

Manfred Nowak / Antonia Walter

# Flucht und Asyl in der Geschichte der Menschenrechte

## Einleitung

Vertreibung, Flucht und Wanderungsbewegungen sind Phänomene, die es wohl zu allen Zeiten gegeben hat.<sup>1</sup> Vor dem Beginn der Ära der Nationalstaaten wurden Flüchtlinge und Einwander\*innen nicht selten als Bereicherung empfunden, da sie Informationen über andere Länder und Kulturen, Sitten und Gebräuche mitbrachten. Im Mittelalter war in Europa eine universalistische Philosophie vorherrschend, die Flüchtlingen im Allgemeinen positiv gegenüberstand.<sup>2</sup> Die Vereinigten Staaten von Amerika wurden im späten 18. Jahrhundert bekanntlich auch von Flüchtlingen gegründet, die Europa verlassen hatten, weil sie hier kein Recht auf Religionsfreiheit gefunden hatten oder in anderer Hinsicht unterdrückt worden waren.

Mit der Herausbildung der Nationalstaaten, für die die Französische Revolution als beispielhafter Prozess steht, veränderte sich auch die philosophische und politische Grundlage der Legitimation des Staates. Statt einer religiös-spirituellen Legitimation und der Zugehörigkeit zu einer herrschenden Dynastie rückte die Idee eines Sozialvertrags in den Vordergrund, mit dem sich die Menschen, eigentlich nur die Männer eines territorial definierten Landes zusammenschlossen und eine Regierung einsetzten, deren primäre Legitimation darin bestand, die äußere und innere Sicherheit dieser Männer und ihrer Angehörigen und deren natürliche und angeborene Menschenrechte zu garantieren.<sup>3</sup> Menschenrechte wurden zunächst als Bürgerrechte verstanden, als Rechte von Angehörigen einer bestimmten Nation, die es gegen Bedrohungen und Gefährdungen von außen zu schützen und zu verteidigen galt.<sup>4</sup> Flüchtlinge und Einwander\*innen, die mit den im Gesellschaftsvertrag ver-

---

Manfred Nowak, Gloriettegasse 17–19/3/6, 1130 Wien, [Manfred.nowak@univie.ac.at](mailto:Manfred.nowak@univie.ac.at)

Antonia Walter, Glasergasse 24/18, 1090 Wien, [antoniawalter@gmx.net](mailto:antoniawalter@gmx.net)

einbarten und im Idealfall auf demokratische Weise hervorgebrachten gemeinsamen Werten und Rechten nicht vertraut waren oder diese sogar ablehnten, wurden nunmehr als Eindringlinge gesehen, die die Einheit des jungen Nationalstaates gefährdeten. So paradox es heute klingen mag: Die Herausbildung der Grund- und Menschenrechte parallel zur Gründung der europäischen Nationalstaaten im 18., 19. und frühen 20. Jahrhundert führte zu einer gewissen Abschottung von ‚Fremden‘, wozu auch Flüchtlinge zählten.

Der vorliegende Artikel befasst sich allerdings nicht mit dieser negativen Wechselbeziehung zwischen Menschenrechten und der Aufnahmebereitschaft gegenüber Flüchtlingen und auch nicht mit der Geschichte von Flucht und Asyl,<sup>5</sup> sondern mit der positiven Einbettung von Flucht und Asyl in die Geschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes. Das internationale Flüchtlingsrecht und der internationale Menschenrechtsschutz sind eng miteinander verknüpft. Unter internationalem Menschenrechtsschutz, der sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in Reaktion auf Weltwirtschaftskrise, Faschismus, Nationalsozialismus, Holocaust und Zweiten Weltkrieg herausbildete und entwickelte, verstehen wir jene Normen des universellen oder regionalen Völkerrechts, in denen sich die Staaten dazu verpflichten, die wichtigsten Rechte der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Menschen (Staatsangehörige und Fremde gleichermaßen) zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.<sup>6</sup>

Im Prinzip gelten die universell anerkannten Menschenrechte für alle Menschen gleichermaßen. Das schließt freilich nicht aus, dass für besonders diskriminierte, marginalisierte oder vulnerable Bevölkerungsgruppen besondere Rechte gelten, was auch Teil des allgemeinen Menschenrechtsdiskurses ist. Dazu gehören Kinder, Menschen mit einer Behinderung, Angehörige von Minderheiten oder indigenen Völkern oder auch verschiedene Kategorien von Fremden wie Staatenlose, Wanderarbeiter\*innen oder Flüchtlinge. Die Rechte von Flüchtlingen, wie sie insbesondere in der *Genfer Flüchtlingskonvention* 1951 (GFK) niedergelegt sind, stehen zwar im Zentrum des Flüchtlingsrechts, doch gehört die GFK auch zu jenen völkerrechtlichen Verträgen, mit denen die Vereinten Nationen die Menschenrechte von Flüchtlingen schützen, so wie die *Kinderrechtskonvention* 1989 Menschenrechte von Kindern oder eine Konvention aus dem Jahr 2006 die Rechte von Menschen mit Behinderung schützt.

Neben den Menschenrechten der (anerkannten) Flüchtlinge (auf Aufenthalt, Unterkunft, Nahrung, Gesundheit, Bildung, Sicherheit etc.) soll im vorliegenden Beitrag aber auch die Frage untersucht werden, inwieweit die international normierten Menschenrechte ein *Recht aller Menschen auf Flucht* garantieren. Dabei sind zwei unterschiedliche Dimensionen des Rechts auf Flucht zu unterscheiden, die wiederum eng mit dem Konzept des Nationalstaats verknüpft sind: das Recht, aus einem bestimmten Land zu flüchten, also dieses zu verlassen, und das Recht, in

einem anderen Land um Asyl anzusuchen und Asyl zu genießen, und auf diese Weise Schutz vor Verfolgung durch den Herkunftsstaat bzw. bestimmte Akteur\*innen in diesem Staat zu erlangen.

Im Folgenden soll eine kurze Geschichte des internationalen und europäischen Flüchtlingsrechts und dessen Einbettung in den internationalen Menschenrechtsschutz skizziert werden, bevor auf die beiden eben genannten Dimensionen des Rechts auf Flucht näher eingegangen wird. Diese historische Analyse wird in den Kontext der gegenwärtigen Krise der internationalen und europäischen Flüchtlingspolitik gestellt, um diese besser zu verstehen und Lösungsansätze aufzuzeigen. Vorauszuschicken ist, dass es sich beim Flüchtlingsrecht um eine komplexe, politisch sensible und schwierige Rechtsmaterie handelt, weshalb die folgende Übersicht zum Ziel hat, diese Rechtsmaterie einem nicht juristisch vorgebildeten Leser\*innenkreis näher zu bringen und verständlich zu machen.

## Anfänge des internationalen Flüchtlingsrechts in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Die Anfänge des internationalen Flüchtlingsrechts gehen auf die Zeit des Ersten Weltkriegs zurück.<sup>7</sup> Der Völkermord an den Armenier\*innen zwang hunderttausende Menschen dazu, aus der Türkei zu fliehen. In Folge der russischen Oktoberrevolution flüchteten zwischen ein und zwei Millionen Menschen aus Russland. Neben der Entwicklung der Nationalstaaten, die durch den Zerfall von Vielvölkerstaaten (wie Österreich-Ungarn und dem Osmanischen Reich) beschleunigt wurde, führte auch die geänderte Kriegsführung, bei der Zivilist\*innen viel mehr als in früheren Kriegen Ziel militärischer Angriffe wurden, zu großen Fluchtbewegungen. Das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz* veranstaltete 1921 eine Konferenz, in welcher der neu gegründete *Völkerbund* mit Sitz in Genf aufgefordert wurde, die Verantwortung der „organisierten Weltgemeinschaft“ für das enorme Problem zu übernehmen. Der Völkerbund reagierte prompt und ernannte 1921 den norwegischen Polarforscher Fridtjof Nansen zum ersten *Hochkommissar für Flüchtlinge*. Seine Aufgabe bestand vor allem darin, Flüchtlinge mit Pässen oder Ersatzausweisen zu versorgen, ihnen zu einer geeigneten Arbeit und Unterkunft zu verhelfen und die Hilfsmaßnahmen der Regierungen und privaten Organisationen miteinander in Einklang zu bringen. Auf der Basis eines *Arrangements betreffend die Ausgabe von Reiseausweisen für russische Flüchtlinge* wurden ab 1922 sogenannte Nansen-Pässe für russische Flüchtlinge ausgestellt. 1924 wurde dieses Mandat auf armenische Flüchtlinge ausgeweitet, später auch auf Assyrer\*innen, Assyro-Chaldäer\*innen, Syrer\*innen, Kurd\*innen und eine kleine Gruppe von Türk\*innen.

