



MODEL UNITED NATIONS BADEN-WÜRTTEMBERG 2019

MENSCHENRECHTSRAT

RECHTE VON RÜCKKEHRER*INNEN IN POST-KONFLIKTZONEN

HENRIKE ILKA¹

EINLEITUNG

Weltweit sind laut Angaben des UN Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) 68,5 Millionen Menschen auf der Flucht. Viele dieser Menschen sind nicht ihr ganzes Leben lang Flüchtlinge, sondern kehren zu einem späteren Zeitpunkt in ihre Heimat zurück. Diese Rückkehr kann unterschiedliche Gründe haben: So kann die Bedrohung, vor der sie ursprünglich geflohen sind, verschwunden oder ein Konflikt beigelegt worden sein. Nicht selten sind Flüchtlinge aber auch zur Rückkehr gezwungen, weil ihre Situation auf der Flucht schlimmer ist als die in ihrer Heimatregion.



Eine Rückkehr in die von einem Konflikt verwüstete Heimat bringt aber weitere Probleme mit sich, denn in den meisten Fällen können Rückkehrer*innen nicht einfach ihr früheres Leben fortsetzen. Oft finden sie ihre

Heimat und ihr Eigentum infolge von Kriegsschäden zerstört vor:

¹ h.ilka@munbw.de



MODEL UNITED NATIONS BADEN-WÜRTTEMBERG

Es mangelt an zentralen Dingen wie Wasser, Nahrung und sanitären Anlagen, aber auch an einem effektiven Gesundheitssystem und Bildungsmöglichkeiten. Mitunter verwehren sich Staaten gegen die Rückkehr von ganzen Bevölkerungsgruppen oder sprechen diesen sogar die Staatsangehörigkeit ab, um ihre Rückkehr zu verhindern.

Die Gruppe der Rückkehrer*innen ist für Menschenrechtsverletzungen besonders verwundbar und bislang durch das Völkerrecht nicht ausreichend geschützt. Der Menschenrechtsrat soll daher darüber beraten, wie die internationale Gemeinschaft Rückkehrer*innen weltweit bei der Reintegration in ihre Heimat helfen kann.

HINTERGRUND UND GRUNDSÄTZLICHES

Ein Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist eine Person, die aus Furcht vor Verfolgung das Land verlassen hat, dessen Staatsbürgerschaft sie besitzt. Weniger klar definiert ist der Status von Rückkehrer*innen: Ein*e Rückkehrer*in ist nach dem Verständnis der internationalen Gemeinschaft eine Person, die ein Flüchtling war, also auf der Flucht eine Staatsgrenze überschritten hat, aber vor kurzem in ihr Heimatland zurückgekehrt ist.

Die rechtliche Situation von Rückkehrer*innen ist im Völkerrecht nicht eindeutig geklärt. Solange die Betroffenen als Flüchtlinge eingestuft sind, werden sie aufgrund des Mandats des UNHCR von diesem finanziell und logistisch unterstützt. Mit der Rückkehr in ihre Heimat wird die Situation allerdings schwieriger, da die Rückkehrer*innen mit Übertreten der Grenze nach internationalem Recht nicht mehr Flüchtlinge, sondern Binnenvertriebene sind. Deren Betreuung und Unterstützung gehört aber formell nicht zu den Aufgaben des UNHCR. Die internationale Staatengemeinschaft sieht im Fall der Rückkehr trotzdem das UNHCR als weiterhin zuständig an, da das Mandat des UNHCR auch die Hilfe für Flüchtlinge zur Rückkehr in „Sicherheit und Würde“ in Form einer „langfristigen Lösung“ umfasst. In dem Mandat des UNHCR ist allerdings nicht festgeschrieben, wie lange die VN-Organisation ehemaligen



Flüchtlingen helfen kann und darf, nachdem die Rückkehrer*innen wieder in ihrem Heimatstaat angekommen sind.

