

Vorwort und Danksagung der Herausgeberinnen

»While the Convention just adopted did not fulfil all the desires either of governments or of those responsible for the care of refugees, it did establish a satisfactory legal status, which would be of material assistance in promoting international collaboration in the refugee field.«
(Knud Larsen)¹

Anlässlich des 70. Jubiläums der Genfer Flüchtlingskonvention haben sich junge Nachwuchswissenschaftler:innen in diesem Sammelband intensiv mit der Entstehung, Bedeutung, Bestandskraft und Zeitgemäßheit dieses Rechtsinstrumentes auseinandergesetzt.

Wie in den *travaux préparatoires* der Genfer Flüchtlingskonvention hervorgehoben wurde, zeigen auch die Beiträge der Autor:innen, dass die Konvention nicht in der Lage ist, alle Beteiligten zufrieden zu stellen. In diesem Sammelband werden deshalb generelle und aktuelle Herausforderungen dieses Instruments beleuchtet und aus verfassungs-, verwaltungs-, europa- und völkerrechtlicher Perspektive hinterfragt.

Trotz dieser Herausforderungen stellt die Genfer Flüchtlingskonvention nach wie vor das wichtigste völkerrechtliche Instrument im internationalen Flüchtlingsschutz dar. Insbesondere die offenen Formulierungen bieten Chancen und Risiken zugleich, wie in vielfacher Hinsicht in diesem Sammelband dargelegt wird.

Unser Dank gilt besonders dem Verein »*Christian Fiammengo Förderwerk für Völkerverständigung und internationale Beziehungen (Infinitus)*«, der durch seine finanzielle Unterstützung dieses Projekt ermöglicht hat. Zudem möchten wir uns bei *UNHCR Österreich* (insbesondere bei Christoph Pinter und Birgit Einzenberger) für den Anstoß und die Unterstützung bedanken. Weiters wollen wir *Jan Sramek* und dem Verlagsteam ein großes Dankeschön aussprechen für die

1 Zusammenfassung des 35. Meetings der Bevollmächtigtenkonferenz der UN über die Rechtsstellung von Flüchtlingen und staatenlosen Personen vom 25. Juli 1951, UN Doc. A/CONF.2/SR.35.

Verlegung, die durchwegs ausgezeichnete und flexible Zusammenarbeit und besonders für die kreative Gestaltung des Covers in Anlehnung an *Äneas*². Besonderer Dank gebührt natürlich auch den Autor:innen, die diesen Sammelband mit ihren Beiträgen gefüllt und damit zur Entstehung dieses Werkes beigetragen haben.

Julia Bauer und Viktoria Baumgartl

2 Das Cover zeigt das Werk »Mercur erscheint Äneas« von Giambattista (Giovanni Battista) Tiepolo aus dem Jahr 1757; zum literarischen Kontext s Vergil *Äneis*, Vierter Gesang, Verse 279–282.

Vorwort

Nach den schrecklichen Ereignissen des 2. Weltkriegs herrschte in Europa Einigkeit darüber, dass Menschen auf der Flucht künftig von Staaten aufgenommen werden sollten und keinesfalls wieder in ein Land, in dem ihnen Gefahr droht, zurückgeschickt werden dürften. An der Ausarbeitung der Genfer Flüchtlingskonvention nahmen jedoch nicht nur Vertreter:innen europäischer Staaten, sondern auch von Brasilien, Kanada, Kolumbien, den USA, Venezuela, Ägypten, Irak, Israel, der Türkei und Australien teil. Am 28. Juli 1951 wurde schließlich in Genf das »Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge« – wie der eigentliche Titel der Genfer Flüchtlingskonvention lautet – verabschiedet. Inzwischen haben 149 Staaten die Genfer Flüchtlingskonvention und/oder ihr Protokoll aus 1967 ratifiziert, darunter alle Staaten der EU und fast alle in Subsahara-Afrika.

