

Costello, Cathryn/Foster, Michelle/McAdam, Jane (eds.): The Oxford Handbook of International Refugee Law. Oxford: Oxford University Press 2021. ISBN 978-0-19-884863-9 (hardback). xxviii, 1258 S. £ 145,-

Mit dem *Oxford Handbook of International Refugee Law* ist 2021 ein grundlegendes Werk erschienen, welches für das rasant wachsende Gebiet des internationalen Flüchtlingsrechts eine gelungene Übersicht bietet. Das ist der zentrale Anspruch von einem solchen Handbuch: den Forschungsstand und die grundlegenden Fragen eines Gebiets zusammenzufassen. Dass dem *Oxford Handbook of International Refugee Law* daneben auch gelingt, an einigen Stellen kritische Impulse zu setzen, ist ein besonderes Verdienst der Herausgeberinnen und Autor*innen.

Der Band gliedert sich in acht Teile mit insgesamt 65 Kapiteln. Der Aufbau ist übersichtlich, auch wenn einige Beiträge nur grob in den jeweiligen Teil passen. Der erste Teil „International Refugee Law – Reflections on the Scholarly Field“ versammelt Querschnittsbeiträge zu Geschichte, Perspektiven und Abgrenzungen. Hier beginnt *Guy Goodwin-Gill* mit einem Beitrag zu „International Refugee Law in the Early Years“, also den Anfängen des internationalen Flüchtlingsregimes in den Jahren 1921 bis 1951. Auch wenn *Goodwin-Gill* zu Beginn zu Recht betont, wie oft die Geschichte der Anfänge des Flüchtlingsrechts beschrieben wurde und wie bekannt die meisten der Folgerungen daraus sind, so bietet dieser Einstieg in seinem Detailreichtum doch einen lesenswerten Überblick. Die Anfänge des Regimes bestimmten in vielen Aspekten die Ausrichtung und die Fragen, die auch das heutige Recht noch durchziehen: Fragen nach der Definition des Flüchtlings, nach dem Umfang von Schutz, nach der Rolle internationaler Institutionen. Auf *Goodwin-Gills* Text folgt mit Kapitel 2 ein nicht weniger grundlegender Beitrag von *E. Tendayi Achiume* zu „Race, Refugees, and International Law“. Während die Geschichte des Flüchtlingsrechts oft erzählt wurde, ist der Fokus auf seine rassistischen Strukturen eher neu. *Achiume* führt aus, dass Rasse eine Kategorie ist, die sowohl am Ausgangspunkt von Flucht als Grund der Verfolgung steht, aber auch die Erfahrungen vieler Flüchtenden dann wesentlich prägt. Nach Einführung des Konzepts von Rasse als einem wirkmächtigen sozialen Konstrukt und seiner Abgrenzung von Xenophobie weist *Achiume* unter Bezugnahme auf *B. S. Chimni* und andere Autor*innen auf rassistische und xenophobe Diskriminierung hinter der Fassade eines neutralen Rechts hin. Sie schließt mit einer Forschungsagenda, die insbesondere die Notwendigkeit eines intersektionalen und rassismuskritischen Blicks auf non-entrée-Regime, also auf Abwehr von Schutzsuchenden gerichtete Rechtsregime,¹ betont.

¹ James C. Hathaway, The Emerging Politics of Non-Entrée, *Refugees* 91 (1992), 40-41.

Dieser zentralen Frage des Flüchtlingsrechts, des Zugangs zu Schutz und der staatlichen Bemühungen, diesen – rechtlich und widerrechtlich – gering zu halten, widmet sich später besonders der mit „Access to Protection and International Responsibility-Sharing“ überschriebene vierte Teil, aber beispielsweise auch der Beitrag von *Penelope Matthew* zu Non-refoulement im sechsten Teil.

Die anfänglichen Querschnittsperspektiven umfassen neben den zwei genannten unter anderem einen Beitrag zu „Queering International Refugee Law“ sowie „The Ethics of International Refugee Law“ von *Seyla Benhabib* und *Nishin Nathwani*. Letzterer schlägt innerhalb des Buches als einziger die Brücke zu dem ebenfalls großen Feld der politischen Philosophie der Flucht. *Benhabib* und *Nathwani* stellen hier eine staatszentrierte Ethik des Flüchtlingsrechts einer kosmopolitischen Ethik des Flüchtlingsrechts mit jeweiligen Variationen gegenüber. Im Anschluss an *Robert Cover* unterscheiden sie Recht als Macht und Recht als Bedeutung, und weisen auf die Zerbrechlichkeit von Recht als Bedeutung hin: Die Rechtsnormen können in unterschiedliche Richtungen interpretiert werden. Nicht nur rechtliche Entscheidungen, sondern auch politische Öffentlichkeiten verschieben so das Verständnis des geltenden Rechts in die eine oder andere Richtung.

