

Beitrag aus dem Asylmagazin 9/2021, S. 304–307

Gillian Triggs

Non-Refoulement: Das Herzstück der Genfer Flüchtlingskonvention

Rede beim 21. Symposium zum Flüchtlingsschutz, Berlin, 21. Juni 2021

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., September 2021. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autor*innen sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das Asylmagazin erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst mit regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ab Januar 2022 kann auch eine Online-Ausgabe bezogen werden. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Themen des Berliner Symposiums 2021

Im Juni 2021 fand das 21. Symposium zum Flüchtlingsschutz als Online-Veranstaltung statt. Wir dokumentieren die Rede von Gillian Triggs, Assistant High Commissioner for Protection, UNHCR. Weiterhin veröffentlichen wir Beiträge, die an Diskussionen in verschiedenen Arbeitsforen des Symposiums anknüpfen und für diese Ausgabe des Asylmagazins erarbeitet wurden.



Gillian Triggs, UNHCR, Genf*

Non-Refoulement: Das Herzstück der Genfer Flüchtlingskonvention

Rede beim 21. Symposium zum Flüchtlingsschutz, Berlin, 21. Juni 2021

Inhalt

- Die besondere Bedeutung der Flüchtlingskonvention
- Herausforderungen bei der Anwendung der Konvention
- Tendenzen der Externalisierung
- Positive Praxisbeispiele
- Einbindung in die Aufnahmegesellschaft
- Ausblick

Die besondere Bedeutung der Flüchtlingskonvention

Ich freue mich, an diesem 21. Symposium zum Flüchtlingsschutz zum Thema »Aktueller denn je – 70 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention« teilzunehmen.

Ich glaube an den anhaltenden Wert der Konvention, und, wie die Pandemie uns gezeigt hat, dass die ihr zugrunde liegenden Prinzipien relevanter sind als je zuvor. Das Thema meines Beitrages ist das Non-Refoulement-Prinzip, das als Kernprinzip der Konvention die Verpflichtung für Staaten umfasst, einen Flüchtling nicht an einen Ort zurück- oder abzuweisen, wo Verfolgung droht.

Ich möchte über die heutigen neuartigen Herausforderungen sprechen, denen sich die normativen Werte der Flüchtlingskonvention ausgesetzt sehen, möchte aber mit den Ursprüngen der Konvention beginnen.

1951 galt die Sorge der Nationen, welche die Flüchtlingskonvention erarbeitet haben, dem Schutz von zwei Millionen Menschen, die sechs Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg noch immer vertrieben und schutzlos geblieben waren. Heute, zum siebzigsten Jahrestag, berichtet

UNHCR von 82,4 Millionen Flüchtlingen und Menschen, die im eigenen Land als Vertriebene leben, sowie von Millionen Staatenlosen. In den letzten 10 Jahren hat sich die Zahl derjenigen, die zum Verlassen der Heimat gezwungen wurden, verdoppelt – ein Resultat von bekannten Fluchtursachen wie Gewalt, Konflikte, Umweltzerstörung, Armut und der Unfähigkeit, eine Lebensgrundlage zu finden, Ungleichheit, insbesondere für Frauen und Mädchen, Diskriminierung und Naturkatastrophen sowie Klimawandel.

Die Konvention und das Zusatzprotokoll von 1967 definieren, wer ein Flüchtling ist, und legen fest, welchen Schutz, welche Unterstützung und welche sozialen Rechte Flüchtlinge erhalten sollen. Gerade die Anerkennung sozialer und wirtschaftlicher Rechte von Flüchtlingen stellte für die damalige Zeit einen Durchbruch dar. Außerdem wurde die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit anerkannt, um die ungleiche Belastung von Aufnahmestaaten auffangen zu können.

Die Konvention basiert auf zwei Kernprinzipien: Das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, sowie das Verbot, einen Flüchtling zurück- oder abzuweisen.

Heute haben 149 Staaten die Konvention oder das Protokoll von 1967 oder beides ratifiziert. Das spiegelt den weltweiten Konsens dieser humanitären Werte wider, die mittlerweile zu Völkergewohnheitsrecht geworden und somit bindend für alle Staaten sind.