1933 wurde im Rahmen des Völkerbundes eine eigene *Konvention über den internationalen Status von Flüchtlingen* verabschiedet, die allerdings nur von wenigen europäischen Staaten (Belgien, Bulgarien, Tschechoslowakei, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien und Norwegen) ratifiziert wurde. Sie regelte vor allem administrative Fragen, das Refoulement-Verbot (Verbot der Zurückschiebung von Flüchtlingen in ein Land, in dem ihre fundamentalen Menschenrechte bedroht sind), sowie den Zugang von Flüchtlingen zu Arbeit und Bildung. Nach dem Tod von Fridtjof Nansen 1930 wurde das Hochkommissariat in *Internationales Nansen-Büro für Flüchtlinge* umbenannt. Nach der Machtübernahme Adolf Hitlers wurde der Flüchtlingsschutz auch auf Flüchtlinge aus Deutschland, ab 1939 auch auf Flüchtlinge aus Österreich ausgedehnt. In diesem Jahr wurde schließlich wieder ein allgemeines Hochkommissariat des Völkerbundes für alle Flüchtlinge eingerichtet, das bis Ende 1946 fungierte. Währenddessen kümmerte sich ein eigenes *Intergovernmental Committee on Refugees* (ICR), das auf der Konferenz von Evian 1938 geschaffen worden war, vor allem um Flüchtlinge aus Deutschland und Österreich, also um Menschen, die durch die Naziherrschaft aufgrund ihrer politischen Meinung, religiösen Überzeugung oder ‚rassischen‘ Herkunft zur Flucht gezwungen worden waren. Die Maßnahmen des Völkerbundes in der Zwischenkriegszeit werden häufig als humanitäre Phase des Flüchtlingsrechts bezeichnet, weil es noch kein Recht von Flüchtlingen auf Asyl in einem anderen Staat gab, wohl aber die Schaffung eines internationalen Rechtsstatus von Flüchtlingen gelang, der einen Zugang zu internationaler humanitärer Hilfe ermöglichte.

Die Verbrechen der NS-Herrschaft und die Wirren des Zweiten Weltkriegs führten zur größten Flüchtlingskatastrophe der Geschichte. Nach Kriegsende galten ca. 30 Millionen Menschen als Flüchtlinge oder als Vertriebene (*displaced persons*), darunter auch viele Soldaten, die wegen Grenzänderungen nicht in ihr Heimatland zurückkehren konnten. Mehr als 12 Millionen Deutsche wurden aus der Sowjetunion ausgewiesen. Bereits 1943 hatten die Alliierten die *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA) gegründet, deren Aufgabe die Repatriierung der Vertriebenen war. Sie bestand bis 1947 und wurde durch die *International Refugee Organization* (IRO) ersetzt, die 1946 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen als UNO-Sonderorganisation gegründet wurde und sich um Flüchtlinge in Europa und Asien kümmerte sowie um jene Menschen, die in Camps zurückgeblieben waren. All diese Organisationen wurden ad hoc gegründet, weil die Staatsregierungen damals noch der Ansicht waren, es werde sich nur um temporäre Probleme handeln. Erst mit der Einsetzung des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (*UN High Commissioner for Refugees*, UNHCR) nach dem Vorbild des Völkerbundes durch die UNO-Generalversammlung im Dezember 1950<sup>8</sup> wurde eine bleibende Einrichtung geschaffen, die auch die *Internationale Flüchtlingsorgani-*

sation ersetzt und heute mit knapp 9.000 Mitarbeiter\*innen und Büros in mehr als 120 Ländern die größte humanitäre Organisation der Welt verkörpert. Im Jahr 1951, als der UNHCR seine Tätigkeit in Genf aufnahm, wurde auch die *Genfer Flüchtlingskonvention* (*UN Convention on the Status of Refugees*) von der UNO-Generalversammlung angenommen, die gemeinsam mit dem Zusatzprotokoll 1967 bis heute die wichtigste völkerrechtliche Rechtsgrundlage für die Rechtsstellung und den Schutz von Flüchtlingen weltweit darstellt. UNHCR betrachtet sich als Hüter der GFK, unterstützt die Staaten bei deren Umsetzung, kontrolliert und kritisiert sie aber gleichzeitig. Durch die Einbindung von UNHCR in die Asylverfahren werden die Rechte der Flüchtlinge gestärkt. UNHCR ist insbesondere an dauerhaften Lösungen interessiert, sei es durch die Integration der Flüchtlinge im Erst-Asylland, durch ihre freiwillige Rückkehr im Fall einer dauerhaften Verbesserung der Menschenrechtssituation im Herkunftsland oder durch eine Neuansiedlung (*resettlement*) in einem Drittstaat.

## Die Genfer Flüchtlingskonvention

Das *Genfer Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen* vom 28. Juli 1951 bildet gemeinsam mit dem *Protokoll über die Rechtsstellung von Flüchtlingen* aus dem Jahr 1967 die Grundlage des internationalen Flüchtlingsrechts.<sup>9</sup> Wie der Name bereits andeutet, enthält die GFK kein Menschenrecht auf Asyl, sondern regelt lediglich jene Rechte, die Flüchtlingen zustehen, wenn sie als solche anerkannt sind. Diesbezüglich ist die GFK auch durchaus großzügig. Hinsichtlich des Rechts auf Volksschulbildung, auf Sozialversicherung und sonstige soziale Leistungen, des Rechts auf Arbeit einschließlich Lohn, die Regelung von Arbeitsbedingungen, Familienbeihilfe, Zugang zu den Gerichten oder des Rechts auf Religionsfreiheit sind die Flüchtlinge den Staatsangehörigen des Aufnahmestaates gleichgestellt. Bei anderen Rechten wie der Sekundar- und Hochschulbildung, der Vereinigungsfreiheit, selbständiger Tätigkeit, Eigentumsrecht oder im Wohnungswesen werden Flüchtlinge wie andere Ausländer\*innen mit einer längerfristigen Aufenthaltsbewilligung behandelt. Sie genießen wie diese volle Freizügigkeit und bekommen für Reisen ins Ausland ein eigenes Reisedokument („Konventionsreisepass“).

Ob Flüchtlinge, die in einem Vertragsstaat der GFK um Asyl ansuchen, allerdings wirklich in den Genuss der erwähnten Menschenrechte kommen, hängt davon ab, ob sie als Flüchtlinge im Sinne der GFK anerkannt werden. Das Verfahren zur Anerkennung als Flüchtlinge („Asylverfahren“) fällt jedoch in die Zuständigkeit der betreffenden Staaten, und die GFK enthält keine Regeln für dieses Verfahren. Seit 1951 haben die Staaten unterschiedliche Standards ausgebildet. Seit dem Ende

des Kalten Krieges wurde das Asylwesen zum Spielball nationaler politischer Auseinandersetzungen, die seit einigen Jahren zunehmend von rechtspopulistischen Parteien bestimmt werden. Die GFK setzt voraus, dass Asylwerber\*innen für die Dauer des Asylverfahrens ein *vorläufiges Aufenthaltsrecht* haben und Zugang zur Volksschulbildung, zum Gesundheitssystem, zu Nahrung, Unterkunft und ein Minimum an sozialer Sicherheit vom ersten Tag ihres Aufenthalts im Aufnahmestaat erhalten. Die konkrete Ausgestaltung dieser Rechte während des Asylverfahrens, insbesondere des Rechts auf Arbeit und auf soziale Sicherheit, ist jedoch Gegenstand mitunter heftiger politischer und rechtlicher Auseinandersetzungen.

Eine zweite Schwachstelle der GFK ist ihr enger Flüchtlingsbegriff. Obwohl es sich um einen Vertrag der Vereinten Nationen handelt, der die Rechtsstellung von Flüchtlingen weltweit regelt, lehnten die meisten Staaten schon im Vorfeld des Beschlusses der GFK einen umfangreichen humanitären oder menschenrechtlichen Schutz aller Flüchtlinge ab. Darüber hinaus wurden die Verhandlungen von einer eurozentristischen Sichtweise geprägt. Das lässt sich schon daraus erkennen, dass die GFK ursprünglich nur für Flüchtlinge Anwendung fand, die ihr Land vor dem 1. Jänner 1951 verlassen hatten, also vor allem im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg vertrieben oder zur Flucht gezwungen worden waren. Flüchtende aus aktuellen Kriegen und Krisen wurden von der GFK nicht erfasst. Dieses Manko wurde erst durch ein Zusatzprotokoll 1967 teilweise beseitigt, mit dem zumindest die zeitliche Begrenzung entfiel. Überdies wurde eine Definition gewählt, die auf die rassistische und religiöse Verfolgung im Dritten Reich und auf die politische Verfolgung von Oppositionellen in den kommunistischen Staaten abstellte. In Artikel 1 der GFK wird ein Flüchtling als eine Person definiert, „die aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“. Im Asylverfahren müssen Flüchtlinge nachweisen, dass sie persönlich aus rassistischen, religiösen oder politischen Gründen im Heimatland verfolgt wurden, was gerade für Menschen, die bei Nacht und Nebel ihre Heimat verlassen mussten, aus Mangel an Dokumenten und sonstigen Beweisen oft sehr schwierig ist. Kriegsflüchtlinge, Armutflüchtlinge, Klimaflüchtlinge oder Menschen, die wegen der sich verschlechternden Menschenrechtssituation und/oder aus Angst, festgenommen und gefoltert zu werden, ihre Heimat verlassen, fallen nicht unter die Definition der GFK, weil sie noch nicht selbst verfolgt worden sind. UNHCR hat immer wieder versucht, höhere Standards zu formulieren oder den Verfolgungsgrund der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe extensiv zu interpretieren (so für Frauen, die vergewaltigt wurden oder der Gefahr der Genitalverstüm-

melung ausgesetzt sind). In Zeiten zunehmender Ausländer\*innenfeindlichkeit tendieren jedoch die meisten Regierungen zu einer eher restriktiven Auslegung des Flüchtlingsbegriffs. In der *Afrikanischen Flüchtlingskonvention* 1969 und in der für Lateinamerika geltenden *Erklärung von Cartagena* 1984 wurde hingegen ein deutlich weiterer Flüchtlingsbegriff verankert, der im Gegensatz zur GFK vor allem *Kriegsflüchtlinge* einschließt.

