



## **Geschichte der Menschenrechte: Trends in der internationalen Flüchtlingspolitik**

### **Eine Betrachtung der Entwicklungen seit der Verabschiedung der GFK**

**Martin Strobl**

Kerngebiet: Zeitgeschichte

eingereicht bei: assoz. Prof. Mag. Dr. Dirk Rupnow

eingereicht im SS 2013

Rubrik: SE-Arbeit

#### **Abstract**

#### **History of human rights: trends in international refugee policy. A consideration of the development since the adoption of the CRSR**

The following seminar paper deals with the considerable changes in the international refugee policy since 1951, when the “Convention relating to the Status of Refugees” (CRSR) was adopted by the international community. On the one hand, the paper focuses on the changes in the refugee movement itself which took place in the last 60 years. On the other hand, it compares the refugee policy of three important players: the UN, the EU and Austria.

#### **Einleitung**

Eine unmittelbare Folge der Ereignisse rund um den Ersten und Zweiten Weltkrieg waren zigtausende Menschen, die wegen ihrer politischen Ansichten, ihrer ethnischen Herkunft oder kriegerischer Auseinandersetzungen auf der Flucht waren – meist ohne ausreichenden Schutz. Als Reaktion auf die prekäre humanitäre Situation, der diese

Flüchtlinge durch fehlende internationale Abkommen ausgeliefert waren, verabschiedete die internationale Gemeinschaft 1951 die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) – dem bis heute wichtigsten internationalen Dokument für den Flüchtlingschutz. Mit der GFK sollte einerseits eine in der Konvention klar definierte Gruppe von Menschen – Flüchtlinge – rechtlichen Schutz erhalten, andererseits sollte eine langfristige Lösung in der Flüchtlingsfrage erreicht werden.

Mehr als 60 Jahre nach der Verabschiedung der Konvention hat es jedoch noch keine Lösung gegeben. Im Gegenteil, die Flüchtlingsfrage ist aktueller denn je, hauptsächlich aus zwei Gründen. Erstens sind die Flüchtlingszahlen nicht rückläufig sondern nehmen kontinuierlich zu, wobei diese Zunahme nicht nur durch einen globalen Anstieg bewaffneter Konflikte seit dem Zweiten Weltkrieg, sondern auch durch einen Wandel der Migrationsbewegungen, dem veränderte geopolitische, wirtschaftliche und klimatische Verhältnisse zugrunde liegen, begünstigt wird. Zweitens hat sich der Umgang der vor allem wirtschaftlich hoch entwickelten Staaten und Staatenbünde mit der Flüchtlingsfrage stark verändert. Seit den 90er Jahren ist ein zunehmend restriktiver Umgang mit Flüchtlingen erkennbar, die Problematik der Flüchtlingsfrage wird auch dadurch immer aktueller.

Thematisch setzt diese Seminararbeit hier an. Zentrale Leitfragen sind zum einen, wie sich die globale Flüchtlingssituation seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verändert hat und worin die Gründe für den Anstieg der Flüchtlingszahlen liegen. Betrachtet werden soll hierbei auch das Problem der sog. „neuen“ Flüchtlinge, also jener Flüchtlinge, die nicht von der GFK erfasst werden und somit de facto keinen rechtlichen Schutz genießen. Zum anderen, wie die österreichische und europäische Politik, sowie die internationale Gemeinschaft bzw. das UNHCR<sup>1</sup> als zentrale Organisation der Vereinten Nationen für den Flüchtlingsschutz, auf die (veränderte) Flüchtlingsproblematik reagieren und welche Trends sich hier ablesen lassen. Interessant ist dieser Vergleich auf den genannten drei Ebenen deshalb, da gerade die österreichische und europäische Politik, ablesbar in der Gesetzgebung und den Maßnahmen, eine komplett andere Richtung verfolgen als das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR). Während Europa und Österreich, aber auch andere reiche Länder zunehmend Finanzen und Engagement in die Abwehr von Flüchtlingen investieren – ein gutes Beispiel hierfür ist die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX – und an einer besonders engen Flüchtlingsdefinition festhalten, versucht das UNHCR verstärkt auf die veränderten weltweiten Bedingungen und Fluchtursachen zu reagieren, dehnt also ihren Kompetenzbereich aus. Dadurch jedoch wird keine Lösung der Flüchtlingsfrage erreicht, sondern lediglich eine Verschiebung der

---

<sup>1</sup> Anmerkung zur Abkürzung „UNHCR“ (United Nations High Commissioner for Refugees): in dieser Arbeit wird grundsätzlich vom Amt des Hohen Flüchtlingskommissars und nicht vom Hohen Flüchtlingskommissar selbst, also der Person, gesprochen. Folglich wird der Artikel „das“ verwendet.

Flüchtlingsproblematik von den reicheren in die ärmeren Länder, sowie eine Übertragung der Zuständigkeit von den Staaten an das UNHCR. Gleichzeitig wird die Relevanz der GFK, durch den Umgang und die Auslegung der reichen Länder mit dem dort definierten Flüchtlingsbegriff, der ausgenützt, umgangen und zurechtgebogen wird, um auf rechtlicher Basis Flüchtlingen die Einreise zu verwehren, zunehmend in Frage gestellt. Eine sehr gefährliche Entwicklung, gerade da die GFK das einzige international relevante Dokument für den Flüchtlingsschutz ist und es, wenngleich eine Aktualisierung des Flüchtlingsbegriffs an die heutigen Verhältnisse angebracht wäre, zumindest für eine gewisse Gruppe von Personen rechtlichen Schutz bietet.

Grundlage für die Aufarbeitung der Thematik ist eine Reihe von deutsch- und englischsprachigen Werken aus dem geschichts-, politik- und rechtswissenschaftlichen Bereich, sowie offizielle Internetseiten vom UNHCR, der EU und FRONTEX. Auch auf Dokumente der Vereinten Nationen sowie der europäischen und österreichischen Gesetzgebung soll zurückgegriffen werden.

### **Begrifflichkeiten und rechtlicher Hintergrund**

Wird das Thema Flüchtlingspolitik in der Öffentlichkeit betrachtet, fällt sofort ein Punkt auf: Begrifflichkeiten werden vermischt, Grenzen nicht berücksichtigt und Definitionen ignoriert. Nicht etwa aus Bosheit oder Absicht, sondern vielmehr aus Unwissenheit darüber, dass zwischen einzelnen Begrifflichkeiten sehr wohl ein Unterschied herrscht. Mag dieser Unterschied im allgemeinen Wortgebrauch nicht von großer Bedeutung sein, rechtlich hat die Unterscheidung weit reichende Konsequenzen. So ist eben rechtlich ein Asylant oder ein Migrant nicht dasselbe wie ein Flüchtling, ebenso sind nicht alle sog. „Boatpeople“<sup>2</sup> Flüchtlinge und noch viel weniger sind alle Staatenlose Flüchtlinge. Nachfolgend soll eine grobe Unterscheidung und Abgrenzung zwischen vier zentralen Begrifflichkeiten des Flüchtlingswesens gemacht werden, ebenso werden in einem weiteren Schritt der rechtliche Hintergrund zum Flüchtlingswesen, also die Genfer Flüchtlingskonvention, das New York Protokoll von 1967 sowie das Asylverfahren genauer betrachtet.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> „Boatpeople“: Begriff der zur Zeit des Vietnamkriegs entstand und für Personen steht, die auf meist überfüllten Booten versuchen, in andere Länder zu fliehen. Ein Beispiel heute: Boatpeople die von der nordafrikanischen Küste versuchen nach Europa zu gelangen.

<sup>3</sup> Im Rahmen dieser Arbeit wird nur eine Grobunterscheidung vorgenommen. Nationale Definitionen und Spezifizierungen werden nicht berücksichtigt. Ebenso wird, um eine bessere Lesbarkeit zu gewährleisten, in dieser Arbeit auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet.

## Eingrenzung und Unterscheidung der Begrifflichkeiten

### *Staatenlose*

Staatsbürger sind Personen, die rechtlich einem Staat zugehören. Die Staatsangehörigkeit bezeichnet also einen Bund zwischen einer Person und einem Staat, die Rechte und Pflichten beider Parteien sind in der nationalen Gesetzgebung festgeschrieben. Personen hingegen, die von keinem Staat als Staatsbürger angesehen werden, werden als Staatenlose bezeichnet. Sie befinden sich in einem „rechtsfreien Raum“, da die nationale Gesetzgebung nur sehr eingeschränkt auf sie zutrifft. Häufig sind Staatenlose von jeglicher Teilnahme am öffentlichen, politischen, sozialen und auch rechtlichen Leben ausgeschlossen, müssen also ein stark benachteiligtes Leben führen. Die Gründe, weshalb Menschen staatenlos werden, sind unterschiedlich. Ein häufiger Grund sind geopolitische Neuordnungen, also Staatsauflösungen oder Gebietsabtretungen, wodurch Menschen, die beispielsweise einer „falschen“ ethnischen Gruppe zugehören, staatenlos werden können– so nach dem Zerfall der Sowjetunion.<sup>4</sup> Obwohl das Thema Staatenlosigkeit in der heutigen Öffentlichkeit kaum präsent ist, darf dieser Fakt nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine riesige Gruppe von Menschen von diesem Problem betroffen ist. Die UN geht sogar von bis zu 12 Millionen Menschen ohne Staatsbürgerschaft aus<sup>5</sup>, das sind 3,5 Millionen mehr als die Gesamtbevölkerung Österreichs. Besonders in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg war Staatenlosigkeit weit verbreitet, die Vereinten Nationen reagierten auf dieses Problem mit verschiedenen Mitteln. Einerseits wurde die Staatsangehörigkeit in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 (Artikel 14, Absatz 1)<sup>6</sup> verankert, ebenso im „Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen“<sup>7</sup> von 1954 und im „Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit“<sup>8</sup> von 1961 aufgegriffen. Andererseits wurde wegen der häufig sich überschneidenden Probleme zwischen Flüchtlingen und Staatenlosen, im Jahr 2003 dem UNHCR durch die UN-Generalversammlung ein Mandat auf Staatenlose übertragen.

---

<sup>4</sup> Rainer Münz/Albert F. Reiterer, Wie schnell wächst die Zahl der Menschen? Weltbevölkerung und weltweite Migration, hrsg. von Klaus Wiegandt, Frankfurt am Main 2007, S. 182.

<sup>5</sup> Stateless People, UNHCR, o.D., [<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c155.html>], eingesehen 30.04.2013.

<sup>6</sup> A/RES/3/217 A: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948, Vereinte Nationen [<http://www.un.org/Depts/german/gruendungsres/grunddok/ar217a3.html>], eingesehen 30.04.2013.

<sup>7</sup> Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28.09.1954, UNHCR [[http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/staatenlosigkeit/staatenl-Uebereinkommen\\_Rechtsstellung.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/staatenlosigkeit/staatenl-Uebereinkommen_Rechtsstellung.pdf)], eingesehen 30.04.2013.

<sup>8</sup> Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit vom 30.08.1961, UNHCR [[http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/staatenlosigkeit/staatenl-Uebereinkommen\\_Verminderung.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/staatenlosigkeit/staatenl-Uebereinkommen_Verminderung.pdf)], ein-gesehen 30.04.2013.

### ***Migranten***

Grundsätzlich beschreibt der Begriff „Migrant“ eine Person, die eigenständig aus wirtschaftlichen oder politischen Überlegungen heraus entscheidet, an einen anderen Ort seiner Wahl zu ziehen. Meist ist diese Überlegung verknüpft mit der Hoffnung auf bessere Zukunftsaussichten. So gesehen ist die Migration, vor allem die Wirtschaftsmigration kein neues Phänomen. Bereits in der Ur- und Frühgeschichte wanderten Nomaden aus wirtschaftlichen Gründen, ebenso ist die Besiedlung Amerikas durch europäische Siedler ein Beispiel für Migration. Problematisch an der gesamten Definition „Migrant“ ist jedoch, dass die Gründe für den Umzug sehr oft überhaupt nicht eindeutig sind. Immer häufiger vermischen sich wirtschaftliche Überlegungen mit einer grundlegenden Notwendigkeit, aus einem Land zu emigrieren; das heißt also, dass die Grenze zwischen Migrant und Flüchtling immer undurchsichtiger wird. Auf die kritische Abgrenzung zwischen Migrant und Flüchtling wird zu einem späteren Zeitpunkt in dieser Arbeit noch genauer eingegangen. Vorweg erwähnt werden soll jedoch, dass Migranten völkerrechtlich eine komplett andere Stellung als Flüchtlinge besitzen. Während Migranten den Gesetzen des jeweiligen Staates unterliegen und durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte geschützt sind, erhalten Flüchtlinge einen erweiterten Schutz durch die GFK. Ob eine Person Migrant oder Flüchtling ist, wird mit Hilfe eines Asylverfahrens festgestellt.

### ***Asylsuchender***

Während Asyl noch im Mittelalter gleichzusetzen war mit einem Ort, an dem Zuflucht gewährt wird, wird heute unter Asyl vielmehr der Schutz vor Verfolgung an sich verstanden. Ein Asylsuchender ist also demnach eine Person, die in einem fremden Staat Schutz vor politischer, religiöser, ethnischer oder sonstiger Verfolgung sucht. Nicht gleichzusetzen, wie im allgemeinen Sprachgebrauch häufig der Fall, ist der „Asylsuchende“ mit dem „Flüchtling“, da zwischen den beiden Begriffen ein entscheidender rechtlicher Unterschied besteht. Vorerst stellt ein Asylsuchender bzw. Asylbewerber einen Asylantrag an einen Staat, dieser wird in einem nationalen Asylverfahren behandelt. In diesem Verfahren soll geklärt werden, ob eine Person die Flüchtlingseigenschaften nach den Kriterien der GFK besitzt und in diesem Fall Asyl erhalten soll. Erfüllt eine Person die Kriterien der GFK, wird sein Ansuchen positiv bewertet: Der Asylsuchende erhält den „Status eines Flüchtlings“ und wird zu einem Asylberechtigten.

### ***Flüchtling***

Wie bereits bei den obigen Begriffen, muss auch beim „Flüchtlingsbegriff“ zwischen dem allgemeinen Sprachgebrauch und der rechtlichen Stellung unterschieden werden. Im allgemeinen Sprachgebrauch ist ein Flüchtling eine Person, die ihre Heimat aus

verschiedenen Gründen fluchtartig verlässt. Rechtlich gesehen ist diese Erklärung zu einfach – nicht jede Person, die ihre Heimat verlässt, ist nach internationalem Recht ein Flüchtling. Wie schwierig diese Definition ist, wird auch klar, wenn auf der Online Seite des Deutschen Wörterbuchs Duden unter dem Begriff „Flüchtling“ nachgeschlagen wird: Als Synonym zu „Flüchtling“ wird „Asylbewerber“ und „Heimatvertriebener“ angegeben.<sup>9</sup> Eine Angabe, die rechtlich gesehen falsch ist und nicht zur Aufklärung dieses Begriffs beiträgt, sondern vielmehr zur weiteren Verwirrung. Eine Person ist rechtlich gesehen dann ein Flüchtling bzw. erhält dann den „Status eines Flüchtlings“, wenn in einem Asylverfahren die Flüchtlingseigenschaften nach der GFK nachgewiesen werden konnten.

### **Rechtlicher Hintergrund**

Wie gerade aufgezeigt, besteht zwischen den einzelnen Begrifflichkeiten rechtlich ein deutlicher Unterschied. Wichtigste Grundlage für die rechtliche Definierung eines Flüchtlings ist die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, ebenso das Zusatzprotokoll von 1967. Diese beiden Dokumente sind einerseits die bisher einzigen international anerkannten Dokumente zum Schutz von Flüchtlingen, andererseits sind sie die wesentliche rechtliche Grundlage für die internationale Flüchtlingspolitik.

#### ***Der Weg zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1951***

1951 wurde vom UN Wirtschafts- und Sozialrat eine internationale Konferenz in Genf einberufen. Das wichtigste Ergebnis dieser Konferenz war das „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ vom 28. Juli 1951 – bekannter unter dem Namen „Genfer Flüchtlingskonvention“. Damit entstand eine rechtliche Grundlage für den Schutz von Flüchtlingen, die bis heute maßgeblich ist. Überlegungen zum Flüchtlingsschutz gab es jedoch schon vor 1951.

Bereits im Anschluss an den Ersten Weltkrieg versuchte der neu gegründete Völkerbund auf das Flüchtlingsproblem, ausgelöst durch Krieg, Hungersnöte und Staatsneuordnungen, zu reagieren – erste humanitäre Hilfsprogramme folgten. Zu nennen sind hier unter anderem die Versuche des Völkerbunds, auf die kritische Lage russischer und armenischer Flüchtlinge in den frühen 20er Jahren zu reagieren. Ab 1926 wurden durch den Völkerbund Anstrengungen unternommen, um „[...] einerseits den völkerrechtlichen Schutz dieser Flüchtlinge auszubauen und ihn andererseits weiteren Flüchtlingsgruppen zugänglich zu machen.“<sup>10</sup> Erste Ergebnisse konnten 1928 auf einer

---

<sup>9</sup> Flüchtling, DUDEN Online, 11.01.2013, [<http://www.duden.de/node/694437/revisions/1106852/view>], eingesehen 30.04.2013.