Der siebzigste Jahrestag der Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention gibt Anlass zur Reflektion:

- Was hat die Konvention erreicht?
- Ist sie in der Lage, effektiv auf die heutigen Herausforderungen von Menschen auf der Flucht zu reagieren, und wird sie dies auch morgen noch sein?

* Gillian Triggs ist seit August 2019 stellvertretende Hochkommissarin für Flüchtlinge (Assistant High Commissioner for Protection, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees).

Zunächst ist unbestritten, dass die Beachtung der Konvention in den letzten siebzig Jahren Millionen Leben gerettet hat, auch in Zeiten der Pandemie. Trotz der notwendigen Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit während der Pandemie haben die meisten Staaten ihre Grenzen für Schutzsuchende offen gehalten, um ihnen Zugang zu Schutz zu gewähren, und haben Asylverfahren mit Hilfe digitaler Technik weiter durchgeführt.

Die Flüchtlingskonvention hat auch regionale Abkommen, wie die Flüchtlingskonvention der Organisation der Afrikanischen Union von 1969, die Erklärung von Cartagena für Lateinamerika von 1984 und das gemeinsame Asylsystem der Europäischen Union inspiriert.

Das sind die Erfolge der Konvention, aber nun zur zweiten Frage, ob die Flüchtlingskonvention in der Lage ist, auf heutige und zukünftige Herausforderungen zu reagieren.

Herausforderungen bei der Anwendung der Konvention

Ohne ihren anhaltenden Wert schmälern zu wollen, sieht sich die Flüchtlingskonvention gewichtigen Herausforderungen ihrer fundamentalen Normen und ihrer Effektivität gegenüber:

- Fast 90 % der Flüchtlinge weltweit befinden sich in benachbarten meist armen Ländern, typischerweise im globalen Süden, während eine relativ überschaubare Zahl von Flüchtlingen den Weg nach Europa oder andere sichere Staaten findet – nur 15 % der Flüchtlinge halten sich in Industriestaaten auf.
- Oft sind die Systeme im Hinblick auf die Asylverfahren schwach aufgestellt. Das führt zu jahrelangen Verzögerungen. Asylsuchende befinden sich in dieser Zeit in einem rechtlichen Vakuum, in dem es schwierig ist, sinnvoll in eine Aufnahmegesellschaft einbezogen zu werden.
- Asylsuchende, deren Asylanträge abgelehnt werden, können zu oft nicht in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt werden, was die Integrität des Asylsystems unterminiert.
- Viele Politiker unterscheiden aus politischen Motiven nicht zwischen Migration, Asylsuche und Flüchtlingsschutz.
- Einige Staaten versuchen, ihre Schutzverpflichtungen an andere, meist ärmere Staaten und entlegene Inseln auszulagern, und inhaftieren Asylsuchende unter armseligen Bedingungen, oftmals auf unbestimmte Zeit und willkürlich.
- Die weltweiten Entwicklungen haben manche Lösungsansätze erschwert. Insbesondere waren durch die Pandemie die Möglichkeiten für Resettlement reduziert, sodass UNHCR im Jahr 2020 weniger als 23.000 Resettlement-Dossiers an Resettlement-Län-

der übermitteln konnte, auch wenn wir erwarten, dass diese Zahl 2021 wieder ansteigen wird, vor allem dank der US-Zusage von Resettlement-Plätzen.

- Da viele der Konflikte Jahre andauern und unlösbar scheinen, ist die freiwillige und sichere Rückkehr von Flüchtlingen in diesen Situationen fast ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für Afghanistan, Syrien, Myanmar, Sahel und die Demokratische Republik Kongo.
- Viele Staaten benutzen die Pandemie, wirtschaftliche Herausforderungen und die irreguläre Ankunft von Migrant*innen als Vorwand für unverhältnismäßige Beschränkungen des Zugangs zu Asyl und der Rechte, die durch die Flüchtlingskonvention geschützt sind.
- Die Folgen der Pandemie treffen unter anderem auch Flüchtlinge und Staatenlose in besonderem Maße, etwa indem sie häufiger vom Verlust von Arbeit und Einkommensmöglichkeiten betroffen sind oder ihnen der Zugang zu sozialen Sicherungsnetzen und der Gesundheitsversorgung verwehrt bleibt.