Zur Zeit des Kalten Krieges war der enge Flüchtlingsbegriff der GFK in Europa und Nordamerika noch kein wirkliches Problem. Durch das starke Wirtschaftswachstum ergab sich in Westeuropa und in anderen Industriestaaten sogar ein Arbeitskräftemangel, sodass Menschen aus den ehemaligen Kolonien oder aus benachbarten Ländern wie Jugoslawien oder der Türkei sogar als billige Arbeitskräfte („Gastarbeiter“) angeworben wurden. Die meisten Flüchtlinge, die damals nach Westeuropa kamen, waren politische Flüchtlinge aus den kommunistischen Staaten, die aus politischen Gründen oft sogar willkommen waren. Beispielsweise nahm Österreich 1956 kurzfristig an die 200.000 Flüchtlinge aus Ungarn, und 1968 über 100.000 Flüchtlinge nach der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ aus der Tschechoslowakei auf. Solidarität mit Flüchtlingen war damals auch deswegen ‚leichter‘, weil die meisten Flüchtlinge in Österreich nur erstversorgt werden wollten und schon nach kurzer Zeit im Wege des Resettlement in die USA, nach Kanada, Australien oder Neuseeland auswanderten. Auch gegenüber politisch Verfolgten aus Chile und anderen lateinamerikanischen Staaten, die in den 1970er Jahren vor Militärdiktaturen flohen, war die Anerkennungspolitik noch großzügig.

Dies änderte sich schlagartig mit dem Ende des Kalten Krieges. Zwar war die Solidarität mit ostdeutschen und anderen Flüchtlingen aus Mittel- und Osteuropa, die bei der Öffnung des Eisernen Vorhangs 1989 von Ungarn nach Österreich einreisten, anfangs noch sehr groß, doch schürten rechtspopulistische Parteien die Angst vor imaginierter „Massenauswanderung“. Die Regierungen der meisten westeuropäischen Staaten begannen ihre Migrationspolitik zu verändern, indem sie die Einreisemöglichkeiten beschränkten. Unter dem Vorwand, kolportiertem „Missbrauch des Asylrechts“ vorzubeugen, wurde dieses von europäischen Regierungen in der Folge immer weiter verschärft, sodass es auch Konventionsflüchtlingen (d. h. Flüchtlingen, die von der GFK erfasst wurden) nahezu unmöglich wurde, legal nach Europa einzureisen und hier einen Asylantrag zu stellen (Stichwort „Festung Europa“). Auch das sogenannte Botschaftsasyl, also die Möglichkeit, in einer Vertretungsbehörde (zum Beispiel im Libanon, in Jordanien oder in der Türkei) um Asyl anzusuchen, wurde abgeschafft. Das führte zu einem Anstieg der Schlepper\*innen-Kriminalität und damit zusammenhängender humanitärer Katastrophen, wie tausenden toten Flüchtlingen im Mittelmeer. Die Verschärfung des Asylrechts fällt mit der allmählichen Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik zusammen.

## Die Geschichte des europäischen Asylrechts<sup>10</sup>

Seit ihrer Gründung in den 1950er Jahren war es das Ziel der Europäischen Gemeinschaften, einen weiteren Weltkrieg in Europa durch wirtschaftliche Integration und die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes zu verhindern. In diesem Binnenmarkt sollten die ‚vier Freiheiten‘, nämlich Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit verwirklicht werden. 1985 wurde im luxemburgischen Ort Schengen zwischen Frankreich, Deutschland und den drei Beneluxstaaten ein Abkommen geschlossen, wonach die Binnengrenzen an jeder Stelle ohne Personenkontrolle überschritten werden dürfen. Heute gehören dem ‚Schengen-Raum‘ alle Mitgliedstaaten der *Europäischen Union* (EU) mit Ausnahme von Großbritannien, Irland, Rumänien, Bulgarien, Kroatien und Zypern sowie Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein an. Mit dem Wegfall der Binnengrenzen ergaben sich neue Risiken für die innere Sicherheit, die nur durch einen gemeinsamen Schutz der EU-Außengrenzen kontrolliert werden können. Das bedeutet, dass die Einreise nach und Ausreise aus Europa, einschließlich der Aufnahme von Einwander\*innen und Flüchtlingen, gemeinsam geregelt werden muss.

Um zu verhindern, dass es Staaten ablehnen, Asylanträge an ihren Grenzen zu bearbeiten und Flüchtlinge von einem Flughafen zum anderen geschickt werden (*refugees in orbit*), wurde 1990 das *Dubliner Übereinkommen* zwischen den damaligen zwölf EG-Staaten geschlossen, worin festgelegt wurde, welcher Staat für die Prüfung von Asylanträgen zuständig ist. Nachdem in der *Einheitlichen Europäischen Akte* 1986 die Vollendung des europäischen Binnenmarktes für 1992 in Aussicht genommen wurde, gründeten die EG-Staaten im *Maastrichter Vertrag* 1992 die *Europäische Union*.<sup>11</sup>

Mit dem *Amsterdamer Vertrag* 1997 wurde ein gemeinsamer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geschaffen, was bedeutet, dass die Politikfelder Asyl und Einwanderung sowie Kontrolle der Außengrenzen von der dritten in die erste Säule wanderten und somit der *supranationalen* Rechtsetzung überantwortet wurden. Damit begann die schrittweise Harmonisierung des europäischen Asyl- und Migrationsrechts durch die Erlassung entsprechender Richtlinien und Verordnungen. Als endgültiges Ziel wurde schon damals die Schaffung gemeinsamer europäischer Behörden und Verfahren für die Grenzkontrolle und für die Entscheidung über Asyl- und Einwanderungsanträge angedacht (so wie es für die Währungsunion eine Europäische Zentralbank mit weitgehenden Kompetenzen gibt). Allerdings wurde dies vielfach schon als Schritt hin zur Bildung eines supranationalen Staatsgebildes (Stichwort „Vereinigte Staaten von Europa“) interpretiert, die nur von Befürworter\*innen einer gemeinsamen europäischen Verfassung gefordert, von der Mehrheit der Staaten aber abgelehnt wurde. Die vermehrte Fokussie-

rung der öffentlichen Aufmerksamkeit auf Terroranschläge wie jene von New York, Madrid und London und die wachsende Angst vor Terrorismus, vor bewaffneten Konflikten und organisierter Kriminalität während der 2000er Jahre wurde von rechtspopulistischen Parteien für die Behauptung benutzt, die EU stünde für unbeschränkte Zuwanderung und eine bevorstehende Öffnung der europäischen Grenzen für Flüchtlinge aus aller Welt. Damit rückte eine gemeinsame Europäische Verfassung in weite Ferne, und der *Lissabonner Vertrag* des Jahres 2009 ist nur ein matter Abglanz dessen, was ursprünglich von diesem Vertrag erwartet wurde. Aber immerhin wurde die *Europäische Grundrechte-Charta*, die 2000 in Nizza beschlossen worden war und auch ein Recht auf Asyl enthält, mit dem *Lissabonner Vertrag* in den Rang des EU-Primärrechts gehoben, was bedeutet, dass diese Charta für alle Mitgliedstaaten verbindlich, unmittelbar anwendbar und Teil der nationalen Grundrechtskataloge wurde.

Es würde hier zu weit führen, das komplexe europäische Asylrecht im Detail darzustellen. Während die Europäische Kommission und das Europaparlament immer wieder versuchten, höhere rechtsstaatliche Standards für den Schutz von Flüchtlingen zu schaffen, verhinderte der Rat der Innen- und Justizminister\*innen häufig den Beschluss der entsprechenden Verordnungen und Richtlinien. Dennoch gab es auch Fortschritte. So sieht die *Aufnahme-Richtlinie* Mindeststandards für die Grundversorgung von Asylwerber\*innen vor. Diese Mindeststandards betreffen das Recht auf angemessene Unterbringung, Bildung, Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit. Sie gehen deutlich über das hinaus, was Regierungen mancher Mitgliedsstaaten Asylwerber\*innen zugestehen wollen. Ähnliches gilt für die *Asylverfahrens-Richtlinie*, die u. a. bestimmt, dass Asylwerber\*innen an der Grenze das Recht auf Einreise und Zugang zu einem rechtsstaatlichen Asylverfahren haben, währenddessen weder inhaftiert noch ausgewiesen werden dürfen. Diese Richtlinie schließt daher eine beträchtliche Rechtsschutzlücke der GFK. Die *Anerkennungs-Richtlinie* sieht einen weitgehend einheitlichen Schutz von Flüchtlingen im Sinn der GFK und von „subsidiär schutzberechtigten“ Personen vor. Wenn Asylwerber\*innen im Asylverfahren zum Beispiel nicht beweisen können, dass sie persönlich verfolgt wurden und daher nicht als Flüchtlinge im Sinn der GFK anerkannt werden, muss die Asylbehörde dennoch prüfen, ob sie *subsidiär schutzberechtigt* sind, etwa weil sie aus einem Bürgerkriegsland kommen und nach ihrer Rückführung Gefahr laufen, im Heimatland inhaftiert, gefoltert oder getötet zu werden.<sup>12</sup> Mit anderen Worten: Die Asylbehörde muss auch prüfen, ob das Prinzip des *Non-Refoulement*, das sich nicht nur aus der GFK ergibt, sondern auch aus der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK) wie auch aus der UNO-Konvention gegen Folter, bei einer allfälligen Abweisung des Asylantrags und einer folgenden Abschiebung verletzt werden würde. Ist dies der Fall, muss subsidiärer humanitärer Schutz gewährt werden,

wobei die Rechte der subsidiär Schutzberechtigten im Wesentlichen den Rechten anerkannter Asylant\*innen entsprechen sollen. Im Ergebnis hat die EU damit den engen Flüchtlingsbegriff der GFK auf Kriegsflüchtlinge und auf Flüchtlinge ausgeweitet, die aus Ländern kommen, in denen die Menschenrechte in schwerer und systematischer Weise verletzt werden.