<sup>10</sup> Michael Marugg, Völkerrechtliche Definitionen des Ausdruckes ‚Flüchtling‘. Ein Beitrag zur Geschichte unter besonderer Berücksichtigung sogenannter de-facto-Flüchtlinge, Basel/Frankfurt am Main 1990, S. 67.

internationalen Flüchtlingskonferenz erzielt werden. Ab 1933 wurden mehrere Vereinbarungen zum Schutz der Flüchtlinge aus Deutschland getroffen. Bis zum Zweiten Weltkrieg kamen also durch die Bemühungen des Völkerbunds mehrere international abgesegnete Arrangements zum Schutz von Flüchtlingen zustande. Diese Übereinkommen betrafen jedoch stets spezielle Flüchtlingsgruppen, das heißt, dass sie „[...] den Charakter von Einzelfallgesetzen bezüglich Personengruppen [hatten]. [...] Eine bestimmte (frühere) Staatsangehörigkeit, territoriale oder ethnische Herkunft [...]“<sup>11</sup>, waren also noch maßgebliche Eigenschaften für die Definierung des Flüchtlingsbegriff. Viele De-facto-Flüchtlinge, die diese nationalen Eigenschaften nicht erfüllten, fielen also aus der Definition und erlangten folglich keine Unterstützung oder Schutz. Beispiele hierfür sind zahlreiche Flüchtlinge aus Spanien oder dem faschistischen Italien. Mit dem Beginn des Zweiten Weltkrieges 1939 endeten vorerst die Bemühungen, innerhalb des Völkerbundes neue flüchtlingsrechtliche Übereinkommen zu schließen. Die Prioritäten lagen zumindest in den ersten Kriegsjahren eindeutig in anderen Bereichen als dem Flüchtlingsschutz. Gegen Ende des Krieges wurde das Problem der Flüchtlinge, das bis dahin ungekannte Ausmaße angenommen hatte, jedoch zunehmend durch einzelne Staaten aufgegriffen und behandelt. Die Lösung der Flüchtlingsproblematik hatte vor allem im Anschluss an den Krieg oberste Priorität. Behandelt wurde das Flüchtlingsproblem auf institutioneller Ebene der neu gegründeten Vereinten Nationen.

Ab 1943 und in den ersten Nachkriegsjahren lag die Priorität bei konkreten Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge, ab 1949 wurde verstärkt versucht, eine international gültige rechtliche Basis zum Flüchtlingsschutz zu erarbeiten – diese Bemühungen mündeten 1951 in der GFK. Die GFK selbst ist natürlich nicht das Ergebnis einer einzigen Versammlung, sondern vielmehr das Produkt eines über zwei Jahre andauernden und oft schwierigen Verhandlungsprozesses. Besonders umstritten war die Frage nach der grundlegenden Definition des Ausdrucks „Flüchtling“ – deutlich wird dies auch daran, dass insgesamt neun Zusammenkünfte notwendig waren, bis sich die internationale Gemeinschaft mehr oder weniger einig war.<sup>12</sup> Ebenso ist die GFK, besonders aber die darin angeführte Flüchtlingsdefinition „[...] nicht ein Ergebnis gesetzgeberischer Expertenarbeit. Ihr Wortlaut ging vielmehr aus einer langwierigen politischen Auseinandersetzung um konsensfähige Formulierung hervor.“<sup>13</sup> Trotz all dieser Schwierigkeiten und Differenzen zwischen den Vertretern der einzelnen Länder, konnte auf der „Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen über den Status von Flüchtlingen und Staatenlose“ am 28. Juli 1951 in Genf ein Konsens erzielt werden. Besagtes Ergebnis war das „Abkommen über die Rechtsstellung der

---

<sup>11</sup> Marugg, Völkerrechtliche Definition, S. 78.

<sup>12</sup> Ebd., S. 122.

<sup>13</sup> Ebd., S. 146.

Flüchtlinge“, wodurch eine international gültige Rechtsgrundlage geschaffen wurde, durch die mehrere zentrale Punkte geregelt wurden: „[...] wer [ist] ein Flüchtling [...], welchen rechtlichen Schutz, welche Hilfe und welche sozialen Rechte [sollte] sie oder er von den Unterzeichnerstaaten erhalten [...]“.“<sup>14</sup>

Mit der GFK wurde also erstmals ein Dokument geschaffen, worin grundlegende rechtliche Überlegungen zum Flüchtlingsschutz, losgelöst von nationalen Grenzen, festgeschrieben wurden. Die Entstehung dieser Konvention ist als Prozess zu betrachten, der bereits nach dem Ersten Weltkrieg begann. Ebenso ist die GFK als Dokument zu sehen, worin ein Kompromiss zwischen verschiedenen Überlegungen, Vorstellungen und Wünschen der internationalen Gemeinschaft getroffen wurde. Auf den gesamten Inhalt der GFK kann in dieser Seminararbeit nicht genauer eingegangen werden, lediglich einige Auszüge werden hier näher betrachtet. Die vollständige Konvention<sup>15</sup> ebenso wie das New Yorker Protokoll von 1967<sup>16</sup>, das im Nachfolgenden behandelt wird, sind im Wortlaut online auf der Webseite des UNHCR abrufbar.

### ***New York Protokoll 1967***

Die in der GFK festgeschriebenen Inhalte bezogen sich hauptsächlich auf die gegebene Situation in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Dadurch wurde einigen Trends, die sich bereits in dieser Zeit ankündigten, zu wenig Beachtung geschenkt. 1967 wurde mit dem „New York Protokoll“ versucht, auf einige fehlende oder zu eng gefasste Aspekte der GFK zu reagieren, „[...] der Wirkungsbereich der Konvention [wurde] [...] sowohl zeitlich als auch geographisch erweitert.“<sup>17</sup>

Besonders kritisch war die Tatsache, dass der Geltungsbereich der GFK besonders auf Europa reduziert war. Dies, obwohl um 1950 Flüchtlinge bei weitem nicht mehr nur ein europäisches Phänomen waren. Durch Dekolonialisierungsprozesse, Staatsneugründungen und militärische Konflikte waren zunehmend auch außereuropäische Gebiete mit dem Flüchtlingsproblem konfrontiert.<sup>18</sup> Interessant ist in der Entstehungsgeschichte der GFK, dass die sog. „Europaklausel“, mit der geregelt wurde, auf welche Personen – geografisch gesehen – der Begriff „Flüchtling“ und die damit

---

<sup>14</sup> Genfer Flüchtlingskonvention, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.de/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html>], eingesehen 07.05.2013.

<sup>15</sup> Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention), UNHCR, 1955, [[http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1\\_international/1\\_1\\_voelkerrecht/1\\_1\\_1/FR\\_int\\_vr\\_GFK-GFK\\_AUS.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_1/FR_int_vr_GFK-GFK_AUS.pdf)], eingesehen 07.05.2013.

<sup>16</sup> Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (New York Protokoll), UNHCR, 1974, [[http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1\\_international/1\\_1\\_voelkerrecht/1\\_1\\_1/FR\\_int\\_vr\\_GFK-Prot\\_AUS.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_1/FR_int_vr_GFK-Prot_AUS.pdf)], eingesehen 07.05.2013.

<sup>17</sup> Genfer Flüchtlingskonvention, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.de/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html>], eingesehen 07.05.2013.

<sup>18</sup> Zu nennen sind hier Flüchtlinge aus dem Nahen Osten (Türkei, Libanon, Syrien), China, den Philippinen, Indien, Pakistan und Korea. Marugg, *Völkerrechtliche Definition ‚Flüchtling‘*, S. 119–22.



verbundenen Rechte zutreffen sollten, sehr unterschiedlich aufgefasst wurde. Während einige Länder das Aufheben einer Europaklausel forderten, verlangte vor allem Frankreich das Beibehalten einer solchen Einschränkung. Zu einem Konsens verhalf in diesem Fall der Vatikan, der einen Vorschlag einbrachte, der von allen Parteien angenommen wurde.<sup>19</sup> Demnach sollte von jeder vertragschließenden Partei beim Beitritt, bei der Unterzeichnung oder Ratifizierung der GFK eine Stellungnahme abgegeben werden, durch die geregelt wurde, ob der jeweilige Staat sich beim Begriff „Flüchtling“ lediglich auf Europa, oder auch auf Gebiete außerhalb Europas bezieht. Jedes Land hatte also schriftlich zu erklären, ob es sich beim Begriff „Flüchtling“ auf Personen „[...] in Europa [...] [oder] in Europa oder anderswo [...]“<sup>20</sup> beruft. Neben dieser geografischen Einschränkung beinhaltete die GFK auch eine zeitliche. Durch eine eingefügte Klausel, wurden von der Konvention nur Personen erfasst, die von „[...] Ereignisse[n], die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind [...]“<sup>21</sup>, betroffen waren. Eine gravierende Einschränkung angesichts dessen, dass es auch nach 1951 Personen gab, die zu Flüchtlingen wurden. Neben der zeitlichen und geografischen Einschränkung gab es zudem auch einen dritten Kritikpunkt an der GFK. Staaten konnten bei ihrem Beitritt – mit Ausnahme einiger Artikel – Vorbehalte gegen die Konvention einbringen.<sup>22</sup>

Die GFK hatte also, dies zeigte sich bereits nach wenigen Jahren, einige zum Teil erhebliche Schwächen und Einschränkungen. Mit dem „Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ von 1967, bekannter als „New York Protokoll“, versuchte die internationale Gemeinschaft auf die kritischen Einschränkungen der GFK zu reagieren. Die zeitliche Klausel wurde mit dem New York Protokoll komplett aufgehoben,<sup>23</sup> ebenso die geografische, wobei Länder, die sich bereits in einer Erklärung nur auf Europa beschränkt hatten, weiterhin an der Europaklausel festhalten durften. Für alle anderen Länder, ebenso wie für zukünftige Vertragspartner, wurde die Europaklausel durch das New York Protokoll irrelevant. Auch auf die dritte erwähnte Schwachstelle – die Vorbehalte, die von den Staaten gegen die GFK eingebracht werden durften – wurde mit dem Protokoll von 1967 versucht zu reagieren. Der Artikel 42 (Vorbehalte), Absatz 1 der GFK wurde erweitert mit dem der Klausel, dass sich „[...] die Vorbehalte nicht auf Flüchtlinge erstrecken, für die das Abkommen gilt.“<sup>24</sup>

---

19 A/CONF.2/80, Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons (Hrsg.), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons. Summary Record of the Twenty-third Meeting, UNHCR, 26.11.1951, [<http://www.refworld.org/docid/3ae68cda10.html>], eingesehen 07.05.2013.

<sup>20</sup> GFK, Kap. I, Art.1, Abschn. B, Abs. 1.

<sup>21</sup> GFK, Kap. I, Art.1, Abschn. A, Abs. 2 und Abschn. B, Abs. 1.

<sup>22</sup> GFK, Kap. VII, Art.42, Abs.1.

<sup>23</sup> New York Protokoll, Art. 1, Abs. 2.

<sup>24</sup> New York Protokoll, Art. 7, Abs. 1.

Durch das New York Protokoll von 1967 wurde die GFK zu einem Dokument, das zeitlich und geografisch unabhängig war. Dadurch sind die Konvention und die darin enthaltenen Artikel und Beschlüsse auch heute noch relevant.

### ***Zentrale Inhalte der GFK***

Für den internationalen Flüchtlingsschutz ist die GFK ein maßgebliches Dokument – sie „[...] legt einen einheitlichen Rechtsstatus für Flüchtlinge fest“<sup>25</sup>. Besonders die beiden nachfolgenden Punkte sind jedoch für diese Seminararbeit über die „Trends in der internationalen Flüchtlingspolitik“ zentral. Durch die enge und strikte Auslegung dieser beiden Artikel wird in vielen Fällen die GFK umgangen, wodurch das Dokument oft seine Relevanz verliert.

Zum einen der Artikel 1, in dem der Begriff „Flüchtling“ definiert wird. Ein Flüchtling ist gemäß der GFK eine Person, die

„[...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“<sup>26</sup>

Flüchtlinge sind also, wie bereits weiter oben erwähnt, Personen, bei denen mittels eines nationalen Asylverfahrens einzelne oder mehrere Flüchtlingseigenschaften dieser Definition nachgewiesen und bestätigt wurden. Erst nach dem positiven Abschluss des Asylverfahrens kann vom Status „Flüchtling“ gesprochen werden. Asyl ist jedoch nach der GFK als temporäres Recht zu verstehen, das verfällt, wenn sich die Zustände im Herkunftsland des Asylwerbers, die maßgeblich für die Flucht waren, ändern.<sup>27</sup> Damit soll einer dauerhaften Aufnahme und Integration im Asylland vorgebeugt werden.<sup>28</sup>

Zum anderen das sog. „Refolement-Verbot“, das im Artikel 33 über das „Verbot der Ausweisung und Zurückweisung“ geregelt ist. Demnach ist es allen vertragsschließenden Staaten verboten,

---

<sup>25</sup> Bernhard Hagen, Trends der internationalen Asylpolitik. EU und USA im Vergleich, Saarbrücken 2006, S. 23.

<sup>26</sup> GFK, Kap. I, Art. 1, Abschn. A, Abs. 2.

<sup>27</sup> GFK, Kap. I, Art. 1, Abschn. C, Abs. 5.

<sup>28</sup> Hagen, Trends Asylpolitik, S. 16.

„[...] einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten aus[zu]weisen oder zurück[zu]weisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“<sup>29</sup>

Durch diesen Artikel wird das Land, in dem eine Person um Asyl ansucht, dazu verpflichtet, sich mit dem Asylantrag zu befassen, wodurch Personen nicht zurückgeschickt werden dürfen, bevor deren Asylantrag überprüft worden ist.

Besonders in der europäischen Flüchtlingspolitik sind der Artikel 1 und der Artikel 33 der GFK, wie sich später noch zeigen wird, in den letzten Jahren sehr zentral geworden.

### **Zuständigkeit und Durchsetzung der GFK**

Obwohl es sich bei der GFK um ein internationales Rechtsdokument handelt, liegt die Handhabung und Durchsetzung grundsätzlich auf nationaler Ebene. Die nationalen Behörden der Unterzeichnerstaaten übernehmen also die konkrete Überprüfung der Flüchtlingseigenschaften mittels des bereits erwähnten Asylverfahrens, stellen Flüchtlingen die notwendigen Papiere und Reisedokumente aus<sup>30</sup>, und verpflichten sich für das Wohlergehen und den Schutz der Rechte zu sorgen.<sup>31</sup> Die Institution der Vereinten Nationen bzw. das Amt des UNHCR als wichtigste UN-Institution für den Flüchtlingsschutz ist hierbei meist nicht vordergründig aktiv mit beteiligt, ist aber, unterschiedlich von Staat zu Staat, bis zu einem gewissen Ausmaß mit in das Asylverfahren eingebunden. Diese Eingebundenheit kann von einem stetigen Informationsaustausch zwischen dem entsprechenden Land und dem UNHCR und einer Beratungsfunktion, bis hin zu einer Mitentscheidungsfunktion oder sogar, wie in Belgien lange üblich, zu einer Hauptentscheidungsfunktion reichen.<sup>32</sup> Die wichtigste Aufgabe des UNHCR auf staatlicher Ebene ist jedoch eine unterstützende Funktion, d. h. Staaten im Asylverfahren und im Umgang mit der GFK zu beraten. Gekoppelt ist diese Hilfsfunktion mit der in der GFK festgeschriebenen Überwachungstätigkeit.<sup>33</sup>

Auf nationaler Ebene sind also vor allem die Regierungen der jeweiligen Länder für die Durchsetzung und Einhaltung der GFK zuständig, wobei das UNHCR als übergeordnete Instanz die Einhaltung der GFK überprüft, die Länder berät und Informationen von den Ländern einholt. Auf internationaler Ebene ist das UNHCR

---

<sup>29</sup> GFK, Kap. V, Art. 33, Abs. 1.

<sup>30</sup> GFK, Kap. V, Art. 25, 27, 28.

<sup>31</sup> GFK, Kap. II, III, IV.

<sup>32</sup> Bei einer Hauptentscheidungsfunktion überträgt die Regierung UNHCR die Kompetenz, autonom Flüchtlingseigenschaften zu überprüfen. Volker Türk, *Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) (Schriften zum Völkerrecht 103)*, Berlin 1992, S. 171.

<sup>33</sup> GFK, Kap. VI, Art. 35, Abs. 1.

verantwortlich für die Koordinierung und Etablierung der GFK, beteiligt sich aber auch mit konkreten Projekten und Hilfsaktionen vor Ort. Als eigentliches Kontrollorgan der GFK kann das UNHCR trotz der hier aufgezeigten Aufgaben dennoch nicht bezeichnet werden, ebenso wenig besitzt die Institution Sanktionsbefugnisse gegen Staaten, die sich nicht an die Bestimmungen der GFK halten.<sup>34</sup>

## **Trends und Entwicklungen**

Während im ersten Kapitel der rechtliche Hintergrund aufgearbeitet worden ist, also aufgezeigt wurde, welcher rechtliche Unterschied zwischen einem Flüchtling und einem Asylsuchenden besteht, auf welchem Weg die GFK zustande gekommen ist, welche die wichtigsten Inhalte der GFK sind und wer verantwortlich für die Durchsetzung ist, soll im zweiten Kapitel auf die praktische Umsetzung der GFK, ebenso wie auf die tatsächliche Ist-Situation näher eingegangen werden. Dadurch sollen weltweite und europäische Entwicklungen seit 1951 ersichtlich und aktuelle Trends aufgezeigt werden.

## **Globale Entwicklung der Flüchtlingsproblematik**

Ein sehr zentraler Punkt, ist die Veränderung der Flüchtlingsproblematik an sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis heute. Die Gründe, weshalb Menschen auf der Flucht sind haben sich wesentlich gewandelt, die Anzahl der Personen, die um Asyl ansuchen bzw. auf illegalen Wegen versuchen einzureisen, haben sich vervielfacht, ebenso hat sich die Flüchtlingsproblematik geografisch markant verlagert.

