

Das Flüchtlingsproblem in seiner weltweiten Dimension

Schon immer gab es Menschen, die gezwungen waren, ihre Heimat zu verlassen und anderswo Zuflucht zu suchen. Gewechselt haben im Lauf der Geschichte nur die Ursachen, Motive und Orte und vor allem die Opfer der Flucht. Meist waren es unterdrückende politische oder unerträgliche wirtschaftliche Bedingungen, also von Menschen geschaffene Verhältnisse, die andere Menschen in die Fremde trieben. Sehr wechselnd war im Lauf der Geschichte auch das Verhalten gegenüber Flüchtlingen, wobei sehr vielfältige Motive mitspielten¹.

Jahrhundert der Flüchtlinge

Noch nie jedoch gab es so viele Flüchtlinge wie in unserem Jahrhundert. Ihre Zahl wird auf 200–250 Millionen geschätzt. Gegenwärtig zählt man weltweit 12–15 Millionen offiziell erfaßte und fast ebenso viele völkerrechtlich nicht vorgesehene „Flüchtlinge im eigenen Land“. Man kann daher zu Recht von einem „Jahrhundert der Flüchtlinge“ globalen Ausmaßes sprechen².

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts lag der Schwerpunkt der Flüchtlingstragödien in *Europa* und seinen Grenzgebieten. Dies war vor allem eine Folge des Zusammenbruchs der europäischen Weltordnung. Sechs historische Entwicklungsprozesse lösten jeweils Flüchtlingsströme in Millionenzahl aus³: 1. der Zusammenbruch des Osmanischen Reiches; 2. die Rivalitäten der europäischen Nationalstaaten, die zum Ersten Weltkrieg führten; 3. die Oktoberrevolution und der Bürgerkrieg in der Sowjetunion; 4. der Aufstieg der totalitären Diktaturen des Nationalsozialismus und Faschismus (einschließlich des japanischen Imperialismus); 5. der Zweite Weltkrieg und seine unmittelbaren Folgen; 6. die Ausdehnung des kommunistischen Herrschaftsbereichs. Unbestreitbar haben sich vor allem die USA und Westeuropa bei der Aufnahme und Integration dieser Flüchtlingsströme große Verdienste erworben und so eine friedliche Lösung dieser Probleme ermöglicht.

Sowohl im Hinblick auf die Herkunfts- als auch die Aufnahmeländer hat sich das Schwergewicht der Flüchtlingsprobleme in den letzten Jahrzehnten in die *Dritte Welt* verlagert, wobei die regionalen Brennpunkte immer wieder wechselten. Dies schuf eine völlig neue Situation, insofern nun die armen und „unterentwickelten“ Länder die Hauptlast der Probleme zu tragen und bewältigen hatten⁴.

Der Zerfall der europäischen Kolonialreiche und der schwierige Prozeß der Nationbildung in den Entwicklungsländern, häufig vom Ost-West-Konflikt überlagert, waren lange die Hauptursache oft millionenfacher Flüchtlingsströme. So flohen nach der Teilung des indischen Subkontinents 1947 mehr als acht Millionen Hindus und Sikhs nach Indien und fast sieben Millionen Muslime nach Pakistan. Hunderttausende kamen dabei ums Leben. Die Staatsgründung Israels 1948 machte etwa eine Million Palästinenser heimatlos. 40 Jahre später haben inzwischen fast zwei Millionen dieses Volkes immer noch keinen bleibenden Aufenthaltsort und machen den Nahen Osten zu einer ständigen Krisenregion. Ähnliche Probleme schuf der Dekolonisationsprozeß in Afrika, der im südlichen Teil dieses Kontinents heute noch nicht abgeschlossen ist.

Die größte Flüchtlingsgruppe in *Asien* sind gegenwärtig die Afghanen, von denen etwa zwei Millionen im Iran und fast drei Millionen in Pakistan in Flüchtlingslagern leben. Ob der Abzug der sowjetischen Truppen daran etwas ändern wird, ist ungewiß und bleibt abzuwarten. Nach wie vor ein großes Problem stellt das Flüchtlingsproblem in Südostasien dar, wo einige Hunderttausend Khmer, Laoten und Vietnamesen vor allem in Grenzlagern in Thailand untergebracht sind. Hinzu kommen eher wachsende Zahlen von Tamilen aus Sri Lanka, indischen Sikhs und nicht zuletzt kleineren Volksgruppen wie etwa Osttimoresen und Papuas aus Indonesien oder Chakmas aus Bangladesh, die von der Weltöffentlichkeit weithin nicht einmal registriert werden. Im Nahen Osten gibt es neben den Palästinensern größere Flüchtlingszahlen von Iranern, Kurden und Armeniern. In *Lateinamerika* liegt der Schwerpunkt der Flüchtlingsprobleme in Zentralamerika, wobei vor allem die Bevölkerung von El Salvador, Guatemala und Nicaragua betroffen ist.