Wenngleich ursprünglich einem legitimen Ziel dienend, nämlich *refugees in orbit* zu verhindern, hat sich das Dublin-System, das derzeit durch die Dublin III-Verordnung aus 2013 geregelt ist, als gefährliches Einfallstor für das ‚Floriani-Prinzip‘ entpuppt, wodurch das im *Lissabonner Vertrag* verankerte Prinzip der Solidarität ausgehöhlt wird. Das Dublin-System sieht vor, dass jener Staat, in welchem ein Flüchtling erstmals EU-Boden betritt, für die Abwicklung des Asylverfahrens zuständig ist. Der Flüchtling soll dann während des Asylverfahrens in diesem Land bleiben und dort versorgt werden. Viele Flüchtlinge halten sich aber nicht an diese Vorgaben, weil sie diese entweder nicht verstehen oder als unfair ansehen. Beispielsweise kommen viele Menschen mit dem festen Vorsatz nach Europa, in Deutschland, England oder Frankreich um Asyl anzusuchen, weil sie dort Verwandte oder Bekannte haben, bei denen sie wohnen können, oder weil sie die Sprache des Landes verstehen und sich daher leichter integrieren können. Mit dem Flugzeug können sie nicht einreisen, weil ihnen kein Visum ausgestellt wird und die Fluglinien von der EU unter Androhung hoher Strafen verpflichtet wurden, Personen ohne gültiges Visum nicht an Bord zu lassen (*carrier sanctions*). Folglich bleibt der überwiegenden Mehrzahl dieser Flüchtlinge nur, ihr Glück mit Hilfe krimineller Schlepperbanden auf dem Land- oder Seeweg zu versuchen. Als einer der Autor\*innen dieses Beitrags, Manfred Nowak, im Oktober 2010 als UNO-Sonderberichterstatter über Folter eine Untersuchungsmission in Griechenland durchführte, stellte sich heraus, dass in diesem Jahr knapp 90 Prozent aller Flüchtlinge, die auf irregulärem Weg in die EU eingereist waren, dies über die türkisch-griechische See- oder Landgrenze getan hatten. Die griechischen Behörden, die schon davor für die ineffiziente Durchführung von Asylverfahren und die mangelnde Grundversorgung der Flüchtlinge kritisiert worden waren, zeigten sich hoffnungslos überfordert. Sie sperren die Flüchtlinge zuerst in völlig überfüllte Haftzentren für, wie sie es unzutreffend nannten, „illegale Migranten“, von denen Nowak mehrere inspizierte. Die Haftbedingungen waren unerträglich. Nach einiger Zeit wurden die meisten Menschen freigelassen. Da sie keine adäquate Grundversorgung erhielten, wanderten sie entweder nach Athen weiter, um dort auf dem Schwarzmarkt zu arbeiten oder auf andere Weise an Geld zu kommen, um ihren Unterhalt zu finanzieren. Die etwas Wohlhabenderen fuhren mit der Eisenbahn in Länder, in die sie von Anfang an gewollt hatten. Wenn sie dort aber erneut um Asyl ansuchten oder sonst mit den Behörden in Kontakt kamen, wurden wieder ihre Fingerabdrücke abgenommen und diese

mit der European Dactyloscopy (EURODAC)-Datenbank abgeglichen. Stellte sich heraus, dass ihnen bereits in Griechenland Fingerabdrücke abgenommen worden waren, wurden sie unter Anwendung der Dublin-Verordnung nach Griechenland abgeschoben, und Haft, Aussichtslosigkeit und Wanderung folgten von Neuem.

Obwohl es einleuchtet, dass das Dublin-System extrem ungerecht ist, wird es von den meisten EU-Staaten, auch von Österreich, erbittert verteidigt. Zum einen benachteiligt es die Flüchtlinge, die in jenem Land an der EU-Außengrenze feststecken, in das sie mehr oder minder zufällig von Schlepper\*innen gebracht worden sind. Erfahrungsgemäß suchen Schlepper\*innen jene Staaten aus, deren Grenzen am schlechtesten bewacht sind. Das sind Staaten mit langen Seegrenzen: Griechenland, Italien, Malta, Spanien und Portugal. Das Dublin-System ist aber auch ungerecht gegenüber diesen Staaten, indem es ihnen den Großteil der Asylverfahren und die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge aufbürdet. Die Mitgliedstaaten der EU ohne lange Seegrenzen handeln nach dem Prinzip, dass Flüchtlinge zwar aufgenommen, aber möglichst von anderen Staaten versorgt werden sollen. Solange Österreichs Grenzen zu Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Slowenien EU-Außengrenzen waren, bezeichneten österreichische Innenminister\*innen und deren leitende Beamt\*innen das Dublin-System als äußerst unausgewogen, weil Österreich viele Flüchtlinge von Deutschland, der Schweiz oder Italien zurücknehmen musste. Seit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten 2003 hat sich die Stimmung gedreht, weil Österreich nun viele Flüchtlinge nach Polen, Ungarn, Griechenland oder Italien zurückschieben darf. Dabei wird übersehen, wie viel Zeit und Geld in Dublin-Verfahren und Zwangsabschiebungen investiert wird und wie viel Leid diese Verfahren verursachen. Manfred Nowak war zwischen 2000 und 2015 Leiter einer Besuchskommission des Menschenrechtsbeirats im Innenministerium und später der Volksanwaltschaft und besuchte viele Flüchtlingsfamilien in der Schubhaft, um ihre Haftbedingungen und ihre Abschiebungen zu inspizieren, zu kontrollieren sowie aus menschenrechtlicher Sicht zu beurteilen. Die Verzweiflung dieser Menschen, die nicht verstehen wollten oder konnten, warum sie wieder nach Polen oder Griechenland zwangsdeportiert wurden, verbunden mit der Angst, von dort schließlich in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt zu werden, war unermesslich.

Bald nach der Rückkehr Nowaks aus Griechenland hat der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* in einer Aufsehen erregenden Entscheidung ausgesprochen, dass die Haft- und Lebensbedingungen von Flüchtlingen in Griechenland unmenschlich sind und Rückführungen bis auf weiteres gestoppt.<sup>13</sup> Vergleichbare Entscheidungen nationaler Gerichte gibt es auch bereits in Bezug auf Ungarn, andere werden bald in Bezug auf Polen und weitere Staaten folgen. Den betreffenden Regierungen sind diese Entscheidungen nicht einmal unangenehm, da sie ja

für Flüchtlinge möglichst unattraktiv sein möchten. Es entwickelt sich ein fataler Wettbewerb: Wer Flüchtlingen die schlechtesten Bedingungen bietet (lange Asylverfahren, niedrige Anerkennungsraten, schlechte Grundversorgung, hohes Risiko der Haft, unmenschliche Schubhaft-Bedingungen etc.), macht sich unattraktiv und wird dadurch weniger mit Flüchtlingen ‚belastet‘ als Staaten mit hohen Standards. Daher werden relativ hohe Standards auch als Pull-Faktoren bezeichnet. Wer gar wie der derzeitige ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán Stacheldrahtzäune um sein Land baut, untergräbt die gemeinsame europäische Asylpolitik, das Prinzip der Solidarität und andere Grundwerte, zu denen sich die EU bekennt.

Als im Sommer und Herbst 2015 eine hohe Anzahl an Flüchtlingen, vor allem aus Syrien, nach Europa drängte, wurde das Dublin-System de facto außer Kraft gesetzt, weil es nicht mehr administrierbar war. Als der Rat der EU mit Mehrheitsbeschluss verpflichtende Quoten zur fairen Verteilung der Flüchtlinge auf die EU-Mitgliedstaaten einführte, verweigerten einige mittel- und osteuropäische Staaten die Kooperation und verletzen damit die europäischen Verträge. Zwar wurde kürzlich ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn eingeleitet, das zumindest auch asylrechtliche Verfehlungen zum Thema hat. Die ungarische Regierung zeigte sich davon jedoch zumindest vorerst weitgehend unbeeindruckt. Nun rächt sich das Versäumnis der letzten fünfzehn Jahre, ein wirklich gemeinsames europäisches Asylrecht mit einer gemeinsamen europäischen Asylbehörde zu schaffen und umzusetzen.

