



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Gerechtigkeit im Globalen Flüchtlingsregime“

Verfasserin

Anna-Christina Kopinits

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuerin:

Univ.-Prof. Dr. Petra Dannecker, M.A.

## **Danksagung**

An dieser Stelle möchte ich mich sehr herzlich bei allen Personen bedanken, die mich auf meinem Weg zum Abschluss des Studiums der Internationalen Entwicklung unterstützt haben.

Der größte Dank gebührt meinen Eltern und meiner Familie für ihre Förderung sowie für ihre moralische und finanzielle Unterstützung, die es mir ermöglicht haben, meinen gewünschten Bildungsweg einzuschlagen und erfolgreich zu beenden.

Ebenfalls gilt mein Dank meinen besten Freunden und Freundinnen, und ganz besonders meinem Freund, für ihre Motivation und ihren Beistand während des Schreibprozesses.

Zuletzt möchte ich mich bei allen Professorinnen und Professoren des Studiums der Internationalen Entwicklung bedanken, die mein Interesse und meine Neugier an dem Fach immer wieder aufs Neue entflammt und mir somit das Studieren zur Freude gemacht haben.

Vielen Dank!

# Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| 1 Einleitung .....  | 5  |
| 2 Theoretischer Rahmen: Globale Gerechtigkeit .....   | 10 |
| 2.1 Themenfelder, Ansätze und Fragestellungen im Diskurs um Globale Gerechtigkeit .....     | 10 |
| 2.2 Historische Entwicklung und politische Schulen der Globalen Gerechtigkeitsdebatte ..... | 15 |
| 2.3 Universalismus – Wie global ist Gerechtigkeit? .....                                    | 21 |
| 2.4 Zusammenfassung .....   | 25 |
| 3 Methodik – Inhaltsanalyse nach Mayring .....  | 26 |
| 4 Historische Analyse des Flüchtlingsregimes .....  | 28 |
| 4.1 Die historische Entwicklung des Flüchtlingsregimes .....                                | 28 |
| 4.2 Die historische Entwicklung des UNHCR .....   | 32 |
| 5 Inhaltsanalyse des Flüchtlingsregimes .....   | 38 |
| 5.1 Die zusammenfassende Inhaltsanalyse der Grundlagendokumente .....                       | 39 |
| 5.1.1 Die Satzung des UNHCR von 1950 .....  | 39 |
| 5.1.2 Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und ihr Zusatzprotokoll von 1967 .....      | 40 |
| 5.1.3 Die Konvention der OAU von 1969 und die Kampala Konvention von 2009 .....             | 41 |
| 5.1.4 Der 74. Exkom-Bericht von 1994 .....  | 42 |
| 5.2 Die kritische Gegenüberstellung der Inhalte der Grundlagendokumente .....               | 43 |
| 5.2.1 Flüchtlingsdefinition und die Benennung von Fluchtursachen .....                      | 43 |
| 5.2.2 Rechte und Pflichten .....  | 46 |
| 5.2.3 Problembeschreibung und Lösungsvorschläge .....                                       | 48 |
| 5.2.4 Andere Themenbereiche .....   | 51 |
| 5.3 Zusammenfassung .....   | 54 |
| 6 Analyse von Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime .....                           | 55 |
| 6.1 Flüchtlingsdefinition und die Ursachen von Flucht .....                                 | 55 |
| 6.2 Lösungsansätze im Flüchtlingsschutz .....   | 62 |
| 6.4 Lastenteilung/burden sharing .....  | 66 |
| 6.5 Rechtsauslegung und die Praxis des Flüchtlingsschutzes .....                            | 69 |
| 6.6 Die zentralen Akteure des Flüchtlingsregimes .....                                      | 73 |

|  |    |
|--|----|
| 6.7 Weitere kritische Stellungnahmen zum Flüchtlingsregime .....                           | 75 |
| 6.9 Zusammenfassung – Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime.....                   | 77 |
| 7 Vergleich der Analyse des Flüchtlingsregimes mit der Theorie Globaler Gerechtigkeit..... | 78 |
| 7.1 Die Kosmopolitismus-Partikularismus-Debatte in der Praxis des Flüchtlingsschutzes..... | 78 |
| 7.2 Menschenrechte und die universelle Moral .....   | 79 |
| 7.3 Globale Verteilungs(un-)gerechtigkeit .....  | 80 |
| 7.4 Flüchtlingsschutz als Global Public Good.....  | 81 |
| 7.5 Kritische Betrachtung des Flüchtlingsregimes nach Rainer Forst .....                   | 82 |
| 8 Schlussfassung .....   | 84 |
| 9 Abkürzungsverzeichnis .....  | 86 |
| 10 Literaturverzeichnis.....   | 87 |
| Primärliteratur.....   | 87 |
| Sekundärliteratur .....  | 87 |
| Tabellen und Statistiken .....   | 91 |
| 11 Abbildungsverzeichnis .....   | 92 |
| 12 Anhang .....  | 93 |
| Zusammenfassung .....  | 93 |
| Abstract.....  | 94 |
| Lebenslauf .....   | 95 |

***Gerechtigkeit im Globalen Flüchtlingsregime***  
***Eine Analyse ungleicher Machtstrukturen im internationalen***  
***System zum Flüchtlingsschutz***

## **1 Einleitung**

Der Schwerpunkt dieser Diplomarbeit lässt sich in der zentralen Fragestellung zusammenfassen, ob und wo ungleiche Machtstrukturen innerhalb des Globalen Flüchtlingsregimes in Erscheinung treten, und wie diese in Verbindung mit dem Diskurs um Globale Gerechtigkeit stehen. Das Globale Flüchtlingsregime umfasst die rechtlichen und systemisch-politischen Strukturen, die den Flüchtlingsschutz auf globaler Ebene regeln, sowie die Akteure, die für die Schaffung des Rahmens des Regimes verantwortlich sind, oder den Flüchtlingsdiskurs entscheidend beeinflussen. *“Regimes comprise the norms, rules, principles, and decision-making procedures that regulate the behavior of states.”* (Loescher/Betts/Milner 2008: 2) Im Globalen Flüchtlingsregime werden häufig unter den verschiedenen rechtlichen Dokumenten, Normen und Akteuren zwei Eckpfeiler hervorgehoben, die weltweit die Grundlagen des Flüchtlingsschutzes bestimmen. Diese sind die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 mit ihrer Flüchtlingsdefinition und Erklärung verschiedener Grundrechte einerseits, und das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) als wichtigste Organisation im Bereich des Flüchtlingsschutzes andererseits. (Castles 2004: 12)

Das Themengebiet dieser Diplomarbeit erstreckt sich über die Felder der Migrationsforschung, der internationalen Beziehungen, des Völkerrechts und der Untersuchung von Machtstrukturen auf multilateraler Ebene, welche Teile der Inhalte des Studiums der Internationalen Entwicklung sind.

Mich interessiert das Thema Flüchtlingsschutz schon sehr lange. Immer mehr Menschen auf der Flucht befinden sich in äußerst prekären Lebenssituationen. Es gibt von Seiten der internationalen Gemeinschaft und regionaler Institutionen verschiedene Lösungsansätze zur Verbesserung der Struktur des Flüchtlingsschutzes. In dieser Diplomarbeit sollen die verschiedenen Herangehensweisen in Bezug auf die Frage nach Globaler Gerechtigkeit untersucht werden.

Ende 2009 befanden sich rund 43 Millionen Menschen auf der Flucht. 15 Millionen dieser Personen sind völkerrechtlich als Flüchtlinge anerkannt, da sie der Flüchtlingsdefinition der Genfer Konvention aus dem Jahr 1951 entsprechen. 27 Millionen sind Vertriebene im eigenen Land (IDPs). Die so genannten Entwicklungsländer beherbergen vier Fünftel aller Menschen auf der Flucht. In absoluten Zahlen befanden sich 2009 mit 1,7 Mio. die meisten Vertriebenen auf pakistanischem Territorium, gefolgt von der islamischen Republik Iran mit 1,1 Mio. und Syrien mit 1 Mio. Setzt man die wirtschaftliche Leistung eines Landes der Zahl der Menschen entgegen, die ein Staat aufgenommen hat, so trägt hier ebenfalls Pakistan die größte Last, gefolgt von der demokratischen Republik Kongo und Simbabwe. Fast die Hälfte aller Menschen, die sich weltweit auf der Flucht befinden, stammt aus dem Irak und Afghanistan, den Schauplätzen des Krieges gegen den Terror. Die klare Mehrheit der Menschen auf der Flucht verbleibt in ihrer Herkunftsregion und sucht zunächst einen „sicheren Hafen“ in den Nachbarstaaten. (UNHCR Global Trends 2009)

Anhand einer ersten Betrachtung der Flüchtlingszahlen lassen sich Ungleichheiten auf drei Ebenen erkennen: Es gibt ein Ungleichgewicht in der Herkunft, ein Ungleichgewicht in der Aufnahme von Menschen auf der Flucht und Verschiedenheiten innerhalb des völkerrechtlich-politischen Rahmens des Regimes. Diese Diplomarbeit widmet sich der Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die Flüchtlingsproblematik und ihrer Struktur. Da die Analyse der gesamten Problematik der globalen Flüchtlingsbewegung den Rahmen dieser Diplomarbeit sprengen würde, wird die Untersuchung des Flüchtlingsregimes hier auf die folgenden Forschungsfragen begrenzt, die außerdem den „roten Faden“ dieser Diplomarbeit bilden werden:

### *Forschungsfragen*

Lassen sich anhand der historischen Analyse des Flüchtlingsregimes sowie der Inhaltsanalyse der Grundlagendokumente Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime erkennen? Wenn ja, in welcher Form treten sie auf und wie können sie im Zusammenhang mit der Globalen Gerechtigkeitsdebatte gesehen werden? Welche Akteure, Interessen und Machtstrukturen tragen zur (Re-)Konstruktion Globaler Ungleichheit im Flüchtlingschutz bei?

Nach weitgehender Analyse im Hauptteil werden die Forschungsfragen in der Schlussfassung erneut aufgegriffen, um die gewonnenen Erkenntnisse in zusammenfassender Form zu präsentieren.

### *Methodik*

Der Schwerpunkt der Analyse des Flüchtlingsregimes orientiert sich an der Frage, ob und wo ungleiche Machtstrukturen zu erkennen sind. Die Frage nach Globaler Gerechtigkeit wird den theoretischen Rahmen dieser Arbeit bilden. Im Hauptteil der Diplomarbeit werden die unterschiedlichen Konzepte und Herangehensweisen zur Flüchtlingsproblematik erarbeitet.

Um das Flüchtlingsregime als Ganzes verstehen und analysieren zu können, werden die Forschungsfragen auf zwei Analyseebenen, einem historischen Abriss und einer Inhaltsanalyse, erarbeitet. In einer darauf folgenden Analyse zu Machtstrukturen im Flüchtlingsregime werden die Erkenntnisse der historischen Analyse und der Inhaltsanalyse zusammengefasst und um kritische Sekundärliteratur erweitert, um in einem weiteren Arbeitsschritt mit der Theorie Globaler Gerechtigkeit verbunden zu werden.

### *Rechtliche Grundlagen des Flüchtlingssschutzes*

Die UN-Konvention zum Status der Flüchtlinge von 1951 und ihr Zusatzprotokoll von 1967 bilden die zentralen Dokumente im globalen Flüchtlingschutz. Sie sind völkerrechtlich bindende Dokumente: „*The 1951 UN Refugee Convention and its 1967 Protocol is a legally binding treaty and a milestone in international refugee law.*“ Beide oder eine der Konventionen wurden bisher von 148 Staaten ratifiziert. (UNHCR 2011) Die bindende rechtliche Grundlage im globalen Flüchtlingsregime besteht in der Verpflichtung zu „*non-refoulement*“, das heißt in der Nicht-Ausweisung bzw. Nicht-Abweisung von der Grenze einer Person, der/die bei Rückkehr in seine/ihre Heimat Verfolgung oder Folter droht (Genfer Flüchtlingskonvention 1951: Art. 33, 1). Staaten unterstehen keiner Verpflichtung zur Gewährung auf Asyl. Das Prinzip des *non-refoulement* gilt als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht und gilt ebenfalls für Nationen, die die UN-Flüchtlingskonventionen nicht ratifiziert haben. (Loescher/Betts/Milner 2008: 15) Es existiert kein Kontrollmechanismus über die nationale Umsetzung des Flüchtlingssschutzes, wie er in den Konventionen geregelt ist: „*Unlike other human rights instruments that came later, there is no monitoring mechanism or committee that examines countries to see whether they are complying with their obligations under the Convention.*“ Eine der Aufgaben des UNHCR besteht allerdings in der Kontrolle über die Umsetzung der völkerrechtlichen Grundlagen des Flüchtlingssschutzes in nationales Recht und staatliche Praxis. (UNHCR HP)

*Begrifflichkeiten und Schreibweise*

In dieser Diplomarbeit bezieht sich der Begriff „Flüchtlingsregime“ – im Gegensatz zur völkerrechtlich gültigen engen Flüchtlingsdefinition der Genfer Konvention von 1951 – auf Flüchtlinge als Menschen, die gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen. Eine Einteilung in Gruppen von unfreiwillig Vertriebenen, freiwilligen Migrant\_innen, Arbeitsmigrant\_innen oder ökonomischen Migrant\_innen soll in der Analyse bewusst vermieden werden. Eine Untersuchung des Grades der Freiwilligkeit von Flucht würde als zusätzliche Fragestellung einerseits den Rahmen dieser Diplomarbeit sprengen, andererseits ist die Unterscheidung zwischen den gültigen Fluchtursachen internationaler Verträge und solchen Ursachen, die völkerrechtlich einen Flüchtling nicht als solchen qualifizieren, wissenschaftlich umstritten: *“...the distinction between refugees and economic migrants is not always viable in situations where hundreds of thousands of people in the world today are fleeing from the effects of misguided governmental policies or natural disasters culminating in famine, starvation, and grinding poverty.”* (Juss 2006: 236) Der Schwerpunkt der Forschung soll auf der Untersuchung von Machtstrukturen innerhalb des Regimes verbleiben. In dieser Diplomarbeit werden Vertreibung und unfreiwillige Flucht dann verstanden, wenn ein Leben in Würde nach Artikel 25 (1) der AEMR in der Heimat nicht mehr gewährleistet werden kann: *„Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“* (AEMR 1948: Art. 25)

Manche Eigenschaftswörter, wie „Global“ verweisen, durch Großschreibung des Anfangsbuchstaben auf ihre inhärent diskursive Bedeutung. Eine geschlechtsneutrale Schreibweise wird mit Hilfe eines Unterstriches umgesetzt. Diese Form spricht die männlichen wie weiblichen Gruppenangehörigen gleichermaßen an.

Nach dieser kurzen Einleitung, in der eine Skizzierung des Themas der Diplomarbeit gegeben, die Forschungsfragen und die methodische Vorgehensweise kurz vorgestellt sowie Grundbegrifflichkeiten geklärt wurden, soll nun der Theorieteil den Einstieg in die Analyse zu Gerechtigkeit im Globalen Flüchtlingsregime bilden. Die Auseinandersetzung mit verschiedenen Zugängen zu Gerechtigkeit dient als Grundlage für die Analyse von Ungleichheit bzw. Ungerechtigkeit. Der späteren Analyse zu Machtstrukturen im Globalen

Flüchtlingsregime soll im folgenden Teil das Fundament gelegt werden. Es werden die Hintergründe verschiedener Gerechtigkeitstheorien beleuchtet und erforscht, aus welchen historischen oder politischen Verständnissen heraus die unterschiedlichen Debatten um (Un-)Gerechtigkeit entstanden sind.

## 2 Theoretischer Rahmen: Globale Gerechtigkeit

Die Debatte um Globale Gerechtigkeit wird den theoretischen Rahmen meiner Auseinandersetzung mit dem Globalen Flüchtlingsregime bilden. Zunächst wird die Bandbreite der verschiedenen Zugänge zur Theorie Globaler Gerechtigkeit vorgestellt. Danach erhalten diejenigen theoretischen Grundlagen tiefer gehende Beachtung, in denen vor allem die Fragen zu Gerechtigkeit besprochen werden, die für das Thema meiner Diplomarbeit, Globaler Flüchtlingsschutz, bzw. für die methodische Vorgehensweise des Erkundens von Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime besonders relevant erscheinen.

Gerechtigkeit ist die Frage der Legitimation von Ungleichheit und das Ankämpfen gegen diese. Sowohl Gerechtigkeit als auch Ungleichheit sind relative Begriffe. (Bellina 2011: 138) Nichtsdestotrotz soll in dieser theoretischen Aufarbeitung versucht werden, Standpunkte vorzustellen, die verschiedene Ansichten zu grundlegenden Rechten vertreten, und der Frage nachgegangen werden, ob es universelle moralische Werte gibt, der Globale Gerechtigkeit zugrunde liegt.

### 2.1 Themenfelder, Ansätze und Fragestellungen im Diskurs um Globale Gerechtigkeit

Globale Gerechtigkeit ist ein breiter Begriff und umfasst verschiedene wissenschaftliche Themengebiete. Im Inhaltsverzeichnis von Thom Brooks *Global Justice Reader* lässt sich ein guter Querschnitt aufzeigen, mit welchen Inhalten sich die Theorie zu Globaler Gerechtigkeit befassen kann. In seinem Reader behandelt Brooks Fragen zu Globaler Gerechtigkeit in den folgenden Kapiteln:

- 1) Souveränität: behandelt das Gerechtigkeitsverhältnis zwischen dem Nationalstaat und der globalen Arena. Im Flüchtlingsschutz ist die Frage der Souveränität von Staaten von mehrfacher Bedeutung. Einerseits sind Staaten, die keine verbindlichen völkerrechtlichen Verträge unterzeichnet haben, durch keine Instanz dazu verpflichtet, zu Lösungen globaler Probleme, beispielsweise durch die Vergabe von Asyl, beizutragen. Andererseits stellt die Souveränitätsfrage ein Hindernis für den Schutz Intern Vertriebener dar.
- 2) Das Recht auf Selbstbestimmung

- 3) Menschenrechte: Die Frage nach grundlegenden Rechten, auf die jeder Mensch ohne jede Art der Diskriminierung Anspruch haben sollte, ist grundlegend für den Flüchtlingsschutz.
- 4) John Rawls Gerechtigkeitstheorie: Seine vertragstheoretische Gerechtigkeitskonzeption war vor allem für die nationalstaatliche Ebene geschaffen. Sie gilt als Standardwerk in der philosophischen Gerechtigkeitsdebatte und wurde von Autoren wie Beitz, Pogge oder Nussbaum in die Entwicklungen ihrer globalen Gerechtigkeitskonzeptionen miteinbezogen.
- 5) Nationalismus und Patriotismus: Diese spielen in der realpolitischen Umsetzung des Flüchtlingsschutzes eine Rolle. In Europa scheint es Politikern in jüngster Zeit Wahlerfolge zu bescheren, wenn sie sich für Nationalismus und gegen eine liberale Einwanderungspolitik aussprechen.
- 6) Kosmopolitismus: Die kosmopolitische Idee, dass jedem Menschen auf der Welt dieselben Rechte und Chancen zustehen sollten, findet in einem späteren Teil dieser theoretischen Einleitung zu Globaler Gerechtigkeit noch breitere Beachtung.
- 7) Globale Armut und Internationale Verteilungsgerechtigkeit: Diese Themen spielen für den Flüchtlingsschutz eine große Rolle. Globale Gerechtigkeit richtet sich gegen Ungleichheit. Diese ist in der Verteilung der weltweiten Ressourcen, also in der Armut bestimmter Regionen, zu erkennen, die sich beispielsweise in einer geringeren Lebensdauer, mangelnder Ernährungssicherheit oder fehlender Grundversorgungseinrichtungen ausdrückt. Vertreibung verursachende Bedingungen wie Armut, politische Instabilität oder gewaltsam ausgetragene Konflikte treten oft zusammen in Erscheinung.
- 8) Gerechter Krieg: geht der Frage nach, welche Gründe als gerechtfertigt verstanden werden, um militärisch in das Gebiet eines souveränen Staates, einzugreifen.
- 9) Terrorismus
- 10) Frauen und Globale Gerechtigkeit: Diese Beiträge kritisieren die Abwesenheit Frauen bezogener Themen in früheren Theorien und beschäftigen sich vermehrt mit den Vor- und Nachteilen von Gruppenrechten.
- 11) Internationale Umweltgerechtigkeit: Diese beschäftigt sich mit der ungleichen Verteilung der Ursachen von Umweltverschmutzung und ihrer Auswirkungen. (Brooks 2008: vff)

Diese Aufzählung soll einen kurzen Überblick geben, mit welchen Themen sich die Globale Gerechtigkeitsdebatte befasst, wobei in dieser Arbeit verstärkt die Fragen Behandlung finden werden, die im Zusammenhang mit dem globalen Flüchtlingsregime stehen. Eine Aufarbeitung aller Facetten zur Theorie Globaler Gerechtigkeit wäre wissenschaftlich äußerst interessant, würde allerdings den Rahmen dieser Diplomarbeit sprengen.

Es soll im Folgenden versucht werden, die für die geplante Analyse in dieser Diplomarbeit wertvollsten Ideen aus der Gerechtigkeitstheorie herauszuarbeiten, um sie später in den praktischen Teil der Analyse des Globalen Flüchtlingsschutzes einzubauen. Im Zentrum werden Fragen zu Macht- und Herrschaftsverhältnissen stehen, da das Erforschen dieser die zentrale Fragestellung der Diplomarbeit darstellt. Hierfür wird vor allem die kritische Theorie hilfreiche Grundlagen bieten. Nichtsdestotrotz möchte ich einen Teil der theoretischen Aufarbeitung der Kosmopolitismus-Partikularismus-Debatte widmen. Auf der Debatte basieren die ideologischen Grundlagen, aus denen Politiken und Meinungen zum Flüchtlingsschutz resultieren. Erhebliche Unterschiede entstehen im Zugang zum Flüchtlingsschutz, je nachdem ob Individualrechte einzelner Personen oder Gruppenrechte ins Zentrum der Analyse gestellt werden. Ebenso werden verschiedene Lösungsansätze zur Flüchtlingsproblematik vorgeschlagen, wenn sich Autor\_innen für einen Weltbürgerstaat ohne Grenzen aussprechen, als wenn der Nationalstaat als oberste Analysekatgorie von Gerechtigkeit herangezogen wird. Weiters ist im Flüchtlingsschutz die jeweilige Position zu Verteilungsfragen (von Macht, Recht, Gütern, etc...) erheblich für die ideologische Einschätzung der untersuchten Akteure.

Verschiedene Ansätze zu Gerechtigkeit beschäftigen sich mit Verteilungsgerechtigkeit. Caney stellt in einem ersten Überblick zu dem Thema die folgenden Fragen zur globalen Verteilungsdebatte: Er unterscheidet die zentralen Akteure der Verteilung, ob hier Gerechtigkeit zwischen Nationalstaaten oder Individuen gemessen werden sollte sowie eine mögliche Umsetzung von Verteilungsgerechtigkeit. Er hinterfragt die Art der Güter, die verteilt werden sollten, und das Verhältnis, in dem dies geschehen könnte. (Caney 2005: 103) Global (un-)gleich zu verteilende Güter können nach Barry eingeteilt werden in: Rechte bzw. fehlende Rechte, Privilegien bzw. Benachteiligungen, ungleiche Chancen und Möglichkeiten, Macht bzw. Abhängigkeit und Wohlstand bzw. Armut. (Barry 1989: 335) Diese allgemeine Aufzählung umfasst Gegenüberstellungen, die sehr gut in die Analyse des Globalen Flüchtlingsregimes übertragen werden können. Einen etwas anderen Ansatz zur Globalen

Verteilungsgerechtigkeit bietet jener von Martha C. Nussbaum. Ihr Fähigkeiten-Ansatz geht weiter als die Sicherung der Menschenrechte. Sie stellt einen Katalog von zehn grundlegenden Fähigkeiten vor, die jedem Menschen das Recht auf ein gutes Leben gewähren sollten. Ebenfalls sieht sie die Umsetzung der Möglichkeiten für alle in der Schuld aller Bürger und Staaten weltweit. Nussbaums Fähigkeiten umfassen:

- 1) Ein Leben „normaler“ Länge.
- 2) Körperliche Gesundheit, die im Zusammenhang mit guter Ernährung und zureichende Behausung gesetzt wird.
- 3) Die Integrität über den eigenen Körper, einschließlich Bewegungsfreiheit, Schutz vor Gewalt und die Möglichkeit zur freien Ausübung von Sexualität und Reproduktion.
- 4) Die Möglichkeit von den eigenen Sinnen, dem eigenen Verstand und von der eigenen Fantasie Gebrauch zu machen, indem Menschen Ideen frei produzieren können.
- 5) Die Möglichkeit Gefühle zu empfinden, emotionale Verbindungen einzugehen und ihnen freien Ausdruck zu verleihen.
- 6) Freie Entscheidung über die Art und Weise des eigenen Lebens, einschließlich der Religionsfreiheit.
- 7) Das Recht auf Verbindung mit anderen Menschen und mit deren Anliegen sowie das Recht auf die respektvolle und nicht-diskriminierende Behandlung als Mensch.
- 8) Das Zusammenleben mit Tieren, Pflanzen und der Natur als grundlegende menschliche Fähigkeit.
- 9) Die Möglichkeit jedes Menschen auf Spiel, Spaß und Erholung.
- 10) Die Kontrolle über die eigene Umwelt, die sowohl die Mitwirkung im politischen Umfeld, also auch die Sicherung eigenen Eigentums und faire Arbeitsbedingungen umfasst. (Nussbaum 2003: 41f)

Ein jüngerer Ansatz in der Frage um Verteilungsgerechtigkeit und Entwicklung befasst sich mit der Schaffung öffentlicher Güter auf einer weltumspannenden Ebene. *Global Public Goods* sollen von der Weltgemeinschaft getragen werden und allen Menschen Nutzen bringen. In der Theorie sollen weltweite Probleme, wie beispielsweise Krankheiten, Umweltschäden, Globale Ungleichheit, Finanzkrisen und politische, militärische und soziale Konflikte auch weltumspannend gelöst werden. Reiche, einflussreiche Nationen sollen hierbei den größten Teil der Kosten tragen, würden allerdings von gesteigerter globaler Sicherheit sowohl im politischen, als auch im wirtschaftlichen Bereich profitieren. Ärmere Staaten

könnten durch diese Art der Zusammenarbeit manche Bedürfnisse decken, für die ihnen sonst vielleicht das Geld fehlen würde. An den *Global Public Goods* und an weltumfassenden Problemfeldern sollen neue internationale Organisationen arbeiten, die sich an dem Modell der Vereinten Nationen anlehnen. (Kaul/Grunberg/Marc 1999: xixff) Kritisiert wird der *Global Public Goods*-Ansatz unter anderem für die mögliche Verstärkung globaler hegemonialer Strukturen. Bestehende Macht könnte sich durch die neuen Institutionen und durch die erweiterte internationale Zusammenarbeit erheblich verstärken und sogar an Einfluss gewinnen. (Moore 2004: 102) Im Flüchtlingsschutz wäre ein Lösungsansatz, der sich an der Idee der *Global Public Goods* orientiert, gut vorstellbar. Die Flüchtlingsproblematik kann klar als *Global Public Good* definiert werden, da sich ihre Auswirkungen auf die ganze Welt verteilen. Flüchtlinge stellen sowohl ein Sicherheitsrisiko als auch einen Unsicherheitsfaktor in politischen Konflikten dar. Auf der anderen Seite sind sie im Umfeld ihres Aufenthaltsortes beachtliche Einflussgrößen in kultureller und sozialer Hinsicht. Offen bleibt die Frage, wie eine globale Zusammenarbeit in diesem Feld aussehen könnte. Der UNHCR kann bereits als global zentrale Institution angesehen werden, die für den Flüchtlingsschutz des gesamten Erdballs verantwortlich ist. Über die Definition des Problems, die möglichen Lösungen und die Art und Aufteilung der Finanzierung herrscht allerdings noch Unklarheit. Diese Frage wird später innerhalb der Auseinandersetzung mit dem Thema *burden sharing* noch tiefer gehende Beachtung finden.

