

Gespräch mit Katharina Lumpp

Vertreterin von UNHCR in Deutschland

(geführt am 29. M.rz 2023,

in der UNHCR-Vertretung zu Berlin)

Die Genfer Flüchtlingskonvention wurde 1951 verabschiedet und trat 1954 in Kraft. Offiziell ist sie ein „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ und definiert, was der Begriff „Flüchtling“ bedeutet. Sie bestimmt die Rechte von Flüchtlingen wie Religions- und Bewegungsfreiheit, den Zugang zum Arbeitsmarkt, das Recht auf Bildung und den Erhalt von Reisedokumenten. Sie benennt andererseits die Pflichten von Flüchtlingen gegenüber ihrem Aufnahmeland, sich an die Gesetze des Landes zu halten. Die zentrale Verpflichtung der Konvention ist das Verbot, Flüchtlinge in ein Land zurückzuweisen, in dem sie Verfolgung befürchten müssen.

[Außerdem benennt sie jene Personen oder Gruppen, denen laut Konvention kein Schutz zusteht.]

Katja

In wie vielen Ländern gibt es UNHCR?

Katharina

Wir arbeiten in 135 Ländern mit rund 20.000 Mitarbeitenden, von denen der Großteil im jeweiligen Land lebt. Die internationalen Mitarbeitenden rotieren wie im diplomatischen Dienst zwischen den verschiedenen Ländern.

Katja

Wie lang ist eine Runde?

Katharina

Das hängt von der jeweiligen Situation vor Ort ab. Zwischen zwei und fünf Jahren. Ein Großteil unserer Einsatzgebiete sind sogenannte „Non-Family-Duty-Stations“, also Orte, an denen man nicht mit der Familie leben und arbeiten kann, so dass die Einsatzzeiten kürzer sind.

Katja

Warum kann man dort nicht mit der Familie leben?

Katharina

Weil es beispielsweise keine internationalen Schulen gibt oder weil die Gesundheitsversorgung nicht ausreichend gewährleistet ist. Oder weil die Sicherheitslage problematisch ist. Afghanistan zum Beispiel.

Katja

Was muss man studiert haben, um bei UNHCR mitmachen zu dürfen?

Katharina

Mitmachen dürfen ist eine gute Frage ... Wir haben sehr viele unterschiedliche Funktionen, darum kann man das nicht so einschränkend beantworten, dass eine bestimmte Ausbildung zu UNHCR führen würde.

Was sicherlich eine wichtige Voraussetzung ist, sind Sprachen, man muss mindestens zwei der UN-Sprachen sprechen. Englisch, Französisch, Spanisch, Chinesisch, Russisch, Arabisch.

Katja

Welche sprechen Sie?

Katharina

Englisch und Französisch. Weiterhin ist ein wesentlicher Teil unserer Arbeit Rechtsschutz und Schutzmaßnahmen für Schutzsuchende und Flüchtlinge. Deswegen gibt es einige unter uns, die Jura und insbesondere Völkerrecht studiert haben. Aber das ist eben nur ein Teil der Arbeit. Wir haben Statistiker, Logistiker, IT-Experten. Und dann gibt es natürlich noch die vielen Kolleginnen und Kollegen, die vor Ort sind und in direktem Kontakt mit Binnenvertriebenen und Flüchtlingen, so beispielsweise auch in den Camps, stehen. Soziale Kompetenz ist gefordert und die Fähigkeit, mit einem sich ändernden diversen Team zusammenzuarbeiten, mit Menschen verschiedener Herkunft, Kultur und Religion.

Katja

Was ist UNHCR?

Katharina

Das Akronym steht für "United Nations High Commissioner for Refugees". Wir sind eine internationale Organisation der Vereinten Nationen mit einem spezifischen Mandat und Auftrag, der uns von der internationalen Staatengemeinschaft durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen erteilt wurde.