Und nun zum *Refoulement-Verbot*: Das Flüchtlingsrecht und die Arbeit von UNHCR basieren auf diesem Prinzip der Nichtzurückweisung. Es geht dabei um ein Prinzip, das in den letzten siebzig Jahren fast universelle Anwendung fand und Millionen Menschenleben gerettet hat – und das heute bedroht ist.

Das Non-Refoulement stellt das Fundament des internationalen Flüchtlingsschutzes dar und findet sich im Flüchtlingsvölkerrecht, in den international anerkannten Menschenrechten, im humanitären Völkerrecht und im Völkergewohnheitsrecht wieder.

Das Non-Refoulement wurde zunächst in der Genfer Flüchtlingskonvention kodifiziert und im Laufe der vergangenen Jahrzehnte auch in Menschenrechtsabkommen auf globaler und regionaler Ebene aufgenommen.

Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984 enthält ein explizites Refoulement-Verbot, nach dem die Rückführung oder Zurückweisung einer Person in ein Land ausgeschlossen ist, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme vorliegen, dass er oder sie dort in Gefahr ist, gefoltert zu werden.

Aus dem Pakt für bürgerliche und politische Rechte von 1966 wird in der Auslegung durch das zuständige Menschenrechtskomitee ebenfalls die Verpflichtung hergeleitet, eine Person nicht auszuliefern, abzuschicken oder auszuweisen, wenn gewichtige Gründe für das ernsthafte Risiko eines irreparablen Schadens für das Recht auf Leben oder das Recht, nicht gefoltert, unmenschlich oder erniedrigend behandelt zu werden, sprechen.

Das Verbot von Refoulement, wenn ein Risiko schwerer Menschenrechtsverletzungen, insbesondere Folter oder andere Formen der Misshandlung, besteht, ist auch in regionalen Menschenrechtsabkommen fest verankert.

Im vergangenen Jahr hat UNHCR zahlreiche Verletzungen des Non-Refoulement-Gebotes in vielen Teilen der Welt beobachtet. In zunehmendem Maße wurden gewaltsame Pushbacks an Grenzen und Zurückweisungen auf See beobachtet, einschließlich solcher, die zu Verfolgung oder schweren Menschenrechtsverletzungen geführt haben. Während Staaten darauf bestehen, dass sie das Non-Refoulement-Gebot beachten, haben wir glaubhafte Beweise, dass das Gegenteil zutrifft.

Einige Länder haben die Ausschiffung von aus Seenot geretteten Asylsuchenden auf Booten im Mittelmeer, der Andamanensee und dem Golf von Bengalen verweigert, und damit eine Jahrhunderte alte maritime Tradition der Seenotrettung verneint.

Pushbacks an der Grenze, die Verweigerung der Ausschiffung von geretteten Asylsuchenden und Vorschläge, die Prüfung von Asylbegehren an andere Staaten auszulagern, fügen dem gesamten globalen System zum Schutz von Flüchtlingen ernsthaften Schaden zu und laufen den im Globalen Pakt für Flüchtlinge von den Staaten gemachten Zusagen zuwider, die Verantwortung für den globalen Flüchtlingsschutz zu teilen.

Die Beobachtung dieser Entwicklungen ist ernüchternd in diesem siebzigsten Jahr nach Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention, die über so viele Jahre so viele Flüchtlinge geschützt hat.

Tendenzen der Externalisierung

Wir wissen, dass einige Regierungen Maßnahmen erwägen, um die Ankunft von Flüchtlingen zu verhindern, durch Auslagerung von Asylverfahren in Länder des globalen Südens oder dadurch, dass sie Flüchtlingen den Schutzstatus entziehen. Unsere Position dazu ist unmissverständlich: Derartige Maßnahmen unterminieren die Flüchtlingskonvention und die Verpflichtung, Flüchtlinge zu schützen.