Afrika gilt seit Ende der siebziger Jahre als „Kontinent der Flüchtlinge“⁵. Die größte regionale Zusammenballung findet sich im Nordosten Afrikas. Vor allem Äthiopien, Somalia und der Sudan sind zugleich Herkunfts- wie Aufnahmeländer für Millionen von Flüchtlingen, wobei sich die jeweiligen Zahlen wie Aufenthaltsorte je nach politischer Wetterlage oft sehr schnell verändern. Zweiter Brennpunkt ist das südliche Afrika, wo sich vor allem in Mosambik und seinen Nachbarländern die Situation in letzter Zeit dramatisch verschärft hat. Wesentliche Mitschuld trägt die Republik Südafrika⁶.

Fluchtbewegungen aus migrationstheoretischer Perspektive

Migrationsforschung und -theorie beschäftigen sich mit den verschiedenen Formen von Bevölkerungswanderungsbewegungen. Sie bieten daher einen methodisch sehr hilfreichen Interpretationsrahmen, um Fluchtvorgänge sowohl allgemein wie auch im konkreten Einzelfall zu beschreiben und zu analysieren⁷.

Fluchtbewegungen sind *Migrationsvorgänge*, die interner (innerhalb eines Landes) oder internationaler (über Landesgrenzen hinweg) sowie temporärer (Repatriierung) oder permanenter (Dauerasyl) Natur sein können. Sie haben insofern spezifischen Charakter, als sie faktisch immer zwangsweise geschehen, selbst wenn sie scheinbar freiwillig unternommen werden. Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen „akuten Flüchtlingen“, die panikartig fliehen, und „antizipatorischen Flüchtlingen“, die ihre Flucht planen und vorbereiten, da sie andernfalls möglicherweise keine Gelegenheit mehr dazu haben werden.

Die Migrationstheorie unterscheidet zwischen *Push- und Pull-Faktoren* als Auslöser von Wanderungsbewegungen. Push-Faktoren sind negative Zustände am Herkunftsort, welche Menschen zur Migration veranlassen. Sie können physischer (Naturkatastrophen), demographischer (Bevölkerungsdichte), ökonomischer (Armut), sozialer (Diskriminierung) oder politischer Natur (Unterdrückung) sein. Meist handelt es sich um ein Bündel von Faktoren. Pull-Faktoren sind tatsächliche oder vermeintliche günstigere Bedingungen am Zielort, welche eine Umsiedlung anziehend machen. Ausschlaggebend für die Migrationsentscheidung bleibt letztlich immer die subjektive Bewertung dieser Faktoren im Sinn einer sehr komplexen Kosten-Nutzen-Rechnung.

Dieser analytische Raster bestätigt den *Zwangscharakter* von Fluchtentscheidungen und -bewegungen. Im Unterschied zu anderen Migrationsformen sind sie fast ausschließlich von Push-Faktoren bestimmt, das heißt von als unerträglich und bedrohlich erfahrenen Zuständen am Herkunftsort. Die (im Unterschied zu anderen Migrationsentscheidungen) meist kollektive Fluchtentscheidung gründet also auf der Kenntnis objektiver Gegebenheiten. Pull-Faktoren und damit möglicherweise unrealistische Erwartungen spielen kaum eine Rolle, es sei denn in dem Sinn, daß die Situation nur noch besser werden kann. Meist jedoch wissen die Flüchtlinge sehr wohl, daß sie vor soziokultureller Entwurzelung (Heimatlosigkeit), Ablehnung und einem schwierigen Anpassungsprozeß stehen. Abschreckend wirken auch die Entbehrungen und Gefahren der Flucht selbst, die sich oft über lange Zeit und weite Entfernungen erstreckt; man denke nur an das Schicksal der vietnamesischen „boat-people“ und ihr oft jahrelanges Warten in Flüchtlingslagern und anderen Notunterkünften. Fluchtbewegungen kann man daher zu Recht „Massenzwangswanderungen“⁸ nennen.

Die Flucht ganzer Bevölkerungsgruppen hat schwerwiegende *Auswirkungen* und Folgen gesellschaftlicher und humaner Art. Die zurückgelassenen Gebiete verkommen in vielen Fällen, da sie entweder umkämpft sind oder ihre aktive Bevölkerung verloren haben. Die meist selbst armen und soziokulturell höchst heterogenen Aufnahmegebiete und -länder sind schon zahlenmäßig überfordert und stehen vor dem kaum bewältigbaren Problem der wirtschaftlichen, politischen und soziokulturellen Integration der Flüchtlinge. Angesichts der damit verbundenen Konflikte zeigen sie eine oft bewundernswerte Gastfreundschaft.

