

Wiltrud von Glahn

Der Kompetenzwandel internationaler Flüchtlingshilfsorganisationen – vom Völkerbund bis zu den Vereinten Nationen

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1992, 183 S., DM 48,--

Volker Türk

Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR)

Schriften zum Völkerrecht, Band 103

Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 1992, 356 S., DM 118,--

Das 20. Jahrhundert ist das Jahrhundert der Flüchtlinge. Vertreibung von Menschen aus ihrer Heimat hat es in der Geschichte schon immer gegeben. Doch sind in unserem Jahrhundert drei Besonderheiten hinzugetreten: die große Zahl der Flüchtlinge, ihre weltumspannenden Fluchtwege und die Schwierigkeiten bei der Suche nach einem aufnahmewilligen Land. Diese Besonderheiten haben eine internationale Zusammenarbeit bei der Bewältigung des Flüchtlingsproblems erzwungen. Als ein Werkzeug dafür bietet sich das Völkerrecht an. Es kann Regelungen für die Behandlung der Flüchtlinge und für ihre Rechtsstellung im Aufnahmeland festlegen; es kann aber auch die Grundlage schaffen für internationale Einrichtungen, die sich dem Flüchtlingsproblem widmen.

Die beiden Untersuchungen *von Glahns* und *Türks* beschäftigen sich mit der institutionellen Antwort des Völkerrechts auf das Flüchtlingsproblem. Sie zeigen aber auch, wie das Recht der internationalen Flüchtlingsorganisationen mit dem materiellen Flüchtlingsrecht verknüpft ist.

Von Glahn beginnt mit einem Kapitel über die Flüchtlingshilfe des Völkerbundes von 1921 bis 1938. Zwei wichtige Etappen in der Entwicklung des Flüchtlingsrechts werden markiert: die erste Flüchtlingsdefinition (S. 19) und die erste Regelung des Rückführungsverbot ("non-refoulement", S. 27). Das zweite Kapitel umfaßt den anschließenden Zeitraum bis 1947. Bei den Rechtsgrundlagen für die Kompetenzen internationaler Flüchtlingsorganisationen begnügt sich von Glahn bedauerlicherweise mit Sekundärliteratur. Auf die Fundstelle des jeweiligen Dokuments verzichtet sie sogar dort, wo seine Veröffentlichung in der Vertragssammlung des Völkerbundes Bedeutung gewinnen soll (S. 16 mit Fn. 38). Dies zieht sich durch die ganze Arbeit und betrifft das vierte und längste Kapitel (S. 91-142) über die Kompetenzen des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) ebenso wie das fünfte Kapitel über die Erweiterung dieser Kompetenzen (S. 143-174). In fünften Kapitel beschreiben die ersten beiden Abschnitte die Erweiterung der sachlichen und der personellen Zuständigkeit des UNHCR durch Beschlüsse der Generalversammlung der Vereinten Nationen (S. 143-166). Der letzte Abschnitt behandelt dann kurz die rechtliche Bedeutung dieser Beschlüsse (S. 166-174). Gemeint ist damit aber nicht die Bindungswirkung, sondern "die Frage, ob mittels dieser Resolutionen die UNHCR-Satzung lediglich ausgelegt oder aber geändert wurde". Es wird nicht ganz deutlich, welche praktischen Auswirkungen die Antwort haben soll.

Nur beim Statut des UNHCR, einem Beschluß der Generalversammlung der Vereinten Nationen, wird die Frage nach den Auslegungskriterien aufgeworfen. Die Antwort beschränkt sich auf das Lehrbuch der Methodenlehre von K. Larenz (S. 166 m. Fn. 544). Spätestens hier hätte die Verfasserin überlegen können, auch auf die Gesichtspunkte der Vertragsauslegung im Völkerrecht zurückzugreifen.

Ohne genaueren Blick in die einschlägigen Rechtsgrundlagen bietet die Untersuchung eher eine Zusammenfassung der Kompetenzbeschreibungen im Schrifttum als eine detaillierte Analyse der Kompetenzen und ihrer Veränderungen. Der besondere Wert des Buches liegt darin, daß es die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts auf prägnante Weise schildert und zugleich den geschichtlichen Hintergrund beleuchtet. Es gelingt von Glahn zu verdeutlichen, daß sich die Kompetenzen der internationalen Flüchtlingsorganisationen nicht linear entwickelt und gewandelt haben. Vielmehr hingen sie ab von der sich immer wieder wandelnden Bereitschaft der Staaten, zur Lösung eines konkreten Flüchtlingsproblems beizutragen. Die letzten beiden Kapitel vermitteln darüber hinaus einen raschen Einblick in die Arbeit des UNHCR.

