

III. Fallstudie: UNHCR und IOM

Die vorliegende Arbeit interessiert sich für die Funktionsweise des Völkerrechts. In der nachfolgenden Fallstudie sollen daher folgende Fragen untersucht werden: (1) Welche Ursachen liegen Konflikten zwischen dem UNHCR und der IOM zugrunde? (2) Wie äussern sich Konflikte zwischen den Organisationen? (3) Sind diese Konflikte rechtlich relevant? Der Standpunkt ist dabei ein beobachtender. So sollen keine möglichen «Lösungen» für Konflikte zwischen internationalen Organisationen aufgezeigt werden.³⁰⁷ Vielmehr soll die Fallstudie Erkenntnisse hinsichtlich der Funktionsweise des Völkerrechts generieren, das sich durch die funktionale Aufsplitterung in verschiedene Teilbereiche von nationalstaatlichen verfassungsrechtlichen Ordnungen unterscheidet.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse des vorgehenden Teils dieser Arbeit werden das UNHCR und die IOM als zwei Teilrechtsordnungen im Völkerrecht verstanden. Sie sind dabei einerseits Adressatinnen von Normen, die hauptsächlich ihren Gründungs- bzw. Grunddokumenten entspringen. Andererseits lassen sich die Organisationen in ihrer Ausgestaltung und in ihrem Selbstverständnis heute nicht mehr allein durch ihre formellen Mandate erklären. Die Fallstudie soll daher auch untersuchen, welche Werte und Ziele die Organisationen im Rahmen ihrer Funktion verkörpern. Sie soll aufzeigen, inwiefern die Organisationen als *agents* als Forum für die Artikulation und Umsetzung staatlicher Interessen dienen, aber auch, wie sie als eigenständige Akteurinnen zur Weiterentwicklung des Rechts beitragen. Der Fokus liegt dabei auf dem Verhältnis *zwischen* den Organisationen. Deshalb stehen im Folgenden diejenigen Sachbereiche im Vordergrund, in denen sich die Mandate überlappen und die Organisationen folglich interagieren.³⁰⁸

Die Organisationen werden vorliegend als funktional-teleologische Teilrechtsordnungen verstanden. Um sowohl Funktion als auch Telos abbil-

307 Zudem scheint es fraglich, ob es überhaupt eine «Lösung» für Konflikte zwischen gleichwertigen Regimen geben kann. Vgl. dazu ausführlich: TEUBNER, S. 154 ff.

308 Dies betrifft vor allem die Flüchtlingsbelange sowie fluchtähnliche Situationen. Aus diesem Grund werden in den folgenden Ausführungen die ILO sowie der rechtliche Rahmen im Bereich Arbeitsmigration nur am Rande betrachtet.

den zu können, werden die Entwicklung der Organisationen und deren Verhältnis zueinander chronologisch dargestellt. Die historische Herangehensweise ermöglicht es, die Grundideen der Organisationen zu identifizieren und zu untersuchen, inwiefern diese die Organisationen noch heute prägen. Beide Organisationen haben ihre Wurzeln in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg. Die Satzung des UNHCR wurde seit 1950 nie angepasst.³⁰⁹ Auch die Verfassung der IOM, obwohl seit der Gründung mehrmals angepasst, geht wesentlich auf die Vorgängerorganisation vor dem Zweiten Weltkrieg zurück.

Im folgenden Teil werden daher die Ursprünge beider Organisationen beleuchtet und es wird herausgearbeitet, welche Prinzipien den Organisationen zugrunde liegen (A.). Anschliessend werden Struktur und Mandate des UNHCR und der IOM (bzw. des PICMME/ICEM) bei deren Gründung nach dem Zweiten Weltkrieg untersucht (B.). Hier wird dargelegt, über welche Funktionen die Organisationen gemäss den Gründungsdokumenten verfügen und inwiefern sich die Funktionen der Organisationen bereits bei der Gründung überlappten. Anschliessend folgt ein Überblick über die Entwicklung der Organisationen und deren Verhältnis zueinander (C.). Ziel der Analyse des Verhältnisses zwischen dem UNHCR und der IOM ist es, Konflikte zu identifizieren und zu beschreiben, wie sich diese Konflikte geäussert haben, wie die Organisationen damit umgegangen sind und wie sich die beiden Regime dadurch beeinflusst haben.

A. Institutionalisierung nach dem Ersten Weltkrieg

1. Ad-hoc-Strategie im Völkerbund

a) Fridtjof Nansen wird erster Flüchtlingshochkommissar (1921)

Die Gründung der Vorläuferorganisation des UNHCR reicht bis zum Ersten Weltkrieg zurück. Nach dem Krieg sahen sich die Staaten nach einer Reihe von Ereignissen und Gegebenheiten dazu veranlasst, im Bereich Migration institutionelle Massnahmen zu ergreifen. So wurde zunächst im Jahr 1919 im Zuge des Friedensprozesses von Versailles zusammen mit dem Völkerbund die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) gegrün-

309 Auch die FK von 1951 wurde nie angepasst – einzig die zeitliche und geographische Begrenzung wurden 1967 im Rahmen eines Zusatzprotokolls für die Unterzeichnerstaaten aufgehoben.

det. Zweck der ILO war die Förderung der sozialen Gerechtigkeit durch die Einführung gemeinsamer sozialer und arbeitsrechtlicher Mindeststandards in den Mitgliedstaaten.³¹⁰ Auch die Rechtsstellung von sog. *migrant workers* war von Beginn weg Thema in der ILO.³¹¹ Die Entsendung von Arbeiterinnen und Arbeitern wurde als gewichtiges Thema angesehen, da der Wiederaufbau nach dem Krieg und die Entwicklung der Kolonien viele Arbeitskräfte forderte.³¹² Allerdings waren die Verhandlungen über die Rechtsstellung der *migrant workers* ein Tauziehen zwischen denjenigen Staaten, die ein Interesse an der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte hatten (etwa Frankreich), und solchen, die eine restriktive Einwanderungspolitik verfolgten (etwa Grossbritannien oder Kanada).

Im Gegensatz zum Schutz der Arbeiterinnen und Arbeiter war der Schutz von Flüchtlingen nicht in der Völkerbundssatzung vorgesehen.³¹³ Trotzdem gelangten auch die Belange von Flüchtlingen bald auf die Agenda des Völkerbundes. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und private Hilfsorganisationen waren im Jahr 1921 mit den Flüchtlingsströmen, welche die russische Revolution generiert hatte, an ihre Grenzen gestossen.³¹⁴ Sie appellierten daher an die Staatengemeinschaft, die Hilfstätigkeiten der Staaten und Organisationen besser zu koordinieren und den Schutz der Flüchtenden rechtlich zu regeln.³¹⁵ Die ILO lehnte es ab, diese Aufgaben zu übernehmen.³¹⁶ Der damalige Präsident des IKRK, Gustave Ador, gelangte daher an den Völkerbundsrat. Das IKRK hatte zuvor bei der Rückführung russischer Kriegsgefangener gute Erfahrungen mit der Zusammenarbeit mit dem Völkerbund gemacht, der dafür eigens ein Amt des Hochkommissars für die Rückführung von Kriegsgefangenen geschaffen hatte. Darauf berief sich Ador in seiner Anfrage an den Völkerbundsrat und schrieb, dass er sich erhoffe, der

310 Vgl. Präambel der ILO-Verfassung (Constitution of the International Labour Organization vom 1. April 1919 (die Verfassung wurde Teil des Friedensvertrags von Versailles, Part XIII of the Treaty of Versailles vom 28. Juni 1919).

311 Ebd.

312 ILO, Minutes of the Second Session 1920, S. 30.

313 So enthält die Völkerbundssatzung keine Bestimmung hinsichtlich Flüchtlinge, während der Schutz von Arbeitern ausdrücklich genannt wird (vgl. Art. 23 Bst. a der Völkerbundssatzung).

314 Der französische Diplomat René Ristelhueber spricht von fast 1,5 Mio. geflohenen Russen (RISTELHUEBER, S. 170).

315 Zur Entwicklung des Flüchtlingsrechts im Rahmen des Völkerbundes: BENTWICH NORMAN, The League of Nations and Refugees, British Yearbook of International Law Vol. 16 (1935), S. 114–129.

316 HOLBORN, League of Nations Refugees, S. 124.

Völkerbund würde das Erfolgsmodell «High Commissioner» auch für die Flüchtlinge einsetzen.³¹⁷ Das Amt des Hochkommissars für die Rückführung der Kriegsgefangenen hatte der Norweger Fridtjof Nansen besetzt. Offensichtlich hatte er es verstanden, mit der sowjetrussischen Regierung, die den Völkerbund eigentlich ablehnte, zu verhandeln. Schliesslich folgte der Völkerbundsrat dem Anliegen des IKRK und schaffte im August 1921 das Amt des Hochkommissars für Flüchtlinge und besetzte es mit dem früheren Hochkommissar für die Rückführung von Kriegsgefangenen: Fridtjof Nansen. Dabei stellte der Völkerbund den Staaten zwar seine «Maschinerie» zur Verfügung, übernahm indes keine Verantwortung für die Organisation und Finanzierung und hielt fest, dass die Aufgabe befristet sei.³¹⁸ Die Institutionalisierung des Flüchtlingsrechts im Rahmen des Völkerbundes und die Grundsteinlegung für die Gründung des UNHCR und des Flüchtlingsschutzes, wie wir ihn heute kennen, wirkt dadurch eher zufällig. Hätte das IKRK nicht darum gebeten, wären die Belange von Flüchtlingen vielleicht nicht auf die Agenda des Völkerbundes gerückt. Wäre Nansen mit der Rückführung von Kriegsgefangenen und den Verhandlungen mit Sowjetrussland nicht so erfolgreich gewesen, wäre das Amt des Hochkommissars für Flüchtlinge im Rahmen des Völkerbundes vielleicht nicht geschaffen worden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Institutionalisierung von Flüchtlingsbelangen durch den Völkerbund nicht geplant war.³¹⁹

Bald nach Amtsantritt führte der neue Hochkommissar Flüchtlingspässe für Russen ein (Nansen-Arrangement). Der Pass wurde an Russen vergeben, die nach der Oktoberrevolution vor dem bolschewistischen Regime geflohen waren und denen in der Folge die russische Staatsbürgerschaft entzogen worden war. Er diente vor allem dem Nachweis der Identität und war lediglich eine Empfehlung an die Regierungen, ohne Rechtsverbindlichkeit. Dem Arrangement sind 53 Staaten beigetreten. Im Jahr 1922 wurden die armenischen Flüchtlinge und später auch weitere Flüchtlingsgruppen in das Nansen-Arrangement mit einbezogen, auch wenn sich daran jeweils deutlich weniger Staaten beteiligten.³²⁰ Es folgte ein

317 Völkerbund, Letter from the President of the Comité International de la Croix-Rouge und Memorandum from the Comité International de la Croix-Rouge at Geneva to the Council of the League of Nations, beide vom 20. Februar 1921, beide in: LNOJ Vol. 2 (1921), Annex I und II, S. 227–229.

318 HOLBORN, League of Nations Refugees, S. 125.

319 Vgl. in diesem Sinne auch BENTWICH, League of Nations and Refugees, S. 114.

320 Folgende Flüchtlingsbegriffe wurden angewandt: «Russian: Any person of Russian origin who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of

knappes Jahrzehnt der *Ad-hoc*-Lösungsstrategie, weil man die Flüchtlingsströme als befristetes Phänomen wahrnahm.³²¹ Nansen war aber schon bald der Ansicht, dass ein ganzheitlicher und längerfristiger Ansatz Erfolg versprechender und günstiger wäre, um die Situation der Flüchtlinge dauerhaft zu verbessern.³²² Ihm schwebte eine internationale Organisation mit mehr Autonomie und Budget vor, die sich aber auf die politischen und rechtlichen Fragen beschränken würde. Die technischen Aspekte, etwa Fragen betreffend Erwerbstätigkeit, Auswanderung und Niederlassung von Flüchtlingen, so der Vorschlag, sollten von der ILO übernommen werden, da sie in deren Mandat fielen. Die ILO lehnte ab, übernahm aber ab 1924 vorübergehend die operativen Hilfsaufgaben (*relief*) für bestimmte Flüchtlingsgruppen.³²³ So kümmerte sich die ILO etwa darum, einen Aufnahmestaat für die Flüchtlinge zu finden und sie in den dortigen Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Verantwortung für den rechtlichen Schutz der Flüchtlinge, also die Definition ihres rechtlichen Status, verblieb indes beim Hochkommissar für Flüchtlinge.

b) Nansen Office (1930) und Hochkommissariat für deutsche Flüchtlinge (1936)

Auf einige Jahre Prosperität nach dem Krieg folgte eine weltweite Wirtschaftskrise, die spätestens mit dem amerikanischen Börsencrash im Oktober 1929 ihren Lauf nahm. Die Krise führte dazu, dass der euphorische Internationalismus der unmittelbaren Nachkriegszeit an Anziehungskraft verlor. Die Wirtschaftskrise hatte zur Folge, dass die Nansen-Flüchtlinge von den Arbeitsmärkten ihrer Aufnahmestaaten nicht länger problemlos absorbiert wurden. Ab 1930 machte sich unter den Staaten infolge der

the Government of the Union of Socialist Soviet Republics and who has not acquired another nationality. Armenian: Any person of Armenian origin formerly a subject of the Ottoman Empire who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Turkish Republic and who has not acquired another nationality.» (Völkerbund, Arrangement of 12th May 1926 Relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees, in: LNTS Vol. LXXXIX No. 2004, S. 47 ff.).

321 Sinnbildlich etwa bereits 1921, als man bei den Verhandlungen um die Schaffung des Amtes des Hochkommissars für die russischen Flüchtlinge im Völkerbund von «the ultimate settlement of the refugee question» sprach (Völkerbund, The Question of Russian Refugees 1921, S. 758).

322 Vgl. dazu HOLBORN, League of Nations Refugees, S. 130 ff.

323 WEIS, S. 209.

Schwierigkeiten, die den Völkerbund von Beginn an begleitet hatten, zudem eine gewisse Völkerbund-Skepsis breit. Deshalb wurde es im Allgemeinen, speziell aber im Bereich Flüchtlinge, schwieriger, neue Initiativen zu lancieren. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die erste rechtsverbindliche Flüchtlingskonvention von 1933³²⁴ nur gerade von acht Staaten ratifiziert wurde. Die Konvention kodifizierte im Wesentlichen die Empfehlungen der Nansen-Arrangements und war vor allem auf die Nansen-Flüchtlinge («*Russian, Armenian and assimilated refugees*»³²⁵) anwendbar. Weil das Amt des Hochkommissars für Flüchtlinge stark mit der Person Fridtjof Nansen verknüpft gewesen war und die Staaten die Notlösungsstrategien des Völkerbundes allmählich beenden wollten, wurde das Amt nach Nansens Tod im Jahr 1930 aufgelöst. Das Nansen International Office for Refugees (Nansen Office) übernahm unter der Führung von Max Huber die Liquidation der verbleibenden Arbeit.³²⁶ Neben den klassischen Aufgaben wie dem Ausstellen von Dokumenten und quasi-konsularischen Diensten, wie sie schon das Hochkommissariat innegehabt hatte, half das Nansen Office auch beim *settlement*, also dabei, sich an einem neuen Ort niederzulassen.³²⁷ Zwar war zwischen den «faktischen» Aufgaben, die vom Nansen Office übernommen werden sollten – also Hilfeleistungen wie Versorgung mit Essen, Unterkunft und das anschließende *settlement* –, und dem politischen und rechtlichen Schutz der Flüchtlinge, der vom Generalsekretariat des Völkerbundes übernommen werden sollte, eine strikte Trennung vorgesehen.³²⁸ Doch das Nansen Office übernahm in der Praxis nahezu alle Aufgaben. Eine weitere Institutionalisierung ergab sich im Jahr 1933 in Bezug auf die deutschen Flüchtlinge. So wurde das Amt des High Commissioner for Refugees (Jewish and Other) Coming from Germany geschaffen, nachdem die nationalsozialistische Verfolgung von Juden und anderen politisch Unliebsamen auch aufgrund der Wirt-

324 Convention Relating to the International Status of Refugees vom 28. Oktober 1933, in: LNTS Vol. CLIX No. 3663, S. 199 ff. (zit. Flüchtlingskonvention von 1933).

325 Ebd., Art. 1.

326 Vgl. HOLBORN, League of Nations Refugees, S. 131.

327 Z.B. *settlement* von armenischen Flüchtlingen in Syrien oder der sowjetischen Republik Eriwan (vgl. dazu BENTWICH, League of Nations and Refugees, S. 119 f.).

328 JENNINGS, S. 108. Im Jahr 1935 wurden die Flüchtlinge aus dem Saarland in das Mandat einbezogen (Völkerbund, Refugees from the Saar: Extension of the Nansen Passport System to these Refugees vom 30. Juli 1935, in: LNOJ Vol. 16 (1935), S. 1681–1689).

schaftskrise zu einem akuten Problem für die Staatengemeinschaft geworden war.³²⁹ Es wurde erst 1936 in den Völkerbund integriert, nachdem Deutschland aus dem Völkerbund ausgetreten war.³³⁰ Eine entsprechende Konvention wurde 1938 verabschiedet.³³¹ Neben einigen spezifischen Bestimmungen für die deutschen Flüchtlinge stimmte sie im Wesentlichen mit der Flüchtlingskonvention von 1933 überein.

2. Institutionelle Dichotomie am Vorabend des Zweiten Weltkrieges

a) Vereinheitlichung im Völkerbund: nur noch ein Hochkommissariat

Verschiedene Faktoren trugen dazu bei, dass die Flüchtlingsproblematik im Völkerbund zunehmend weniger Unterstützung fand.³³² Dazu gehören auch die Defizite, die den Völkerbund von Anfang an begleitet hatten, wie etwa die fehlende Mitgliedschaft der USA oder die mangelnde Finanzierung. Auch in Bezug auf die Flüchtlinge war der Widerstand innerhalb des Völkerbundes gewachsen, vorwiegend seitens derjenigen Staaten, welche die Flüchtlinge generierten; etwa Italien, der Sowjetunion oder Deutschland.³³³ Weil der Völkerbund die Flüchtlingsproblematik zudem mehr als humanitäres denn als politisches Problem behandelte, war es für ihn unmöglich, die Ursachen der Flüchtlingsströme anzugehen. Und schliesslich fehlte es an der Bereitschaft der Staaten, sich längerfristig zu verpflichten, was eine weitsichtige Planung verunmöglichte. Sowohl das Nansen Office als auch das Hochkommissariat für die deutschen Flüchtlinge wurden schliesslich wie geplant im Jahr 1938 aufgelöst und deren Aufgaben wurden am 1. Januar 1939 durch das Office of the High Commissioner for Refugees under the Protection of the League of Nations

329 Nachdem Hitler und die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP) ab 1930 massiv an Macht gewonnen hatten, verliessen bis zur Machtübernahme 1933 etwa 80'000 Personen das Land (RISTELHUEBER, S. 171).

330 WEIS, S. 209.

331 Völkerbund, Convention Concerning the Status of Refugees Coming From Germany vom 10. Februar 1938, in: LNTS Vol. CXCII No. 4461, S. 59 ff. Im Jahr 1939 wurden die österreichischen Flüchtlinge in die Konvention mit einbezogen (Völkerbund, Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention Concerning the Status of Refugees Coming from Germany vom 14. September 1939, in: LNTS Vol. CXCVIII No. 4634, S. 141 ff.).

332 Vgl. zum Ganzen: HOLBORN, League of Nations Refugees, S. 134.

333 Das Deutsche Reich ist 1933, Italien 1937 aus dem Völkerbund ausgetreten. Die Sowjetunion ist erst 1934 beigetreten.

übernommen – unter der Führung von Sir Herbert Emerson. Im Februar 1939 wurden die Flüchtlinge aus den an Deutschland abgetretenen Gebieten der ehemaligen Tschechoslowakei (Sudetenland) in das Mandat des Hochkommissariats für Flüchtlinge mit einbezogen, nachdem Hitlers Truppen 1938 im Zuge der «Heim ins Reich»-Politik dort einmarschiert waren.³³⁴ Das Mandat des Hochkommissars umfasste den rechtlichen und politischen Schutz der Flüchtlinge, die Aufsicht über die Implementierung und Anwendung der beiden Flüchtlingskonventionen, die Koordination humanitärer Hilfe sowie die Unterstützung von Regierungen und privaten Organisationen bei ihren Bemühungen.³³⁵

b) Evian-Konferenz (1938): Gründung Intergovernmental Committee

Parallel zu den Bemühungen des Völkerbundes wurde im Jahr 1938 im französischen Evian vom amerikanischen Präsidenten Franklin Roosevelt eine Konferenz einberufen, um die wirtschaftlichen und politischen Implikationen der Flüchtlinge zu diskutieren, die das Naziregime unter anderem mit dem «Anschluss» Österreichs generiert hatte. Viele europäische Staaten waren mit der Anzahl aktueller und potenzieller Flüchtlinge aus Deutschland und den besetzten Gebieten überfordert und hofften, dass die Übersee-Staaten einen Teil der Personen aufnehmen würden.³³⁶ Zur Konferenz eingeladen waren aus diesem Grund nur Staaten, die bereit waren, sich am *resettlement* zu beteiligen. Im Gegensatz zum Völkerbund waren diejenigen Staaten, welche die Flüchtlinge generierten, nicht dabei. Das betraf v.a. die Sowjetunion (UdSSR) und Deutschland. Dies war ein gewichtiger Schwachpunkt des Völkerbundes, da die Herkunftsstaa-ten eine gemeinsame Lösung für die Flüchtlinge oft erschweren oder verhindern konnten. Aus ihrer Sicht waren die Flüchtlinge Landesverräter und deren Aufnahme in anderen Ländern stellte eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten dar. An der sogenannten Evian-Konferenz waren schliesslich Vertreter von 31 Staaten zugegen, darunter die Schweiz, Frankreich, die Niederlande, das Vereinigte Königreich,

334 Völkerbund, Refugees from Territories Ceded by Czecho-Slovakia to Germany vom 24. Februar 1939, in: LNOJ Vol. 20 (1939), S. 230–231.

335 Mandat des Hochkommissars des Völkerbundes von 1938: Völkerbund, Resolutions des Rates, Resolutions Adopted by the Assembly at its Twelfth Meeting, Friday, September 30th, 1938, at 11 a.m.: International Assistance to Refugees, in: LNOJ, Special Supplement Vol. 183 (1938), S. 136–138, 137.

336 Vgl. zum Ganzen WARREN, Collaboration on Migration, S. 112 und 113.

Kanada und zahlreiche südamerikanische Staaten. Die Staaten beschloßen, die von Roosevelt initiierte Zusammenarbeit in institutionalisierter Form im Rahmen des sogenannten Intergovernmental Committee fortzuführen.³³⁷ Die Organisation kann als Vorläuferin der IOM bezeichnet werden. Deren Mandat beruhte auf keiner formellen Verfassung, sondern auf einer Resolution der beteiligten Staaten. Es umfasste «Emigranten»³³⁸ aus Deutschland und dem Gebiet des ehemaligen Österreichs, später auch aus dem Sudetenland, und war in mehrerlei Hinsicht aussergewöhnlich. So bezog es sich nicht nur auf bereits geflüchtete Personen, sondern auch auf potenzielle Emigrantinnen und Emigranten, die sich noch in ihrem Heimatstaat befanden. Eine weitere Besonderheit betraf die Bestimmung, wonach die Koordination der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer bestehenden Immigrationsgesetze und -praxen bestehen bleiben sollte.³³⁹ Damit wurde sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten durch die Aktivitäten der Organisation nicht gezwungen würden, ihre Immigrationspolitik anzupassen. Die Bestimmung ist Ausdruck des Voluntarismusprinzips, dem das Komitee hohe Bedeutung zumass. Demnach diene das Komitee vor allem zur Koordination der Aktivitäten der verschiedenen Staaten und sah keine subjektiven Rechte für Flüchtlinge oder Pflichten der Staaten zur Verbesserung derer Situation vor. Ferner sollten die Mitgliedstaaten Verhandlungen mit der deutschen Regierung aufnehmen, um den Emigrierenden eine möglichst geordnete, geplante Ausreise zu ermöglichen, bei der sie ihr Hab und Gut mitnehmen können.³⁴⁰ Das dadurch entstehende Ausreisensystem sollte durch die Emigrierenden selbst finanziert werden,³⁴¹ denn die Staaten waren nicht bereit, sich in finanzieller Hinsicht zu verpflichten.

337 Mitglieder waren die Argentinische Republik, Australien, Belgien, Bolivien, Brasilien, Chile, Dänemark, die Dominikanische Republik, Ecuador, Frankreich, Grossbritannien, Guatemala, Haiti, Honduras, Irland, Kanada, Kolumbien, Kuba, Mexico, Neuseeland, Nicaragua, die Niederlande, Norwegen, Panama, Paraguay, Peru, Schweden, Schweiz, Uruguay, USA und Venezuela. Guatemala und Panama traten 1940 wieder aus.

338 Interessant ist in diesem Zusammenhang die Terminologie: Im Gegensatz zum Völkerbund wird an der Konferenz nicht von *refugees* gesprochen, sondern meistens von *involuntary emigrants*, z.B.: «Considering that the question of involuntary emigration has assumed major proportions and that the fate of the unfortunate people affected has become a problem for intergovernmental deliberation.» (Intergovernmental Committee, Gründungsresolution, S. 676).

339 Ebd., S. 676.

340 Ebd., S. 677.

341 Ausdrücklich Flüchtlingshochkommissar EMERSON, S. 215.

ten.³⁴² George Warren, damals Mitarbeiter des US-Aussendepartements und späterer Abgeordneter der USA beim ICEM, sagte zur Gründung des Komitees rückblickend: «That [d.h. die Gründung des Komitees, Anm. der Verfasserin] was a futile effort by George Rublee [erster Direktor des Komitees, Anm. der Verfasserin] to get some kind of a financial deal with the Nazis to let the refugees out with some of their own property. That failed completely.»³⁴³

3. Die Organisationen während des Zweiten Weltkrieges

a) Das Flüchtlingshochkommissariat in Schwierigkeiten

Für das Flüchtlingshochkommissariat des Völkerbundes war es während des Krieges ausserordentlich schwierig, sein Mandat wahrzunehmen. Es befasste sich formell mit zwei Gruppen von Flüchtlingen; die Unterscheidung hatte sich aus der institutionellen Trennung der 1930er-Jahre ergeben: (1) die Nansen-Flüchtlinge, d.h. vorwiegend Russinnen und Russen, die 1917 und in den darauffolgenden Jahren vor den «Roten» geflohen waren, Armenierinnen und Armenier, die nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reichs geflohen waren, sowie die Saarlandflüchtlinge nach 1935; (2) die Flüchtlinge aus *Greater Germany*, also primär deutsche und österreichische Staatsangehörige sowie Personen in den von Deutschland besetzten Gebieten, wobei es sich hauptsächlich um jüdische Flüchtlinge handelte. Exemplarisch für die faktischen Schwierigkeiten lässt sich dem Bericht des Hochkommissars vom Februar 1942 entnehmen, dass viele Nansen-Flüchtlinge und lokale Vertretungen des Hochkommissars aufgrund des Krieges nicht mehr in der Lage waren, die Kommunikation mit dem Hochkommissar aufrechtzuerhalten, etwa in Bulgarien, den baltischen Staaten, Jugoslawien und Griechenland.³⁴⁴ Auch die politischen Umstürze in einigen Staaten erschwerten die Situation des Hochkommiss-

342 Intergovernmental Committee, Gründungsresolution, S. 677. Deutlich Warren: «Refugees with at least some capital and technical equipment would be far more acceptable [...] than penniless suppliants for asylum.» (WARREN, *Collaboration in Migration*, S. 112).

343 Richards D. McKinzie, Oral History Interview with George L. Warren, 10. November 1972, Washington D.C., Harry S. Truman Library & Museum, <<https://www.trumanlibrary.org/orallhist/warrengl.htm#8>>, [8]. In diesem Sinne auch SjöBERG, S. 126.

344 Völkerbund, Bericht des Hochkommissars von 1942, S. 1 f.

sariats. So brach etwa das neue französische Vichy-Regime die Beziehungen zum Hochkommissariat ab und hob dessen lokales Büro auf, nachdem es aus dem Völkerbund ausgetreten war.³⁴⁵ In Portugal setzte sich der Hochkommissar dafür ein, dass eine Gruppe von siebzig aus Frankreich kommenden russisch-jüdischen Nansen-Flüchtlings Transitvisa erhielt, damit diese Personen an die portugiesische Küste gelangten, von wo aus sie nach Amerika zu überschiffen hofften.³⁴⁶ Sie hatten es geschafft, dem französischen Vichy-Regime zu entkommen. Der Bericht lässt darauf schließen, dass die Tätigkeiten des Hochkommissariats während des Krieges im Wesentlichen darin bestanden, die Lage der Flüchtlinge im Mandat des Hochkommissars zu beobachten und zu dokumentieren sowie die Anwendung der Flüchtlingskonvention in den Staaten zu überwachen. Ausserdem stellte es Papiere für Flüchtlinge aus, die nicht in der Lage waren, diese von ihrem Heimatstaat (meist Deutschland) oder von ihrem Gaststaat zu erhalten.³⁴⁷ In Staaten hingegen, welche die Zusammenarbeit verweigerten oder unter die Kontrolle der Achsenmächte gefallen waren, also dort, wo die Hilfe am dringendsten nötig war, weil die Verfolgten deportiert und in Internierungs- und Konzentrationslager gebracht wurden, war das Hochkommissariat machtlos.³⁴⁸

b) Erweiterung des Intergovernmental Committee (1943)

Gleichzeitig war der Plan des von Roosevelt ins Leben gerufenen Komitees, ein System geordneter Ausreise für deutsche Flüchtlinge zu schaffen, mit dem Ausbruch des Krieges in weite Ferne gerückt. Weil sich die Kriegshandlungen über ganz Europa hinweg ausbreiteten, wurden neue Flüchtlingsströme ausgelöst, was das Flüchtlingsproblem zu einem zuneh-

345 Ebd., S. 1.

346 Ebd., S. 2.

347 Ebd., S. 11.

348 Vgl. etwa Hochkommissar Emersons Jahresbericht von 1944 zu den Bemühungen, Flüchtlinge ausreisen zu lassen: «In spite of continuous efforts by many different authorities and agencies, little progress has been made in obtaining the consent of the German and other Axis authorities to the departure of refugees from their territories. Some hundreds have been able to leave the Balkans with official approval, and it is hoped that more will be able to do so, but otherwise the various requests [...] have been met by refusal.» (Völkerbund, Bericht des Hochkommissars von 1942, S. 5).

mend universalen Problem machte.³⁴⁹ Es wurde immer schwieriger, nur spezifische, klar umrissene Personengruppen zu unterstützen. Der Krieg machte es zudem faktisch schwieriger, die Flüchtlinge mit Hilfsgütern zu versorgen und sie gegebenenfalls in Drittstaaten zu bringen. Weil Infrastruktur und Ressourcen fortan für den Krieg eingesetzt wurden, fehlte es etwa an Schiffen für den Überseetransport. Und letztlich waren viele potenzielle Aufnahmestaaten doch nicht bereit, Flüchtlinge aufzunehmen, sei es aus Angst vor der «Bürde» oder aus der Befürchtung heraus, dadurch in den Krieg mit einbezogen zu werden, weil die Aufnahme von Flüchtlingen als politischer Akt hätte gewertet werden können.³⁵⁰ Das Komitee litt ausserdem von Beginn weg an Finanzierungsschwierigkeiten, sodass es nicht in der Lage war, Flüchtlingen Nothilfe zu leisten oder andere operative Tätigkeiten auszuführen.³⁵¹ Seit der Gründung hatte das Komitee lediglich etwa 500 jüdischen Familien dabei geholfen, sich in der Dominikanischen Republik niederzulassen, einige tausend Personen hatte es nach Palästina (damals unter britischem Mandat) gebracht sowie ungefähr tausend jüdischen Flüchtlingen temporäres Asyl in den USA ermöglicht.³⁵² Angesichts der geschätzten 30 Millionen entwurzelter und vertriebener Menschen Ende 1943 war das ein Tropfen auf den heissen Stein.³⁵³ Das Komitee wird deshalb in der Retrospektive oft als macht- und nutzlos bezeichnet.³⁵⁴ Die Untätigkeit des Komitees lässt sich aber nur zum Teil durch den Krieg erklären. Tatsächlich stellte sich nachträglich die Frage, weshalb das Komitee gegründet wurde, wenn die Staaten nicht bereit waren, konkrete Massnahmen zu ergreifen. Eine denkbare Erklärung hat Sjöberg: Mit der Gründung des Komitees kamen die USA einerseits innenpolitischen Forderungen nach, Schritte zur Hilfe für die (vor allem jüdischen) Flüchtlinge zu unternehmen, und demonstrierte andererseits nach aussen hin ihren guten Willen als (potenzieller) Aufnahmestaat.³⁵⁵ Gleichzeitig signalisierten die USA damit, dass eine Lösung auf der inter-

349 ILO, The Inter-Governmental Committee on Refugees 1, S. 97.

350 Vgl. dazu im Ganzen WARREN, Collaboration in Migration, S. 113.

351 Bericht des IGCR-Direktors Emerson, zit. nach ILO, The Inter-Governmental Committee on Refugees 2, S. 656.

352 BENTWICH, International Refugee Organization, S. 154.

353 Zahl ebd., S. 154.

354 In aller Deutlichkeit: «[...] the powerless and underfunded body whose mandate specifically ruled out for actual rescue and whose programme consisted of giving relief to those already rescued.» (PECK, S. 371).

355 SJÖBERG, S. 127.

nationalen Ebene gefunden werden musste und sie ihre Immigrationspolitik und -gesetze nicht anpassen würden.³⁵⁶

Angesichts der Untätigkeit des Intergovernmental Committee und der Machtlosigkeit des Flüchtlingshochkommissariats waren alle Augen auf die britische und die amerikanische Regierung gerichtet, als diese sich im Jahr 1943 im karibischen Bermuda hinter verschlossenen Türen zu einer Konferenz trafen, nachdem der Antisemitismus des Naziregimes allmählich nach aussen hin offensichtlich und die Politik der «Endlösung» bekannt geworden war.³⁵⁷ Viele hatten gehofft, an der Konferenz würden endlich Schritte beschlossen, um die jüdische Bevölkerung vor den Gräueltaten des Naziregimes zu retten – die Hoffnungen wurden allerdings bitter enttäuscht.³⁵⁸ Der Bericht zur Bermuda-Konferenz wurde nicht veröffentlicht, weil er den Achsenmächten wohl sensible militärische Informationen preisgegeben hätte.³⁵⁹ Allerdings liessen sich aus der anschliessenden Kommunikation einige Grundsätze ablesen. Zum einen waren die an der Konferenz beteiligten Regierungen bemüht zu betonen, dass es sich beim Flüchtlingsproblem nicht um ein primär jüdisches Problem handelte. So schreibt etwa die International Labour Review im Jahr 1944 zur Bermuda-Konferenz: «The European refugee problem ceased to be mainly a Jewish problem and became by degrees a world-wide affair affecting nearly all European nationalities.»³⁶⁰ Damit war klar, dass die Regierungen keine spezifischen Schritte zur Rettung der jüdischen Bevölkerung ergreifen würden. Zum anderen liess der Vertreter Grossbritanniens anschliessend

356 Dieser Punkt widerspiegelt sich deutlich im Mandat des Komitees: «[...] assistance [...] may be co-ordinated within the framework of existing migration laws and practices of Governments.» (Intergovernmental Committee, Gründungsresolution, S. 676).

357 Z.B. BBC, WW2 People's War, An Archive of World War Two Memories – Written by the Public, Gathered by the BBC, Fact File: Bermuda Conference, <<http://www.bbc.co.uk/history/ww2peopleswar/timeline/factfiles/non-flash/a1140355.shtml?sectionId=5&articleId=1140355>>.

358 Etwa The New York Times, To 5,000,000 Jews in the Nazi Death-Trap: Bermuda Was a «Cruel Mockery», 4. Mai 1943; David Blair, The Bermuda Conference that Failed to Save the Jews, The Telegraph vom 31. Januar 2015, <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/11381920/The-Bermuda-conference-that-failed-to-save-the-Jews.html>>.

359 ILO, The Inter-Governmental Committee on Refugees 1, S. 98.

360 Ebd., S. 97. Deutlicher noch die Mitteilung der britischen Botschaft im Anschluss: «The refugee problem cannot be treated as though it were a wholly Jewish problem which could be handled by Jewish agencies or by machinery only adapted for assisting Jews.» (Grossbritannien, Aide-Mémoire from the British Embassy to the Department of State 1943, S. 134).

im britischen Unterhaus verlautbaren, dass man den Flüchtlingen den grössten Dienst erweise, wenn man den Krieg gewinne und sie dadurch von der deutschen Tyrannei befreie.³⁶¹ Er signalisierte damit, dass die Priorität des Vereinigten Königreichs auf dem Sieg im Krieg lag und alle verfügbaren Ressourcen daher zuerst dafür eingesetzt würden. Gleichzeitig entschieden die britischen und amerikanischen Vertreter aber auch, das Intergovernmental Committee fünf Jahre nach seiner Gründung wiederzubeleben.

Folglich wurde das Intergovernmental Committee im Jahr 1944 reorganisiert. Neun weitere Staaten traten dem Komitee bei, darunter die UdSSR – in Widerspiegelung der veränderten politischen Allianzen seit dem Ausbruch des Krieges.³⁶² Das neue Mandat des Intergovernmental Committee on Refugees (IGCR) gemäss der Verfassung von 1944³⁶³ war äusserst umfassend und beschränkte sich erstmals nicht mehr auf spezifische Personengruppen, sondern bezog sich auf alle Personen, die ihr Land hatten verlassen müssen oder noch mussten, weil sie wegen ihrer Rasse, Religion oder politischen Ansichten gefährdet waren.³⁶⁴ Das traf damals wohl auf eine Mehrheit der Millionen Vertriebenen in Europa zu.³⁶⁵ Faktisch war das Mandat aber vor allem aufgrund zweier Faktoren stark relativiert. Erstens mass das IGCR dem Voluntarismusprinzip hohe Bedeutung bei. Es befasste sich nur dann mit Staatsangehörigen seiner Mitgliedstaaten, wenn die entsprechenden Regierungen das auch wollten.³⁶⁶ Deutlicher

361 Zit. nach ILO, The Inter-Governmental Committee on Refugees 1, S. 98.

362 Folgende Staaten wurden zur Mitgliedschaft eingeladen: Ägypten (beigetreten), Costa Rica, Guatemala, Griechenland (beigetreten), Indien (beigetreten), Irak, Island (beigetreten), Jugoslawien, Luxemburg (beigetreten), Panama, Persien, Polen (beigetreten), Portugal, Spanien, Südafrikanische Union (beigetreten), Tschechoslowakei (beigetreten), Türkei, UdSSR (beigetreten).

363 Rules for the Constitution and Procedure of the Intergovernmental Committee on Refugees vom 17. August 1944, in: Intergovernmental Committee on Refugees, Report of the Fourth Plenary Session, August 15–11, 1944, London (Washington, Intergovernmental Committee on Refugees, Office of American Resident Representatives, 1944), S. 42 ff. (zit. IGCR-Verfassung).

364 Art. 2 Abs. 1 IGCR-Verfassung.

365 Ausdrücklich im Bericht des IGCR-Direktors Emerson, zit. nach ILO, The Inter-Governmental Committee on Refugees 2, S. 656.

366 Bericht des IGCR-Direktors Emerson, zit. nach ILO, The Inter-Governmental Committee on Refugees 2, S. 656. Ausdrücklich auch im Mandat des IGCR: «No resolution adopted by the Committee imposes any specific obligation on any Member, even if the representative of the Member has voted in favour of the resolution, unless the Member [...] has expressly accepted the obligation in question.» (Art. 1 Abs. 4 der IGCR-Verfassung).

ausgedrückt: Es wäre ein politischer Affront gewesen, Staatsangehörige von Mitgliedstaaten unter das Mandat des IGCR zu nehmen, weshalb das Mandat faktisch nur auf Staatsangehörige von Nicht-Mitgliedstaaten angewandt wurde. Da eine Mehrheit der Mitglieder den alliierten Staaten angehörten, betraf es in Europa also vorwiegend deutsche und österreichische Staatsangehörige, die vor dem Naziregime flohen, später spanische Staatsangehörige, die vor dem Franco-Regime flohen, sowie Staatenlose.³⁶⁷ Der zweite Faktor betraf die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Institutionen. Gemäss Mandat war das Komitee beauftragt, mit verschiedenen Organisationen zusammenzuarbeiten, namentlich mit dem Flüchtlingshochkommissariat des Völkerbundes, der ILO und der neu gegründeten United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)³⁶⁸ sowie weiteren Organisationen, die heute als NGOs bezeichnet würden.³⁶⁹ Das IGCR schrieb sich selber nur eine subsidiäre Zuständigkeit für diejenigen Aufgaben zu, die nicht bereits von anderen Organisationen übernommen wurden.³⁷⁰ Da für unmittelbare Hilfstätigkeiten und die Rückführungen nach dem Krieg andere Organisationen, primär die UNRRA, zuständig waren, fielen faktisch nur noch diejenigen Personen unter das Mandat des IGCR, die aus irgendeinem Grund nicht in ihre Heimat zurückkehren konnten.³⁷¹ Auch die Finanzierung wurde neu organisiert. Während die administrativen Ausgaben von allen Mitgliedstaaten des Komitees gemeinsam getragen wurden, erklärten sich Grossbritannien und die USA bereit, die restlichen (operativen) Ausgaben für Projekte und Niederlassungen in verschiedenen Staaten zu übernehmen; die anderen Staaten konnten sich auf freiwilliger Basis und nach ihren Kräften beteiligen.³⁷² Im Gegenzug

367 (Ohne Autor), Intergovernmental Committee on Refugees, in: International Organization Vol. 1 No. 1 (1947), S. 144–145, 144. Das Problem der Staatenlosigkeit war v.a. nach dem Ersten Weltkrieg entstanden, als viele Staaten begannen, eine Gesetzgebung zu erlassen, die den Entzug der Staatsbürgerschaft erlaubte (vgl. dazu AGAMEN, S. 115).