Die schwersten Folgelasten haben freilich die betroffenen Flüchtlinge selbst zu tragen, was manchmal fast vergessen zu werden scheint. Sie leben in einer Situation der Heimat- und Besitzlosigkeit, nicht selten auf unabsehbare Zeit von ihren Familien getrennt, und stehen vor einer völlig ungewissen Zukunft. Fremdenfeindlichkeit und Fremdenhaß machen ihre Lage noch schwieriger. In vielen Fällen führt das endlose und gezwungenermaßen passive Warten in Lagern und Massenunterkünften zu schweren und teils bleibenden psychosozialen Schäden.

Diese endlose Ungewißheit kann aber auch in Aggressivität und Gewalttätigkeit umschlagen, zumal wenn sie von politischen Interessen mißbraucht wird. Man kann in diesem Zusammenhang drei Phasen der Fluchtexistenz beobachten. Am Anfang stehen „geschlagene Flüchtlinge“, denen es um das bloße Überleben geht. Im Lauf der Zeit werden sie zu „abwartenden Flüchtlingen“, die geduldig die Chance eines Neubeginns erhoffen und sie zu nutzen suchen. Wird ihnen all dies verwehrt, können sie schließlich (besonders in der zweiten Generation) zu „kämpfenden Flüchtlingen“ werden. Man nennt dieses Phänomen auch „Palästinenser-Syndrom“⁹. Ähnliche Prozesse, aber auch zunehmende Kriminalität, die sich gegen Mitflüchtlinge und die umliegende Zivilbevölkerung richtet, sind in jüngster Zeit in den Flüchtlingslagern Thailands festzustellen.

Zusammenfassend läßt sich eine Reihe von *Merkmale*n nennen, die besonders die heutigen Fluchtbewegungen der Dritten Welt charakterisieren: sie haben eindeutigen Zwangscharakter; sie geschehen meist plötzlich und kaum vorhersehbar; sie sind mehr eine chronische Erscheinung der gegenwärtigen Welt als eine einmalige Folge begrenzter Ereignisse; meist handelt es sich um kollektive Fluchtbewegungen ganzer Bevölkerungsgruppen, in der Mehrzahl Frauen und Kinder; die Flucht geschieht innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums; die Flüchtlinge leben meist in grenznahen Lagern konzentriert; die überwältigende Mehrheit der Flüchtlinge kehrt sobald wie möglich an ihren Herkunftsort zurück¹⁰.

Diese Merkmale können auch als Kriterien dienen, um echte Flüchtlinge von Migranten aus anderen Gründen zu unterscheiden. Bei letzteren handelt es sich in der Regel um Einzelpersonen, die freiwillig um besserer Chancen willen ihren Herkunftsort auf Dauer verlassen. Sie sind nicht zu verwechseln mit Flüchtlingen vor extremer Armut, die nach obigen Kriterien zweifellos als echte Flüchtlinge gelten müssen. Es ist daher höchst fragwürdig, „Armutsflüchtlinge“ und „Wirtschaftsmigranten“ in gleicher Weise als „Wirtschaftsflüchtlinge“ zu bezeichnen, wie es heute häufig der Fall ist.

Strukturelle Ursachen gegenwärtiger Flüchtlingsprobleme

Die konkreten Ursachen der gegenwärtigen Flüchtlingsströme sind sehr vielfältig und oft unentwirrbar miteinander verflochten. Sie liegen teils in den Entwick-

lungsländern selbst, teils haben sie internationalen Charakter¹¹. Eine vergleichende Analyse beweist die wesentlich strukturelle Dimension dieser Ursachen.

Ursachen in den Entwicklungsländern. Eine erste Ursache sind Konflikte zwischen Entwicklungsländern, die oft eine lange Geschichte haben (z. B. zwischen Vietnam und Kambodscha) und häufig durch Grenzstreitigkeiten (besonders in Afrika) und regionales Hegemoniestreben ausgelöst werden. Ein zweites Ursachenbündel sind ethnisch-rassische und kulturell-religiöse Spannungen innerhalb der meist sehr heterogenen Entwicklungsgesellschaften. Diese münden immer wieder in separatistische Bewegungen und bürgerkriegsähnliche Zustände (z. B. Sikhs in Indien, Tamilen in Sri Lanka) und haben häufig grenzüberschreitenden Charakter. Besonders Afrika mit seiner großen Vielfalt von Stammesvölkern ist davon betroffen. Mitursächlich dafür ist ein dritter Grund, nämlich die Monopolisierung und intolerante Ausübung der Macht durch einzelne gesellschaftliche Gruppen, was die Entstehung partizipatorischer und pluralistischer Gesellschaftsstrukturen verhindert, typisches Symptom des nach wie vor schwierigen Prozesses der Nationbildung. Das Ergebnis und zugleich ein vierter Grund ist meist eine verfehlte Entwicklungspolitik, die große Teile der Bevölkerung von den wirtschaftlichen Ressourcen ausschließt, etwa durch Landvertreibung und ökologischen Raubbau, und Armut und Hunger zur Folge hat. Als letzter Grund sind politisch-militärische Konflikte innerhalb der Entwicklungsländer zu nennen. Ursächlich sind totalitäre Regime, politische Repression, Menschenrechtsverletzungen und eine wachsende Militarisierung, die ihrerseits teils in obigen Problemen gründen und teils ideologische Wurzeln haben (z. B. Doktrin der nationalen Sicherheit). Dies wiederum führt zu Revolten und Bürgerkriegen.

