

Zámbó Katalin¹: Die Rolle des UNHCR

Debreceni Jogi Műhely, 2008. évi (V. évfolyam) 1. szám, Különszám (2008. január)

Wenn wir die Rolle des UNHCR im Großen und Ganzen sehen möchten, vor allem müssen wir einige Grundbegriffe klar stellen. Als Einleitung möchte ich ein Paar grundlegende Frage im Rahmen der Einleuchtung des ungarischen Asylverfahrens beantworten.

Asyl ist das dauernde Einreise- und Aufenthaltsrecht, das Ungarn einem Fremden nach Bestimmungen des Asylgesetzes gewährt.² Mit der Asylgewährung ist zwingend die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft verbunden. Das Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge von 1951 regelt deutlich die Kriterien der Flüchtlingseigenschaft. Laut dieser Regelungen: *Flüchtling* ist, „wer sich aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmen sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, außerhalb seines Heimatlandes oder, sofern er Staatenlos ist, außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthaltes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes seines Heimatlandes zu bedienen beziehungsweise in das Land seines gewöhnlichen Aufenthaltes zurückzukehren.“³ Dieser Begriff umfasst alle Möglichkeiten, die man als Asylgrund betrachten kann, aber einige von ihnen erfordern eine kleine Erleuchtung.

Die Asylgründe sind immer subsidiär, weil der Flucht immer nur die zweitbeste Lösung ist. Für den besten Beispiel für die Verfolgung wegen politischer oder religiöser Überzeugung muss man bis den Jahren des Kalten Krieges zurückgreifen. Damals gab eine sogenannte „Austausch“ von Flüchtlingen zwischen den beiden gegeneinander stehenden Seiten. Die Kommunisten aus Westen sind in den Ostblock geflohen und die Disidenten, die gegen den stehenden Regiem waren, sind nach Westen gegangen. Das Problem mit diesen zwei Gründen sind, dass die Grenzen zwischen Verfolgung und keine Verfolgung in der Nebel stehen. Wenn in einem Staat Diktatur herrscht und der Regiem alle Staatsangehöriger unterdrückt, reicht es nicht als Asylgrund, weil der Betroffene deutlich stärker verfolgt oder unterdrückt werden soll, als die anderen. Seit 1996 vertritt die Europäische Union die Ansicht, dass die Verfolgung immer im Einzelfall geprüft werden muss. Die Verfolgung muss massive Menschenrechtsverletzungen beinhalten, wie zum Beispiel bei den Syten in Iraq unter dem Regime von Saddam Husein.

Als zweites möchte ich die bestimmte unveränderliche Merkmale als Asylgrund ausgreifen. Es gab seit dem 80-er Jahren immer mehrere Beispiele dafür, dass Menschen wegen des Geschlechts (die Frauen in Afghanistan) oder wegen der sexuellen Orientierung (homosexuelle in Iran) verfolgt oder gefoltert werden.

Der Asylwerber hat einen Anspruch auf Asylgewährung, wenn glaubhaft ist, dass ihm im Heimatstaat Verfolgung droht und kein Asylendigung- oder Asylausschlussgrund vorliegt. Aber was bedeutet eigentlich Verfolgung? Eine *Furcht vor Verfolgung* kann nur dann wohlbegründet sein, wenn sie im Licht der speziellen Situation des Asylwerbers unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Verfolgerstaat objektiv nachvollziehbar ist. Es kommt nicht darauf an, ob sich eine bestimmte Person in einer konkreten Situation tatsächlich fürchtet, sondern ob eine mit Vernunft begabte Person in dieser Situation aus Konventionsgründen flüchten würde. Unter *Verfolgung* ist ein ungerechtfertigter Eingriff von

erheblicher Intensität in die zu schützende Sphäre des Einzelnen zu verstehen. Erhebliche Intensität liegt vor, wenn der Eingriff geeignet ist die Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme des Schutzes durch den Heimatstaat zu begründen. Eine *Verfolgungsgefahr* ist dann anzunehmen, wenn eine Verfolgung mit der maßgeblichen Wahrscheinlichkeit droht, die entfernte Möglichkeit einer Verfolgung genügt nicht.⁴

Aber wie läuft eigentlich das Asylverfahren in Ungarn? Zuerst möchte ich feststellen dass die Genfer Konvention kein spezielles Asylverfahren vorsieht. Gemäß das ungarischen AsylG wird das Asylantrag⁵ durch den im schriftlichen oder mündlichen Form eingereichten Antrag des Flüchtlings eingeleitet. Der mündliche Antrag soll protokolliert werden. Das Verfahren wird von der Asylbehörde⁶– Behörde für Einwanderung und Staatsangehörigkeitssachen⁷-geführt. Es liegt eine spezielle Situation bei der Antragstellung vor, wenn der Flüchtling auf einem internationalen Flughafen ins Land eintritt und sofort seinen Antrag für Flüchtlingstatus der Fremdenpolizei vorträgt. Diesen Antrag soll die Fremdenpolizei schnellstens der Asylbehörde weiterleiten.

