

SCHWERPUNKT „SCHÜTZEN“ ODER „AUSSER LANDES SCHAFFEN“? AUSSCHLIESSUNG ALS KEHRSEITE DES FLÜCHTLINGSSCHUTZDISKURSES BEIM UNHCR

Flüchtlingsschutz und Asylrecht sind gegen ihren Rückbau politisch zu verteidigen. Ausschließung und Illegalisierung sind dem Flüchtlingsschutzdiskurs jedoch nicht fern: Durch die Definierung von Kriterien zur Erteilung des Flüchtlingsstatus wird zugleich die Kategorie jener Menschen mit konstruiert, die von den mit der Statusvergabe verbundenen Rechten ausgeschlossen sind.

Das internationale Flüchtlingsschutzregime bietet Menschen, die aus bestimmten Gründen über eine internationale Grenze fliehen, eine Möglichkeit, in einem anderen Staat Schutz zu finden. In Deutschland etwa erhielten im Jahr 2012 insgesamt 27,7 % aller Asylantragsteller_innen entweder über Art. 16a Grundgesetz (GG) oder über eine der Flüchtlingsschutznormen in § 60 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) Zugang zu Aufenthalts- und Sozialrechten.¹ Jedoch: Die im nationalen und internationalen Recht anerkannte Flüchtlingsdefinition schließt jene, die nicht glaubhaft machen können, dass sie „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ (Art. 1 Genfer Flüchtlingskonvention) ihr Land verlassen mussten, von den Rechten, die mit der Anerkennung des Flüchtlingsstatus einhergehen, aus. Ihre Asylanträge werden abgelehnt (in der BRD 2012: 49,7 %), sie werden abgeschoben, müssen mit einem illegalen Status oder mit einer „Duldung“ leben, haben keinen Zugang zu wichtigen sozialen und politischen Rechten, sitzen jahrelang unter menschenunwürdigen Bedingungen in Lagern fest etc.

Um den Ambivalenzen des Flüchtlingsschutzdiskurses und den ihm immanenten Legitimierungsweisen von sozialer Ausschließung nachzuspüren, bietet sich ein Blick auf Veröffentlichungen auf der deutschen Webseite der „Flüchtlingsagentur“ der Vereinten Nationen (UNHCR)² an – der „moralischen Autorität“ auf dem Gebiet des internationalen Flüchtlingsschutzes, auf die sich auch Sozialarbeiter_innen, Jurist_innen und Aktivist_innen, die für die Belange von geflüchteten Menschen streiten, stützen. Welche Personenkategorien werden im Diskurs des UNHCR konstruiert? Wie werden sie bestimmt, konnotiert und voneinander abgegrenzt? Welche Rechte werden ihnen zugewiesen und welche staatlichen Handlungsweisen ihnen gegenüber legitimiert?

„Flüchtling vs. Migrant“³

Die zentrale Subjektposition im Diskurs des UNHCR ist „der Flüchtling“. Als maßgebliche Definition wird die auf „begründete Furcht vor

Verfolgung“ beschränkte Definition aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) angeführt.⁴ Andernorts geht der UNHCR jedoch über den engen Flüchtlingsbegriff der GFK hinaus und äußert die Ansicht, dass auch Menschen, die vor Kriegsgeschehen fliehen, als Flüchtlinge anzusehen seien, dass es darauf ankomme, „ob die Person internationalen Schutz benötigt, weil dieser in ihrem Herkunftsland nicht gegeben ist“.⁵

Dabei wird deutlich, dass durch die Beschreibung und Konstruktion einer Gruppe – der „Flüchtlinge“ – die von ihr abzugrenzende Gruppe – die „Migrant_innen“ oder „Nicht-Flüchtlinge“ – immer zugleich mit konstruiert wird. Auf der Seite etwa, auf der in wenigen Absätzen allgemeinverständlich erklärt wird, was im Verständnis des UNHCR Flüchtlinge sind, werden diese stets in Abgrenzung zu Migrant_innen bestimmt. Die Grenze wird entlang der Fragen nach den Gründen und, damit verbunden, nach der Freiwilligkeit der grenzüberschreitenden Migration sowie nach dem „Schutz durch den Heimatstaat“ gezogen: Migrant_innen suchten „zumeist aus eigenem Antrieb, Möglichkeiten ihren wirtschaftlichen Status zu verbessern“ und seien „noch durch ihren Heimatstaat geschützt“, während Flüchtlinge „zur Flucht gezwungen“ seien, „weil ihr Heimatland sie nicht mehr schützen kann oder will“.⁶

Die Begriffe „Migranten“, „Wirtschaftsmigranten“ und „Menschen ohne internationalen Schutzbedarf“ werden weitgehend wie Synonyme benutzt, während zwischen ihnen und „Flüchtlings“ klare Trennlinien gezogen werden. Dass Migrations- und Fluchtentscheidungen selten auf eine einzige Ursache zurückzuführen sind, sondern in der Regel verschiedene Ursachen und Motivationen zusammenwirken⁷ und allein dadurch die klare Unterscheidbarkeit von Flüchtlingen und Migrant_innen in Frage gestellt werden kann, bleibt in dieser Dichotomisierung unsichtbar.