Wir alle würden uns eine Welt ohne Krieg, Verfolgung und Flüchtlingsleid wünschen, und es wäre möglich, gewaltsame Vertreibung zu verhindern oder zumindest ihr Ausmaß und ihre Dauer zu verringern. Doch es mangelt an politischem Willen für entschlossenes Handeln zur Prävention und Beendigung von Konflikten, zur Einhaltung und Verteidigung der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Klimawandel und Umweltzerstörung. Ende 2020 lag die Zahl der Menschen, die aus ihrer Heimat vertrieben wurden, einschließlich der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, bei 82,4 Millionen – eine Zahl, die sich in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt hat. 70 Jahre nach ihrem Entstehen ist die Genfer Flüchtlingskonvention aus 1951 gemeinsam mit ihrem Protokoll aus 1967 somit bedeutsamer denn je.

In den sieben Jahrzehnten des Bestehens der Genfer Flüchtlingskonvention blieb kaum ein Land von den Herausforderungen von Flucht und Vertreibung verschont. Auch Österreich ist seit Entstehen der Genfer Flüchtlingskonvention ein wichtiges Asylland, wobei die Anzahl der aufgenommenen Flüchtlinge stets großen Schwankungen unterworfen war. Wie in der aktuellen Diskussion oft vergessen wird, hatte Österreich im Gründungsjahr der Genfer Flüchtlingskonvention 1951 einen Höchststand von 282.000 Flüchtlingen zu verzeichnen. Infolge der

Ungarnkrise 1956/57 suchten über 180.000 Ungar:innen in Österreich Zuflucht – rund zwei Drittel von ihnen wurden jedoch, um Österreich zu entlasten, kurz darauf von anderen Ländern wie den USA und Kanada über das so genannte Resettlement aufgenommen. Nach den jüngsten verfügbaren UNHCR-Daten lebten Ende 2020 rund 141.900 Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat in Österreich.

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ist somit weiterhin ein lebensrettendes Schutzinstrument und einer der wichtigsten Menschenrechtsverträge. Anders als die zuvor, etwa im Rahmen des Völkerbunds verabschiedeten Rechtsakte für den Flüchtlingsschutz, sieht sie erstmals eine universell anwendbare Definition des Begriffs »Flüchtling« vor, die seit ihrem ergänzenden Protokoll aus 1967 global und auch für nach 1951 entstandene Fluchtursachen gilt. Darüber hinaus regelt die Genfer Flüchtlingskonvention auch die Pflichten der Flüchtlinge, allen voran die Verpflichtung, die Gesetze des Aufnahmestaates zu achten, sowie ihre Mindestrechte, einschließlich des Verbots, Flüchtlinge in Länder zurückzuweisen, in denen sie fürchten müssen, verfolgt zu werden (Non-Refoulement). In den letzten Jahrzehnten hat es sich in der Rechtslage und Praxis vieler entwickelter Staaten etabliert, Flüchtlinge mit Ausnahme des Wahlrechts wie eigene Staatsbürger:innen zu behandeln. Während zuletzt in einigen Staaten, auch in Europa, die Rechte von Flüchtlingen eingeschränkt wurden, haben Gerichtsurteile mit Bezugnahme auf die Genfer Flüchtlingskonvention und Unionsrecht diesbezüglich Grenzen aufgezeigt.

Immer wieder behaupten ihre Kritiker:innen, die Genfer Flüchtlingskonvention sei das überholte Produkt einer anderen Ära. Natürlich ist viel passiert in den vergangenen 70 Jahren: So wurden die Rechte von Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und der LGBTIQ+-Gemeinschaft aber auch die Möglichkeiten zur Ahndung von Kriegsverbrechen in der österreichischen Rechtsordnung, sowie auch im Völkerrecht, gestärkt bzw. überhaupt erst anerkannt. Zahlreiche Beiträge im vorliegenden Sammelband führen dies aus und zeigen auf, wie es die offene Formulierung zentraler Begriff der Genfer Flüchtlingskonvention erlaubt, diejenigen zu schützen, die internationalen Schutz benötigen. Zudem wurden Schutzlücken durch regionale Rechtsinstrumente in Afrika, Lateinamerika und den EU-Asylacquis ergänzt.

