

Schriften zum Völkerrecht

Band 103

**Das Flüchtlingshochkommissariat
der Vereinten Nationen (UNHCR)**

**Von
Volker Türk**



· Duncker & Humblot · Berlin

VOLKER TÜRK

**Das Flüchtlingshochkommissariat
der Vereinten Nationen (UNHCR)**

Schriften zum Völkerrecht

Band 103

Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR)

**Von
Volker Türk**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Türk, Volker:

Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten
Nationen : (UNHCR) / von Volker Türk. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum Völkerrecht ; Bd. 103)

Zugl.: Wien, Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07558-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0582-0251

ISBN 3-428-07558-7

*Den Menschen gewidmet,
die zur Flucht gezwungen sind.*

Vorwort

"Mit der zunehmenden Erkenntnis der Notwendigkeit, den allgemeinen menschlichen Zielen Vorrang vor den Sonderinteressen einzuräumen, um das Überleben der Menschheit sicherzustellen, kann der Druck der Völker auf ihre Regierungen aber die soziologische Basis dafür schaffen, die UNO allmählich zu einem Organe der Menschheit auszubauen."

(Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Auflage, Berlin 1984, § 101)

Fluchtbewegungen und alle Phänomene, die damit zusammenhängen, sind Indikatoren dafür, daß Menschenrechte in einem umfassenden Sinn verletzt werden. Die Ursachen von Fluchtbewegungen sind gleichbedeutend mit den großen Sorgen und Problemen der Menschheit, deren Lösungen jedem Einzelnen von uns in seinem Bereich aufgetragen sind, will er/sie sich nicht dem Prinzip Verantwortung, wie es beispielsweise *Hans Jonas* vorgesehen hat, entziehen: schwerwiegende und systematische Menschenrechtsverletzungen, Armut, Hunger, alle Formen des bewaffneten Konflikts und des Krieges, ökologische Gefährdungen, strukturelle Probleme der Entwicklung und benachteiligende und ungerechte Sozial- und Wirtschaftsstrukturen. Die Art und Weise, wie der Einzelne bzw. die Gemeinschaft zu Fluchtbewegungen Stellung bezieht und sich um Lösungsmöglichkeiten, wenn überhaupt, bemüht, sagt viel darüber aus, wie ernsthaft es der Einzelne bzw. die Gemeinschaft mit der Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und gleichen und unveräußerlichen Rechte meint. Die der Fluchtbewegung inhärente Bewegung bewirkt eine notwendige Aufklärung in den Bevölkerungen der Industrieländer, die die Relativität von Freiheit, Gerechtigkeit, Gleichheit und Frieden klarmacht und sie als universell zu schützende Werte erkennen läßt. Angesichts unbekannter, fremder Schicksale besteht die Hoffnung, daß die allgemeine Verdrängung bezüglich der Realitäten,

mit denen der Großteil der Menschheit konfrontiert ist, eine Aufhebung erfährt. Die in diesem Bewußtwerdungsprozeß liegende Herausforderung führt in einer von Vernunft bestimmten Auseinandersetzung zu einer weiteren Sicht der globalen Zusammenhänge und dem dringenden Wunsch nach einer Welt, die alle Bereiche des menschlichen Lebens nach menschenrechtlichen Maßstäben zu begreifen strebt. Angesichts der unwürdigen Lebensverhältnisse des Großteils der Menschheit stellt sich auch für die Völkergemeinschaft die Frage nach einem Paradigmenwechsel, der die Phänomene der internationalen Beziehungen und des sich darauf beziehenden Rechtssystems vorerst einmal aus dem Blickwinkel der Menschenrechte in einem umfassenden Sinn zu erfassen und zu durchdringen sucht und danach beurteilt. Auf diese Weise werden die Diskrepanzen zwischen außenpolitischen Programmvorgaben, besonders im Menschenrechtsbereich, und tatsächlicher Verwirklichung entdeckt und rechtliche Lücken aufgezeigt. Es lohnt sich in diesem Zusammenhang, institutionelle Aspekte der internationalen Fluchtproblematik zu analysieren und die Spannungsfelder, die aufgrund unterschiedlicher Interessensbereiche entstehen, und deren Lösungen anhand eines menschenrechtlich orientierten Maßstabs aufzuzeigen.

