

Michael J. Schultheis SJ

Flüchtlinge

Die Herausforderung durch ein weltweites Problem der Gerechtigkeit

„Ein Flüchtling hat nicht nur kein Land, er hat keine Rechte. Er ist ein Vertriebener. Manchmal fühlt er sich wie ein Paket, das auf die Post gegeben wurde und nun von Ort zu Ort weitergeschickt wird.“¹ „Jeder Mensch auf der Flucht hat seine eigene und ganz persönliche Tragödie. Die Flüchtlinge in ihrer Gesamtheit bedeuten eine gewaltige menschliche Krise. Eine Krise, die nicht nur eine Provinz, ein Land oder eine Region betrifft, sondern die ganze Welt.“²

Das zwanzigste Jahrhundert ist „Jahrhundert der Flüchtlinge“ genannt worden. Die Vertreibung von Bevölkerungsgruppen und die Migration von Menschen, unvermeidliche Begleiterscheinungen von Krieg, internem Konflikt und fortdauernder wirtschaftlicher Ausbeutung, sind keinswegs einzigartig für unser Jahrhundert. Seit dem Zweiten Weltkrieg jedoch hat sich die Natur dieser Bevölkerungsbewegungen verändert. Das Schwergewicht zwangsweisen Verlassens der Heimat, Merkmal eines Flüchtlings, hat sich weitgehend von Europa in die Entwicklungsländer verlagert, nämlich nach Afrika, Asien und Lateinamerika.

Flüchtlinge sind heute das Ergebnis wirtschaftlicher und politischer Kräfte, die sich gegenseitig verstärken und bedrückende und entmenslichende Zustände hervorrufen. Es wird in wachsendem Maß anerkannt, daß die Hauptflüchtlingsströme in der heutigen Welt direkt oder indirekt durch Kräfte ausgelöst werden, die außerhalb der Herkunftsländer der Flüchtlinge liegen. Sie sind eine Ausweitung des globalen Konflikts zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten und deren Bemühen, ihre Einflußbereiche zu schützen oder auszudehnen.

Dieser Artikel gibt einen Überblick über die gegenwärtigen Flüchtlingsströme und untersucht die mit der Definition eines „Flüchtlings“ verbundenen geopolitischen Aspekte. Er versucht zu zeigen, daß die Flüchtlingsströme wahrscheinlich so lange kein Ende haben werden, als die Supermächte ihre Politik der Konfrontation und der Militarisierung nationaler und globaler Institutionen fortsetzen. Flüchtlinge sind so gesehen das sichtbarste Zeichen einer tiefgreifenden Unordnung in einer Weltgemeinschaft, die sich mitten im Prozeß des Ringens um ihr Entstehen befindet.

Es gibt verschiedene Schätzungen, wobei gegenwärtig etwa zehn bis fünfzehn Millionen Menschen als „Flüchtlinge“ eingestuft werden. Das Problem der Zählung ist nur eine der Ursachen für den weiten Spielraum der Schätzungen. Ein

weiterer Grund sind die Vorteile, die sich Regierungen von hohen beziehungsweise niedrigen Schätzungen versprechen. Eine dritte und damit verbundene Ursache liegt darin, daß Regierungen Flüchtlinge oft als politische Faustpfänder behandeln. So kann selbst die Definition eines „Flüchtlings“ politische und ideologische Nebentöne annehmen. Wenn Regierungen schon nicht willens oder unfähig sind, sich darüber zu einigen, *was* einen Flüchtling ausmacht, werden sie sich noch viel weniger darüber verständigen, *wer* zu den „Flüchtlingen“ zu rechnen ist.

Flüchtlinge als gegenwärtiges Weltproblem

Die augenblickliche Zahl von Flüchtlingen auf der Welt ist größer als die Bevölkerungszahl vieler Nationen. Sie beträgt beinahe ein Drittel der Zahl an Einwanderern, die im neunzehnten Jahrhundert in den Jahren, als die Immigration aus Europa ihren Höhepunkt erreichte, in die Vereinigten Staaten kamen. Solche Zahlen zerstören die übliche Vorstellung von einem Flüchtling, wie sie sich nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat. Damals lenkte die westliche Welt ihre Aufmerksamkeit auf die entwurzelten Bevölkerungsgruppen, hauptsächlich aus Europa, die unter den Nachkriegsumständen eine neue Lebensexistenz aufzubauen versuchten. Viele private Hilfswerke auf freiwilliger Basis wie auch Regierungsstellen machten die Flüchtlingshilfe zu ihrem Hauptanliegen. Sie ermutigten die Regierungen, Richtlinien zum Status und Schutz von Flüchtlingen zu formulieren.

Im Lauf dieses Prozesses kam es zu einer Gleichsetzung von „Flüchtlingssituation“ mit „individuellem“ und persönlichem Schicksal. Wenn nicht in der Theorie, so war doch in der Praxis jede Situation einmalig und auf einen bestimmten Ort sowie Zeitpunkt beschränkt. Ein spezifisches Ereignis konnte als Ursache ausgemacht werden. Der daraus entspringende Strom von Menschen war zugleich Tragödie und Krise, denen man mit humanitärem Interesse und Nothilfe begegnen mußte. Dabei herrschte jedoch die Erwartung, daß diese einzelnen „Ereignisse“ mit solcher Unterstützung bewältigt würden und das System wie auch das Leben der jeweiligen Flüchtlinge und Familien zur Normalität zurückkehren könnten.

Normal jedoch ist genau das, was die Flüchtlingssituation geworden zu sein scheint. Seit Anfang der fünfziger Jahre leben Millionen von Menschen in einem heimatlosen Zwischenzustand. Die Standorte haben sich mehrmals verschoben, von Europa nach Asien, dann nach Südostasien, weiter zum Horn von Afrika und nach Zentralamerika, in jüngster Zeit schließlich nach dem südlichen Afrika. Einzelpersonen und sogar Gruppen haben sich wieder angesiedelt, aber die Flüchtlingsströme nehmen kein Ende. Sie scheinen bis heute keine Ausnahme, sondern vielmehr ein bleibendes Merkmal unserer gegenwärtigen Welt darzustellen. Millionen von Menschen werden jedes Jahr entwurzelt und so gezwungen,

ihre Heimat, ihre angestammte Umgebung und ihre gewohnte Lebensweise zurückzulassen.

