

Asylrecht und Flüchtlingsschutz aus internationaler Perspektive

Internationale Zusammenarbeit und Solidarität
als Voraussetzungen für effektiven Flüchtlingsschutz

Henrike Janetzek¹

1. EINLEITUNG

»Jeder Mensch hat das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen.« Mit diesem Wortlaut wurde in Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Resolution 217 A (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948, international erstmals das Institut des Asyls verankert. »Asyl« als eine Zufluchtsstätte, als Ort, an dem Menschen Schutz vor Verfolgung finden konnten, hat eine lange historische Tradition, die bis in die Antike zurück reicht. Der Begriff »Asyl« stammt aus dem Griechischen und kommt von »asylos«, was Unverletzliches bedeutet (Schiedermaier/Wollenschläger 1996: 2c, S. 10, Rn 73). Er findet seinen Ursprung im religiösen Bereich mit den sogenannten Freistätten im Alten Testament (ebd., Rn 75). Bereits im 14. und 13. Jahrhundert vor Christus gab es im Orient eine Art völkerrechtliches Asyl, etwa in Form von Regelungen in Auslieferungsverträgen (ebd., Rn 76). Im Mittelalter wurde Asyl vor allem von der Kirche gewährt, was bis heute in Form des Kirchenasyls Tradition hat (ebd., Rn 78ff.). Mit dem Konzept eines modernen Staates und dessen Souveränitätsanspruchs im 16. Jahrhundert entwickelte sich das Verständnis des territorialen Asyls, eines Asyls, das vom Staat als dessen Vorrecht gewährt wird (Da Lomba 2004: S. 8). Im 17. Jahrhundert wurde mit Grotius eine Auffassung von

1 | Die hier geäußerten Meinungen entsprechen der persönlichen Meinung der Verfasserin und werden nicht unbedingt von UNHCR geteilt.

politischem Asyl vertreten, das nicht nur ein Recht, sondern eine Pflicht des Staates, an den sich der Flüchtling wendet, darstellt (Schiedermaier/Wollenschläger 1996: 2c. S. 12, Rn 82). Wenn auch Art. 14 AEMR – wie insgesamt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als Resolution der Vereinten Nationen – für die Staaten nicht unmittelbar verbindliche Wirkung entfaltet (Meyer 2011: S. 315, Rn 4; von Arnould 2012: S. 236, Rn 601), war doch Sinn und Zweck der Regelung, auf internationaler Ebene die Institution eines individuellen Asyls zu schaffen (Einarsen 2011: S. 47, Rn 18 mit Verweis auf UNHCR-Exekutivkomitee (ExKom), Beschluss Nr. 82 (XLVIII) 1997, b).

Mehrere europäische Staaten haben in ihren Verfassungen ein Asylrecht (Meyer 2011: S. 314, Rn 3). Das Asylrecht des deutschen Grundgesetzes wurde in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund der Schrecken des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkrieges mit dem damaligen Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG (heute Art. 16 a Abs. 1 GG mit erheblichen Einschränkungen im Zuge des Asylkompromisses von 1993) geschaffen als verbindliches Grundrecht und individuellen Rechtsanspruch für »politisch Verfolgte« auf Asyl, in Anknüpfung an das völkerrechtliche Institut des Asylrechts (BVerfGE 76, 143 (156); BVerfGE 74, 51 (57); BVerfGE 54, 341 (356)). Das »im Völkerrecht wurzelnde Institut des Asylrechts« sollte »aus einer Angelegenheit freien Ermessens zu einem grundrechtlichen Rechtsanspruch des Asylsuchenden werden« (BVerfGE 74, 51 (57)). Im Völkerrecht selbst ist allerdings ein Recht des Einzelnen auf Asyl nicht anerkannt (Goodwin-Gill/Mc Adam 2007: S. 358), wenn auch vertreten wird, dass Art. 14 AEMR letztlich als Menschenrecht auf De-facto-Asyl, als Recht, Asyl zu suchen und temporären Menschenrechtsschutz vor Verfolgung in anderen Ländern zu erhalten, verstanden werden kann (Einarsen 2011: S. 48). Das Exekutivkomitee des UNHCR hat jedenfalls in seinem Beschluss zur Wahrung des Asyls bekräftigt, »dass die Institution Asyl, die sich direkt aus dem in Artikel 14 Absatz 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 verankerten Recht ableitet, Asyl zu suchen und zu genießen, einer der wesentlichsten Mechanismen für den internationalen Flüchtlingsschutz ist« (ExKom, Beschluss Nr. 82 (XLVIII) 1997, b).

2. ENTWICKLUNG UND INSTITUTIONALISIERUNG DES INTERNATIONALEN FLÜCHTLINGSSCHUTZES

Der internationale Flüchtlingsschutz entwickelte sich im 20. Jahrhundert als Folge der Millionen von Vertriebenen und Flüchtlingen nach den beiden Weltkriegen, was zur Institutionalisierung des Flüchtlingsschutzes sowie zur Schaffung verbindlicher völkerrechtlicher Bestimmungen führte. Bereits nach dem Ersten Weltkrieg wurde im Jahr 1921 Fridtjof Nansen, Polarforscher und erster Flüchtlingskommissar des Völkerbundes, der indirekten Vorgängerorganisation der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung, damit betraut, sich der großen Flüchtlingsprobleme infolge des Ersten Weltkriegs sowie der russischen Revolution anzunehmen (UNHCR 2000/2001: S. 16). Der Zweite Weltkrieg brachte schließlich die größten Flucht- und Vertreibungsbewegungen der neueren Geschichte mit sich (ebd., S. 13). Danach bestand die Herausforderung, eine Lösung für Millionen von Flüchtlingen, Vertriebenen und Verschleppten zu finden. Von den Gründerstaaten der heutigen Vereinten Nationen wurden dafür zunächst als Vorläuferorganisationen von UNHCR im Jahr 1943 die United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) und anschließend im Jahr 1947 die Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO) eingerichtet (ebd.), bis schließlich die Vereinten Nationen mit Resolution 319 A (IV) am 3. Dezember 1949 beschlossen, mit Wirkung zum 1. Januar 1951 das Amt eines Hohen Kommissars für Flüchtlinge (UNHCR) zu errichten. Mit Resolution der Generalversammlung 428 (V) vom 14.12.1950 wurde die Satzung von UNHCR beschlossen und die Staatengemeinschaft aufgefordert, mit dem UNHCR zusammenzuarbeiten und diesen bei seiner Arbeit zu unterstützen. In der Satzung wurden als Aufgaben bestimmt, dass der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen für den internationalen Schutz der Flüchtlinge sorgt und dauerhafte Lösungen für die Probleme der Flüchtlinge sucht. Die Arbeit des Hohen Flüchtlingskommissars soll zudem einen völlig unpolitischen Charakter haben und humanitärer Natur sein. Das Amt war ursprünglich lediglich für die Dauer von drei Jahren errichtet worden, ist aber seit dem Jahr 2004 nach mehreren Verlängerungen unbefristet eingesetzt. UNHCR setzt sich auch für den Schutz von Asylsuchenden, subsidiär Schutzberechtigten, Rückkehrern, Staatenlosen und Binnenvertriebenen ein.