## Gibt es in den Menschenrechtsverträgen der UNO ein Recht auf Flucht?

Das Recht auf Flucht besteht aus dem *Recht auf Ausreise* aus einem Land und dem *Recht auf Einreise in ein anderes* Land. Als die Vereinten Nationen 1945 auf den Trümmern des Zweiten Weltkriegs und des Holocaust gegründet wurden, haben sie Sicherheit (Freiheit von Angst und Gewalt), Entwicklung (Freiheit von Not und Armut) und Menschenrechte (Achtung und Gewährleistung der Menschenwürde) als ihre Hauptziele definiert.<sup>14</sup> 1948 verabschiedete die UNO-Generalversammlung die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (AEMR), die eine Synthese zwischen dem westlichen Menschenrechtskonzept der bürgerlichen und politischen Rechte und dem sozialistischen Menschenrechtskonzept der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte darstellt.<sup>15</sup> In Artikel 13 wurden die Freizügigkeit und das Recht verankert, jedes Land einschließlich des eigenen zu verlassen. Darauf folgt in Artikel 14 das Recht, „in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen“. Allerdings ist die AEMR nur eine Erklärung, und daher völkerrechtlich nicht verbindlich. Bis zur Kodifizierung der AEMR in einem bindenden Vertrag (zu dem Zeitpunkt, als die UNO-Generalversammlung schließlich die beiden

*Menschenrechtspakte* annahm) dauerte es beinahe zwei Jahrzehnte. In Artikel 12 des *Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte*, der inzwischen von fast allen Staaten der Welt ratifiziert worden ist, findet sich zwar das Recht, jedes Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen und dorthin auch wieder zurückzukehren, nicht aber das Asylrecht. Ähnliches gilt für die EMRK, die 1950 vom *Europarat (Council of Europe)* verabschiedet wurde und heute in allen 47 Mitgliedstaaten des Europarats einschließlich der Türkei und Russlands gilt.

Daran zeigt sich, dass die Staaten bei der Kodifizierung der Menschenrechte auf globaler und auf europäischer Ebene zwar bereit waren und sind, dem Individuum „das Recht zu fliehen“ einzuräumen, nicht aber ein Recht auf Asyl, da dieses mit einem Recht auf Einreise verbunden ist, das in die staatliche Souveränität eingreifen würde. Das Recht aller Menschen, ein Land zu verlassen, war vor allem gegen die kommunistischen Staaten gerichtet, die ihren Staatsangehörigen jahre- und jahrzehntelang die Flucht verboten hatten. Zur Zeit des Kalten Krieges verloren viele Menschen ihr Leben, als sie versuchten, den Eisernen Vorhang oder die Berliner Mauer zu überwinden. In den letzten kommunistischen Diktaturen wie Nordkorea wird das Recht, das Land zu verlassen, den Menschen auch heute noch vorenthalten.

Das Recht, das Heimatland zu verlassen, ist freilich kein absolutes Recht, aber Staaten brauchen stichhaltige Gründe, es zu verweigern. Dazu gehört die Fluchtgefahr bei Menschen, die eines Verbrechens beschuldigt werden oder bereits wegen eines Verbrechens verurteilt sind, oder die Gefahr, dass sich Menschen konkreter staatsbürgerlicher Pflichten wie der Wehrpflicht oder der Steuerpflicht entziehen wollen. Diesen Menschen kann der Reisepass abgenommen oder bei begründeten Fällen auch eine elektronische Fußfessel angelegt werden, um sie an der Flucht zu hindern. In gravierenden Fällen ist auch die Verhängung der Untersuchungshaft wegen Fluchtgefahr gerechtfertigt, doch ist das eher bei Fremden als bei eigenen Staatsangehörigen zulässig und sollte eine Ausnahme bleiben.

Ganz anders verhält es sich mit dem Recht auf Einreise und folglich auch mit dem Asylrecht. In den internationalen Menschenrechtsverträgen wurde ein Recht auf Einreise nur für Staatsangehörige (und ausnahmsweise auch für Personen, die schon so lange in einem Land wohnen, dass es de facto zu ihrem Heimatland geworden ist) verankert, also ein Recht auf Einreise in das Heimatland. Aber Fremde haben kein Menschenrecht auf Einreise in ein anderes Land. Sie können als Tourist\*innen, Durchreisende oder Einwander\*innen nur dann einreisen, wenn es ihnen der betreffende Staat kraft seiner Souveränität mit einem Visum oder einem sonstigen Aufenthaltstitel bewilligt. Ein allgemeines Menschenrecht auf Einreise würde letztlich die Souveränität der Nationalstaaten wie auch der Staatenbünde (wie der EU) in Frage stellen. Erst ein Weltstaat könnte die globale Freizügigkeit als Menschenrecht wirklich garantieren.

Bei Flüchtlingen ist die menschenrechtliche Rechtslage komplizierter. Ein Recht auf Flucht aus dem eigenen Land ohne die gleichzeitige Möglichkeit, in einem anderen Land Schutz vor Verfolgung zu suchen und bei entsprechender Begründung auch zu finden, ist wenig wert. Deswegen gab es immer wieder Versuche, das Asylrecht als Menschenrecht zu verankern, aufbauend auf dem Asylrecht in Artikel 14 der (unverbindlichen) AEMR. Bei der Ausarbeitung der GFK stellte sich heraus, dass die Staaten nicht bereit waren, das Recht auf Asyl ausdrücklich anzuerkennen. Sie verpflichteten sich lediglich dazu, Flüchtlingen bestimmte Menschenrechte, vor allem die wichtigsten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einzuräumen, behielten sich aber die Entscheidung vor, wen sie als Flüchtling anerkannten. In der Praxis hat sich herausgestellt, dass die GFK implizit voraussetzt, dass Asylwerber\*innen für die Dauer des Asylverfahrens ein Recht auf Einreise und Aufenthalt in jenem Staat haben, der das Asylverfahren durchführt, und zwar auch dann, wenn sie irregulär eingereist sind. Im Rahmen der Harmonisierung des europäischen Asylrechts wurde das Recht auf Einreise auch ausdrücklich in der *Asylverfahrens-Richtlinie* verankert. Gemäß dieser Richtlinie, die zwingend in nationales Recht umgegossen werden muss (und auch in das österreichische Asylgesetz Eingang fand), haben alle Menschen, die an der Grenze eines europäischen Staates um Asyl ansuchen, das Recht auf Einreise in diesen Staat und das Recht auf Zugang zu einem regulären Asylverfahren.<sup>16</sup> Genau dieses Recht soll nun den Flüchtlingen von der österreichischen Bundesregierung im Wege einer „Notverordnung“ entzogen werden, wenn die durch die derzeitige österreichische Bundesregierung politisch gesetzte „Obergrenze“ erreicht wird! Ob eine derartige „Notverordnung“ als *Ausnahme* vom geltenden europäischen Asylrecht zulässig ist und einer gerichtlichen Überprüfung statthalten wird, ist folglich zu bezweifeln.

Da die EU mit der Asylverfahrens-Richtlinie *de facto* ein Menschenrecht auf Asyl akzeptiert hat, erscheint es nur folgerichtig, dass dieses Menschenrecht auch in Artikel 18 der *Europäischen Grundrechte-Charta* verankert wurde, und zwar unter ausdrücklichem Verweis auf die GFK, die von allen EU-Staaten ratifiziert worden ist.<sup>17</sup> Freilich bedeutet ein Menschenrecht auf Asyl nicht, dass alle Menschen, die um Asyl ansuchen, auch das Recht hätten, als Flüchtlinge anerkannt zu werden. Im Asylverfahren muss zuerst geklärt werden, ob es sich bei der betreffenden Person um einen Flüchtling im Sinne der GFK oder um eine subsidiär schutzberechtigte Person handelt, oder aber um eine Person, die nicht schutzberechtigt ist. Aber in jedem Fall haben Asylwerber\*innen das Recht, einzureisen und während der Dauer des Asylverfahrens im Land zu bleiben und Zugang zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu erhalten, die nach der GFK und der Aufnahme-Richtlinie der EU zu gewähren sind. Deswegen ist das Menschenrecht auf Asyl als Recht definiert, „Asyl zu suchen und zu genießen“.<sup>18</sup>

## Die aktuelle Flüchtlingssituation

In diesen Tagen befindet sich die Welt in der größten Krise seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Diese Krise ist komplex und manifestiert sich in globalen Wirtschafts- und Finanzkrisen, in Nahrungsmittel- und Umweltkrisen, in der Zunahme von bewaffneten Konflikten, von Gewalt, Terrorismus, organisierter Kriminalität, in *failed states*, in Politik- und Demokratieverdrossenheit in westlichen Demokratien, im Wiedererstarken autoritärer Regime, dem Ruf nach dem ‚starken Mann‘ und – nicht zuletzt – in vielen schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen in allen Regionen der Welt. Diese globalen Krisen schlagen sich auch in verstärkten Fluchtbewegungen nieder. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges gab es nie so viele Flüchtlinge und Vertriebene wie heute. Im Jahr 2016 waren mehr als 65 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht.<sup>19</sup> Der Großteil dieser Menschen sind Binnenflüchtlinge oder „intern Vertriebene“, d. h. Menschen, die zwar durch Bürgerkrieg, Katastrophen oder schwere Menschenrechtsverletzungen ihre Heimat verlassen mussten, aber in einem anderen Teil ihres Landes Zuflucht fanden. Auch von jenen Vertriebenen, die es schafften, aus ihrem Land zu fliehen, befinden sich die meisten in Nachbarländern oder zumindest in derselben Weltregion, während in den Industrieländern des globalen Nordens nur ein vergleichsweise kleiner Teil Zuflucht gefunden hat.

