

Wissenschaftliche Aufsätze

Dana Schmalz

Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz: Zu den Problemen ›globaler Lösungen‹

Abstract

In den aktuellen Debatten darüber, wie sich die massiven Probleme des internationalen Flüchtlingsschutzes angehen lassen, nimmt die Forderung nach einer gerechteren Verantwortungsteilung eine zentrale Stellung ein. Regelmäßig gehen die Analysen dabei von der Zahl der Flüchtlinge weltweit aus und weisen auf die ungleiche Verteilung zwischen Staaten hin. Der Beitrag untersucht darüber hinaus, wie die Rolle von humanitären Organisationen im materiellen Schutz die Problematik der Verantwortungsteilung beeinflusst, und beleuchtet auf dieser Grundlage die Vorschläge für ›globale Lösungen‹. Als kritische Brille dient dabei das Konzept der rechtlichen Produktion von Überflüssigkeit, welches Susan Marks im Anschluss an Hannah Arendt entwickelt hat. Sowohl zwischenstaatliche Abkommen, bei denen gegen finanzielle Leistungen zugesichert wird, Flüchtlinge an der Migration zu hindern, wie auch Phänomene humanitärer Regierung in Flüchtlingslagern lassen sich unter diesem Aspekt analysieren. Letztlich, argumentiert der Beitrag, müssen Lösungsansätze darauf gerichtet sein, diesen Tendenzen entgegenzuwirken. Dafür sind neben Maßnahmen, welche den Flüchtlingsschutz zentralisieren, auch Bemühungen notwendig, dezentral die Mobilität von Flüchtlingen zu sichern.

Schlagworte: Verantwortungsteilung, Flüchtlingsrecht, humanitäre Vernunft, humanitäre Regierung, Überflüssigkeit, Hannah Arendt, Susan Marks

Responsibility Sharing in Refugee Protection: On the Problems of ›Global Solutions‹

Abstract

The call for a fairer sharing of responsibility occupies a central place in the discussions how to tackle the severe flaws in the current framework of international refugee protection. Analyses in that regard regularly depart from the number of refugees worldwide and point out the unequal distribution among states. The paper describes how beyond that, the role of humanitarian organizations in material assistance impacts the question of responsibility sharing, and on that basis examines the proposals for ›global solutions‹. As a critical lens for this endeavor serves the notion of law's production of superfluity, which Susan Marks has developed building on the thought of Hannah Arendt. State agreements that oblige one party in exchange for financial benefits to hinder refugees from migrating, as well as phenomena of humanitarian government in refugee camps can be analyzed from that perspective. Ultimately, the paper argues, avenues towards solutions must seek to counter these tendencies. For that purpose, centralized measures of enhancing protection have to be complemented with endeavors to ensure the mobility of refugees.

Keywords: Responsibility sharing, refugee law, humanitarian reason, humanitarian government, superfluity, Hannah Arendt, Susan Marks

1. Einleitung

Dass das Regime des internationalen Flüchtlingsschutzes grundlegende Probleme aufweist, darüber besteht weitreichend Einigkeit: Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (Office of the UN High Commissioner for Refugees, UNHCR) vermerkt immer neue Höchststände in den Zahlen der weltweit von Flucht und Vertreibung Betroffenen (UNHCR 2016b: 2).¹ Seit Jahrzehnten schon wird diskutiert, ob das rechtliche Instrumentarium geeignet sei, den gegenwärtigen Herausforderungen zu begegnen (Sztucki 1999: 55). Und das Jahr 2015 bleibt, zumindest für Europa, fest mit dem Schlagwort ›Flüchtlingskrise‹ ver-

1 Die Autorin dankt Ayten Gündoğdu für wertvolle Anregungen wie auch den anonymen GutachterInnen und den HerausgeberInnen für hilfreiche Kommentare und Korrekturen.

bunden – wenn auch mit unterschiedlichen Ansichten, um wessen Krise es sich dabei handelt (Kapartziani/Papathanasiou 2016: 1).²

Während also weitgehend Einigkeit über die Existenz grundlegender Probleme herrscht, sind die Natur dieser Probleme und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen äußerst umstritten. Ein zentraler Ansatzpunkt für Kritik ebenso wie für Reformvorschläge ist das Thema der Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz: Ein verhältnismäßig geringer Anteil der von Zwangsmigration Betroffenen findet Aufnahme in Staaten des Globalen Nordens³, während sich die Aufnahme in einigen wenigen Staaten stark konzentriert.⁴ Äußerst prekäre Lebensbedingungen in Flüchtlingslagern, langjährige Situationen von temporärem Schutz ohne dauerhafte Perspektive sowie die oftmals tödlichen Versuche, auf dem Wasser- und Landweg anderswo Schutz zu finden, sind die Folge und bilden die sichtbaren Wunden eines dysfunktionalen Systems.

In diesem Sinne hat sich die Aufmerksamkeit in den letzten Jahren auf die Frage gerichtet, wie Staaten die Verantwortung für Flüchtlinge⁵ zwischen sich aufteilen und wie die gegenwärtige Situation der ungleichen Verteilung zu verbessern sei. Im internationalen Recht gibt es kaum Regelungen zur Frage der Verantwortungsteilung. Zwar spricht die Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)⁶ von der Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit⁷, substantielle Vorschriften finden sich aber nicht. Hand in Hand mit dem Fehlen von Vorschriften zur Verantwortungsteilung geht das Fehlen von Regelungen zum Zugang zu Staaten. Zwar gilt das Grundprinzip des Flüchtlingsrechts, das Refoulement-Verbot, auch an der Grenze selbst (Trevisanut 2008: 209).⁸ Zu der Frage, wie Flüchtlinge die Grenze oder das Territorium eines Staates erreichen können, enthält das Recht aber keine Vorgaben. Vor allem Staaten des Globalen Nordens haben, teilweise im Rahmen des rechtlich

2 Vgl. auch kritisch Dauvergne (2013: 13).

3 Für Europa sind es gegenwärtig sechs Prozent (UNHCR 2016a).

4 Von 16,1 Millionen Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind momentan 2,5 Millionen in der Türkei aufgenommen, 1,6 Millionen in Pakistan und 1,1 Millionen im Libanon (UNHCR 2016b: 15).

5 Ich verwende in diesem Artikel durchgehend den Ausdruck ›Flüchtlinge‹ als denjenigen, auf den sich rechtliche und der Großteil sonstiger Dokumente beziehen. Für eine kritische Diskussion siehe Stefanowitsch (2012).

6 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951.

7 Vgl. Abs. 4 der Präambel des Abkommens, in dem Staaten festhalten, »dass eine befriedigende Lösung des Problems, dessen internationalen Umfang und Charakter die Organisation der Vereinten Nationen anerkannt hat, ohne internationale Zusammenarbeit unter diesen Umständen nicht erreicht werden kann«.

8 Vgl. auch Art. 3 Abs. 1 der Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU).

Zulässigen und teilweise außerhalb⁹, zunehmend Maßnahmen entwickelt, um ein umfassendes Flüchtlingsrecht beizubehalten und zugleich den Zugang von Asylsuchenden soweit als möglich zu beschränken (Hathaway/Gammeltoft-Hansen 2015: 235). Diese Politiken der Abschottung und der Auslagerung von Schutz führten zu einer Absenkung des Schutzniveaus insgesamt (Milner 2009: 41; Chimni 1998: 352) und verschlechterten insofern auch den Zugang von Flüchtlingen zu wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechten.

Es ist Ziel dieses Beitrags, die Zusammenhänge zwischen den theoretischen Grundfragen des Flüchtlingsschutzes und der in den letzten Jahrzehnten deutlich werdenden Problematik der Verantwortungsteilung darzustellen und auf dieser Grundlage Vorschläge zur Reform des Systems zu untersuchen. Dabei gilt es zu betonen, dass die wachsende Zahl von Flüchtlingen weltweit sich nicht nur aus den jeweiligen Fluchtursachen ergibt. Ebenso hat sie mit der Tatsache zu tun, dass Flüchtlinge Flüchtlinge bleiben, oftmals über Generationen (Aleinikoff/Poellot 2014: 198). Das wiederum hängt mit einer problematischen Dreiecksbeziehung im internationalen Flüchtlingsschutz zusammen: An einer Ecke stehen dabei Staaten, die einen Großteil der Flüchtlinge auf ihrem Territorium aufnehmen. An einer zweiten Ecke stehen der UNHCR und diverse Partnerorganisationen, welche in diesen Staaten oftmals effektiv die materielle Versorgung von Flüchtlingen übernehmen und in dieser Funktion teilweise als ›Ersatzstaat‹ agieren (Slaughter/Crisp 2009: 8). An der dritten Ecke schließlich stehen jene Staaten, welche die Aktivitäten des UNHCR und humanitärer Organisationen im Wesentlichen finanzieren. Die Dynamik dieser Dreiecksbeziehung wirkt sich in mehrfacher Hinsicht zum Nachteil von Flüchtlingen aus.

Die humanitäre Vernunft (Fassin 2011: 4; Benhabib 2014: 1), welche durch diese Konstellation zunehmend den Umgang mit Flüchtlingen bestimmt, rahmt deren Situation als eine von Abhängigkeit und Vulnerabilität. Flüchtlinge werden vorrangig als Hilfspfänger, die Handlungen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure als Notfall-Versorgung gefasst (Ilcan/Rygiel 2015: 336). Doch es wäre unzureichend, diese Rahmung lediglich als falsche Richtungsentscheidung zu verstehen, die sich durch stärkere Bemühungen um Inklusion und Autonomie von Flüchtlingen korrigieren lässt. Eben solche Bemühungen des UNHCR und die Analysen ihrer Wirkungen verdeutlichen, dass die Probleme struktureller Natur sind und sich die humanitäre Vernunft im Flüchtlingsschutz nicht ohne die Fragen von globaler Verantwortungsteilung verstehen lässt.

9 Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Hirsi Jamaa et al. gegen Italien (27765/09), Entscheidung der Großen Kammer vom 23.2.2012.

Um die sichtbar werdenden Tendenzen in weiterem Zusammenhang und in ihrer Komplexität zu verstehen, ist das Konzept der rechtlichen Produktion von Überflüssigkeit hilfreich, wie es Susan Marks (2011: 21) vorgeschlagen hat. Dieses begriffliche Instrumentarium eröffnet zudem eine Perspektive auf weitere gegenwärtige Entwicklungen wie das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Türkei vom März 2016. Zum einen erlaubt das Konzept von Überflüssigkeit nachzuvollziehen, wie Maßnahmen zu Grenzregulierung und Abschottung über die unmittelbaren Effekte für die Zugang suchenden Personen hinaus eine kommunikative Komponente im Verhältnis zwischen Staaten besitzen. Zum anderen verdeutlicht es, dass die Regelung des Flüchtlingsschutzes nicht nur die Aufteilung von Verantwortung betrifft, sondern zugleich die Zahl an Personen definiert und erzeugt, für die es Verantwortung zu teilen gilt. Als Produktion von Überflüssigkeit lassen sich also sowohl solche Regelungen verstehen, die unmittelbar zur Wahrnehmung von Personen als überflüssig beitragen, als auch solche, die ein Anwachsen der Zahl von als hilfsbedürftig kategorisierten Personen zur Folge haben, während sie genau diese Hilfsbedürftigkeit beantworten.