### ***Neue Arten von Flüchtlingen, veränderte Motive***

Flüchtlinge sind nach der GFK Personen, die aus religiösen, politischen, sozialen oder ethnischen Gründen aus ihrem Heimatland fliehen, um in einem „sicheren“ Land um Asyl anzusuchen. Diese in der GFK genannten Fluchtgründe mögen für die Zeit um den Zweiten Weltkrieg passend gewesen sein, heute treffen sie aber nur noch auf einen gewissen Teil der sich auf der Flucht befindlichen Menschen zu. Warum? Die Welt hat sich seit dem Jahr 1951 deutlich verändert, mit ihr die Fluchtursachen. Das heißt, 60 Jahre nach Entstehung der GFK fliehen zahlreiche Menschen ohne entsprechenden Schutz gewährt zu bekommen. Konkret sind folgende Gruppen betroffen: a) Wirtschafts- und Umweltflüchtlinge, b) Binnenvertriebene und c) Bürgerkriegsflüchtlinge. Diese „neuen“ Flüchtlinge werden jedoch durch die GFK nicht erfasst, wodurch rechtlicher Schutz generell nicht gewährt wird. Hier eröffnen sich einige zentrale Fragen im Bezug auf die Relevanz der GFK, ebenso wie auf die gesamte Flüchtlingspolitik: Ist die GFK infolgedessen, dass zahlreiche aktuelle Fluchtursachen nicht mit

---

<sup>34</sup> Peter K. Fritzsche, Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten, Paderborn 2009<sup>2</sup>, S. 133.

berücksichtigt werden, überhaupt noch aktuell? Sind wirtschaftliche und ökologische Gründe überhaupt relevante Fluchtursachen? Wo liegt die Grenze zwischen einem Migranten, der aus freiem Willen seine Heimat verlässt und einem Wirtschafts-/Klima-/Umweltflüchtling, der aus existenzbedingten Gründen aus seiner Heimat flüchtet? Diese Fragen sollen im Verlauf der weiteren Arbeit verstärkt mit berücksichtigt werden. Nachfolgend werden einige dieser „neuen“ Fluchtursachen genauer betrachtet.

#### Wirtschafts- und Umweltflüchtlinge

Die erste Gruppe sind die sog. Wirtschaftsflüchtlinge und die Umwelt- und Klimaflüchtlinge. Bei den Wirtschaftsflüchtlingen handelt es sich um Menschen, die aus ökonomischen Gründen ihre Heimat verlassen. Der Unterschied zu Wirtschaftsmigranten ist insofern gegeben, dass Erstere ihre Heimat verlassen, um ihr Überleben zu sichern. Hohe Arbeitslosigkeit, Niedriglöhne und niedriger Lebensstandard, ein unstabiles politisches Umfeld, das sich auf die Arbeitssituation auswirkt, extreme Überbevölkerung, akute Wirtschaftskrisen– all das können Gründe sein, weshalb Menschen aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus ihre Heimat verlassen (müssen).<sup>35</sup> Wie viele Menschen von solch extremer und auch lebensbedrohlicher Armut, auf die die Flucht folgen kann, betroffen sind, wird in Schätzungen der Weltbank bezüglich der Kaufkraft deutlich: mehr als eine Milliarde Menschen mussten demnach im Jahr 2010 mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag auskommen.<sup>36</sup>

Unter den Umwelt- oder Klimaflüchtlingen sind Personen zu verstehen, die wegen veränderter klimatischer und ökologischer Verhältnisse, die ihre Existenz unmittelbar bedrohen, ihre Heimat verlassen (müssen). Dass sich die Erde in den letzten Jahrzehnten klimatisch extrem verändert hat, wird nur noch sehr selten bestritten. Zu deutlich sind die Anzeichen: Klimaerwärmung, Anstieg des Meeresspiegels, zunehmende Austrocknung breiter Landstriche und fortschreitende Wüstenbildung, sinkender Grundwasserspiegel, Zunahme von Umweltkatastrophen wie Überschwemmungen, Wirbelstürme aber auch Dürreperioden. Auch die reicheren Länder dieser Erde werden von den Folgen des Klimawandels nicht verschont, besonders hart sind sie jedoch für die Bewohner der ärmsten Länder, für die Klimaänderungen lebensbedrohlich sein können, nicht zuletzt wegen oft fehlender staatlicher Unterstützung. Wie viele Menschen tatsächlich von den Auswirkungen des Klimawandels direkt betroffen sind, ist nur abzuschätzen. Bereits 2005 prognostizierte das “United Nations University

---

<sup>35</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration. Europa und seine Nachbarregionen, 2008, [[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp18-internationale-migration.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp18-internationale-migration.pdf?__blob=publicationFile)], eingesehen 13.05.2013, S. 10–16.

<sup>36</sup> Poverty & Equity Data, The World Bank, o. D., [<http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>], eingesehen 14.05.2013.

Institute for Environment and Human Security<sup>37</sup> in Bonn 50 Millionen Klimaflüchtlinge für das Jahr 2010, Tendenz stark ansteigend.<sup>37</sup>

### Binnenflüchtlinge

Binnenflüchtlinge oder sog. IDPs<sup>38</sup> sind Menschen, die aus bereits 1951 in der GFK aufgelisteten, aber auch aus wirtschaftlichen oder ökologischen Gründen oder wegen kriegereischer/kriegsähnlicher Zustände innerhalb des eigenen Landes fliehen und vom eigenen Staat keinen ausreichenden Schutz erfahren. Die Gruppe der Binnenvertriebenen wird in der GFK nicht nur nicht berücksichtigt, sondern sogar explizit ausgeschlossen. Gemäß Artikel 1 ist ein Flüchtling eine Person, die „[...] sich außerhalb ihres Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt [...]“.<sup>39</sup> Binnenflüchtlinge jedoch bleiben in ihrem eigenen Land. Dadurch bleiben ihnen der Flüchtlingsstatus und die dazugehörigen Rechte verwehrt. 2010 schätzte UNHCR 27,5 Millionen Binnenvertriebene<sup>40</sup>, Tendenz steigend. An dieser Zahl wird klar, wie akut das Problem der Binnenflüchtlinge ist.

### Bürgerkriegsflüchtlinge

Eine dritte Gruppe die nicht durch die GFK erfasst wird, sind Opfer von Bürgerkriegen bzw. Menschen, die wegen kriegereischen und bürgerkriegsähnlichen Zuständen oder auch Kriegsgefahr innerhalb ihres eigenen Landes oder über die Staatsgrenze hinweg flüchten. In der Regel sind auch sie keine Flüchtlinge im Sinne der GFK: Obwohl sie zwar Leidtragende von Konflikten sind, sind sie nicht das direkte Ziel bzw. die Verfolgten der kriegereischen Auseinandersetzung. Auffälliges Merkmal von Bürgerkriegsflüchtlingen und gleichermaßen problematisch ist, dass sie meist in großen Gruppen fliehen. In diesem Zusammenhang wird auch von Massenfluchtbewegungen gesprochen. Die GFK jedoch regelt nicht den Umgang mit solchen Massenfluchtbewegungen, vielmehr zielt sie auf die Überprüfung des Einzelfalls und auf das Zugeständnis des Flüchtlingsstatus für den Einzelnen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Flüchtlingsdefinition der GFK auf die Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg durchaus angepasst war. Bei der Betrachtung des jetzigen Migrations- und Flüchtlingsproblem fällt jedoch auf, dass mehrere riesige Gruppe von Menschen, die sich in konkreten oder zumindest in fluchtähnlichen Situationen befindet, nicht von der GFK erfasst werden. Bis heute gab es mehrere regional gültige Versuche, die Flüchtlingsdefinition der GFK zu ergänzen.

---

<sup>37</sup> Oli Brown, The numbers game, in: Couldrey, Marion/Herson, Maurice (Hrsg.), *Forced Migration review* 31 (2008). Climate change and displacement, [<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR31/FMR31.pdf>], eingesehen 14.05.2013, S. 8–9.

<sup>38</sup> Internally Displaced Persons.

<sup>39</sup> GFK, Kap. I, Art. 1, Abschn. A, Abs. 2.

<sup>40</sup> Binnenvertriebene, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.de/mandat/binnenvertriebene.html>], eingesehen 14.05.2013.

### *Neudefinierung des Flüchtlingsbegriffs*

Ein erstes regionales Abkommen kam bereits 1969 zustande: Die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU)<sup>41</sup> erweiterte die GFK um einige wesentliche Punkte, um auf die postkolonialen Verhältnisse auf dem afrikanischen Kontinent zu reagieren. Ein Aspekt, der in der GFK nicht verankert ist, jedoch für das postkoloniale Afrika typisch war, sind innerstaatliche Kriege, Gewalt und landesinterne Unruhen oder Bürgerkriege. Die Konvention der OAU wurde bei der Flüchtlingsdefinition dorthin ergänzt, dass auch Menschen, die wegen landesinterner Unruhen oder Kriegen flüchteten, „[...] Anspruch auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in den Vertragsstaaten dieser Konvention haben können, unabhängig davon, ob sie begründete Furcht vor Verfolgung haben oder nicht.“<sup>42</sup> Konkret wurde der erste Teil der Flüchtlingsdefinition der GFK<sup>43</sup> übernommen, jedoch um einen zweiten Teil erweitert. Besonders angesichts von Massenfluchtbewegungen erscheint diese erweiterte Definition günstiger als die herkömmliche.<sup>44</sup> Der OAU-Konvention zufolge ist ein „Flüchtling“ auch eine Person,

„[...] die aufgrund von äußerer Aggression, Okkupation, ausländischer Vorherrschaft oder Ereignissen, die ernsthaft die öffentliche Ordnung stören, sei es in ihrem gesamten Herkunftsland, oder einem Teil davon [...], gezwungen ist, den Ort, an dem sie für gewöhnlich ihren Wohnsitz hatte, zu verlassen [...]“<sup>45</sup>.

Die Konvention der OAU trat am 20. Juni 1974 in Kraft – sie wurde vom Großteil der afrikanischen Staaten unterzeichnet. Ebenso wurde dem UNHCR das Mandat übertragen, in Afrika nach dieser erweiterten Konvention zu handeln.

Ein weiteres Abkommen, das auf regionaler Eben gültig ist, wurde 1984 im kolumbischen Cartagena von Vertretern lateinamerikanischer Länder und dem UNHCR verabschiedet. In dieser Erklärung wurde die Flüchtlingsdefinition des Artikels 1 der GFK erweitert.

„[...] the definition or concept of a refugee [...] is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign

<sup>41</sup> Auflösung der OAU bzw. Übergang zur Afrikanischen Union (AU) im Jahr 2002.

<sup>42</sup> UNHCR (Hrsg.), Eine Einführung in den völkerrechtlichen Schutz für Flüchtlinge. Trainingsbaustein 1, Genf/Wien 1995, S. 37.

<sup>43</sup> Kap. I, Art. 1, Abschn. A., Abs. 2.

<sup>44</sup> Marugg, Völkerrechtliche Definition „Flüchtling“, S. 173.

<sup>45</sup> Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit zur Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika (OAU-Konvention), UNHCR, Bearbeitungsstand 10.09.1969, [[http://www.unhcr.de/fileadm/in/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1\\_international/1\\_1\\_voelkerrecht/1\\_1\\_5/FR\\_int\\_vr\\_OAU-Konvention.pdf](http://www.unhcr.de/fileadm/in/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_5/FR_int_vr_OAU-Konvention.pdf)], eingesehen 15.05.2013, Art. 1, Abs. 2.

aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.<sup>46</sup>

Wie in der OAU-Konvention, wird auch in dieser Definition versucht, den Flüchtlingsbegriff um einige Aspekte, die in der GFK nicht enthalten sind, zu erweitern. Im Unterschied zur OAU-Konvention hat diese Erklärung keinen rechtsverbindlichen Charakter, wird jedoch in der Praxis von einigen lateinamerikanischen Staaten angewandt.<sup>47</sup>

Beide Konventionen verdeutlichen, dass die Definition eines Flüchtlings gemäß der GFK international nur beschränkt brauchbar ist. Einige „fehlende“ Aspekte wurden in den beiden Konventionen mit aufgenommen, um die Flüchtlingsdefinition zu erweitern und den Gegebenheiten anzupassen. Zu erwähnen ist aber ebenso, dass keines der beiden Abkommen Binnen-, Wirtschafts-, oder Umweltflüchtlinge erfasst, wodurch auch diese Erklärungen nicht vollständig auf die aktuellen Problemfelder reagieren. Ebenso ist abermals zu betonen, dass es sich bei beiden Konventionen um regionale Abkommen handelt! Ein Großteil der Länder, vor allem die reichen westlichen Länder, hält an der einschränkenden Definition der GFK fest.

### **Flüchtlinge und die Europäische Union**

Im bisherigen Teil dieser Arbeit waren einerseits die Begrifflichkeiten und die rechtlichen Dokumente, andererseits erste globale Veränderungen in der Flüchtlingsthematik zentrale Themen. Im folgenden Teil soll das Vorgehen einzelner Akteure genauer unter die Lupe genommen werden und den Fragen nachgegangen werden, wie Österreich, die Europäische Union und auch das UNHCR mit der sich verändernden Flüchtlingsproblematik umgehen, die rechtlichen Dokumenten deuten und anwenden und welche Schlüsse daraus gezogen werden können?

Europa ist insofern für die Betrachtung der Flüchtlingsthematik sehr interessant, da die Entwicklung der GFK als erstes und wichtigstes internationales Dokument für den Flüchtlingsschutz eng mit der europäischen Geschichte zusammenhängt und die GFK nicht zuletzt eine Reaktion auf die prekären humanitären Verhältnisse der Zeit um den Zweiten Weltkrieg war. Besonders auffällig ist bei der Betrachtung der europäischen Flüchtlingspolitik der extreme Wandel, der sich vor allem seit den 90er Jahren vollzogen hat. Gekennzeichnet waren die ersten Nachkriegsjahre bzw. die Jahre bis Anfang der 70er von einer großen Aufgeschlossenheit der vor allem mitteleuropäischen Staaten gegenüber Migranten und ausländischen Arbeitskräften, aber auch gegenüber

---

<sup>46</sup> Cartagena Declaration on Refugees, UNHCR, Bearbeitungsstand 22.11.1984, [[http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1\\_international/1\\_1\\_voelkerrecht/1\\_1\\_6/FR\\_int\\_vr\\_Cart-Declaration.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_6/FR_int_vr_Cart-Declaration.pdf)], eingesehen 15.05.2013.

<sup>47</sup> UNHCR, Einführung in den völkerrechtlichen Schutz, S. 38.



Flüchtlingen. Ab 1973/74 verhängte aber der Großteil der Staaten, die zuvor Arbeitskräfte und Flüchtlinge im großen Stil aufgenommen hatten, einen Einwanderungsstopp. Dieser wurde auch in zahlreichen Massenprotesten gegen die massive Zuwanderungspolitik in einzelnen Staaten gefordert. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der gleichzeitigen Ost-Öffnung wurden auch Flüchtlinge, Asylsuchende und Migranten wieder zu einem wichtigen Thema.<sup>48</sup> Begleitet war diese Zeit der späten 80er und beginnenden 90er Jahre von grundlegenden Änderungen betreffend die Flüchtlingsthematik. Einerseits verlagerte sich die Flüchtlingsproblematik geografisch, andererseits erschwerten die einzelnen europäischen Staaten die Regeln bezüglich Einwanderung und Asylpolitik. Zudem verstärkten die EU-Länder ihre Bemühungen, auf überstaatlicher Ebene eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik voranzutreiben.

### Geografische Verlagerung

Vorrangiges Ziel der Migranten und Asylwerber in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit waren vor allem die wirtschaftlich starken Länder wie die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich oder die Schweiz. Ab den 80er Jahren wurden aber vermehrt auch Länder wie Italien, Spanien und Griechenland, die sich wirtschaftlich zunehmend stabilisierten, interessant. Hier zeigt sich bereits eine erste geografische Verlagerung innerhalb Europas: Frühere europäische Aussiedlerländer wurden nach und nach selbst zu begehrten Einwanderungsländern und Migrationszielen, aber auch zu begehrten Zielen für Asylsuchende. Besonders einschneidend für die europäische Flüchtlingspolitik war in weiterer Folge das Jahr 2004. Mit der EU-Osterweiterung verschoben sich auch die europäischen Außengrenzen. Zusammenfassend bedeutet das also, dass heute einerseits die Gesamtzahl der EU-Länder interessant für Asylsuchende ist, andererseits, dass sich durch das Wegfallen der innereuropäischen Personenkontrollen<sup>49</sup> die Regulierung der Zuwanderung und Einreise in die einzelnen EU-Staaten hauptsächlich an die lange Süd- und Ostgrenze verlagert hat. Auch die Herkunft der Flüchtlinge hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg entscheidend verändert. Während zur Entstehungszeit der GFK Flüchtlinge vor allem ein europäisches Problem waren, sind sie heute ein internationales. Vor allem afrikanischen Staaten, Staaten des Mittleren Ostens und südostasiatische Staaten sind heute relevante Herkunftsländer von Asylsuchenden.

---

<sup>48</sup> Saskia Sassen, *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa (Reihe Europäische Geschichte)*, Frankfurt am Main 1996, S. 115 f.

<sup>49</sup> Geregelt durch die Schengener Abkommen (1985 Schengen I, 1990 Schengen II, 2005 Schengen III).