Externe Ursachen im internationalen System. Als erste äußere Ursache ist das koloniale Erbe der Entwicklungsländer zu nennen. Viele ihrer internen Probleme haben sie übernommen, so zum Beispiel willkürliche Grenzziehungen durch die Kolonialmächte, was die Nationbildung sehr erschwert, oder deformierte wirtschaftliche und soziale Strukturen, deren Überwindung sehr viel Zeit erfordert. Eine zweite äußere Ursache ist der Ost-West-Konflikt mit seinem naiven Freund-Feind-Schema, das vor allem die beiden Supermächte aus sicherheitspolitischen und ideologischen Gründen auf die Entwicklungsländer übertrugen. Indem sie die ihnen jeweils genehmen politischen Systeme, oft sogar im Wechsel (z. B. Äthiopien, Somalia), durch Waffenexporte und militärische Hilfe unterstützten, in manchen Fällen auch durch direkte militärische Interventionen, trugen sie zur Militarisierung dieser Länder bei und förderten zumindest faktisch „Stellvertreterkriege“. Ein dritter Grund ist das ständig wachsende Nord-Süd-Gefälle, für das die Industrieländer wesentlich mitverantwortlich sind, weil sie aus nationalem Egoismus eine Weltwirtschaftspolitik betreiben, die zu Lasten der weithin abhängigen Länder der Dritten Welt und dort vor allem der Armen geht (z. B. Protektionismus, austeritätspolitische Auflagen des IMF bei Umschuldungen, kleinliche

Entwicklungshilfe). Schließlich blockieren sie auch fast alle Vorschläge und Ansätze zu globaler Zusammenarbeit und weltwirtschaftlichen Reformen (ausgenommen Militärbündnisse), indem sie diese Zusammenhänge und ihre Mitverantwortung bestreiten.

All diese Ursachen bedeuten letztlich immer Anwendung von *Gewalt*, sei es direkter personaler (z. B. Terror) oder aber indirekter struktureller Gewalt (soziale Ungerechtigkeit), wobei letztere erstere oft erst auslöst¹². Mit anderen Worten, es gelingt nicht, die vorhandenen Konflikte auf gerechte und friedliche Weise zu lösen. Aus dieser Perspektive stellt sich das Flüchtlingsproblem primär als ein Symptom einer zutiefst gestörten Welt dar und ist ein besonders sichtbarer Ausdruck des Gewaltcharakters und der zerstörerischen Dynamik des gegenwärtigen internationalen Systems mit seinen geopolitischen und ökonomischen Strukturen und Institutionen. Gerade der Strukturcharakter der erwähnten Konfliktformationen und die enge Verflechtung interner und externer Faktoren lassen befürchten und es fast als sicher erscheinen, daß Millionen von Flüchtlingen noch auf lange Zeit zu den traurigsten Tatsachen dieser Welt gehören werden.

Die internationale Gemeinschaft und das Flüchtlingsproblem

1921 schuf der damalige Völkerbund zum ersten Mal das Amt eines Hochkommissars für Flüchtlingsprobleme, allerdings mit sehr eingeschränkten Aufgaben und Kompetenzen. Es war in den Folgejahren einem vielfachen Wandel unterzogen. Im Umfeld des Zweiten Weltkriegs übernahmen andere internationale Organisationen weithin seine Aufgaben, so vor allem die UNRRA (UN Relief and Rehabilitation Agency) 1943–1947 und die IRO (International Refugee Organization) 1947–1952.