368 Zur UNRRA vgl. III. A. 1. c).

369 Art. 2 Abs. 3 Bst. a der IGCR-Verfassung.

370 Bericht des IGCR-Direktors Emerson, zit. nach ILO, The Inter-Governmental Committee on Refugees 2, S. 656.

371 Ebd.

372 Art. IV Bst. a und b des IGCR-Finanzreglements (Financial Regulation of the Intergovernmental Committee on Refugees vom 17. August 1944, in: Intergovernmental Committee on Refugees, Report of the Fourth Plenary Session, August 15–11, 1944, London [Washington, Intergovernmental Committee on Refugees, Office of American Resident Representatives, 1944], S. 50 ff.). Bis Ende 1946 hatten sich Frankreich, Belgien, Kanada, Norwegen und die

mussten alle geplanten Projekte den zwei Staaten vorab zur Genehmigung vorgelegt werden.³⁷³ Dadurch hatten sich die beiden Staaten faktisch ein Vetorecht für alle operativen Tätigkeiten eingeräumt.

c) Gründung der UNRRA für Nothilfe in den befreiten Gebieten (1944)

Bevor das neue Mandat des IGCR im Jahr 1944 in Kraft trat, wurde Ende 1943, ebenfalls auf Initiative der USA, die UNRRA mit 44 Mitgliedstaaten gegründet, um in den befreiten Gebieten umgehend Hilfe zu leisten.³⁷⁴ Anders als der Name vermuten lässt, wurde die UNRRA nicht im Rahmen der UN (auch nicht im Völkerbund) gegründet, zumal diese 1943 noch nicht existierte.³⁷⁵ Allerdings stammt der Begriff «United Nations» schon aus dem Jahr 1942. Damals trafen sich auf Initiative Roosevelts 26 Staaten, die der Kampf gegen die Achsenmächte einte, und unterzeichneten ein kurzes gemeinsames Dokument, die Declaration of The United Nations. Diese wird als einer der Grundsteine der späteren Gründung der UN betrachtet. Grossbritannien, die USA, die UdSSR und China waren im Exekutivrat vertreten, alle alliierten Staaten waren im Erweiterten Rat vertreten; die USA stellten einen Grossteil der Ressourcen der Organisation.³⁷⁶ Aufgabe der UNRRA war es, den unmittelbaren Leidensdruck durch die

Schweiz freiwillig beteiligt (vgl. [ohne Autor], Intergovernmental Committee on Refugees, in: International Organization Vol. 1 No. 1 [1947], S. 144–145, 144).

373 Art. VII Bst. b des IGCR-Finanzrelements.

374 Vgl. Agreement for the United Nations Relief and Rehabilitation Administration vom 9. November 1943, in: American Journal of International Law, Supplement Vol. 38 (1944), S. 33–40 (zit. UNRRA-Gründungsvereinbarung). Staaten, welche die UNRRA-Gründungsvereinbarung unterzeichnet haben: Ägypten, Äthiopien, der Commonwealth von Australien, Belgien, Bolivien, die Vereinigten Staaten von Brasilien, Chile, China, Kolumbien, Costa Rica, die Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, die damalige Regierung Frankreichs (the French Committee of National Liberation), Griechenland, Guatemala, Haiti, Honduras, Island, Indien, Iran, Irak, Jugoslawien, Kanada, Kuba, Liberia, Luxemburg, die Vereinigten Mexikanischen Staaten, Neuseeland, Nicaragua, die Niederlande, Norwegen, Panama, Paraguay, Peru, der Philippinische Commonwealth, Polen, die Südafrikanische Union, Tschechoslowakei, UdSSR, das Vereinigte Königreich von Grossbritannien und Nordirland, Uruguay, die USA und Venezuela.

375 Allerdings wurde die UNRRA 1945 nach der Gründung der UN durch diese als Sonderorganisation übernommen, bis die UNRRA 1946 aufgelöst wurde.

376 RISTELHUEBER, 176.

Versorgung von Kriegsopfern mit Essen, Kleidern, Notunterkünften und medizinischer Versorgung zu lindern. Die UNRRA hatte unter anderem damit begonnen, Flüchtlingslager zu errichten, wo Flüchtlinge kurzfristig mit dem Nötigsten versorgt wurden. Kriegsgefangenen und Exilierten sollte schnellstmöglich die Rückkehr in ihre Heimatländer ermöglicht werden. Und die vom Krieg gebeutelten Staaten sollten dabei unterstützt werden, schnell wieder grundlegende Infrastruktur aufzubauen.³⁷⁷ Es war von Beginn weg geplant, dass das Mandat der UNRRA befristet war und die Organisation nur kurzfristig in den befreiten Gebieten Hilfe leisten würde. Für die längerfristige Arbeit, eine Lösung für all diejenigen zu finden, die nicht mehr in ihren Heimatstaat zurückkehren wollten oder konnten, also das *resettlement*, war hingegen das Intergovernmental Committee zuständig.³⁷⁸

4. Zwischenfazit

a) Im Völkerbund: Flüchtlingsschutz

Die Grundsteinlegung für die Fragmentierung im Bereich Migration erfolgte damit bereits mit dem Ende des Ersten Weltkriegs, als für die etwa eine Million russischen Flüchtlinge im Völkerbund das Amt des Hochkommissars für Flüchtlinge geschaffen wurde. Das Hochkommissariat funktionierte vorab nur als Dreh- und Angelpunkt für die Koordination der Aktivitäten der einzelnen Staaten. Es beschaffte Informationen, baute ein Netzwerk mit Vertreterinnen und Vertretern der Staaten und verschiedenen Organisationen auf und erstellte direkten Kontakt zu den Flüchtlingen.³⁷⁹ Bald schon wurde es ersichtlich, dass die russischen Flüchtlinge, im Gegensatz zu den Kriegsgefangenen, nicht in absehbarer Zeit in ihre Heimat zurückkehren konnten. Weil diese durch die Flucht staatenlos geworden waren, verfügten sie über einen prekären Rechtsstatus und dieser wurde in den verschiedenen Ländern uneinheitlich gehandhabt. Um eine Integration zu ermöglichen, auch wirtschaftlich, setzte sich die Erkenntnis durch, dass ihnen eine Mindestrechtsstellung gewährt werden musste. Nansen machte demnach im Jahr 1922 den Vorschlag für einen internationalen Pass, der den Flüchtlingen die gleiche Bewegungsfreiheit und den gleichen

377 Vgl. UNRRA-Gründungsvereinbarung, Präambel.

378 BENTWICH, International Refugee Organization, S. 155.

379 Vgl. dazu HOLBORN, League of Nations Refugees, S. 125.

Schutz wie ausländischen Staatsangehörigen garantieren sollte.³⁸⁰ Einigen konnten sich die Staaten anschliessend allerdings nur auf ein Dokument, das den Flüchtlingen als Ausweis diene und ihnen eine rudimentäre Bewegungsfreiheit zwischen den Ländern ermöglichte. Die Unterzeichnerstaaten waren anschliessend auf freiwilliger Basis dafür zuständig, den sich auf ihrem Territorium aufhaltenden Flüchtlingen entsprechende Dokumente auszustellen. Später wurden ähnliche Arrangements auch für die Flüchtlinge aus Armenien und weiterer Gruppen ausgehandelt. Die Arrangements enthielten jeweils eine spezifische Flüchtlingsdefinition³⁸¹ und dienten vor allem dem Nachweis der Identität. Ausser einer (sehr beschränkten) Reisefreiheit enthielten sie keine Rechte für die Flüchtlinge. Trotzdem stellten die Arrangements erste zwischenstaatliche Vereinbarungen, wenn auch nicht rechtlich bindend, im Bereich der Flüchtlinge dar, die damals als Personen konzeptualisiert wurden, denen der Schutz durch den Heimatstaat fehlte. Damit wurden die Flüchtlingsbelange durch eine Organisation institutionalisiert, die anschliessend an die Staaten gerichtete Normen generierte, wenn auch zunächst noch in unverbindlicher Art und Weise. Die Nansen-Arrangements wurden später in der ersten Flüchtlingskonvention 1933 kodifiziert. Die FK von 1933 enthielt zusätzlich und im Gegensatz zu den Arrangements relativ weitgehende Verpflichtungen für die Staaten, etwa das Verbot, Flüchtlinge mit rechtmässigem Aufenthalt an der Grenze abzuweisen, den Zugang zu Gerichten zu gewähren sowie gewisse Gleichbehandlungsgrundsätze in Bezug auf Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung. Die Konvention fand zwar wenig Anklang, bereitete aber den Boden für die spätere FK von 1951.

Die Grundsteinlegung für die Trennung zwischen Flüchtlingen und anderen Kategorien von Migrierenden erfolgte damit bereits nach dem Ersten Weltkrieg, indem für die (russischen) Flüchtlinge eine eigene Institution geschaffen wurde. Die Flüchtlinge unterschieden sich von anderen Migrantinnen und Migranten dadurch, dass sie *de facto* oder *de iure* über keine Staatsangehörigkeit mehr verfügten und daher auf zwischenstaatlicher Ebene kein Staat ihre Rechte wahrnahm. Diese Institutionalisierung hat sich in Form von an die Staaten gerichteten Normen weiter gefestigt,

380 Vgl. BENTWICH, *League of Nations and Refugees*, S. 116.

381 Im Falle der russischen Flüchtlinge etwa «Any person of Russian origin who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Union of Socialist Soviet Republics and who has not acquired another nationality» (Völkerbund, Arrangement of 12th May 1926 Relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees, in: LNTS Vol. LXXXIX No. 2004, S. 47 ff.).

indem die Staaten sich vorab freiwillig an der Einführung gewisser Mindeststandards in Bezug auf diese Flüchtlingsgruppen beteiligen konnten, die zu einer Harmonisierung der Rechtsstellung dieser Personen in den verschiedenen Staaten führte. Später folgte eine rechtsverbindliche Konvention, die heute von einer Mehrheit der Staaten ratifiziert ist. Die Völkerbundszeit illustriert daher, wie Institutionen und Normen miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig bedingen.

b) Intergovernmental Committee: geordnete Emigration

Im Jahr 1938 wurde mit der Gründung des Intergovernmental Committee eine Institution geschaffen, die sich zwar ebenfalls mit Flüchtlingen im Sinne von Personen befasste, die aus ihrem Heimatstaat fliehen mussten, die aber einen gänzlich anderen Ansatz verfolgte als das Hochkommissariat. Im Gegensatz zum Hochkommissariat war es nicht in den Völkerbund eingebunden und verfolgte daher bezüglich der Mitgliedschaft eine selektive Strategie: Nur die (potenziellen) Aufnahmestaaten waren dabei. Insbesondere die USA waren beim Komitee federführend, während sie dem Völkerbund nicht beigetreten waren. Damit war schon das Intergovernmental Committee ein geopolitischer Gegenentwurf zum Hochkommissariat. Es hatte aber auch andere Werte und Ziele. Für das Komitee standen nicht die Bedürfnisse der Flüchtlinge im Zentrum, sondern diejenigen der Mitgliedstaaten. So wird in der Gründungsresolution³⁸² festgehalten, dass die Emigrierenden für die anderen Staaten in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht ein Problem sind, die Kapazitäten der nationalen Institutionen binden, rassische und religiöse Konflikte verschärfen und den Frieden in den internationalen Beziehungen gefährden.³⁸³ Ausdruck vom Fokus auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten ist etwa die Strategie des Komitees, mit den Herkunftsstaaten, vor allem Deutschland, Vereinbarungen auszuhandeln, damit die Flüchtlinge bei der Ausreise ihren Besitz mitführen könnten, um den Aufnahmestaaten später möglichst wenig zur Last zu fallen. Ebenfalls sah das Komitee davon ab, die Mitgliedstaaten von der Gewährung gewisser Rechte an die Flüchtlinge zu überzeugen. Im Gegenteil, ein Grundprinzip des Komitees war, dass sich seine Aktivitäten

382 Resolution Adopted by the Intergovernmental Committee (Evian) on July 14th, 1938, in: LNOJ Vol. 19 (1938), S. 676–677 (zit. Intergovernmental Committee, Gründungsresolution).

383 Ebd., S. 676.

im Rahmen der bestehenden Gesetze der Mitgliedstaaten abspielten. Im Gegensatz zum Hochkommissariat zielte das Komitee also nicht darauf ab, die Immigrations- und Aufenthaltsgesetze und -praxen der Staaten zu ändern, um die Rechtsstellung der Flüchtlinge zu verbessern. Auch die Semantik des Komitees widerspiegelt die Abgrenzung vom Hochkommissariat: Das Komitee spricht von unfreiwillig Emigrierenden statt von Flüchtlingen. Mit der Gründung des Komitees wurde also bewusst eine Institution geschaffen, die andere Ziele verfolgte als das Hochkommissariat. Damit wurden die unterschiedlichen Werte und Ziele in Bezug auf die (zumindest teilweise) gleiche Personengruppe bereits vor dem Zweiten Weltkrieg durch unterschiedliche Organisationen institutionalisiert.

c) Koordination durch Personalunion der Vorstehenden

Weil sich die Mandate des Flüchtlingshochkommissars und des Intergovernmental Committee *ratione personae* überlappten, stellte sich schon mit der Gründung des Komitees die Frage nach der Koordination. Das Komitee sah für sich selbst nur eine subsidiäre Zuständigkeit. Es sollte nur dann tätig werden, wenn keine andere Organisation zuständig war. Zudem hatten die Staaten anlässlich der Evian-Konferenz festgehalten, dass das Komitee mit dem Hochkommissariat (und im Übrigen auch mit der ILO) kooperieren sollte.³⁸⁴ Weil sich die Mandate schon von Beginn weg überlappten, wurde Hochkommissar Emerson von Lord Winterton, damals Vorsteher des Intergovernmental Committee, angefragt, ob er in Personalunion die Führung beider Organisationen übernehmen würde, um die Komplementarität der Aktivitäten zu sichern.³⁸⁵ Lord Winterton und Herbert Emerson kamen überein, dass die Personalunion ein probates Mittel zur Koordination und Vermeidung von Konflikten sei. Gleichzeitig waren sie sich einig, dass die Personalunion nicht dazu führen durfte, dass die Mandate der Organisationen angepasst oder vermischt wurden.³⁸⁶

384 Ebd., S. 677.

385 Völkerbund, Letter from Lord Winterton to Sir Herbert Emerson vom 16. Februar 1939, S. 229.

386 Wörtlich: *complementary while remaining distinct* (Völkerbund, Letter from Lord Winterton to Sir Herbert Emerson vom 16. Februar 1939, S. 229; Völkerbund, Reply from Sir Emerson vom 17. Februar 1939, S. 229 f.). WEIS, S. 210.

Auch teilten sich die Organisationen ihre Büros in London, die Mitarbeitenden waren also in engem Kontakt.³⁸⁷

Emerson hatte dem Komitee eher kritisch gegenübergestanden. So hatte er es jeweils abgelehnt, für seine Arbeit als Direktor des Komitees entlohnt zu werden.³⁸⁸ Trotzdem äusserte er sich 1943, nachdem das Mandat des Intergovernmental Committee erweitert worden war, mehrheitlich positiv zum Verhältnis zwischen den beiden Organisationen:

«The intimate association between the two bodies should obviate any sense of rivalry in so far as the activities overlap. But as you will see, the mandate of the Intergovernmental Committee is much wider than that of the High Commission [...]. While the demarcation line between the activities of the two bodies will tend to become blurred in so far as the mandates are identical, the old connections of the High Commission will remain. Without any formal separation of cases, it will continue to have practically as much work as formerly, while it will be intimately associated with the wider sphere. There are some subjects, e.g., legal and political protection with which the High Commission is better qualified to deal [...]. The reorganisation has, of course, given me personally much more work, the same is true [...] indirectly of the staff generally. The immediate result, therefore, so far as the League is concerned, is a quickening of interest and a very close association with the whole refugee problem extending far beyond the formal mandate. It is premature to consider what the ultimate result will be, since this obviously depends on bigger issues affecting the whole question of international organisation. But you will, I think, agree that the present arrangement by which the two bodies work together in complete harmony is from every point of view better than the alternative by which they would be in competition.»³⁸⁹

Daraus ist abzulesen, dass der Hochkommissar die Lösung der engen Zusammenarbeit der Rivalität, die sonst ausgebrochen wäre, bevorzugte, obwohl es ihm gewissermassen widerstrebte, den Vorsitz des IGC

387 Ebd., S. 210.

388 Völkerbund, Reply from Sir Emerson vom 17. Februar 1939, S. 230. Ebenso erneut nach der Gründung von IGC: Brief von Hochkommissar Emerson an den Generalsekretär des Völkerbundes Lester vom November 1943, in: Reorganization of the Intergovernmental Committee on Refugees, August 1943, Archiv der Vereinten Nationen (1943–1944), Dokument No. R.5616/20A/42219/686.

389 Ebd.

innezuhaben. Er grenzte das Kernmandat des Hochkommissariats, der rechtliche und politische Schutz der Mandatsflüchtlinge, ausdrücklich ab. Dem Hochkommissar war es durch die Personalunion und die enge Zusammenarbeit gleichzeitig aber auch möglich, das enge Mandat des Hochkommissariats breiter in die internationalen Aktivitäten im Bereich Flüchtlinge einzubetten. Die Personalunion und die geografische Nähe der Mitarbeitenden in Zusammenhang mit einer Subsidiaritätsklausel beim Intergovernmental Committee waren probate Mittel, um Konflikte und Doppelspurigkeiten infolge der sich überlappenden Mandate zu verhindern. Allerdings waren beide Organisationen aufgrund der Wirren des Krieges in ihren Handlungen höchst eingeschränkt, was das Konfliktpotenzial faktisch stark relativierte.

Demnach existierten schon am Vorabend des Zweiten Weltkrieges zwei verschiedene Institutionen, die sich mit Flüchtlingen beschäftigten und die ihrer Ausrichtung nach als Vorläuferorganisationen des UNHCR und der IOM bezeichnet werden können: (1) das Flüchtlingshochkommissariat, ein Nebenorgan des Völkerbundes, das sich jeweils punktuell um den Schutz bestimmter Flüchtlingsgruppen kümmerte, sich möglichst auf die rechtlichen und politischen Fragen beschränkte, in der Praxis aber immer auch mit finanzieller und materieller Unterstützung helfen musste; (2) das Intergovernmental Committee, eine zwischenstaatliche Organisation ausserhalb des Völkerbundes, die auf Initiative der USA, ihrerseits nicht Mitglied des Völkerbundes, gegründet wurde, um die Ausreise von Flüchtlingen möglichst geordnet zu gestalten, die sich in den Dienst ihrer Mitgliedstaaten stellte und deren Direktor in Personalunion zugleich Hochkommissar für Flüchtlinge war.

Im folgenden Teil wird die Gründung des UNHCR und des PICMME, das später zur IOM wurde, beschrieben. Im Zuge dessen werden die Strukturen und Mandate beider Organisationen dargestellt. Anschliessend wird erörtert, inwiefern sich die Mandate der Organisationen schon bei der Gründung überlappten. Zudem wird untersucht, weshalb gleichzeitig zwei Organisationen mit derart ähnlichem Mandat gegründet wurden.

B. Differenzierte Lösung mit Ausbruch des Kalten Krieges

1. Institutionelle Reorganisation mit der Gründung der UN

a) Auflösung des Völkerbundes und Gründung der UN

Das Ende des Zweiten Weltkriegs führte zu einer Reorganisation der bestehenden Institutionen. So war im Rahmen der Dumbarton Oaks-Gespräche in Washington vom 21. August bis 7. Oktober 1944 der Beschluss gefasst worden, den zur allgemeinen Enttäuschung verkommenen Völkerbund aufzulösen und ihn durch eine neue Organisation, die UN, zu ersetzen. Auch die Flüchtlingsbelange erfuhren durch die Auflösung des Völkerbundes eine institutionelle Reorganisation. Nachdem nach Kriegsende noch ungefähr zwei Millionen Menschen in den europäischen Auffanglagern zurückgeblieben waren,³⁹⁰ gelangten die Staaten zur Überzeugung, dass die Flüchtlingsbelange auch auf die Agenda der neu gegründeten UN gehörten. Sie kamen aber zum Schluss, dass sich fortan nur noch eine einzige Organisation um die Flüchtlinge und Vertriebenen kümmern sollte.³⁹¹ Am 12. Februar 1946 wurde daher der ECOSOC durch die GV beauftragt, eine neue Organisation für die Flüchtlingsfragen zu gründen.³⁹²

b) Aus Flüchtlingshochkommissariat, IGCR und UNRRA wird IRO

Per 19. April 1946 wurden alle Aktivitäten des Völkerbundes eingestellt, mit Ausnahme der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Liquidation der Organisation.³⁹³ Im Zuge dessen wurde auch beschlossen, das Amt des Flüchtlingshochkommissars als Teil des Völkerbundes spätestens per Ende 1946 aufzuheben.³⁹⁴ Da die Staaten aber übereingekommen waren, dass den Flüchtlingen durch den Übergang vom Völkerbund zur UN keine Nachteile erwachsen durften und der Schutz lückenlos gewährleistet werden musste, war einiges institutionelles Geschick gefordert. Der ECOSOC

390 Zahl bei BENTWICH, International Refugee Organization, S. 155.

391 Z.B. Votum von M. Paul-Boncour für Frankreich, in: Völkerbund, Minutes of the First Committee 1946, S. 93. Vgl. dazu auch RISTELHUEBER, S. 178.

392 A/RES/8(I) vom 12. Februar 1946, S. 12.

393 Völkerbund, Resolution for the Dissolution of the League of Nations vom 18. April 1946, in: LNOJ, Special Supplement No. 194 (1946), Annex 26, S. 269–272, 269.

394 Ebd., S. 270.

hatte zwar die Gründung der IRO vorgeschlagen und am 15. Dezember 1946 wurde deren Verfassung³⁹⁵ durch die GV angenommen.³⁹⁶ Sie trat allerdings mangels Ratifikationen und Finanzierung erst 1948 in Kraft.³⁹⁷ So wurde das Flüchtlingshochkommissariat des Völkerbundes wie geplant per 31. Dezember 1946 aufgelöst und dessen Aufgaben wurden am folgenden Tag mitsamt Vermögenswerten in der Höhe von 287'164.47 CHF vorerst an das IGCR übertragen.³⁹⁸ Das Komitee wiederum wurde ein halbes Jahr später, gemeinsam mit der UNRRA, am 1. Juli 1947 durch die Vorbereitungskommission der IRO (PCIRO) inkorporiert.³⁹⁹ Im neuen Hauptquartier der Interims-IRO in Genf wurden die Mitarbeitenden der UNRRA und des IGCR zusammengebracht, was Zeitzeugen zufolge keine leichte Aufgabe war.⁴⁰⁰ Neben dem Personal übernahm die Vorbereitungskommission der IRO auch Geld- und Sachwerte der UNRRA, wie etwa die Infrastruktur der Flüchtlingslager.⁴⁰¹

c) Die IRO und die «Lösung» des Flüchtlingsproblems bis 1951

Die IRO war als nicht permanente Sonderorganisation der UN konzipiert.⁴⁰² Sie sollte ihre Arbeit bis zum 30. Juni 1950 erledigen, da die Staaten sich nach wie vor der Illusion hingaben, das Flüchtlingsproblem sei ein kurzfristiges und ein «lösbares». Ferner hatten es die Staaten bevorzugt, die Organisation durch den Status als Sonderorganisation eher lose mit der UN zu verbinden. Dadurch blieb die finanzielle Verantwortung der UN für die IRO gering und es ermöglichte eine von der UN abweichende Mitgliedschaft.⁴⁰³ Als die Verfassung schliesslich 1948 in Kraft trat und die IRO ihre Arbeit aufnahm, waren die Sowjetunion und die «osteuropäi-

395 Constitution of the International Refugee Organization vom 15. Dezember 1946, in: 18 UNTS 3 (zit. IRO-Verfassung).

396 A/RES/62(I)II vom 15. Dezember 1946.

397 Die Bedingungen für das Inkrafttreten wurden eingeführt, damit die Organisation nur dann gegründet werden könnte, wenn sie die Unterstützung von mindestens fünfzehn Staaten hatte und die Finanzierung insoweit garantiert war, als dass die vorgesehene Arbeit auch tatsächlich erledigt werden konnte (vgl. Art. 18 Abs. 2 der IRO-Verfassung).

398 Vereinte Nationen, Schlussbericht Völkerbund 1947, S. 16–17.

399 WEIS, S. 210.

400 Vgl. den Beitrag des stellvertretenden Generaldirektors der IRO: RUCKER, S. 67.

401 Ebd., S. 67.

402 Präambel der IRO-Verfassung.

403 BENTWICH, International Refugee Organization, S. 157.

schen»⁴⁰⁴ Staaten nicht mehr dabei, obwohl sie massgeblich an der Ausgestaltung der Verfassung beteiligt gewesen waren. Letztlich haben nur achtzehn – vorwiegend «westliche» – Staaten die Verfassung ratifiziert.⁴⁰⁵ Die Organisation war damit weit weniger breit abgestützt als die UNRRA, bei der unter anderem Jugoslawien und die UdSSR dabei gewesen waren. Die IRO war von den USA dominiert: Alle drei Generaldirektoren waren Amerikaner und die USA stellten einen Anteil am operativen Budget von über 45 Prozent.⁴⁰⁶ Obwohl die Finanzierungssituation von Mitarbeitenden zu Beginn als schwierig wahrgenommen wurde,⁴⁰⁷ leistete die Organisation Beträchtliches und verfügte über einen beeindruckenden Apparat mit 25 Niederlassungen in betroffenen Ländern und über 5'500 Mitarbeitende.⁴⁰⁸

Die Reichweite des Mandats der IRO war Resultat des Tauziehens zwischen verschiedenen Blöcken im ECOSOC, vor allem zwischen den «slawischen» Staaten und «dem Westen».⁴⁰⁹ Kein wesentlicher Punkt in der Verfassung wurde einstimmig angenommen.⁴¹⁰ In der Schlussfassung wurde die IRO hauptsächlich mit dem Schutz der folgenden Gruppen beauftragt: Flüchtlinge vor dem Naziregime und dessen Verbündeten; sogenannte spanische Republikaner, die vor dem Franco-Regime geflohen waren; weitere Personen, die schon vor dem Krieg als Flüchtlinge betrachtet wurden; sogenannte «Neo-Flüchtlinge», die erst nach dem Ausbruch des Krieges geflüchtet waren; und *displaced persons*.⁴¹¹ Eine Eigentümlichkeit betraf die Ausnahmeklausel: Im Sinne einer Schuld des Besiegten⁴¹² waren Personen

404 Begriff bei RISTELHUEBER, S. 180: gemeint sind etwa Polen, die Ukraine, Weissrussland und Jugoslawien..

405 Australien, Belgien, China, Dänemark, Dominikanische Republik, Frankreich, Guatemala, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Schweiz, das Vereinigte Königreich, die USA, Venezuela (vgl. HOLBORN, International Refugee Organization, S. 590).

406 IRO-Verfassung, Annex II.

407 Vgl. den stellvertretenden Generaldirektor der IRO: RUCKER, S. 67 f.

408 RUCKER, S. 67; RISTELHUEBER, S. 185.

409 Begriffe bei BENTWICH, International Refugee Organization, S. 156.

410 Ebd. Vgl. auch George Warren: «The Russians put in seventy-five amendments to the Constitution.» (George Warren in einem Interview mit Richards D. McKinzie: Oral History Interview with George L. Warren, 10. November 1972, Washington D.C., Harry S. Truman Library & Museum, <<https://www.trumanlibrary.org/orallhist/warengl.htm#8>>, [25]).

411 IRO-Verfassung, Annex I, Part I, Section A, 1. und 2, sowie Section B. Begriff der «neo-refugees» bei Rucker, S. 66.

412 RISTELHUEBER, S. 226.

germanischen Ursprungs vom Mandat ausgenommen.⁴¹³ Obwohl stets von Flüchtlingen gesprochen wird, war ein Grossteil der Personen, die unter das Mandat der IRO fielen, nicht Flüchtlinge – Verfolgte – im heutigen Rechtssinne.⁴¹⁴ Wie schon zur Zeit der UNRRA fanden es die Staaten als die beste Lösung, wenn die Flüchtlinge in ihre Heimatländer zurückkehrten (*repatriation*), wo sie für den Wiederaufbau gebraucht wurden.⁴¹⁵ Als die Vorbereitungskommission der IRO ihre Tätigkeiten aufnahm, stellte sich aber schnell heraus, dass eine nicht unbeträchtliche Anzahl Personen nicht in ihre Heimatstaaten zurückkehren konnte oder wollte. Nur gerade etwa 70'000 Personen liessen sich in den ersten drei Jahren dazu bewegen, in ihre Heimatländer zurückzukehren.⁴¹⁶ Da es ein Grundprinzip der IRO war, dass niemand, der berechnigte Einwände gegen seine Rückkehr hatte, zurückgeführt werden würde,⁴¹⁷ musste für diese Personen eine andere Lösung gefunden werden, meist durch *resettlement*. In ihren ersten drei Jahren hat die IRO rund 790'000 Personen in Drittstaaten wieder angesiedelt.⁴¹⁸ Die Organisation konnte *resettlement*-Abkommen mit verschiedenen Staaten abschliessen, darunter Australien oder Kanada, wo die Industrialisierung Arbeitskräfte benötigte.⁴¹⁹ Sie bereitete die betreffenden

413 IRO-Verfassung, Annex I, Part II, 4.

414 In diesem Sinne auch HOLBORN, International Organizations for Migration, S. 334.

415 Prinzip der *repatriation* in: IRO-Verfassung, Annex I, Definitions-General Principles, 1.(b).

416 RISTELHUEBER, S. 208.

417 IRO-Verfassung, Annex I, Part I, Section C, 1. Dieser Punkt war allerdings in den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten höchst umstritten. Insbesondere hatten viele Herkunftsstaaten (primär die Sowjetunion und die osteuropäischen Staaten) ein Interesse an der (auch unfreiwilligen) Rückkehr ihrer Staatsangehörigen, weil sie v.a. wegen des Wiederaufbaus nach dem Krieg auf sie angewiesen waren (Ausdruck davon vielerorts in der IRO-Verfassung, z.B. Präambel; Art. 2; oder Annex I, Definitions-General Principles, 1.[e]). Zentraler Stein des Anstosses war die Bestimmung in Bst. (a), wonach eine Rückkehr in den Heimatstaat ausgeschlossen war, wenn die betreffende Person begründete Furcht vor Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität oder politischer Ansichten hatte – was im Wesentlichen dem heutigen Verständnis eines Flüchtlings entspricht. Während die «westlichen» Staaten auf dem Konzept der (politischen) Verfolgung als Grund für eine Verweigerung der Rückkehr in den Herkunftsstaat beharrten, lehnten die slawischen Staaten das Konzept ab. Aus ihrer Sicht waren die «politisch Verfolgten» Abtrünnige, die keine internationale Anerkennung bekommen durften (vgl. dazu ausführlicher auch RISTELHUEBER, S. 179).

418 RISTELHUEBER, S. 208.

419 HOLBORN, International Organizations for Migration, S. 334.

Personen für die Ausreise vor, trainierte das Personal entsprechend, hatte eine eigene Flotte für den Transport und stellte sicher, dass die Personen am Zielort empfangen wurden. Die Anzahl Personen, die im Jahr 1948 bei Inkrafttreten der Verfassung unter das Mandat der IRO fielen und tatsächlich auf Hilfe angewiesen waren, belief sich noch auf etwa 800'000–900'000.⁴²⁰ Als absehbar wurde, dass schon diese Anzahl schwer zu bewältigen war, wurden die Nothilfeleistungen an Flüchtlinge im Jahr 1949 suspendiert, was zwar unter humanitären Gesichtspunkten kritisiert worden war, sich aus praktischen Gründen aber aufdrängte.⁴²¹ Am 30. Juni 1950, als das Mandat der Organisation auslief, war es nicht gelungen, eine Lösung für all jene Personen zu finden. Dazu kamen laufend Personen, die der Krieg zurückgelassen hatte und die es bis anhin geschafft hatten, sich selbst zu versorgen. Zudem waren neue Flüchtlingswellen absehbar, etwa aus China oder Korea. Das Mandat der IRO wurde daher mehrmals verlängert, letztmals bis zum 31. Januar 1952. Die Zahl derer, die da noch unter das Mandat der IRO fielen, belief sich zu diesem Zeitpunkt auf etwa 500'000.⁴²² Für etwa 1,5 Millionen Menschen hatte die IRO während ihrer Existenz Lösungen gefunden.

Das Ende der Tätigkeiten der IRO warf die Frage auf, was mit den Personen unter deren Mandat nach der Auflösung geschehen würde. Die IRO übertrug daher im Jahr 1950 die Verantwortung für rund 105'000 Personen an die lokalen Behörden der Staaten.⁴²³ Ein Teil der Aufgaben, der rechtliche und politische Schutz der Flüchtlinge, wurde später vom UNHCR übernommen, das *resettlement* durch das PICMME (später die IOM). Beide Organisationen übernahmen Geldwerte, das PICMME auch die Schiffsflotte von der IRO. Damit können sowohl das UNHCR als auch das PICMME als Nachfolgeorganisationen der IRO bezeichnet werden, aber keine Organisation ersetzte sie.

420 RUCKER, S. 66.

421 RISTELHUEBER, S. 220.

422 Ebd., S. 222.

423 Ebd., S. 221 ff.

2. Gründung des UNHCR 1950

a) Rechtlicher Schutz der Flüchtlinge in der UN

Bereits am 3. Dezember 1949 hatte die GV beschlossen, wieder das Amt eines Hochkommissars oder einer Hochkommissarin einzuführen, nachdem man zur Einsicht gelangt war, dass die IRO das Flüchtlingsproblem nicht innert Frist würde lösen können, dass im Gegenteil neue Flüchtlingsströme zu erwarten waren und dass der Schutz der Flüchtlinge Aufgabe der UN war.⁴²⁴ Der ECOSOC wurde daher beauftragt, eine Satzung für das Hochkommissariat und gleichzeitig eine Empfehlung für die Definition des Flüchtlingsbegriffs auszuarbeiten.⁴²⁵ Zu diesem Zeitpunkt war es bereits beschlossen, dass die IRO ihre Leistungen für die Flüchtlinge reduzieren musste, um mit dem zur Verfügung stehenden Budget bis zum Ende ihres Mandats handlungsfähig zu bleiben. Es war damit offensichtlich, dass es längerfristig keine Option war, das Mandat der IRO zu verlängern, obwohl die Organisation Beträchtliches leistete. Ein Hauptgrund für die Reluktanz der Staaten dürften die hohen Ausgaben der IRO gewesen sein.⁴²⁶ Mit einem neuen Flüchtlingshochkommissariat in Anlehnung an die Hochkommissariate im Völkerbund wurde eine deutlich redimensionierte Organisationsform vorgeschlagen. Das Mandat des UNHCR war in der Folge in vielerlei Hinsicht enger gefasst als das der IRO, in gewisser Hinsicht aber auch weiter. *Ratione materiae* war das Mandat deutlich enger: Die Organisation sollte sich auf den rechtlichen Schutz der Flüchtlinge beschränken. Die primären Aufgaben des UNHCR waren, internationale Konventionen auszuarbeiten und private Vereinbarungen mit Regierungen auszuhandeln, welche die rechtliche Position von Flüchtlingen verbesserten, und anschliessend deren Implementierung zu überwachen. Hingegen sollte die Organisation keine operativen Aufgaben mehr übernehmen, wie etwa materielle Hilfeleistungen oder *repatriation* oder *resettlement*, wie es die IRO zuvor getan hatte. Das UNHCR wurde daher auch mit einem recht beschränkten Budget von 300'000 USD für

424 A/RES/319(IV)A-B vom 3. Dezember 1949, S. 36. Die Resolution wurde mit einem Verhältnis von 36–1–11 angenommen (McBRIDE, S. 3).

425 A/RES/319(IV)A-B vom 3. Dezember 1949, S. 36.

426 Vgl. in diesem Sinne etwa den späteren ersten Hochkommissar VAN HEUVEN GOEDHART, *The Problem of Refugees*, S. 361.

administrative Ausgaben ausgestattet.⁴²⁷ Das neue Hochkommissariat der UN wies in dieser Hinsicht Parallelen mit den Hochkommissariaten im Völkerbund auf, deren primäre Aufgaben stets der rechtliche Schutz der Flüchtlinge war.⁴²⁸ Das Mandat des UNHCR war hingegen *ratione personae* weiter als das der IRO, da es neben den bisher geschützten Personengruppen auch zukünftige Flüchtlinge umfasst, die begründete Furcht vor Verfolgung haben. Das UNHCR nahm im Januar 1951 seine Tätigkeiten auf, der Niederländer Gerrit Jan van Heuven Goedhart wurde erster Hochkommissar.

b) Organisation, Entscheidungsfindung und Finanzierung

Das UNHCR wurde als Nebenorgan der GV mittels Resolution gegründet (Art. 22 UN-Charta).⁴²⁹ Es verfügt über keine eigenen Mitgliedstaaten, sondern untersteht der GV und folgt deren Anweisungen.⁴³⁰ Die GV wählt den Hochkommissar oder die Hochkommissarin, dieser bzw. diese wiederum ernennt den stellvertretenden Hochkommissar oder die stellvertretende Hochkommissarin, das weitere Personal sowie die Vertreter und die Vertreterinnen in den verschiedenen Staaten.⁴³¹ Das UNHCR handelt «im Auftrage der Generalversammlung» und erstattet jährlich Bericht an diese.⁴³² Der Hochkommissar oder die Hochkommissarin wird angehalten, die durch die GV und den ECOSOC vorgegebenen Richtlinien zu befolgen und zusätzliche Aufgaben nur auf Anweisung der GV wahrzunehmen.⁴³³ Über die Jahre hat sich die Praxis entwickelt, dass die GV als Antwort auf den Jahresbericht des Hochkommissars oder der Hochkommissarin jeweils zwei verschiedene Arten von Resolutionen erlässt: (1) so-

427 Zahl bei RISTELHUEBER, S. 225. Zum Vergleich: Der IRO hatten für die administrativen Ausgaben knapp 5 Mio. USD, also mehr als das Zehnfache, zur Verfügung gestanden (vgl. IRO-Verfassung, Annex II, 1.).

428 Wobei sie in der Praxis oft auch mit *relief*-Arbeiten konfrontiert waren.

429 Wortlaut des Artikels: «The General Assembly may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions.»

430 In der GV sind alle 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vertreten, jeder Staat hat eine Stimme. Wichtige Beschlüsse werden mit einer Zweidrittelmehrheit gefasst, alle übrigen mit einer einfachen Mehrheit.

431 A/RES/428(V) vom 14. Dezember 1950, Annex, S. 46–48 (zit. UNHCR-Satzung), §§ 13–16.

432 Ebd., § 1 und § 11.

433 UNHCR-Satzung, § 3 und § 9.

genannte Omnibus-Resolutionen⁴³⁴, die sich auf die Arbeit des UNHCR generell und auf globale Entwicklungen beziehen, sowie (2) «situative» Resolutionen⁴³⁵ bezüglich einzelner Länder oder Regionen.

Die Gründungssatzung sieht nicht vor, dass das UNHCR eigene Organe hat. Das entspricht der grundsätzlichen Logik, wonach das UNHCR selber nur Hilfsorgan eines anderen UN-Organs ist. Zwar verfügt das UNHCR über verschiedene organisatorische Einheiten, diese sind aber keine formellen Organe. Auch das ExCom ist kein Organ des UNHCR. Es wurde 1958 durch den ECOSOC als *advisory committee* des UNHCR gemäss Gründungssatzung gegründet.⁴³⁶ Das ExCom überprüft und genehmigt das Budget und die operativen Programme des UNHCR und berät den Hochkommissar oder die Hochkommissarin in der Ausübung seiner oder ihrer Funktionen. Es ist, wie das UNHCR, ein Nebenorgan der GV und erstattet als solches Bericht an diese. Die Mitgliedstaaten des ExCom werden durch den ECOSOC auf der Basis ihres Einsatzes für die Flüchtlingsbelange und mit Blick auf die geografische Diversität der Mitgliedstaaten ausgewählt.⁴³⁷ Heute ist das ExCom neben der GV und dem UNHCR selbst das wichtigste *policy making*-Organ für das UNHCR.⁴³⁸

Das Budget des UNHCR ist Teil des Budgets der UN und dessen Finanzen unterliegen den Finanzregeln der UN. Allerdings trägt die UN nur die administrativen Ausgaben. Alle weiteren Ausgaben müssen durch freiwillige Beiträge gedeckt werden.⁴³⁹

434 Eine solche Omnibus-Resolution ist etwa A/RES/73/151 vom 10. Januar 2019. Darin nimmt die GV den Jahresbericht des UNHCR ab und äussert sich zur allgemeinen Ausrichtung des UNHCR. So wird etwa festgehalten, dass das UNHCR seine Aktivitäten im Bereich Binnenvertriebene fortführen und gleichzeitig darauf achten soll, dass der Flüchtlingsschutz und die Institution des Asyls nicht unterminiert werden (§ 12). Andernorts wird das UNHCR etwa aufgefordert, seine Koordinationsfunktion in Bezug auf die Messung der Auswirkungen in Staaten, die Flüchtlinge aufnehmen, weiterhin wahrzunehmen, um eine angemessene Lastenteilung zu fördern (§ 21).

435 Beispiele von situativen Resolutionen sind etwa A/RES/73/150 vom 21. Januar 2019 bezüglich der Hilfeleistungen für Flüchtlinge, Rückkehrende und Vertriebene in Afrika oder A/RES/58/150 vom 24. Februar 2004 bezüglich unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge.

436 UNHCR-Satzung, § 4. A/RES/1166(XII) vom 26. November 1957 und E/RES/672(XXV) vom 30. April 1958.

437 UNHCR-Satzung, § 4.

438 McBride, S. 1.

439 UNHCR-Satzung, § 20.

c) Mandat: Flüchtlingsschutz

Das Mandat des UNHCR ergibt sich aus dessen Gründungssatzung von 1950. Demnach sind dessen Hauptfunktionen:

«The United Nations High Commissioner for Refugees, acting under the authority of the General Assembly, shall assume the function of *providing international protection*, under the auspices of the United Nations, to refugees who fall within the scope of the present Statute and of seeking permanent solutions for the problem of refugees by assisting governments and, subject to the approval of the governments concerned, private organizations to facilitate the voluntary repatriation of such refugees, or their assimilation within new national communities.»⁴⁴⁰ (Hervorh. durch die Verfasserin).