### Veränderte Asyl- und Flüchtlingspolitik

Um den veränderten geografischen Bedingungen sowie dem Prozess der Europäisierung<sup>50</sup> gerecht zu werden, reagierte die EU seit den 90er Jahren verstärkt mit verschiedenen Maßnahmen auf das Flüchtlingsproblem. Ziel war einerseits die Ausarbeitung gemeinsamer rechtlicher Grundlagen und Maßnahmenpakete, andererseits die Koordinierung zwischen den einzelnen Staaten bei der Umsetzung von diesen. Kurzum: Seit mittlerweile zwanzig Jahren ist bei der Asyl- und Flüchtlingspolitik ein zunehmender Transfer der Zuständigkeit – von der Ebene des Nationalstaates hin zur EU – erkennbar. Im Kapitel über „FRONTEX und die ‚Festung Europa‘“ wird darauf näher eingegangen werden. Trotz der Verlagerung der Zuständigkeit auf die Ebene der EU, ist jedoch auch weiterhin die Rolle des Nationalstaates nicht außer Acht zu lassen. Seit den 90er Jahren sind für eine Reihe von europäischen Staaten erschwerte Einreisebestimmungen und strengere rechtliche Vorschriften in Bezug auf die Asyl- und Flüchtlingspolitik kennzeichnend. Anhand von Österreich werden nachfolgend diese Entwicklungen exemplarisch genauer dargestellt.

#### *Flüchtlinge innerhalb der EU: die Flüchtlingspolitik am Beispiel Österreichs*

Österreich war nach dem Zweiten Weltkrieg wie auch andere europäische Staaten sehr aufgeschlossen gegenüber Flüchtlingen, dennoch muss die Rolle Österreichs in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik gesondert betrachtet werden. Vor allem zwei Punkte sind hierbei zentral. Erstens kam dem Land im Kalten Krieg wegen seiner geografischen Lage zwischen den beiden Blöcken eine besondere Bedeutung bei der Aufnahme von Flüchtlingen in Europa zu, zweitens betrachtete sich Österreich jahrzehntelang nicht als Endaufnahmeland, sondern vielmehr „[...] als Erstaufnahme- bzw. Transitland, und orientierte seine Flüchtlingspolitik an den westlichen Nachbarn [...]“<sup>51</sup>. Unter anderem auch deshalb entwickelte sich auf politischer und rechtlicher Ebene die Asylpolitik nur sehr zögerlich.<sup>52</sup> Konkrete Durchführungsbestimmungen sowie nationale Richtlinien bezüglich der GFK, die in Österreich bereits 1955 in Kraft trat, fehlten bis zum Asylgesetz von 1968 vollkommen.

In den 80er Jahren hatte sich Österreich politisch und vor allem wirtschaftlich zunehmend stabilisiert. Dadurch wurde es für Flüchtlinge immer attraktiver, d. h., Österreich wurde vom Transit- zum Zielland für Asylsuchende und Flüchtlinge. Dieser grundlegende Wandel der Rolle Österreichs im Asylwesen hatte weit reichende gesellschaftliche und politische Auswirkungen. Besonders der Fakt, dass das Thema

---

<sup>50</sup> Europäisierung im Sinne von europäischer Integration, also dem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker, unter anderem auch auf politischer Ebene.

<sup>51</sup> Andrea Götzmann, Wer macht Asylpolitik? AkteurInnen und ihre Strategien in der österreichischen Asylgesetzgebung (Politik und Zeitgeschichte 5), Wien-Berlin 2010, S. 47.

<sup>52</sup> Ebd. S. 47.

„Flüchtlinge und Asylsuchende“ ab den späten 80er und vor allem ab den 90er Jahren in der österreichischen Öffentlichkeit extrem politisiert wurde und auch heute noch wird, bewirkte auf politischer Ebene entscheidende Veränderungen und Einschnitte. Hauptsächlich durch die beiden Parteien SPÖ und FPÖ<sup>53</sup> wurde das Thema Flüchtlinge in die Öffentlichkeit getragen:

„Mit Unterstützung der Neuen Kronen Zeitung wurde kampagnenartig Stimmung gegen Flüchtlinge gemacht. [...] Flüchtlinge wurden plötzlich als ernsthafte Gefahr für die innere Sicherheit angesehen und im öffentlichen Diskurs u. a. als ‚Kriminaltouristen‘ bezeichnet.“<sup>54</sup>

Seit 1990 verschärfte die österreichische Politik in einer Reihe von Erlässen und Gesetzen die nationale Asylgesetzgebung. Einige wesentliche Eckdaten werden nachfolgend genauer betrachtet.

#### Asylgesetz 1991<sup>55</sup>

Im Asylgesetz von 1968 wurde die Asylgewährung auf Basis der GFK geregelt, erstmals reformiert wurde es 1991. Grund für die Reform waren ansteigende Flüchtlingszahlen und ein angeblich häufiger Missbrauch des Asylrechts, ebenso sollte das Asylverfahren beschleunigt werden, um die Kosten zu reduzieren. Ziel des Gesetzes war es, die Zahl der positiven Asylanträge zu vermindern, d. h. weniger Personen Asyl zu gewähren. Besondere Neuerungen waren die Einführung der sog. „[...] Drittstaatenregel“<sup>56</sup>, die Beschränkung des Aufenthaltsrechts [...]“<sup>57</sup> und die Schaffung einer neuen Asylbehörde als zentrale Instanz für die Bearbeitung von Asylanträgen. Erreicht wurden durch das verschärfte Asylgesetz ein genereller Rückgang der Asylanträge sowie ein drastischer Einbruch der anerkannten, also positiv beschiedenen Asylanträge: Während beispielsweise 1988 noch 26,6 % der Asylanträge positiv beschiedenen worden waren, lag die Asylquote 1994 nur noch bei 7,4 %.<sup>58</sup>

#### Aufenthaltsgesetz 1993

Obwohl dieses Gesetz inhaltlich nicht explizit mit der Asyl- und Flüchtlingsthematik zusammenhängt, soll es hier dennoch kurz erwähnt werden, da der Trend, die

<sup>53</sup> SPÖ: Sozialdemokratische Partei Österreich; FPÖ: Freiheitlich Partei Österreichs (rechtspopulistische Partei).

<sup>54</sup> Sebastian Schumacher/Johannes Peyrl, Fremdenrecht. Asyl; Ausländerbeschäftigung; Einbürgerung; Einwanderung; Verwaltungsverfahren, Wien 2006, S. 186.

<sup>55</sup> AsylG 1991, in Kraft getreten 1992.

<sup>56</sup> Die sog. Drittstaatenregel sagt aus, dass Asylsuchenden in Österreich kein Asyl gewährt wird, wenn sie auf ihrer Flucht zuvor durch ein „sicheres“ Drittland gereist sind, bzw. wenn bereits zuvor in diesem Land ein Asylantrag negativ beschiedenen wurde. Als sichere Drittstaaten gelten generell jene Staaten, in denen es ein auf die GFK gestütztes Asylverfahren gibt.

<sup>57</sup> Götzlmann, Wer macht Asylpolitik?, S. 48.

<sup>58</sup> Anny Knapp, Überblick Erledigung der Asylbehörde 1981–2010, Asylkoordination Österreich, o. D., [http://www.asyl.at/fakten\_8/stat\_2010\_01.htm], eingesehen 24.05.2013.

Neuzuwanderung generell zu begrenzen, klar zum Vorschein kommt. Mit dem Aufenthaltsgesetz von 1993 wurde nämlich der Zugang bestimmter Migrantengruppen mittels Quoten geregelt und festgelegt – zu dieser Zeit in Europa ein absolutes Novum.<sup>59</sup>

#### Asylgesetz 1997

Bereits 1997 wurde das Asylgesetz von 1991 erneut überarbeitet und reformiert. Eine unabhängige Berufungsbehörde wurde eingerichtet, ebenso die Drittstaatsklausel verändert und genauer definiert. Vor allem die Regelungen bezüglich der „sicheren“ Drittstaaten sind spätestens seit 1997 hoch kompliziert und legen genau fest, „[...] ob sich Österreich, bei einer Einreise über diesen Staat, noch für den Asylantrag zuständig hält.“<sup>60</sup> Weiter fortgeführt wurde auch nach 1997 die gängige Praxis der Zurückweisung und Abschiebung.

#### Asylgesetz-Novelle 2003

Besonders ab 1999, im Vorfeld der Nationalratswahlen, rückte das Thema Flüchtlings- und Asylpolitik über die politischen Parteien in das öffentliche Interesse. Verknüpft war dieser öffentliche Diskurs auch mit einem negativen Meinungs- und vor allem Image-wandel gegenüber Asylwerbern.<sup>61</sup> 2003 einigten sich auf politischer Ebene die einzelnen Parteien – ein neues Asylgesetz mit umfassenden Neuerungen und Verschärfungen wurde unter massiver Kritik genehmigt, in Kraft trat es 2004. Die Änderungen zielten vor allem darauf, die Möglichkeiten, um Asyl anzusuchen, einzuschränken, die Bedingungen, unter denen Asyl gewährt wird, zu erschweren, Personen leichter abzuschieben und das Stellen von Folgeanträgen zu erschweren, die Drittstaatenklausel neu zu regeln und den Sicherheitsorganen mehr Kompetenzen zuzuschreiben.<sup>62</sup> Die ausgearbeiteten Änderungen führten zu einer erheblichen Einschränkung des Asylrechts und wurden von zahlreichen NGO's wie amnesty international Österreich und auch vom UNHCR stark kritisiert. Einige Punkte der Gesetzesnovelle wurden sogar so kritisch gesehen, dass sie in Folge vom österreichischen Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig gesehen und zurückgezogen werden mussten.

#### Fremdenrechtspaket 2005

Große Kritik an der Asylgesetzesnovelle von 2003, „[...] die zunehmende Europäisierung [...], Zweifel an der Effizienz mancher Bestimmungen [...], Mängel in der

---

<sup>59</sup> Edda Currel, Migration in Europa – Daten und Hintergründe (Forum Migration 8), Stuttgart 2003, S. 239–241.

<sup>60</sup> Tom Schmid/Anna Rosenberg/Ralf Eric Kluschatzka, Don't Wait – Asyl- & Fremdenrecht in Österreich. Endbericht, Sozialökonomische Forschungsstelle, 12.2004, [<http://www.sfs-research.at/projekte/P29-EQUAL%20Don%27t%20wait/Asyl-u.%20Fremdenrecht%20Endfassung.pdf>], eingesehen 24.04.2013, S. 47.

<sup>61</sup> Götzelmann, Wer macht Asylpolitik?, S. 51 f.

<sup>62</sup> Ebd., S. 100 f.

Abstimmung der am Verfahren beteiligten Behörden [...] und Regelungslücken [...]“<sup>63</sup> führten 2005 zu umfassenden Gesetzesänderungen. Nicht nur das Asylgesetz wurde im Fremdenrechtspaket von 2005 überarbeitet und neu definiert, sondern auch ein Fremdenpolizeigesetz, sowie ein Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz erlassen. Erstmals wurden auch verschiedenen NGOs und das UNHCR mit in den Entscheidungsprozess eingebunden: In Form einer „Diskussionsgrundlage“, in der wesentliche Änderungen festgeschrieben wurden, wurde ihnen die Möglichkeit der Partizipation gegeben. Da jedoch die Forderungen in dieser Diskussionsgrundlage so restriktiv waren und teilweise den Vorwurf von Verfassungswidrigkeit weckten, einigten sich „[...] NGOs und UNHCR inoffiziell darauf [...], gar nicht auf den Gesetzestext einzugehen.“<sup>64</sup> Einige überaus kritische Punkte wurden dennoch öffentlich bemängelt – sie wurden beim Entscheidungsprozess mit berücksichtigt. Ende Juli 2005 wurde der Gesetzesentwurf im Bundesrat mehrstimmig, jedoch ohne die Stimmen der Grünen, angenommen, am 1. Jänner 2006 sollte das Gesetzespaket in Kraft treten. Zahlreiche und tief greifende Änderungen wurden damit gesetzlich geregelt, besonders interessant ist im Rahmen dieser Seminararbeit, dass neben weiteren restriktiven Maßnahmen im Asylverfahren<sup>65</sup>, auf die hier nicht näher eingegangen wird, auch verschiedene EU-Richtlinien gesetzlich verankert wurden, u. a. die Dubliner Übereinkommen<sup>66</sup>. Damit war Österreich das erste EU-Land auf die zunehmende Europäisierung der Flüchtlings- und Asylpolitik reagierte und das eigene Rechtssystem auf „europäische Standards“ anpasste.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass dem heutigen „[...] Österreich beim Asylverfahren europaweit ‚vorbildliche Judikation‘ [...]“<sup>67</sup> zuzuschreiben ist. Während bis in die 1980er Jahre Österreich relativ aufgeschlossen gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden war, sind seit dem Asylgesetz von 1991 die Regeln, unter welchen Asyl gewährt wird, extrem verschärft worden. Heute ist Österreich als Staat zu sehen, der durch besonders restriktive Gesetze den Zugang zum internationalen Schutz nicht nur erschwert, sondern sogar reduziert hat. Instrumente hierfür sind unter anderem die bereits genannte Drittstaatsklausel, eingeschränkte Möglichkeiten der Asylantragsstellung, Asyl-Schnellverfahren, erleichterte Schubhaftbedingungen und vor allem auch

<sup>63</sup> Matthias Vogl, Die jüngere Entwicklung im Bereich des Asyl- und Fremdenrechts, in: 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001–2006. Rechtliche Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen, hrsg. v. Heinz Fassmann, Wien 2007, S. 19–41, hier S. 23.

<sup>64</sup> Götzelmann, Wer macht Asylpolitik?, S. 135.

<sup>65</sup> Ebd., S. 150–156.

<sup>66</sup> Österreich war das erste EU-Land, das die Dubliner Übereinkommen I und II gesetzlich verankerte. In den Dubliner Übereinkommen wird u. a. geregelt, dass in der gesamten EU nur ein Asylantrag gestellt werden darf, ebenso, dass jener Staat, in den der Asylsuchende zuerst eingereist ist, für die Durchführung des Asylantrags zuständig ist.

<sup>67</sup> Corinna Milborn, Gestürmte Festung Europa. Einwanderung zw. Stacheldraht und Ghetto. Das Schwarzbuch, Frankfurt am Main 2009, S. 89.

eine restriktive und sehr eng gefasste Auslegung des Flüchtlingsbegriffs nach der GFK. Ebenso erkennbar ist der Trend, die österreichische Rechtslage an die Richtlinien einer gemeinsamen europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik anzupassen. Daneben hat Österreich aber auch staatsintern die Regeln verschärft: „[...] Zuwanderung [unterliegt] einem Regime starker Reglementierung und Kontingentierung.“<sup>68</sup> Für Asylsuchende ist nicht nur die Gewährung von Asyl schwierig, bereits das Stellen des Asylantrags ist eine große Hürde. Daneben erweist sich auch der Bürokratienschwengel, durch den Betroffene gehen müssen, als nicht gerade einfach und übersichtlich.<sup>69</sup> Es zeigt sich also, dass Österreich in den letzten zwanzig Jahren die Grenzen nach und nach geschlossen hat. Damit steht das Land aber nicht alleine. Auch die anderen europäischen Staaten sowie die EU als mehrstaatliche Vereinigung folgen diesem Trend einer restriktiven Flüchtlings- und Asylpolitik. Im Folgenden soll ein kurzer Blick darauf geworfen werden, wie und mit welchen Mitteln die EU versucht, Asylsuchenden die Einreise nach Europa zu erschweren und zu verweigern.

### ***Flüchtlinge an den Grenzen der EU: FRONTEX und die „Festung Europa“***

Die Flüchtlings- und Asylpolitik war lange Zeit ein Bereich, der auf EU-Ebene nicht oder nur sehr begrenzt relevant war. Zwar veröffentlichte die EU bereits 1950 mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ein zentrales Dokument für den Schutz der Menschenrechte, auf die Asylproblematik im Speziellen geht diese Konvention jedoch nicht ein.<sup>70</sup> Bis in die späten 80er und beginnenden 90er Jahre oblag die Regelung und Gewährung von Asyl fast ausschließlich den einzelnen Staaten. Erst durch die Öffnung der zwischenstaatlichen Grenzen, also durch die Schengener Abkommen, wurde eine gemeinsame und einheitliche Asylpolitik immer wichtiger. Gleichzeitig waren die einzelnen europäischen Staaten auch immer weniger bereit, neue Zuwanderer aufzunehmen, schlossen also nach und nach die eigenen staatlichen Grenzen. Auf Ebene der EU versuchten die Staats- und Regierungschefs sowie internationale Arbeitsgruppen einheitliche Regelungen für die Asylpolitik herauszuarbeiten.

---

<sup>68</sup> Bernd-Christian Funk/Joachim Stern, Die österreichische Einwanderungs- und Asylpolitik: völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte, in: Immigration und Integration. Völkerrechtliche und europarechtliche Antworten auf eine zentrale Herausforderung der Zeit (Völkerrecht, Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht 11), hrsg. v. Peter Hilpold/Christoph Perathoner, Frankfurt am Main-Berlin u.a. 2010, S. 237.

<sup>69</sup> Funk/Stern, Die österreichische Einwanderungs- und Asylpolitik, S. 259.

<sup>70</sup> Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), Bundesministerium der Justiz, 01.06.2010, [[http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/deutsche\\_uebersetzung\\_emrk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/deutsche_uebersetzung_emrk.pdf?__blob=publicationFile)], eingesehen 26.05.2010.

