

Die Genfer Flüchtlingskonvention

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 gilt zusammen mit dem optionalen *New Yorker Protokoll* von 1967 als das grundlegende internationale (Schutz-)Instrument bezüglich der Rechtsstellung von Geflüchteten. Ein zentrales Anliegen der Initiatoren der Konvention war der Schutz europäischer Flüchtlinge nach zwei Weltkriegen. Mit der GFK sollte die Gewährleistung von Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle Menschen gesichert werden, welche im Sinne der Konvention als Flüchtlinge erfasst werden. Insbesondere die Festlegung, was unter dem Begriff des „Flüchtlings“ zu verstehen sei (Art. 1 GFK) sowie das Non-refoulement-Prinzip (Art. 33 GFK) sind für das internationale Flüchtlingsregime von zentraler Bedeutung. Beide Artikel werden unten ausführlicher betrachtet werden. Bisher sind 148 Staaten der Konvention und/oder dem New Yorker Protokoll beigetreten (Stand: April 2019).

Die Initiative für eine bessere Regelung der Rechtsstellung von Geflüchteten kam von der **Generalversammlung der Vereinten Nationen (vgl. StW)** als sie im Februar 1946 den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ersuchte, sich mit dem Flüchtlingsthema zu befassen. Dieser wandte sich knapp zwei Jahre später an den Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN), er möge eine Studie zur gegenwärtigen Situation staatenloser Menschen erstellen. In die Studie „A Study of Statelessness“ bezog der Generalsekretär explizit Geflüchtete mit ein, da die Mehrzahl aller staatenlosen Menschen auf der Flucht sei. Er unterschied zwischen Staatenlosigkeit „de jure“ und „de facto“, wobei de facto Staatenlose zwar noch ihre Staatsangehörigkeit besitzen, jedoch keinerlei Schutz ihrer Regierung genießen. Nachdem auf dieser Grundlage ein Ad-hoc-Komitee einen ersten Entwurf für ein künftiges Abkommen und insbesondere eine erste Definition des Flüchtlingsbegriffs vorlegte, wurde eine endgültige und mehrfach überarbeitete Fassung von einer Bevollmächtigtenkonferenz in Genf angenommen und am 28.07.1951 unterzeichnet. Im Sinne der GFK (Art. 1) galten als Flüchtlinge alle Personen die:

„sich auf Grund von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung ausserhalb ihres Heimatlandes befindet und dessen Schutz nicht beanspruchen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht beanspruchen will; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse ausserhalb ihres Wohnsitzstaates befindet und dorthin nicht zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht zurückkehren will.“

Die hier enthaltene Stichtagsklausel führte bald dazu, dass die GFK auf eine große Zahl von Geflüchteten keine Anwendung mehr finden konnte. Denn als Flüchtling galt demnach nur, wer den Bestimmungen der Konvention aufgrund von Ereignissen vor dem 1. Januar 1951 entsprach. Aus diesem Grund trat im Oktober 1967 das *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* (auch New Yorker Protokoll) in

Kraft, welches die Stichtagsklausel aufhob. Außerdem sah die GFK ursprünglich eine optionale geographische Begrenzung vor, nach welcher es den Vertragsparteien möglich war nur Fluchtgründe aufgrund von Ereignissen innerhalb von Europa anzuerkennen. Um dem globalen Ausmaß von Fluchtbewegungen gerecht zu werden, wurde auch diese Begrenzung der GFK mit dem Protokoll gestrichen.

Die GFK ist in sieben Kapitel unterteilt, welche je verschiedene Bereiche behandeln. *Kapitel I* ist den allgemeinen Bestimmungen gewidmet. Neben dem oben aufgeführten Anwendungsbereich, also der Flüchtlingsdefinition, wird hier u.a. ein Diskriminierungsverbot aufgrund von Rasse, Religion oder Herkunftsland genannt (Art. 2 GFK). Dieses gilt sowohl unter Geflüchteten als auch gegenüber anderen Nicht-Staatsangehörigen.

Kapitel II widmet sich explizit der Rechtsstellung von Geflüchteten. So legt Artikel 13 der GFK bspw. fest, dass diese bei dem Erwerb von beweglichem und unbeweglichem Eigentum nicht minder günstig behandelt werden dürfen als Nicht-Staatsangehörige im Allgemeinen unter gleichen Umständen. Auch wird allen Konventionsflüchtlingen in diesem Abschnitt der freie Zugang zu Gerichten garantiert (Art. 16 GFK).

Kapitel III regelt Fragen der Erwerbstätigkeit und legt sowohl bei beschäftigter (Art. 17 GFK) als auch bei selbständiger (Art. 18 GFK) Tätigkeit von Geflüchteten die Gleichbehandlung gegenüber Ausländern im allgemein fest.

Kapitel IV beinhaltet Fragen der Wohlfahrt. Hier verpflichten sich die Vertragsparteien u.a. zur Gleichbehandlung von Geflüchteten gegenüber Staatsangehörigen bezüglich der Schulausbildung (Art. 22 GFK) oder der öffentlichen Fürsorge (Art. 23 GFK).