Die Art der Verwendung des „Schutz“-Kriteriums impliziert eine hierarchische Aufspaltung in politisch-zivile und wirtschaftlich-soziale Menschenrechte: Als relevante „Schutz“-Verletzung wird nur die Verletzung ersterer angesehen, z.B. durch politische Verfolgung, während selbst gravierende Verletzungen sozio-ökonomischer Rechte, z.B. durch eine Wirtschaftsordnung, die Menschen in den Hunger drängt, nicht die Erteilung des Flüchtlingsstatus rechtfertigen.

Staatliche Pflicht zur Inklusion

Der Kategorisierung anhand der Kriterien „Migrationsgründe“, „(Un-)Freiwilligkeit“ und „(fehlender) Schutz durch den Heimatstaat“ folgt eine Zuweisung von unterschiedlichen Rechtspositionen: „Während Staaten in Bezug auf Migranten weitestgehend frei sind, über ihre Aufnahme zu entscheiden, sind sie durch internationale Abkommen verpflichtet, den Schutz von Flüchtlingen zu garantieren.“⁸

Der UNHCR unterstreicht immer wieder den völkerrechtlichen Grundsatz staatlicher Souveränität und das Recht von Staaten, „die

Einreise, den Aufenthalt und die Ausweisung von Ausländern zu kontrollieren.⁹ In Bezug auf Flüchtlinge jedoch hätten Staaten „die Verantwortung zur Schutzgewährung für Flüchtlinge gemäß völkerrechtlichen Normen übernommen.“¹⁰ Die Schutzpflicht verpflichtet die Vertragsstaaten, Flüchtlingen bestimmte Rechte zu gewähren. Diese umfassen grundlegende bürgerliche Rechte wie physische Sicherheit, Schutz vor Folter und erniedrigender Behandlung, Gedankenfreiheit und Bewegungsfreiheit ebenso wie wirtschaftliche und soziale Rechte, wie etwa den Zugang zu Schulbildung, zum Arbeitsmarkt und zu medizinischer Versorgung.¹¹

Staatliches Recht auf Exklusion

Welches staatliche Handeln aber empfiehlt der UNHCR gegenüber Menschen, die als „Menschen ohne internationalen Schutzbedarf“ klassifiziert werden? – Würden diese Personen nicht „außer Landes geschafft“¹², so fürchtet der UNHCR, könne dies weitere irreguläre Migrant_innen anziehen und außerdem „die Integrität und Glaubwürdigkeit der Asylsysteme in Frage“¹³ stellen. Ihre „wirksame und zügige Rückstellung“ sei „der Schlüssel zum gesamten internationalen Schutzsystem“¹⁴ und „wichtig, um einen Missbrauch der Asylverfahren zu verhindern“¹⁵. In diesem Sinne betont der UNHCR die „Verpflichtung der Staaten zur Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen“¹⁶ – als staatliche Pflicht, um dem komplementären staatlichen Recht auf Ausweisung zur Durchsetzung zu verhelfen – und setzt sich für den Abschluss von zwischenstaatlichen Rückübernahmeabkommen ein.

Dabei betont der UNHCR immer wieder, Rückführungen von „Menschen ohne internationalen Schutzbedarf“ hätten „auf humane Weise und in voller Achtung ihrer Menschenrechte und ihrer Würde und ohne Anwendung unangemessener Gewalt“¹⁷ stattzufinden. Staatliche Handlungen gegenüber „Ausländer_innen“ gelten im Diskurs des UNHCR also dann und solange als legitim, wie sie nicht gegen menschenrechtliche Verpflichtungen verstoßen, gewaltsame Abschiebungen, solange sie nicht „unangemessen“ sind.