Zugang zu Schutz muss von allen Staaten gewährt werden. Das ist der Kern der internationalen Verpflichtungen und ein wichtiges Zeichen internationaler Solidarität und Verantwortungsteilung. Angesichts der hohen Zahlen von Flucht und Vertreibung weltweit ist es erforderlich, dass Staaten gemeinsam an regionalen und globalen Antworten arbeiten, um auf die Herausforderungen auf vorhersehbare und gerechte Weise zu reagieren. Schritte die nicht zur Verantwortungsteilung beitragen, sondern dazu führen, diese auf andere Staaten, die bereits die Mehrzahl der Flüchtlinge beherbergen, abwälzen zu wollen, widersprechen dem Ziel der internationalen Zusammenarbeit und Solidarität.

Wie UNHCR in einigen Situationen beobachten konnte, führt die Auslagerung von Schutzverpflichtungen oftmals zum zwangsweisen Transfer von schutzsuchenden Personen in Länder, in denen Schutzstandards und Ressourcen unzureichend sind. Eine solche Auslagerung

kann zur unbefristeten Isolation von Asylsuchenden an Orten führen, in denen sie »out of sight und out of mind« sind, und sie auch der Gefahr von Kettenabschiebungen aussetzen.

Wie im Völkerrecht vorgesehen und von UNHCR wiederholt klargestellt, ist und bleibt der Staat, in dem ein Asylsuchender ankommt und um Schutz nachsucht, primär dafür verantwortlich, internationalen Schutzbedarf festzustellen, angemessene Aufnahme- und Verfahrensbedingungen sicherzustellen und internationalen Schutz zu gewähren.

Staaten haben die Verpflichtung, internationalen Schutzbedarf von Asylsuchenden zu prüfen, und Zugang zu einem Asylverfahren zu gewähren, eine Pflicht, die von zahlreichen nationalen und regionalen Gerichten anerkannt wurde. Die Grundlagen des internationalen Flüchtlingsrechts wie das Non-Refoulement-Gebot, das Recht, Asyl zu suchen, faire und effiziente Asylverfahren sowie Zugang zu Rechten und dauerhaften Lösungen sind nicht verhandelbar.

Positive Praxisbeispiele

Im Jahr 2020 war das Bild mit Blick auf Politik und Praxis gegenüber Flüchtlingen gemischt. Wir haben von Beginn der Pandemie an vor einer Erosion des Flüchtlingsschutzes gewarnt und gleichzeitig gerade in diesem Jahr vorbildliche gute Praktiken gesehen:

- Uganda, Aufnahmeland von 1.4 Millionen Flüchtlingen, hat seine Grenzen geöffnet und Tausende von Flüchtlingen, die vor Gewalt in der Demokratischen Republik Kongo flohen, aufgenommen.
- Zwei Drittel der Staaten in Europa haben trotz striktem Management der Grenzen wegen der Pandemie weiterhin Zugang zu Asylverfahren gewährleistet.
- Kolumbien hat Venezolanern, die nach Kolumbien geflohen waren, einen zehnjährigen temporären Schutzstatus gewährt.
- Der Tschad, eines der großen Aufnahmelande von Flüchtlingen, hat ein Asylgesetz verabschiedet, das Flüchtlingen Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Gesundheitsversorgung, zu Bildung gewährt, und
- Nepal, Jordanien und Rwanda waren unter den vielen Ländern, in denen Flüchtlinge Zugang zu Impfungen gegen COVID-19 erhalten haben.

Einbindung in die Aufnahmegesellschaft

Die umfassende Inklusion von Flüchtlingen, Vertriebenen und Staatenlosen ist angesichts der schädlichen Folgen der Pandemie eine dringende Notwendigkeit geworden. Angesichts der noch nie dagewesenen Auswirkungen, die diese Krise auf das Leben, die Lebensgrundlagen und den

sozialen Zusammenhalt in Gesellschaften haben wird, muss Inklusion dabei über die Einbindung in das Gesundheitswesen hinausgehen und soziale und wirtschaftliche Maßnahmen, Bildung und den Arbeitsmarkt umfassen. Umfassende Inklusion wird dabei helfen, Flüchtlinge und Aufnahmegesellschaft zu schützen und Resilienz und Erholung von der Krise zu stärken.

Ausblick

Die Pandemie hat, wie sonst fast keine Krise, gezeigt, wie entscheidend gemeinsame, konkrete Anstrengungen sind, die vulnerabelsten Menschen zu schützen.