Mehr als zwölf Millionen Vertriebene, von denen 5,5 Millionen ins Ausland geflüchtet sind, stammen aus Syrien und bilden derzeit die größte Gruppe von Flüchtlingen, gefolgt von Flüchtlingen aus Afghanistan, Somalia, dem Sudan und Süd-Sudan, der Demokratischen Republik Kongo, Myanmar, der Zentralafrikanischen Republik, dem Irak und Eritrea. Mehr als die Hälfte der syrischen Flüchtlinge, 2,9 Millionen, lebt in der Türkei, eine weitere Million im Libanon und 660.000 in Jordanien.<sup>20</sup> Der Großteil der über 2,9 Millionen afghanischen Flüchtlinge lebt in Pakistan und im Iran, die meisten der 1,1 Millionen somalischen Flüchtlinge leben in Äthiopien und Kenia.<sup>21</sup> Zum Teil sind diese Flüchtlinge seit vielen Jahren in riesigen Flüchtlingscamps untergebracht, die vom UNHCR und anderen Hilfsorganisationen mit viel zu geringen Finanz- und Personalressourcen betrieben werden. Die meisten Menschen leben aber mehr oder minder auf sich allein gestellt oder bei Freund\*innen und Verwandten in jenen Ländern, die ihnen Unterschlupf gewähren.

Für die ca. fünf Millionen Flüchtlinge aus Palästina, die in den meisten Flüchtlingsstatistiken nicht mitgerechnet werden und auf welche die GFK nicht anwendbar ist, besteht ein eigenes Regime, das vom Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen für Palästina betrieben wird. Der Großteil der palästinensischen Flüchtlinge lebt in Jordanien, im Libanon, im Gaza-Streifen und Westjordanland sowie nach wie vor in Syrien.<sup>22</sup>

Im Vergleich dazu hielten sich in Europa Ende 2015 ca. 1,9 Millionen anerkannte Flüchtlinge auf, die meisten davon in Deutschland, nämlich 316.000.<sup>23</sup> Als jedoch im Lauf des Jahres 2015 mehr als eine Million Menschen auf der Flucht über Griechenland und die sogenannte Balkanroute nach Österreich, Deutschland, Schweden und andere Länder der EU zog, stürzte die europäische Asylpolitik in ihre bisher tiefste Krise. Zwar haben die Regierungen Deutschlands, Schwedens und Österreichs unter dem Druck eines Teils der Zivilgesellschaft das Dublin-System ausgesetzt und diese Menschen entsprechend untergebracht und versorgt. Aber nach einigen Monaten setzte sich wieder die Angst- und Panikmache rechtspopulistischer Parteien durch. Die sogenannte Balkanroute wurde u. a. auf Betreiben des österreichischen Außenministers, Sebastian Kurz, geschlossen und die Hauptverantwortung wieder den Staaten an der EU-Außengrenze, allen voran Griechenland und Italien, übertragen. Um den völligen Zusammenbruch des griechischen Asylsystems zu verhindern, schloss die EU einen umstrittenen Deal mit der Türkei: Als Gegenleistung für zugesagte ca. sechs Milliarden Euro zur Unterstützung der Flüchtlinge in der Türkei und die Visafreiung für türkische Staatsangehörige verpflichtete sich die türkische Regierung, die Überfahrt von Flüchtlingen mit Schlepperbooten von der Türkei nach Griechenland zu unterbinden und in Griechenland aufgegriffene Bootsflüchtlinge zurückzunehmen.<sup>24</sup> Aus heutiger Sicht scheint es mehr als fraglich, dass das Regime Erdogan, das die Menschenrechte gegenüber seinen eigenen Bürger\*innen, insbesondere aus der Justiz, der Wissenschaft, den Medien, der Beamt\*innenschaft und gewählten Abgeordneten gröblich verletzt, über den Tag hinaus Garant der Abdichtung der europäischen Außengrenze gegenüber dem Flüchtlingsstrom aus der Levante sein könnte.

## Die Zukunft des Menschenrechts auf Asyl

Die Krise der globalen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik wird sich voraussichtlich schon bald weiter verschärfen. Nichts deutet darauf hin, dass die Ursachen für die globalen Flucht- und Migrationsbewegungen in absehbarer Zeit gelöst werden würden. Die Gründe liegen nach unserer Überzeugung nicht zuletzt in der wachsenden ökonomischen Ungleichheit als Folge einer verfehlten neoliberalen Wirtschaftspolitik der letzten drei oder vier Jahrzehnte.<sup>25</sup> Natürlich wäre es am besten, diese Ursachen zu bekämpfen. Wie die Statistik über die wichtigsten Herkunftsländer von Flüchtlingen zeigt, sind die Ursachen vor allem bewaffnete Konflikte und Terrorismus im Nahen Osten und in Afrika. Die drei wichtigsten Krisenherde der Welt, aus denen die meisten Flüchtlinge kommen, sind vergleichsweise kleine Staaten, die in Bürgerkriege unter Beteiligung terroristischer Gruppierungen („Islamischer Staat“ und al-Nusra Front in Syrien, al-Qaida in Afghanistan, Shabab-

Milizen in Somalia) verwickelt sind. Alle drei Konfliktherde illustrieren auf erschreckende Weise die derzeit geringen Konfliktlösungskapazitäten der Vereinten Nationen und der im Sicherheitsrat vertretenen Großmächte. Der Syrienkonflikt wäre sogar ein Parade-Anwendungsfall der von den Vereinten Nationen im Jahr 2005 unter Federführung von Kofi Annan verkündeten Doktrin der *Responsibility to Protect* (R2P), wonach die Regierungen, und wenn diese versagten, die internationale Gemeinschaft, eine politische Verantwortung dafür hätten, die Bevölkerung gegen schwere und systematische Verletzungen ihrer Menschenrechte (Völkermord, ethnische Säuberungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen) zu schützen.<sup>26</sup> Inspiriert vom „Arabischen Frühling“ in Tunesien, Ägypten und Libyen demonstrierten im Frühjahr 2011 oppositionelle Gruppen, anfänglich friedlich, gegen das autoritäre Regime von Bashar al Assad. Als das Militär Gewalt gegen die Demonstrant\*innen einsetzte, eskalierte die Situation.<sup>27</sup> Hätte der Sicherheitsrat zu diesem Zeitpunkt ein klares Zeichen gesetzt, dass militärische Gewalt gegen die eigene Bevölkerung ein Anwendungsfall von R2P ist, dann hätte viel Leid der letzten fünf Jahre verhindert werden können. Der Menschenrechtsrat und die Generalversammlung der UNO wiesen wiederholt auf diese Verantwortung hin, aber der Sicherheitsrat als einziges Organ mit der Macht, bindende Beschlüsse zu treffen und auch durchzusetzen, war von Anfang an durch die Vetodrohung Russlands (unterstützt von China) blockiert. In der Zwischenzeit sind zwei der fünf Vetomächte (Russland und USA) direkt in diesen bewaffneten Konflikt involviert. Ebenso sind die wichtigsten regionalen Mächte (Iran, Saudi-Arabien und die Türkei) mit je unterschiedlichen Strategien beteiligt. In Syrien werden Stellvertreterkriege um die Vorherrschaft im Nahen Osten geführt. Die EU, einschließlich der Vetomächte England und Frankreich, hat in diesem Konflikt bislang eher eine Beobachterposition eingenommen und eine politische Lösung propagiert, doch wird sie wegen der anhaltenden Flüchtlingsbewegung zunehmend nervös. Die Vereinten Nationen versuchen zwar zu vermitteln, doch können sich die beteiligten Staaten bisher nicht einmal darauf einigen, welche der Kriegsparteien an den Friedensgesprächen teilnehmen dürfen und welche nicht, weil sie als terroristisch eingestuft werden. Kein anderer Konflikt könnte besser vor Augen führen, wie sehr die Vereinten Nationen heute durch eine veraltete Struktur in ihrer wichtigsten Aufgabe, der Friedenssicherung, gelähmt sind. Eine genauere Analyse der Ursachen für Gewalt, Kriege und Terrorismus in Afghanistan, Somalia und anderen Herkunftsländern von Flüchtlingen würde zu einem ähnlichen Ergebnis führen: Die Großmächte sind viel mehr an der Durchsetzung ihrer eigenen politischen, ökonomischen und militärischen Interessen interessiert, als ihre Kräfte zu bündeln und gemeinsam Kriege, Terrorismus und schwerste Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen beziehungsweise zu verhindern.

Wenn die Krisen in der nahen Zukunft also voraussichtlich eher zu- als abnehmen werden, dürften auch die globalen Migrations- und Fluchtbewegungen weiter anwachsen. Weltweit greifen die Vereinten Nationen, allen voran UNHCR und OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), aber auch das Welternährungsprogramm und ähnliche humanitäre Organisationen trotz äußerst beschränkter finanzieller Ressourcen in Krisen ein. Bei der humanitären Hilfe und dem Management von Katastrophen und Krisen sind die Vereinten Nationen nach wie vor viel erfolgreicher als bei der Verhütung von Krisen und bewaffneten Konflikten, auch wenn sie mit ihren Kapazitäten angesichts des Ausmaßes derzeitiger Konflikte zunehmend an ihre Grenzen stoßen. Bei der Versorgung und Verteilung der Flüchtlinge sind die Vereinten Nationen allerdings auf die Zusammenarbeit der Staaten angewiesen, die Flüchtlinge letztlich direkt (im Wege des langwierigen Asylverfahrens auf Basis der GFK oder von Kontingenten bei Massenfluchtbewegungen) oder indirekt im Wege des *resettlement* aufnehmen und integrieren müssen. Denn Flüchtlinge über viele Jahre in Lagern zu versorgen und darauf zu warten, dass sie wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren können, ist angesichts der mangelnden Konfliktlösungskapazitäten derzeit nicht zielführend. Zu viele palästinensische, afghanische und somalische Flüchtlinge leben bereits seit Jahrzehnten in riesigen Flüchtlingslagern ohne reelle Chance auf Rückkehr. Was ist zu tun?