Erste Ansätze europäischer Zusammenarbeit im Bereich der Justiz gab es bereits Mitte der 70er Jahre<sup>71</sup>, intensiviert wurde sie jedoch erst gegen 1990: „[...] den Ausgangspunkt der Überlegungen zum asylrechtlichen Europäisierungsprozess“<sup>72</sup> bildeten die Schengener Abkommen von 1985 bzw. 1990. Mit den Schengener Abkommen sollten u. a. die Visapolitik der einzelnen Staaten harmonisiert, ebenso ein gemeinsames Informationssystem<sup>73</sup> eingerichtet werden, über das die einzelnen EU-Staaten Personaldaten und sonstige Informationen austauschen konnten. Zudem sah Schengen II „[...] erstmals eine Regelung für die Zuständigkeit bei Asylanträgen vor“<sup>74</sup>. Die Asylpolitik wurde aber dennoch weiterhin zu einem großen Teil durch die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten bestimmt. 1990<sup>75</sup> wurden die Regeln der europäischen Asylpolitik im Dubliner Übereinkommen (Dublin I) ausgebaut und genauer spezifiziert. Grundsätzlich sollte mit dem Dubliner Übereinkommen geregelt werden, dass einerseits jeder Asylantrag geprüft werden sollte<sup>76</sup>, andererseits, dass Asylwerber prinzipiell im gesamten EU-Gebiet nur einen einzigen Asylantrag stellen durften<sup>77</sup>, sowie, welcher Staat für die Behandlung des Asylansuchens zuständig war<sup>78</sup>. Obwohl im Übereinkommen den einzelnen Staaten weiterhin souveräne Rechte zugeschrieben wurden, ist erkennbar, dass ab 1990 eine Harmonisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik auf europäischer Ebene angestrebt wurde.<sup>79</sup> Besonders ein Bereich war dabei zentral und von politischer Priorität: der Ausbau der Sicherung und Überwachung der EU-Außengrenzen. Dies war insofern von besonderer Bedeutung, da durch die Schengener Abkommen die EU-internen Grenzen aufgehoben wurden, d. h., Personen konnten sich innerhalb des Schengen-Raums von einem Staat zum anderen frei bewegen. Die EU-Außengrenzen waren somit die letzte Hürde für die Einreise in den gesamteuropäischen Raum. Aus diesen Überlegungen heraus entwickelte sich auf politischer Eben die Idee der europäischen Grenzschutzstrategie, die vor allem auf eine Koordinierung der nationalen Tätigkeiten im Grenzschutz und der Asyl- und Flüchtlingspolitik zielte. Einerseits sollten der rechtliche Bereich und die gesetzlichen Richtlinien der einzelnen Staaten harmonisiert werden, andererseits sollte auch konkret im operativen Außengrenzschutz zusammengearbeitet und kooperiert werden. Für den rechtlichen Bereich sind einige Abkommen und Übereinkünfte auf EU-Ebene besonders relevant, für die konkreten Maßnahmen im Außengrenzschutz taucht unweigerlich der Name der europäischen

---

<sup>71</sup> Ab 1976 Zusammenarbeit der Innen- und Außenminister der EG/EU in der TREVI-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence International), Hagen, Trends der internationalen Asylpolitik, S. 32 ff.

<sup>72</sup> Ebd., S. 35.

<sup>73</sup> Sog. Schengener Informationssystem oder SIS (Shared Information System).

<sup>74</sup> Hagen, Trends der internationalen Asylpolitik, S. 37.

<sup>75</sup> 1990 unterzeichnet, 1997 in Kraft getreten.

<sup>76</sup> Übereinkommen von Dublin vom 15.06.1990, Pro Asyl [<http://www.proasyl.de/texte/dublin.htm>], eingesehen 26.05.2013, Art. 3, Abs. 1.

<sup>77</sup> Hagen, Trends der internationalen Asylpolitik, S. 44 f.

<sup>78</sup> Übereinkommen von Dublin, Art. 4–8.

<sup>79</sup> Schengen I 1985, Schengen II/Schengener Durchführungsübereinkommen 1990.

Grenzschutzagentur FRONTEX auf. Beide Bereiche werden nun kurz beleuchtet. In einem dritten Schritt wird auch ein Blick darauf gelegt, wie die Asyl- und Flüchtlingspolitik in der EU konkret gehandhabt wird und welche die zentralen Instrumente sind.

*Auf dem Weg zu einer Harmonisierung des Asylrechts*

Wichtige Richtlinien für die EG/EU Länder im Bereich des Asylrechts wurden 1992 in den sog. Londoner Beschlüssen vereinbart. Besonders einige restriktive Bereiche wurden hierbei harmonisiert. Ziele waren unter anderem die Bekämpfung des Missbrauchs des Asylrechts und die Erstellung einer Liste von „sicheren Drittstaaten“. Offiziell sollte durch diese Regelungen den wirklichen Schutzbedürftigen entgegen gekommen werden, dem Politikwissenschaftler Bernhard Hagen zufolge, wurde aber durch „[...] die Resolution alles in allem die rasche Abschiebung von Asylsuchenden erleichtert.“<sup>80</sup> Noch wesentlicher als die Londoner Beschlüsse war für das Jahr 1992 aber der Vertrag von Maastricht, in dem die europäische Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Union (EU) umgewandelt wurde. Zentrale Ziele der neu gegründeten Union waren „[...] Politiken und Formen der Zusammenarbeit [...]“<sup>81</sup> zu entwickeln, d. h. also, dass ab 1992 der Prozess der Europäisierung verstärkt vorangetrieben wurde. Aufgebaut wurde die Europäische Union auf drei Säulen: 1. Europäische Gemeinschaften, 2. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, 3. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Wichtig zu erwähnen ist hierbei, dass in allen drei Säulen das Thema Asyl- und Migrationspolitik mit einbezogen wurde. Die Gründung der EU ist also in Hinsicht auf eine Harmonisierung der Richtlinien im Asylwesen als wichtige Etappe zu sehen.

Entscheidende Fortschritte in der gemeinstaatlichen Regelung des Asyl- und Flüchtlingsrechts wurden aber erst durch den Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, eingeleitet und „[...] zu einer mittelfristig umzusetzenden politischen Kernaufgabe der EU [...]“<sup>82</sup>. Zwei Jahre später konkretisierte der Europäische Rat in der Sondertagung von Tampere die Forderungen eines gemeinsamen Vorgehens in der Asylpolitik: „Der Europäische Rat ist entschlossen, die Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auszubauen [...]“<sup>83</sup>, auch machen „[...] die gesonderten, aber eng miteinander verbundenen Bereiche Asyl und Migration [...] die

---

<sup>80</sup> Hagen, Trends der internationalen Asylpolitik, S. 49.

<sup>81</sup> 92/C 191/01, Vertrag über die Europäische Union vom 29.07.1992, Eur-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11992M/TXT:DE:HTML>], eingesehen 27.05.2013, Titel I, Art. A.

<sup>82</sup> Steffen Angenendt, Gibt es ein europäisches Asyl- und Migrationsproblem? Unterschiede und Gemeinsamkeiten der asyl- und migrationspolitischen Probleme und der politischen Strategien in den Staaten der Europäischen Union (Arbeitspapiere zur internationalen Politik 102), Bonn 2000, S. 3.

<sup>83</sup> Schlussfolgerung des Vorsitzes des Europäischen Rates in Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999, Europäisches Parlament [[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm)], eingesehen 27.05.2013, Einleitung.



Entwicklung einer gemeinsamen Politik der EU erforderlich [...]“<sup>84</sup>. Die gesetzliche Verankerung der GFK und des Schutzes vor Auslieferung und Abweisung erfolgte im Jahr 2000 in der Charta der Grundrechte der EU, wodurch zentrale Aspekte des internationalen Asylrechts auf europäischer Ebene verfestigt wurden.<sup>85</sup> Auch in mehreren anschließenden Dokumenten wurde der enge Bezug zur GFK betont, so etwa in der Schlussfolgerung des Europäischen Rats von Sevilla 2002.<sup>86</sup>

Einschneidende Veränderungen in der Asylpolitik, insbesondere beim gemeinsamen Außengrenzschutz, gab es ab dem Jahr 2001: Nach den Anschlägen des 11. Septembers wurde dieses Thema im Zuge der inneren Sicherheit der EU von großer Bedeutung.<sup>87</sup> Im selben Jahr sind auch die politischen Wurzeln für eine gemeinsame europäische Grenzschutzagentur sowie eine engere Kooperation in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU-Mitgliedsstaaten zu finden.

#### *Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX*

Im Dezember 2001 forderten die Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat von Laeke die Europäische Kommission auf, „[...] die Mechanismen für eine Zusammenarbeit zwischen den für die Kontrolle der Außengrenzen zuständigen Dienststellen festzulegen und die [...] Schaffung [...] [einer] gemeinsamen Dienststelle für die Kontrolle der Außengrenzen zu prüfen.“<sup>88</sup> Im selben Dokument wird auch eine „echte“ gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik gefordert.<sup>89</sup> Obwohl ein gemeinsames Vorgehen bereits ab den 1990er Jahren gefordert und in einigen Bereichen auch umgesetzt wurde, konkretisierte sich dieses in vielen Bereichen erst in den letzten zehn Jahren. Ein zentraler Bereich ist der koordinierte Außengrenzschutz der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten.

Nach dem Europäischen Rat von Laeke 2001 wurden auf den Europäischen Räten von Sevilla 2002 und Thessaloniki 2003 detaillierte Pläne für den Außengrenzschutz, verbunden mit strikten zeitlichen Vorgaben, vorgelegt. Erweitert wurden diese Pläne durch das Haager Aktionsprogramm, bei dem zehn Prioritäten für die Stärkung von

<sup>84</sup> Vorsitzes des Europäischen Rates in Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999, Abschn. A, Art. 10.

<sup>85</sup> 2007/C 303/01, Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom Jahr 2000, Eur-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303DE.01000101.htm>], eingesehen 28.05.2013, Art. 18 und 19.

<sup>86</sup> 13463/02, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Sevilla), Tagung vom 21. und 22. Juni 2002, Rat der Europäischen Union [[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72655.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72655.pdf)], eingesehen 28.05.2013, Art. 29.

<sup>87</sup> Petra Bendel, Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik? Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits- Entwicklungs- und Außenpolitik, in: *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations- Integrations- und Minderheitenpolitik*, hrsg. v. Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges, Wiesbaden 2006, S. 125.

<sup>88</sup> SN 300/1/01 rev 1, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeke), 14. und 15. Dezember 2001, Europäischer Rat [[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/68829.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/68829.pdf)], eingesehen 28.05.2013, Art. 43.

<sup>89</sup> Ebd., Art. 38–41.

Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU formuliert wurden, darunter auch die Weiterentwicklung des europäischen Grenzschutzsystems.<sup>90</sup> Zwei Jahre später, am 03. Oktober 2005, nahm die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX, die ein Jahr zuvor mittels einer Verordnung gegründet wurde<sup>91</sup>, ihren operativen Dienst auf. Aus Platzgründen kann nicht detailliert auf die einzelnen Aufgaben, die finanzielle und organisatorische Struktur und das genaue Vorgehen der Agentur eingegangen werden. Grundlegendes soll jedoch erwähnt werden, ebenso sollen die Aktionen von FRONTEX und die Praxis der europäischen Asylpolitik in Punkt c) zusammenfassend bewertet werden.

Kernkompetenz von FRONTEX ist die „Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen“<sup>92</sup>. Auf der Basis von erstellten Risikoanalysen, in denen aktuelle Flüchtlingsbewegungen analysiert und prognostiziert werden, führen einzelne EU-Mitgliedsstaaten gemeinsame Operation durch, mit dem Ziel, solchen Flüchtlingsbewegungen entgegenzuwirken und eine illegale Einreise nach Europa zu verhindern. Diese See-, Luft- und/oder Landoperationen werden von FRONTEX organisiert und koordiniert, teilweise auch finanziell unterstützt. Seit 2005 wurden eine ganze Reihe von Operationen aller Art und Größenordnung durchgeführt<sup>93</sup> – sehr oft werden aber diese Aktionen mit Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen die Richtlinien der GFK in Verbindung gebracht.<sup>94</sup> Daneben unterstützt FRONTEX auch die Ausbildung von Grenzschutzbeamten, forciert also eine Standardisierung in diesem Bereich. Ebenso hilft die Agentur bei der Abschiebung von Personen, deren Asylantrag negativ beschieden worden ist. FRONTEX beteiligt sich hierbei nicht nur finanziell und logistisch, sondern arbeitet auch eng mit Drittstaaten<sup>95</sup> wie Tunesien, Libyen oder Senegal<sup>96</sup> zusammen. Was die Organisation der Grenzschutzagentur betrifft: Rechtlich und finanziell ist die offiziell als EU-Institution ausgewiesene Agentur seit ihrer Einrichtung relativ

---

<sup>90</sup> KOM/2005/0184 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Eur-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:de:HTML>], eingesehen 28.05.2013.

<sup>91</sup> 2007/2004, Verordnung des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (FRONTEX Verordnung), Eur-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0001:DE:PDF>], eingesehen 28. 05.2013.

<sup>92</sup> Ebd. Kap. II, Art. 2, Abs. 1.

<sup>93</sup> Archive of Operations, FRONTEX, o. D., [<http://www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/>], eingesehen 28.05.2013.

<sup>94</sup> Verena Krösbacher, FRONTEX. Die Rolle der Europäischen Grenzschutzagentur im Außengrenzmanagement der EU, Dipl.-Arb., Innsbruck 2009, S. 88.

<sup>95</sup> Mehrere Rückübernahmeabkommen mit den an die EU angrenzenden Staaten ermöglichen es, Asylsuchende in großem Stil in diese Staaten zurückzubringen. Hagen, Trends Asylpolitik, S. 95 f.

<sup>96</sup> Third Countries Partners, FRONTEX, o. D., [<http://www.frontex.europa.eu/partners/third-countries/>], eingesehen 28.05.2013.

unabhängig.<sup>97</sup> Personell und finanziell ist seit der Gründung jedoch eine kontinuierliche Aufstockung zu verzeichnen,<sup>98</sup> was darauf hinweist, dass FRONTEX eine zentrale Rolle in der europäischen Asyl-, Flüchtlings-, und Migrationspolitik spielt.

*c) Wohin geht der Trend? Bausteine der „Festung Europa“*

Wie bisher ersichtlich wurde, strebte die EG/EU seit den 1990er Jahren vor allem eine Harmonisierung und Angleichung der Asyl- und Flüchtlingspolitik der einzelnen Mitgliedsstaaten an, durch die in weiterer Folge der Zugang zum Asylrecht und die Einreise nach Europa erschwert werden sollten. Zahlreiche der oben erwähnten Abkommen und Übereinkünfte der EU-Länder regelten zwar die Zuständigkeit und das *Procedere* bei Asylanträgen neu, dienten aber gleichzeitig in einem ausgeprägten Maß der Regulierung und Einschränkung der Zuwanderung. Konkret bedeutet das, dass durch eine Reihe von restriktiven Maßnahmen, der Zugang zum Asylrecht in der EU deutlich erschwert worden ist. Zum einen ist FRONTEX eine zentrale Institution im europäischen Außenmanagement, die in einem „[...] Feld [...] unklarer Kompetenzen agiert [...]“<sup>99</sup>, in dem auf der einen Seite die europäische Asylpolitik europäisiert werden soll und auf der anderen Seite die Kompetenzen der Kontrolle der Außengrenzen und der Bearbeitung der Asylanträge bei den einzelnen Mitgliedsstaaten liegen. Gerade die „[...] Diffusität des Mandats, die „lediglich koordinierende“ Rolle ist präzise die Nebelwand, hinter die sich Frontex immer dann zurückziehen kann, sobald Kritik an der Praxis einzelner Grenzschutzorgane aufkommt.“<sup>100</sup> Zum anderen ist die gängige Praxis der Abweisung von Asylanträgen und der Abschiebung von Asylsuchenden in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zu nennen. Besonders kritisch zu sehen ist hier die von den EU-Staaten erstellte Liste der sog. „sicheren Drittstaaten“, die das Stellen eines Asylantrags in Europa extrem verkompliziert haben. Ersichtlich ist, dass in den letzten Jahren unmittelbar an Europa angrenzende südliche und östliche Länder nach und nach als „sicher“ eingestuft wurden.<sup>101</sup> Konkret heißt das also, dass das Flüchtlingsproblem immer weiter nach Osten oder Süden vorgelagert wird. Ebenso kritisch ist die erstellte Liste der „sicheren Herkunftsländer“<sup>102</sup>, die die Chance auf Gewährung von Asyl zusätzlich reduziert.

<sup>97</sup> Gerda Heck, Die Rolle der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, in: Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung, hrsg. v. Markus Ottersbach/Claus-Ulrich Pröhl, Wiesbaden 2011, S. 73 f.

<sup>98</sup> Budget 2005: 5 Mio. Euro, Budget 2009: 88 Mio. Euro. Heck, Rolle Grenzschutzagentur Frontex, S. 74.

<sup>99</sup> Bernd Kasperek, Frontex. Kritiken, Konzeptionen, Konstruktionen, 06.2009, [http://www.migration-boell.de/web/migration/46\_2195.asp], eingesehen 28.05.2013.

<sup>100</sup> Ebd.

<sup>101</sup> Hagen, Trends der internationalen Asylpolitik, S. 82 f.

<sup>102</sup> Länder in denen es eine „interne Fluchtmöglichkeit“ (Flucht in eine „sichere“ Region innerhalb desselben Staates) gibt, werden als „sichere Herkunftsländer“ bezeichnet. Asylanträge von Personen, die aus einem „sicheren Herkunftsland“ kommen, werden generell abgelehnt, da die Möglichkeit der „internen Fluchtmöglichkeit“ nicht genutzt wurde.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Europa vor allem in den letzten zehn Jahren eine extrem restriktive Asyl- und Flüchtlingspolitik vorangetrieben hat. Nicht nur ist durch die Vielzahl an Verordnungen und Übereinkünften eine undurchsichtige und komplizierte Asylpolitik gefördert worden, im Gegenteil beteiligt sich die EU, die die Wichtigkeit der Wahrung der Menschenrechte in mehr als einem Dokument verankert hat, über FRONTEX und den gängigen Praktiken im Asylwesen tagtäglich an Menschenrechtsverletzungen. Insgesamt ist durch die hier erwähnten Praktiken der Zugang zum Asylrecht in der EU deutlich erschwert worden. Eine langfristige Lösung des Flüchtlingsproblems wurde jedoch nicht erreicht, lediglich eine geografische Verlagerung. Und was die GFK betrifft: Das zentrale „Non-refoulement-Prinzip“ wurde mit den Prinzip der „sicheren Drittstaaten“ umgangen, der Flüchtlingsbegriff wurde nicht, den aktuellen Trends entsprechend<sup>103</sup>, um neue Flüchtlingseigenschaften erweitert, sondern maximal reduziert und eingeschränkt, wodurch eine Anerkennung als Flüchtling, zusätzlich zu den bereits komplizierten Bedingungen, sehr schwierig geworden ist.