Das UNHCR hat demnach zwei Hauptaufgaben: (1) der internationale Schutz der Flüchtlinge und (2) die Suche nach dauerhaften Lösungen für die Flüchtlinge. Obwohl dem UNHCR anfänglich nur ein beschränktes Mandat zugedacht war – nur der rechtliche Schutz der Flüchtlinge und keine operativen Tätigkeiten⁴⁴¹ –, findet sich in der Satzung letztlich der Begriff des «internationalen Schutzes» sowie eine anschliessende Auflistung der Tätigkeiten. Die Liste kann aber jederzeit durch die GV erweitert werden. Der Begriff des internationalen Schutzes ist ein Kompromiss zwischen zwei (nicht einfach zu vereinbarenden) Zielen der GV: dem rechtlichen Schutz der Flüchtlinge einerseits und der Suche nach einer «Lösung des Flüchtlingsproblems» andererseits. Da nur der rechtliche Schutz der Flüchtlinge das Problem an sich nicht «löste», sondern es in gewisser Weise sogar am Leben erhielt, einigte man sich letztlich auf den Begriff des internationalen, nicht bloss des rechtlichen, Schutzes.⁴⁴²

Als Flüchtlinge gemäss der UNHCR-Satzung gelten (1) diejenigen Personen(gruppen), die schon vorher durch die verschiedenen Organisationen geschützt worden waren (namentlich die Flüchtlinge, die unter die Nansen-Arrangements von 1926 und 1928 fielen; diejenigen, die unter die Flüchtlingskonventionen von 1933, 1938 und 1939 fielen; und alle diejenigen, die unter das Mandat der IRO gefallen waren), sowie (2) alle

440 UNHCR-Satzung, § 1.

441 Vgl. etwa A/RES/319(IV)A-B vom 3. Dezember 1949, S. 36; UNHCR, Bericht des Hochkommissars von 1960, § 9.

442 Vgl. den damaligen Hochkommissar: VAN HEUVEN GOEDHART, The Problem of Refugees, S. 362.

weiteren Personen, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität oder politischen Gesinnung nicht in ihren Heimatstaat zurückkehren können oder wollen.⁴⁴³ Damit war das UNHCR die erste Organisation, deren Mandat nicht nur vorab definierte Gruppen von Flüchtlingen umfasste, sondern darüber hinaus auch weitere Flüchtlinge einbezog, sofern diese das Kriterium der Gefährdung erfüllten. Die Forderung der amerikanischen Delegation, das Mandat auf klar umrissene Gruppen zu beschränken, vermochte sich demnach in der GV nicht durchzusetzen.⁴⁴⁴ Die Satzung enthält zudem weder eine zeitliche noch eine geografische Beschränkung und ist damit universaler ausgerichtet als die parallel entstandene FK von 1951.

In der Satzung wird im Vergleich zu den früheren Organisationen sehr detailliert umschrieben, wie das UNHCR seine Aufgaben wahrnehmen soll.⁴⁴⁵ An dieser Stelle seien nur einige Punkte genannt: Das UNHCR soll den Abschluss von internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördern und deren Umsetzung in den Staaten überwachen, die Aufnahme von Flüchtlingen in Staaten fördern, sich darum bemühen, dass Flüchtlinge ihre Vermögenswerte und das für die Wiederansiedlung Notwendige transferieren können, enge Verbindungen mit Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen unterhalten und die Bemühungen privater Organisationen koordinieren.⁴⁴⁶ Darüber hinaus enthält die Satzung eine Art Generalklausel, wonach das UNHCR «zusätzliche Tätigkeiten» wahrnehmen kann, sowie eine weitere Bestimmung, wonach es die «grundsätzlichen Richtlinien» der GV und des ECOSOC zu befolgen hat.⁴⁴⁷ Das UNHCR hat die Satzung in der Folge so interpretiert, dass das Mandat durch die GV oder den ECOSOC weiterentwickelt wird.⁴⁴⁸ Unter dem Titel der Guten Dienste (*good offices*) wurde das UNHCR in der Folge regelmässig ermächtigt, Tätigkeiten ausserhalb seines Mandats wahrzunehmen.⁴⁴⁹

443 UNHCR-Satzung, § 6.

444 Vereinte Nationen, Summary Record Lake Success 2, § 3 und § 11.

445 UNHCR-Satzung, § 8.

446 Ebd., § 8 Bst. a, d, e, g und i.

447 Ebd., § 9: «The High Commissioner shall engage in such additional activities, including repatriation and resettlement, as the General Assembly may determine, within the limits of the resources placed at his disposal.»; § 3: «The High Commissioner shall follow policy directives given him by the General Assembly or the Economic and Social Council.»

448 UNHCR, Note on the Mandate 2013, S. 1.

449 Ebd., S. 10.

Damit ist das Mandat des UNHCR zwar nicht auf den rechtlichen Schutz von Flüchtlingen beschränkt, die GV war aber letztlich auch nicht bereit, dem UNHCR direkt operative Aufgaben zu übertragen.⁴⁵⁰ Die Satzung widerspiegelt damit die unterschiedlichen Vorstellungen der in den Verhandlungen dominanten französischen und amerikanischen Delegationen bezüglich des Charakters der neuen Organisation:

«The United States delegation seemed to envisage a man who would optimistically say that there would be no further need for relief work and that, since he would in any event be unable to do much in that direction, it would be better not to receive any funds for assistance. The High Commissioner pictured by the French delegation, on the other hand, would be at the same time idealistic and realistic. He would see clearly that, in many cases, legal protection without material assistance would be useless and he would prefer to do even a little relief work rather than none at all. Those two pictures were in a way characteristic of the two different worlds from which the authors of the draft resolution came: the old world with all its bitter experience of ever-recurring hardships and the new world with its youthful optimism. In his [dem französischen Delegierten, Anm. Der Verfasserin] opinion, the problem should be viewed from the point of view of suffering individuals rather than from the narrow outlook of specifically defined categories of refugees and strict administrative regulations.»⁴⁵¹

Die ebenfalls im Rahmen der UN ausgearbeitete FK und die UNHCR-Satzung sind zwar zeitlich parallel entstanden und eng miteinander verknüpft, in ihrer Ausgestaltung, namentlich in Bezug auf den Flüchtlingsbegriff, aber verschieden.⁴⁵² Die UNHCR-Satzung wurde verabschiedet, bevor die Staaten sich betreffend den Wortlaut der FK geeinigt hatten. Die UNHCR-Satzung enthält darum bloss eine allgemeine Bestimmung,

450 Ausdrücklich der damalige Hochkommissar VAN HEUVEN GOEDHART, *The Problem of Refugees*, S. 362.

451 Vereinte Nationen, *Summary Record Lake Success 2*, § 9.

452 Flüchtlinge im Sinne der UNHCR-Satzung werden anhand ihrer Gefährdung bestimmt – die FK schützt hingegen im Wesentlichen diejenigen Gruppen, die schon zuvor als Flüchtlinge galten. Die UNHCR-Satzung enthält keine zeitliche und geografische Beschränkung, während die FK auf Ereignisse vor 1951 beschränkt ist und die Option für die Mitgliedstaaten enthält, die geografische Reichweite auf Europa zu beschränken. Vgl. zur unterschiedlichen Ausrichtung der UNHCR-Satzung und der FK: BEN-NUN GILAD, *From Ad Hoc to Universal: The International Refugee Regime from Fragmentation to Unity 1922–1954*, *Refugee Survey Quarterly* Vol. 34 (2015), S. 23–44.

wonach die Staaten internationalen Konventionen zum Schutz der Flüchtlinge beitreten sollen.⁴⁵³ Die finale Version der FK wurde erst Ende 1951 verabschiedet.⁴⁵⁴ In der Präambel der FK wird auf die Aufsichtsfunktion des UNHCR über internationale Verträge im Bereich Flüchtlingsschutz und auf dessen Koordinationsfunktion hingewiesen. In der FK werden die Mitgliedstaaten ausdrücklich und konkret angehalten, mit dem UNHCR zu kooperieren und dessen Aufsicht über die Anwendung der FK zu erleichtern (Art. 35 Abs. 1 FK).⁴⁵⁵ In der FK wird damit die Aufsichtsfunktion des UNHCR ausdrücklich statuiert. Eine Hauptaufgabe des UNHCR – allerdings nicht die einzige – ist demnach die Überwachung der Anwendung der FK in den Mitgliedstaaten. In dieser Hinsicht gilt der engere Flüchtlingsbegriff der FK, in Bezug auf die restlichen Aufgaben gilt der Flüchtlingsbegriff gemäss UNHCR-Satzung. Weder die USA noch die Sowjetunion haben in der Folge die FK ratifiziert, was die universale Bedeutung des UNHCR massgebend relativierte. Die USA sind erst im Jahr 1968 dem Zusatzprotokoll von 1967 zur FK beigetreten; sie sind aber bis heute nicht Mitglied der FK. Russland ist der FK und dem Zusatzprotokoll erst im Jahr 1993 beigetreten.

3. Gründung des PICMME 1951 bzw. ICEM 1953

a) Neue Semantik mit der Gründung des PICMME: aus refugees wird surplus population

Während man sich unter dem Titel «Flüchtlinge» nur noch im Rahmen des relativ engen rechtlichen Schutzes durch das UNHCR bewegte, wurde in anderen Bereichen ein Wechsel in der Semantik vollzogen. War

453 UNHCR-Satzung, § 2 Bst. a: «[The General Assembly] Calls upon Governments to co-operate with the United Nations High Commissioner for Refugees in the performance of his functions concerning refugees falling under the competence of his Office, especially by: (a) Becoming parties to international conventions providing for the protection of refugees, and taking the necessary steps of implementation under such conventions.»

454 Inkrafttreten 2. April 1954.

455 «The Contracting States undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it, in the exercise of its functions, and shall in particular facilitate its duty of supervising the application of the provisions of this Convention.»

im Nachgang an den Weltkrieg im Rahmen der IRO die Rede von *refugees* und *displaced persons*, von *repatriation* und *resettlement*, von *country of origin*, *country of temporary residence* oder *country able and willing to receive*,⁴⁵⁶ sprach man im Vorgang der Gründung des PICMME vor allem von der *surplus population* in Europa oder auch der *excess population* oder *surplus manpower*, von *emigration and immigration countries*, von *moving of people*.⁴⁵⁷ Der oft benützte Begriff der *surplus population* bezeichnete einen Bevölkerungsüberschuss, der von den lokalen Arbeitsmärkten nicht absorbiert werden konnte. Das betraf in Europa vor allem Deutschland, Österreich, Italien und Griechenland. Gleichzeitig litten viele Staaten, etwa Australien und Kanada, später auch viele südamerikanische Staaten, an einem Mangel an Arbeitskräften.⁴⁵⁸ Es wurde daher als gewinnbringend für beide Seiten erachtet, Migrationskanäle zwischen sog. Aus- und Einwanderungsländern zu errichten. Es stellte sich allerdings die Frage nach dem institutionellen *setting*. Offensichtlich waren die Staaten nicht bereit, sich im Rahmen der UN über den rechtlichen Schutz der Flüchtlinge hinaus zu engagieren. Das Klima zwischen den Staaten hatte sich seit Kriegsende verändert. Der Antagonismus zwischen der Sowjetunion und den USA war ausgeprägter geworden. Die antikommunistische Haltung der USA gipfelte darin, dass der US-Kongress 1951 jegliche finanziellen Beiträge für internationale Organisationen, in denen kommunistische Staaten Mitglied waren, *a priori* verweigerte.⁴⁵⁹ Es war damit ausgeschlossen, dass sich die USA an einer Organisation im Rahmen der ILO, wie diese es

456 Vgl. IRO-Verfassung von 1946.

457 Vgl. den Bericht des US-Vertreters an der Brüssel-Konferenz: Vereinigte Staaten, WARREN, Report PICMME First Session; oder Vereinigte Staaten, Repräsentantenhaus, Report on ICEM 1955, S. 2.

458 Vgl. etwa den späteren ICEM-Abgeordneten im New Yorker Office, Edward Marks: «Australia needs farmers or workers in the Snowy River power project; Rhodesia needs construction and railroad workers; New Zealand desires women migrants in some numbers for domestic and other service occupations and to correct an imbalance in population; Latin America needs skilled workers of all kinds; and Canada wants skilled and unskilled hands for further development of its mines, farms, forests and industries.» (MARKS, S. 486).

459 «The committee of conference wishes to make clear its intent that none of the funds made available pursuant to the proviso should be allocated to any international organization which has in its membership any Communist, Communist-dominated, or Communist-controlled country, to any subsidiary thereof or to any agency created by or stemming from any such organization. It is vital to the security of the United States and to the success of the surplus-manpower-emigration program that no international body with Communist influence receive any United States assistance for the purpose of such program.» (Conference Report

vorgeschlagen hatte,⁴⁶⁰ beteiligen würde. Auch Australien und Kanada waren nicht bereit, Kompetenzen an die ILO zu übertragen, die ihren Handlungsspielraum in Einwanderungsfragen eingeschränkt hätten.⁴⁶¹

In der Folge initiierten die USA eine Konferenz in Brüssel, die vom 26. November bis zum 5. Dezember 1951 dauerte, um Möglichkeiten für eine Erleichterung des Transfers von Arbeitskräften zu diskutieren. Die anwesenden Staaten, eine Mischung aus Auswanderungs-, Einwanderungs- und weiteren interessierten Ländern, beschlossen, ein Komitee für die europäischen Migrantinnen und Migranten zu gründen: das Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME). Im Gegensatz zur IRO, die an das humanitäre Gewissen der Staaten appelliert hatte, lag die Betonung bei der Brüssel-Konferenz auf den beidseitigen Vorteilen des Austauschs von *manpower*.⁴⁶² Die Staaten waren sich einig, dass die Organisation von provisorischem Charakter sein sollte und flexibel arbeiten müsste. Die Mitgliedschaft im Komitee stand allen nicht kommunistischen Staaten offen.⁴⁶³ Es war vor allem dem Vertreter der USA ein Anliegen, die «Maschinerie» und die eingespielten Prozesse der IRO nach deren Auflösung für das Komitee fruchtbar zu machen. Es wurde daher beschlossen, von der IRO zwölf Schiffe für den Transport von etwa 115'000 Migrantinnen und Migranten aus Deutschland, Österreich, Italien, den Niederlanden und Griechenland in die Einwanderungsländer zu übernehmen.⁴⁶⁴ Ausserdem übernahm das PICMME auch Personal sowie wichtige Strukturen von der IRO, etwa deren Erfahrung in der Vorselektion der Kandidaten, Sprachkurse, Berufsbildung sowie das Prozedere beim Empfang im Aufnahmestaat.⁴⁶⁵ Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten fielen gleichermassen unter die Umsiedlungsprogramme. Erster Direktor des PICMME wurde, darauf hatten

on the Mutual Security Act of 1951, H. Rept. 1090, 82d Cong., S. 21, zit. nach: Vereinigte Staaten, Repräsentantenhaus, Report on ICEM 1955, S. 3).

460 Die ILO hatte in Neapel vom 2.-16. Oktober 1951 eine Konferenz zum Thema Migration abgehalten (vgl. dazu ILO, Migration Conference [Naples, 2–16 October 1951], in: Official Bulletin, Vol. XXXIV No. 3 [1951], S. 181–203).

461 HOLBORN, International Organizations for Migration, S. 335.

462 Vgl. MARKS, S. 485.

463 An der ersten Sitzung vom 6.-8. Dezember 1951 waren folgende 15 Staaten vertreten: Australien, Belgien, Bolivien, Brasilien, Chile, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Schweiz, das Vereinigte Königreich und die USA (vgl. Vereinigte Staaten, WARREN, Report PICMME First Session, S. 1577).

464 Vereinigte Staaten, WARREN, Report PICMME First Session, S. 1573 ff.

465 HOLBORN, International Organizations for Migration, S. 336.

sich der amerikanische und der belgische Abgeordnete vorab geeinigt, ein Amerikaner. Im Jahr 1952 wurde das Mandat verlängert und das Komitee in Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM) umbenannt.⁴⁶⁶ Mit dem ICEM hatten die USA «a multilateral institution outside the United Nations, with an American Director, and a board composed entirely of democratic nations friendly to the United States»⁴⁶⁷ geschaffen.

b) Organe, Entscheidungsfindung und Finanzierung

Das PICMME wurde am 5. Dezember 1951 mittels Resolution von den an der Brüssel-Konferenz vertretenen Staaten gegründet. Im Jahr 1952 wurde beschlossen, das Komitee vorerst weiterzuführen und der Name wurde in Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM) geändert. Am 19. Oktober 1953 wurde die ICEM-Verfassung verabschiedet. Das Komitee nahm seinen Sitz in Genf und hatte vorerst einen nicht permanenten Status.⁴⁶⁸ Als Mitglieder sind alle Staaten mit einem *interest in the principle of the free movement of people* zugelassen.⁴⁶⁹

Das ICEM verfügte gemäss Verfassung über drei Organe: den Rat, das Exekutivkomitee sowie die Verwaltung.⁴⁷⁰ Der Rat war das strategische Organ der Organisation. Er überwachte und genehmigte die Aktivitäten des Exekutivkomitees und des Direktors sowie das Budget und die Ausgaben der Organisation. Im Rat waren alle Mitgliedstaaten vertreten, jeder Mitgliedstaat verfügte über eine Stimme. Der Rat hatte seine eigenen Verfahrensregeln. Das Exekutivkomitee arbeitete dem Rat zu, so bereitete es etwa seine Sitzungen vor oder schlug Themen vor. Es beriet den Direktor. In Notfällen zwischen den Sitzungen des Rates traf das Exekutivkomitee für diesen die Entscheidungen. Es bestand aus Vertreterinnen und Vertretern

466 Vereinigte Staaten, WARREN, Report ICEM Fourth Session, S. 1617–1621.

467 LOESCHER, S. 59, mit Verweis auf WARREN GEORGE, The Development of United States Participation in Inter-governmental Efforts to Resolve Refugee Problems, Mimeo 1967.

468 ICEM-Verfassung, Art. 21; ICEM-Verfassung, Präambel.

469 Ebd., Art. 2.

470 Ebd., Art. 5–20. Zur Struktur von PICMME bzw. ICEM vgl. PARSANOGLU DIMITRIS, Organizing an International Migration Machinery: The Intergovernmental Committee for European Migration, in: Venturas Lina (Hrsg.), International «Migration Management» in the Early Cold War: The Intergovernmental Committee for European Migration, Published in 2015 (PDF e-book), S. 55–85.

von neun Mitgliedstaaten, die jährlich durch den Rat gewählt wurden, wobei jedem Mitglied eine Stimme zukam.

Wie auch das UNHCR unterschied das ICEM zwischen einem administrativen und einem operativen Budget. Das administrative Budget wurde durch die Mitgliedstaaten gemeinsam getragen.⁴⁷¹ Das operative Budget hing von freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten ab, aber auch andere Staaten, Organisationen oder Individuen konnten dazu beitragen.⁴⁷² Wer zum operativen Budget beitrug, bestimmte die Bedingungen, unter denen der Beitrag verwendet wurde.⁴⁷³

c) Mandat: Förderung der erwünschten Migration

Grundlagen des Mandats des ICEM waren die Verfassung von 1953 sowie die Gründungsresolution des PICMME von 1951, die an die Verfassung angehängt war. Die Gründungsresolution des PICMME nannte als Ziel der Organisation:

«[...] to make arrangements for the *transport of migrants*, for whom existing facilities are inadequate and who could not otherwise be moved, *from certain European countries having surplus population* to countries overseas which offer opportunities for *orderly immigration*, consistent with the policies of the countries concerned.»⁴⁷⁴ (Hervorh. durch die Verfasserin).

Die Funktion bestand folglich im Transport von Migrierenden in die Empfangsstaaten – der bis dahin einzige gemeinsame Nenner der beteiligten Staaten hinsichtlich der Aufgaben der neuen Organisation.⁴⁷⁵ Neben der Transportfunktion nannte die Verfassung des ICEM aber noch eine weitere Funktion:

«to promote the increase of the volume of migration from Europe by providing, at the request of and in agreement with the Governments concerned, *services* in the processing, receiving, first placement and

471 ICEM-Verfassung, Art. 23 Abs. 1 Bst. a und Art. 2.

472 Ebd., Art. 1 Abs. 1 Bst. b und Abs. 3.

473 Ebd., Art. 1 Abs. 3.

474 PICMME, Gründungsresolution, § 2. In leicht abgewandelter Form in Art. 1 Abs. 1 Bst. a der ICEM-Verfassung.

475 Vgl. dazu PERRUCHOU, L'Organisation Internationale pour les Migrations, S. 517 f.

settlement of migrants which other international organizations are not in a position to supply, and such other assistance to this purpose as is in accord with the aims of the Committee». ⁴⁷⁶ (Hervorh. durch die Verfasserin).

Das Komitee sollte also die europäische Migration fördern, indem es für die Staaten gewisse Dienstleistungen erbrachte, die andere internationale Organisationen nicht erbringen konnten – etwa in den Bereichen Empfang, erste Unterbringung und Niederlassung. Die Tätigkeiten des ICEM waren ausschliesslich operativer Natur. Es unterschied dabei nicht zwischen Flüchtlingen und anderen Auswanderungswilligen. ⁴⁷⁷ Das ICEM machte demnach, im Gegensatz zur IRO und zum UNHCR, keinen Unterschied in Bezug auf den rechtlichen Status der Personen. ⁴⁷⁸ Vielmehr betrachtete es die Migration *ratione personae* als Gesamtphänomen, unabhängig davon, ob Personen freiwillig oder unfreiwillig migrierten. Geografisch war das Mandat des ICEM auf Europa beschränkt. ⁴⁷⁹

Das PICMME, bzw. später das ICEM, wies in seinem Charakter deutliche Parallelen zum IGR von 1938 auf. Ebenfalls auf Initiative der USA gegründet, lag der Fokus gleichsam auf der ordentlichen Migration, wobei Flüchtlinge im Mandat eingeschlossen waren. Auch das Prinzip des Voluntarismus widerspiegelte sich im Mandat: die Souveränität der Einwanderungsländer beim Entscheid über die Zulassung der Migrierenden wurde ausdrücklich statuiert, ⁴⁸⁰ da die Staaten nicht bereit waren, sich durch die Organisation diesbezüglich Pflichten auferlegen zu lassen. Zudem sah auch das ICEM für sich nur eine subsidiäre Zuständigkeit, wenn die Migrierenden nicht anderweitig transportiert werden konnten bzw. andere Organisationen nicht in der Lage waren, die betreffenden Dienstleistungen zu erbringen.

Der Ansatz des ICEM war pragmatisch: Durch die Betonung des nicht permanenten Status der Organisation, die Beibehaltung der Souveränität in Bezug auf die Zulassung der Migrierenden und den Fokus auf den Transport gelang es, für die Organisation 26 Mitgliedstaaten zu gewinnen,

476 ICEM-Verfassung, Art. 1 Abs. 1 Bst. b.

477 Ebd., Art. 3; ebenso PICMME, Gründungsresolution, § 4.

478 Perruchoud etwa unterscheidet in Bezug auf den rechtlichen Status folgende Personenkategorien: Flüchtlinge, Vertriebene (*personnes déplacées*), Staatenlose, Inländerinnen und Inländer sowie Ausländerinnen und Ausländer (PERRUCHOU, L'Organisation Internationale pour les Migrations, S. 518).

479 ICEM-Verfassung, Art. 1 Abs. 1.

480 PICMME, Gründungsresolution, § 7 Bst. a; ICEM-Verfassung, Art. 1 Abs. 2.

darunter auch solche, die selber weder als potenzielle Aus- noch Einwanderungsländer direkt betroffen waren: Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Israel, Italien, Kanada, Kolumbien, Luxemburg, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Paraguay, Rhodesien und Nyassaland, Schweden, die Schweiz, Uruguay, USA und Venezuela.⁴⁸¹ Gemeinsam war den Staaten die Überzeugung, durch einen ordentlichen Transfer der *surplus population* aus Europa in Staaten, die für ihre wirtschaftliche Entwicklung Arbeitskräfte benötigten (neben den Vorteilen, die sich daraus für die betroffenen Länder ergaben), einen Beitrag an Frieden und Ordnung in der Welt zu leisten.⁴⁸² Migration wurde in diesem Zusammenhang als Mittel gesehen, die wirtschaftliche Entwicklung in der sog. «freien Welt» zu fördern:⁴⁸³ «In summary, the member governments agree that the concept of planned migration under international auspices can go a long way toward solving the human problems that form part of the long-term legacy of war, catastrophe, and economic dislocation, and at the same time make a positive contribution to social and economic development.»⁴⁸⁴

d) PICMME/ICEM als Gegenspieler des UNHCR?

Als der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, van Heuven Goedhart, seine Tätigkeiten aufnahm, war seine Ausgangslage wenig aussichtsreich: «[T]he day when I started my office early in January, 1951, [...] I found three empty rooms and a secretary in the Palais des Nations in Geneva and had

481 Auflistung der Mitgliedstaaten in: Vereinigte Staaten, Repräsentantenhaus, Report on ICEM 1955, S. 11. In den 1950er-Jahren ist Paraguay beigetreten, 1961 das Vereinigte Königreich (vgl. MARKS, S. 494 und HOLBORN, International Organizations for Migration, S. 346.).

482 Vgl. Präambel der ICEM-Verfassung. Vgl. auch den Bericht der Vereinigten Staaten zu ICEM: «[...] recognizing that international migration was no longer a question merely of who or how many persons would be admitted to the United States. Instead, that the relationship between surplus manpower and overpopulation in Western Europe and elsewhere, and the existence of undeveloped areas in the Americas and Africa would henceforth be a factor urgently affecting the welfare and security of the United States and therefore of a major consideration to its foreign policies.» (Vereinigte Staaten, Repräsentantenhaus, Report on ICEM 1955, S. 2).

483 Zum Migration-Entwicklungs-Nexus der Nachkriegszeit: PAPADOPOULOS/PARSANOGLU, S. 50 f.

484 MARKS, S. 494.

to start from scratch.»⁴⁸⁵ Neben einem dürftigen Budget und einem limitierten Mandat fehlte es dem Hochkommissar aber vor allem an Unterstützung. Gil Loescher, der in *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path* den Platz des UNHCR in der Weltpolitik analysiert, beschreibt einen mit Feindseligkeiten konfrontierten Hochkommissar.⁴⁸⁶ Vor allem die aversive Haltung der USA machte van Heuven Goedhart zu schaffen. Diese hatte sich schon in den Differenzen während den Verhandlungen zur Gründung des Hochkommissariats abgezeichnet. Vor allem die französische und die amerikanische Delegation hatten unterschiedliche Vorstellungen vom Hochkommissariat. Die USA hatten die Vision eines schlanken Hochkommissariats, das sich nur mit den IRO-Flüchtlingsgruppen befassen würde, und favorisierten einen Kommissar oder eine Kommissarin, der oder die unter amerikanischer Kontrolle stand. Aus diesem Grund hatte die amerikanische Delegation an den Verhandlungen vorgeschlagen, dass der Hochkommissar oder die Hochkommissarin durch den UN-Generalsekretär oder die UN-Generalsekretärin ernannt und nicht, wie von der französischen Delegation vorgeschlagen, durch die GV gewählt würde.⁴⁸⁷ Sie hatte gehofft, dass dadurch der Amerikaner J. Donald Kingsley, seit 1949 Direktor der IRO, zum Hochkommissar ernannt würde. Dass die GV, die letztlich für die Wahl des Hochkommissars oder der Hochkommissarin zuständig war, sich knapp für den «neutralen» Niederländer entschied, machte die Hoffnung auf die US-Dominanz über das UNHCR zunichte.⁴⁸⁸ Kingsley und die IRO nahmen in der Folge eine unkooperative Haltung gegenüber dem Hochkommissar ein. So weigerte sich die IRO etwa, die Akten von Tausenden Vertriebenen in Deutschland an das UNHCR zu übergeben.⁴⁸⁹ Die Tatsache, dass viele Mitarbeitende der IRO zum neuen Hochkommissariat abwanderten, spannte das Verhältnis zusätzlich an. Die USA liessen das UNHCR in der Folge spüren, dass sie es in der Weltpolitik für irrelevant hielten. Die Truman-Doktrin und die darauffolgende antikommunistische Gesetzgebung in den USA in Kombination mit der Tatsache, dass das UNHCR nicht unter amerikanischer Kontrolle und damit aus US-Sicht anfällig für kommunistischen Einfluss war, machte die Aussicht auf Unterstützung für das UNHCR, finanziell

485 UNHCR, Rede des Hochkommissars van Heuven Goedhart vom 13. Oktober 1953.

486 LOESCHER, S. 50 ff.

487 Vereinte Nationen, Summary Record Lake Success 1, § 41.

488 Vgl. LOESCHER, S. 51 ff.

489 Ebd., S. 53.

als auch politisch, durch die Amerikaner immer unwahrscheinlicher. Das administrative Budget des UNHCR betrug zu Beginn 300'000 USD, ein operatives Budget gab es nicht. Struktur und Mandat des UNHCR waren von der GV, vor allem auf Forderung der von Eleanor Roosevelt angeführten amerikanischen Delegation hin,⁴⁹⁰ bewusst limitiert gehalten worden:

«[T]he drafters of the Statute agreed that the UNHCR should [...] achieve its aims by enlisting others to carry out the actual operations. The drafters assumed that the High Commissioner would have neither the staff nor the funds to undertake such activities himself. [...] Even in regard to international protection, the predominant role of the High Commissioner was seen as being to stimulate and encourage action by governments to achieve more favorable treatment of refugees rather than to perform direct services for individual refugees or groups of refugees.»⁴⁹¹

Vor diesem Hintergrund ist die Gründung des PICMME Ende 1951, eine amerikanisch dominierte Organisation ausserhalb der UN, als Gegenentwurf zum UNHCR zu sehen. Der Gründungsvertrag des PICMME ist weniger ein Kompromiss zwischen verschiedenen Staaten (wie im Falle des UNHCR, das durch ein Gremium gegründet wurde) als vielmehr der kleinste gemeinsame Nenner der die Organisation prägenden Staaten. Und diese verfolgten schlicht (auch) andere Ziele als das UNHCR. In diesem Sinne ist das PICMME als Vehikel zu sehen, um (v.a. amerikanische) aussenpolitische Visionen durchzusetzen, die im Rahmen des UNHCR nicht realisierbar waren. Das betraf vorab den kontrollierten Transfer von Arbeitskräften zwischen den Staaten, auch in die USA, sicherlich aber auch die migrationspolitischen Aspekte der antikommunistischen Doktrin.⁴⁹² So waren Flüchtlinge aus kommunistischen Regimen in den USA willkommen, bis in die 1980er-Jahre nahmen die USA per Gesetz fast ausschliesslich solche Flüchtlinge auf.⁴⁹³ Die USA, und auch andere Staaten, setzten damit einerseits ein öffentliches Zeichen gegen die kommunistischen Regime, rekrutierten teilweise aber auch gezielt Personen für ihre Geheimdienste.⁴⁹⁴ Ein mittlerweile freigegebenes Dokument des

490 Vgl. etwa Vereinte Nationen, Summary Record Lake Success 1, §§ 37 ff.

491 HOLBORN/CHARTRAND/CHARTRAND, S. 88.

492 Vgl. zur amerikanischen Flüchtlingspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg: ZOLBERG, S. 622 ff.

493 HELTON, S. 248.

494 LOESCHER, S. 54.

US-Psychological Strategy Board von 1951 gibt Aufschluss über die amerikanischen Pläne für das Komitee:

«Although principally concerned with the problem of alleviating surplus populations in Europe, the Committee's charter is broad enough to provide for movement overseas of Soviet orbit escapees. However, the Committee will probably concern itself only with escapees who are capable of resettlement, and it is not expected that escapees who are of lesser interest for reasons of security, political background, health, language, or lack of required skills will be migrated under the program. None the less, since the U.S. has contributed ten million dollars to the Committee's thirty-four million dollar budget, and since the Director of the Committee will probably be a citizen of the United States, it is likely that the Department of State can influence the Committee's action in directions which will assist in solving escapee problems.»⁴⁹⁵

Betrachtet man die Gründung daher in ihrem historisch-politischen Kontext, ist es eher unwahrscheinlich, dass das PICMME das Mandat des UNHCR im Sinne einer Aufgabenteilung (operative Tätigkeiten – rechtlicher Schutz), aber auf ein gemeinsames Ziel hinarbeitend, komplementieren sollte.⁴⁹⁶ In diesem Sinne äusserte Hochkommissar van Heuven Goedhart schon an der Brüssel-Konferenz 1951 Bedenken über die Gründung der neuen Organisation. Diese betrafen einerseits das Verhältnis zwischen den Organisationen und die (mangelnde) Wahrung der Interessen der Flüchtlinge andererseits:

«The very circumstances and conditions under which this Conference has been convened must of themselves raise a series of problems of coordination for any new agency, not only with my office but also with the organs of the United Nations. These problems must, as you will readily agree, be solved if there is not to be a further duplication of effort and if the interests of refugees are not to suffer. [...] Unless special provision is made my fear would be that no refugees, except

495 Vereinigte Staaten, Psychological Operations Plan for Soviet Orbit Escapees 1951, S. 5 f.

496 Vgl. ausführlicher zu den politischen Hintergründen der USA bei der Gründung von PICMME: PAPADOPOULOS YANNIS/PARSANOGLU DIMITRIS, Operationalizing the Regulation of Human Mobility in the 1940s, in: Venturas Lina (Hrsg.), International «Migration Management» in the Early Cold War: The Intergovernmental Committee for European Migration, Published in 2015 (PDF e-book), S. 33–52.

those who represent the backlog in the movements of the International Refugee Organization, will ever set foot on board the ships which this new agency will run. I fully understand the desire of the United States Government and some of the other countries of immigration to see maintained the ships and the skill which have served the International Refugee organization so well. My chief concern is to see that these ships and that this skill should continue to be used also on behalf of refugees.»⁴⁹⁷

Auch die Vermischung von «Flüchtlingen» und «Migrierenden» und das *framing* des Problems als *surplus population* stiessen beim Hochkommissar auf Widerwillen.⁴⁹⁸ Im Gegensatz zum UNHCR verfügte das PICMME und später das ICEM über eines der höchsten operativen Budgets der damals tätigen Organisationen.⁴⁹⁹ Die USA stellten einen Grossteil des Budgets des ICEM, im Jahr 1959 fast die Hälfte.⁵⁰⁰ Das PICMME bzw. das ICEM ist daher zum Zeitpunkt der Gründung vielleicht weniger als inhaltlicher, denn als geopolitischer Gegenentwurf zur UN zu sehen.

4. Zwischenfazit

a) Kollidierende Prinzipien

Obwohl sowohl das UNHCR als auch das PICMME (später das ICEM, das ICM und mittlerweile die IOM) teils als Nachfolgeorganisationen der IRO bezeichnet werden, sind die Organisationen wesentlicher von früheren

497 Speech Delivered by Dr. Gerrit Jan van Heuven Goedhart, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Conference on Migration at Brussels, 29. November 1951, <<http://www.unhcr.org/uk/admin/hcspeeches/3ae68fb620/speech-delivered-dr-gerrit-jan-van-heuven-goedhart-united-nations-high.html>>.

498 «[...] I expressed my dislike of the word «surplus» population, the reason being that I refuse to consider any human being as «surplus». Although the problems of overpopulation and of refugees are connected in the sense that refugees form part of the «over»population and are potential migrants to a very considerable extent, many of the problems of the refugees could not be solved if they were only the concern of organizations primarily engaged in migration activities.» (VAN HEUVEN GOEDHART, The Problem of Refugees, S. 355).

499 MARKS, S. 485.

500 Vgl. Vereinigte Staaten, UN und Sonderorganisationen 1959, S. 154. Während des ersten Jahres hatte PICMME 43 Mio. USD Budget eingeplant, 10 Mio. davon wurden von den USA zur Verfügung gestellt (vgl. Vorschlag der USA zum Budget: Vereinigte Staaten, The Acting Secretary of State 1951, S. 190–191).

Organisationen geprägt: So behielt das PICMME viele Charakteristika des Intergovernmental Committee von 1938 bei. Dazu gehörten etwa das ausgeprägte Voluntarismusprinzip, wonach die Organisation den Staaten keine Pflichten «von oben» auferlegt, das Prinzip, wonach die Organisation den Mitgliedstaaten dient, das Prinzip der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch Migration und ein breites Mandat in Bezug auf die betroffenen Personen.⁵⁰¹ Die Organisation verantwortete den Transport der *surplus population* aus Europa in Staaten, die für ihre wirtschaftliche Entwicklung Arbeitskräfte benötigten, und schaffte dadurch Vorteile sowohl für die Sende- als auch die Empfängerstaaten. Gleichzeitig sah die Organisation darin einen Beitrag für Frieden und Ordnung in der Welt.⁵⁰²

Das UNHCR auf der anderen Seite sollte, wie die Hochkommissariate im Völkerbund, darauf hinarbeiten, den Schutz von Flüchtlingen zu gewährleisten, unter anderem indem ein einheitlicher Rechtsstatus für Flüchtlinge geschaffen wird, etwa durch internationale Konventionen oder Vereinbarungen mit Regierungen, und für dauerhafte Lösungen für die Flüchtlinge sorgen. Hintergrund waren zwei unterschiedliche Ziele, denen das UNHCR und das Flüchtlingsrecht gerecht werden sollten: Einerseits ging die Staatengemeinschaft davon aus, dass Flüchtlinge eines besonderen Schutzes bedürfen, weil sie, im Gegensatz zu anderen Migrierenden, keinen Schutz durch ihren Heimatstaat genossen – oft waren sie auch staatenlos geworden.⁵⁰³ Das Flüchtlingsrecht hat in diesem Sinn eine individualrechtliche Komponente. Das UNHCR sollte daher darauf hinwirken, dass Flüchtlinge in den Aufnahmestaaten gewisse Rechte erhalten. Andererseits waren die vielen Flüchtlinge des Zweiten Weltkrieges aber auch eine Bürde für viele Aufnahmestaaten, während gleichzeitig die Gefahr bestand, dass Herkunftstaaten die Aufnahme von Flüchtlingen durch einen anderen Staat als politischen Affront werteten. Das Flüchtlingsrecht hat zum Ziel, die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich zu fördern und dadurch zu verhindern, dass das Flüchtlingsproblem Spannungen zwischen den Staaten auslöst.⁵⁰⁴ Die Gründung des UNHCR ist daher auch vor dem Hintergrund der internationalen Friedenssicherung zu sehen.

Bei den genannten Charakteristika der Organisationen lässt sich im Hinblick auf die Konzeption von internationalen Organisationen als te-

501 Vgl. ICEM-Verfassung, Präambel und Art. 1.

502 Ebd., Präambel.

503 Präambel der FK von 1951.

504 Ebd.

leologische Regime von Prinzipien sprechen, welche die Mitgliedstaaten an die Organisation gerichtet haben. Sie sind als Zielsetzungen an die Organisation zu verstehen, die weitestmöglich realisiert werden sollen und die allenfalls in Form von Normen als Handlungsanleitungen bzw. Rechte, Pflichten und Kompetenzen konkretisiert werden. Bereits zum Zeitpunkt der Gründung des UNHCR und des ICEM standen die an die Organisationen gerichteten Prinzipien in einem Spannungsverhältnis zueinander. Vorab ist dazu festzuhalten, dass, mit einigen Ausnahmen (etwa Deutschland oder die Schweiz), fast alle Mitgliedstaaten des ICEM bereits Mitglieder der UN waren. Das ICEM war demnach gegründet worden, um Ziele zu verwirklichen, die im Rahmen der UN offensichtlich nicht hätten realisiert werden können. Dazu gehörte, die Migration als Mittel zur wirtschaftlichen Entwicklung in der «freien Welt» einzusetzen. Dieses Prinzip stand insofern in einem Spannungsverhältnis zu den humanitären Grundgedanken des Flüchtlingsrechts, als eine solche Migrationsförderung vor allem auf Personen abzielte, die den Aufnahmestaaten von wirtschaftlichem Nutzen waren, und damit die Hilfsbedürftigen als die Schwächsten unter den Flüchtlingen ausschloss. Auch Personen, die etwa mangels eines Passes die formellen Einreisevoraussetzungen in den Aufnahmestaaten nicht erfüllten oder die über keine entsprechenden Sprachkenntnisse verfügten, waren potenziell von den Dienstleistungen des ICEM ausgeschlossen. Zudem waren viele Personen, die von wirtschaftlichem Interesse für die Aufnahmestaaten waren, nicht auf internationalen Schutz angewiesen, weil sie über eine Staatsbürgerschaft und damit einen Heimatstaat verfügten, der ihren Schutz gewähren würde. Dadurch wurden Kapazitäten zur Aufnahme von Personen von Aufnahmestaaten durch qualifizierte Arbeitskräfte gebunden, während viele hilfsbedürftige Flüchtlinge nach wie vor auf einen Aufnahmestaat angewiesen waren. Dies schien umso stossender, als das ICEM für den Transport die Schiffsflotte der IRO übernommen hatte, die zuvor für den Transport ebensolcher Flüchtlinge eingesetzt worden war.⁵⁰⁵ Ebenfalls band die Organisation dadurch Mittel der Staaten, die sonst allenfalls für das UNHCR und den Flüchtlingsschutz hätten eingesetzt werden können. Insofern konkurriert das Prinzip der wirtschaftlichen Entwicklung des ICEM mit dem Ziel des UNHCR, eine dauerhafte

505 Vgl. zum Ganzen: Speech Delivered by Dr. Gerrit Jan van Heuven Goedhart, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Conference on Migration at Brussels, 29. November 1951, <<http://www.unhcr.org/uk/admin/hcspeeches/3ae68fb620/speech-delivered-dr-gerrit-jan-van-heuven-goedhart-united-nations-high.html>>.