Seit dem 1. Januar 1951 gibt es wieder das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) mit Sitz in Genf. Zunächst nur für drei Jahre von der Vollversammlung errichtet, da man mit einer baldigen Lösung des Flüchtlingsproblems rechnete, wurde sein Mandat seit 1954 jeweils um weitere fünf Jahre verlängert. Grundlage seiner Tätigkeit ist die UNHCR-Satzung und die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Sie weisen ihm eine doppelte Aufgabe zu: 1. Rechtsschutzmaßnahmen, das heißt internationale Mindeststandards für die Anerkennung und Behandlung von Flüchtlingen; 2. Maßnahmen zur Lösung der Flüchtlingsprobleme, das heißt die Betreuung sowie Repatriierung bzw. Umsiedlung der Flüchtlinge, einschließlich entsprechender Informationsarbeit bei den Regierungen. Die Tätigkeit des UNHCR ist laut Satzung rein humanitär-sozial und völlig unpolitisch, das heißt, sie hat feste rechtliche Grenzen. Sie wird aus freiwilligen Beiträgen vor allem von Regierungen finanziert. Zur Zeit verfügt der UNHCR über ein Jahresbudget von etwa 450 Millionen US-Dollar. Durch gute

Zusammenarbeit mit Regierungen, anderen UN- und privaten Organisationen kann er seinen Spielraum ausdehnen¹³.

Die Vereinten Nationen unterhalten neben dem UNHCR noch weitere Flüchtlingsorganisationen. Besondere Erwähnung verdient die UNRWA, das Hilfswerk für Palästinaflüchtlinge, das 1950 seine Arbeit aufnahm. Hinzu kommen Sondermaßnahmen wie zum Beispiel zwei „Internationale Konferenzen über die Hilfe für Flüchtlinge in Afrika“ (ICARA I und II), die 1979 und 1984 in Genf stattfanden. Schließlich beriet die UN-Vollversammlung 1980 auf deutsche Initiative das Thema „Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme“, mit dem Ziel, ein politisch-präventives Konzept und Frühwarnsystem sowie einen Verhaltenskodex für Staaten zu entwickeln.

Flüchtlinge im Spannungsfeld politischer Interessen

Grundlage des Rechtsstatus aller Flüchtlinge ist Artikel 14 (1) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ Dieses Grundrecht präziserte die *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK) vom 28. Juli 1951 durch eine Definition des Flüchtlingsbegriffs. Nach Artikel 1 A (2) gilt jede Person als Flüchtling, die „aus der begründeten 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“¹⁴. Die Sichttagseinschränkung der GFK (Flüchtlinge „vor dem 1. 1. 1951“) wurde durch das Zusatzprotokoll vom 31. Januar 1967 aufgehoben. Einige regionale Vertragswerke (z. B. der Organisation für afrikanische Einheit von 1969) haben die anerkannten Fluchtgründe sogar erweitert.

Die Genfer Flüchtlingskonvention, der bis 1986 98 Staaten beigetreten sind (weitere halten sich faktisch an sie), bedeutet auf jeden Fall einen wichtigen Fortschritt, auch wenn sie keine direkten Sanktionen im Fall ihrer Verletzung enthält. Sie verleiht den betroffenen Flüchtlingen einen durch internationalen Konsens garantierten Rechtsstatus und legt den Regierungen eine Rechtsverantwortung auf¹⁵.

Die Flüchtlingsdefinition der GFK hat freilich auch unübersehbare *Grenzen*¹⁶. Die Kriterien „begründete Furcht“ und „Verfolgung“ sind kaum objektivierbar und lassen sich daher sehr unterschiedlich interpretieren. Dementsprechend legen die Regierungen der Asylländer diese Definition je nach politischer Wetterlage mehr oder weniger großzügig und teils willkürlich aus. Die in der Regel ohnehin weisungsgebundenen Asylbehörden sind selbst bei bestem Willen meist überfor-

dert, da sie weder die Lage in den jeweiligen Herkunftsländern genau genug kennen noch über ausreichend Zeit für eine gewissenhafte Einzelfallprüfung verfügen. Die in den meisten europäischen Ländern in den letzten Jahren drastisch gesunkenen „Anerkennungsquoten“ (in der Bundesrepublik z. B. 9,4 Prozent 1987 gegenüber 39,7 Prozent 1985) sind darum auch weniger in einer steigenden Zahl von „Wirtschaftsflüchtlings“ als vielmehr einer sehr engen Auslegung der GFK begründet.

Ein weiteres schwerwiegendes Defizit der GFK besteht darin, daß sie eine große Zahl von Flüchtlingen erst gar nicht erfaßt. Drei Gruppen solcher „ausgeschlossener Flüchtlinge“ sind offensichtlich:

1. „Intern Vertriebene“ (internally displaced persons): Diese Flüchtlinge im eigenen Land, oft Opfer politischer Verfolgung durch die eigene Regierung, haben keinen Anspruch auf Schutz und Hilfe durch den UNHCR, da dies die staatlichen Souveränitätsrechte tangieren würde. Faktisch jedoch sind diese Vertriebenen sicher nicht weniger hilfsbedürftig als jene, die ihr Land verlassen konnten.

