

zeugnisse kümmern. In vielen einkommensschwachen Entwicklungsländern mit Nahrungsdefizit blieb die Ernährungssituation auch 1981 prekär, obgleich sich die Welternährungslage vor allem auf Grund einer besseren Weltgetreideernte 1981 als in den Vorjahren ein wenig verbesserte. Über 500 Millionen Menschen auf dieser Welt leiden dennoch weiter an Hunger und sind unterernährt. Eine erschreckende Tatsache. Aber noch bedrückender ist die Zukunftsperspektive angesichts der zu erwartenden weiteren Bevölkerungsexplosion.

Die Weltbevölkerung hat sich in immer kürzeren Zeiträumen verdoppelt. Heute leben etwa viereinhalb Milliarden Menschen auf der Erde. Wenn sich der derzeitige Wachstumstrend fortsetzt, müssen wir im Jahre 2000 mit sechseinhalb bis sieben Milliarden Menschen auf unserem Planeten rechnen; davon werden vier Fünftel in den Entwicklungsländern leben. Wie sollen sie menschenwürdig ernährt, erzogen und ausgebildet werden? Können entsprechend viele neue Arbeitsplätze geschaffen werden? Welche ökologischen Folgen würde eine solche Bevölkerungslawine haben? Wie kann dieser sich abzeichnenden Entwicklung begegnet werden? Das sind ganz ernste Fragen, auf die alle verantwortlichen Staatsmänner der Welt, vor allem die in den von der Bevölkerungsexplosion betroffenen Ländern, gemeinsam eine Antwort finden müssen. Es wäre unverantwortlich, einfach abzuwarten; und es wäre Selbstbetrug anzunehmen, daß mit wachsendem Wohlstand die Fruchtbarkeitsrate von allein rechtzeitig abnehmen und die drohende Bevölkerungslawine auflösen wird. Auf dieses Weltproblem muß bald global eine konkrete Antwort gefunden werden.

Einleitung globaler Verhandlungen

Der Ruf der Dritten Welt nach ›globalen Verhandlungen‹ im Rahmen der Vereinten Nationen erscheint mir besonders gerechtfertigt, um folgende Probleme zu behandeln:

- Landwirtschaft und Ernährung im Hinblick auf die zu erwartende weitere rasche Bevölkerungszunahme;
- Energieangebot und -nachfrageperspektiven, Erschließung neuer und erneuerbarer Energiequellen;
- Wiedergewinnung von mehr Stabilität und Wirtschaftswachstum
 - durch Verbesserung des Investitionsklimas und Verstärkung der Investitionstätigkeit,
 - durch Vermeidung von Protektionismus und Förderung eines möglichst unbeschränkten internationalen Austauschs von Gütern und Dienstleistungen,
 - durch Wahrung von nationaler und internationaler Disziplin und Fortentwicklung bewährter internationaler Einrichtungen.

Eine globale Behandlung solcher Fragen macht Sinn und muß trotz der Vielzahl der Teilnehmer versucht werden. Der Nord-Süd-Dialog darf und kann angesichts der uns alle bedrückenden Probleme nicht zum Stillstand kommen. Die Bundesrepublik Deutschland hat als eine der größten Welthandelsnationen ein eigenes Interesse, einen konstruktiven Beitrag zu einem realistischen und pragmatischen Dialog zwischen allen Ländern der Welt zu leisten.

Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme

Präventive Behandlung im Rahmen der Vereinten Nationen

SIEGWART BÖHM

Die internationale Staatengemeinschaft hat bislang das Phänomen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme offenbar als unabänderliche, nahezu schicksalhafte Erscheinung der modernen Staatenwelt hingenommen. Diesen Schluß könnte man aus der Tatsache ziehen, daß sich die internationalen Bemühungen, das Weltflüchtlingsproblem in den Griff zu bekommen, bisher sowohl konzeptionell als auch institutionell darauf konzentriert haben, bereits eingetretene Flüchtlingsströme nachträglich durch humanitär-kurative Aktionen abzubauen. In diesem Bereich haben die mit derartigen Aufgaben betrauten internationalen Organisationen, allen voran der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), unbestreitbar hervorragende Leistungen vollbracht.

Die Anfänge dieses humanitär-kurativ ausgerichteten Flüchtlingssschutzes gehen auf die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg zurück. Die Einführung des sogenannten ›Nansen-Passes‹ und das Flüchtlingshilfswerk des Völkerbundes trugen in entscheidendem Maße dazu bei, Millionen von Flüchtlingen vor dem physischen und psychischen Untergang zu bewahren. Unter dem Eindruck der katastrophalen Folgen des Zweiten Weltkrieges mit grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen in bisher nicht gekannten Ausmaßen insbesondere in Europa schufen die Vereinten Nationen zunächst die Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO), dann das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars. Die Flüchtlingskonvention von 1951 sowie das Zusatzprotokoll von 1967, das die zeitlichen und geographischen Beschränkungen der Konvention beseitigt, kennzeichnen weitere wichtige Stationen auf dem Weg zu einem internationalen humanitär-kurativen Flüchtlingssschutz¹. Es ist jedoch evident, daß die bestehenden internationalen Instrumente² und Institutionen strukturell weder in der Lage sind, bereits bestehende Flüchtlingsprobleme dauerhaft zu lösen, geschweige denn die Entstehung neuer

Flüchtlingsströme zu hindern. Die beiden Genfer Flüchtlingskonferenzen im Juli 1979 und im April 1981³ haben dies in aller Deutlichkeit bewiesen.

Eine — angesichts des erschreckenden Ausmaßes des aktuellen Weltflüchtlingsproblems an sich naheliegende — internationale präventive Flüchtlingskonzeption ist bislang nicht entwickelt worden. Mit der Verabschiedung der Resolution 36/148⁴ durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1981 zum Tagesordnungspunkt ›Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme‹ haben die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft, das weltweite Flüchtlingsproblem in den Griff zu bekommen, jedoch eine neue, zukunftsorientierte Dimension erhalten. Diese Resolution geht auf eine Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Jahr davor zurück. Die zunächst kontroverse Diskussion der politisch-präventiv angelegten Konzeption der Bundesrepublik in den beiden letzten Generalversammlungen⁵ reflektiert unterschiedliche Auffassungen über die politischen, völkerrechtlichen, konzeptionellen und institutionellen Aspekte einer präventiven Behandlung grenzüberschreitender Flüchtlingsströme, die im folgenden vor dem Hintergrund der aktuellen Dimensionen der Weltflüchtlingsproblematik skizziert und einer kritischen Wertung unterzogen werden sollen.

I. Dimensionen des Weltflüchtlingsproblems

Kriegswirren, Vertreibung und Naturkatastrophen haben in unserem Jahrhundert mehr Menschen zur Flucht gezwungen als jemals zuvor in der Geschichte. Es erscheint daher nicht als Übertreibung, das 20. Jahrhundert als das Jahrhundert der Flüchtlinge zu charakterisieren. Sieht man Fluchtbewegungen als Indikator für den Zustand des Staatensystems an, so wirft die

Tatsache, daß es in den letzten Jahrzehnten ständig Millionen von Flüchtlingen gab, ein bezeichnendes Licht auf das akute Konfliktpotential in den internationalen Beziehungen⁶. Gegenwärtig sieht sich die internationale Staatengemeinschaft mit einem weltweiten Flüchtlingsproblem konfrontiert, das in seinen Ausmaßen mit den Verhältnissen kurz nach dem Zweiten Weltkrieg zu vergleichen ist. Regional sind dabei heute nicht mehr in erster Linie die Staaten Europas unmittelbar betroffen, sondern in besonderem Maße die Völker Afrikas und Asiens entlang dem Krisengürtel vom Horn von Afrika über den Nahen und Mittleren Osten sowie Afghanistan bis nach Südostasien. Erwiesen sich in den Jahren nach 1945 Massenflucht und Vertreibung als temporäre Kriegsfolgen, so ist heute demgegenüber das Vorhandensein von Millionen von Flüchtlingen als permanenter Zustand anzusehen.

