



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

Die Genfer Konvention von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge: Ihre Bedeutung in der heutigen Zeit

Die Bedeutung der Konvention

1. Die Konvention von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge samt ihrem ergänzenden Protokoll von 1967 wird zu Recht als die „Magna Charta“ der Flüchtlinge bezeichnet. Die Konvention und das Protokoll sind die Krönung der bereits unter dem Völkerbund im Jahre 1921 begonnenen und unermüdlich fortgesetzten Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, einigen Grundrechten und bestimmten Mindeststandards für die Behandlung von Menschen weltweit Anerkennung zu verschaffen, die gezwungen sind, ihr Land zu verlassen, um Zuflucht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe zu suchen.
2. Die grundlegende Bedeutung der Genfer Konvention von 1951 und des Protokolls von 1967 wurde auf der Weltkonferenz über die Menschenrechte 1993 in Wien hervorgehoben und immer wieder von der Generalversammlung der Vereinten Nationen bekräftigt, die die Konvention und das Protokoll als „den Grundstein des internationalen Flüchtlingsschutzsystems“ bezeichnete¹.
3. Auch das Exekutivkomitee von UNHCR hat die überragende Bedeutung dieser Vertragswerke betont und sie als völkerrechtliche Grundlage des Flüchtlingsschutzes bestätigt².
4. Nach Geist und Buchstaben der Konvention von 1951 beruht das Flüchtlingsschutzsystem auf folgenden Grundkonzepten: (i) daß Flüchtlinge nicht an Orte zurückgeschickt werden sollten, wo sie der Verfolgung ausgesetzt sind oder Verfolgung droht (Prinzip des non-refoulement); (ii) daß allen Flüchtlingen ohne Unterschied und Diskriminierung Schutz zu gewähren ist; (iii) daß das Flüchtlingsproblem ein soziales und humanitäres Problem ist und nicht Anlaß zu Spannungen zwischen Staaten geben sollte; (iv) daß in Anbetracht der Tatsache, daß die Asylgewährung für bestimmte Länder eine unangemessen große Belastung darstellen kann, eine befriedigende Lösung des Flüchtlingsproblems nur durch internationale Zusammenarbeit erreicht werden kann; (v) daß von Personen, die vor Verfolgung fliehen, nicht erwartet werden kann, daß sie beim

¹ Zuletzt in Resolution Nr. 52/103 vom 12. Dezember 1997

² Siehe Beschlüsse Nr. 4 (XXVIII) und Nr. 8 (XXVIII) aus 1977, Nr. 11 (XXIX) aus 1978, Nr. 14 (XXX) aus 1979, Nr. 16 (XXXI) und Nr. 19 (XXXI) aus 1980, Nr. 21 (XXXII) aus 1981, Nr. 25 (XXXIII) und Nr. 28 (XXXIII) aus 1982, Nr. 29 (XXXIV) aus 1983, Nr. 33 (XXXV) aus 1984, Nr. 36 (XXXVI) aus 1985, Nr. 41 (XXXVII), Nr. 42 (XXXVII) und Nr. 43 (XXXVII) aus 1986, Nr. 46 (XXXVIII) aus 1987, Nr. 51 (XXXIX) aus 1988, Nr. 55 (XL) und Nr. 57 (XL) aus 1989, Nr. 61 (XLI) aus 1990, Nr. 65 (XLII) aus 1991, Nr. 68 (XLIII) aus 1992, Nr. 71 (XLIV) aus 1993, Nr. 74 (XLV) aus 1994, Nr. 77 (XLVI) aus 1995, Nr. 79 (XLVII) aus 1996, Nr. 81 (XLVIII) und Nr. 82 (XLVIII) aus 1997, Nr. 11 (XXIX) aus 1978.

Verlassen ihres Landes und bei der Einreise in ein anderes Land alle Vorschriften einhalten, und daß sie daher wegen illegaler Einreise in das Land, in dem sie Asyl suchen, oder wegen illegalen Aufenthalts in diesem Land nicht bestraft werden sollten; (vi) daß angesichts der weitreichenden Folgen, die die Ausweisung von Flüchtlingen haben kann, derartige Maßnahmen nur unter außergewöhnlichen Umständen, die direkte Auswirkungen auf die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung haben, getroffen werden sollten; (vii) daß die Zusammenarbeit der Staaten mit dem Hochkommissär für die Flüchtlinge unerlässlich ist, wenn die zur Bewältigung des Flüchtlingsproblems ergriffenen Maßnahmen wirksam koordiniert werden sollen.