Diese unmittelbaren menschlichen Tragödien sind schon für sich genommen mehr als genug, um all unsere Energie und Aufmerksamkeit in Anspruch zu nehmen. Worte wie „Mitleid“ sind Teil unseres Wortschatzes. Ein kurzer Blick auf die Statistiken kann, bei allen Vorbehalten hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Schätzungen, erschlagend sein. Sowohl das Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) wie auch das Flüchtlingskomitee der Vereinigten Staaten schätzen die Weltflüchtlingszahl auf etwa 10 Millionen³. Viele Quellen kommen zu wesentlich höheren Schätzungen.

Beispiellos an den gegenwärtigen Flüchtlingsströmen ist, daß sie sich weniger in Europa als vielmehr hauptsächlich in den Entwicklungsländern abspielen. Die Menschen fliehen vor allem als ganze Bevölkerungsgruppen und weniger als Individuen. Dabei handelt es sich vorwiegend um Frauen und Kinder. In Afrika und Mittelamerika fliehen sie zu Fuß, in Südostasien zu Fuß wie auch auf Booten, auf der Suche nach einer Zuflucht in Nachbarländern, bis sie einmal in ihre Heimat zurückkehren oder irgendwo ein bleibendes Asyl finden können. Bis zu diesem Zeitpunkt bleiben die meisten von ihnen entwurzelt, vertrieben und heimatlos.

Die bei weitem größte Konzentration von Flüchtlingen findet sich heute in Pakistan, wohin mehr als 2,7 Millionen Afghanen vor dem von der Sowjetunion unterstützten Bürgerkrieg in ihrem Land geflohen sind. Beinahe 800 000 haben die Grenze in den Iran überschritten. Der Iran hat auch seine eigenen Flüchtlinge und der anhaltende Krieg zwischen Iran und Irak verursacht weiterhin Tausende von Flüchtlingen und Vertriebenen.

Fast die Hälfte der Flüchtlinge weltweit findet man in Afrika. Das UNHCR schätzt die Flüchtlingszahl in Afrika auf etwa 3,5 Millionen. Rechnet man die intern Vertriebenen und Hungerflüchtlinge hinzu, so kommt man auf vielleicht 15 Millionen oder mehr Afrikaner, die fern ihrer Heimat entwurzelt leben.

Die größte Zusammenballung findet sich im Nordosten, dem als „Horn von Afrika“ bekannten Gebiet, wo die USA und die UdSSR seit den fünfziger Jahren in einen mehr oder weniger offenen Konflikt verwickelt sind. Dieser Konflikt ist zum Teil verantwortlich für die augenblickliche ideologische und militärische Auseinandersetzung in Äthiopien, für den andauernden Krieg zwischen Äthiopien und Somalia um die umstrittenen Grenzgebiete der Wüste von Ogaden und für die Hungersnöte in der ganzen Region. Schätzungsweise eine halbe Million Äthiopier ist in das benachbarte Somalia geflohen und 700 000 haben die Grenze in den Sudan überschritten⁴. Der Sudan, eines der ärmsten Länder der Welt und selbst von einem Bürgerkrieg betroffen, hat außerdem vielleicht 100 000 Flüchtlinge aus dem Tschad und 250 000 aus Uganda aufgenommen. In seinen westlichen Regionen brauchen vier bis fünf Millionen Sudanesen zusätzliche Nahrungsmittelhilfe, um überleben zu können.

Bedeutende Flüchtlingsströme gibt es auch in anderen Teilen Afrikas. Manche sind zufälliger, wenn nicht sogar unvorhersehbarer Natur. So hat zum Beispiel Nigeria 1982 zigtausende Ghanaer, von denen viele jahrelang in Nigeria gelebt und gearbeitet hatten, zwangsweise nach Hause geschickt. Für andere Flüchtlingsströme zeichnet sich kein Ende ab.

Im südlichen Afrika fährt Südafrika fort, neue Flüchtlinge zu schaffen und seine eigenen schwarzen Bürger gewaltsam zu vertreiben und umzusiedeln. Mit seiner Bantustan- beziehungsweise „Homeland“-Politik hat es vielleicht 3 Millionen „interne“ Flüchtlinge geschaffen. Es destabilisiert in aggressiver Weise die Regierungen benachbarter Länder, besonders jene von Angola und Mosambik, wo mehrere hunderttausend Menschen aus ihrer Heimat geflohen sind. Beinahe 300 000 Angolaner haben in Zaire Zuflucht gefunden, weitere 100 000 in Sambia. In Mosambik spielt sich eine Tragödie unvorstellbaren Ausmaßes ab, vergleichbar jener in Äthiopien in den vergangenen Jahren. Eine halbe Million Mosambikaner lebt in der „Diaspora“. Mindestens ebenso viele sind interne Flüchtlinge. Weitere zwei bis drei Millionen Menschen sind von Hunger und Hungersnot bedroht.

Wie auch anderswo fluktuiert die Zahl der Flüchtlinge in Afrika mit den politischen und wirtschaftlichen Bedingungen. So hatte zum Beispiel Simbabwe 1980, als es unabhängig wurde, 750 000 Flüchtlinge und intern Vertriebene bei einer Gesamtbevölkerung von weniger als 6 Millionen Menschen. Innerhalb eines Jahres waren die meisten von ihnen in ihre Heimatgebiete zurückgekehrt und die Wiederaufbauarbeit kam gut voran. Ähnliches dürfte man am Horn von Afrika und im ganzen südlichen Afrika erwarten, würden Frieden und Stabilität wieder in diese Regionen Einzug halten. In Uganda setzte eine Rückkehr der Flüchtlinge aus Zaire und Sudan ein, als Anfang 1986 eine neue Regierung an die Macht kam. Die Aussicht auf Sicherheit ist jedoch ungewiß, und nach dem Wiederaufleben des bewaffneten Konflikts im weiteren Verlauf des Jahres schieben viele Flüchtlinge ihre Rückkehr solange hinaus, bis sich die Situation stabilisiert.