Wenn wir Syrien als Fallbeispiel für die Bewältigung von Flüchtlingsbewegungen wählen, zeigt sich wie oben bereits beschrieben folgendes Bild: Der überwiegende Teil der 5,5 Millionen emigrierten Flüchtlinge lebt in den Nachbarländern Türkei, Libanon und Jordanien. Auch wenn diese Staaten Vertragsparteien der GFK sind, führen sie keine individuellen Asylverfahren durch, sondern nehmen Flüchtlinge ohne nähere Prüfung ihrer Fluchtgründe auf. Bei der Versorgung dieser Menschen werden sie vom UNHCR und anderen Hilfsorganisationen unterstützt. Viele leben in Lagern (vor allem nahe der syrischen Grenze in Jordanien, im Libanon und in der Türkei), andere versuchen sich in das normale Leben in den Aufnahmestaaten einzufügen. Sobald die Hoffnung schwindet, in absehbarer Zeit nach Syrien zurückkehren zu können, entsteht der Wunsch nach einem Neuanfang in einem Drittland. Dass viele Syrer\*innen dabei an Europa denken, ist angesichts der geographischen Nähe, der historischen und kolonialen Verbindungen, des Wohlstands und der relativen Sicherheit in Europa sowie der Tatsache, dass häufig bereits Freunde und Verwandte in Europa leben, nicht verwunderlich.

Dass viel mehr Menschen aus den Krisenherden im Nahen Osten, aber auch in Afrika, nach Europa kommen würden, war also nicht wirklich überraschend. Dennoch war Europa nicht vorbereitet. Die Harmonisierung des gemeinsamen europäischen Asylrechts war nicht abgeschlossen und Asylverfahren werden weiterhin von 28 unterschiedlichen Behörden mit unterschiedlichen Standards und Aner-

kennungsquoten durchgeführt, statt von einer gemeinsamen europäischen Asylbehörde, die vielleicht auch im Ausland Asylanträge entgegennehmen und behandeln könnte.

Als sich im Lauf des Sommers 2015 abzeichnete, dass hunderttausende syrische Flüchtlinge trotz dieser Hürden in Europa (v. a. in Griechenland) gelandet waren und bereit waren, auf eigene Faust nach Deutschland und in andere westeuropäische Länder zu gelangen, wurde die folgende Situation in der EU vor allem in den Medien häufig als chaotisch beschrieben. Von einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik war nichts zu sehen. Obwohl es für solche Fälle von Massenfluchtbewegungen eine eigene Richtlinie gibt,<sup>28</sup> die das individuelle Asylverfahren auf Basis der GFK aussetzt und durch eine Kontingentlösung ersetzt (wie sie Österreich zum Beispiel noch bei den bosnischen Flüchtlingen in den 1990er Jahren praktiziert hat), wurde diese Richtlinie aus Mangel an politischem Willen der Staaten diesmal nicht aktiviert. Nur weil die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel politischen Willen zur Aufnahme von Syrien-Flüchtlingen zeigte, das Dublin-System aussetzte und schließlich auf einen Deal mit der Türkei drängte, konnte eine größere Katastrophe verhindert werden. Statt ihr für dieses Krisenmanagement zu danken, wurde sie aus den eigenen Reihen und aus dem Ausland kritisiert, verhöhnt und hintergangen. Andere Staaten wie Österreich und Schweden unterstützten sie anfangs bei diesem Krisenmanagement, doch bald übernahmen auch in diesen Ländern populistische Politiker\*innen und Medien die Themenvorherrschaft. Besonders deutlich wurde dies, als der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit beschloss, Flüchtlinge von Griechenland und Italien nach einem bestimmten Schlüssel auf andere EU-Mitgliedstaaten zu verteilen und sich die überstimmten mittel- und osteuropäischen Staaten schlichtweg weigerten, das entsprechende Kontingent von Flüchtlingen aufzunehmen. Statt dieses Minimum an europäischer Solidarität zu respektieren, begann der ungarische Ministerpräsident einen Stacheldrahtzaun an den Grenzen zu Serbien und Kroatien zu bauen. Der österreichische Außenminister Sebastian Kurz drängte die Balkanstaaten dazu, die sogenannte Balkan-Route zu sperren, was vor allem bedeutete, dass Mazedonien die Grenze zu Griechenland schloss und Griechenland wieder einmal mit der Versorgung der Flüchtlinge alleine gelassen wurde. Später ließ er mit der Idee aufhören, das „australische Modell“, das darin besteht, die Bootsflüchtlinge nach Nauru und Papua Neu Guinea zu internieren, nach Europa zu importieren.<sup>29</sup> Die österreichische Bundesregierung legte eine „Obergrenze“ von 37.500 Flüchtlingen fest, deren Asylanträge im Jahr 2016 entgegengenommen und bearbeitet werden könnten. Sobald diese Grenze erreicht sei, werde man auf der Grundlage einer eigenen Notverordnung weitere Asylwerber\*innen an den österreichischen Grenzen zurückweisen. Trotz vielfacher Kritik, dass eine solche Politik der Asylverfahrens-Richtlinie widerspricht und folglich EU-Recht verletzt, wurde die

Rechtsgrundlage für solche Notverordnungen durch eine Novellierung des Asylgesetzes im Frühjahr 2016 geschaffen.<sup>30</sup>

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus diesen Entwicklungen für die Zukunft des Asyl- und Flüchtlingsrechts ziehen? Als Folge zunehmender Krisen, mit denen die Welt konfrontiert ist, werden auch die globalen Migrations- und Fluchtbewegungen in der nächsten Zukunft weiter zunehmen. Dabei verwischen sich die Grenzen zwischen ‚wirklichen‘ Flüchtlingen und unfreiwillig Vertriebenen auf der einen Seite und ‚freiwilligen‘ Migrant\*innen auf der anderen Seite zusehends. Wenn Menschen vor Flut- oder Dürrekatastrophen flüchten, die durch den Klimawandel bedingt sind, oder weil sie aus Ländern kommen, wo es keine funktionierende Regierung mehr gibt und die Armut unerträglich geworden ist, oder weil sie Angst vor Terrorismus, Menschen- und Kinderhandel oder Bürgerkriegen haben, dann sind sie zwar keine Flüchtlinge im Sinn der GFK, aber auch keine ‚freiwilligen‘ Auswander\*innen, die nur deshalb die beschwerliche und gefährliche Wanderung durch die Sahara und über das Mittelmeer auf sich genommen haben, weil sie in Europa vom höheren sozialen Standard und einem besser entwickelten Arbeitsmarkt profitieren möchten.

Die GFK, die auf den Tatbestand einer Verfolgung der Person abstellt, ist keineswegs ausreichend, um die neuen Fluchtbewegungen und Fluchtursachen abzudecken. Aber sie unter den derzeitigen weltpolitischen Verhältnissen novellieren und erweitern zu wollen, wäre fatal. In der Praxis spielt das *Refoulement*-Verbot, wonach Menschen nicht gegen ihren Willen in einen Staat zurückgeschickt werden dürfen, in dem ihnen ein beträchtliches Risiko droht, in ihren essentiellen Menschenrechten auf Leben, persönliche Integrität, Würde und Freiheit verletzt zu werden, ohnehin bereits eine größere Rolle als die GFK. Denn es ist selbst ein essentielles Menschenrecht, das unter allen Umständen gilt (*ius cogens*). Selbst wenn Staaten aus der GFK austreten wollten, blieben sie weiterhin an das *Refoulement*-Verbot gebunden. Es führt zwar nur zu subsidiärem Schutz und folglich nicht zum vollen Genuss aller in der GFK gewährten Rechte, aber es gewährt zumindest ein Recht auf Aufenthalt.

Langfristig gesehen werden die Staaten des globalen Nordens wie des globalen Südens allerdings nicht darum herumkommen, eine nachhaltige Lösung für globale Flucht- und Wanderungsbewegungen zu entwickeln. Zum einen ist globale Migration eine notwendige Folge der Globalisierung. Wir sind gewohnt, über das Internet mit der ganzen Welt zu kommunizieren, Waren und Dienstleistungen aus der ganzen Welt zu konsumieren, Weltreisen möglichst ohne Visumzwang zu unternehmen und unser Kapital in globalen Finanzmärkten zu investieren, aber gleichzeitig wollen wir der Bevölkerung des globalen Südens verwehren, ebenfalls von der Globalisierung zu profitieren. Das wird auf die Dauer nicht funktionieren, denn das Rad der zunehmenden Vernetzung wollen wir schon aus eigenen ökonomischen Moti-

ven nicht gerne zurückdrehen, falls dies überhaupt möglich sein sollte. Folglich werden wir uns, ob wir es wollen oder nicht, mit mehr globaler Migration anfreunden müssen. Statt Stacheldrahtzäune zu bauen und den Kopf in den Sand zu stecken wäre es sinnvoller, darüber nachzudenken, wie viel Migration ein alternder Kontinent wie Europa schon aus demographischen Gründen braucht, und wie wir diese Migration sinnvoll steuern können. Da Flüchtlinge ein (wenn auch beschränktes) Recht auf Flucht haben, wäre es sinnvoll, diese Menschen im Rahmen einer zukunftsorientierten Migrationspolitik als erste im Wege von Kontingenten aufzunehmen und entsprechend zu integrieren. Viele Flüchtlinge aus Syrien und anderen Ländern, die derzeit nach Europa drängen, sind jung, relativ gut ausgebildet und wären daher bei einem entsprechenden politischen Willen vergleichsweise leicht zu integrieren.