Die internationale Staatengemeinschaft hat früh institutionell im Rahmen der Vereinten Nationen auf die Fluchtproblematik reagiert und verschiedene Organisationen zu deren Bewältigung im Laufe der Zeit geschaffen. Als die wichtigste und bedeutendste unter ihnen hat sich das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) herauskristallisiert. Der UNHCR hat nicht nur den weitestgehenden und umfassendsten Mandatsbereich in bezug auf Menschen auf der Flucht, sondern auch angesichts seines einmaligen "international protection" - Mandats institutionelle Vorbildfunktion für weitere Entwicklungen auf dem Gebiet eines immer effektiver werdenden internationalen Menschenrechtsschutzsystems. 1991 gedachte das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen, dem zweimal der Friedensnobelpreis verliehen wurde, seines vierzigjährigen Bestehens. In diesen vierzig Jahren hat diese Institution der Vereinten Nationen ungefähr 28 Millionen Menschen geholfen, Lösungen für ihre Probleme zu suchen und zu finden. Derzeit zeichnet sich der UNHCR für ca. 17 Millionen Flüchtlinge auf der ganzen Welt verantwortlich.

Diese Schrift hat zum Ziel, das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen völkerrechtlich zu analysieren und darzustellen und rechtsdogmatisch zu erfassen.

Im ersten Teil wird das historische Vorverständnis erarbeitet, das notwendig ist, um die weitere Entwicklung dieser Institution der Vereinten Nationen historisch einzuordnen.

Der zweite Teil will eine institutionelle und rechtliche Struktur bezüglich des UNHCR entwickeln, wobei im besonderen die Rolle und Funktion der Generalversammlung, des Wirtschafts- und Sozialrats, des Generalsekretärs und des Exekutivkomitees für das Programm des UNHCR hinsichtlich des UNHCR behandelt werden. Das von diesen Organen verabschiedete Rechtsmaterial zum UNHCR wird dabei in ein System gebracht und nach dessen rechtlichen Wirkungen untersucht.

Im dritten Teil geht es um die rechtliche Stellung des UNHCR und dessen Organisationsstruktur sowie im besonderen um eine Erörterung der Aufgaben und Tätigkeiten des UNHCR und der damit verbundenen völkerrechtlichen Probleme. Der Darlegung der Kompetenz *ratione materiae* folgt abschließend eine Analyse und Diskussion des UNHCR - Kompetenzbereichs *ratione personae*.

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommer 1991 in Wien abgeschlossen und im Wintersemester 1991/92 von der Juridischen Fakultät der Universität Wien als Dissertation angenommen.

Jüngste Entwicklungen, die im speziellen Mandats- und Kompetenzfragen des UNHCR betreffen, konnten aufgrund meines Auslandsaufenthaltes nicht in concreto eingearbeitet werden.

Hervorzuheben wären beispielsweise die Tätigkeiten des UNHCR in Jugoslawien und im Nordirak sowie Diskussionen hinsichtlich "internally displaced persons" in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen im Februar/März dieses Jahres. Angesichts der Wichtigkeit größerer Repatriierungsprogramme, vor allem in Kambodscha und Südafrika, hat der UNHCR das Jahr 1992 zum Jahr der freiwilligen Rückkehr erklärt* und aufs neue die

* Die derzeitige Flüchtlingshochkommissarin, *Frau Sadako Ogata*, schrieb dazu in einem "Die Zeit" - Artikel vom 27. Dezember 1991, daß "wir uns aufs neue einem Weg verschreiben müssen, der zu einer gerechteren Welt und offeneren Weltordnung führt. Wir müssen zu einer humaneren Welt beisteuern, in der mehr Flüchtlinge heimkehren können und weniger Menschen zur Flucht gezwungen werden."

besondere Bedeutung dieser Lösung einer Flüchtlingsproblematik unterstrichen und gleichzeitig die Leitlinie zukünftiger Arbeit des UNHCR vorgegeben.

Hinsichtlich der Ausführungen zu der Stellung des UNHCR - Büros im österreichischen Asylverfahren gemäß § 9(3) AsylG ist anzumerken, daß sich die einschlägige österreichische Asylrechtslage stark geändert hat und mit 1. Juni 1992 ein neues Asylgesetz in Kraft tritt, dessen Besonderheiten im Zusammenhang mit dem UNHCR nicht berücksichtigt werden konnten. Auch wenn die Rechtslage diesbezüglich überholt ist, ist das dazu einschlägige Kapitel auf den Seiten 172-189 insofern bedeutsam, als die in diesem Kapitel analysierte Verwaltungspraxis und höchstrichterliche Rechtsprechung inhaltlich unter Umständen auch für die weitere Zusammenarbeit zwischen UNHCR und österreichischen Behörden richtungsweisend ist.

Dem Betreuer und Erstbegutachter meiner Dissertation, *Herrn Professor Dr. Gerhard Hafner*, dessen Assistent ich am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen an der Universität Wien im Jahr 1991 war, möchte ich meinen besonders herzlichen Dank für seine aufmunternde Unterstützung, für seine wertvollen Anregungen und seine stets fördernde Anteilnahme an meiner Arbeit aussprechen.