1951 wurde die Genfer Flüchtlingskonvention verabschiedet, und unser Auftrag ist, wie es auch in unserem Statut steht, der internationale Schutz von Flüchtlingen und die Zusammenarbeit mit Staaten, um Lösungen für Flüchtlinge zu finden und umzusetzen. Dazu kommt die sogenannte Überwachungsfunktion der Einhaltung der „Genfer Flüchtlingskonvention“. Dabei wird überprüft, wie die Konvention in den Vertragsstaaten in Recht und Praxis umgesetzt wird. Mittlerweile haben 149 Staaten entweder die Genfer Flüchtlingskonvention oder ihr Protokoll von 1967 oder beide ratifiziert, was mehr als zwei Drittel der Staaten sind.

Die Konvention definiert, wer Flüchtling ist. Sie verbietet den Staaten, die Menschen, auf die diese Definition zutrifft, in Länder oder Gebiete zurückzuschieben, in denen ihnen Verfolgung droht. Artikel 1 definiert, wer ein Flüchtling ist, Artikel 33 formuliert das Verbot der Zurückweisung und Zurückschiebung, und dazwischen wird geregelt, was für Rechte und Pflichten ein Flüchtling in einem Aufnahmeland hat wie Zugang zu Bildung, zum Arbeitsmarkt usw.

Katja

UNHCR gab es aber bereits, bevor die Genfer Flüchtlingskonvention geschrieben wurde, oder steht dies in unmittelbarem Zusammenhang?

Katharina

Die Gründung der Organisation als solches steht in Zusammenhang mit der Entwicklung der Konvention. Vorher gab es spezifische Ad-hoc-Aufträge für bestimmte Situationen, doch es gab nicht das „Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen“ (*Anmerkung: im Folgenden nur noch „Amt“ genannt*) und die Organisation, die sich daraus entwickelte.

Katja

War UNHCR auch ein Ergebnis des Zweiten Weltkrieges und der vielen Kriegsflüchtlinge?

Katharina

Ganz klar. Die Entwicklung der Konvention als auch das Amt wurden aufgrund der Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges geschaffen, um für Menschen, die wegen der Kriegsergebnisse vertrieben waren, Lösungen zu finden. *(Anmerkung: Mit „Lösung“ meint sie das gesamte Paket von UNHCR, das mehr ist als Unterkunftsmöglichkeit.)*

Zunächst waren Amt und Konvention auf Flucht wegen Ereignissen vor 1951 begrenzt. Die Konvention enthielt auch eine Klausel, mit der die Verpflichtungen auf Flüchtlinge aus Europa beschränkt werden konnte. 1967 wurden diese zeitlichen und geographischen Begrenzungen der Verpflichtungen aus der Konvention mit einem Protokoll für Vertragsstaaten, die diesem beitraten, aufgehoben, als man gesehen hatte, dass sich die Situation von Flüchtlingen nicht ausschließlich auf die Ereignisse von vor 1951 oder auf Europa beschränkt.

Man hat also die Genfer Flüchtlingskonvention auch für andere Fluchtsituationen geöffnet.

Ursprünglich war das Mandat von UNHCR temporär, und die Generalversammlung musste seinerzeit alle vier oder fünf Jahre dieses Mandat verlängern, das habe ich noch miterlebt. Im Jahr 2003 dann wurde das Mandat entfristet.

Man merkte, dass man dauerhaft eine Organisation benötigte, die mit der Unterstützung nach einer Flucht betreut wird, da Fluchtsituationen kein temporäres Phänomen darstellten und es die Notwendigkeit gibt, die Betroffenen zu unterstützen und gemeinsam mit Staaten Lösungen für sie zu finden.

Katja

Und diese Idee der Ausweitung wurde 1967 innerhalb eines Protokolls verschriftlicht?

Katharina

Richtig. Technisch hieß es, dass die temporäre Beschränkung der Flüchtlingsdefinition und die Möglichkeit der geographischen Limitierung auf Flüchtlinge aus Europa aufgelöst wurden.

Katja

Was ist passiert, dass man es ausgerechnet 1967 machte?
Vietnamkrieg?

Katharina

Es war vor allem die Erkenntnis, dass so ein Instrument sinnvoll wäre für andere Flüchtlingssituationen, die sich nicht auf Europa beschränken.

Katja

Zu Beginn arbeitete UNHCR in und für Deutschland, das ist ja nicht mehr so ...