In Lateinamerika sind in jüngster Zeit in mehreren Ländern demokratisch gewählte Regierungen an die Macht zurückgekehrt. Militärregime und Staaten nationaler Sicherheit verfolgen jedoch weiterhin Einzelpersonen und Gruppen, die der Unterstützung regierungsfeindlicher und populistischer Bewegungen verdächtig sind. In El Salvador und Guatemala haben Sicherheitskräfte ganze bäuerliche Bevölkerungen „umgesiedelt“ und entwurzelt. Bürgerkrieg und militärische Aktionen der Regierung in den ländlichen Gebieten haben in El Salvador fast eine Million einer Bevölkerung von 5 Millionen vertrieben. Diese Menschen, Faustpfänder im Kampf um die Macht, erwecken die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit weniger wegen ihrer Zahl als auf Grund der Brutalität, mit der sie durch die Regierungstruppen behandelt werden.

Im Mittleren Osten sind die Palästinenser die größte Flüchtlingsgruppe. Etwa 2 Millionen leben seit zwei oder drei Generationen in Flüchtlingslagern. Israelische

und libanesische Truppen und militärische Splitterparteien greifen in regelmäßigen Abständen die Flüchtlingslager an, wobei sie Tausende wehrloser Menschen, meist Frauen und Kinder, umbringen und zu Invaliden machen.

In Südostasien hat seit Ende des Kriegs 1975 fast eine Million Menschen Vietnam verlassen. Obwohl das Drama der vietnamesischen „boatpeople“ seit seinem Höhepunkt 1979 an Gewicht verloren hat, ist die Flüchtlingskrise alles andere als gelöst. Thailand ist Zufluchtsstätte für ungefähr 250 000 Kambodschaner entlang der Grenze zu Kambodscha sowie für nahezu 100 000 Laoten. In Sri Lanka haben ein ethnischer Konflikt und Bürgerkrieg die Rückkehr von einer dreiviertel Million Tamilen nach Indien beschleunigt und Tausende von Menschen der tamilischen Volksgruppe, die jedoch Staatsbürger von Sri Lanka sind, zur Flucht aus dem Land gezwungen. Viele von ihnen haben im vergangenen Jahr in Westeuropa und Nordamerika um Asyl nachgesucht.

Diese Gruppen stellen einige der größten und am längsten bestehenden Zusammenballungen von Flüchtlingen dar. Dennoch sind sie nur ein Teil der Gesamtzahl an Flüchtlingen und der noch viel größeren Zahl von Vertriebenen und Heimatlosen. Sie brauchen Nothilfe, Asyl und Aufnahmebereitschaft, und viele von ihnen erhalten wenigstens ein Mindestmaß an Beistand. Joan Baez, Präsidentin von Humanitas International, hat das so ausgedrückt: „Millionen von Flüchtlingen verdanken ihr Leben der humanitären Hilfe von Regierungen, internationalen Organisationen, privaten Hilfswerken und Einzelpersonen. Aber für all diese Opfer ist die Hilfe zu spät gekommen. Sie und ihre Familien haben bereits ihre Heimat zurückgelassen; sie haben bereits den schrecklichen Schmerz des Exils erlitten.“⁵

Diese Worte rufen uns in Erinnerung, daß die Flüchtlinge rund um die Erde nicht nur Nothilfe brauchen, sondern auch unser Bewußtsein dafür, daß sie Opfer und nicht Anomalien darstellen, und daß sie Teil und Produkt umfassenderer politischer und wirtschaftlicher Probleme sind. Eine Beurteilung der Situation der Flüchtlinge sowie möglicher Strategien muß dies berücksichtigen, damit es nicht für ihre Kinder und die Nachbarstaaten noch einmal „zu spät“ sein wird.

Die Politik der Definition eines „Flüchtlings“

1. Internationale Dokumente

Eine Beurteilung der globalen Flüchtlingssituation muß sich zunächst damit beschäftigen, wie Regierungen Flüchtlinge definieren. Die Verleihung des „Status“ eines Flüchtlings bedeutet einen Rechtsakt, der für diese Person bestimmte Rechte und für Regierungen bestimmte Verpflichtungen festlegt. Keineswegs überraschend versuchen Regierungen diese Rechte und Verpflichtungen zu begrenzen. Unglücklicherweise messen sie bei der Bestimmung des Flüchtlingsstatus ideologi-

schen Erwägungen und innenpolitischem Druck oft mehr Gewicht bei als der drängenden Not der Flüchtlinge.

Eine historische Anmerkung ist aufschlußreich. Die Regierungen von Westeuropa und Nordamerika haben im Hinblick auf die Flüchtlingsnot in Europa nach den beiden Weltkriegen die entsprechenden internationalen Institutionen entwickelt. Nach dem Ersten Weltkrieg entsprach der Völkerbund dem Drängen privater Hilfswerke, die sich um die Vertriebenen in Europa kümmerten, und ernannte den ersten Hochkommissar für Flüchtlinge. Im Anschluß an den Zweiten Weltkrieg schuf die Vollversammlung der Vereinten Nationen 1951 auf zeitlich begrenzter Basis das Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR). Das UNHCR hatte zwei grundlegende Funktionen: für den Schutz der Flüchtlinge zu sorgen sowie internationale Mindeststandards für ihre Anerkennung und Behandlung zu schaffen, und ihre Rückführung in ihre Heimatländer beziehungsweise ihre Umsiedlung und Eingliederung in die Asylländer zu fördern und zu unterstützen.

Die wichtigsten Dokumente des UNHCR zur Erreichung dieser Ziele waren die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967 (letzteres hob jene einschränkende Klausel der Konvention von 1951 auf, die nur Flüchtlinge „infolge von Ereignissen vor 1951“ einschloß). 96 Staaten haben sowohl die Konvention als auch das Protokoll unterzeichnet; drei Staaten haben nur die Konvention von 1951 unterzeichnet und weitere drei, einschließlich der Vereinigten Staaten, beteiligen sich nur am Protokoll von 1967.

Diese Dokumente des UNHCR bieten noch immer die am meisten benutzte Definition eines Flüchtlings, nämlich jeder Person, „die aus der wohlbegründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann, oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“⁶. Weitere Artikel und Dokumente legen im einzelnen die Pflichten von Regierungen gegenüber jenen fest, denen sie den Rechtsstatus eines Flüchtlings gewährt haben.