Dem Zweitbegutachter, *Herrn Dozent Dr. Manfred Nowak*, Dozent am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien danke ich für seine wertvollen Hinweise und seine jederzeitige Gesprächsbereitschaft.

Meinen Freunden und Kollegen *Judith Putzer* und *Peter Kustor*, beide Assistenten am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Wien, bin ich zu großem Dank verpflichtet. Sie haben sich nicht nur um alle Angelegenheiten hinsichtlich der Publikation meiner Dissertation während meines Auslandsaufenthaltes angenommen, sondern auch das mühsame und arbeitsintensive Erstellen der Druckvorlage und des Stichwortverzeichnisses übernommen.

Dem österreichischen Wissenschaftsministerium danke ich für ein siebenmonatiges Stipendium, das mir einen Forschungs- und Praktikumsaufenthalt am Sitz des UNHCR in Genf im Jahr 1990 ermöglichte.

Meinen Gesprächspartnern im UNHCR - Büro in Wien und am Sitz des UNHCR in Genf, besonders *Herrn Gervase Coles* und *Herrn Hans Thoolen* sowie des *Flüchtlingsdokumentationszentrums (CDR)* des UNHCR in Genf, gilt mein besonderer Dank für ihre Gesprächsbereitschaft und Unterstützung.

Ich möchte im übrigen darauf hinweisen, daß die in dieser Arbeit zum Ausdruck gebrachten Ansichten ausschließlich meine persönlichen sind und nicht notwendigerweise die des UNHCR oder der Vereinten Nationen wiedergeben.

Kuwait, im April 1992

Volker Türk

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Historischer Hintergrund

A. Allgemeines	1
B. Die Flüchtlingsproblematik im Zusammenhang mit dem Völkerbund	3
I. Das Hochkommissariat des Völkerbundes für die russischen und später auch für eine Reihe weiterer Flüchtlingsgruppen (1921-1930)	3
II. Das Internationale Nansenamt (1930-1938)	6
III. Das Hochkommissariat für die aus Deutschland kommenden Flüchtlinge (1933-1938)	9
IV. Das zwischenstaatliche Komitee für Flüchtlinge (1938-1947; ICR)	11
V. Das Hochkommissariat des Völkerbundes für Flüchtlinge (1938-1946)	13
C. Die Flüchtlingsproblematik im Zusammenhang mit den VN	14
I. Die "United Nations Relief and Rehabilitation Administration" (1943-1947; UNRRA).....	14
II. Die internationale Flüchtlingsorganisation (1948-1952; IRO).....	15
D. Die Gründung des UNHCR	20
I. Politisch-historisches Umfeld	20
II. Ablauf des Gründungsprozesses	23
III. Errichtung des UNHCR (eigentlicher Gründungsvorgang)	27

Zweiter Teil

Die institutionelle und legislative Struktur bezüglich des UNHCR

Kapitel 1: Grundsätzliche Überlegungen	29
1. Abschnitt: Externe Organe	32
2. Abschnitt: Interne Organe	33
Kapitel 2: Die Generalversammlung (GV)	33
1. Abschnitt: Allgemeines	33
2. Abschnitt: Die Kompetenzen der GV hinsichtlich von "Flüchtlingen"	34
3. Abschnitt: Das Delegationskonzept im Verhältnis GV - UNHCR	40
4. Abschnitt: Die Rechtsetzung der GV hinsichtlich des UNHCR	43
A. Allgemeine dogmatische Einordnung	43
I. Primäres bzw. sekundäres Organisationsrecht	44
II. Internes Recht	46
1. Begriff	46
2. Rechtscharakter	47
III. Externes Recht	51
IV. Weiterführende Überlegungen	52
B. Analyse des internen Rechts der GV hinsichtlich des UNHCR	53
I. UNHCR-Statutsbestimmungen	54
II. Fundamentale Prinzipien	57
1. Das humanitäre Prinzip	57
2. Das "non-political" Prinzip	59
3. Das universelle Prinzip	59
4. Das Vermittlungs- und Vertretungsprinzip	60
5. Abschließende, grundlegende Überlegungen	63
III. GV-Rechtsetzung auf der Grundlage von para 9 UNHCR-Statut ieS	65
IV. GV-Rechtsetzung auf der Grundlage von para 3 UNHCR-Statut ieS	67
V. Abschließende Bemerkungen	68
C. Interne und externe Wirkungen der Rechtsetzung der GV hinsichtlich des UNHCR	69
I. Interne Wirkungen	69
II. Externe Wirkungen (Außenwirkungen)	71