Der unklare Status der Rückkehrer*innen im Völkerrecht und der mangelnde Schutz durch die internationale Gemeinschaft machen sie auch besonders verwundbar für Menschenrechtsverletzungen während und nach der Rückkehr. Die meisten Menschenrechtsverletzungen finden in den folgenden Bereichen statt:

1. Das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person (Art. 3 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR))

Die Gebiete, in die die Rückkehrer*innen zurückkehren, sind in vielen Fällen ehemalige Konfliktgebiete, in denen oft erst seit kurzem keine Kämpfe mehr stattfinden. Häufig bleiben Spuren des Krieges, u. a. Landminen, zurück, die die Sicherheit und das Leben der Rückkehrer*innen gefährden. Zudem ist die Wasser-, Nahrungs- und Gesundheitsversorgung in diesen ehemaligen Konfliktzonen oft nicht sichergestellt.

2. Soziale und wirtschaftliche Rechte (u.a. Art. 17, 23, 26 AEMR)

Das Eigentum der Rückkehrer*innen wird in vielen Fällen im Laufe des Konfliktes zerstört, es kommt zu Plünderungen und Besetzungen von Häusern oder nach dem Ende des Konflikts zu Enteignungen durch die siegreiche Konfliktpartei. Dieses Eigentum zurückzuerlangen oder zerstörte Häuser wieder aufzubauen ist in vielen Fällen schwierig oder unmöglich, weil mangelnde staatliche Bereitschaft oder das Chaos des Konfliktes es unmöglich macht, Eigentumsverhältnisse rechtssicher festzustellen. Auch ist es in vielen Fällen für die Rückkehrer*innen schwierig, Arbeit und Bildung zu erhalten.

3. Das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person in Verbindung mit dem Recht auf Bewegungsfreiheit (Art. 3 AEMR und Art. 13 AEMR)

Die Rückkehrer*innen müssen oftmals aufgrund von andauernden Konflikten oder Empfehlungen der Regierung Wege zurück in ihre Heimat



wählen, die durch gefährliche Gebiete führen oder eine längere Reise bedeuten. Teilweise werden die Rückkehrer*innen gezwungen, in Gebiete zurückzukehren, die nicht in ihrer Heimatregion liegen, und werden so zu Binnenvertriebenen.

4. Recht auf Staatsangehörigkeit (Art. 15 AEMR)

Viele Rückkehrer*innen haben auf der Flucht ihre Papiere verloren und können sich somit nicht mehr ausweisen. In manchen Fällen werden auch Kleinkinder auf der Flucht geboren, und nicht immer gibt es die Möglichkeit, diese zu registrieren. Regierungen erkennen dann in einigen Fällen nicht mehr an, dass die Rückkehrer*innen ihre Staatsbürger*innen sind – die Rückkehrer*innen werden damit zu Staatenlosen und genießen nur noch eingeschränkte Rechte in ihrem Heimatstaat. Dieses Problem taucht allerdings nicht nur in Fällen von Geburten außerhalb des Staatsgebiets auf. Teilweise entscheiden Regierungen auch aus politischen Gründen, bestimmten Rückkehrer*innen die Staatsangehörigkeit zu entziehen, wie zum Beispiel im Fall der Rohingya in Myanmar.

5. Familien (Art. 16 AEMR)

Während eines Konfliktes oder der Flucht werden häufig Familien getrennt. Nach der AEMR hat der Staat die Pflicht, Familien als natürliche Grundeinheit der Gesellschaft besonders zu schützen. So sollte angestrebt werden, nach einem Konflikt die Familien, deren Mitglieder potenziell in verschiedene Regionen geflohen und dann auch in verschiedene Regionen zurückgekehrt sind, wieder zusammen zu bringen. Dem kommen allerdings nicht alle Staaten nach, da der Prozess zum einen Kosten verursacht und zum anderen eine getrennte Familie als Druckmittel eingesetzt werden kann.

