

IV. Auswertung Fallstudie und Bedeutung für das Völkerrecht

A. *Auswertung Fallstudie UNHCR – IOM*

Der vorgehenden Untersuchung der Entwicklung des UNHCR und der IOM wurden folgende Fragestellungen zugrunde gelegt: (1) Welche Ursachen liegen Konflikten zwischen internationalen Organisationen zugrunde? (2) Wie äussern sich Konflikte zwischen internationalen Organisationen? (3) Sind diese Konflikte rechtlich relevant? Diese Fragen sollen in den nachfolgenden Abschnitten beantwortet werden.

1. Institutionelle Ursachen für Konflikte

a) Institutionalisierung führt zu Trennung

Die Fallstudie hat ergeben, dass heute eine Dichotomie zwischen den Personenkategorien «Flüchtlinge» und «Migrierende» besteht. Je nachdem, ob eine Person als (potenzieller) Flüchtling betrachtet wird oder «nur» als Migrantin oder Migrant, fällt sie unter das Mandat einer anderen Organisation. Sie fällt unter einen anderen rechtlichen Rahmen und andere Verfahren kommen zur Anwendung. Kurz gesagt: Es existieren zwei unterschiedliche Regime. Ausdruck davon ist nicht zuletzt die Erarbeitung zweier Pakte, einer für Flüchtlinge und einer für Migrierende, mit der entsprechenden institutionellen Dichotomie zwischen dem UNHCR und der IOM.

Die Analyse der Entwicklung des UNHCR und der IOM hat ergeben, dass die institutionelle Trennung zwischen diesen Personenkategorien bereits vom Ende des Ersten Weltkriegs stammt.⁷⁹⁵ Demnach war für diejenigen Personen, die vor der russischen Revolution geflohen waren, eine eigene Institution geschaffen worden: ein Amt des Hochkommissars, das darauf hinwirken sollte, dass diese Personen Identitätspapiere und einen gewissen Mindest-Rechtsstandard in den Staaten erhielten, in denen

⁷⁹⁵ Vgl. dazu vorne III. A., insb. 4. a) und b).

sie sich aufhielten. Diesen Personen fehlte, weil sie durch die Flucht *de facto* staatenlos geworden waren, im Gegensatz zu anderen Personen der Schutz durch den Heimatstaat und dadurch die Möglichkeit, nach Hause zurückzukehren. Diese Institution schaffte später wiederum einen rechtlichen Rahmen, der für diese Personengruppe zur Anwendung kam. Dieser Grundgedanke liegt auch der FK von 1951 zugrunde, die im Jahr 1967 universalisiert wurde und fortan auf alle Personen anwendbar war, denen der Schutz durch den Herkunftsstaat fehlte. Die Institutionalisierung der Flüchtlingsbelange hat demnach dazu geführt, dass diese Personenkategorie auch auf substanzieller Ebene fortan als eine spezielle, sich von anderen Migrierenden abgrenzende, Personenkategorie betrachtet wurde. Dieser spezielle Status ist bis heute erhalten geblieben und prägt die internationale Architektur in diesem Bereich.

Auf der anderen Seite war kurz vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs eine weitere Institution gegründet worden, deren Ziel die Umsiedlung europäischer, vor allem deutscher «Emigrierender» in Drittstaaten war. Im Gegensatz zum Hochkommissariat hatte sie nicht zum Ziel, die Staaten dazu zu bewegen, diesen Personen einen gewissen Mindeststandard zu gewähren. Die Organisation war vielmehr eine Dienstleisterin im Bereich Migration. Sie unterschied nicht zwischen verschiedenen Personenkategorien, sondern befasste sich mit allen Personen, sofern ein Staat bereit war, sie aufzunehmen.

Die Dichotomie übertrug sich in die Mandate des UNHCR und des PICMME bzw. des ICEM, als diese nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs gegründet wurden: Das UNHCR institutionalisierte, in Kombination mit dem Mandat zur Überwachung der FK, den Schutz der Flüchtlinge – das ICEM die Interessen der Staaten in Bezug auf verschiedene Personenkategorien, darunter auch Flüchtlinge. Diese Dichotomie zwischen der enger gefassten Kategorie der Flüchtlinge und der Kategorie der Migrierenden hält bis heute an,⁷⁹⁶ wobei bei Letzteren nach wie vor unklar ist, ob diese breiter gefasst ist und auch Flüchtlinge umfasst oder ob es sich um eine separate Kategorie handelt. Im Falle des UNHCR hat die Institutionalisierung durch eine internationale Organisation dazu geführt, dass auch auf substanzieller Ebene ein Rahmen entstanden ist, der diese Kategorie rechtlich einbettet. Im Falle der IOM sind keine konkreten rechtsverbindlichen Normen an die Adresse der Staaten entstanden. Dennoch lässt sich sagen, dass sich durch eine Reihe von Verfahren, die sich allenfalls durch den UN-Migrationspakt konkretisieren und festigen werden, im

796 Vgl. für ein Beispiel dazu die Ausführungen unter III. C. 6. d).

Bereich Migration ebenfalls eine gewisse Festigung und Harmonisierung staatlicher Praktiken ergeben hat und weiterhin ergeben wird.

b) Überlappung und Expansion als Strategie

Im Rahmen der Fallstudie hat sich gezeigt, dass die Organisationen nicht «ohne Rücksicht» auf andere Organisationen gegründet wurden und sie oft nicht «ohne Rücksicht» auf andere Organisationen expandierten. So wurde das PICMME bewusst als Gegenentwurf zum UNHCR geschaffen. Der Hochkommissar – das UNHCR war 1950 gegründet worden – hatte schon an der Gründungskonferenz des PICMME in Brüssel 1951 die Gründung und Ausrichtung der neuen Organisation kritisiert. Die Gründerstaaten des PICMME (später ICEM, heute IOM) waren mit dem Mandat des UNHCR vertraut und sie waren sich der Mandatsüberlappungen und deren Gefahren bewusst, die der Hochkommissar in seiner Rede an diese Staaten thematisiert hatte. Vielmehr ist seit der Freigabe von früher unter Verschluss gehaltenen Dokumenten bekannt, dass das ICEM auch ein geopolitischer Gegenentwurf zum Hochkommissariat war, um die antikommunistische Doktrin der USA durchzusetzen. So diente das ICEM der Förderung der erwünschten Migration, etwa weil ein wirtschaftliches Interesse daran bestand oder eben auch ein (sicherheits-)politisches Interesse an den Kommunismus-Fliehenden. Schon die Gründung des ICEM ist daher als ein strategischer Zug zu verstehen, Interessen von Staaten zu institutionalisieren, die im Rahmen der UN nicht realisierbar waren. Auch die Expansion beider Organisationen war oftmals nicht «rücksichtslos». Vielmehr erfolgte sie oft entweder in Bereiche, in denen die jeweils andere Organisation nicht tätig war oder tätig werden konnte, sie erfolgte aber auch bewusst in Bereiche, für welche die jeweils andere Organisation mandatiert ist. So dringt etwa der neue Fokus der IOM auf *protection* bewusst in einen Bereich vor, für den das UNHCR mandatiert ist – die IOM macht aber geltend, dass das (substitutive) Schutzmandat des UNHCR nicht mehr zeitgemäss sei. Insofern ist auch die Expansion der Organisationen oft strategisch, um den eigenen Einflussbereich zu erweitern oder/und gleichzeitig den Einflussbereich der anderen Organisation einzuschränken.

c) Fortifizierung des eigenen Regimes: das Beispiel des UNHCR im Bereich IDP

Über die Jahre haben die Organisationen zudem durch verschiedene Mechanismen ihr eigenes Regime gefestigt. Exemplarisch ist der Ansatz des UNHCR im Bereich der Binnenvertriebenen. Das Mandat gemäss der UNHCR-Satzung umfasst Personen grundsätzlich erst dann, wenn diese eine internationale Grenze überquert haben. Trotzdem sah das UNHCR mit der Zeit eine Notwendigkeit, sich auch zugunsten von Binnenvertriebenen zu engagieren. Hier widerspiegeln sich die zwei Grundziele des UNHCR: der Individualrechtsschutz einerseits und die Vermeidung von zwischenstaatlichen Konflikten andererseits. In Bezug auf den Individualrechtsschutz argumentiert das UNHCR, dass sich die Schutzbedürfnisse von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen oft nicht unterscheiden und dass die Aktivitäten zugunsten von Flüchtlingen in der Praxis oft mit der Situation von Binnenvertriebenen gekoppelt sind.⁷⁹⁷ So war es für das UNHCR etwa schwierig, Flüchtlinge nach dem Ende des Krieges im Irak zu reintegrieren, ohne gleichzeitig eine Lösung für diejenigen Personen zu finden, die zwar aus demselben Grund geflohen waren, das Land aber nicht verlassen hatten. Andererseits engagiert sich das UNHCR zugunsten Binnenvertriebener auch mit dem Ziel, grosse Flüchtlingsströme ins Ausland zu verhindern. So wirkt es letztlich auf die internationale Friedenssicherung hin, nicht zuletzt seit der UN-Sicherheitsrat grosse Flüchtlingsströme als Gefahr für den internationalen Frieden eingestuft hat.⁷⁹⁸ Das UNHCR nahm seit den 1970er-Jahren Aktivitäten für Binnenvertriebene wahr, vorab in der Regel im Zusammenhang mit Rückführungsaktionen von Flüchtlingen. Die Tätigkeiten wurden jeweils von der GV oder ECOSOC vorgängig autorisiert oder nachträglich abgesegnet. In den 1990er-Jahren wurde die Involvierung des UNHCR mit Binnenvertriebenen formalisiert: In einer Resolution nannte die GV die Rahmenbedingungen, unter denen das UNHCR zugunsten Binnenvertriebener aktiv werden konnte.⁷⁹⁹ Das ExCom wiederum bestätigte 1994 ein

797 Vgl. dazu UNHCR, *Role on IDP* 2000, S. 1 ff.

798 Ebd., S. 5.

799 A/RES/48/116 vom 20. Dezember 1993, § 12: «Reaffirms its support for the High Commissioner's efforts, on the basis of specific requests from the Secretary-General or the competent principal organs of the United Nations and with the consent of the concerned State, and taking into account the complementarities of the mandates and expertise of other relevant organizations, to provide humanitarian assistance and protection to persons displaced within their own

UNHCR-Dokument, das interne Richtlinien für Tätigkeiten des UNHCR in diesem Bereich enthielt.⁸⁰⁰ In der Folge stützte sich das UNHCR im Bereich Binnenvertriebene weniger auf sein Mandat und entsprechende wiederholte Resolutionen der GV, sondern vielmehr auf die Zustimmung der betreffenden Staaten, dort tätig zu werden.⁸⁰¹ Es differenzierte seine Tätigkeiten aufgrund der gemachten Erfahrungen weiter aus. Im Jahr 2000 publizierte das UNHCR ein umfassendes Strategiepapier zu seiner Rolle im Umgang mit Binnenvertriebenen, in dem ohne Spezifikation der rechtlichen Grundlage festgehalten wurde, dass das UNHCR ein Interesse an Binnenvertriebenen habe.⁸⁰² Im Jahr 2005 wurde die Rolle des UNHCR im Umgang mit Binnenvertriebenen formalisiert und gestärkt, indem es die Führung im UN-Protection-Cluster sowie eine wichtige Rolle in anderen Clustern übernahm. Im Jahr 2007 überarbeitete das UNHCR seinen Ansatz in diesem Bereich, um seiner neuen prominenten Rolle im Cluster-System gerecht zu werden.⁸⁰³ Das ExCom bestätigte in der Folge diese Strategie.⁸⁰⁴ Das UNHCR stützt sich in seinen Aktivitäten im Bereich Binnenvertriebene mittlerweile auf seine eigenen Strategiepapiere: «The legal and operational rationale for UNHCR's engagement in situations of internal displacement is set out in policy documents by the Office between 2000 and 2007; the most comprehensive of which are two papers prepared for the 39th session of UNHCR's Standing Committee in June 2007.»⁸⁰⁵ Im Jahr 2016 entstanden daraus Operational Guidelines und eine Internal Note on Protection Leadership in Complex Emergencies.⁸⁰⁶ Zusätzlich beschloss das UNHCR im selben Jahr eine Umstrukturierung, um die Belange von Binnenvertriebenen in Zukunft systematischer und effizienter

country in specific situations calling for the Office's particular expertise, especially where such efforts could contribute to the prevention or solution of refugee problems.»