1. Indirekt externe Wirkungen	71
a) Die "exekutive Kraft" des GV Rechtsmaterials hinsichtlich des UNHCR	71
b) "Dédoublement fonctionnel", Personal, Budget	72
c) Art. 22 SVN, Interpretation, Kooperationsgebot, bona fides	75
aa) Art. 22 SVN	75
bb) Interpretationsvorgänge	77
cc) Art. 2 (2)(5), 55, 56 SVN	81
dd) Abschließende Bemerkungen	86
2. Direkt externe Wirkungen	87
3. Wirkungen des externen Rechts	88
III. Zusammenfassende, ergänzende Überlegungen	90
Kapitel 3: Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)	92
1. Abschnitt: ECOSOC-Rechtsetzung auf der Grundlage der Funktionen und Befugnisse gemäß Art. 62 SVN iVm Art. 66 SVN	93
2. Abschnitt: ECOSOC-Rechtsetzung auf der Grundlage von para 4 UNHCR-Statut ieS	94
3. Abschnitt: ECOSOC-Rechtsetzung auf der Grundlage von para 3 UNHCR-Statut ieS	94
Kapitel 4: Der Generalsekretär	95
Kapitel 5: Das Exekutivkomitee für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (EXCOM)	98
1. Abschnitt: Allgemeines	98
2. Abschnitt: Beratende Funktionen	101
3. Abschnitt: Steuerungsfunktionen ("governing functions")	102
A. Neue Kompetenz	104
B. Interpretative Regelungen	104
C. Umfassende Formulierung	105
4. Abschnitt: Kompetenzen hinsichtlich "externer Rechtsetzung" und "international protection Aspekten"	105
5. Abschnitt: EXCOM-organisatorische und formale Angelegenheiten	109
6. Abschnitt: Schlußbemerkungen	110

*Dritter Teil***Das Amt des UNHCR unter der Leitung des HKs**

Kapitel 1: Allgemeines und rechtliche Stellung des UNHCR	113
1. Abschnitt: Die Autonomie des UNHCR	113
2. Abschnitt: Die Rechtsfähigkeit des UNHCR	115
3. Abschnitt: Der befristete Charakter des UNHCR	118
Kapitel 2: Die Organisationsstruktur des UNHCR	120
1. Abschnitt: Sitz	121
2. Abschnitt: Personal	121
3. Abschnitt: Immunitäten und Privilegien des UNHCR	124
4. Abschnitt: Innerorganisatorische Struktur des UNHCR	125
5. Abschnitt: Finanzierung	127
A. Reguläres VN-Budget	127
B. UNHCR-Budget	128
I. "General Programmes"	129
II. "Special Programmes"	131
III. Der Programmzyklus des UNHCR	133
IV. Budgetkontrolle	134
Kapitel 3: Die Kompetenzen und Funktionen des UNHCR	135
1. Abschnitt: Allgemeine Bemerkungen	135
A. Formaler Ansatz: Die Rechtsgrundlagen der Funktionen des UNHCR	135
B. Materieller Ansatz: Kompetenzen <i>ratione materiae</i> et <i>personae</i>	137
2. Abschnitt: Die Kompetenz <i>ratione materiae</i>	138
A. Übersicht	138
B. "International Protection"	139
I. Grundlegendes, generelle Beschreibung und Einordnung	139
1. Die historisch-institutionelle Perspektive	142
2. Die dogmatisch-institutionelle Perspektive	143
3. Die historisch-teleologische Perspektive (Überlegungen zum Substitut des diplomatischen Schutzes)	144

II. Inhaltliche Dimension	148
1. Direkter internationaler Schutz	149
a) Fundamentale "international protection"-Prinzipien	150
b) "Protection"-Situationen	151
2. Indirekter internationaler Schutz	154
III. Art und Weise der Durchführung und Durchsetzung der	
"international protection" Funktion	156
1. Rechtsmaterial	156
2. Das Prinzip der Einheitlichkeit des "protection"-Standards	157
3. Konkrete Durchsetzung	158
4. Problemstellung im Diskrepanzfall und Lösungsmöglichkeiten	
(Art. 35 GFK etc.)	159
5. Die Überwachungstätigkeit des UNHCR	163
6. Genereller Verweis	169
IV. Exkurs	169
1. Genereller Teil	169
a) Informationsaustausch	170
b) Hilfeleistung	170
c) Konsultation	170
d) Beobachter- bzw. Beratungsfunktion	170
e) Initiativrechte	171
f) Mitentscheidungsfunktion	171
g) Hauptentscheidungsfunktion	171
2. Spezieller Teil	172
a) Problemstellung und rechtlicher Hintergrund	172
aa) Verwaltungspraxis zu §9 AsylG	173
bb) Auffassung des VwGH zu einer	
Verletzung des § 9 (3) AsylG	175
cc) Rechtspolitische Würdigung	176
b) Rechtsdogmatische Analyse der Stellung des UNHCR-Büros im	
österreichischen Asylverfahren gemäß §9 (3) AsylG	178
aa) UNHCR als nichtamtlicher Sachverständiger?	179
bb) UNHCR als anhörungsberechtigte Institution	181
(1) Qualifizierte Anhörung	182
(2) Einfache Anhörung	184
(3) Folgen einer Verletzung des §9 (3) AsylG für	
den UNHCR	184