Im Jahr 1951 wurde schließlich am 28. Juli das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention – GFK) ver-

abschiedet, für dessen Durchführung UNHCR gem. Art. 35 GFK eine Überwachungsfunktion zukommt. »Zunächst war die GFK jedoch hauptsächlich beschränkt auf Flüchtlinge in Europa und auf Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten waren. Mit dem Protokoll von New York wurde 1967 die zeitliche und geographische Begrenzung aufgehoben und die Konvention zu einem universellen Instrument erweitert« (Bundeszentrale 2011). Bislang sind einem oder beiden Instrumenten 147 Staaten beigetreten.

Maßgeblich für unser heutiges Verständnis von Asyl und Flüchtlingsschutz ist jedenfalls der Schutz aus der Genfer Flüchtlingskonvention, der »magna charta« des Flüchtlingsrechts, die in Art. 1 eine international verbindliche Definition für den Flüchtlingsbegriff sowie in den Art. 2 bis 34 Regelungen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen enthält. Dabei bestimmt Art. 1 A Abs. 2 GFK, dass der Ausdruck »Flüchtling« auf jede Person Anwendung findet, die »(...) aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; (...)«.

Zentrales Element des internationalen Flüchtlingsschutzes und des Asylrechts ist der Grundsatz des Non-Refoulement aus Art. 33 Abs. 1 GFK, also der Schutz für Flüchtlinge vor Abschiebung bei Gefahr für Leben und Freiheit. Dieser Schutz wird durch die expliziten und impliziten Refoulement-Verbote in den internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen ergänzt, wie Art. 3 UN-Antifolterkonvention, Art. 7 IPbPR oder Art. 3 EMRK (Wouters 2009: S. 1). Damit Flüchtlinge auch tatsächlich effektiven Schutz erhalten, ist es notwendig, dass die Staaten unter Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung den Zugang zum Hoheitsgebiet sowie den Zugang zu einem fairen und wirksamen Verfahren zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs gewährleisten. Außerdem sind die Staaten verpflichtet, Asylsuchende und Flüchtlinge in Übereinstimmung mit den anwendbaren menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards aus den internationalen Menschenrechtsübereinkommen zu behandeln (ExKom, Beschluss Nr. 82 (XLVIII) 1997, d).

Nach der Genfer Flüchtlingskonvention wurden auch weitere und teilweise in ihrer Flüchtlingsdefinition und ihren Rechten weitergehende regionale Übereinkommen zum Flüchtlingsschutz verabschiedet, wie die Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit zur Regelung der

Probleme von Flüchtlingen in Afrika vom 10. September 1969 (OAU-Konvention), sowie für Lateinamerika die Deklaration von Cartagena vom 22. November 1984.

Auf Ebene der Europäischen Union wurden im Zuge der Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zunächst auf Grundlage des früheren Art. 63 EUV (der lediglich Mindeststandards vorsah) und später auf Grundlage des seit dem Vertrag von Lissabon geltenden Art. 78 AEUV (der auch einheitliche Standards ermöglicht) neben dem Dublin-System, einem Mechanismus zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats (EU-Mitgliedstaaten einschließlich Norwegen, Island und Schweiz), in mehreren Richtlinien Mindeststandards für die Aufnahme, das Verfahren und die Anerkennung von Flüchtlingen und sonstigen international Schutzberechtigten geschaffen. Eine Weiterentwicklung des Rechts auf Asyl könnte sich zukünftig über die Europäische Union durch eine Ausfüllung des Art. 18 der Europäischen Grundrechtecharta mittels Rechtsprechung ergeben, welcher ein Asylrecht nach Maßgabe der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der europäischen Verträge gewährleistet.

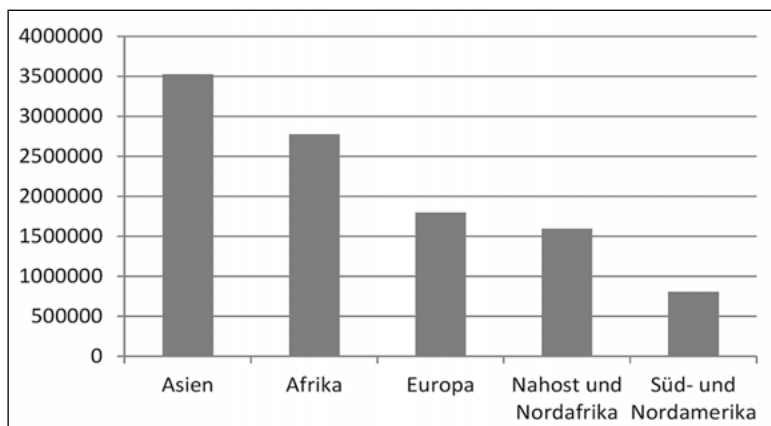
3. SCHUTZSUCHENDE UND FLÜCHTLINGE WELTWEIT

»Flucht und Vertreibung gehören zu den globalen Herausforderungen unserer Zeit« (Antonio Guterres, Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen). Der Institution des Asyls und dem internationalen Flüchtlingsschutz kommt heutzutage angesichts hoher weltweiter Flüchtlingszahlen eine unverändert wichtige Rolle zu. Weltweit waren im Jahr 2012 rund 45,2 Mio. Menschen auf der Flucht, die höchste Zahl seit 1994. Hier von waren 28,8 Mio. Binnenvertriebene, also auf der Flucht im eigenen Land, und 15,4 Mio. Menschen, die ihr Heimatland verlassen haben. Etwa 35,8 Mio. Menschen waren unter dem Mandat von UNHCR, darunter etwa 10,5 Mio. Flüchtlinge und 17,7 Mio. Binnenvertriebene (UNHCR 2013b: S. 2ff.).