„refugee sensitive border controls“

Die unterschiedliche Zuweisung von Rechten für Menschen anhand des Kriteriums des „Schutzbedarfs“, die gleichzeitige Betonung der staatlichen Pflicht zur Inklusion von „Schutzbedürftigen“ und des Rechts auf Exklusion von ‚Nicht-Schutzbedürftigen‘, führt zur Propagierung von „refugee sensitive border controls“¹⁸: Maßnahmen zur Zuwanderungskontrolle sollten „durch entsprechende Schutzgarantien entschärft werden, die in geeigneter Weise zwischen Flüchtlingen einerseits und Personen, die keinen internationalen Schutz benötigen, andererseits unterscheiden.“¹⁹

In seiner Geschichte hat der UNHCR sein Mandat immer wieder über die enge Flüchtlingsdefinition der GFK hinaus erweitert, etwa auf Staatenlose und Binnenvertriebene. Seit Beginn der Amtszeit von Hochkommissar António Guterres 2005 ist eine zunehmende Diskursverschiebung dahingehend zu beobachten, dass Menschen, die von klimabedingten Vertreibungen betroffen sind, zu den „people of concern“ gezählt werden. Guterres warnt vor irregulären Massenwanderungen im Zuge des Klimawandels, für die der Schutzrahmen der Genfer Flüchtlingskonvention nicht greife. Er fordert daher die internationale Gemeinschaft zur Schaffung eines Rahmenvertrages auf, um jenen Vertriebenen Zugang zu Schutz zu verschaffen.²⁰

Die „Schaffung weiterer Subjektfikturen der Schutzbedürftigkeit“²¹ ändert jedoch nichts an der dichotomen Aufteilung von Mig-

rant_innen in „schutzbedürftig“ und „nicht schutzbedürftig“ und an der damit einhergehenden unterschiedlichen Zuweisung von Rechten im Rahmen einer Politik des Migrationsmanagements, wie sie sich der UNHCR zu eigen gemacht hat.

Flüchtlingsschutz als Teil von Migrationsmanagement

Das Konzept des Migrationsmanagements, das sich etwa um die Jahrtausendwende herum in der internationalen Migrationspolitik etabliert hat, vereint restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration mit der Förderung ökonomisch erwünschter Zuwanderung und dem Schutz „echter“ Flüchtlinge. Das Ziel ist, so Fabian Georgi, „die staatlichen Fähigkeiten zur Begrenzung unerwünschter Migra-

¹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2012. Asyl, Migration und Integration, 2013, 45.

² [Http://www.unhcr.de](http://www.unhcr.de) (Stand aller Links: 15.09.2013).

³ Zwischenüberschrift auf <http://www.unhcr.de/mandat/fluechtlinge.html>.

⁴ Vgl. ebenda.

⁵ [Http://www.unhcr.de/questions-und-answers/fluechtling.html?L=0%3D%22%20and%207%3D16--%20a](http://www.unhcr.de/questions-und-answers/fluechtling.html?L=0%3D%22%20and%207%3D16--%20a).

⁶ Alle Zitate aus www.unhcr.de (Fn. 3).

⁷ Vgl. Doreen Müller, Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens, 2010, 53 ff.

⁸ [Http://www.unhcr.de](http://www.unhcr.de) (Fn. 3).

⁹ UNHCR, Rechtliche und praktische Aspekte der Rückstellung von Personen, die keinen internationalen Schutz benötigen, 2001, 2, abrufbar unter www.unhcr.de/no_cache/recht/i1-internat-fluechtlingsrecht/18-rueckfuehrung.html?L=mootjaugatqkqala&cid=3141&did=7230&sechash=7ee7edaa.

¹⁰ UNHCR, Umgang mit kombinierten Flucht-Migrationsbewegungen: Ein 10-Punkte-Aktionsplan, 2007, 1, abrufbar unter www.unhcr.de/no_cache/recht/i1-internat-fluechtlingsrecht/13-asylverfahren.html?L=%2525D&cid=3136&did=7217&sechash=94f67391.

¹¹ Vgl. Fn. 5.

¹² UNHCR (Fn. 9), 1.

¹³ Ebenda

¹⁴ UNHCR EXCOM, Nr. 96 (LIV): Beschluss über die Rückstellung von Personen, bei denen kein internationaler Schutzbedarf festgestellt wurde. 2003, 287, abrufbar unter www.unhcr.de/no_cache/recht/i1-internat-fluechtlingsrecht/11-voelkerrecht.html?cid=3122&did=7067&sechash=e6254419.

¹⁵ UNHCR, Agenda für den Flüchtlingsschutz. 2003, 38, abrufbar unter www.unhcr.de/no_cache/recht/i1-internat-fluechtlingsrecht/12-fluechtlingbegriff.html?cid=3135&did=7214&sechash=33b960d6.

¹⁶ Ebenda. 59.

¹⁷ UNHCR EXCOM, zitiert in UNHCR (Fn. 9), 3.