800 ExCom, Conclusion No. 75 on Internally Displaced Persons (1994), S. 14, Bst. (k): «*Encourages* the High Commissioner to continue the efforts of her Office to put into action its internal criteria and guidelines for UNHCR involvement in situations of internal displacement, as an important contribution towards a more concerted response by the international community to the needs of the internally displaced.»

801 GOODWIN-GILL/McADAM, S. 7.

802 UNHCR, Role on IDP 2000, S. 1 ff.

803 Vgl. dazu: UNHCR, Situations of Internal Displacement 2007.

804 ExCom, UNHCR and Internal Displacement 2007.

805 UNHCR, Operational Guidelines IDP 2016.

806 Ebd.; UNHCR, Internal Note on Protection Leadership in Complex Emergencies vom Februar 2016 (zit. nach UNHCR, Operational Review IDP 2017, S. 2).

in seine Tätigkeiten zu integrieren.⁸⁰⁷ Die Implementierung dieser Massnahmen wird durch das neu geschaffene Amt des Special Adviser on Internal Displacement begleitet. Eine Reihe von institutionellen Massnahmen verstärkt die Integration der IDP-Belange in die Tätigkeiten des UNHCR. So ist etwa vorgesehen, dass das UNHCR vermehrt Daten über Binnenvertriebene sammelt und aufbereitet, um über bessere informationelle Grundlagen zu verfügen. Darüber hinaus soll es mehr in das *fund-raising* zugunsten von IDP investieren.⁸⁰⁸ Weiter soll das UNHCR seine *strategic staffing capacity* verbessern, um schneller auf geeignetes Personal zurückgreifen zu können.⁸⁰⁹ Ferner soll es Massnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass Flüchtlingsbelange gegenüber IDP-Belangen institutionell priorisiert werden, etwa indem umfassendere Strategien angewendet werden.⁸¹⁰

Das Beispiel zeigt, wie das UNHCR seine Tätigkeiten zugunsten von Binnenvertriebenen seit den 1970er-Jahren institutionalisiert hat. Nachdem es von der GV im Jahr 1993 ermächtigt worden war, unter bestimmten Bedingungen – primär der Autorisierung durch die GV oder mit Zustimmung des betreffenden Staates, wobei sich in der Praxis Letzteres durchgesetzt hat – tätig zu werden, hat das UNHCR seine Tätigkeiten in der Folge in Wechselwirkung mit der Anleitung durch das ExCom und die grösseren Koordinationsmassnahmen der UN weiterentwickelt, ausdifferenziert und in verschiedenen Instrumenten formalisiert. Die Institutionalisierung wirkt sich auch auf die Ausgestaltung der Organisation aus, indem IDP-Belange durch verschiedene institutionelle Massnahmen systematischer in die UNHCR-Aktivitäten und die Organisation als solches integriert werden. Dadurch wird das Regime des UNHCR im Bereich Binnenvertriebene sowohl in struktureller Hinsicht, durch regelmässige Praktiken im Feld, als auch durch die Anerkennung dieser Rolle durch andere Organisationen, Staaten und Organe der UN weiter gefestigt.

807 Vgl. den Schlussbericht: UNHCR, Operational Review IDP 2017, S. 1 ff.

808 Ebd., S. 14 f.

809 Ebd., S. 13.

810 Ebd., S. 7 f.

2. Identifikation von Konflikten

a) Absenz von klassischen Normkonflikten als Charakteristikum

Die Schwierigkeit bei der Erfassung von Konflikten zwischen dem UNHCR und der IOM ist, dass auf den ersten Blick vor allem ein ambivalentes Verhältnis herrscht.⁸¹¹ Im Gegensatz zu anderen Bereichen, etwa im WTO-Recht oder in verschiedenen Bereichen der Menschenrechte, wo internationale Streitbeilegungsmechanismen existieren, fehlt dergleichen im Bereich Migration und Flüchtlinge. Weil das Völkerrecht dezentral organisiert ist, gibt es zudem keine übergeordnete zentrale internationale Institution, die Kompetenzkonflikte zwischen internationalen Organisationen grundsätzlich beurteilen könnte.⁸¹² Zudem gibt es auf substanzieller Ebene in Bezug auf Flüchtlinge zwar die FK, deren Einhaltung durch das UNHCR überwacht wird und die den Staaten verschiedene Pflichten auferlegt. Die IOM erlässt hingegen keine verbindlichen Normen, welche die Staaten verpflichten würden, und es gibt keine entsprechende Konvention im Rahmen des Mandats der IOM. Daher kommt es nie zu klassischen Normkonflikten auf der Ebene Staat, wobei die Staaten sich gegenseitig ausschliessenden Pflichten unterliegen würden, wie sie etwa in Konstellationen wie den *Kadi*- und *Nada*- bzw. *Al Dulimi-Fällen* aufgetreten sind.⁸¹³ Es gibt also kein Gericht, das urteilt, und keine Staaten, die in ein Dilemma geraten. Damit ist es auf den ersten Blick nicht offensichtlich, dass die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem UNHCR und der IOM aus völkerrechtlicher Sicht überhaupt relevant ist. Weil das Völkerrecht aber ein Gesamtsystem ist, in dem das UNHCR und die IOM (mitsamt ihren Prinzipien, Normen und Verfahren) «nur» einzelne Teilrechtsordnungen darstellen, wirken sich Interaktionen zwischen diesen Ordnungen und Konsequenzen dieser Interaktionen auf die Ausgestaltung des Gesamtsystems Völkerrecht aus. So verstanden sind Normkonflikte auf der Ebene Staat nur Symptom und eine mögliche Ausdrucksform von Konflikten zwischen verschiedenen Teilrechtsordnungen.

811 Vgl. dazu auch vorne II. B. 3. c).

812 Der IGH ist kein Weltgerichtshof, sondern der Gerichtshof der UN und damit eng mit dieser verknüpft. Nur Staaten können Parteien in Verfahren vor dem IGH sein (Art. 34 IGH-Statut). Für Organe und Sonderorganisationen der UN gibt es allerdings grundsätzlich die Möglichkeit, vom IGH ein Gutachten über Rechtsfragen in ihrem Tätigkeitsbereich zu verlangen (Art. 96 Abs. 2 UNCh).

813 Zu *Kadi*, *Nada* und *Al Dulimi* siehe vorne I. C. 3. b).

b) Institutionenkonflikte: überlappende Funktionen und kollidierende Prinzipien

Wird eine Organisation als ein Regime verstanden, das im Rahmen seiner Funktion bestimmte Prinzipien (Grundannahmen, Werte und Ziele) verwirklicht, sind Konflikte zwischen internationalen Organisationen nicht bloss funktionelle Konflikte. Institutionenkonflikte ergeben sich vielmehr dort, wo bei sich überlappenden Funktionen Konflikte zwischen verschiedenen Werten und Zielen bestehen. Die Organisationen fungieren in diesem Sinne als Foren, um unterschiedliche Interessen zu artikulieren, zu festigen und durchzusetzen. Insofern dienen Organisationen den Staaten, bestimmte Interessen durch verschiedene Mechanismen zu verwirklichen, etwa indem Programme einer Organisation finanziert werden, andere nicht. Gleichzeitig kennzeichnen sich die Organisationen als Akteurinnen auch dadurch, dass sich ihre Mitarbeitenden mit den ihnen zugrunde liegenden Prinzipien identifizieren, was wiederum die Identität der Organisation als solche stärkt. So bestehen zwischen dem UNHCR und der IOM heute Konflikte vor allem dort, wo es um das Kernmandat des UNHCR, den Flüchtlingsschutz, geht. Die Schutzabteilung des UNHCR pocht regelmässig darauf, dass Flüchtlinge eine spezielle Personenkategorie darstellen und nicht mit anderen Migrantinnen und Migranten gleichgesetzt werden dürfen. Die IOM auf der anderen Seite plädiert für ein umfassendes Migrationssystem, in dem Flüchtlinge eine Unterkategorie von Migrantinnen und Migranten darstellen. Der Managementansatz der IOM soll insofern auch Flüchtlinge umfassen, als auch diese Migration durch verschiedene Mechanismen, etwa den Grenzschutz, kontrolliert werden sollen. Demnach lässt sich verallgemeinernd und den grössten Konflikt zwischen dem UNHCR und der IOM zusammenfassend sagen: Das Prinzip des (individualrechtlich geprägten) Flüchtlingsschutzes des UNHCR kollidiert mit dem Prinzip der Migrationskontrolle der IOM.