Vom europäischen Blickwinkel aus wird häufig nicht bedacht, dass die meisten Flüchtlinge weltweit außerhalb Europas Aufnahme finden. Der Hauptanteil der Flüchtlinge unter dem Mandat von UNHCR befand sich Ende des Jahres 2012 in Asien und der Pazifikregion mit ca. 3,5 Mio., gefolgt von Afrika mit ca. 2,8 Mio., erst dann folgen Europa mit ca. 1,8 Mio.,

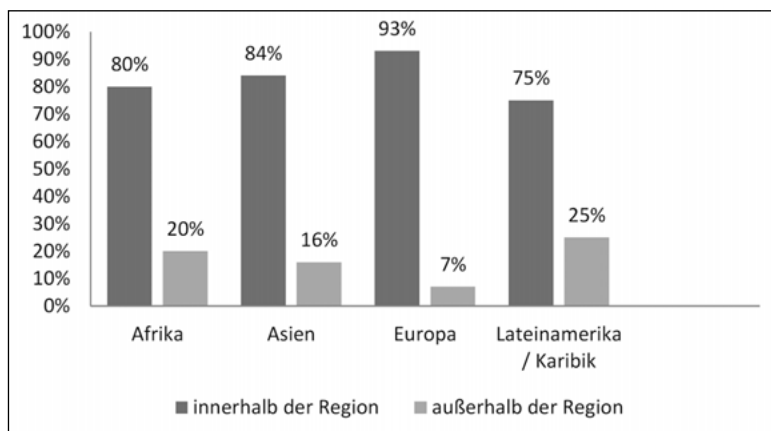
Nahost und Nordafrika mit ca. 1,6 Mio. und zuletzt Nord- und Südamerika mit ca. 800.000 Flüchtlingen (UNHCR 2013b: S. 11/12; siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Flüchtlinge nach Regionen 2012



Flucht findet ganz überwiegend innerhalb der Region statt. So befanden sich im Jahr 2011 80 % der afrikanischen Flüchtlinge, 84 % der asiatischen Flüchtlinge, 93 % der europäischen Flüchtlinge und 75 % der Flüchtlinge aus Lateinamerika und der Karibik noch innerhalb ihrer Herkunftsregion (UNHCR 2012: S. 11; siehe Abbildung 2).

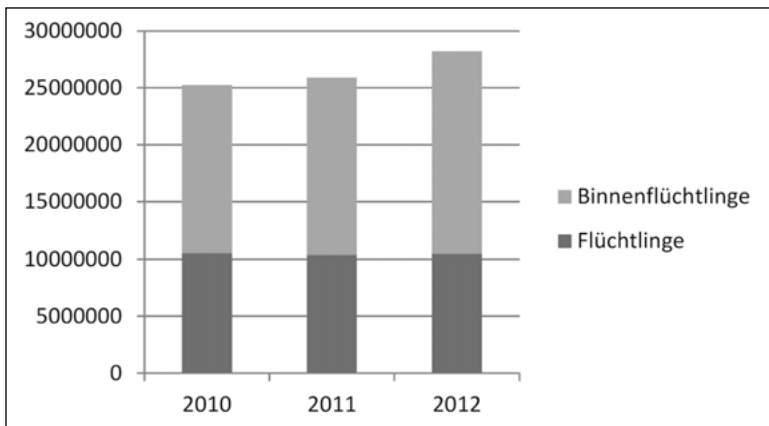
Abbildung 2: Flüchtlinge innerhalb oder außerhalb ihrer Region 2011



Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen waren im Jahr 2012 Afghanistan (2.585.600), gefolgt von Somalia (1.136.100), Irak (746.400), Syrien (728.500) und Sudan (569.200; einschließlich Süd-Sudan); diese machten zusammen 55 %, also über die Hälfte der weltweit erfassten Flüchtlinge aus (UNHCR 2013b: S. 13, Fig. 4, S. 3).

Der Großteil der Menschen auf der Flucht befindet sich in Nachbarstaaten der Herkunftsländer, häufig auch Entwicklungsländer, oder sogar noch im eigenen Heimatstaat. Diese sogenannten Binnenflüchtlinge (internally displaced persons, IDPs), die sich noch innerhalb ihres Herkunftslandes befinden, bilden den überwiegenden Teil der Menschen auf der Flucht, wie sich aus den Statistiken der letzten Jahre ergab (UNHCR 2013b: S. 7; siehe Abbildung 3). Für diese kann UNHCR nur dann Schutz bieten, wenn ein entsprechendes Mandat des betreffenden Landes vorliegt. Diese Länder waren vor allem Kolumbien, die Demokratische Republik Kongo, Irak, Somalia, Sudan, Syrien und Pakistan (ebd.: S. 22).

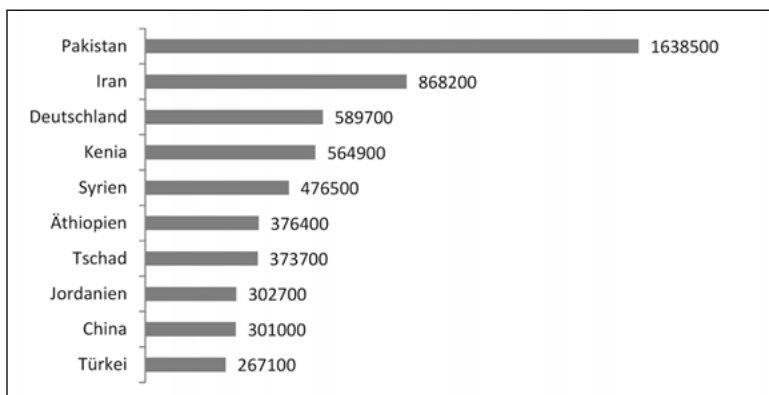
Abbildung 3: Anzahl der Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge 2010-2012



Im Jahr 2012 haben Entwicklungsländer insgesamt 8,5 Mio. Flüchtlingen, 81 % aller Flüchtlinge weltweit, und die 49 am wenigsten entwickelten Länder 2,5 Mio. Flüchtlingen, 24 % aller Flüchtlinge weltweit, Aufnahme gewährt (UNHCR 2013b: S. 13). Im Jahr 2012 war Pakistan das größte Aufnahmeland mit über einer Million Flüchtlinge (1.638.500), gefolgt von Iran (868.200), Länder, die in den Industrienationen selbst Herkunftsländer von Flüchtlingen darstellen. Erst an dritter Stelle stand

mit Deutschland ein Industriestaat (589.700) als Aufnahmeland, wiederum gefolgt von Kenia (564.900), Syrien (476.500), Äthiopien (376.400), Tschad (373.700), Jordanien (302.700), China (301.000) und der Türkei (267.100) (UNHCR 2013b: S. 14; siehe Abbildung 4).