2. Opfer militärischer Auseinandersetzungen: Viele Entwicklungsländer leiden unter internen militärischen Konflikten und Bürgerkriegen, zum Beispiel zwischen Militärs und Guerillaverbänden, wobei häufig beide Seiten von außen unterstützt werden. Hauptopfer dieser kriegeserischen Handlungen ist fast immer die Zivilbevölkerung, die in nicht wenigen Fällen von beiden Seiten sogar bewußt als politisches Faustpfand mißbraucht wird. Sie ist nicht einmal durch die Genfer Konvention zum Schutz von Kriegsgesunden von 1949 geschützt, denn diese gilt nur für internationale bewaffnete Konflikte.

3. „Armuts- und Umweltflüchtlinge“: Diese fälschlicherweise meist als „Wirtschaftsflüchtlinge“ bezeichneten Menschen fliehen vor unterdrückenden ökonomischen Verhältnissen und extremer Armut, in der Regel eine Folge verfehlter Entwicklungspolitik und der Machtkonzentration in der Hand ausbeuterischer „Staatsklassen“. Dementsprechend fließend ist der Übergang zu politischen Flüchtlingen. Gleichwohl fallen „Armutsflüchtlinge“ nicht in die Zuständigkeit des UNHCR und genießen keinen offiziellen Flüchtlingsstatus.

Die Schätzungen der jeweiligen Flüchtlingszahlen sind schon wegen dieser Definitionsprobleme sowie auf Grund der hohen Fluktuation und schwierigen Erfassbarkeit von Flüchtlingsströmen sehr ungenau. Hinzu kommt jedoch ihre bewußte Manipulation, je nach politischer Interessenlage nach oben oder unten, hinter der sich nicht selten eine völlig inhumane Politik mit Flüchtlingen verbirgt¹⁷.

Die Großmächte sind daran interessiert, daß es jeweils möglichst wenige Flüchtlinge aus ihnen befreundeten Ländern gibt, während eine hohe Flüchtlingszahl aus dem gegnerischen Lager als Argument für die eigene Ideologie durchaus dienlich ist (z. B. El Salvador bzw. Nicaragua im Fall der USA). Westeuropäische Länder nennen stark überhöhte Zahlen von Asylbewerbern, um damit eine restriktive Asylpolitik zu rechtfertigen, wobei maßgebliche politische Gruppen

auch nicht davor zurückschrecken, mit der Fremdenangst und Fremdenfeindlichkeit von Teilen der Bevölkerung Politik zu machen. All dies spiegelt sich auch in einer sehr selektiven Berichterstattung der Medien wider.

Manche Asylländer in der Dritten Welt versuchen, durch hohe Flüchtlingszahlen mehr Hilfe zu erhalten, wobei in einigen Fällen eine inhumane Behandlung von Flüchtlingen (z. B. Zurückweisung von „boat-people“ in Südostasien) das Ziel hatte, die reichen Industrieländer von ihrer zunehmend restriktiven Asylpolitik abzubringen und zu mehr tatsächlicher Hilfe zu zwingen. Auch die oft rivalisierenden Widerstandsgruppen unter den Flüchtlingen sind an möglichst hohen Zahlen in ihren jeweiligen Lagern interessiert, zum einen aus Gründen der weltpolitischen Öffentlichkeit, zum anderen weil sie aus ihnen junge Leute (zwangs)rekrutieren können (z. B. Khmer in Thailand).

Ansätze zur Lösung der Flüchtlingsprobleme

Die globalen Ausmaße der heutigen Flüchtlingsprobleme und ihre außerordentliche Komplexität erlauben keine einfachen und schnellen Lösungen, sondern verlangen ein Vorgehen auf mehreren Ebenen und Zusammenarbeit im Geist internationaler Solidarität¹⁸.

Primär *humanitär-kurative* Nothilfe, wie sie vor allem der UNHCR und private Hilfswerke vor Ort leisten, wird wohl immer unersetzlich bleiben. Sie verlangt erhebliche materielle, finanzielle und personelle Ressourcen für Betreuung und Unterhalt der Fluchtopfer, wozu vor allem die Industrieländer großzügig beitragen sollten. Leider ist solche Nothilfe oft auch mittelfristig notwendig, da viele Flüchtlinge teils jahrelang in Flüchtlings- und Asyllagern verbringen müssen, obwohl dies unbestritten die „klassische Nicht-Lösung“ ist.