5. Die Bedeutung der Genfer Konvention ergibt sich aber nicht allein aus der Tatsache, daß sie ein Meilenstein in der Festsetzung von Standards für die Behandlung von Flüchtlingen ist. Sie ist auch deshalb wichtig, weil sie eine der bemerkenswertesten Leistungen im langen Kampf um die Verwirklichung der in der Charta der Vereinten Nationen proklamierten Ideale ist, nämlich der weltweiten Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion. Diesbezüglich ist es besonders bedeutsam, daß das wichtigste Prinzip dieses Vertragswerks, das Prinzip des non-refoulement, in eine ganze Reihe internationaler und regionaler Menschenrechtsverträge Eingang gefunden hat und inzwischen ein für alle Staaten verbindlicher allgemeiner Grundsatz des internationalen Gewohnheitsrechts geworden ist.

Die Konvention und neue Flüchtlingssituationen

6. Manchmal wird behauptet, die Konvention von 1951 sei kein geeigneter Rechtsrahmen für die heutigen Flüchtlingsprobleme, da diese oft durch Kriege oder Konflikte ausgelöst werden. Dieses Argument ist haltlos. Auch in Kriegs- und Konfliktsituationen können Menschen gezwungen sein, aus begründeter Furcht vor Verfolgung im Sinne der Konvention zu flüchten. Diese Tatsache wurde vom UNHCR-Exekutivkomitee anerkannt³.

7. Außerdem ist man sich heute weitgehend darin einig, daß Krieg und Gewalt als Verfolgungsmethode eingesetzt werden können – sie können das von den Verfolgern gewählte Mittel sein, um bestimmte Gruppen wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe oder sonstiger Zugehörigkeiten zu unterdrücken oder zu beseitigen. Das wurde vom Exekutivkomitee zuletzt auf seiner Sitzung von 1998 bekräftigt, indem es den folgenden Beschluß mit Konsensus angenommen hat:

„Das Exekutivkomitee,
(...)

äußert seine tiefe Besorgnis über den zunehmenden Einsatz von Krieg und Gewalt als Mittel zur Durchsetzung einer Politik der Verfolgung von Gruppen, gegen die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung vorgegangen wird;“

8. Die jüngsten Konflikte im ehemaligen Jugoslawien, in der Region der großen Seen in Afrika und im Kosovo sind erschütternde Beispiele von Situationen, in denen Gewalt als Mittel zur Verfolgung bestimmter Volksgemeinschaften angewendet wird und ethnische oder religiöse „Säuberung“ das eigentliche Kriegsziel ist. Diese Konflikte machen deutlich, daß Verfolgung noch immer zu den Realitäten des Lebens gehört und daß sie nach wie vor – ob in Friedenszeiten oder in Zeiten von Kriegen oder Konflikten - eine der wichtigsten Ursachen für die Zwangsvertreibung von Bewohnern ist.

³ Siehe z.B. Abs. 1 des Beschlusses Nr. 74 (XLV) aus 1994

Reaktionen auf Massenfluchtbewegungen

9. Es steht außer Zweifel, daß Personen, die im Zuge eines Krieges oder Konflikts verfolgt werden oder von Verfolgung bedroht sind, grundsätzlich als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention von 1951 und des Protokolls von 1967 angesehen werden sollten. Im Fall eines Massenzustroms von Flüchtlingen kann es sich aber als schwierig erweisen, jeden einzelnen Asylantrag nach den in der Konvention und im Protokoll festgelegten Verfahren zu prüfen. Deshalb hat sich die Praxis herausgebildet, bei großen Flüchtlingswellen, die unter Umständen erfolgen, die die Annahme nahelegen, daß die einzelnen Mitglieder der Gruppe als Flüchtlinge anzusehen sind, die sogenannte *Prima-facie*- oder Gruppenstatusfeststellung durchzuführen.