Allerdings hat die Fallstudie auch ergeben, dass die Organisationen selbst keine einheitlichen, kohärenten Gebilde sind. Vielmehr hat sich ergeben, dass auch innerhalb einer Organisation unterschiedliche Ziele verwirklicht werden sollen, die nicht immer leicht miteinander zu vereinbaren sind. Dieser Zwiespalt ist beim UNHCR unmittelbar zu beobachten. Auf Druck der Staaten wurde die Organisation immer wieder in Bereichen tätig, die nicht ihr Kernmandat betraf, nämlich den rechtlichen Schutz der Flüchtlinge. Ausdruck davon ist bereits die Struktur des UNHCR: Diese ist zweigeteilt in eine Schutzabteilung und eine *operations-*Abteilung, wobei die Schutzabteilung in der Vergangenheit immer wieder

in Bedrängnis geraten ist. Die Mitarbeitenden der Abteilung haben sich aber erfolgreich für deren Weiterbestand und deren zentrale Bedeutung eingesetzt. Trotzdem besteht ein unweigerliches Spannungsfeld innerhalb der Organisation. Sie versucht einerseits, den Interessen der Staaten an der Abwehr unerwünschter Migration nachzukommen, etwa durch einen aktiven Ansatz bei der Rückführung von Personen. Andererseits bemüht sie sich, ihr Kernmandat, den Schutz der Flüchtlinge, zu wahren. Auch die IOM ist nicht frei von Widersprüchen, sie ist vielleicht sogar in höherem Masse als das UNHCR davon betroffen. Die Projekte der IOM sind derart diversifiziert, dass eine allen Projekten gemeinsame Ratio als beinahe unmöglich erscheint. So ist sie in Projekte involviert, die klar der Abwehr unerwünschter Migration dienen, etwa im Bereich Grenzschutz oder der Einführung von Visa-Bestimmungen, andererseits realisiert sie auch Projekte, die auf den Schutz verschiedener Personen abzielen.

c) Koordination als Ausdruck von Institutionenkonflikten

Weil sich die Mandate des UNHCR und der IOM in funktioneller Hinsicht beträchtlich überlappen, unternehmen die Organisationen zahlreiche Anstrengungen, ihre Aktivitäten zu koordinieren. Hier kann zwischen unilateralen, bilateralen und multilateralen Koordinationsmassnahmen unterschieden werden. Im Rahmen der bilateralen Koordination haben die Organisationen unterschiedliche Massnahmen entwickelt – teils situationspezifisch, teils generell. So wurden etwa gemeinsame Institutionen für spezifische Situationen gegründet, zu nennen ist etwa die Schaffung eines Joint Special Representative in Hongkong im Jahr 1952 oder kürzlich die Schaffung eines Joint Special Representative der beiden Organisationen im Zuge der Venezuelakrise. In spezifischen Situationen schliessen die Organisationen oft Kooperationsvereinbarungen ab, etwa in Bezug auf die GUS-Staaten in den 1990er-Jahren. Diese legen den Rahmen für die Zusammenarbeit in spezifischen Kontexten fest. Ebenfalls treffen sich Vertreterinnen und Vertreter der beiden Organisationen regelmässig, etwa jährlich zum High-Level-Meeting der Vorstehenden. Daneben gibt es aber auch generelle Koordinationsmassnahmen. Dazu gehört etwa das MoU zwischen dem UNHCR und der IOM aus dem Jahr 1997, das als Rahmenvertrag mit Darlegung der jeweiligen Kompetenzen zu verstehen ist. Die Organisationen versuchen aber auch, unilateral die Kompetenzen abzugrenzen. In diesem Sinne ist etwa das «gemeinsame» IOM/UNHCR-Papier bezüglich Refugee Protection and Migration Control zu interpretieren,

in dem die Organisationen unilateral ihre Sichtweise auf die Problematik darlegen. Ebenfalls zählen dazu einseitige *policy statements*, etwa Reden an die Adresse der jeweils anderen Organisation. So hat das UNHCR im Jahr 2004 anlässlich der Sitzung des IOM-Rates stark für eine Abgrenzung von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten plädiert. Auch eine Reihe von Strategiepapieren haben jeweils unilateral zum Ziel, die eigenen Kompetenzen darzulegen und sie somit von anderen Organisationen abzugrenzen, etwa die *IOM-policy on protection*, die auch Aussagen zum Mandat des UNHCR macht. Darüber hinaus sind die Organisationen seit den 1990er-Jahren verstärkt in multilaterale Koordinationsmechanismen involviert. Dazu gehören etwa die Global Migration Group, ein Gremium von verschiedenen im Migrationsbereich tätigen Organisationen, oder die Koordination im Rahmen des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses der UN.

Aus diesen Koordinationsmassnahmen, vor allem aus den uni- und bilateralen, lassen sich viele Hinweise auf die zugrunde liegenden Konflikte ablesen. Das MoU zwischen dem UNHCR und der IOM von 1997 ist exemplarisch. Es nennt mehrere Punkte in persönlicher und sachlicher Hinsicht, in denen Koordinations- und Kooperationsbedarf besteht. In persönlicher Hinsicht nennt das MoU etwa mehrere Kategorien, darunter Flüchtlinge, Migrierende, Rückkehrende und Binnenvertriebene, und legt jeweils das diesbezügliche Mandat der beiden Organisationen dar – oft ohne konkrete Vorschläge, wo die Grenzen der Kompetenzen der jeweiligen Organisation verlaufen. So wird etwa in Bezug auf Rückkehrende abschliessend festgehalten: «UNHCR and IOM will coordinate with each other to ensure complementarity of activities for returnees.»⁸¹⁴ Dem lässt sich entnehmen, dass die Mandate der Organisationen in Bezug auf Rückkehrende sich so weit überlappen, dass eine Koordination der Aktivitäten im Einzelfall unabdingbar ist. Ein weiteres Beispiel ist die sachliche Zuständigkeit für die Verbesserung der institutionellen Kapazitäten der Staaten. Im MoU wird festgelegt:

«IOM and UNHCR have a shared interest in States having sufficient institutional capacity to enable them to fulfil international legal commitments and be in a position to manage movements of people. Cooperation and coordination therefore are and will continue to be paramount. UNHCR and IOM will continue to work closely in legal

814 MoU UNHCR-IOM, § 15.

and other areas relevant to capacity building so as to improve the ability of Governments to respond to crises.»⁸¹⁵

Daraus lässt sich ablesen, dass beide Organisationen für die Verbesserung der institutionellen Kapazitäten der Staaten mandatiert sind. Weil sich aus den Mandaten keine Abgrenzungshinweise entnehmen lassen, sind die Organisationen darauf angewiesen, zusammenzuarbeiten und ihre Aktivitäten zu koordinieren. Insofern resultieren Koordinationsmassnahmen in der Regel nicht in einer Harmonisierung der Mandate bzw. der Abgrenzung der Kompetenzen der Organisationen, sondern sie sind Ausdruck von Konflikten zwischen den Organisationen und dienen damit lediglich der unmittelbaren Abwendung der negativen Konsequenzen dieser Überlappungen. Ebenfalls ergibt sich daraus, dass keine Organisation der anderen in bestimmten Bereichen *per se* übergeordnet wäre. Vielmehr ist die Notwendigkeit zu kooperieren Ausdruck davon, dass die Organisationen als grundsätzlich gleichwertig angesehen werden und ihr Verhältnis zueinander als horizontal eingestuft wird. Die Lösung von Konflikten musste sich bislang also grundsätzlich aus der Interaktion zwischen den Organisationen ergeben. Es ist zu erwarten, dass Koordination und Kooperation dann gelingen werden, wenn bei sich überlappenden Funktionen gleichzeitig eine Zielkohärenz besteht.

Wie sich diese Ausgangslage durch die Assoziierung der IOM an die UN ändern wird, bleibt abzuwarten. Mit dem heutigen Status als *related agency* bleibt die IOM weitgehend unabhängig von den Steuerungsmechanismen der UN. Die UN hat aber bereits angedeutet, dass die IOM längerfristig enger an die UN gekoppelt werden muss, etwa als Sonderorganisation, womit sie dem ECOSOC unterstehen würde. Auch ist bereits heute vorgesehen, dass das UNHCR und die IOM als jeweilige *leader* im Bereich Flüchtlinge und Migration eng(er) zusammenarbeiten werden müssen. Bislang hat die UN allerdings keine Schritte unternommen, diejenigen Bereiche zu identifizieren, in denen Kooperationsbedarf besteht bzw. in denen die jeweiligen Mandate abzugrenzen sind. Dass blossе Koordinationsmassnahmen ausreichen würden, um Konflikte und Unproduktivitäten zwischen den Organisationen zu vermeiden, scheint allerdings mit Blick auf die historische Entwicklung der beiden Organisationen immerhin zweifelhaft. Würde die IOM als Sonderorganisation in die UN integriert, würden sich allerdings Möglichkeiten bieten, die Organisationen miteinander abzuglei-

815 Ebd., § 24.

chen.⁸¹⁶ Dies könnte allenfalls mit Mechanismen zur klareren Trennung der Mandate einhergehen.

3. Rechtliche Relevanz von institutionellen Konflikten

a) Übertragung auf die substanzielle Ebene: Normkonflikte als mögliches Symptom

Die Fallstudie hat gezeigt, dass das UNHCR und die IOM in unterschiedlicher Art und Weise in die Entstehung und Weiterentwicklung des Rechts involviert sind. Das UNHCR erlässt etwa Richtlinien, die den Inhalt verschiedener Regeln der FK konkretisieren. Solche Richtlinien finden wiederum durch die Auslegung nationaler Gerichte Eingang in deren Rechtsprechung. Auch die IOM ist in mannigfaltiger Weise daran beteiligt, wenn neues Recht geschaffen oder bestehendes Recht interpretiert wird. So berät sie Staaten bei der Ausarbeitung neuer Immigrationsgesetze oder bildet Behörden bei der Anwendung von Gesetzen aus. Durch diese Mechanismen finden die Rationalitäten, welche die Organisationen verkörpern, Eingang sowohl in das internationale als auch in das nationale Recht. Allerdings ist keine der Organisationen mandatiert, direkt verbindliche völkerrechtliche Regeln zu erlassen. Das UNHCR ist immerhin mandatiert, die Umsetzung der Verpflichtungen der FK zu überwachen – die IOM hingegen verfügt über keine entsprechende normative Grundlage.⁸¹⁷ Daher kommt es auf substanzieller Ebene nie zu einem Normkonflikt im klassischen Sinne, bei dem ein Staat zwei völkerrechtlichen Verpflichtungen unterliegen würde, die vom UNHCR und von der IOM stammen und sich gegenseitig ausschliessen. Weil die Fallstudie aber gezeigt hat, dass sich durch die ver-

816 Vgl. zur Koordination innerhalb der UN: BOISSON DE CHAZOURNES LAURENCE, Relations with Other International Organizations, in: Katz Cogan Jakob/Hurd Ian/Johnstone Ian (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford 2016, S. 691–711.

817 Allerdings ist die IOM seit 2014 dabei, einen sog. Migration Governance Framework (MiGOF) zu entwickeln. Dieser enthält zwar ausdrücklich keine neuen *standards and norms*. Aber: «The IOM Migration Governance Framework sets out the essential elements to support planned and well managed migration. IOM is well placed to provide this advice: as the global lead agency on migration, IOM's purpose includes providing advice on migration questions and providing a forum for exchanges of views and experiences on migration and mobility issues.» (IOM, Migration Governance Framework 2015, § 3).

schiedenen Formen des *law-making* der Organisationen die institutionelle Ebene auf die substanzielle Ebene überträgt, ist klar, dass es zu Normkonflikten auf der Ebene Staat kommen könnte, würden die Organisationen verbindliche völkerrechtliche Verpflichtungen schaffen. So verstanden sind Normkonflikte ein mögliches Symptom von Institutionenkonflikten.