Es muß daher immer Ziel jeder Flüchtlingshilfe bleiben, den Flüchtlingsstatus möglichst schnell zu überwinden. Absolute Priorität sollte dabei das Bemühen haben, die politischen Voraussetzungen für eine Rückkehr in die Herkunftsländer zu schaffen. Wo dies auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen ist, dürfte im allgemeinen die Umsiedlung und Integration in benachbarte Länder mit vergleichbaren Lebensbedingungen und Kulturen die zweitbeste Lösung sein, was freilich großzügige Hilfe von außen erfordert, da es sich meist um Entwicklungsländer handelt. Eine beträchtliche Zahl von Flüchtlingen wird jedoch auch weiterhin auf eine großzügige Asylpolitik der wohlhabenden Industrieländer angewiesen sein.

Darüber hinaus müßten im Rahmen der Vereinten Nationen Mittel und Wege gesucht werden, um den Rechtsschutz und die Hilfsmaßnahmen durch den UNHCR auf alle faktischen Flüchtlinge auszudehnen. Ein wichtiger Schritt dazu wäre eine Überarbeitung der bestehenden Konventionen, mit dem Ziel, sie an die heutige Realität anzupassen.

Die sogenannten „Erstasylländer“ der Dritten Welt nehmen bisher, trotz ihrer eigenen Armut, fast 90 Prozent der Flüchtlinge in oft bewundernswerter Gastfreundschaft auf. In manchen Fällen beträgt der Anteil der Flüchtlinge an ihrer Gesamtbevölkerung 20 Prozent und mehr. Um so enttäuschter reagieren sie, wenn sie die Erfahrung machen, daß die Industrieländer sich ihrer Verantwortung zu entziehen suchen und sie mit ihren Problemen mehr oder weniger allein lassen.

Auch die reichen Länder sind zweifellos mit einer wachsenden Zahl von Asylbewerbern konfrontiert. Sie versuchen, dieser Entwicklung mit einer zunehmend selektiven und restriktiven Asylpolitik zu begegnen. Da dies im Endeffekt keinem nützt, bemühen sich die Länder der Europäischen Gemeinschaft, mit Blick auf die für 1992 geplante Öffnung der inneren Grenzen um eine Harmonisierung ihrer Asylpolitik, verfolgen dabei aber fast ausschließlich das Ziel gemeinsamer Abwehrmaßnahmen¹⁹. Es steht leider zu befürchten, daß sich das gemeinsame Europa zu einer nach außen abgeschotteten „Festung“ des Wohlstands entwickelt. Europa steht heute somit vor der Entscheidung, ob es sich primär am eigenen geschichtlichen Erbe universeller Menschenwürde und Menschenrechte orientieren²⁰ oder aber in einen engstirnigen ethnisch-nationalistischen Egoismus zurückfallen will. Dies muß sich gerade in seiner Asylpolitik erweisen²¹.

Auch eine *humane Asylpolitik* kommt sicher nicht ohne Kompromisse aus, muß sich aber durch Großzügigkeit statt engen Bürokratismus auszeichnen und bestimmten Mindestforderungen gerecht werden. Die Möglichkeit zu Asylgesuchen darf nicht durch willkürliche Einreisehindernisse (z. B. Visumszwang) entzogen werden. Die Asylbewerber müssen für die Dauer der Asylprüfung menschenwürdige Aufenthaltsbedingungen erhalten, das heißt, man sollte ihnen möglichst „Hilfe zur Selbsthilfe“ leisten und den Kontakt zur örtlichen Bevölkerung nicht erschweren. Ihr Aufenthalt darf auf keinen Fall zur Abschreckung möglicher weiterer Flüchtlinge mißbraucht werden (z. B. Arbeitsverbot, Sammel-lager, Zwangsverpflegung). Abgelehnte Bewerber dürfen nur dann zurückgeschickt werden, wenn damit nicht erhebliche Risiken verbunden sind. Die politische Öffentlichkeitsarbeit muß sich gegen Vorurteile richten und für Verständnis und Hilfsbereitschaft werben.

All diese Maßnahmen ändern freilich wenig oder nichts an den eigentlichen Ursachen der Flüchtlingsproblematik. Dazu braucht es eine *präventive* Flüchtlingspolitik, mit dem Ziel, mittel- und langfristig neue Flüchtlingsströme nach Möglichkeit zu vermeiden. Dies ist ein „Weltordnungsproblem“²², das sich nur in gemeinsamer internationaler Verantwortung, Solidarität und Zusammenarbeit lösen läßt. Die Analyse der strukturellen Ursachen dieses Problems hat gezeigt, daß dies zum einen den Abbau internationaler Spannungen und die Förderung des Weltfriedens (z. B. Einschränkung des Waffenhandels) und zum anderen eine umfassende und großzügige weltweite Entwicklungspolitik erfordert (Abbau des Protektionismus, weltwirtschaftliche Reformen, Abbau der Verschuldung).