¹⁸ Alexander Betts / Gil Loescher / James Milner, UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection, 2012, 142.

¹⁹ UNHCR (Fn. 15), 54.

²⁰ Vgl. z.B. <http://www.unhcr.de/archiv/nachrichten/artikel/2549825a0c5aa90f4f3999725b83a11a/guterres-zu-klimawandel-und-migration-1.html?L=gnkqfdmeisav>.

²¹ Philipp Ratfisch, Das UNHCR und die Regierung der Migration in der Türkei. Eine Gouvernementalitätsanalyse. unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Hamburg, 2012, 81.

²² Fabian Georgi, Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts, *juridikum* 2009/2, 82 f.

tion in einem Maße zu steigern, die eine ‚regulierte Offenheit‘ [...] gegenüber ‚nützlicher‘ Zuwanderung und der Aufnahme von Flüchtlingen erst politisch durchsetzbar und beherrschbar machen soll.“²²

Eine Politik des Migrationsmanagements „geht von der Einsicht aus, dass Migrationskontrolle und Abschreckung allein auf Dauer nur wenig bewirken können“²³ und bindet „auf Rückführung abzielende Maßnahmen [...] daher in eine breite Skala grundsätzlicher migrationspolitischer Vorkehrungen“²⁴ ein. Diese umfassen auch Empfehlungen zur Schaffung legaler Migrationswege, „damit für migrationswillige Personen andere Möglichkeiten als der Weg über das Asyl offen stehen.“²⁵

Rechtspolitische Kämpfe im diskursiven Dilemma

Rechtspolitische Kämpfe bewegen sich hier also auf einem diskursiven Terrain, auf dem die juristische Kategorisierung von „schutzbedürftigen“ Menschen einerseits eine Grundlage dafür darstellt, in einer Welt von souveränen Nationalstaaten Menschen Zugang zu Abschiebeschutz und zivilen und sozialen Rechten zu sichern, andererseits aber die affirmative Bezugnahme auf die Kategorien des Flüchtlingschutzdiskurses droht, Migrationskontrollen und die soziale Ausschließung von Menschen zu legitimieren, die aus der Kategorie der „Schutzbedürftigen“ herausdefiniert werden. Eine Dehnung der Grenzen der Kategorie wird dieses Dilemma zwar nicht auflösen können, kann aber dennoch eine sinnvolle Teilstrategie darstellen. Ein aktuelles Beispiel ist die Revision der bisherigen Auffassung deutscher Behörden und Gerichte, nach der Menschen, die aufgrund von Verfolgung wegen ihrer sexuellen Orientierung Schutz in Deutschland suchen, nicht als „schutzbedürftig“ galten, solange sie die Möglichkeit hätten, der Verfolgung durch einen „zurückhalten- den Lebenswandel“ zu entgehen.²⁶ Bei einem solchen Vorhaben sowie

beim Vorgehen gegen staatliche Rechtsverstöße kann der UNHCR ein wertvoller diskursiver „Koalitionspartner“ sein. Wenn es jedoch darüber hinaus gilt, den Konstruktionscharakter aller Kategorien, mittels derer Migrant_innen klassifiziert und hierarchisiert werden, offenzulegen, die zur Selbstverständlichkeit geronnene Legitimität der nationalstaatlichen Ordnung der Welt, die grenzüberschreitende

Mobilität als zu regulierendes Problem erst hervorbringt, in Frage zu stellen, sowie die Gewalt gegen Menschen zu skandalisieren, in der sich die Ordnung des Diskurses tagtäglich – nicht gegen die herrschende Rechtsordnung, sondern im Einklang mit ihr – materialisiert, dann müssen der UNHCR und der Flüchtlingschutzdiskurs selbst zum Gegenstand von Kritik gemacht werden.

Sebastian Muy lebt in Berlin und studiert den Masterstudiengang Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession.

Weiterführende Literatur:

Philipp Ratfisch / Stephan Scheel, Migrationskontrolle durch Flüchtlingschutz? Die Rolle des UNHCR im Kontext der Externalisierung des EU-Migrationsregimes, in: Hess, Sabine / Kasperek, Bernd (Hrsg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, 2. Aufl. 2012, 89.



Foto: CC-Lizenz: gemeinfrei

²³ UNHCR (Fn. 9), 4.

²⁴ Ebenda, 5.

²⁵ UNHCR (Fn. 15), 53

²⁶ Vgl. Nora Markard, Sexuelle Orientierung als Fluchtgrund – Das Ende der „Diskretion“. Aktuelle Entwicklungen beim Flüchtlingschutz aufgrund der sexuellen Orientierung, ASYLMAGAZIN 3/2013, 74.