(Un-)Gerechtigkeit kann unter Staaten oder zwischen Einzelpersonen bestehen. Sie kann oben genannte verschiedene Arten von Gütern, von natürlichen Ressourcen, von Rechten oder die Möglichkeit zur Selbstbestimmung betreffen. Je nach vorgestellten Attributen kann Gerechtigkeit unterschiedlich verstanden werden: Es gibt unter anderem die moralische Gerechtigkeit, die soziale Gerechtigkeit, die politische Gerechtigkeit und eben auch die Globale Gerechtigkeit. Im Gegensatz zu sozialer Gerechtigkeit, die jedem Menschen grundlegende Lebensbedingungen zuspricht und beispielsweise den Verteilungsmechanismen eines Wohlfahrtsstaates zugrunde liegt, erhebt die Globale Gerechtigkeit einen Legitimationsanspruch über die ungleiche Verteilung der Auswirkungen grenzüberschreitender Probleme, weltweit ungleich vorhandener Ressourcen oder den Einflussmöglichkeiten in der Schaffung oder Veränderung globaler Strukturen. (Hahn 2009: 11) In der Debatte um Gerechtigkeit im Flüchtlingsschutz könnten die ungleiche Verteilung von individuellen Rechten, Gruppen-Benachteiligungen, ungleiche Möglichkeiten je nach geo-strategischer Bedeutung der Region sowie die Machtstrukturen im rechtlichen

Rahmen oder in der Praxis des Flüchtlingsschutzes untersucht werden. Wichtig ist bei der Definition die Unterscheidung zwischen einem politischen und einem moralischen Gerechtigkeitsbegriff. Bei der Frage nach politischer Gerechtigkeit werden Machtstrukturen in Frage gestellt, während der moralische, auch Themen von Ungerechtigkeit behandelt, deren Verschuldung an keinen Menschen gemachten Ursachen festgemacht werden kann. (Broszies/Hahn 2010: 28f)

## **2.2 Historische Entwicklung und politische Schulen der Globalen Gerechtigkeitsdebatte**

Um die verschiedenen Ansätze zur Gerechtigkeitsdebatte erfassen zu können, ist die Erarbeitung einer historischen Aufarbeitung der Theorie wichtig. Auf diese aufbauend werde ich zwei, für die Analyse des Globalen Flüchtlingsregimes grundlegende, sich gegenüberstehende Positionen zur Globalen Gerechtigkeitsdebatte (Kosmopolitismus und Partikularismus) vorstellen, um mit der kritischen Theorie Grundlagen und Analysewerkzeuge zu gewinnen, die für die zentrale Fragestellung dieser Diplomarbeit besonders ergiebig sind.

Die Frage sozialer Gerechtigkeit reicht bis in die Antike zurück. Aristoteles befasste sich unter anderem mit verschiedenen Staatsformen und den Rechten der Bürger. Die Idee, dass einzelne Menschen weltweit das gleiche Recht auf ein Leben in Würde genießen sollten, geht auf das frühneuzeitliche Völkerrecht und auf Hugo Grotius zurück. Mit der Staatenordnung des Westfälischen Friedens war die Gerechtigkeitsfrage vom 17. bis ins 20. Jahrhundert von der politischen Institution des Staates geprägt. Ein starker, autoritärer Staat sorgt beispielsweise in Thomas Hobbes *Leviathan* für Gerechtigkeit unter seinen Bürgern. Diese realistische Logik wurde auch auf die globale Ebene übertragen. Gerechtigkeit könne es in den internationalen Beziehungen wegen der Abwesenheit eines mächtigen Herrschers keine geben. (Brooks 2008: xv) Kant kann als Begründer der liberalen Theorie gesehen werden, die im Gegensatz zum politischen Realismus die Legitimation politischer Macht in den Händen der Bürger sieht, dessen Interesse es sei, Krieg zu vermeiden. Sein *perpetual peace* beruht auf einem friedlichen Zusammenleben zwischen den Völkern. Spätere Autoren wie Beitz, Pogge, Rawls und Habermas schließen sich Kants Idee der Möglichkeit einer gerechten Weltordnung an, die ohne eine übergeordnete Autorität, auf den Interessen und des Gerechtigkeitsgedankens des Weltbürgertums bestehen könnte. (Brooks 2008: xvi) In seinem

Werk *Zum ewigen Frieden* erklärt Kant ebenfalls als erster eine weltweite Bewegungsfreiheit zum Weltbürgerrecht. Die Erweiterung der Gerechtigkeitsdebatte auf eine globale Ebene, die Fragen unabhängig des staatlichen Systems untersucht, erfährt ihren Aufschwung mit der zunehmenden Globalisierung und der „mit ihr verbundene[n] Dimension an globalen Ausgrenzungs-, Ausbeutungs- und Herrschaftsmechanismen...“ (Broszies/Hahn 2010: 13ff) Peter Singer und Thomas Pogge sind kritische Autoren, die die Frage Globaler Gerechtigkeit im Zusammenhang mit der ungleichen Verteilung der Ressourcen und der Asymmetrie des politischen Weltsystems sehen. Während Singer die reichen Nationen dazu verpflichten will, Armut zu bekämpfen sofern dies verhältnismäßig wenig Kosten verursacht, sieht Pogge die politische Weltordnung an sich für Globale Ungerechtigkeit verantwortlich. (Brooks 2008: xvif)

Bis heute können die Schulen der internationalen Politik in die oben genannten Standpunkte unterteilt werden. Die realistische Schule geht auf Hobbes zurück. Sie sieht den Nationalstaat als zentralen Akteur. Macht wird, von oben herab, durch eine Autorität gesichert. Im Globalen Flüchtlingsregime würde das bedeuten, dass ein internationales Regime nur dann funktioniert, wenn entweder die einzelnen Staaten vom System profitieren, also ihre Eigeninteressen darin gesichert sehen, oder wenn es eine Welt übergreifende Macht ähnlich der des Hobbes'schen *Leviathan* gäbe. (Brooks 2008: xv) Die liberale Schule geht auf die Idee Kants zurück, der die Legitimation von Macht in der Hand der Bürger, also von unten, versteht. Kant sieht die Möglichkeit umfassender Gerechtigkeit auch ohne das Vorhandensein eines Weltstaates. Kritische Autor\_innen untersuchen die Gerechtigkeitsfrage im Zusammenhang mit weltweiten Macht- und Herrschaftsstrukturen. Sie sprechen von einer ungleichen Weltordnung, die von denjenigen Staaten getragen und fortgeschrieben wird, die von ihr profitieren. (Brooks 2008: xvi)

Die verschiedenen Ansätze zum Flüchtlingsschutz lassen sich den politischen Schulen der Gerechtigkeitsforschung, Partikularismus, Kosmopolitismus und der kritischen Theorie zuordnen. Simon Caney unterscheidet in seinem Buch *Justice Beyond Borders* vier Herangehensweisen, anhand derer er sich verschiedenen Themen zu Moral und Politik Globaler Gerechtigkeit nähert. Unter der Gruppe der Kosmopolitist\_innen sieht er alle Theoretiker\_innen vereint, die die drei Anforderungen Individualismus, Universalismus und Gleichheit in ihren Modellen umsetzen. In der kosmopolitischen Weltanschauung haben alle Menschen auf der Erde den gleichen Stellenwert und das Recht auf Gleichbehandlung. Die

zweite Gruppe der Realist\_innen sieht die Welt in Staaten eingeteilt, die alle eigene Interessen verfolgen und/oder einen ethnisch homogenen Anspruch erheben. Als dritte Gruppe nennt er Theoretiker\_innen wie Rawls, deren Modell sich nicht auf Individuen, sondern auf unabhängige Staaten stützt, die sich aber im Gegensatz zur realistischen Schule an weltumspannende Regeln halten. Als letzte Gruppe stellt Caney Nationalist\_innen vor, die Verpflichtungen gegenüber Angehörigen ihrer Nation als vorrangig gegenüber anderen Menschen betrachten. Auf internationaler Ebene sehen sich die verschiedenen Nationen untereinander an moralische Prinzipien gebunden. (Caney 2005: 3-14) Im Sammelband von Broszies und Hahn sind die letzten drei theoretischen Modelle dem Partikularismus zugeordnet, der in diesen verbunden erstens, den Analyseschwerpunkt auf den Nationalstaat beschränkt sieht und zweitens, den Schutz einer Gemeinschaft über den von außen stehenden Menschen stellt. Broszies und Hahn bezeichnen den Diskurs um diese einander gegenüberstehenden „*gerechtigkeitstheoretischen Grundpositionen*“ in ihrem Sammelband *Globale Gerechtigkeit* als „*Kosmopolitismus-Partikularismus-Debatte*“. (Broszies/Hahn 2010: 10) Dieser stellt einen guten Überblick über die ideologisch unterschiedlichen Herangehensweisen zu Globaler Gerechtigkeit in dieser Diplomarbeit dar. Im Flüchtlingsschutz gibt es verschiedene Ansätze, die ihre jeweiligen ideologischen Grundlagen in diese Debatte einbringen. Um zu verstehen, warum sich manche Autor\_innen gegen die Sicherung von Grenzen und für eine weltweite Bewegungsfreiheit aussprechen oder umgekehrt, ihre politischen Agenden auf die Abschirmung und Umsiedlung von Flüchtlingen fokussieren, ist der theoretische Hintergrund unabdingbar. In der Debatte gegenüber stehen einander Ansichten zur Sicherung von Gruppen- bzw. Individualrechten, unterschiedliche Analyseperspektiven, die entweder den Nationalstaat oder das Weltbürgertum ins Zentrum der Analyse rücken, sowie allgemeine Fragen nach Macht im Werdungsprozess von Völkerrecht oder in der Auseinandersetzung um globale Verteilungsgerechtigkeit.

Die zwei sich gegenüber stehenden Grundsatztheorien gehen von unterschiedlichen Gerechtigkeitskontexten aus. „*Partikularisten beschränken die Gerechtigkeitsdomäne in der Regel auf den Nationalstaat...*“. So entsteht die Idee von Gerechtigkeit wie auch deren Umsetzung innerhalb staatlicher, nationaler oder anderer gemeinschaftlicher Strukturen, die sich mit so genannten „*gerechtigkeitskonstitutiven Beziehungen*“ rechtfertigen. (Broszies/Hahn 2010: 10) Autor\_innen des Kosmopolitismus heben die Bedeutung von Gerechtigkeit auf eine weltumspannende Ebene. Aus moralischen Erwägungen heraus sprechen sie Individuen weltweit den gleichen Anspruch auf Gerechtigkeit zu. Der politische

Kosmopolitismus befasst sich wie die kritische Theorie mit der Ungerechtigkeit, die im Zusammenhang mit weltweit ungleicher Machtverteilung steht. (Broszies/Hahn 2010: 10ff). Die zentralen Akteure, an denen Gerechtigkeit untersucht wird, sind Individuen bei den Kosmopolitist\_innen und Staaten oder sonstige politische Verbände bei den Partikularist\_innen. (Forst 2010: 439) Politische Akteure nach etatistischem Vorbild richten ihre Gerechtigkeitskonzeptionen „nach innen“, während Kosmopolitist\_innen die Staaten der Welt in die Pflicht nehmen, die Probleme zu lösen, die mit der Globalisierung auf globaler Ebene entstanden. In der kritischen Theorie soll der Frage Platz gegeben werden, ob Strukturen sogar zu einer Beibehaltung oder Schaffung von Ungerechtigkeit beitragen. Ein Blick „nach außen“ dient hier somit nicht der Frage der moralischen Kosmopolitist\_innen, wie bestehende Ungerechtigkeit gemindert werden könnte, sondern der Frage, wie und ob die Handlung oder Struktur des globalen Systems selbst zu bestehender Ungerechtigkeit beitragen.

Gibney untersucht die Debatte in Bezug auf den globalen Flüchtlingsschutz und erarbeitet mit der Partikularismus-Kosmopolitismus-Debatte vergleichbare, theoretische Auseinandersetzungen. In der ethischen Debatte um den Flüchtlingsschutz stehen sich, nach Gibney, zwei Interessensgruppen gegenüber. Kommunitarist\_innen, Nationalist\_innen und Konservative verweisen auf die nationalstaatliche Pflicht, die Interessen ihrer Staatsangehörigen zu schützen. Sie sprechen sich gegen eine Einwanderungspolitik aus, die die kulturelle Gemeinschaft oder die soziale Basis des Wohlfahrtsstaates, gefährden würden. Utilitarist\_innen und Liberale auf der anderen Seite sehen die Notwendigkeit bei ethischen Erwägungen, die Interessen aller Menschen gleichermaßen und auf einer weltumspannenden Ebene zu betrachten. Utilitarist\_innen möchten internationale Entscheidungen nach dem Prinzip des größtmöglichen Nutzens für die gesamte Menschheit sehen, während Liberale sich auf grundlegende Rechte oder allgemeine moralische Grundwerte wie beispielsweise das Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit stützen. Gibney beschreibt den Konflikt zwischen diesen beiden sich entgegengesetzten Ansprüchen als „*the right of a political community to provide for its own members, and the right of all human beings to equal concern and respect.*“ (Gibney 2004: 194)

An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass die Grenzen zwischen den Grundtheorien der Debatte keineswegs glatt verlaufen und verschiedene Autor\_innen mehr oder weniger radikal auf das Verhältnis von Staatsbürger\_innen und Außenstehenden, dem

moralischen und politischen Gerechtigkeitsverständnis oder den Gerechtigkeitskontext vom grenzenlosen Individuum bis zum starren Staatsapparat eingehen.

Zentral in der Gerechtigkeitsdebatte rund um den Flüchtlingsschutz sind die Fragen nach der Verantwortung für Ungerechtigkeit, die Frage nach dem Vorhandensein allgemeiner moralischer Grundwerte bzw. Rechte und die Frage nach der Rechtfertigung von politischen Grenzen. Für Ungerechtigkeit werden verschiedene Akteure, Institutionen, Strukturen, historische Ereignisse oder höhere Gewalt, verantwortlich gemacht. Partikularist\_innen sehen die Verantwortung für Gerechtigkeit in staatlicher Hand und international in völkerrechtlichen Verträgen. (Broszies/Hahn 2010: 38) Kosmopolitist\_innen sprechen von Kausalverantwortung der Verursacher\_innen von Ungerechtigkeit, oder struktureller Verantwortung, wenn globale Ungleichheit nicht auf Handlungen von Akteuren oder Institutionen zurückführbar ist, sondern vielmehr inhärent in den Rechts- und Handlungsstrukturen, produziert wird. (Broszies/Hahn 2010: 41) Die globale Verteilungsfrage und die moralische Rechtfertigung von Grenzen werden ebenfalls breit diskutiert. Geografische Trennlinien entscheiden heute oft über erhebliche Unterschiede in der oben genannten Verteilung von Gütern, die über Möglichkeiten, Gesundheit, den Erhalt grundlegender Rechte bis hin zu Wohlstand oder der Lebenserwartung reichen. Diese Ungleichheit wird von manchen Globalisten in Frage gestellt. (Broszies/Hahn 2010: 26) Auf der anderen Seite stärken Grenzen die politische Selbstbestimmung und lokale Verteilungsgerechtigkeit, beispielsweise durch den Wohlfahrtsstaat. Ein ähnliches Verteilungskonzept auf weltweiter Ebene ist heutzutage nicht vorstellbar.

Als nächstes wird die *kritische Theorie transnationaler Gerechtigkeit* von Rainer Forst vorgestellt, einen Schlüsseltext in der kritischen Gerechtigkeitsdebatte, der für den Zugang in meiner Diplomarbeit wertvolle Thesen bietet. Er fasst die obige Debatte zusammen und bettet den kritischen Zugang in den Gesamtdiskurs ein. Im praktischen Teil der Arbeit werde ich mich außerdem auf Gil Loescher beziehen, der in den letzten zwanzig Jahren unzählige kritische Texte zum globalen Flüchtlingsregime veröffentlicht hat.

Zu Beginn seiner Analysen in dem Text *Zu einer kritischen Theorie transnationaler Gerechtigkeit* geht Rainer Forst zusammenfassend auf die Unterschiede in der Kosmopolitismus-Partikularismus-Debatte ein. Beiden Theorien spricht er zu, Annahmen zu enthalten, die schwer zu widerlegen sind. Einerseits ist für ihn die Bindung zwischen

Personen, die einem gemeinsamen Verbund angehören, näher, was zu einem höheren Verantwortungs- und Gerechtigkeitsgefühl führt, als das jeder Einzelperson für andere Einzelpersonen auf der Welt. Auf der anderen Seite sieht er es als unerlässlich an, mit der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft, der politischen Institutionen, der transnationalen Unternehmen und kultureller Vernetzung, usw., Gerechtigkeit auch in einem globalen Kontext zu sehen. Doch findet Forst an beiden Herangehensweisen Schwachpunkte. Er kritisiert die Analysemethode der *Etatist\_innen*, da Staaten nicht mehr als abgeschirmte Einheiten gesehen werden können, und die *etatistische Moral*, die Konzentration in Gerechtigkeitsfragen allein auf den innerstaatlichen Kontext zu beziehen. Für ihn ist ein globaler Gerechtigkeitsbezug aus dem Grund vonnöten, da Staaten, die internationale staatliche Organisation, Beziehungen zwischen Staaten oder globale Strukturen zu Ungerechtigkeit beitragen können. Somit kann Gerechtigkeit in den beiden Kontexten der *Kosmopolitist\_innen* und *Partikularist\_innen*, seiner Ansicht nach, nicht getrennt voneinander betrachtet werden. (Forst 2010: 447ff)

Seine kritische Theorie transnationaler Gerechtigkeit stellt die Frage nach den Verbindungen zwischen diesen beiden Gerechtigkeitskontexten und welche Akteure oder Strukturen zu Ungerechtigkeit beitragen. Nach Forst ist die „...*Frage der Macht [...] die erste Frage der Gerechtigkeit*“. (Forst 2010: 451) In seinen Analysen der inhärenten Machtstrukturen in internationalen Systemen bezieht sich Forst auf die Konzeption von Macht Michael Foucaults. Es wird hervorgehoben, dass Ungleichheit auf globaler Ebene oft nicht intentional von aktiv handelnden Akteuren geschaffen wird. Vielmehr ergeben sich Herrschafts- und Machtstrukturen, die dann aufgrund von Interessen oder Regulierungsbestrebungen, beibehalten werden. Forst beschreibt eine Situation „*mehrfacher Beherrschung*“, die sich von der regionalen zur globalen quer durch alle Ebenen zieht. Für eine Analyse dieser Ungerechtigkeitsstrukturen hält er die folgenden Fragen für hilfreich: „*Wer profitiert auf welche Weise vom globalen System? Worin bestehen die Bedingungen für ‚Kooperation‘ und wie werden sie fixiert? Wie unterstützen globale Strukturen lokalere Verhältnisse von Herrschaft und Ausbeutung?*“ (Forst 2010: 448f) Diese Fragen werden als Hilfestellung dienen, die Ergebnisse der Analyse von Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime am Ende dieser Diplomarbeit in zusammenfassender und kritischer Weise darzustellen.

### 2.3 Universalismus – Wie global ist Gerechtigkeit?

Eine weitere wichtige zu erarbeitende theoretische Fragestellung zu Globaler Gerechtigkeit im Allgemeinen und zur Analyse des Flüchtlingsschutzes in dieser Diplomarbeit im Speziellen ist die nach dem Vorhandensein universeller moralischer Werte. Zu diesem Thema stehen einander Universalist\_innen und Kulturrelativist\_innen gegenüber. Erstere sprechen ähnlich der kosmopolitischen Weltanschauung allen Menschen weltweit grundlegende Rechte zu. (Caney 2005: 25) Die Theorie Rawls, die besagt, dass die Bewohner\_innen eines Staates bei Unwissenheit ihrer sozialen und ökonomischen Stellung allen grundlegende Lebensbedingungen und gleiche Chancen zusichern würden, wurde von Charles Beitz und Thomas Pogge auf eine weltweite Ebene übertragen. Ihr Argument lautet, dass Menschen bei der Geburt ungleiche Möglichkeiten und Ausgangschancen besitzen, je nachdem, in welchem geografischen und sozialen Kontext sie auf die Welt kommen. (Nussbaum 2004: 12)

Zur universalistischen Theorie zählt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR). Diese wird, wie später in dieser Arbeit in den Grundlagendokumenten des Flüchtlingsregimes ersichtlich, von allen zentralen Akteuren des Globalen Flüchtlingsregimes anerkannt. Die Menschenrechte, die im Flüchtlingsschutz von besonderer Bedeutung sind, umfassen das Recht auf Bewegungsfreiheit und das Recht auf Asyl. In Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 heißt es, dass jeder Mensch das Recht besitzt, „*sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen*“, und „*jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.*“ (AEMR 1948: Art. 13) Der Artikel bedeutet für den Flüchtlingsschutz einerseits, dass Menschen nicht daran gehindert werden dürfen die Grenze ihres Landes zu überschreiten, um in einem anderen Land um Asyl anzusuchen, und andererseits, dass intern Vertriebene das Recht besitzen, frei einen neuen Wohnort zu wählen. Das Recht auf Asyl ist in Artikel 14 der AEMR geregelt und gesteht jedem Menschen das Recht zu, „*in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.*“ (AEMR 1948: Art. 14) Der Artikel 14 ist also keine Verpflichtung von Staaten zur Gewährung von Asyl und kein Recht auf Erhalt von Asyl. (Fritzsche 2004: 52) Für die Analyse von Gerechtigkeit im Flüchtlingsregime ist der Artikel 28 der AEMR von besonderer Bedeutung: „*Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.*“ (AEMR 1948: Art. 28) Das Nichtdiskriminierungsgebot innerhalb von Gesellschaften, aber auch innerhalb der Staatengemeinschaft, wird hier

bekräftigt. Dieses Recht kann im Flüchtlingsschutz so gedeutet werden, dass jedem Menschen eine völkerrechtliche Struktur und ein Globales Regime zusteht, das seine Grundrechte achtet.

„*Menschenrechte sind Rechte*“. (Fritzsche 2004: 14) Als solche berechtigen sie einen Menschen auf eine bestimmte Art und Weise behandelt zu werden. (Caney 2005: 64) Fritzsche weist auf die Notwendigkeit hin, die Adressaten seines Rechts zu kennen, auf die die Pflicht zum Schutz des Rechtes übertragen ist. Die Adressaten sind in den meisten Fällen Institutionen des Nationalstaats, während bei internationalem Recht die Zuschreibung zu einem Adressaten bzw. die verantwortliche Instanz für die Rechtsverletzung oft schwer fällt. Der Anspruch der Menschenrechte, Personen vor dem Verlust ihrer Menschenwürde, hervorgerufen durch eine Handlung bzw. Nicht-Handlung einer Autorität, zu beschützen, stellt eine überaus große Herausforderung in seiner Umsetzung dar. (Fritzsche 2004: 15)

Menschenrechte können in drei Unterkategorien eingeteilt werden. Die erste Gruppe von Menschenrechten befasst sich mit politischen und zivilen Rechten. Zu ihnen gehören die Abwehrrechte gegen die Staatsgewalt oder das Wahlrecht. Die politischen und zivilen Rechte haben durch den Zivilpakt die Möglichkeit der Einklagbarkeit erhalten. Zur zweiten Kategorie der Menschenrechte gehören soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte. Diese wurden zwei Jahrzehnte nach der Schaffung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zwar wie die politischen und zivilen Rechte in einem eigenen Pakt, dem Sozialpakt, zusammengefasst, diesem wurde allerdings, von der internationalen Gemeinschaft keine Prüfungsinstanz zur Seite gestellt. Der Bias zwischen politischen und zivilen Menschenrechten auf der einen Seite und sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Menschenrechten auf der anderen Seite war von Anfang an im Globalen Menschenrechtsregime enthalten und wird mit dem politisch-historischen Kontext seiner Schaffenszeit erklärt: Während des Kalten Krieges setzte der Westen den Schwerpunkt auf die Sicherung politischer und ziviler Rechte seiner Mitbürger, während er die Verleumdung dieser in den kommunistischen Staaten anprangerte. Andererseits warb der Osten mit sozialer und wirtschaftlicher Grundsicherung, denen er die hohen Einkommensunterschiede und die Arbeitslosenzahlen im Westen entgegenstellte. (Fritzsche 2004: 92) Eine dritte Gruppe von Menschenrechten beschäftigt sich mit grenzüberschreitenden Problemen, die auf die internationale Zusammenarbeit aufbauen. Zu diesen so genannten Solidarrechten zählen das Recht auf Entwicklung, das Recht auf Umwelt und das Recht auf Frieden. Den Kategorien

übergeordnet besteht ein absolutes Diskriminierungsverbot, das als der zentrale Ausgangspunkt der Menschenrechtscharta gesehen werden kann. (Fritzsche 2004: 22)

Die oben beschriebene Einteilung der Menschenrechte kann den Rechten im Globalen Flüchtlingsregime sehr gut gegenüber gestellt werden. Auch werden Flüchtlingen mehrheitlich politische Rechte zugestanden, während soziale und wirtschaftliche Rechte nicht in internationale Regelungen Einzug finden. Fritzsche beschreibt die mangelnde Bereitschaft, soziale und wirtschaftliche Rechte auszuweiten oder den Flüchtlingsschutz zu verstärken, folgendermaßen: *„Da Menschenrechte der systematische Versuch sind, Macht durch gleiche Rechte für alle zu begrenzen, muß immer wieder mit dem Widerstand derer gerechnet werden, die ihre Machtinteressen, Vorrechte und/oder vermeintlichen Überlegenheit bedroht sehen.“* (Fritzsche 2004: 41)

Der Anspruch auf das Monopol der Menschenrechte in der Debatte um die Sicherstellung universeller moralischer Grundwerte für alle Menschen wird von verschiedenen Seiten bemängelt. Als Kritikpunkte werden unter anderem genannt, dass der Menschenrechtsschutz rechtlich nicht weit genug geregelt ist und Verletzungen dieses Rechts nur schwer verurteilt werden können; weiters, dass die Menschenrechte westlicher ideologischer Färbung sind und mit ihnen machtpolitische, ideologische Zwecke verfolgt werden; und dass die Schwerpunktsetzung auf politische Rechte durch den Staat viel zu einschränkend sind, als dass tatsächlich die menschliche Würde vor Autoritäten oder anderen Machtgrößen geschützt werden könnte. (Fritzsche 2004: 44)

Nicht alle Universalisten beziehen sich auf die Menschenrechte, die große Mehrheit spricht sich jedoch dafür aus, dass es moralische Werte gibt, die für alle Menschen auf der Welt die gleiche Gültigkeit besitzen. (Caney 2005: 26) Während die meisten Kosmopolitist\_innen den universalistischen Moralgedanken unterstützen, kann diese Rechnung umgekehrt nicht angewandt werden, Nationalist\_innen beziehen sich beispielsweise auf das universelle Recht auf Selbstbestimmung der Völker. Kulturrelativist\_innen binden im Gegensatz zu vorher genannten Ansätzen moralische Werte an eingegrenzte soziale oder kulturelle Gemeinschaften. (Caney 2005: 30)

Im Flüchtlingsschutz ist die Frage nach universellen moralischen Standards von besonderer Bedeutung. Gibt es Rechte oder Güter, die weltweit universell allen Personen gesichert sein

sollten? Wenn es universelle moralische Standards gibt, wie könnte ihre Umsetzung im Globalen Flüchtlingsregime aussehen? Die Frage nach universellen Grundrechten hängt mit der weltumspannenden Verteilungsfrage zusammen. Diese wurde bisher hauptsächlich auf staatlicher Ebene behandelt. International haben mit *Global Governance*, *Global Public Goods* und Menschenrechten zivile und politische Rechte für alle Menschen weltweit Beachtung gefunden. Im Gegensatz dazu gibt es keine globale Debatte über die Sicherung ökonomischer Grundrechte. (Caney 2005: 102) Caney fragt, welche Grundlagen auf der Basis universeller moralischer Werte allen Menschen zustehen würden. Im Gegensatz zu Humanitärer Hilfe oder Wohlfahrtsleistungen, die den guten Willen von Gebernationen unterliegen, untersucht er positive, einklagbare Werte. (Caney 2005: 104) Globalpolitische Ideen für Verteilungsgerechtigkeit bzw. Verringerung von Armut wären beispielsweise: faire Handelsbedingungen, Schuldentilgung, die *tobin tax* oder das Recht auf Bewegungsfreiheit, die auf dem Argument beruht, dass freie Migration ungleiche Chancen und Lebensbedingungen schlagartig verringern würde. (Caney 2005: 106)

Allgemein lassen sich aus den verschiedenen universalistischen Theorien der Verteilungsgerechtigkeit nach Caney die folgenden Prinzipien zusammenfassen: Alle Menschen haben das Recht auf die Sicherung ihrer lebensnotwendigen Grundlagen (*subsistence*), Menschen aller Nationen sollten gleiche Ausgangsbedingungen und Möglichkeiten besitzen, alle Menschen sollten den gleichen Lohn für die gleiche Arbeit erhalten, und je schlechter es Menschen geht, desto mehr Bedeutung haben Verbesserungen ihres Lebensstandards. (Caney 2005: 122f)

Nederveen Pieterse formuliert kritische Perspektiven zur universalistischen Moral und der Sicherung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen. „*UN agencies embody and have educated the world to a global sensibility, while being part of the international power structure.*“ (Nederveen Pieterse 2002: 1023) Diese Frage wird im Zusammenhang mit den völkerrechtlichen Grundlagen des Globalen Flüchtlingsregimes noch Beachtung finden. So soll später in dieser Arbeit untersucht werden, inwiefern das Globale Flüchtlingsregime, von den zentralen, multilateralen Institutionen geprägt ist, wer das Flüchtlingsproblem definiert und die Lösungsansätze erarbeitet, und weiter gehend, ob man im Flüchtlingsregime von einem Monopol auf Wissensproduktion sprechen kann. „*On the assumption that knowledge and power interact it would stand to reason that the findings on global inequality cannot be*

*neatly separated from the world order that produces global inequality.*” (Nederveen Pieterse 2002: 1027)

## **2.4 Zusammenfassung**

Die Debatte um Globale Gerechtigkeit ist eine sehr breit gefächerte und umfasst verschiedene sozialetische Themenfelder. Die Frage nach Gerechtigkeit bzw. Ungerechtigkeit kann in einem engen Verhältnis zu Gleichheit bzw. Ungleichheit verstanden werden. Hier unterscheiden sich die Zugänge, ob Ungleichheiten zwischen Individuen oder Gruppen, universell oder kulturspezifisch, als ökonomische, soziale, rechtliche oder politische Grundlagen oder in den Möglichkeiten und Chancen von Menschen gesehen werden.