Nach einer Darstellung, wie Probleme von Zugang und Verantwortungsteilung im internationalen Flüchtlingsschutz zusammenhängen (2), den Überlegungen zur Rolle humanitärer Organisationen (3) und der Bedeutung humanitärer Vernunft (4), werde ich das Konzept der Produktion von Überflüssigkeit, wie es Susan Marks im Anschluss an Hannah Arendt entwickelt hat, beschreiben (4). Auf Grundlage dieser Überlegungen untersuche ich schließlich zwei Vorschläge zu ›globalen Lösungen‹ für Flüchtlinge (5). Diese richten den Fokus auf die Frage der Verantwortungsteilung als Knotenpunkt der gegenwärtigen Probleme des internationalen Schutzes. Während die Diagnosen der Zusammenhänge und Probleme überzeugend sind, erscheinen einige der angestrebten Maßnahmen von einer Logik geprägt, welche dem Problem der rechtlichen Produktion von Überflüssigkeit nicht begegnet, sondern es unter Umständen verstärkt. Um die beschriebene Dreieckskonstellation in der Organisation von Schutz zu durchbrechen, müssen sich die Bemühungen letztlich nicht nur auf Beteiligung – sei es finanzielle oder durch Resettlement-Quoten erbrachte – richten, sondern auch auf Möglichkeiten, über rechtliche Instrumente die Mobilität von Flüchtlingen zu gewährleisten und Grenzen durchlässiger zu machen. Das bedeutet zugleich, den Fokus auf Verantwortungsteilung, welcher das Verhältnis zwischen Staaten zum Gegenstand hat, durch den Fokus auf Mobilität, also die Perspektive des/r handelnden, entscheidenden Einzelnen, zu ergänzen.

Die hier angestellten Überlegungen zu globalen Zusammenhängen im Flüchtlingsschutz und den Möglichkeiten und Problemen des Rechts in diesem Zusam-

menhang unterfüttern letztlich das Arendt'sche Diktum, dass die fundamentalen Fragen, welche Flüchtlinge für Staaten aufwerfen, »kein Raumproblem, sondern eine Frage politischer Organisation« sind (Arendt 1955: 608). Absicht der Argumentation ist es, deutlich zu machen, dass diese Formulierung nicht auf eine wirklichkeitsferne Utopie anderer politischer Ordnung verweist, sondern vielmehr auf konkrete Widersprüche im Flüchtlingsschutz, die zu ignorieren zunehmend unmöglich geworden ist.

2. Probleme von Zugang und Verantwortungsteilung im internationalen Flüchtlingsschutz

Die Situation von Flüchtlingen bezieht sich immer auf eine doppelte Herausforderung: Die Flucht von einem Ort und die Schwierigkeit, an einem anderen Ort anzukommen. Der Begriff des Flüchtlings verweist auf diese doppelte Abgrenzung: Während er sich deskriptiv zunächst auf den Akt des Fliehens oder aber des Zufluchtsortes bezieht¹⁰, wird er relevant nur unter Bedingungen, in denen es nicht selbstverständlich möglich ist, Grenzen zu passieren und sich andernorts niederzulassen. Historisch kommt der Begriff des Flüchtlings parallel zur Entstehung einer territorialen Ordnung in Europa auf (Tuitt 1999: 110) und gewinnt über die darauffolgenden drei Jahrhunderte als Konzept der Ausnahme zur Legitimitätsordnung des Nationalstaats an normativer Bedeutung (Schmalz 2015: 390).

Die Frage nach Zugang zum Territorium ist also von Beginn an eng mit dem Flüchtlingsbegriff verbunden. Die Erfahrungen, welche der Kodifizierung des internationalen Flüchtlingsrechts vorausgehen, unterstreichen wiederum diesen zentralen Aspekt des Zugangs: Die Flucht der von den Nationalsozialisten Verfolgten aus Deutschland und anderen europäischen Staaten war oftmals von der Schwierigkeit gekennzeichnet, über die Grenze gelassen zu werden, sei es zum Zwecke des Transits, sei es, um im Land Asyl zu beantragen: Beispielhaft ist die Geschichte Walter Benjamins, dessen geplante Flucht über Frankreich, Spanien und Portugal, um letztlich in die USA zu gelangen, von den schnell wechselnden Hindernissen, die Grenze zwischen Frankreich und Spanien zu passieren, unterbrochen wurde, und im verzweifelten Selbstmord Benjamins in den Pyrenäen endete.¹¹ Beispielhaft ist auch die Geschichte des Schiffes St. Louis, welches im Mai

10 Das deutsche Wort »Flüchtling« ist ebenso wie beispielsweise das hebräische פָּלִיט oder das russische »беженец« auf den Akt des Fliehens bezogen. Das englische Wort »refugee« verweist stärker auf den Ort der Zuflucht, anknüpfend an das lateinische »refugium«, ebenso das italienische »rifugiato« oder das französische »réfugié«.

11 Mit äußerst lesenswerter Beschreibung der Umstände in weiterem Kontext Felman (2002: 10).

1939 von Hamburg nach Kuba fuhr. Die 937 jüdischen Flüchtlinge an Bord wurden weder in Kuba noch in den USA an Land gelassen (United States Holocaust Memorial Museum 2016). Nach langen und erfolglosen Verhandlungen kehrte das Schiff nach Europa zurück, wo die Flüchtlinge nach erneuten Verhandlungen in andere europäische Staaten verteilt wurden. Viele von ihnen fielen in den folgenden Jahren unter der deutschen Besatzung den Nationalsozialisten zum Opfer (United States Holocaust Memorial Museum 2016).

Das Problem des Zugangs bildet auch den Kern der wohl einsichtigsten und einflussreichsten Analyse des Phänomens von Flüchtlingen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts: die Passagen aus Hannah Arendts »Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft« (1955), welche als »Die Aporien der Menschenrechte« überschrieben sind. Dort betont Arendt, dass es nicht nur »der Verlust der Heimat« ist, sondern auch »die Unmöglichkeit, eine neue zu finden«, welche die Situation von Flüchtlingen charakterisiert (Arendt 1955: 607). Dieser Zwischenzustand von Flucht aus der Heimat und den Hindernissen, anderenorts politische Mitgliedschaft zu begründen, erzeugt die besondere Gefahr fundamentaler Rechtslosigkeit für Flüchtlinge (Gündoğdu 2015: 126).

Die Frage nach territorialem Zugang war also wohlbekannt, als nach 1945 über menschenrechtliche Verträge und ein neues Abkommen zum Flüchtlingsschutz verhandelt wurde. Ausdrückliche Regelungen zum Zugang zu Territorien wurden dennoch vermieden. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) enthält zwar ein Recht »Asyl zu suchen und zu genießen«¹², verzichtete aber bewusst auf eine weiterreichende Formulierung (Endres de Oliveira 2016: 3). Bei den Verhandlungen zur Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) wurden Formulierungen in Bezug auf territorialen Zugang thematisiert, jedoch mit einem klaren Interesse von Staatenvertretern, solche Festlegungen zu vermeiden.¹³ So enthält die 1951 verabschiedete GFK zwar das Verbot, Flüchtlinge an der Grenze zurückzuweisen¹⁴, und zeigt mit dem Pönalisierungsverbot an¹⁵, dass es der Ratio des Flüchtlingsschutzes entgegenstünde, Schutzsuchende für irreguläre Grenzübertritte zu bestrafen (Fischer-Lescano/Horst 2011: 81). Darüber hinaus trifft sie aber keine Regelungen zu der Frage, wie Flüchtlinge die Grenze erreichen können oder wie Staaten zwischen sich die Verantwortung für Flüchtlinge aufteilen sollen. 1967 – also in dem Jahr, in welchem die Anwendung der GFK mit dem Pro-

12 Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), angenommen mit der Resolution 217 A (III) der UN-Generalversammlung am 10.12.1948.

13 Vgl. die Zusammenfassungen zu Art. 26, und Art. 28 in Weis (1995).

14 Art. 33 Abs. 1 GFK, zur Geltung an der Grenze siehe Trevisanut (2008: 209).

15 Art. 31 Abs. 1 GFK.

tokoll über Europa und über die Folgen des Zweiten Weltkriegs hinaus ausgedehnt wurde¹⁶ – verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Erklärung zum territorialen Asyl, welche den Aspekt des Zugangs thematisiert¹⁷; ein angestrebtes Abkommen dazu kam niemals zustande.¹⁸

Auch menschenrechtliche Vorgaben, die Staaten unmittelbar verpflichten, Personen auf ihr Staatsgebiet zu lassen, bestehen nicht. Zwar können die Schutzpflichten, die sich beispielsweise aus Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) entsprechend dem Gebot des *Non-Refoulement* ergeben, auch extra-territorial gelten, aber nur insofern Personen der Hoheitsgewalt des Staates unterstehen.¹⁹ Der Fall *Hirsi Jamaa gegen Italien*²⁰ veranschaulicht die daraus entstehende Problematik: Der Fall betraf 24 Personen somalischer und eritreischer Staatsangehörigkeit, die 2009 auf drei Schiffen von Tripoli nach Lampedusa unterwegs waren. Sie wurden von der italienischen Küstenwache aufgegriffen und ohne eine Feststellung der Identität nach Libyen zurückgebracht. Zwar stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in diesem Fall eine Verletzung der Konventionsrechte der Antragssteller fest.²¹ Das Urteil zeigt aber zugleich, wie unwahrscheinlich es unter Konstellationen physischer Distanz ist, dass Betroffene sich tatsächlich gerichtlich zur Wehr setzen können.²² Und es zeigt auch, dass die Anwendbarkeit der EMRK letztlich an der konkreten Ausgestaltung des Aufgreifens und Abhaltens hängt. Vielfach werden staatliche Maßnahmen, um Asylsuchende vom Erreichen der Grenze abzuhalten, nicht dazu führen, dass auch Hoheitsgewalt über die Personen entsteht und damit menschenrechtlichen Garantien überhaupt greifen.²³

16 Vgl. Art. 1 des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31.1.1967.

17 Erklärung zum Territorialen Asyl, angenommen von der UN Generalversammlung am 14.12.1967, A/RES/2312(XXII).

18 Für weitere Einordnung siehe Goodwin-Gill (2016).

19 Art. 1 EMRK. Andere menschenrechtliche Abkommen enthalten entsprechende Artikel, welche die Anwendbarkeit auf das Kriterium der Hoheitsgewalt stützen, so Art. 1 Abs. 1 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention sowie Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR).

20 Fn. 9.

21 Der EGMR stellte eine Verletzung der Rechte nach Art. 3 EMRK fest sowie des Art. 4 ZP IV und des Art. 13 EMRK.

22 Die 24 Beschwerdeführer des Falles stehen gegen allein 200 Personen, die auf eben jenen Booten von den gleichen Operationen betroffen waren und gegen Tausende, die in jenen Jahren durch vergleichbare Operationen nach Libyen zurückgeschoben wurden, ohne die Möglichkeit, in Europa Asyl zu beantragen. Das Verfahren kam durch die Bemühungen des italienischen Flüchtlingsrats zustande, der die Betroffenen aufsuchte und anwaltliche Vertretung organisierte.

23 Zu dem Ringen um Entstehen menschenrechtlicher Verpflichtungen, speziell mit Blick auf Migration über das Mittelmeer Mann (2016: 165).