10. Die Feststellung des Status einer ganzen Gruppe ist mit dem Schutzsystem gemäß der Konvention und dem Protokoll weder unvereinbar noch ersetzt sie dieses. Die Konvention und das Protokoll sind und bleiben die feste und universell anerkannte Grundlage für den Schutz derjenigen, die aufgrund einer ernstzunehmenden Bedrohung ihres Grundrechts auf Leben, Sicherheit, Freiheit und Würde gezwungen sind, ihr Land zu verlassen. Die Gruppenfeststellung ist eine Methode, um ein annehmbares Maß an Schutz zu gewährleisten, basierend auf Grundrechten und grundrechtlichen Garantien, ohne vorherige erstinstanzliche Prüfung jedes einzelnen Antrags. Sie garantiert eine lebenswichtige Zufluchtstätte für Kriegs-, Konflikt- oder Gewaltopfer (auch von Menschen, die im Zusammenhang mit Krieg, Konflikt oder Gewalt verfolgt werden), die als Teil einer Massenfluchtbewegung in ein Land kommen.

11. Was die anwendbaren Standards für die Behandlung von Asylsuchenden betrifft, die mit einer Massenfluchtbewegung ins Land kommen, hat das Exekutivkomitee von UNHCR einige Mindeststandards empfohlen, die von den Staaten beachtet werden sollten⁴. Diese Standards besagen, daß das Prinzip des non-refoulement einschließlich der Nicht-Zurückweisung an der Grenze unter allen Umständen beachtet werden muß, daß den Vertriebenen sichere Zuflucht gewährt wird, daß ihre grundlegenden Menschenrechte gesetzlich enumeriert und garantiert werden und daß UNHCR uneingeschränkt Zugang zu den unter seine Zuständigkeit fallenden Personen gewährt wird⁵.

12. Seit sich das Exekutivkomitee erstmals mit Schutzstandards in Fällen von Massenfluchtbewegungen auseinandergesetzt hat, begann ein graduelles Umdenken. Dieses Umdenken äußerte sich nicht zuletzt in der Entwicklung des Konzepts des vorläufigen Schutzes, das in einer Reihe von Staaten Eingang in die Gesetzgebung gefunden hat. Der vorläufige Schutz bietet den Staaten eine praktische Möglichkeit, grundsatzgetreu auf große Zahlen von Asylsuchenden zu reagieren, die durch Krieg und allgegenwärtige Gewalt vertrieben wurden. Wenn die Statusfeststellung jeder einzelnen Person zu umständlich oder gar unmöglich ist, ist der Schutz und sind die Grundrechte dennoch garantiert, wenn auch nur auf der Basis des vorübergehenden Aufenthalts im Asylland. Vorläufiger Schutz ist keine Lösung an sich, sondern eine vorläufige Schutzmaßnahme und ein wesentlicher Bestandteil eines umfassenden Lösungsansatzes auf der

⁴ Siehe Beschluß Nr. 22 (XXXII) aus 1981 über den Schutz von Asylsuchenden in Fällen von Massenfluchtbewegungen

⁵ Maßgeblich für die Behandlung von Flüchtlingen in Fällen von Massenfluchtbewegungen ist außerdem die erweiterte Definition des Flüchtlingsbegriffs in der Konvention von 1969 über spezielle Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika. Gemäß Art. 1 Abs. 2 dieser Konvention ist der Begriff „Flüchtling“ zusätzlich zu den in der Genfer Konvention von 1951 und im Protokoll von 1967 aufgeführten Personenkategorien auch auf Personen anzuwenden, die infolge einer Aggression von außen, einer Besetzung, einer Fremdherrschaft oder von Ereignissen, die die öffentliche Ordnung in ihrem Land ernstlich stören, entwurzelt wurden. In Lateinamerika enthält die Erklärung von Cartagena von 1984 eine ähnlich erweiterte Flüchtlingsdefinition. In diesen Definitionen werden zwar nicht direkt die zahlenmäßigen Aspekte des Zustroms, sondern vielmehr dessen Ursachen angesprochen, doch besteht zwischen diesen beiden Fragen ein enger Zusammenhang, da Personen, die ihr Land im Zuge eines Krieges oder Konflikts verlassen, in der Regel Teil von Massenbewegungen sind und als Gruppe („Prima facie“) anerkannt werden.