Die Themenfelder der Globalen Gerechtigkeitsdebatte, die rund um die Fragestellung nach Macht- und Herrschaftsstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime für diese Diplomarbeit besonders relevant sind, können zusammengefasst werden in:

- Die Frage nach Souveränität und der nationalen Abschottungspolitik, die dem Recht von Individuen auf eine neue Heimat entgegensteht. Diese Auseinandersetzung findet sich theoretisch in der Kosmopolitismus-Partikularismus-Debatte wieder.
- Der Diskurs um Menschenrechte oder andere universelle Rechte.
- Die Debatte um globale Verteilungsgerechtigkeit. Barry unterscheidet hier die ungleiche Verteilung von Macht, Privilegien bzw. Benachteiligungen, Recht, Gütern und Möglichkeiten im Allgemeinen. (Barry 1989: 335)
- Die Frage nach *Global Public Goods*, die eine globale Zusammenarbeit für globale Probleme fordert, findet vor allem in Zusammenhang mit der Debatte um *burden sharing* im Flüchtlingsschutz Behandlung.
- Und zuletzt die Frage von Macht innerhalb des Regimes und seiner Strukturen, die anhand der kritischen Theorie beleuchtet werden soll.

Den Einstieg in die Analyse des Globalen Flüchtlingsregimes wird die Erläuterung der methodischen Vorgehensweise dieser Diplomarbeit bilden. Hier werden die weiteren Arbeitsschritte vorgestellt sowie theoretisch und logisch untermauert.

### **3 Methodik – Inhaltsanalyse nach Mayring**

In dieser Diplomarbeit sollen Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime herausgearbeitet werden. Die Analyse richtet sich an verschiedene Komponenten des Regimes. An erster Stelle ist die Analyse der historischen Entwicklung wichtig, um die Entstehungshintergründe des Flüchtlingsschutzes in den verschiedenen Epochen vergleichen und die zentralen Akteure vorzustellen zu können. Organisationen, Regimes, Institutionen oder politische Geschehnisse im Allgemeinen können nur im Rahmen ihrer historischen Entwicklung verstanden werden. Die Gründe für die Schaffung einer Institution sind hierbei genauso wichtig wie die Hintergründe für ihre Wandlung.

In der historischen Analyse werden sich einige zentrale Grundlagendokumente als Eckpfeiler des rechtlichen Rahmens des Regimes herauskristallisieren. Der Entstehungsprozess der völkerrechtlich geltenden Regelungen ist der zweite wichtige Punkt zur Analyse des Regimes. Die völkerrechtlichen Grundlagendokumente entscheiden über Politik und Praxis des Flüchtlingsschutzes und stabilisieren das Regime. Eine genaue Untersuchung dieser Dokumente mithilfe einer Inhaltsanalyse soll den zweiten Analyseschritt der Diplomarbeit ausmachen. In weiterer Folge sollen die zentralen Akteure des Flüchtlingsdiskurses mit in die Analyse einbezogen werden, um Einflussgrößen und Machtstrukturen in der Organisation und Arbeit der Akteure auf die Spur zu kommen. Es wird untersucht, wer hinter den Inhalten der Grundlagendokumenten steht und welche Länder, Organisationen oder andere Akteure die Gestaltung des Globalen Flüchtlingsregimes beeinflussen.

Die Analysen werden in einem weiteren Arbeitsschritt um kritische Sekundärliteratur erweitert. Aus diesen Analyseschritten – Entstehungsgeschichte des Regimes, rechtliche Grundlagen, Akteure – soll eine komplexe Erarbeitung der Machtstrukturen erfolgen. Den theoretischen Rahmen der Analyse bildet die Debatte um Globale Gerechtigkeit. Anhand der Herausarbeitung von Machtstrukturen im Flüchtlingsregime wird als nachfolgender Schritt die Frage nach Gerechtigkeit im Flüchtlingsregime diskutiert.

Der oben beschriebene Prozess zur Analyse des Flüchtlingsregimes folgt der „qualitativen Inhaltsanalyse“ nach Mayring. Diese stellt ein geeignetes Analysewerkzeug dar, da die Dokumente qualitativ und quantitativ bearbeitet werden. Der in dieser Diplomarbeit gewählte Forschungsprozess richtet sich an Mayrings „Katalog qualitativer Analysetechniken“

(Mayring 2010: 66). Zunächst findet eine historische Erarbeitung der Grundlagen des Regimes statt. Diese historische Erarbeitung wird in allgemeine Beiträge zum Flüchtlingsregime einerseits und in die Entstehungsgeschichte des UNHCR als bedeutendste Organisation innerhalb des Regimes andererseits unterteilt. Anschließend an den historischen Werdegang beginnt der Hauptteil der Inhaltsanalyse von Originaltexten, die das Regime erheblich beeinflusst haben bzw. beeinflussen. Hier werden zunächst in einer Zusammenfassung, die wichtigsten Inhalte der Grundlagendokumente dargestellt. In einer folgenden kategorischen Erfassung der in den Texten angesprochenen Themengebiete werden Divergenzen und Gemeinsamkeiten aus den Originaltexten herausgearbeitet und vergleichbar gemacht. Die Ergebnisse des „*reduzierenden Textanalyseprozesses*“ (Mayring 2010: 66) werden in einem nächsten Analyseschritt durch die Einbeziehung von Sekundärliteratur erweitert und somit Entstehungshintergründe, handelnde Akteure sowie verschiedene Sichtweisen zu den Inhalten präsentiert. In einer strukturierten Schlussanalyse werden anhand ausgewählter Schlüsselemente Machtstrukturen erhoben. Eine Verbindung der analytischen Ausarbeitung des Flüchtlingsregimes mit den verschiedenen theoretischen Ansätzen zu Fragen Globaler Gerechtigkeit wird den Abschluss der Analyse bilden.

## 4 Historische Analyse des Flüchtlingsregimes

### 4.1 Die historische Entwicklung des Flüchtlingsregimes

Asyl reicht historisch sehr weit zurück und ist bereits in Texten der Antike enthalten. (Chimni 2000: 82) Menschen flohen vor Kriegen oder unwürdigen Lebensbedingungen. Die Aufnahme Fremder im eigenen Land wird in vielen Kulturen und Religionen traditionell als freundlicher Akt, aber auch aus machtpolitischen Erwägungen heraus seit jeher gewährleistet. (Loescher/Betts/Milner 2008: 6)

Der Begriff des Flüchtlings bekam allerdings erst mit der Schaffung des Systems souveräner Staaten, das mit dem Westfälischen Frieden 1648 besiegelt wurde, sein heutiges Format. Die Migrationsthematik gewann an internationaler und zwischenstaatlicher Bedeutung. In dieser Zeit entstand bereits die Basis für eines der fünf zentralen Flüchtlingskriterien der heutigen Zeit, nämlich das Recht seinen Heimatstaat zu verlassen, wenn sich die eigene Religionszugehörigkeit von der des Kaisers unterscheidet. (Loescher/Betts/Milner 2008: 6)

Die Entstehung eines Flüchtlingsregimes zur Regelung der Tradition des Flüchtlingsschutzes, wird Ende 19. Anfang 20. Jahrhunderts angesiedelt. Die Machthabenden verlangten nach einer völkerrechtlichen Bearbeitung der steigenden Zahlen von Massenflüchtlingen, die aus den immer mehr nationalistisch geprägten Regionen der zerfallenden Mehrvölkerstaaten Europas hervor gingen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 7f)

Eine Antwort auf die Flüchtlingsfrage suchte die internationale Gemeinschaft in den 1920er Jahren mit der Schaffung des Völkerbundes zu finden. 1938 wurde das *Intergovernmental Committee on Refugees* (IGCR) als unabhängige Flüchtlingsorganisation ins Leben gerufen, dessen Arbeit 1947 die *International Refugee Organisation* (IRO) übernahm, die bis 1952 bestand. (Chimni 2000: 210) Das *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) wurde am 14. Dezember 1950 vor dem Hintergrund der Flüchtlinge des Zweiten Weltkrieges von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ins Leben gerufen. 1951 trat die Genfer Flüchtlingskonvention in Kraft, ein Dokument, in dem sich die Vereinten Nationen auf gemeinsame Grundlagen im Flüchtlingsschutz einigten. Die Inhalte der Flüchtlingskonvention zählen bis heute zu den völkerrechtlichen Eckpfeilern im Globalen Flüchtlingsregime. In ihr fanden sowohl das Prinzip des „*non-refoulements*“ als auch die

gültige Flüchtlingsdefinition Einzug in internationales Recht. In den 1960er und 70er Jahren war die internationale Staatengemeinschaft mit steigenden Flüchtlingszahlen im Zuge der Dekolonisierung der afrikanischen Staaten konfrontiert. (Astri/Hans 1997: 88) Als Antwort trafen sich die Mitglieder der VN, 1967 auf einer Konferenz in New York, um die geografischen und zeitlichen Beschränkungen der Flüchtlingskonvention von 1951 mit einem Zusatzprotokoll zu entkräften. (Sztucki 1999: 56) Kurz darauf, im Jahr 1969, schuf die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) eine eigene Konvention, die sich mit den speziellen Problemen der Vertriebenen in Afrika auseinandersetzt.

Das Ende des Kalten Krieges und somit der Auflösung des Ost-West Konfliktes, der aus ideologischen Gründen *“gern gesehene”* und außerdem *“kulturell verwandte”* Flüchtlinge produzierte, brachte eine große Änderung im Flüchtlingsregime mit sich. Der UNHCR begann, seine Arbeit immer mehr in die Herkunftsregionen zu verlagern und seine Arbeit weg von der Suche nach Asylplätzen in sicheren Drittstaaten hin zu Humanitärer Hilfe und Rücksiedlung zu bewegen. Die Gründe für diese politische Wandlung können mit der steigenden Zahl der Intern Vertriebenen (IDPs), der restriktiven Asylpolitik im Norden ab den 80er Jahren und der Fokussierung auf Rücksiedlung als wünschenswertes Ziel für alle Beteiligten erklärt werden (Schallaböck 2000: 31). Der Vormarsch der Globalisierung der Wirtschaften, der in vielen Regionen der Welt Eingriffe in traditionelle Wirtschafts- und Lebensräume bedeutete, wird als Mitursache für die immer steigenden Zahlen von Flucht vor Armut oder gewaltsamen Konflikten gesehen. (Castles 2004: 14) 2009 trat die Kampala Konvention der Afrikanischen Union in Kraft, die sich an die Lage der IDPs in Afrika richtet. (Internal Displacement HP) Sie stellt der internationalen Gemeinschaft einen der Problematik angepassten regionalen Lösungsansatz zur Flüchtlingsproblematik des 21. Jahrhunderts entgegen.

#### *Zahlen zum Flüchtlingsschutz*

Die folgenden Statistiken sind größtenteils verschiedener Publikationen des UNHCR oder der VN entnommen. Die Zahlen basieren häufig auf Schätzungen oder nicht überprüfbaren Angaben und sollen aus diesem Grund eher als Richtwerte gesehen werden. Wegen der Ausgliederung geschätzter 4 Mio. palästinensischer Flüchtlinge in eine eigene Organisation (UNRWA – *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees*) ist diese Gruppe häufig aus den Statistiken des UNHCR ausgenommen. (Castles 2004: 5f)

Je nachdem, wie die vertriebenen Menschen definiert werden, sind sie in den Statistiken gesondert ausgewiesen. Für meine Forschungen halte ich die Beobachtung der Zahlen der Flüchtlinge, Intern Vertriebene (IDPs), und der „*people of concern*“ für besonders relevant. Letztere Gruppe umfassen alle vertriebenen Personen, die sich unter dem Schutz des UNHCR befinden. Alle Zahlen der folgenden Darstellungen sind aus den *Statistical Yearbooks* des UNHCR übernommen.

Das erste Diagramm zeigt die Entwicklung der Flüchtlingszahlen von 1950 bis heute und die Verteilung in die verschiedenen Weltregionen:

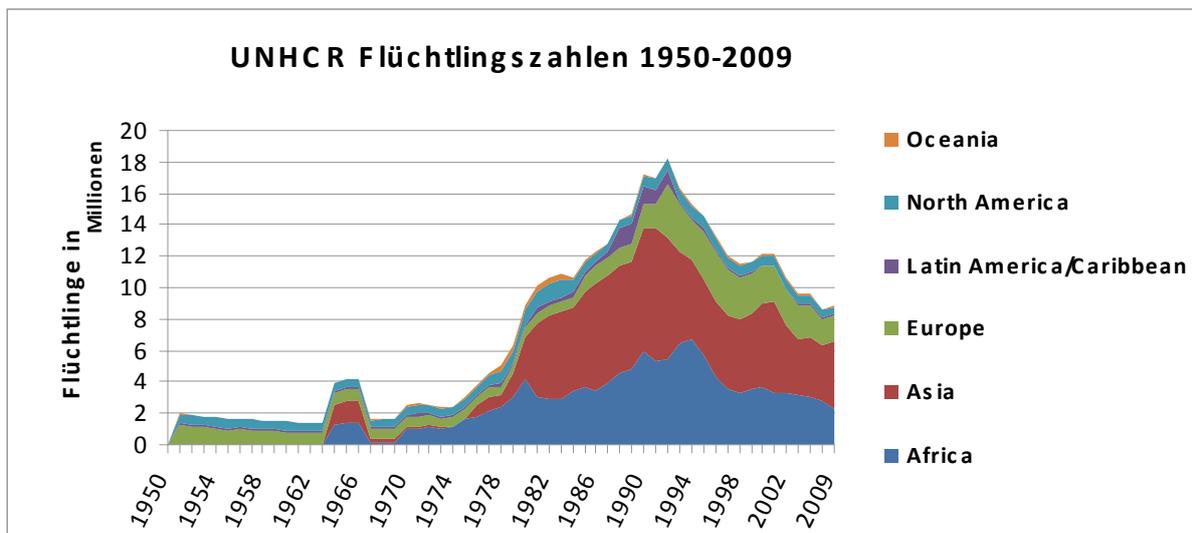


Diagramm 1: UNHCR Flüchtlingszahlen nach Regionen 1950 – 2009

In den Dekolonisierungsjahren der 60er stiegen die weltweiten Flüchtlingszahlen um mehr als das Doppelte. Nach einer kurzen Phase der Beruhigung stiegen die Zahlen stetig an, bis sie in den 90er Jahren ihren Höhepunkt erreichten. Die Flüchtlingszahlen der 90er können mit den bewaffneten Konflikten und Kriegen in Afrika, Asien und Europa (Ex-Jugoslawien) erklärt werden. Die folgenden zwei Diagramme zeigen, dass der Abfall der Flüchtlingszahlen in den letzten 20 Jahren keinen Rückgang der Vertriebenen darstellt. Während die Zahl der Menschen, die der Flüchtlingsdefinition der GFK von 1951 unterliegen, gesunken ist, stieg in derselben Zeit die Zahl der IDPs und der „*people of concern*“ erheblich an.

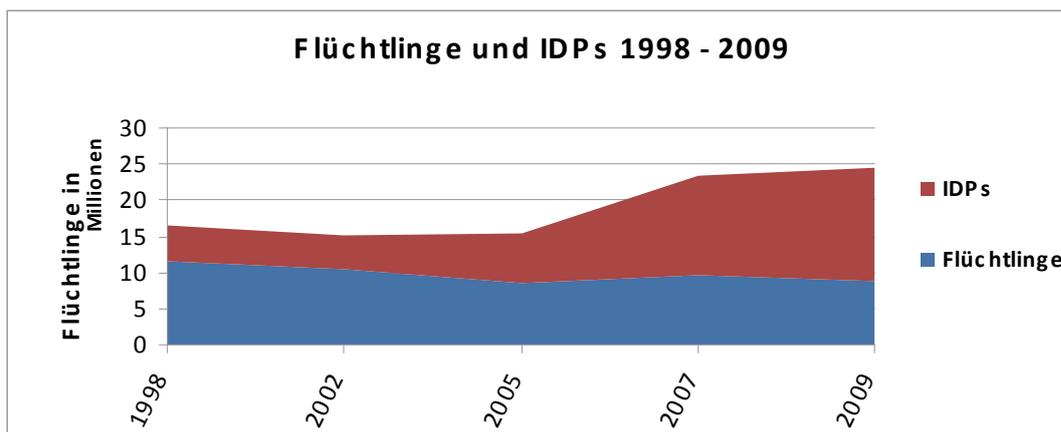


Diagramm 2: UNHCR Flüchtlinge und IDPs 1998 – 2009

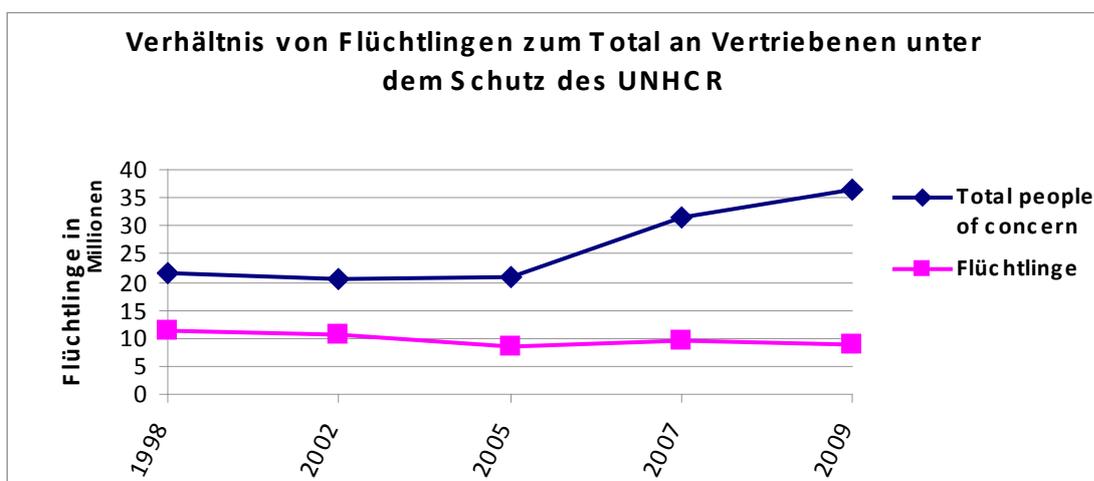


Diagramm 3: Verhältnis von Flüchtlingen zur Gesamtzahl von Vertriebenen unter dem Schutz des UNHCR

Seit 2005 sind die Zahlen der vertriebenen Menschen um ein Drittel gestiegen. Wie in Diagramm 2 ersichtlich, verbleiben die meisten Menschen auf der Flucht als IDPs im eigenen Land. Aus dem Vergleich der letzten beiden Diagramme lässt sich ebenfalls eine Zahl von mehr als 10 Mio. vertriebenen Menschen ausmachen, die weder der Gruppe der IDPs noch jener der völkerrechtlich anerkannten Flüchtlinge zuzuordnen sind.

Die politisch-historische Analyse des Flüchtlingsregimes stellt die Basis zu weiter gehenden Forschungen, zur Frage nach Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsschutz dar. Nach einer historischen Einführung in die Arbeit des UNHCR wird eine Inhaltsanalyse der grundlegenden Dokumente des Flüchtlingsregimes folgen.

## 4.2 Die historische Entwicklung des UNHCR

Nach dieser kurzen Einführung der Entstehungsgeschichte des Globalen Flüchtlingsregimes soll nun eine erweiterte Analyse des Zusammenwirkens vom historischen und politischen Prozess anhand der Wandlung des UNHCR einen Einstieg in die Untersuchung zu Machtstrukturen in dieser Diplomarbeit bieten. Die Wandlung der Politik des UNHCR als zentrale Instanz im Flüchtlingsschutz spiegelt die Ideologie der Politikmacher\_innen und ihren Interessen in den verschiedenen Epochen wieder. Die politisch-ideologische Veränderung der Organisation hatte über die Jahrzehnte einerseits erheblichen Einfluss auf die Politik im Flüchtlingsregime, wurde aber wiederum durch ihre Finanzierungsstruktur von der globalen Machtpolitik der Geldgeberstaaten zu ihrer Zeit gestaltet.

Der UNHCR wurde 1950 mit den zwei vorrangigen Zielen gegründet, den Schutz von Flüchtlingen zu gewährleisten und Lösungen für ihr Leid zu finden. (UNHCR Statut: I, 1) Der UNHCR wurde als untergeordnetes Organ der Generalversammlung geschaffen und erhält politische Weisungen von dieser sowie vom ECOSOC (*Economic and Social Council*). Das Exekutivkomitee (Exkom), das dem UNHCR als beratendes Komitee zur Seite gestellt wurde, besteht aus Mitgliedsstaaten, die die Arbeit des UNHCR überwachen, die Richtung der Organisation vorgeben und deren Finanzierung verwalten. (Schallaböck 2000: 20ff)

Die Schaffung der Vorgängerorganisation des UNHCR, die IRO, war von ihren Gründern ins Leben gerufen worden, um sich zwei zentralen Problemen zu widmen: Einerseits sollten breite und langfristige Fluchtsituationen rasche Lösungen finden, um eine „Destabilisierung der Europäischen Wirtschaften“ zu verhindern. Andererseits ging es den europäischen Gründern um das Prinzip der Lastenteilung. Mit einer Internationalisierung des Flüchtlingsschutzes sollten die Kosten der vorwiegend europäischen Flüchtlinge auf andere Länder der Welt übertragen werden. *Burden sharing* wurde auch deshalb wünschenswert, um die ideologische Vorherrschaft „des Westens“ im Kalten Krieg zu untermauern. Nach Loescher sind diese zwei Gründungsziele, die Stabilisierung der eigenen Wirtschaft sowie die Auslagerung der Kosten, weiterhin ausschlaggebend für die europäische und nordamerikanische Politik zur Modellierung des Regimes. Er lässt erkennen, dass von Anfang an innerstaatliche Interessen eine tragende Rolle in der Rechtsschaffung spielen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 11)

Im Anfangsstadium der Schaffung des UNHCR bildeten sich auch Divergenzen zwischen den mächtigen Nationen jener Zeit heraus. So strebten Frankreich und die Beneluxländer einen starken UNHCR an, während Staaten wie Großbritannien und die USA, die schon allein wegen ihrer geografischen Lage von Massenasyelanträgen verschont blieben, unilaterale Lösungen und einen schwachen UNHCR sehen wollten. Rückblickend scheinen sich die Interessen der USA in der neuen Institution im Flüchtlingsschutz durchgesetzt zu haben. Dem Land können von Seiten der Organisation weder finanzielle noch politische oder rechtliche Verpflichtungen auferlegt werden. (Loescher/Betts/Milner 2008: 13f)

Die finanzielle Limitierung, der hohe Stellenwert von Souveränität und Nicht-Interventionspolitik sowie die enge Definition der in der 1951er Flüchtlingskonvention geschaffenen rechtlichen Grundlage für den Flüchtlingsschutz stellten in den ersten Jahren große Hindernisse für die Arbeit des jungen UNHCR dar. (Loescher/Betts/Milner 2008: 17-18) Als Wendepunkt seiner politischen Bedeutung, wird der Umgang mit ungarischen Flüchtlingen von 1956 gesehen, der die USA dazu bewog, ihre Spenden erheblich zu steigern. Flüchtlingsschutz als Instrument ideologischer Vormachtstellung im Kalten Krieg war ein zentraler Faktor in der Entstehungsgeschichte des Globalen Flüchtlingsregimes. (Loescher/Betts/Milner 2008: 22)

Offizieller Schutz vor Verfolgung sollte nicht angebracht werden, wo Menschen aus den Kolonien oder Alliierten Gebieten der Geberländer des UNHCR flohen. Um in diesem Bereich den Schutz von Flüchtlingen entgegen den globalen politischen Interessen der mächtigsten Staaten bereitstellen zu können, weitete die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Mandat des UNHCR aus. Seit den 70er Jahren sollte sich der UNHCR um alle Menschen auf der Flucht kümmern. Die Politik der *burden sharing* entstand, die vermehrt die Vergabe von Asyl als politischen Akt von der Humanitären Hilfe in Herkunftsregionen abgelöst sah. *burden sharing* bedeutet die Legitimation der Arbeit des UNHCR mit vertriebenen Menschen und den Vertreibungsursachen, die sich außerhalb der völkerrechtlichen Grundlage internationaler Verträge wieder finden. Eine wichtige Neuerung in der Arbeit des UNHCR war der Umgang mit IDPs in deren Herkunftsländern, also auf souveränen Staatsgebieten. (Loescher/Betts/Milner 2008: 23ff) Diese Flexibilisierung wurde durch die grundlegende Veränderung des Globalen Flüchtlingsregimes in den 60er und 70er Jahren nötig. Die Staatengemeinschaft war mit einer steigenden Zahl von Flüchtlingen weltweit konfrontiert. Massenvertreibungen wurden von Stellvertreterkriegen und dem

Dekolonisierungsprozess hervorgerufen. (Astri/Hans 1997: 88) Während das Völkerrecht mit dem Zusatzprotokoll von 1967 versuchte, sich an die veränderte Flüchtlingssituation anzupassen, verlief die Flexibilisierung der Arbeit des UNHCR durch das neue Mandat der *burden sharing*. Die Schwerpunktsetzung auf Humanitäre Hilfe vor Ort bedeutete für die Gebernationen das Fernhalten großer Flüchtlingsströme von der Asylsuche in den eigenen Staaten. (Loescher/Betts/Milner 2008: 53)

Die Kulisse des Kalten Krieges spielte ebenfalls bei der Unterstützung der Vereinigten Staaten in der Erweiterung des Mandates des UNHCR durch seine *burden sharing* Politik eine große Rolle. Einer Destabilisierung der entkolonisierten Staaten sollte entgegengewirkt und mittels Humanitärer Hilfe aus dem Westen ein Übergang zu kommunistischen Systemen, verhindert werden. Bereits während der 70er Jahre stieg der UNHCR aus den oben genannten Gründen zur bedeutendsten humanitären Organisation weltweit auf. (Loescher/Betts/Milner 2008: 25ff)

Mit Ende des Kalten Krieges befand sich das Flüchtlingshochkommissariat in einer finanziellen Hochschwungphase. Vayrynen sieht die Bereitschaft der Beitragszahlungen an den UNHCR im Zusammenhang mit einem allgemeinen „*post-Cold War political honeymoon of the United Nations*“. (Vayrynen 2001: 149) Der Aufschwung des ideologischen Sieges und der „Kapitalisierung“ der Welt dauerte nicht lange an

In den 90ern verlor die Flüchtlingsorganisation mit dem Ende des Kalten Krieges an ideologischem Boden. Die schlechte wirtschaftliche Lage jener Zeit führte zusätzlich zu fallenden freiwilligen Beiträgen der Geberländer und zu einer immer restriktiveren Einwanderungspolitik in allen Regionen der Erde zu einem starken Anstieg der Menschen, die temporären Schutz in Flüchtlingslagern suchten. (Loescher/Betts/Milner 2008: 31ff) Als *Protracted Refugee Situations* (PRSs) werden jene Umstände bezeichnet, in denen Gruppen von Flüchtlingen länger als fünf Jahre in einer Fluchtsituation verharren und keine langfristige Lösung (Neuansiedlung, Umsiedlung oder Rückkehr) gefunden wird. Diese PRSs entstehen häufig, wenn Menschen vor Konflikten oder Umweltkatastrophen fliehen. Durch mangelnde globale Zusammenarbeit und fehlender politischen und/oder finanziellen Hilfeleistung der angrenzenden Staaten werden die Flüchtlingsbewegungen in Flüchtlingslagern untergebracht. Leider findet ein Leben in Zelten immer weniger nur als Übergangslösung statt. (Loescher/Milner 2005: 153)

Das Ende des Kalten Krieges brachte weiters einen veränderten globalen Blickwinkel über Souveränitätsfragen mit sich. Der Schutz der Menschenrechte wurde immer öfter als auslösender Faktor für internationale Interventionen auf fremden Staatsgebieten genannt. Im Zusammenhang obiger Erklärungen stehend, rückte die Arbeit des UNHCR in Herkunftsländern, das Bemühen um freiwillige Rückkehr oder der Schutz interner Vertriebener (IDPs), ins Zentrum der Arbeit des Flüchtlingshochkommissariats. (Loescher/Betts/Milner 2008: 106)

Die Phasen der Finanzierungsschübe und politischer Legitimierung der Arbeit des UNHCR hängen mit konkreten historisch-politischen Kontexten und den Interessen der Geberländer in den jeweiligen Epochen zusammen. Weiter gehende Analysen über Zusammenhänge zwischen Spenden, dem historischen Umfeld, dem Engagement des UNHCR und den verschiedenen Lösungsansätzen zur Flüchtlingsproblematik werden später in dieser Arbeit folgen.