Exakte statistische Angaben über die tatsächliche Anzahl von Flüchtlingen in aller Welt stehen nicht zur Verfügung, da nicht alle Flüchtlinge erfaßt sind und darüber hinaus unterschiedliche Kriterien bei der Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft angewandt werden⁷. Auch nach vorsichtigen Schätzungen muß heute jedoch von mindestens 10 bis 12 Millionen Flüchtlingen ausgegangen werden. Die Hälfte entfällt allein auf den afrikanischen Kontinent⁸. Trotz hervorragender Leistungen des Hohen Flüchtlingskommissars ist ein Abbau der bestehenden Flüchtlingsströme in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.

Die Folgen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme erschöpfen sich nicht in dem Elend von Millionen von Menschen. Über diese humanitäre Dimension hinaus sind die Auswirkungen von Massenflucht und Vertreibung zu Lasten anderer Staaten primär sicherheits- und ordnungspolitischer Natur. Derartige Fluchtbewegungen haben negative innenpolitische Folgen insbesondere in den Erstaufnahmeländern, aber auch in den Staaten des späteren Verbleibs, indem sie unter anderem das soziale Gleichgewicht zwischen Volksgruppen beeinträchtigen und kaum tragbare wirtschaftliche Belastungen darstellen können⁹. Darüber hinaus resultiert aus grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen zu Lasten anderer Staaten ein Konfliktpotential, das zu zwischenstaatlichen Spannungen sowie zur politischen Destabilisierung ganzer Regionen führen kann und dadurch — global gesehen — eine latente Gefährdung des Weltfriedens sowie der internationalen Sicherheit darstellt.

II. Initiativen in den Vereinten Nationen

Ausgelöst durch Dimension und Folgen der Weltflüchtlingsproblematik wurden die Vereinten Nationen damit befaßt, nach zukunftsorientierten Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Derzeit werden zwei Initiativen in verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen und mit divergierenden methodischen Ansätzen beraten: Auf Veranlassung der Bundesrepublik Deutschland befaßt sich die Generalversammlung mit konkreten Vorschlägen zur Entwicklung eines Systems politisch-präventiver Maßnahmen unter dem Titel ›Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme‹. Parallel dazu betreibt Kanada in der Menschenrechtskommission eine Initiative zum Verhältnis zwischen Menschenrechtsverletzungen und Massenexodus mit primär humanitärer Zielsetzung.

1. Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland hat als erster und bislang einziger Staat eine umfassende präventive Flüchtlingskonzeption vorgelegt. Sie verfolgt das Ziel, durch eine Intensivierung und Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf der Grundlage allgemeiner ›Richtlinien für das Staatenverhalten‹ sowie konkreter ›praktischer vorbeugender Maßnahmen‹ in Zukunft drohende Flüchtlingsströme bereits in ihrer Entstehungsphase in den Griff zu bekommen. Dabei geht es — zur Klarstellung — nicht darum, das Symptom ›Massenflucht‹ dadurch zu bekämpfen, daß Menschen, die um Leib und Leben fürchten müssen, unter Mißachtung ihrer bedrohlichen Situation daran

gehindert werden sollen, ihr Land zu verlassen, sondern darum, mit politischen Mitteln auf die politischen Ursachen einzuwirken, die zu grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen führen¹⁰. Die politisch-präventive Konzeption der Bundesrepublik Deutschland ist bisher auf zwei Tagungen der Generalversammlung behandelt worden¹¹. Diese hat dazu die Resolutionen 35/124 und 36/148 verabschiedet.

Die Resolution 35/124 wurde 1980 mit der überwiegenden Mehrheit der Staaten der westlichen Gruppe sowie der Dritten Welt, aber gegen die Stimmen der Sowjetunion und ihrer Verbündeten angenommen¹². Diese Entschließung ist in erster Linie prozeduraler Natur. Sie fordert die UN-Mitgliedstaaten unter anderem auf, ihre Haltung zur Problematik der Vermeidung zukünftiger Flüchtlingsströme in Stellungnahmen an den Generalsekretär zu präzisieren¹³. Darüber hinaus enthält sie bereits richtungweisende materielle Leitgedanken für die weitere präventive Behandlung der Flüchtlingsproblematik im Rahmen der Vereinten Nationen¹⁴.

Im Herbst 1981 gelang es nach schwierigen Verhandlungen zwischen den einzelnen Staaten und Staatengruppen, die Resolution 36/148¹⁵ ohne förmliche Abstimmung¹⁶ zu verabschieden. Sie schafft in zentralen Bereichen notwendige Voraussetzungen für die Realisierung einer politisch-präventiv angelegten Flüchtlingskonzeption der Vereinten Nationen. Im Unterschied zur Vorjahresresolution sperrten sich die Sowjetunion und ihre Verbündeten erstmals nicht gegen die in dieser Resolution enthaltenen konkreten Ansätze zur Entwicklung eines Systems vorbeugender Maßnahmen zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme im UN-Rahmen, sondern schlossen sich dem allgemeinen Konsens an¹⁷. Operatives Kernstück der Resolution 36/148 ist die Einsetzung einer Arbeitsgruppe von 17 Regierungsexperten¹⁸. Ihr Mandat liegt darin, eine umfassende Untersuchung aller Aspekte des Problems im Hinblick auf die Entwicklung von Empfehlungen über geeignete Maßnahmen in diesem Bereich durchzuführen¹⁹. Darüber hinaus stellt die Resolution 36/148 eine Reihe von Grundsätzen und Leitlinien auf, die für die Durchführung der Aufgabenstellung der Arbeitsgruppe von entscheidender Bedeutung sind. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang besonders folgende Prinzipien: die Notwendigkeit präventiver Maßnahmen unter Berücksichtigung des Nichteinmischungsprinzips; das ungehinderte Rückkehrrecht von Flüchtlingen in ihre Heimat; die Anerkennung der politischen Dimension grenzüberschreitender Flüchtlingsströme sowie die Relevanz der UN-Charta, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderer internationaler Instrumente über die Verantwortlichkeit der Staaten bei drohenden Flüchtlingsströmen als normativer Rahmen bei der Entwicklung präventiver Maßnahmen²⁰.

1.1 Richtlinien für das Staatenverhalten

Die Grundidee der Entwicklung einer präventiven Flüchtlingskonzeption im Rahmen der Vereinten Nationen hat — von wenigen Ausnahmen abgesehen — nahezu ungeteilte globale Zustimmung gefunden²¹. Dies gilt in besonderem Maße für die Aufstellung eines Verhaltenskodex bei drohenden Flüchtlingsituationen, wie ihn die Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagen hat²². Diese ›Richtlinien für das Staatenverhalten‹ bilden — neben ›praktischen vorbeugenden Maßnahmen‹²³ zu ihrer Implementierung und Verifizierung — das Kernstück der präventiven Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland. Darin werden keine völlig neuartigen Verhaltensnormen postuliert, vielmehr enthalten sie primär eine deklaratorische Konkretisierung anerkannter Prinzipien über Handlungs- und Unterlassungspflichten der Staaten gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft, im zwischenstaatlichen Verkehr sowie bei der Gestaltung der innerstaatlichen Strukturen im Hinblick auf drohende grenzüberschreitende Flüchtlingsströme.