Grundlage der Lastenteilung und der internationalen Solidarität. Es handelt sich dabei um kein neues Prinzip, sondern um eine Maßnahme, die den in der Genfer Konvention enthaltenen Schutz ergänzt, indem sie dafür sorgt, daß deren grundlegender Zweck erfüllt wird, obwohl ihre Anwendung für eine bestimmte Gruppe ankommender Personen vorübergehend außer Kraft gesetzt ist. Die Beendigung des vorläufigen Schutzes bedeutet jedoch nicht, daß all diejenigen, denen er gewährt wurde, in Sicherheit in ihre Herkunftsländer zurückkehren können. Es kann durchaus sein, daß Personen, die begründete Furcht vor Verfolgung aus den in der Genfer Konvention genannten Gründen haben, nicht heimkehren können; sie sollten daher Zugang zum Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft erhalten, womit die Konvention wieder volle Anwendbarkeit erhält.

13. Obige Ausführungen machen deutlich, daß die Genfer Konvention von 1951 unverändert der Ausgangspunkt für die schutzorientierte Reaktion auf einen Massenzustrom von Asylsuchenden ist. Es kann allerdings notwendig sein, zusätzliche Mechanismen vorzusehen, vor allem für Personen, die vor ungezielter Gewalt fliehen, die nicht auf Verfolgung beruht. Die Notwendigkeit des Schutzes für diese Personenkategorie hat in verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften in Form eines „humanitären Status“, „De-facto-Status“, „außerordentlichen Aufenthaltsrechts“, „B-Status“ usw. ihren Niederschlag gefunden. Grundlage dieser ergänzenden Schutzmechanismen sind die universellen Grundprinzipien der Konvention, die durch EXCOM-Beschlüsse und Staatenpraxis weiterentwickelt werden.

Abschließende Bemerkungen

14. Eine Analyse der heutigen Flüchtlingsbewegungen zeigt, daß Verfolgung, ob in Friedenszeiten oder im Zusammenhang mit Krieg oder Konflikten, eine ihrer Hauptursachen ist. Es steht daher außer Zweifel, daß das mit der Konvention von 1951 und dem Protokoll von 1967 geschaffene Schutzsystem nach wie vor die entscheidende universelle Grundlage für die Behandlung von Flüchtlingsproblemen ist.

15. Durch die richtige Anwendung der Genfer Konvention von 1951 würden viele der derzeitigen Kategorien von Konfliktopfern unter den Schutz der Konvention fallen. Wenn vorgeschlagen wird, angebliche Lücken durch neue Instrumente zu füllen, verwechselt man eine nicht ordnungsgemäße Anwendung der bestehenden vertraglichen Verpflichtungen mit vermeintlichen Mängeln in den Vertragswerken selbst. Solche Vorschläge sind insofern gefährlich, als sie Staaten dazu ermutigen, von der einzig vereinbarten Rechtsgrundlage für den Flüchtlingsschutz abzugehen und zu weniger bindenden, jedoch politisch populäreren Lösungen zu greifen.

16. Die größten Probleme beim Flüchtlingsschutz ergeben sich heute durch die Nichteinhaltung oder eine unzulässig enge Auslegung der geltenden Flüchtlingsverträge. Entgegen den Zielen des in der Konvention von 1951 verankerten Systems wird in einigen Regionen durch Politik und Praxis versucht, den Zugang zur Sicherheit zu beschränken anstatt ihn zu erleichtern. Was heute vor allem nötig ist, ist die einheitliche, liberale und positive Anwendung der bestehenden Flüchtlingsverträge.

17. Die Schutzbedürfnisse von Personen in Massenfluchtbewegungen und von Personen, die ihr Land verlassen, um der ungezielten Gewalt im Zuge von Kriegen und Konflikten zu entgehen, können und sollen durch ergänzende Schutzvorkehrungen erfüllt werden. Diese ergänzenden Schutzvorkehrungen sollten auf dem Geist und dem Buchstaben der Genfer Konvention beruhen und mit dieser völlig im Einklang stehen.