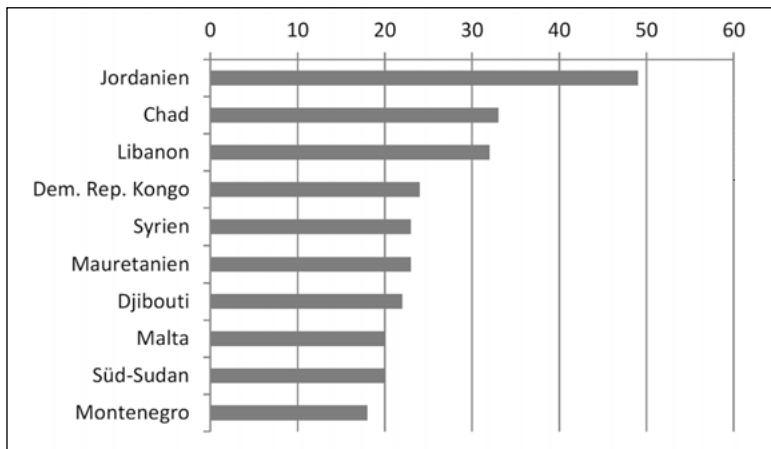
Abbildung 4: TOP 10 – Aufnahmелänder von Flüchtlingen 2012



Auch aktuell zeigt sich anhand der Krise in Syrien, dass es vor allem die Nachbarländer Libanon (720.000), Jordanien (520.000), die Türkei (464.000) und Irak (200.000) sind, in die mittlerweile mehr als zwei Millionen Menschen geflohen sind (UNHCR 2013e). Hinzu kommen rund 4 Mio. Menschen, die innerhalb Syriens auf der Flucht sind.

Aufschlussreich ist es, die Zahl der Flüchtlinge mit der Bevölkerung eines Landes ins Verhältnis zu setzen. Demnach stand letztes Jahr Jordanien mit 49 Flüchtlingen pro 1.000 Einwohner an der Spitze, gefolgt vom Tschad mit 33 Flüchtlingen und dem Libanon mit 32 Flüchtlingen. Gemessen an der Einwohnerzahl war unter den ersten zehn Aufnahmелändern Malta als einziger EU-Mitgliedstaat mit 20 Flüchtlingen pro 1.000 Einwohner vertreten, was an der exponierten Lage dieser kleinen Insel nahe der afrikanischen Küste liegt (UNHCR 2013b: S. 15; siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: TOP 10 – Aufnahmeländer von Flüchtlingen pro 1.000 Einwohner 2012



Insgesamt wurden im Jahr 2012 weltweit 893.700 Asylanträge gestellt. Die meisten Asylerstanträge wurden im Jahr 2012 in den Vereinigten Staaten von Amerika gestellt (70.400), gefolgt von Deutschland (64.500), Südafrika (61.500) und Frankreich (55.100) (UNHCR 2013b: S. 3).

In den 44 Industriestaaten wurden im Jahr 2012 insgesamt 479.300 Asylanträge, ca. 54 % aller Asylanträge weltweit, und damit 8 % mehr als im Vorjahr gestellt. Dies entspricht der höchsten Antragszahl seit dem Jahr 2003 (505.000). Davon wurden 335.500 Anträge, also 74 % aller Anträge, in Europa gestellt, davon 296.700 in Mitgliedstaaten der Europäischen Union, so dass diese eine wesentliche Rolle bezüglich der Gewährung eines effektiven Flüchtlingsschutzes einnimmt. Weitere 103.930 Anträge entfielen auf Kanada und die USA, 16.110 auf Australien und Neuseeland und 3.680 auf Japan und Südkorea (UNHCR 2013a: S. 7 bis 9; siehe Abbildung 6).

Im europäischen Vergleich der Asylozugangszahlen (mit Folgeanträgen) war Deutschland mit 77.650 Anträgen im Jahr 2012 das wichtigste Zielland von Asylsuchenden. Danach folgten Frankreich mit 61.455, Schweden mit 43.945, die Schweiz mit 28.640 und Belgien mit 28.285 Anträgen (BAMF 2013: S. 29, Abb. I-12; siehe Abbildung 7).

Abbildung 6: TOP 10 – Asylanträge in den Industriestaaten 2012

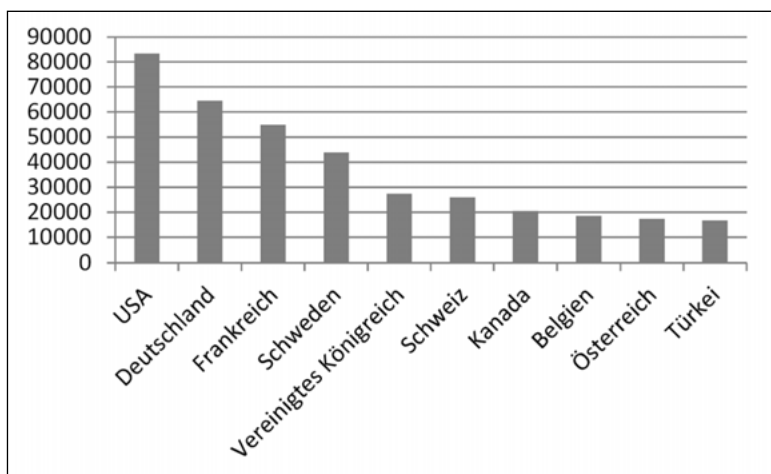
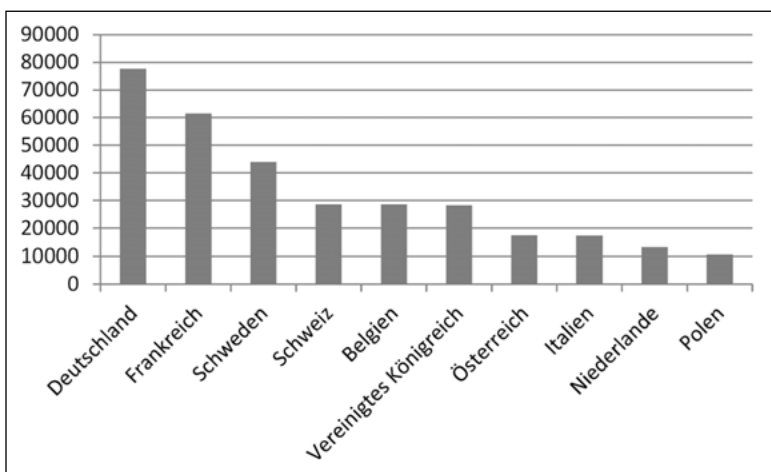