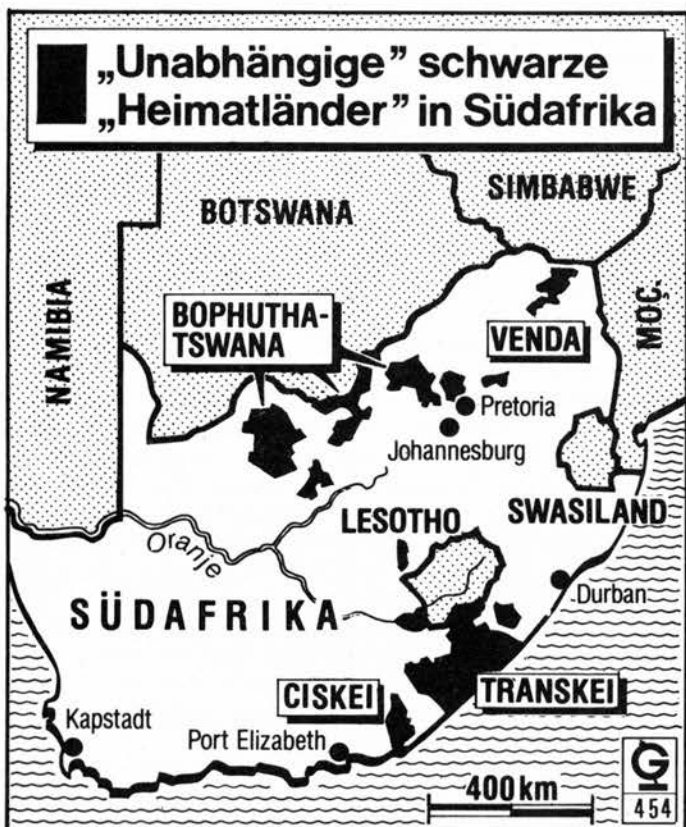
Die Grundlage für die Formulierung der zehn Richtlinien für das Staatenverhalten bilden insbesondere die UN-Charta, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte²⁴ sowie die Erklärung

über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten²⁵.

Im einzelnen²⁶:

- Die Richtlinien 1, 2, 4 und 5 enthalten — bezogen auf grenzüberschreitende Flüchtlingsströme — ein spezielles Kooperationsgebot zwischen Staaten sowie internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen²⁷, die Bekräftigung des Grundsatzes der friedlichen Streitbeilegung²⁸ sowie des Gebots der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates²⁹.
- Richtlinie 3 stellt klar, daß die übrigen Richtlinien nicht den Zweck verfolgen, das Recht auf Freizügigkeit zu beschränken³⁰.
- Die Richtlinien 6—9 postulieren ein umfassendes Verbot sowohl der gewaltsamen als auch der administrativen Vertreibung zu Lasten anderer Staaten. Damit hat die Bundesrepublik sowohl politisch als auch völkerrechtlich insoweit Neuland betreten, als ein derartiges Verbot in dieser Deutlichkeit bislang nicht formuliert worden ist. Ansatzweise ist der hinter dem Vertreibungsverbot stehende Grundgedanke zwar bereits in mehreren völkerrechtlichen Verträgen enthalten³¹, nach traditionellem Völkerrechtsverständnis wird jedoch sowohl die Gestaltung der innerstaatlichen Strukturen insgesamt als auch insbesondere die Ausübung von Staatsgewalt gegenüber Staatsangehörigen dem Bereich der inneren Angelegenheiten zugeordnet³². Bei den genannten Richtlinien ist in diesem Zusammenhang zwischen zwei Aspekten zu differenzieren: Schutzsubjekte des Vertreibungsverbots sind einmal die Staatsangehörigen, zum anderen — soweit als unmittelbare Folge der Verletzung dieses Verbots grenzüberschreitende Flüchtlingsströme auftreten — die davon direkt betroffenen Staaten. Durch diese beiden Aspekte der Richtlinien wird jedoch nicht in den völkerrechtlich anerkannten

Jüngstes »unabhängiges« Bantustan ist seit Dezember letzten Jahres die Ciskei. Wie die Transkei, Bophuthatswana und Venda wird auch dieses Geschöpf der Apartheidpolitik von der internationalen Gemeinschaft nicht anerkannt, was durch die Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen am 15. Dezember 1981 (Text: VN 1/1982 S.34f.) bekräftigt wurde. Vgl. auch den Aufsatz von Peter Ripken, Südafrika: Befreiungskampf und Revolution. Anmerkungen zum Charakter des Konflikts, VN 1/1982 S.13—18.



Schutzbereich der inneren Angelegenheiten eines Staates eingegriffen. Einmal ist das Ermessen des Staates gegenüber seinen Staatsangehörigen insoweit limitiert, als zumindest die permanente Verletzung von Menschenrechten nicht nur einen Verstoß gegenüber den betroffenen Menschen bedeutet, sondern gleichermaßen eine Pflichtverletzung gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft³³. Zum anderen begehrt ein Staat seinerseits eine Verletzung des Interventionsverbots, wenn er eigene Staatsangehörige anderen Staaten aufzwingt und dadurch die politische, soziale und wirtschaftliche Integrität dieser Staaten beeinträchtigt³⁴.

- Richtlinie 10 appelliert an alle Staaten, bei Naturkatastrophen und vergleichbaren unvorhergesehenen und unverschuldeten Notsituationen Beistand zu leisten. Sie fällt insoweit aus dem systematischen Rahmen der übrigen Richtlinien, als sie nicht eine Reaktion auf staatliches Verhalten, sondern auf Naturereignisse darstellt.

Außer der Bundesrepublik Deutschland haben insbesondere Belgien, Großbritannien, Schweden, Sierra Leone und die Vereinigten Staaten konkrete Vorschläge zu einem Verhaltenskodex für Staaten bei drohenden grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen gemacht, die die deutsche Konzeption ergänzen bzw. modifizieren. Die belgische Position zu einem »code of conduct« reflektiert im Unterschied zur sicherheits- und ordnungspolitisch orientierten deutschen Konzeption einen primär humanitären Ansatz. Belgien stellt jedoch insoweit die politische Dimension der Problematik in den Vordergrund, als es den Grundsatz des Lastenausgleichs (burden sharing) zwischen allen Staaten sowie die Ausklammerung von Flüchtlingsströmen als Folge von Naturkatastrophen und wirtschaftlichen Notlagen aus den Richtlinien, damit die Begrenzung auf von Menschen verursachte (man-made) Flüchtlingssituationen, befürwortet³⁵. Eine derartige Limitierung wird ebenfalls von Großbritannien und Schweden unterstützt³⁶. Im Unterschied insbesondere zu Belgien gehen die Vereinigten Staaten wie die Bundesrepublik von einem politisch-präventiven Ansatz aus. Die amerikanischen Vorschläge setzen ebenfalls primär an der Verantwortlichkeit der Staaten bei grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen an. Ergänzend zu dem von der Bundesrepublik formulierten Verhaltenskodex haben die USA unter anderem eine zusätzliche Richtlinie über die Pflicht eines flüchtlingserzeugenden Staates zur Respektierung der Einwanderungsbestimmungen des Empfangsstaates sowie dessen Zustimmung zur Aufnahme von Flüchtlingen angeregt³⁷.