(4) Folgen einer Verletzung des §9 (3) AsylG für die Partei des Verfahrens	187
c) Zusammenfassung	189
C. "Assistance"	190
I. Einleitung und historische Perspektive.....	190
II. Herausbildung der "assistance" Funktion	191
III. Analyse des Rechtsmaterials	194
IV. Inhaltliche Dimension.....	194
1. "Emergency Relief"	196
2. "Care and maintenance"	197
3. Dauerhafte Lösungen	198
a) Lokale Integration	198
b) Freiwillige Repatriierung.....	198
c) Wiederansiedlung ("resettlement")	199
4. Sonstige "assistance" Aktivitäten	199
V. Organisatorische Umsetzung	199
VI. Größerer rechtlicher Zusammenhang, Einordnungs- und sonstige Rechtsfragen.....	199
VII. Politische Dimension.....	204
D. Das Suchen und die Förderung von dauerhaften Lösungen für Flüchtlingsprobleme	204
E. Spezielle humanitäre Aufgaben und Aktivitäten des UNHCR	208
I. Generelle Einordnung, Rechtsgrundlagen	208
II. "Humanitarian and social activities"	211
1. Recht auf humanitäre Initiative	212
2. Ersatzschutzmacht	218
3. Sonstiges	220
F. Spezielle Aufgaben in Bezug auf Staatenlose	221
G. Die "good offices" Funktion des UNHCR	225
H. Die Koordinations- und Kooperationsfunktion des UNHCR inner- und außerhalb des VN Systems	229
I. Die entwicklungspolitische Funktion des UNHCR	230
I. Einführung	230
II. Problemstellung	231
III. Historische Entwicklung.....	233
IV. Rechtsgrundlagen und Rechtsquellen	242
V. Inhaltliche Aspekte dieser Funktion und rechtliche Probleme.....	245

1. Akteure	246
2. Dauerhafte Lösungen	249
3. Interimsphase, "burden sharing" und "assistance"	249
4. Rolle und Stellung des UNHCR; Kompetenzabgrenzungsprobleme	251
5. Finanzierung	255
J. Die Beobachterfunktion des UNHCR in Bezug auf Flüchtlingssituationen	255
K. Die Informationsfunktion des UNHCR	257
L. Präventive Funktionen des UNHCR sowohl hinsichtlich bereits existierender als auch möglicherweise entstehender Flüchtlingssituationen	259
3. Abschnitt: Die Kompetenz <i>ratione personae</i>	263
A. Allgemeine Bemerkungen	263
I. Flüchtlingsdefinition: Probleme und aktueller Diskussionsstand	263
II. Analyse des Rechtsmaterials zur Kompetenz <i>ratione personae</i> des UNHCR	266
III. Der Antagonismus zwischen dem UNHCR und den Staaten	270
IV. Systematisierungskriterien hinsichtlich der Kompetenz <i>ratione</i> <i>personae</i> des UNHCR	272
B. Kategorie A: Flüchtlinge iSd UNHCR-Statuts ieS	274
I. Verhältnis von para 2 zu para 6 UNHCR-Statut ieS	275
II. Sonderfall: Palästina-Flüchtlinge	277
III. Sonderfall: Desertation, Militär- bzw. Kriegsdienstverweigerung	280
C. Kategorie B: Flüchtlinge ("externally displaced persons") iSd UNHCR-Statuts iwS (d.h. iSv nachfolgenden Statutsbestimmungen)	281
I. Entstehungsgeschichte, Begriffsbildung und -inhalt: "externally versus internally displaced persons"	281
II. Kompetenz <i>ratione materiae</i>	290
III. Verpflichtungen der Staaten	291
D. Subkategorie zu A und B (Asylsuchende)	295
E. Kategorie C: Personen, die hauptsächlich der "assistance" Funktion des UNHCR bedürfen	298
I. Erfäßer Personenkreis	298
II. Kompetenz <i>ratione materiae</i>	299
F. Kategorie D: Spezielle verwundbare Gruppen	300
G. Kategorie E: Staatenlose	300