Der zweite Teil ist mit „Sources“ überschrieben, und betrachtet unter anderem die „Architektur“ der Flüchtlingskonvention von 1951 und des Protokolls von 1967 (*James Hathaway*), die Verbindungen zwischen Humanitärem Völkerrecht und Flüchtlingsschutz (*Ruvi Ziegler*) sowie die spannende Frage nach Gewohnheitsrecht im Bereich des Flüchtlingsschutzes (*Hélène Lambert*). Da einige wichtige Aufnahmestaaten die Genfer Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert haben, hängt die Geltung des Refoulement-Verbots dann an der Bewertung als Gewohnheitsrecht. Darüber hinaus diskutiert *Lambert*, ob zeitweiliger Schutz und das Recht auf Asyl gewohnheitsrechtliche Regeln darstellen.

Der dritte Teil widmet sich „Regional Regimes“. Dies baut auf ein ebenfalls im Vorwort betontes Anliegen des Buchs auf, nämlich das internationale Flüchtlingsrecht wirklich global zu betrachten. Das ist ebenso wichtig wie schwierig: Nicht nur hatten Staaten historisch höchst ungleichen Einfluss auf die internationalen Rechtstexte, sondern die ungleiche politische Macht, beispielsweise im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, sowie die ökonomische Ungleichheit prägen auch heute das internationale Recht. Zugleich ist der Blick auf die diversen regionalen Regime nicht nur praktisch relevant, sondern eröffnet auch Perspektiven auf Möglichkeiten und Entwicklungen im internationalen Recht. So behandelt der Beitrag von *Michelle Foster* und *Anna Hood* über regionale Flüchtlingsschutzregime in Ozeanien unter anderem den Umgang mit durch Klimawandel bedingte Flucht vor neuseeländischen Gerichten.

Der bereits erwähnte vierte Teil behandelt das wohl erheblichste strukturelle Problem des Flüchtlingsrechts, den Zugang zu Schutz und internationale Verantwortungsteilung. Die Genfer Flüchtlingskonvention spricht zwar in der Präambel über internationale Zusammenarbeit, kodifiziert aber Pflichten von Staaten gegenüber Flüchtlingen und enthält keine Regelungen, wie Staaten die Aufgabe des Flüchtlingschutzes untereinander aufteilen sollen. Das Refoulement-Verbot bindet einen Staat gegenüber einem Flüchtling, der oder die zumindest die Grenze erreicht hat. Allerdings verbleibt den Staaten ein weiter rechtlicher Spielraum, Flüchtlinge davon abzuhalten, ihr Territorium überhaupt zu erreichen. Davon machen viele Staaten Gebrauch: durch gesicherte Zäune, durch *carrier sanctions*, durch Kooperationen mit Transitstaaten. Auch nach Menschenrechtsabkommen sind Staaten Schutzsuchenden gegenüber erst verpflichtet, wenn diese ihrer Hoheitsgewalt unterstehen, was überwiegend als physische Kontrolle ausgelegt wurde.² Die zunehmende Abschottung lässt zwar die Garantien des Flüchtlingsrechts auf dem Papier fortbestehen, höhlt sie aber faktisch aus, wenn Menschen den versprochenen Schutz nicht erreichen können. Zudem führt sie zu höchst ungleicher Verteilung von Schutzsuchenden, weil diese dann vor allem in an den Herkunftsstaat angrenzenden Staaten bleiben. Diese Frage der internationalen Verantwortungsteilung wurde zwar lange schon diskutiert,³ rückte aber in den vergangenen Jahren, vor allem mit den Verhandlungen zum UN-Flüchtlingspakt, in neuer Weise in den Fokus.

Madelaine Garlick führt das Thema in ihrem Beitrag ein und verweist unter anderem auf Schlussfolgerungen des UNHCR-Exekutivkomitees, welche die Problematik der Verantwortungsteilung benennen. Sie diskutiert verschiedene Formen der Beteiligung von Staaten und stellt ausführlich den UN-Flüchtlingspakt von 2018 als einen wichtigen Fortschritt in dieser Hinsicht vor. *Violeta Moreno-Lax* schreibt in dem Teil über „Protection at Sea and the Denial of Asylum“, der Beitrag von *Thomas Gammeltoft-Hansen* und *Nik Feith Tan* widmet sich extraterritorialer Migrationskontrolle und -abwehr.

Der fünfte Teil behandelt „The Scope of Refugee Protection“, mit Beiträgen zu „Complementary Protection“ (*Jane McAdam*), „Internal Displacement“ (*Walter Kälin*), „Conflict Refugees“ (*Kees Wouters*), oder „UNRWA and Palestine Refugees“ (*Susan M. Akram*). Der Beitrag zu „Women in Refugee Jurisprudence“ (*Catherine Dauvergne*) hätte auch in den ersten Teil

² EGMR (Große Kammer), *Hirsi Jamaa u. a. gg. Italien*, Urteil v. 23.2.2012, Nr. 27.765/09; EGMR (Große Kammer), *M.N. u. a. gg. Belgien*, Urteil v. 5.5.2020, Nr. 3599/18.