Nach den Terroranschlägen auf das World Trade Center im September 2001 verschärfte sich aufgrund von gesteigerten Sicherheitsinteressen die restriktive Einwanderungspolitik in den meisten Ländern der Welt. Je weniger Staaten Plätze für Menschen auf der Flucht zur Verfügung stellen, desto schwieriger stellt sich die Aufgabe des UNHCR heraus, sein eigentliches Ziel, die Lage der Flüchtlinge zu verbessern und eine Lösung für ihr Leid zu finden, zu erreichen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 48)

Im Jahr 2000 wurde der Versuch der Erweiterung des Flüchtlingsschutzes und des *burden sharings* von Seiten des UNHCR unternommen. Es wurde die Initiative *Global Consultations on International Protection* ins Leben gerufen, um die rechtliche Lücke zwischen den Inhalten der Flüchtlingskonvention und seines eigenen Statuts einerseits und seiner praktischen Arbeit andererseits zu schließen. Die Ziele zum Flüchtlingsschutz sollen in einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Staaten und dem UNHCR umgesetzt werden und umfassen: Eine Antwort auf die Sicherheitsmängel, die sowohl Vertriebene selbst betreffen als auch von großen Fluchtbewegungen verursacht werden; verbessertes *burden sharing*, um Erstaufnahmeländer zu entlasten; sowie die Erarbeitung konkreter langfristiger Lösungen für lang anhaltende Flüchtlingssituationen und die spezielle Behandlung von Flüchtlingskindern und Flüchtlingsfrauen. Am Ende der Debatte wurde die *Agenda for Protection* beschlossen, deren Kritiker\_innen allerdings wegen

der Breite sowie der Nichtverbindlichkeit der Inhalte wenig Lösungspotential zusprechen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 62) Ebenfalls blieb das Projekt *Convention Plus*, das vom Hohen Kommissaren Lubbers ins Leben gerufen wurde, hinter seinen Erwartungen zurück. Die Idee, Lösungen hauptsächlich in den Herkunftsregionen zu suchen und diese an ein verstärktes Spendenaufgebot der Geberländer zu knüpfen, fand keine Umsetzung. (Loescher/Betts/Milner 2008: 63f)

### *Struktur und Finanzierung des UNHCR*

Für die Analyse der historischen Entwicklung des UNHCR ist die Erarbeitung der Wandlung seiner Struktur und der Finanzierung unerlässlich. Das Exekutivkomitee des UNHCR ist sein wichtigstes Leitungsgremium. In monatlichen Treffen werden Programm und Budget der gesamten Organisation beschlossen, politische und richtungweisende Inhalte diskutiert sowie Ziele und Prioritäten für das Management des UNHCR gesetzt. Wie die Geschichte des Flüchtlingshochkommissariats hat sich auch die Struktur des Exkom im Laufe der Jahre verändert und den geopolitischen Umständen angepasst. Bei der Gründung des Exkom im Jahr 1958 waren seine Mitglieder auf 20 bis maximal 25 Staaten derjenigen Länder begrenzt, denen man einen *"demonstrated interest in, and devotion to, the solution of the refugee problem"* zusprach. (Loescher/Betts/Milner 2008: 76f) Bis ins Jahr 2007 hat sich die Zahl der Exkom-Mitgliedsstaaten bereits auf 72 erhöht, was eine veränderte Arbeitsweise zur Folge hat. Neben den Mitgliedsstaaten nahmen 2001 noch 24 weitere Länder und 13 Organisationen mit Beobachtungsstatus an den Sitzungen teil. (Vayrynen 2001: 147) Es lässt sich vermuten, dass diese Zahl in den letzten zehn Jahren noch gestiegen ist. Die Entscheidungen erreichen selten Konsens und durchlaufen langwierige Verfahren. Loescher sieht in dieser Erweiterung der zentralen Machtinstanz innerhalb des UNHCR die Gefahr, dass sich die Politik rund um den Flüchtlingsschutz nicht mehr von diesem schwerfälligen Gremium gestalten lässt und in Folge dessen immer mehr einzelne Geberländer die Führungsrolle im Flüchtlingsregime übernehmen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 77)

Das Budget des UNHCR setzt sich neben einem geringen Anteil an administrativen Kosten, die die Generalversammlung der VN übernimmt, aus freiwilligen Zuwendungen von Staaten, staatlichen- und nichtstaatlichen Organisationen sowie von Individuen zusammen. Die Finanzierungsstruktur bildet die größte Schwäche der Organisation, da die Interessen der größten Geberländer in der Politik des UNHCR Ausdruck finden müssen. Diese Verpflichtung findet sich nicht nur in der Tatsache, dass freiwillige Zuwendungen auch

wieder zurückgenommen werden können und daher politischen Druck ausüben, sondern ebenfalls in der Praxis der meisten Staaten, ihre Gelder für spezifische Zwecke, regional oder zeitlich zu binden („to earmark“). *“The absence of a regular budget compromises its independence as criticism of the practices of donor countries is met with threats to cut off funding.”* (Chimni 2000: 214)

Die Finanzierung des UNHCR wird im folgenden Teil zur Untersuchung von Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime noch weiter gehende Beachtung finden. Der historische Abriss soll als einleitende Grundlage für die folgende Inhaltsanalyse und kritische Auseinandersetzung mit dem Flüchtlingsregime dienen.

## 5 Inhaltsanalyse des Flüchtlingsregimes

Im ersten Analyseschritt, der Aufarbeitung des historischen Entwicklungsprozesses des Globalen Flüchtlingsregimes, haben sich zentrale den Diskurs um den Flüchtlingsschutz erheblich beeinflussende Grundlagendokumente herauskristallisiert, anhand derer Machtstrukturen im Regime weiter gehend erarbeitet werden sollen. Diese Dokumente umfassen die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, ihr in New York 1967 beschlossenes Zusatzprotokoll und das Statut des UNHCR von 1950, die jeweils von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ins Leben gerufen wurden; die Konvention der OAU zum Flüchtlingsschutz aus dem Jahr 1969 und die Kampala Konvention zum Umgang mit Intern Vertriebenen, beide als regional afrikanische Ansätze; und zuletzt den Bericht Nr. 74 der Exkom-Sitzung von 1994, die ergiebige Stellungnahmen zur rechtlichen Basis des Flüchtlingsschutzes, seiner praktischen Umsetzung und neuere inhaltliche Auseinandersetzungen bietet. Die Flüchtlingskonvention von 1951 mit dem Zusatzprotokoll von 1967 sind die bis heute zentralen, völkerrechtlich geltenden Grundlagendokumente des Flüchtlingsregimes. Viele regionale und internationale Regelungen beziehen sich auf die Definitionen und Rechtsinhalte von 1951. Die regional-afrikanischen Ansätze erweitern den Flüchtlingsbegriff und bilden moderne, rechtlich bindende Grundlagen für ihre jeweiligen Unterzeichnerstaaten. Der UNHCR ist die zentrale multilaterale Instanz im Flüchtlingsregime und Wegbereiter für die vorherrschende Praxis im Flüchtlingsschutz. Exkom, das Exekutiv-Komitee des UNHCR, ist für deren politische und finanzielle Verwaltung zuständig.

## 5.1 Die zusammenfassende Inhaltsanalyse der Grundlagendokumente

Der folgende Abschnitt widmet sich der tiefer gehenden Betrachtung der grundlegenden Rechtsdokumente im Flüchtlingsschutz sowie nachfolgend ihrer Entstehungshintergründe und Einflussgrößen. Im ersten Arbeitsschritt werden die Inhalte der Grundlagendokumente in zusammenfassender Weise skizziert und vorgestellt. Im nächsten Schritt werden die für die Analyse des Flüchtlingsregimes ergiebigsten Inhalte aus den Grundlagendokumenten herausgearbeitet und gegenübergestellt. Danach werden zentrale Themen bewertet und mithilfe von Sekundärliteratur ihr Entstehungshintergrund beleuchtet, kritische Betrachtungsweisen vorgestellt sowie Wirkungszusammenhänge und Akteure untersucht. Die Frage nach Machtstrukturen soll das Zentrum der Analyse bilden.

### 5.1.1 Die Satzung des UNHCR von 1950

In der Satzung des UNHCR beschließt die Generalversammlung der Vereinten Nationen 1950 den Geltungsbereich der neu gegründeten Organisation. Sie soll sich dem Flüchtlingsschutz widmen und langfristige Lösungen für das Flüchtlingsproblem und das Leid der Flüchtlinge suchen. Weiters soll die Arbeit des UNHCR humanitär, unpolitisch und sozial sein und sich *„in der Regel auf Gruppen und Kategorien von Flüchtlingen erstrecken.“* (Satzung des UNHCR 1950: I, 2) Die Finanzen der Organisation sind im dritten Kapitel geregelt. Die Verwaltungskosten werden aus dem Haushalt der Vereinten Nationen entnommen, während sich andere Ausgaben aus freiwilligen Beiträgen zusammensetzen sollen. (Satzung des UNHCR 1950: III, 20)

Als Flüchtling wird jede Person definiert, die *„sich infolge von Ereignissen, die vor dem 1.1.1951 eingetreten sind, und aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität oder wegen ihrer politischen Meinung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und nicht im Stande oder, infolge dieser Furcht oder aus anderen Gründen als persönlichem Belieben, nicht gewillt ist, den Schutz dieses Landes in Anspruch zu nehmen, oder jede Person, die nicht im Besitz einer Staatsangehörigkeit ist und sich außerhalb des Landes ihres früheren gewöhnlichen Aufenthaltes befindet und die nicht im Stande oder, infolge dieser Furcht oder aus anderen Gründen als persönlichem Belieben, nicht gewillt ist, dorthin zurückzukehren.“* (Satzung des UNHCR 1950: II, 6, Art. A, 2)

### 5.1.2 Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und ihr Zusatzprotokoll von 1967

Das Vorwort der Genfer Flüchtlingskonvention will grundlegende Menschenrechte und Freiheiten für alle Menschen garantiert wissen. Diese sollen durch die internationale Zusammenarbeit im Allgemeinen und durch die Zusammenarbeit zwischen Staaten und mit dem UNHCR im Bereich des Flüchtlingsschutzes etabliert werden. Die Konvention nimmt bei speziellen rechtlichen Fragen wie Eigentums- oder Arbeitsrechten dazu Stellung, dass Flüchtlinge gleicher Behandlung unterliegen sollen wie „*Ausländer im Allgemeinen*“ oder dieselben Rechte genießen sollen wie Staatsangehörige. (Genfer Flüchtlingskonvention 1951: Vorwort)

Kapitel fünf der Konvention von 1951 benennt weitere Rechte von Flüchtlingen, wie die Bewegungsfreiheit im Staatsgebiet und die freie Aufenthaltswahl (Genfer Flüchtlingskonvention 1951: Art. 26), das Recht auf einen gerichtlichen Prozess im Falle einer drohenden Ausweisung (Genfer Flüchtlingskonvention 1951: Art. 32) und das Recht auf *non-refoulement* „*in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.*“ (Genfer Flüchtlingskonvention 1951: Art. 33) In Kapitel 1, Artikel 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, ist die bis heute gültige Flüchtlingsdefinition verankert: „*As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*“ Punkt B desselben Artikels lässt den unterzeichnenden Staaten offen, ob diese Ereignisse entweder *in Europa* (a) oder *in Europa und anderswo* (b) stattgefunden haben können. Ein weiteres Indiz für die Begrenzung des rechtlichen Rahmens auf die Flüchtlinge jener Epoche findet sich in Artikel 10. Beide Absätze beginnen mit den Worten: „*Where a refugee has been forcibly displaced during the Second World War...*“. (Genfer Flüchtlingskonvention 1951)

Im Zusatzprotokoll von 1967 wurden in Bezugnahme auf das Entstehen „*neuer Kategorien von Flüchtlingen*“ (Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge 1967: Vorwort) die zeitliche und geografische Begrenzung der Definition aufgehoben. Zum Thema *burden*

*sharing findet sich bereits im Vorwort der Genfer Konvention von 1951 eine Empfehlung: “Considering that the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, and that a satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognized the international scope and nature cannot therefore be achieved without international co-operation“.* (Genfer Flüchtlingskonvention 1951)

### 5.1.3 Die Konvention der OAU von 1969 und die Kampala Konvention von 2009

Das Vorwort der OAU Konvention von 1969 nimmt Stellung zu den steigenden Flüchtlingszahlen in Afrika, die „*in the spirit of the Charter of the Organization of African Unity and the African context*“ behandelt werden sollen. Die Flüchtlingskonvention von 1951 und ihr Zusatzprotokoll von 1967 werden als zentrale Rechtsdokumente im Flüchtlingschutz bestätigt. Der erste Absatz der Flüchtlingsdefinition der Konvention der OAU von 1969 entspricht der Definition der 1951er Flüchtlingskonvention mit den Erweiterungen des Zusatzprotokolls von 1967. Im zweiten Absatz wird der Begriff allerdings erweitert und ein Flüchtling ebenfalls verstanden als: „*every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.*“ (OAU Konvention 1969: Art. 1) Im zweiten Artikel der Konvention findet sich eine klare Empfehlung zur Gewährung von Asyl. *Burden sharing* soll nach Anfrage an andere Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Union und durch diese „*in the spirit of African solidarity and international cooperation*“ erfolgen. Der fünfte Artikel ist der freiwilligen Rückkehr gewidmet, wobei die Selbstbestimmung des Flüchtlings in allen Fällen bewahrt werden soll. (OAU Konvention 1969)

Die Kampala Konvention beschäftigt sich mit Intern Vertriebenen (IDPs) in Afrika. IDPs werden als Personen oder Gruppen von Personen definiert, „*who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border;*“. (Kampala Konvention 2009: Art. 1, k) Die Konvention verpflichtet Staaten und andere Akteure zur Verhinderung und Prävention von Vertreibungen. Die Punkte 3.1.h und 3.1.i stechen besonders hervor, da sie sich an nicht staatlich verursachte Vertreibungsgründe wenden: „*States Parties shall ensure the*

*accountability of non-State actors concerned, including multinational companies and private military or security companies, for acts of arbitrary displacement or complicity in such acts;“* und *„States Parties shall ensure the accountability of non-State actors involved in the exploration and exploitation of economic and natural resources leading to displacement;“* (Kampala Konvention 2009) Das Recht auf Schutz vor Vertreibung bzw. in einer Vertreibungssituation ist in der Kampala Konvention positiv und offen definiert: *„All persons have a right to be protected against arbitrary displacement. The prohibited categories of arbitrary displacement include but are not limited to: racial discrimination, armed conflict, harmful practices, forced evacuations in cases of natural or human made disasters“*. (Kampala Konvention 2009: Art.4, 4) In Art. 5.4 ist Klimawandel als Vertreibungsursache und daher als Rechtfertigungsgrund für den Schutz von Vertriebenen angeführt. In Artikel 9 werden Staaten auf ihre Pflicht hingewiesen, die friedliche Eingliederung der Intern Vertriebenen in die Gesellschaft sowie deren Mitbestimmung zu gewährleisten. Artikel 10 widmet sich als Ganzes der Vertreibung, die durch staatliche oder private Projekte verursacht wird. In Artikel 20 wird darauf hingewiesen, dass der Schutz von Intern Vertriebenen keinesfalls deren Recht auf Asyl entgegenstehen darf. (Kampala Konvention 2009)

#### 5.1.4 Der 74. Exkom-Bericht von 1994

Das Exekutiv-Komitee des UNHCR gibt in Berichten regelmäßig seine Meinung zu verschiedenen Inhalten kund. Im 74. Bericht formuliert das Exekutiv-Komitee Grundsätze und Empfehlungen für den *„internationalen Rechtsschutz für Flüchtlinge“* und geht in Punkt b. darauf ein, dass das Finden von rechtzeitigen und dauerhaften Lösungen immer schwieriger wird. In Punkt c. wird die Flüchtlingskonvention von 1951 mit dem Zusatzprotokoll von 1967 als Grundlegendokument im Flüchtlingsschutz bestätigt. Missbilligend äußert sich Exkom zur Praxis von Staaten, die durch *refoulement* und der *„Verweigerung des Zugangs zu Sicherheit“* *„grundlegende Rechte“* von Flüchtlingen verletzen. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: f) Weiters werden Staaten aufgefordert, das Recht auf Asyl sowie das Recht auf *non-refoulement* anzuerkennen und durch Lastenteilung Ländern *„mit begrenzten Ressourcen“* und großem Flüchtlingsandrang Unterstützung zu leisten. Exkom bestätigt, dass internationaler Schutz und Humanitäre Hilfe auch dann zu gewährleisten sind, wenn Personen auf der Flucht nicht der Flüchtlingsdefinition der Genfer Konvention von 1951 sowie dem Zusatzprotokoll von 1967 entsprechen. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: l) Dabei geht Exkom in Punkt m ausdrücklich auf Konfliktsituationen ein. Der UNHCR soll seine Arbeit auch in diesen Bereichen tätigen und vor allem die regionalen Flüchtlingsabkommen unterstützen. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994::

n) Es wird die freiwillige Rückkehr als ideale Lösung propagiert (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: v) und der „*unparteiische und rein humanitäre Charakter der Aktivitäten von UNHCR*“ betont. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: cc)

## **5.2 Die kritische Gegenüberstellung der Inhalte der Grundlagendokumente**

Während der obere Teil der Inhaltsanalyse als reine Vorstellung und zusammenfassende Wiedergabe der Grundlagendokumente fungiert, soll nun der Fokus auf diejenigen Inhalte gelegt werden, auf die die nachfolgende Analyse zu Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime aufgebaut werden kann. Es werden Themengebiete nach ihrem Vorkommen und der Art ihrer Behandlung in den Grundlagendokumenten herausgearbeitet und einander gegenübergestellt. Hier wird es Übereinstimmungen und Unterschiede im Vorkommen sowie in der Auslegung der verschiedenen Themen geben, wobei aus dem Nichtvorhandensein bzw. der Häufung eines Themas auf die ideologisch-politischen Hintergründe der Texte und ihrer Autor\_innen geschlossen wird.

### 5.2.1 Flüchtlingsdefinition und die Benennung von Fluchtursachen

Die Flüchtlingsdefinition der Satzung des UNHCR von 1950 bezieht sich auf vorhergehenden Verträge und Abkommen (Satzung des UNHCR 1950: II, 6, A) und wird daraufhin, wie oben in dieser Arbeit zitiert, auf eine Weise festgelegt, die sich bis zur Fassung der bis heute völkerrechtlich bedeutendsten Flüchtlingsdefinition, der der Genfer Konvention von 1951, nur mehr in geringem Maße verändert hat. Während 1951 bereits fünf Fluchtursachen den Flüchtlingsstatus bedeuteten, nämlich die Angst vor Verfolgung aufgrund von Rasse, Religion, Nationalität, die politische Meinung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe fand letzterer als Annerkennungsgrund erst ein Jahr später Einzug in das Völkerrecht. Der zweite Absatz des Statuts lässt darauf schließen, dass die neu gegründete Organisation ihre Schutztätigkeit von Anfang an nicht auf diese enge Definition beschränken wollte, so hieß es: „*Die Tätigkeit des Hohen Kommissars hat völlig unpolitisch zu sein; sie soll humanitär und sozial sein und sich in der Regel auf Gruppen und Kategorien von Flüchtlingen erstrecken.*“ (Satzung des UNHCR 1950: I, 2) Bereits in den Gründerjahren des Globalen Flüchtlingsregimes wurde somit die Zweigleisigkeit zwischen den Inhalten der völkerrechtlichen Verträgen einerseits und den Wunschvorstellungen in der Praxis des Flüchtlingsschutzes andererseits verankert.

Die Definition der, ein Jahr nach der Satzung des UNHCR verabschiedeten, Genfer Flüchtlingskonvention bezieht sich ebenso zuerst auf vorhergehende Abkommen und Bestimmungen, enthält dann bereits alle zentralen Merkmale der bis heute völkerrechtlich gültigen Definition. Diese beinhalten die Verfolgung durch einen staatlichen Akteur aufgrund von Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe und der politischen Meinung. Außerdem muss sich ein Flüchtling außerhalb seines/ihrer Landes aufhalten und begründete Angst davor haben, sich in den Schutz des eigenen Staates zurück zu begeben. In der Genfer Flüchtlingskonvention ist die Definition noch auf Ereignisse von Vertreibung beschränkt, die vor dem 1. Jänner 1951 und „in Europa“ bzw. „in Europa oder anderswo“ stattfanden. (Genfer Flüchtlingskonvention 1951: I, 1) Diese Beschränkungen wurden mit dem Zusatzprotokoll von New York 1967 aus dem Völkerrecht entfernt. Inhaltlich bleibt die Definition beibehalten. (Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge 1967: Vorwort) Die Entstehung der bis heute gültigen Definition eines Flüchtlings stammt also aus den frühen fünfziger Jahren, wurde teilweise aus vorhergehenden Abkommen und Bestimmungen übernommen und den Umständen und Hintergründen der Nachkriegszeit angepasst und seit damals im wesentlichen nicht mehr überarbeitet.

Die Konvention der OAU von 1969, die sich mit dem Flüchtlingsproblem in Afrika auseinandersetzt, hat die Definition der GFK übernommen und um eigene Fluchtursachen ergänzt. Verändert wurde die Flüchtlingsdefinition nicht. Weiterhin muss sich ein Schutzsuchender außerhalb seines Staatsgebietes aufhalten, um als Flüchtling Anerkennung zu finden. Schutz wird einer Person in der Afrikanischen Konvention von 1969 gewährt, wenn diese „aufgrund von äußerer Aggression, Okkupation, ausländischer Vorherrschaft oder Ereignissen, die ernsthaft die öffentliche Ordnung stören, ...“ flieht. (OAU Konvention 1969: I, 2) Diese Erweiterung bringt eine politische, postkoloniale afrikanische Perspektive, in den bis dahin als humanitär und sozial bewerteten Flüchtlingsschutz.

Die Exkom lässt in ihrem 74. Bericht eine zweiseitige Ansicht zum Flüchtlingsschutz erkennen. Auf der einen Seite möchte Sie allen Personen die Möglichkeit bewahren, um Schutz anzusuchen. Dies soll andererseits dazu dienen, diejenigen Flüchtlinge zu erkennen, die nach der Definition von 1951 Anrecht auf Flüchtlingsschutz haben. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: i) Einen großen Schritt auf völkerrechtlichem Territorium unternimmt der 74. Exkom-Bericht, indem er gewaltsam ausgetragene Konflikte als Fluchtursache anerkennt und die Staatengemeinschaft sogar dazu auffordert, die Vertreibungsursachen des

Flüchtlingsstatus auf rechtlicher Ebene auszuweiten. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: k, l, m)  
Der Exkom-Bericht ähnelt in gewisser Weise der Satzung des UNHCR von 1950. Zwar halten sich die Organisationen an die völkerrechtlichen Definitionsvorgaben, sprechen sich jedoch für eine Ausweitung des rechtlichen Rahmens des Flüchtlingsschutzes aus.

Die Kampala Konvention der Afrikanischen Union von 2009 enthält die folgende Aufzählung von Fluchtursachen: Vertreibung aufgrund der Diskriminierung wegen der Ethnizität oder Religion, Flucht oder Vertreibung aufgrund eines bewaffneten Konfliktes oder der Missachtung der Menschenrechte sowie die Zwangsumsiedlung aufgrund von Naturkatastrophen oder Projekten. (Kampala Konvention 2009: Art. 4, 4) Vertreibung aus Diskriminierungsgründen kann ähnlich der Anerkennung der Flüchtlingsursachen der GFK angesehen werden. Die anderen in der Kampala Konvention enthaltenen Fluchtgründe sind allerdings von der Verfolgung oder Flucht vor einem staatlichen Akteur abgegrenzt und bilden somit ein erheblich breiteres Verständnis aus welchen Gründen Menschen auf der Flucht Schutz zustehen sollte. Dass die Definition eines Flüchtlings bzw. Intern Vertriebenen für die Afrikanische Union kein ausschlaggebendes Kriterium zum Ausschluss aus der Schutzbedürftigkeit darstellt, beweist der neunte Artikel. Hier heißt es: *„States Parties shall protect the rights of internally displaced persons regardless of the cause of displacement, ...“* (Kampala Konvention 2009: Art. 9, 1)

Die Flüchtlingsdefinitionen und Fluchtursachen, denen eine Anerkennung als Flüchtling sowie weiters das Recht auf Schutz zusteht, kann nach der ersten Inhaltsanalyse in drei Gruppen eingeteilt werden. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und ihr Zusatzprotokoll von 1967 halten sich sehr streng an die rechtlichen Definitionen. Die umfangreich in der GFK enthaltenen Rechte stehen ausnahmslos anerkannten Flüchtlingen zu. Auf der anderen Seite sehen die regionalen afrikanischen Konventionen Flüchtlingsschutz als Instrument, um das Leid aller vertriebenen Menschen zu verringern und ihre Lebensbedingungen zu verbessern. In der Mitte lassen sich die Dokumente des UNHCR und der Exkom einordnen, die sich an die völkerrechtlichen Definitionen halten, die die Praxis oder zukünftige rechtliche Entwicklungen auf einer breiteren Flüchtlingsbasis als der 1951er Definition verstehen.

### 5.2.2 Rechte und Pflichten

In der Satzung des UNHCR von 1950 finden sich keine Absätze zu den Rechten oder Pflichten im Flüchtlingsschutz, was damit in Zusammenhang stehen könnte, dass die Organisation dezidiert als „*unpolitisch*“, „*humanitär*“ und „*sozial*“ gegründet wurde. (Satzung des UNHCR 1950: I, 2)

Rechte und Pflichten sind in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 umfangreich beschrieben. Vermutlich mussten alle in früheren Abkommen enthaltenen Regelungen übernommen oder neu geklärt werden. Das Vorwort bezieht sich auf die „*Menschenrechte und Grundfreiheiten*“ einer jeden Person. In späteren Kapiteln wird umfassender auf Rechte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte Bezug genommen. Verpflichtet wird ein Flüchtling dazu, den Gesetzen und der Ordnung des Staates, in dem er Schutz findet, Folge zu leisten. (Genfer Flüchtlingskonvention 1951: I.2) Artikel 33 der GFK enthält das seit jeher völkerrechtlich bedeutsamste Verbot von *non-refoulement*. (Genfer Flüchtlingskonvention 1951: Art. 33)

Das Zusatzprotokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1967 verpflichtet Staaten zur Zusammenarbeit mit dem UNHCR. (Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge 1967: II) In dem Zusatzprotokoll werden ansonsten weder weiter gehende Rechte gesichert noch Bezug auf die Problematik oder Lösungsvorstellungen zum Flüchtlingsschutz genommen. Es kann somit als reines Instrument zur Beseitigung der geografischen und zeitlichen Schranken der Flüchtlingsdefinition der GFK von 1951 verstanden werden.

Die OAU bekennt sich im Vorwort ihrer Konvention zur *Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika* zu den Allgemeinen Menschenrechten der VN und dem Diskriminierungsverbot. (OAU Konvention 1969: Vorwort) Asyl hält in der Konvention der OAU einen eigenen Artikel, was darauf hindeutet, dass der Stellenwert dieses Rechts für einen Flüchtling im Gegensatz zu den vorhergehenden Dokumenten klar erhöht wurde. Auch die Perspektive der Schreibweise hebt sich von den vorher analysierten Konventionen ab. Von Flüchtlingsschutz wird nicht in der passiven Form geschrieben, vielmehr erhalten bestimmte Akteure, „*Die Mitgliedstaaten der OAU*“, die Pflicht, „*alles in ihren Kräften Stehende [zu] tun, um [...] Flüchtlinge aufzunehmen...*“. (OAU Konvention 1969: II, 1) Später im selben Artikel wird die Pflicht zu *non-refoulement* bekräftigt. (OAU Konvention

1969: II, 3) Wie in der GFK wird auch hier ein Flüchtling zur Einhaltung der Gesetze und der öffentlichen Ordnung seines Schutzlandes verpflichtet. (OAU Konvention 1969: III, 1)

Das Recht auf Asyl sowie die Verpflichtung zu *non-refoulement* werden in ihrem 74. Bericht von der Exkom als „*unverzichtbare Instrumente für den internationalen Rechtsschutz von Flüchtlingen*“ bestätigt. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: g) Allerdings wird Asyl später auch aus einem negativen Blickwinkel als Last für Aufnahmestaaten besprochen. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: j)

Die Kampala Konvention der AU von 2009 enthält zwar ebenfalls Rechte von Vertriebenen, beschäftigt sich allerdings eher damit, wie diese Rechte von den Mitgliedern der Afrikanischen Union gesichert werden können. Die Artikel 3 bis 12 beinhalten größtenteils eine Aufzählung von Pflichten, denen staatliche wie nicht-staatliche Akteure unterstehen, um Vertreibung zu verhindern oder den Schutz von Menschen auf der Flucht zu gewährleisten. (Kampala Konvention 2009) Im Unterschied zu früheren Dokumenten, die ihren Schwerpunkt auf die Aufzählung und Formulierung verschiedener Rechte gelegt haben, möchte die Afrikanische Union Entscheidungsträger zur Sicherung ebendieser Rechte verpflichtet wissen. Staaten werden zur Einhaltung des internationalen Völkerrechts und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, inklusive dem Recht auf Asyl aufgefordert. (Kampala Konvention 2009: Art. 4, 1; Art. 20)

Die Rechte von Flüchtlingen sind grundlegende Inhalte der 1951er Flüchtlingsdefinition und machen den Großteil ihres Inhaltes aus. Es wird sehr genau und sehr umfangreich geregelt, wann ein Flüchtling arbeiten darf oder was mit seinem Vermögen geschieht. Zwischen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und der Kampala Konvention der Afrikanischen Union von 2009 ist ein grundlegendes Umdenken im Ansatz zum Flüchtlingsschutz zu erkennen. In der Kampala Konvention finden sich keine Auflistungen von Rechten von Flüchtlingen. Nur das Recht auf Schutz vor willkürlicher Vertreibung findet Erwähnung. Eine umfangreiche Auflistung, die wiederum den Großteil dieser Konvention einnimmt, definiert die Pflichten von Staaten und anderen Akteuren. Diese Pflichten reichen vom Gegenwirken der Marginalisierung einzelner Bevölkerungsgruppen (Kampala Konvention 2009: Art. 3, 1a) über die Pflicht zur Schutzbereitstellung Intern Vertriebener bis hin zur Sicherstellung der Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit von Menschen, die sich auf der Flucht befinden (Kampala Konvention 2009: Art. 9, 2f). Das einstige passive Recht von Flüchtlingen, das

unklar ließ, bei wem ein Nichterfüllen dieses Schutzrechtes anzumelden war, wurde zur klar definierten Pflicht klar definierter Akteure. Die afrikanischen Konventionen von 1969 und 2009 beinhalten zudem die Rechte und Lebensbedingungen von Rückkehrern.