Annex I (GV-Gründungsresolutionen des UNHCR)	301
Annex II (Rechtsmaterial zum EXCOM)	313
Annex III (Principles for Action in Developing Countries)	329
Literaturverzeichnis	333
Sachverzeichnis	345

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ACABQ	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions
ACC	Administrative Committee on Co-ordination
Add.	Addendum
AJIL	American Journal of International Law
aM	anderer Meinung
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AsylG	Bundesgesetz vom 7. März 1968 über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge
Aufl.	Auflage
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1950
A.W.R.	Association for the Study of the World Refugee Problem
Bd.	Band/Bände
BGBI	Bundesgesetzblatt
Blg. NR	Beilage(n) zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
BMI	Bundesministerium für Inneres
Bull.	Bulletin
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz 1920 in der Fassung von 1929
BYIL	The British Year Book of International Law
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CCPR	Covenant on Civil and Political Rights
CDR	Centre for Documentation on Refugees
CERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

CESCR	Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
CIREFCA	Internationale Konferenz über zentralamerikanische Flüchtlinge, 29.-31. Mai 1989
Conf.	Conference
CPA	Comprehensive Plan of Action
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DHK	Deputy High Commissioner
dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
doc.	Dokument
ebd	ebenda
ECOSOC	Economic and Social Council
EG	Europäische Gemeinschaften
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Engl.	English
etc.	et cetera
EvBl	Evidenzblatt der Rechtsmittelentscheidungen in "Österreichische Juristen-Zeitung"
EXCOM	Exekutivkomitee für das Programm des UNHCR
EXCOM concl. No.	EXCOM Conclusions on the International Protection of Refugees, veröffentlicht im gleichnamigen UNHCR Kompendium (Genf 1988, fortlaufend), UN doc. HCR/IP/2/Eng/REV.1987
f	und die folgende (Seite)
FAO	Food and Agriculture Organization
ff	und die folgenden (Seiten)
Flüchtlinge	wenn nicht genauer angegeben oder ersichtlich, dann idR Flüchtlinge in einem umfassenden Sinn, d.h. idSd "Kategorien A und B"
FN	Fußnote
FS	Festschrift
GA	General Assembly
GebAG	Gebührenanspruchsgesetz
GewO	Gewerbeordnung

GFK	Genfer Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. 7. 1951
GIPRI	Geneva International Peace Research Institute
GP	Gesetzgebungsperiode
GV	Generalversammlung
HCR	High Commissioner for Refugees
HK	Hochkommissär
hM	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICARA I	Internationale Konferenz über Hilfe für Flüchtlinge in Afrika, 9.-10. April 1981
ICARA II	Zweite Internationale Konferenz über Hilfe für Flüchtlinge in Afrika, 9.-11. Juli 1984
ICJ	International Court of Justice
ICJ Reports	International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders
ICR	Inter-Governmental Committee on Refugees
ICRC	International Committee of the Red Cross
idR	in der Regel
ieS	im engeren Sinn
IGH	Internationaler Gerichtshof
IGO	Intergovernmental Organization
IJRL	International Journal of Refugee Law
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	International Law Commission
ILO	International Labour Organization
IOM	International Organization for Migration
IRO	International Refugee Organization
iSd	im Sinne des
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
iwS	im weiteren Sinn
JBl	Juristische Blätter
J.O.	Journal Officiel

lit.	litera
mE	meines Erachtens
MRK	Menschenrechtskonvention
mwN	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
No.	Nummer
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
OAU	Organization of African Unity
OAU-Konvention	OAU Convention of 10 September 1969 governing the specific aspects of refugee problems in Africa
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖGZ	Österreichische Gemeindezeitung
ORCI	Office for Research and the Collection of Information
ÖZöRV	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
para	paragraph
PCIRO	Preparatory Commission of the International Refugee Organization
Protokoll 1967	Protocol relating to the Status of Refugees of 31 January 1967
publ.	publication
RdC	Recueil des Cours de l'Académie de droit international
res.	Resolution
Rev.	Revised, Revision
RN	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RV	Regierungsvorlage
S.	Seite(n)
SARRED	International Conference on the Plight of Refugees, Returnees, and Displaced Persons in Southern Africa, 22.-24. August 1988
sc.	scilicet
SdN	Société des Nations
SR	Sicherheitsrat