Allerdings zeigt die Fallstudie auch, dass auf der substanziellen Ebene, auf subtilere Art und Weise, trotzdem Schwierigkeiten entstehen können. Ein Beispiel sind etwa unterschiedliche Standards, die im Falle von Rückkehrenden angewendet werden. Grundsätzlich gilt, dass Flüchtlinge aufgrund des *refoulement*-Verbots in Artikel 33 FK nur auf freiwilliger Basis in den Heimatstaat zurückgebracht werden dürfen.⁸¹⁸ Ebenfalls ist es grundsätzlich anerkannt, dass abgewiesene Asylsuchende, die ein der FK entsprechendes Verfahren durchlaufen haben, letztlich unter Zwang in den Heimatstaat zurückgeführt werden können.⁸¹⁹ Ein Graubereich besteht bei Personen, die sich im Asylverfahren befinden. Da sie potenziell Flüchtlinge sind, kann eine unfreiwillige Rückführung in den Heimatstaat zu einer Verletzung des *non-refoulement*-Gebots führen. Auch die IOM anerkennt grundsätzlich das Erfordernis der Freiwilligkeit bei der Rückkehr von (potenziellen) Flüchtlingen. Allerdings hat sie in Bezug auf die Anforderungen an das Kriterium der Freiwilligkeit eigene Standards aufgestellt. Neben der freiwilligen und der zwangsweisen Rückführung kannte die IOM eine Zeit lang auch eine dritte Kategorie, die freiwillige Rückkehr unter Zwang (*under compulsion*), «when persons are...unable to stay, and choose to return at their own volition».⁸²⁰ Das Konzept der freiwilligen Rückkehr unter Zwang wurde kritisiert, weil die IOM offenbar Rückkehrprogramme auf dieser Basis durchführte, in denen die Freiwilligkeit aufgrund der faktischen Voraussetzungen nicht als gegeben erachtet werden konnte.⁸²¹ So hatten etwa Asylsuchende (und Flüchtlinge) in Indonesien selbst dann keine Aussicht auf ein Bleiberecht oder Asyl, wenn die Flüchtlingseigenschaft anerkannt wurde – ebenfalls hatten

818 Vgl. etwa ExCom, Conclusion No. 101 on Voluntary Repatriation (2004), § 23: «Freiwillig» wird hier als «the individual making a free and informed choice through, inter alia, the availability of complete, accurate and objective information on the situation in the country of origin» definiert.

819 «Individuals who do not have the right to stay are provided with an opportunity to comply with a removal order of their own accord. Forced return is a measure of last resort, proportional and consistent with international human rights law.» (UNHCR, Protection Policy Paper 2010, S. 5).

820 Zitat nach: HIRSCH/DOIG, S. 692.

821 Vgl. dazu etwa KOCH, S. 911 ff.

sie keine Aussicht auf Umsiedlung in einen Drittstaat.⁸²² Die Verfahren dauerten zudem lange und viele Personen lebten in prekären Verhältnissen. Unter diesen Umständen musste die Freiwilligkeit der Entscheidung zur Rückkehr in den Heimatstaat ernsthaft bezweifelt werden. Es konnte nicht ausgeschlossen werden, dass das Rückkehrprogramm der IOM zu einer Verletzung des *non-refoulement*-Gebots führte. Die IOM übernimmt in diesen Rückkehrprogrammen bestimmte Dienstleistungen für Staaten. Letztlich sind aber ganz unterschiedliche Akteure involviert, nicht zuletzt der Aufenthaltsstaat, der Herkunftsstaat sowie diejenigen Staaten, die das Programm finanzieren – im Falle von Indonesien war das etwa grossmehrtlich Australien. Indem die IOM in Bezug auf das Kriterium der Freiwilligkeit eigene Standards setzt und damit eigentlich internationale Instrumente (v.a. die FK, aber auch verschiedene Menschenrechtsnormen) konkretisiert, übertragen sich diese Standards auch in die Staaten, die an den Rückführungsprogrammen unter diesen Bedingungen beteiligt sind bzw. die diese wie Australien in Auftrag geben und finanzieren. Die IOM hat das Konzept der freiwilligen Rückkehr *under compulsion* wohl auf die Kritik hin mittlerweile aufgegeben. Zumindest ist der Begriff auf der IOM-Homepage nicht mehr aufzufinden. Das Beispiel zeigt aber, dass das *standardsetting* von internationalen Organisationen auf der substanziellen Ebene dazu führen kann, dass Staaten Standards anwenden, die den Normen der FK oder den diesbezüglich aufgestellten Standards des UNHCR widersprechen.

b) Auf der Makroebene: Identifikation und Interpretation des Völkerrechts

Auf einem Makrolevel lässt sich festhalten, dass das UNHCR und die IOM einen wesentlichen Einfluss darauf haben, was Staaten und Individuen in den Bereichen Flüchtlinge und Migration als «das anwendbare Völkerrecht» und als «die richtige Interpretation» dieses Rechts qualifizieren. Beide Organisationen werden in ihren Bereichen als Autoritäten anerkannt, die legitimiert sind, sich dazu zu äussern, was das anwendbare Recht ist und wie es zu interpretieren ist. Bei beiden Organisationen ergibt sich diese *authority* einerseits aus den Mandaten, stärker vielleicht noch aus deren Erfahrung und Expertise im jeweiligen Bereich. Das UNHCR ist ferner zusätzlich stark über die Mandatierung zur Überwachung der

822 Vgl. zum Rückkehrprogramm der IOM in Indonesien: HIRSCH/DOIG, S. 691 ff.

Einhaltung der FK legitimiert. Die Anerkennung der Legitimität dieser *authority* äussert sich unterschiedlich. Zu denken ist etwa an die Berücksichtigung von Richtlinien und Handlungsanleitungen in der Auslegung nationaler und internationaler Normen durch die nationalen Gerichte, im Gesetzgebungsverfahren oder durch die Exekutive. Andererseits kann die Anerkennung aber auch daraus abgelesen werden, dass das UNHCR und die IOM mit ihrer Expertise bei der Beratung von Behörden oder im Gesetzgebungsprozess beigezogen werden. Ein Beispiel, das zeigt, wie Prinzipien und Richtlinien der Organisationen Eingang in das nationale Recht finden, ist etwa ein Aufruf des UN-Generalsekretärs an die UN-Mitgliedstaaten, ihr Grenzmanagement an die Vorgaben des UNHCR und der IOM anzupassen:

«I call upon Member States in this regard to review their border management policies in the light of the recommended principles and guidelines on human rights at international borders developed by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), the IOM Migration Crisis Operational Framework and the UNHCR 10-point plan of action for refugee protection and mixed migration. I further call upon Member States to move away from the increasing trend of securitization and closure of borders, and to move towards creating more opportunities for safe, regular and orderly migration.»⁸²³

Die Organisationen definieren damit die Rahmenbedingungen, die auf einen bestimmten Sachverhalt zur Anwendung kommen. Demnach wirkt sich die Art und Weise, wie die Organisationen einen bestimmten Sachverhalt rechtlich einordnen, wie sie das anwendbare Recht definieren und wie sie dieses interpretieren, wesentlich auf die Wahrnehmung des Völker- und nationalen Rechts im Bereich Flüchtlinge und Migration aus.

Ein Beispiel ist der Bereich des Klimawandels und Umweltvertriebener. Sowohl das UNHCR als auch die IOM gehen davon aus, dass der Klimawandel und das Phänomen der Umweltvertriebenen einer der Megatrends der nächsten Jahrzehnte werden wird. Sie betrachten den Klimawandel dabei – entsprechend ihrer Rationalitäten – durch eine unterschiedliche Linse. Während das UNHCR einen Zusammenhang zwischen dem Klimawandel und Konflikten herstellt, fokussiert die IOM auf den Konnex zwischen Klimawandel und Entwicklung. Das UNHCR geht davon aus, dass die Folgen des Klimawandels zu neuen Konflikten führen können

823 Vereinte Nationen, Bericht des Generalsekretärs 2016, § 55.

oder dass bestehende Konflikte dadurch verstärkt werden. So qualifiziert das UNHCR etwa Hungersnöte im Zusammenhang mit Konflikten unter Umständen als Flüchtlingsproblem.⁸²⁴ Diesfalls geht das UNHCR davon aus, dass die FK und die OAU-Konvention⁸²⁵ anwendbar sind, und, wenn Personen keine Flüchtlinge im Sinne der Konventionen sind, allenfalls subsidiäre Schutzformen zur Anwendung kommen. Das Phänomen der Hungersnöte wird demnach in den Kontext des flüchtlingsrechtlichen Rahmens eingeordnet.⁸²⁶ Die IOM auf der anderen Seite ordnet Phänomene im Zusammenhang mit dem Klimawandel in den Kontext der *migrationsgovernance* ein. So qualifiziert sie Migration im Zusammenhang mit dem Klimawandel als eine mögliche Strategie, sich dem Klimawandel anzupassen: «Migration when a planned and voluntary coping mechanism can serve as a social safety net for loss of income for example through the sending of remittances, and could potentially serve to alleviate pressure on already degraded lands. Therefore, bringing together migration, development, climate change and the environment policy perspectives is a priority and challenge for policy makers if the issue is to be addressed holistically.»⁸²⁷ So realisiert die IOM im Zusammenhang mit Naturkatastrophen etwa Projekte, die es betroffenen Personen ermöglichen, temporär im Ausland zu arbeiten.⁸²⁸ Sie spricht in diesem Zusammenhang von *environmental migrants*, definiert als «persons or groups of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive change in the environment that adversely affects their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad».⁸²⁹ Dabei ist es unerheblich, ob die Migration freiwillig oder erzwungen ist. Die IOM definiert in diesem Zusammenhang den anwendbaren rechtlichen Rahmen. Dies sind namentlich die Menschenrechte, das Umweltrecht, das humanitäre Völkerrecht, das Recht der internationalen Katastrophenhilfe, das

824 UNHCR, Conflict and Famine Affected Countries 2017.

825 Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa vom 10. September 1969, in: 1001 UNTS 45.

826 Vgl. in Bezug auf *protection* im Zusammenhang mit Klimawandel und Umweltvertriebenen generell etwa: UNHCR, Climate Change and Disaster Displacement 2019. Vgl. zum Ganzen ausführlicher: GOODWIN-GILL GUY S./MCADAM JANE, UNHCR and Climate Change, Disasters, and Displacement, 2017.

827 IOM, Migration as Adaptation, S. 16. Vgl. zur Migration als Anpassungsstrategie etwa auch: IOM, Climate Change and Rights to Health, S. 3.