Die Antwort auf die Frage liegt daher im Globalen Pakt für Flüchtlinge, der von der überwältigen Mehrheit von 181 Staaten im Jahr 2018 verabschiedet wurde. Der Pakt stellt einen Durchbruch dar. Er ist zwar rechtlich nicht bindend, aber leicht zugänglich und verständlich: Die Staaten vereinbaren, dass sie Verantwortung für Flüchtlinge gerecht teilen wollen. Außer den Staaten ist die weitere internationale Gemeinschaft gefordert – darunter die Zivilgesellschaft, nicht-staatliche Organisationen, der Privatsektor, Parlamentarier, Akademiker und Bürgermeister – die Ziele des Paktes umzusetzen, Aufnahmeländer zu unterstützen und Flüchtlingen zu helfen, in Aufnahmeländern eigenständig zu leben.

Das sind mehr als abstrakte Ideale. Sie sollen durch mehr als 1,400 Zusagen, die im Rahmen des ersten Globalen Flüchtlingsforums in 2019 von Regierungen, aus der Zivilgesellschaft und von anderen gemacht wurden, umgesetzt werden. Die Ergebnisse der Umsetzung werden beobachtet und ausgewertet. Ein High Level Officials Meeting im Dezember soll die Fortschritte unter die Lupe nehmen und damit auch das nächste Globale Flüchtlingsforum 2023 vorbereiten. Der Globale Pakt für Flüchtlinge baut auf der Grundlage der Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention auf und sieht konkrete Maßnahmen vor, diese in die Praxis umzusetzen.

Die Pandemie hat uns viel gelehrt, unter anderem, dass Pandemien vor rechtlichem Status keinen Halt machen. Flüchtlinge müssen nun in nationale Gesundheitssysteme integriert werden, Zugang zu Impfungen haben, zu Arbeit und sozialen Sicherungssystemen. COVID-19 wird soziale und wirtschaftliche Folgen haben, die sich auch zukünftig weiterhin unverhältnismäßig stark auf besonders vulnerable Gruppen, darunter Flüchtlinge, auswirken.

Eine Priorität, vielleicht die Wichtigste, werden die Folgen des Klimawandels und von Naturkatastrophen sein, die zur Vertreibung von Menschen führen und dazu beitragen, dass Menschen gezwungen sind, ihre Heimat auf der Suche nach neuen Lebensgrundlagen, Wasser und Nahrung zu verlassen, auch über internationale Grenzen. Es wird Umstände geben, in denen die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention Anwendung findet, zum Beispiel dann, wenn die Folgen des Klimawandels mit bewaffneten Konflikten, Gewalt und Verfolgung zusammenhängen.

Wie der Globale Pakt für Flüchtlinge bietet auch der vorgeschlagene EU-Pakt für Migration und Asyl eine Gelegenheit für konzertiertes regionales und globales Handeln, anstelle von unilateralen Initiativen, die die Herausforderungen durch Fluchtbewegungen auf andere abwälzen. Der Pakt fordert europäische Solidarität.

Wir hoffen, dass der auf der Genfer Flüchtlingskonvention basierende Globale Pakt für Flüchtlinge mit der Zeit zu gerechterer globaler Verantwortungsteilung beiträgt, das Recht, Asyl zu suchen, wieder stärkt und zu dauerhaften Lösungen beiträgt.

Flüchtlingsschutz ist dann am effektivsten, wenn Staaten und die internationale Gemeinschaft sowohl den Globalen Pakt für Flüchtlinge als auch die Genfer Flüchtlingskonvention beachten und in der Praxis umsetzen.

Deutschland hat in den vergangenen Jahren eine wichtige und führende Position im Flüchtlingsschutz eingenommen und wir hoffen, dass diese Stimme, die auf europäischer und globaler Ebene Solidarität, Standards und Rechte eingefordert hat, weiter Gehör findet.

Unsere Angebote



Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge für die Beratungs- und Entscheidungspraxis
- Rechtsprechungsübersichten
- Aktuelle Gerichtsentscheidungen
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise, Buchbesprechungen

Print- und Online-Ausgaben (regelmäßig neun Ausgaben im Jahr) im Abonnement beziehbar bei menschenrechte.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinformationen



www.fluechtlingshelfer.info

Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen
- Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



[Aktuelle Publikationen](#)

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abruflbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.