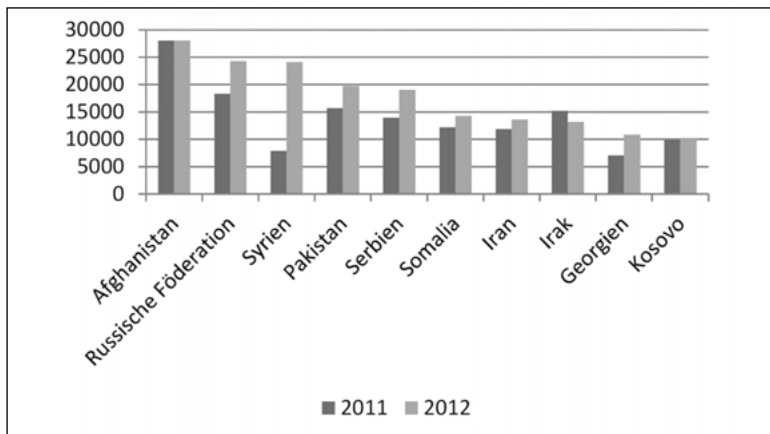
Abbildung 7: TOP 10 – Asylanträge in der Europäischen Union 2012



In Relation zu den Einwohnern eines Landes trägt allerdings Malta die größte Last in Europa. Hier entfallen jeweils auf 1.000 Einwohner 5,0 Antragsteller, gefolgt von Schweden mit 4,7 Antragstellern. Im Vergleich hierzu beträgt die Pro-Kopf-Verteilung in Deutschland lediglich 0,9, was knapp über dem europäischen Durchschnitt von 0,7 Antragstellern pro 1.000 Einwohnern liegt (BAMF 2013: S. 30).

Die Hauptherkunftsländer von Asylantragstellern in der Europäischen Union waren im Jahr 2012 Afghanistan mit 28.010 Antragstellern, gefolgt von der Russischen Föderation (24.280), Syrien (24.110), Pakistan (19.695), Serbien (19.065), Somalia (14.265), Iran (13.585), Irak (13.175), Georgien (10.830) und Kosovo (10.210). Bei den syrischen Flüchtlingen war ein drastischer Anstieg der Antragszahlen im Vergleich zum Vorjahr als Folge des Bürgerkriegs in Syrien zu verzeichnen (BAMF 2013: S. 31; siehe Abbildung 8).

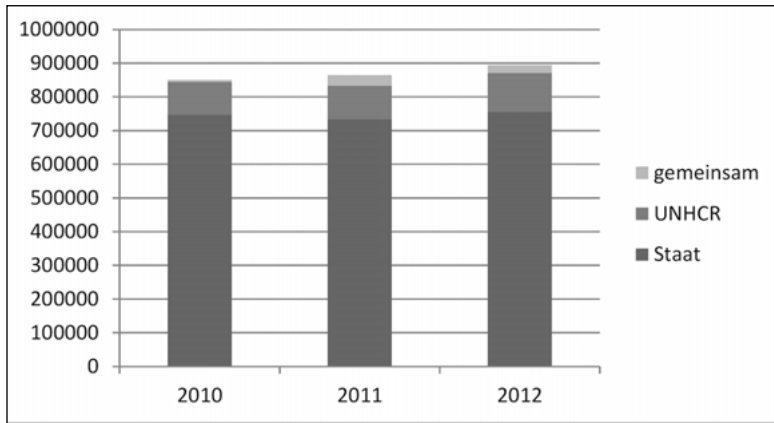
Abbildung 8: TOP 10 – Herkunftsländer in der Europäischen Union 2011 und 2012



Wenngleich die Verfahren zur Prüfung der Flüchtlingseigenschaft für den Großteil der Asylsuchenden weltweit durch die Staaten selbst durchgeführt werden, kommt auch UNHCR in diesem Bereich eine wichtige Rolle zu. UNHCR kann in Fällen, in denen in einem Staat entweder kein nationales Asylsystem vorhanden ist oder in denen ein Staat nicht in der Lage oder willens ist, Asylanträge in einem fairen und effizienten Verfahren zu prüfen, selbst ein Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft durchführen. Dieses Verfahren ist Grundlage für den Schutz vor Refoulement für UNHCR-Mandatsflüchtlinge, Voraussetzung für weitere Unterstützung und – im Rahmen dauerhafter Lösungen – für Resettlement, die Neuansiedlung in einem Drittland. In einigen Ländern praktiziert UNHCR mit den Staaten gemeinsam ein Statusfeststellungsverfahren.

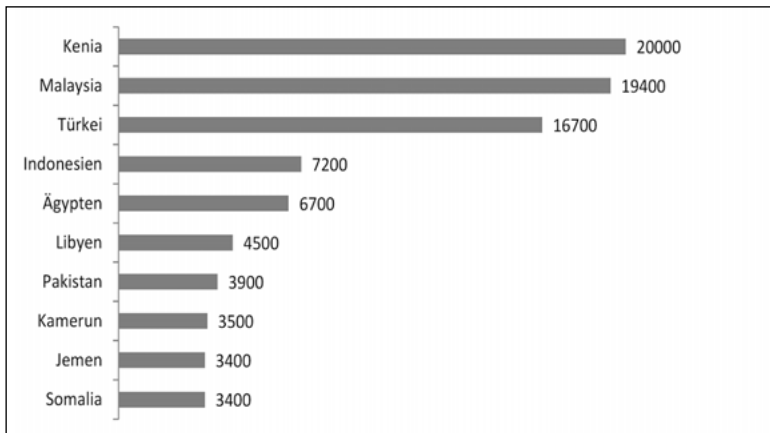
UNHCR führte im Jahr 2012 in 75 Staaten anhand seiner Büros ein solches Statusfeststellungsverfahren durch. Der Anteil der bei UNHCR gestellten Neu- und Berufungsanträge gegenüber den Staaten, die selbst oder gemeinsam mit UNHCR die Statusfeststellungsverfahren durchführen, betrug weltweit in den Jahren 2010 und 2011 11 % und im Jahr 2012 13 % (UNHCR 2013b: S. 25; siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Neu- und Berufungsanträge UNHCR/Staaten 2010-2012



Dieses Verhältnis entspricht in etwa auch dem Anteil der von UNHCR getroffenen inhaltlichen Entscheidungen im Vergleich zu denen der Staaten (bzw. Staaten gemeinsam mit UNHCR) weltweit (2010: 11 %, 2011: 9 %, 2012: 8 %) (UNHCR 2013b: S. 27). Die Gesamtschutzquote war in den letzten Jahren in UNHCR-Büros höher: etwa 77 % zu 33 % im Jahr 2012 (ebd.: S. 28).