### **United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)**

Mit Österreich und der EU wurden bisher zwei Akteure beleuchtet, die vor allem in den letzten zwanzig Jahren durch verschiedene Maßnahmen verstärkt versuchten, das Asylrecht einzuschränken. Auf der gegenüberliegenden Seite steht mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) ein Akteur, der sein Mandat, also seine Zuständigkeit in der Flüchtlingsfrage kontinuierlich erweitert hat. In diesem Kapitel soll geklärt werden, was das UNHCR ist, wo die traditionellen Hauptaufgaben liegen und ebenso, wie sich heute, in Zeiten internationalen Wandels der Flüchtlingsproblematik, die Aufgaben vom UNHCR geändert haben.

### ***Geschichtliche Entwicklung***

Durch Krieg, Revolutionen, Staatsneuordnungen oder auch Hungersnöte, hatten während und im Anschluss an den Ersten Weltkrieg weite Teile Europas, aber auch außereuropäische Gebiete mit massiven Flüchtlingsproblemen zu kämpfen. Eine mögliche Lösung dieses Problems konnte nur auf zwischenstaatlicher Ebene erreicht werden. Der 1920 gegründete „[...] Völkerbund erwies sich als ein geeigneter Rahmen, innerhalb dessen die Anfänge einer überstaatlichen Flüchtlingsorganisation aufgebaut werden konnten.“<sup>104</sup> Erste große Aufgabe des Völkerbunds war die Rückführung von 450.000 Kriegsgefangenen, es folgte ein „Hilfsprogramm für die Millionen Opfer des

---

<sup>103</sup> Kapitel II, 1. Globale Entwicklung der Flüchtlingsproblematik.

<sup>104</sup> Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I/2. Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung, Berlin 2002, S. 187.

russischen Hungers zwischen 1921 und 1922 [...].<sup>105</sup> Besonders der Vorsitzende der norwegischen Delegation, Fridtjof Nansen, war für die Flüchtlingsarbeit des Völkerbundes in seinen Gründungsjahren maßgeblich verantwortlich. In seinem Amt als Flüchtlingskommissar leistete er Pionierarbeit im Flüchtlingsschutz. 1928 und 1933 wurde durch den Völkerbund erstmals versucht, Flüchtlingen eine gewisse Rechtsstellung zu bieten – in erster Linie „[...] eine Sicherung gegenüber willkürlicher Ausweisung und einen Schutz ihrer wohl erworbenen Rechte [...]“<sup>106</sup>. Auch auf die einsetzende Massenflucht, ab 1933 aus Deutschland und ab 1938 aus Österreich, versuchte der Völkerbund im Rahmen des Hohen Flüchtlingskommissariats zu reagieren. Extrem zugespitzt und ausgeweitet wurde die Flüchtlingsproblematik durch den Zweiten Weltkrieg. Bereits im November 1943, also noch während des Krieges, wurde auf das Problem mit der Gründung der United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) reagiert. Dieser internationalen Organisation oblag bis 1947 die Rückführung und Umsiedlung von Flüchtlingen, abgelöst wurde sie von der International Refugee Organization (IRO), die bis 1952 aktiv war und bis dahin „[...] weit über eine Million Menschen in neuen Lebensverhältnissen untergebracht [hatte]“<sup>107</sup>. Noch zu Laufzeit der IRO, die lediglich als temporäre Organisation gegründet worden war, wurde von verschiedenen Seiten, vor allem aber von der IRO selbst, die Notwendigkeit der Gründung einer Organisation betont, die sich mit der Flüchtlingsproblematik auseinandersetzte. Erstmals war die Rede von der Schaffung einer solchen internationalen Organisation 1948 in einer Studie über Staatenlose.<sup>108</sup> Ein Jahr später, am 03. Dezember 1949, wurde von der UN-Generalversammlung auf Vorschlag des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC<sup>109</sup>) das Amt des UNHCR's beschlossen – zuerst mit einem zeitlich begrenzten Mandat, 2004 wurde dem UNHCR schließlich ein unbefristetes Mandat übertragen.

### ***Klassische Arbeitsfelder und Aufgabengebiete***

Bei der Gründung des UNHCR wurde eine ganze Reihe von Aufgabenfeldern festgelegt. Zu den klassischen Hauptfunktionen werden der „Internationale Schutz“, die sog. „Assistance-Funktion“ sowie die „Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlingsprobleme“ angesehen. Daneben beschäftigt sich das UNHCR aber auch mit einer ganzen Reihe von weiteren Aufgaben. Besonderes Anliegen in den Gründungsjahren der Institution war die Errichtung einer Rechtsstellung für Flüchtlinge – verankert wurde diese in den zentralen Rechtsdokumente für den Flüchtlingsschutz, der GFK und

<sup>105</sup> Fridtjof Nansen, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.de/unhcr/events/nansen-fluechtlingspreis/fridtjof-nansen.html>], eingesehen 01.05.2013.

<sup>106</sup> Dahm, Völkerrecht, S. 187.

<sup>107</sup> Ebd., S. 188.

<sup>108</sup> Turk, UNHCR, S. 20–28.

<sup>109</sup> ECOSOC: Economic and Social Council.

dem New York Protokoll. Durch die in dieser Arbeit bereits mehrfach angesprochenen Veränderungen der Flüchtlingsproblematik<sup>110</sup> in den letzten Jahrzehnten, wird dieser Bereich wohl auch in Zukunft zentral sein bzw. sogar verstärkt mit behandelt werden müssen, sollen auch sog. „neue Flüchtlingsarten“ einen entsprechenden Schutz zugesprochen bekommen. Im Zusammenhang mit dieser Kernaufgabe steht natürlich auch die Kontrolle darüber, ob die einzelnen Vertragsstaaten die rechtlichen Grundlagen einhalten (sog. „monitoring“ Tätigkeit),<sup>111</sup> wobei hier das Problem der fehlenden Interventionsmöglichkeit auf politischer Ebene angesprochen werden muss: „[...] UNHCR [...] kann [...] keine politischen Aktivitäten und Initiativen aus eigener Autorität entfalten [...], weil es ihm durch das UN-Mandat verwehrt ist, sich in die inneren Angelegenheiten eines Staates einzumischen.“<sup>112</sup> Das bedeutet also, dass UNHCR Rechtsverstöße einzelner Staaten im Flüchtlingsrecht zwar kritisieren, jedoch keine Sanktionen gegen die entsprechenden Staaten verhängen kann. Eine weitere Kernaufgabe von UNHCR ist die „Assistance-Funktion“. Sie kann jedoch nicht unbedingt separat gesehen werden, vielmehr ist eine „[...] enge Verwobenheit mit den übrigen Funktionen des UNHCR [...] ein wichtiges Wesensmerkmal [...]“<sup>113</sup> Die „Assistance-Funktion“ beinhaltet unter anderem Notfallprogramme, Hilfs- und Versorgungsaktionen. Auch die „Realisierung von dauerhaften Lösungen“, der dritten Kernkompetenz von UNHCR, ist eng mit der „Assistance-Funktion“ verbunden. Projekte, um dieses Ziel zu erreichen, sind u. a. lokale Integrationsprogramme, Rückführungs- und Wiederansiedlungsprogramme.<sup>114</sup> Neben diesen zentralen Hauptaufgaben übernimmt das UNHCR aber auch andere Funktionen, die an diesem Punkt nur erwähnt, jedoch nicht genauer betrachtet werden. Zu diesen gehören: Aufgaben in Bezug auf Staatenlose, eigene humanitäre Programme, koordinierende und kooperative Funktionen innerhalb und außerhalb der UN, entwicklungspolitische und informierende Funktionen.<sup>115</sup>

Bei der Betrachtung des UNHCR kristallisieren sich also eine Reihe von zentralen Aufgaben und Kompetenzen heraus, die seit der Gründung der Institution maßgeblich waren. Durch die sich verändernde Flüchtlingsproblematik sind jedoch einige neue Aufgaben hinzugekommen, andere, bereits bestehende, umso zentraler geworden. Zum Wandel der Aufgabengebiete des UNHCR hat aber auch die ansteigende Medialisierung der Welt beigetragen, wodurch Krisenregionen in das Bewusstsein der Öffentlichkeit getragen werden. Dort sind sie wesentlich für die Bildung der

---

<sup>110</sup> Veränderte Fluchtursachen, restriktive Auslegung des Flüchtlingsbegriffs nach der GFK.

<sup>111</sup> Türk, UNHCR, S. 139 ff. und 156 ff.

<sup>112</sup> Franz Nuscheler, Internationale Migration. Flucht und Asyl, Opladen 1995, S. 86.

<sup>113</sup> Türk, UNHCR, S. 191.

<sup>114</sup> Ebd., S.194–199.

<sup>115</sup> Türk, UNHCR, S. 138 f.

öffentlichen Meinung mitverantwortlich, diese wiederum bewirkt, dass die internationale Gemeinschaft unter Zugzwang kommt.<sup>116</sup>

### *Veränderte Aufgabenfelder*

Natürlich sind die klassischen Arbeitsfelder und Aufgabengebiete des UNHCR auch weiterhin von großer Wichtigkeit, dennoch hat sich das Arbeitsfeld in den letzten zwei Jahrzehnten verändert. Einerseits beschäftigt sich heute das UNHCR neben den „klassischen“ Flüchtlingen laut GFK auch mit einer neuen Gruppe von sog. „persons of concern“, andererseits haben sich die Arbeitsmethoden in den einzelnen Gebieten verändert. Ebenso ist das UNHCR in den letzten Jahren verstärkt selbst operativ geworden, führt also eigenständig organisierte Operationen verschiedenster Art durch. Noch 1995 erwähnte Franz Nuscheler in seinem Werk über internationale Migration, dass das UNHCR „[...] Flüchtlingshilfe [organisiert], [...] die Hilfsmaßnahmen in der Regel [aber] nicht selbst durch[führt].“<sup>117</sup> Dieser Wandel von einer passiv organisierenden hin zu einer aktiv operierenden Organisation erfolgte also erst in den letzten zwanzig Jahren, prägte jedoch das Bild und die Rolle vom UNHCR nachhaltig. Verbunden damit haben sich auch die Gruppen von Flüchtlingen, die das UNHCR mit in sein Mandat einschließt, sowie die Arbeitsmethoden vor Ort verändert. Eine Gruppe von Personen, die laut der Flüchtlingsdefinition in der GFK vom internationalen Schutz explizit ausgenommen sind<sup>118</sup>, dennoch in den letzten zwei Jahrzehnten verstärkt in großem Ausmaß durch das UNHCR Hilfe bekommen haben, sind Binnenvertriebene, sog. IDPs<sup>119</sup>. Das UNHCR rechtfertigt die Unterstützung von IDPs auf seiner Webseite damit, dass sie „häufig [...] von denselben Konflikten betroffen [sind] und [...] dieselben Probleme wie Flüchtlinge [haben]“<sup>120</sup>. Neben diesem völlig neuen Handlungsfeld hat das UNHCR sein Engagement im Bereich der Hilfe für Staatenlose und auch für Rückkehrer enorm verstärkt. Besonders die Rückkehrerhilfe, die materielle und rechtliche Unterstützung beinhaltet, geht Hand in Hand mit der Entwicklungshilfe, da langfristig Rückkehrer- und Wiederansiedlungsprogramme nur dann erfolgreich sein können, wenn das Land wirtschaftlich aufgebaut wird.<sup>121</sup> Ein weiterer neuer Arbeitsbereich von UNHCR ist jener der „humanitären Hilfe“: „UNHCR’s orientation towards

<sup>116</sup> Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy*, in: *International Migration Review* 35/1 (2001), S. 33–56, [<http://www.jstor.org/stable/2676050>], eingesehen 30.05.2013, S. 42 f.

<sup>117</sup> Nuscheler, *Internationale Migration*, S. 84.

<sup>118</sup> „[...] [sich] außerhalb seines Heimatlandes befindet [...]“, GFK, Kap. I, Art. 1, Abschn. A, Abs. 2.

<sup>119</sup> IDP: Internally Displaced Person.

<sup>120</sup> Binnenvertriebene, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.de/mandat/binnenvertriebene.html>], eingesehen 30.05.2013.

<sup>121</sup> Peter van der Vaart, *The Role of UNHCR in Helping Refugees Return to Post-Conflict States*, in: *Post-Conflict Reconstruction: Nation- and/or State Building* (Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht 52), hrsg. v. Horst Fischer/Noëlle Quéniwet, Berlin 2005, S. 133–135.

humanitarian action within the conflict area was[...] part of a structural change in the international system.<sup>122</sup> Humanitäre Hilfsprogramme zielen darauf, Menschen, die von Kriegen und Bürgerkriegen, aber auch umweltbedingten Katastrophen betroffen sind<sup>123</sup>, zu unterstützen. Ebenso erwähnt werden soll, dass sich durch die operative Tätigkeit vom UNHCR, die verbunden ist mit einer häufigeren Präsenz vor Ort, auch die Arbeitsweisen teilweise stark verändert haben. Dadurch, dass das UNHCR sehr häufig in Krisen- und auch Kriegsgebieten agiert, sind viele der Operationen nur in Kooperation mit militärischen Kräften möglich, einerseits um ein Arbeiten überhaupt erst zu ermöglichen, andererseits, um die Sicherheit der Flüchtlinge selbst und der UNHCR-Mitarbeiter zu garantieren.<sup>124</sup>

Wie in diesem Kapitel ersichtlich wurde, handelt es sich beim UNHCR um die wichtigste internationale Organisation im Bereich des Flüchtlingsschutzes. Seit ihrer Gründung werden mit der Organisation mehrere zentrale Hauptaufgaben in Verbindung gebracht. Durch den internationalen Wandel des Flüchtlingsproblems haben sich diese Aufgaben teilweise verschoben und verändert, das UNHCR hat also, im Gegensatz zu Akteuren wie die EU und Österreich, seine Kompetenzen im Flüchtlingsschutz ausgebaut und sein Mandat vergrößert. Wie diese Veränderungen /und wie grundsätzlich die Arbeit vom UNHCR zu werten ist, wird im nachfolgenden Kapitel betrachtet werden.

### ***Das UNHCR: im Spagat zwischen seinem Mandat und den Wünschen der internationalen Politik***

Dem UNHCR wurde 1954 und 1981 der Friedensnobelpreis verliehen. Diese Auszeichnungen spiegeln die beachtlichen Leistungen wieder, die die UN-Organisation seit ihrer Gründung erbracht hat. Am Jahresende von 2011 schätzte das UNHCR die Zahl von „Personen von Interesse“<sup>125</sup> auf 35,4 Millionen Menschen<sup>126</sup>. Für diese Menschen sorgte UNHCR mit einem Budget, das 2012 bei 3,59 Milliarden US-\$ lag<sup>127</sup>, über verschiedene Projekte in unterschiedlichem Ausmaß. Das bedeutet, dass über das UNHCR einer großen Gruppe von Menschen Hilfe zukommt. Trotz dieser beeindruckenden Zahlen gibt es durchaus kritische Stimmen am UNHCR, nicht nur was das Vorgehen, sondern auch was die Struktur betrifft.

---

<sup>122</sup> Astri Suhrke/Kathleen Newland, UNHCR: Uphill in the Future, in: *International Migration Review* 35/1 (2001), S. 284–302, [<http://www.jstor.org/stable/2676062>], eingesehen 30.05.2013, S. 298.

<sup>123</sup> Als Beispiele sind u. a. der politische Konflikt und die Dürrekatastrophe in Somalia oder auch der andauernde Bürgerkrieg in Syrien zu nennen.

<sup>124</sup> Bereits ab den 90er Jahren der Fall, Nuscheler, *Internationale Migration*, S. 95.

<sup>125</sup> Darunter: Flüchtlinge, Asylsuchende, Rückkehrer, IDPs, Staatenlose und weitere Gruppen.

<sup>126</sup> UNHCR Statistical Yearbook 2011, UNHCR [<http://www.unhcr.org/516285b89.html>], eingesehen 30.05.2013, S. 6.

<sup>127</sup> Donors, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c26c.html>], eingesehen 30.05.2013.