Die vor diesem rechtlichen Hintergrund zu beobachtende Praxis ist, dass viele Staaten insbesondere des Globalen Nordens zwar umfangreiche Rechte für Flüchtlinge und Asylsuchende garantieren, aber zugleich darum bemüht sind, dass möglichst wenige Personen das Territorium erreichen, auf dem sie diese Rechte einfordern können.²⁴ Diese Politik verschärfte die Frage nach Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz über die vergangenen Jahrzehnte: Während Maßnahmen der Zugangsverhinderung zunächst zwischen dem schutzsuchenden Individuum und dem jeweiligen Staat stattfinden, wirken sie mittelbar auch in dem Verhältnis zwischen Staaten: Je stärker Aufnahme in einigen Regionen und allgemein Mobilität von Flüchtlingen eingeschränkt wird, desto stärker konzentriert sich die Aufnahme in anderen, häufig den an Herkunftsstaaten angrenzenden Regionen.²⁵

Vor allem in den Jahren nach 1990 entwickelten sich daraus massive Probleme: Dazu trug einerseits bei, dass Migration insgesamt stärker reglementiert wurde. Die in den 1960er und 1970er Jahren noch relativ weitgefassten Zuwanderungsregelungen wurden zunehmend enger, und abgesehen von hochqualifizierten ArbeitnehmerInnen waren die Möglichkeiten zur Arbeitsmigration immer stärker beschränkt. Flüchtlingsschutz wurde so in vielen Fällen zur einzigen Möglichkeit, anderenorts Aufnahme zu erhalten; die ohnehin brüchige Unterscheidung von freiwilliger ökonomisch-motivierter und unfreiwilliger Migration geriet zunehmend unter Druck (Suhrke/Newland 2001: 287). Zudem kam es infolge des Zerbrechens der Sowjetunion zu Staatensezessionen und -neugründungen unmittelbar in und am Rande von Europa, beispielsweise im Fall von Jugoslawien. Die dabei entstehenden Fluchtbewegungen führten zu einem Gefühl des Kontrollverlusts, im Zuge dessen viele europäische Staaten restriktivere Asylgesetze verabschiedeten (Suhrke/Newland 2001: 289).²⁶

Obleich die Zahl der Flüchtlinge in den darauffolgenden Jahren wieder sank, bildeten Staaten weiter umfassende Kontrollregime aus, mit strengen Visumsregelungen, Sanktionen gegen Beförderer, Rückführungsabkommen und Listen sicherer Herkunfts- und Drittstaaten (Suhrke/Newland 2001: 291). Diese Nichteintritts-Regime (Hathaway 1992: 40) vor allem im Globalen Norden wiesen nicht nur unmittelbar die Zuständigkeit für Flüchtlinge anderen Staaten zu, sondern wirkten darüber hinaus auch als Botschaft in andere Teile der Welt. Der Eindruck, dass sich wohlhabende Staaten unzureichend an der Aufnahme von Flüchtlingen betei-

24 Vgl. mit der Bezeichnung des »Asylparadoxes« dazu Endres de Oliveira (2016: 3).

25 Heute liegt der Anteil der von Zwangsmigration betroffenen Personen, die in Staaten des Globalen Südens aufgenommen werden, bei ungefähr 86 Prozent (UNHCR 2016b: 18).

26 Zur Debatte in Deutschland vgl. Barwig et al. (1994).

ligten und ihren Einfluss in internationalen Organisationen dazu nutzten, das System in ihrem Interesse zu gestalten, verringerte die Bereitschaft vieler anderer Staaten, ihrerseits Ressourcen für Aufnahme und Integration aufzubringen (Chimini 1998: 352). Insgesamt mündeten diese Tendenzen daher in eine Abwärtsspirale, was die Versorgung und die Rechte von Flüchtlingen angeht (Milner 2009: 41).

3. Die Rolle des UNHCR und humanitärer Organisationen im materiellen Schutz

Die bisherige Beschreibung hat deutlich gemacht, wie Regelungen von territorialem Zugang und die Frage nach Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz unmittelbar zusammenhängen und wie sich in den vergangenen 65 Jahren aus einer Leerstelle, was das Recht auf Zugang betrifft, ein zunehmend dysfunktionales Schutzsystem entwickelte. Um die heute wirkende Dynamik des internationalen Schutzsystems nachzuvollziehen, ist darüber hinaus die Rolle des UNHCR und anderer humanitärer Organisationen zentral. Das in der Einleitung bereits kurz skizzierte Dreiecksverhältnis im Flüchtlingsschutz zwischen Aufnahmestaaten im Globalen Süden, humanitären Organisationen und den diese vorrangig finanzierenden Staaten im Globalen Norden, soll hier genauer betrachtet werden, insbesondere mit Blick auf die Wirkungen, welches es für die Rechte von Flüchtlingen hat.

Die bis heute wesentlichen Grundlagen des internationalen Flüchtlingsrechts entstanden in den Jahren nach 1945 und gründen auf den Erfahrungen der zwei Weltkriege, die ihren Mittelpunkt in Europa hatten. So war die Anwendbarkeit der GFK zunächst auch zeitlich auf deren Folgen beschränkt und geographisch auf Europa konzentriert.²⁷ Erst mit dem Protokoll von 1967 wurde die zeitliche und geographische Anwendbarkeit der GFK ausgedehnt. Diese europäischen Ursprünge des Flüchtlingsregimes trugen dazu bei, dass für Fluchtsituationen außerhalb Europas in den späten 1950er und in den 1960er Jahren erhebliche Schutzlücken bestanden. Neben der beschränkten geographischen und zeitlichen Anwendbarkeit der GFK war es auch die Definition des Flüchtlings, welche dabei eine Rolle spielte.²⁸ In dieser Phase begann der 1950 geschaffene UNHCR unter

27 Art. 1 A Abs. 1 Satz 1, Art. 1 B Abs. 1 GFK.

28 Die Flüchtlingskonvention der OAU (Organisation of African Unity) von 1969 erweitert die GFK-Definition des Flüchtlings und schließt zusätzlich Personen ein, die »aufgrund von äußerer Aggression, Okkupation, ausländischer Vorherrschaft oder Ereignissen, die ernsthaft die öffentli-

der Formel der *good offices* direkte materielle Hilfe bereitzustellen (Loescher 2001: 37; Suhrke/Newland 2001: 293).

In den folgenden Jahrzehnten verlagerten sich die Regionen von Flucht immer stärker in den Globalen Süden und der UNHCR richtete zunehmend Programme für Hilfe in den Regionen ein (Loescher 2001: 39). Ursprünglich in seinem Mandat auf die Koordinierung von Flüchtlingsschutz durch Staaten ausgerichtet²⁹ wurde der UNHCR so zu einer Behörde mit stetig wachsendem Budget und sich vergrößernder Reichweite (Türk 1999: 153; Venzke 2012: 72). Bis in die 1980er Jahre existierte dabei dennoch vielerorts ein relativ liberales Schutzsystem, auch weil westliche Staaten während des Kalten Krieges geneigt waren, Flüchtlinge aus sowjetischem Einflussbereich aufzunehmen (Suhrke/Newland 2001: 285). Zugleich entstanden zunehmend große Flüchtlingslager und sogenannte *protracted refugee situations*³⁰, in welchen Personen für viele Jahre Flüchtlinge blieben, weil einerseits eine Rückkehr nicht möglich war und andererseits keine dauerhafte Aufnahme und Einbürgerung in einem neuen Staat stattfand (Aleinikoff/Poellot 2014: 195).

Was in den 1970er und 1980er Jahren begann sich als Tendenz abzuzeichnen, verstärkte sich in den 1990er Jahren: Große Gruppen von Flüchtlingen fanden Aufnahme in Staaten der Herkunftsregion, beispielsweise AfghanInnen im Iran und in Pakistan, SudaneseInnen in Uganda, Flüchtlinge aus Liberia in der Elfenbeinküste und in Guinea, Flüchtlinge aus Somalia in Äthiopien und Kenia.³¹ In vielen dieser Situationen war der UNHCR in die Versorgung involviert. Flüchtlingslager, errichtet unter dem Paradigma einer Notfallmaßnahme, wurden immer öfter zu langjährigen Formen der Unterbringung. Es etablierte sich eine Form der Aufgabenteilung, bei welcher der UNHCR zusammen mit Partnerorganisationen die materielle Versorgung von Flüchtlingen übernahm, während sich die Pflichten des Aufnahmestaates darauf beschränkten, die Personen auf das Territorium zu lassen und das Refoulement-Verbot zu respektieren (Slaughter/Crisp 2009: 1). Die rechtliche Grundlage für eine solche Aufgabenteilung bilden Abkommen mit den

che Ordnung stören« ihr Herkunftsland verlassen haben und nicht zurückkehren können, vgl. Art. 1 Abs. 2 OAU-Konvention.

29 Vgl. die Satzung des UNHCR, Annex zu UN GA Res. 428 (V) vom 14.12.1950.

30 Der UNHCR definiert als *protracted refugee situation* eine Situation von mindestens 25.000 Personen aus einem Herkunftsstaat, die für fünf Jahre oder länger nicht zurückkehren können (UNHCR 2016b: 20). Viele solcher Situationen bestehen weit über fünf Jahre hinaus, Familien leben teilweise für Generationen in Flüchtlingslagern.

31 Vgl. für Zahlen die Statistical Yearbooks des UNHCR, www.unhcr.org/statistical-yearbooks.htm 1, 23.12.2016.

Aufnahmestaaten³², welche UNHCR unter anderem den Zugang zu betreffenden Personen garantieren (Zieck 2006: 159).

Die Probleme, die diese Aufgabenteilung für Flüchtlinge mit sich bringt, sind tiefgreifend: Zunächst kann die Aufnahme in Flüchtlingslagern zwar eine materielle Versorgung gewährleisten, aber nicht die dauerhafte Integration ermöglichen, wie sie die GFK mit dem breiten Katalog an Rechten, einschließlich dem Ziel der Einbürgerung,³³ für Flüchtlinge vorsieht. Schon früh wurde die einflussreiche Position des UNHCR in solchen Konstellationen hinsichtlich der Verantwortlichkeit und politischen Kontrolle kritisiert (Alexander 1989: 251): Mit der *Refugee Status Determination* übernahm der UNHCR vielerorts *de facto* die Entscheidung über die Schutzberechtigung von Personen (Srnković 2010: 165). Bei der Verwaltung von Flüchtlingslagern entstanden Formen der humanitären Regierung, in denen Flüchtlinge sich anstatt staatlichen Stellen in wesentlichen Fragen dem UNHCR oder sonstigen Organisationen gegenüberfinden (Agier 2011).

4. Humanitäre Vernunft im Flüchtlingsschutz

Die Lebensbedingungen in Flüchtlingslagern sind sowohl für spezifische Fälle wie auch als allgemeines Phänomen vielfach analysiert und kritisiert worden (Malkki 1995; Verdier/Harrell-Bond 2005). Darunter findet sich prominent Giorgio Agambens (2000: 39) Konzeptualisierung des Lagers als dem Ort des permanenten Ausnahmezustandes und daran anschließende Beschreibungen fundamentaler Rechtslosigkeit ebenso wie Argumentationen, welche eher die Diversität von Flüchtlingslagern und ihrer sozialen Bedingungen hervorheben (Turner 2016: 139; McConnachie 2014: 39). Doch die Effekte solcher humanitären Regierung bestehen nicht nur in dem unmittelbaren Mangel an rechtlicher Kontrolle (Wilde 1998: 107) und politischen Einflussmöglichkeiten. Darüber hinaus trägt sie erheblich zu einer humanitären Vernunft im Flüchtlingsschutz bei, deren Komplexität und Problematik deutlich wird, wenn man die Bemühungen des UNHCR um Verbesserung von Inklusion in den vergangenen Jahren betrachtet.

Nachdem der UNHCR sich grundlegender Kritik bezüglich der Verwaltung von Flüchtlingslagern ausgesetzt sah, fanden vor allem ab den 2000er Jahren intensive Bemühungen statt, die Legitimität der Arbeit im materiellen Schutz zu verbes-

32 Vgl. beispielsweise für Jordanien das 1997 Agreement Between the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan and the UNHCR.

