der Regel keinerlei Chance, nach Europa oder in andere Industriestaaten der westlichen Welt zu gelangen, um den notwendigen Schutz zu erhalten.

Kapazitäten für Resettlement zur Verfügung stellen

Das Resettlement – die Neuansiedlung von Flüchtlingen in aufnahmebereiten Drittstaaten – einzelner besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge oder Flüchtlingsgruppen aus solchen Staaten kann nicht nur die spezifische Situation der betreffenden Flüchtlinge verbessern, sondern auch einen spürbaren Beitrag zur internationalen Solidarität und Verantwortungsteilung im Umgang mit Flüchtlingen leisten. Insbesondere kann sich die Neuansiedlung einer gewissen Zahl von Flüchtlingen positiv auf die Schaffung oder den Ausbau von Aufnahme- und Schutzkapazitäten in den Erstzufluchtstaaten auswirken und dadurch auch die Situation der dort zurückbleibenden Flüchtlinge verbessern.

Ein Beispiel hierfür ist etwa das Resettlement der seit fast 20 Jahren in geschlossenen Flüchtlingscamps in Nepal lebenden Bhutan-Flüchtlinge. Im Rahmen dieser UNHCR-Resettlement-Operation konnte nicht nur die Situation der bislang etwa 45.000 für Resettlement ausgewählten Flüchtlinge, die sich in ihren jeweiligen Aufnahmestaaten inzwischen auch häufig erfolgreich integriert haben, verbessert werden. Vielmehr waren die gemeinsamen Anstrengungen von UNHCR und aufnahmebereiten Drittstaaten zur Neuansiedlung eines Teils der bhutanesischen Flüchtlinge auch ein wichtiges Signal der Solidarität. Dies hat neue Wege in der Zusammenarbeit mit der nepalesischen Regierung eröffnet. So wurde für die in Nepal verbleibenden bhutanesischen Flüchtlinge zusammen mit der nepalesischen Regierung ein Aktionsplan erarbeitet, der unter Einbeziehung der lokalen Bevölkerung Möglichkeiten für eine bessere Partizipation und Eingliederung dieser Flüchtlingsgruppe in die nepalesische Gesellschaft eröffnet hat.

Ähnliche Effekte erhofft sich UNHCR auch vom Resettlement der zuvor in Libyen aufhältigen Flüchtlinge aus Somalia, Eritrea oder dem Sudan, die bei den Auseinandersetzungen in Libyen zwischen alle Fronten geraten waren. Sie sind in die ebenfalls noch im Umbruch befindlichen Nachbarländer – insbesondere Tunesien – geflüchtet. Diese Länder können ihnen aufgrund der dort herrschenden fragilen Verhältnisse jedoch derzeit keinen adäquaten Schutz und keine Aussicht auf dauerhaften Verbleib gewähren; die meisten der dort ankommenden Flüchtlinge werden deshalb in Lagern nahe der Grenze interniert. Einige dieser Flüchtlinge haben in ihrer verzweiferten Situation bereits die lebensgefährliche Überfahrt nach Europa versucht und dabei ihr Leben verloren.

UNHCR geht für das Jahr 2012 von einem weltweiten Bedarf von etwa 170.000 Resettlement-Plätzen aus. Nach den Meldungen der Aufnahmestaaten stehen allerdings nur rund 80.000 Plätze zur Verfügung. In Anbetracht der nur rund 6.000 Plätze, die von EU-Staaten gestellt werden, sollte es den EU-Mitgliedstaaten, einschließlich Deutschland, möglich sein, die Zahl der angebotenen Aufnahmeplätze substanziell zu erhöhen.

Vor diesem Hintergrund wäre es sehr zu begrüßen, wenn Deutschland durch die Aufnahme besonders verletzlicher Flüchtlinge aus anderen Teilen der Welt – beispielsweise von afghanischen Flüchtlingen aus dem Iran oder Pakistan – einen konkreten Beitrag zur Verbesserung der Schutzsituation und zur Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge leisten würde, für die im Erstaufnahmeland keine Perspektive besteht. Zudem sollten die Bemühungen um Resettlement auf EU-Ebene nunmehr zügig zum Abschluss gebracht werden und der Rahmen für eine finanzielle Förderung durch den Europäischen Flüchtlingsfonds geschaffen werden.