„Politik macht Menschen zu Flüchtlingen und macht mit Flüchtlingen Politik.“²³ Dieser Satz ist leider nur allzu wahr. Politik bietet aber auch die Chance, die Wurzeln der Flüchtlingsströme zu beseitigen. Gerade die christlichen Kirchen können dazu einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie die evangelische „Option für die Armen“ auch zum Maßstab ihres politischen Verhaltens und Handelns machen²⁴.

ANMERKUNGEN

¹ F. Nuscheler, Nirgendwo zu Hause. Menschen auf der Flucht (Baden-Baden 1984) Kap. 2 u. 3.

² Ebd. Kap. 1.

³ P. J. Opitz, Menschen auf der Flucht, in: ders. (Hrsg.), Weltprobleme (München 1982) 341–383, bes. 346–353; L. Kühnhardt, Die Flüchtlingsfrage als Weltordnungsproblem. Massenzwangswanderungen in Geschichte und Politik (Wien 1984) Kap. 3–5.

⁴ Einen guten Überblick über die Entwicklung der Flüchtlingslage in der Dritten Welt bieten: P. J. Opitz, a. a. O. 354–374; L. Kühnhardt, a. a. O. Kap. 6–9; F. Nuscheler, a. a. O. Kap. 5–9. Informationen zur jeweils aktuellen Entwicklung findet man in der monatlich erscheinenden Zeitschrift Refugees (Genf, UNHCR).

⁵ G. Kibreab, African Refugees. Reflections on the African Refugee Problem (Trenton 1985).

⁶ W. L. Moser, Mosambikaner in der Diaspora, in: dieser Zschr. 205 (1987) 422–424.

⁷ Zur Migrationstheorie allgemein vgl. M. P. Todaro, Economic Development in the Third World (New York 1985) Kap. 9.

⁸ L. Kühnhardt, a. a. O. Untertitel und Kap. 14. ⁹ Ebd. Kap. 12.

¹⁰ L. Gordenker, Refugees in International Politics (London 1987) Kap. 3.

¹¹ Einen guten Einblick in diese interdependenten Ursachen geben: G. Braun, Nord-Süd-Konflikt und Entwicklungspolitik (Opladen 1985); P. Lock, H. Wulf, Zum Zusammenhang von Aufrüstung und Unterentwicklung, in: Hb. d. Dritten Welt, hrsg. v. D. Nohlen u. F. Nuscheler, Bd. 1 (Hamburg 1982) 257–272; V. Matthies, Kriege in der Dritten Welt, in: Dritte-Welt-Forschung, hrsg. v. F. Nuscheler (Opladen 1985) 362–384; M. J. Schultheis, Refugees. The Challenge of a Global Justice Issue, in: The Month 20 (Febr. 1987) 50–56; L. Gordenker, a. a. O. Kap. 4. Diese Sichtweise teilt auch die neue Sozialenzyklika Johannes Pauls II. „Sollicitudo Rei Socialis“, bes. Nr. 11–24.

¹² J. Galtung, Strukturelle Gewalt (Reinbek 1975) bes. 7–36.

¹³ UNHCR, Allgemeine Informationen über das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Genf, März 1986); L. Gordenker, a. a. O. Kap. 2.

¹⁴ Amt des UNHCR, Hb. über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft (Genf 1979) 11.

¹⁵ Vgl. zur internationalen Rechtslage: L. Kühnhardt, a. a. O. Kap. 2; O. Kimminich, Grundprobleme des Asylrechts (Darmstadt 1983).

¹⁶ M. J. Schultheis, a. a. O. 52–54.

¹⁷ Independent Commission on International Humanitarian Issues (ICHI), Refugees. The Dynamics of Displacement (A Report for the ICIHI, London 1986).

¹⁸ L. Gordenker, a. a. O. Kap. 5–7.

¹⁹ Zur aktuellen asylpolitischen Entwicklung in Europa vgl. das monatlich erscheinende Informationsblatt „Migration Newsheet“, Brüssel (hrsg. vom Churches' Committee for Migrants in Europe). Zur Lage in der BRD vgl. J. Alt, Asylpolitik. Grundgesetz und Wirklichkeit, in: Orientierung 52 (1988) 8–12.

²⁰ R. Marx, Eine menschenrechtliche Begründung des Asylrechts (Baden-Baden 1984).

²¹ Vgl. hierzu die Vorschläge von European Consultation on Refugees and Exiles (ECRE): A Refugee Policy for Europe (London, Sept. 1987).

²² L. Kühnhardt, a. a. O. ²³ F. Nuscheler, a. a. O. 188.

²⁴ A. Jacques, The Stranger within your Gates. Uprooted People in the World Today (Genf 1985); E. Castro, Flüchtlinge – unsere christliche Verantwortung, in: Orientierung 50 (1986) 136–139.