Lösung für die Flüchtlinge zu finden. Die beiden Ziele sind zwar nicht grundsätzlich unvereinbar in dem Sinne, dass die Verwirklichung eines Ziels zur Vereitelung des anderen Ziels führen würde. Die beiden Prinzipien können vielmehr in unterschiedlichem Grad verwirklicht werden, wobei aufgrund der beschränkten Mittel und Kapazitäten der Staaten die weitgehende Verwirklichung eines Ziels zur Vernachlässigung des anderen Ziels führen kann. Insofern kann davon gesprochen werden, dass die beiden Prinzipien kollidieren. Ein weiteres Prinzip, das dem ICEM zugrunde liegt, steht allerdings in einem klaren Widerspruch zu den Grundprinzipien des UNHCR: Die Mitgliedstaaten des ICEM gingen davon aus, dass Flüchtlinge und Migrierende identische Bedürfnisse haben.⁵⁰⁶ Das Prinzip widerspiegelt sich im Mandat der Organisation, das unterschiedslos sowohl Flüchtlinge als auch andere Migrierende umfasst. Im Gegenteil dazu ist es eines der Grundprinzipien des UNHCR, dass Flüchtlinge sich in einer fundamental anderen Situation befinden als andere Migrierende, weil sie keinen Schutz durch ihren Heimatstaat haben. Diese unterschiedliche Konzeption ist noch heute einer der Hauptkonfliktpunkte zwischen dem UNHCR und der IOM.

b) Überlappende Kompetenzen

Die eben erwähnten Prinzipien wurden im Rahmen der Mandate des ICEM und des UNHCR konkretisiert. In materieller Hinsicht lässt sich sagen, dass sich die Mandate *ratione personae*, bezüglich Flüchtlinge, klarerweise überlappten. Flüchtlinge fallen in das Kernmandat des UNHCR, das ICEM beschäftigt sich mit Migrierenden generell, Flüchtlinge sind dabei ausdrücklich eingeschlossen. Der Begriff des Flüchtlings wird in der ICEM-Verfassung nicht spezifiziert. Hinsichtlich der Art der Aufgaben, mit denen die Organisationen betraut waren, lässt sich kein abschließendes Urteil erzielen. Das Mandat des ICEM war auf operative Tätigkeiten beschränkt: So war es primär für den Transport von Migrierenden zuständig, war aber bei Bedarf der Mitgliedstaaten auch ermächtigt, weitere Dienstleistungen im Bereich Migration wahrzunehmen – etwa durch Un-

506 Vgl. PERRUCHOU, From the ICEM to the IOM, S. 504: «The Governments represented in Brussels understood that the migration needs of refugees, migrants, and displaced persons were identical, and that a single Organization should be charged with their orderly and planned migration.»

terstützung bei der Eingliederung in die Aufnahmestaaten.⁵⁰⁷ Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die ICEM-Verfassung die Frage nach dem Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen, die Dienstleistungen im Bereich Migration erbringen, antizipiert. Das Mandat enthält eine Subsidiaritätsklausel, die grundsätzlich gewährleistet, dass das ICEM im Bereich Dienstleistungen nur dann tätig wird, wenn andere Organisationen dazu nicht in der Lage sind.⁵⁰⁸ Auch der Transport sollte gemäss Mandat nur dann durchgeführt werden, wenn keine anderweitigen Optionen bestanden.⁵⁰⁹ Da das ICEM aber selbst entschied, ob eine andere Organisation zuständig war, blieb Spielraum. Die Bestimmung wurde in der Folge nie wirklich umgesetzt, das ICEM führte zeitweise bis zu einem Drittel aller Transporte von europäischen Emigrierenden nach Übersee durch.⁵¹⁰ Grundsätzlich wäre die Aufgabentrennung durch eine Beschränkung des ICEM auf operative Tätigkeiten und des UNHCR auf den rechtlichen Schutz gewährleistet. Wenn also einige Autoren von einer grundsätzlichen Komplementarität der Mandate ausgehen, ist das nicht falsch.⁵¹¹ In Anbetracht des Wortlautes der Mandate wäre es grundsätzlich denkbar gewesen, dass das PICMME bzw. das ICEM als operativer Arm des UNHCR den Transport von *resettlement*-Flüchtlingen sowie gewisse Dienstleistungen in diesem Bereich durchgeführt hätte. Allerdings liessen vor allem zwei Tatsachen Raum für (künftige) Überschneidungen: (1) Die UNHCR-Satzung beschränkte dessen Tätigkeiten, trotz entsprechender Absichten der GV, letztlich nicht auf den rechtlichen Schutz und schloss operative Tätigkeiten gerade nicht aus;⁵¹² (2) das Mandat des ICEM beschränkte sich

507 Das Mandat von PICMME war zuvor noch auf den Transport beschränkt gewesen.

508 ICEM-Verfassung, Art. 1 Abs. 1 (b): «The purpose and functions of the Committee shall be: [...] to promote the increase of the volume of migration from Europe by providing, at the request of and in agreement with the Governments concerned, services in processing, reception, first placement and settlement of migrants which other international organizations are not in a position to supply, and such other assistance to this purpose as is in accord with the aims of the Committee.»

509 ICEM-Verfassung, Art. 1 Abs. 1.

510 HOLBORN, International Organizations for Migration, S. 341.

511 Etwa ELIE, S. 346.

512 Bei der Beratung der UNHCR-Satzung vertraten viele Staaten die Auffassung, dass sich das UNHCR idealerweise auf den rechtlichen Schutz beschränkte, dass aber kein Weg daran vorbeiführte, dass es auch *material assistance* würde leisten müssen (so etwa die Vertreter/-innen Belgiens und Kanadas, vgl. Vereinte Nationen, Summary Record Lake Success 2, § 20 und § 30).

nicht, wie zuvor im Mandat des PICMME vorgesehen, auf den Transport von Personen. In diesem Sinne haben die Mitgliedstaaten, wobei beinahe alle Mitgliedstaaten des ICEM auch Mitglieder der UN waren, den Organisationen über verschiedene Kompetenznormen ähnliche, wenn nicht gleiche Befugnisse übertragen. Insofern kann festgehalten werden, dass den Organisationen ähnliche Kompetenzen, aber mit konkurrierenden, teils widersprüchlichen Zielen übertragen wurden. Entsprechend kann hier von einem Institutionenkonflikt gesprochen werden.⁵¹³

c) Konfliktklauseln in Gründungsinstrumenten als Handlungsanleitung?

Es stellt sich daher die Frage nach dem formellen Verhältnis zwischen den Organisationen. Da das UNHCR als Nebenorgan der UN und das ICEM als eigenständige Organisation ausserhalb der UN gegründet wurden, standen die Organisationen zum Zeitpunkt der Gründung *a priori* in keinem hierarchischen Verhältnis zueinander. Auch die Gründungsinstrumente der beiden Organisationen enthalten nur vage und allgemein gehaltene Vorgaben zum Verhältnis mit anderen Organisationen. So wird das UNHCR angehalten, enge Verbindungen mit zwischenstaatlichen Organisationen zu unterhalten,⁵¹⁴ das ICEM soll mit anderen in den Bereichen Migration und Flüchtlinge tätigen Organisationen kooperieren, es kann solche Organisationen zu den Sitzungen des Rates einladen.⁵¹⁵ Dabei ist es bereits fraglich, ob es sich bei solchen Klauseln um Verpflichtungen der Organisationen handelt. Eine Verpflichtung kann als eine Norm definiert werden, die nach einem Alles-oder-nichts-Grundsatz anwendbar ist, d.h., es kann beurteilt werden, ob die Norm verletzt ist oder nicht. Das scheint immerhin zweifelhaft. Naheliegender ist es, solche Klauseln als Prinzipi-

513 Vgl. Zum Konzept des Institutionenkonflikts vorne II. B. 3. c).

514 UNHCR-Satzung, § 8: «The High Commissioner shall provide for the protection of refugees falling under the competence of his Office by: [...] Keeping in close touch with the Governments and intergovernmental organizations concerned.»

515 ICEM-Verfassung, Art. 27: «1. The Committee shall co-operate with international organizations, governmental and non-governmental, concerned with migration or refugees. 2. The Committee may invite any international organization, governmental or non-governmental, concerned with migration or refugees to be represented at the meetings of the Council under conditions prescribed by the Council. No representative of such an organization shall have the right to vote.»

en zu betrachten, die weitestmöglich verwirklicht werden sollen. Solche Klauseln bieten daher keine reale Handlungsanleitung im Falle von Kompetenzkonflikten zwischen Organisationen. Damit besteht weder eine *a priori* institutionelle Hierarchie, noch enthalten die Mandate diesbezüglich irgendwelche Vorgaben. Zwar könnte man sagen, dass das ICEM in Bezug auf Dienstleistungen nur eine subsidiäre Zuständigkeit hat. Allerdings wird die Bestimmung wiederum selbstreferenziell angewendet, das heisst, die Organisation entscheidet selbst darüber, ob das ICEM zuständig ist oder eine andere Organisation. Die Bestimmung entfaltet ihre Wirkung daher nicht primär im Aussenverhältnis, sondern beurteilt sich nach internen Regeln und Verfahren des ICEM. Das Verhältnis lässt sich daher zum Zeitpunkt der Gründung am besten als horizontal bzw. als heterarchisch (als Antonym zu hierarchisch verstanden) bezeichnen.⁵¹⁶

d) Überlappung als Strategie

Das UNHCR wurde im Rahmen der UN gegründet, um einen Teil der Arbeiten von IRO weiterzuführen. Das UNHCR sollte in redimensionierter Form den internationalen (v.a. rechtlichen) Schutz der Flüchtlinge gewährleisten und dafür sorgen, dauerhafte Lösungen für diejenigen Flüchtlinge zu finden, welche die IRO nicht hatte wieder ansiedeln können. Es sollte vor allem auf die Staaten einwirken, die relevanten Konventionen, v.a. die FK, zu ratifizierten und umzusetzen. Ferner sollte es mit Staaten Vereinbarungen für dauerhafte Lösungen aushandeln, etwa durch *resettlement* oder Assimilierung der Flüchtlinge in den Staaten, in denen sie sich aufhielten. Das UNHCR war nicht nach den Vorstellungen der USA ausgestaltet worden. Einerseits war dessen Mandat nicht auf bestimmte Flüchtlingsgruppen beschränkt worden, sodass die Möglichkeit bestand, dass sich das UNHCR mit anderen als den bisherigen Flüchtlingsgruppen beschäftigen würde. Andererseits wurden die Aktivitäten des UNHCR durch die GV angeleitet; weil diese jeweils durch Mehrheitsbeschlüsse Entscheidungen traf, hatten einzelne Staaten, etwa die USA, je nach Mehrheitsverhältnissen, wenig Einfluss auf den Gang der Dinge. Die Truman-Doktrin in den USA ab 1947 sorgte zudem dafür, dass die USA Organisationen, die (auch) kommunistische Staaten als Mitglieder hatten, äusserst skeptisch gegenüberstanden, weshalb die USA dem UNHCR die Unterstützung zu Beginn verweigerten. Insofern ist schon die Gründung

516 Vgl. dazu vorne II. B. 3. a).

des ICEM als strategischer Zug zur Etablierung eines alternativen Forums zu sehen, in dem sich Interessen der beteiligten Staaten durchsetzen liessen, die im Rahmen des UNHCR oder anderen Organisationen nicht realisierbar waren. Demgemäss lässt sich das ICEM als geopolitischer Gegenentwurf zum UNHCR bezeichnen. Aber nicht nur. Gleichzeitig verkörperte das ICEM eine andere Ratio: Während die Tätigkeiten des UNHCR im Grunde auf eine Verbesserung der Situation der Flüchtlinge abzielte, war das ICEM dafür konzipiert worden, Migrierende im Interesse von Entsende- wie auch Aufnahmestaaten von Ländern mit wenig Integrationsperspektiven in Länder umzusiedeln, in denen wirtschaftliche Möglichkeiten bestanden und dadurch zur wirtschaftlichen Entwicklung in der «freien Welt» beizutragen.⁵¹⁷ Die Überlappung der Mandate lässt sich daher durchaus als eine strategisch kreierte bezeichnen, um unterschiedliche Ziele zu verwirklichen.

C. Das Verhältnis seit 1950: zwischen Rivalität und Kooperation

1. Positionierung und erste Interaktionen in den 1950er-Jahren

a) Wie das UNHCR an Bedeutung gewinnt: weite Interpretation der «dauerhaften Lösungen»

Mit mindestens 1,5 Millionen Flüchtlingen in seinem Mandat⁵¹⁸ und einem bescheidenen Budget sah sich Hochkommissar van Heuven Goedhart schon bald nach der Amtsübernahme gezwungen, die GV um eine Erhöhung des administrativen Budgets zu ersuchen. Gleichzeitig bat er um die Ermächtigung, die Staaten zu Spenden aufrufen zu können. Mit freiwilligen Beiträgen wollte er einen Fonds über 3 Millionen USD errichten, um Nothilfe für diejenigen Flüchtlinge zu leisten, die sich in einer äusserst prekären Lage befanden (ein Grossteil von ihnen war in diese Si-

517 Vgl. zum Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung der «freien Welt» im Rahmen von PICMME bzw. ICEM: PAPADOPOULOS YANNIS/PARSANOGLU DIMITRIS, Operationalizing the Regulation of Human Mobility in the 1940s, in: Venturas Lina (Hrsg.), International «Migration Management» in the Early Cold War: The Intergovernmental Committee for European Migration, Published in 2015 (PDF e-book), S. 33–52.

518 Zahl bei UNHCR, Rede des Hochkommissars van Heuven Goedhart vom 2. Januar 1952.

tuation geraten, weil die IRO ihre Unterstützung allmählich einstellte).⁵¹⁹ Der Hochkommissar war sich wohl bewusst, dass dieses Ansinnen auf Widerstand stossen könnte, weil es unter die Kategorie *relief*-Arbeiten, also operative Tätigkeiten, fiel. Anlässlich einer Rede vor der GV führte er aus, dass die Nothilfe das Flüchtlingsproblem zwar nicht lösen würde, sie aber dennoch zur Suche nach dauerhaften Lösungen für diese Flüchtlinge beitragen würde – eine Aufgabe, für die das UNHCR wiederum mandatiert ist. Es war absehbar, dass sich diese Personen auf Dauer wohl dort niederlassen würden, wo sie gerade waren. Die IRO hatte mehrmals versucht, sie in andere Staaten umzusiedeln, es war jedoch kein Staat bereit gewesen, sie aufzunehmen. Oft handelte es sich um kranke oder alte Menschen, die von keinem wirtschaftlichen Nutzen für die Staaten waren und daher für das *resettlement* nicht infrage kamen.⁵²⁰ Die amerikanische Delegation wurde angewiesen, den Vorschlag in der GV abzulehnen und sich gegen alle Versuche zur Wehr zu setzen, die Tätigkeiten des UNHCR auszuweiten.⁵²¹ Die GV entschied aber, das administrative Budget zu verdoppeln und stimmte dem Vorschlag des Hochkommissars zur Errichtung des United Nations Refugee Emergency Fund (UNREF) zu.⁵²² Die USA verweigerten danach bis 1954 jegliche Beiträge an den UNREF und das UNHCR, während sie andere Organisationen wie das ICEM und das eigene United States Escapees Program (USEP)⁵²³ grosszügig finanzierten.⁵²⁴ Ungeachtet dessen war es dem Hochkommissar mit der Errichtung des Fonds gelungen, Tätigkeiten über den rechtlichen Schutz hinaus zu realisieren. Durch die Argumentation, dass die Nothilfe integraler und unabdingbarer Teil der Suche nach dauerhaften Lösungen sei, betonte er, dass man sich innerhalb des Mandats bewegte. Dank der weiten Interpretation der «Suche nach dauerhaften Lösungen» war es van Heuven Goedhart gelungen, in den Bereich der *relief*-Arbeiten vorzudringen. Dieses Argumentationsmuster setzt sich in späteren Reden des Hochkommissars fort. Die Strategie der Mandatserweiterung durch Interpretation findet sich etwa in seiner Vortragsreihe im Rahmen der Hague Academy of International Law im Jahr 1953. Im Zusammenhang mit den Flüchtlingen in Schanghai zählte der Hochkommissar – relativ selbstverständlich – die Möglichkeiten auf, die

519 Ebd.

520 Ebd.

521 Vereinigte Staaten, Position Paper Refugee Problems 1952, Punkte 4. und 5.

522 A/RES/438(VI)B vom 2. Februar 1952, S. 35.

523 Von Präsident Truman gegründetes Programm, das sich um die Umsiedlung von sog. *escapees* aus dem Sowjetblock in die USA kümmerte.

524 ZOLBERG, S. 664; LOESCHER, S. 64.

das UNHCR gemäss Satzung für die Suche nach dauerhaften Lösungen habe: namentlich Emigration, Integration, rechtlicher Schutz, Rückkehr sowie – und das ist bemerkenswert – materielle Unterstützung.⁵²⁵ Die *material assistance*, oder *humanitarian assistance*, wie sie später bezeichnet wurde, ist heute eine der Hauptaufgaben des UNHCR.⁵²⁶

b) ICEM verlagert Fokus auf Dienstleistungen

Auch das ICEM begann, seine Aktivitäten auszudehnen. Es verlagerte seinen Schwerpunkt allmählich weg vom Transport auf die Dienstleistungsfunktion. So führte es in den 1950er-Jahren eine Reihe von Pilotprojekten durch, von denen einige anschliessend eingeführt wurden.⁵²⁷ In den Herkunftsländern bot das ICEM Berufsbildungs- und Sprachkurse an, um Auswanderer und Auswandererinnen auf die Arbeitsmärkte der Zielstaaten vorzubereiten. In den Empfangsstaaten erhob das ICEM Daten zu Kaufkraft und Lebensstandard und sondierte die lokalen Arbeitsmärkte, um herauszufinden, welche Fähigkeiten gefragt waren. In Kanada bot das ICEM Schulungen für Einwanderungs- und Arbeitsvermittlungsbehörden an, in Argentinien für die Integration von Arbeiterinnen und Arbeitern in landwirtschaftliche Betriebe. Solche Aktivitäten wurden auf Antrag der betreffenden Staaten durchgeführt und bereiteten die Staaten darauf vor, diese Aufgaben später selbst wahrzunehmen.

Zudem hatte beim ICEM eine leise Emanzipation begonnen: Der ICEM-Abgeordnete Edward Marks beschreibt die damals erst beginnende Transformation mit dem Bild des Kindes, das langsam zu einer eigenständigen Persönlichkeit heranwächst:

«Of course ICEM, as the child of its member governments, carries on only such activities as have been approved by them. While ICEM may propose, the member governments themselves dispose; they constitute the final word on whether a scheme is possible or a particular migrant can be visaed; nevertheless, ICEM, through gathering experience, has grown to be somewhat more than the sum of its parts and its officials are consulted increasingly for their recommendations and technical guidance.»⁵²⁸

525 VAN HEUVEN GOEDHART, The Problem of Refugees, S. 349.

526 Vgl. etwa UNHCR, Note on the Mandate 2013, S. 4, 8.

527 Vgl. zum Ganzen PARSANOGLU, S. 61 f.

528 Vgl. den ICEM-Abgeordneten des New Yorker Office: MARKS, S. 941.

Der Aufbau von Expertise durch die Organisation und ihre Mitarbeitenden begann einen Wissens- und Erfahrungsvorsprung zu generieren, der die Organisation zur Ansprechpartnerin für ihre Mitgliedstaaten machte. So entwickelte sich eine langsame, vielleicht anfangs kaum wahrnehmbare Verlagerung der Autorität von den Mitgliedstaaten hin zur Organisation, indem diese durch Beratung der Staaten möglicherweise Einfluss auf deren Entscheidungen nahm. Die Kontrolle der USA und anderer Staaten über die Organisation stand zu dieser Zeit nicht auf dem Spiel.⁵²⁹ Aber die Organisation begann langsam, sich von der Idee einer reinen Transportorganisation zu entfernen und die Tätigkeitsfelder zu erweitern.

c) Zwischen Kooperation und Rivalität

Der Skepsis des Hochkommissars zum Trotz arbeiteten die beiden Organisationen im Feld schon bald zusammen. Die Machtübernahme Mao Zedongs mit der Gründung der Volksrepublik China 1949 trieb viele Menschen in die Flucht.⁵³⁰ Auch eine Gruppe europäischstämmiger Flüchtlinge, hauptsächlich Nansen-Flüchtlinge von 1921 sowie wenige jüdische Flüchtlinge vor den Nazis, war in der Folge im Jahr 1952 in Schanghai in Gefahr geraten. In einer gemeinsamen Evakuierungsaktion siedelten das UNHCR und das ICEM die rund 2'000 Flüchtlinge nach Hongkong um. Dort wurde von den Organisationen anschliessend ein Joint Special Representative gegründet, um die Flüchtlinge weiterhin zu unterstützen und neue Flüchtlinge zu betreuen.⁵³¹ Das Office in Hongkong wurde vom ICEM betrieben, mit dem gemeinsamen Sonderbeauftragten der beiden Organisationen an der Spitze. Das UNHCR verfügte über ein Office in Schanghai.⁵³²

Abgesehen vom Einsatz in Fernost waren das ICEM und das UNHCR in den 1950er-Jahren vor allem in Europa tätig, wo das Problem der Flüchtlinge trotz des überwältigenden Efforts der IRO nach dem Krieg noch nicht überwunden war. Dem UNHCR lag vor allem daran, für die verbleibenden IRO-Flüchtlinge, die teilweise noch in Flüchtlingslagern verharr-

529 Vgl. PARSANOGLU, S. 85.

530 Vgl. kritisch zur Rolle von UNHCR im Umgang mit den Chinaflüchtlingen: PETERSON GLEN, *The Uneven Development of the International Refugee Regime in Postwar Asia: Evidence from China, Hong Kong and Indonesia*, *Journal of Refugee Studies* Vol. 25 No. 3 (September 2012), S. 326–343.

531 VAN HEUVEN GOEDHART, *The Problem of Refugees*, S. 349 f.

532 UNHCR, Bericht des Hochkommissars von 1956, § 101.

ten, eine Lösung zu suchen.⁵³³ Das ICEM war vor allem in Griechenland, Italien, Österreich und Deutschland tätig, da es das Problem der Überbevölkerung dort als am dringendsten wahrnahm. Die Organisationen waren also grösstenteils in den gleichen Staaten tätig, oft auch für die gleichen Personen. Sowohl das UNHCR als auch das ICEM waren in Integrations- und *resettlement*-Programme involviert, teils auch gemeinsam.⁵³⁴ Die Überlappungen verursachten auch Reibungen. Die Vertreterinnen und Vertreter des UNHCR, des ICEM und des USEP trafen sich daher während der 1950er-Jahre regelmässig, um ihre Aktivitäten im Zusammenhang mit den europäischen Flüchtlingen zu koordinieren.⁵³⁵ Das Hochkommissariat, zu Beginn der 1950er-Jahre noch in einer prekären Situation, sah es nicht gerne, dass das ICEM seine Tätigkeiten in Bereiche auszuweiten begann, für die sich das Hochkommissariat zuständig sah. Insbesondere betraf dies die Rolle des Koordinators der internationalen Organisationen und der NGOs in diesem Bereich. Van Heuven Goedhart stand insbesondere den Motiven von ICEM kritisch gegenüber.⁵³⁶ So schrieb er in einem Brief an den ICEM-Generaldirektor Harold Tittmann 1955, dass die Flüchtlinge in Österreich klar in die Zuständigkeit des UNHCR fielen und diese Personen nichts mit der Fluchtmigration zu tun hätten, mit der sich das ICEM befasse.⁵³⁷ Er beanspruchte daher auch die Rolle des Koordinators der verschiedenen Organisationen für sich. Aus der Sicht des UNHCR war es die Aufgabe des ICEM, das Hochkommissariat auf operativer Ebene zu unterstützen, primär beim *resettlement*, vor allem durch Transport, aber auch durch Unterstützung im Empfangsstaat – das ICEM sollte quasi der operative Arm des UNHCR sein.⁵³⁸

Die wirkliche Bewährungsprobe für das Verhältnis der beiden Organisationen folgte im Jahr 1956, nachdem der ungarische Volksaufstand durch die Sowjetarmee niedergeschlagen worden und eine prosovjetsche Regie-

533 In Österreich befanden sich 1952 etwa noch 70'000 Personen in den Lagern (Zahl bei UNHCR, Rede des Hochkommissars van Heuven Goedhart vom 2. Januar 1952).

534 Bis 1954 hatte das ICEM das UNHCR etwa bei der Wiederansiedlung von 16'244 Personen unterstützt (UNHCR, Bericht des Hochkommissars von 1956, § 149).

535 Ebd., § 16.

536 VAN HEUVEN GOEDHART, *The Problem of Refugees*, S. 355 ff.

537 International Organization for Migration Archives, Letter from G. J. van Heuven Goedhart to Harold Tittman [sic. Tittmann], ICEM, 6 June 1955, zit. nach LOESCHER, S. 66.

538 Vgl. vielerorts im Bericht des Hochkommissars zuhanden der GV im Jahr 1955 (UNHCR, Bericht des Hochkommissars von 1956, etwa §§ 163, 164, 170, 171).

nung an die Macht gekommen war. Aufständische wurden hingerichtet oder interniert, Hunderttausende flohen nach Österreich und Jugoslawien. Der österreichische Innenminister Oskar Helmer fragte das UNHCR und das ICEM rasch um Hilfe an. Unklar ist, ob das UNHCR von Helmer angewiesen wurde, die Rolle der *lead agency* und des Koordinators der verschiedenen Hilfsorganisationen zu übernehmen oder ob das UNHCR diese Rolle aktiv gesucht hat.⁵³⁹ Ungeachtet dessen übernahm das UNHCR ab 1957 die Koordination der verschiedenen Hilfsorganisationen.⁵⁴⁰ Diese Rolle wurde später von der GV bestätigt und prägte in der Folge das Selbstverständnis der Organisation.⁵⁴¹ Daneben waren die Aufgaben wie folgt aufgeteilt: Das UNHCR übernahm den rechtlichen und politischen Schutz, das ICEM organisierte das *resettlement* und die Liga der Rotkreuzgesellschaften (LICROSS) war für die Nothilfe zuständig.⁵⁴² Das Verhältnis zwischen den Organisationen wird von James Carlin, späterer Direktor des Intergovernmental Committee on Migration (ICM), 1982 als sehr positiv beschrieben:

«The Hungarian experience was a model operation, for each organization fulfilled its function as a cooperative effort in which each part was essential. In Austria, particularly, there was no question of which organization was to do what or why. Missions were clearly understood. The job was completed with the minimum of friction and in record time.»⁵⁴³

Ein wichtiger Faktor dürfte gewesen sein, dass der österreichische Ministerpräsident die Rollen klar verteilt hatte und jede Organisation um ihre Zuständigkeit wusste: «Perhaps the Hungarian refugee experience of 1956 may serve as a model of effective cooperation and coordination, for the Austrian Government made clear from the outset what was expected of each principal organization.»⁵⁴⁴ In den ersten acht Wochen wurden bereits 84'000 Flüchtlinge in andere Staaten umgesiedelt, nach zwei Jahren

539 In einem UNHCR-Beitrag ist die Rede davon, dass das UNHCR von Helmer angefragt wurde, die Hilfsorganisationen zu koordinieren: UNHCR, COLVILLE, S. 7.

540 UNHCR, Bericht des Hochkommissars von 1958, § 3.

541 A/RES/1006(ES-II) vom 9. November 1956; A/RES/1129(XI) vom 21. November 1956; A/RES/1039(XI) vom 23. Januar 1957.

542 CARLIN, *Refugee Crises*, S. 9.

543 Ebd., S. 10.

544 Ebd., S. 22.

fast 200'000.⁵⁴⁵ Formell fielen die Personen nicht unter das Mandat des UNHCR, da dafür zuerst der Flüchtlingsstatus der einzelnen Personen hätte geprüft werden müssen, was aufgrund der schieren Masse und des Zeitdrucks nicht möglich war. Die GV beauftragte den Hochkommissar daher ausdrücklich, Nothilfe zu leisten.⁵⁴⁶ Die Solidarität gegenüber den Ungarnflüchtlingen war in den Staaten der sog. «freien Welt»⁵⁴⁷ gross. Nachdem der Hochkommissar anfangs Schwierigkeiten gehabt hatte, Geld für den UNREF zu erhalten, waren die Beiträge nach der Ungarnkrise rekordverdächtig hoch. Auch die USA hatten seit 1956 substanzielle Beiträge an den Fonds geleistet und unterstützten die Rolle des UNHCR als Koordinator.⁵⁴⁸ Neben den offensichtlichen geopolitischen und humanitären Interessen der Staaten waren die ungarischen Flüchtlinge aber auch in wirtschaftlicher Hinsicht willkommen: Viele von ihnen waren jung und gebildet, die Arbeitslosenquote in den Empfangsstaaten tief. Die Wahrnehmung der Migration war im Allgemeinen positiv. An der ICEM-Konferenz von 1957 wurde geradezu euphorisch über den Gewinn, den die Migration brachte, berichtet:

«The delegate for the Netherlands said that international migration played a large part in building a free world and in binding its people together in a real international family. The millions of dollars spent on such migration, he added, were worth infinitely more than such money spent for the same purpose in any other way. They were spread over generations and were the best possible investment in «world building», not to mention the direct human happiness thus achieved.»⁵⁴⁹

Das UNHCR überzeugte viele mit der Art und Weise, wie die Flüchtlingsströme nach der Ungarnkrise bewältigt wurden. Die Kooperation zwischen den Organisationen und die Aufgabenteilung war ein Präjudiz für viele folgende Operationen.

545 LOESCHER, S. 86; A/RES/1388(XIV) vom 20. November 1959, S. 20–21.

546 A/RES/1006(ES-II) vom 9. November 1956; bestätigt in: A/RES/1039(XI) vom 23. Januar 1957.

547 Begriff etwa bei MARKS, S. 483. Der Begriff wurde im Zusammenhang des Kalten Krieges für die «westlichen» Staaten oder breiter für die nicht kommunistischen Staaten verwendet.

548 Vereinigte Staaten, Legislative History on the Mutual Security Act of 1957, S. 357.

549 MARKS, S. 494.

2. Die 1960er-Jahre: Rezession führt zu Konkurrenz

a) UNHCR expandiert unter dem Titel der «Guten Dienste»

Währenddessen waren die Mandate des UNHCR und des ICEM jeweils verlängert worden, beide hatten aber nach wie vor den nicht permanenten Status. Die Dekolonisierungsprozesse in Afrika und Asien führten, neben anderen Faktoren, zu bedeutenden Flüchtlingsströmen ausserhalb Europas. Der algerische Unabhängigkeitskrieg gegen Frankreich ab 1954 zwang viele Menschen zur Flucht nach Tunesien oder Marokko. Das UNHCR sah sich daher mit der Entscheidung konfrontiert, ob es sich in dieser Krise engagieren würde, zumal es sich bislang fast ausschliesslich mit europäischen Flüchtlingen (in einem weiten Sinn, d.h. auch Personen ausserhalb Europas, aber europäischen Ursprungs) beschäftigt hatte. Rechtlich und politisch war das Engagement zugunsten der Algerienflüchtlinge heikel. So war es fraglich, ob diese Personen überhaupt unter das Mandat des UNHCR fielen, weil sie in diesen Ländern bereits Asyl erhalten hatten und es nicht möglich war, den Flüchtlingsstatus der Personen einzeln zu prüfen.⁵⁵⁰ Gleichzeitig dürfte man es vermieden haben, sich zur Flüchtlingseigenschaft der Personen zu äussern, um Frankreich nicht zu pikieren.⁵⁵¹ Das Hochkommissariat wurde daher stattdessen von der GV ermächtigt, Nothilfe zu leisten.⁵⁵² Im Jahr 1959 verabschiedete die GV zudem eine Resolution, die den Hochkommissar ermächtigte, unter dem Titel der Guten Dienste in Zukunft selber zu bestimmen, welche neuen Gruppen vom UNHCR betreut werden, ohne vorher die Einwilligung der GV einzuholen.⁵⁵³ Damit übertrug die GV ihre Autorität in diesem Bereich an das UNHCR. So konnte sie vermeiden, sich zu politisch heiklen Situationen vorab äussern zu müssen. Es wurden also gezielt Kompetenzen an das UNHCR übertragen, um eine Politisierung von dringenden Problemen in der GV zu vermeiden. Im Gegensatz zur GV wird das UNHCR als apolitischer, technischer Akteur wahrgenommen, der sich in den Dienst

550 AGA KHAN, S. 340.

551 LOESCHER, S. 100.

552 A/RES/1286(XIII) vom 5. Dezember 1958; A/RES/1389(XIV) vom 20. November 1959; A/RES/1500(XV) vom 5. Dezember 1960; A/RES/1672(XVI) vom 18. Dezember 1961.

553 «*Authorizes the High Commissioner, in respect of refugees who do not come within the competence of the United Nations, to use his good offices in the transmission of contributions designed to provide assistance to these refugees.*» (A/RES/1388(XIV) vom 20. November 1959, S. 20–21, 21).

der Flüchtlinge stellt. Eine Entscheidung des UNHCR, in einer bestimmten Situation tätig zu werden, ist für betroffene Staaten oft annehmbarer als eine entsprechende Entscheidung der GV. Dennoch stellt der Wechsel vom Erfordernis der vorgängigen Zustimmung der GV hin zur nachträglichen Absegnung von Entscheidungen des Hochkommissariats einen Paradigmenwechsel dar, der für das UNHCR eine wesentliche Emanzipation vom Gründungsorgan bedeutete.

b) Obsoleszenz des Problems der surplus population stürzt das ICEM in die Krise

Auch das ICEM war gezwungen, seinen Fokus zu verlagern. Anfang der 1960er-Jahre hatte der wirtschaftliche Aufschwung in Europa das anfängliche Problem der überschüssigen Bevölkerung in gewisser Weise obsolet gemacht.⁵⁵⁴ Auch die Bedürfnisse der Zielstaaten hatten sich verändert. Die Nachfrage nach Arbeitskräften in Staaten wie den USA, Kanada und Australien war gesunken, während die Entwicklungsländer in Südamerika einen erhöhten Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften entwickelt hatten.⁵⁵⁵ Auch zeigte sich Anfang der 1960er-Jahre, dass die Niederlassung der Migrantinnen und Migranten oft weniger final war als angenommen. Personen kehrten aus unterschiedlichen Gründen, etwa nach einem wirtschaftlichen Aufschwung oder politischen Veränderungen in ihre Heimatstaaten zurück; andererseits hatten viele Staaten, etwa die Entwicklungsländer Südamerikas, ein Interesse daran, ihre Staatsangehörigen aus dem Ausland zurückzuholen, wenn diese Fähigkeiten erworben hatten, die im Heimatstaat gebraucht wurden (*retour de compétences*⁵⁵⁶). Auch die intraregionale Migration in den südamerikanischen Staaten war wichtiger geworden. Das ICEM hatte daher nach 1960 einen Programmschwerpunkt auf die lateinamerikanischen Länder, mit über einem Drittel seiner Mitgliedstaaten aus dieser Region, was die empfindliche Balance zwischen europäischen und Überseestaaten störte.⁵⁵⁷ Dazu kam, dass die Fluchtmigration aus Europa, v.a. aus dem «Ostblock», wegen der Grenzverstärkun-

554 HOLBORN, *International Organizations for Migration*, S. 336.

555 Vgl. die Rede des ICEM-Direktors Bastiaan Wouter Haveman: HAVEMAN, S. 81–89.

556 Begriff bei: PERRUCHOU, *L'Organisation Internationale pour les Migrations*, S. 520.

557 HAVEMAN, S. 85 und 86.

gen zwischen Ost- und Westdeutschland sowie an den Westgrenzen der Tschechoslowakei und Ungarn, abgenommen hatte.⁵⁵⁸ Auf der anderen Seite lösten während der 1960er-Jahre zahlreiche neue Krisenherde ausserhalb Europas grosse Flüchtlingsströme und entsprechend internationalen Handlungsdruck aus. Obwohl sich das ICEM in der Praxis nie konsequent auf europäische oder zumindest europäischstämmige Flüchtlinge beschränkt hatte, war die Organisation durch ihr Mandat limitiert. Das europäische Mandat machte es für das ICEM schwierig, sich in den akuten Konflikten in Afrika und Asien in den 1960er-Jahren zu engagieren, da die Staaten dafür jeweils eher bereit waren, das UNHCR zu beauftragen bzw. zu finanzieren. Das UNHCR hatte sich in diesen Situationen mittlerweile als *lead agency* etabliert. Trotzdem machte die Fluchtmigration beim ICEM während der 1960er-Jahre zunehmend einen grossen Teil der Aktivitäten aus: Während vor der Ungarnkrise nur etwa ein Drittel der Tätigkeiten Flüchtlinge betraf, waren es im Jahr 1963 schon mehr als die Hälfte und der Prozentsatz nahm im Laufe der Dekade weiter zu.⁵⁵⁹ Das Komitee hatte seinen Fokus demnach während der 1960er-Jahre auf die Fluchtmigration verschoben.

Die veränderte Ausgangslage sowie die neuen Schwerpunkte der Organisation führten dazu, dass das ICEM wichtige Unterstützung eines Teils seiner Mitgliedstaaten verlor. Bezeichnenderweise hatte die wirtschaftliche Prosperität in vielen Mitgliedstaaten zu einer gewissen Gleichgültigkeit gegenüber der Arbeitsmigration geführt. So kürzten etwa die USA ihre finanziellen Beiträge massgeblich;⁵⁶⁰ das Vereinigte Königreich (erst 1961 beigetreten), Kanada, Frankreich und Schweden traten in den 1960er-Jahren aus der Organisation aus, Australien folgte 1973.⁵⁶¹ Die Organisation geriet in der Folge in existenzielle Schwierigkeiten. Im Jahr 1968 war die finanzielle Situation derart desolat, dass es ungewiss war, ob die Organisation überhaupt weiterbestehen würde. Die Mittel des Komitees reichten

558 GEORGI, S. 51.

559 MARKS, S. 492; ELIE, S. 351 mit Hinweisen. 1974 waren fast 90 % der Personen im Mandat des ICEM Flüchtlinge.

560 Reduktion von 45 % (1960) auf 33 % (1963) Anteil am operativen Budget (LOESCHER, S. 131).

561 Ebd., S. 152 und HOLBORN, *International Organizations for Migration*, S. 346. Zu Kanadas Gründen für den Austritt vgl. HOLBORN, *Canada and the ICEM*, S. 211–214: Demnach wollte sich Kanada bei seiner Einwanderungspolitik zunehmend auf bilaterale Abkommen konzentrieren und es erachtete die Organisation als zu kostspielig gemessen an den Dienstleistungen, die sie für Kanada erbrachte.

nur noch bis Ende 1969.⁵⁶² Ein Artikel in der Zeitschrift *Journal de Genève* (heute *Le Temps*) titelte 1968 sinnbildlich «Le CIME doit-il mourir?». Der Journalist Claude Monnier schreibt darin, dass die Organisation nur so lange überleben würde, wie sie den Staaten, die sie finanzierten, auch wirklich diene: «Eh bien qu'elle meure!», disent certains. Certes, aucune organisation n'a le «droit» de vivre simplement parce qu'elle existe: il faut qu'elle réponde à un besoin objectivement vérifiable, dont la satisfaction soit utile à ceux qui en financent les opérations.»⁵⁶³

Die Tschechoslowakeikrise nach 1968 war zynischerweise ein Segen für das ICEM, da sie dazu führte, dass es, um Monniers Metapher aufzunehmen, am Leben erhalten wurde. Die Ereignisse in der Tschechoslowakei nach dem Prager Frühling fielen klassischerweise in das Mandat des ICEM. Am 21. August 1968 hatten die Truppen der Staaten des Warschauer Paktes das Land besetzt. Einige verliessen darauf das Land und viele tschechoslowakische Staatsangehörige, die sich zu dieser Zeit als Touristen oder Studentinnen im Ausland aufhielten, konnten nicht zurückkehren. In den folgenden Monaten konnte ein Teil von ihnen in die Tschechoslowakei zurückkehren. Etwa 54'000 blieben vorab im Ausland, um abzuwarten, wie sich die Situation entwickelte.⁵⁶⁴ Mit der Grenzschiessung im Oktober 1969 wendete sich die Situation für sie jedoch zum Schlechten: Die Grenzschiessung machte viele von ihnen zu (unfreiwilligen) Flüchtlingen. Dass sie dadurch zwar *de facto*, nicht aber *de iure* Flüchtlinge waren, war für das UNHCR problematisch. Das ICEM half dabei, etwa 16'000 tschechoslowakische Staatsangehörige in Drittstaaten wiederanzusiedeln, v.a. in Australien, Kanada und den USA.⁵⁶⁵ Die Tschechoslowakeikrise führte den Mitgliedstaaten vor Augen, dass Europa auch weiterhin mit Personen konfrontiert sein würde, die aus politischen Gründen flohen, was dazu führte, dass das ICEM nicht aufgelöst wurde.

c) Der Kampf um Gelder

Nach der erfolgreichen Zusammenarbeit in Ungarn nach 1956 hatten die Organisationen mehrheitlich in einem guten Verhältnis zueinander

562 MONNIER CLAUDE, *Le CIME doit-il mourir?*, *Journal de Genève* No. 219, 19. September 1968, <letempsarchives.ch>, S. 5.