828 IOM, Migration as Adaptation, S. 16.

829 Ebd., S. 19.

Staatsangehörigkeitsrecht sowie regionale und nationale Instrumente.⁸³⁰ Bezüglich der bestehenden Unsicherheiten und Lücken empfiehlt die IOM, auf der Grundlage bestehender Gesetzgebung und *policies* einen umfassenderen *soft law*-Rahmen zu entwickeln.⁸³¹ In einer Eingabe zuhanden des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) identifizierte die IOM zudem verschiedene völkerrechtliche Pflichten der Staaten in diesem Zusammenhang, etwa die Verpflichtung «to protect people from the adverse effects of climate change on their rights and thus prevent any forced movement of people, except when strictly necessary to protect their life or safety»,⁸³² wobei sie sich auf unterschiedliche Instrumente beruft.⁸³³ Die Organisationen entscheiden dadurch, wie unter Umständen ein und dasselbe Phänomen eingeordnet wird, welcher rechtliche Rahmen zur Anwendung kommt und wie die identifizierten Rechtsnormen zu interpretieren und anzuwenden sind. Je nachdem, ob eine Flüchtlings- oder eine migrationsrechtliche Linse angewendet wird, kann dies zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

c) Auf der Mikroebene: Wahl des Regimes wirkt sich auf Individuen aus

Institutionelle Konflikte zwischen den Organisationen können sich konkret auf Individuen auswirken, indem ein bestimmtes Regime auf sie zur Anwendung kommt. Die Institutionalisierung der Flüchtlings- und Migrationsbelange durch zwei unterschiedliche Organisationen hat heute dazu geführt, dass sich im Bereich Migration auf internationaler Ebene zwei Regime entwickelt haben: ein Flüchtlingsregime, in dem das UNHCR den *lead* hat, und ein Migrationsregime, in dem die IOM den *lead* hat. Ausdruck davon ist nicht zuletzt die New York Declaration der GV, in der die Dichotomie beibehalten bzw. weiter ausgeprägt wurde und die sich in Form zweier unterschiedlicher Pakte manifestierte. Die Zweiteilung besteht sowohl auf institutioneller als auch auf substanzieller Ebene. Dabei

830 IOM, Migration, Environment and Climate Change 2014, S. 31 f.

831 Ebd., S. 32.

832 IOM, Human Rights and Climate Change, S. 2 f.

833 Dazu gehören etwa die UN Guiding Principles on Internal Displacement (United Nations Guiding Principles on Internal Displacement, in: E/CN.4/1998/53/Add.2 vom 11. Februar 1998), der UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change vom 9. Mai 1992, in: 1771 UNTS 107), das Pariser Übereinkommen, der Sendai Framework for Disaster Risk Reduction und der UN-Migrationspakt (ebd., S. 2 f.).

liegt die Unterscheidung nicht unbedingt in der Natur der Sache. So wäre zum Beispiel auch ein einziges Migrationsregime denkbar, das einzelne Personenkategorien anhand ihrer Schutzbedürftigkeit unterscheidet, wobei etwa die heutigen Kategorien Flüchtlinge und Klimavertriebene ähnliche Schutzbedürfnisse aufweisen würden.⁸³⁴ Die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und anderen Migrierenden ist vielmehr historisch bedingt. Für Flüchtlinge, als Personen ohne Schutz durch den Heimatstaat verstanden, wurde eine eigene Institution geschaffen, die wiederum auf der substantziellen Ebene eigene Regeln für diese Personen schaffte. Auch die IOM hat später durch verschiedene Mechanismen dazu beigetragen, dass sich um die Organisation herum so etwas wie ein Migrationsregime entwickelte. Heute werden die Bereiche «Fluchtlinge» und «Migration» als zwei unterschiedliche politische und rechtliche Bereiche betrachtet. Diese Einordnung führt dazu, dass je nach Situation unterschiedliche Mechanismen getriggert werden, Personen fallen unter das Mandat einer bestimmten Organisation und ein unterschiedlicher rechtlicher Rahmen kommt zur Anwendung. Ein Beispiel sind humanitäre Krisensituationen. Hier kommt im Falle von *non-refugee humanitarian emergencies* der IASC Cluster-Approach zur Anwendung, unter Federführung verschiedener Organisationen; im Falle von *refugee operations* kommt das Refugee Coordination Model unter Federführung des UNHCR zur Anwendung. Je nachdem, ob eine humanitäre Krisensituation als Flüchtlingssituation qualifiziert wird oder nicht, kommen daher unterschiedliche Mechanismen zur Anwendung. Konkret kann die Wahl des anwendbaren Regimes, auch ausserhalb von Krisensituationen, dazu führen, dass Personen allfälligen Vorteilen, die ihnen aus dem anderen Regime erwachsen würden, verlustig gehen.

So kann es etwa vorkommen, dass Massnahmen der externalisierten Migrationssteuerung dazu führen, dass das Flüchtlingsregime gar nicht zur Anwendung kommt, obwohl es anwendbar wäre. Ein Beispiel sind die europäischen Staaten. Viele europäische Staaten sind traditionell Staaten, die Asyl gewähren, wenn Flüchtlinge spontan auf ihrem Territorium ankommen. Die USA, Australien und Kanada auf der anderen Seite sind traditionell eher Staaten, die Flüchtlingen vor allem im Rahmen des *resettlement* Asyl gewähren. Das hängt einerseits damit zusammen, dass viele eu-

834 Vgl. zur Idee eines am Schutzbedürfnis orientierten, umfassenden Migrationsregimes: GHOSH BIMAL, A Snapshot of Reflections on Migration Management. Is Migration Management a Dirty Word?, in: Geiger Martin/Pécoud Antoine (Hrsg.), *The New Politics of International Mobility: Migration Management and its Discontents*, IMIS-Sonderausgabe Heft 40 (2012), S. 25–30.

europäische Staaten traditionell Auswanderungsländer sind und dadurch im Vergleich zu den traditionellen Einwanderungsländern eher liberale Einwanderungsgesetze kennen, bezüglich des Verbleibs und Aufenthalts aber im Grundsatz eher restriktiver sind. Andererseits haben aber auch die geografischen Gegebenheiten traditionell dazu geführt, dass Personen spontan auf das Territorium gelangen konnten. Weil viele europäische Staaten daher traditionell wenig *resettlement*-Möglichkeiten anbieten, hat eine Verschiebung zur externalisierten Migrationssteuerung, etwa durch die IOM, zur Folge, dass Personen keine Möglichkeit mehr haben, in diesen Staaten um Asyl nachzusuchen. Die Staaten können sich daher ihren Verpflichtungen unter dem Flüchtlings- und menschenrechtlichen *refoulement*-Verbot entziehen, indem das Flüchtlingsregime gar nicht zur Anwendung kommt. Zu denken ist etwa an Situationen wie auf dem Mittelmeer bzw. in Libyen. Der EGMR hat das Zurückbringen von auf dem Mittelmeer abgefangenen Migranten nach Libyen durch italienische Behörden als Verstoß gegen das *refoulement*-Verbot gewertet, weil einerseits die Situation in Libyen als desolat qualifiziert wurde und andererseits die Gefahr bestand, dass diese Personen von Libyen unter Verletzung des *refoulement*-Verbots in ihre Heimatstaaten zurückgebracht würden.⁸³⁵ Dementsprechend ging der EGMR davon aus, dass das Flüchtlings- und Menschenrechtsregime anwendbar war, sobald Italien sich aktiv mit den Personen befasste. Die europäischen Staaten reagierten, indem sie vermehrt Mechanismen unterstützten, die Personen bereits davon abhielten, sich auf die Reise über das Mittelmeer zu begeben. So war etwa die IOM in eine Reihe von Projekten involviert, welche die Verstärkung des Grenzschutzes vieler auf der Transitroute liegender afrikanischer Staaten zum Ziel hatten. Auch sind sowohl das UNHCR als auch die IOM in Projekte in Libyen involviert, die einen besseren Schutz von Flüchtlingen und Migrierenden zum Ziel haben. Dadurch, dass potenzielle Flüchtlinge davon abgehalten werden, auf das Territorium oder unter die Hoheitsgewalt europäischer Staaten zu gelangen, wird bereits im Kern verhindert, dass die FK zur Anwendung kommt. Insofern hat das *Regime-shifting* der europäischen Staaten zum Migrationsmanagementregime zur Folge, dass Personen von Garantien des Flüchtlingsregimes und der Möglichkeit, dass ihnen europäische Staaten Asyl gewähren würden, ausgeschlossen werden.

Auf der anderen Seite ist es aber auch denkbar, dass die Anwendung des Flüchtlingsregimes dazu führen kann, dass Personen von Vorteilen

835 EGMR, *Hirsi Jamaa u.a./Italien*, Application No. 27765/09, Urteil vom 23. Februar 2012, §§ 125 ff.

ausgeschlossen werden, die ihnen aus dem (wirtschaftlich orientierten) Migrationsverwaltungsregime erwachsen würden. So bietet die IOM etwa nach Naturkatastrophen Projekte an, die es betroffenen Personen ermöglichen, während einer gewissen Zeit im Ausland zu arbeiten. Wird eine Situation hingegen als Flüchtlingssituation qualifiziert, kann dies dazu führen, dass Personen keine solche Möglichkeiten erhalten. In der Vergangenheit haben viele Projekte des UNHCR zwar dazu beigetragen, dass Personen durch Nothilfeleistungen, wie etwa die Errichtung von Flüchtlingslagern, vor einer unmittelbaren Gefährdung geschützt werden konnten. Allerdings führte dies auch oft dazu, dass sehr langwierige Flüchtlingssituationen entstanden, in denen Flüchtlinge während Jahrzehnten in Flüchtlingslagern verweilen mussten, weil Alternativen, insbesondere *resettlement*-Möglichkeiten, fehlten. Es ist immerhin denkbar, dass, würden diese Personen nicht als Flüchtlinge, sondern als potenzielle Arbeitskräfte betrachtet, sich im Rahmen von IOM-Programmen Vorteile für sie ergeben würden. Insofern wirken sich die Wahl des anwendbaren Regimes und die anschliessend getriggerten institutionellen und substanziellen Mechanismen wesentlich auf die faktische und rechtliche Situation von Individuen aus.

4. Zwischenfazit

Die Eingangs gestellten Fragen zur Fallstudie werden demnach wie folgt beantwortet:

(1) Welche Ursachen liegen Konflikten zwischen internationalen Organisationen zugrunde? Die Fallstudie hat ergeben, dass der Grundstein für Konflikte zwischen dem UNHCR und der IOM schon bei der Gründung ihrer Vorgängerorganisationen gelegt wurde. So überlappten sich die Mandate des Hochkommissariats für Flüchtlinge des Völkerbundes und des Inter-governmental Committee (on Refugees) in funktionaler Hinsicht – die Organisationen waren indes geopolitische und teleologische Gegenentwürfe. Deren Grundideen übertrugen sich in die spätere Gründung des UNHCR im Jahr 1950 und des PICMME (bzw. des ICEM) im Jahr 1951. Auch sie sind als geopolitische und teleologische Gegenentwürfe bei sich gleichzeitig überlappenden Mandaten zu verstehen. Dabei wurden die Mandate der Organisationen vorliegend auf Kompetenzkonflikte im Sinne der gleichen Ermächtigung überprüft. Die Analyse hat ergeben, dass es schwierig ist, Kompetenzkonflikte zu identifizieren. Dies liegt daran, dass beide Gründungsdokumente Generalklauseln enthalten, welche die Organisationen

ermächtigen, neben den namentlich in den Mandaten genannten Tätigkeiten zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen. Zudem haben beide Organisationen ihre Mandate durch Interpretation über die Zeit stark erweitert. In diesem Sinne ist es zutreffender, von sich überlappenden Mandaten als von Kompetenzkonflikten zu sprechen. Vor diesem Hintergrund kann als Ursache für Konflikte zwischen dem UNHCR und der IOM die Tatsache genannt werden, dass sie über sich überlappende Mandate verfügen, gleichzeitig aber andere Ziele verfolgen. Es handelt sich also um einen teleologischen Konflikt bei gleichzeitiger funktionaler Überlappung. Die Untersuchung hat zudem ergeben, dass die Überlappung der Mandate nicht zufällig entstanden ist, sondern strategisch kreierte wurde. So wurde mit dem PICMME bzw. dem ICEM bewusst eine Organisation erschaffen, die auch die Ziele der antikomunistischen Doktrin der USA im Bereich Migration verwirklichen sollte. Im Rahmen der UN war dies nicht möglich. Auch die Expansion beider Organisationen erfolgte oft strategisch in einen Bereich, in dem die andere Organisation bereits tätig war. Auch das trägt als Ursache zu Konflikten zwischen den Organisationen bei. Zusätzlich hat die Fallstudie ergeben, wie beide Organisationen ihr Regime über die Zeit durch verschiedene Mechanismen fortifiziert haben. Die Fortifizierung kann dabei als ein Mittel betrachtet werden, anderen Organisationen die Zuständigkeit für eine bestimmte Personengruppe oder einen bestimmten Bereich langfristig zu entziehen.