33 Vgl. Art. 12 ff., Art. 34 GFK. Die Einbürgerung ist wohlgerneht eine von drei »dauerhaften Lösungen«, neben sicherer Heimkehr und *Resettlement*.

sern: Das Ziel, die Beteiligung von Flüchtlingen in allen Operationen anzustreben, wurde erstmals vom UNHCR Exekutivkomitee 2001 festgeschrieben³⁴ und in den folgenden Jahren als *community-based protection* gefasst (UNHCR 2006: 16; UNHCR 2008). Diese Entwicklung ist interessant, zunächst weil sie die Anerkennung spiegelt, dass die Legitimationsfragen im Flüchtlingsrecht wesentlich auch Legitimationsfragen gegenüber Flüchtlingen selbst sind. Die Bemühungen um Inklusion im Kontext von Flüchtlingslagern sind insofern wichtig, als sie den Anspruch unterstreichen, dass Menschen nicht jahrelang ohne politische Beteiligung und Handlungsräume leben können. Zugleich weisen Analysen der praktischen Umsetzung und Wirkungen auf die tiefgreifenden Probleme hin, welche diese Bemühungen um Inklusion haben. Die Entwicklung verdeutlicht insofern auch die strukturelle Dimension des Mangels politischer Mitgliedschaft unter humanitärer Regierung.

Ein zentraler Aspekt des *community-based approach* des UNHCR sind Verfahren, in denen Flüchtlinge in Lagern Vertreter wählen. Solche Verfahren bestanden vielfach schon vorher und lassen sich sowohl im Sinne einer Beteiligung, aber auch als Instrument effizienter Organisation verstehen. So beschreibt Katharina Inhetveen in einer ausführlichen Analyse von Vertretungsmechanismen in sambischen Flüchtlingslagern, dass diese den Flüchtlingen meist keine tatsächlichen Möglichkeiten der Einflussnahme auf wichtige Angelegenheiten einräumen (Inhetveen 2010: 181) und gewählte Vertreter eher zur verbesserten Steuerung durch den UNHCR, also zur Ermöglichung anstatt zur Kontrolle von Herrschaft beitragen (Inhetveen 2010: 171).

Um zu verstehen, wie sich Bemühungen um Inklusion teilweise in ihr Gegenteil verkehren, setzt Simon Turner beim Begriff der Gemeinschaft an: Als positiver Begriff in Verbindung mit der Beteiligung von Flüchtlingen eingeführt, steht er laut Turner (2006: 53) in vielen Konstellationen im Gegensatz zu tatsächlicher Politik: Grundlegende Opposition in Verteilungs- und sonstigen Verwaltungsfragen lässt sich mit Verweis auf die Gemeinschaft und das allgemeine Interesse als egoistisch de-legitimieren. Der Begriff der Gemeinschaft kann so, ganz im Gegenteil zu einer politischen Öffnung und verbesserten Kontrolle, letztlich dazu dienen, Widerspruch einzuebnen und effektives Funktionieren der Abläufe zu sichern. In ähnlicher Weise weist Jennifer Hyndman (2000: 138) in Bezug auf den Gemeinschaftsbegriff auf die Gefahren hin, Flüchtlinge im Lager als einheitliches Subjekt misszuverstehen. Ein solches Bild von Flüchtlingen als homogene Grup-

34 UNHCR Executive Committee, *Reinforcing a Community Development Approach*, 20th Meeting of the Standing Committee, 15.2.2001, EC/51/SC/CRP.6.

pe reduziere die Personen auf abstrakt zugeschriebene Interessen und verhindere gerade politische Prozesse.

Ein weiterer Strang von Kritik (Turner 1999: 3) setzt am Begriff des *empowerment* an, der vielleicht wie kein anderer die Widersprüche von Bemühungen um politische Inklusion unter Bedingungen humanitärer Regierung deutlich macht: Unter *empowerment* werden allgemein Maßnahmen gefasst, die Personen soziale und politische Teilhabe ermöglichen sollen (Farahat 2013: 205). Im Kontext von Flüchtlingen und humanitärer Regierung hängt damit oftmals neben dem allgemeinen Ziel besserer Teilhabe auch die Idee zusammen, unterrepräsentierte oder besonders gefährdete Gruppen von Flüchtlingen zu fördern. Damit geht das Risiko einher, dass unwillentlich verschiedene Flüchtlingsgruppen gegeneinander ausgespielt werden (Turner 1999: 3). So weist Elisabeth Olivius (2014: 93) daraufhin, wie das Prinzip der Gleichberechtigung zum Zwecke effektiver Regierung instrumentalisiert werden kann.³⁵ Zudem ist das Konzept des *empowerment* geeignet, Flüchtlingsbeteiligung als Gefühl anstelle einer tatsächlichen Position der Einflussnahme und Kontrolle zu konstruieren (Turner 2006: 54). Gerade weil die Entscheidungen humanitärer Organisationen weitgehend genuinen politischen Prozessen entzogen sind, tragen Bemühungen um *empowerment* so unter Umständen zu einer Viktimisierung von Flüchtlingen bei und bewirken letztlich das Gegenteil des Angestrebten (Ilcan/Rygiel 2015: 344; Agier 2011: 65).

Hierfür ist die Stellung des UNHCR und anderer humanitärer Organisationen entscheidend: Für ihre Arbeit sind sie wesentlich von fortdauernder Finanzierung abhängig, sowohl durch Beiträge von Staaten wie auch von Privaten. Die Abhängigkeit von diesen Geldzuwendungen bildet einen schwer vermeidbaren Anreiz, die Bedürftigkeit von Flüchtlingen in den Vordergrund zu stellen und Situationen als Notfall zu rahmen (Slaughter/Crisp 2009: 2). Ein Paradigma von Notfall und Mitleid als Voraussetzung funktionierender Versorgung macht es wiederum notwendig, dass Flüchtlinge klar sichtbar und unterscheidbar von der sonstigen Bevölkerung sind (Kagan 2011: 6). Diese Trennung, ebenso wie die Rahmung von Versorgung in Flüchtlingslagern als kurzfristige Notfallmaßnahmen – unabhängig von der tatsächlichen Dauer – ist aber genau das, was die Situation von Flüchtlingen zu einer besonders prekären macht.

Zuletzt richteten sich die Bemühungen des UNHCR, aber auch wissenschaftliche Ansätze, stärker auf die ökonomische Einbindung und die Selbstversorgung von Flüchtlingen. Zum einen setzen sie bei der Form der Unterbringung

35 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die kritische Analyse der Darstellung von Geschlechterverhältnissen in den Sahrawi-Flüchtlingslagern bei Fiddian-Qasimiyeh (2014: 47).

an: In der *Policy on Alternatives to Camps* betont der UNHCR (2014) die Probleme von Flüchtlingslagern und erklärt es zum Ziel, Flüchtlingen von Beginn an oder so schnell wie möglich dezentral Hilfe zu leisten. Zum anderen finden sich Ansätze, die unabhängig von der Form der Unterbringung das ökonomische Potential von Flüchtlingen betonen und die »Hilfe zur Selbsthilfe« zum Leitmotiv haben (Betts/Collier 2015: 84). Sie bauen auf der Analyse auf, dass auf kurzfristige Hilfe angelegte Operationen in der Praxis oft langfristig werden und als solche sowohl äußerst kostenintensiv³⁶, als auch nachteilig für die Lebensbedingungen von Flüchtlingen sind. Das Fehlen von Aufgaben und eigenständiger Arbeit nimmt Flüchtlingen nicht nur die Einkünfte und damit einhergehende Unabhängigkeit, es führt auch zu einem Mangel an verlässlichem Alltag und Regularität, die für ein autonomes Leben unabdingbar sind (Gündoğdu 2015: 126).

Die Vorschläge zur ökonomischen Einbindung und Selbsthilfe von Flüchtlingen verweisen insofern auf wichtige Probleme, laufen aber auch Gefahr, in eine neue Version von humanitärer Vernunft zu münden, für welche Suzan Ilcan und Kim Rygiel (2015: 337) den Begriff des »Resiliency Humanitarianism« prägen. Demnach werden Individuen nun nicht mehr als passive Hilfsempfänger, sondern als aktive »neoliberale Subjekte« konstruiert, deren ökonomisches Potential und soziale Resilienz gestärkt und genutzt werden kann (Ilcan/Rygiel 2015: 338). Während Rahmenbedingungen der Flüchtlingssituation, namentlich die zuvor beschriebenen Bedingungen eingeschränkter Mobilität und der Konzentration an wenigen Orten, also weiterhin außerhalb politischer Thematisierbarkeit bleiben, entsteht eine andere Form des entpolitisierten Diskurses, in welchem die ökonomische Nutzenlogik die Wohltätigkeitslogik ersetzt. Resilienz steht in diesem Modell für Anpassung anstelle von Widerstand gegen die Bedingungen der eigenen Misere (Reid 2012: 76). Inwiefern Flüchtlingen in solchen Konstellationen ein Mehr an Autonomie zukommt, inwieweit sich daraus – unter Umständen unbeabsichtigte – Spielräume politischen Handelns ergeben oder inwieweit sich umgekehrt vertiefte Formen der Herrschaft daraus entwickeln, bedarf der näheren Betrachtung anhand einzelner Fälle. Grundsätzlich scheint es, dass sowohl der auf *Versorgung* angelegte Humanitarismus als auch diese Wende zu einer auf *Resilienz* und ökonomische Nützlichkeit gemünzten internationalen Steuerung für das Verständnis des gegenwärtigen Schutzsystems zentral sind.

36 Mit dem Hinweis, dass die Kosten internationaler humanitärer Hilfe sich in den letzten zehn Jahren verdreifacht haben, siehe Betts und Bloom (2014).

5. Die rechtliche Erzeugung von Überflüssigkeit

In der bisherigen Betrachtung ist deutlich geworden, dass die zunehmende Zuständigkeit des UNHCR und anderer humanitärer Akteure dazu beiträgt, dass der Umgang mit Flüchtlingen als organisatorische eher denn als politische Frage gerahmt wird. Die Versorgung in Flüchtlingslagern ist eine, in der zwar das unmittelbare Überleben gesichert wird, aber Personen zugleich weitgehend auf eben jene Bedingung des Überlebens reduziert werden. Die von Agamben (1998) als Bedingungen des »bare life« beschriebene Situation ist keineswegs durch die Abwesenheit von Recht gekennzeichnet. Vielmehr wird sie durch vielschichtige rechtliche Vereinbarungen und Abhängigkeiten geschaffen und gestützt (Butler/Spivak 2007: 40; Butler 2015: 79).³⁷ Die Bemühungen, diese Bedingungen der humanitären Hilfe zu verbessern, operieren innerhalb des gegebenen Rahmens von Zuständigkeit und Verantwortungsteilung: UNHCRs Policies für eine verbesserte Inklusion, die Verbesserung von Infrastruktur ebenso wie Ideen ökonomischer Einbindung lassen letztlich die Grundbedingung der Situation unangetastet. Vielmehr finden die Fragen organisatorischer Ausgestaltung innerhalb der beschriebenen Dreieckskonstellation statt, in welcher die Territorialhoheit, die Autorität in Entscheidungen über Flüchtlinge und die Finanzierung des Schutzes auseinanderfallen.