Die meisten neuen Asylanträge in UNHCR-Büros wurden im Jahr 2012 in Kenia gestellt (20.000), gefolgt von 19.400 Asylanträgen in Malaysia, 16.700 Asylanträgen in der Türkei, Indonesien (7.200), Ägypten (6.700), Libyen (4.500), Pakistan (3.900), Kamerun (3.500), Somalia (3.400) und Jemen (3.400) (UNHCR 2013b: S. 26; siehe Abbildung 10).

Abbildung 10: Neue Asylanträge in UNHCR-Büros nach Ländern 2012

4. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT UND SOLIDARITÄT ALS GRUNDLEGENDE VORAUSSETZUNG FÜR EFFEKTIVEN FLÜCHTLINGSSCHUTZ

Die geschilderten Zahlen zeigen eine weltweit ungleiche Verteilung von Flüchtlingen und Schutzsuchenden mit einer starken Belastung der Nachbarstaaten von Herkunftsländern, häufig Entwicklungsländer. Dadurch wird deutlich, dass ein effektiver Flüchtlingsschutz weltweit ohne internationale Zusammenarbeit und Solidarität nicht gelingen kann.

Dies war auch den Gründern der Genfer Flüchtlingskonvention bewusst, wie sich aus der Präambel der GFK (Erwägungsgrund 4) ergibt. Darin wurde anerkannt, dass sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können. Es wurde ausdrücklich klargestellt, dass eine befriedigende Lösung des Flüchtlingsproblems ohne internationale Zusammenarbeit nicht erreicht werden kann. Darunter wurde nicht nur internationale Zusammenarbeit beim Flüchtlingsschutz, sondern auch Verantwortungsteilung im Sinne von Unterstützung und Hilfe für Staaten, die einer besonderen Belastung ausgesetzt sind, verstanden (Weis 1995: S. 34). Ein generelles Prinzip der Zusammenarbeit kann auch daraus abgeleitet werden, dass die Staaten Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen haben und Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sind (Goodwin-Gill/McAdam 2007: S. 502).

Auch in mehreren Beschlüssen des Exekutivkomitees von UNHCR zeigt sich der flüchtlingsvölkerrechtliche Grundsatz der Solidarität (ExKom, Beschlüsse Nr. 22 (XXXII) 1981, Nr. 52 (XXXIX) 1988, Nr. 82 (XLVIII) 1997, Nr. 90 (LII) 2001, Nr. 100 (LV) 2004). So wurde etwa ausgeführt, »(...) dass eine befriedigende Lösung von Flüchtlingssituationen ohne internationale Zusammenarbeit nicht erreicht werden kann (...)« sowie »(...) dass die Erfüllung der Schutzverpflichtungen der Staaten gegenüber Flüchtlingen durch die internationale Gemeinschaft verbessert wird und dass die internationalen Flüchtlingsschutzregelungen durch engagierte internationale Zusammenarbeit im Geiste der Solidarität und der Aufgaben- und Lastenteilung zwischen den Staaten verstärkt werden (...)« (ExKom, Beschluss Nr. 100 (LV), 2004). Insbesondere wurde immer wieder die Wichtigkeit bekräftigt, die Belastung der Aufnahmeländer, insbesondere von Entwicklungsländern, durch internationale Zusammenarbeit und geteilte Verantwortung zu verringern (ExKom, Beschlüsse Nr. 90 (LII) 2001, Nr. 100 (LV) 2004).

Der Grundsatz der Solidarität ist seit dem Vertrag von Lissabon (in Kraft getreten am 1. Dezember 2009) auch auf europäischer Ebene für den Bereich der in Art. 78 AEUV geregelten europäischen Asylpolitik ausdrücklich mit Art. 80 AEUV anerkannt und rechtsverbindlich geregelt. Eine ausgeglichene Verteilung der Verantwortung unter den Mitgliedstaaten im Rahmen des sich im Aufbau befindenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist derzeit allerdings nicht gewährleistet, da mit dem Dublin-System gerade kein Verteilungs- bzw. Ausgleichsmechanismus besteht, sondern lediglich ein System der Zuständigkeitsbestimmung. Allerdings kann das Dublin-System über das sog. Selbsteintrittsrecht, das es jedem Mitgliedstaat ermöglicht, einen Asylantrag selbst zu prüfen und keine Überstellung durchzuführen (vgl. Art. 3 Abs. 2 VO 343/2003/EG, Art. 17 Abs. 1 VO 604/2013/EU), auch solidarisch zur Unterstützung einzelner überlasteter Mitgliedstaaten genutzt werden. Eine Verpflichtung, von einer Überstellung abzusehen, besteht zudem dann, wenn in dem zuständigen Mitgliedstaat kein effektiver Schutz besteht, was auch Zeichen einer Überlastung sein kann; der Grundsatz des Non-Refoulement gilt auch innerhalb der EU (EGMR, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Urteil vom 21.01.2011, Beschwerde-Nr. 30696/09; EuGH, *N.S. und M.E.*, Urteil vom 21.12.2011, Rs. C-411/10, C-493/10).

Ein Instrument zur Förderung von Solidarität und Zusammenarbeit stellt das im Mai 2010 von der EU eingerichtete Europäische Unterstüt-

zungsbüro für Asylfragen (EASO) dar, das im Februar 2011 seine Tätigkeit aufgenommen hat. EASO soll zur besseren Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beitragen, die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich stärken und die Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind, mit operativen Maßnahmen unterstützen bzw. solche Maßnahmen koordinieren (vgl. VO 439/2010/EU). Eine der ersten Maßnahmen von EASO war etwa die Entsendung von Asyl-Unterstützungsteams nach Griechenland. EASO soll zudem zum Mechanismus für Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung der EU beitragen (vgl. Art. 33 VO 604/2013/EU).

Als eine Maßnahme zur praktischen Zusammenarbeit und solidarischen Unterstützung einzelner Mitgliedstaaten kann, auch mit Unterstützung durch EASO, eine Relocation, also eine Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen, innerhalb der EU durchgeführt werden. Zur solidarischen Unterstützung Maltas hatten bereits mehrere Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, in den Jahren 2010/2011 und 2012 mehrere hundert international Schutzberechtigte aus afrikanischen Staaten von Malta im Rahmen eines EU-Projekts übernommen (EASO 2012; BAMF 2011).

Der Grundsatz der Solidarität bedeutet auch eine gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten. Insbesondere an den Außengrenzen der EU haben die Mitgliedstaaten gemeinsam zu gewährleisten, dass der Grundsatz des Non-Refoulement gewahrt (zur extraterritorialen Geltung der EMRK bei Ausübung von Hoheitsgewalt vgl. EGMR, Hirsi et al. gg. Italien, Beschwerde-Nr. 22765/09) und Zugang zu effektivem Schutz gewährt wird.

5. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT UND SOLIDARITÄT IN GROSSEN FLÜCHTLINGSKRISEN

Seit dem Zweiten Weltkrieg gab es immer wieder große Flüchtlingskrisen aufgrund von Konflikten und damit einhergehenden Verletzungen von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht zu bewältigen, wie z.B. 1956 die Massenflucht von über 200.000 Flüchtlingen aus Ungarn (UNHCR 2000/2001: S. 28ff.), in den 1960er Jahren die Flüchtlinge des algerischen Unabhängigkeitskriegs (ebd., S. 44ff.) sowie zahlrei-

che Flüchtlingskrisen in Afrika als Folge der Entkolonialisierung (ebd., S. 51ff.), in den 1970er Jahren die Flüchtlingskrisen in Asien, v.a. Bangladesch, Indochina mit tausenden von vietnamesischen Boat-People und Afghanistan (ebd., S. 69 ff; S. 91 ff; S. 131ff.), in den 1990er Jahren die Massenflucht der Kurden aus dem Irak, die Flüchtlinge der Balkankriege sowie Flüchtlinge aus den Kriegen in Ruanda, Somalia und Osttimor (ebd., S. 239ff.). Das neue Jahrtausend war vor allem bestimmt von den Dauerkonflikten in Somalia, Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo, Sudan und dem Irak.

Aktuell mussten infolge des Bürgerkriegs in Syrien bereits über 2 Mio. syrische Flüchtlinge ihr Land verlassen, zusätzlich sind etwa 4 Mio. Syrer innerhalb ihres Landes auf der Flucht (UNHCR 2013e). Wie bereits dargestellt finden die Menschen vor allem Aufnahme in den Nachbarstaaten Irak, Jordanien, Libanon und der Türkei. Diese Länder können die damit verbundenen Belastungen allerdings dauerhaft nicht alleine bewältigen. Der UN-Flüchtlingshochkommissar Antonio Guterres betonte vor Kurzem: »Syrien ist zur großen Tragödie dieses Jahrhunderts geworden – eine beschämende humanitäre Katastrophe, deren Leid und Vertreibung in der jüngeren Geschichte unerreicht ist (...). Der einzige Trost ist die Menschlichkeit, die die benachbarten Länder durch die Aufnahme der Menschen zeigen und damit das Leben so vieler Flüchtlinge retten« (UNHCR 2013e).

Gerade bei der Bewältigung solch großer Flüchtlingskrisen ist es auch eine wichtige Aufgabe von UNHCR, Hilfe und Beistand durch die internationale Staatengemeinschaft für die Aufnahmeländer, die eine große Zahl an Flüchtlingen bei sich aufnehmen, bei der Bewältigung der damit zusammenhängenden Aufgaben zu mobilisieren (ExKom, Beschluss Nr. 90 (LII) 2001). UNHCR selbst beteiligt sich in solchen Situationen auch an der Koordinierung von Hilfe und gemeinsam mit anderen UN-Organisationen und NGOs an der Versorgung von Flüchtlingen, z.B. beim Aufbau von Flüchtlingslagern, der Registrierung sowie der Bereitstellung von Wasser, Nahrung und Hilfsgütern.

Vor Kurzem sind die ersten syrischen Flüchtlinge im Rahmen eines humanitären Aufnahmeprogramms in Deutschland angekommen, nachdem sich Deutschland im Frühjahr 2013 zur temporären Aufnahme von 5.000 syrischen Flüchtlingen bereit erklärt hatte (UNHCR 2013f). Dadurch wurde ein deutliches Zeichen für Solidarität gesetzt. Die Flüchtlingszahlen zeigen jedoch, dass Europa in diesem Konflikt verstärkt gefor-

dert ist, Hilfe anzubieten. UNHCR hatte daher Europa dazu aufgerufen, mehr für die Personen auf der Flucht infolge des Syrienkriegs zu tun (UNHCR 2013d). UNHCR hat die EU-Mitgliedstaaten insbesondere dazu aufgefordert, die Grenzen für syrische Flüchtlinge offen zu halten und den Flüchtlingen Zugang zu Sicherheit und Schutz sowie zu einem fairen und zügigen Asylverfahren zu gewähren. Zudem hat sich UNHCR dafür ausgesprochen, großzügig und einheitlich über die Schutzersuchen von Syrern in der Europäischen Union zu entscheiden. Das Dublin-Verfahren sollte zur Zusammenführung mit Verwandten flexibel genutzt und Visa-voraussetzungen erleichtert werden. Auch sollten die Nachbarländer entlastet und weitere Aufnahmeplätze zur Verfügung gestellt werden (ebd.).

6. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT UND SOLIDARITÄT IM RAHMEN DAUERHAFTER LÖSUNGEN

Die Flüchtlingskrisen wandeln sich und waren in den letzten Jahren vor allem bestimmt von Dauerkrisen wie etwa in Somalia, Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo, Sudan und im Irak. Für eine große Zahl von Flüchtlingen ist eine freiwillige Rückkehr in ihre Heimat als dauerhafte Lösung auf absehbare Zeit nicht möglich. In diesen Fällen ist es notwendig, dass Flüchtlinge effektiven internationalen Schutz erhalten und sich in ihren Asylländern dauerhaft integrieren können. Wie dargestellt, befindet sich allerdings die Mehrzahl der Flüchtlinge gerade nicht in Industriestaaten, sondern in Entwicklungsländern, in denen häufig nicht die Voraussetzungen für eine dauerhafte Integration gegeben sind. Es ist daher verstärkt internationale Zusammenarbeit und Solidarität notwendig, um mehr Aufnahmeplätze für Resettlement zu schaffen.

Resettlement, die Neuansiedlung in einem Drittstaat, ist ein wichtiges Instrument der internationalen Zusammenarbeit. Dadurch wird Solidarität im Rahmen von dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge ausgeübt, die in ihrem Erstzufluchtsland keine dauerhafte Perspektive haben. Im Jahr 2012 haben 22 Länder insgesamt ca. 88.600 Flüchtlingen eine Aufnahme zugesagt (UNHCR 2013b: S. 19). Hauptaufnahmeland waren die USA mit 66.300 Resettlement-Plätzen, gefolgt von Kanada (9.600), Australien (5.900), Schweden (1.900) und Norwegen (1.200) (ebd.).

Für 2014 hat UNHCR einen Bedarf von rund 691.000 Resettlementplätzen errechnet (UNHCR 2013c: S. 8). Stellt man dem die im Jahr 2012

zur Verfügung gestellten Plätze gegenüber, wird die Größenordnung deutlich: Nur ein Bruchteil der Flüchtlinge, für die UNHCR einen Resettlementbedarf festgestellt hat, wird tatsächlich von der Möglichkeit profitieren können. Die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere auch Europa ist daher gefordert, mehr Plätze für Resettlement zur Verfügung zu stellen.