Die Menschenrechte sind ein kleiner gemeinsamer Nenner der Grundlagendokumente, doch unterscheidet sich die Art und Weise der Verpflichtung zur Sicherung dieser bzw. der Raum der ihnen in den Texten gegeben wird. Allgemein geht der Blickwinkel von der Festschreibung der Rechte von Flüchtlingen in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 zur Perspektive der Verpflichtung der Staaten zur Erbringung einer Schutzleistung von vertriebenen Personen über.

### 5.2.3 Problembeschreibung und Lösungsvorschläge

Das erste Kapitel der Satzung des UNHCR aus dem Jahr 1950 beinhaltet das Ziel der neu gegründeten Organisation *„Dauerlösungen des Flüchtlingsproblems anzustreben, indem er die Regierungen und vorbehaltlich der Genehmigung der betreffenden Regierungen, Privatorganisationen darin unterstützt, die freiwillige Repatriierung dieser Flüchtlinge oder deren Eingliederung in neue staatliche Gemeinschaften zu erleichtern.“* (Satzung des UNHCR 1950: I, 1) Zunächst ist anzumerken, dass bereits 1950 die beiden dauerhaften Lösungen der freiwilligen Rückkehr einerseits und der Neuansiedlung andererseits die Ziele um den Flüchtlingsschutz bestimmten. Diese sollten vor allem durch die verstärkte Zusammenarbeit mit Regierungen umgesetzt werden. Im zweiten Kapitel der Satzung wird die Vorstellung des Flüchtlingsschutzes noch spezifiziert. Die Umsetzung der internationalen Konventionen stellt das Werkzeug dar, mit dem eine *„Verbesserung der Lage der Flüchtlinge“*, wie eine *„zahlenmäßige Verminderung der Schutzbedürftigen“* erreicht werden sollten. Die Arbeit um den Flüchtlingsschutz findet zwischen Staaten und internationalen Organisationen statt. (Satzung des UNHCR 1950: II, 8)

Das Ziel der Genfer Flüchtlingskonvention war es zunächst, die verschiedenen früheren Abkommen und Bestimmungen über den Flüchtlingsschutz zusammenzufassen und zu vereinheitlichen. Die darauf folgende Problembeschreibung stellt das Recht auf Asyl in den Mittelpunkt, das nur zufrieden stellend Umsetzung finden kann, wenn die internationale Zusammenarbeit sowie die Lastenteilung zwischen den Staaten forciert werden. (Genfer Flüchtlingskonvention 1951: Vorwort)

Interessant ist die Tatsache, dass sich die Autor\_innen der Konventionen schon sehr früh einig gewesen sein mussten, dass der rechtliche Rahmen nur ungenügend auf die Realität der Flüchtlingsproblematik Anwendung finden konnte. Das Zusatzprotokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1967 und die Konvention der OAU von 1969 verweisen beide in ihrem Vorwort auf eine veränderte Flüchtlingssituation. Damit deuten sie auf die Notwendigkeit hin, einen veralteten rechtlichen Rahmen an die veränderten realen Umstände anzupassen. Die Veränderung im Ansatz zum Flüchtlingsschutz stellt in den beiden Dokumenten einen grundlegenden Bruch mit der Vergangenheit dar. Noch wurden allerdings keine neuen rechtlichen Rahmen geschaffen, die auf die neuen Flüchtlingssituationen zugeschnitten wären. In beiden Fällen wurde die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 soweit wie möglich belassen und nur in dem Maße modelliert, wie es im Sinne der Autor\_innen der neuen Konventionen war. Bereits in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 bis hin zur Kampala Konvention der Afrikanischen Union von 2009 wird der unzureichende rechtliche Rahmen im Flüchtlingsschutz kritisiert.

Die Konvention der Organisation der Afrikanischen Einheit von 1969 beginnt mit ihrer Zielsetzung, die Lebensbedingungen der Afrikanischen Flüchtlinge zu verbessern. (OAU Konvention 1969: Vorwort) Im Artikel zu Asyl ist die Neuansiedlung als gewünschte Lösung enthalten, sofern die Rückkehr aus „*anerkannten Gründen*“ nicht möglich ist. (OAU Konvention 1969: II) Dass die „*freiwillige Rückführung*“ die eigentlich gewünschte langfristige Lösung darstellt, lässt sich wie beim Thema Asyl daran erkennen, dass ihr der gesamte fünfte Artikel gewidmet ist. Es wird die Freiwilligkeit betont sowie die Unterstützung aller Beteiligten zu einer sicheren Rückkehr bekräftigt. (OAU Konvention 1969: V)

Im Exkom-Bericht von 1994 scheint auf, dass Flüchtlinge immer häufiger von Sicherheitsgefahren und der Beschneidung ihrer Rechte bedroht sind. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: f) Exkom spricht im Punkt h die Probleme an, die aus einem unzureichenden Maß an *burden sharing* resultieren und fordert Staaten zu vermehrter Zusammenarbeit mit dem UNHCR und zu erhöhter Verteilungsgerechtigkeit auf. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: h) Als langfristiges Ziel ist im Exkom-Bericht der Wunsch ersichtlich, „*allen Personen internationalen Rechtsschutz zu gewährleisten, die ihn benötigen*“. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: o) Positiv äußert sich Exkom zur Ausweitung temporären Asyls, den es ebenso als Lösungsmöglichkeit für Menschen auf der Flucht sieht, die den Flüchtlingsstatus nicht

zugesprochen bekommen. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: s, t) Die „*freiwillige*“ und „*sichere Rückkehr*“ wird als „*angemessenste dauerhafte Lösung*“ bezeichnet. (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: u) Die freiwillige Lösung als Ziel stellt die Exkom ins Zentrum ihrer Auseinandersetzungen mit dem zukünftigen Flüchtlingsschutz. Ihr werden gleich mehrere Artikel gewidmet.

Das Problembewusstsein der Kampala Konvention von 2009 richtet sich an die steigenden Zahlen Intern Vertriebener in Afrika und die mangelnde rechtliche Basis für ihre Situation. Als wünschenswert erachtet die Konvention die Schaffung eines rechtlichen Rahmens zum Schutz von IDPs. (Kampala Konvention 2009: Vorwort) Ihren Zielen widmet die Afrikanische Union den zweiten Artikel, der sich an die Verhinderung der Fluchtursachen wendet, erneut auf die Notwendigkeit der Schaffung eines institutionellen Rahmens für den Schutz der Vertriebenen eingeht und mehrere, auch nicht-staatliche Akteure dazu verpflichtet sehen will, Vertreibungssituationen vorzubeugen. (Kampala Konvention 2009: Art. 2) Die Entscheidung für eine langfristige Lösung wird in der Kampala Konvention als selbstbestimmter Prozess beschrieben, in dem die vertriebene Person selbst die Entscheidung für Rückkehr oder Neuansiedlung übernimmt. Wiederum sind Staaten dazu verpflichtet, die Menschen auf der Flucht bestmöglich zu unterstützen. (Kampala Konvention 2009: Art. 11)

In den Grundlegendokumenten kommen verschiedene Ansätze vor, die aufzeigen, wie sich die internationale Gemeinschaft Lösungen für den Flüchtlingsschutz vorstellt. Während in den fünfziger Jahren noch die langfristigen Lösungen der Neuansiedlung, Umsiedlung oder der freiwilligen Rückkehr in den Dokumenten aufscheinen, geht die Tendenz in den späteren Texten immer mehr zu letzterer Lösungsstrategie als wünschenswerte über. Die veränderten langfristigen Lösungen stellen einen zentralen Teil meiner Analyse des Flüchtlingsregimes dar und spiegeln Zugänge und Hintergründe zum Flüchtlingsschutz wieder. Ausführlicher werden diese im nächsten Teil der Arbeit behandelt. In der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 kommt zum Ausdruck, dass sich anerkannte Flüchtlinge in ihren neuen Staat eingliedern sollen. Diese Aussicht hängt auch mit der umfangreichen Regelung der Rechte von Flüchtlingen in Ländern, in denen sie Asyl bekommen haben, zusammen. Je später die Dokumente erschienen sind, desto mehr gewinnt die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen an Bedeutung. Übergangslösungen wie vorübergehender Schutz mit dem Ziel einer späteren freiwilligen Rückkehr werden beworben. Konfliktprävention, die Bekämpfung von Fluchtursachen sowie die Gewährleistung der Nachhaltigkeit der Rückkehr sind vermehrt in

den später erschienenen Texten enthalten und dicht mit den Lösungsstrategien verbunden. Als Probleme werden vor allem steigende Flüchtlingszahlen und ein Mangel an der Verteilungsgerechtigkeit der Lasten im Flüchtlingsschutz dargestellt.

#### 5.2.4 Andere Themenbereiche

##### *Überschneidungen und Gemeinsamkeiten der Grundlagendokumente*

Als universelle Inhalte im Diskurs um den Flüchtlingsschutz können diejenigen Themen erachtet werden, die in alle Grundlagendokumente Einzug gefunden haben. Hier zu nennen wäre beispielsweise der Bezug auf Menschenrechte im Allgemeinen bzw. auf die Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen und auf das Prinzip der Nicht-Diskriminierung. Als universell können auch die Inhalte der Flüchtlingsdefinition von 1951 sowie des Zusatzprotokolls von 1967 bezeichnet werden, da die anderen, danach erschienenen Grundlagendokumente, sich im Besonderen auf diese zwei Werke beziehen und deren Definitionen als Ganzes übernehmen und mit Erweiterungen versehen. Alle Texte nehmen ebenfalls Bezug auf vorhergehende internationale und regionale Abkommen und Konventionen, deren Inhalte in engerem oder weiterem Zusammenhang mit dem Schutz vertriebener Personen stehen, die allerdings hier nicht den Platz finden, einzeln aufgezählt zu werden. In allen sechs Grundlagendokumenten wird auf die große Bedeutung internationaler Zusammenarbeit, der Kooperation zwischen Staaten und der Zusammenarbeit mit Institutionen der Vereinten Nationen, insbesondere mit dem UNHCR, hingewiesen. In den afrikanischen Regionalabkommen wird außerdem die Solidarität innerhalb der Afrikanischen Union und die Behandlung des Themas Flüchtlingsschutz innerhalb eines Afrikanischen Kontextes betont. Sowohl das Problem als auch die gewünschten Lösungsansätze im Flüchtlingsschutz können somit in allen Grundlagendokumenten als weltumspannend oder multilateral bezeichnet werden. Universell vertreten sind außerdem administrative Regelungen, u. a. zur Gültigkeit und Ratifizierung der Verträge sowie die Vorgehensweisen zur Streitschlichtung. Einig sind sich die verschiedenen Vertragsparteien noch über die Bedeutung der Informationsbeschaffung für die Qualität des Flüchtlingsschutzes, über die Zahl und Lage von Flüchtlingen sowie über die staatlichen Maßnahmen, die getroffen werden, um dem aller erklärten Ziel, die Lage der Flüchtlinge weltweit zu verbessern, näher zu kommen. Auch *non-refoulement* ist ein zentraler Bestandteil des Diskurses um den Flüchtlingsschutz. Menschen auf der Flucht sollen weder an der Grenze abgewiesen noch

ohne gerichtliches Verfahren ausgewiesen werden dürfen. Gemeinsam haben die Genfer Flüchtlingskonvention, das UNHCR-Statut und die OAU Konvention, dass sie neben der Definition für den Geltungsbereich von Flüchtlingsschutz relativ ausführlich auch die Ausschlussgründe für diesen definieren.

Bei anderen Themengebieten scheinen Divergenzen auf. Entweder sind die Inhalte eines bestimmten Bereiches unterschiedlich genau angeführt – was auf den Stellenwert des Themas bei den Autor\_innen schließen lassen kann – oder unter einer Überschrift finden sich verschiedene Inhalte, oder, so wie es in den meisten Themenfeldern der Fall ist, kommen in einem Grundlagendokument andere Ausführungen vor als in einem anderen. Hier kann davon ausgegangen werden, dass bei internationalen Dokumenten dieser Relevanz sehr wohl aussagekräftig ist, was in die endgültige Fassung Einzug findet und was nicht.

#### *Asyl, burden sharing und internationale Zusammenarbeit*

In unterschiedlichem Ausmaß befassen sich die Dokumente mit dem Thema Asyl. In der Genfer Flüchtlingskonvention wird Asyl allgemein als Last eines Staates beschrieben. Der Exkom-Bericht von 1994 äußert sich negativ zu den Asylanträgen „*irregulärer Migranten*“ und bezeichnet diese als „*ernsthafte Problem*“ (Exkom-Bericht Nr. 74, 1994: j). In den afrikanischen Konventionen wird der Zusammenhang zwischen Flüchtlingsschutz und zwischenstaatlichen Konflikten angesprochen. In der OAU Konvention von 1969 wird Asyl dezidiert als friedlicher und humanitärer Akt bezeichnet, der keine feindselige Handlung gegenüber einem anderen Staat darstellt.

Die Thematik der internationalen bzw. afrikanischen Solidarität und eine Aufforderung zur Verteilung der Last, die Flüchtlingsschutz einem Land aufbürden kann, findet in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, im Exkom-Bericht von 1994 und in der OAU Konvention von 1969 Erwähnung. Letztere zwei Dokumente sprechen die Sicherheitskomponente im Flüchtlingsschutz an. Sicherheit würde bedeuten, Lösungen für Vertreibungssituationen zu finden, in denen Menschen auf der Flucht in prekären und von Gewalt bedrohten Übergangssituationen stecken, ohne die Chance zu bekommen, in einem sicheren Drittland um Asyl ansuchen zu können. Zu einer Zusammenarbeit mit internationalen und privaten Organisationen bekennen sich nur die Satzung des UNHCR von 1950 sowie die Kampala Konvention von 2009.

### *IDPs und das veränderte Verständnis von Flucht bzw. Vertreibung*

Die Kampala Konvention der Afrikanischen Union beschließt 2009 eine regionale, rechtliche Grundlage zum Schutz Intern Vertriebener, die auch den thematischen Schwerpunkt der Konvention darstellt. Im Zusatzprotokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1967 war mit der „*Bundesstaatsklausel*“ eine Regelung enthalten, die sich mit Vertreibung innerhalb staatlicher Grenzen befasste. Diese erklärte, dass Asylsuchende innerhalb eines Föderalstaates so behandelt werden sollten wie jene, die eine politische Grenze überschritten haben.

Allgemein ist in der Kampala Konvention eine klare Stärkung der Position der Vertriebenen zu sehen. Dies lässt sich beispielsweise an dem Stellenwert erkennen, dem das Selbst- und Mitbestimmungsrecht in der Konvention eingeräumt wird, wenn es um Lösungsmöglichkeiten für Menschen auf der Flucht geht. Neuartig ist ebenfalls die geplante Einführung einer Aufwandsentschädigung oder Kompensationszahlung seitens der Verursacher\_innen von Vertreibungssituationen.

### *Besondere Flüchtlingsgruppen*

Im Laufe der Zeit hat man ebenfalls erkannt, dass verschiedene Personengruppen, die sich auf der Flucht befinden, besonderen Schutz benötigen. Dazu betont der Exkom-Bericht von 1994 die prekäre Situation von Flüchtlingsfrauen und –kindern. Die Kampala Konvention setzt hier wiederum auf Selbstbestimmung und fuhr statt besonderem Schutz, eine Klausel zur Sicherstellung gleicher Rechte und somit zur Gleichbehandlung von Flüchtlingsfrauen, Flüchtlingsmännern und Flüchtlingskindern, die sich ohne erwachsene Begleitpersonen auf der Flucht befinden ein.

### *Organisation*

Die Satzung des UNHCR enthält außerdem bestimmte, die Organisation betreffende Regelungen, die nicht direkt mit den Inhalten der anderen Konventionen vergleichbar sind. Diese sind zwar in der obigen Tabelle angeführt, werden allerdings nicht als ideologisch-politische Aussage behandelt.

### **5.3 Zusammenfassung**

Der inhaltlichen Vorstellung der Grundlagendokumente folgte ein erster Vergleich der Themengebiete, die diese mit dem Flüchtlingsschutz verbinden. Die jeweiligen rechtlichen Regelungen und andere angesprochene Inhalte wurden ausgearbeitet und einander gegenüber gestellt. Überschneidungen waren bei grundlegenden Menschenrechten, dem Recht auf *non-refoulement*, der Zusammenarbeit zwischen Staaten und den Vereinten Nationen bzw. dem UNHCR, und der Abhandlung administrativer Inhalte zu erkennen. Die aussagekräftigsten Unterschiede, die aus dieser Gegenüberstellung herausgearbeitet wurden, bilden die Grundlage der weiteren Analyse und werden im nächsten Teil mit Hilfe von Sekundärliteratur auf meine zentrale Fragestellung hin nach im System inhärenten Machtstrukturen untersucht.

## 6 Analyse von Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime

Aus der ersten Analyse der Entwicklung des Flüchtlingsregimes und der Inhaltsanalyse seiner Grundlagendokumente haben sich folgende Themenfelder als besonders ergiebig für die tiefere Betrachtung des Regimes an sich, der Untersuchung von Macht- und Herrschaftsstrukturen in diesem und zur weiterführenden Frage von Gerechtigkeit im Flüchtlingsschutz ergeben: Die Flüchtlingsdefinition inklusive der Ursachen von Flucht und Vertreibung, Lösungsansätze im Flüchtlingsschutz, *burden sharing*, Rechte und Pflichten im Flüchtlingsschutz sowie eine kritische Darstellung der zentralen Akteure des Regimes. Erweitert wird die Analyse um andere allgemeine kritische Stellungnahmen zum Flüchtlingsregime, die sich aus den zentralen Kritikpunkten der Sekundärliteratur ergeben und die Analyse um weitere Sichtweisen ungerechter Strukturen im Regime ergänzen.

### 6.1 Flüchtlingsdefinition und die Ursachen von Flucht

Die bis heute völkerrechtlich geltende Definition eines Flüchtlings ist in der Genfer Konvention von 1951 enthalten und lautet: „*As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*“ (Genfer Flüchtlingskonvention 1951: Kapitel 1, Art. 1A) Ähnlich ist der Wortlaut der Definition der Satzung des UNHCR von 1950. Im Laufe der Jahre und der veränderten raumzeitlichen Umstände wurde diese Flüchtlingsdefinition teilweise erweitert, verändert jedoch nie. In den 50er Jahren schuf die internationale Gemeinschaft einen rechtlichen Rahmen, der auf die Massen von Vertriebenen des Zweiten Weltkrieges zugeschnitten war. Hintergrund des Flüchtlingsschutzes war in den ersten Jahrzehnten seines Bestehens der Ost-West-Konflikt. Die Vertreter jener Länder, die sich 1951 auf der Konferenz in Genf auf die grundlegenden Gesetze zum Flüchtlingsschutz einigten, taten dies vor allem, um eine rechtliche Grundlage zur Aufnahme der Flüchtlinge des Zweiten Weltkrieges und derer aus den kommunistischen Staaten aus dem Osten zu schaffen. Die Definition, auf die sich die Staaten 1951 einigten, war politisch und geografisch auf die

Vertriebenen des Zweiten Weltkrieges und den Hintergrund des Kalten Krieges mit der Flucht der Osteuropäer\_innen nach Westeuropa zugeschnitten. Das hat zur Folge, dass sich genau jene Inhalte in der Flüchtlingskonvention wieder finden, die zur Zeit seiner Entstehung rechtlich für die Aufnahme von Flüchtlingen aus kommunistischen Staaten, nötig waren. Jegliche weiterreichende Rechte oder Definitionen blieben mangels praktischer Unbrauchbarkeit zu jener Zeit ausgespart. So sind als Gründe für das Ansuchen um Flüchtlingsstatus ausschließlich die Verwehrung von zivilen und politischen Rechten durch den Staat angeführt – deren Missbilligung in den kommunistischen Staaten zu finden war – während die Sicherung von sozioökonomischen Rechten – der Schwachpunkt der kapitalistischen Staaten – nicht im Inhalt wieder zu finden ist. *„By mandating protection for those whose civil and political rights are jeopardised, without at the same time protecting persons whose socio-economic rights are at risk, the Convention adopted an incomplete and politically partisan human rights rationale.“* (Hathaway 1991: 14) Ein weiteres Indiz für die politische Einseitigkeit des rechtlichen Rahmens des Flüchtlingsregimes findet sich in der Zusammensetzung der Akteure, die sich in Genf 1951 auf die Definitionen einigten. Von den 26 Staaten der Konferenz war Jugoslawien das einzige Land, das nicht dem westlich-kapitalistischen Block angehörte. (Loescher/Betts/Milner 2008: 15)

Die Flüchtlingsdefinition aus den 50er Jahren, die heute noch die Grundlage für den Globalen Flüchtlingsschutz bildet, enthält in der Genfer Flüchtlingskonvention und in der Satzung des UNHCR folgende Fluchtgründe für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus: Ausgangspunkt bildet die Angst vor Verfolgung durch den eigenen Staatsapparat. Andere äußere Umstände, die nicht von einem, dem Nationalstaat unterstehenden Akteur hervorgerufen sind, werden durch die 50er Jahre Definition ausgeschlossen. Ein zweiter zentraler Ausgrenzungsmechanismus ist die Zuschreibung des Flüchtlingsstatus auf Personen, die sich außerhalb ihres Landes befinden. Es soll nun kurz darauf eingegangen werden, was die Autoren der Flüchtlingsdefinition unter den Angehörigen jener fünf Gruppen verstanden haben, denen sie das Ansuchen um Asyl rechtfertigten. Menschen auf der Flucht müssen sich für einen der fünf Verfolgungsgründe entscheiden, um den Flüchtlingsstatus erreichen zu können.

- *Race*: kann als Zugehörigkeit zu einer Nationalität oder einer sozialen Gruppe verstanden werden. Nach Juss fliehen heute viele Menschen vor Verfolgung aufgrund von *ethnicity*, was unter diesem Punkt subsumiert wird.

- *Religion* wird dann als Vertreibungsursache anerkannt, wenn die Religionsfreiheit eines Menschen gewaltsam unterdrückt wird.
- *Nationality* wird als kulturelle oder linguistische Minorität verstanden.
- *Membership of a particular social group* ist nicht klar definiert und lässt somit auch neuere Fluchtgründe, wie die Verfolgung aufgrund von *Gender*, unter dem Punkt zu.
- *Political opinion* macht die Verfolgung anhand der politischen Meinung fest. (Juss 2006: 188f)

Wie bereits erwähnt, mangelt es völkerrechtlich an Fluchtgründen, die eine Anerkennung als Flüchtling erlauben. Erstens ist die Verfolgung auf einen staatlichen Akteur beschränkt, was in vielen so genannten „Schwachen Staaten“ oder rund um bewaffnete Konflikte nicht der Fall ist. Zweitens zeigen die regionalen Konventionen ein viel reelleres Bild von Fluchtursachen, wie beispielsweise Umweltkatastrophen, die bis heute keinen Einzug in globales Flüchtlingsrecht gefunden haben. (Juss 2006: 117)

Als die internationale Staatengemeinschaft 1967 ein Konzept für den Flüchtlingsschutz erarbeitete, das eine Antwort auf die veränderte, größer werdende und geografisch verschobene Flüchtlingsproblematik finden sollte, fand erstaunlich wenig neues Material Einzug in das Völkerrecht. Man suchte keine neue rechtliche Grundlage zu schaffen, die sich an die neue Art des Flüchtlingsproblems wandte oder neue Lösungen enthielt. Vielmehr wurde die Definition von 1951 in ihrem Wortlaut übernommen, allerdings die Begrenzungen „*As a result of events occurring before 1 January 1951...*“ sowie die Möglichkeit, lediglich europäische Ereignisse geltend machen zu können, entfernt.

Ein Hauptkritikpunkt am Flüchtlingsregime, der immer wieder genannt wird, besteht in der Veralterung und Einseitigkeit seines rechtlichen Rahmens, der seit seiner Schaffung 1951 nicht mehr grundlegend verändert wurde und somit bis heute die Hintergründe der Definitionen der damaligen Zeit beibehalten hat. Diese Veralterung und mangelnde Anpassung lässt sich beispielsweise daran erkennen, dass 1996 nur mehr die Hälfte aller vom UNHCR betreuten Menschen auf der Flucht den offiziellen Kategorien der Flüchtlingsdefinition der Genfer Konvention und dem Zusatzprotokoll von 1967 entsprachen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 55) Strukturen von Macht scheinen hier anhand der Frage auf, wie sich die völkerrechtliche Grundlage im Verhältnis zur Realität des Flüchtlingsschutzes verändert hat, welche Interessen hinter dem geringen Wandlungsprozess der rechtlichen

Grundlagen stehen könnten und welche Akteure von einer veralteten Flüchtlingsdefinition profitieren. Diesen Fragen sollen u. a. im weiteren Analyseprozess zu den Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime nachgegangen werden.