Wie die gesamte Welt wurde auch Flucht in den letzten Jahrzehnten globaler – auch wenn schon vor Entstehen der Genfer Flüchtlingskonvention etwa viele durchs NS-Regime verfolgte Österreicher:innen in

Übersee Zuflucht gefunden haben. Zuletzt mehren sich in zahlreichen Industriestaaten einschließlich Österreich Stimmen, die behaupten, die Genfer Flüchtlingskonvention wäre nur für die Flucht ins Nachbarland konzipiert. Gleichzeitig häufen sich vielerorts Hinweise auf völker- und europarechtswidrige Push-Backs, auch an der EU-Außengrenze, und teils gibt es Bestrebungen, die Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen an zumeist ärmere Länder auszulagern. Einige Beiträge im Sammelband beleuchten diese der Genfer Flüchtlingskonvention widersprechenden Entwicklungen und die Möglichkeiten, ihnen mit Mitteln des Rechtsstaats entgegenzuhalten.

Wenn die reichsten Staaten der Welt mit der Beschneidung des Zugangs zu Asylverfahren und Push-Backs auf Menschen auf der Flucht reagieren, welches Signal sendet das an ärmere Staaten? Was soll dann aus den fast 90 Prozent der Flüchtlinge werden, die in Entwicklungsländern oder in den am wenigsten entwickelten Ländern leben?

In einer globalisierten Welt gibt es keine Alternative dazu, gemeinsam als Staatengemeinschaft und mit Unterstützung einer aktiven Zivilgesellschaft die Genfer Flüchtlingskonvention hochzuhalten. Statt sie in Frage zu stellen, sollten sie neu belebt und durch Maßnahmen ergänzt werden, wie sie der 2018 von der UN-Generalversammlung beschlossene Globale Pakt für Flüchtlinge vorsieht: mehr Solidarität mit den Aufnahmeländern von Flüchtlingen – etwa durch Resettlement – und Stärkung der Rechte von Flüchtlingen – etwa durch Verbesserung ihres Zugangs zu Bildung und Gesundheitsversorgung.

Der 70. Jahrestag der Genfer Flüchtlingskonvention ist eine Chance, unser Engagement für das Ideal der Genfer Flüchtlingskonvention zu verstärken. Neben der seit fast 20 Jahren bestehenden Tradition an der Uni Graz mit spezialisierten Lehrveranstaltungen im Flüchtlings- und Asylrecht, woraus unter anderem die Refugee Law Clinic Graz hervorging, und der Vienna Refugee Law Clinic der Uni Wien, kommt – wie auch die Biografien der Autor:innen zeigen – kleinen, überwiegend von Freiwilligen getragenen Asylrechtsberatungsstellen in Österreich eine zentrale Rolle dabei zu, neue Generationen für die Arbeit im Asylbereich zu gewinnen und auszubilden. Ihnen allen sei an dieser Stelle ein großes Dankeschön für ihre engagierte Arbeit ausgesprochen. Möge der vorliegende Sammelband viele neue junge Menschen dazu motivieren, sich – sei es wissenschaftlich oder praktisch – dem Flüchtlingsrecht zuzuwenden und sich untereinander zu vernetzen und zu stärken, denn diese Arbeit fordert nicht nur höchste juristische Expertise, sondern

auch viel Engagement und einen langen Atem. Die Arbeit für und mit Flüchtlingen ist aber auch höchst sinnstiftend, denn wer Flüchtlinge schützt, schützt Leben.

Birgit Einzenberger
(Leiterin der Rechtsabteilung UNHCR Österreich)