1.2 Praktische vorbeugende Maßnahmen

Ein allgemeiner Verhaltenskodex kann und soll naturgemäß nicht das Ziel der unmittelbaren Regelung des Staatenverhaltens in akuten Flüchtlingssituationen verfolgen, sondern trägt vielmehr generalpräventiven Charakter. Für den konkreten Einzelfall ist daher ein Instrumentarium zur Implementierung und Verifizierung solcher allgemeiner Richtlinien notwendig. Diesem Erfordernis trägt die präventive Flüchtlingssituation der Bundesrepublik Deutschland mit dem Vorschlag »praktischer vorbeugender Maßnahmen« Rechnung³⁸. Wie bei den Richtlinien für das Staatenverhalten handelt es sich bei diesen institutionellen Maßnahmen nicht um ein Novum im UN-System. Sie knüpfen vielmehr an anerkannte und bewährte Handlungsformen der Vereinten Nationen an und bezwecken die Aktualisierung und Effektivierung dieser vorhandenen Aktionsmechanismen für drohende Flüchtlingssituationen. Die »praktischen vorbeugenden Maßnahmen« gehen von der Erkenntnis aus, daß die Vereinten Nationen de facto über keine strukturelle Basis für eine präventive Behandlung grenzüberschreitender Flüchtlingsströme verfügen. Insbesondere fehlt es an einer kompetenten Institution innerhalb des UN-Systems, um die dazu operativ erforderlichen Beobachtungs-, Koordinierungs- und Beratungsfunktionen auszuüben. Ohne dem zu erwartenden internationalen Meinungsbildungsprozeß vorzugreifen, sehen die »praktischen vorbeugenden Maßnahmen« eine sol-

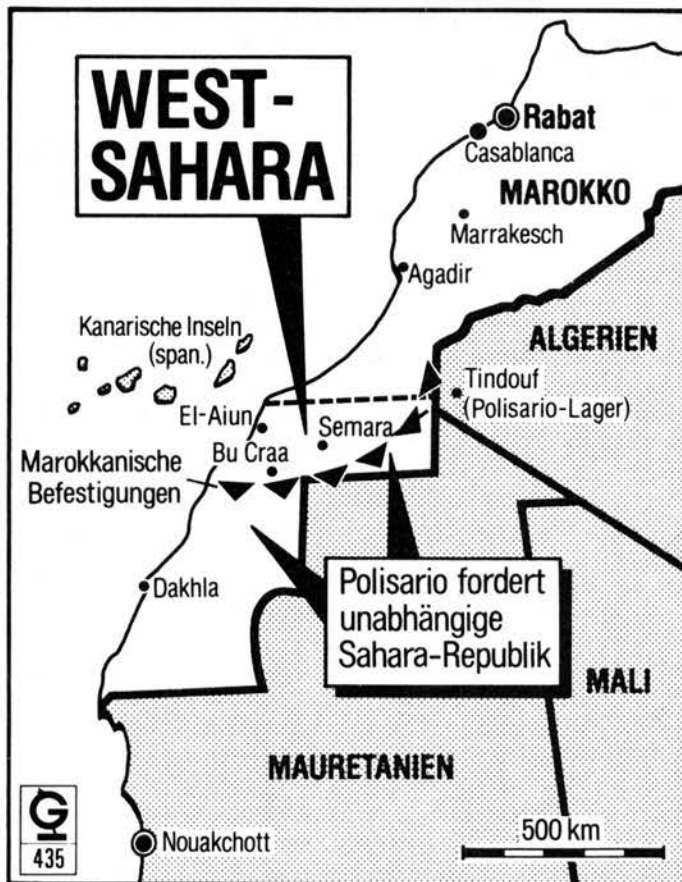
che institutionelle Verankerung im UN-System vor. Systemgerecht und politisch sinnvoll erschiene in diesem Zusammenhang — alternativ oder kumulativ — die Beauftragung des Generalsekretärs bzw. eines Sonderbeauftragten mit derartigen Aufgaben sowie die Schaffung eines de facto permanenten Ad-hoc-Ausschusses, beispielsweise des Regierungsexpertenausschusses gemäß Resolution 36/148, nach dem Vorbild etwa des Rassendiskriminierungsausschusses oder des Sonderausschusses gegen Apartheid. Zu den von der Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagenen »praktischen vorbeugenden Maßnahmen« gehören weiterhin unter anderem die Durchführung von Tatsachenermittlungen (fact-finding), bestimmte Empfehlungen an Staaten bei drohenden grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen und die Einschaltung des Sicherheitsrats in potentiell friedensgefährdenden Situationen.

Diese Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland sind einerseits auf Zustimmung, andererseits aber auch auf Kritik gestoßen. Eine Reihe von Staaten hat weitere praktische Maßnahmen wie etwa die Einrichtung eines Frühwarnsystems³⁹, die Entsendung von Überwachungskommissionen⁴⁰, die Übertragung derartiger Aufgaben an die Regionalorganisationen⁴¹ bis hin zur Errichtung einer besonderen UN-Agentur⁴² angeregt. Die entschiedenen Vorbehalte gegen die »praktischen vorbeugenden Maßnahmen« richten sich insbesondere gegen die institutionellen Aspekte eines präventiven Aktionsmechanismus im UN-System. Nicht nur die Sowjetunion⁴³, sondern auch westliche Staaten⁴⁴ haben wegen grundsätzlicher Bedenken gegen die Schaffung neuer UN-Gremien sowie aus der nicht unbegründeten Sorge um die Erhaltung des sensiblen Kompetenzverhältnisses zwischen UN-Organen insbesondere im Hinblick auf die Generalversammlung und den Sicherheitsrat teilweise erhebliche Bedenken angemeldet.

2. Die kanadische Initiative in der Menschenrechtskommission

Die kanadische Initiative in der Menschenrechtskommission zum Verhältnis zwischen Menschenrechtsverletzungen und Massenexodus⁴⁵ reflektiert in ihrer ursprünglichen Form eine primär humanitär-kurative Zielsetzung. Im Vordergrund steht der Anspruch auf Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch Beseitigung der Ursachen von Massenfluchtbewegungen, soweit sie auf Menschenrechtsverletzungen beruhen. Eine präventive Zielsetzung ist ursprünglich allenfalls ansatzweise vorhanden⁴⁶. Diese Initiative geht über die deutsche Initiative in der Generalversammlung einerseits hinaus, indem sie nicht nur Flüchtlinge im traditionellen Sinn, sondern darüber hinaus auch andere auf Menschenrechtsverletzungen beruhende Massenfluchtbewegungen einschließlich der Entwurzelten (displaced persons)⁴⁷ umfaßt. Sie reflektiert jedoch andererseits einen monokausalen Ansatz, da sie sich ausschließlich auf Menschenrechtsverletzungen als Ursachen derartiger Bewegungen bezieht.

1981 beschloß die Menschenrechtskommission die Ernennung des früheren UN-Flüchtlingskommissars, Prinz Sadruddin Aga Khan, zum Sonderberichterstatter über das Verhältnis zwischen Menschenrechtsverletzungen und Massenexodus⁴⁸. Die dazu der 38. Tagung der Kommission Anfang 1982 vorgelegte Studie⁴⁹ geht sachlich erheblich über das von der Kommission erteilte Mandat hinaus. Abweichend von der ursprünglich rein humanitären Konzeption der kanadischen Initiative ist sie nicht auf eine Untersuchung des Verhältnisses zwischen Menschenrechtsverletzungen und Massenexodus begrenzt. Über die eigentliche humanitäre Aufgabenstellung hinaus geht sie auch auf die sicherheits-, ordnungs- und entwicklungspolitischen Aspekte der Problematik ein. In diesem Zusammenhang ist insbesondere hervorzuheben⁵⁰, daß die Studie nicht zwischen den jeweiligen Ursachen von Flüchtlingsströmen unterscheidet, sondern undifferenziert alle größeren Bevölkerungsbewegungen einschließlich Wirtschaftsflüchtlingen und Entwurzelten unter den Begriff



Die »Mauer« in der Wüste: Ein mehrere hundert Kilometer langer befestigter Sandwall trennt die (in der Sicht Marokkos) »nützliche Sahara« von dem Hinterland, das die sahrauische Befreiungsfront weitgehend kontrollieren kann. Die von der POLISARIO am 27. Februar 1976 proklamierte Arabische Demokratische Republik Sahara wurde Ende Februar in die Organisation der Afrikanischen Einheit aufgenommen; die entsprechende Entscheidung des Generalsekretärs der Organisation ist allerdings umstritten. Vgl. auch S. 70f. dieser Ausgabe.