Seit dem Ende des Kalten Krieges, der Dekolonisierung Afrikas und seiner anhaltenden Konflikte finden sich die meisten Flüchtlingsströme im Süden. Da die Mehrheit der Menschen auf der Flucht zunächst einmal in Nachbarländern Unterschlupf sucht, hat sich die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) im Jahr 1969 auf eine eigene Konvention zum Flüchtlingsschutz geeinigt. Diese ist im Gegensatz zur Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen von 1951 rechtlich bindend und ist definatorisch und inhaltlich der afrikanischen Flüchtlingsproblematik angepasst. Einer der Gründe für die Schaffung eines eigenen regionalen rechtlichen Rahmens im Süden sollte den Anspruch erfüllen, dass der politische Rahmen für ein „Südliches Problem“ nicht aus „dem Norden“ stammen sollte. (Astri/Hans 1997: 88f) In der Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit von 1969 wird die Flüchtlingsdefinition erweitert, um: *“persons fleeing their country of origin due to external aggression, occupation, foreign domination, or events seriously disturbing public order in either a part or the whole of the country of origin or nationality.”* (OAU Konvention 1969: Art. 1) Im Gegensatz zur völkerrechtlich gültigen Flüchtlingsdefinition, die 1951 geschaffen wurde, sind hier auch Personen angesprochen, die vor Bürgerkriegen, Gewalt, Krieg oder Naturkatastrophen fliehen. Die Beschränkung auf Verfolgung durch den Staat als grundlegende definatorische Komponente wird somit abgelehnt. (Chimni 2000: 8)

Die afrikanischen Konventionen sprechen Menschen das Recht auf Flucht aus einem erweiterten Rahmen von Gründen und Vertreibungsursachen zu. Im Flüchtlingsregime ist die vertragliche Verankerung von Fluchtgründen nicht nur von rechtlicher, sondern auch von humanitärer und moralischer Bedeutung. Das Ansuchen um Flüchtlingsstatus kann nach gültigem Völkerrecht nur dann positiv bewertet werden, wenn Menschen aufgrund der Zugehörigkeit zu einer der in der Genfer Konvention benannten Gruppen (*Race, Religion, Nationality, Membership of a Particular Social Group, Political Opinion*) von seinem Staat verfolgt wird. Der Ansatz der Afrikanischen Union richtet sich verstärkt an die realen Lebensbedingungen der Menschen. Sind diese durch äußere Einflüsse so sehr gestört, dass die Grundlagen eines Lebens in Würde nicht mehr vorhanden sind, so wird die Flucht und somit die Suche nach einem anderen, sicheren Wohnort gerechtfertigt. Für das Jahr 1969 findet man in der Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit erheblich neue Ansätze in den

Vertreibungsursachen. Erstens findet hier eine Erweiterung des „schuldigen“ Akteurs statt. Bisher konnte einem Flüchtling Asyl nur nach völkerrechtlichen Standards gewährt werden, wenn dieser vor der Verfolgung seines eigenen Staates floh. Wörter wie Fremdherrschaft und externe Aggression erfassen zweitens eine viel breitere Art der Vertreibung von Menschen, sie enthalten politisches Kalkül und würden wohl schwer Einzug in eine global gültige Rechtslegung zum Flüchtlingsschutz finden, da die Okkupation, vornehmlich westlicher, postkolonialer Natur war und ist. Die Kampala Konvention beschäftigt sich ausgiebig mit Gründen, denen sie Menschen das Recht auf Flucht zugesteht. Sie erweitert die Ursachen, die sie Menschen als Vertreibungsgründe zuerkennt, noch einmal erheblich. Es werden beispielsweise staatliche oder private Projekte genannt, wenn diese den Lebensraum der Menschen in einem Maße beeinträchtigen, dass diesen keine andere Wahl lässt, als ihre Heimat zu verlassen bzw. zu fliehen. Leider geht die Kampala Konvention nicht näher darauf ein, ob sie Umweltfolgen, Folgen von Landnahme, entstehende Arbeitslosigkeit, oder Konflikte meint, wenn sie von Vertreibung durch Projekte spricht. Menschenrechtsverletzungen zählen zu den legitimen Fluchtgründen, die in der Kampala Konvention erstmals vom staatlichen Akteur losgelöst sind. Bei Sicherheitsgefährdung, sowie bei Umweltschäden sucht die Konvention keinen Schuldverursacher. Sie schreibt Menschen das positive Recht zu, ihre Heimat auf der Suche nach einer besseren zu verlassen, wenn sich ihre Lebensumstände, aus welchen Gründen auch immer, als menschenunwürdig erweisen. Staaten wird in der Kampala Konvention auch erstmals die Pflicht zuerkannt, seine Bürger vor Vertreibung zu beschützen, wenn ihre Lebensgrundlage durch multilaterale Firmen oder durch die Ausbeutung grundlegender Ressourcen bedroht ist. Auch der Klimawandel ist allgemein als Vertreibungsgrund anerkannt. (Kampala Konvention 2009)

Im Vergleich zu Flüchtlingen, die in den Flüchtlingskonventionen der Vereinten Nationen definiert sind, gibt es für IDPs keine völkerrechtlich geltende Definition. *Internally Displaced Persons* (IDPs) sind nach der Definition des UNHCR sowie der von Castles und Miller Personen, die nach den Kriterien der Flüchtlingskonvention von 1951 als Flüchtlinge anerkannt wären, wenn sie eine international anerkannte Grenze übertreten hätten. (Castles/Miller 2009: 189) Mit der Kampala Konvention geht die Afrikanische Union einen Schritt weiter in ihrer Vorreiterrolle zur Anpassung der rechtlichen Grundlagen an die reale Problemsituation im Flüchtlingsschutz. Sie spricht Intern Vertriebenen einen ähnlichen rechtlichen Schutzrahmen zu wie „Konventionsflüchtlingen“. (Kampala Konvention Art.1, k) Eine weitere Definition Intern Vertriebener entstammt den *Guiding Principles on Internal*

*Displacement* von 1998 und erklärt IDPs als Personen oder Gruppen “... *who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border*”. (Vereinte Nationen 1998: Introduction, Art. 2) Diese Definition ist völkerrechtlich nicht bindend. Die fortschrittlichen Ansichten zu Fluchtursachen erklären sich damit, dass die *Guiding Principles* nicht innerhalb des Flüchtlingsregimes, sondern durch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen geschaffen wurden. Wie später in dieser Diplomarbeit aufgezeigt werden soll, geht das Menschenrechtsregime weitaus liberaler mit grundlegenden Rechten von Personen um als das Flüchtlingsregime. Rechtlich bieten die *Guiding Principles* keinen mit dem Flüchtlingsstatus vergleichbaren Schutz. (Juss 2006: 164f)

Die Gegenüberstellung der Definitionen ist in der Untersuchung von Machtstrukturen im Flüchtlingsregime von großer Bedeutung, da die Autor\_innen von Definitionen Realitäten erschaffen. Sie haben nicht nur Einfluss auf die politische Realität, wer Asyl erhält und wer nicht. Vielmehr konstruieren sie ein globales Bewusstsein und beeinflussen Wissenschaftler und Politiker weltweit durch ihre ideologische Richtung. Chimni äußert sich folgendermaßen zur Macht eines Definitionsmonopols: „...*while definitions help impose finite limits on human problem, they often tend to raise form over substance, class over need, [and] characterization over purpose. At this point they become ideological or political devices to arbitrarily delimit or extend the problem.*” (Chimni 2000: 2) Das Zitat Chimnis enthält eine mögliche Erklärung für die Differenz, die sich in der Gegenüberstellung der Realität des Flüchtlingsproblems mit den von der internationalen Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Werkzeugen ergibt. Castles geht einen Schritt weiter und deckt die Hintergründe der Flüchtlingsdefinition des heutigen Regimes folgendermaßen auf: „*The types of forced migration [...] are the result of political negotiations and decisions taken by states and international organisations over the last 60 years. Complex human situations are arbitrarily divided up into categories to meet legal and political goals. Such categories carry entitlements to differing types of protection and assistance, and are thus important for administrative purposes, but people often do not fit readily into them.*” (Castles 2004: 1) Juss unterstellt den Definitionsgebern Interessen, den nationalen Beitrag zur Lösung des Flüchtlingsproblems mittels der Beibehaltung des engen und veralteten rechtlichen Rahmen so gering als möglich halten zu wollen. (Juss 2006: 151)

Im Globalen Flüchtlingsregime besteht das Hauptproblem der Flüchtlingsdefinition darin, dass sie auf eine enge Auswahl an Flüchtlingen, die in einem begrenzten geografischen und zeitlichen Rahmen entstanden, zugeschnitten wurde. Dies geschah in den 50er Jahren vor dem Hintergrund des Kalten Krieges einerseits, und der Vertriebenen des Zweiten Weltkrieges andererseits. (Sztucki 1999: 57) Seit dem haben sich das Ausmaß sowie die Art der Flüchtlingsbewegungen erheblich verändert, während die globalen Institutionen keine Schritte zur Anpassung des völkerrechtlichen Rahmen unternommen haben. Die Frage lautet, warum die internationale Staatengemeinschaft, trotz der geografischen und zahlenmäßigen Ausweitung von Menschen auf der Flucht, die sich aus völlig veränderten Gründen auf der Suche nach Asyl befinden, keinen neuen globalen Rahmen im Flüchtlingsregime erarbeitet hat. Während man von regionalen Organisationen Erweiterungen im Flüchtlingsschutz erfährt, die versuchen auf die aktuelle Lage von Vertriebenen einzugehen, wird einflussreichen Staaten vorgeworfen, die Gesetzeslage aus den 50er Jahren aus dem Grund beibehalten zu wollen, um zu verhindern, mit der erhöhten Aufnahme von Asylsuchenden oder einem erhöhten finanziellem Beitrag auf globaler Ebene stärker in die Lastenverteilung in der Flüchtlingsproblematik eingebunden zu werden. Es scheint, als würden manche Staaten aus nationalpolitischen Gründen das Problem der Millionen von Vertriebenen weltweit verkennen. Während die regionalen Konventionen außerhalb Europas der veränderten Problematik durch eine Erweiterung der Definition begegnen, verstehen sich die Europäischen Länder als „*Konventionsfundamentalisten*“. Die Interessen mancher Länder, Asylanträge gering zu halten, scheinen direkt in der rechtlichen Grundlage auf. (Sztucki 1999: 68)

## 6.2 Lösungsansätze im Flüchtlingsschutz

Innerhalb des Flüchtlingsregimes gibt es verschiedene Ansätze dazu, wie der Flüchtlingsproblematik allgemein begegnet werden soll und Menschen auf der Flucht zu besseren Lebensbedingungen verholfen werden kann. Im Theorieteil zu Globaler Gerechtigkeit wurden Hintergründe zu den verschiedenen Herangehensweisen vorgestellt. Bei der Inhaltsanalyse der Grundlegendokumente war ersichtlich, dass die drei zentralen langfristigen Lösungen im Flüchtlingsregime – Neuansiedlung, Umsiedlung und die freiwillige Rückkehr – in unterschiedlichem Ausmaß enthalten und erklärt sind. Der folgende Teil stellt sich zur Aufgabe, Interessen und Machtstrukturen innerhalb des Flüchtlingsregimes, d. h. in den völkerrechtlichen Grundlagen und in der Arbeit des UNHCR anhand der Herausarbeitung verschiedener Lösungsansätze in den unterschiedlichen Perioden zu erkunden.

Besonders gut lassen sich die veränderten Ansätze zum Flüchtlingsschutz anhand der Prioritätensetzung der Arbeit sowie der Maßnahmensetzung des UNHCR erkennen. Die Organisation passte sich den regionalen und politischen Gegebenheiten der Epochen an und erwirkte durch die Unterstützungen und Lösungsvorschläge, die den Vertriebenen zu jener Zeit seitens der internationalen Gemeinschaft zur Verfügung gestellt wurden, weitreichenden Schutz. Indem die veränderte Prioritätensetzung in der Debatte um den Flüchtlingsschutz analysiert wird, kann die Zeit der Entstehung der Grundlegendokumente besser verstanden und die Hintergründe der in ihnen vorkommenden Lösungsansätze beleuchtet werden.

Das Hauptziel des UNHCR war und ist der Schutz von Flüchtlingen, deren Problemlösung bis heute drei verschiedenen langfristigen Lösungen (*durable solutions*) zugeordnet werden kann, die je nach politischem und zeitlichem Umfeld Schwerpunktperioden durchliefen, die sich auf das gesamte Globale Flüchtlingsregime auswirken. Diese langfristigen Lösungen sind Neuansiedlung im Erstaufnahmeland, Umsiedlung in ein Drittland oder Rücksiedlung in das Herkunftsland. Neben der Suche nach langfristigen Lösungen für Flüchtlinge ist der UNHCR außerdem mit der Prävention Flüchtlings produzierender Umstände sowie mit Humanitärer Hilfe für vertriebene Personen beauftragt. (Schallaböck 2000: 32)

Die Politik der Umsiedlung und Neuansiedlung war in den ersten Jahren des Flüchtlingsschutzes der gewünschte Lösungsansatz für die Entscheidungsträger\_innen im

Globalen Flüchtlingsregime. Gemessen an der großen Zahl der Vertriebenen des Zweiten Weltkrieges, war die Neuansiedlungspolitik überaus erfolgreich. Während des Kalten Krieges wurden Flüchtlinge aus dem Osten als ideologische Waffe gesehen, die in kapitalistischen Ländern neu angesiedelt wurden, um deren Vormachtstellung zu bekräftigen. Flüchtlingen aus kommunistischen Staaten sagte man nach „mit ihren Füßen zu wählen“/, *„voting with their feet“* und sich somit hinter die westliche Ideologie zu stellen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 20)

Nach dem Zweiten Weltkrieg sowie in der Zwischenkriegszeit wurden Flüchtlinge vor allem in Drittländer umgesiedelt. UNHCR befasste sich in seinen Anfangsjahren mit der Umsiedlung der europäischen Flüchtlinge aus den Flüchtlingslagern, die im Zuge des Zweiten Weltkrieges entstanden. Seine Arbeit in dieser Zeitperiode wird als reaktiv, Exil orientiert und Flüchtlings zentriert, bezeichnet. (Loescher/Betts/Milner 2008: 18) Die Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort, also die Prävention von Flucht, stand als Lösungsmöglichkeit nicht zur Debatte. Die Rückkehr in kommunistische Staaten, aus denen die meisten Flüchtlinge aus politischen Gründen in den Westen flohen, wurde nur zu sehr geringen Maßen wahrgenommen. Neuansiedlung war der gewünschte Lösungsansatz für die Flüchtlingsproblematik. Ebenfalls wollten Europa und die Vereinigten Staaten in der Nachkriegszeit rasch neue Heimaten für die vielen Kriegsvertriebenen finden, um eine Stabilisierung Europas zu gewährleisten. Neben ideologischen und sicherheitspolitischen Erwägungen waren praktische ökonomische Gegebenheiten wie der Arbeitskräftemangel im Wirtschaftsaufschwung der Nachkriegszeit ausschlaggebend für die hohe Zahl von Einbürgerungen Asylsuchender in Europa. (Loescher/Betts/Milner 2008: 11f)

In den darauf folgenden Jahrzehnten waren die drei Lösungsansätze, je nach politischen Umständen der Zeit, ausgewogen. (Colville 1993: 342) Im Zuge der Dekolonisierung Afrikas entstanden ab den 60er Jahren vom UNHCR betreute Flüchtlingsströme. (UNHCR Homepage) Es waren immer weniger Neuansiedlungsplätze für die steigenden Flüchtlingszahlen vorhanden. Im Jahr 1951, als die Genfer Flüchtlingskonvention ins Leben gerufen wurde, waren insgesamt 7 Millionen Menschen auf der Flucht. 1967 schuf die internationale Gemeinschaft mit dem Protokoll von New York einen rechtlichen Rahmen für den Flüchtlingsschutz weltweit. Die Zahlen beliefen sich in den Jahren 1964 bis 1966 bereits auf über 40 Mio. vom UNHCR gezählten Flüchtlingen. (UNHCR 2000: Annex 3) Das Zusatzprotokoll entfernte nicht nur die zeitlichen und geografischen Schranken der

rechtlichen Grundlagen im Flüchtlingsschutz, es erstreckte ebenfalls das Mandat des UNHCR auf eine globale Ebene. (Loescher/Betts/Milner 2008: 28)

Durch die geografische Entfernung der großen Flüchtlingsströme, die durch die Dekolonisierungsschübe hervorgerufen wurden, fielen die sicherheitspolitischen Erwägungen der europäischen Länder weg, die eine rasche Lösung des Problems nach dem Zweiten Weltkrieg verlangten. Hinzu kamen die Wirtschaftskrisen der 70er Jahre, die den Neuansiedlungswillen reicher Nationen sinken ließen. Viele Erstaufnahmeländer im Süden wurden mit dem großen Ansturm an Flüchtlingen alleine gelassen. Der gewünschte Lösungsansatz der Entscheidungsträgernationen in den internationalen Gremien ging zu einer langfristigen Rücksiedlungspolitik über, die in der Übergangszeit mit temporärem Schutz, Humanitärer Hilfe vor Ort, Konfliktlösung und der Bekämpfung der eigentlichen Ursachen für Flucht, verknüpft wurde. Heute sind auf der ganzen Welt Menschen vor Krieg, kriegsähnlichen Zuständen, politischer Verfolgung oder umweltbedingter Zerstörung ihrer Lebensgrundlage auf der Flucht. Sie alle befinden sich unter der Erweiterung des Mandates des UNHCR unter dem Schlagwort der *burden sharing* unter temporärem und humanitärem Schutz der internationalen Gemeinschaft. Dieser temporäre, humanitäre Schutz findet entweder direkt in den Herkunftsländern durch die Arbeit mit Intern Vertriebenen statt oder in einem angrenzenden Staat in Flüchtlingslagern, die eingesetzt werden, da in den meist armen Nachbarstaaten der Konfliktländer Ressourcen für eine Eingliederung und Neuansiedlung von Flüchtlingen fehlen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 35) Der Wandel des UNHCR von einer Organisation, die sich für die Rechte von Menschen auf der Flucht einsetzt, zu einer humanitären Organisation hat für die mächtigen Staaten den Vorteil, dass vielen Schutzsuchenden die Möglichkeit genommen wird, ihr Recht wahrzunehmen, überhaupt um Asyl anzusuchen. Alles in allem erreichen mit der neuen *burden sharing* Politik des UNHCR viel weniger Menschen die Grenzen wohlhabender Länder. Den Schutz in Herkunftsländern unterstützend wirkt die Tatsache, dass keine politischen Aktionen, mit der Unterstützung von Flüchtlingsbewegungen in Verbindung gesetzt werden können. Der Schritt weg von rechtlich-politischem Engagement des UNHCR wurde seit den Entkolonisierungskämpfen und den mit ihm zusammenhängenden Flüchtlingsbewegungen, gelegt, nachdem hier einige mächtige Staaten direkt als ehemalige Kolonialmächte betroffen waren. Bis heute ist es vielen Ländern wichtig, sich keinen politischen Akt gegen mögliche Allianzpartner unterstellen zu lassen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 22f)

Heute wird die freiwillige Rückkehr, beispielsweise nach einem Regimewechsel oder der Konfliktlösung im Herkunftsland, als für alle Seiten erstrebenswerteste Lösung betrachtet. Die Schwerpunktsetzung auf manchmal nicht ganz so freiwillige Rückkehr kann einerseits mit der Nichteintrittspolitik des Nordens, andererseits mit der Situation der steigenden Zahlen von in PRSs lebenden Menschen in den überfüllten Flüchtlingslagern erklärt werden. Die Gründe für die Verschließung der Grenzen sowohl für Asylsuchende als auch für bereits anerkannte Flüchtlinge sind unter anderem: Sicherheitserwägungen, steigende Arbeitslosenzahlen und die nationalistische Propaganda von einer Erhaltung „kultureller Grenzen“, die insbesondere im Westeuropa der letzten Jahre Wahlerfolge garantiert. (Chimni 2000: 331) Viele Flüchtlinge entscheiden sich zur „spontanen Rückkehr“. Sie „flüchten“ vor schlechten Lebensbedingungen in den Lagern und wollen eine Rückkehr ohne das Wissen und die Hilfe des UNHCR bzw. anderer Organisationen antreten, um zu verhindern, dass ihnen aufgrund ihres Flüchtlingsstatus oder deren Ansuchen politische Verfolgung droht. Die spontane Rückkehr ist ein selbstbestimmter Prozess, der allein in der Entscheidungsgewalt des Flüchtlings getroffen wird. (Cuny/Stein 1991: 375)

Der UNHCR wandelte sich über die Jahre von einer Organisation, die Flüchtlingen auf der Suche nach Asyl in einem neuen Land unterstützt, zu einer humanitären Organisation, die versucht, grundlegende Lebensbedingungen in Flüchtlingslagern zu gewährleisten und die sich um die Sicherheit in Herkunftsländern bemüht. *“UNHCR also demonstrated a greater interest in preventing refugee flows, containing them, and finding solutions to the political problems that created mass flight.”* (Loescher/Betts/Milner 2008: 53) Früher gab der UNHCR Schutz vor Verfolgern, heute arbeitet er mit den Akteuren zusammen, die Vertreibung verursachen. Zumindest gewann die Organisation mit steigenden Sicherheitsinteressen, zunehmend an Bedeutung und sicherte sich vor allem durch sein Engagement in den Herkunftsländern seine globale politische Stellung. (Loescher/Betts/Milner 2008: 49ff)

Diese Dynamik spiegelt sich ebenfalls in den Lösungsvorschlägen der Grundlagendokumenten, der völkerrechtlichen Basis des Flüchtlingsregimes, wieder. Die bevorzugten Lösungen gingen von der Politik der Umsiedlung und Neuansiedlung in den 50er Jahren zu der des humanitären Schutzes in Heimatstaaten und Erstaufnahmeländern, vorwiegend in der südlichen Hemisphäre, über. Dieser Prozess wird mit dem klaren Anstieg der Flüchtlingszahlen begründet, hat aber, wie oben aufgezeigt, auch politische Hintergründe, die von nationalstaatlichen Interessen herrühren. Die Grundversorgung von Menschen in

Flüchtlingslagern kann keine langfristige Lösung im Flüchtlingsschutz ausmachen. Mit Lastenverteilung und globaler Zusammenarbeit wäre es möglich, vielen Menschen auf der Welt das Recht zurück zu geben, sich in einer neuen Heimat ein Leben in Würde gestalten zu können.

#### **6.4 Lastenteilung/burden sharing**

Der Begriff des *“burden sharing”* kann mit dem deutschen Wort *“Lastenteilung”* übersetzt werden. Im Flüchtlingsregime bedeutet das die Verteilung der Kosten, die Flüchtlingsströme für Erstaufnahmeländer verursachen. Der *„burden“*, also die *„Last“*, bezieht sich sowohl auf finanzielle Ausgaben für Flüchtlinge als auch auf die Flüchtlinge, also die Menschen an sich, die als Gefahr für die kulturelle Einheit, die politische Stabilität und das Sozialsystem der Aufnahmeländer gesehen werden. Das Optimum, das mit *burden sharing* erreicht werden soll, ist diese Last gerecht zwischen Staaten aufzuteilen. Hier sollte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragszahler sowie die geografische Lage berücksichtigt werden. Es gibt sowohl weltweite als auch regionale Ansätze zur Verteilung der Kostenlast.

Die Autor\_innen der Grundlegendokumente sind sich darüber einig, dass eine langfristige Verbesserung der Lebensqualität von Menschen auf der Flucht nur durch verstärkte internationale Zusammenarbeit und Unterstützung der Flüchtlingsaufnahmeländer erreicht werden kann. Es soll in diesem Kapitel untersucht werden, wie *burden sharing* verstanden und verwirklicht werden könnte. Bevor die verschiedenen Ansätze einer Lastenteilung im Flüchtlingsregime unter Einbeziehung der Inhalte in den Grundlegendokumenten erarbeitet werden, wird ein kurzer Überblick über die theoretischen Herangehensweisen im *burden sharing* gegeben.

Die Theorie rund um das Thema *burden sharing* kann in drei politische Schulen unterteilt und in Anlehnung an die theoretische Debatte zu Globaler Gerechtigkeit verstanden werden: Die Allianztheorie beschreibt eine Gruppe von Staaten, die sich zusammenschließt, um unter Ausschluss außen stehender Staaten gemeinsame Interessen zu verfolgen. Hier kann die regressive Asylpolitik der EU als Beispiel genannt werden. Diese Theorie schließt an die realistische Vorstellung an, dass einzelne Staaten oder Staatenverbände ihre Interessen gegenüber anderen Staaten schützen. Multilaterale Beziehungen sind im Gegensatz dazu

inklusiv und kooperativ. Sie bauen auf der liberalen Vorstellung der Gleichstellung und somit des Schutzes jedes Weltbürgers auf. Der UNHCR versucht, die internationale Staatengemeinschaft in Entscheidungen um den Flüchtlingsschutz mit einzubeziehen. Nichtsdestotrotz erweist sich in der Praxis die Gleichstellung zwischen den Meinungen und Stimmen großer und kleiner Geberländer als illusionär. Die dritte Schule befasst sich mit Verteilungs- und Entwicklungsfragen innerhalb der interstaatlichen Beziehungen. Kritische Autor\_innen geben einflussreichen Ländern die Mitschuld am Entstehen von Flüchtlingsströmen, die sie durch fehlende Maßnahmen verursacht sehen, die ökonomischen, politischen und sozialen Gefälle zwischen den Regionen der Welt zu verringern. *„Burden sharing in this context focuses on the need for a redistribution of resources from the North to the South in order to enable the latter to overcome its own problems and vulnerabilities.“* (Acharya/Dewitt 1997: 124ff)

Die Tendenz der globalen Flüchtlingsbewegungen geht dahin, dass sich immer mehr Menschen aus armen Ländern „des Südens“ gezwungen sehen aufgrund von Bürgerkriegen, gewaltsam ausgetragenen Konflikten, Umweltkatastrophen oder Vertreibungen aus anderen Gründen ihre Heimat zu verlassen. Die Mehrheit verbleibt entweder im eigenen Land oder in einem wirtschaftlich instabilen Nachbarstaat. Arme Erstaufnahmeländer, die bisher sowohl die Menschenmassen beherbergen als auch die Kosten für diese tragen, fordern eine höhere Beitragsleistung von Seiten der internationalen Gemeinschaft. (Acharya/Dewitt 1997: 116) Um Ideen, wie der gerechten Aufteilung der Flüchtlinge weltweit zu entgehen, rückte die Politik der freiwilligen Rückkehr immer mehr ins Zentrum der Debatte um den Flüchtlingsschutz. Wie oben erarbeitet, ist diese jedoch keine universelle Lösung. Viele Menschen, die nicht in ihre Heimat zurückkehren können, bleiben in prekären Übergangssituationen in armen Erstaufnahmeländern, die ihre Grundversorgung nicht garantieren können, oder leben seit Jahrzehnten in Flüchtlingslagern.

Heute sind die Länder, die geografisch neben Konfliktregionen gelegen sind, ungleich benachteiligt. Sie erhalten keine vertraglich gesicherten Beitragszahlungen, die der Aufteilung der Lasten des Flüchtlingsschutzes auf internationaler Ebene dienen könnten, sondern halten mit Humanitärer Hilfe des UNHCR und anderer Organisationen die Lebensbedingungen der vertriebenen Menschen auf einem Überlebensniveau. Humanitäre Hilfe kann aber ebenfalls nicht als langfristige Lösung für ein Flüchtlingsproblem gesehen werden, sie richtet sich ausschließlich an die überlebenswichtigen Bedürfnisse der Menschen auf der Flucht. Die

immer steigenden Zahlen an Menschen in Flüchtlingslagern, die in menschenunwürdigen Bedingungen leben, als langfristige Lösung anzuerkennen, ist ethisch nicht zu vertreten, stellt allerdings die momentane Praxis im Flüchtlingsschutz dar.

Viele reiche Länder entziehen sich sowohl durch die Nichteintrittspolitik als auch durch unzureichende finanzielle Beitragszahlungen ihrer globalen Verantwortung. Das Prinzip und Ziel einer gerechteren Verteilung der Kosten und Lasten zur Gewährleistung eines besseren Systems im Flüchtlingsschutz wird in der Genfer Flüchtlingskonvention, dem Exkom-Bericht von 1994 und der Deklaration der OAU von 1969 sowie in weiteren internationalen Dokumenten bestätigt. Völkerrechtlich gibt es allerdings keine staatliche Verpflichtung zu Lastenteilung. (Loescher/Betts/Milner 2008: 102) Nach Chimni besteht ein Ungleichgewicht zwischen der Anerkennung von *burden sharing* in den internationalen Verträgen einerseits und der staatlichen Praxis des „*burden shifting*“, d. h. der Abschiebung anstelle von Verteilung der Last andererseits, welches einer Verletzung des ersteren Prinzips, gleichzusetzen ist. (Chimni 2000: 151) Dass kein Staat freiwillig höhere Kosten zahlt als ein anderer, ist anzunehmen. Andererseits gibt es weltumspannende Themen, denen sich keine Region der Erde entziehen kann und die internationale Zusammenarbeit benötigen, um eine Lösung erreichen zu können. Nicht nur die globale Zusammenarbeit an sich kann hier als Ansporn einzelstaatlicher Beteiligung genannt werden, es gibt außerdem Erwägungen, wie beispielsweise das langfristige Fernhalten von Migrationsströmen mithilfe einer Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort, oder Sicherheitsinteressen, die mächtige Staaten zu einem Umdenken im Flüchtlingsschutz bewegen könnten. Große Mengen von Menschen, die unter unwürdigen Lebensbedingungen in Flüchtlingslagern Unterschlupf suchen oder die auf der Suche nach einer neuen Heimat durch die Welt ziehen, stellen Sicherheitsrisiken dar. So würden auch wohlhabende Länder von einer global stabilen Krisen- und Wirtschaftslage profitieren, die aus einer Verminderung der Ursachen bzw. Auswirkungen von Vertreibungssituationen entstehen würde.

Bei dem Thema *burden sharing* darf die Eigeninitiative der Menschen auf der Flucht nicht außer Acht gelassen werden. Ein Quotensystem beispielsweise, das Asylsuchende zahlenmäßig auf verschiedene Staaten aufteilen würde, wäre fremdbestimmt und praxisfern, da die Mehrheit der Menschen auf der Flucht in ihrer Herkunftsregion verbleiben möchte. (Schallaböck 2000: 86-87) Finanzielle, rechtliche und auf regionaler Basis operierende Systeme zur gerechteren Verteilung der Last wären wünschenswert. Die Autorinnen Astri und

Hans sprechen sich für eine regionale Form des *burden sharing* aus, da diese im Gegensatz zur globalen Handhabung auch den Vorteil innehält, Eigeninteressen von Geldgebern mit zu berücksichtigen. *Burden sharing* würde demnach nicht als humanitäre Tat funktionieren, sondern dann, wenn es die regionale Ordnung und Sicherheit unterstützt, zum regionalen Wohlstand beiträgt und geografisch nahe gelegene Konfliktherde vermindert. (Astri/Hans 1997: 104f)

## 6.5 Rechtsauslegung und die Praxis des Flüchtlingsschutzes

Im folgenden Teil soll zusammengefasst werden, wie die rechtlichen Eckpfeiler des Flüchtlingsschutzes, das Prinzip des *non-refoulement*, das Recht auf Asyl sowie andere Rechte aus den verschiedenen Blickwinkeln innerhalb des Regimes betrachtet werden.