StbG	Staatsbürgerschaftsgesetz
Sten Prot	Stenographische Protokolle
StGB	Strafgesetzbuch
StGG	Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger
suppl.	supplement oder supplémentaire
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
Thesaurus	The Refugee Problem on Universal, Regional and National Level (Institute of Public International Law and International Relations of Thessaloniki), Thessaloniki 1987, Thesaurus Acroasium vol. 13
TSS	Technical Support Service
u. a.	unter anderem
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UN	United Nations
UNAT	UN Administrative Tribunal
UNCIO	United Nations Conference on International Organization (Dokumentation)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNDRO	Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNHCR I	Holborn L.W., Refugees: A Problem of Our Time, The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972, vol. I (1975)
UNHCR-geschützte Personen	Personen, die von der "international protection" Funktion des UNHCR racione personae erfaßt werden
UNICEF	United Nations International Children's (Emergency) Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNKRA	United Nations Korean Reconstruction Agency
UNREF	United Nations Refugee Fund
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration

UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
uU	unter Umständen
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
vol.	volume (Band)
VwGG	Verwaltungsgerichtshofgesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwSlgNF	Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes, Neue Folge
WDK	Wiener Diplomatenrechtskonvention
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WKK	Wiener Konsularrechtskonvention
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZAS	Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht
z.B.	zum Beispiel
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
Zl	Zahl
ZP	Zusatzprotokoll
z.T.	zum Teil

Erster Teil

Historischer Hintergrund

A. Allgemeines

Der historische Teil ist ausnahmsweise in der Art angeordnet, daß diesem Kapitel eine möglichst repräsentative Auswahl eines Literaturapparates vorangestellt ist, der im einzelnen nicht mehr an der jeweiligen Stelle eigens zitiert wird, sodaß bloß Primärquellen und sonstige wichtige Dokumente besonders im Text angeführt werden:

André Mandelstam, *Das armenische Problem im Lichte des Völker- und Menschenrechts* (Göttingen 1931); Stephen P. Ladas, *The Exchange of Minorities: Bulgaria, Greece and Turkey* (New York 1932); Louise W. Holborn, *The Legal Status of Political Refugees 1920-1938*, *AJIL* 1938, 680 ff; Egidio Reale, *Le Droit d'Asile*, *RdC (I)* 1938, 473 ff; Louis Adamic, *America and the Refugees* (New York 1939); Eric Estorick, *The Evian Conference and the Intergovernmental Committee*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1939, 136 ff; Yewdall R. Jennings, *Some International Law Aspects of the Refugee Question*, *The British Year Book of International Law* 1939, 98 ff; Louise W. Holborn, *The League of Nations and the Refugee Problem*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1939, 124 ff; Sir John Hope Simpson, *The Refugee Problem* (London 1939; Hauptwerk für die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg); ders., *Refugees, A Review of the Situation since September 1938* (London 1939); F.W. Arnold, *Zur Rechtslage der Flüchtlinge auf ihrer Rück- und Weiterwanderung, Flüchtlinge Wohin?* (Zürich 1945), 130 ff; André Balazs, *Die Flüchtlingsfrage auf der Ersten Generalversammlung der Vereinten Nationen*, *Die Friedenswarte* 1946, 135 ff; Guido Poulin, *Le problème des réfugiés*, *Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht* 1946, 95 ff; M.J. Proudfoot, *European Refugees, A Study in Forced Population Movement* (London 1946); UNRRA, *Das Amt für Hilfsmaßnahmen und Wiederaufbau*, *Europa-Archiv* 1946, 86 ff; Eugene M. Kulischer, *Europe on the Move* (New York 1948); Elemér Balogh, *World Peace and the Refugee Problem*, *RdC (II)* 1949, 371 ff; Roger Nathan-Chapotot, *Les Nations Unies et les Réfugiés* (Paris 1949); Sir Arthur Rucker,