(2) Wie äussern sich Konflikte zwischen internationalen Organisationen? Die Fallstudie hat ergeben, dass sich die Konflikte zwischen dem UNHCR und der IOM in der Regel nicht als Normkonflikte manifestieren. Das liegt vor allem daran, dass zumindest die IOM nicht in einem engen Sinn rechtsetzend tätig ist. Aus diesem Grund haben sich in der Fallstudie keine Hinweise auf Normkonflikte auf der Ebene Staat im Sinne sich gegenseitig ausschliessender Pflichten ergeben, die sich aus den sich überlappenden Mandaten ergeben hätten. Vielmehr äusserten sich die sich überlappenden Mandate der Organisationen vor allem auf der institutionellen Ebene. Einerseits ist aus verschiedenen Dokumenten der Organisationen abzulesen, in welchen Bereichen die Organisationen konkurrieren. Andererseits sind die sich überlappenden Mandate in der Praxis vor allem dann erkennbar, wenn die Organisationen ihre Tätigkeiten koordinieren und so versuchen, die Tätigkeiten voneinander abzugrenzen und aufeinander abzustimmen. Weil die Organisationen zudem als *transmission belts* ihre eigenen Rationalitäten wiederum in weiteres Recht übertragen,

äussern sich Institutionenkonflikte auch auf der Ebene Staat und Individuum.⁸³⁶

(3) Sind diese Konflikte rechtlich relevant? Die Fallstudie hat ergeben, dass die Konflikte zwischen dem UNHCR und der IOM in verschiedener Hinsicht völkerrechtlich relevant sind. Zwar kommt es selten bis nie zu Normkonflikten auf der Ebene Staat, weil beide Organisationen nicht in einem engen Sinn rechtsetzend tätig sind. Trotzdem widerspiegeln sich die Zielkonflikte zwischen dem UNHCR und der IOM in der Ausgestaltung der Völkerrechtsordnung. So wenden die Organisationen etwa bei der Interpretation völkerrechtlicher Normen unterschiedliche Massstäbe an, die sich im Rahmen verschiedener Instrumente der Organisationen, etwa in Form von Richtlinien oder Standards, manifestieren. Diese werden von den Staaten durch verschiedene Mechanismen in die nationale Rechtsetzung und Rechtsprechung übernommen. Ferner wirkt sich die Art und Weise, wie das UNHCR und die IOM einen bestimmten Sachverhalt rechtlich einordnen, wesentlich auf die Wahrnehmung des Völker- und nationalen Rechts aus. Die Organisationen entscheiden dadurch, wie unter Umständen ein und dasselbe Phänomen eingeordnet wird, welcher rechtliche Rahmen zur Anwendung kommt und wie die identifizierten Rechtsnormen zu interpretieren und anzuwenden sind. Je nachdem, ob eine flüchtlings- oder eine migrationsrechtliche Linse angewendet wird, kann dies zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Die Wahl des anwendbaren Rechtsrahmens hat zudem Auswirkungen auf Individuen. Konkret kann die Wahl des anwendbaren Regimes dazu führen, dass Personen allfälligen Vorteilen, die ihnen aus dem anderen Regime erwachsen würden, verlustig gehen. Weil das UNHCR und die IOM das Völkerrecht wie auch das nationale Recht durch verschiedene Mechanismen formen, übertragen sich daher die Zielkonflikte auf der institutionellen Ebene wiederum in weiteres Recht. Konflikte zwischen internationalen Organisationen sind daher rechtlich relevant.

836 Siehe dazu sogleich.

B. Bedeutung für das Völkerrecht

1. Internationale Organisationen in der Völkerrechtsordnung

a) Entwicklung einer internationalen Verwaltung «von unten»

Die im 19. Jahrhundert gegründeten ersten internationalen Organisationen weckten die Hoffnung einer wahrlich internationalen Verwaltung. Die dezentrale Organisation der internationalen Verwaltung durch verschiedene Organisationen, die in ihrem Bereich eigenen Regeln folgen und eigene Regeln schaffen, die wiederum durch die regelmässige Anwendung der Staaten über die Zeit in Gewohnheitsrecht transformiert würden, wurde als geeigneter Mechanismus zur Entwicklung einer kohärenten überstaatlichen Verwaltung erachtet. Theoretisch, so die Hoffnung Ende des 19. Jahrhunderts, könnte sich aus dieser dezentralen Gründung von Organisationen mit je eigenem Funktionsbereich von unten herauf eine kohärente Völkerrechtsordnung entwickeln. Die euphorischen, fortschrittsorientierten Autoren des 19. Jahrhunderts lagen nicht falsch in ihrer Prophezeiung, wonach internationale Organisationen eine prägende Rolle in der überstaatlichen Verwaltung internationaler Phänomene einnehmen würden. Heute ist kaum ein Lebensbereich von den Handlungen internationaler Organisationen unbeeinflusst. Wer sein Kind impft, folgt einem Impfplan, der auf den Empfehlungen der WHO beruht; wer im europäischen Ausland arbeiten will, kann dies dank der Personenfreizügigkeit mit der EU relativ unkompliziert tun; die Einführung des Stimm- und Wahlrechts von Frauen in der Schweiz hängt wesentlich mit dem Beitritt der Schweiz zur EMRK zusammen. In diesem Sinne hat sich tatsächlich von unten herauf eine internationale Verwaltung entwickelt, wobei die Organisationen jeweils in ihrem spezifischen Tätigkeitsbereich eigenen Regeln folgen und gemäss ihrer Logik wiederum eigene Regeln erlassen. Diese werden durch verschiedene Mechanismen durch die Staaten rezipiert. So haben sich auch das UNHCR und die IOM im Rahmen ihrer Funktion zu Teilrechtsordnungen entwickelt, die ihrer eigenen Ratio folgen und im Rahmen dessen wiederum eigene Regeln erlassen. Sowohl das UNHCR als auch die IOM tragen in wesentlichem Masse zur «Verwaltung» der Migration als internationales und globales Phänomen bei. Anders als Ende des 19. Jahrhunderts prophezeit, beschränken sich internationale Organisationen aber nicht auf die passive Verwaltung über- und zwischenstaatlicher Phänomene. Sie sind heute auch wesentlich daran beteiligt, die Wahrnehmung und Handhabung globaler Probleme zu formen. Sie sind

daher nicht nur apolitische Verwalterinnen, sondern auch aktive politische Gestalterinnen unserer Weltordnung. Sie sind damit zu einem Teil des Prozesses geworden, der sich heute nicht mehr als «von oben» oder «von unten» bezeichnen lässt, sondern am treffendsten als Wechselwirkung zwischen Normen und Akteuren, zwischen institutioneller und substanzieller Ebene.

b) Eine polyzentrische Rechtsordnung

Damit verbunden ist die Grundfrage, ob dieser fragmentierten Entwicklung – jede Organisation entwickelt im Rahmen ihrer Funktion eigene Prinzipien, die dann über die Zeit zu einem Ganzen zusammenwachsen – eine kohärente Rechtsordnung entwächst. Die frühen internationalen Organisationen des 19. Jahrhunderts hatten eine eng definierte Funktion, die heute existierenden internationalen Organisationen interpretieren ihre Funktion sehr breit. Dadurch gibt es heute unzählige Überlappungen zwischen den Mandaten der verschiedenen Organisationen. Weil das Völkerrecht dezentral organisiert ist und Organisationen oft unabhängig voneinander gegründet wurden, durch ein unterschiedliches staatliches Kollektiv, stehen sie *a priori* in keinem (hierarchischen) Verhältnis zueinander, das es rechtfertigen würde, die Kompetenzen der einen Organisation über diejenigen der anderen zu stellen. Sie stehen grundsätzlich in einem horizontalen bzw. heterarchischen Verhältnis zueinander, sofern sie nicht in irgendeiner Art und Weise institutionell miteinander verknüpft sind, etwa durch die UN. Dabei bedeutet auch eine institutionelle Verknüpfung allein noch nicht, dass eine Hierarchie bestehen würde, allerdings bestehen etwa im Rahmen der UN ausgeprägtere Steuerungsmechanismen. Dieses horizontale bzw. heterarchische Verhältnis bedeutet, dass sich das Konfliktmanagement primär aus den Interaktionen zwischen den verschiedenen Organisationen selbst ergibt. Im Falle des UNHCR und der IOM hat das Wachstum der Organisationen und die entsprechend grössere Regelungsdichte im Bereich Flüchtlinge und Migration zwar zu institutioneller Annäherung und verdichteter Koordination geführt. Die schon länger stattfindende Zentralisierung von Flüchtlings- und Migrationsbelangen in der UN fand mit der Assoziierung der IOM an die UN im Jahr 2016 ihren vorläufigen Höhepunkt. Trotzdem gibt es derzeit wenig Anhaltspunkte dafür, dass die Zentralisierung auch zu einer inhaltlichen Harmonisierung führen würde. Auch wenn man davon ausgeht, dass sich innerhalb der UN eine Art Flüchtlings- und Migrationsregime entwickeln könnte, hat dieses

nach wie vor verschiedene Zentren, die eine historisch gewachsene und politisch gewollte Zweiteilung widerspiegeln: den Flüchtlingsschutz und das Migrationsmanagement. Insofern passt das Bild einer polyzentrischen Rechtsordnung, wobei die verschiedenen Zentren in steter Interaktion stehen, weiterhin gut – auch mit der Assoziierung der IOM an die UN.

c) Teilweise Kohärenz durch Interaktion

In einem dezentralen System mit unterschiedlichen Zentren, in dem keine *a priori* Hierarchien von Normen und Institutionen bestehen, ist zu erwarten, dass sich Kohärenz primär aus der Interaktion zwischen den verschiedenen Teilrechtsordnungen ergibt. Was aber ist mit Kohärenz eigentlich gemeint? Die Fallstudie hat ergeben, dass zwischen verschiedenen Ebenen unterschieden werden muss. So kann zwischen Zielen und den entsprechenden Massnahmen unterschieden werden. Eine Koordination von Massnahmen ist auch möglich, wenn keine Einigkeit hinsichtlich der Ziele besteht. So gelingt es dem UNHCR und der IOM im Feld oft gut, ihre Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Auch haben sich die Ziele beider Organisationen über die Jahre verändert und in gewissen Bereichen angenähert. Ein Beispiel ist die grundsätzliche Anerkennung durch das UNHCR, dass eine gute Migrationsverwaltung letztlich auch dem Flüchtlingsschutz dient. Umgekehrt legt die IOM mittlerweile Wert auf besondere Massnahmen für Schutzbedürftige und betrachtet *protection* als integralen Bestandteil der internationalen Migrationsverwaltung. Insofern gibt es Bereiche, in denen zwischen den Zielen der Organisationen infolge der Interaktion zwischen ihnen Kohärenz entstanden ist. Trotzdem bleibt ein Spannungsverhältnis bestehen zwischen dem Ziel des Flüchtlingsschutzes und des Migrationsmanagements.