Ein wesentlicher Kritikpunkt am UNHCR ist die finanzielle Abhängigkeit, wodurch die autonome und unabhängige Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird. Lediglich knappe zwei Prozent des gesamten UNHCR Budgets stammen aus dem regulären UN-Budget, der Großteil hingegen wird von nationalen Regierungen „gespendet“, allen voran die USA, Japan und die Europäische Union.<sup>128</sup> Problem dabei ist, dass „[...]ein immer größerer Teil des Haushalts der Organisation ‚earmarked‘ ist. Dies bedeutet, dass Zuwendungen von den jeweiligen Geldgebern mit Verwendungszwecken für bestimmte geografische Gebiete oder Krisensituationen versehen wurden.“<sup>129</sup> Ganz nach dem Motto: „Wer zahlt, schafft an“, ist das UNHCR also gezwungen, seine eigenen Interessen mit denen der Geldgeber in Einklang zu bringen. Im Jahr 2009 waren ganze 57 Prozent der Beiträge an das UNHCR mit engen Auflagen verbunden („tightly earmarked contributions“) – Tendenz steigend.<sup>130</sup> Bemängelt wird auch die relativ leise Kritik vom UNHCR an einzelne, vor allem wohlhabende Länder und Ländervereinigungen bei Verschärfungen ihres Asylrechts. Besonders im Fall der EU und der USA – beide Akteure haben in den letzten Jahren die Asylpolitik besonders verschärft – ist die Kritik relativ leise, eigentlich verständlich, wenn man bedenkt, dass von ihnen die größten finanziellen Mittel bereitgestellt werden.<sup>131</sup> Hier eröffnet sich auch der Zugang zu einem weiteren Punkt, der im Zentrum der Kritik steht: die im UNHCR-Mandat festgeschriebene politische Unparteilich- und Unabhängigkeit.<sup>132</sup> Klar ist zum einen, dass durch die zunehmende operative Tätigkeit des UNHCR sowie durch die große finanzielle Abhängigkeit, diese politische Unabhängigkeit eingeschränkt wird, zum anderen aber auch, dass das UNHCR ihr „[...] mandate without the [political, Anm. d. Verf.] cooperation of states“<sup>133</sup> nicht realisieren kann. Das UNHCR ist folglich angewiesen, einen Balanceakt zwischen politischer Kooperation und Unabhängigkeit zu wagen. Dabei taucht unweigerlich auch die Frage auf, wie wichtig die politische Unabhängigkeit vom UNHCR ist und ob, wie Gil Loescher, Experte für internationale Flüchtlingspolitik an der Oxford University, fordert, das UNHCR verstärkt zu einem

---

<sup>128</sup> Donors, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c26c.html>], eingesehen 30.05.2013.

<sup>129</sup> Steffen Angenendt, Wanderungsbewegungen und Globalisierung. Zusammenhänge – Probleme – Handlungsmöglichkeiten, in: *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, hrsg. v. Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges, Wiesbaden 2006, S. 51.

<sup>130</sup> Earmarking Trend. 2001 – 2009 (Percentage of Total Contributions), UNHCR – Donor Relations and Ressource Mobilization, 06.2010, [<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=4c879c8d9&query=earmarking>], eingesehen 31.05.2013.

<sup>131</sup> Gisela Spreitzhofer, *Gender – Migration – Flucht – Theoretische Analysen und ausgewählte Fallbeispiele*, Dipl. Arb., Wien 2004, S. 20 f.

<sup>132</sup> A/RES/428(V). Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge vom 14. Dezember 1950, UNHCR [[http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/02\\_unhcr/01\\_UNHCR-Satzung.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/02_unhcr/01_UNHCR-Satzung.pdf)], eingesehen 31.05.2013, Kap. I, Abs. 2.

<sup>133</sup> Gil Loescher/James Milner, UNHCR and the Global Governance of Refugees, in: *Global Migration Governance*, hrsg v. Alexander Betts, Oxford 2012 S. 198.

„[...] politically engaged actor [...]“<sup>134</sup> werden muss, um auch weiterhin seiner Schlüsselposition im Flüchtlingsschutz gerecht zu werden. Ein weiterer, bereits seit den 90er Jahren kritisch betrachteter Punkt ist jener, dass das UNHCR durch „[...] seine statutengemäße Beschränkung auf ‚kurativ-humanitäre‘ Notmaßnahmen, [...] allenfalls Katastrophenfolgen auffangen, aber die Katastrophen nicht verhindern [...]“<sup>135</sup> kann. Dieser Punkt hängt auch eng mit der Suche nach wirklichen langfristigen Lösungen des Flüchtlingsproblems zusammen, die darin liegen, kritische Regionen politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren, bevor ein Flüchtlingsproblem entsteht. Damit ist die Flüchtlingsproblematik auch eng mit der Entwicklungszusammenarbeit verbunden, wodurch sich die Arbeit vom UNHCR mit der Arbeit von anderen internationalen Organisationen überschneidet.

Es zeigt sich also, dass sich das UNHCR in einem schwierigen und vor allem vielschichtigen Feld von rechtlichen, finanziellen und politischen Aspekten bewegen muss, um dem Anspruch der wichtigsten Organisation für den Flüchtlingsschutz zu genügen. Gewissermaßen als „Feuerwehr“ agiert das UNHCR in den Krisenregionen dieser Erde, in denen Menschen aus verschiedensten Gründen ihre Heimat verlassen mussten und versucht, Menschen eine Erstversorgung zu gewährleisten und ihnen langfristige Perspektiven zu erarbeiten. Dabei arbeitet das UNHCR verstärkt auch direkt vor Ort und setzt sich zunehmend auch für Menschen ein, die nicht explizit in der Flüchtlingsdefinition der GFK erwähnt sind, wie Binnen-, oder Kriegsvertriebene. Daran wird ersichtlich, dass das UNHCR seine Zuständigkeit seit seiner Gründung erweitert hat, also sich vermehrt auch für andere Flüchtlingsgruppen verantwortlich zeigt und somit in gewisser Weise versucht, auf das sich verändernde Flüchtlingsproblem zu reagieren – ganz im Gegensatz zu vielen westlichen Staaten, die auf einer sehr restriktiven Auslegung der GFK festhalten. Trotzdem sträubt sich auch das UNHCR nach wie vor, viele der „neuen“ Fluchtursachen – besonders Wirtschafts- und Klimaflüchtlinge – anzuerkennen. In weiterer Folge verändert die operative Tätigkeit vom UNHCR in den Krisengebieten das Flüchtlingsproblem weltweit: es wird regionalisiert.<sup>136</sup> Durch die sog. humanitäre Hilfe, die sich in vielen Fällen von der Entwicklungszusammenarbeit kaum unterscheidet, wird verstärkt versucht, das Flüchtlingsproblem bereits am Ursprung zu lösen, womit sicherlich auch dem Wunsch der wichtigsten Geldgeber gefolgt wird. Wo liegt die Zukunft vom UNHCR? Nach Gil Loescher, liegt sie in der „[...] challenge [...] to appeal to interests and engage with

---

<sup>134</sup> Gil Loescher, A Universal Mandate to Protect. The Challenges of Refugee Protection, in: *Harvard International Review* 31/3 (2009), S. 48.

<sup>135</sup> Nuscheler, *Internationale Migration*, S. 86.

<sup>136</sup> Angenendt, *Wanderungsbewegungen und Globalisierung*, S. 50 f.

politics without being involuntarily shaped and influenced by political circumstances [...]“<sup>137</sup>.

## **Veraltet und zum Scheitern verurteilt? Problematik und Kritik an der GFK**

Bereits 1995 schrieb Franz Nuscheler in seinem Werk „Internationale Migration“ folgendes:

„Die GFK ist nicht mehr die ‚Magna Charta der Flüchtlinge‘. Sie läuft sogar Gefahr zu einem Hilfsinstrument staatlicher Abschreckungspolitik gegenüber Flüchtlingen zu werden, die ihren ausgrenzenden Begriffen und Definitionen nicht entsprechen.“<sup>138</sup>

Was verbirgt sich hinter dieser Aussage und hat die GFK nach sechs Jahrzehnten ihres Bestehens ihre Relevanz eingebüßt? Diese Fragen sind sehr eng mit den in dieser Arbeit dargestellten Themen verknüpft, stehen also auch bei der Betrachtung der Trends der internationalen Flüchtlingspolitik im Mittelpunkt. Denn: Die österreichische und europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie die Arbeit vom UNHCR sind unweigerlich mit der GFK verbunden.

Vor 1951 gab es keine international gültigen Dokumente für den Flüchtlingsschutz. Aus diesem Grund sind die GFK und das New York Protokoll als wichtige Meilensteine im internationalen Flüchtlingsschutz zu sehen. Gerade durch die völkerrechtliche Verbindlichkeit erhalten beide Dokumente besondere Relevanz, nicht nur für Flüchtlinge selbst, sondern vor allem auch für die Unterzeichnerstaaten, die sich an die Regeln der GFK halten müssen. Doch genau hier drückt der Schuh. Denn, treffen die in der GFK definierten Flüchtlingseigenschaften auf einen Asylsuchenden zu, ist der jeweilige Staat verpflichtet, Schutz zu gewähren. Diese Schutzgewährung scheint in den letzten Jahren vielen Staaten, besonders den Industrieländern, lästig geworden zu sein. Vielmehr ist „[...] der Schutz der Flüchtlinge immer mehr in den Hintergrund getreten gegenüber dem Schutz vor Flüchtlingen.“<sup>139</sup> Mittel dazu sind u. a. die Formulierung von restriktiven nationalen oder zwischenstaatlichen Gesetzen, konkrete Schutzmaßnahmen an den Außengrenzen und, oder vor allem auch die restriktive Handhabung und Auslegung der GFK. Eingeschränkt wird die Relevanz der GFK vor allem durch zwei Mittel.

Erstens wird der Konventionstext allzu wörtlich gelesen oder sogar, den Anforderungen entsprechend, uminterpretiert. Betroffen davon ist vor allem der Artikel 1 der GFK, in

<sup>137</sup> Loescher, A Universal Mandate to Protect, S. 48.

<sup>138</sup> Nuscheler, Internationale Migration, S. 78.

<sup>139</sup> Melita H. Sunic, Braucht die Genfer Flüchtlingskonvention eine Frischzellenkur?, Asylkoordination Österreich, 04.2001, [[http://www.asyl.at/fakten\\_4/internat\\_2001\\_01.htm](http://www.asyl.at/fakten_4/internat_2001_01.htm)], eingesehen 31.05.2013.

der der Begriff „Flüchtling“ definiert wird. Er ist in gewisser Hinsicht das Kernstück der ganzen Konvention, denn die verbundenen Rechte, die die GFK zusichert, sind an die Flüchtlingseigenschaften gebunden. Durch die sehr enge und äußerst genaue Auslegung dieser Definition in den meisten westlichen Staaten, werden jedoch vielen Asylbewerbern die Flüchtlingseigenschaften nicht anerkannt. „Ebenso lesen einige Staaten, allen voran Deutschland, [...] aus der GFK heraus, daß die Verfolgung<sup>140</sup> vom Staat ausgehen muß, wenn sie asylbegründend sein soll.“<sup>141</sup> Hierbei handelt es sich um eine klar zweckorientierte Interpretation, durch die in der heutigen Zeit, wo auch nichtstaatliche Milizen oder bewaffnete Gruppen Menschen verfolgen, vielen Asylbewerbern ihr Asylantrag verwehrt wird. Zweitens werden weitere zentrale Inhalte der GFK durch andere Rechtsinstrumente ersetzt. Zu nennen sind hier auf europäischer Ebene das Mittel der „sicheren Drittstaaten“, durch die das „Refoulement-Verbot“ umgangen wird, ebenso wie das Mittel der „innerstaatlichen Fluchtalternativen“, durch das weitere Personen von der Anerkennung des Flüchtlingsstatus ausgeschlossen werden.

Neben diesen restriktiven Maßnahmen einzelner Staaten in Bezug auf die GFK gibt es aber noch weitere Problembereiche, die der Konvention gerne den Ruf als „veraltet“ einbringen. Diese Problembereiche oder Lücken beziehen sich vor allem auf den mangelhaften Schutz bei Massenfluchtbewegungen, auf die fehlende Verankerung der besonderen Schutzbedürfnisse von Frauen und Kindern und vor allem auch auf die Abgrenzungsschwierigkeit zwischen Migration und Flucht, wodurch das Thema der „neuen Flüchtlingsgruppen“ wie Wirtschafts- oder Umweltflüchtlinge wieder relevant wird.

## **Ausblick**

Ist durch einen Blick in die Vergangenheit eine Prognose der Zukunft möglich? Können die Trends in der internationalen Asyl- und Flüchtlingspolitik der letzten Jahrzehnte als Spiegelbild der Zukunft angesehen werden? Dann zeichnet sich ein Bild, das für Flüchtlinge alles andere als rosig sein wird.

Die Maßnahmen, die Länder wie Österreich oder zwischenstaatliche Vereinigungen wie die EU seit den 90ern getroffen haben, um die Grenzen gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen dicht zu machen, sind beeindruckend. Eine Öffnung der Grenzen und Lockerung der asylrechtlichen Bestimmungen ist in naher Zukunft wohl nicht vorzusehen, unter anderem auch deshalb, da durch die wirtschaftliche Angeschlagenheit vieler europäischer Länder und die Politisierung der Flüchtlingsproblematik in der Gesellschaft, die einzelnen Regierungen unter Druck

---

<sup>140</sup> GFK, Kap. I, Art. 1, Abschn. A, Abs. 2.

<sup>141</sup> Sunic, Braucht die GFK eine Frischzellenkur?

stehen, Arbeitsplätze für Einheimische und wirtschaftlichen Aufschwung zu fördern, anstatt Flüchtlingen, oft als „Kriminelle“<sup>142</sup> gebrandmarkt, „gratis Urlaub“<sup>143</sup> zu bieten.<sup>144</sup> Viel eher als eine 180-Grad-Wende der europäischen Staaten und der EU in der Asylpolitik ist eine Fortführung des aktuellen Kurses zu erwarten, was folgendes bedeutet: neue rechtliche Bestimmungen, für eine noch restriktivere Asylpolitik, mehr Budget für einen verbesserten Außengrenzschutz. Inwieweit der in manchen Bereichen stockende Prozess der Europäisierung im Bereich der Asylpolitik wiederangekurbelt wird, ist fraglich. Ganz aktuell wird sogar das Schengen-Gesetz reformiert: Künftig können in Ausnahmefällen, wie „[...] etwa bei der Ankunft zahlreicher Flüchtlinge die nationalen Grenzen für insgesamt bis zu zwei Jahre geschlossen werden [...]“<sup>145</sup>. Hier wird deutlich, welche Tragkraft die Flüchtlingsthematik hat und wo die Solidarität der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten endet.

Ebenso kritisch sind die Aussichten in Bezug auf Flüchtlingszahlen, innerstaatliche Konflikte und Fluchtursachen. Der Trend der letzten Jahre zeigt: Es gibt immer mehr Menschen auf der Flucht vor kriegerischen Auseinandersetzungen und auch vor wirtschaftlichen und klimatischen Hintergründen. Auf kurz oder lang können diese „neuen“ Fluchtursachen von der internationalen Gemeinschaft nicht mehr ignoriert werden, wer sich jedoch für diese Flüchtlinge verantwortlich sehen wird, ist noch fraglich. Wahrscheinlich nicht die reichen Staaten dieser Erde, doch auch das UNHCR sträubt sich gegen die Anerkennung dieser Fluchtursachen. Ein entscheidender Grund hierfür ist sicher auch das begrenzte Kapital der Institution, viel mehr aber noch die schwierige Abgrenzung zwischen Migrant und Flüchtling. Und das bringt uns wieder zum Kernstück des internationalen Flüchtlingsschutzes, der GFK. Um in naher Zukunft noch relevant zu sein, wäre eine Anpassung an die gegebenen Umstände der Zeit, wodurch auch neue Flüchtlingsgruppen mit in der GFK verankert und womit den zunehmend restriktiven Maßnahmen der Länder entgegengewirkt werden würde, wichtig. Ob eine solche Aktualisierung der GFK in naher Zukunft erfolgt, ist aber sehr fraglich. Schließlich kann es diese nur geben, wenn die UN-Länder, darunter vor allem auch die Vetomächte und reichen Länder, dafür abstimmen.

---

<sup>142</sup> Stefan Hohler/Stefan Häne, Kommt die Flüchtlingswelle, droht ein Anstieg der Kriminalität, Tagesanzeiger, 02.03.2011, [<http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/Kommt-die-Fluechtlingsswelle-droht-ein-Anstieg-der-Kriminalitaet-/story/18533915>], eingesehen 31.05.2013.

<sup>143</sup> Italien-Migranten: Flüchtlinge Urlaub-Asyl im Hotel Riz, während Italiener unter der Brücke übernachten, Dolomitengeisterblog, 16.06.2012, [<http://dolomitengeistblog.wordpress.com/2012/06/16/italien-migranten-fluechtlinge-urlaub-asyl-im-hotel-riz-waehrend-italiener-unter-der-bruecke-ubernachten/>], eingesehen 31.05.2013.

<sup>144</sup> Anm. d. Verf.: die hier aufgezeigten Haltungen gegenüber Flüchtlingen sollen nicht die Meinung des Verfassers ausdrücken, vielmehr dienen sie dazu, die häufig vorherrschende gesellschaftliche Haltung gegenüber Flüchtlingen zum Ausdruck zu bringen.

<sup>145</sup> EU einigt sich auf Schengen Reform. Grenzen dicht als letztes Mittel, tagesschau.de, 30.05.2013, [<http://www.tagesschau.de/ausland/schengen178.html>], eingesehen 31.05.2013.

Um zum Schluss noch die Frage der Zukunft des UNHCR aufzugreifen: Sie wird sich sicher verändern. Ein Trend, der aber wahrscheinlich ist, ist jener, dass das UNHCR weiterhin verstärkt auch als Entwicklungshelfer vor Ort operiert, wodurch einerseits die Flüchtlingsprobleme regionalisiert werden, andererseits auch versucht wird, langfristig Lösungen herbeizuführen.