1969 beschäftigte sich die Organisation für afrikanische Einheit (OAU) mit den Sonderproblemen in Afrika und dehnte die Definition aus auf „jede Person, die infolge von äußerer Aggression, Okkupation, Fremdherrschaft oder Ereignissen, welche die öffentliche Ordnung in einem Teil oder im Ganzen des Landes ihrer Herkunft beziehungsweise Staatsangehörigkeit ernsthaft stören, zum Verlassen ihres festen Wohnsitzes gezwungen ist, um an einem anderen Ort außerhalb ihres Herkunfts- beziehungsweise Heimatlandes Zuflucht zu suchen“⁷. Wenn ein Land dieser Konvention der OAU beitrifft, ist es damit einverstanden, niemandem Asyl zu verwehren und keine Person zu repatriieren, deren Wohlergehen durch Rückkehr in ihr Herkunftsland bedroht wäre. Die Konvention bestimmt außer-

dem, daß die Gewährung von Asyl von keinem anderen Staat als ein unfreundlicher Akt ausgelegt werden sollte. Obwohl nicht alle afrikanischen Staaten diese Konvention unterzeichnet haben, hat sie doch die Rechte der Flüchtlinge auf dem ganzen Kontinent gestärkt.

2. Grenzen der Definitionen

Obwohl die Grenzen der offiziellen Definition des UNHCR wohlbekannt sind, bleiben sie bestehen, da sie den Staaten gelegen kommen, um sie für ihre eigenen Zwecke zu nutzen. Einige dieser Beschränkungen sind im Handbuch des UNHCR aufgeführt, das zusammengestellt wurde, um die Interpretation der „Verfahrensweisen und Kriterien zur Festlegung des Flüchtlingsstatus“⁸ zu erleichtern. Die erste Beschränkung bezieht sich auf die Formulierung „wohlbegründete Furcht vor Verfolgung“ als entscheidendes Merkmal der Fluchtmotivation. Um einige Richtlinien für die Bestimmung „subjektiver“ Elemente von Furcht bereitzustellen, verweist das Handbuch auf „eine Einschätzung der Persönlichkeit des Antragstellers“ und eine Berücksichtigung „all dessen, was als Hinweis darauf dienen kann, daß das vorherrschende Motiv für diesen Antrag Furcht ist“⁹. Diese Richtlinien weisen auf eine Schwierigkeit hin: Wenn Furcht subjektiv ist, auf Grund welcher Kriterien läßt sich dann „wohlbegründete Furcht“ objektiv bestimmen? Vermutlich ist es die Absicht dieser Erklärung, sicherzustellen, daß die jeweils zugrundeliegende Situation eine Reaktion der Furcht rechtfertigt. Der Sachbearbeiter muß also mit den besonderen Bedingungen im Herkunftsland des Antragstellers vertraut sein. Eine derartige Kenntnis, merkt das Handbuch an, „ist ein wichtiges Element bei der Beurteilung der Glaubwürdigkeit des Antragstellers“¹⁰.

Eine weitere Einschränkung bezieht sich auf das erforderliche Fluchtmotiv des Flüchtlings, nämlich „Verfolgung“. Obwohl das Handbuch anerkennt, daß es andere zwingende und verständliche Fluchtmotive gibt, qualifiziert allein Verfolgung eine Person für den Flüchtlingsstatus. Dieses Motiv allein „macht automatisch alle anderen Fluchtgründe irrelevant für die Definition“¹¹. Das Handbuch räumt ein, daß „es keine allgemein akzeptierte Definition von Verfolgung gibt, und verschiedene Versuche, eine solche Definition zu formulieren, wenig Erfolg gezeigt haben“¹². Ein anderer Abschnitt bestätigt, daß die „Begriffe ‚Furcht vor Verfolgung‘ oder auch nur ‚Verfolgung‘ normalerweise dem Wortschatz des Flüchtlings fremd sind“¹³, aber es erwähnt nicht die Furcht, die durch Krieg oder Bürgerkrieg verursacht ist.

Eine dritte Einschränkung der Flüchtlingsdefinition besteht in der Formulierung, daß ein Flüchtling sich „außerhalb des Landes seiner Staatsangehörigkeit“ befinden muß. Zu dieser Bedingung merkt das Handbuch nur an: „Es gibt keine Ausnahmen von dieser Regel. Internationale Schutzmaßnahmen können nicht gewährt werden, solange sich eine Person innerhalb der internationalen Rechtszuständigkeit ihres Heimatlandes aufhält.“¹⁴

Das Handbuch zeichnet in Umrissen einen Flüchtlingsanerkennungsprozeß, der eine sorgfältige Abwägung sowohl subjektiver wie objektiver Elemente zu verbinden scheint. Er verlangt eine genaue und gründliche Berücksichtigung der Persönlichkeit, Familie, sozialen Identität und Erfahrung des Antragstellers wie auch eine echte Kenntnis der Situation im Herkunftsland. Ein solches Verfahren setzt zwei Bedingungen voraus: jeder einzelne Flüchtling hat ein Dossier bei sich, das seine Vergangenheit und die Umstände seiner Flucht dokumentiert, und die prüfenden Beamten verfügen über die Zeit und die Fähigkeit, diese Informationen auf dem Hintergrund der im Herkunftsland vorherrschenden Zustände auszuwerten. Wenn man die Zahl der Flüchtlinge in Betracht zieht, die in die Aufnahmestellen strömen, die überstürzten und traumatischen Umstände ihrer Flucht, die begrenzte Vorbereitung manchmal feindselig gesinnter Beamter und die Komplexität der meisten Ausgangslagen, dann sind die Empfehlungen des Handbuchs für ein derart ordentliches Anerkennungsverfahren alles andere als realistisch.