»Flüchtlinge« subsumiert. Weiterhin stellt sie wirtschaftlich-soziale Ursachen und daran anknüpfend präventive entwicklungs- politische Forderungen in den Mittelpunkt der Problemlösung und postuliert die Neuordnung des gesamten Flüchtlings-, Staatsangehörigkeits- und Arbeitsrechts sowie der Asylpraxis im Rahmen einer »neuen internationalen humanitären Ordnung«⁵¹.

III. Problemidentifizierung

Die aktuelle Problematik der Entwicklung einer präventiven Flüchtlingskonzeption im Rahmen der Vereinten Nationen läßt sich auf drei Kernbereiche reduzieren, die untereinander in engem Sachzusammenhang stehen. Es geht dabei primär um die Definition des Begriffs »Flüchtling«, um die Determinierung der Ursachen für Flüchtlingsströme und daraus folgend um die methodischen Ansätze für eine Problemlösung.

1. Flüchtlingsbegriff

Die einzige universell anerkannte Definition des Begriffs »Flüchtling« findet sich in Art.1 der Flüchtlingskonvention von 1951. Danach erfüllt die Flüchtlingseigenschaft, wer sich aufgrund wohl begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Meinung außerhalb des Landes seiner Nationalität (bzw. im Falle der Staatenlosigkeit außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthalts) befindet und infolge dieser Furcht nicht in der Lage oder willens ist, sich dem Machtbereich dieses Landes zu unterstellen. Diese Bestimmung der Merkmale der Flüchtlingseigenschaft wird zunehmend als zu eng und zu sehr auf die Verhältnisse nach dem Zwei-

ten Weltkrieg zugeschnitten angesehen. So erweitert Art.2 der Flüchtlingskonvention der Organisation der afrikanischen Einheit den Flüchtlingsbegriff dahingehend, daß er auf alle Personen zutrifft, die aufgrund von Kriegshandlungen, Besetzung, Fremdherrschaft oder schweren Erschütterungen der inneren Ordnung gezwungen werden, außerhalb ihres Landes Zuflucht zu suchen. Der Europarat kennzeichnete als »De-facto-Flüchtlinge« solche Personen, die nicht unter den Flüchtlingsbegriff der Konvention von 1951 fallen, aber aus anderen anerkannten Gründen nicht in der Lage oder willens sind, ins Land ihrer Nationalität (bzw. im Falle der Staatenlosigkeit ins Land ihres gewöhnlichen Aufenthaltes) zurückzukehren.

Trotz potentiell divergierender Ausdehnungen des betroffenen Personenkreises reflektieren die genannten Definitionen eine offenbar bestehende Rechtsüberzeugung über den Wesenskern des Begriffs »Flüchtling«⁵². Dieser Kernbereich liegt in folgenden — objektiven und subjektiven — Elementen: Zwangseinwirkung von außen auf die Betroffenen (objektiv), unmittelbare Gefahr für Leib und Leben (objektiv und subjektiv) sowie dem Merkmal der Grenzüberschreitung (objektiv). Diese Kriterien für die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft sollten als Grundlage für einen operativen Flüchtlingsbegriff bei der Entwicklung einer präventiven Flüchtlingskonzeption der Vereinten Nationen dienen und gegebenenfalls kodifiziert werden. Wenig hilfreich erschiene hingegen ein derart diffuser Flüchtlingsbegriff, wie er zum Teil der kanadischen Massenexodus-Initiative unter Einfluß von Entwürfen und in besonders starkem Maße der Studie des Sonderberichterstatters mit ihrer undifferenzierten Einbeziehung jeder größeren Bevölkerungsbewegung einschließlich Wirtschaftsflüchtlingen zugrunde liegt. Eine klare qualitative Abgrenzung von Flüchtlingen zu Personen, die ihr Land aus anderen subjektiven Motiven und anderem objektiven Anlaß als Zwangseinwirkung von außen mit unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben verlassen, erscheint schon deshalb geboten, weil andernfalls das bisher Erreichte auf dem Gebiet des internationalen Flüchtlingssschutzes, beispielsweise im Bereich des Asylrechts, ernstlich in Frage gestellt würde.

2. Ursachen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme

Die Determinierung der Ursachen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme steht in unmittelbarem Sachzusammenhang mit der Flüchtlingsdefinition. Das Spektrum der Auffassungen dazu geht weit auseinander. Es reicht von der Begrenzung auf staatliche Verhaltensweisen als für die Formulierung einer präventiven UN-Flüchtlingskonzeption allein relevante Ursache⁵³ bis hin zur extremen These, daß alle Flüchtlingsströme letztlich auf Unterentwicklung und neokolonialistischer Ausbeutung aufgrund ungerechter Weltwirtschaftsstrukturen beruhen⁵⁴.

Weder die eine noch die andere Theorie hält einer empirischen Überprüfung des Kausalzusammenhanges zwischen dem Phänomen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme und seinen eigentlichen Ursachen stand. Während erstere mit der Begrenzung auf von Menschen ausgehende Ursachen die kausalen Faktoren unzulässig einengt, bedeutet letztere eine logisch nicht gerechtfertigte und in dieser Form willkürlich erscheinende Verknüpfung von Ursache und Wirkung. Abzustellen ist auf die unmittelbare adäquate Ursachenbeziehung zwischen grenzüberschreitender Massenflucht und dem sie auslösenden Ereignis. Unterentwicklung aufgrund ungerechter Weltwirtschaftsstrukturen als eigentliche Ursache der Flüchtlingsströme zu qualifizieren, wird diesen logisch vorgegebenen Kriterien nicht gerecht. Eine derartige Kausalbeziehung ließe sich — wenn überhaupt — nur durch Hinzuschaltung einer ganzen Kette mittelbarer kausaler Faktoren herstellen.

Als unmittelbare adäquate Entstehungstatbestände für grenzüberschreitende Flüchtlingsströme sind unterschiedliche Formen von Gewaltanwendung empirisch identifizierbar. Dabei lassen sich drei übergeordnete Kategorien unterscheiden:

> *Militärische Gewaltanwendung.* Unter diese Fallgruppe sind einmal zwischenstaatliche militärische Konflikte wie beispiels-

weise Krieg und militärische Besetzung, zum anderen innerstaatliche bewaffnete Auseinandersetzungen wie etwa Bürgerkriege, Revolutionen und nationale Befreiungskämpfe zu subsumieren.

> *Innerstaatliche (strukturelle) Gewaltanwendung.* Nach Art und Intensität der Gewaltanwendung durch die Staatsgewalt lassen sich zwei Tatbestände differenzieren: die gewaltsame Vertreibung von Teilen der Bevölkerung sowie die administrative Vertreibung durch Entziehung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Existenzbedingungen.

> *Höhere Gewalt.* In diese Kategorie gehören plötzliche Naturkatastrophen und vergleichbare unvorhersehbare und unvermeidbare Notsituationen, nicht jedoch vorgegebene Konditionen in einem Land wie etwa Rohstoffmangel oder staatliche Mißwirtschaft.

3. Methodische Ansätze einer präventiven Flüchtlingskonzeption

Nach dem vorliegenden Stand der internationalen Diskussion lassen sich zusammenfassend drei unterschiedliche methodische Ansätze bei der Entwicklung einer präventiven Flüchtlingskonzeption im Rahmen der Vereinten Nationen feststellen:

> *Humanitärer Ansatz.* Auf dieser Problemschicht beruht die kanadische Initiative in der Menschenrechtskommission. Sie geht von der Voraussetzung aus, daß der Kern der Flüchtlingsproblematik primär humanitärer Natur sei. Das zentrale Motiv dieses Ansatzes liegt in der Durchsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zugunsten des einzelnen. Als wichtiger Teilaspekt der Gesamtproblematik wird diese humanitäre Konzeption insbesondere von westlichen Staaten unterstützt⁵⁵.