Wer die Thematik der letzten beiden Kapitel vertiefen will, der sollte das Buch von *Türk* zur Hand nehmen. Nach einer straffen Schilderung der geschichtlichen Entwicklung (S. 1-28) beschäftigt es sich ausschließlich mit dem Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen. Der erste Hauptteil betrifft die Einbindung des UNHCR in die Organisationsstruktur der Vereinten Nationen (S. 29-111). Die Zuständigkeiten für die Kontrolle des UNHCR durch die Generalversammlung, den Wirtschafts- und Sozialrat und das Exekutivkomitee sind selbst für altgediente Mitarbeiter des Amtes nicht immer einsichtig. Türk widmet jedem dieser Organe ein eigenes Kapitel. Dabei erweist sich seine vorangestellte Unterscheidung (S. 29-33) zwischen "externen" Organen (Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat) und "internen" Organen (Exekutivkomitee, Amt des UNHCR) allerdings als entbehrlich. Der zweite Hauptteil behandelt den Aufbau des UNHCR (S. 121-134) sowie seine Aufgaben und Befugnisse (S. 135-300).

Es ist nicht immer leicht, den Formulierungen des Autors zu folgen, etwa wenn er vom "ius cogens Prinzip der 'Menschlichkeit'" spricht, das jede Verletzung "als 'contra bonos mores' der internationalen Staatengemeinschaft betrachtet" (S. 58) oder wenn er meint, es lasse sich "nichts Gegenteiliges aus den travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ersehen, im Gegenteil" (S. 161). Auch hätte der Verfasser mit den zahlreichen in Anführungszeichen gesetzten englischen Begriffen und Zitaten wesentlich sparsamer umgehen können. Statt "subsidiary organ" ließe sich z.B. "Nebenorgan" verwenden, anstelle von "protection" auch "Schutz". Um eine Bindungswirkung der Generalversammlungsbeschlüsse zu begründen, subsumiert Türk unter die Formulierung "binding and operative" (S. 76), die aber nicht Art. 22 SVN entstammt, sondern den Ausführungen eines von ihm zitierten Autors, der diese Wirkung nur für "manche Resolutionen" behauptet (Fn. 205 auf S. 76). An dieser wie an anderen Stellen könnte der Eindruck entstehen, daß der Verfasser seine Schlußfolgerung nur auf seine Einschätzung der Notwendigkeit des Ergebnisses

stützt, z.B. bei der Begründung der "Völkerrechtsunmittelbarkeit" des Flüchtlings (S. 61). Schwer verständlich ist auch, warum die Zahl der UNHCR-Vertretungen in den Mitgliedsstaaten und die Ratifikation der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 oder des Flüchtlingsprotokolls von 1967 eine Einwilligung in die Bindungswirkung von Beschlüssen der Generalversammlung sein soll (S. 79). Sprachlich wie inhaltlich nicht ganz zufriedenstellen wird den Leser im Kapitel über die Generalversammlung die Zusammenfassung, "daß es eine Pflicht für die Staaten gibt, den Großteil der 'UNHCR-Resolutionen' zumindest bona fide zu erwägen bzw. zu berücksichtigen und eine diesbezügliche Vornahme von Handlungen bzw. deren Unterlassen zu erklären" (S. 91).

Außerhalb des Organisationsrechts der Vereinten Nationen sind Art. 35 der Genfer Flüchtlingskonvention und Art. II des Flüchtlingsprotokolls als verbindliche Vertragsnormen für die Arbeit des UNHCR von Bedeutung. Ausführlich würdigt Türk diese Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit mit dem UNHCR (S. 159-169) und veranschaulicht sie am Beispiel Österreichs (S. 169-189). Wieder stützt der Leser bei Sprache und Inhalt der Feststellung, in "dieser funktionalen Verbindung der GFK mit dem UNHCR und dem dieser Institution zugrunde liegenden und sich rasch ändernden Rechtsmaterial" sei "eine 'dynamische Verweisung' auf die VN-Rechtsetzung hinsichtlich des UNHCR zu sehen, die durchaus mit der WVK [Wiener Vertragsrechtskonvention] und dem Ziel und Zweck der GFK vereinbar ist und auch sonst nicht gegen andere Regelungen des Völkerrechts verstößt" (S. 162). Türk meint, deshalb den Beschlüssen des Exekutivkomitees und dem Handbuch des UNHCR über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft Bindungswirkung zusprechen zu können. Erfreulicherweise nennt er die völkerrechtlichen Auslegungskriterien, auf die er sich stützt. Es ist aber fraglich, ob der in Art. 31 Abs. 3 der Wiener Vertragsrechtskonvention niedergelegte Auslegungsgesichtspunkt der nachfolgenden Vertragspraxis nicht höhere Anforderungen stellt, als Türk annimmt (S. 162).

Insgesamt handelt es sich bei Türks Buch um eine gründliche und materialreiche Studie, die dem Leser auch dann Gewinn bringt, wenn er den Ergebnissen des Verfassers nicht zu folgen vermag.

Die Bücher von Glahns und Türks ergänzen einander in hervorragender Weise. Für jeden rechtlich, historisch oder politisch Interessierten werden sich der spannende und beklemmende Streifzug von Glahns durch das 20. Jahrhundert und Türks Vertiefung der aktuellen Probleme des Flüchtlingsschutzes durch das UNHCR lohnen.

Marko Baumert