Wie bereits aus der Inhaltsanalyse der Grundlagendokumente ersichtlich war, geht, im Unterschied zu den regionalen Konventionen, deren rechtliche Grundlagen eigene Definitionen bilden, der UNHCR den Weg der Interpretation des Rechts. So erweitert er sein Mandat zum Schutz von Personen, die sich aus verschiedenen Gründen auf der Flucht befinden, ohne dabei auf einen Schritt der in der Vereinten Nationen Macht habenden Länder zu warten, die rechtliche Basis für den globalen Flüchtlingsschutz zu liberalisieren. (Sztucki 1999: 63) Die internationale Gemeinschaft kann somit das schlimmste Leid von Menschen auf der Flucht lindern, ohne sich selbst neue rechtliche Verpflichtungen aufzuerlegen. Unter seinem Mandat der „*good offices*“ befinden sich: nach der Konvention von 1951 oder deren Zusatzprotokoll definierte Flüchtlinge; nach der Konvention der OAU oder der Cartagena Deklaration definierte Flüchtlinge; Personen, die unter den Begriff der „Mandatsflüchtlinge“ des UNHCR fallen, wie beispielsweise IDPs und Kriegsflüchtlinge; sowie Personen, denen Asyl aus humanitären Gründen oder temporärer Schutz aufgrund von Gruppenentscheidungen gewährt wird, Asyl Suchende und Rückkehrer. (UNHCR: Statistical Overview 2000)

Wie in der Inhaltsanalyse der Grundlagendokumente aufgezeigt, widmen sich die verschiedenen Institutionen unterschiedlichen Blickwinkel von Rechten und Pflichten. Eine weitere Komponente in der im Globalen Flüchtlingsregime manifestierten Ungleichheit zwischen den Staaten lässt sich in den hohen Kosten verorten, die für Aufnahmeländer entstehen, sollten diese die in der Flüchtlingskonvention verankerten Rechte verwirklichen.

Immerhin waren die angesprochenen Aufnahmeländer zur Zeit der Schaffung der rechtlichen Basis des Flüchtlingsregimes wohlhabende westliche Staaten. Die fehlende gerechte Verteilung der „Lasten“ im Globalen Flüchtlingsschutz führen einerseits zur Beschneidung grundlegender Rechte für Menschen auf der Flucht, da diese für Länder in der Dritten Welt oft nicht leistbar sind. Die Kostenfrage führt auch zu einer erheblichen Ungleichstellung von Erstasylländern. Andererseits kann Humanitäre Hilfe, die seitens des UNHCR in den Aufnahmeländern geleistet wird, zu Konflikten führen, wenn Flüchtlingen Leistungen entgegengebracht werden, die den Lebensstandard der einheimischen Bevölkerung übersteigen. Weiters entsteht eine Abhängigkeitssituation, die die Souveränität von Staaten einschränken kann. (Dent/Hathaway 1995: 187f) Die Erweiterung des UNHCR Mandates hatte zur Folge, dass mehr Menschen auf der Flucht Schutz vor Verfolgung erhielten und ihre Lebensgrundlage durch Humanitäre Hilfe gesichert war. Kritiker sehen allerdings die immer geringer werdende Möglichkeit zur Erlangung von Asyl und somit die Einschränkung grundlegender Rechte, die in der Flüchtlingskonvention von 1951 völkerrechtlich verankert sind. Chimni formuliert die Fragen, ob die direkte Arbeit mit IDPs, deren Möglichkeit in einem anderen Land um Asyl anzusuchen, vermindert. Weiters untersucht er welche Rolle die Interessen der Geberländer, Flüchtlinge möglichst in weiter Entfernung zu halten, in dieser veränderten politischen Realität spielen. (Chimni 2000: 398)

Die wichtigsten Rechte des Flüchtlingsregimes sind das Recht auf *non-refoulement* sowie das Recht auf Asyl. Ihnen wird von verschiedenen Akteuren unterschiedliche Bedeutung zugewiesen. Das Prinzip des *non-refoulement* ist die höchste staatliche Verpflichtung im Flüchtlingsschutz. Es verbietet die Abschiebung oder Ausweisung von der Grenze einer Person, der bei Rückkehr in seine/ihre Heimat Verfolgung oder Folter droht. Das Prinzip des *non-refoulement* gilt als Gewohnheitsrecht, ist also auch für diejenigen Staaten bindend, die keinen völkerrechtlichen Vertrag dazu unterzeichnet haben: „*Non-refoulement remains the cornerstone of int. Refugee protection and is now considered to be a provision of customary law, binding even on states not party to the 1951 Convention.*“ (Loescher/Betts/Milner 2008: 15) Das Recht auf Asyl ist in keinen rechtlichen Verträgen zum Flüchtlingsschutz verankert. Nur Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beschreibt das Recht, Asyl zu suchen und zu finden. (AEMR 1948: Art. 14) Machtstrukturen lassen sich erkennen, wo die Handlung von Staaten den globalen Regelungen entgegenstehen. Hier mangelt es an globalen Instrumenten zur Umsetzung der Vertragsinhalte.

„*The preferred solution for an increasing number of states is to prevent refugees and asylum seekers from ever arriving at their borders,...*“ (Vedsted-Hansen 1999: 269) In den letzten Jahrzehnten schuf die staatliche Praxis Wege, die Verpflichtung zu *non-refoulement* zu umgehen. Diese sind in der Nichteintrittspolitik vieler Staaten zu finden und beinhalten die Schaffung von Visa-Auflagen, „*first country*“ und „*safe third country*“ Regeln, wie sie beispielsweise in den Dubliner Verträgen zum Asylwesen der Europäischen Union zu finden sind, „*safe country of origin exclusions*“ und die Verweigerung von Asylanträgen, die in so genannten „*international zones*“ gemacht wurden. (Dent/Hathaway 1995: 117-122) Die Rechte von bereits anerkannten Flüchtlingen werden durch Ausgangssperren, Arbeitsverbot oder der Vergabe von temporärem Asyl immer weiter beschnitten. (Juss 2006: 227) Loescher, Betts und Milner unterteilen diese Abschottungspolitik in qualitative und quantitative Maßnahmen zur Umgehung von Asyl. Um die Zahl der Asylanträge gering zu halten, werden Grenzen geschlossen und Massenabschiebungen durchgeführt. Qualitativ wird Asyl beschnitten, indem Rechte von Flüchtlingen der Genfer Konvention von 1951 nicht geachtet werden. (Loescher/Betts/Milner 2008: 61) „... *since the 1990s, refugee policy has entered an era of increased restrictionism.*“ (Juss 2006: 231) Dieser Prozess immer restriktiverer Aufnahmepolitik wurde zusätzlich durch die Anti-Terror-Maßnahmen und Sicherheitsbedenken der meisten Länder nach den Ereignissen des 11. September 2001 verstärkt. „*The fight against terrorism created an unprecedented level of suspicion and hostility against refugees and migrants around the world.*“ War zuvor die Aussicht vieler Flüchtlinge auf einen Neubeginn in einer fremden Heimat gering, so wurde sie in den Jahren nach 9/11 noch untertroffen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 60)

Die Zahlen zeigen auf, dass sich die Arbeit des UNHCR immer weniger in der Sparte der Erhaltung der Rechte von Flüchtlingen, sondern vielmehr in der Humanitären Hilfe bewegen wird: „...*it is likely that UNHCR's involvement with non-refugee emergencies will continue to grow, representing one of the most significant evolutions in the interpretation of UNHCR's mandate.*“ (Loescher/Betts/Milner 2008: 68) Im Jahr 2009 standen 15 Mio. Konventionsflüchtlinge einer Zahl von 27 Mio. IDPs gegenüber. (UNHCR 2009) Zusätzlich befanden sich 2006 zwei Drittel aller Flüchtlinge weltweit in PRSSs. Während eine Fluchtsituation im Jahr 1993 noch durchschnittlich 9 Jahre anhielt, stieg diese Zahl in nur 11 Jahren auf den erschreckenden Wert von 17 durchschnittlichen Jahren, die eine vertriebene Person 2004 auf der Flucht verbringt. Gründe für diesen erheblichen Anstieg können mit dem Zusammenspiel der oben erwähnten politischen Prozesse erklärt werden. Einerseits steigt die

Zahl der sich auf der Flucht befindlichen Menschen stetig an, andererseits sinkt der staatliche Wille zur Vergabe von Asyl oder finanziellen Beiträgen für den Flüchtlingsschutz. (Loescher/Betts/Milner 2008: 71/112)

Mit einer Verschiebung des Problems wachsender Flüchtlingsbewegungen, vorwiegend in die südliche Hemisphäre, haben sich auch Globale Machtstrukturen verschoben. Aufgrund fehlender Ansätze zu globalem oder regionalem *burden sharing* tragen Herkunftsstaaten, Erstaufnahmeländer und ihre Nachbarn politische Konflikte zur Sicherung eigener Interessen aus. Machtstrukturen innerhalb des Flüchtlingsregimes können also sowohl zwischen den wohlhabenden Ländern in den internationalen Organisationen als auch den so genannten Entwicklungsländern festgemacht werden. Vielmehr ist das Flüchtlingsregime mit einem multiplen Zentrum-Peripherie-Modell zu vergleichen. Die Zentren verfügen über politische regionale oder interregionale Macht, militärische Macht zur Verteidigung der Grenzen und über geografisch glückliche Gegebenheiten, die sie von wirtschaftlichen und sozialen Problemen oder gewaltsam ausgetragenen Konflikten fernhalten, die von immer größer werdenden Flüchtlingsbewegungen oder PRSs ausgehen. So sind beispielsweise Thailand, die Türkei oder Südafrika neben den „alten“ Machthabern im internationalen System, angehalten, sich von ihrer Abschottungspolitik und dem *burden shifting* zu Gunsten einer lösungsorientierten Debatte auf globaler oder regionaler Ebene zu bewegen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 61)

## 6.6 Die zentralen Akteure des Flüchtlingsregimes

Um die kritische Analyse des Flüchtlingsregimes zu vervollständigen, soll die Finanzierung und Organisation des UNHCR in Bezug auf ungleiche Machtstrukturen untersucht werden.

### *UNHCR*

Das Statut des UNHCR wurde 1950 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen geschaffen und ist in seinen Inhalten, der Formulierung und der Definition des Flüchtlingsschutzes der ein Jahr später verfassten Genfer Flüchtlingskonvention sehr ähnlich. (Juss 2006: 241) Weder die Genfer Flüchtlingskonvention noch der UNHCR wurden für das heutige Ausmaß Globalisierter Flüchtlingsbewegungen ins Leben gerufen. Die Struktur des UNHCR wie seine Finanzierung wurden genauso für eine räumlich und zeitlich begrenzte Periode geschaffen, wie die völkerrechtlichen Grundlagen des Flüchtlingsschutzes, was eine Ungleichheit in der Entscheidungs- und Machtstruktur innerhalb der Organisation zur Folge hat. (Juss 2006: 241)

Exkom, das Leitungsgremium des UNHCR, hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg zahlenmäßig erheblich erweitert. Zu beobachten bleibt aber eine Vormachtstellung der „alten“ Nationen: *“... observers of ExCom have noticed an increasing divide between industrialized states, who are traditionally the largest donors to UNHCR’s program, and developing countries, who host the overwhelming majority of the world’s refugees.”* (Loescher/Betts/Milner 2008: 77) Ungleiche Machtstrukturen scheinen auf, da diejenigen Akteure, die am meisten von den Problemen rund um das Thema Flüchtlingsschutz betroffen sind, nicht den Entscheidungsträgern im Regime entsprechen. Vielmehr entscheidet die finanzielle Stärke eines Landes den Grad seiner Mitwirkung am politisch-rechtlichen Diskurs.

UNHCR befindet sich in einer politischen Zwickmühle. Die Organisation möchte einerseits unpolitisch handeln und ihre Ziele, sich dem Schutz der Flüchtlinge zu widmen und ihr Leid zu lindern, auf einer universellen Ebene verfolgen. Andererseits wird ihre Arbeitsweise erheblich von den Interessen und der Zweckwidmung (*earmarking*) der größten Gebernationen beeinflusst. (Loescher/Betts/Milner 2008: 92) Freiwillige Spenden machen mehr als 97% des Gesamtbudgets der Organisation aus. Nicht nur dass ein Großteil der Arbeit des UNHCR mit der Einbringung von Spendengeldern verloren geht (Vayrynen 2001: 150), dieser Prozentsatz bedeutet den Grad der finanziellen Fremdbestimmung der Organisation.

Wünschenswert für die Umsetzung der Ziele des UNHCR, den Schutz aller Menschen auf der Flucht zu gewährleisten, wäre eine Beschneidung derjenigen Spenden, die zweckgebunden erfolgen. Andererseits stellt die Praxis des *earmarking* einen enormen Ansporn für die Geldgeber dar, die in ihren Spenden, eigene geostrategische Interessen verwirklicht sehen wollen. Die Tendenz zur Zweckwidmung der Spendengelder an den UNHCR ist steigend. So waren 1997 und 1998 noch 25% der Verwendung der Gelder frei der Organisation überlassen, während dieser Wert ab 2000 stetig unter 20% fällt. (UNHCR Unearmarked - Earmarked 2010) Kritiker\_innen sehen in der praktischen Arbeit im Flüchtlingschutz nationalstaatliche Interessen den Bedürfnissen von Flüchtlingen übergestellt. (Loescher/Betts/Milner 2008: 93) Der UNHCR ist gefragt, einen neuen Weg zu finden, universellen Flüchtlingschutz mit innerstaatlichen Interessen, wie Sicherheitsbedenken und Migrationskontrollen, in Verbindung zu bringen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 97) *Burden sharing* sollte der Staatengemeinschaft auch aus diesem Blickwinkel, als Stabilisierungsmechanismus in den internationalen und regionalen Beziehungen, näher gebracht werden.

### *Die Geldgeber*

Die Länder, die im Zeitraum von 1997 bis 2009 mit jeweils mehr als 20 Mio. USD am meisten an den UNHCR gespendet haben, sind: Die USA mit einem Durchschnitt von 30% der Gesamtbeiträge – mit einem Höchstwert von 600 Mio. USD im Jahr 2009, gefolgt von der Europäischen Kommission und Japan mit knapp unter 10%, sowie Schweden und den Niederlanden mit knapp über 6%. Insgesamt verfügte der UNHCR in den Jahren von 1997 bis 2009 über ein Gesamtbudget zwischen 700 Mio. USD im Jahr 2000 und 1.700 Mio. USD im Jahr 2009. (UNHCR donor contributions 1997-2009) Die USA war und ist die größte Gebernation des UNHCR. Sie wird von Loescher als der globale Hegemon im Flüchtlingsregime bezeichnet. (Loescher/Betts/Milner 2008: 95) Die Vereinigten Staaten bestanden 2005 ebenso wie Japan auf die 100%iger Zweckwidmung ihrer Spendengelder. Ausnahmen bei der Praxis des *earmarking* bilden die Skandinavischen Staaten. Im Jahr 2005 standen 28% der Spendengelder Norwegens, 43% derer Dänemarks und 48% derer Finnlands dem UNHCR zur freien Verfügung. Zweckwidmung erfolgte außerdem auf breiter regionaler Basis und war nur in sehr geringem Ausmaß staatlich und/oder sektoral begrenzt. (UNHCR donor profiles 2005)

## 6.7 Weitere kritische Stellungnahmen zum Flüchtlingsregime

Wie bei den meisten Themen, die im Rahmen einer globalen Agenda auf internationalen Konferenzen von Geberländern besprochen werden, stellen sich „Weiße“ Männer aus „dem Norden“ die Frage, wie man die Lebensbedingungen hilfsbedürftiger sozialer Gruppen auf der ganzen Welt verbessern könnte. Dieser Prozess wird im Flüchtlingsschutz als veraltet, eurozentrisch, paternalistisch und diskriminierend beschrieben. Veraltet, da sich völkerrechtlich seit der Schaffung der rechtlich-definitiven Grundlagen nichts verändert hat – Ausnahmen bilden hier die regionalen Konventionen. Der rechtliche Rahmen im Flüchtlingsschutz geht auf ein Dokument zurück, das vor dem Hintergrund der Vertriebenen des Zweiten Weltkrieges in jener bestimmten politischen Epoche entstanden ist. Eurozentrisch ist der Globale Flüchtlingsschutz, da ein Regime, das ausschließlich für Europa geschaffen wurde, mit dem Zusatzprotokoll von 1967 einfach seine geografischen Schranken abgelegt, nicht jedoch seinen Inhalt auf die veränderten Umstände angepasst hat. *„The Convention was certainly also ‚Eurocentric‘ at its inception, as the problem of refugees, at the time of its adoption, was primarily if not exclusively European, since the persons in question were of European origin and had been displaced within Europe.“* (Sztucki 1999: 56) Paternalistisch ist vor allem der Prozess der Gewährleistung bzw. Verweigerung verschiedener Rechte, da Betroffene selbst aus den rechtlichen und definitiven Prozessen bis dato ausgeschlossen sind. Ein Leben auf der Flucht, der Zugang zu Rechten oder die Hoffnung auf einen Platz in einer neuen Heimat sind durchwegs fremdbestimmt. Malloch Brown beschreibt das globale Flüchtlingsregime als *“... the last bastion of the ultra-paternalistic approach to aid and development. It is hard to think of another area where the blinkered nonsense of the ‘we know what is best for them’ approach survives so unchallenged.”* (Chimni 2000: 169) Zuletzt ist das Flüchtlingsregime diskriminierend. Seine Architekt\_innen wollten das Leid der vertriebenen Europäer\_innen aus Ost und West mildern, und ihnen Asyl gewähren. (Juss 2006: 240) Je größer die Wahrnehmung kultureller Verschiedenheit ist, desto geringer scheint ein Wille zur Neuansiedlung vorhanden zu sein. So erhielten Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawischen Staaten weitaus mehr finanzielle Hilfe und Asylplätze von den europäischen Ländern als Afrikanische Flüchtlinge, denen eine „Politik des Fernhaltens“ entgegengebracht wird. (Schallaböck 2000: 50) Diese Art der Diskriminierung bildet sich aus der staatlichen Praxis, den Flüchtlingsschutz mit nationalen strategischen Interessen zu verknüpfen, heraus. Juss geht soweit zu sagen, dass diese Beschaffenheit des Flüchtlingsregimes zukünftigen globalen Bewegungen von Menschen auf der Flucht nicht gerecht werden kann: *“[The]*

*eurocentric basis of refugee law makes it inadequate for a future where poverty, drought, and ethnic and civil wars are displacing entire populations in developing countries.*“ (Juss 2006: 240)

Nicht nur die Struktur des Flüchtlingsregimes an sich, sondern auch die Politik und Handlungsweise des Flüchtlingshochkommissariats geben Anlass zu Kritik und decken ungleiche Machtstrukturen auf. Der UNHCR ist als zentrale Organisation im Flüchtlingsschutz der Neutralität und Unabhängigkeit verpflichtet. Wie oben bereits erwähnt, ist diese Unabhängigkeit schwer zu gewährleisten, da sich über 97% seines Budgets aus Spenden zusammensetzen, die wiederum zweckgewidmet oder an nationalstaatliche Interessen gebunden sind. Erheblich beeinflusst wird die Organisation weiters von den Entscheidungen des Sicherheitsrates, der Generalversammlung und des Generalsekretärs der Vereinten Nationen. (Schallaböck 2000: 50) Flüchtlingsschutz wird immer mehr nur als Humanitäre Hilfe verstanden, die sich neben politischen oder rechtlichen Strukturen bewegt. Fakt ist allerdings, dass Hilfe nie ohne politische Hintergründe geschieht und der Humanitäre Charakter nur als Deckmantel benutzt wird, um die stetige Beschneidung der politischen Rechte von Menschen auf der Flucht zu verdecken. Die weltweit steigenden Flüchtlingszahlen und PRSs machen es für den UNHCR immer schwieriger, sein Ziel zu erfüllen, langfristige Lösungen für Menschen auf der Flucht zu finden. Durch seine Politik des *burden sharing* hat die Organisation seinen Schwerpunkt weg von der Sicherung von Rechten hin zu Humanitärer Hilfe und der Bereitstellung von lebensnotiger Grundversorgung gelegt. (Loescher/Betts/Milner 2008: 98f/119) Diese Dynamik entspricht den nationalstaatlichen Interessen der meisten wohlhabenden Staaten, die aufgrund von Sicherheitsinteressen oder nationalistischer Politikausrichtung zur Gewinnung von Wählerstimmen Menschen auf der Flucht viel lieber Hilfe dorthin liefern, wo sie sich befinden, als den Flüchtlingen Rechte zu gewährleisten. (Chimni 2000: 331) Das vorherrschende System zur Vergabe von Asyl ist zum Scheitern verurteilt, da der Mehrheit der Menschen auf der Flucht dieses Sicherheitsnetz wegen rechtlicher, geografischer oder militärischer Schranken verwehrt bleibt.

## 6.9 Zusammenfassung – Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime

Anhand der historischen sowie der Inhaltsanalyse des Globalen Flüchtlingsregimes, die um kritische Meinungen der Sekundärliteratur erweitert wurde, lassen sich Machtstrukturen in den folgenden Bereichen erkennen:

Innerhalb des Regimes herrschen ungleiche Machtverhältnisse in der Konstruktion der Inhalte und Definitionen im Flüchtlingsschutz. Diese Asymmetrie hat eine Schere zwischen den realen Vertreibungssituationen und ihren Ursachen auf der einen Seite und den völkerrechtlichen Grundlagen mitsamt der Politik der langfristigen Lösungen auf der anderen Seite hervorgerufen. Diese ungleiche Machtlage ist beispielsweise dafür verantwortlich, dass die realitätsnäheren regionalen Konventionen bisher keinen Einzug in das globale Völkerrecht gefunden haben. Die Macht der Definitionsgebung ist im Globalen Flüchtlingsregime von großer Bedeutung, da sie das weitere Leben einer vertriebenen Person erheblich bestimmt.

Auf staatlicher Ebene wird mächtigen Ländern von mehreren Seiten unterstellt, das Flüchtlingsregime bei seiner veralteten Form zu belassen, um einer verstärkten Einbindung in *burden sharing*-Prozesse zu entgehen, oder mithilfe des jetzigen Systems eigene politische Ziele zu verfolgen. Die Arbeit des UNHCR, der zentralen multilateralen Organisation im Flüchtlingsschutz, wird erheblich von den Geld gebenden Staaten gelenkt. Ungleiche Macht zwischen Staaten wirkt somit auf die rechtliche Basis des Systems, auf die Umsetzung dieser rechtlichen Basis, auf die Sichtweisen zum Flüchtlingsschutz, auf die Verteilung von Humanitärer Hilfe, auf finanzielle Hilfe, auf den Zugang zu Recht und weiter gehend auf die Lebensbedingungen und Chancen der vertriebenen Menschen.

## **7 Vergleich der Analyse des Flüchtlingsregimes mit der Theorie Globaler Gerechtigkeit**

Im Theorieteil dieser Diplomarbeit wurde Globale Gerechtigkeit anhand der verschiedenen möglichen Herangehensweisen innerhalb der Debatte beleuchtet. Eine Verbindung zwischen Fragen von (Un-)Gerechtigkeit und (Un-)Gleichheit im Zusammenhang mit Flüchtlingsschutz wurde immer wieder in den einzelnen Analyseteilen der Arbeit behandelt. Im folgenden Kapitel sollen nun die wichtigsten Ergebnisse der Analyse des Flüchtlingsregimes mit den Inhalten der Globalen Gerechtigkeitsdebatte verknüpft und in übersichtlicher Form präsentiert werden.

### **7.1 Die Kosmopolitismus-Partikularismus-Debatte in der Praxis des Flüchtlingsschutzes**

In der Kosmopolitismus-Partikularismus-Debatte werden die Interessen nationaler Gemeinschaften denen von Einzelpersonen weltweit gegenübergestellt. Es sollen hier die Argumente beider Seiten zum Flüchtlingsregime vorgestellt und in Zusammenhang mit der Praxis des Flüchtlingsschutzes gesetzt werden.

Der Gruppe der Kosmopolitist\_innen können diejenigen Theoretiker\_innen, Organisationen oder sonstige Akteure im Flüchtlingsregime zugeordnet werden, die, nach Caney, die Prinzipien Individualismus, Universalismus und Gleichheit, verfolgen. (Caney 2005: 3ff) Diese Gruppe versucht die Menschenrechte zu achten und die Lebensbedingungen eines jeden Weltbürgers auf einem würdevollen Niveau zu gewährleisten. Im Gegensatz dazu berufen sich Partikularist\_innen auf das Recht, innerhalb einer Gruppe einen höheren Grad an Gerechtigkeit zu verfolgen als zu außen stehenden Personen. Flüchtlingsschutz soll nur in dem Maße betrieben werden, wie er der inneren Gemeinschaft nicht schadet.

In diesem Zusammenhang lässt sich die Kritik der kosmopolitisch orientierten Menschenrechts- oder Nichtregierungsorganisationen an der vorherrschenden Praxis im Flüchtlingsregime erklären, die den Menschen auf der Flucht aus nationalpolitischen Gründen grundlegende Rechte und Lebensbedingungen verwehrt. Die Abschottungspolitik der Nationalstaaten wird im Gegenzug mit dem Schutz der eigenen Bevölkerung begründet. Eine offenere Asylpolitik wird als Sicherheitsgefährdung durch „Konfliktimport“, als Gefährdung

der „kulturellen Einheit“ oder als finanzielle Gefährdung des Wohlfahrtsstaates gesehen. (Gibney 2004: 194; Schallaböck 2000: 50)

## **7.2 Menschenrechte und die universelle Moral**

Die für den Flüchtlingsschutz bedeutendsten Grundrechte der UN-Menschenrechtscharta von 1948 sind: Das Recht auf Bewegungsfreiheit (AEMR 1948: Art. 13), das Recht auf Asyl (AEMR 1948: Art. 14), das Recht auf einen Lebensstandard, der die Grundbedürfnisse befriedigt (AEMR 1948: Art. 25) und das Recht auf eine nicht-diskriminierende soziale und internationale Ordnung (AEMR 1948: Art. 28). Die Analyse des Flüchtlingsregimes in dieser Diplomarbeit hat ergeben, dass keines dieser vier Menschenrechte in der Praxis des Flüchtlingsschutzes Anwendung findet. Bewegungsfreiheit und das Recht auf Asyl werden u. a. beschnitten, wenn Flüchtlinge in Aufnahmezentren oder in Flüchtlingslagern festgehalten werden und ihnen der Weg über eine Grenze zum Ansuchen von Asyl verwehrt wird. Obwohl die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 weitreichende Rechte von Flüchtlingen enthält, formuliert sie kein Recht auf Asyl. Wenn das Recht auf ein würdevolles Leben Verankerung im Flüchtlingsschutz gefunden hätte, wären soziale und ökonomische Fluchtursachen mittlerweile in globalen völkerrechtlichen Dokumenten vorhanden. Das Recht auf grundlegende Lebensbedingungen findet in den Konventionen der Afrikanischen Union Umsetzung. Die Globale Ordnung im Flüchtlingsregime ist aus mehreren Gründen diskriminierend. Einerseits herrscht eine asymmetrische Verteilung der Entscheidungsmacht in den Gremien der Rechtsschaffung oder im UNHCR. Andererseits werden Menschen auf individueller Ebene aufgrund von Fremdzuschreibungen über ihren rechtlichen Status oder beispielsweise ihrer Nationalität innerhalb des Systems ungleich behandelt. Das Scheitern des Artikels 28 der AEMR ist außerdem im Flüchtlingsregime, aber auch im Menschenrechtsregime selbst an der Ungleichheit zwischen zivilen und politischen Rechten auf der einen Seite, und sozioökonomischen und kulturellen Rechten auf der anderen Seite, erkennbar. Beide Regimes wurden vor dem Hintergrund des Kalten Krieges von westlichen Akteuren geschaffen, die in der Sicherung ziviler und politischer Rechte die ideologische Vorherrschaft über die kommunistischen Staaten, deren Schwerpunkt auf der Sicherung sozioökonomischer Rechte lag, bekräftigten. (Fritzsche 2004: 92) Fritzsche sieht die Menschenrechte allgemein als universelle Rechte, die es jedem Menschen erlauben, nicht-diskriminierend und daher gleichgestellt behandelt zu werden. Universelle moralische Werte

sein aus dem Grund nicht in das Globale Flüchtlingsregime übertragbar, da Universalismus auch die Gleichverteilung von Macht bedeutet, der diejenigen Staaten und Akteure entgegenstehen die vom vorherrschenden System profitieren. (Fritzsche 2004: 41) Im Flüchtlingschutz sind dies Staaten, die durch die global ungleiche Lastenverteilung bevorzugt sind oder die ihre nationalen Interessen durch die ungleiche Machtverteilung innerhalb der internationalen Organisationen, wie dem UNHCR, umsetzen können.