Kapitel V widmet sich dann den Verwaltungsmaßnahmen, welche z.B. Bestimmungen zur Ausweisung (Art. 32 GFK) und zur Einbürgerung (Art. 34 GFK) betreffen. Außerdem beinhaltet Kapitel V das wohl wichtigste Prinzip des internationalen Flüchtlingsrechts, das Prinzip des Non-refoulement. Demnach untersagt Artikel 33 GFK den Vertragsparteien die Ausweisung oder Zurückweisung eines Geflüchteten in ein Land, in welchem „sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Überzeugungen bedroht sein würde.“ Kontrovers diskutiert wurde diesbezüglich in den letzten Jahren, ob das Prinzip des Non-refoulement erst zur Geltung kommt, wenn sich die jeweilige Person bereits auf dem Territorium eines Vertragsstaates befindet oder ob es bereits bei der Abweisung an der Grenze Anwendung findet. Häufig wird die Praxis vieler Staaten, welche Asylsuchende bereits an der Grenze abweisen, stark kritisiert. Es wird argumentiert, der Wortlaut des Artikels 33 delegitimiere ein solches Vorgehen. Die Relevanz dieser Frage zeigt sich bspw. an der europäischen Grenzpolitik im Mittelmeer sehr plastisch.

Kapitel VI betrifft Durchführungs- und Übergangsbestimmungen und erklärt u.a. die Zusammenarbeit mit dem Amt des **Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (vgl. StW)** für verbindlich (Art. 35 GFK).

Kapitel VII ist den Schlussbestimmungen gewidmet. Hier wird versichert, dass das Abkommen von jeder Vertragspartei jederzeit aufgekündigt (Art. 44 GFK) sowie jederzeit eine Revision des Vertrags (Art. 45 GFK) beantragt werden kann.

Gegenstand von Debatten ist zunehmend die Frage, inwiefern die GFK heute noch zeitgemäß ist. Insbesondere wird der verwendete Flüchtlingsbegriff der Konvention kritisiert. Zum einen sei es offen und somit auch im Ermessen des Empfängerlandes was unter „Verfolgung“ zu verstehen sei, wovon letztlich die Anerkennung des Flüchtlingsstatus abhängt. Des Weiteren wird ein breites Spektrum von Fluchtgründen nicht anerkannt. So erfasst die GFK weder geschlechtsspezifische Formen der Verfolgung noch umwelt- und klimabedingte Gründe der Flucht. Festzuhalten bleibt, dass die GFK zusammen mit dem New Yorker Protokoll das fundamentale Instrument der internationalen Flüchtlingspolitik bildet. Insbesondere das Prinzip des Non-refoulement bildet für Geflüchtete einen wichtigen Schutz ihrer Menschenrechte. Dennoch wird eine Diversifikation von Fluchtgründen die Kritik, dass die GFK nicht mehr zeitgemäß ist, zukünftig wohl noch verstärken.

Literaturhinweise:

Alekajbaf, Hossein, The legal status and causes of environmental refugees under international law, in: *Advances in Environmental Biology* Nr. 8(21), 2014, S. 997-1002.

Amann, Christine, Die Rechte des Flüchtlings: Die materiellen Rechte im Lichte der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung, Baden-Baden, 1994 (Zugl. Diss. Univ. Salzburg, 1993), S. 37-54.

Brezger, Jan / Cassee, Andreas, Migration, Flucht und Staatsbürgerschaft, in: A. Pollmann / G. Lohmann (Hrs.): *Menschenrechte: Ein interdisziplinäres Handbuch*, Stuttgart/Weimar, 2012, S. 427-432.

Lohmann, Georg / Follmar-Otto, Petra, Menschenrechte in der Zuwanderungsgesellschaft: 2. Potsdamer MenschenRechtsTag am 22. November 2012, In: *Studien zu Grund- und Menschenrechten*, Heft 17, Universitätsverlag Potsdam, 2014.

Mananashvili, Sergo, Möglichkeiten und Grenzen zur völker- und europarechtlichen Durchsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention, Baden-Baden, 2009 (Zugl. Diss. Univ. Saarbrücken, 2009), S. 15-47.

Marshall, L. W., Toward a new definition of 'refugee': is the 1951 convention out of date?, in: *European Journal of Trauma and Emergency Surgery*, 2009, Vol. 37(1), S. 61-66.

Sicakkan, Hakan G., The Rights of refugees, in: Thomas Cushman (Hrs.): *Handbook of Human Rights*, Abingdon/New York, 2012, S. 359-372.

Wennholz, Philipp, Ausnahmen vom Schutz vor Refoulement im Völkerrecht, Berlin, 2013 (Zugl. Diss. Univ. Potsdam 2012/13), S. 17-36.

Wolf, Joachim, Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951: Entstehungsgeschichtliche Bestimmungsründe und konzeptionelle Substanz im Hinblick auf heutige Migrationsprobleme, in: *Die Friedens-Warte*, Vol. 77, Nr. 1/2, 2002, S. 97-141.

Zimmermann, Andreas, The 1951 Convention relating to the status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary, New York, 2011.

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, online abrufbar unter https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK_Pocket_2015_RZ_final_ansicht.pdf (03.04.2019)

Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, online abrufbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19670017/201209280000/0.142.301.pdf> (03.03.2019)

UNHCR: Die Genfer Flüchtlingskonvention, online abrufbar unter https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK_Pocket_2015_RZ_final_ansicht.pdf (03.04.2019)