AKTUELLES

In den letzten Jahren haben sich die Vereinten Nationen verstärkt mit der Situation und den Bedürfnissen von (freiwilligen) Rückkehrer*innen auseinandergesetzt. Unter anderem verabschiedete 2015 die

Generalversammlung die Resolution 69/154 zum Thema "Hilfe für Flüchtlinge, Rückkehrer*innen und Vertriebene in Afrika".

Mit dem in jüngster Vergangenheit stark gestiegenen weltweiten Interesse an dem Themenbereich "Migration und Flucht" stieg auch das Bedürfnis nach internationalen Regelungen in dem Bereich. Daher einigten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen 2016 in der Generalversammlung auf die sog. "New Yorker Erklärung" und nahmen sich darin vor, bis 2018 zwei globale Pakte für die Rechte von Migrant*innen und Flüchtlingen zu verabschieden. In dieser Erklärung wurden die Rechte und Bedürfnisse von Rückkehrer*innen besonders betont.

Als Folge dieser Bemühungen wurde im Dezember 2018 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen der globale Pakt für Flüchtlinge (sog. "UN-Flüchtlingspakt") verabschiedet. Eines



der Hauptziele des Paktes ist es, "in den Herkunftsländern Bedingungen für eine Rückkehr in Sicherheit und Würde zu fördern". Die Maßnahmen, die der Flüchtlingspakt fordert, umfassen u.a. geschlechtersensible und kindgerechte Rückkehr- und

Reintegrationsprogramme, eine Zusammenarbeit bei der Feststellung der Identität und der Ausstellung von Reisedokumenten sowie adäquate konsularische Hilfe.

Der wichtigste Akteur für Rückkehrer*innen bleibt jedoch weiterhin das UNHCR, da es Bedürftige von ihrer Flucht bis zur Rückkehr in die Heimat begleitet. Während der Vertreibung sorgt es dafür, dass die Flüchtlinge Fähigkeiten, Ressourcen und Vermögen behalten und



MODEL UNITED NATIONS BADEN-WÜRTTEMBERG

erschaffen, die für die Rückkehr genutzt werden können. Außerdem beschafft es Informationen über die Heimatregionen, bietet Besuchsfahrten an und berät die Rückkehrer*innen über ihre Rückkehr, damit diese eine freie und informierte Entscheidung treffen können.

Das UNHCR unterstützt auch den Rücktransport der Menschen und überwacht ihre Situation nach der Rückkehr. Darüber hinaus bemüht es sich um eine Einbeziehung der Rückkehrer*innen in Friedens- und Versöhnungsaktivitäten und unterstützt den Zugang der Rückkehrer*innen zu Justiz und Eigentum.

Neben dem UNHCR sind auch viele Nichtregierungsorganisationen und humanitäre Einrichtungen wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz bei der Unterstützung der Rückkehrenden aktiv. Sie leisten humanitäre Hilfe und engagieren sich dafür, dass die Rechte der Rückkehrer*innen geschützt werden, indem sie beispielsweise Menschenrechtsverletzungen dokumentieren und melden.

PROBLEME UND LÖSUNGSANSÄTZE

Verschiedene Akteure leisten also auf internationaler und nationaler Ebene bereits einiges, um die Rückkehrer*innen die Reintegration in ihrem Heimatland zu ermöglichen. Allerdings bleibt die Lage von Rückkehrer*innen trotz dieser Bemühungen in vielen Bereichen schwierig. Probleme existieren vor allem in den folgenden vier großen Feldern.

Wie oben beschrieben, erfahren die Rückkehrer*innen diverse Menschenrechtsverletzungen. Besonders wichtig ist, dass ihre Grundversorgung und ihre Sicherheit gewährleistet werden. Die Instrumente des Menschenrechtsrates zur Durchsetzung von Menschenrechten sind jedoch eher schwach. Um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, kann vor allem Druck von außen, also von einzelnen anderen Staaten oder der Staatengemeinschaft, ausgeübt werden. Dieser kann in Form von bilateralen Sanktionen aufgebaut werden, aber auch in Form von Staatenberichten im Rahmen des UN-Sozialpakts und UN-Zivilpakts. Der Menschenrechtsrat kann Mitgliedstaaten auffordern, die Rechte von Rückkehrer*innen stärker zu schützen und eine Verletzung