Die Grenzen der Dokumente des UNHCR und des vorgeschlagenen Anerkennungsverfahrens sind auf die Tatsache zurückzuführen, daß beide auf einem Flüchtlingskonzept basieren, das seinen Ursprung im Europa der Nachkriegszeit hat, als die Flüchtlingsbevölkerung verhältnismäßig stabil und unterscheidbar war. Veränderungen im Charakter und in der Komplexität der vertriebenen Bevölkerungen und Flüchtlingsströme seit damals machen die frühere Flüchtlingsdefinition unhaltbar und das Anerkennungsverfahren ungeeignet. Ein namhafter Autor bemerkt dazu: „Die Art und Weise der Definition eines Flüchtlings impliziert ein bestimmtes Verständnis der entscheidenden Faktoren internationaler Migration im allgemeinen sowie der besonderen Merkmale, welche Flüchtlinge von anderen Migranten unterscheiden.“¹⁵ Willkürliche Unterscheidungen zwischen Wirtschafts- und politischen Migranten, politischen Verbannten und Flüchtlingen haben eine Politik zum Ergebnis, die oft destruktiv und unmenschlich ist.

Vielleicht besteht die grundlegende Stärke wie auch Schwäche der Dokumente des UNHCR darin, daß sie internationale Dokumente sind. Als solche haben sie einen weitreichenden und überzeugenden Einfluß. Unabhängig davon, ob Staaten sie unterzeichnet haben oder nicht, bedeuten sie einen internationalen Konsens über zulässiges Verhalten gegenüber Flüchtlingen. Obwohl die Dokumente nicht bindend sind und Staaten, die sich nicht an sie halten, keine unmittelbaren Sanktionen der Vereinten Nationen auf sich ziehen, kann ein solches Versäumnis internationale Kritik hervorrufen, die sich auf die Maßstäbe des UNHCR berufen und dessen Sprache verwenden kann. Aber gerade weil „sie das Ergebnis multinationaler Konferenzen sind und somit international ausgehandelte Kompromisse darstellen“¹⁶, sind diese Dokumente genügend allgemein, um manchmal unwirksam zu sein. Dies ist offensichtlich, wenn man jene Gruppen betrachtet, deren Anerkennung als Flüchtling sowohl diese Dokumente als auch die internationale Gemeinschaft ablehnen.

Die „ausgeschlossenen“ Flüchtlinge

1. Intern vertriebene Personen

Zusätzlich zu den oben genannten Grenzen weisen die Dokumente des UNHCR einige weitere Mängel auf. An erster Stelle zu nennen ist, daß sie im eigenen Land vertriebenen Personen den Flüchtlingsstatus verweigern. Definitionsgemäß muß ein Flüchtling nämlich „sich außerhalb des Landes seiner Staatsangehörigkeit aufhalten“. Das Handbuch des UNHCR bekräftigt dies mit der Feststellung: „Es gibt keine Ausnahmen von dieser Regel.“ Dabei geht es offensichtlich nicht um die Sicherheit der Flüchtlinge, sondern um die „souveränen“ Rechte der Staaten. Um dem politischen Dilemma von Vorwürfen der Einmischung aus dem Weg zu gehen und um die Souveränitätsrechte jedes Staates sicherzustellen, kann sich der internationale Schutz nur auf jene Personen erstrecken, die eine internationale Grenze überschritten haben. Diese Grenzklausel mag aus der Sicht einer Regierung sinnvoll sein; sie schützt aber nicht Personen und Gruppen, die durch ihre Regierung oder durch Bürgerkrieg bedroht sind.

Diese Bedingung ist besonders in Afrika fehl am Platz, wo Grenzen, die vor einem Jahrhundert willkürlich von europäischen Kolonialmächten gezogen worden sind, häufig Ursache von Flüchtlingssituationen sind. Aber selbst wenn Grenzen andere Gründe der Legitimation haben, werden sie normalerweise durch jene Formen von Umbrüchen, welche Flüchtlinge verursachen, verletzt. Während solcher Perioden kann es unmöglich sein, eine internationale Grenze zu definieren, geschweige denn zu überqueren.

Die Bedingung „Grenzüberschreitung“ ist auch ungeeignet und fehl am Platz, wenn es um die Definition von Flüchtling in Situationen geht, in denen die Regierung selbst Ausgangspunkt von „Verfolgung“ ist und Leben und Sicherheit ihrer Bürger bedroht. Unter solchen Umständen wie auch dann, wenn die Regierung gleichzeitig Ausreise oder Flucht versperrt, werden mögliche Flüchtlinge und Vertriebene zu Gefangenen und Opfern des Staates. Die meisten westlichen Länder erkennen dies im Hinblick auf Osteuropa und die Lage unter kommunistischer Herrschaft an. Die Vereinigten Staaten, führend unter den westlichen Nationen, sind weniger gewillt anzuerkennen, daß eine solche Lage auch unter anderen repressiven Regimen gegeben ist, besonders wenn sie mit diesen „Sicherheits“-Beziehungen unterhalten, wie zum Beispiel im Fall von El Salvador und Südafrika. So wurden etwa in El Salvador vertriebene Zivilisten eingesperrt und viele wurden beim Fluchtversuch an Grenzübergängen niedergemetzelt. In solchen Situationen brauchen Vertriebene nicht weniger Schutz als jene, denen es gelingt, aus dem Land zu fliehen.

2. Opfer militärischer Operationen

Die Dokumente des UNHCR schließen eine zweite Kategorie von Vertriebenen aus beziehungsweise berücksichtigen sie nicht, nämlich die Opfer militärischer Unternehmungen. Die Genfer Konventionen zum Schutz von Kriegsoptionen 1949 beziehen sich auf Opfer internationaler bewaffneter Konflikte. Heute sind innere militärische Konflikte, oft zwischen Gruppen, die von ausländischen Mächten unterstützt und ermutigt werden, eine Hauptursache von Flüchtlingen und Vertriebenen. Dies ist der Fall in Angola, wo die Regierung die UdSSR und Kuba um militärische Unterstützung ersucht hat, um den regierungsfeindlichen Verbänden der UNITA zu begegnen, die von Südafrika mobilisiert und von den Vereinigten Staaten aktiv unterstützt werden. Quer durch Mosambik sind regierungsfeindliche Truppen, die durch südafrikanische Sicherheitskräfte und rechte Gruppen in Portugal gelenkt und unterstützt werden, für Hunderttausende von Vertriebenen und Hungersnöte im ganzen Land verantwortlich.