> *Sicherheits- und ordnungspolitischer Ansatz.* Diese von der Bundesrepublik Deutschland entwickelte und nahezu global im Grundsatz anerkannte Konzeption⁵⁶ impliziert zwar die humanitäre Dimension der Problematik als wesentlichen Bestandteil einer präventiven Flüchtlingskonzeption, sie geht jedoch davon aus, daß es sich dabei primär um ein Problem der internationalen Beziehungen handelt.

> *Entwicklungspolitischer Ansatz.* Dieser Ansatz wird — zumindest in extremer Form — nur von wenigen Staaten der Dritten Welt⁵⁷ sowie weitgehend auch in der Studie des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission vertreten. Die überwiegende Mehrheit der Entwicklungsländer, insbesondere die von grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen unmittelbar betroffenen Staaten, räumt zwar den sicherheits- und ordnungspolitischen Aspekten des Problems Priorität ein, gleichwohl scheinen eine Reihe dieser Länder entwicklungspolitische Maßnahmen für geeignete präventive Lösungsmöglichkeiten zu halten.

Die drei genannten Konzeptionen stehen nicht von vornherein in einem Ausschließlichkeitsverhältnis zueinander. Dies gilt zumindest für den humanitären und den sicherheits- und ordnungspolitischen Ansatz, die aus sachlichen Gründen in einem Komplementaritätsverhältnis zueinander stehen. Zu verkennen ist allerdings nicht, daß die Entwicklung einer präventiven Flüchtlingskonzeption im Rahmen der Vereinten Nationen als Gestaltungsmittel der internationalen Beziehungen nicht primär eine humanitäre Frage ist. Denn Staaten und nicht Einzelmenschen sind die Akteure im zwischenstaatlichen Verkehr, die unmittelbar von den politisch, wirtschaftlich und sozial destabilisierenden Auswirkungen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme betroffen sind. Im Verhältnis zum entwicklungspolitischen Ansatz drängen sich hingegen erhebliche Zweifel an seiner Tauglichkeit im Hinblick auf die Vermeidung zukünftiger Flüchtlingsströme auf. Es erscheint mehr als hypothetisch, durch entwicklungspolitische Maßnahmen auf ihre eigentlichen Ursachen einwirken zu können. Diese Konzeption bleibt letztlich die Antwort auf die Frage schuldig, wie etwa zwischenstaatliche oder innerstaatliche Gewaltanwendung durch derartige Maßnahmen eliminiert werden könnte. Allenfalls bei der präventiven Bekämpfung der Folgen von höherer Gewalt läßt sich

dem entwicklungspolitischen Ansatz eine gewisse Relevanz nicht absprechen⁵⁸. Ein darüber hinausgehender Anspruch dieser Konzeption müßte sich jedoch dem Verdacht aussetzen, nicht die Vermeidung zukünftiger Flüchtlingsströme mit all ihren negativen Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen und die betroffenen Menschen im Auge zu haben, sondern dieses Phänomen der modernen Staatenwelt als zusätzliches Vehikel zur Durchsetzung etwa der ›Neuen Weltwirtschaftsordnung‹ bis hin zu einem Sozialstaatsprinzip auf internationaler Ebene gebrauchen zu wollen.

IV. Perspektiven

Die internationale Diskussion über Ziele und Methoden einer präventiven Flüchtlingskonzeption im Rahmen der Vereinten Nationen befindet sich derzeit im Übergang von einer Initialphase in ein Realisierungsstadium. Es erscheint schwer, wenn nicht unmöglich, bereits jetzt einigermaßen präzise Prognosen über den weiteren Verlauf und das mögliche Ergebnis dieser Diskussion zu machen. Es gibt jedoch systembedingte Determinanten, die darauf entscheidenden Einfluß haben werden.

Generell gehört — über die Beilegung von Streitigkeiten post factum hinaus — die präventive Behandlung potentieller zwischenstaatlicher Konflikte zu den originären Aufgaben und Zielsetzungen der Vereinten Nationen. Insgesamt ist jedoch die Entwicklung der dazu erforderlichen Mechanismen und Instrumente auf einer rudimentären Stufe stehengeblieben⁵⁹. Dies gilt für ›klassische‹ zwischenstaatliche Konflikte ebenso wie für grenzüberschreitende Flüchtlingsströme als Sonderproblematik der internationalen Sicherheit. Mit der Behandlung des Tagesordnungspunktes ›Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme‹ wird die Generalversammlung ihrem satzungsmäßigen Auftrag nach Art.11 der UN-Charta gerecht, die Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich zu aktualisieren und zu effektivieren. Unter den UN-Hauptorganen übt die Generalversammlung insoweit wie auch auf anderen Gebieten eine Art Katalysatorfunktion aus. In Gestalt des Regierungsexpertenausschusses nach Resolution 36/148 steht nunmehr ein Gremium zur Verfügung, das mit einem umfassenden Mandat für eine gründliche Analyse der Weltflüchtlingsproblematik unter präventiven Aspekten zur Vorbereitung politischer Lösungen dieses in erster Linie politischen Problems sowie mit einem Katalog dabei zu beachtender Grundsätze ausgestattet ist.

Die Weiterentwicklung des UN-Systems durch eine präventive Flüchtlingskonzeption als Ergänzung zum bestehenden kurativen Instrumentarium sowie als Instrument der Friedenssicherung hängt nicht nur von völkerrechtlichen und institutionellen Voraussetzungen ab, sondern entscheidend auch von den herrschenden politischen Machtverhältnissen in der UNO. Die Vereinten Nationen besitzen nicht die Kompetenzen der Regierung eines Nationalstaates. Sie sind daher nicht mit der Befugnis ausgestattet, bestimmte Maßnahmen autoritativ zu verfügen. Daraus folgt, daß Projekte gegen den Willen und die erklärten Interessen einer wesentlichen Staatengruppe kaum zu realisieren sind. Dies bedeutet nicht, daß im UN-Rahmen nur beim Vorliegen annähernd gleichartiger Interessen praktische Ergebnisse zu erzielen wären. Die UN-Praxis weist vielmehr zahlreiche Beispiele auf, bei denen trotz divergierender Interessenlagen schließlich tragfähige Kompromisse erzielt worden sind.

Ob es schließlich gelingen wird, über die bestehenden Instrumente der humanitär-kurativen Behandlung von grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen hinauszugehen und ein effizientes System vorbeugender Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen zu entwickeln, wird letztlich vom politischen Willen der Staaten und Staatengruppierungen abhängen, ihre teilweise divergierenden Einzelinteressen miteinander in Einklang zu bringen und der UNO eine zentrale Rolle bei der präventiven Behandlung grenzüberschreitender Flüchtlingsströme zuzuweisen.