Die Asylbehörde informiert den Antragsteller über seine Rechte und Pflichten im Verfahren, und über ihre sonstigen Rechte und Pflichten und auch über die möglichen Konsequenzen. Die Informierung und die Kenntnisnahme des Antragstellers soll in einem Protokoll zusammengefasst werden. In dem Verfahren nimmt der Betroffene persönlich teil. Der Antragsteller hat die Möglichkeit auf seinen Kosten rechtliche Hilfe zu engagieren oder die Leistungen freiwilliger juristischer Hilfsorganisationen in Anspruch zu nehmen.

Die Behörde beendet das Verfahren, wenn

- der Antragsteller stirbt,
- der Antrag zurückgenommen wird,
- der Antragsteller an seiner persönlichen Anhörung trotz des wiederholt schriftlichen Aufrufs nicht erschien und er sich nicht rechtfertigen kann,
- er sich an einem vor der Behörde unbekanntem Ort befindet,
- er trotz des schriftlichen Aufrufs seinen Pflichten wiederverletzte.

Die Behörde soll den Beschluß innerhalb von 60 Tagen nach der Antragstellung fassen. Dieser Termin kann vom Leiter der Asylbehörde mit weiteren 30 Tagen verlängert werden. Der Antragsteller kann seine Muttersprache oder eine andere Sprache, die er versteht, im Verfahren benutzen. Der Beschluß wird sowohl schriftlich als auch mündlich auf der während des Verfahrens benutzten Sprache verkündigt.

Der Stellvertreter des UNHCR kann im Asylverfahren teilnehmen. Er darf an der Anhörung des Antragstellers anwesend sein und kann Einsicht in die Akten nehmen und darüber auch Kopie machen lassen. Die Asylbehörde soll ihm den Beschluß behändigen.⁸

*Die Vorgeschichte des UNHCR*⁹ - Nach dem I. Weltkrieg sind die ersten Ansätze mit dem Namen Fridtjof Nansen¹⁰ eng verbunden. Nach einem Jahr später, dass er vom Völkerbundsrat als Hochkommissar mit der Leitung der Repatriierung der über 500.000 deutschen, österreichischen und ungarischen Kriegsgefangenen aus Russland wurde, wurde Nansen 1921 zum Hochkommissar des Völkerbundes für Flüchtlingsfragen bestellt. Nach dem Nansens Tode wurde *das Internationale Nansenamt für Flüchtlinge* eingerichtet. Das Amt beschäftigte sich bis seine Auflösung 1938 vor allem mit den armenischen Flüchtlinge aus Russland, mit den Flüchtlingen aus Weissrussland und nach 1933 auch mit den jüdischen Flüchtlinge.

Die Konvention über die internationale Rechtsstellung der Flüchtlinge 1933 bekam eine besonders wichtige Rolle, weil in der einige Alternativgrundsätze, wie der Grundsatz der Inländergleichbehandlung, der Grundsatz der beschränkten Inländergleichbehandlung, der Grundsatz der qualifizierten Ausländergleichbehandlung, der Grundsatz der bloßen Ausländergleichbehandlung oder der Grundsatz des „non – refoulement“¹¹ Diese Grundsätze werden auch bei der Fassung der Genfer Konvention eine wichtige Rolle spielen. Laut der Konventionsregelungen in 1951 sind für die Flüchtlinge Rechte und Pflichte zugeteilt. Die Flüchtlinge sind mit den Inländern im Bezug auf die Religionsfreiheit gleich zubebehandeln. Den Flüchtlingen steht die Gleichstellung mit dem meist begünstigten Ausländer beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu - qualifizierten Ausländergleichbehandlung. Im Rahmen des Grundsatzes der beschränkten Inländergleichbehandlung haben die Flüchtlinge das Vereinigungsrecht, aber sie dürfen nicht politische Vereine ins Leben rufen oder darin Mitglied sein.

1943 wurde die „*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*“ (UNRRA) als Spezialorgan, mit der Aufgabe den Flüchtlingen und Vertreiebenen des Zweiten Weltkriegs materielle Hilfe zu leisten, ins Leben gerufen. Daneben nahmen auch „Inter-Gouvernemental Committee for Refugees“ und der Hochkommissar des Völkerbundes für Flüchtlinge eine bedeutende Hilfsrolle an.