Seit 2012 hat sich auch Deutschland bereit erklärt, zunächst für den Zeitraum von drei Jahren, jeweils 300 Flüchtlinge pro Jahr im Rahmen eines regulären Resettlement-Programms aufzunehmen (UNHCR 2011). In der Vergangenheit wurden bereits immer wieder im Rahmen von Ad-hoc-Programmen große Zahlen von Flüchtlingen aus Krisengebieten in Deutschland aufgenommen, wo ihnen eine dauerhafte Perspektive ermöglicht wurde, so etwa im Jahr 1956 ca. 13.000 Ungarnflüchtlinge, ab 1979 insgesamt ca. 35.000 vietnamesische Boatpeople, ab dem Jahr 1990 insgesamt ca. 3.000 Botschaftsflüchtlinge aus Albanien, ab dem Jahr 1992 Aufnahme und vorübergehender Schutz für ca. 350.000 bosnische Kriegsflüchtlinge, im Jahr 1999 ca. 15.000 Kriegsflüchtlinge aus dem Kosovo, im Jahr 2005 wurden 14 Flüchtlinge aus Usbekistan aufgenommen, in den Jahren 2009 und 2010 fanden insgesamt 2.501 irakische Flüchtlingen aus Syrien und Jordanien in Deutschland Aufnahme, und in den Jahren 2010 und 2011 wurden 100 iranische Flüchtlinge aus der Türkei aufgenommen (BAMF 2011). Im Jahr 2012 wurden erstmals 200 Flüchtlinge aus Tunesien und 50 iranische Flüchtlinge aus der Türkei nach Deutschland »resettled« (BAMF 2011). Diese Entwicklung wurde von UNHCR ausdrücklich begrüßt. Die Organisation bekräftigte, dass es aus ihrer Sicht wünschenswert wäre, wenn sich Deutschland darauf aufbauend auch für ein darüber hinausgehendes ständiges Resettlement-Programm mit einer höheren Quote entscheiden würde (UNHCR 2011).

7. SCHLUSSBEMERKUNG

Die Gewährleistung von Asyl und effektivem Flüchtlingsschutz durch die Staaten ist vor dem Hintergrund hoher Weltflüchtlingzahlen von großer Relevanz. Die weltweiten aktuellen Herausforderungen im Flüchtlingsschutz erfordern internationale Zusammenarbeit und Solidarität bei der Suche nach konstruktiven Lösungen. Weder weltweit noch regional in Europa existiert eine angemessene Verteilung der Verantwortung zwi-

schen den Staaten für den Schutz von Flüchtlingen. Gerade in Zeiten von großen Flüchtlingskrisen, wie derzeit aufgrund des Bürgerkriegs in Syrien, ist es Aufgabe der Staaten, gemeinsame Lösungen zu finden und sich gegenseitig zum Schutz der Flüchtlinge solidarisch zu unterstützen. Dies gilt sowohl, was den Zugang von Menschen auf der Flucht in das Hoheitsgebiet und zu effizienten und fairen Asylverfahren anbelangt, als auch im Hinblick auf tatsächliche und finanzielle Unterstützung und Hilfe vor Ort in den Nachbarstaaten, die einen Großteil der Flüchtlinge aufnehmen, bis hin zu humanitärer Aufnahme bzw. Aufnahme im Rahmen von Resettlement als dauerhafte Lösung.

LITERATUR

- Arnauld von, Andreas (2012): Völkerrecht, Heidelberg u.a.: C.F. Müller Verlag.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2011): Humanitäre Aufnahme, URL: www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufgaben/HumanitaereAufnahme/humanitaereaufnahme-node.html, Stand 18.01.2011 (zuletzt aufgerufen am 27.09.2013).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2013): Das Bundesamt in Zahlen 2012 – Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2011): 60 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention. Bonn.
- Da Lomba, Silvie (2004): *The Right to seek Refugee Status in the European Union*, Antwerpen, Oxford, New York: Intersentia Verlag.
- EASO (2012): Fact Finding Report on Intra-EU Relocation Activities from Malta, July 2012.
- Einarsen, Terje (2011): Drafting History of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, in: Zimmermann, Andreas (ed.) (2011): *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, A Commentary*, Oxford University Press.
- Goodwin-Gill, Guy; McAdam, Jane (2007): *The Refugee in International Law*, Third Edition, Oxford University Press.
- Meyer, Jürgen (2011): *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlag.

- Schiedermaier, Rudolf; Wollenschläger, Michael (1996): Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland, Köln: Wolters Kluwer Verlag, Stand: 59. Lfg. August 2013, Art. 2c: Stand 19. Lfg. 1996.
- UNHCR-Exekutivkomitee: Beschlüsse Nr. 22 (XXXII) 1981, Nr. 52 (XXXIX) 1988, Nr. 82 (XLVIII) 1997, Nr. 90 (LII) 2001, Nr. 100 (LV) 2004, verfügbar unter: www.unhcr.de/recht/i1-internat-fluechtlingsrecht.html (zuletzt aufgerufen am 27.09.2013).
- UNHCR (2001/2002): Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt, 50 Jahre humanitärer Einsatz, Bonn: Dietz Verlag.
- UNHCR (2011): UNHCR begrüßt IMK-Beschluss zum Resettlement, Pressemitteilung v. 09.12.2011.
- UNHCR (2012): UNHCR Global Trends 2011: A Year of Crises, 18.06.2012.
- UNHCR (2013a): UNHCR Asylum Trends 2012: Levels and Trends in Industrialized Countries, 21.03.2013.
- UNHCR (2013b): UNHCR Global Trends 2012: Displacement, the New 21st Century Challenge, 19.06.2013.
- UNHCR (2013c): Projected Global Resettlement Needs 2014, 19th Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Geneva: 1-3 July 2013.
- UNHCR (2013d): Europa muss mehr für syrische Flüchtlinge tun, Presse-nachricht v. 18.07.2013.
- UNHCR (2013e): Zwei Millionen Syrer auf der Flucht, Pressenachricht v. 03.09.2013.
- UNHCR (2013f): Ankunft syrischer Flüchtlinge in Deutschland, Presse-nachricht v. 11.09.2013.
- Weis, Paul (1995): The Refugee Convention, 1951, Cambridge International Documents Series Volume 7, Cambridge University Press.
- Wouters, Kees (2009): International Legal Standards for the Protection from Refoulement, Antwerpen, Oxford, Portland: Intersentia Verlag.