2. Konfliktmanagement «von aussen»

a) Designation einer *lead agency* in humanitären Krisensituationen

Die Fallstudie hat ergeben, dass sich in der Praxis verschiedene Mechanismen entwickelt haben, mit sich überlappenden Mandaten umzugehen bzw. Konflikte zwischen den Organisationen zu verhindern. Ein Beispiel ist der Fall, in dem für eine spezifische Situation eine Organisation be-

stimmt wird, welche die Federführung übernimmt. Die Frage stellt sich vor allem im Kontext von humanitären Notlagen, in denen schnelles Handeln und Koordination der verschiedenen Hilfsorganisationen gefragt ist. Ein frühes Beispiel ist die Ungarnkrise in den 1950er-Jahren, in der das UNHCR die Koordination der verschiedenen involvierten Organisationen übernahm, was anschliessend durch die GV bestätigt wurde.⁸³⁷ Das UNHCR übernahm in der Folge in verschiedenen humanitären Krisensituationen, jeweils auf Anfrage des UN-Generalsekretärs, die Rolle der *lead agency*, etwa in der Bangladeschkrise 1971 oder in der Sudankrise 1972 unter dem Titel des *«focal point»*.⁸³⁸ Auch die IOM wurde derweil durch UN-Organen mit der Koordination der verschiedenen Hilfsorganisationen betraut. So übernahm sie etwa in der Golfkrise in den 1990er-Jahren im Auftrag der Organisation der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe (UNDRO) die Verantwortung im Bereich Transport und Rückkehrdienstleistungen.⁸³⁹ Bis in die 2000er-Jahre wurde so jeweils *ad hoc* eine Organisation situationsspezifisch (allenfalls auch bereichsspezifisch) zur federführenden Organisation, in der Regel durch Designation eines UN-Organs oder durch die Regierung der betroffenen Länder. Teils ergab sich die Rolle möglicherweise auch aus den Interaktionen zwischen den Organisationen selbst. Die Verteilung der Rollen wurde in den 2000er-Jahren durch die UN im Rahmen des Cluster Approach formalisiert. Damit hat sich im Bereich der humanitären Krisen über die Jahre eine (zunächst eher uneinheitliche) Praxis etabliert, die anschliessend im Rahmen der UN, also «von aussen», formalisiert wurde.

b) Koordination durch die UN

Auch ausserhalb humanitärer Krisensituationen haben sich im Rahmen der UN verschiedene Mechanismen entwickelt, die Organisationen zu koordinieren. So sind das UNHCR und die IOM in diversen Koordinationsgremien und Arbeitsgruppen vertreten, die darauf abzielen, Aktivitäten

837 Vgl. dazu vorne III. C. 1. c).

838 Vgl. dazu UNHCR, Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Third Committee of the United Nations General Assembly, 20. November 1972, <<https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fd1c/statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner-refugees.html>>. Rolle von UNHCR bestätigt in: E/RES/1655(LII) vom 1. Juni 1972 und E/RES/1705(LIII) vom 27. Juli 1972.

839 Vgl. dazu DUCASSE-ROGIER, S. 149.

besser aufeinander abzustimmen. Dazu gehören etwa die GCIM oder das IASC. Ein weiterer Koordinationsmechanismus ist die Gewährung des Beobachterstatus zwischen der IOM und der UN seit den 1990er-Jahren. Dadurch sind die Organisationen jeweils über die groben Züge der Aktivitäten der anderen Organisation informiert und können ihre Tätigkeiten aufeinander abstimmen. Des Weiteren ist die UN seit den 1990er-Jahren auch wieder vermehrt bestrebt, bestehende internationale Organisationen, wie es bei der Gründung der UN vorgesehen wurde, in die UN zu integrieren – nicht zuletzt, um sie den Koordinationsmechanismen der UN, etwa durch den ECOSOC, auch formell zu unterwerfen. Im Zuge dessen schloss die UN bereits in den 1990er-Jahren mit der IOM eine Kooperationsvereinbarung ab, in der die UN-Organe und Sonderorganisationen aufgefordert wurden, ebenfalls solche mit der IOM abzuschliessen. Die IOM hat in der Folge mit einer Reihe UN-Organen und -Sonderorganisationen MoU abgeschlossen, darunter auch das UNHCR. Das MoU mit dem UNHCR kann als Rahmenabkommen zwischen den beiden Organisationen gelesen werden und identifiziert verschiedene Bereiche, in denen Kooperationsbedarf besteht. Ebenfalls hat die IOM ihre Prozesse in gewissen Bereichen mit denjenigen der UN harmonisiert, so wendet es etwa die Personalregeln der UN an. Im Jahr 2016 wurde die IOM schliesslich mit der UN als *related agency* verbunden. Längerfristig ist aber eine Assoziierung als Sonderorganisation mit Unterwerfung unter den ECOSOC vorgesehen – jedenfalls vonseiten der UN. Je enger die IOM mit der UN verbunden ist, umso mehr Mechanismen hat die UN, die Organisationen «von oben» zu koordinieren. Die Frage, ob diese Koordinationsmassnahmen ohne eine strukturelle Veränderung der UN einhergehend mit einer Anpassung der Mandate der verschiedenen Organe und Organisationen zu einer Harmonisierung führen, bleibt allerdings offen. Bislang haben fast ausschliesslich eine Expansion und Ausdifferenzierung der einzelnen Organe und Organisationen stattgefunden, wodurch die Überlappungen immer zahlreicher und die Interdependenzen immer komplexer wurden. Es scheint daher fraglich, ob eine engere Anbindung an die UN allein tatsächlich zu einer Integration führen wird oder ob sich dadurch die Fragmentierung nicht bloss in das UN-System hinein überträgt.

c) Gutachten des IGH?

Eine weitere, kaum diskutierte und in der Praxis auch kaum angewendete Möglichkeit der Konfliktlösung «von aussen» wäre im Prinzip ein Gutach-

ten des IGH. Es ist grundsätzlich denkbar, dass sich der IGH im Rahmen eines Gutachtens zur Kompetenzverteilung zwischen einzelnen Organen und Sonderorganisationen der UN äussern würde. Artikel 96 Buchstabe b der UN-Charta sieht vor, dass Organe der UN und UN-Sonderorganisationen den IGH um ein Gutachten ersuchen können, um rechtliche Fragen im Rahmen ihrer Aktivitäten zu beantworten. Die meisten der bisherigen Gutachten des IGH betreffen die GV, nur wenige Sonderorganisationen haben von diesem Recht Gebrauch gemacht.⁸⁴⁰ Keines der bisherigen IGH-Gutachten betrifft die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen zwei Organisationen oder Organen. Es gelten zudem einige Einschränkungen: Erstens wäre das UNHCR wohl nicht befugt, den IGH um ein Gutachten zu ersuchen. Das UNHCR fungiert nicht auf der Liste derjenigen Organe und Organisationen, die den IGH anrufen können. Fragen bezüglich des UNHCR müssten demnach durch die GV vorgelegt werden. Die IOM als Organisation ausserhalb des UN-Systems war bislang nicht befugt, den IGH um ein solches Gutachten anzurufen. Durch die Verbindung als *UN-related agency* ist es aber nicht ausgeschlossen, dass es der IOM in Zukunft möglich sein wird, an den IGH zu gelangen. Immerhin enthält die Liste zugelassener Organe und Organisationen des IGH mit der IAEA auch eine *related agency*.⁸⁴¹ Die letzte und grösste Einschränkung ist die Konzeption von Artikel 96 der UN-Charta selbst. Der Artikel sieht vor, dass Organe und Sonderorganisationen den IGH anrufen können, um Rechtsfragen, «die sich in ihrem Tätigkeitsbereich stellen», zu beurteilen (Abs. 2). Der IGH hat damit grundsätzlich keine Kognition, die Kompetenzen einzelner Organe oder Sonderorganisationen der UN voneinander abzugrenzen. Seine Kognition bezieht sich lediglich auf die Beantwortung einer konkreten rechtlichen Frage im Rahmen des Mandats eines einzelnen Organs oder einer einzelnen Sonderorganisation. Der IGH soll daher keine «Aussenperspektive» einnehmen und über die Kompetenzordnung entscheiden. Vielmehr widerspiegelt auch diese Konzeption das tief verankerte funktionalistische Paradigma, wonach internationale Organisationen, auch Organe von solchen, anhand ihrer eigenen Regeln beurteilt werden, also aus einer «Binnenperspektive» heraus.

840 Namentlich die UNESCO, die WHO, der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) und die Internationale Seeschifffahrts-Organisation (IMO).

841 Liste abrufbar unter: <<https://www.icj-cij.org/en/organs-agencies-authorized>>.

3. Hindernisse bei der Harmonisierung im horizontalen Verhältnis

a) Überlappungen sind keine «Fehler»

Die Auswertung der Fallstudie zum UNHCR und zur IOM hat ergeben, dass es im heterarchischen Verhältnis zwischen internationalen Organisationen verschiedene Hindernisse gibt, die einer Harmonisierung im Weg stehen. Ein erstes Hindernis ist die Tatsache, dass Staaten bewusst Organisationen kreieren, deren Mandate sich in funktioneller Hinsicht überlappen. Durch die Schaffung verschiedener Organisationen, die im gleichen funktionellen Bereich tätig sind, dabei aber unterschiedliche Ziele verfolgen, können Staaten wählen, welches Ziel sie fördern bzw. priorisieren. So wurde die IOM (damals das PICMME) im Jahr 1951 gezielt als Gegenentwurf zum UNHCR gegründet, mit einem Mandat, das dasjenige des UNHCR immerhin insoweit überlappte, als Kompetenzkonflikte zumindest in Kauf genommen wurden. Die IOM war zu Beginn einerseits ein geopolitischer Gegenentwurf zum UNHCR, indem sie der Bekämpfung des Kommunismus diene – andererseits war sie ein teleologischer Gegenentwurf zum UNHCR, indem sie die wirtschaftliche Entwicklung der «freien Welt» fördern wollte. Insofern war die funktionelle Überlappung der Mandate der Organisationen eine politisch gewollte. Überlappungen, die von den Staaten bewusst aus strategischen Überlegungen kreiert werden, sind nicht leicht zu überwinden, da sie keine «Fehler» im System sind, an deren «Behebung» ein Interesse bestünde.