³ Peter H. Schuck, Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal, Yale J. Int'l L. 22 (1997), 243-297; James Hathaway/R. Alexander Neve, Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection, Harvard Human Rights Journal 10 (1997), 115-211.

gepasst, ist aber jedenfalls eine lesenswerte Betrachtung, wie die Tatsache der Verfolgung und Verfolgungsgründe in Bezug auf spezifische Situationen von Frauen ausgelegt wurden. Ein beachtenswerter Beitrag ist auch der von *Jane McAdam* zu „Displacement in the Context of Climate Change and Disasters“. *McAdam* zeigt die Grenzen des existierenden internationalen Rechts in Bezug auf klimawandelbedingte Flucht auf und geht dabei auch ausführlich auf Menschenrechtsverträge ein. Sie behandelt internationales Policy-making, insbesondere mit der *Nanseninitiative* bis 2015 und der ihr nachfolgenden *Platform on Disaster Displacement* ab 2016. Ihr Fazit ist, dass es zwar „rechtliche Lücken“, aber keine „komplette Leere“ gibt beim Schutz von Menschen, die im Kontext von Klimawandel und Katastrophen migrieren müssen.

Der sechste Teil ist mit „Refugee Rights and Realities“ überschrieben, dem Titel eines anderen Klassikers des Felds, dem 1999 erschienenen, von *Frances Nicholson* und *Patrick Twomey* herausgegebenen Band.⁴ In diesem Teil werden insbesondere die Flüchtlinge garantierten Rechte behandelt, von dem grundlegenden Non-refoulement (*Penelope Matthew*), über das Pönalisierungsverbot (*Cathryn Costello* und *Yulia Yoffe*), über das Recht auf Arbeit (*Cathryn Costello* und *Colm O'Cinneide*) und das Recht auf Bildung (*Sarah Dryden-Peterson* und *Hania Mariën*), zum Recht auf Familiennachzug (*Frances Nicholson*).

Der siebte Teil behandelt das Ende von Flüchtlingsstatus und die „dauerhaften Lösungen“, wie es heißt. Der Teil umfasst, schon deutlich kürzer als die vorangegangenen, fünf Kapitel, unter anderem „Reimagining Voluntary Repatriation“ von *Marjoleine Zieck*, sowie „Onward Migration“ von *Katy Long*.

Der letzte und kürzeste Teil, „Accountability for Displacement and Refugee Rights Violations“ umfasst vier Kapitel. *Jan Klabbers* diskutiert in seinem Beitrag die Verantwortung von internationalen Organisationen im Flüchtlingsrecht und zeigt auf, dass es vor allem interne Untersuchungsmechanismen sind, die Kontrolle versprechen. Die Möglichkeiten, beispielsweise den UNHCR gerichtlich zur Rechenschaft zu ziehen, bleiben äußerst gering. Den Teil und den Band schließt *Itamar Manns* Beitrag zu “Border Crimes as Crimes against Humanity“. *Mann* stellt den Rahmen des internationalen Strafrechts dar und diskutiert, wie sich nach drei unterschiedlichen interpretativen Ansätzen jeweils gewisse Formen der Gewalt gegen Schutzsuchende als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifizieren lassen. Dieser Blickwinkel des internationalen Strafrechts ist angesichts vielerorts systematischer Grenzgewalt von erheblicher Bedeutung.

⁴ *Frances Nicholson/Patrick Twomey* (Hrsg.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press 1999.

Insgesamt bildet dieses Handbuch also gelungenen den Forschungsstand und die zentralen aktuellen Debatten des internationalen Flüchtlingsrechts ab. Der kritische Anspruch des Bands zeigt sich auch darin, dass er mit einem Vorwort von *Rez Gardi*, einer Wissenschaftlerin mit Fluchterfahrung, beginnt. Dies folgt der zunehmenden Erkenntnis, dass es dem Flüchtlingsrecht in besonderer Weise an Stimmen der Betroffenen fehlt. Strukturell fehlen in demokratischen Entscheidungsprozessen zum Flüchtlingsrecht weitgehend die Flüchtenden oder Geflüchteten, die meist über kein effektives Wahlrecht und wenig sonstigen politischen Einfluss verfügen.⁵ Aber tatsächlich ist es auch innerhalb der Wissenschaft wichtig, dass Perspektiven von Menschen mit Fluchterfahrung Eingang finden. Das sollte nicht als Repräsentation „der Flüchtlingsperspektive“ missverstanden werden, wie *Rez Gardi* betont. Fliehende und Geflüchtete haben diverse Hintergründe, befinden sich in ganz unterschiedlichen Umständen und bilden verschiedene Meinungen aus, die alle von ihren jeweiligen Kenntnissen und Erfahrungen geprägt sind. Die gegenwärtige Lücke ist nicht mit einem Vorwort zu schließen, aber diese Gestaltung des Bands und der Text von *Rez Gardi* verdeutlichen zumindest die Notwendigkeit.

Dana Schmalz, Heidelberg

⁵ Dazu Dana Schmalz, *Refugees, Democracy and the Law. Political Rights at the Margins of the State*, London: Routledge 2020, 89–166.