Mit der *Resolution 62 der Generalversammlung der Vereinten Nationen* wurde die Internationale Flüchtlingsorganisation – *International Refugee Organization, IRO* – gegründet. Als Hauptaufgabe der Organisation wurde die Findung einer entgeltigen Bleibe für Flüchtlinge bestimmt und daneben ist die IRO die Flüchtlinge zu betreuen, für ihren Unterhalt aufzukommen und auch mit sonstigen Mitteln zu unterstützen. Nach einer langen Debatte beschloss die Generalversammlung 1949 mit der *Resolution 319 A (IV)* einen neuen Flüchtlingskommissar zu nennen und gleichzeitig wurden auch die Entwürfe für ein Statut des UNHCR und für eine Flüchtlingskonvention debattiert. Mit der *Res. 428* wurde das Amt des UNHCR ursprünglich für drei Jahre (bis 31. Dezember 1953) eingerichtet, aber die Generalversammlung verlängerte es auf fünf Jahre aus praktischen Gründen. Diese Resolution ist als die eigentliche Rechtsgrundlage von UNHCR zu qualifizieren¹².

Der UNHCR wird von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gewählt und seine Stellvertreter kann er selbst bestellen. Der UNHCR als Nebenorgan der Generalversammlung ist für seine Tätigkeit dem ECOSOC und der Generalversammlung verantwortlich. Er hat sein Sitz in Genf und unterhält in vielen Staaten Vertretungen. 1958 wurde auch dem UNHCR auch ein *Exekutivkomitee für das UNHCR Programm* – EXCOM - beigestellt. Im Rahmen des Executive Committee of the High Commissioner's Programme treffen sich die 64 Mitgliedstaaten einmal pro Jahr in Genf zusammen, wobei sie prüfen und bewilligen die Budget und die Programme des UNHCR und beraten ihn in schwierigen Schutzfragen.¹³

Gemäß des Statuts des UNHCR ist der UNHCR verantwortlich für den Schutz der Flüchtlinge auf internationaler Ebene. Genauer gesagt er soll Dauerlösungen für Unterbringung der Flüchtlinge suchen, die freiwillige Rückkehr in ihr Heimatland unterstützen und auch die Assimilierung in der Bevölkerung des Aufnahmestaates erleichtern. Er soll in jedem Jahr ein Bericht der Generalversammlung und den ECOSOC vorlegen.¹⁴

Der UNHCR arbeitet eng mit anderen Spezialorganisationen (wie z.B.: WHO, FAO, WFP, UNDP, UNICEF) mit anderen internationalen Organisationen (wie Z.B.: IKRK) oder mit NGOs zusammen.¹⁵

Sein persönlicher Wirkungsbereich trifft alle Flüchtlinge im Sinne des Art 1 Abs 2 der Flüchtlingskonvention 1951. In diesem Fall es ist einfacher aus der negativen Definition ausgehen. Das heißt, dass die Flüchtlinge nicht in den Wirkungsbereich des UNHCR fallen:

- die den Schutz ihres Heimatstaates wieder in Anspruch genommen haben,
- die ihre frühere Staatsbürgerschaft, die sie verloren hatten, wieder annehmen,
- die eine neue Staatsbürgerschaft erworben haben und den Schutz ihres neuen Heimatstaates genießen,
- die in das Land, aus dem sie geflüchtet sind, wieder zurückzukehren,
- die infolge der veränderten Verhältnisse in ihrem Herkunftsland ihres Asylrechts verlustig geworden sind,
- die mehrere Staatsangehörigkeiten haben, sofern sich der Fluchtgrund nicht auf alle Heimatstaaten bezieht,
- die von anderen Organisationen der Vereinten Nationen Schutz und Hilfe erhalten,
- Staatenlose, für die das gleiche gilt wie für Flüchtlinge, die ihres Asylrechts wegen der veränderten Verhältnisse im Herkunftsland verlustig geworden sind.

UNHCR hilft nicht nur Flüchtlingen, sondern auch Asylsuchenden, Rückkehrern und einem Teil der etwa 23,7 Millionen Menschen, die innerhalb ihrer eigenen Länder vertrieben wurden (Binnenvertriebene). Groben Schätzungen zufolge sind 40 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht. (Seit seiner Gründung hat UNHCR über 50 Millionen Menschen dabei unterstützt, sich ein neues Leben aufzubauen.)