Die Folge davon ist, dass Flüchtlinge Flüchtlinge bleiben. Doch nicht nur das: Wie es der Ausdruck des *displacement* spiegelt, ist die Behandlung von Flüchtlingen unter humanitärer Regierung eine, in der Personen als *dis-placed*, »nicht am richtigen Ort« gelten (Turner 2016: 140). Ob in Flüchtlingslagern oder bei dezentraler Versorgung geht damit eine gewisse Trennung von der sonstigen Bevölkerung einher. Sie ist wiederum nicht lediglich von praktischer Organisation abhängig, die mit dem Zugang zu spezifischen Elementen der allgemeinen Infrastruktur überwunden wäre. Die Trennung ist letztlich eine Frage politischer Mitgliedschaft und Handlungsfähigkeit. Wie anfangs betont, verweist der Begriff des Flüchtlings auf eine doppelte Abgrenzung: Der Flüchtling ist nicht nur die Person, die einen Ort flieht, sondern auch diejenige, die an einem anderen nicht ganz angekommen ist. Das von der Genfer Flüchtlingskonvention in Art. 34 vorgesehene Ziel der zügigen Einbürgerung spielt schon in Bezug auf staatlichen Schutz eine untergeordnete Rolle. Doch die Bedingung humanitärer Regierung schließt politische Mitgliedschaft in sehr viel grundlegenderer Weise aus. Insofern ist es notwendig, die bestehende umfangreiche Kritik an Flüchtlingslagern und humanitärer Regierung

37 Siehe für die Beschreibung konkreter rechtlicher Instrumente unter anderem Zieck (2006: 159).

an Fragen der Verantwortungsteilung zurückzubinden: Die strukturellen Probleme humanitärer Vernunft im Flüchtlingsschutz sind unmittelbar verbunden mit Machtstrukturen zwischen Staaten und den daraus erwachsenden Interessen, wie und wo Flüchtlinge geschützt werden (Johnson 2014: 47).

Einen begrifflichen Ausgangspunkt, um die Rolle rechtlicher Instrumente in Bezug auf Verantwortungsteilung und humanitäre Regierung einzuordnen, bildet der von Susan Marks (2011) vorgeschlagene Ausdruck der ›rechtlichen Erzeugung von Überflüssigkeit‹. Marks' Ansatz baut auf einer rechtskritischen Perspektive auf, betont also die Notwendigkeit nicht nur zu fragen, wie Recht Personen schützt, sondern auch »wie Recht und rechtliche Institutionen dazu beitragen, Formen von Elend zu rechtfertigen, zu normalisieren und als natürlich darzustellen« (Übersetzung d. Verf., Marks 2011: 21). Der Ausdruck der rechtlichen Erzeugung von Überflüssigkeit verweist auf Zusammenhänge, in denen Recht die Wahrnehmung von Personen als überflüssig konstruiert und stützt. Marks (2011: 3) führt ihn ein, indem sie zunächst verschiedene Bedeutungsebenen des Begriffs der *superfluity* – des Überflusses bzw. der Überflüssigkeit – untersucht. Dass etwas im Überfluss existiert, bedeutet zunächst einen quantitativen Überschuss, der auch positiv besetzt, zumindest aber neutral sein kann. Auf einer zweiten Ebene verweist der Begriff auf eine Art praktische Unnötigkeit, in dem Sinne, dass kein Bedarf für etwas in der vorhandenen Menge besteht. Auf einer dritten Ebene schließlich ist der Ausdruck des Überflüssigen verbunden mit einer Vorstellung schädlichen Abfalls, der nicht lediglich unnötig, sondern unangenehm und störend ist. Diese drei sich überlagernden und ineinanderfließenden Bedeutungsebenen sind für die daran anschließenden Überlegungen wichtig.

Zentraler Bezugspunkt für Marks' Entwicklung des Ausdrucks der (rechtlichen Erzeugung von) Überflüssigkeit sind Passagen aus Hannah Arendts bereits erwähntem Werk »Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft«. Nicht nur in dem sehr bekannten Kapitel zu den Aporien der Menschenrechte (Arendt 1955: 601) sowie in ihrer Analyse totaler Herrschaftssysteme (Arendt 1955: 938) finden sich Überlegungen zum Begriff der Überflüssigkeit. Sie entwickelt den Begriff zunächst im Rahmen ihrer Analyse, wie sich verändernde Produktionsbedingungen und Imperialismus zusammenhängen. Arendt (1955: 412) stellt hier die Korrelation von Wohlstand und Geld im *Überfluss* mit der *Überflüssigkeit* von Personen heraus. In einem ersten Schritt beschreibt sie, wie die Ausbreitung als einzige Möglichkeit für überflüssiges Kapital erschien, welches anderenfalls störend und auf bedrohliche Weise unbrauchbar gewesen wäre (Arendt 1955: 303, 333). Hier finden sich die verschränkten Bedeutungsschichten der Überflüssigkeit zwischen einer über das Notwendige hinausreichenden Menge und einem bedrohlichen Zu-

viel, für welches es an Platz mangelt. Arendt (1955: 313) betont dabei die Parallelen zwischen wirtschaftlichem und politischem System, insofern »ständige Akkumulation und Ausdehnung von Macht eine zentrale Rolle in der Politik des Nationalstaats« spielte.

Arendts Analyse zeigt also zunächst die Stellung der Überflüssigkeit als Phänomen im Zusammenhang von wirtschaftlichem und politischem System auf: Die kapitalistische Produktionsweise trägt einerseits zum Imperialismus bei indem sie ermöglicht, dass überflüssiges Kapital anderenorts eingesetzt werden kann.³⁸ Die Ausdehnung von politischer Herrschaft geht damit Hand in Hand. Zugleich hängen Kapitalismus und Imperialismus in Bezug auf Personen zusammen: Jede Stufe industriellen Fortschritts erzeugte Personen, welche als überflüssig galten, weil sie nicht mehr für die produzierende Gesellschaft notwendig erschienen (Arendt 1955: 338). In einem zweiten Schritt bezieht sich Arendts Analyse also auf dieses Überflüssig-Werden von Personen, welches mit dem Überfluss von Kapital korreliert.³⁹

Marks (2011: 10) zeichnet zum einen nach, wie nach Arendt die sich verändernde Wahrnehmung von Wohlstand und die Vorstellungen unbeschränkten Wachstums in den politischen Bereich hineinwirken. Vor allem aber stellt sie die Frage nach der Erzeugung von Überflüssigkeit als einem rechtlichen Problem (Marks 2011: 21). Das bedeutet zu überlegen, wie das Recht Phänomenen des Überflüssig-Werdens von Personen begegnen kann, aber auch nachzuvollziehen, wie Recht selbst zu derartigen Prozessen beiträgt und sie verstärkt. Dabei ist wichtig, die Überflüssigkeit von Menschen als allgemeines Phänomen der Moderne einerseits, und als spezifisches Phänomen in totalitären Regimen aber auch in Bezug auf bestimmte Bevölkerungsgruppen andererseits zu verstehen.

Hilfreich hierfür ist die Einbettung des Konzepts in Arendts weiteres Verständnis menschlichen Lebens und Handelns: Grundsätzlich ist nach Arendt der Mensch als politisches Wesen darauf angewiesen, anderen zu »erscheinen«, von anderen wahrgenommen zu werden (Arendt 1960: 33, 64, 71). Dass Personen nicht wahrgenommen werden, dass ihre Meinungen nicht bedeutsam und ihre Handlungen nicht wirkungsvoll sind, stellt insofern eine Vorstufe zu der Möglichkeit ihrer Vernichtung dar.⁴⁰ Diese Bedingungen extremer Marginalisierung beschreibt Arendt im Bezug auf totalitäre Regime ebenso wie auf Flüchtlinge und

38 Dabei nimmt Arendt auf Marx'sche Formulierungen Bezug, stellt aber auch ihre abweichende Einschätzung in vielen Punkten heraus, vgl. Arendt (1955: 316).

39 Wie beide Aspekte – überflüssiges Kapital und überflüssige Menschen – sich im Zuge der Expansion verbanden, zeichnet Arendt (1955: 340) anhand des Goldrauschs in Südafrika nach.

40 Mit Verweis auf Arendt, vgl. Balibar (2014: 170) und Oudejans (2013: 79).

Staatenlose. Die Überflüssigkeit von Menschen bildet zunächst ein Phänomen der Moderne, welches mit grundlegenden Entwicklungen wie dem kapitalistischen System und der Entwicklung des Nationalstaats einhergeht. Die Wahrnehmung von Menschen als überflüssig ist einerseits auf einzelne Personen bezogen – als Ergebnis eines Systems, welches nicht mehr gebrauchte Menschen hervorbringt – als auch ein allgemein geteiltes Gefühl der eigenen möglichen, angelegten Überflüssigkeit. Arendt verweist auf die Erfahrung »moderner Massen [...] ihrer eigenen Überflüssigkeit« im Zusammenhang mit totalen Herrschaftsapparaten (Arendt 1955: 938). Die totale Herrschaft baut auf das Bewusstsein angelegter eigener Überflüssigkeit und die Empfindung fehlender Sinnhaftigkeit der Welt und schafft zugleich Bedingungen, in denen neue – wenn auch absurde – Sinnzusammenhänge angeboten sowie bestimmte Personengruppen zum vorrangigen Objekt von Überflüssigkeit gemacht werden.

Diese Verteilung durch das Recht, an welchen Stellen und in welchem Maße Personen als überflüssig wahrgenommen werden, ist für die Überlegungen zum Flüchtlingsrecht äußerst relevant. Einerseits ist das Überflüssig-Werden von Menschen ein Phänomen der Moderne als solcher; die Gestaltung sozialer Verhältnisse, gerade auch durch das Recht, bestimmt aber das Maß, in welchem Personen dieser Gefahr, »überflüssig zu werden« ausgesetzt sind. Die nationalstaatliche Rahmung bildet ein System, um das Überflüssig-Werden von Personen innerhalb seiner Grenzen zu minimieren und regulieren. Zugleich erzeugt es an seinen Grenzen dieses Phänomen in umso stärkerer Weise.⁴¹ Wie die spezifische politische Organisation des Nationalstaats die Überflüssigkeit von Personen produziert, macht Arendt deutlich, wenn sie das Schicksal von Flüchtlingen dem von Kriminellen gegenüberstellt (Arendt 1955: 596): »Um zu erfahren, ob eine bestimmte Menschengruppe wirklich rechtlos geworden ist«, schreibt sie, »braucht man sich nur zu fragen, ob die Begehung eines Verbrechens ihre Situation verbessert oder nicht.« Arendt zieht hier die Verbindung zwischen dem Fehlen politischer Zugehörigkeit, der De-Individualisierung von Personen und ihrer Wahrnehmung als überflüssig.

Der Begriff der rechtlichen Erzeugung von Überflüssigkeit eröffnet also grundsätzlich eine Perspektive darauf, wie Regelungen zu der Wahrnehmung von Personen als überflüssig beitragen. Darüber hinaus erlaubt die historische Einord-

41 Vgl. in diesem Zusammenhang auch den von Marks zitierten Zygmunt Bauman (2004: 56), der gesellschaftliche Ängste vor Immigration unter Bezugnahme auf das Phänomen der »Überflüssigkeit« interpretiert: Demnach verkörpert der Flüchtling, der von der staatlichen Willkür, ihn überhaupt auf das Territorium zu lassen, abhängt, für andere die Vorahnung der eigenen Beseitigbarkeit.

nung, das Phänomen des Überflüssig-Werdens als Korrelat einer auf Wachstum und Ausdehnung angelegten Gesellschaft zu verstehen. Insofern sind es einerseits die Regeln einer kapitalistischen Wirtschaft, welche zur Wahrnehmung von Personen als überflüssig führen. Andererseits sind es die Regeln der national-staatlichen Ordnung, welche an den Grenzen Personen als überflüssig konstruieren. Wie sich diese beiden Stränge begegnen und überlagern, beschreibt Étienne Balibar (2014: 253), der von zwei Achsen sozialen Ausschlusses spricht, entlang des Kriteriums der Nationalität und entlang des Kriteriums der Klasse. Während die sehr Reichen sich materiell und symbolisch jenseits der Unterscheidung von Nationalen und Fremden aufstellen können, sind die sehr Armen gleichsam als interne Fremde konstruiert, bedrohlich und überflüssig (Balibar 2014: 254).