dieser Rechte zu sanktionieren. Darüber hinaus kann im Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren des Menschenrechtsrates auf Menschenrechtsverletzungen gegenüber Rückkehrer*innen eingegangen werden. Der Menschenrechtsrat hat außerdem die Möglichkeit, Sonderberichterstatter*innen oder Arbeitsgruppen zu einem spezifischen Themenfeld einzusetzen, die die Menschenrechtsslage in dem Themenfeld unparteiisch untersuchen und dokumentieren. Sie sind ehrenamtlich tätig und werden in der Regel auf einen Zeitraum von drei Jahren ernannt. So gibt es beispielsweise bereits das Amt eines*r UN-Sonderberichtstatters*in zu Binnenvertriebenen; ein*e Sonderberichterstatter*in zu den Rechten von Rückkehrer*innen wurde allerdings noch nicht eingesetzt. Darüber hinaus bietet sich in diesem Bereich auch eine Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und anderen internationalen Organisationen an.



Ein weiteres Problemfeld stellt die Reintegration der Rückkehrer*innen dar. Um eine nachhaltige Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu ermöglichen, müssen sie sich gleichwertig in politische Prozesse einbringen können. Erschwerend kommt hinzu, dass die Rückkehrer*innen nicht

immer in die Gesellschaft zurückkehren können, aus der sie kommen, sei es aufgrund von Vorgaben des Staates oder aufgrund von einer großen Zeitspanne, die zwischen Flucht und Rückkehr liegt. Dies wiederum kann zu Kommunikationsproblemen, Missverständnissen und Anfeindungen in dem neuen, ungewohnten Umfeld führen. Um dem zu begegnen, können Versöhnungsmechanismen geschaffen werden, um die Kommunikation



MODEL UNITED NATIONS BADEN-WÜRTTEMBERG

zwischen den Einwohner*innen und den Rückkehrer*innen zu erleichtern (z.B. durch die Organisation und das Einsetzen von Schlichtungsstellen, Workshops oder Bildungsveranstaltungen von staatlicher Seite oder durch Nichtregierungsorganisationen).

Das dritte Problemfeld liegt in der Frage, ob und wie lange das UNHCR für die Unterstützung von Rückkehrer*innen zuständig ist. Mitunter zieht sich eine Rückkehr über mehrere Jahrzehnte hin, wenn aufgrund von Gewalt, Zerstörung oder Handeln des Staates eine Rückkehr in die Heimatregion längere Zeit nicht möglich ist. Teils können Rückkehrer*innen auch gar nicht mehr in ihre Heimatregion innerhalb ihres Staates zurückkehren. Unklar ist, für welchen Zeitraum das UNHCR in solchen Fällen für die Unterstützung der Rückkehrer*innen zuständig sein soll. Da die Regelung der Zuständigkeit des UNHCR allerdings nicht in die Kompetenzen des Menschenrechtsrats fällt, sollte die Staatengemeinschaft sich zunächst auf eine einheitliche Auslegung des Statuts des UNHCR einigen.

Zuletzt sollte der Menschenrechtsrat sich mit der besonderen Verwundbarkeit von Frauen, Kindern, Alten und Menschen mit Behinderungen während der Rückkehr und Reintegration beschäftigen. Sie sind während und nach der Rückkehr besonders von gewalttätigen Übergriffen bedroht. Außerdem benötigen sie ggf. besondere Hilfe bei der Rückkehr, falls sie in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind.

PUNKTE ZUR DISKUSSION:

Der Menschenrechtsrat sollte sich mit folgenden Fragestellungen beschäftigen.

- Wie können Menschenrechtsverletzungen gegenüber Rückkehrer*innen in Zukunft verhindert werden? Welche Rechte sollten besonders geschützt werden? Wie kann die Achtung der Menschenrechte von Rückkehrer*innen besser überwacht werden?
- Welche Maßnahmen können getroffen werden, um der besonderen Verwundbarkeit von Frauen, Kindern, Alten und Menschen mit



Behinderungen bei der Rückkehr und Reintegration zu begegnen und auf ihre speziellen Bedürfnisse einzugehen?