## Schlusswort

Österreich und Europa gehen einen anderen Weg als das UNHCR. Während Erstere in den letzten zwei Jahrzehnten eine ganze Reihe von restriktiven Maßnahmen getroffen haben, um Flüchtlingen das Asylrecht zu verwehren und alle möglichen rechtlichen Schlupflöcher nutzen, um sich vor der rechtlichen aber auch moralischen Pflicht, Asyl zu gewähren, zu drücken, versuchte das UNHCR seinen Kompetenzbereich zu erweitern, neue Flüchtlingsgruppen mit zu berücksichtigen und neue Wege zu finden, um langfristig Lösungen im Flüchtlingsproblem herbeizuführen. Gerade durch diese unterschiedliche Herangehensweise an die Flüchtlingsfrage, wird jedoch keine Lösung herbeigeführt. Vielmehr ergibt sich eine geografische Verlagerung und eine Verschiebung des Zuständigkeitsbereichs. Geografisch wird das Flüchtlingsproblem durch rechtliche Lücken der GFK, wie die Liste der „sicheren Drittstaaten“ und auch Rücknahmeabkommen zwischen der EU und den angrenzenden Staaten, den reichen Ländern immer weiter vorgelagert. Ebenso regionalisiert das UNHCR durch die eigenständigen Operationen und durch die humanitäre Hilfe vor Ort das Flüchtlingsproblem. Der konkrete Flüchtlingsschutz wird zudem immer öfter dem UNHCR zugeschrieben, viele Staaten sehen sich auf politischer aber auch auf gesellschaftlicher Ebene nicht für die Lösung der Flüchtlingsfrage zuständig. Eine interessante Frage betrifft jene des Budgets, mit dem das UNHCR operiert. Da ein Großteil des Budgets von den reichen westlichen Industrienationen „gesponsert“ wird, jedoch zu einem hohen Prozentsatz „earmarked“ ist, ergibt sich die Frage, ob die Industrienationen tatsächlich an einer Lösung der Flüchtlingsfrage vordergründig interessiert sind, oder ob die jährlich ansteigenden Beiträge dazu dienen sollen, um Europa und andere reiche Länder über die Arbeit vom UNHCR vor Flüchtlingen „zu schützen“.

Was die Relevanz der GFK anbelangt: Sie aufzugeben hätte wohl katastrophale Folgen. Mag sie im Bereich der Flüchtlingsdefinition auch nicht dem neuesten Stand entsprechen, ist die GFK dennoch ein völkerrechtlich verbindliches Dokument, dem sich die Unterzeichnerstaaten nicht ohne weiteres entziehen können. Eine Anpassung an die aktuellen Gegebenheiten, wodurch auch staatlichen Restriktionen ein Riegel vorgesetzt wird, wäre jedoch wünschenswert. Noch wünschenswerter wären jedoch ausreichend Kapital und Maßnahmen, um ärmste Länder politisch, wirtschaftlich und sozial so zu stabilisieren, dass präventiv gegen das Entstehen von Flüchtlingsströmen

gearbeitet wird. Denn nicht in der Schaffung von neuen rechtlichen Verbindlichkeiten oder dem Aufbau eines noch perfekteren Schutzwalles um das eigene Land (vgl. FRONTEX), sondern in vorbeugenden Maßnahmen, die der Bevölkerung und dem jeweiligen Land zugute kommen, liegt wohl eine langfristige Lösung der Flüchtlingsfrage. So sind die Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit, die das UNHCR und mittlerweile auch die EU verstärkt fördern, gut zu heißen.

Ein letzter Gedanke, den Steffen Angenedt bereits zur Jahrtausendwende formuliert hat, soll am Ende dieser Arbeit nicht vorenthalten werden, da es, wenn sich dieser Gedanke bewahrheitet, zum Scheitern einer rechtlich verbindlichen internationalen Asyl- und Flüchtlingspolitik führen könnte:

„Eine sehr wichtige außenpolitische Frage in diesem Zusammenhang ist schließlich, ob die restriktive Asylpolitik der europäischen Staaten, vor allem die Definition „sichere Drittstaaten“, nicht zwangsläufig zu einer Auflösung des internationalen Flüchtlingsregimes führen wird. Schon jetzt ist zu erkennen, dass auch traditionell großzügige Aufnahmeländer in der Dritten Welt die Restriktionen der EU-Staaten als Argument für eine Verschärfung ihrer eigenen Asylpolitik benutzen.“<sup>146</sup>

## Quellen

13463/02, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Sevilla), Tagung vom 21. und 22. Juni 2002, Rat der Europäischen Union [[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72655.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72655.pdf)], eingesehen 28.05.2013.

2007/2004, Verordnung des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (FRONTEX Verordnung), Eur-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0001:DE:PDF>], eingesehen 28.05.2013.

2007/C 303/01, Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom Jahr 2000, Eur-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303DE.01000101.htm>], eingesehen 28.05.2013.

31996Y0919(05), Entschließung des Rates vom 20. Juni 1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren, Eur-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919%2805%29:DE:HTML>], eingesehen 27.05.2013.

343/2003, Verordnung des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaats, der für die Prüfung eines von

---

<sup>146</sup> Angenedt, Gibt es ein europäisches Asyl- und Migrationsproblem?, S. 40.

einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedsstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (Dublin II), Eur-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0001:DE:PDF>], eingesehen 28.05.2013.

92/C 191/01, Vertrag über die Europäische Union vom 29.07.1992, Eur-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11992M/TXT:DE:HTML>], eingesehen 27.05.2013.

A/CONF.2/80, Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons (Hrsg.), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons. Summary Record of the Twenty-third Meeting, UNHCR, 26.11.1951. [<http://www.refworld.org/docid/3ae68cda10.html>], eingesehen 07.05.2013.

A/RES/3/217 A: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948, Vereinte Nationen [<http://www.un.org/Depts/german/gruendungsres/grunddok/ar217a3.html>], eingesehen 30.04.2013.

A/RES/428(V). Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge vom 14. Dezember 1950, UNHCR [[http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/02\\_unhcr/01\\_UNHCR-Satzung.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/02_unhcr/01_UNHCR-Satzung.pdf)], eingesehen 31.05.2013.

Cartagena Declaration on Refugees, UNHCR, Bearbeitungsstan 22.11.1984, [[http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1\\_international/1\\_1\\_voelkerrecht/1\\_1\\_6/FR\\_int\\_vr\\_Cart-Declaration.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_6/FR_int_vr_Cart-Declaration.pdf)], eingesehen 15.05.2013.

Die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle. Vertragstexte, Deutsches Rotes Kreuz [<http://www.drk.de/alt/voelkerrecht/pdf/Buch-GA.pdf>], Bearbeitungsstand 2007, eingesehen 08.05.2013.

Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), Bundesministerium der Justiz, 01.06.2010, [[http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/deutsche\\_uebersetzung\\_emrk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/deutsche_uebersetzung_emrk.pdf?__blob=publicationFile)], eingesehen 26.05.2010.

KOM/2005/0184 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Eur-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:de:HTML>], eingesehen 28.05.2013.

Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit zur Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika (OAU-Konvention), UNHCR, Bearbeitungsstand 10.09.1969, [[http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1\\_international/1\\_1\\_voelkerrecht/1\\_1\\_5/FR\\_int\\_vr\\_OAU-Konvention.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_5/FR_int_vr_OAU-Konvention.pdf)], eingesehen 15.05.2013.



Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention), UNHCR, 1955, [[http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1\\_international/1\\_1\\_voelkerrecht/1\\_1\\_1/FR\\_int\\_vr\\_GFK-GFK\\_AUS.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_1/FR_int_vr_GFK-GFK_AUS.pdf)], eingesehen 07.05.2013.

Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (New York Protokoll), UNHCR, 1974, [[http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1\\_international/1\\_1\\_voelkerrecht/1\\_1\\_1/FR\\_int\\_vr\\_GFK-Prot\\_AUS.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_1/FR_int_vr_GFK-Prot_AUS.pdf)], eingesehen 07.05.2013.

Schlussfolgerung des Vorsitizes des Europäischen Rates in Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999, Europäisches Parlament [[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm)], eingesehen 27.05.2013.

SN 300/1/01 rev 1, Schlussfolgerungen des Vorsitizes, Europäischer Rat (Laeke), 14. und 15. Dezember 2001, Europäischer Rat [[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/68829.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/68829.pdf)], eingesehen 28.05.2013.

ST/ESA/SER.A/316, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (Hrsg.), International Migration Report 2009: A Global Assessment, New York 2011 [<http://www.un.org/esa/population/publications/migration/WorldMigrationReport2009.pdf>], eingesehen 13.05.2013.

Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28.09.1954, UNHCR [[http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/staatenlosigkeit/staatenl-Uebereinkommen\\_Rechtsstellung.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/staatenlosigkeit/staatenl-Uebereinkommen_Rechtsstellung.pdf)], eingesehen 30.04.2013.

Übereinkommen von Dublin vom 15.06.1990, Pro Asyl [<http://www.proasyl.de/texte/dublin.htm>], eingesehen 26.05.2013.

Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit vom 30.08.1961, UNHCR [[http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/staatenlosigkeit/staatenl-Uebereinkommen\\_Verminderung.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/staatenlosigkeit/staatenl-Uebereinkommen_Verminderung.pdf)], eingesehen 30.04.2013.

## **Literatur**

Angenendt, Steffen, Wanderungsbewegungen und Globalisierung. Zusammenhänge – Probleme – Handlungsmöglichkeiten, in: Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, hrsg. v. Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges, Wiesbaden 2006, S. 37–53.

Bendel Petra, Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik? Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits- Entwicklungs- und Außenpolitik, in: Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations- Integrations- und Minderheitenpolitik, hrsg. v. Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges, Wiesbaden 2006, S. 124–134.

Brown, Oli, The numbers game, in *Forced Migration Review* 31 (2008) [<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR31/FMR31.pdf>], eingesehen 14.05.2013, S. 8-9.

Dahm, Georg/Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger, Völkerrecht, Bd. I/2. Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung, Berlin 2002.

Dun, Olivia/Gemenne, François, Defining ‚environmental migration‘, in: *Forced Migration Review* 31 (2008) [<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR31/FMR31.pdf>], eingesehen 14.05.2013, S. 10-11.

Fritzsche, Peter K., Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten, Paderborn 2009<sup>2</sup>.

Funk, Bernd-Christian/Stern, Joachim, Die österreichische Einwanderungs- und Asylpolitik: völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte, in: *Immigration und Integration. Völkerrechtliche und europarechtliche Antworten auf eine zentrale Herausforderung der Zeit (Völkerrecht, Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht 11)*, hrsg. v. Peter Hilpold/Christoph Perathoner, Frankfurt am Main-Berlin u.a. 2010, S. 237–259.

Hagen, Bernhard, Trends der internationalen Asylpolitik. EU und USA im Vergleich, Saarbrücken 2006.

Heck, Gerda, Die Rolle der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, in: *Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung*, hrsg. v. Markus Ottersbach/Claus-Ulrich Pröbß, Wiesbaden 2011, S. 71–82.

Krösbacher, Verena, FRONTEX. Die Rolle der Europäischen Grenzschutzagentur im Außengrenzmanagement der EU, Dipl. Arb., Innsbruck 2009.

Loescher, Gil, A Universal Mandate to Protect. The Challenges of Refugee Protection, in: *Harvard International Review* 31/3 (2009), S. 4448.

Ders., The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy, in: *International Migration Review* 35/1 (2001), S. 3356, [<http://www.jstor.org/stable/2676050>], eingesehen 30.05.2013.

Ders./Milner, James, UNHCR and the Global Governance of Refugees, in: *Global Migration Governance*, hrsg. v. Alexander Betts, Oxford 2012, S. 189–209.

Marugg, Michael, Völkerrechtliche Definitionen des Ausdrucks ‚Flüchtling‘. Ein Beitrag zur Geschichte unter besonderer Berücksichtigung sogenannter de-facto-Flüchtlinge, Basel/Frankfurt am Main 1990.

Münz, Rainer/Reiterer, Albert F., Wie schnell wächst die Zahl der Menschen? Weltbevölkerung und weltweite Migration, hrsg. v. Klaus Wiegandt, Frankfurt am Main<sup>2</sup> 2007.

Nuscheler, Franz, Internationale Migration. Flucht und Asyl, Opladen 1995.

Schumacher, Sebastian/Peyrl, Johannes, Fremdenrecht. Asyl; Ausländerbeschäftigung; Einbürgerung; Einwanderung; Verwaltungsverfahren, Wien 2006, S. 186.

Spreitzhofer, Gisela, Gender – Migration – Flucht – Theoretische Analysen und ausgewählte Fallbeispiele, Dipl. Arb., Wien 2004.

Suhrke, Astri/Newland, Kathleen, UNHCR: Uphill in the Future, in: *International Migration Review* 35/1 (2001), S. 284302, [<http://www.jstor.org/stable/2676062>], eingesehen 30.05.2013.

UNHCR – der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (Hrsg.), Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt 1995/96. Die Suche nach Lösungen, Bonn 1995.

UNHCR (Hrsg.), Eine Einführung in den völkerrechtlichen Schutz für Flüchtlinge. Trainingsbaustein 1, Genf-Wien 1995.

Vaart, Peter van der, The Role of UNHCR in Helping Refugees Return to Post-Conflict States, in: Post-Conflict Reconstruction: Nation- and/or State Building (Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht 52), hrsg. v. Horst Fischer/Noëlle Quéniwet, Berlin 2005, S. 127–140.

Vogl, Matthias, Die jüngere Entwicklung im Bereich des Asyl- und Fremdenrechts; in: 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001/2006. Rechtliche Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen, hrsg. v. Heinz Fassmann, Wien 2007, S. 19–41.

### **Internet**

Archive of Operations, FRONTEX, o. D., [<http://www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/>], eingesehen 28.05.2013.

Binnenvertriebene, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.de/mandat/binnenvertriebene.html>], eingesehen 14.05.2013.

Binnenvertriebene, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.de/mandat/binnenvertriebene.html>], eingesehen 30.05.2013.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration. Europa und seine Nachbarregionen, 2008, [[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp18-internationale-migration.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp18-internationale-migration.pdf?__blob=publicationFile)], eingesehen 13.05.2013.

Donors, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c26c.html>], eingesehen 30.05.2013.

Earmarking Trend. 2001–2009 (Percentage of Total Contributions), UNHCR – Donor Relations and Ressource Mobilization, 06.2010 [<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4c879c8d9&query=earmarking>], eingesehen 31.05.2013..

EU einigt sich auf Schengen Reform. Grenzen dicht als letztes Mittel, tagesschau.de, 30.05.2013, [<http://www.tagesschau.de/ausland/schengen178.html>], eingesehen 31.05.2013.

Flüchtling, DUDEN Online, 11.01.2013, [<http://www.duden.de/node/694437/revisions/1106852/view>], eingesehen 30.04.2013.

Fridtjof Nansen, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.de/unhcr/events/nansen-fluechtlingspreis/fridtjof-nansen.html>], eingesehen 01.05.2013.

Genfer Flüchtlingskonvention, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.de/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html>], eingesehen 07.05.2013.

Hohler, Stefan/Häne, Stefan, Kommt die Flüchtlingswelle, droht ein Anstieg der Kriminalität, Tagesanzeiger, 02.03.2011, [<http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/Kommt-die-Fluechtlingswelle-droht-ein-Anstieg-der-Kriminalitaet-/story/18533915>], eingesehen 31.05.2013.

Italien-Migranten: Flüchtlinge Urlaub-Asyl im Hotel Riz, während Italiener unter der Brücke übernachten, Dolomitengeisterblog [<http://dolomitengeistblog.wordpress.com/2012/06/16/italien-migranten-fluechtlinge-urlaub-asyl-im-hotel-riz-waehrend-italiener-unter-der-bruecke-ubernachten>], eingesehen 31.05.2013.

Kasperek; Bernd, Frontex. Kritiken, Konzeptionen, Konstruktionen, 06.2009, [[http://www.migration-boell.de/web/migration/46\\_2195.asp](http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2195.asp)], eingesehen 28.05.2013.

Knapp, Anny, Überblick Erledigung der Asylbehörde 1981 – 2010, Asylkoordination Österreich, o. D., [[http://www.asyl.at/fakten\\_8/stat\\_2010\\_01.htm](http://www.asyl.at/fakten_8/stat_2010_01.htm)], eingesehen 24.05.2013.

Poverty & Equity Data, The World Bank, o. D., [<http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>], eingesehen 14.05.2013.

Schmid, Tom/Rosenberg, Anna/Kluschatzka, Ralf Eric, Don't Wait – Asyl- & Fremdenrecht in Österreich. Endbericht, Sozialökonomische Forschungsstelle, 12.2004, [<http://www.sfs-research.at/projekte/P29-EQUAL%20Don%27t%20wait/Asyl-u.%20Fremdenrecht%20Endfassung.pdf>], eingesehen 24. 04.2013.

Stateless People, UNHCR, o. D., [<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c155.html>], eingesehen 30.04.2013.

Sunic, Melita H., Braucht die Genfer Flüchtlingskonvention eine Frischzellenkur?, Asylkoordination Österreich, 04.2001, [[http://www.asyl.at/fakten\\_4/internat\\_2001\\_01.htm](http://www.asyl.at/fakten_4/internat_2001_01.htm)], eingesehen 31.05.2013.

Third Countries Partners, FRONTEX, o. D., [<http://www.frontex.europa.eu/partners/third-countries>], eingesehen 28.05.2013.

UNHCR Statistical Yearbook 2011, UNHCR [<http://www.unhcr.org/516285b89.html>], eingesehen 30.05.2013.

**Martin Strobl** ist Student der Geschichte an der Universität Innsbruck.  
[martin.strobl@student.uibk.ac.at](mailto:martin.strobl@student.uibk.ac.at)

### **Zitation dieses Beitrages**

Martin Strobl, Geschichte der Menschenrechte: Trends in der internationalen Flüchtlingspolitik. Eine Betrachtung der Entwicklungen seit der Verabschiedung der GFK, in: *historia.scribere* 6 (2014), S. 629–673, [<http://historia.scribere.at>], 2013–2014, eingesehen 1.3.2014 (=aktuelles Datum).