The Work of the International Refugee Organization, *International Affairs* 1949, 66 ff; Bruno Kiesewetter, *Europäische Wanderungsbilanz der Weltkriege*, *Europa-Archiv* 1950, 3044 ff und 3083 ff; George Woodbridge, *UNRRA, The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (New York 1950); Paul Frings, *Das Internationale Flüchtlingsproblem 1919-1950* (Freiburg 1951); René Ristelheuber, *The International Refugee Organization*, *International Conciliation* 1951, 167 ff; Louise W. Holborn, *The United Nations and the Refugee Problem*, *Yearbook of World Affairs* 1952, 124 ff; Jaques Vernant, *Les Réfugiés dans l'après-guerre* (Monaco 1953); G.J. van Heuven Goedhart, *The Problem of Refugees*, *RdC (I)* 1953, 265 ff; Elfan Rees, *The Refugees and the United Nations*, *International Conciliation* 1953, 267 ff; Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization, A Specialized Agency of the United Nations, its History and Work* (London 1956; das umfangreiche Werk dieser Politologin gibt einen sehr guten Einblick in die geschichtliche Entwicklung dieser internationalen Organisation); John George Stoessinger, *The Refugee and the World Community* (Minneapolis 1956); M.J. Proudfoot, *European Refugees: 1919-1952* (London 1957); Paul Weis und Eberhard Jahn, *Die Vereinten Nationen und die Flüchtlinge*, in: Walter Schätzel - Theodor Veiter, *Handbuch des internationalen Flüchtlingsrechts* (Wien 1960), 245 ff; Werner von Schmieden, *Die Flüchtlingshilfe des Völkerbundes*, in: ebd, 219 ff; Otto Kimminich, *Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings* (1962), 206 ff; Félix Schnyder, *Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés*, *RdC (I)* 1965, 340 ff; Dennis Gallagher, *The Era of Refugees: The Evolution of the International Refugee System* (Refugee Policy Group, Washington 1989) bzw. *International Migration Review* 1989, 579 ff; Gilbert Jaeger, *Les Nations Unies et les Réfugiés*, *Revue belge de droit international* 1989, 22 ff.

Da sich die vorliegende Untersuchung nicht als eine rechtshistorische versteht, finden hier in aller gebotenen Kürze nur jene geschichtlichen Fakten Erwähnung, die für das Verständnis der weiteren Entwicklung bedeutsam sind.

Im Gefolge des Ersten Weltkrieges ist für die Staatengemeinschaft, die sich erstmals im 1919 gegründeten und allgemein - politisch orientierten Völkerbund organisiert hat, die Flüchtlingsfrage akut geworden, wobei als Ursachen nur exemplarisch der Zerfall des Osmanischen Reiches, die politischen Ereignisse in Rußland und das Auftreten faschistischer bzw. nationalsozialistischer Regime in Europa angeführt werden sollen. Daß es sich dabei um ein international zu lösendes Problem handelte, war evident, sodaß auch schon bald diese Problematik auf der Ebene des Völkerbunds diskutiert

und in diesem Rahmen nach Lösungsmöglichkeiten gesucht wurde. Hervorgehoben werden müssen auch die vielfältigen Bemühungen der Organisationen des Roten Kreuzes und der zahlreichen auf diesem Gebiet tätigen NGOs. Auf zwischenstaatlicher Ebene ist erstmals in der Geschichte auf Veranlassung des Völkerbundes die Hilfe und der Schutz für Flüchtlinge institutionalisiert worden.

B. Die Flüchtlingsproblematik im Zusammenhang mit dem Völkerbund

I. Das Hochkommissariat des Völkerbundes für die russischen und später auch für eine Reihe weiterer Flüchtlingsgruppen (1921-1930)

Bereits 1920 ist der Völkerbund auf das Problem der russischen Flüchtlinge aufmerksam gemacht worden¹, aber erst eine im Jahre 1921 abgehaltene und vom IKRK veranstaltete Koordinierungskonferenz von mit diesem Problem beschäftigten NGOs und eine von dieser Konferenz diesbezüglich verabschiedete Empfehlung an den Völkerbund waren auslösendes Moment für ein konstruktives Vorgehen des Völkerbundes in dieser Angelegenheit. So richtete der Völkerbundrat am 27.6.1921 ein Hochkommissariat für russische Flüchtlinge als selbständiges Organ des Völkerbundes ein² und betraute mit dieser Aufgabe am 20.8.1921³ den Norweger Fridtjof Nansen, der seine Tätigkeit am 1.9.1921 begann. Die Flüchtlingsproblematik ist vom Völkerbund allerdings bloß als eine temporäre Angelegenheit betrachtet worden, obwohl sich in der Zwischenkriegszeit feststellen läßt, daß ehemalige Zufluchtsstaaten in relativ rascher Abfolge zu Herkunftsländern wurden und vice versa.

Die Aufgaben dieses Völkerbundorgans umfaßten besonders Repatriierung, die Koordinierung der verschiedenen Hilfsmaßnahmen, die Determinierung des rechtlichen Status der Flüchtlinge, um diese mit Identitäts- bzw. Reiseausweisen zu versorgen, sowie das Vermitteln von geeigneter Arbeit und Unterkunft (soziale Dimension).

¹ Damals war die Sowjetunion nicht Mitglied des Völkerbundes, deshalb war die sonst übliche Interessenskollision zwischen Zufluchts- und Herkunftsland noch nicht spürbar.

² Siehe procès verbal de la treizième session du Conseil de la SdN, juin 1921, rubrique Nr. 427, 53 f.

³ Siehe procès verbal de la quatorzième session du Conseil de la SdN, aout-septembre 1921, annexe 245, 64.