In diesem Sinne sind internationale Organisationen Ausdruck der Fragmentierung des Völkerrechts, allerdings nicht primär Ausdruck einer funktionellen Fragmentierung, sondern vielmehr einer teleologischen Fragmentierung der Gesellschaft bzw. der Staaten. Sie dienen so der Artikulierung und Festigung unterschiedlicher gesellschaftlicher Rationalitäten, wobei diese nicht zwingend widersprüchlich sind, wohl aber in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können. Nun ist die Fragmentierung selbst aber nicht *per se* etwas Schlechtes. Sie ist vor allem Ausdruck davon, dass es in der globalen Gesellschaft unterschiedliche Ziele gibt, die je nach wirtschaftlicher, politischer und sozialer Grosswetterlage unterschiedlich priorisiert werden. Insofern sind internationale Organisationen wirkungsvolle Mechanismen, um diese Prioritäten global umzusetzen. Konflikte zwischen internationalen Organisationen und Veränderungen von internationalen Organisationen widerspiegeln damit das stetige Aushandeln des Verhältnisses zwischen und der Gewichtung von unterschiedlichen Zielen und Werten der Gesellschaft. So ist das Tauziehen zwischen

dem UNHCR und der IOM auch als Ausdruck einer Gewichtung zwischen humanitären Zielen und gleichzeitigem Interesse an der Abwehr der Migration zu lesen, als Spannungsfeld zwischen altruistischen und eigennützigen Zielen der Staaten, wobei beide Organisationen in unterschiedlichem Masse auch beide Ziele inkorporieren. Werden diese Prioritäten allerdings durch Organisationen umgesetzt, indem sie die ihnen zugrunde liegenden Rationalitäten durch verschiedene Mechanismen in weiteres Recht transformieren, kann dies zu Unvereinbarkeiten führen, etwa auf der Ebene Staat. Vor diesem Hintergrund ist es schwer vorstellbar, dass eine normative Einheit des globalen Rechts erreicht werden kann, solange keine normative Kohärenz der zugrunde liegenden Interessen besteht. Insofern sind sowohl Konflikte zwischen internationalen Organisationen auf institutioneller Ebene als auch sich daraus ergebende Normkonflikte auf der Ebene Staat Ausdruck von Regimekonflikten als Verkörperung unterschiedlicher Ziele und bleiben damit in gewissem Masse unvermeidbar.

b) Internationale Organisationen als Selbstzweck

Ein weiteres Hindernis ist die Akteurinnenqualität internationaler Organisationen. Internationale Organisationen sind nicht nur passive Strukturen. Sie sind letztlich durch Menschen geprägt und entwickeln sich über die Zeit zu eigenständigen Akteurinnen. In Organisationen entwickelt sich eine eigene Kultur und Mitarbeitende beginnen, sich mit bestimmten Werten zu identifizieren. Dadurch entsteht aus der blossen Existenz einer Organisation über die Zeit ein Selbstzweck, indem die Organisation versucht, zumindest weiterzubestehen – besser noch: zu expandieren, an globaler Wichtigkeit und Prestige zu gewinnen. Beide Organisationen haben über die Jahre beachtlich expandiert: die IOM von der Transportagentur der überschüssigen Bevölkerung in Europa zur selbsternannten *global lead agency on migration* – das UNHCR vom rechtlichen Schutz der europäischen Weltkriegsflüchtlinge zur global agierenden humanitären Hilfsorganisation. In dieser Eigendynamik haben viele Organisationen wenig Interesse daran, ihre eigenen Tätigkeiten zugunsten anderer Organisationen einzuschränken. Auch das steht einer Harmonisierung massgebend entgegen.

c) Fortifizierung des eigenen Regimes

Erschwerend kommt hinzu, dass internationale Organisationen dadurch, dass sie auch Akteurinnen sind, ihre eigenen Regime durch verschiedene Mechanismen fortifizieren. Dazu gehören etwa regelmäßige Praktiken von internationalen Organisationen, die durch unterschiedliche Mechanismen institutionalisiert werden. Zu denken ist etwa an regelmäßiges Verhalten, das mit der Zeit organisationsintern in einer Handlungsanleitung oder in einem Verhaltenskodex kodifiziert wird, aber etwa auch an wiederholte Resolutionen der GV, die bestimmte Handlungen absegnen. Ferner ist an verschiedene Formen des *law-making* von internationalen Organisationen zu denken, das dazu führt, dass Staaten die Rationalität der entsprechenden Organisation in ihren nationalen Gesetzgebungs- und Rechtsprechungsprozess integrieren. Weiter gehören dazu auch die Spezialisierung und Ausdifferenzierung vieler Organisationen in ihrem Tätigkeitsbereich. Diese tragen in gewisser Weise zu einer Autonomisierung gegenüber ihrem *principal*, den Staaten, bei, indem die Organisationen über einen Wissensvorsprung verfügen. Wegen solcher Festigungsprozesse bleibt der Einfluss der (Mitglied-)Staaten auf die Organisation, selbst wenn sie das wollten, in gewissem Masse beschränkt. Angesichts dessen ist es fraglich, ob sich auf diese Art und Weise der Interaktion zwischen den Organisationen quasi auf freiwilliger Basis eine Abgleichung der Kompetenzen ergeben wird, solange die Überlappung sowohl von den Mitgliedstaaten und den Organisationen gewollt ist und zusätzlich verschiedene Festigungsprozesse eine Harmonisierung strukturell erschweren.

C. Erkenntnisse Fallstudie

In einer Würdigung der Ausführungen zur Fallstudie lassen sich folgende Erkenntnisse festhalten:

(1) Die Institutionalisierung gewisser Sachbereiche und Ziele durch internationale Organisationen wirkt sich langfristig sowohl auf das institutionelle als auch auf das substanzielle Gefüge des Völkerrechts aus. Die Fallstudie hat ergeben, dass das UNHCR und die IOM, trotz der Expansion und des Wandels, weiterhin massgebend von den Grundideen ihrer Vorgängerorganisationen geprägt sind: Das UNHCR widmet sich dem Flüchtlingsschutz; die IOM widmet sich der Verwaltung der internationalen Migration. Mittlerweile gehören beide Organisationen zum System der UN; das UNHCR als Nebenorgan und die IOM seit 2016 als *related agency*.

Die Organisationen werden die neuen Anker im Flüchtlings- und Migrationssystem der UN: das UNHCR für Flüchtlinge und die IOM im Bereich Migration. Auch auf normativer Ebene besteht heute eine Dichotomie. Während der Bereich Migration lange Zeit kaum international geregelt war, besteht im Bereich Flüchtlinge u.a. mit der FK, die das UNHCR zu überwachen mandatiert ist, ein etablierter Rechtsrahmen. Die Zweiteilung hat sich im Rahmen der UN mit der Ausarbeitung zweier Pakte (ein Flüchtlings- und ein Migrationspakt) und der jeweiligen Führungsrolle dabei durch das UNHCR und die IOM erneut manifestiert bzw. weiter ausgeprägt, obwohl sich die Situation von Flüchtlingen aus soziologischer Sicht kaum von derjenigen anderer schutzbedürftiger Personen unterscheidet. Die Zweiteilung auf der substanziellen Ebene war zudem in der Fallstudie eine Folge der Institutionalisierung durch zwei verschiedene Organisationen, indem das UNHCR nur die Flüchtlingsbelange institutionalisiert hat. Die Institutionalisierung an sich hat in der Fallstudie UNHCR – IOM zu einer Zementierung dieser Zweiteilung geführt, weil beide Organisationen ihr Regime über die Zeit durch verschiedene Mechanismen fortifiziert haben.

(2) Kompetenzkonflikte zwischen dem UNHCR und der IOM sind nicht leicht zu identifizieren. Das liegt vor allem daran, dass die Gründungs- bzw. Grunddokumente beider Organisationen Generalklauseln enthalten, die neben den namentlich genannten Aufgaben zusätzliche Tätigkeiten erlauben. Zudem haben beide Organisationen ihre Mandate durch Interpretation massgebend erweitert; besonders deutlich wird dies beim UNHCR, dessen Satzung seit 1950 nie angepasst wurde. Basierend auf den formellen Instrumenten liessen sich Kompetenzkonflikte im Sinne der gleichen Ermächtigung an zwei unterschiedliche Subjekte kaum identifizieren. Es ist daher passender, von sich überlappenden Mandaten zu sprechen, wenn diese so ausgestaltet sind, dass beide Organisationen später die Hoheit über die gleiche Personengruppe oder die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der gleichen Tätigkeit beanspruchen.

(3) Die Konflikte zwischen dem UNHCR und der IOM sind ein Spiegel der Interessenkonflikte der Gesellschaft. Heute unterstützen viele Staaten sowohl das UNHCR als auch die IOM finanziell. Die Ziele der unterschiedlichen Projekte lassen sich dabei nicht immer leicht vereinen. So können strengere Einwanderungsgesetze und die faktische Kontrolle von Grenzen den Zugang zu internationalem Schutz erschweren. Gleichzeitig kann eine rudimentäre Schutzgewährung in den Heimatregionen aber auch dazu führen, dass andere Möglichkeiten für einen legalen Aufenthalt in einem Drittstaat nicht genutzt werden können. Die verschiedenen geförderten

Projekte des UNHCR und der IOM widerspiegeln insofern die Interessen der Staaten, als beide Organisationen heute weitgehend projektbasiert finanziert werden. Letztlich widerspiegeln Konflikte zwischen internationalen Organisationen damit Ambivalenzen zwischen verschiedenen Interessen, die innerhalb eines Staates oder einer Gesellschaft bestehen können.

(4) Gleichzeitig gestalten das UNHCR und die IOM aber auch die Rechtsordnung, an die sich die Staaten halten. Sowohl das UNHCR als auch die IOM sind massgebend daran beteiligt, das Völkerrecht im Bereich Flüchtlinge und Migration auszulegen und weiterzuentwickeln, etwa durch Standards und Richtlinien. Das UNHCR interveniert in nationalen Gesetzgebungs- und Gerichtsverfahren. Vor allem die IOM ist zudem beratend in Staaten tätig, wenn es darum geht, neue Einwanderungsgesetze zu schaffen. Beide Organisationen tragen dazu bei, neues Wissen zu schaffen und dieses zu klassifizieren. Vieles davon findet Eingang in die nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung. Die unterschiedlichen Rationalitäten der Organisationen übertragen sich dadurch wieder in die Staaten, sei es durch die Auslegung des Völkerrechts, aber auch durch die Schaffung neuen nationalen Rechts.

(5) Die Konfliktlösung zwischen dem UNHCR und der IOM erfolgte in der Regel durch die Organisationen selbst. Dies entspricht dem grundsätzlich horizontalen Verhältnis zwischen den Organisationen ohne übergeordneten Steuerungsmechanismus. So koordinierten das UNHCR und die IOM ihre Tätigkeiten jeweils entweder *ad hoc*, etwa durch ein gemeinsames Büro für eine bestimmte Situation, oder in institutionalisierter Form, etwa durch das MoU von 1997. Mit der Assoziierung der IOM an die UN, aus der allenfalls ein Status als Sonderorganisation resultieren könnte, ergeben sich neue Steuerungsmöglichkeiten der UN. Es wird sich weisen, ob die engere Anbindung der IOM an die UN zu einer Harmonisierung der Mandate führen wird oder ob sich dadurch die Fragmentierung nicht bloss in das UN-System hinein überträgt. Vor dem Hintergrund der Fallstudie lässt sich an einer wahrhaftigen Integration immerhin zweifeln: Bislang haben fast ausschliesslich eine Expansion und Ausdifferenzierung der einzelnen Organe und Organisationen stattgefunden, wodurch die Überlappungen immer zahlreicher und die Interdependenzen immer komplexer wurden. Gleichzeitig verhindern einige Faktoren die Harmonisierung im horizontalen Verhältnis. So hat die Fallstudie etwa gezeigt, dass die Überlappungen oft strategisch kreierte wurden, um ein ähnliches Problem über ein alternatives Forum anzugehen. Auch die Ausdifferenzierung und Festigung nach innen erschweren eine Harmonisierung der Mandate zwischen dem UNHCR und der IOM.