563 Ebd., S. 5.

564 CARLIN, *Refugee Crises*, S. 11.

565 CARLIN, *Refugee Connection*, S. 85.

gestanden und arbeiteten oft Hand in Hand. Gegen Ende der 1960er-Jahre verschlechterte sich das Verhältnis aber zunehmend. Loescher bezeichnet das ICEM als Haupttrivalen des UNHCR zu dieser Zeit.⁵⁶⁶ Beide Organisationen waren in einer schwierigen finanziellen Situation und konkurrierten um die Mittel der Staaten. Insbesondere waren die USA bei der finanziellen Unterstützung des UNHCR zurückhaltend. Zum Vergleich: Im Jahr 1968 zahlten die USA etwa 600'000 USD an das UNHCR, während das ICEM mit etwa 1,3 Millionen USD unterstützt wurde.⁵⁶⁷ Die Unterschiede widerspiegeln die Prioritäten der amerikanischen Flüchtlingspolitik. Im Jahr 1965 waren die Änderungen des *immigration act* in Kraft getreten, welche die bisherige Zulassungspolitik der USA ins Recht überführte. Die neuen Bestimmungen sahen eine Priorisierung von Flüchtlingen aus «kommunistischen» bzw. «kommunistisch dominierten» Staaten vor,⁵⁶⁸ eine Praxis, welche die USA seit den 1940er-Jahren verfolgten. Es scheint daher naheliegend, dass die USA, vor allem in Zeiten, in denen Personen in Europa vor dem Kommunismus flüchteten, vermehrt das ICEM unterstützten. Der Hochkommissar kritisierte in der Folge den Fokus der amerikanischen Flüchtlingspolitik auf die osteuropäischen Kommunismus-Flüchtlinge und die daraus resultierende Benachteiligung des Hochkommissariats.⁵⁶⁹ Nicht nur das Verhältnis zu den USA, sondern auch zum ICEM hatte sich entsprechend abgekühlt. Das ICEM kämpfte seinerseits um seine Existenz, weshalb ein gutes Verhältnis zum UNHCR keine Priorität hatte. Vielmehr musste es seinen eigenen Platz finden, wollte es weiterbestehen.

3. Die 1970er-Jahre: Expansion

a) UNHCR: flüchtlingsähnliche Situationen

Für das UNHCR begann in den 1970er-Jahren ein expansionistischer Kurs. Es orientierte sich vermehrt an den Bedürfnissen der Staaten und begann, sich in einer Vielzahl von flüchtlingsähnlichen Situationen zu

⁵⁶⁶ LOESCHER, S. 152.

⁵⁶⁷ Ebd., S. 182.

⁵⁶⁸ Vereinigte Staaten, Amendments zum Hart-Celler Act 1965, S. 913.

⁵⁶⁹ LOESCHER, S. 183 mit Hinweisen.

engagieren.⁵⁷⁰ Bis 1975 war es dem UNHCR gelungen, sein Budget im Vergleich zu den 1960er-Jahren auf etwa 69 Millionen USD zu verzweifachfachen.⁵⁷¹ Gleichzeitig veränderte sich die amerikanische Flüchtlingspolitik unter Präsident Nixon. Während sie vorher vor allem auf Europa fokussiert war, öffnete sie sich nun global.⁵⁷² Man war der Ansicht, dass die internationale Katastrophenhilfe wichtig war, um Spannungen zwischen den Staaten abzubauen. Davon konnte das UNHCR mit seinem globalen Mandat profitieren. Auch die Krise des ICEM dürfte dem UNHCR in die Hände gespielt haben. Daneben hatte sich auch die wirtschaftliche Situation in vielen Zielstaaten geändert. Die Weltwirtschaftskrise nach 1973 hatte dazu geführt, dass viele Staaten ihre Einwanderungspolitik anpassten. Da die Arbeitsmärkte, v.a. in Europa, gesättigt waren, endete die aktive Rekrutierung von Arbeitskräften. Die Zulassungsregeln wurden in vielen Staaten restriktiver und auch die Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen, sank. Das UNHCR begann daher, sich vermehrt für Binnenvertriebene (*internally displaced persons*, sog. IDP) zu engagieren, erstmals im Südsudan ab 1972, danach unter anderem in Zypern, Guinea-Bissau, Mozambique und Südostasien.⁵⁷³ Argumentiert wurde, dass sich die Binnenvertriebenen in einer Situation befanden, die analog zur Flüchtlingssituation war: Sie sind von ihrem Herkunftsort abgeschnitten und benötigen internationale Unterstützung.⁵⁷⁴ Daneben fand auch eine Verschiebung in Bezug auf die Art und Weise der dauerhaften Lösung statt. Bislang hatten *resettlement* – also die Umsiedlung in Drittstaaten – und die lokale Integration in den Erstasystaaten im Vordergrund gestanden, in den 1970er-Jahren war das UNHCR hingegen vermehrt bestrebt, Flüchtlinge in ihren Heimatstaaten wieder anzusiedeln (*repatriation*).⁵⁷⁵ Das Engagement des UNHCR in

570 Vgl. ebd., S. 150 ff. Zu den flüchtlingsähnlichen Situationen gehören etwa die von Binnenvertriebenen oder von Personen, die in ihren Heimatstaat zurückgekehrt sind.

571 Ebd., S. 151.

572 Vgl. dazu ZOLBERG, S. 668 ff. Die amerikanische Flüchtlingspolitik beruhte lange auf Kontingenten z.B. für spezifische Staaten – nicht auf einem Flüchtlingsbegriff entsprechend der FK; die USA sind dem Zusatzprotokoll 1968 beigetreten.

573 Erstmals ab 1972 im Südsudan: A/RES/2958(XXVII) vom 12. Dezember 1972 sowie A/RES/3453(XXX) vom 9. Dezember 1975.

574 AGA KHAN, S. 342 f.

575 Die GV bekräftigte die Bemühungen zur Repatriierung und Rehabilitation jeweils, vor allem im Kontext der Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonien in Afrika (vgl. etwa A/RES/3271(XXIX) vom 10. Dezember 1974). So wurden beispielsweise Personen mit UNHCR-Rehabilitationsprogrammen unterstützt, die

flüchtlingsähnlichen Situationen, etwa zugunsten Binnenvertriebener oder zurückgekehrter Personen, ist heute selbstverständlich, beruht aber auf einer zunehmend breiteren Konzeption des Flüchtlingsschutzes, der auch Personen mit ähnlichen Schutzbedürfnissen umfasst.

b) ICEM wird globale Organisation und propagiert sich als Forum

Derweil steckte das ICEM Anfang der 1970er-Jahre weiterhin in der Krise. Obwohl die grundlegende institutionelle Infrastruktur aufrechterhalten worden war, war die Zukunft der Organisation ungewiss. Insbesondere waren die Staaten nicht bereit, ihr einen permanenten Status zu geben. Daneben hatte das Komitee offenbar auch ein Imageproblem: So schreibt Gil Loescher, dass es beschuldigt wurde, in Lateinamerika als Tarnung für CIA-Aktivitäten missbraucht zu werden.⁵⁷⁶ Dazu kam die weltweite Wirtschaftskrise Mitte der 1970er-Jahre, die viele Staaten zu einer restriktiveren Einwanderungspolitik veranlasste. Die Einwanderung fand daher neue Wege: Sie erfolgte nun häufiger im Rahmen der Familienzusammenführung, mit Touristenvisa oder auf irregulärem Weg.⁵⁷⁷ Für diese Entwicklungen waren viele Organisationen vorerst nicht gut gerüstet. Auch das ICEM passte sich den Bedürfnissen seiner Mitgliedstaaten an und begann in neue Bereiche zu expandieren. Im Bereich der Arbeitsmigration realisierte das ICEM etwa vermehrt Programme im Bereich Rückkehr, weil es die wirtschaftliche Stagnation in vielen Zielstaaten zahlreichen Gasterbeiterinnen und Gasterbeitern zunehmend schwierig machte.⁵⁷⁸

Auch im Bereich Fluchtmigration stellte sich die Frage nach der zukünftigen Ausrichtung der Organisation, da das ursprüngliche Mandat fast gänzlich an Relevanz verloren hatte. Im Laufe der 1970er-Jahre wurden für das ICEM die Krisen ausserhalb Europas immer wichtiger. Da das Mandat

nach der Auflösung der portugiesischen Kolonien nach Guinea-Bissau, Mozambique oder Angola zurückkehrten (1974–1976), später unterstützte das UNHCR u.a. auch burmesische Rohingya, Zimbabwerinnen und Zimbabwer sowie Nicaraguanerinnen und Nicaraguaner bei der Rückkehr und Wiedereingliederung in ihre Heimatstaaten.

⁵⁷⁶ LOESCHER, S. 152.

⁵⁷⁷ Vgl. zum Ganzen GEORGI, S. 52 f.

⁵⁷⁸ Vgl. im Ganzen CARLIN, Statement Director General, S. 11–13. Als Beispiel sind etwa verschiedene *Return of Talent*-Programme in afrikanischen Staaten während der 1980er-Jahre zu nennen, etwa in Somalia, Uganda oder Ghana (vgl. DUCASSE-ROGIER, S. 86 f.).

des ICEM aber gemäss Verfassung nur Emigrierende aus Europa umfasste, stellte sich die Frage nach der rechtlichen Grundlage für die Expansion. Juristisch rechtfertigte man die Praxis eine Zeit lang mit dem europäischen Ursprung dieser Personen, etwa im Falle der Nansen-Flüchtlinge, die nach China geflohen und dort nach dem Regimewechsel 1952 in Not geraten waren. Die geografische Reichweite des Mandats wurde also weit interpretiert.⁵⁷⁹ Spätestens als das ICEM nach 1962 auch tibetische, südkoreanische und chinesische Flüchtlinge nach Europa und in die USA transportierte, funktionierte der Verweis auf den europäischen Ursprung der Personen nicht mehr. Rat und Exekutivrat des Komitees sahen aber keinen Grund, die Maschinerie für die Emigration europäischer Migranten nach Übersee nicht auch für das *resettlement* von nicht europäischen Flüchtlingen zu nutzen.⁵⁸⁰ Im Jahr 1973 deklarierte der Rat die Bestimmung schliesslich als *lettre morte* und formulierte Bedingungen, unter denen die Organisation ausserhalb Europas (das betraf v.a. Flüchtlinge) tätig werden durfte.⁵⁸¹ Die geografische Beschränkung wurde formell erst 1979 per Resolution des Rates aufgehoben, im folgenden Jahr wurde die Bezeichnung der Organisation angepasst: Intergovernmental Committee for Migration (ICM).⁵⁸² Das ICEM konnte jeweils dann ausserhalb Europas tätig werden, wenn es von einem Staat, in der Regel einem Mitgliedstaat, ausnahmsweise aber auch von Nicht-Mitgliedstaaten, dazu mandatiert und auch finanziert wurde.⁵⁸³ Auf dieser Basis war das Komitee in den 1970er-Jahren etwa in das *resettlement* von Flüchtlingen aus Bangladesch, Nepal, Uganda und Südostasien involviert. Erst Ende der 1970er-Jahre, nachdem das ICEM eine prominente Rolle beim *resettlement* der Flüchtlinge aus Indochina übernommen hatte, gelangte die Organisation allmählich zu neuer Stärke.⁵⁸⁴

Darüber hinaus begann das Komitee in den 1970er-Jahren auch vermehrt, sich in nicht operativen Bereichen zu engagieren. Das ICEM hatte

579 PERRUCHOUD, L'Organisation Internationale pour les Migrations, S. 518 mit Hinweisen.

580 Vgl. HAVEMAN, S. 86.

581 Die Bedingungen waren: «présentation d'une demande d'intervention de l'Organisation par un Etat membre ou, dans des cas spéciaux, par un autre Etat intéressé; existence de fonds disponibles en-dehors du budget ordinaire; nonaffaiblissement des programmes existants qui devait toujours avoir la priorité» (PERRUCHOUD, L'Organisation Internationale pour les Migrations, S. 519).

582 CARLIN, Refugee Crises, S. 8.

583 PERRUCHOUD, L'Organisation Internationale pour les Migrations, S. 519.

584 Das ICEM hatte gesamthaft fast 500'000 Flüchtlinge in Drittstaaten umgesiedelt (CARLIN, Refugee Crises, S. 19).

schon in der Vergangenheit gewisse nicht operative Tätigkeiten wahrgenommen, etwa Forschung in den Bereichen Migrationsursachen, Migrationswege oder zu den Auswirkungen der Migration in den Zielstaaten. Daneben begann es ab 1974 auch, Seminare, Roundtables und Expertentreffen zu organisieren mit dem Ziel, für die Praxis verwertbare Empfehlungen oder Schlussfolgerungen zu generieren.⁵⁸⁵ Das ICEM zielte darauf ab, sich neben seiner operativen Rolle in der Zukunft auch als internationales Forum im Bereich Migration zu etablieren.

c) Das ICEM und die UN: Eigenständigkeit gleichsam als Fluch und Segen

Das ICEM befand sich in den 1970er-Jahren nach wie vor in einer schwierigen finanziellen Situation und die Zukunft der Organisation war lange ungewiss. Mit der Obsoleszenz des ursprünglichen Mandats und einer erstarkten UN musste das ICEM seine Rolle im Geflecht der verschiedenen Organisationen erst wiederfinden. Dazu kam, dass das ICEM auf globaler Ebene kaum wahrgenommen wurde. So setzte sich das ICEM unter dem neuen Direktor James A. Carlin Ende der 1970er-Jahre daran, die Tätigkeiten der Organisation besser sichtbar zu machen. Die UN hingegen hatte es derweil durch öffentliche Kampagnen und mit einem breiten Netzwerk an Interessenverbänden geschafft, sich einen gewissen «appeal and apparent glamour»⁵⁸⁶ zu verschaffen, den das ICEM nicht hatte. Und speziell das UNHCR hatte sich als «die Flüchtlingsorganisation» zu etablieren vermocht, während das ICEM in diesem Bereich zwar auch massgebende Leistungen erbracht hatte, doch hatte die Organisation sich aufgrund ihres breiteren und eher diffus gewordenen Mandats weniger klar positionieren können.⁵⁸⁷ Das ICEM war aufgrund seiner Rolle als Dienstleister für seine Mitglieder in der Regel eher diskret in seinen Tätigkeiten – eine Taktik, die sich angesichts der Krise, in der das ICEM in den 1960er- und 1970er-Jahre steckte, nicht ausbezahlt hatte. So kam in den 1970er-Jahren auch vermehrt die Idee auf, das UNHCR und das ICEM zusammenzuführen respektive das ICEM in das UNHCR zu integrieren.⁵⁸⁸

585 Vgl. zum Ganzen: PERRUCHOUD, *L'Organisation Internationale pour les Migrations*, S. 522.

586 CARLIN, *Refugee Connection*, S. 114.

587 Ebd.

588 Vgl. ELIE, S. 355.

Auf der anderen Seite hatte das ICEM auch davon profitiert, dass es als Nicht-UN-Organisation konzipiert war. Diese Freiheit bezeichnete Carlin als grösste Stärke des Komitees.⁵⁸⁹ Dadurch, dass das ICEM nicht in das UN-System eingebunden war, war es nicht durch die strengen Kriterien und Definitionen eingeschränkt und in geringerem Masse der lähmenden Politisierung unterworfen. So konnte es in vielen Situationen tätig werden, in denen das UNHCR aufgrund seines Mandats Schwierigkeiten hatte, einzugreifen – etwa zugunsten der Tschechoslowakinnen und Tschechoslowaken nach 1968, wo viele Personen formell keine Flüchtlinge gemäss FK waren. Und letztlich sah das ICEM seine ausschlaggebende Stärke auch darin, «that it has remained one of the few multilateral operational agencies in which representative parliamentary democracies have retained a decisive influence».⁵⁹⁰ Anders ausgedrückt: Das ICEM war eine der wenigen Organisationen, in denen die «westlichen» Staaten noch das Sagen hatten. Die Idee, das ICEM in das UNHCR zu integrieren, wurde daher verworfen.

4. Die 1980er-Jahre: die Dekade der institutionellen Reformen

a) Externalisierte Migrationssteuerung und Regime-*shifting*

Die 1980er-Jahre markierten stärker als die Dekaden zuvor eine Änderung der Migrationspolitik der «westlichen» Staaten und waren Ausgangspunkt für einen Kurswechsel der Organisationen. Verschiedene Faktoren haben dazu beigetragen. Die wirtschaftliche Rezession hatte viele «westliche» Staaten dazu veranlasst, ihre Einwanderungsregime zu verschärfen, während ihre Anziehungskraft für Migranten gross blieb. Ferner eröffnete der technologische Fortschritt neue Möglichkeiten: Durch neue Kommunikations- und Reisemöglichkeiten wurden Migrierende mobiler. Gleichzeitig veränderte die Technologisierung die Arbeitsmärkte, was sich auf die Anforderungen an die Arbeitskräfte auswirkte. Zudem hatten sich in dieser späten Phase des Kalten Krieges viele (Stellvertreter-)Konflikte in Afrika, Zentralamerika und Asien verschärft, was zu vermehrter Flucht führte. Die Migrationsströme in den 1980er-Jahren waren zudem heterogener als zuvor. Demnach waren die Fluchtmotive früherer Krisen wie der Ungarnkrise in den 1950er-Jahren relativ übersichtlich: Personen

589 CARLIN, *Refugee Connection*, S. 114.

590 Ebd., S. 115.

wurden nach einem Regimewechsel zu politischen Gegnern und fielen damit klassischerweise unter den Flüchtlingsbegriff der FK. Bei den Kriegen der 1980er-Jahre, zumeist Bürgerkriege, wurden die Fluchtursachen als vielschichtiger wahrgenommen. Eine Kombination verschiedener *push*-Faktoren veranlasste den Entschluss zur Ausreise, etwa eine Kombination aus wirtschaftlichen und politischen Faktoren.⁵⁹¹ Dazu kam, dass diese Personen, im Gegensatz etwa zu den Ungarnflüchtlingen, für die «westlichen» Staaten in der Regel seltener von politischem (und wirtschaftlichem) Interesse waren. In den 1980er-Jahren war man daher vermehrt der Ansicht, dass Flüchtlinge prioritär in ihrer Region bleiben und nur in Ausnahmefällen in Drittstaaten umgesiedelt werden sollen.⁵⁹² Vor diesem Hintergrund versuchten viele «westliche» Staaten, die Einreise durch verschärfte Einreisebestimmungen einzuschränken, etwa durch Visa-Erfordernisse. Auch viele Massnahmen der internationalen Kooperation zielten darauf ab, Personen in ihren Herkunftsregionen zu halten. So schloss etwa die EU verschiedene Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten ab und es wurden Institutionen wie die Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugees and Migration (IGC), ein trans-gouvernementales *policy*-Netzwerk gegründet.⁵⁹³ Viele dieser institutionalisierten Kooperationen hatten zum Ziel, die irreguläre Migration zu steuern. Die Steuerungsmassnahmen sollten möglichst früh greifen, also nicht erst an der Grenze der Zielstaaten, sondern bereits in Drittstaaten. Man spricht dabei von extraterritorialer Migrationssteuerung. Der Anspruch vieler «westlicher» Staaten, die Migration ausserhalb des eigenen Staatsgebiets zu lenken, führte zu einer Verschiebung in der Handhabung der Migration. Diese erfolgte zulasten des Flüchtlingsregimes. So wurde das Flüchtlingsregime durch Massnahmen der extraterritorialen Migrationssteuerung, etwa Visa-Erfordernisse, teilweise bewusst umgangen. Weil die Garantien der FK in der Regel erst anwendbar sind, wenn sich eine Person auf dem Territorium des betreffenden Staates befindet, führen Mechanismen wie Visa-Erfordernisse dazu, dass Personen davon abgehalten werden, überhaupt auf das Territorium zu gelangen. Damit wird verhindert, dass die FK für einen bestimmten Staat zur Anwendung gelangt. Alexander Betts spricht in diesem Zusammenhang von einem *regime-shifting* der Staaten,

591 KENNEDY, International Refugee Protection, S. 6; PERRUCHOUD, From the ICEM to the IOM, S. 509.

592 PERRUCHOUD, From the ICEM to the IOM, S. 510.

593 BETTS, Refugee Regime Complex, S. 14 f.

indem diese die Migration in den 1980er-Jahren zunehmend unter dem *travel-Regime* angingen.⁵⁹⁴

Die Verschiebung hin zur extraterritorialen Migrationssteuerung zwang das UNHCR und das ICEM, sich anzupassen. Für das UNHCR führte sie zu einem Bedeutungsverlust seiner traditionellen Schutzfunktion in den Zielstaaten. Das UNHCR führte daher in den 1980er-Jahren vermehrt Langzeitprogramme in den Herkunftsregionen durch, unterhielt Flüchtlingslager und die Förderung der Rückkehr in den Heimatstaat wurde immer wichtiger. Der Schwerpunkt lag dabei oft auf Nothilfeleistungen – eine Verschiebung zulasten der Schutzfunktion. Auch das ICEM musste sich den neuen Gegebenheiten anpassen. So verlagerte es seinen Fokus von der quantitativen auf die qualitative Migration und versuchte, seine Rolle als Koordinator verschiedener Organisationen zur verbesserten Steuerung der Migration auszubauen. Zudem begann es, einen breiten, von der FK abweichenden Flüchtlingsbegriff, den der *«refugee migrants»*, zu verbreiten.⁵⁹⁵ Vom *Regime-shift* der Staaten weg vom Flüchtlingsregime konnte das ICEM in den 1980er-Jahren wesentlich profitieren.

b) IC(E)M positioniert sich: geografische Expansion und Abgrenzung vom UNHCR

Im Jahr 1980 wurde die geografische Beschränkung in der Bezeichnung der Organisation aufgehoben und sie hiess fortan Intergovernmental Committee for Migration (ICM). Mit dreissig vorwiegend europäischen und südamerikanischen Mitgliedstaaten war das ICM angesichts der zahlreichen globalen Flüchtlingskrisen geografisch eingeschränkt.⁵⁹⁶ Mit dem

594 Ebd., S. 15.

595 ICEM-Direktor James L. Carlin versteht darunter Personen, die legal aus ihrem Heimatstaat ausreisen, die nach der Ausreise aber Unterstützung benötigen: «[A]lthough the definition of a refugee according to the Geneva Convention of 1951 remained valid in a legal sense, in practical terms there was a new phenomenon whereby increasing numbers of would-be refugees, instead of escaping illegally, were being permitted to depart legally from their homeland but, once across the frontier, found themselves in critical need of migration assistance. [...] [C]onsiderable numbers of the type of persons described above could be and were regarded in practical terms as legitimate refugee migrants for the purposes of migration resettlement under ICEM auspices.» (CARLIN, Refugee Connection, S. 120).

596 Mitgliedstaaten 1980: Argentinien, Belgien, Bolivien, Chile, Costa Rica, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Dominikanische Republik, Ecuador, El

UNHCR hatte es zudem einen global agierenden Konkurrenten, der als Organ der UN geografisch eine breite Abstützung hatte. Das ICM versuchte daher ab 1980, neue Mitgliedstaaten zu gewinnen. Gleichzeitig versuchte es sich von seinem Konkurrenten UNHCR abzugrenzen. ICM-Direktor James Carlin wies auf die Grenzen des Mandats des UNHCR hin:

«As a general proposition, UNHCR should retain its primary function of legal and political protection, and, when necessary and useful, provide an umbrella for care and maintenance operations. UNHCR is not an operational body. On the operational side, ICRC and other elements of the vast Red Cross system are well equipped to administer relief. ICM has the experience and expertise in the field of resettlement-processing and transport. [...] Developments in recent years, especially in the developing countries of Africa and East Asia, have prompted UNHCR to try to provide greater material assistance and to seek solutions to refugee problems. In some instances the High Commissioner has clearly intervened to assist people outside his original mandate, but the scope of the High Commissioner's mandate in this respect may need further clarification.»⁵⁹⁷

Das UNHCR sollte sich auf den rechtlichen und politischen Schutz beschränken und die operativen Tätigkeiten anderen Organisationen überlassen, im Bereich *resettlement* und Transport insbesondere dem ICM. Carlin zog Anfang der 1980er-Jahre auch in Erwägung, das Komitee in die UN zu integrieren, um dessen Position als operativer Arm der UN zu stärken.⁵⁹⁸ Er wünschte sich für die Koordination der verschiedenen Organisationen

Salvador, Griechenland, Honduras, Israel, Italien, Kolumbien, Luxemburg, Malta, Nicaragua, Niederlande, Norwegen, Österreich, Panama, Paraguay, Peru, Portugal, Schweiz, Südafrika, die USA, Venezuela, Zypern.

597 CARLIN, *Refugee Crises*, S. 21 f. Ebenso konkret in Bezug auf die Situation in Zypern: «Simultaneously, at the urging of the Secretary-General of the United Nations, the Office of the UNHCR continued its assistance program in Cyprus, though aware of the fact (as indicated above) that the task went somewhat beyond its mandate [...]» (CARLIN, *Refugee Connection*, S. 91).

598 CARLIN, *Refugee Crises*, S. 22: «[...] ICM's mandate to process and move refugees to and from all areas of the world is clearly spelled out in its constitution, but due to its limited membership the organization is not always called on to act in cases of emergencies in nonmember countries. It is, therefore, seeking to enlarge its membership. Its role would be enhanced if the organization were recognized as the operating arm of the United Nations for movements of people.»

in Krisensituationen eine permanentere und formellere Regelung.⁵⁹⁹ Ihm schwebte die Gründung eines *international board* vor, bestehend aus den Direktoren oder Direktorinnen der verschiedenen internationalen Organisationen (v.a. des UNHCR, des ICM und den Rotkreuzgesellschaften), das sich in Krisensituationen beraten würde. An diesen Treffen wären auch Vertreterinnen und Vertreter der Regierungen zugegen. Es dauerte allerdings bis 1992, bis die erste formelle Annäherung an die UN stattfand.

Indessen schaffte es das ICM während der 1980er-Jahre, sein Profil zu schärfen, neue Mitgliedstaaten zu gewinnen und für die Staaten wieder wertvoller zu werden, indem es sich den Bedürfnissen der Staaten zur extraterritorialen Migrationssteuerung und der kontrollierten Immigration anpasste. Das ICM wurde vermehrt als die Organisation angesehen, mit der die Staaten ihre Bemühungen rationalisieren und dadurch Kosten einsparen konnten.⁶⁰⁰ So forderte etwa die parlamentarische Versammlung des Europarates seine Mitgliedstaaten explizit dazu auf, Mitglieder vom ICM zu werden, und begrüßte die grosszügige Finanzierung der Organisation.⁶⁰¹ Mit Programmen in den Bereichen «Rückkehr von Talenten», selektive Einwanderung oder zur Rekrutierung von Expertinnen und Experten reagierte das ICM auf das Bedürfnis nach qualifizierten Arbeitskräften. Im Feld lag der Fokus nach wie vor auf der Wiederansiedlung von Flüchtlingen. So war das ICM etwa an einem Programm beteiligt, das die kontrollierte Ausreise und die Umsiedlung in Drittstaaten von vietnamesischen Flüchtlingen durchführte.⁶⁰² Durch solche Massnahmen konnte das ICM zwischen 1980 und 1996 seine Mitgliedschaft beinahe verdoppeln.⁶⁰³

c) UNHCR orientiert sich vermehrt an den Bedürfnissen der Staaten

Ein regionaler Schwerpunkt des UNHCR lag Ende der 1970er-Jahre auf Südostasien. Vor allem aus Vietnam, später auch aus Kambodscha, flohen unzählige Personen. Die Nachbarländer – vor allem Thailand, Malaysia und Singapur – sahen sich nicht in der Lage, diese Personen aufzunehmen. Das Leid der an der Grenze abgewiesenen Personen liess auch den Westen

599 Ebd., S. 22.

600 Europarat, Activities of the ICM 1987, §§ 13, 16 und 17.

601 Ebd., § 15 und § 16.

602 KUMIN, S. III.

603 Im November 1996 verfügte die IOM über 59 Mitgliedstaaten und 41 Beobachterstaaten (vgl. Vereinte Nationen, Request for the Inclusion 1996, S. 2).

nicht kalt. Die Staaten leisteten daher bald rekordverdächtig hohe Beiträge an das UNHCR.⁶⁰⁴ Daraus entstand gar ein finanzieller Überschuss, der wiederum für spezifische operative Projekte eingesetzt wurde.⁶⁰⁵ Das trug dazu bei, dass das UNHCR seinen Fokus in den 1980er-Jahren vom Schutz (*protection*) weg und auf die Hilfeleistungen (*assistance*) verlagerte. Später wurden die institutionellen Strukturen angepasst, indem die zentrale Schutzabteilung aufgehoben und den regionalen Büros je ein Schutzbeauftragter oder eine Schutzbeauftragte unterstellt wurde.⁶⁰⁶ Die Schwächung der Schutzfunktion stieß auf Widerstand seitens der UNHCR-Mitarbeitenden, NGOs und verschiedener (europäischen) Regierungen.⁶⁰⁷

David Kennedy, der selber drei Monate beim UNHCR angestellt war, spricht im Gegenzug von einer erfolgreichen institutionellen Anpassung:

«In many ways, the U.N.H.C.R.'s response to this changing context has been a model of successful institutional adaption. Structurally, the Office has developed an «assistance» division parallel to the protection division and has come to rely more heavily upon an Executive Committee composed of concerned states. A changing of the interpretation of the mandate has facilitated a dramatic increase in the scope of the U.N.H.C.R.'s program. Legal determination of refugee status, once an end in itself, now often seems to be merely a bureaucratic prerequisite to assistance. Advocating signature and ratification of the instruments of international refugee law has become a part of a larger propaganda effort. For the protection of refugees, the Office seems to rely far more heavily upon sophisticated political negotiation and the provision of financial or technical assistance in specific cases than upon uniform legal standards.»⁶⁰⁸

604 So waren die jährlichen Beiträge der Regierungen an das UNHCR von 103 Mio. USD im Jahr 1977 auf 500 Mio. USD im Jahr 1980 gestiegen (Zahl bei LOESCHER, S. 202).

605 David Kennedy, der 1984 drei Monate beim UNHCR verbrachte, beschreibt die Interpretation der Schutzfunktion durch die *protection officers* wie folgt: Der Schutz beginnt nicht mit Flucht, sondern mit der Zertifizierung durch das UNHCR und endet nicht mit einer Lösung für die Probleme des Flüchtlings, sondern mit deren rechtlicher «Re-Assimilierung» in der Rechtsordnung des Zielstaates (KENNEDY, International Refugee Protection, S. 5).

606 LOESCHER, S. 250.

607 Ebd., S. 250 ff.

608 KENNEDY, International Refugee Protection, S. 6.

Ferner wurde für das UNHCR die Rückkehr in den Heimatstaat mangels Alternativen zunehmend zur favorisierten dauerhaften Lösung.⁶⁰⁹ Das Ex-Com unterstützte das UNHCR dabei und erteilte ihm ausserordentlich weitreichende Befugnisse in dieser Hinsicht, insbesondere die Rückführung in Konfliktgebiete und die Weiterbetreuung im Heimatstaat.⁶¹⁰ Anschliessend wurden vor allem am Horn von Afrika und in Zentralamerika, später auch nach Sri Lanka, Rückkehrprogramme begonnen, die grosse Kritik ernteten, weil die Sicherheits- und Informationslage in diesen Ländern unzureichend war.⁶¹¹

Gegen Ende der 1980er-Jahre befand sich das UNHCR in einer Krise. Wie viele Organisationen war es unter Druck geraten, Kosten zu senken und die Strukturen zu redimensionieren. Dessen Ausgaben waren während der letzten Dekade stets gestiegen. Im Jahr 1989 resultierte daraus ein Defizit im Jahresbudget, was ein Teil der Staaten nutzte, um die finanzielle Kontrolle über das UNHCR auszubauen.⁶¹² Vom UNHCR wurde im Zuge dessen zunehmend erwartet, dass es seine Tätigkeiten auf die Interessen der Geberstaaten abstimmte. Im Jahr 1990 verweigerte das ExCom schliesslich die Verabschiedung des Jahresbudgets des UNHCR und schaffte eine Arbeitsgruppe, die dessen Umgang mit den erhaltenen Geldern beaufsichtigte.⁶¹³ In der Folge wurden die Programme des UNHCR in allgemeine und spezielle Programme aufgeteilt: Während das Budget für das allgemeine Programm jeweils jährlich durch das ExCom genehmigt wurde und Nothilfe, Rückkehr, Integration und *resettlement* umfasste, fielen alle neuen Programme faktisch unter die speziellen Programme, für die einzeln bei den Staaten um Finanzierung nachgesucht werden musste.⁶¹⁴ Daneben machten die Staaten Beiträge auch vermehrt von Bedingungen abhängig (Einsatz ihrer Gelder etwa nur für bestimmte Flüchtlingsgruppen oder Programme).⁶¹⁵ Das UNHCR verlor dadurch wieder an Autonomie gegenüber den Geberstaaten und der GV.

609 Vgl. zum Paradigmenwechsel beim UNHCR in Bezug auf die dauerhaften Lösungen: TAKAHASHI SAUL, *The UNHCR Handbook on Voluntary Repatriation: The Emphasis of Return over Protection*, International Journal of Refugee Law Vol. 9 No. 4 (1997), S. 593–612.

610 ExCom, Conclusion No. 40 on Voluntary Repatriation (1985), S. 35.

611 LOESCHER, S. 252 ff.

612 Ebd., S. 262.

613 UNHCR, Addendum zum Bericht des Hochkommissars 1990, § 5 und § 6.

614 LOESCHER, S. 265.

615 Ebd., S. 266. Man spricht dabei von sog. *earmarking*.

d) ICEM reformiert sich zur International Organization for Migration

Beim IC(E)M wurde Anfang der 1980er-Jahre eine Anpassung der Verfassung angestossen, die am 14. November 1989 in Kraft trat. Die Organisation hiess fortan International Organization for Migration (IOM) und der temporäre Charakter wurde aufgehoben. Die Verfassungsänderung war vorab eine Anpassung an die Realität der Organisation, indem verschiedene Resolutionen des Rates in die Verfassung integriert wurden, und an die geänderten Gegebenheiten, darüber hinaus sollte die neue Verfassung aber auch Raum für künftige Entwicklungen lassen.⁶¹⁶ Die Verfassung wurde im Jahr 2013 revidiert, dann allerdings nur noch marginal, weshalb die Ausrichtung der Verfassung von 1989 noch heute relevant ist.

Als Hauptziel nennt die Präambel der IOM nicht mehr «increasing the volume of European emigration», sondern «ensure the orderly flow of migration movements throughout the world». Die IOM-Verfassung bezieht sich nun ausdrücklich auch auf «temporary migration, return migration and intra-regional migration», Bereiche, die für die Organisation immer wichtiger geworden waren. Die Präambel nennt weiter ausdrücklich, dass die internationale Migration auch «refugees, displaced persons and other individuals compelled to leave their homelands, and who are in need of migration services» beinhalte. Die neue Präambel widerspiegelt die Wandlung der Organisation während der ersten 35 Jahre. So ist eine Verschiebung des Fokus von einer eher quantitativen Ausrichtung (möglichst viele «überzählige» Personen aus Europa in Drittstaaten wieder anzusiedeln) hin zu einer qualitativen Ausrichtung (Qualifikation der Arbeitskräfte) auszumachen. Das Problem der Überbevölkerung hatte aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs in Europa über die Jahre hinweg an Bedeutung verloren. Die für das ICEM wichtigen Migrationsströme hatten sich dadurch verschoben. Während es nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem Europäerinnen und Europäer gewesen waren, die nach Übersee (v.a. in die USA, nach Kanada, Südamerika oder Australien) auswanderten, waren bis in die 1980er-Jahre die weltweite temporäre Migration, Rückkehrmigration und die intraregionale Migration immer wichtiger geworden. Die Organisation ist ferner von der Überzeugung geprägt, dass Migration und Entwicklung gekoppelt sind. Die Präambel der neuen Verfassung fokussiert daher stärker auf die Entwicklungsländer und deren Bedürfnisse.

616 Vgl. PERRUCHOU, From the ICEM to the IOM, S. 515. Die Änderungen betreffen primär die Präambel sowie Art. 1, in dem die Funktionen umschrieben werden.

Auch die Tatsache, dass in den 1980er-Jahren die Mehrheit der Personen im Mandat der IOM Flüchtlinge und Binnenvertriebene waren, sowie die Verschiebung des Schwerpunkts der Tätigkeiten vom Transport zu Dienstleistungen wurden in der Verfassung abgebildet. Zudem wird der Diversifizierung der vom ICEM bzw. von der IOM angebotenen Dienstleistungen Rechnung getragen – so wird in der Präambel etwa auf die Bedeutung der Forschung und Beratung im Bereich Migration hingewiesen. Ein weiterer Punkt, der Hervorhebung verdient, ist der Fokus auf die Kooperation zwischen den verschiedenen Organisationen: Gemäss dem neuen Artikel 1 Buchstabe e fungiert die IOM als Forum für Staaten und die verschiedenen Organisationen im Bereich Migration. Die Bestimmung reflektiert zwar frühere Initiativen der Organisation, ist aber vor allem als Bestreben der Organisation zu sehen, in diesem Bereich eine führende Rolle zu übernehmen. Weiter ist Artikel 1 Absatz 2 der Verfassung zu nennen, der die Notwendigkeit der Kooperation mit anderen internationalen (und nicht staatlichen) Organisationen stipuliert. Interessant ist der letzte Satz, wonach die Organisationen bei der Zusammenarbeit ihre gegenseitigen Kompetenzen zu respektieren haben.

Trotz dieser Verschiebungen blieb die grundsätzliche Ausrichtung der Organisation die gleiche.⁶¹⁷ Sie sah sich als Dienstleisterin im Interesse ihrer Mitgliedstaaten, wurde nur auf Anfrage und/oder mit Einverständnis des betreffenden Staates tätig und respektierte die Einwanderungspolitiken und -gesetze der Mitgliedstaaten. Die wirtschaftliche Entwicklung sowohl der Herkunfts- wie auch der Zielstaaten durch Migration war und ist eines der Hauptziele der Organisation und sie folgt der Überzeugung, dass diese zusammenhängen.⁶¹⁸ Die Organisation strebt ein System ordentlicher Migration an, darin inbegriffen Flüchtlinge: Ziel ist das Prinzip des *free*

617 Perruchoud fasst die Grundwerte der Organisation folgendermassen zusammen: (a) *principle of free movement of persons*, (b) *competence of States in migration matters*, (c) *need for the agreement of States* (PERRUCHOUD, From the ICEM to the IOM, S. 514).

618 Zur Frage des Charakters der IOM schrieb der damalige Rechtsberater der IOM, Richard Perruchoud, dass die IOM-Verfassung von 1989 die zwei (potenziell konfligierenden) Charaktere der Organisation, als *development agency* und als *humanitarian body*, angemessen wiedergebe, indem es auf den gemeinsamen Nenner fokussiere: die Migration von Personen (PERRUCHOUD, From the ICEM to the IOM, S. 515 f.). Allerdings sind humanitäre Aspekte in der Verfassung nicht offensichtlich, während der entwicklungspolitische Charakter in der Präambel ausdrücklich verankert ist.

movement of people, mit regulären Programmen für die Aus- und Einwanderung.⁶¹⁹

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Durch die Verfassungsänderung wurden die grundsätzliche Ausrichtung, Zweck und Struktur der Organisation beibehalten, das Mandat wurde globalisiert und das Bestreben zu mehr Kooperation mit anderen Organisationen bestärkt. Das Mandat wurde so ausgestaltet, dass bestehende und künftige Herausforderungen im Bereich Migration flexibel angegangen werden können und auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten reagiert werden kann.⁶²⁰

619 CARLIN, *Refugee Crises*, S. 23. Vgl. auch PERRUCHOU, *From the ICEM to the IOM*, S. 511: «In whatever situation, migration policies should be adopted in order to channel and guide migratory flows in as orderly a manner as possible.»

620 Mandat gemäss Art. 1 der IOM-Verfassung von 1989: «[1.] (a) to make arrangements for the organized transfer of migrants, for whom existing facilities are inadequate or who would not otherwise be able to move without special assistance, to countries offering opportunities for *orderly migration*; (b) to concern itself with the organized transfer of *refugees, displaced persons and other individuals* in need of international migration services for whom arrangements may be made between the Organization and the States concerned, including those States undertaking to receive them; (c) to provide, at the request of and in agreement with the States concerned, *migration services* such as recruitment, selection, processing, language training, orientation activities, medical examination, placement, activities facilitating reception and integration, advisory services on migration questions, and other assistance as is in accord with the aims of the Organization; (d) to provide similar services as requested by States, or in cooperation with other interested international organizations, for *voluntary return migration*, including voluntary repatriation; (e) to *provide a forum* to States as well as international and other organizations for the exchange of views and experiences, and the promotion of co-operation and co-ordination of efforts on international migration issues, including studies on such issues in order to develop practical solutions.

2. In carrying out its functions, the Organization shall *co-operate* closely with international organizations, governmental and nongovernmental, concerned with migration, refugees and human resources in order, inter alia, to facilitate the co-ordination of international activities in these fields. Such co-operation shall be carried out in the *mutual respect of the competences* of the organizations concerned.

3. The Organization shall recognize the fact that control of standards of admission and the number of immigrants to be admitted are *matters within the domestic jurisdiction of States*, and, in carrying out its functions, shall conform to the laws, regulations and policies of the States concerned.» (Hervorh. durch die Verfasserin).

5. Die 1990er-Jahre: institutionelle Annäherung

a) IOM: Diversifizierung und Partikularisierung

Im Anschluss an die Verfassungsänderung wurde vom IOM-Rat 1989 gleichzeitig eine neue Strategie für die kommenden Jahre entwickelt. Die unvorhergesehenen Ereignisse mit dem Fall der Berliner Mauer und den Folgen des Ende des Kalten Krieges erforderten eine Anpassung der Strategie – die «Zukünftigen Aktivitäten von IOM» wurden folglich überarbeitet und erst im Jahr 1995 durch den IOM-Rat verabschiedet.⁶²¹ Die Verfassungsänderung und die neue Strategie, die im Laufe der 1990er-Jahre implementiert wurden, vor allem auch die geografische Expansion über alle Kontinente und in die Entwicklungsländer, läuteten die grösste Veränderung der Organisation in ihrer Geschichte ein. Die Strategie der ganzheitlichen Betrachtung der Migration veränderte die Organisation wesentlich in ihrem Charakter. So wandelte sie sich allmählich von einer «westlichen» operativen Organisation hin zu einer globalen Migrationsmanagement-Organisation.⁶²² Die neue IOM-Strategie lässt sich in zwei Komponenten unterteilen: Migration verstehen und Migration verwalten.⁶²³ Die IOM nahm weiterhin einen Teil ihrer traditionellen Tätigkeiten wahr, etwa den Transfer qualifizierter Arbeitskräfte sowie Flüchtlinge und weiterer Vertriebener oder die Analyse von Migrationstrends. Darüber hinaus expandierte die IOM aber in den 1990er-Jahren massgeblich vor allem im Bereich der Migrationsverwaltung, später als «Migrationsmanagement» bezeichnet, etwa auf dem Gebiet der sog. technischen Zusammenarbeit. Dadurch, dass der Organisation viele neue Staaten, auch zahlreiche afrikanische und asiatische, beitraten, wurde ein ganzheitlicher Managementansatz erst möglich. Es ist klar, dass das Engagement in den neuen Mitgliedstaaten in den Herkunftsregionen auch dazu diente, Flüchtlinge und Migrierende möglichst in diesen Regionen zu halten. So half die IOM etwa Regierungen in Post-Konfliktsituationen, die Situation für Migrierende zu verbessern, namentlich durch die Entwicklung nationaler Strategien im Umgang mit Migrierenden, durch Begleitung entsprechen-

621 IOM, Council Resolution No. 923 (LXXI) vom November 1995, IOM Doc. MC/INF/262 vom 13. Oktober 2003.

622 Oder anders ausgedrückt: «We could also summarize this shift by suggesting that the IOM, originally a transport agency, shifted opportunistically to a multi-service agency for states.» (DUPEYRON, S. 239).