Anmerkungen

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

- 1 Zu den derzeitigen Aktivitäten des UNHCR siehe etwa Joachim Henkel, Internationaler und nationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge. Gegenwärtige Bemühungen des Hohen Flüchtlingskommissars, VN 5/1980 S.156ff.
- 2 Dazu: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Hrsg.), Collection of International Instruments concerning Refugees, 2.Aufl., Genf 1979.
- 3 Zur ›Zusammenkunft über Flüchtlinge und Vertriebene in Südostasien‹: VN 4/1979 S.144f.; zur ›Internationalen Konferenz über Hilfe für Flüchtlinge in Afrika‹: VN 3/1981 S.96.
- 4 Deutscher Text: S.72f. dieser Ausgabe.
- 5 Vgl. UN-Docs. A/SPC/35/SR.43-49 v.10.-15.12.1980 (35.Generalversammlung); A/SPC/36/SR.40 v.30.11.1981, 42-45 v.1.-7.12.1981 (36.Generalversammlung).
- 6 Allein in der Zeit von 1945-1970 fanden 97 Kriege bzw. kriegsähnliche Konflikte statt, vgl. Istvan Kende, Fünfundzwanzig Jahre lokaler Krieg, in: Eckehart Krippendorff (Hrsg.), Internationale Beziehungen, Köln 1973, S.245.
- 7 Zum Flüchtlingsbegriff vgl. weiter unten Kap.III.1.
- 8 Zum regionalen Ausmaß des Weltflüchtlingsproblems siehe den UNHCR-Bericht 1980, UN-Doc. A/35/12 mit Addendum. Vgl. auch Ulrich Braukämper, Flüchtlinge in Afrika. Die Situation zu Beginn der achtziger Jahre, VN 1/1981 S.1ff.
- 9 Dies trifft in besonderem Maße z.B. auf die Vertreibung der in Vietnam lebenden Chinesen in die umliegenden Nachbarstaaten zu.
- 10 Dies ist ausdrücklich in der Richtlinie 3 festgelegt, die das Recht auf Freizügigkeit bekräftigt (siehe Anm. 26).
- 11 Siehe Anm. 5.
- 12 Deutscher Text (und Abstimmungsergebnis): S.72 dieser Ausgabe; vgl. dazu auch den Beitrag des Verfassers in VN 1/1981 S.24f.
- 13 Vgl. Ziffer 2 des operativen Teils der Resolution 35/124 (Anm. 12); bisher haben insgesamt 26 Staaten und 6 internationale Institutionen solche Stellungnahmen abgegeben, und zwar Ägypten, Australien, Belgien, Brasilien, China, Costa Rica, Dänemark, Deutschland (Bundesrepublik), Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Indien, Irland, Italien, Japan, Katar, Kuba, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Oman, Schweden, Syrien und die Vereinigten Staaten sowie UNHCR, UNHCR, UNRWA, ILO, FAO, IBRD (vgl. den diesbezüglichen Bericht des UN-Generalsekretärs, UN-Doc. A/36/582 v.23.10.1981).
- 14 Vgl. insbesondere Präambel-Absätze 3, 6-11 sowie operativer Teil Ziff. 1 (Anm. 12).
- 15 Siehe Anm. 4.
- 16 Die Annahmeformel »adopted without a vote« (UN-Doc.A/SPC/36/SR.45 v. 7.12.1981, S.15) stellt die schwächste Form eines ›Konsensus‹ dar. Im Unterschied zur formellen Konsensfeststellung ist daraus nicht auch zwingend auf das Bestehen einer sachlichen Übereinstimmung, zumindest aber auf eine ›Duldung‹ zu schließen. Dazu allgemein Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht — Theorie und Praxis, Berlin 1976, S.98f. und S.333.
- 17 In Erklärungen nach der Abstimmung im Politischen Sonderausschuß machten jedoch mehrere Staaten — u.a. Äthiopien, Guinea, Laos, Vietnam — grundsätzliche Vorbehalte gegen die Resolution geltend, vgl. UN-Doc.A/SPC/36/SR.45, S.15-18; vgl. auch Anm.16 und 21.
- 18 Operativer Teil Ziff.4 (Anm.4).
- 19 Operativer Teil Ziff.5 (Anm.4).
- 20 Vgl. im einzelnen Anm.4.
- 21 Vgl. im einzelnen Anm.5 und UN-Doc.A/36/582; prinzipielle Einwände gegen die Gesamtkonzeption wurden ausdrücklich vorwiegend auf der 35.Generalversammlung und in erster Linie von Staaten geltend gemacht, die als Hauptverursacher von Flüchtlingsströmen gelten, vgl. z. B. die Stellungnahmen der Sowjetunion (A/SPC/35/SR.44 v.15.12.1980, S.9f.), Vietnams (A/SPC/35/SR.35 v.11.12.1980, S.4f. und A/SPC/36/SR.43 v.3.12.1981, S.7f.) und Äthiopiens (A/SPC/35/SR.47 v.16.12.1980, S.11f.).
- 22 Text mit Begründung in UN-Doc.A/36/582, S.21-25.
- 23 Im einzelnen dazu weiter unten, Kap.II. 1.2.
- 24 UN-Doc.A/Res/217(III) v.10.12.1948, deutscher Text: VN1/1968 S.1f.
- 25 UN-Doc.A/Res/2625(XXV) v.24.10.1970, deutscher Text: VN4/1978 S.138ff.
- 26 **Richtlinie 1:** Prinzip, daß die Vermeidung zukünftiger grenzüberschreitender Flüchtlingsströme wegen ihrer drohenden politisch, wirtschaftlich und sozial destabilisierenden Auswirkungen insbesondere auf Länder und Regionen der Dritten Welt eine Angelegenheit der internationalen Staatengemeinschaft darstellt und daß alle Staaten alles in ihrer Macht Stehende tun werden, um zu verhindern, daß Flüchtlingsprobleme entstehen, die zu Spannungen zwischen Staaten führen.
Richtlinie 2: Prinzip, wonach die Staaten die Pflicht haben, zur Vermeidung zukünftiger grenzüberschreitender Flüchtlingsströme untereinander sowie mit internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten vom 24. Oktober 1970 zusammenzuarbeiten.
Richtlinie 3: Prinzip, daß keine der folgenden Richtlinien das völkerrechtlich anerkannte Recht des einzelnen berührt, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.
Richtlinie 4: Prinzip, daß Staaten internationale Streitfälle und Situationen, die die Gefahr von neuen grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen implizieren, entsprechend der Charta der Vereinten Nationen und der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten vom 24. Oktober 1970 mit friedlichen Mitteln so regeln sollen, daß internationaler Friede und Sicherheit sowie die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.
Richtlinie 5: Prinzip, wonach eine Verpflichtung der Staaten besteht, in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten vom 24. Oktober 1970 nicht in die inneren Angelegenheiten irgendeines anderen Staates einzugreifen, und besonders nicht in einer Weise, die geeignet ist, Flüchtlingsströme zu erzeugen.
Richtlinie 6: Prinzip, daß kein Staat Teile seiner Bevölkerung durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt zum Verlassen des Staatsgebietes zwingen darf, was zu Belastungen anderer Staaten führt.