Katharina

Die Zentrale wurde in Genf etabliert, und in Deutschland wurde bereits 1951 eines der ersten Länderbüros eingerichtet. Deutschland gehörte außerdem zu den ersten sechs Unterzeichnern der Genfer Flüchtlingskonvention und ist somit historisch eng mit UNHCR verbunden.

Heutzutage ist Deutschland im Flüchtlingsschutz und in der globalen Flüchtlingspolitik ein ganz wichtiger Akteur, als derzeit das viertgrößte Aufnahmeland von Flüchtlingen und weltweit zweitgrößter staatlicher, humanitärer Geber für UNHCR. Es hat daher eine sehr starke und glaubwürdige Stimme im internationalen Flüchtlingsschutz.

Durch Programme wie beispielsweise das Stipendium DAFI wurde Deutschland Vorreiter in bestimmten Fragen des Flüchtlingsschutzes und der Integration von Flüchtlingen.

(Anmerkung: Seit 30 Jahren gibt es die „Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein“, kurz DAFI genannt. Sie wurde 1992 von der deutschen Bundesregierung ins Leben gerufen, um besonders begabten Flüchtlingen ein Studium in ihrem jeweiligen Aufnahmeland zu ermöglichen. UNHCR sorgt seitdem für die Umsetzung dieses Programms.)

Katja

Nach dem Zweiten Weltkrieg, gab es ja auch deutsche Binnengeflüchtete, IDPs. Heutzutage „produziert“ Deutschland keine Geflüchteten mehr wie z. B. Afghanistan oder Burkina Faso.

Katharina

Unser Mandat war ursprünglich beschränkt auf Menschen, die internationale Grenzen überquert haben. Die Logik dahinter ist die, dass sich diese Personen nicht mehr auf den Schutz des Landes ihrer Nationalität beziehen können oder im Fall von Staatenlosigkeit auf das Land, in dem sie sich niedergelassen haben. Hier greift dann die internationale Staatengemeinschaft ein, um den Schutz durch das Herkunftsland, den sie nicht mehr genießen, zu ersetzen.

Für Binnenvertriebene bleibt das eigene Land zuständig.

Oft sind es die gleichen Gründe, die Menschen zur Flucht über internationale Grenzen wie auch im eigenen Land zwingen, und häufig benötigen sie die gleiche humanitäre Unterstützung. Doch der Rechtsstatus, die Verantwortung für den Schutz ihrer Rechte, bleibt beim Herkunftsland.

Katja

Aber UNHCR ist doch in Burkina Faso, ich war in Kontakt mit ihnen, dort sind inzwischen zwei Millionen Binnengeflüchtete im Camp.

Katharina

Ja. Für sie sind wir aber nicht qua Mandat zuständig, sondern dort arbeiten wir mit anderen UN-Organisationen zusammen. Es gibt Richtlinien für Binnenvertriebene, da wird sichergestellt, dass die Verantwortung und die Wahrung der Rechte bei dem Herkunftsland, in dem sie sich ja noch immer befinden, bleiben. Es gibt keine Regelung über eine spezielle Rechtsstellung, sie benötigen ja keinen Aufenthaltstitel, der sie vor Abschiebung schützt. Sie müssen in ihrem eigenen Land unterstützt und geschützt werden. UNHCR ist zuständig für Schutzmechanismen, z. B. Prävention und Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt. Unterstützung, um weiterhin Personenstandsdokumente erhalten zu können, wie die Registrierung von Geburten und anderes. Wir arbeiten mit Partnern. Das „World Food Programm“ ist beispielsweise für die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln und die dazu gehörende Logistik und Koordination zuständig. UNICEF für Bildung. Und viele andere Partner mehr. Man nennt das Cluster, in denen die UN-Organisation, lokale und internationale NGOs zusammenarbeiten.

UNHCR ist in diesem Cluster-Mechanismus die federführende Organisation für Schutzfragen, Unterbringung und äh ... non-food-items. Gibt es da eine gute Übersetzung ins Deutsche? Wir schauen uns ratlos an. Wie sagt man das in Deutsch?!

Katja

Ich weiß, was Sie meinen, Katharina, aber nein, ich weiß auch kein gutes Wort dafür.