### 7.3 Globale Verteilungs(un-)gerechtigkeit

Verteilungsgerechtigkeit ist im Flüchtlingschutz auf mehreren Ebenen von Bedeutung. Barry unterscheidet zwischen der (un)gleichen Verteilung von Macht, Privilegien bzw. Benachteiligungen (Diskriminierung), Recht, Gütern und Möglichkeiten. (Barry 1989: 335)

Die asymmetrische Verteilung von Macht ist in den rechtlichen Strukturen des Globalen Flüchtlingsregimes, in deren praktisch-politischen Umsetzung und in der Struktur und Arbeitsweise des UNHCR erkennbar. Einflussreiche Staaten entscheiden sich gegen eine Veränderung der völkerrechtlichen Grundlagen zum Flüchtlingschutz und verfügen somit über die definitorische Macht über das Problem. (Juss 2006: 151) Ebenso üben die größten Spendernationen Macht im UNHCR aus, indem sie durch finanziellen Druck diejenigen politischen Umsetzungen im Flüchtlingschutz durchsetzen, die ihren eigenen Interessen nachkommen. Einflussreiche Staaten besitzen ebenfalls die Macht, geltendes Völkerrecht zu umgehen. Viele Staaten kommen heute ohne Konsequenzen ihrer Pflicht zu *non-refoulement* oder anderer in Grundlegendokumenten geregelter Behandlung von Asyl Suchenden nicht nach. (Vedsted-Hansen 1999: 269) Ungleiche Verteilung von Recht kann nicht nur auf individueller Ebene gemessen werden, die unterscheidet, welche Menschen Zugang zu Recht und deren Durchsetzung erlangen. Zugang zu Recht kann geografisch, militärisch oder sozial verwehrt werden. Bestehendes Recht allein nützt nichts, wenn der Zugang zum Ansuchen um Asyl verwehrt bleibt. Auch auf staatlicher Ebene herrschen ungleiche Machtstrukturen, wenn es darum geht, wer ungestraft geltendes Recht verletzen kann. Privilegien bzw. Benachteiligungen finden sich in der Begünstigung bzw. Diskriminierung zwischen den einzelnen Gruppen von Menschen auf der Flucht. Auf staatlicher Ebene können die größten Gebernationen des UNHCR mit Privilegien rechnen. Die Verteilung von Gütern und Möglichkeiten hängt meistens mit den geografischen und sozioökonomischen Gegebenheiten

zusammen, in denen sich Einzelpersonen, aber auch Staaten und Staatenverbände befinden. Die Verringerung dieses Ungleichgewichts ist eine Frage weltweiter Zusammenarbeit, Entwicklung und erhöhter Chancengleichheit innerhalb und zwischen Nationen.

Menschen auf der Flucht sind von einer starken Machtdivergenz untereinander gekennzeichnet. Die obigen Eigenschaften Barrys sind höchst ungleich zwischen Menschen verschiedener nationaler Herkunft, verschiedener sozioökonomischer Herkunft, nach ihren Fluchtursachen sowie der Antwort der internationalen Gemeinschaft auf die Fluchtbewegung, derer sie als angehörig zählen, verteilt.

#### **7.4 Flüchtlingsschutz als Global Public Good**

Flüchtlingsschutz kann definitorisch als *Global Public Good* bezeichnet werden, da er von der Weltgemeinschaft getragen wird, und eine Lösung des Flüchtlingsproblems allen Menschen zu Gute kommen würde. Einerseits ist keine Person dagegen gewappnet, Opfer von Vertreibung zu werden und sich selbst einmal auf der Flucht zu befinden. Andererseits profitiert die internationale Gemeinschaft als Ganzes von einer Verringerung globaler Probleme und Konflikte. Den Flüchtlingsschutz als *Global Public Good* zu verstehen, könnte allerdings Gefahr laufen, die Machtstrukturen des Globalen Flüchtlingsregimes weiterzuführen. (Moore 2004: 102)

*Global Public Goods* finden im Flüchtlingsschutz bereits in der Debatte um *burden sharing* Einzug in den Diskurs. Seit der Schaffung des Regimes gibt es Auseinandersetzungen zur Frage, wie die Kosten für die Unterstützung vertriebener Menschen gerecht verteilt werden könnten. Während die Idee zur Lastenteilung bereits nach dem Zweiten Weltkrieg von den Gründernationen der Genfer Flüchtlingskonvention ins Leben gerufen wurde, um die europäischen Kosten auf den Rest der Welt zu verteilen, sind es heute die ärmeren Erstaufnahmeländer, vornehmlich in den südlichen Regionen der Welt, die um finanzielle Unterstützung der wohlhabenden Staatenwelt und um eine globale Gleichverteilung von Asylplätzen kämpfen. (Loescher/Betts/Milner 2008: 11) Vielleicht könnte eine Sichtweise des Flüchtlingsschutzes als *Global Public Good* der Auslagerung des Problems und seiner Auswirkungen in die peripheren Weltregionen entgegenwirken. Die möglichen positiven Errungenschaften, wie Sicherheit und Stabilität, sollten ins Zentrum der Debatte gerückt

werden. Die letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass moralische oder humanitäre Bedenken nicht reichen, ein globales Bewusstsein zur Problemlösung im Flüchtlingsregime zu schaffen.

Die Debatte um *burden sharing* kann in engem Zusammenhang mit der weltweiten Verteilungsfrage betrachtet werden. Die meist armen Erstaufnahmeländer sind mit einer höchst ungleichen Verteilung der Kosten und der Plätze des Globalen Flüchtlingsschutzes konfrontiert und verlangen nach internationaler Zusammenarbeit, die zu einer gerechteren Verteilung dieser Last beitragen soll.

### **7.5 Kritische Betrachtung des Flüchtlingsregimes nach Rainer Forst**

Zum Abschluss sollen Rainer Forsts Fragen zur Unersuchung von Macht in der Gerechtigkeitstheorie beantwortet werden, um einen kritischen Überblick über das Globale Flüchtlingsregime zu ermöglichen. In seiner *Kritischen Theorie transnationaler Gerechtigkeit* formuliert Forst die folgenden Fragen, die helfen sollen, Machtstrukturen zu erkennen: (Forst 2010: 448f)

*Wer profitiert auf welche Weise vom globalen System?*

Wie in der Analyse des Globalen Flüchtlingsregimes in dieser Diplomarbeit verdeutlicht wird, profitieren verschiedene Akteure auf unterschiedliche Weise vom bestehenden globalen System des Flüchtlingsschutzes, seiner politischen Struktur und seinem rechtlichen Rahmen. Auf staatlicher Ebene sind zunächst diejenigen Länder bevorzugt, die geografisch fern von Regionen liegen, in denen Menschen auf der Flucht sind. Für diese Länder ist keine dringliche Lösung in der Globalen Flüchtlingsproblematik vonnöten, da sie weder mit einer großen Anzahl von Flüchtlingen noch mit den in Verbindung stehenden Konflikten direkt betroffen sind. Wohlhabende Staaten profitieren zudem von der Struktur des UNHCR, da sie die Politik der zentralen Flüchtlingsorganisation erheblich beeinflussen und den eigenen nationalen Interessen anpassen können. Die einflussreichen Staaten nützen im bestehenden System außerdem ihre Macht, die globale Gesetzeslage gestalten zu können.

*Worin bestehen die Bedingungen für „Kooperation“ und wie werden sie fixiert?*

Die Bedingungen für Kooperation der internationalen Gemeinschaft zum Globalen Flüchtlingsschutz sind durch die völkerrechtlichen Grundlagen, v. a. durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 geregelt. In der Praxis zum Flüchtlingsschutz spielen ebenfalls die Entscheidungen des Exkom als Leitungsgremium des UNHCR eine wichtige Rolle. Wie in dieser Diplomarbeit beschrieben, haben sich einflussreiche Nationen gegen eine Änderung der Bedingungen im Flüchtlingsschutz gestellt. Diese Praxis wird sich vermutlich nicht ändern, solange sie vom vorherrschenden System profitieren. Darüber hinaus fanden Entwicklungen auf regionaler Ebene statt. Hier wurden mit den regionalen Konventionen zum Flüchtlingsschutz eigene afrikanische bzw. lateinamerikanische Kooperationsstrukturen geschaffen.

*Wie unterstützen globale Strukturen lokale Verhältnisse von Herrschaft und Ausbeutung?*

Dem Modell „mehrfacher Beherrschung“ Rainer Forsts folgend (Forst 2010: 448f), kommen im Flüchtlingsschutz Machtstrukturen auf verschiedenen Ebenen zum Vorschein. Unzureichende Lastenteilung auf globaler Ebene führt zu erhöhtem Konfliktpotential zwischen Nachbarstaaten von Herkunftsländern und Erstaufnahmeländern. Asymmetrische Machtbeziehungen herrschen zwischen wohlhabenden Staaten aus dem Globalen Norden und armen Ländern mit Vertreibungssituationen oder ihrer Nachbarn, aber auch innerhalb der verschiedenen Weltregionen. Je weniger der Schutz von Menschen auf der Flucht dahin geht, ihre Rechte zu sichern, desto konfliktreicher gestaltet sich ihr Umfeld. Anhand der PRSs lassen sich lokale Herrschafts- und Ausbeutungsverhältnisse am besten erkennen. Überfüllte Flüchtlingslager sind immer öfter Nährboden für *warlords* und bewaffnete Gruppen und stellen somit erhebliche Sicherheitsrisiken für ihre Bewohner, aber auch für die umliegenden Regionen dar. (Loescher/Milner/Newman/Troeller 2008: 3ff)

## 8 Schlussfassung

Diese Schlussfassung soll dazu dienen, die wichtigsten Inhalte und Analyseergebnisse dieser Diplomarbeit noch einmal zusammenfassend darzustellen. Die vorab formulierten Forschungsfragen werden aufgegriffen und soweit wie möglich beantwortet. Zuletzt wird die Relevanz des Themas Flüchtlingsschutz untermauert und ein kurzer Ausblick in die Zukunft des Flüchtlingsregimes gegeben.

Die Forschungsergebnisse in dieser Arbeit resultieren aus der Zusammensetzung der historischen Analyse und der Inhaltsanalyse mit der Einarbeitung von ausgewählter Sekundärliteratur, die mit verschiedenen Fragestellungen zu Globaler Gerechtigkeit in Verbindung gebracht wurden.

Die erste Forschungsfrage nach Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime lässt sich positiv beantworten. Sowohl die historische als auch die Inhaltsanalyse haben ungleiche Machtstrukturen aufgedeckt. Ungleichheit besteht zwischen den Akteuren des Regimes, zwischen den vertriebenen Menschen und zwischen den Ländern bzw. Regionen der Erde.

Die zweite Forschungsfrage beschäftigt sich mit der Form von Machtstrukturen und damit, wie diese mit dem Diskurs um Globale Gerechtigkeit in Verbindung gebracht werden können. Im Flüchtlingsschutz kann hier von einer Verteilungungerechtigkeit im Rechts-Schaffens-Prozess sowie im Zugang zu Recht ausgegangen werden. Die bis heute völkerrechtlich gültige Flüchtlingsdefinition stammt aus dem Jahr 1951. Machtstrukturen haben dazu beigetragen, dass diese Definition in den letzten 60 Jahren nie grundlegend überarbeitet bzw. den veränderten Flucht- und Vertreibungssituationen auf globaler Ebene nie angepasst wurde. Die Machtstrukturen innerhalb des Regimes bestimmen, einerseits durch enge Definitionen, andererseits durch die vermehrte Abschottungspolitik der mächtigsten Mitglieder, über die zukünftigen Lebensbedingungen der Menschen auf der Flucht und somit über die Sicherung ihrer Menschenrechte. Während das Flüchtlingsregime auf globaler Ebene von partikularistischen Anschauungen geprägt ist, gehen die praktische Arbeit des UNHCR sowie die rechtlichen Grundlagen der regionalen Konventionen in eine kosmopolitische Richtung, die ebenfalls den Allgemeinen Menschenrechten mehr Bedeutung zusprechen.

Die dritte Forschungsfrage richtet sich an die Akteure, Interessen und Machtstrukturen, die zu einer (Re-)Konstruktion Globaler Ungleichheit im Flüchtlingsregime beitragen. Der mächtigste Akteur des Regimes ist das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen. Durch seine Finanzierungsstruktur, die zu einem erheblichen Prozentsatz aus freiwilligen Spenden besteht, wird die Arbeit des UNHCR vor allem von seinen Geldgeber\_innen gelenkt. Viele Staaten verfolgen innenpolitische und sicherheitspolitische Interessen, deren die Schließung ihrer Grenzen zugrunde liegt. Somit erklärt sich die immer steigende Zahl an IDPs und an PRSs sowie die freiwillige Rückkehr als dominante Lösungsstrategie der Flüchtlingspolitik.

*Burden sharing* dient heute meist dazu, die Menschen auf der Flucht mittels Humanitärer Hilfe in ihren Herkunftsregionen zu halten, anstatt sie dabei zu unterstützen, ihr Recht wahrzunehmen und die Suche nach Asyl anzutreten. Der „Konventionsfundamentalismus“ auf völkerrechtlicher Ebene und die Nichteintrittspolitik der mächtigen und wohlhabenden Länder auf politischer Ebene unterliegen den gleichen Interessen und Zielen.

Die Zukunft des Flüchtlingsschutzes wird vermutlich immer häufiger die Debatte globaler und regionaler Politik beeinflussen. Massenflucht ist ein Thema, das aus humanitären, moralischen, menschenrechtlichen und sicherheitspolitischen Gründen einer Lösung bedarf. Der Schutz vertriebener Menschen ist ein *Global Public Good* und als solches von zentralem Wert für die internationale Staatengemeinschaft. Aufgrund von Umweltkatastrophen, der globalen Erwärmung, Kriegen und bewaffneten Konflikten, um hier nur einige Fluchtursachen zu nennen, werden sich immer mehr vertriebene Menschen auf der Suche nach einer neuen Heimat befinden. Heimatlosigkeit ist ein weltumspannendes Problem und sollte auch als solches behandelt werden. Nur mit einem verstärkten Maß an *burden sharing*, das eine gerechtere Verteilung nicht nur der Kosten, sondern auch der Rechte und Anteilhabe am Regime gewähren muss, können in der Zukunft des Globalen Flüchtlingsschutzes Stabilität und die Sicherung menschenwürdiger Lebensbedingungen erreicht werden.

## 9 Abkürzungsverzeichnis

|        |   |
|--------|---|
| AU     | Afrikanische Union  |
| ECOSOC | <i>Economic and Social Council</i> /Wirtschaft- und Sozialrat der VN  |
| EU     | Europäische Union   |
| Exkom  | Exekutivkomitee des UNHCR   |
| GFK    | Genfer Flüchtlingskonvention  |
| IDPs   | <i>Internally Displaced Persons</i> /Intern Vertriebene   |
| IRO    | <i>International Refugee Organisation</i>   |
| NGO    | <i>Non Governmental Organisation</i> /Nichtregierungsorganisation   |
| OAU    | <i>Organisation of African Unity</i> /Organisation für Afrikanische Einheit   |
| PRs    | <i>Protracted Refugee Situations</i>  |
| UNHCR  | <i>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees</i> /Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge |
| UNRWA  | <i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees</i>  |
| USA    | Vereinigte Staaten von Amerika  |
| VN/UN  | Vereinte Nationen/ <i>United Nations</i>  |

## 10 Literaturverzeichnis

### Primärliteratur

- African Union: African Union Convention for the Protection and Assistance of Internatly Displaced Persons in Africa (Kampala Konvention). Kampala 2009.
- Organisation für Afrikanische Einheit (OAU): Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa. Addis Ababa 1969.
- UNHCR: Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge. Genf 1950.
- Vereinte Nationen: Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention). Genf 1951.
- Vereinte Nationen: Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (New Yorker Protokoll). New York 1967.
- Bericht zur Exkom-Sitzung Nr. 74: Allgemeiner Beschluss zum internationalen Rechtsschutz. 1994.

### Sekundärliteratur

- Acharya, Amitav/Dewitt, David B.: Fiscal Burden Sharing. In: Hathaway, James C. (Hrsg.): *Reconceiving International Refugee Law*. Den Haag/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers 1997, S. 111-146.
- Astri, Suhrke/Hans, Asha: Responsibility Sharing. In: Hathaway, James C. (Hrsg.): *Reconceiving international refugee law*. Den Haag/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers 1997, S. 83-110.
- Barry, Brian: *Theories of Justice*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press 1989.
- Bellina, Séverine: A plural approach to the definition of social justice. In: Albrow, Martin/Seckinelgin, Hakan (Hrsg.; u.a.): *Global Civil Society 2011. Globality and the Absence of Justice*. London/Berlin: Palgrave Macmillan 2011, S. 138-150.
- Brooks, Thom (Hrsg.): *The Global Justice Reader*. Malden/Oxford/Victoria: Blackwell Publishing 2008.

- Broszies, Christoph/Hahn, Henning (Hrsg.): Globale Gerechtigkeit. Schlüsseltex-te zur Debatte zwischen Partikularismus und Kosmopolitismus. Berlin: Suhrkamp Verlag 2010.
- Byrne, Rosemary (Hrsg.): The Refugee Law Reader. Cases, Documents and Materials. Budapest/Dublin 2008.
- Caney, Simon: Justice Beyond Borders. A Global Political Theory. New York: Oxford University Press 2005.
- Castles, Stephen/Miller, Mark J.: The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. Chippenham and Eastbourne: CPI Antony Rowe 2009.
- Chimni (Hrsg.): International Refugee Law. A Reader, London 2000.
- Colville, Rupert: Resettlement: Still Vital after All These Years. In: Refugees, No. 94, 1993.
- Dent, John A./Hathaway, James C.: Refugee Rights: Report on a Comparative Survey. York Lanes Press: Toronto 1995. In: Chimni (ed): International Refugee Law. A Reader, London 2000.
- Forst, Rainer: Zu einer kritischen Theorie transnationaler Gerechtigkeit. In: Broszies, Christoph /Hahn, Henning (Hrsg.): Globale Gerechtigkeit. Schlüsseltex-te zur Debatte zwischen Partikularismus und Kosmopolitismus. Berlin: Suhrkamp Verlag 2010.
- Fritzsche, Peter K.: Menschenrechte. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh 2004.
- Gibney, M.: The Ethics and Politics of Asylum. Cambridge UP 2004.
- Hahn, Henning: Globale Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung. Frankfurt/Main: 2009.
- Hathaway: James C.: The Law of Refugee Status. Butterworths: Toronto 1991. In: Chimni (Hrsg.): International Refugee Law. A Reader, London 2000.
- Juss, Satvinder S: International Migration and Global Justice. Hampshire/Burlington: Ashgate Publishing 2006.
- Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A. (Hrsg.): Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century. Published for The United Nations Development Programme (UNDP). New York/Oxford: Oxford University Press 1999.

- Loescher, Gil/Betts, Alexander/Milner, James: The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century. London [u. a.] 2008.
- Loescher, Gil/Milner James/Newman, Edward/Troeller, Gary (Hrsg.): Protracted Refugee Situations. Political, Human Rights and Security Implications. Tokio/New York/Paris: United Nations University Press 2008.
- Moore, David: The Second Age of the Third World: From Primitive Accumulation to Global Public Goods? In: Third World Quarterly, Vol. 25, No. 1, After the Third World?, Taylor & Francis, Ltd 2004. S. 87-109.
- Nederveen Pieterse, Jan: Global inequality: bringing politics back in. In: Third World Quarterly, Vol. 23, No. 6, Carfax Publishing 2002. S. 1023-1046.
- Nussbaum, Martha C.: Beyond the Sozial Contract: Capabilities and Global Justice. In: Oxford Development Studies, Vol. 32, No. 1, 2004.  
<http://cfs.unipv.it/sen/papers/Nussbaum.pdf> [letzter Zugriff 03. 07. 2011]
- Nussbaum, Martha C.: Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice. In: Feminist Economics 9 (2-3), 2003, S. 33-59.  
<http://avforensics.org/healthcare/Nussbaum.pdf> [letzter Zugriff 03. 07. 2011]
- Schallaböck, Ursula: UNHCR and Human Rights: The Strengthening of Refugee Protection by the UN Treaty Body System. Universität Wien: Diplomarbeit 2000.
- South Centre: For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform. Geneva 1996. In: Chimni (Hrsg.): International Refugee Law. A Reader, London 2000, S. 416-419.
- Sztucki, Jerzy: Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete? In: Nicholson, Frances/Twomey, Patrick (Hrsg.): Refugee Rights and Realities. Evolving International Concepts and Regimes. Cambridge University Press: Cambridge 1999, S. 55-80.
- UNHCR Homepage: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) [letzter Zugriff: 29. 11. 2011]
- UNHCR: Eine Einführung in den völkerrechtlichen Schutz für Flüchtlinge. 1995.
- UNHCR, Programme Coordination Section, Registration and Statistical Unit: Refugees and Others of Concern to UNHCR. 1999 Statistical Overview. Genf 2000.

- UNHCR/Cutts, Mark: The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action. <http://www.unhcr.org/4a4c754a9.html> [letzter Zugriff: 07. 06. 2011]
- UNHCR: The 1951 Refugee Convention. Questions and Answers. 2007.
- UNHCR: Global Trends 2009: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. <http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html> [letzter Zugriff: 07. 06. 2011]
- UNHCR Statistical Yearbooks 1998-2009: <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html> [letzter Zugriff: 29. 11. 2011]
- UNHCR: 60 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention 2011. <http://www.unhcr.at/presse/pressemitteilungen/artikel/b0bad9892fd235f978ebed00152aebb7/60-jahre-genfer-fluechtlingskonvention.html> [letzter Zugriff: 29. 11. 2011]
- Vayrynen, Raimo: Funding Dilemmas in Refugee Assistance: Political Interests and Institutional Reforms in UNHCR. In: International Migration Review, Vol. 35, No. 1, Special Issue: UNHCR at 50: Past, Present and Future of Refugee Assistance. New York: The Center for Migration Studies 2001, S. 143-167. <http://www.jstor.org/stable/2676056> [letzter Zugriff: 17. 01. 2011]
- Vedsted-Hansen, Jens: Non-admission policies and the right to protection: refugees' choice versus states' exclusion? In: Nicholson, Frances/Twomey, Patrick (Hrsg.): Refugee Rights and Realities. Evolving International Concepts and Regimes. Cambridge University Press: Cambridge 1999, S. 269-288.
- Vereinte Nationen: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Paris 1948.
- Vereinte Nationen: Guiding Principles on Internal Displacement. New York 1998.

## Tabellen und Statistiken

- UNHCR Donor Relations and Resource Mobilisation Service: Donor Base 1997-2009.xls 2010. <http://www.unhcr.org/48a98d6d2.pdf> [letzter Zugriff 02. 12. 2011]
- UNHCR Donor Relations and Resource Mobilisation Service: Unearmarked - Earmarked 1997-2009.xls 2010. <http://www.unhcr.org/48a9899c2.pdf> [letzter Zugriff 02. 12. 2011]
- UNHCR Donor Profiles 2005. <http://www.unhcr.org/4492675e0.html> [letzter Zugriff 02. 12. 2011]
- UNHCR Evolution of contributions from UNHCR's main donors between 1997 and 2009. <http://www.unhcr.org/48a980892.html> [letzter Zugriff 02. 12. 2011]
- UNHCR/Cutts, Mark: The State of The World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action 2000. <http://www.unhcr.org/4a4c754a9.html> [letzter Zugriff: 07. 06. 2011]: Annex 3.

## 11 Abbildungsverzeichnis

- Diagramm 1: UNHCR Flüchtlingszahlen nach Regionen 1950 – 2009. Zahlen aus: UNHCR Statistical Yearbooks 1998-2009: <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html> [letzter Zugriff: 29. 11. 2011] und UNHCR/Cutts, Mark: The State of The World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action 2000. <http://www.unhcr.org/4a4c754a9.html> [letzter Zugriff: 07. 06. 2011]: Annex 3.
- Diagramm 2: UNHCR Flüchtlinge und IDPs 1998 – 2009. Zahlen aus: UNHCR Statistical Yearbooks: <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html> [letzter Zugriff: 29. 11. 2011]
- Diagramm 3: Verhältnis von Flüchtlingen zur Gesamtzahl von Vertriebenen unter dem Schutz des UNHCR: Zahlen aus: UNHCR Statistical Yearbooks: <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html> [letzter Zugriff: 29. 11. 2011]

## **12 Anhang**

### **Zusammenfassung**

Diese Diplomarbeit stellt die Frage nach Machtstrukturen im Globalen Flüchtlingsregime. Anhand einer historischen Analyse, einer Inhaltsanalyse und der Einbeziehung von Sekundärliteratur wurde auf ungleiche Machtstrukturen im Flüchtlingsschutz hingewiesen und diese, mit verschiedenen Theorieansätzen in der Globalen Gerechtigkeitsdebatte in Verbindung gebracht. Die völkerrechtlichen Grundlagen zum Flüchtlingsschutz basieren auf der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, die vor dem Hintergrund der Vertreibungen während und nach dem Zweiten Weltkrieg von den Vereinten Nationen ins Leben gerufen wurde. In den letzten 60 Jahren haben sich das Ausmaß sowie die Art der Flüchtlingsbewegungen grundlegend verändert. Obwohl die damals geschaffenen Definitionen und rechtlichen Grundlagen heute nur mehr auf einen geringen Teil aller Menschen auf der Flucht anwendbar sind, wurden diese auf globaler Ebene nie überarbeitet. Regionale Konventionen zeigen fortschrittlichere Ansichten und Regelungen zum Flüchtlingsschutz auf. Das Flüchtlingsregime und das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) sind von staatlichen Interessen geprägt, die beabsichtigen, Vertriebene von ihren Grenzen fernzuhalten. Der Großteil der Flüchtlinge weltweit verbleibt in ihren Herkunftsländern oder Nachbarstaaten. Durch die veraltete rechtliche Basis des Regimes einerseits und die gängige Praxis staatlicher Abschottungspolitik andererseits, bleibt Menschen auf der Flucht der Zugang zu ihren Rechten verwehrt. Die Arbeit des UNHCR hat sich von einer Organisation, die die Rechte von Flüchtlingen schützt, zu einer humanitären Organisation entwickelt. Während Menschen auf der Flucht heute davon abgehalten werden jemals eine Grenze zu erreichen, an der sie um Asyl ansuchen könnten, wurden sie früher bei der Umsetzung ihrer Rechte unterstützt. Stattdessen wird der Schwerpunkt des Flüchtlingsschutzes in die Sicherung der grundlegenden Lebensbedingungen in den Herkunftsregionen der Vertriebenen gelegt. Immer mehr Menschen befinden sich heute in PRSS, in langfristigen Vertreibungssituationen in Flüchtlingslagern. Ein System gerechterer globaler Verteilung sowohl der Lasten des Flüchtlingsschutzes als auch im Zugang zu Recht, wäre erstrebenswert.

**Abstract**

The aim of this thesis is to detect power structures within the Global Refugee Regime. Different approaches towards Global Justice provide the theoretical background to further analysis of the historical development of the Regime, followed by a content analysis of the most influential documents in global refugee protection. International Refugee Law goes back to the 1951 Refugee Convention, where basic rights and definitions were established by the United Nations. Forced displacement has changed a lot in extent and form over the last 60 years. Although Refugee Law was written to fit the specific circumstances of World War II, it has never been adapted by the international community. In contrast, progressive approaches towards refugee protection can be found in regional conventions. The Global Refugee Regimes shows asymmetrical power relations in various ways. Both, Refugee Law and the work of UNHCR, are being directed by the interests of states, which intent to keep asylum seekers away from their frontiers. For the lack of broader international displacement rights on the one hand and political pressures to UNHCR on the other hand, most of today's displacees stay near to their homeland. Refugee protection has changed from the safeguarding of rights towards spending humanitarian aid in refugee camps. An international system of burden sharing that includes a just allocation of rights and resources, would be desirable for the future of refugee protection.

## Lebenslauf

### Persönliche Daten

---

*Name:* Anna-Christina Kopinits  
*Geboren:* am 1. April 1985 in Wien

### Schulbildung

---

*1991 – 95* Volksschule Odoakergasse in Wien, 16  
*1995 – 99* AHS Maroltingergasse in Wien, 16  
*1999 – 04* IBC Hetzendorf – Bilinguale Handelsakademie in Wien, 12  
*Juni 2004* Reife- und Diplomprüfungszeugnis

### Studium

---

*Seit Februar 2005* Studium der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien  
*Juni 2007* 1. Diplomprüfungszeugnis  
  
*Februar 2010* Abschluss der DaF/DaZ-Ausbildung (Deutsch als Fremd- und Zweitsprache) am Institut für Germanistik, Universität Wien

### Berufspraxis

---

*Juli bis Dezember 2004* Kellnerin im *El Cafecito*, Cafe-Restaurant in Quito, ECU  
*Juli 2005* Urlaubsvertretung als Sekretärin in der Anwaltskanzlei Toifel und Haider in Wien, 1  
*März - Juni 2006* Promotionstätigkeit für Tipp 3  
*Dezember 2006– April 2007* Servicemitarbeit in *Vapiano* in Wien, 6  
*2008 - 2011* Kinderbetreuung und Schachtraining auf insgesamt fünf Kinder-Schachcamp-Wochen bei Dr. Martin Stichelberger  
*Jänner 2010* Deutsch als Fremd- und Zweitsprache Praktikum am Österreich Institut in Brünn, CZE

### Sonstiges

---

*Juni 2010* Ausbildung zur Sport-Übungsleiterin für Schach (C-Trainer)  
*seit September 2010* Ausbildung zur Sport-Instruktorin für Schach (B-Trainer)

*Sprachen:* Englisch und Wirtschaftsenglisch fließend in Wort und Schrift  
Spanisch und Wirtschaftsspanisch fließend in Wort und Schrift  
Grundkenntnisse in BKS und Französisch