- Richtlinie 7:* Prinzip, daß kein Staat durch hoheitliche Maßnahmen Teilen seiner Bevölkerung die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Mindestexistenzbedingungen entziehen darf, was sie zum Verlassen des Staatsgebietes zu Lasten anderer Staaten nötigen würde.
- Richtlinie 8:* Prinzip, daß kein Staat durch hoheitliche Maßnahmen Teile seiner Bevölkerung als Gruppen nationalen, ethnischen, rassischen, religiösen oder sprachlichen Charakters diskriminieren darf, was sie zum Verlassen des Staatsgebietes zu Lasten anderer Staaten nötigen würde.
- Richtlinie 9:* Prinzip, daß alle Staaten eine innerstaatliche politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung anstreben, die keine Teile der Bevölkerung zum Verlassen des Staatsgebietes nötigt.
- Richtlinie 10:* Prinzip, daß alle Staaten bei Naturkatastrophen und vergleichbaren anderen unvorhersehbaren Notsituationen auferufen sind, nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten Hilfe zu leisten, um die Entstehung von Flüchtlingsströmen zu vermeiden.
- 27 Art.55, 56 der UN-Charta sowie Präambel der Flüchtlingskonvention von 1951 (s.Anm.2).
- 28 Art.2, Abs.3 der UN-Charta.
- 29 Vgl. UN-Docs. A/Res/2131(XX) v.21.12.1965, deutscher Text: VN 2/1966 S.69; A/Res/2625 (Anm.25); im einzelnen dazu Verdross/Simma (Anm.16), S.248ff.
- 30 Entspricht fast wörtlich Art.13 Abs.2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, vgl. auch Anm.10.
- 31 Vgl. z.B. Art.2 des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords v. 9.12.1948, Art.3 des Übereinkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge v. 28.7.1951, Art.27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte v. 19.12.1966.
- 32 Verdross/Simma (Anm.16), S.583.
- 33 Zum Schutz der Menschenrechte durch das Völkerrecht vgl. z.B. Verdross/Simma (Anm.16), S.599ff.; zu den damit verbundenen Auswirkungen auf das Gewalt- und Interventionsverbot sowie den Friedensbegriff der UN-Charta vgl. im einzelnen Michael Schaefer, Die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen, Berlin-Heidelberg-New York 1981, S.16ff., S.355ff.
- 34 Zum Umfang des Interventionsverbots vgl. Verdross/Simma (Anm.16), S.248ff., sowie Anm.33.
- 35 Vgl. UN-Doc.A/36/582, S.9f.
- 36 Vgl. UN-Docs.A/36/582, S.37 (Großbritannien) und A/36/582/Add.1 v. 20.11.

- 1981, S.4 (Schweden).
- 37 Vgl. UN-Doc.A/36/582, S.39; diese Position wurde auch von Sierra Leone in einem inoffiziellen Arbeitspapier vertreten.
- 38 Vgl. im einzelnen UN-Doc.A/36/582, S.25f.
- 39 Australien (UN-Doc.A/36/582, S.7).
- 40 China (UN-Doc.A/36/582, S.12).
- 41 Katar (UN-Doc.A/35/582, S.36).
- 42 Sierra Leone (s.Anm.37).
- 43 So insbesondere auf der 35. Generalversammlung, vgl. UN-Doc.A/SPC/35/SR.44, S.9.
- 44 Z.B. Dänemark (UN-Doc.A/36/582, S.13), Frankreich (A/36/582, S.17), Niederlande (A/36/582, S.33).
- 45 Vgl. Resolutionen 30(XXXVI) v.11.3.1980 und 29(XXXVII) v. 11.3.1981 der Menschenrechtskommission sowie A/Res/35/196 v. 15.12.1980.
- 46 Resolution 36(XXXVI) der Menschenrechtskommission, operativer Teil, Ziff.3.
- 47 Begrifflich werden darunter im Unterschied zu grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen Fluchtbewegungen innerhalb eines Staatsgebiets verstanden.
- 48 Resolution 29(XXXVII) der Menschenrechtskommission, operativer Teil, Ziff.2-7.
- 49 UN-Doc.E/CN.4/1503 v. 31.12.1981.
- 50 Vgl. insbesondere den Empfehlungsteil der Studie, E/CN.4/1503, (i)f.
- 51 Dazu: VN 1/1982 S.30.
- 52 Zur jeweiligen nationalen Gesetzgebung über die Bestimmung des Flüchtlingsstatus vgl. den Bericht des UNHCR, UN-Doc.A/AC.96/INF.152/Rev.3 v. 7.9.1981.
- 53 Vgl. Anm.35.36.
- 54 So z.B. Kuba (A/SPC/36/SR.45, S.17; A/36/582/Add.1, S.2); Laos (A/SPC/36/SR.44, S.5); Madagaskar (A/SPC/36/SR.45, S.16).
- 55 So z.B. Australien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien oder Niederlande, vgl. im einzelnen A/36/582.
- 56 Vgl. Anm.21.
- 57 Vgl. Anm.54.
- 58 Vgl. dazu z.B. Gudrun Lachemann/Uwe Otzen, Die Weltflüchtlingsproblematik — eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik, Berlin (Veröffentlichung des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik) 1981, S.21ff.
- 59 Im einzelnen dazu Schaefer (Anm.33), S.63, 365ff.

Der Begriff des Selbstbestimmungsrechts der Völker in heutiger Sicht

HÉCTOR GROS ESPIELL

Die Wechselwirkung von Entkolonisierung und Völkerrechtsentwicklung wird am Beispiel des Selbstbestimmungsrechts der Völker besonders deutlich, wie aus dem folgenden Beitrag des früheren Sonderberichterstatters der Menschenrechts-Unterkommission hervorgeht. Ausführlich mit dem Selbstbestimmungsrecht hat sich zuletzt in dieser Zeitschrift Jost Delbrück (Das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Völkerrecht der Gegenwart. Bemerkungen zum Stand der Diskussion, VN 1/1977 S.6ff.) befaßt.

Sowohl in meinem Bericht ›Das Selbstbestimmungsrecht. Anwendung der Resolutionen der Vereinten Nationen¹ für die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz der Vereinten Nationen als auch in mehreren in den letzten Jahren erschienenen einschlägigen Veröffentlichungen² habe ich die hauptsächlichsten Bestandteile und Eigenheiten dieses Rechts in Theorie und Praxis der Gegenwart untersucht. Der vorliegende Aufsatz soll in zusammengefaßter und knapper Form meine Schlußfolgerungen darlegen. Auf einen ausführlichen bibliographischen und Anmerkungsenteil ist dabei verzichtet worden. Hierzu verweise ich auf meine vorherigen Veröffentlichungen, insbesondere auf den Bericht für die Vereinten Nationen³.

I. Die heutige Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Um zu einer Bestimmung des heutigen Wesensgehalts des Begriffs der Selbstbestimmung zu gelangen, ist es erforderlich, den gewaltigen Wandel zu verstehen und zu bewerten, dem dieses Konzept in den letzten Jahren unterworfen war. Zu Zeiten des

Völkerbundes war es im Völkerrecht ein unmittelbar mit dem Nationsbegriff verbundenes Prinzip. Es fand vorzugsweise oder fast ausschließlich in Europa Anwendung und schloß den Kolonialismus gegenüber Afrika, Asien und Lateinamerika durchaus nicht aus. Im Wortlaut der Charta der Vereinten Nationen wurde der Grundsatz der Selbstbestimmung lediglich zweimal erwähnt (in Art.1 und 55). Ab 1952 jedoch, und besonders ab 1960 entwickelte sich das Selbstbestimmungsrecht auf Grund der in der Organisation geleisteten Arbeit⁴ zu einem Grundprinzip notwendiger weltweiter Anwendung, zu einem Recht aller Völker und zu einer zwingenden Regel des Völkerrechts. So bewirkte es mit dem Niedergang des Kolonialismus und trotz einigen noch andauernden Restwiderstandes einen vollständigen Umschwung innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Für das heutige Völkerrecht und die gegenwärtige Völkerrechtsdoktrin ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker ein Grundprinzip, ein Recht der Völker unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft und eine unabdingbare Voraussetzung für die Existenz und den Genuß aller Rechte und Freiheiten des Menschen.

II. Die Selbstbestimmung als Recht der Völker unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft

Das Selbstbestimmungsrecht ist von den Vereinten Nationen als ein Recht der Völker unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft ausgestaltet worden. Es bezieht sich nicht auf staatlich organisierte Völker, bei denen koloniale und andere Fremdherrschaft nicht vorliegt. Sowohl die Resolution 1514(XV) der Generalversammlung⁵ wie auch andere Texte der Vereinten Nationen verurteilen jeden Versuch, die nationale Einheit und die territoriale Unverletzlichkeit eines Landes ganz oder teilweise zu zer-