Katharina

Hilfsgüter vielleicht?

(Anmerkung: Die sogenannten non-food-items sind zumeist Decken, Hygiene- und Kochartikel, Windeln, also alles, was benötigt wird, aber nicht essbar ist.)

Katja

Vermutlich. Etwas allgemein, aber warum nicht.

Katharina

Wie gesagt, UNHCR kümmert sich innerhalb der Cluster um Schutz, Unterbringung, non-food-items oder eben Hilfsgüter und das Management der Camps. Die Cluster werden etabliert mit Zustimmung des entsprechenden Landes.

Katja

Aber so ein großer Unterschied ist es dann ja nicht zu den Nicht-Binnengeflüchteten-Camps.

Katharina

Nun, es ist ein Unterschied, ob man im eigenen Land oder in einem fremden Land untergebracht ist ...

Katja

Natürlich, für die Geflüchteten ist es ein riesiger Unterschied, unberufen, aber ich meine für euch, für UNHCR, was ist da der Unterschied?

Ihr partnert doch auch für die internationalen Camps und könnt auch da nur mit Zustimmung der entsprechenden Länder eure Arbeit gut etablieren, richtig?

Katharina

Nun, bei Menschen, die über internationale Grenzen fliehen, bei Flüchtlingen, haben wir durch unser Mandat eine verantwortliche Rolle in der Koordination.

Katja

Vielleicht können Sie mir das unterschiedliche Procedere einmal erläutern: internationale Geflüchtete versus Binnengeflüchtete. Refugees versus IDPs.

Katharina

Nehmen wir Ägypten, in dem Land habe ich vier Jahre gearbeitet. Dort sind wenig humanitäre Akteure, da es keine sichtbar großen Zahlen an Flüchtlingen gibt.

Katja

Woher kommen die Geflüchteten?

Katharina

Aus dem Sudan, Eritrea, Äthiopien, Somalia, Syrien.

In der 20-Millionen-Stadt Kairo leben ungefähr 120.000 Flüchtlinge.

UNHCR ist qua Mandat verpflichtet, dort präsent zu sein und

Mechanismen aufzubauen, um die geflüchteten Menschen in einem städtischen Gebiet (keine Lager) zu schützen. Wir haben mit

der Regierung eine Abmachung, dass wir für die Registrierung von

Schutzsuchenden und Flüchtlingen zuständig sind, dass wir

Flüchtlingsfeststellungsverfahren, also Asylverfahren, durchführen, so

dass auf dieser Grundlage die Menschen von der ägyptischen Regierung

einen Aufenthaltstitel bekommen. Unsere ägyptischen Partner

dabei sind unter anderem Wohlfahrtsorganisationen.

Katja

Der .ägyptische Staat erlaubt euch, diese Arbeit zu machen, da

.Ägypten die Genfer Flüchtlingskonvention unterschrieben und ratifiziert

hat?

Katharina

Ja ...

Katja

Kann UNHCR nur in Ländern arbeiten, die sich zu den Genfer

Flüchtlingskonvention verpflichtet haben?

Katharina

Nein, wir arbeiten auch in Ländern, die die Genfer Konvention nicht

ratifiziert haben.

Katja

Jordanien?

Katharina

Genau, beispielsweise Jordanien, aber auch der Libanon, Bangladesch, Pakistan.

Katja

Aber ihr braucht doch die Erlaubnis und den Goodwill der Regierung, um vor Ort eure Arbeit machen zu dürfen, oder?

Katharina

Ja, genau.

Katja

Wie kann ich mir das vorstellen, wenn das Land die Konvention nicht unterschrieben und ratifiziert hat?

Katharina

Wir haben eine Flüchtlingssituation, beispielsweise die Rohingya. Wir bieten an zu unterstützen, wobei wir in Bangladesch schon vor Ort waren. Doch was wir dann letztlich vor Ort genau tun können, hängt davon ab, was uns erlaubt wird seitens der Regierung.

Katja

Ist es euch mal verweigert worden?

Katharina

Ich weiß. von Situationen, in denen uns nicht gestattet wurde, Neuankommende zu registrieren oder die Registrierung nicht beachtet wurde.

Aber es gibt ein Prinzip der Genfer Flüchtlingskonvention, das „Non-Refoulement“, die Nicht-Zurückweisung, was rechtlich inzwischen als Völkergewohnheitsrecht anerkannt ist, wodurch auch Staaten, die die Genfer Konvention nicht ratifiziert haben, zur Einhaltung verpflichtet sind. Da es zu einem allgemeinen Rechtsgrundsatz geworden ist, dass man Menschen nicht in die Gefahr schwerer Menschenrechtsverletzungen zurückschickt und ihnen nicht den Zugang zu Schutz verwehrt.

Katja

Aber es wird doch andauernd abgeschoben oder gepush-backed. Überall. DAS ist doch eher der Verhaltensgrundsatz geworden und bedeutet in meinem Verständnis, dass die Genfer Konvention einfach nur eine nette Verabredung ist, ohne Konsequenz, da niemand habhaft gemacht werden kann oder wird.

Katharina

Ja, wir haben als internationale Organisation keine Möglichkeit, eine Strafe zu verfügen. Aber wir können unsere Stimme erheben, uns für Flüchtlinge einsetzen und auch in der Öffentlichkeit dafür eintreten. Solch eine Kritik mag niemand, nicht einmal Diktatoren.

Katja

Ich muss noch mal fragen: Wer gegen die GK verstößt, verstößt gegen die GK – und das war's dann, oder wie?

Katharina

In vielen Ländern gibt es Rechtsmittel für die Betroffenen, die sich an nationale Gerichte oder den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden können. Es gibt Möglichkeiten, als Betroffene, sich rechtlich gegen Abschiebungen zu wehren. Wie immer im Völkerrecht hängt die Durchsetzung von Rechten des Einzelnen von den nationalen Rechtssystemen ab. Streitigkeiten zwischen den Vertragsstaaten über die Anwendung des Abkommens können dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag vorgelegt werden. Von dieser Möglichkeit ist bisher allerdings noch nie Gebrauch gemacht worden.

Katja

Ich hab noch mal eine ganz banale Frage: Wo werden die UNHCRPlanen hergestellt? In der UNHCR-Fabrik?

Katharina

Wir haben globale Rahmenverträge mit bestimmten Produzenten.

Katja

Wird das in einem Land produziert oder immer da, wo ihr seid?

Katharina

Wir haben globale Lager in Stockholm und Dubai, aber wir versuchen auch immer zu sehen, was man lokal und günstig herstellen kann. Das gilt nicht für die Planen, aber für basics wie Matratzen, Decken, Küchenausstattung. Das ist nicht nur ökologischer, sondern auch hilfreich für die Wirtschaft der oft armen Länder, die Flüchtlingen Schutz bieten.

Katja

Wie lange braucht ihr, um ein Camp aufzubauen? Oft muss es schnell gehen, wenn ein paar tausend Menschen pro Tag kommen.

Katharina

Wir haben eine Notfall-Gruppe von Personen, die wir innerhalb von 48 Stunden vor Ort haben können, um die Mitarbeiter in der Notfall-Situation des entsprechenden Landes zu unterstützen. Nehmen wir beispielsweise das fürchterliche Erdbeben in der Türkei, wo ja auch sehr viele syrische Geflüchtete waren. In Gaziantep haben wir ein Lager, da waren Zelte, die wir unmittelbar verwenden konnten, zwei Tage später kam Nachschub. Das Aufbauen und die Einrichtung minimaler Infrastruktur wie Wasserversorgung und Toiletten ist ein Prozess, ein Lager ist nicht sofort fertig.

Katja

Wie viele Geflüchtete gibt es derzeit?

Katharina

Derzeit gibt es 29,4 Millionen Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat, die über internationale Grenzen hinweg Schutz gesucht haben, 5,9 Millionen unter UNWRA-Mandat und 53 Millionen Binnenvertriebene.

Katja

90 Millionen? Im Jahr 2023?

Katharina

Dazu kommen Asylsuchende, die im Verfahren sind, deren Flüchtlingsstatus noch nicht festgestellt ist. Und 5,2 Millionen Venezolaner, die zwar Schutz bedürfen, aber wo es keinen Konsens gibt, dass sie rechtlich Flüchtlinge sind. Unter den 32 Millionen internationalen Geflüchteten sind 5,8 Millionen Palästinenser, die unter das Mandat der UNRWA fallen.