Noch wichtiger wäre es aber, die eigentlichen Ursachen für die derzeitigen globalen Krisen zu erkennen, zu erforschen und zu bekämpfen. Wo immer wir mit unseren Forschungen ansetzen, bei der globalen Armut, der globalen Ungleichheit und Ungerechtigkeit, den fragilen Staaten, dem Klimawandel, beim organisierten Verbrechen, bei Korruption, Gewalt, Terrorismus oder bei bewaffneten Konflikten, wir werden schnell erkennen, dass diese Probleme ursächlich mit dem derzeitigen globalen Finanz- und Wirtschaftssystem zusammenhängen. Ohne eine grundsätzliche Neuorientierung der globalen Wirtschaftsordnung werden wir diese globalen Probleme nicht in den Griff bekommen. In der *Agenda 2030* mit ihren nachhaltigen Entwicklungszielen haben die Vereinten Nationen und damit auch ihre Mitgliedstaaten die meisten Probleme richtig erkannt und auch jene Ziele vorgegeben, die wir bis 2030 erreichen müssten, wenn wir diese Probleme nachhaltig lösen wollen.<sup>31</sup> Dazu gehören auch die Beseitigung von absoluter Armut, die Reduzierung der ökonomischen Ungleichheit und Ungerechtigkeit und anderer Ursachen von Gewalt, bewaffneten Konflikten, Migration und Vertreibung. Wenn wir die Nachhaltigkeitsziele durch eine neue globale Wirtschafts- und Sozialordnung bis zum Jahr 2030 wirklich erreichen, werden wir auch mit den verbleibenden Flucht- und Migrationsbewegungen auf eine vernünftige Art und Weise umgehen lernen.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag beruht auf einer Vorlesung, die die Autor\*innen gemeinsam mit Nadja Lorenz im Wintersemester 2015/16 an der Universität Wien gehalten haben.
- 2 James Hathaway, A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law, in: Harvard International Law Journal, 31/1 (1990), 129–147, hier 134.
- 3 Zur Geschichte der Menschenrechte, die eng mit der Herausbildung von Nationalstaaten und dem Konstitutionalismus zusammenhängt, vgl. Felix Ermacora, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. 1, Wien 1974; Manfred Nowak, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem,

- Wien/Graz 2002, 21 ff. Zum Gesellschaftsvertrag und den Menschenrechten als Legitimation des Staates siehe schon John Locke, *Two Treatises of Government*, London, 1690, II, §§ 124, 123, 87.
- 4 Beispielsweise heißt der erste österreichische Grundrechtskatalog aus dem Jahr 1867, der 1920 in die Verfassung der Republik Österreich übernommen wurde und noch heute gilt, *Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger*.
  - 5 Siehe dazu vor allem den Beitrag von Jochen Oltmer in diesem Band. Zur Geschichte des internationalen Flüchtlingsrechts siehe Otto Kimminich, Die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts – faktischer und rechtsdogmatischer Rahmen, in: *Archiv des Völkerrechts* 20/4 (1982), 369–410, hier 369.
  - 6 Siehe Manfred Nowak/Karolina M. Januszewski/Tina Hofstätter, Hg., *All Human Rights for All. Vienna Manual on Human Rights*, Wien/Graz 2012, 21 ff.
  - 7 Vgl. zum Folgenden Kimminich, *Entwicklung*.
  - 8 UNGV Res. 319 A (IV) vom 14. 12. 1950.
  - 9 Vgl. dazu aus der reichhaltigen Literatur Wolfgang Benedek, *Fremdenrecht, Asyl und Einwanderung*, in: August Reinisch, Hg., *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Bd. I, 5. Auflage, Wien 2013, 298–312, hier 298 und 301 ff.; James Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge u. a. 2005; James Hathaway/Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, 2. Auflage, Cambridge 2014; Guy S. Goodwin-Gill/Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, 3. Auflage, Oxford 2007; Jane McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford 2007; Hemme Battjes, *European Asylum Law and International Law*, Leiden u. a. 2006.
  - 10 Vgl. dazu Benedek, *Fremdenrecht*, 303 ff.; Battjes, *European asylum law*; Kay Hailbronner, Hg., *EU Immigration and Asylum Law – Commentary on EU Regulations and Directives*, München/Oxford/Baden-Baden 2016; Steve Peers/Elspeth Guild/Jonathan Tomkin, *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2. Auflage, Leiden 2012; Anneliese Baldaccini/Elspeth Guild/Helen Toner, *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford 2007; Rainer Hofmann, *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Baden-Baden 2008; Christian Schmid/Michaela Frank, *Europäisches Asylrecht*, Wien 2001.
  - 11 Vgl. zu der Drei-Säulen-Struktur der Europäischen Union und der Zuordnung des Asyl- und Einwanderungsrechts innerhalb dieser Säulenstruktur den Beitrag von Sebastian Frik in diesem Band.
  - 12 Vgl. dazu den Beitrag von Sebastian Frik in diesem Band.
  - 13 *M.S.S. v. Belgien und Griechenland*, 30696/09, Urteil des EGMR vom 21.1.2011.
  - 14 Vgl. Manfred Nowak, *The Three Pillars of the United Nations. Security, Development and Human Rights*, in: Margot E. Salomon/Arne Tostensen/Wouter Vandenhole, Hg., *Casting the Net Wider. Human Rights, Development and New Duty-Bearers*, Antwerpen/Oxford 2007, 25–41, 25.
  - 15 Siehe dazu Manfred Nowak, *Menschenrechte. Eine Antwort auf die wachsende ökonomische Ungleichheit*, Wien/Hamburg 2015, 64, mit weiteren Hinweisen.
  - 16 Art 3 (1), *Asylverfahrensrichtlinie* 2013/32/EU vom 26.6.2013.
  - 17 Vgl. dazu Steve Peers/Tamara Hervey/Jeff Kenner/Angela Ward, Hg., *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Baden-Baden/München/Oxford 2014; Tamara Hervey/Jeff Kenner, *Economic and Social Rights Under the EU Charter of Fundamental Rights. A Legal Perspective*, Oxford/Portland 2003; Arno Kahl, Hg., *Grundsatzfragen der Europäischen Grundrechtecharta*, Wien 2013; Giacomo Di Federico, Hg., *The EU Charter of Fundamental Rights. From A Declaration to a Binding Instrument*, Dordrecht/Heidelberg/ London/New York 2011.
  - 18 Art 14 (1), *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* vom 10. 12. 1948.
  - 19 Vgl. dazu UNHCR, *Report Global Trends: Forced Displacement in 2016*, 2, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html> (26.6.2017).
  - 20 <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (26.6.2017).
  - 21 Vgl. dazu UNHCR, *Report Global Trends: Forced Displacement in 2016*, 6–16.
  - 22 Zum Westjordanland vgl. den Beitrag von Hendrik Hinrichsen in diesem Band.
  - 23 Zahlen vom 31. 12. 2015, UNHCR *Report Global Trends. Forced Displacement in 2015*, 14.
  - 24 Siehe dazu Gerald Knaus, *European Stability Initiative, The Merkel Plan*, <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=597> (24.5.2017); Elizabeth Collett, *The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal*, *Migration Policy Institute*, März 2016, <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu>

- turkey-refugee-deal (24.5.2017); Steve Peers, The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment, 18.3.2016, <http://eulawanalysis.blogspot.co.at/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html> (24.5.2017).
- 25 Siehe zu diesem Zusammenhang Nowak, Menschenrechte, sowie Manfred Nowak, Human Rights or Global Capitalism, The Limits of Privatization, Pennsylvania Press, Pittsburgh 2017.
- 26 Siehe dazu Manfred Nowak, Responsibility to Protect. Is International Law Moving from Hobbes to Locke?, in: Gerhard Hafner/Franz Matscher/Kirsten Schmalenbach, Hg., Völkerrecht und die Dynamik der Menschenrechte, Liber Amicorum Wolfram Karl, Wien 2012, 342–369, hier 342.
- 27 Siehe dazu den Beitrag von Reinhard Sieder und Badran Farwati in diesem Band.
- 28 EU Richtlinie über vorübergehenden Schutz 2001/55/EG vom 20.7.2001.
- 29 <http://derstandard.at/2000038348587/Kurz-verteidigt-Vorschlag>.
- 30 BGBL II Nr 133/2016 vom 3.6.2016.
- 31 Zur Agenda 2030 siehe <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>; William Colglazier, Sustainability. Sustainable development agenda: 2030, in: Science 359/6252 (2017), 1048–1050; Jens Martens/Wolfgang Oberland, Die 2030-Agenda, Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung, Bonn/Osnabrück 2015.