Internationaler Schutz ist die wichtigste Aufgabe von UNHCR. Die Organisation soll sicherstellen, dass die Menschenrechte von Flüchtlingen respektiert werden, dass Flüchtlinge das Recht haben, Asyl zu suchen und dass kein Flüchtling zur Rückkehr in ein Land gezwungen wird, wo er oder sie Verfolgung befürchten muss. UNHCR arbeitet daran, dass internationale Vereinbarungen zu Gunsten von Flüchtlingen eine weite Verbreitung finden und diese von den Regierungen beachtet werden. Die Organisation stellt in vielen Ländern auch materielle Hilfe für Flüchtlinge zur Verfügung, wie z.B. Wasser, Unterkünfte und medizinische Versorgung. Es steht ihm auch zu die Förderung der Ratifikation der Flüchtlingskonventionen sowie die Überwachung ihrer Einhaltung, die Förderung von Maßnahmen durch Sonderabkommen, die die Lage der Flüchtlinge verbessern, die Unterstützung der Bemühungen um freiwillige Rückkehr oder die Assimilierung in einem Drittstaat, die Bemühungen um den Transfer von Vermögenswerten der Flüchtlinge, der Informationsaustausch mit Asylländern.

Die UNHCR – Programme¹⁶ werden durch freiwillige Beiträge von Regierungen, Stiftungen und Privatpersonen finanziert und einen Anteil des Kostens nimmt das ordentliche Budget der Vereinten Nationen an.¹⁷

„Nicht ohne Grund wird das 20. Jahrhundert als das Jahrhundert des Flüchtlings bezeichnet.“¹⁸ Das Thema und die Arbeit des UNHCR war und leider ist immer noch hochaktuell. Am Anfang wollte der Völkerbund und später die Vereinten Nationen bloß eine vorläufige Position schaffen um die damalige kritische Situation zu lösen, aber keine dachte, dass die Welle eine Springflut mitbringt. Es sind Hunderte oder beziehungsweise Tausende, Kinder, Frauen, Männer, komplette Familie in diesem Moment in der Welt am Flucht und die Verringerung von den Zahl der Flüchtlinge ist nicht nur die Arbeit des UNHCR.

¹ Dr Zábó Katalin, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Doktori Iskola, Közigazgatási Jogi Tanszék, I. éves nappali tagozatos PhD hallgató, témavezető: Prof Dr Torma András, tanszékvezető egyetemi tanár.

² S. Bachmann, G. Baumgartner: Besonderes Verwaltungsrecht, Springer, Wien – New York, 2004, 110.

³ Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge von 1951 Artikel 1 Abschnitt A Zipfer 2.

⁴ S. Bachmann, G. Baumgartner: i.m. 111.

⁵ Der Antrag enthält obligatorische Elemente, das heißt, dass in jedem Asylantrag sind die persönlichen Daten, die Gründe der Flucht und die Umstände der Flucht festzusetzen.

⁶ Die Behörde steht unter der Leitung des Ministeriums von Inneres.

⁷ Office of Immigration and Nationality.

⁸ Asylgesetz 1997 Artikel 31-41, (1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról 31§ -41§) und Regierungsverordnung über das Asylverfahren 2001 (172/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól)

⁹ Homepage des UNHCR

¹⁰ Nansen (geb. Am 10. Oktober 1861, Oslo und gest. Am 13. Mai 1930, Lysaker) war als Polarforscher bekannt. Er war Zoologe, Diplomat und Philantrop. Er leitete die norwegische Delegation bei der ersten Tagung der Völkerbundversammlung. 1922 erhielt er den Friedensnobelpreis. Laut seinem Entwurf wurde am 5. Juli 1922 ein internationales Abkommen über die Einführung eines Reisedokuments für Flüchtlinge (Nansen Pass) untergezeichnet.

¹¹ Der Grundsatz des „non – refolement“ heißt, das Verbot der Rücksendung in das Land, wo der Flüchtling einer Verfolgung ausgesetzt war.

¹² Françoise Bouchet – Saulnier: i.m. 403.

¹³ Françoise Bouchet – Saulnier: *The practical guide to humanitarian law*, Rowan and Littlefield Publishers Inc, Boston, 2002, 400.

¹⁴ Françoise Bouchet – Saulnier: i.m. 401.

¹⁵ Françoise Bouchet – Saulnier: i.m. 405.

¹⁶ Françoise Bouchet – Saulnier: i.m. 404.

¹⁷ Das Jahresbudget 2007 ist 1.06 Millionen US-Dollar.

¹⁸ *The State of the World's Refugees*, Oxford, 1995, 11.