Die Brille der rechtlichen Produktion von Überflüssigkeit ist erkenntnisreich für die gegenwärtigen Herausforderungen des Flüchtlingsschutzes. In den vergangenen Jahrzehnten spiegelten sich Machtverhältnisse zwischen Staaten in Bezug auf Flüchtlinge immer stärker darin, Personen nicht aufnehmen zu müssen – ganz im Gegensatz zum klassischen Konzept des Asyls. Dieses bringt gerade den Anspruch eines Souveräns gegenüber einem anderen zum Ausdruck, für eine Person zuständig zu sein: Die Ursprünge des Asyls in der Antike beruhen auf dem Anspruch religiöser Stätten und Autoritäten, dort den Zugriff der staatlichen Autorität auszuschließen (Hailbronner/Gogolin 2012: 1). Das Kirchenasyl setzt dieses Verhältnis fort, insofern es die kirchliche Souveränität innerhalb des Staates ausdrückt, welche Personen vor Zugriff schützt.⁴² Das Konzept des politischen Asyls spiegelt ebenso das Recht eines Staates, eine Person nicht an einen anderen Staat auszuliefern, welcher seinerseits Anspruch auf die Person erhebt. Auch wenn diese Formen heute noch existieren, so ist doch die überwiegende Konstellation eine andere: Wir finden in den vergangenen Monaten zahlreiche Fälle, bei denen Staaten Leistungen vereinbaren, um im Gegenzug Personen nicht aufnehmen zu müssen. Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Türkei im März 2016 bildet das wohl hervorstechendste Beispiel.⁴³ Ähnliche Bedingungen verdeutlichen die Vereinbarungen der EU mit Afghanistan über die Wiederaufnahme von Staatsangehörigen im Gegenzug zu finanzieller Unterstützung.⁴⁴

42 Für einen Überblick siehe Görisch (2000).

43 Erklärung EU-Türkei, 18.3.2016, www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement, 23.12.2016. Für eine rechtliche Analyse siehe Peers 2016; Hofmann/Schmidt 2016: 1.

44 Der so genannte Joint Way Forward (JWF) on Migration Issues between Afghanistan and the EU, 5.10.2016, http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf, 23.12.2016.

Derartige Vereinbarungen bilden zunächst ab, wie Personen als unerwünscht ›gehandelt‹ werden. Doch sie sind nicht lediglich eine Reflexion oder Reaktion, sie tragen auch selbst zu der Konstruktion von Überflüssigkeit bei. Im Fall des EU-Türkei-Abkommens besteht der zentrale Mechanismus darin, dass die Türkei die Weitermigration in die EU unterbinden soll, in Griechenland angekommene Personen ›zurückgenommen werden müssen‹ und dafür vom UNHCR bereits registrierte Flüchtlinge in die EU zugelassen werden. Es handelt sich also um eine Reihe von Vereinbarungen, die sich mit dem Ziel rechtfertigen, ›irreguläre‹ Einwanderung zugunsten ›regulärer‹ zu unterbinden. Während es formal nicht um eine Veränderung in der Zahl ankommender Flüchtlinge geht, konstruiert das Abkommen in paradigmatischer Weise die Austauschbarkeit von Personen. Zugleich zeigt sich in der praktischen Umsetzung, dass zwar die Bedingungen der Weiterreise in die EU erheblich schwerer wurden, aber zugleich die vereinbarte Aufnahme registrierter Flüchtlinge in nur sehr eingeschränktem Maße stattfindet.⁴⁵

Ein zweiter hier erwähnenswerter Aspekt des EU-Türkei-Abkommens, ebenso wie vergleichbarer Vereinbarungen, sind ihre weiterreichende kommunikative Wirkung: Das Abkommen zeigte die Bereitschaft der EU, erhebliche Gegenleistungen dafür zu erbringen, Flüchtlinge nicht aufnehmen zu müssen oder aber nicht unmittelbar mit dem rechtlichen und moralischen Dilemma ihrer Ankunft an der Grenze konfrontiert zu sein.⁴⁶ Diese Bereitschaft bleibt nicht unbemerkt in denjenigen Staaten, die seit Jahren hohe Zahlen von Flüchtlingen – wenn auch vielfach mit der beschriebenen Zuständigkeitsteilung mit humanitären Organisationen – aufnehmen. In diesem Sinne ist spekuliert worden, inwieweit ein Zusammenhang mit dem EU-Türkei-Abkommen bestand, als Kenia kurze Zeit später erklärte, die Flüchtlingslager von Dadaab zu schließen (Mutiga/Graham-Harrison 2016), in welchen zeitweise bis zu 400.000 somalische Flüchtlinge untergebracht waren (vgl. Redden 2012). Rechtliche Maßnahmen eines Staates und zwischenstaatliche Vereinbarungen tragen so potentiell auch zur Erzeugung von Überflüssigkeit bei, weil sie sich auf die Behandlung von Flüchtlingen in weiterem Rahmen auswirken.⁴⁷ Dass in einem zwischenstaatlichen Verhältnis für die Nicht-

45 Siehe für Zahlen der Ankünfte sowie des *Resettlements* aus der Türkei das European Commission Fact Sheet: Implementing the EU-Turkey Statement, 28.9.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3204_en.htm, 23.12.2016.

46 Zu diesem Dilemma auch Mann (2016: 187).

47 Siehe dazu auch die umfangreiche Studie zu den Auswirkungen (›ripple effects‹) der europäischen und australischen Flüchtlingspolitik auf Indonesien, Kenia und Jordanien, Hargrave/Pantuliano (2016).

Aufnahme von Personen gezahlt wird, beeinflusst, wie ihre Anwesenheit anderenorts wahrgenommen wird.

Die Logik des Zahlens für die Abwesenheit von Flüchtlingen verweist auch auf Bedingungen von humanitärer Regierung: Die finanzielle Unterstützung von UN-HCR und Partnerorganisationen geht regelmäßig Hand in Hand mit dem Interesse der Geldgeber, dass Flüchtlinge in der Herkunftsregion versorgt werden und eine Weiterreise »nicht notwendig wird« (Übersetzung d. Verf., Hyndman 2000: 3). Sichtbar wurde dieser Zusammenhang im Zuge der Ankunft einer wachsenden Zahl syrischer Flüchtlinge in Europa, welche zu einer plötzlich ansteigenden Bereitschaft zu finanzieller Hilfe für Nachbarregionen Syriens führte.⁴⁸ Allgemein bietet das Konzept der Erzeugung von Überflüssigkeit einen erhellenden Zugang zu den verschiedenen Stufen humanitärer Regierung: Zunächst hat die Zuständigkeit humanitärer Organisationen anstelle von Staaten zur Folge, dass Personen jahrelang Flüchtlinge bleiben, insofern also Ziel fortwährender Bemühungen sind, ohne dass sich an ihrer Situation wesentlich etwas ändert. Diese Konstellation erzeugt in beschriebener Weise die Zahl von Flüchtlingen mit, als Überflüssigkeit im Sinne einer unnötigen Menge. Sie erzeugt aber auch in beschriebener Weise die Position von Personen außerhalb politischer Gemeinschaften, als Überflüssigkeit im Sinne einer scheinbaren Irrelevanz.

Schließlich steht diese konstruierte Überflüssigkeit vielfach im Kontrast zu Analysen, die darauf hinweisen, dass Flüchtlinge in Europa in demographischer Hinsicht gebraucht werden (Bodewig 2015), oder allgemein ökonomisch von Nutzen für Aufnahmegesellschaften sind (Kingsley 2016). Die genannten Ansätze der ökonomischen Einbindung von Flüchtlingen zielen in die gleiche Richtung und argumentieren, dass Flüchtlinge keineswegs überflüssig, sondern »ungenutztes Potential« sind (Übersetzung d. Verf., Betts/Collier 2015: 90). Diese Ansätze sind letztlich keine Gegenthese, sondern unterstreichen gerade die Relevanz von Überflüssigkeit als analytischer Brille. Sie führen auch zu einem zentralen Aspekt von Arendts Analyse zurück, wie Überflüssigkeit im Verhältnis von Kapitalismus und Imperialismus wirkte: In Modellen, in welchen durch gezielte Finanzierung mächtiger Staaten die Frage der Flüchtlinge (»überflüssiger Menschen«) mit der Frage ökonomischen Wachstums (der Nutzung »überflüssigen Geldes«) verbunden wird, haben wir es letztlich mit einer Verschiebung des Problems zu tun, wie es Arendt (1955: 333) in Bezug auf den Imperialismus beschreibt. Selbst wenn diese

48 Die finanzielle Unterstützung erfolgte mit dem erklärten Ziel, dadurch den Auszug zu stoppen (»to stem the exodus«), vgl. Deutsche Welle vom 19.9.2015, German, Austrian political leaders call on EU for billions in refugee aid, <http://dw.com/p/1GZDT>, 23.12.2016.

Verschiebung teilweise gelingt und dabei im Einzelnen durchaus positive Konsequenzen hat, bleibt eine politische Inangriffnahme des Problems der Überflüssigkeit aus.

6. ›Globale Lösungen‹ für Flüchtlinge?

Das Thema der Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz hat in den vergangenen Jahren erheblich an Aufmerksamkeit gewonnen. Dass gegenwärtig ein großer Anteil von Flüchtlingen in wenigen Staaten, vielfach Staaten des Globalen Südens, aufgenommen wird, stellt ein Problem für ein funktionierendes System internationalen Schutzes dar. In diesem Sinne war die Aufmerksamkeit beim Flüchtlingsgipfel der Vereinten Nationen im September 2016 wesentlich auf die Frage der Verantwortungsteilung gerichtet: Ein *Global Compact on Responsibility Sharing for Refugees* sollte Zusagen zur besseren Zusammenarbeit und zur Beteiligung an der Aufnahme festschreiben.⁴⁹ Doch nicht nur waren die darin angestrebten Zusagen von Beginn an als zu schwach kritisiert worden⁵⁰, es kam auch nicht zur Verabschiedung des *Compacts*, sondern lediglich zu einer Erklärung, die eine solche Vereinbarung in zwei Jahren anstrebt.⁵¹

Hier sollen nicht die Details mangelnden politischen Willens im Vordergrund stehen, sondern grundsätzliche Überlegungen, inwiefern multilaterale rechtliche Vereinbarungen der Dysfunktionalität des Systems beikommen können. Die bislang diskutierten Dynamiken der Entwicklung ebenso wie die Problematik der rechtlichen Erzeugung von Überflüssigkeit bilden einen Ausgangspunkt, um Vorschläge diesbezüglich kritisch zu betrachten.⁵² Ein erster solcher Vorschlag stammt von James Hathaway (2016: 93), der die globale Dimension der Flücht-

49 Global Compact on Responsibility Sharing for Refugees, Zero Draft Version vom 27.6.2016, www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/27-June-2016_HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-27-June-2016.pdf, sowie die Version nach dem High-Level Meeting, 5.8.2016, welche bereits einige Einschränkungen enthält, www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-Draft-Declaration-5-August-2016.pdf, 23.12.2016.

50 Report of an Expert Workshop on Understanding Refugee Law as Shared Responsibility (›The Vancouver Principles‹), 27.7.2016, berichtet von Catherine Dauvergne und James Hathaway, www.law.umich.edu/centersandprograms/refugeeandasylumlaw/Documents/The%20Vancouver%20Principles.pdf, 23.12.2016.

51 United Nations General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants, 13.9.2016, A/RES/71/1; siehe dazu auch den Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees No. 112 (LXVII), 6.10.2016.