In früheren Zeiten, als Kriege zwischen Nationen geführt wurden, war die Kontrolle über eine Bevölkerung eher Ziel als Mittel der Kriegsführung. Heute hingegen ist in vielen Situationen die Kontrolle über eine Bevölkerung zum Mittel der Bekämpfung des „Feindes“ geworden, der oft nicht eine fremde Armee ist, sondern regierungsfeindliche Elemente der eigenen Bevölkerung. Diese regierungsfeindlichen Verbände beziehungsweise Guerillas mögen als „Freiheitskämpfer“ oder „Terroristen“ bezeichnet werden, je nachdem, welche geopolitischen Prioritäten man hat und wie man die Situation interpretiert.

Dieser neue Typ von Kriegsführung zwischen Regierungstruppen und „Guerillas“ führt vielleicht selten zum offenen Kampf. Häufiger spielt sich die Auseinandersetzung mitten unter und im Umfeld einer leidtragenden Bevölkerung ab. Guerillas greifen an und Regierungstruppen antworten darauf, indem sie die lokale Zivilbevölkerung, welche die Guerillas unterstützen mag oder auch nicht, „aus dem Weg räumen“. Die manchmal „basisentziehende Operation“ genannte Strategie versucht gewaltsam, die Guerillas von ihrer unterstützenden Basis unter der lokalen Bevölkerung abzuschneiden, indem sie ganze Gemeinden umsiedelt oder einfach dem Erdboden gleichmacht. Dies führt dazu, daß Militärverbände weit häufiger wehrlose Zivilbevölkerungen angreifen als auf schwer zu fassende Guerillakämpfer treffen.

3. Wirtschaftsflüchtlinge

Die Dokumente des UNHCR schließen weiter besonders jene Personen und Gruppen vom Flüchtlingsstatus aus, die vor bedrückenden wirtschaftlichen Lagen (beziehungsweise wirtschaftlicher „Verfolgung“) fliehen. Das Handbuch des UNHCR erklärt, daß eine Person, die „ausschließlich von ökonomischen Motiven geleitet ist, immer ein Wirtschaftsmigrant und kein Flüchtling ist“¹⁷. Das Handbuch räumt ein, daß „die Unterscheidung zwischen einem Wirtschaftsmigranten

und einem Flüchtling manchmal freilich verschwommen ist ... (so daß) Ausreisemotive, die auf den ersten Blick hauptsächlich wirtschaftlicher Natur zu sein scheinen, in Wirklichkeit auch ein politisches Element enthalten können“¹⁸. Das Handbuch bietet gleichwohl keine Richtlinien für offizielle Immigrationsbeamte, die für die Unterscheidung zwischen „Wirtschaftsmigranten“ und „Flüchtlings“ verantwortlich sind.

Diese Unterscheidung ist alles andere als nur akademischer Natur für Hunderttausende von Menschen aus El Salvador und Guatemala, die dem Konflikt in ihren Heimatländern entflohen sind, um in den Vereinigten Staaten und Kanada Zuflucht zu suchen. Die Beamten der Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde der Vereinigten Staaten (INS) verweigern ihnen allen, eine Handvoll ausgenommen, Asyl mit der Begründung, sie seien „Wirtschaftsflüchtlinge“¹⁹. Die „Sanctuary-Bewegung“ in den Vereinigten Staaten geht gegen diese Position des INS gerichtlich vor, indem sie geltend macht, daß diese Asylsuchenden tatsächlich als Flüchtlinge im Sinn der UNHCR-Dokumente zu qualifizieren sind²⁰.

Wie das Handbuch des UNHCR jedoch feststellt, sind „Wirtschaftsflüchtlinge“ oft „politische Flüchtlinge“, so daß eine scharfe Unterscheidung zwischen beiden wohl wenig Sinn hat. Dies nicht anzuerkennen bedeutet, die Strukturen der Unterdrückung in modernen Gesellschaften zu ignorieren. Andererseits gibt die Erkenntnis, daß wirtschaftliche Tatbestände auf politischen Entscheidungen beruhen, noch keine ausreichende Antwort auf das Problem der „Wirtschaftsflüchtlinge“. Nach Meinung derer, die ihnen Asyl verweigern, fliehen solche Leute vor Notlagen, sind aber keine Opfer von Verfolgung. Folgerichtig können sie nicht als „Flüchtlinge“ gelten und haben keinen Anspruch auf die mit dem Flüchtlingsstatus verbundenen Rechte. Eine sorgfältigere Betrachtung müßte die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Entbehrung, ungerechten ökonomischen Strukturen und politischer Unterdrückung untersuchen.

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß die Voraussetzungen eines „Flüchtlings“ auf viel mehr Menschen zutreffen als nur jene, welche die Konvention und das Protokoll des UNHCR in ihrer engen Definition erfassen. Sie lassen sich in drei allgemeine Gruppen einteilen: 1. die intern Vertriebenen, die in ihrem eigenen Land verfolgt werden und schutzlos sind, 2. die Opfer von internen militärischen Operationen und Bürgerkriegen, und 3. Personen und Gruppen, die systematisch von den wirtschaftlichen Reichtümern und politischen Rechten in ihrem Land ausgeschlossen sind. Eine offizielle Anerkennung als „Flüchtling“ ist wünschenswert, nicht nur in dem Sinn, daß Einzelpersonen und Bevölkerungsgruppen automatisch Anspruch auf internationales Asyl und gesetzlich verankerte Rechte haben, sondern auch in dem Sinn, daß die Weltgemeinschaft den wirtschaftlichen und politischen Systemen, welche Flüchtlinge verursachen, Beachtung schenkt. Ein entscheidender Schritt in diese Richtung wäre es, sich mit den zugrundeliegenden Ursachen zu beschäftigen.

Auseinandersetzung mit den Ursachen

Warum ist die Weltgemeinschaft unfähig, sich mit den tieferen Ursachen der Flüchtlingsproblematik auseinanderzusetzen? Die Antwort findet man vielleicht in der Tendenz, die vorherrschenden Sozialsysteme zu rechtfertigen und Anfragen im Hinblick auf ihre Voraussetzungen von sich zu weisen. So äußern die maßgeblichen Gruppen in den dominanten Weltmächten weiterhin eine Weltsicht, die in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg vorherrschte. Sie neigen dazu, viele bedeutsame Verschiebungen in den weltweiten wirtschaftlichen und politischen Systemen sowie die wachsenden wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den größeren und kleineren Akteuren nicht zur Kenntnis zu nehmen. Das hat zur Folge, daß die Antworten sowohl der Vereinigten Staaten als auch der Sowjetunion auf die zunehmende Interdependenz und Verbundenheit der ökonomischen und politischen Systeme auf der Welt weitgehend auf ideologische und sicherheitspolitische Erwägungen beschränkt sind. Sie widersetzen sich darum den meisten neuen institutionellen Initiativen und Formen der Kooperation, welche diese Interdependenzen betreffen und ihre dominanten Positionen in Frage stellen.

Drei weitere Faktoren tragen zu dieser verfahrenen Situation bei und machen kreative Schritte in Richtung eines Wandels sogar noch schwieriger. Der erste Faktor ist die gegenwärtige Krise in der Weltwirtschaft. Sie ist struktureller Natur und hat grundlegende Veränderungen in den Produktions- wie Nachfragemustern zur Folge. Dabei haben die Industrieländer die Last der Anpassung weitgehend auf die ärmeren Teile ihrer eigenen Bevölkerung und auf die Armen in den Entwicklungsländern abgewälzt. Dies zeigt sich nirgends deutlicher als in der ungeheuren Verschuldung, welche die ärmeren Länder fesselt und handlungsunfähig macht. Diese weltweite Wirtschaftskrise läßt sich nur durch gemeinsames Handeln der Industrienationen in engem Zusammenwirken mit den Entwicklungsländern bewältigen. Indem sich diese Krise verschlimmert, wird die Notlage der Armen immer schwieriger.

Der zweite Faktor, eine Begleiterscheinung des ersten, ist die Ausbreitung von Staaten nationaler Sicherheit. Sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Sowjetunion fahren fort, die internationale Politik zu militarisieren und Staaten nationaler Sicherheit überall in der Dritten Welt zu schaffen. Sie werden darin durch Waffenproduzenten in jedem größerem Industrieland bestärkt. Die Kommerzialisierung des Waffenhandels geht Hand in Hand mit der Entstehung von Flüchtlingen.

Der dritte Faktor ist die logische, wenn auch irrige Konsequenz der ersten beiden. Im Zusammenhang mit der Verschärfung des Ost-West-Konflikts haben die Supermächte keineswegs ihre Mitwirkung an internationalen und regionalen Institutionen der Zusammenarbeit eingestellt. Seit den frühen achtziger Jahren sind die meisten Ansätze zu weltweiter Zusammenarbeit blockiert worden, ausgenom-

men militärische Bündnisse. Schuld daran sind am sichtbarsten die Vereinigten Staaten. Die Regierung Reagan hat konsequent auf eine Schwächung der Vereinten Nationen hingearbeitet. Oft im Alleingang hat sie sich geweigert, an globalen Verhandlungen über Weltwirtschaftsfragen im Rahmen der Vereinten Nationen teilzunehmen. Anfang 1983 hat sie es abgelehnt, die Konvention der Seerechtskonferenz zu unterzeichnen, an deren Verhandlungen sich vorhergehende Regierungen fast zehn Jahre lang aktiv beteiligt hatten. Es muß ebenso festgestellt werden, daß sich die Sowjetunion niemals für eine funktionierende weltweite Einrichtung zum Wohl der Völkergemeinschaft eingesetzt hat.

Aus dieser Analyse ist die Schlußfolgerung zu ziehen, daß der Ost-West-Konflikt die Nationen der Welt in einem Maß polarisiert hat, daß ideologische und sicherheitspolitische Interessen einen institutionellen Wandel hin zu mehr Zusammenarbeit in den vorherrschenden Weltsystemen gegenwärtig außerordentlich schwierig machen. Die hauptsächlichen Flüchtlingsströme sind die direkte Folge dieses Konflikts und dieser verfahrenen Lage.

Flüchtlinge sind unter verschiedener Rücksicht eine Herausforderung für die Religionen und die Weltgemeinschaft. Sie fordern uns auf zu verstehen, daß Flüchtlinge keine isolierten Einzelpersonen sind, sondern Opfer von Kräften, die in den allermeisten Fällen weit jenseits der Grenzen ihrer eigenen Länder liegen. Sie verlangen von uns, niemals die Notlage der Opfer aus dem Blick zu verlieren. Flüchtlinge sind Menschen, Familien und Gruppen, die Hilfe brauchen, um ihre unmittelbaren Bedürfnisse zu befriedigen und ein neues Leben zu beginnen, entweder in ihrem eigenen Land oder in einem Asylland. Schließlich fordern sie uns auf, uns für dauerhafte Lösungen der zugrundeliegenden Probleme und ihrer Ursachen einzusetzen.

„Aber welche Lösungen?“

Zahlenmäßig gesehen ist das weltweite Flüchtlingsproblem heute vielleicht nicht größer als zu verschiedenen früheren Zeiten. So wurden zum Beispiel ebensoviele oder noch mehr Menschen während der Teilung Indiens Ende der vierziger Jahre vertrieben. Doch hat das „Problem“ der Flüchtlinge, wenn wir diesen Ausdruck einmal verwenden, heute ein zunehmend kritisches Stadium erreicht. Die Industrienationen, die vor eigenen Problemen der Arbeitslosigkeit und militärischer Prioritäten stehen, beginnen die Flüchtlinge als ein Problem der Dritten Welt zu betrachten. Sie sehen in ihnen ein weiteres Anzeichen dafür, daß die Entwicklungsländer unfähig sind, mit ihren internen Schwierigkeiten auf „zivilisierte“ Weise umzugehen.

Diese Haltung ist jedoch nichts anderes als eine Form der Schuldzuweisung an die Opfer. Unglücklicherweise hat diese Sichtweise, die auf wachsende Zustim-

mung stößt, zur Folge, daß es immer weniger Sympathie und Geldmittel für die Vertriebenen und Heimatlosen in unseren eigenen Ländern und für die Flüchtlinge in anderen Teilen der Welt gibt. Hinzu kommt, daß diese Einstellung einen Rückzug aus Wirklichkeit und Verantwortung bedeutet. Wenn es an der Einsicht fehlt, daß die hauptsächlichen Flüchtlingsgruppen in der heutigen Welt direkte oder indirekte Folge von Entscheidungen sind, die größtenteils außerhalb der Herkunftsländer der Flüchtlinge gefällt werden, so verschärft dies nur den kritischen Zustand der gegenwärtigen Flüchtlingssituation.

Die heutige Flüchtlingslage unterscheidet sich grundlegend von den Zuständen, die nach dem Ersten Weltkrieg in der westlichen Welt bestanden. Dies gilt unbestreitbar für die zahlenmäßigen und geographischen Ausmaße der Krise. Die heutige Lage stellt aber in einem noch viel tieferen strukturellen Sinn neue Aufgaben für jene, die der Notlage der Flüchtlinge wirksam begegnen wollen.

Auf einer ersten Ebene sind die Flüchtlinge eine Aufforderung an uns, die internationalen Konventionen und Dokumente hinsichtlich ihrer Definition von Flüchtling zu überarbeiten und neu zu formulieren, so daß sie die heutigen Umstände auf angemessenere Weise widerspiegeln und ihnen besser gerecht werden. Obwohl derartige Schriftstücke bestenfalls nur eine den Regierungen genehme Version von Flüchtlingsdefinition bieten können, bedeutet doch ein besseres Verständnis ihrer Grenzen und Anwendung einen ersten Schritt zu ihrer Verbesserung.

Auf einer zweiten Ebene stellen die Flüchtlinge uns vor die Aufgabe, uns mit den tieferen Ursachen und Hintergründen ihrer Lage zu beschäftigen. Die Analyse in diesem Artikel legt nahe, daß diese Gründe in der Dynamik der geopolitischen und wirtschaftlichen Strukturen und Institutionen der heutigen Welt liegen. Das Weltsystem in seiner wachsenden Interdependenz und Integration ist entlang den Linien des Ost-West-Konflikts polarisiert. Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion, durch ideologische Gegensätze getrennt und durch nationale Sicherheitsinteressen in Anspruch genommen, verhindern gemeinsam das Entstehen neuer Institutionen und neuer Ansätze der Zusammenarbeit, welche den weltweiten wirtschaftlichen und politischen Problemen entsprechen würden. Es gibt keine festen Pläne für solche Einrichtungen, aber sie sind der Schlüssel zur Umformung des gegenwärtigen Systems.

Auf einer letzten Ebene stellen uns die Flüchtlinge vor eine weitere Herausforderung, und zwar eine Herausforderung, die alle Maßnahmen zur Umformung des heutigen Weltsystems durchdringen und leiten müssen. Diese Herausforderung hat ihren Ursprung in den Stimmen der Flüchtlinge selbst. Sie ist gut ausgedrückt in diesen Worten: „Ein Flüchtling lebt in einem Niemandsland, wo sich das Zwielficht vergangener Träume allmählich in Schatten verwandelt und Erwartungen verblasen. Einem Flüchtling ist gewöhnlich wenig geblieben außer einer Unmenge an Zeit, um auf eine unbestimmte Zukunft zu warten. Es ist diese Ungewißheit,

welche unerträglich wird, entmenslichend wirkt und nach Lösungen schreit. Aber welche Lösungen?“²¹

Dies ist die eigentliche Frage: „Aber welche Lösungen?“ Die Stimmen der Flüchtlinge rufen uns zu aus jenem Niemandsland, „wo sich das Zwielflicht vergangener Träume allmählich in Schatten verwandelt und Erwartungen verblasen“. In der Not ihrer Flucht schreien sie nach Nahrung, Unterkunft und Zuflucht. Sobald ein neuer Morgen möglich erscheint, sehnen sie sich danach, ihr Leben noch einmal aufzubauen, indem sie entweder in ihre Heimatländer zurückkehren oder aber irgendwo anders sich eine neue Lebensexistenz schaffen. Letztlich jedoch fordern sie uns zu mehr als nur diesem auf. Sie fordern uns auf, uns für eine Umgestaltung der wirtschaftlichen und politischen Systeme einzusetzen, welche sie auch weiterhin zu fliehen zwingen.

ANMERKUNGEN

¹ Tagebuch der Anne Frank.

² Charles B. Keely, *Global Refugee Policy: The Case for a Development-Oriented Strategy* (New York 1981) 57.

³ Vgl. *Refugees* (November 1986) No. 35, 24–25; (Dezember 1986) Nr. 36 (Genf: UNHCR); United States Committee for Refugees, *World Refugee Survey: 1985 in Review* (New York 1986) 36–40.

⁴ Ebd. 38f.

⁵ United States Committee for Refugees, *1981 World Refugee Survey* (New York 1981) 4.

⁶ UNHCR, *Collection of International Instruments Concerning Refugees* (Handbook) (Genf 1979) 6, 11, 40, im folgenden zitiert als *Handbuch*.

⁷ Ebd. 194. ⁸ Ebd. 6. ⁹ Ebd. 40–41. ¹⁰ Ebd. 42. ¹¹ Ebd. 39. ¹² Ebd. 51.

¹³ Ebd. 46. ¹⁴ Ebd. 88.

¹⁵ Ch. B. Keely, a. a. O. 13.

¹⁶ United States Congress: Congressional Research Service, *World Refugee Crisis. The International Community's Response* (96th Congress, 2nd Session, September 19, 1980) XVII.

¹⁷ *Handbuch* 62. ¹⁸ Ebd. 63.

¹⁹ Vgl. Gary MacEoin, Navita Riley, *No Promised Land: American Refugee Policies and the Rule of Law* (Boston 1982) 37–41.

²⁰ Vgl. Ignatius Blau, *This Ground is Holy: Church Sanctuary and Central American Refugees* (New York 1985), bes. 39–74.

²¹ *Pro Mundi Vita*, „Living in the Shadow of Death“: The Plight of the African Refugee, *Africa Dossier* 16 (Brüssel 1981) 13.

Dieser Artikel wurde von Huberta von La Chevallerie und Johannes Müller SJ aus dem Englischen übersetzt.