(Anmerkung: UNRWA ist das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten. „United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.)

Katja

Als ich mit diesem Buch anfing, gab es, laut UNHCR 80 Millionen Geflüchtete, jetzt, drei Jahre später sind es ...

Katharina

... über 100 Millionen.

Wir atmen beide einmal durch. Dann sagt Katharina:

Im Grunde wäre es so einfach, wenn es politische Lösungen gäbe.

Es sind vor allem sechs Situationen, die für die größte Zahl der Geflüchteten verantwortlich sind: Syrien, Ukraine, Afghanistan, Venezuela, Süd-Sudan, Myanmar.

Katja

Welche Länder haben die meisten Flüchtlinge bei sich aufgenommen?

Katharina

Die Türkei. Dann Iran. Dann Kolumbien. Dann Deutschland.

Katja

Was wird von eurer Seite als Lösung vorgeschlagen?

Katharina

Freiwillige Rückkehr in Sicherheit wäre natürlich das Beste. Die Menschen sind zum Beispiel nach Côte d'Ivoire zurückgekehrt, nachdem der Konflikt dort vorbei war. Auch die vollständige Integration, Einbürgerung im Aufnahmeland, so dass sie nicht mehr als Geflüchtete gelten, wäre eine Lösung. Die internationale Staatengemeinschaft scheint nicht mehr in der Lage zu sein, Konflikte zu lösen oder Kriege zu beenden, was dramatisch ist, denn das wäre es, was zu verringerten Fluchtzahlen führen würde.

Katja

Was sagen Sie zu der Idee, Schutzsuchende aus europäischen Staaten in Camps in Ruanda zu transferieren?

Katharina

Wir halten das für mit der Genfer Flüchtlingskonvention nicht vereinbar.

Katja

Wie sieht die Zukunft aus für UNHCR und für geflüchtete Menschen?

Katharina

Eine Entwicklung im Flüchtlingsschutz, die wir begrüßen, ist der „Globale Pakt für Flüchtlinge“. Das ist eine nicht bindende politische Vereinbarung, die mit großer Mehrheit in der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2018 verabschiedet wurde.

Dieser Pakt ist aus den Erfahrungen der Fluchtbewegungen aus Syrien, insbesondere von 2015/16 entstanden. Die Bestrebung dahinter ist, dass es zu einer besseren und verlässlicheren Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz kommt. Das Ziel des Paktes ist die Unterstützung von Aufnahmeländern, da sie ja für die internationale Staatengemeinschaft einstehen und Geflüchtete bei sich aufnehmen. Dabei wäre es so, dass andere Akteure als Humanitäre zusätzlich mit ins Spiel kommen, um die Eigenständigkeit von Geflüchteten zu unterstützen.

Katja

Sie waren viele Jahre in .Ägypten, wo waren Sie noch überall?

Katharina

Angefangen habe ich in Brüssel mit UNHCR. Dann 1998 bis 2002 in Afghanistan.

Katja

Krass, Sie waren am 11. September in Afghanistan?!

Katharina

Genau, da war ich sechs Stunden östlich von Kabul auf dem Land.

Katja

Wie haben Sie davon erfahren?

Katharina

Aus dem Radio.

Katja

Afghanisches Radio?

Katharina

Afghanen hören viel Radio, BBC Pashtu oder Dari World Service. Wir saßen gerade beim Abendessen im Freien und afghanische Kollegen teilten es uns mit. Wir konnten es nicht glauben. Die Bilder dazu habe ich erst am nächsten Tag in Kabul gesehen.

Katja

Wo waren Sie nach Afghanistan?

Katharina

In Genf, nochmals in Afghanistan. Ägypten, Südeuropa, Naher Osten, Amman, Deutschland, Türkei und nun seit zwei Jahren wieder in Deutschland.

Katja

Das ist beeindruckend. Vielen Dank, Katharina, für Ihre Zeit und das Gespräch.

Katharina

Sehr gern.