Es ist sehr anerkennenswert, dass Deutschland in der Vergangenheit immer wieder ad-hoc Flüchtlinge aus Krisengebieten aufgenommen hat. Besonders hervorzuheben ist insoweit das in den Jahren 2009 und 2010 durchgeführte Programm für die Aufnahme irakischer Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien. Das Fehlen eines verbindlichen rechtlichen Rahmens für die Durchführung solcher Maßnahmen führt allerdings bei der Umsetzung solcher spontanen Aufnahmeaktionen immer wieder zu Schwierigkeiten und Verzögerungen. Statt auf etablierte Verfahren und Verwaltungsstrukturen zurückgreifen zu können, müssen diese – zumindest teilweise – jeweils neu geschaffen werden. Zudem sind immer wieder einzelne Fragen des Status für aufgenommene Flüchtlinge klärungsbedürftig, wenn diese anderen Flüchtlingen nicht vollständig gleichgestellt sind. Die Schaffung eines klaren rechtlichen Rahmens und die feste Einrichtung verwaltungstechnischer Strukturen – für die Auswahl und Aufnahme, den Empfang und die Integration der Flüchtlinge durch die relevanten Akteure – wären aus Sicht von UNHCR daher dringend notwendig, um solche Resettlement-Programme effektiver auszugestalten.

Zur Bewältigung von klimabedingten Fluchtbewegungen beitragen

Eine weitere Herausforderung von noch nicht absehbarem Ausmaß stellt sich mit den zu erwartenden Fluchtbewegungen aufgrund von Klimaveränderungen. Die internationalen Diskussionen zu diesem Thema, an denen sich Deutschland aktiv beteiligt hat, haben gezeigt, dass neben den bestehenden Instrumenten ergänzende Schutzmechanismen erforderlich sind, um die klimabedingt entstehenden Fluchtsituationen zu erfassen. Die Genfer Flüchtlingskonvention wird auch dabei eine wichtige Rolle behalten, soweit die betroffenen Personen die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft erfüllen, also etwa wenn sie bei

der Verteilung von klimabedingt knapper werdenden Ressourcen etwa aus ethnischen oder politischen Gründen verfolgt oder schwerwiegend diskriminiert werden. Daneben wird es erforderlich sein, auf globaler und regionaler Ebene Rahmenbedingungen zu schaffen, um den erforderlichen Schutz von Menschen sicherzustellen, die vor klimabedingten existenziellen Bedrohungen fliehen müssen. Bei der Suche nach Lösungen würde UNHCR es sehr begrüßen, wenn Deutschland seine Expertise verstärkt in die Debatten einbringen würde.

➤ FAZIT

Auch 60 Jahre nach Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention und nach Eröffnung eines UNHCR-Büros in Deutschland ist die deutsche Praxis des Flüchtlingsschutzes stets neu anhand der völkerrechtlichen Vorgaben zu überprüfen. In einem sich stetig wandelnden Kontext stellen sich dabei immer wieder neue Herausforderungen. Diese erwachsen etwa aus grundlegenden strukturellen Veränderungen wie dem Prozess der europäischen Asylrechtsharmonisierung ebenso wie aus immer wieder neuen Flüchtlingskrisen in aller Welt. Sie entstehen auch durch neue Situationen, die noch nicht vollständig rechtlich erfasst sind, wie etwa die Fluchtbewegungen infolge von Klimaveränderungen. Diese, hier

nur zu einem gewissen Teil spezifisch angesprochenen Herausforderungen innerhalb des eigenen Systems konstruktiv anzugehen und sich in Europa und der Welt zugunsten des effektiven Flüchtlingsschutzes einzusetzen, bleibt dauerhafte Aufgabe der deutschen Flüchtlingspolitik. UNHCR wird dabei weiterhin mit allen Partnern auf Seiten der Regierung, der Parlamente und der Gerichte ebenso wie der Zivilgesellschaft eng zusammenarbeiten und Deutschland bei der Bewältigung dieser Aufgaben nach Kräften unterstützen, um einen nachhaltigen Beitrag zum Schutz von Menschen zu leisten, denen im Heimatland schwere Menschenrechtsverletzungen oder Gefahren für Leib und Leben drohen.

UNHCR Deutschland, im Dezember 2011

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)

Vertretung für Deutschland und Österreich

Wallstraße 9-13 · 10179 Berlin · Telefon: +49 (0) 30 / 20 22 02-0 · Telefax: +49 (0) 30 / 20 22 02-20

E-Mail: gfrbe@unhcr.org · [facebook.com/UNHCR.deutsch](https://www.facebook.com/UNHCR.deutsch) · www.unhcr.de