- Wie kann der Menschenrechtsrat die Rechte von Rückkehrer*innen stärken? Sollte im Rahmen des Periodischen Überprüfungsverfahrens in Zukunft stärker auch Rückkehrer*innen geachtet werden? Sollte ein*e UN-Sonderberichterstatter*in zu den Rechten von Rückkehrer*innen eingesetzt werden?
- Mit welchen Organisationen und Institutionen können die Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Rückkehrer*innen zusammenarbeiten? Wie kann diese Zusammenarbeit oder Unterstützung gestaltet werden?
- Welche Maßnahmen können getroffen werden, um eine nachhaltige Reintegration der Rückkehrer*innen zu gewährleisten? Was können die Vereinten Nationen tun, um den Mitgliedstaaten bei diesem Prozess zu helfen?
- Auf welche Auslegung des Statuts des UNHCR sollte die Staatengemeinschaft sich einigen? Soll das UNHCR eine größere Rolle bei der Betreuung von Rückkehrer*innen und der Reintegration von Flüchtlingen einnehmen?

WICHTIGE DOKUMENTE

- Globaler Pakt für Flüchtlinge (2018): https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/11/GCR_final_GER.pdf
- New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten (A/RES/71/1): <http://www.un.org/depts/german/gv-71/band1/ar71001.pdf>
- Resolution A/RES/69/154 zur Hilfe für Flüchtlinge, Rückkehrer*innen und Vertriebenen in Afrika (2015): <https://www.un.org/Depts/german/gv-69/band1/ar69154.pdf>
- Mandat des UNHCR, englisch: <https://www.unhcr.org/protection/basic/526a22cb6/mandate-high-commissioner-refugees-office.html>
- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: <http://www.un.org/>

**MODEL UNITED NATIONS BADEN-WÜRTTEMBERG**

Depts/german/menschenrechte/aemr.pdf

- Informationen zum und Text des UN-Sozialpakts: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr>
- Informationen zum und Text des UN-Zivilpakts: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/zivilpakt-iccpr/>

QUELLEN UND WEITERFÜHRENDE LINKS

- Seite des UNHCR zu den Rechten von Rückkehrer*innen: <https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/freiwillige-rueckkehr>
- Seite des UNHCR Deutschland: <https://www.unhcr.org/dach/de/ueber-uns>
- Seite des Deutschen Instituts für Menschenrechte (mit einer Übersicht der aktuellen Menschenrechtsinstrumente): <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/>
- Trainingshandbuch zur Menschenrechtsüberwachung des OHCHR (2001) (mit vielen Informationen zur Rechtssituation und Menschenrechtsverletzungen von Rückkehrer*innen), englisch: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7part1112en.pdf>
- Spiegel Online, Artikel zur Verabschiedung und zum Inhalt des UN-Flüchtlingspakts:
- <http://www.spiegel.de/politik/ausland/uno-fluechtlingspakt-was-sie-ueber-das-abkommen-wissen-muessen-a-1244109.html>
- Zeit Online, Artikel zur Situation der Rückkehrer*innen in Syrien: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-07/syrien-daraa-militaeroffensive-europa-fluechtlinge/komplettansicht>
- Bilder:



Bild 1:

Link: <https://www.flickr.com/photos/46434833@N05/7536159004>

Name: Oxfam East Africa

Lizenzart: Creative Commons

Bild 2:

Link: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:International_Mine_Action_Center_in_Syria_\(Aleppo\)_05.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:International_Mine_Action_Center_in_Syria_(Aleppo)_05.jpg)

Name: mil.ru

Lizenzart: Creative Commons

Bild 3:

Link: https://www.flickr.com/photos/un_photo/4398252161/in/photostream/

Name: United Nations Photo

Lizenzart: Creative Commons