623 Kategorisierung gemäss DUCASSE-ROGIER, S. 117 ff.

der Rechtsetzungsprozesse, den Aufbau administrativer Strukturen oder die Ausbildung von Beamtinnen und Beamten.⁶²⁴

Die neue umfassende Strategie war von den Mitgliedstaaten allerdings nicht einstimmig angenommen worden, einigen Staaten war sie zu breit. Und so geschah es während der 1990er-Jahren auch, dass sich die Tätigkeiten der IOM zwar diversifizierten, aber auch partikularisierten. So unterstützte sie etwa die Regierung Bangladeschs bei der Implementierung von Massnahmen, welche die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in den Arbeitsmarkt erleichterten, bot eine Krankenversicherung für Rückkehrende nach Lateinamerika an oder unterstützte afrikanische Länder bei Kampagnen zur Bekämpfung von AIDS.⁶²⁵ Eine Mehrzahl der Aktivitäten der IOM war daher (wieder) weitgehend projektbasiert, d.h., die IOM nahm spezifische, partikuläre Projekte wahr, für die sie von einem bestimmten Staat oder mehreren Staaten beauftragt und finanziert wurde.⁶²⁶

b) UNHCR: vom Flüchtlingsschutz zur humanitären Hilfsorganisation

Das Ende des Kalten Krieges führte zu einer Neuordnung der internationalen Beziehungen, in der auch das UNHCR seinen Platz finden musste. In den 1990er-Jahren wurden Flüchtlinge vermehrt als sicherheitspolitischer Faktor wahrgenommen: So qualifizierte der UN-Sicherheitsrat grosse Flüchtlingsströme, etwa aus dem Irak, Somalia, Ex-Jugoslawien und Haiti, erstmals als Bedrohung des internationalen Friedens und beschloss in diesem Zusammenhang Massnahmen unter Kapitel VII der UN-Charta.⁶²⁷ Die 1990er-Jahre können durch einen vermehrt interventionistischen Ansatz der internationalen Gemeinschaft charakterisiert werden, etwa durch

624 Ebd., S. 129.

625 Ebd., S. 132, 138 und 139.

626 NEWLAND, S. 8.

627 Massive Flüchtlingsströme als Gefahr für den Frieden und Sicherheit: Vereinte Nationen, Resolutionen des Sicherheitsrates, S/RES/688 vom 5. April 1991: «[...] gravely concerned by the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish populated areas, which led to a massive flow of refugees towards and across international frontiers and to cross-border incursions, which threaten international peace and security.» Vgl. zur *securitization* von Migrationsfragen: LOHRMANN REINHARD, Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threats to Peace?, International Migration Vol. 38 No. 4 (2000), S. 3–22.

peacekeeping operations.⁶²⁸ Der Grundgedanke, wonach die internationale Gemeinschaft eine Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung in Kriegssituationen hat, widerspiegelte sich in den Tätigkeiten des UNHCR. So engagierte es sich in den 1990er-Jahren vermehrt in den Herkunftsstaaten, etwa zugunsten der kriegsbetroffenen Bevölkerung. Ein Beispiel sind die Kurden im Irak oder die Versorgung der Zivilbevölkerung im Jugoslawien-Konflikt, vor allem in Bosnien. Das UNHCR wurde dadurch mehr und mehr zur humanitären Hilfsorganisation, indem es sich mit allen *forcibly displaced people* befasste, d.h. nicht nur mit Flüchtlingen, sondern auch mit Binnenvertriebenen und der vom Krieg betroffenen Bevölkerung.⁶²⁹ Die Verschiebung weg von der Schutzfunktion hin zur humanitären Hilfsorganisation⁶³⁰ manifestierte sich schliesslich in einer erneuten Anpassung der Strukturen des UNHCR. So wurde im Rahmen des Projekts Delphi eine Dezentralisierung vorgenommen und den operativ tätigen Personen im Feld mehr Verantwortung übertragen.⁶³¹

Aufgrund der wirtschaftlichen Rezession bei gleichzeitig zunehmenden Asylgesuchszahlen hatten viele Staaten eine zunehmend ablehnende Haltung gegenüber Ausländern und Flüchtlingen eingenommen. Viele Staaten versuchten daher, die Flüchtlinge durch Grenzschiessungen oder das Abfangen auf hoher See davon abzuhalten, überhaupt ein Asylgesuch zu stellen. Um den Schutz unmittelbar gefährdeter Personen dennoch sicherzustellen, unterstützte das UNHCR das Konzept des temporären Schutzes, wohlwissend, dass dieses den Schutz von Flüchtlingen nicht ersetzen konnte.⁶³² Das Konzept besagt im Grundsatz, dass es Formen der Schutzbedürftigkeit gibt, die vorübergehend sind. Darunter fallen etwa

628 Während es zwischen 1948 und 1988 nur gerade dreizehn *peacekeeping operations* gab, stieg die Zahl zwischen 1988 und 2000 auf über fünfzig solcher Operationen, oft im Zusammenhang mit Bürgerkriegssituationen (Encyclopaedia Britannica, Peacekeeping, Peacemaking and Peace Building, <<https://www.britannica.com/topic/United-Nations/Peacekeeping-peacemaking-and-peace-building>>).

629 LOESCHER, S. 15.

630 Das Selbstverständnis des UNHCR als *humanitarian agency* etwa ausdrücklich in: UNHCR, Climate Change 2009, S. 1.

631 Vgl. zum Projekt Delphi: ExCom, Project Delphi: Plan of Action, in: EC/46/SC/CRP.48 vom 4. September 1996.

632 Vgl. dazu FITZPATRICK, S. 280. Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Verhältnis zwischen dem Konzept des temporären Schutzes und dem Flüchtlingsschutz vgl. EDWARDS ALICE, Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention, Melbourne Journal of International Law Vol. 13 (2012), S. 595–635.

Personen aus Bürgerkriegsregionen, die für die Zeit des Krieges Schutz im Ausland benötigen, damals etwa im Zusammenhang mit den Kriegen auf dem Balkan. Sobald sich die Situation im Heimatstaat verbessert, wird der Schutzstatus wieder aufgehoben. Das Konzept hatte gemäss dem UNHCR Vorteile. So konnte einerseits der unmittelbare Schutz der Personen gewährleistet werden. Andererseits mussten die Staaten nicht mehr jedes Gesuch einzeln überprüfen. So führte die Hochkommissarin Ogata etwa anlässlich einer Rede im Jahr 1997 aus: «[Temporary protection] is an instrument meant to balance the protection needs of people with the interests of states receiving them.»⁶³³ Die Abwehrmassnahmen zeigten sowohl in Europa als auch in den USA Wirkung. So sank die Zahl der Asylgesuche in den 1990er-Jahren massgebend, während die irreguläre Migration zunahm und sich die Fluchtrouten verschoben.⁶³⁴

Die 1990er-Jahre wurden zudem zur Dekade der Rückkehr. Durch die Beendigung vieler Konflikte konnten zahlreiche Personen in ihren Herkunftsstaat zurückkehren, etwa nach Äthiopien, Eritrea, Kambodscha oder Afghanistan. In den 1990er-Jahren lässt sich aber zugleich eine Änderung in der Rückkehrpolitik des UNHCR beobachten. Während lange das Prinzip der freiwilligen Rückkehr gegolten hatte, wurden die Anforderungen an die Freiwilligkeit in den 1990er-Jahren gelockert. Schon in den späten 1980er-Jahren wurde das UNHCR vom ExCom ermuntert, Rückführungen früh durchzuführen, weil Asyl und die Wiederansiedlung in Drittstaaten oft nicht mehr in Betracht kamen und das jahrelange Verharren in Flüchtlingslagern als die schlechtere Alternative betrachtet wurde. In den 1990er-Jahren wurde dieser Ansatz weiter ausgebaut und das UNHCR entwickelte Konzepte wie die Doktrin des *«safe return»*. Das Konzept bestand im Wesentlichen darin, dass nicht mehr die Flüchtlinge selber über die Rückkehr entschieden, sondern dass vielmehr das UNHCR bestimmte, ob die Situation eine Rückführung zulies.⁶³⁵ Die Sicherheit der Flüchtlinge

633 UNHCR, Rede von Hochkommissarin Ogata vom 6. Mai 1997.

634 Z.B. sank in Deutschland die Zahl der Asylgesuche von 438'000 im Jahr 1992 auf etwa 95'000 im Jahr 1999 oder in den USA von 149'000 im Jahr 1995 auf 31'000 im Jahr 1999 (LOESCHER, S. 318 bzw. 320).

635 Vgl. etwa Hochkommissarin Ogata im Jahr 1995: «Just as we no longer wait for refugees to cross the border but are increasingly involved with the internally displaced in order to avert outflow, we can no longer passively wait for conditions to change so that refugees can volunteer to return. *Instead, we must work actively to create the conditions conducive to their safe return.* It is important therefore that the protection debate moves on from interpreting voluntary repatriation solely in terms of the expression of individual will to the creation of conditions

war bei der Beurteilung zwar ein Faktor, der aber gegen andere Faktoren abgewogen werden musste, v.a. sicherheitspolitische Interessen der Staaten im Zusammenhang mit *peacebuilding*- und *conflict resolution*-Zielen.⁶³⁶

Ende der 1990er-Jahre fand sich das Hochkommissariat mit vielen neuen Funktionen wieder, allerdings nicht ohne einen Preis dafür zu bezahlen. So schrieb etwa Gil Loescher zur Entwicklung des UNHCR:

«A radically transformed UNHCR aimed at preventing conditions that generate refugee flows, assisting many of those caught in brutal civil conflicts, and promoting refugee return has also emerged in recent years. [...] What is the appropriate role of an intergovernmental agency in balancing the protection of individual and group rights against the sovereign prerogatives and interests of states? [...] Indeed, many persons within the UNHCR, governments, and the non-governmental community fear for the survival of the Office's traditional mandate, namely the international protection of refugees.»⁶³⁷

c) Institutionelle Annäherung der IOM an die UN

Das vermehrte Eingreifen der Staaten(gemeinschaft) in Krisengebieten in den 1990er-Jahren führte zu einer Proliferation verschiedener humanitärer Hilfsorganisationen, sowohl staatlicher als auch nicht staatlicher. So entstanden bisweilen Koordinationsprobleme, sowohl innerhalb der UN als auch mit Hilfsorganisationen ausserhalb des UN-Systems. In den 1990er-Jahren näherten sich die IOM und die UN an und bereits bestehende Beziehungen zwischen Organisationen wurden formalisiert. Die erste formelle Annäherung der IOM an die UN fand im Jahr 1992 statt, indem die UN der IOM den Beobachterstatus gewährte.⁶³⁸ Auf der Ebene UN wurde ebenfalls im Jahr 1992 die Stelle des Untersekretärs für Humanitäre Angelegenheiten (ERC) geschaffen, dessen Sekretariat, die Abteilung für Humanitäre Angelegenheiten (DHA), die Tätigkeiten der UN-Agenturen im

of safety – in the refugee camps, in the reception centres and in the home areas.» (Hervorh. durch die Verfasserin; UNHCR, Rede von Hochkommissarin Ogata vom 16. Oktober 1995).

636 Z.B. im Falle von Irak 1991, als die Rückkehr zu einem sehr frühen Zeitpunkt stattfand, als die Situation noch instabil war (vgl. UNHCR, Rede von Hochkommissarin Ogata vom 21. Oktober 1997).

637 LOESCHER, S. 18.

638 A/RES/47/4 vom 16. Oktober 1992.

humanitären Bereich koordinierte.⁶³⁹ Das DHA verfügte in der Folge allerdings über wenig Autorität und war schlecht finanziert, weshalb es 1998 im Zuge einer Reorganisation innerhalb der UN durch das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) ersetzt wurde.⁶⁴⁰ Dem DHA wurde zudem ein Ausschuss unterstellt, um die Koordination mit Nicht-UN-Organisationen zu erleichtern.⁶⁴¹ Dieser Ausschuss, der Ständige interinstitutionelle Ausschuss (IASC), bestand aus UN-Agenturen (etwa dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen [UNDP], dem UNICEF und dem UNHCR), drei ständig Eingeladenen (das IKRK, der Internationale Verband der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und die IOM), sowie *ad hoc* eingeladenen Nichtregierungsorganisationen. Ein weiteres Werkzeug des DHA war der Consolidated Inter-Agency Appeals Process (CAP). Der CAP ist ein Prozess, mit dem die UN in humanitären Krisen im Namen verschiedener Organisationen für ein gemeinsames Programm zu Spenden aufrufen kann. Das betraf alle in einem sog. *cluster* beteiligten Organisationen, auch solche ausserhalb des UN-Systems. Die IOM war später auch an einigen solchen CAPs beteiligt.⁶⁴² Die IOM wurde damit schon im Laufe der 1990er-Jahre punktuell in verschiedene Prozesse der UN eingebunden, die zum Ziel hatten, die verschiedenen Akteure zu koordinieren.

Eine massgebende Formalisierung der Beziehung zwischen der IOM und der UN erfolgte im Jahr 1996: Die Organisationen unterzeichneten eine allgemeine Kooperationsvereinbarung.⁶⁴³ Eine solche wurde als notwendig erachtet, um die Komplementarität der Organisationen sowohl in den Hauptquartieren als auch im Feld zu sichern.⁶⁴⁴ Das legt den Schluss nahe, dass die Komplementarität der Tätigkeiten zuvor nicht immer gewährleistet war, dass sich also Kompetenzkonflikte ereignet haben. Die Vereinbarung liest sich allerdings stellenweise eher wie ein Diktat der UN denn als eine Vereinbarung unter gleichgestellten Partnern. Dazu gehört

639 DE SIERVO, S. 498.

640 Vereinte Nationen, Generalsekretär, Erneuerung der Vereinten Nationen 1997, § 77 und §§ 188 ff.

641 A/RES/46/182 vom 19. Dezember 1991.

642 Z.B. im Falle von Liberia 1998: UN DHA, 1998 United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Liberia, <<https://reliefweb.int/report/liberia/1998-united-nations-consolidated-inter-agency-appeal-liberia>>.

643 Cooperation Agreement Between the United Nations and the International Organization for Migration vom 25. Juni 1996, in: E/1996/90 vom 18. Juli 1996 (zit. Kooperationsvereinbarung IOM-UN).

644 Art. V Abs. 1 der Kooperationsvereinbarung IOM-UN.

etwa eine Passage, wonach die IOM die Empfehlungen der UN berücksichtigen und die UN anschliessend über die getroffenen Massnahmen informieren soll, oder die Verpflichtung zur Anwendung der UN-Staff Rules and Regulations auf das IOM-Personal.⁶⁴⁵ Eine spätere Resolution der GV übertrug dem UN-Generalsekretär zudem die Kontrolle über die Implementierung der Koordinationsmassnahmen zwischen den beiden Sekretariaten.⁶⁴⁶ Im Zusammenhang mit der UN-IOM-Kooperationsvereinbarung wurden die UN-Sonderorganisationen zudem aufgefordert, mit der IOM die notwendigen Kooperationsmassnahmen zu treffen.⁶⁴⁷

Basierend auf der allgemeinen Kooperationsvereinbarung zwischen der UN und der IOM schloss das UNHCR, wie viele andere Sonderorganisationen der UN auch, im Jahr 1997 mit der IOM ein Memorandum of Understanding (MoU) ab.⁶⁴⁸ Die Bezeichnung als «Memorandum of Understanding» ist allerdings verharmlosend. So sprechen gewisse Formulierungen im MoU eher für rechtliche Verbindlichkeit: Es soll durch die Organisationen implementiert werden, nach Unterzeichnung tritt es in Kraft und es kann von beiden Parteien innert Frist gekündigt werden.⁶⁴⁹ Auch in inhaltlicher Hinsicht betrifft das MoU die Substanz: So werden vorab die rechtlichen Grundlagen der Mandate beider Organisationen dargelegt und anschliessend die Kompetenzen der Organisationen in Bezug auf verschiedene Personengruppen (Flüchtlinge, Migranten, Asylsuchende und abgewiesene Asylsuchende, Rückkehrer, Binnenvertriebene und die betroffene lokale Bevölkerung) festgelegt.⁶⁵⁰ Der Rechtsnatur nach handelt es sich daher eher um ein Rahmenabkommen bzw. ein Kooperationsab-

645 Art. V Abs. 3 und Art. VII Abs. 3 der Kooperationsvereinbarung IOM-UN.

646 A/RES/51/148 vom 4. Februar 1997, § 2 und § 3.

647 Ebd., § 4.

648 Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration vom 15. Mai 1997, in: Refugee Survey Quarterly Vol. 17 No. 3 (1998), S. 70–78 (zit. MoU UNHCR-IOM).

649 Ebd., §§ 43, 44 und 45. Vgl. für eine Abgrenzung zwischen rechtlich nicht verbindlichen Instrumenten und völkerrechtlichen Verträgen für die Schweiz: EDA Direktion für Völkerrecht, Praxisleitfaden völkerrechtliche Verträge, Rn. 18 ff.

650 Demnach ergibt sich das Mandat des UNHCR aus der UNHCR-Satzung, den internationalen Instrumenten im Bereich Flüchtlingsrecht und den betreffenden Resolutionen der GV sowie aus den Entscheidungen und Schlussfolgerungen des ExCom. Das Mandat der IOM ergibt sich aus der Verfassung von 1989 sowie aus den Entscheidungen und Schlussfolgerungen des Rates (MoU UNHCR-IOM, § 2).

kommen als um eine rechtlich unverbindliche Absichtserklärung.⁶⁵¹ Das Abkommen legt zudem verschiedene Formen der Zusammenarbeit fest, insbesondere die Möglichkeit, situationsspezifische *letters of understanding* abzuschliessen, um den institutionellen Rahmen für Feldeinsätze zu definieren.⁶⁵²

Neben diesen generellen Massnahmen trafen das UNHCR und die IOM in den 1990er-Jahren auch situationsspezifische Koordinations- und Kooperationsmassnahmen. So stellte sich etwa nach dem Zerfall der Sowjetunion und den darauffolgenden Konflikten in Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS-Staaten) die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Hilfsorganisationen. Im Mai 1996 fand auf Initiative Russlands hin eine Konferenz zwischen dem UNHCR, der IOM und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) statt, die sich der Frage nach dem Umgang mit den Flüchtlingen, Rückkehrern und Migrierenden in bzw. aus den GUS-Staaten widmete.⁶⁵³ In der Folge erarbeiteten das UNHCR und die IOM, erstmals in der Geschichte, einen gemeinsamen Aktionsplan für eine spezifische Situation.⁶⁵⁴ Die operationelle Strategie definierte die Programme in den GUS-Staaten beider Organisationen in den folgenden Jahren. Ferner beschlossen die Organisationen, durch direkte Zusammenarbeit oder Informationsaustausch eng zu kooperieren.⁶⁵⁵ Da der Aufruf zur Finanzierung der Programme aber relativ erfolglos blieb, konnte der Aktionsplan nicht wie vorgesehen umgesetzt werden.⁶⁵⁶

6. Die 2000er-Jahre: Asyl-Migrations-Nexus

a) Die Rahmenbedingungen: Asyl-Migrations-Nexus und normative Erwartungen

Während der 1990er-Jahre und Anfang der 2000er-Jahre fanden viele Konflikte ein Ende und viele Flüchtlinge konnten in ihre Heimat zurückkehren. So sank die Anzahl der Flüchtlinge von 18 Millionen im Jahr 1992

651 In diesem Sinne ebenfalls: KLABBERS, *Transforming Institutions*, S. 115.

652 MoU UNHCR-IOM, § 5.

653 A/RES/48/113 vom 20. Dezember 1993 und A/RES/50/151 vom 21. Dezember 1995.

654 MoU UNHCR-IOM, § 20.

655 ExCom, Report on the CIS Conference 1996, S. 2.

656 LOESCHER, S. 279.

auf neun Millionen im Jahr 2005.⁶⁵⁷ Trotzdem wuchs die Abwehrhaltung gegenüber Flüchtlingen und (illegalen) Migrantinnen und Migranten in den «westlichen» Staaten aufgrund verschiedener Faktoren. Nach den Terroranschlägen auf das World Trade Center im Jahr 2001 wurden Flüchtlinge und Migrierende zunehmend als Gefahr für die nationale Sicherheit wahrgenommen: Die Zulassung von Flüchtlingen und Migrierenden wurde restriktiver, neue Visa-Regime wurden eingeführt und die *resettlement*-Möglichkeiten wurden eingeschränkt.⁶⁵⁸ Die Beschränkung der legalen Einreise führte dazu, dass neue Migrationskanäle entstanden, um die Grenzkontrollen zu umgehen.⁶⁵⁹ Das wiederum führte dazu, dass sowohl Flüchtlinge als auch «Wirtschaftsmigrierende» zunehmend über die gleichen Migrationskanäle (illegal) einreisten, etwa als Asylsuchende, was eine Unterscheidung zwischen den beiden Kategorien erschwerte. Die Staaten reagierten auf diesen Asyl-Migrations-Nexus⁶⁶⁰, indem sie die Möglichkeiten einschränkten, Asyl zu beantragen.⁶⁶¹ Das beinhaltete etwa die unbefristete Festhaltung von Asylsuchenden, die Zurückweisung in sogenannten sichere Drittstaaten oder Massnahmen, um Asylanträge in den Herkunftsregionen zu bearbeiten. Es entstanden folglich eine Reihe neuer Institutionen mit dem Ziel, illegale Einreisen zu verhindern, etwa die Europäische Grenzschutzagentur Frontex. Das UNHCR wurde von europäischen Staaten angehalten, Abwehrmassnahmen zu unterstützen.⁶⁶² Auch die IOM wurde vermehrt in Massnahmen des extraterritorialen Grenzschutzes europäischer Staaten involviert, etwa in Form von Programmen mit dem Ziel, Asylsuchende aus dem Subsahara-Raum von der Überquerung des

657 Zahlen bei BETTS/LOESCHER/MILNER, S. 62.

658 Ebd.

659 Vgl. Saskia Sassen zur Einwanderung als Nullsummenphänomen: «[I]f a government closes one kind of entry category, recent history shows that numbers will increase in another. A variant on this dynamic is that if a government has, for instance, a very liberal policy on asylum, public opinion may turn against all asylum seekers and close up the country totally; this in turn is likely to promote an increase in irregular entries.» (SASSEN, S. 79).

660 Vgl. zum *asylum-migration nexus*: CRISP JEFF, Beyond the Nexus: UNHCR's Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration, in: UNHCR, New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 155, April 2008.

661 Vgl. dazu ausführlich den Beitrag von DIGGELMANN OLIVER/HADORN NINA, Das Refoulement-Verbot als Brandmauer für das Unverhandelbare, in: Anderheiden Michael et al. (Hrsg.), Asylrecht und Asylpolitik der Europäischen Union, Baden-Baden 2018, S. 71–97.

662 NEWLAND, S. 11.

Mittelmeeres abzuhalten.⁶⁶³ Die Abwehrmassnahmen der nördlichen Staaten zeigten Wirkung: So halbierte sich in den EU-Staaten die Zahl der Asylgesuche zwischen 2001 und 2006.⁶⁶⁴ Gleichzeitig nahm die Zahl von Binnenvertriebenen weltweit zu und zunehmend mehr Flüchtlinge sind in sogenannten langwierigen Flüchtlingssituationen (*protracted refugee situations*) gefangen.⁶⁶⁵

Eine andere Entwicklung prägte die Organisationen seit den 1990er-Jahren: Wie viele internationale Organisationen wurden auch das UNHCR und die IOM zunehmend kritisch hinterfragt. Die IOM etwa geriet in den frühen 1990er-Jahren erstmals in den Fokus von Human Rights Watch (HRW). Im Jahr 1993 stand es durch seine Involvierung in das amerikanische Asylverfahren in der Kritik, wo haitianische Flüchtlinge in kürzesten Verfahren abgewiesen wurden.⁶⁶⁶ Das UNHCR wurde 1996 von Amnesty International gerügt, Flüchtlinge nach Ruanda zurückgeführt zu haben, ohne die menschenrechtliche Situation dort angemessen berücksichtigt zu haben.⁶⁶⁷ Die Tätigkeiten der Organisationen werden seither von NGOs grossflächig dokumentiert und analysiert. Nachdem man gesehen hatte, dass auch internationale Organisationen nicht unfehlbar waren, wurden v.a. in den 2000er-Jahren die Rufe nach Verantwortlichkeit des UNHCR und der IOM laut. So begann sich in der internationalen Gemeinschaft ein Konsens abzuzeichnen, wonach alle im Migrationsbereich tätigen Akteure,

663 Vgl. zur Thematik z.B. DASTYARI AZADEH/HIRSCH ASHER, The Ring of Steel: Extraterritorial Migration Controls in Indonesia and Libya and the Complicity of Australia and Italy, Human Rights Law Review Vol. 19 No. 3 (2019), S. 435–465.

664 European Communities, PIOTR JUCHNO, Asylum Applications in the European Union, 30. August 2007, in: European Communities, Eurostat, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 110/2007, <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5285137/KS-SF-07-110-EN.PDF/c95cc2ce-b50c-498e-95fb-cd507ef29e27>>.

665 Das ExCom spricht dann von einer langwierigen Flüchtlingssituation, wenn sich eine Gruppe von mehr als 25'000 Flüchtlingen während mindestens fünf Jahren im Exil in Entwicklungsländern befindet (ExCom, Protracted Refugee Situations 2004, § 5). Die durchschnittliche Dauer einer Flüchtlingssituation war zwischen 1993 und 2003 von neun auf siebzehn Jahre gestiegen (vgl. ebd., § 6).

666 HRW, IOM and Human Rights 2003, S. 1 f. (vgl. dazu ausführlicher sogleich unter b).

667 Amnesty International, Rwanda: Human Rights Overlooked in Mass Repatriation 1997, z.B. S. 14.

auch die internationalen Organisationen, einem rechtebasierten Ansatz folgen sollten.⁶⁶⁸

b) IOM: «Managing Migration for the Benefit of All»

Die IOM hatte seit den 1990er-Jahren ein massives Wachstum durchlaufen. Die Anzahl Mitgliedstaaten war von 67 im Jahr 1998 auf 125 im Jahr 2008 angewachsen.⁶⁶⁹ Auch das Budget der IOM war ausserordentlich hoch; im Jahr 2005 betrug es 925 Millionen USD.⁶⁷⁰ Zum Vergleich: Das UNHCR kalkulierte für das Jahr 2005 mit einem Gesamtbudget von 980 Millionen USD, also in vergleichbarer Höhe.⁶⁷¹ Im Jahr 2008 wurde der Amerikaner William Lacy Swing ins Amt des Generaldirektors der IOM gewählt. In seiner Wahlrede definierte er seinen Kurs: «My vision for IOM is for a collaborative organization of professionals built on trust and one that listens to Member States and which efficiently and cost-effectively helps them manage migration to the benefit of all.»⁶⁷² Es wird damit betont, dass die IOM sich weiterhin in den ausschliesslichen Dienst ihrer Mitgliedstaaten stellt und sie dabei unterstützt, Migration zugunsten aller zu verwalten. Wie ein Mantra taucht die Schlusspassage in abgewandelter Form, «Managing Migration for the Benefit of All», seither regelmässig in IOM-Dokumenten und Reden auf und wird deshalb oft als Leitsatz der IOM bezeichnet.⁶⁷³ Allerdings wird dieser in der Literatur oft als zynisch aufgefasst.⁶⁷⁴ Tatsächlich umfassten die Tätigkeiten der IOM, wie in

668 Anfang 2014 verabschiedete die GV schliesslich eine Deklaration des High-Level Dialogue on Migration and Development, die das Bekenntnis der Staaten zur vollen Respektierung der Menschenrechte festhält (A/RES/68/4 vom 21. Januar 2014).

669 Zahlen bei KOH, S. 194.

670 Zahl ebd., S. 196.

671 ExCom, UNHCR Annual Programme Budget 2005, S. 14.

672 Zitat in: IOM, William Lacy Swing Elected Director General of the International Organization for Migration, 17. Juni 2008, <<https://www.iom.int/statements/william-lacy-swing-elected-director-general-international-organization-migration>>.

673 Z.B. IOM, 15 Years in Armenia Managing Migration for the Benefit of All, elektronische Publikation 2008, <<https://publications.iom.int/fr/books/iom-15-years-armenia-managing-migration-benefit-all>>.

674 Vgl. etwa ASHUTOSH ISHAN/MOUNTZ ALISON, Migration Management for the Benefit of whom? Interrogating the Work of the International Organization for Migration, Citizenship Studies Vol. 15 No. 1 (2011) S. 21–38; GEORGI FABIAN,

der Strategie nach der Verfassungsänderung von 1989 avisiert, eine breite Palette an Dienstleistungen im Bereich Migrationsmanagement, entsprechend den Bedürfnissen einzelner oder mehrerer Mitgliedstaaten.⁶⁷⁵

Die IOM war schon in den 1990er-Jahren in den Fokus verschiedener NGOs gerückt, vorab wegen ihrer Tätigkeiten im Zusammenhang mit den haitianischen Flüchtlingen. In dem Fall war HRW zum Schluss gekommen, dass das amerikanische Asylverfahren menschen- und flüchtlingsrechtliche Garantien verletzte.⁶⁷⁶ Neben anderen Massnahmen des extraterritorialen Grenzschutzes hatten die USA in Haiti lokale Verfahrenszentren geschaffen, in denen Asylgesuche geprüft wurden. Die Zentren standen aus verschiedenen Gründen in der Kritik. So war etwa die Zahl der Gesuche mengenmässig gedeckelt, die Zentren boten keinen Schutz vor Verfolgung und die Verfahren wurden von lokalem Personal durchgeführt.⁶⁷⁷ Da die IOM eines dieser Verfahrenszentren betrieb, geriet sie selbst in die Kritik. Zwar vollzog die IOM in der Folge einen Kurswechsel sowohl in ihrer Rhetorik als auch in ihren Tätigkeiten.⁶⁷⁸ Allerdings stand die Organisation seither immer wieder in der Kritik wegen ihrer menschen- und flüchtlingsrechtlich problematischen Praktiken. Ein weiteres Beispiel ist das Engagement der IOM bei der Rückkehr von irakischen Staatsangehörigen aus dem Libanon im Jahr 2007. Die IOM assistierte 67 Rückkehrende mit der Bezahlung des Transports und mit Reintegrationspaketen.⁶⁷⁹ Die IOM wurde in der Folge von HRW angehalten, die Rückkehrhilfe umgehend einzustellen, weil Zweifel an der Freiwilligkeit der Rückkehrentscheidung der betroffenen Personen bestanden. Die geflüchteten Irakerinnen und Iraker waren im Libanon in Haft genommen und dort für unbestimmte Dauer in prekären Verhältnissen festgehalten

For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management, in: Geiger Martin/Pécoud Antoine (Hrsg.), *The Politics of International Migration Management*, New York 2010, S. 54–72.

675 Dazu gehörten etwa: «technical cooperation on migration, movement management, migrants' rights, labour migration, assisted voluntary return, counter-trafficking, mass information, migration health services, research related to migration management, emergency and post-conflict assistance, and compensation programmes» (IOM, *IOM Partnership with NGOs* 2002, § 7).

676 HRW, *IOM and Human Rights* 2003, S. 1 f.

677 HRW, *In-Country Refugee Processing in Haiti* 1993, S. 19 ff.

678 Etwa in: IOM, *Migrants' Rights* 2002, S. 2: «IOM recognizes its responsibility to ensure that when providing assistance to migrants, its activities must obtain full respect for the rights of the individual, its activities must be non-discriminatory and must not diminish the human rights of others.»

679 HRW, *Statement to the IOM Council* 2007.

worden. Faktisch waren sie somit vor die Entscheidung gestellt worden, in den Irak zurückzukehren oder weiterhin im Gefängnis zu bleiben – ohne Aussicht auf Entlassung oder Regularisierung ihres Status. Im Irak andererseits war die allgemeine Lage derart prekär, dass die Betroffenen befürchteten, dort zu sterben. Trotzdem erachteten ein paar Dutzend Geflüchtete diese Alternative als die bessere. HRW appellierte daher an die IOM, ihre Rückkehrtätigkeiten einzustellen, weil die Entscheidung unter diesen Umständen nicht als freiwillig eingestuft werden konnte und die IOM sich damit am *refoulement* der betroffenen Personen beteiligte.⁶⁸⁰ Wegen solcher Praktiken wirkt der Leitsatz der IOM, «Managing Migration for the Benefit of All», zuweilen stossend.

Die Kehrseite der Medaille, die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten, ist damit ebenfalls tangiert. Die IOM wird nur auf Anfrage oder mit Zustimmung des betreffenden Staates tätig. Den Staaten wird mitunter vorgeworfen, dass sie sich ihren menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen entziehen, indem sie kritische Projekte an internationale Organisationen übertragen. So bemerkte HRW anlässlich eines Treffens des IOM-Rates: «In coming to this Council meeting, Member States cannot leave their other obligations at the door.»⁶⁸¹ In einem weiteren, mittlerweile gelöschten Statement zuhanden des IOM-Rates führte HRW weiter aus: «IOM cannot be guided disproportionately by the dictates of individual Member States that are willing to fund projects that promote their particular state interests, but which do not necessarily take fully into account the rights of migrant and refugee populations.»⁶⁸² Die IOM musste daher das richtige Mass zwischen Erfüllung der Erwartungen der Mitgliedstaaten, ihre Rolle als Dienstleisterin im Auftrag der Mitgliedstaaten wahrzunehmen, und den externen normativen Erwartungen finden.

680 Ebd. Das UNHCR hatte aufgrund der allgemeinen Sicherheitslage in einem Leitfaden davon abgeraten, zu dieser Zeit unfreiwillige Rückführungen in den Zentral- und Südirak durchzuführen. Nach «Diskussionen» mit dem UNHCR beschloss die IOM schliesslich, die Rückführungen vorübergehend einzustellen (ebd.).

681 HRW, IOM and Human Rights 2003, S. 15.

682 HRW, Statement to the IOM Council 2005, S. 7. Das Statement wurde von HRW später widerrufen und von der HRW-Website gelöscht, weil es auf falschen Fakten basierte (ausdrücklich in: HRW, Statement to the IOM Council 2007).

c) Das UNHCR und Migrationsmanagement: Annäherung und Abgrenzung

Das UNHCR, das Anfang der 2000er-Jahre unter finanziellen Schwierigkeiten litt,⁶⁸³ realisierte die Tendenz vieler Staaten, vom Flüchtlingsschutz zum Migrationskontrollregime zu *shiften*. Es sah dadurch den Flüchtlingsschutz in Gefahr. Das UNHCR reagierte darauf mit einer zweiseitigen Strategie: Auf der einen Seite dehnte es sein Mandat auf eine Vielzahl von Schutzbedürftigen aus, die nicht unter den Flüchtlingsbegriff der FK fielen – auf der anderen Seite, v.a. gegenüber anderen Organisationen, pochte es auf eine strikte Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und anderen Migrierenden.

Auf der operativen Seite wurde der Schutz von Migrierenden und Binnenvertriebenen immer wichtiger, etwa im Zusammenhang mit dem Klimawandel, während der Flüchtlingsschutz abermals in den Hintergrund rückte.⁶⁸⁴ Rhetorisch stellte das UNHCR zunehmend die Schutzbedürftigkeit von Personen in den Vordergrund.⁶⁸⁵ So wurden aus *refugees and asylum seekers*⁶⁸⁶ in den 2000er-Jahren *persons of concern to UNHCR*⁶⁸⁷ und ab 2005 schliesslich *people on the move*⁶⁸⁸. Die sprachliche Evolution ist sinnbildlich für den Paradigmenwechsel von einem partikulären zu einem umfassenderen Ansatz, der an die Verletzlichkeit bzw. an die Schutzbedürftigkeit von Personen anknüpft. So führte Hochkommissar Guterres 2008 aus: «The extent of human mobility today is blurring the traditional distinctions between refugees, internally displaced people, and international immigrants. Yet attempts by the international community to

683 Bis 2006 wurde die Situation offenbar derart desolat, dass es ungewiss war, ob das UNHCR noch die Löhne der Mitarbeitenden würde auszahlen können (BETTS/LOESCHER/MILNER, S. 70). Danach entspannte sich die finanzielle Situation allmählich – das Budget stieg von 1 Mia. USD auf etwa 1,8 Mia. USD (Zahlen ebd., S. 78).

684 Vgl. dazu ebd., S. 63.

685 Damit begründete das UNHCR etwa sein Engagement für Binnenvertriebene: «UNHCR has an interest in the protection and welfare of persons who have been displaced by persecution, situations of general violence, conflict or massive violations of human rights, because of their similarity to refugees in terms of the causes and consequences of their displacement and their humanitarian needs.» (UNHCR, Role on IDP 2000, S. 1).

686 Z.B. ExCom, Conclusion No. 44 on the Detention of Refugees and Asylum-Seekers (1986), S. 31.

687 Z.B. in UNHCR, Refugee Protection and Durable Solutions 2007, § 10.

688 Z.B. in UNHCR, Erika Feller on Migrants and Refugees vom 17. Februar 2005.

devise policies to preempt, govern, or direct these movements in a rational manner have been erratic.»⁶⁸⁹ Nach der Jahrtausendwende wurde der Asyl-Migrations-Nexus schliesslich zu einem Schwerpunkt in der Strategie des UNHCR.⁶⁹⁰ Gleichsam lässt sich in den 2000er-Jahren auch eine Änderung in der Haltung des Hochkommissariats gegenüber dem Konzept des Migrationsmanagements erkennen.⁶⁹¹ Während es diesem lange kritisch gegenübergestanden hatte, wurde die Haltung in den 2000er-Jahren liberaler. Vordergründig begründete das UNHCR seinen Kurswechsel damit, dass das Migrationsmanagement letztlich auch dem Flüchtlingsschutz diene. Das UNHCR war der Ansicht, dass die unkontrollierte irreguläre Immigration eine Abwehrhaltung gegenüber allen Migrierenden hervorzurufen drohte und der Grenzschutz unterschiedslos für alle Immigrantinnen und Immigranten verstärkt worden war – beides Faktoren, die einen effektiven Flüchtlingsschutz verhinderten.⁶⁹² So anerkannte das UNHCR das Migrationsmanagement in den 2000er-Jahren ausdrücklich als unterschiedliche, aber komplementäre Aktivität zum Flüchtlingsschutz.⁶⁹³ Entsprechend arbeiteten das UNHCR und die IOM in vielerlei Hinsicht, wie im MoU von 1997 vorgesehen, zusammen, etwa für Binnenvertriebene oder abgewiesene Asylsuchende.⁶⁹⁴ Hintergründig ist es aber auch klar, dass das UNHCR angesichts des massiven Wachstums und des Bedeutungsgewinns der IOM sowie dem darin reflektierten dringenden Bedürfnis vieler Staaten, die irreguläre Migration zu kontrollieren, in Bedrängnis geraten war.

Gleichzeitig grenzte sich das UNHCR ausdrücklich vom Migrationsmanagement und von der IOM ab. So veröffentlichte das UNHCR im Rah-

689 Antonio Guterres, *Millions Uprooted: Saving Refugees and the Displaced*, Foreign Affairs (September/Oktober 2008), <<https://www.foreignaffairs.com/article/s/2008-09-01/millions-uprooted>>.

690 Eine Reihe von Projekten wurde in diesem Zusammenhang initiiert. Zu nennen sind etwa die Global Consultations on International Protection im Jahr 2000 oder die Convention Plus, also erweiterte Flüchtlingskonvention, ab 2003 (vgl. zu den Global Consultations: ExCom, Global Consultations on International Protection: Report of the Meeting within the Framework of the Standing Committee [Third Track], in: A/AC.96/961 vom 27. Juni 2002; zur Convention Plus etwa: UNHCR, High Commissioner's Forum, Progress Report: Convention Plus, 8. November 2005, UNHCR Doc. FORUM/2005/6).

691 Vgl. dazu SCHEEL STEPHAN/RATFISCH PHILIPP, Refugee Protection Meets Migrations Management: UNHCR as a Global Police of Populations, *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 40 No. 6 (2014), S. 924–941.

692 UNHCR, *Refugee Protection and Durable Solutions* 2007, § 12.

693 UNHCR, Rede von Erika Feller vom Dezember 2004; UNHCR, *High-Level Dialogue* 2006.

694 BETTS/LOESCHER/MILNER, S. 122.

men eines Diskussionspapiers im Jahr 2007 etwa folgende Passage: «UNHCR is not a migration organization and does not consider its activities to fall within the function that is commonly described as «migration management», a task which is undertaken by States and other international actors, most notably the International Organization for Migration (IOM). Moreover, the Office has no interest in seeing migration situations turned into or treated as if they were refugee situations. Indeed, UNHCR considers that such an approach would be detrimental to the integrity of the international refugee protection regime.»⁶⁹⁵ Darüber hinaus versuchte das UNHCR (insb. dessen Schutzabteilung), den speziellen Status von Flüchtlingen in Abgrenzung zu anderen Migrierenden aufrechtzuerhalten. So wurde etwa in einer Stellungnahme zuhanden des IOM-Rates ausgeführt: «[...] refugees are not migrants, at least classically defined, and it is detrimental to refugee protection to suggest otherwise.»⁶⁹⁶ Insbesondere wehrte sich das UNHCR dagegen, Flüchtlinge als eine bloße Unterkategorie von Migrierenden zu klassifizieren und deren Rechtsstatus in ein breiteres Migrationskontrollregime einzuordnen.⁶⁹⁷ Es stellte sich auf den Standpunkt, dass das Flüchtlings- und Migrationsmanagementregime zwei unterschiedliche und strikt zu trennende Regime sind. Je nach Ursache für das Verlassen des Heimatstaates kommt ein unterschiedlicher Rahmen mit unterschiedlichen Rechten und Verantwortlichkeiten zur Anwendung und unterschiedliche Organisationen werden auf den Plan gerufen. Werden Flüchtlinge als Unterkategorie von Migrierenden behandelt, fallen sie vorab unter das Regime zur Migrationskontrolle, wodurch bereits ihre Reise unter die Kontrollmechanismen fällt. Das verhindert die Anwendung des ganzen Schutzrahmens möglicherweise bereits im Ansatz. Flüchtlinge laufen dadurch Gefahr, ihren Rechten aus dem Flüchtlingschutzregime verlustig zu gehen, es droht etwa *refoulement*.⁶⁹⁸ Das UNHCR störte sich daher auch an der Proklamation des Begriffs des «internationalen Migrationsrechts» durch die IOM, ein Rechtsset, das durch die IOM auf die gleiche Stufe wie «das humanitäre Völkerrecht», «die Menschenrechte» oder «das Flüchtlingsrecht» gehoben wurde.⁶⁹⁹ In den 2000er-Jahren

695 UNHCR, Refugee Protection and Durable Solutions 2007, § 11.

696 UNHCR, Rede von Erika Feller vom Dezember 2004.

697 Ebd.

698 Ebd. Zu *Refoulement* kann es dann kommen, wenn die Schutzbedürftigkeit einer Person gar nicht geprüft wird.

699 Vgl. etwa ein IOM-Informationspapier: «International Migration Law is an umbrella term for the complex web of legal relationships that together regulate the movements of individuals. Notably, International Migration Law includes both

wehrte sich das UNHCR daher vermehrt und mit aller Vehemenz gegen den (rhetorisch) expansionistischen Kurs der IOM. Das UNHCR grenzte dadurch sein Kernmandat gegenüber demjenigen der IOM ab und betonte die Relevanz des eigenen Flüchtlingsregimes. Denn die Anerkennung eines «internationalen Migrationsrechts», in dem Flüchtlinge bloss eine Kategorie von vielen wären, hätte eine Marginalisierung der Kategorie des «Flüchtlings» und damit eine Marginalisierung des UNHCR bedeutet.⁷⁰⁰

d) Stärkung der Kooperation, Zementierung der Trennung

In den 2000er-Jahren zeigte die Proliferation der Hilfsorganisationen und die jahrelange Mandatsexpansion vieler Organisationen ihre Wirkungen deutlich: Im Migrationsbereich überlappten sich die Aufgabenbereiche vieler Organisationen, teils gab es widersprüchliche Tätigkeiten – in anderen Bereichen zeigten sich Schutzlücken, etwa in Bezug auf Binnenvertriebene, für deren Schutz keine Organisation explizit mandatiert war.⁷⁰¹ Auf institutioneller Ebene entstanden daher zahlreiche Koordinationsinitiativen. Hierzu zählen einerseits eine Reihe von «übergeordneten» bzw. multilateralen Massnahmen, sowohl innerhalb der UN als auch ausserhalb. Zu nennen sind etwa die Gründung der Global Migration Group⁷⁰², ein informelles Beratungsgremium der Vorstehenden verschiedener internationaler Organisationen und UN-Agenturen, darunter das UNHCR und

the rights and duties of migrants, and those of States.» (IOM, Human Rights of Migrants 2009, § 4).

700 In diesem Sinne auch BETTS, Global Compact on Refugees, S. 1.

701 Vgl. dazu ausführlich UNHCR, Role in IASC Initiatives 2005.

702 Die Global Migration Group (GMG) entstand 2006 aus der Geneva Migration Group heraus, die 2003 im Rahmen einer Konferenz in Genf als informelles Beratungsgremium für den *asylum migration-nexus* gegründet wurde. Die Geneva Migration Group ist wiederum aus Konsultationen zwischen dem UNHCR und der IOM entstanden (MARTIN, S. 41). Die GMG besteht aus den Organisationen ILO, IOM, OHCHR, UNCTAD, UNHCR, UNODC, UNDESA, UNDP, UNFPA und der Weltbank. Die Vorstehenden der Organisationen treffen sich zu regelmässigen *consultations* zur internationalen Migration. Gemäss den *terms of reference* ist es Ziel, einen umfassenden und kohärenten Ansatz zur Migration zu entwickeln, etwa durch gemeinsame Positionspapiere oder das Teilen von Informationen und Daten (vgl. Global Migration Group, Terms of Reference vom 1. September 2006, <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/GMG.aspx>>).

die IOM, die Schaffung des Amtes des UN-Special Representative of the Secretary-General on Migration, der oder die den Generalsekretär oder die Generalsekretärin in Migrationsfragen berät und Initiativen zur Kooperation ergreift, die Gründung der Global Commission for International Migration (GCIM) im Jahr 2003⁷⁰³, ein zwischenstaatliches Gremium, oder die Einführung des Cluster Systems in der UN im Falle von humanitären Krisensituationen. Andererseits ergriffen viele Organisationen auch eigene Initiativen, etwa der UNHCR-Dialogue on Protection Challenges oder der IOM-International Dialogue on Migration. Bereits die schiere Anzahl neuer Gremien, Dialoge und Foren mit unterschiedlichen *outputs* wie gemeinsamen Strategiepapieren, Deklarationen oder Kooperationsvereinbarungen, in unterschiedlichen Konstellationen, auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichem Fokus, macht jedoch deutlich: Das Konfliktpotenzial zwischen den Organisationen bzw. auch zwischen den verschiedenen durch diese neuen Gebilde entwickelten Ansätzen hat dadurch eher zu- als abgenommen.

Eine wichtige Koordinationsmassnahme der humanitären Tätigkeiten im Rahmen der UN war die Einführung des Cluster-Ansatzes im Jahr 2005.⁷⁰⁴ Dabei werden im Falle von akuten humanitären Krisen diverse Cluster aktiviert, für die in der Regel eine Hilfsorganisation (UN-Organisationen, aber auch Nicht-UN-Organisationen) die Verantwortung trägt.⁷⁰⁵ Derzeit gibt es elf solche Cluster, die jeweils einen Aufgabenbereich abdecken, etwa den Bereich Camp Coordination and Camp Management, Protection, Shelter, Nutrition, Logistics, Health oder Education. Der Cluster-Ansatz soll einerseits klare Verantwortlichkeiten für die einzelnen Aufgabenbereiche schaffen und andererseits die Verantwortung für das Krisenmanagement auf verschiedene Organisationen aufteilen (*accountability sharing*). Die einzelnen Cluster werden durch den Untersekretär für Humanitäre Angelegenheiten aktiviert und werden im Falle einer humanitären Krise durch einen sog. Humanitarian Coordinator auf Länderstufe koordiniert. Das UNHCR hat den *lead* für den Protection-Cluster inne; der Shelter-Cluster wird im Falle eines Konflikts durch das UNHCR und bei Naturkatastrophen von den Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-

703 Vgl. dazu MARTIN, S. 39 ff.

704 Basierend auf A/RES/46/182 vom 19. Dezember 1991 und im Rahmen der Humanitarian Reform Agenda.

705 Vgl. zum Cluster-Ansatz: UNHCR, Cluster Approach (IASC), in: UNHCR, Emergency Handbook, 4. Aufl., digitale Publikation 2015, <<https://emergency.unhcr.org/entry/61190/cluster-approach-iasc>>.

gesellschaften (IFRC) geleitet; die Verantwortung für den Camp Coordination and Camp Management-Cluster trägt im Falle von Konflikten das UNHCR, bei Naturkatastrophen die IOM. Das UNHCR hat sich allerdings nach 2005 erfolgreich dafür eingesetzt, zwischen Flüchtlingskrisen und anderen humanitären Krisen zu unterscheiden. Der Cluster-Ansatz kommt daher nur im Falle von *non-refugee humanitarian emergencies* zur Anwendung – in Flüchtlingskrisen greifen separate Mechanismen, bei denen das UNHCR federführend ist.

Die Unterscheidung zwischen verschiedenen Personengruppen, die einen unterschiedlichen rechtlichen Status haben, für die in der Folge unterschiedliche Organisationen zuständig sind, bereitet aber auch Schwierigkeiten. Soziologische Untersuchungen haben ergeben, dass sich die Unterscheidung oft nicht in den realen Umständen der betroffenen Personen widerspiegelt, sondern dass sie vielmehr eine politisch gewollte, in diesem Sinne künstliche, ist.⁷⁰⁶ Ausgehend von dieser Problematik schlug Hilary Benn, Staatssekretär für Internationale Entwicklung des Vereinigten Königreichs, im Jahr 2004 eine radikale Anpassung des internationalen Systems der humanitären Hilfe vor.⁷⁰⁷ Dieses sollte in Zukunft allein an die Schutzbedürftigkeit von Personen anknüpfen und nicht mehr an die Mandate einzelner Organisationen mit ihrer künstlichen Trennung zwischen verschiedenen Personenkategorien. Hintergrund seines Vorschlags waren die Defizite, die Benn in Darfur miterlebt hatte: Aufgrund des Mandatsystems bestanden gravierende Schutzlücken – so gab es z.B. keine Organisation, die explizit über ein globales Mandat für Binnenvertriebene verfügte. Benns Vorschlag wurde als Paradigmenwechsel von einem *mandate to intervene* der einzelnen Hilfsorganisationen zu einer *responsibility to protect* der Staatengemeinschaft wahrgenommen.⁷⁰⁸ Damit war der Vorschlag zwar zeitgemäss, aber nicht realisierbar. Nicht unerwartet begrüßten die Organisationen zwar den am Schutzbedürfnis orientierten Ansatz und anerkannten auch die teils unsachgemässe Trennung zwischen verschiedenen

706 Vgl. dazu ausführlich SCALETTARIS GIULIA, *Refugee Studies and the International Refugee Regime: A Reflection on a Desirable Separation*, *Refugee Survey Quarterly* Vol. 26 No. 3 (2007), S. 36–50.

707 *Reform of the International Humanitarian System*, Speech given by Hilary Benn, UK Secretary of State for International Development, addressing the Humanitarian Policy Group of the ODI, Report of the UK Department for International Development, 15. Dezember 2004, <<https://reliefweb.int/report/world/reform-international-humanitarian-system-hilary-benn-dfid-uk>>.

708 UNHCR, Erika Feller on Migrants and Refugees vom 17. Februar 2005.

Personenkategorien.⁷⁰⁹ Gleichzeitig insistierten sie aber auf «ihren» mandatierten Personengruppen.⁷¹⁰ So plädierte etwa Erika Feller, Direktorin der Schutzabteilung des UNHCR, dafür, dass die Flüchtlinge ihr hart erkämpftes Sicherheitsnetz behielten.⁷¹¹ Im Rahmen des UNHCR-Dialogue on Protection Challenges sprachen sich zudem Staaten, internationale Organisationen, NGOs, UN-Agenturen sowie Expertinnen und Experten gegen Mandatsanpassungen aus. Der Konsens war vielmehr, dass die Kooperationsmechanismen gestärkt werden müssten. Der Vorsitzende Hochkommissar Guterres fasste zusammen:

«No single agency has the capacity or mandate to address the complex issue of mixed migration alone. However, the solution lies not in redesigning mandates, but in forging more effective partnership mechanisms. There was a strong call for UNHCR to work in close partnership with States and other organizations, notably with IOM, to create synergies and fill the gaps in this area.»⁷¹²

Gleichzeitig wurde das UNHCR aufgerufen, sein Mandat zu respektieren und die Grenzen nicht zu überschreiten: «There were some serious concerns raised about UNHCR's mandate with regard to migration management, the provision of information and assistance to migrants not in need of protection, the return of failed asylum-seekers [...]. These concerns were raised loudly and clearly, and I [Hochkommissar Guterres, Anm. der Verfasserin] heard them.»⁷¹³

Für das UNHCR und die IOM bedeuteten die zahlreichen Koordinations- und Kooperationsmassnahmen auf der einen Seite ein näheres Aneinanderrücken, vor allem in institutioneller Hinsicht. Angestossen durch die Kooperationsvereinbarung zwischen der UN und der IOM im Jahr 1996 hatte die IOM mit zahlreichen UN-Sonderorganisationen, darunter das UNHCR, MoU abgeschlossen und war in verschiedenen UN-Gremien vertreten, etwa im IASC. Zudem hatte die IOM in vielen Bereichen die Re-

709 Erika Feller, Direktorin der UNHCR-Schutzabteilung, kommt zum Schluss, dass die Verletzlichkeit der Tsunami-Opfer sehr vergleichbar mit der von Flüchtlingen sei: «Definitions can become quite artificial, even dangerous, if they lead to some being helped and others ignored, regardless of need.» (UNHCR, Erika Feller on Migrants and Refugees vom 17. Februar 2005).

710 Vgl. in Bezug auf UNHCR: ebd.; ebenso: UNHCR, Role in IASC Initiatives 2005.

711 UNHCR, Erika Feller on Migrants and Refugees vom 17. Februar 2005.

712 UNHCR, Dialogue on Protection Challenges 2007, S. 1 f.

713 Ebd., S. 3 f.

geln der UN übernommen, etwa bezüglich des Lohnsystems der Mitarbeitenden.⁷¹⁴ Dadurch hatte eine schrittweise Integration in das UN-System begonnen, indem die IOM in gewissen Bereichen eine ähnliche Position und Rolle wie die UN-Sonderorgane einnahm, etwa im UN-Cluster-System. Die institutionelle Integration führte dazu, dass gewisse bestehende Konflikte entschärft werden konnten. Die Verantwortung für Binnenvertriebene war Anfang des neuen Millenniums eines der grössten Konfliktfelder zwischen den beiden Organisationen. Sowohl das UNHCR als auch die IOM hatten eine Führungsrolle für sich beansprucht.⁷¹⁵ Dass keine der Organisationen ein klares Mandat für IDP hatte, liess einen gewissen Spielraum und veranlasste die Organisationen, ihr jeweiliges Territorium

714 Vgl. dazu ein Interview mit IOM-Generaldirektor William Lacy Swing aus dem Jahr 2016: «[...] we are probably more than 50 % in the UN system already: we use the UN grading and salary structure; we are in the security system and the retirement system; we're in the cluster system – we run the shelter cluster in natural disasters; I'm the champion of the UN humanitarian system for preventing sexual exploitation and abuse for example.» (Interview mit William Lacy Swing, UN News, «It is important to let the positive side of migration be told» – IOM Director-General, 20. Dezember 2016, <<https://news.un.org/en/story/2016/12/548202-interview-it-important-let-positive-side-migration-be-told-iom-director-general>>).

715 Vgl. dazu: MATTAR/WHITE, § 116 mit Hinweisen: «A letter from the High Commissioner to IOM, dated 22 September 2003, suggested that UNHCR should be designated the «main agency». IOM responded that in its eyes and in the eyes of its partner governments, IOM was the «main agency» for assisted voluntary returns. Further IOM stated «no agency has an unambiguous mandate for IDPs. ... The IASC will again address this question of IDPs at our meeting in December. That discussion will perhaps allow us to make some progress in defining IDP roles, although the continuing lack of consensus among the international organizations and governments is an obstacle. ... I remain intrigued by Gene Dewey's idea that UNHCR might be given a protection role for IDPs while IOM is designated as the international organization of first resort for assistance.» Vgl. ebenso bereits im Jahr 2000, als das UNHCR erklärte, es habe ein «interest in the protection and welfare» von Binnenvertriebenen, weshalb es zuständig sei, «to take the lead to protect and assist them in certain situations» (UNHCR, Role on IDP 2000, S. 1). Bezüglich der IOM: «To ensure the orderly migration of persons in need of migration assistance, IOM fulfils several functions, in particular «the organized transfer of refugees, displaced persons and other individuals in need of migration services» (Article 1, para 1 (b), IOM Constitution). The Constitution of IOM appears to be the only treaty providing a specific mandate for «displaced persons» to an international governmental organization.» (IOM, Internally Displaced Persons 2002, S. 2).

abzustecken.⁷¹⁶ Mit der Einführung des Cluster-Ansatzes im Jahr 2006 hat das UNHCR den *lead* im Bereich Protection übernommen und teilt sich den *lead* im Camp Coordination und Camp Management-Cluster mit der IOM. Die Verantwortung für Binnenvertriebene scheint seither klarer verteilt und zu weniger Konflikten zu führen. Auch auf dem Feld arbeiten das UNHCR und die IOM oft Hand in Hand.⁷¹⁷ Gleichzeitig scheinen sich Konflikte zwischen den beiden Organisationen auf konzeptueller Ebene eher zugespitzt zu haben. Der wohl grösste (und andauernde) Konflikt der 2000er-Jahre betrifft die Genealogie der Begriffe «Flüchtlinge» und «Migrierende».⁷¹⁸

Weiterhin galt es für die IOM in den 2000er-Jahren, ihre Rolle im System der verschiedenen im Migrationsbereich tätigen Organisationen zu finden. Insbesondere stellte sich die Frage nach dem Verhältnis zur UN. Die IOM-Mitgliedstaaten sprachen sich im Jahr 2003 gegen eine Integration in die UN als *specialized agency* aus, weil sie befürchteten, die Organisation würde dadurch an Unabhängigkeit und Flexibilität verlieren.⁷¹⁹ Allerdings brachte die UN zum Ausdruck, dass eine über die Kooperationsvereinbarung von 1996 hinausgehende institutionelle Annäherung ohne eine Integration als Sonderorganisation grundsätzlich nicht infrage kam.⁷²⁰ Das betraf nicht nur die IOM: Die UN drängte ab Mitte der 2000er-Jahre vermehrt darauf, dass die Koordination und Kooperation mit anderen Organisationen via formelle Integration in die UN erfolgte. Da die IOM ohne solche zunehmend vom UN-System ausgeschlossen zu

716 Das Mandat des UNHCR bezieht sich nur auf Flüchtlinge. Die Flüchtlingseigenschaft liegt definitionsgemäss erst dann vor, wenn eine Person sich ausserhalb ihres Heimatstaates befindet. Binnenvertriebene erfüllen dieses Kriterium nicht und fallen folglich im Prinzip nicht unter das Mandat des UNHCR. Da Binnenvertriebene aber unter Umständen auch verfolgt werden und gleichermassen Schutz benötigen wie Flüchtlinge, wirkt das Kriterium der Überquerung einer Grenze in der Praxis derweil willkürlich. Das UNHCR will sich darum v.a. dann um Binnenvertriebene kümmern, wenn diese unter dessen Mandat fallen würden, hätten sie die Grenze überquert. Das Mandat der IOM umfasst *ratione personae* zwar alle Migrierenden, sie ist aber nicht zur Schutzgewährung mandatiert.

717 Vgl. etwa zur als vorbildlich bezeichneten Zusammenarbeit in Libyen nach 2011: MARTIN, S. 147 f.

718 Vgl. dazu vorne III. C. 6. c).

719 IOM, IOM – UN Relationship 2003, §§ 3, 4, 9 und 10. Die Vereinbarungen mit den Sonderorganisationen variieren zwar stark, allerdings unterstehen sie alle dem ECOSOC (Art. 58 und 63 UNCh) und büssen damit in bestimmten Bereichen an Autonomie ein.

720 IOM, IOM – UN Relationship 2006, § 8 und § 9.

werden drohte, wurden die Optionen ab 2006 neu geprüft. Wohl weil sich der UN-Generalsekretär bewusst war, dass die IOM-Mitgliedstaaten eine formelle Integration ablehnen würden, wies er den IOM-Rat darauf hin, dass eine Vereinbarung zur Integration als *specialized agency* direkt zwischen dem ECOSOC, der GV und dem IOM-Rat abgeschlossen werden konnte, ohne dass eine Ratifikation durch die jeweiligen Mitgliedstaaten notwendig werden würde. Die IOM machte aber klar, dass der Rat ohne das Einverständnis der Mitgliedstaaten keine solchen Entscheidungen traf.⁷²¹ Im Jahr 2007 kamen nebst dem Status als *specialized agency* auch zwei neue Optionen auf den Tisch: die Assoziierung als *related agency* einerseits oder die Auflösung der Organisation und Neugründung als *fund* oder *programme* der UN andererseits, wobei Letzteres schon *a priori* als nicht gangbar betrachtet wurde.⁷²²

7. Die Organisationen heute

a) IOM: Assoziierung an die UN und «*Lead Agency on Migration*»

Unter der Ägide des Generaldirektors William Lacy Swing, einem amerikanischen Berufsdiplomaten, hat die IOM seit 2008 eine bemerkenswerte Transformation durchlaufen. Von einer der breiten Öffentlichkeit immer noch kaum bekannten, von NGOs und der Wissenschaft oft als zwiespältig wahrgenommenen Organisation Mitte der 2000er-Jahre hat sich die IOM in den letzten Jahren zu einer zentralen Akteurin entwickelt. Neben einer Verschlankung der Struktur und der Erneuerung der Verfassung 2013 ist die Assoziierung an die UN als *related agency* im Jahr 2016 die prägendste Entwicklung.⁷²³ Die IOM-Leitung hatte ihren Mitgliedstaaten eine Integration in die UN zwar schon früher nahegelegt, allerdings waren die politischen Konstellationen dafür damals nicht günstig. Vor allem die Tatsache, dass die IOM keinen *seat at the table* bei der UN hatte, war

721 IOM, IOM – UN Relationship 2007, § 3.

722 Ebd., §§ 8 ff. und §§ 12 ff.

723 Vgl. zur Rolle der IOM im UN-System: BRADLEY MEGAN, Joining the UN Family?: Explaining the Evolution of IOM-UN Relations, in: Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations Vol. 27 No. 2 (2021), S. 251–274; CULLEN MIRIAM, The IOM as a «UN-Related» Organisation, and the Potential Consequences for People Displaced by Climate Change, in: Behrman Simon/Kent Avidan (Hrsg.), Climate Refugees: Global, Local and Critical Approaches, Cambridge 2022, S. 338–356).

der IOM-Leitung ein Dorn im Auge; nicht zuletzt war es demütigend, an den UN-Sitzungen zur Randfigur degradiert zu werden.⁷²⁴ Die Tendenz, Migrationsangelegenheiten in der UN zu zentralisieren und koordinieren, resultierte für die IOM zunehmend in der Isolation. Im Jahr 2015 wurden in der UN eine Reihe neuer Abkommen ausgehandelt, die den künftigen Rahmen, in dem die Migration international gehandhabt wird, mitprägen werden – darunter der Sendai Framework for Disaster Reduction⁷²⁵, die Addis Abeba Action Agenda⁷²⁶, die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030)⁷²⁷ und nicht zuletzt das Pariser Klimaübereinkommen⁷²⁸. Ohne Integration in die UN war die IOM vom Zugang zu Informationen betreffend Projekte und Finanzierung ausgeschlossen.⁷²⁹ Zudem war die Aushandlung der beiden UN-Pakte zur Migration und zu Flüchtlingen und ein allfällig damit verbundener Paradigmenwechsel in der internationalen Herangehensweise im Bereich Migration absehbar, einhergehend wohl auch mit einer Neuordnung des institutionellen Gefüges, von dem die IOM allenfalls würde profitieren können.⁷³⁰

724 «What it means for migrants is that they will now, through us, have a seat at the table and a voice in the decision making. For example, in the high-level dialogue in 2013, I was removed from the plenary and given a much more restricted role because I wasn't *U.N.* The *IOM* was speaker number 103. That sort of thing is less likely to happen when you're part of the *U.N.*, so we can do a better job of representing the migrants and letting them speak through us.» (Daniel Howden, Interview mit IOM-Generaldirektor William Lacy Swing, «Very Little Courage or Leadership in Refugee Crisis» – Migration Chief, 21. September 2016, <<https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2016/09/21/very-little-courage-or-leadership-in-refugee-crisis-migration-chief>>).

725 Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 vom 18. März 2015, in: A/CONF.224/CRP.1.

726 Addis Abeba Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, in: A/RES/69/313 vom 27. Juli 2015.

727 Sustainable Development Goals (SDGs), in: A/RES/70/1 vom 21. Oktober 2015.

728 Paris Agreement vom 13. Dezember 2015, in: UN Doc. FCCC/CP/2015/10Add.1 vom 29. Januar 2016.

729 Daniel Howden, Interview mit IOM-Generaldirektor William Lacy Swing, «Very Little Courage or Leadership in Refugee Crisis» – Migration Chief, 21. September 2016, <<https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2016/09/21/very-little-courage-or-leadership-in-refugee-crisis-migration-chief>>.

730 Kathleen Newland, Interview mit IOM-Generaldirektor William Lacy Swing, «The Missing Piece in the Globalization Mosaic»: A Conversation with IOM Director General William Lacy Swing, 16. Mai 2018, <<https://www.migrationpolicy.org/article/missing-piece-globalization-mosaic-conversation-iom-director-general-william-lacy-swing>>.

Unter Generaldirektor Swing öffnete sich schliesslich ein kurzes Opportunitätsfenster, um die Annäherung an die UN zu realisieren. Barack Obama war einer Integration der IOM in die UN gegenüber, anders als seine Vorgänger, positiv eingestellt. Zudem pflegte die IOM-Leitung ein gutes Verhältnis zum amtierenden UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und dessen Stellvertreter Jan Eliasson, die ebenfalls eine engere Anbindung an die UN anstrebten. Für das Jahr 2017 waren eine Reihe personeller Wechsel absehbar, die eine Assoziierung zumindest infrage gestellt hätten, etwa die Amtsübernahme Donald Trumps in den USA, aber auch die Amtsübernahme des neuen UN-Generalsekretärs Antonio Guterres, zuvor UN-Hochkommissar für Flüchtlinge.⁷³¹ So nutzten die IOM- und die UN-Leitung den günstigen Zeitpunkt, um die Assoziierung in die Wege zu leiten. Die IOM-Mitgliedstaaten pochten dabei auf die Anerkennung und Beibehaltung verschiedener Spezifika der IOM, man könnte auch von Bedingungen sprechen.⁷³² Drei Punkte sind dazu hervorzuheben. So deklariert sich die IOM selber als die führende Akteurin im Bereich Migration: «IOM is the global lead agency on migration.»⁷³³ Die UN-Mitgliedstaaten anerkannten die IOM anschliessend nur als «an organization with

731 So zumindest implizit IOM-Generaldirektor William Lacy Swing: «We also had a constellation of personalities who we knew would be no longer in office in January 2017. So, this was of course President Barack Obama, because Washington had always been opposed to our going into the UN. We had the Secretary General, Ban Ki-moon, who knew us well and respected us and liked us, thought we were doing good work, and we had Jan Eliasson, the Deputy Secretary-General who was very favorable toward us and who was our negotiating partner, so we said now is probably the time to go in.» (Ebd.).

732 «(a) IOM is the global lead agency on migration and is an intergovernmental, non-normative organization with its own constitution and governance system, featuring a predominantly projectized budgetary model and a decentralized organizational structure. The Organization must, in addition to these features, also retain the following attributes to which its Member States attach importance: responsiveness, efficiency, cost-effectiveness and independence; (b) IOM is an essential contributor in the field of migration and human mobility, in the protection of migrants' rights, and in operational activities related to migrants, displaced people and migration-affected communities, including in the areas of resettlement and returns. It has, over time, accumulated a wide and unique range of real world experiences. IOM must be in a position to continue to play this essential and experience-based role.» (IOM, Council Resolution No. 1309 vom 24. November 2015, IOM Doc. C/106/RES/1309 vom 4. Dezember 2015, § 2).

733 Ebd.

a global leading role in the field of migration».⁷³⁴ Sie nahmen lediglich zur Kenntnis, dass die IOM-Mitgliedstaaten selber die Organisation als die global führende Organisation einstufen, und hielten gleichzeitig fest, dass die Selbstdeklaration als *lead agency* die Mandate der UN und ihrer Sonderorganisationen und Organe nicht tangiert.⁷³⁵ Ein weiterer Punkt ist die Selbstbezeichnung als «non-normative» Organisation – ein auslegungsbedürftiger Begriff. Und ein letzter Punkt ist der Verweis auf den Beitrag der IOM im Bereich «protection of migrants' rights», für den diese kein formelles Mandat hat. In der Folge wurde eine Vereinbarung zwischen der IOM und der UN ausgearbeitet, diese wurde anschliessend von der GV angenommen und Ende 2016 durch den UN-Generalsekretär und den IOM-Generaldirektor unterzeichnet. Die Vereinbarung enthält den Begriff *related agency* nicht, er wird in der UN als Sammelbegriff für diejenigen Organisationen verwendet, die zwar eine ähnliche Kooperationsvereinbarung mit der UN haben wie die Sonderorganisationen, die sich aber nicht dem ECOSOC unterwerfen.⁷³⁶ Die Vereinbarung enthält keine spektakulären Verpflichtungen der beiden Organisationen, ermöglicht dem IOM-Generaldirektor und dem UN-Generalsekretär aber etwa die gegenseitige Repräsentation in Sitzungen relevanter Gremien, allerdings

734 Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration, in: A/RES/70/296 vom 5. August 2016, Annex (zit. Vereinbarung IOM-UN 2016), § 1: «The United Nations recognizes the International Organization for Migration as an organization with a global leading role in the field of migration. The United Nations recognizes that the Member States of the International Organization for Migration regard it, as per the International Organization for Migration Council Resolution No. 1309, as the global lead agency on migration. The foregoing shall be without prejudice to the mandates and activities of the United Nations, its Offices, Funds and Programmes in the field of migration.»

735 Ebd.

736 Die Bestimmungen zu den Sonderorganisationen finden sich in Art. 63 i.V.m. Art. 57 UNCh. Das UNHCR bezeichnet die IOM als «Schwesterorganisation» der UN (UNHCR, UN Sister Organisations, <<https://www.unhcr.org/un-sister-organizations.html>>). Dort wird die IOM ausserdem bemerkenswerterweise als «the leading inter-governmental organization in the field of migration» bezeichnet.). Für eine Übersicht über die Unterschiede zwischen *related* und *specialized agencies* der UN vgl. CULLEN MIRIAM, The IOM's New Status and its Role under the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Pause for Thought, EJIL:Talk!, Blog of the European Journal of International Law, 29. März 2019, <www.ejiltalk.org>.

ohne Stimmrecht,⁷³⁷ ein Vorschlagsrecht sowie gegenseitigen Zugang zu Informationen. Ferner bekommt das IOM-Personal mit der Vereinbarung Zugang zum Reisedokument *laissez-passer* der UN.

IOM-Generaldirektor William Lacy Swing äusserte sich auf die Frage, ob sich die IOM mit der Assoziierung an die UN verändern werde: «We're preserving our business model.»⁷³⁸ Längerfristig ist aber klar, dass die IOM in der UN nur dann mehr Verantwortung im Sinne der Führungsrolle in Migrationssachen übernehmen kann, wenn sie bereit ist, sich gleichzeitig in die Pflicht nehmen zu lassen. Vorab gehört dazu die Unterwerfung unter den ECOSOC. Die Idee, dass die IOM in Zukunft eine UN-Sonderorganisation, und damit dem ECOSOC unterstellt wird, liegt demnach jetzt schon auf dem Tisch.

Der UN-Generalsekretär formulierte es recht deutlich:

«While Member States work on defining the global compact, I will work to strengthen the way we work on the migration issue. This could include designating IOM as the agency with responsibility for coordinating and leading the Organization's overall engagement on the issue. In my view, this will be best achieved if, in time, IOM is brought more fully into the United Nations system as a specialized agency, properly equipped for that role. Although this change would be subject to a decision by the Member States, I believe it deserves their serious consideration.»⁷³⁹

b) Die neuen Schwerpunkte der beiden Organisationen

Die Schwerpunkte beider Organisationen haben sich in den letzten Jahren verändert. Die IOM legt heute einen Schwerpunkt auf Tätigkeiten in Krisen- und Post-Konfliktsituationen sowie in zunehmendem Masse auf

737 Vgl. Art. 5 der Vereinbarung IOM-UN 2016. Der IOM-Generaldirektor kann etwa an den Plenarversammlungen der GV teilnehmen sowie die Sitzungen der Komitees der GV und des ECOSOC sowie unter Umständen diejenigen der UN-Nebenorgane besuchen. Auf Einladung kann er auch an Treffen des Sicherheitsrates teilnehmen. Der UN-Generalsekretär kann die Sitzungen des Rates sowie weitere Sitzungen von IOM-Gremien besuchen.

738 Daniel Howden, Interview mit IOM-Generaldirektor William Lacy Swing, «Verly Little Courage or Leadership in Refugee Crisis» – Migration Chief, 21. September 2016, <<https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2016/09/21/very-little-courage-or-leadership-in-refugee-crisis-migration-chief>>.

739 Vereinte Nationen, Bericht des Generalsekretärs 2017, § 73.

Tätigkeiten im Bereich der Regulierung der Migration. Sie budgetierte in den letzten Jahren jeweils rund einen Drittel ihres operativen Budgets für den Bereich *regulating migration*.⁷⁴⁰ Die Regulierung der Migration zielt gemäss der IOM darauf ab, ein System ordentlicher Migration zu schaffen, wie es bereits die Gründungsresolution des ICEM sowie auch die Vorgängerorganisation Intergovernmental Committee vorgesehen hatten. Unter dem Titel der «technischen Zusammenarbeit» realisiert die IOM in diesem Bereich verschiedene Projekte, die bezwecken, die diesbezüglichen Kapazitäten der Staaten auszubauen. Dazu gehören vor allem Massnahmen in Bezug auf den Grenzschutz – die IOM spricht von *border management*. So trainierte sie etwa im Jahr 2019 im Rahmen eines Programms in Libyen Grenzschutzbeamte und führte Spezialausrüstungen ein, um die Grenzkontrolle effektiver zu gestalten.⁷⁴¹ Die IOM arbeitet aber auch mit anderen nationalen Behörden zusammen und berät und schult sie in Bezug auf die Ausgestaltung und Umsetzung einer nationalen Migrationspolitik.⁷⁴² Weil die IOM in den 2000er-Jahren in massive Kritik geraten war, dass ihre Tätigkeiten Menschenrechten und dem Flüchtlingsrecht zuwiderlaufen, betont sie heute ihren rechtebasierten Ansatz. Dieser besagt, dass sich die Organisation selber in all ihren Tätigkeiten an die relevanten internationalen Normen hält und sie die Staaten dabei unterstützt, sich in ihren Praktiken ebenfalls an diese zu halten.⁷⁴³ Die Zukunft wird weisen, ob der Kurswechsel rhetorischer Natur ist oder ob er sich in der Praxis manifestieren wird. Als *related agency* ist die IOM jedenfalls nicht an den Menschenrechtsrahmen der UN gebunden, was sich allerdings durch eine Integration in die UN als Sonderorganisation ändern würde. Es bleibt damit offen, ob die Staaten eine Organisation ausserhalb dieses Systems mit der nötigen «Flexibilität» bevorzugen oder ob eine volle Integration mit Unterwerfung auch unter die entsprechenden menschenrechtlichen Standards erfolgen wird.⁷⁴⁴

740 Im Jahr 2020 betrug der Anteil *regulating migration* am operativen Budget rund 37 %, im Jahr 2021 betrug er rund 30 %, im Jahr 2022 waren nur noch rund 18 % des operativen Budgets für diesen Bereich eingeplant (IOM, Programme and Budget 2021, S. 11; IOM, Programme and Budget 2022, S. 11).

741 IOM, Programme and Budget 2019, S. 130.

742 Z.B. in Chile: ebd., S. 132.

743 So hat die IOM 2016 gar ein Handbuch zum rechtebasierten Ansatz publiziert: IOM, Rights-Based Approach to Programming, 2016, <<https://publications.iom.int/books/rights-based-approach-programming>>.

744 Allerdings ist die Integration in die UN allein noch kein Garant dafür, dass sich die Sonderorganisationen tatsächlich an Menschenrechte halten. So stehen

Ein weiterer Schwerpunkt der IOM ist seit dem Ende der 2000er-Jahre die Schutzfunktion. Dabei interpretiert sie diese anders als das UNHCR. Die IOM betont, dass die Staaten für die Schutzgewährung zuständig sind. Das Konzept, wonach internationale Organisationen international als Substitute Schutz gewähren, qualifiziert die IOM als nicht mehr zeitgemäss. Die IOM anerkennt zwar, dass sie *de iure* nicht mandatiert ist, internationalen substitutiven Schutz zu gewähren, stellt sich aber auf den Standpunkt, dass der Schutz von Migrierenden faktisch letztlich das Ziel all ihrer Aktivitäten ist.⁷⁴⁵ Diese Interpretation des Schutzes ist Ausdruck des Souveränitätsprinzips, dem die IOM folgt. Demnach liegt die Zuständigkeit für die Schutzgewährung bei den einzelnen Staaten, die im Rahmen ihrer Hoheit über eigene Staatsangehörige oder Personen, die sich auf ihrem Staatsgebiet befinden, Verpflichtungen aus den entsprechenden internationalen und nationalen Rechtsinstrumenten unterliegen.⁷⁴⁶ Die IOM sieht es als ihre Aufgabe an, partnerschaftlich mit den Staaten zusammenzuarbeiten, um diese dazu zu bringen, dass sie Personen unter ihrer Gewalt entsprechend dieser Prinzipien behandeln. Interessant ist dabei, dass die IOM nicht nur geltend macht, sie sei selbst für die Schutzgewährung zuständig. Gleichzeitig stellt sie sich auch auf den Standpunkt, das internationale Konzept der Schutzgewährung habe sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs grundsätzlich in diesem Sinne verändert, und beruft sich dabei auf grössere Entwicklungen innerhalb der UN. Demnach sei der internationale Schutz im Sinne eines internationalen Substituts für fehlenden nationalstaatlichen Schutz heute obsolet: «There is no «substitution» by international organizations for the primary responsibilities of States in effecting the necessary respect for and protection of the rights of individuals. Instead, international organizations support States in ensuring that the relevant law and standards are respected, resulting in their effective implementation and the protection of individuals; thus the organizations have a supportive protection mandate.»⁷⁴⁷ Die IOM gräbt dem

z.B. *UN peacekeepers* immer wieder in der Kritik, Menschenrechte zu verletzen. Immerhin ist es heute weitgehend anerkannt, dass die UN-Organisationen dem UN-Menschenrechtsrahmen unterworfen sind.

745 IOM, Policy on Protection 2015, § 3. Vgl. dazu auch: PERRUCHOUD, *Persons Falling under the Mandate of IOM*, S. 211 f.

746 «The relevant international legal framework for the protection of migrants is international migration law, which is derived, *inter alia*, from relevant instruments of human rights law, labour law, refugee law, humanitarian law, maritime law and consular law.» (Ebd., § 4).

747 Ebd., § 10.

UNHCR insofern das Wasser ab, als sie geltend macht, das internationale Schutzmandat, über welches das UNHCR verfügt, sei heute allgemein nicht mehr anerkannt. Demnach würde die IOM gewisse Funktionen wie etwa die Abklärung der Flüchtlingseigenschaft durch das UNHCR und die Ausstellung eines entsprechenden Ausweisdokumentes wohl grundsätzlich ablehnen. Dazu würden aber auch weitere Aktivitäten gehören, in denen das UNHCR als Quasisubstitut für nationale Behörden handelt, etwa im Rahmen des Betriebs von Flüchtlingslagern.⁷⁴⁸ Die IOM ihrerseits geht davon aus, dass ein Grossteil dieser so verstandenen Schutzfunktion von internationalen Organisationen, vorab der IOM, darin besteht, die Staaten bei ihrer Verpflichtung zu unterstützen, die entsprechende Gesetzgebung zu erlassen und diese umzusetzen. Damit dringt die IOM in einen Kernbereich des UNHCR vor, indem sie einerseits ihre internationale Schutzfunktion als Quasisubstitut verneint und andererseits geltend macht, selbst eine führende Rolle im Bereich Schutzgewährung einnehmen zu müssen.⁷⁴⁹

Auch die Schwerpunkte des UNHCR haben sich in den letzten Jahren verändert. Obwohl es schon früher sein Mandat in personeller Hinsicht erweitert hatte, begann es seit den 2000er-Jahren verstärkt, sich für verschiedene Gruppen von Vertriebenen zu engagieren. Dazu gehören etwa Klima- und Bürgerkriegsvertriebene.⁷⁵⁰ Heute sieht sich das UNHCR zuständig für die ganze Bandbreite vertriebener Personen: Flüchtlinge (inkl. Personen in flüchtlingsähnlichen Situationen), Rückkehrende, Staatenlose, Binnenvertriebene (inkl. Personen in IDP-ähnlichen Situationen), Asylsuchende (inkl. abgewiesene Asylsuchende) sowie weitere Personen. Heute gelten die Hälfte aller Personen im Mandat des UNHCR als Binnenvertriebene.⁷⁵¹ Regionale Schwerpunkte liegen vor allem in verschiedenen Ländern Afrikas sowie dem Mittleren Osten, davon zahlreiche in Konfliktregionen; drei Viertel des regionalen Budgets werden für Projekte in Afrika und dem Mittleren Osten verwendet.⁷⁵² Die anhaltenden Konflikte etwa im Irak, Jemen oder Libyen haben dazu geführt, dass viele Personen in anderen

748 Vgl. zur Thematik: KAGAN MICHAEL, «We Live in a Country of UNHCR»: The UN Surrogate State and Refugee Policy in the Middle East, in: UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 201, Februar 2011.

749 IOM, *Policy on Protection* 2015, § 7.

750 Die Aktivitäten wurden jeweils vom ECOSOC und der GV abgesegnet, schon früh etwa bezüglich Opfer von Naturkatastrophen: E/RES/2011(LXI) vom 2. August 1976; A/RES/31/35 vom 30. November 1976; A/RES/48/118 vom 20. Dezember 1993.

751 UNHCR, *Biennial Programme Budget 2020–2021*, S. 7.

752 Ebd., S. 10.

Landesteilen oder in den Nachbarstaaten Zuflucht suchen – ein Grossteil des Budgets des UNHCR wird daher für die Grundbedürfnisse dieser Personen aufgewendet. Daneben ist das UNHCR vermehrt auch zugunsten von Personen tätig, die ihre Heimatstaaten infolge des Klimawandels verlassen haben oder vor Ort auf humanitäre Hilfe angewiesen sind. So hat sich das UNHCR in Haiti, Sri Lanka und Bangladesch nach Naturkatastrophen engagiert. Zusätzlich avisiert das UNHCR für sich auch eine Rolle im breiteren Kontext des Klimawandels. So geht es davon aus, dass der Klimawandel verschiedene für das UNHCR relevante Folgen haben wird.⁷⁵³ Dazu gehört etwa das Szenario der Ressourcenknappheit, z.B. Wassermangel nach grösseren Dürreperioden, wobei Menschen aufgrund ihrer Religion, des Geschlechts oder der politischen Gesinnung beim Zugang benachteiligt werden könnten. Das UNHCR geht zudem davon aus, dass Ressourcenknappheit potenziell auch neue Konflikte auslöst bzw. schwelende Konflikte neu entfacht. Andererseits ist aber auch an Situationen zu denken, in denen ganze Bevölkerungsgruppen faktisch staatenlos werden oder innerhalb des Heimatstaates umgesiedelt werden müssen, etwa wenn Inseln dem steigenden Meeresspiegel zum Opfer fallen.

c) IOM und UNHCR als *law-maker*

Die IOM ist keine Organisation, die klassischerweise als *law-maker* eingeordnet würde. Die Organisation übt keinen (direkten) Zwang auf die Mitgliedstaaten aus, indem sie etwa Richtlinien oder Deklarationen erlässt, die den Staaten autoritär vorgeben, wie gewisse völkerrechtliche Bestimmungen anzuwenden sind. Die IOM verfügt etwa im Gegensatz zum UNHCR über kein Mandat, eine bestimmte Konvention zu überwachen. Sie zeichnet sich gerade dadurch aus, dass sie keinen öffentlichen und direkten Druck auf die Mitgliedstaaten ausübt. Dies ist einer der Gründe, weshalb die IOM in der Wissenschaft lange wenig beachtet wurde. Die Rolle der IOM im völkerrechtlichen Rechtsetzungsprozess wird damit allerdings verharmlost. Die IOM nimmt auf eher indirekte Art und Weise wesentlichen Einfluss auf das Verhalten der Staaten.⁷⁵⁴ Dies geschieht durch verschiede-

753 Vgl. dazu UNHCR, *Climate Change* 2009, S. 1 ff.

754 Beiträge dazu: ANDRIJASEVIC RUTVICA/WALTERS WILLIAM, *The International Organization for Migration and the International Government of Borders, Environment and Planning D: Society and Space* Vol. 28 (2010), S. 977–999; ASHUTOSH ISHAN/MOUNTZ ALISON, *Migration Management for the Benefit of*

ne Mechanismen. Auffallend sind bei der IOM die Tätigkeiten im Bereich der Wissensorganisation und -klassifizierung. Die Organisation hat in den letzten Dekaden darin investiert, Klassifizierungen verschiedener Phänomene prominent zu platzieren. So betont sie seit Anfang des neuen Millenniums unermüdlich die Existenz eines «internationalen Migrationsrechts»: «[...] international migration law [...] includes norms and standards of human rights law, refugee law, labour law, humanitarian law, maritime law, law of the sea, transnational criminal law, nationality law and consular law at the international, regional and national levels.»⁷⁵⁵ Darin werden Flüchtlinge und Asylsuchende als eine (kleine) Untergruppe von Migrierenden klassifiziert. Ein weiteres Beispiel für die Wissensorganisation durch die IOM ist das Glossary on Migration, eine IOM-Publikation, die verschiedene Begriffe und Konzepte im Bereich der Migration in Form eines Leitfadens definiert.⁷⁵⁶ Das Glossar ist öffentlich im Internet zugänglich und vermittelt den Eindruck, verschiedene allgemein anerkannte Begriffe und Konzepte neutral und objektiv zu beschreiben. Das Glossar kann aber auch als Bestreben gelesen werden, die Anwendung verschiedener Begriffe und Konzepte durch Behörden und andere Organisationen zu formen. Das wird etwa bei der Beschreibung des Begriffs der *managed migration* deutlich: «A term used to encompass numerous governmental functions within a national system for the orderly and humane management for cross-border migration, particularly managing the entry and presence of foreigners within the borders of the State and the protection of refugees and others in need of protection. It refers to a planned approach to the

whom? Interrogating the Work of the International Organization for Migration, Citizenship Studies Vol. 15 No. 1 (2011) S. 21–38; BARTELS INKEN, «We must do it gently.»: The Contested Implementation of the IOM's Migration Management in Morocco, Migration Studies Vol. 5 No. 3 (2017), S. 315–336; BRADLEY MEGAN, The International Organization for Migration (IOM): Gaining Power in the Forced Migration Regime, Refuge Vol. 33 No. 1 (2017), S. 91–106; CAMPILLO CARRETE BEATRIZ/GASPER DES, Managing Migration in the IOM's World Migration Report 2008, in: Truong Than-Dam/Gasper Des (Hrsg.), Transnational Migration and Human Security: The Migration-Development-Security Nexus, Berlin/Heidelberg 2011, S. 117–132; DUPEYRON BRUNO, Secluding North America's Labor Migrants: Notes on the International Organization for Migration's Compassionate Mercenary Business, in: Zainotti Ruben (Hrsg.), Remote Control: The Externalisation of Migration Management in Europe and North America, New York 2016, S. 238–258; FINE SHOSHANA, Liasons, Labelling and Laws: International Organization for Migration Bordercratic Interventions in Turkey, Journal of Ethnic and Migration Studies (2017).

755 IOM, Policy on Protection 2015, Annex, § 13.

756 IOM, Glossary on Migration, <<https://www.iom.int/key-migration-terms>>.

development of policy, legislative and administrative responses to key migration issues.» Dabei ist es keineswegs unumstritten, dass Flüchtlinge unter das Konzept der Migrationsverwaltung – sollte es ein solches überhaupt geben – fallen.⁷⁵⁷ Ein weiteres Beispiel, wie die IOM durch Expertise und Know-how Autorität auszuüben sucht, ist die neue IOM-*policy on protection*, wobei die IOM davon ausgeht, dass das Institut des internationalen Schutzes als Substitut für den nationalen Schutz nicht mehr zeitgemäss ist. Eine weitere Art, die Staaten indirekt zu einer Verhaltensänderung zu bewegen, sind Massnahmen unter dem Titel der «technischen Zusammenarbeit», wobei die IOM Regierungen und andere Akteure als Partnerin bei der Implementierung verschiedener Projekte unterstützt: «Through its technical cooperation on migration (TCM) activities, IOM supports and assists in the development and implementation of projects and programmes focusing on strengthening the capacity of governments, and at times NGOs and other actors, to more effectively manage migration.»⁷⁵⁸ Ein Beispiel ist die Gründung und Festigung sog. *communities of practice*. Dabei arbeitet die IOM partnerschaftlich mit verschiedenen im Migrationsbereich tätigen Akteuren zusammen, etwa nationalen Grenzschutzbehörden. Sie tritt dabei als neutrale, technokratische Organisation mit dem erforderlichen Know-how auf, bietet etwa Schulungen, Beratungen oder Workshops an. Die IOM entwickelt dadurch ein Netzwerk aus verschiedenen Akteuren, die über die Zeit zu einer Gemeinschaft zusammenwachsen, die gemeinsame Ziele verfolgt und (bildlich) eine gemeinsame Sprache verwendet. Dadurch erfolgt auch eine Identifikation der in der Gemeinschaft vertretenen Akteure mit der Problematisierung bestimmter Bereiche. Die IOM hat dadurch die Möglichkeit, bestimmte Rationalitäten in diese Gemeinschaften zu übertragen. So war die IOM, wie auch das UNHCR, etwa in der Türkei bei der Implementierung des neuen Asylgesetzes beteiligt, indem sie dabei half, ein neues Korps von Beamtinnen und Beamten auszubilden.⁷⁵⁹ Das neue türkische Asylgesetz sowie das durch Unterstützung von internationalen Organisationen aufgebaute Beamtenkorps waren eine Grundlage dafür, dass die EU die Türkei später im Zuge der syrischen Flüchtlingskrise als sicheres Land qualifizieren konnte. Insofern konnte die IOM, aber auch andere Organisationen, europäische Interessen in die

757 Vgl. etwa UNHCR, High-Level Dialogue 2006.

758 IOM, Programme and Budget 2002, § 149.

759 Vgl. dazu den Beitrag von FINE SHOSHANA, Liasons, Labelling and Laws: International Organization for Migration Bordercratic Interventions in Turkey, *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2017).

Ausgestaltung des türkischen Asylwesens einbringen. Die Organisationen wirken insofern als *transmission belts*, als sie die Interessen der (bezahlenden) Mitgliedstaaten in anderen Staaten umsetzen. Die Aktivitäten in der Türkei dienen damit wesentlich dem Interesse der europäischen Staaten, die Migration extern zu kontrollieren. Durch solche Massnahmen nimmt die IOM indirekt Einfluss auf die nationalen Gesetzgebungs- und politischen Prozesse. So führte IOM-Generaldirektor Bastiaan Wouter Haveman schon 1967 aus: «I am convinced that this Council's regular discussions of basic migration problems not only influenced the thinking of the United States legislators but had also an impact on the attitude towards migration in many other countries. Undoubtedly, this Council has acted as a catalyst in the process of policy making in the field of international migration.»⁷⁶⁰

Auch das UNHCR ist in verschiedenster Art und Weise in die Entstehung und Weiterentwicklung des Rechts eingebunden.⁷⁶¹ Wie die IOM ist auch das UNHCR als Wissensträger und Wissensschaffer tätig. Ein Beispiel sind Lageeinschätzungen im Herkunftsland: So stützt sich das Schweizer Bundesverwaltungsgericht in seinen Urteilen regelmässig auf Lageeinschätzungen des UNHCR.⁷⁶² Darüber hinaus ist das UNHCR aber auch in viel unmittelbarer Art und Weise als *law-maker* tätig. Dadurch, dass es mit der Überwachung der Umsetzung der FK beauftragt ist, trägt es wesentlich zur Art der Umsetzung in den Staaten bei. Sehr direkten Einfluss auf die nationale Gesetzgebung nimmt das UNHCR etwa dadurch, dass es Regierungen beim Erlass neuer Gesetze berät.⁷⁶³ Diese Beratungsfunktion nimmt es bisweilen auch in Staaten wahr, welche die FK nicht ratifiziert haben – etwa Pakistan oder Vanuatu.⁷⁶⁴ Ferner interveniert das UNHCR in nationalen Gerichtsverfahren. In den USA hat das UNHCR in einem Verfahren vor der Beschwerdeinstanz via *Amicus Curiae* Brief unter anderem eingebracht, die Vorinstanz wende in Bezug auf das Kriterium, ob

760 HAVEMAN, S. 82.

761 Vgl. etwa STAVROPOULOU MARIA, Influencing State Behaviour for Refugee Protection: UNHCR and the Design of the Refugee Protection Regime, in: UNHCR, New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 154, April 2008; SCHEEL STEPHAN/RATFISCH PHILIPP, Refugee Protection Meets Migrations Management: UNHCR as a Global Police of Populations, Journal of Ethnic and Migration Studies Vol. 40 No. 6 (2014), S. 924–941; SCALETTARIS GIULIA, Refugee Studies and the International Refugee Regime: A Reflection on a Desirable Separation, Refugee Survey Quarterly Vol. 26 No. 3 (2007), S. 36–50.

762 Vgl. etwa BVGer, Urteil E-4908/2016 vom 26. März 2019.

763 UNHCR, Progress Report 2017, S. 8.

764 Ebd.

der Herkunftsstaat nicht willens oder nicht fähig ist, Schutz zu gewähren (*unwilling and unable*-Test), einen zu engen Standard an.⁷⁶⁵ Das UNHCR nimmt zudem zu nationalen Gesetzgebungsentwürfen Stellung.⁷⁶⁶ Ferner erarbeitet es verschiedene Instrumente, die den Inhalt bestimmter in der FK enthaltener Pflichten konkretisieren.⁷⁶⁷ So hat das UNHCR etwa ein Handbuch sowie ein Set von Richtlinien zum Verfahren und den Kriterien zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft erlassen.⁷⁶⁸ Dabei geht es in seiner Interpretation der FK teils sehr weit. Gewisse Ausführungen lassen sich als Ausweitung der in der FK enthaltenen Pflichten interpretieren. Ein Beispiel ist Artikel 31 FK. Dieser enthält ein Verbot von Strafmassnahmen wegen illegaler Einreise. Gemäss Wortlaut bezieht sich die Bestimmung nur auf «Flüchtlinge, die unmittelbar aus einem Gebiet kommen, wo ihr Leben oder ihre Freiheit im Sinne von Artikel 1 bedroht war» (Art. 31 Abs. 1 FK). Das UNHCR präzisierte bzw. änderte die Verpflichtung in einer an die Staaten gerichteten Richtlinie dahin gehend, dass auch weitere Personen, die nicht unmittelbar aus dem Land kommen, wo sie Flüchtlinge wurden, unter den Artikel fallen.⁷⁶⁹ Das Handbuch und die Richtlinien dienen vielen Staaten als Grundlage für die Auslegung der FK. So beruft sich etwa auch das Schweizer Bundesverwaltungsgericht in seinen Urteilen auf das UNHCR-Handbuch.⁷⁷⁰ Ein weiteres Beispiel sind Handlungsanleitungen. Das UNHCR hat im Jahr 2006 einen 10-Point Plan of Action on Refugee Protection and Mixed Migration erarbeitet, der eigentlich eine Handlungsanleitung zuhanden des UNHCR im Rahmen von gemischten Migrationsbewegungen ist, um die Flüchtlingsbelange vom Migrationsmanagement abzugrenzen bzw. diese darin einzubetten.⁷⁷¹ Die Handlungsan-

765 Vgl. UNHCR, UNHCR Intervention before the United States Court of Appeals for the First Circuit in the Case of Dimbil Noor Hassan v. Jefferson B. Sessions, III, Attorney General, 20. November 2018, No. 17–1894 (A209–706–181).

766 UNHCR, Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees: For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report Universal Periodic Review: Switzerland, April 2012, <<https://www.refworld.org/docid/4f9662cc2.html>>.

767 Venzke spricht in diesem Zusammenhang von «kommunikativer Rechtsetzung»: VENZKE, S. 74.

768 UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, UNHCR Doc. HCR/1P/ENG/Rev.3 vom Dezember 2011.

769 UNHCR, Detention Guidelines 1999, § 4.

770 BVGer, Urteil D-6295/2010 vom 19. Oktober 2010.

771 UNHCR, 10-Point Plan of Action 2007.

leitung wurde in der Folge von anderen Akteuren, darunter nationale Behörden, als Grundlage für die Ausarbeitung verschiedener Verfahren benutzt und hat damit auch Drittwirkung entfaltet, indem sie in neues (nationales) Recht umgewandelt wurde.⁷⁷² Das UNHCR wirkt ziemlich direkt als Rechtsetzer, indem die verschiedenen Richtlinien, Handbücher und Handlungsanleitungen von nationalen Behörden in Form von Verfahren oder in den nationalen Gesetzgebungsprozess integriert werden oder indem sie als Auslegungsparameter in der Rechtsprechung zur Konkretisierung bzw. Änderung verschiedener Rechtsnormen verwendet werden.

d) UNHCR und IOM als Anker des UN-Flüchtlings- und Migrationssystems

Im Jahr 2016 trafen sich die Staaten in New York, um die Frage nach der zukünftigen Ausrichtung der UN in Flüchtlings- und Migrationsbelangen zu diskutieren. Resultat war die New York Declaration vom 19. September 2016, die von der GV einstimmig verabschiedet wurde.⁷⁷³ Die Staaten waren sich einig, dass im Bereich Flüchtlinge und Migration internationale Zusammenarbeit erforderlich ist und dass die Verantwortung geteilt werden muss. Die Deklaration unterscheidet dabei zwischen Flüchtlingen und Migrierenden, auf die je unterschiedliche Standards zur Anwendung kommen, die aber auch gemeinsamen Standards (v.a. den Menschenrechten) unterliegen.⁷⁷⁴ Entsprechend dieser Trennung zwischen Flüchtlingen und Migrierenden sah die Deklaration vor, dass zwei verschiedene Pakte ausgearbeitet werden sollen, die je in ihrem Bereich eine gemeinsame Herangehensweise der Staaten zum Ziel haben. Das Resultat waren zwei Pakte, die von der GV im Dezember 2018 in Marrakesch verabschiedet wurden: der UN-Migrationspakt⁷⁷⁵ und der UN-Flüchtlingspakt⁷⁷⁶. Die Pakte

772 «Tanzania, for example, has developed an interesting set of approaches based on the Plan. They include standard operating procedures on border management, profiling and referral for responses, implementation of information campaigns and proposals designed to reduce resort to detention.» (UNHCR, Rede von Erika Feller vom 6. September 2010, S. 3).

773 New York Declaration for Refugees and Migrants, in: A/RES/71/1 vom 1. September 2016 (zit. New York Declaration).

774 Ebd., § 6.

775 Global Compact for Safe, Regular and Orderly Migration (GCM), in: A/RES/73/195 vom 19. Dezember 2018, Annex.

776 Global Compact on Refugees (GCR), in: A/73/12(II) vom 13. September 2018.

sind rechtlich nicht bindend, sondern als gemeinsame Zielerklärung der Unterzeichnerstaaten zu verstehen. Dennoch lässt sich der medienwirksame Widerstand einiger Staaten, v.a. gegenüber dem UN-Migrationspakt, als Zeichen deuten, dass die Staaten davon ausgehen, die Pakte könnten über die Zeit zumindest rechtsähnliche Wirkung entfalten. So haben etwa die USA den Migrationspakt nicht unterzeichnet, weil sie ihn als nicht vereinbar mit ihrer Souveränität erachteten – obwohl sie diesen in der Ära Obama unterstützt hatten.⁷⁷⁷ Auch die Schweiz verzichtete zunächst auf die Ratifikation, solange das Parlament den Pakt nicht beraten hat. Die Schweiz qualifiziert den Pakt als *soft law*.⁷⁷⁸

Die beiden Pakte wurden in einem unterschiedlichen Verfahren erarbeitet und sind unterschiedlich ausgestaltet. Während das UNHCR mit der Ausarbeitung des Flüchtlingspaktes betraut wurde, wurde der Migrationspakt unter der Leitung des UN-Generalsekretärs und der IOM in einem zwischenstaatlichen Verfahren erarbeitet. Die Pakte sind zudem unterschiedlich ausgestaltet, weil sie einen anderen Ausgangspunkt hatten. Während der Migrationspakt auf normativer Ebene zum ersten Mal gemeinsame Prinzipien und Ziele der verschiedenen Staaten formuliert und damit eher die Grundlagen betrifft, adressiert der Flüchtlingspakt spezifischere Punkte, die nicht bereits durch das Flüchtlingsrecht geregelt sind.⁷⁷⁹ Das betrifft vor allem die Teilung der Verantwortung zwischen den Staaten. Beide Pakte dienen nicht der Einführung neuer Rechte von Individuen oder Pflichten der Staaten, sondern sie sollen die Kooperation zwischen den Staaten in den Bereichen Flüchtlinge und Migration erleichtern und verbessern. Allerdings soll die Kooperation verbessert werden, indem ein gemeinsames Vokabular verwendet wird und indem längerfristig gemeinsame Standards angewendet werden. Beide Pakte dienen letztlich der Harmonisierung der Migrationspolitiken der Staaten. Mit den beiden

777 Europäische Union, Europaparlament, European Parliamentary Research Service, A Global Compact on Migration: Placing Human Rights at the Heart of Migration Management, Briefing vom Dezember 2017, Update Januar 2019, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614638/EPRS_BRI\(2017\)614638_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614638/EPRS_BRI(2017)614638_EN.pdf)>, S. 3.

778 Schweizerische Eidgenossenschaft, Botschaft des Bundesrates zum UNO-Migrationspakt vom 3. Februar 2021, BBl 2021 359, S. 15.

779 UNHCR, Volker Tuerk Explains the Global Compact on Refugees, 30. August 2018, <https://www.unhcr.org/news/stories/2018/7/5aa15d60c/volker-turk-explains-thinking-behind-plans-global-refugee-compact.html?utm_campaign=HQ_EN_post_Global_Core%2520Social%2520Media%2520Outreach&utm_source=linkedin&utm_medium=social>. Vgl. zum UN-Flüchtlingspakt: BETTS, Global Compact on Refugees, S. 1 f.

Pakten liegt eine normative Grundlage für die zukünftige Ausgestaltung der internationalen Politik in den Bereichen Migration und Flüchtlinge vor. Obwohl klar ist, dass Flüchtlinge und Migrierende in gewissen Bereichen unter den gleichen Rahmen fallen, etwa in Bezug auf die Menschenrechte, wird mit den beiden Pakten gleichwohl eine Dichotomie, sowohl bezüglich des anwendbaren rechtlichen Rahmens als auch bezüglich der Verfahren, zwischen den Kategorien Migrierende und Flüchtlinge etabliert bzw. gefestigt. So wird im Migrationspakt festgehalten:

«Refugees and migrants are entitled to the same universal human rights and fundamental freedoms, which must be respected, protected and fulfilled at all times. However, migrants and refugees are distinct groups governed by separate legal frameworks. Only refugees are entitled to the specific international protection defined by international refugee law. This Global Compact refers to migrants and presents a cooperative framework addressing migration in all its dimensions.»⁷⁸⁰

Das UNHCR und die IOM werden in diesem Rahmen die zentralen Akteure werden. Weil beide Pakte als (rechtlich nicht bindende) Rahmenabkommen zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit konzipiert sind, betreffen sie vor allem die Staaten. Die Organisationen nehmen in diesem Prozess, zumindest konzeptionell, eine untergeordnete Rolle ein. So ist dem UNHCR beim Flüchtlingspakt eine «Unterstützer- und Katalysatorenrolle» zugedacht.⁷⁸¹ Es verfügt diesbezüglich also über weit weniger Befugnisse als in Bezug auf die FK, deren Implementierung es zu überwachen mandatiert ist. Die IOM kann, dank ihrer Integration in die UN, zunächst als *related agency* eine wichtige Rolle im Bereich Migration und für den Migrationspakt einnehmen. Sie wird in Bezug auf den Migrationspakt das Sekretariat stellen und als Koordinatorin fungieren und somit wichtiger Dreh- und Angelpunkt in diesem Bereich werden.

Das UNHCR und die IOM werden damit die neuen Anker im UN-Flüchtlings- und Migrationssystem. So führte der Sondergesandte des UN-Generalsekretärs für internationale Migration aus:

780 UN-Migrationspakt, § 4.

781 UN-Flüchtlingspakt, § 33: «While recognizing the primary responsibility and sovereignty of States, a multi-stakeholder and partnership approach will be pursued, in line with relevant legal frameworks and in close coordination with national institutions. In addition to the exercise of its mandate responsibilities, UNHCR will play a supportive and catalytic role.»

«With IOM now formally part of the United Nations system, I see a real opportunity to spell out what leadership will require in this field: drawing on the expertise of the system's parts, but also establishing clearer lines of authority to the Secretary-General. There is no question that IOM, whose mandate covers migration writ-large, and UNHCR, which is more narrowly focused on refugees and stateless persons, will be the natural anchors of the Organization's strategy and institutional architecture on international migration (in all its forms) going forward. Both have vastly more resources, expertise and accumulated experience on these issues than any other entity within the system and should thus be the «centre of gravity» around which consultation and coordination are organized.»⁷⁸²

Auch er macht deutlich, dass die IOM, sollte sie hier die Führungsrolle einnehmen wollen, stärker in die UN integriert werden muss. Die Konturen dieser Integration unter dem *status quo* sehen vor, dass die IOM ihre Arbeit vor allem auf die UN-Charta, die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und den Migrationspakt stützen wird.⁷⁸³ Zudem ist beabsichtigt, dass die IOM eine erweiterte Mitgliedschaft (namentlich die der UN) haben wird.⁷⁸⁴ Weiterhin offen bleibt das Verhältnis zwischen dem UNHCR und der IOM. Weil sich die UN anstelle eines Migrationssystems mit einer *lead agency* für ein zweigeteiltes, aber zusammenhängendes System mit zwei institutionellen *Leadern* entschieden hat, wird die Frage nach der Koordination in Zukunft wohl noch gewichtiger als bisher. So führte der Sondergesandte des UN-Generalsekretärs für Migration, Peter Sutherland, im Jahr 2017 aus: «A strong IOM-UNHCR team is indispensable, especially to steer the United Nations response to mixed migration flows and large, crisis-related movements (for example, through a joint programme on migrants in vulnerable situations, based on the guiding principles to be developed) and to co-lead the coordination of the work of the United Nations system on migration issues, with the support of the Global Migration Group.»⁷⁸⁵ Ob blosse Koordinationsmassnahmen ausreichen werden oder

782 Vereinte Nationen, Bericht des Sondergesandten Sutherland 2017, § 79.

783 Vgl. Statement by Louise Arbour: Special Representative of the Secretary-General for International Migration, Rede anlässlich des International Dialogue on Migration vom 8. Oktober 2018, <https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/8_oct_-_international_dialogue_on_migration.pdf>, S. 2 f.

784 Ebd., S. 3.

785 Vereinte Nationen, Bericht des Sondergesandten Sutherland 2017, § 81.

ob die UN eine Integrationsstrategie mit institutionellen Veränderungen einleiten wird, wird sich weisen.

8. Zwischenfazit

a) Transformationsfaktoren

Während der Grundstein für Kompetenzkonflikte zwischen den beiden Organisationen schon in deren Gründungsinstrumenten nach dem Zweiten Weltkrieg gelegt wurde, indem sich die Mandate in gewissen Bereichen (bewussterweise) überlappten, prägte sich die Konkurrenz durch die Expansion der beiden aus. Beide Organisationen haben seit der Gründung in massgebender Art und Weise expandiert: Die IOM wurde von der Transportorganisation der europäischen *surplus population* zur globalen Migrationsmanagement-Organisation. Das UNHCR wurde von der Organisation für den rechtlichen Schutz der europäischen Flüchtlinge vor 1951 zur globalen humanitären Hilfsorganisation. Beide Organisationen hatten zu Beginn ein Budget im einstelligen Millionenbereich, heute betragen die Budgets mehrere Milliarden USD. Sowohl das UNHCR wie auch die IOM haben heute je fast 20'000 Mitarbeitende.

Als formelle Quellen der Transformation lassen sich die Gründungsinstrumente, deren formelle Weiterentwicklungen und Revisionen bezeichnen. Die Satzung des UNHCR wurde seit 1950 nie angepasst. Auch die FK blieb seither unverändert, einzig die zeitliche und geografische Beschränkung wurde mit dem Zusatzprotokoll von 1967 aufgehoben. In formeller Hinsicht fand die Expansion zu Beginn vor allem durch situationsspezifische vorgängige Ermächtigungen der GV statt, später erfolgte die Autorisierung jeweils rückwirkend durch Genehmigung des Jahresberichts des Hochkommissars. Die Entwicklung des UNHCR gliedert sich in das grosse Bild der Entwicklung der meisten internationalen Organisationen ein: Es herrschte lange ein äusserst liberales Verständnis davon, was eine Organisation tun kann und soll – nämlich alles, was der Verwirklichung ihrer Funktion dient. Vor allem § 9 der UNHCR-Satzung, wonach es zusätzliche Aufgaben wahrnehmen kann, wurde als Generalklausel dazu verwendet, jegliche Aktivitäten wahrzunehmen, die das UNHCR als dem Flüchtlingschutz dienlich erachtete. Die IOM hat demgegenüber ihre Verfassung seit 1953 formell zweimal angepasst, einmal im Jahr 1989 und erneut 2013, wobei Letztere im Vergleich zur Revision 1989 keine grösseren Änderun-

gen mit sich brachte. Die formelle Expansion der IOM erfolgte zudem jeweils durch Resolutionen des IOM-Rates.

Die formellen Mechanismen allein erklären aber die Transformation der Organisationen nicht: «Transformation is not merely a matter of successive treaty arrangements – although it is that too. It is also a matter of the cumulative effects of everyday developments, which arrange and re-arrange power.»⁷⁸⁶ Insofern sind auch die Resolutionen des IOM-Rates sowie der GV oft nur eine retrospektive Bestätigung des informellen Kurses, den die Organisationen zuvor selber eingeschlagen haben. Die Transformation äussert sich daher nicht nur in formeller Hinsicht, sondern auch im Verhalten der Organisationen und verschiedenen informellen Instrumenten, wie etwa interne strategische Richtlinien. Dadurch interpretieren die Organisationen die an sie gerichteten Prinzipien und Normen auch selber und transformieren sie in weiteres Recht, das einerseits an die Organisation selbst gerichtet ist, sich aber auch in Recht übertragen kann, das an die Staaten gerichtet ist.⁷⁸⁷

Die Fallstudie hat gezeigt, dass bei der Transformation der Organisationen verschiedene Faktoren einspielen, in der Regel mehrere gemeinsam. So konnten sowohl das UNHCR als auch die IOM von der wirtschaftlichen Prosperität nach dem Zweiten Weltkrieg profitieren und expandierten in den 1950er-Jahren massgebend. Ende der 1960er- und während der 1970er-Jahre gestaltete sich die Situation für beide Organisationen aufgrund der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage in vielen «westlichen» Staaten schwieriger. Sie zwang die IOM zur Neuorientierung; diese Transformation dauerte bis Ende der 1980er-Jahre an.

Auch der Kalte Krieg hatte einen massgebenden Einfluss auf die Organisationen. Bei deren Gründung hatte die geopolitische Komponente eine wichtige Rolle gespielt. Die IOM war lange Zeit eine durch die USA dominierte Organisation, die in deren Kampf gegen den Kommunismus von Bedeutung war. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Ende des Antagonismus zwischen Ost und West änderte sich die Ausgangslage. Die geografische Expansion der IOM führte dazu, dass viele Staaten nun Mitglieder beider Organisationen waren, was die Bedeutung der geopolitischen Komponente reduzierte. Dadurch fand in den 1990er-Jahren bei beiden Organisationen vor allem eine Ausdifferenzierung der Aktivitäten statt, um unterschiedlichen Interessen der (gleichen) Staaten gerecht zu werden.

786 KLABBERS, *Transforming Institutions*, S. 107.

787 Vgl. dazu hinten IV. A. 3.

Eine sehr prägende Rolle kam zudem den Mitgliedstaaten zu. Zu denken ist vorab an die Beschlussfassung. Bei der IOM sind die Mitgliedstaaten im IOM-Rat mit je einer Stimme vertreten. Beim UNHCR sind die Staaten in der GV vertreten. Zentraler Akteur ist neben dem ECOSOC aber auch das ExCom, das wiederum ebenfalls ein aus Staaten zusammengesetztes Organ ist und teilweise wegweisenden Einfluss auf die Aktivitäten des UNHCR hat. Eine weitere Kontroll- und Steuerungsmöglichkeit ist die Finanzierung. Beide Organisationen werden heute weitgehend projektbasiert finanziert. Durch die Finanzierung spezifischer Projekte bzw. die Nicht-Finanzierung anderer Projekte bestimmen die Staaten wesentlich, welche Vorhaben realisiert werden. Auch beim UNHCR lässt sich eine Verschiebung hin zu immer mehr zweckgebundenen Beiträgen beobachten, was die Steuerungsmacht der Mitgliedstaaten verstärkt.

Des Weiteren prägte auch die Wahl der Person des oder der Vorstehenden die Entwicklung der Organisationen.⁷⁸⁸ So waren die Generaldirektoren der IOM bislang fast ausschliesslich Amerikaner. Die Wahl des Generaldirektors bedeutete eine Form der Kontrolle über die Organisation.⁷⁸⁹ Gleichzeitig sind die Vorstehenden Individuen mit eigenen Werten und prägen die Organisationen als endogene Faktoren massgebend.⁷⁹⁰ Gleiches gilt für die Mitarbeitenden der Organisationen. Auch die Struktur und das Selbstverständnis der Organisation haben einen Einfluss auf die Aktivitäten. So hat z.B. die Schutzabteilung des UNHCR massgebend zur (nach wie vor) prestigeträchtigen Stellung der Schutzfunktion beigetragen.

Es wirkte sich aber auch das Verhalten anderer Akteure wesentlich auf die Entwicklung von Organisationen aus. So haben die Dokumentation und Anprangerung verschiedener problematischer Praktiken der Organisationen durch NGOs dazu beigetragen, dass die beiden Organisationen heu-

788 Loeschers Buch periodisiert die Entwicklung des UNHCR gar nach einzelnen Hochkommissaren bzw. Hochkommissarinnen und beleuchtet deren Einfluss auf die Organisation anschaulich.

789 «In the event any member government raises the question of an alternate candidate, it should be pointed out that the United States Government, as the principal contributor to ICEM's budget, considers it extremely important that the position of Director be held by an American national.» (Telegramm des US-Secretary of State an die ICEM-Mitglieder nach John F. Thomas Rücktritt 1978, abgedruckt in: CARLIN, *Refugee Connection*, S. 112).

790 So wird etwa der erste Hochkommissar für Flüchtlinge im Völkerbund, Fridtjof Nansen, als eine charismatische Person beschrieben, die es verstand, bei den Staaten einen Konsens zu schwierigen Themen zu erwirken.

te mehr Wert auf normative Gesichtspunkte legen.⁷⁹¹ Die Organisationen reagierten aber auch auf das Verhalten anderer Organisationen, indem sie in Bereiche expandierten, in denen bereits eine andere Organisation tätig war, um ihre Einflussphären zu erweitern, oder indem sie Aktivitäten in gewissen Bereichen aufgaben, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Als Beispiel kann der Konflikt zwischen dem UNHCR und der IOM bezüglich des Flüchtlingsbegriffs genannt werden: Während die IOM bestrebt ist, ein Migrationsregime zu schaffen, in dem Flüchtlinge ein Teil sind, und dadurch gezielt versucht, ihre Einflussphäre zu erweitern, reagiert das UNHCR darauf mit einer stärkeren Betonung seiner Flüchtlingsschutzfunktion und fortifiziert seine Rolle im Bereich Flüchtlinge.

b) Überlappungen infolge Regimeexpansion

Die Mandate des UNHCR und der IOM überlappen sich heute infolge der Expansion beider Organisationen deutlich, einerseits in Bezug auf die Hoheit über bestimmte Personengruppen und andererseits in Bezug auf die sachliche Zuständigkeit.

Heute sehen sich beide für Flüchtlinge, Binnenvertriebene, Klimavertriebene und die kriegsbedrohte Bevölkerung zuständig. Während die IOM schon seit ihrer Gründung im Jahr 1951 mandatiert ist, sich mit allen Migrierenden – unabhängig spezifischer Personenkategorien – zu befassen, ist das UNHCR gemäss Satzung nur für Flüchtlinge⁷⁹² mandatiert, nicht aber für Binnen- oder für Klimavertriebene. Binnenvertriebene fallen deshalb nicht unter das Mandat, weil der Flüchtlingsbegriff dort voraussetzt, dass sich die betreffenden Personen ausserhalb ihres Heimat- oder Herkunftsstaates befinden, Klimavertriebene erfüllen zumindest auf den ersten Blick keinen der genannten Fluchtgründe (Rasse, Religion, Nationalität oder politische Gesinnung). Das UNHCR hat diese Personenkategorien jeweils unter die Generalklausel von § 9 der UNHCR-Satzung

791 Vor allem die IOM betont regelmässig ihren rechtebasierten Ansatz (IOM, Policy on Protection 2015, § 13).

792 Flüchtlinge generell definiert als: «Any other person who is outside the country of his nationality, or if he has no nationality, the country of his former habitual residence, because he has or had well-founded fear of persecution by reason of his race, religion, nationality or political opinion and is unable or, because of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of the government of the country of his nationality, or, if he has no nationality, to return to the country of his former habitual residence.» (§ 6 B. der UNHCR-Satzung).

subsumiert, wonach es zusätzliche Tätigkeiten wahrnehmen kann. Dabei ist aufgrund des Wortlautes der Satzung davon auszugehen, dass sich der Paragraf nur auf Flüchtlinge bezieht.⁷⁹³ Es sieht diese Situationen aber als vergleichbar mit der Flüchtlingssituation an und argumentiert, dass die Arbeit mit IDP, Klimavertriebenen und der kriegsbetroffenen Bevölkerung dem Flüchtlingsschutz und der Suche nach dauerhaften Lösungen dient. In Bezug auf Flüchtlinge, IDP, Klimavertriebene und die kriegsbetroffene Bevölkerung überlappen sich also heute die Mandate.

Mittlerweile beanspruchen beide Organisationen für sich, in Bezug auf die genannten Personengruppen sowohl operative Aufgaben als auch eine Schutzfunktion wahrzunehmen. Die IOM bzw. das ICEM wurde ursprünglich mandatiert, den Transport durchzuführen sowie verschiedene Dienstleistungen wahrzunehmen. Heute führt die Organisation eine diversifizierte Palette von Projekten unterschiedlicher Ausrichtung durch. Das UNHCR war primär für den rechtlichen Schutz mandatiert, allerdings wurden operative Aufgaben wie humanitäre Hilfeleistungen bewusst nicht ausgeschlossen, weil es bei der Gründung absehbar war, dass das UNHCR vor allem für die verbleibenden IRO-Flüchtlinge weiterhin Hilfeleistungen erbringen würde müssen. Das UNHCR nahm über die Jahre hinweg immer mehr operative Tätigkeiten wahr, bekannt sind etwa die UNHCR-Flüchtlingslager, während die Schutzfunktion zeitweise in den Hintergrund rückte. Neu ist bei der IOM, dass sie sich auch für den Schutz zuständig sieht. Seit Mitte der 2000er-Jahre verfolgt sie, als Reaktion auf die Kritik von NGOs, eine eigene *policy on protection*. «Schutz» wird dabei allerdings anders interpretiert als die Schutzfunktion, wie sie dem UNHCR übertragen wurde. Demnach wurde das UNHCR mandatiert, subsidiär internationalen Schutz zu gewähren, wenn Personen über keinen Schutz durch einen Heimat- oder Herkunftsstaat verfügen. Das UNHCR nimmt diesem Verständnis nach auf der internationalen Ebene eine staatliche Aufgabe wahr. Die IOM geht hingegen davon aus, dass diese Aufgabe allein den Staaten zukommt. Sie sieht es demnach als ihre Aufgabe an, selber einen *rights-based approach* anzuwenden und in den Mitgliedstaaten darauf hinzuwirken, oder in IOM-Sprache formuliert: Staaten dabei zu unterstützen, ihre Schutzfunktion wahrzunehmen.⁷⁹⁴ Indem die IOM postuliert, die Schutzfunktion des UNHCR sei obsolet bzw. der falsche Ansatz, um Personen effektiv zu schützen, dringt sie in dessen Kernmandat vor.

793 § 9 in Verbindung mit § 8 der UNHCR-Satzung.

794 IOM, Policy on Protection 2015, § 4.

c) Werte und Ziele: zwischen Kongruenz und Konflikt

In allen Bereichen, in denen die Mandate sich überlappen, kann es zwischen den Organisationen zu Konflikten kommen, sofern unterschiedliche Ziele verwirklicht werden sollen oder unterschiedliche Rationalitäten angewendet werden. Die Migrationsmanagement-Rationalität der IOM wird heute vor allem mit Abwehrmassnahmen konnotiert. Zu Beginn war die Organisation darauf ausgerichtet, die erwünschte Migration zu fördern. So führte sie vor allem Projekte in den Zielstaaten durch, um diese auf die Aufnahme von Personen vorzubereiten, oder realisierte Projekte in den Heimatstaaten, um die Ausgangslage für die Emigration zu verbessern, etwa durch Sprachkurse. Heute ist die IOM mehrheitlich in den Herkunfts- oder sog. Transitländern tätig, wobei viele Massnahmen der Kontrolle der Migration dienen, etwa durch entsprechendes Grenzmanagement oder die Einführung von Visa-Bestimmungen. Es lässt sich nicht von der Hand weisen, dass die IOM heute auch ein Forum ist, in dem sich das Interesse vieler «westlicher» Staaten verwirklichen lässt, die unerwünschte Migration bereits extern abzuwehren, also durch verschiedene Hindernisse zu erreichen, dass unerwünschte Migrierende nicht auf das eigene Territorium gelangen. Gleichzeitig gilt es aber auch zu berücksichtigen, dass die IOM beachtliche humanitäre Leistungen erbringt. Ihren Grundprinzipien ist die IOM treu geblieben: Sie ist eine flexible und effiziente Organisation, die im Interesse ihrer Mitgliedstaaten Dienstleistungen im Bereich Migration erbringt, die stark auf dem Prinzip der staatlichen Souveränität über die Kontrolle der Einreise und des Aufenthalts basiert und die Migration vor allem in den Kontext der wirtschaftlichen Entwicklung einordnet.

Auch das UNHCR bleibt vom Zeitgeist nicht verschont. Eine Vielzahl der Tätigkeiten des UNHCR ist heute im Grundsatz ebenfalls auf Abwehr unerwünschter Migration ausgerichtet. Konzepte wie die *protection in the region*, das Engagement zugunsten Binnenvertriebener oder verschiedene Rückkehrprogramme haben stark an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig versucht das UNHCR den Spagat zwischen den staatlichen Interessen an der Abwehr und der individualrechtlichen Komponente seines Mandats, was nicht immer gleich gut gelingt. In Bereichen, in denen das UNHCR Ziele verfolgt, die mit denjenigen der IOM kohärent sind, also v.a. auf Abwehr ausgerichtete Tätigkeiten, aber auch im humanitären Bereich, etwa nach Naturkatastrophen oder in Krisengebieten, lassen sich zwischen den Organisationen Synergien beobachten und sie arbeiten oft Hand in Hand. In Bereichen aber, in denen die Organisationen anderen Zielen folgen, ist das Konfliktpotenzial auf der institutionellen Ebene nach wie vor

beträchtlich. Das betrifft vor allem das Kernmandat des UNHCR mit dem individualrechtlichen Schutz der Flüchtlinge. Ausdruck davon ist etwa die langjährige Auseinandersetzung der Organisationen über die Genealogie der Begriffe «Flüchtlinge» und «Migrierende» sowie die damit zusammenhängende Frage nach der Einordnung dieser Personenkategorien in den breiteren Kontext des «Migrationsmanagements».