52 Der Fokus hier liegt auf zwei neueren Vorschlägen, für frühere Ansätze siehe auch schon Schuck (1997: 243), Hathaway/Neve (1997: 115).

lingsfrage betont und eine »globale Lösung für eine globale Flüchtlingskrise« fordert. Hathaways Ansicht nach enthält die GFK durchaus Richtlinien für ein funktionierendes System internationalen Schutzes. Vor allem stellt sie eine Einigung von Staaten zugunsten eines Modells dar, in dem Flüchtlinge nicht lediglich Objekte von Wohltätigkeit, sondern mit Rechten ausgestattete Akteure sind (Hathaway 2016: 96). Nach Hathaways Meinung ist es also nicht ein unzureichender rechtlicher Rahmen, sondern seine unzulängliche Umsetzung, an welcher das System krankt.

Auf Grundlage dieser Analyse stellt Hathaway einen Fünf-Punkte-Plan auf, um die gegenwärtigen Probleme anzugehen: Der Plan verfolgt die Idee einer »gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung« von Staaten für Flüchtlinge (Übersetzung d. Verf., Hathaway 2016: 98). Vor allem sieht das Modell vor, dass die internationale Gemeinschaft vorausplant und nicht lediglich auf Flüchtlingssituationen reagiert (Hathaway 2016: 97). Dafür sollen sich Staaten über vorab festgelegte Quoten verpflichten, sowohl finanziell als auch in Form der Aufnahme von Personen Beiträge zu leisten. Hathaway (2016: 98) betont einerseits, dass Staaten bei der Wahrnehmung ihrer anteiligen Verantwortung ein gewisses Spektrum von Rollen zur Auswahl steht und andererseits, dass die finanziellen Beiträge und jene durch Aufnahme nicht gegeneinander aufgewogen werden können. Eine zentralisierte internationale Verwaltung des Flüchtlingsschutzes soll die gegenwärtigen dezentralen Verfahren effizienter machen und der Ort des Verfahrens von dem Ort der Aufnahme entkoppelt werden.

Einen weiteren Vorschlag für ein verbessertes System von Verantwortungsteilung machen Alexander Aleinikoff und Sarah Cliffe (2016). Das von ihnen vorgeschlagene Modell einer globalen Aktionsplattform und eines entsprechenden Fonds gleicht in vielem dem von Hathaway aufgestellten Plan: Es setzt ebenso auf eine zentralisierte Koordination und fordert, im Umgang mit Flucht und Zwangsmigration stärker vorzuplanen. Der Fokus des Vorschlags liegt auf der Notwendigkeit, eine Plattform zu schaffen, in der »UN-Organisationen, Geldgeber- und Aufnahmestaaten, multinationale Entwicklungsbanken sowie Vertreter_innen von Flüchtlings-communities, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft« zusammenkommen können (Aleinikoff/Cliffe 2016). Die Modalitäten der Verantwortungsteilung, die durch eine solche Plattform möglich und angestrebt würde, bleiben weitgehend offen.

Dennoch sticht ein Aspekt hervor, nämlich das besondere Potential, welches Aleinikoff und Cliffe (2016) in der Rolle von Unternehmen sehen. Sie führen die »Unterstützung von Initiativen des Privatsektors« als eine von drei zentralen Aufgaben der zu schaffenden Plattform an und bezeichnen näher, dass »innovative Fi-

finanzierungs- und Versicherungsmechanismen« Anreize für Privatinvestitionen im Flüchtlingsschutz schaffen können. Als Beispiele möglicher Mechanismen nennen sie »zinsvergünstigte Kredite, Anleihen mit Garantien, [...] oder Versicherungen gegen politische Risiken« (Aleinikoff/Cliffe 2016). Insofern wirkt dieser Vorschlag eng verwandt mit den oben beschriebenen Bemühungen, Flüchtlinge mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft besser »in eine globale Ökonomie zu integrieren« (Übersetzung d. Verf., Betts/Collier 2015: 92). Aleinikoff und Cliffe (2016) verweisen dabei auch auf die *Solution Alliance*⁵³, welche zwischen verschiedenen UN-Organisationen und der Weltbank geschlossen wurde und die stärkere Verbindung von Entwicklungs- und Flüchtlingshilfe markiert.

Zusammenfassend sehen wir zwei zentrale Stoßrichtungen in den Vorschlägen für »globale Lösungen«: zum einen das Ziel, Staaten zur klaren Festlegung auf Quoten für *Resettlement* und finanzielle Beiträge zu bewegen; zum anderen das Ziel, Unternehmen und sonstige private Akteure auf internationaler Ebene in Hilfe und in die Planungsabläufe einzubinden. Es steht außer Frage, dass beide Maßnahmen unmittelbar positive Effekte auf die Situation von Flüchtlingen haben können. Wenn es gelingt, Staaten zu höheren Quoten von Aufnahme über *Resettlement* zu bewegen, kann das der momentanen Konzentration von Personen an wenigen Orten entgegenwirken. Ein solch verstärktes Engagement im *Resettlement* kann gleichzeitig die Zahl von Personen unter humanitärer Regierung verringern und damit die beschriebene Problematik, dass Personen strukturell in einer Warteposition gehalten werden, in der sie keine vollständige politische Mitgliedschaft entwickeln können. Auch die stärkere Einbindung von privaten AkteurInnen in die Finanzierung oder aber in die Schaffung von Möglichkeiten für Flüchtlinge kann unmittelbar Bedingungen von Prekarität entgegenwirken.

Zugleich bringen beide Maßnahmen auch mögliche Probleme mit sich, die sich gerade im Hinblick auf die rechtliche Erzeugung von Überflüssigkeit beschreiben lassen: Zunächst bilden die vor allem im Modell von Hathaway zentralen Währungen der finanziellen Beiträge und des *Resettlements* wiederum eine Logik des Handels ab, welche Gefahr läuft, die Präsenz von Flüchtlingen als »Negativ-Wert« zu rahmen. Dabei erscheint das Verhältnis von einem zentralisierten Finanzierungs- und Verteilungsmechanismus zur Frage der Mobilität und des Zugangs wichtig: Aleinikoff und Cliffe (2016) verweisen in ihrem Vorschlag auf staatliche Abschreckungs- und Abwehrpolitiken als einem zentralen Aspekt des Problems. Zugleich birgt ein reiner Fokus auf *Resettlement*-Quoten die Gefahr, dass Staaten

53 UNHCR Executive Committee, 60th Meeting of the Standing Committee, 6.6.2014, EC/65/SC/CRP.15.

mit dem Eindruck, »ihren Anteil geleistet zu haben« diese Politik der Grenzschließung und kooperativen Abwehr von Migration weiter vorantreiben.

Das betrifft auch den zweiten Aspekt, in welchem die Vorschläge globaler Lösungen problematisch erscheinen: Obwohl sie die Frage der Verantwortungsteilung ins Zentrum stellen, bleibt das Problem humanitärer Regierung unerwähnt oder bildet die akzeptierte Grundlage weiterer Planungen. Insbesondere das Ziel höherer finanzieller Beiträge als Form der Verantwortungsteilung lässt die Zuständigkeit humanitärer Organisationen unberührt, obgleich diese Zuständigkeit wesentlich zu der bestehenden Zahl von Flüchtlingen und deren Mangel an Ausichten auf politische Integration beitragen. Der Fokus auf eine verbesserte Finanzierung ohne gleichzeitige Veränderung in den Bedingungen von Mobilität verbleibt so innerhalb der humanitären Logik. Das trifft auch im Fall verstärkter Bemühungen um ökonomische Einbindung zu: Ob und inwieweit Flüchtlinge gewinnbringend für Aufnahmegesellschaften sind, wird letztlich davon abhängen, ob sie ihren Aufenthaltsort und die entsprechenden Gesellschaften wählen können.

Das lenkt den Blick auf die Bedeutung von Mobilität: Während das Prinzip der Verantwortungsteilung zentral ist, um gegenwärtige Probleme im Flüchtlingschutz zu benennen, findet es seine Grenze dort, wo es nur die zwischenstaatliche Perspektive spiegelt. Die Frage der Mobilität als die Perspektive des handelnden Individuums muss insofern die Frage der Verantwortungsteilung notwendigerweise ergänzen. Während die fehlenden Regeln zu Mobilität und Zugang am Ausgangspunkt des Problems der Verantwortungsteilung zwischen Staaten stehen, trägt umgekehrt nicht jede Maßnahme in Bezug auf eine verbesserte Verantwortungsteilung auch zu einer Steigerung von Mobilität bei. Die Mechanismen von finanzieller Beteiligung und zentralisierter Registrierung und Verteilung von Flüchtlingen über Quoten bauen darauf, dass Mobilität beschränkt bleibt. Es erscheint als Merkmal der genannten Vorschläge globaler Lösungen, dass sie ein geordnetes System der Verteilung als der ungeordneten Mobilität von Flüchtlingen entgegengesetzt entwerfen. Aber es ist gerade die Mobilität und das darin sichtbare politische Handeln, welche der Produktion von Überflüssigkeit letztlich entgegenlaufen.

7. Ausblick

Das führt zurück zu der anfangs zitierten Arendt'schen These, dass die fundamentalen Fragen, welche Flüchtlinge für Staaten aufwerfen, »kein Raumproblem, son-

dern eine Frage politischer Organisation« sind (Arendt 1955: 608). Insofern muss auch die politische Mitgliedschaft, Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Flüchtlingen im Zentrum der Suche nach Antworten stehen: Politische Handlungsfähigkeit kann im Rahmen von zentralisierten Mechanismen in gewissem Maße berücksichtigt werden, beispielsweise dann, wenn Flüchtlingen im Zuge des *Resettlement* die Gelegenheit eingeräumt wird, über das Zielland mitzuentcheiden. Vor allem müssen wir aber fragen, inwiefern internationale rechtliche Vereinbarungen in der Lage sind, zu einer Steigerung der Mobilität von Flüchtlingen beizutragen. Einen historischen Referenzpunkt solcher Vereinbarungen über Mobilitätsrechte bilden die Nansen-Pässe.⁵⁴

Es bleibt aber auch die Logik der Zentralisierung als solche, welche problematisch erscheint: Es ist einsichtig, dass mit einer Zentralisierung eine verbesserte Effizienz einhergehen kann und dass damit das Ziel verfolgt wird, den Einfluss partikularer Interessen von Staaten zu reduzieren. Zugleich bedeutet ein zentralisiertes System einen größeren Abstand von den konkreten Situationen an der Grenze. Aber eben diese Situationen an der Grenze – die dabei stattfindenden Begegnungen, die aufgeworfenen Fragen der Grenzziehung selbst und diejenigen der Entscheidung über Zugang – erlauben es letztlich, die Frage von Flüchtlingen nicht als humanitäre oder moralische, sondern als politische Frage zu verstehen. Unsere rechtliche Analyse muss daher auch darauf ausgerichtet sein, wie Bedingungen von Mobilität an diesen Orten verhandelt werden und wie das Recht die Bedingungen dieser Verhandlungen strukturiert. Die Situationen an der Grenze sind es, welche verdeutlichen, dass die Frage von Flüchtlingen keine ist, für die sich eine ›Lösung‹ formulieren lässt, welche nicht die politische Organisation von Staaten als Ganzes betrifft.

Literatur

- Agamben, Giorgio (1998), *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford.
- Agamben, Giorgio (2000), *Means without End. Notes on Politics*, Minneapolis.
- Agier, Michel (2011), *Managing the Undesirables – Refugee Camps and Humanitarian Government*, Cambridge.
- Aleinikoff, T. Alexander/Poellot, Stephen (2014), The Responsibility to Solve: The International Community and Protracted Refugee Situations, *Virginia Journal of International Law*, 54 (2), 195–222.

54 Für heutige Überlegungen in diese Richtung vgl. Gibney (2001: 448).

- Aleinikoff, T. Alexander/Cliffe, Sarah (2016), *Eine globale Aktionsplattform und -fonds für Zwangsmigrant innen: Ein Vorschlag*, http://fluechtlingsforschung.net/eine-globale-aktionsplattform-und-fonds-fur-zwangsmigrant_innen-ein-vorschlag, 23.12.2016.
- Alexander, Michael (1989), Refugee Status Determination Conducted by UN-HCR, *International Journal of Refugee Law*, 11 (2), 251–289.
- Arendt, Hannah (1955), *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, München.
- Arendt, Hannah (1960), *Vita activa oder vom tätigen Leben*, München.
- Balibar, Étienne (2014), *Equaliberty*, Durham.
- Barwig, Klaus et al. (Hrsg.) (1994), *Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes. Entwicklungen in Deutschland und Europa*, Baden-Baden.
- Bauman, Zygmunt (2004), *Wasted Lives: Modernity and its Outcasts*, Hoboken.
- Benhabib, Seyla (2014), Critique of Humanitarian Reason, *Eurozine*, www.eurozine.com/articles/2014-07-18-benhabib-en.html, 23.12.2016.
- Betts, Alexander/Bloom, Louise (2014), Humanitarian Innovation: The State of the Art, *OCHA Policy and Studies Series 009*, docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OP9_Understanding%20Innovation_web.pdf, 23.12.2016.
- Betts, Alexander/Collier, Paul (2015), Help Refugees Help Themselves, *Foreign Affairs*, 84, www.foreignaffairs.com/articles/levant/2015-10-20/help-refugees-help-themselves, 23.12.2016.
- Bodewig, Christian (2015), *Is the Refugee Crisis an Opportunity for an Aging Europe?*, www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2015/09/21-refugee-demographics-europe-bodewig, 23.12.2016.
- Butler, Judith/Spivak, Gayatri Chakravorty (2007), *Who sings the Nation-State? Language, Politics, Belonging*, Salt Lake City.
- Butler, Judith (2015), *Notes Toward a Performative Theory of Assembly*, Cambridge, MA.
- Chimni, B. S. (1998), The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South, *Journal of Refugee Studies*, 11 (4), 350–374.
- Dauvergne, Catherine (2013), Refugee Law as a perpetual Crisis, in: Singh Juss, Satvinder/Harvey, Colin (Hrsg.), *Contemporary Issues in Refugee Law*, Cheltenham, 13–30.
- Endres de Oliveira, Pauline (2016), Legal Zugang zu internationalem Schutz – zur Gretchenfrage im Flüchtlingsrecht, *Kritische Justiz*, 49 (2), 2–14.
- Fassin, Didier (2011), *Humanitarian Reason. A Moral History of the Present*, Berkeley.
- Felman, Shoshana (2002), *The Juridical Unconscious: Trials and Traumas in the Twentieth Century*, Cambridge, MA.

- Fiddian-Qasmiyeh, Elena (2014), *The Ideal Refugees: Gender, Islam, and the Sahrawi Politics of Survival*, Syracuse.
- Fischer-Lescano, Andreas/Horst, Johan (2011), Das Pönalisierungsverbot aus Art. 31 I GFK. Zur Rechtfertigung von Straftaten bei Flüchtlingseinreisen, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 31 (3), 81–90.
- Gibney, Matthew J. (2001), Refugees and Justice Between States, *European Journal of Political Theory*, 14 (4), 448–463.
- Goodwin-Gill, Guy S. (2016), *Introductory Note to the 1967 Declaration on Territorial Asylum*, <http://legal.un.org/avl/ha/dta/dta.html>, 23.12.2016.
- Görisch, Christoph (2000), *Kirchenasyl und staatliches Recht*, Berlin.
- Gündoğdu, Ayten (2015), *Rightlessness in an Age of Rights. Hannah Arendt and the Contemporary Struggles of Migrants*, Oxford.
- Hailbronner, Kay/Gogolin, Jana (2012), Territorial Asylum, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, opil.ouplaw.com/home/epil, Rn. 1.
- Hargrave, Karen/Pantuliano, Sara (2016), *Closing Borders. The Ripple Effects of Australian and European Refugee Policy: Case Studies from Indonesia, Kenya and Jordan*, Overseas Development Institute, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10862.pdf 23.12.2016.
- Hathaway, James (1992), The Emerging Politics of Non-Entrée, *Refugees*, 91, 40–41.
- Hathaway, James/Neve, R. Alexander (1997), Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection, *Harvard Human Rights Journal*, 10, 115–211.
- Hathaway, James/Gammeltoft-Hansen, Thomas (2015), Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence, *Columbia Journal of Transnational Law*, 53 (2), 235–284.
- Hathaway, James (2016), A Global Solution to a Global Refugee Crisis, *European Papers*, 1 (1), 93–99.
- Hofmann, Rainer/Schmidt, Adela (2016), Die Erklärung EU-Türkei vom 18.3.2016 aus rechtlicher Perspektive, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Extra*, 35 (11), 1–9.
- Hyndman, Jennifer (2000), *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*, Minneapolis.
- Ilean, Suzan/Rygiel, Kim (2015), »Resiliency Humanitarianism«: Responsibilizing Refugees through Humanitarian Emergency Governance in the Camp, *International Political Sociology*, 9 (4), 333–351.

- Inhetveen, Katharina (2010), *Die Politische Ordnung des Flüchtlingslagers*, Bielefeld.
- Johnson, Heather L. (2014), *Borders, Asylum and Global Non-Citizenship*, Cambridge.
- Kagan, Michael (2011), »We live in a country of UNHCR«. The UN surrogate State and Refugee Policy in the Middle East, *New Issues in Refugee Research*, Nr. 201.
- Kapartziani, Chryssooula/Papathanasiou, Katerini (2016), The Refugee Crisis as a European democratic Crisis, *Glocalism*, 2, 1–27.
- Kingsley, Patrick (2016), *Refugees will repay EU spending almost twice over in five years – Report*, www.theguardian.com/world/2016/may/18/refugees-will-repay-eu-spending-almost-twice-over-in-five-years-report, 23.12.2016.
- Lewis, Corinne (2012), *UNHCR and International Refugee Law*, London.
- Loescher, Gil (2001), The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy, *International Migration Review*, 35 (1), 33–56.
- Malkki, Liisa (1995), *Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, Chicago.
- Marks, Susan (2011), Law and the Production of Superfluity, *Transnational Legal Theory*, 2 (1), 1–24.
- Mann, Itamar (2016), *Humanity at Sea. Maritime Migration and the Foundations of International Law*, Cambridge.
- McConnachie, Kirsten (2014), *Governing Refugees*, London.
- Milner, James (2009), *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*, Basingstoke.
- Mutiga, Murithi/Graham-Harrison, Emma (2016), *Kenya says it will shut world's biggest refugee camp at Dadaab*, www.theguardian.com/world/2016/may/11/kenya-close-worlds-biggest-refugee-camp-dadaab, 23.12.2016.
- Olivius, Elisabeth (2014), Displacing Equality? Women's Participation and Humanitarian Aid Effectiveness in Refugee Camps, *Refugee Survey Quarterly*, 33, 93–117.
- Oudejans, Nanda (2013), *Asylum – A philosophical inquiry into the International Protection of Refugees*, Oisterwijk.
- Peers, Steve (2016), *The final EU/Turkey Refugee Deal: A legal Assessment*, eulawanalysis.blogspot.de/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html, 23.12.2016.
- Redden, Jack (2012), *Dadaab – World's biggest Refugee Camp 20 years old*, www.unhcr.org/news/makingdifference/2012/2/4f439dbb9/dadaab-worlds-biggest-refugee-camp-20-years-old.html, 23.12.2016.

- Reid, Julian (2012), The Disastrous and Debased Subject of Resilience Development, *Dialogue*, 58, 67–81.
- Schmalz, Dana (2015), Der Flüchtlingsbegriff zwischen kosmopolitischer Brisanz und nationalstaatlicher Ordnung, *Kritische Justiz*, 48 (4), 390–404.
- Schuck, Peter H. (1997), Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal, *Yale Journal of International Law*, 22, 243–297.
- Slaughter, Amy/Crisp, Jeff (2009), A Surrogate State? The role of UNHCR in protracted refugee situations, *New Issues in Refugee Research*, Nr. 168.
- Smrkolj, Maja (2010), International Institutions and Individualized Decision-Making: An Example of UNHCR's Refugee Status Determination, in: Bogdandy, Armin von et al. (Hrsg.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Heidelberg, 165–193.
- Stefanowitsch, Anatol (2012), *Flüchtlinge und Geflüchtete*, www.sprachlog.de/2012/12/01/fluechtlinge-und-gefluechtete, 23.12.2016.
- Suhrke, Astri/Newland, Kathleen (2001), UNHCR: Uphill into the Future, *International Migration Review*, 35 (1), 284–302.
- Sztucki, Jerzy (1999), Who is a Refugee? The Convention Definition: Universal or obsolete?, in: Nicholson, Frances/Twomey, Patrick (Hrsg.), *Refugee Rights and Realities*, Cambridge, 55–80.
- Trevisanut, Seline (2008), The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection, *Yearbook of United Nations Law*, 12, 205–246.
- Tuitt, Patricia (1999), Rethinking the Refugee Concept, in: Nicholson, Frances/Twomey, Patrick (Hrsg.), *Refugee Rights and Realities*, Cambridge, 106–118.
- Türk, Volker (1999), The Role of UNHCR in the Development of International Refugee Law, in: Nicholson, Frances/Twomey, Patrick (Hrsg.), *Refugee Rights and Realities*, Cambridge, 153–174.
- Turner, Simon (1999), Angry young Men in Camps: Gender, Age and Class Relations among Burundian Refugees in Tanzania, *New Issues in Refugee Research*, Nr. 9.
- Turner, Simon (2006), Biopolitics and Bare Life in a Refugee Camp. Some Conceptual Reflections, in: Katharina Inhetveen (Hrsg.), *Flucht als Politik*, Köln, 39–62.
- Turner, Simon (2016), What Is a Refugee Camp? Explorations of the Limits and Effects of the Camp, *Journal of Refugee Studies*, 29 (2), 139–148.
- UNHCR (1997), *Agreement Between the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan and the UNHCR*, www.refworld.org/docid/3ae6b3a124.html, 23.12.2016.

- UNHCR (2006), *Manual on Operational Protection in Camps and Settlements*, www.refworld.org/pdfid/44b381994.pdf, 23.12.2016.
- UNHCR (2008), *A Community-Based Approach in UNHCR Operations*, www.refworld.org/docid/47da54722.html, 23.12.2016.
- UNHCR (2014), *Policy on Alternatives to Camps*, www.refworld.org/docid/5423ded84.html, 23.12.2016.
- UNHCR (2016a), *Figures at a Glance, Global Reports 2015*, www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html, 23.12.2016.
- UNHCR (2016b), *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, Geneva.
- United States Holocaust Memorial Museum (2016), *Voyage of the St. Louis*, Holocaust Encyclopedia; www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10005267, 23.12.2016.
- Venzke, Ingo (2012), *How Interpretation Makes International Law*, Oxford.
- Verdirame, Guglielmo/Harrell-Bond, Barbara (2005), *Rights in Exile. Janus-faced Humanitarianism*, New York.
- Weis, Paul (1995), *The Refugees Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed*, Cambridge.
- Wilde, Ralph (1998), *Quis Custodiet Ipsos Custodes?: Why and How UNHCR Governance of ›Development‹ Refugee Camps Should be Subject to International Human Rights Law*, *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 1, 107–128.
- Zieck, Marjoleine (2006), *UNHCR's Worldwide Presence in the Field*, Oisterwijk.

Autorin:

Dana Schmalz, Dr., Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen.