

der Bauzeit für das Nam Ngum-Projekt, im Nordosten Thailands auf dem Markt nicht voll untergebracht werden kann. Mit der Möglichkeit solcher Auslastung werden die spezifischen Erzeugungskosten von Nam Pong sinken. Vientiane, das eine völlig unzureichende Elektrizitätsversorgung hat, kann die Knappheit an elektrischer Energie mit Lieferung durch Nam Pong kurzfristig beheben, so daß die Abnehmer nicht auf die Fertigstellung von Nam Ngum oder eine zwischenzeitliche Installation weiterer und teuer arbeitender Dieselsätze zu warten brauchen.

Schließlich wird es möglich, durch Aufstellung einer 30-MW-Turbine auch in Nam Ngum kostengünstigen Strom zu erzeugen, denn die Vereinbarung zwischen Laos und Thailand sieht vor, daß das Nam-Ngum-Kraftwerk den Teil seiner Energie nach Thailand speisen wird, der keine Abnahme in Vientiane findet. Damit ist auch für das laotische Kraftwerk eine gute Ausnutzung seiner Kapazität sichergestellt. Mit einem Minimum an Kapitaleinsatz erzielen so beide Länder optimalen Nutzen für ihre Elektrizitätsversorgung. Nicht ausgeschlossen ist übrigens, daß in einigen Jahren die gesamte gesicherte Leistung von Nam Ngum in Höhe von 120 MW ausgebaut wird, um einen Großteil davon über eine noch zu errichtende 230-kV-Leitung nach Bangkok zu transportieren, dem Lastschwerpunkt Thailands. Überlegungen in dieser Richtung wurden bereits angestellt.

Welche besondere Bedeutung das Nam-Ngum-Projekt für die Elektrizitätsversorgung von Laos besitzt, geht auch aus den folgenden wenigen Zahlen hervor. Der spezifische Jahresverbrauch in Laos beträgt nur 3 kWh pro Kopf der Bevölkerung (zum Vergleich: 1963 war der spezifische Weltverbrauch 860 kWh, der Verbrauch in den USA 5325 kWh). Nur 5 Ortschaften haben eine eigene Elektrizitätsversorgung, deren Gesamterzeugung von 13,4 Mill. kWh (1964) dem Verbrauch eines mittleren modernen Industriebetriebes entspricht. Über die Abnehmerdichte liegen keine verlässlichen Zahlen vor, doch sie dürfte kaum an 5 vH heranreichen. Berücksichtigt man, daß zwischen Elektrizitätsverbrauch und der Höhe des durchschnittlichen Volkseinkommens eine enge positive Korrelation besteht, so wird aus den wenigen Zahlen bereits

ersichtlich, auf welcher niedriger Stufe die wirtschaftliche Entwicklung Laos' noch steht. Mit der Realisierung von Nam Ngum wird die laotische Elektrizitätsversorgung ihre schon lange notwendige kapazitive Ausweitung erfahren und den Abnehmern werden verbraucherfreundlichere Tarife angeboten werden können. Damit werden auch Hindernisse für das Entstehen von Gewerbebetrieben ausgeräumt. Eine Marktuntersuchung ergeben hat, bestehen in Vientiane Pläne zur Errichtung von Gewerbebetrieben mit einem Gesamtanschlußwert von 18 MW. Dazu kommt noch die Möglichkeit des Stromeinsatzes für die Eisenverhüttung, denn in unmittelbarer Nähe des Nam-Ngum-Dammes wurden Vorkommen hochgradigen Eisenerzes entdeckt. Nam Ngum wird schließlich Laos erhebliche Devisenausgaben für Dieselöl, das im kostspieligen Transit über Thailand eingeführt werden muß, einsparen helfen. Für ein Land, dessen Ausfuhr nicht nennenswert ist, besitzt dieser Gesichtspunkt besonderes Gewicht.

Bis zum Eintreffen der Energie aus Nam Pong muß das Verteilungsnetz in Vientiane modernisiert und ausgebaut werden. Das Netz ist völlig veraltet und seine Kapazität nicht ausreichend. Leitungsverluste von gut 25 vH verteuern die Versorgung. Die Bundesrepublik Deutschland hat Laos zur Verbesserung seiner Stromversorgung eine Anleihe über 16 Mill. DM zu günstigen Bedingungen eingeräumt. Ein Großteil dieser Mittel wird für den Ausbau des Verteilungsnetzes in Vientiane verwandt werden.

Das Nam-Ngum-Projekt zeigt den großen Nutzen, der von einer regionalen Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern auf dem Gebiete ihrer Elektrizitätsversorgung erwartet werden kann. Dieser Nutzen wirkt sich in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung besonders stark aus, weil die Elektrizitätsversorgung mit Abstand der kapitalintensivste Wirtschaftszweig ist, dem aber auch innerhalb der für die Entwicklung notwendigen infrastrukturellen Maßnahmen prioritäre Bedeutung zukommt. Die begrenzte Kapitalbildung der Entwicklungsländer verlangt deshalb geradezu den optimalen Einsatz jeder Kapitaleinheit. Es bleibt deshalb zu hoffen, daß das Beispiel Nam Ngum Schule macht. Möglichkeiten sind gewiß ausreichend vorhanden.

## Die Vereinten Nationen und das Asylproblem

DR. LASZLO SCHIRILLA \*

*Der diesjährige »Tag der Vereinten Nationen« wurde von der Vollversammlung zum »Weltflüchtlingstag« bestimmt. Eines der gravierendsten Probleme im Leben eines Flüchtlings kann die Frage nach dem Recht auf Asylgewährung werden. Für Millionen Menschen in aller Welt ist sie eine Existenzfrage. Worum es sich dabei handelt, was ein Asyl ist, wohin die Entwicklung geht oder gehen sollte, was die Vereinten Nationen befürworten sind Fragen, mit denen sich nachstehender Beitrag befaßt. Der Autor ist Justitiar beim Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Deutschland.*

Das Wort Asyl, das wir in der Überschrift finden, ist alt und der Begriff, für den es steht, weit. Wort und Begriff sind im allgemeinen Gebrauch mit anderen Problemen, besonders mit dem Flüchtlingsproblem und den Fragen der Gewährung von Schutz für Flüchtlinge, verknüpft. Bei einer Betrachtung der Tätigkeit der Vereinten Nationen im Asylbereich ist demnach eine klare Abgrenzung der Begriffe und Aufgaben notwendig. Vor allem ist das Flüchtlings- und Asylproblem abzugrenzen. Das Asylproblem ist ein Teil des Flüchtlingsproblems: der

Gewährung des Schutzes für Flüchtlinge. In der wichtigsten internationalen Vereinbarung, die zum Schutze der Flüchtlinge getroffen wurde, in der Genfer Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge<sup>1</sup> wird das Asylrecht jedoch nicht erwähnt. In dem Abkommen wird der Flüchtlingsbegriff definiert und die Rechte und Pflichten der in den vertragsschließenden Staaten schon aufgenommenen Flüchtlinge in den wichtigsten Lebensbereichen bestimmt. Die Aufnahme eines Flüchtlings in dem Staat, dessen Grenzen er überschreitet, um dort Asyl und Schutz zu suchen, wurde in dem Abkommen jedoch nicht geregelt. Diese Tatsache deutet darauf hin, daß Asylgewährung und Rechtsstellung der Flüchtlinge voneinander getrennte Fragen sind. In unserer Betrachtung werden wir die Frage der Aufnahme der Asylsuchenden, d. h. das Problem der Asylgewährung prüfen.

### I

Seit den Anfängen der Geschichte der Menschheit flüchteten Angehörige von Gemeinschaften — Familien, Stämmen, Städten oder Staaten — aus dieser Gemeinschaft und aus ihrer Heimat und suchten Schutz und Sicherheit in fremden

Gemeinschaften. Die Gefahr, die sie zur Flucht zwang, war dadurch, daß es dem Flüchtling gelang, den Machtbereich des Verfolgers zu verlassen, aber noch nicht behoben, weil die Frage der Aufnahme in dem aufgesuchten Land noch offenstand.

Die Gewährung des Schutzes vor Verfolgung und die Aufnahme eines Fremden bedeutet keine Verpflichtung für das aufgesuchte Land, etwa in dem Sinne, wie es den eigenen Staatsangehörigen verpflichtet ist. Die Gründe, die das fremde Land zur Gewährung oder Ablehnung des Asyls bewegen, zeigen seit frühester Zeit eine vielseitige und sich stets ändernde Entwicklung.

Es ist nicht zu übersehen, daß durch die Aufnahme des Fremden dem Land Belastung und Gefahr entstehen können. Wenn der Flüchtling, vielleicht zusammen mit seiner Familie, aufgenommen wird, so muß ihm, der in der Regel mittellos und hilfsbedürftig ist, Unterkunft und Lebensunterhalt gewährt werden. Die fremde Macht, vor welcher er flüchtet, wird möglicherweise seine Aufnahme als einen unfreundlichen Akt auslegen und könnte sogar gegen das Aufnahme-land Repressalien anwenden. Diesen wirtschaftlich oder politisch negativen Gesichtspunkten stehen aber auch für die Aufnahme ebenso eigennützige, jedoch positive Überlegungen gegenüber. Der Fremde würde eine Stärkung des Arbeitspotentials oder eine Stärkung der Kampfkraft des Aufnahme-landes bedeuten und damit gleichzeitig eine Schwächung des Feindes. Seit den frühesten Zeiten spielen jedoch neben diesen eigennützigen Gesichtspunkten auch religiöse und moralische Momente eine wichtige, oft entscheidende Rolle bei der Entscheidung. Asyl wurde gewährt, weil der Flüchtende in den Tempeln oder heiligen Stätten Schutz gesucht hatte. Damit stand er unter sakral-magischem Schutz, weil er in dem fremden Lande Gastfreundschaft genoß, weil das Land die Asylgewährung als Ehrensache betrachtete oder weil er im Asyl-land Verständnis und Erbarmen fand.

In den Jahrhunderten änderten sich die Beweggründe in den Erdteilen und bei den Völkern. Es ist nicht möglich, an dieser Stelle die historische Entwicklung der Asylgewährung zu beschreiben. Die Bedeutung der Erklärungen und Bemühungen der Vereinten Nationen für den Asylgedanken wird jedoch klarer, wenn die Entwicklung von der Zeit an geprüft wird, als nach den Phasen des sakral-magischen Gedankens und der Gastfreundschaft das Asylrecht ein Begriff der internationalen Rechtslehre und Objekt zwischenstaatlicher Vereinbarungen wurde.

## II

In der Rechtslehre erschien das Problem der Asylgewährung vorerst in der Form, ob der Staat, bei welchem eine Person Zuflucht suchte, selbst das Recht hat, Asyl zu gewähren. Der Asylsuchende ist Untertan eines anderen Staates, mit welchem er in Konflikt geraten ist. Es ist zu klären, ob der aufgesuchte Staat das Recht hat, ihn zum Ungehorsam gegenüber den Anweisungen und dem Willen des Herkunftslandes zu bewegen, indem er ihm Hilfe gewährt und ihm dadurch die Hoheitsrechte des Herkunftslandes entzieht.

Außer den oben angedeuteten praktisch-politischen Risiken ist demnach noch diese Rechtslage zu klären. Dabei ist auch zu beachten, inwieweit den Staat vertragliche Bestimmungen binden. Wenn z. B. ein Vertrag über die Auslieferung von gewöhnlichen Verbrechern besteht, so wird für diese Gruppe der Asylsuchenden auch der Auslieferungsvertrag maßgebend.

Hinsichtlich Asylsuchender aus politischen, religiösen usw. Gründen wird das Recht eines Staates zur Asylgewährung in der Rechtslehre anerkannt.

KIMMINICH gibt in seiner grundlegenden Arbeit über den Rechtsstatus der Flüchtlinge<sup>2</sup> eine Aufzählung der Meinungen über das Asylrecht des Staates in den verschiedenen Sprach-

bereichen und Rechtssystemen. LANGE definiert das Asylrecht als »subjektives internationales Recht eines Staates gegenüber einem anderen«<sup>3</sup>. Laut HÄFLINGER ist das Asylrecht »das Souveränitätsrecht eines Staates gegenüber anderen Staaten, den von ihnen aus irgend einem Grunde verfolgten Personen, die nicht seine Staatsangehörigkeit besitzen, Schutz und Zuflucht auf seinem Gebiet zu gewähren, sofern dem keine völkerrechtlichen Bestimmungen, insbesondere Auslieferungsverträge entgegenstehen«<sup>4</sup>.

In weiteren Definitionen wird das Asylrecht als Recht des Staates hervorgehoben, in dem das subjektive Recht des Asylsuchenden verneint wird. Kimminich zitiert u. a. SIMPSON: »Der Ausdruck ›Recht auf Asyl‹ wird häufig in Verbindung mit dem Flüchtling gebraucht. Ein solches Recht existiert nicht, es ist ein Widerspruch in sich. Asyl ist ein Vorrecht, welches der Staat erteilt«<sup>5</sup>. Ebenso GARCIA: »Trotz der vortrefflichen Betrachtungen von Vittoria, Suarez und selbst Grotius, ein individuelles Recht auf Asyl existiert nicht«<sup>6</sup>. Auch WEIS, der Leiter der Rechtsabteilung des UNHCR, bezeichnet das Asylrecht als das Recht des Staates und nicht als das Recht des Individuums<sup>7</sup>. In der Sitzung der International Law Commission der Vereinten Nationen wurde von den Gelehrten BRIERLY und HUDSON das Recht des Individuums auf Asyl verneint und lediglich das Recht des Staates auf Asylgewährung anerkannt<sup>8</sup>.

## III

Solche Definitionen können den Asylsuchenden oder die Menschenfreunde, die mit ihm fühlen, nicht befriedigen. Die Anerkennung des Rechtes des Staates auf Asylgewährung an fremde Staatsangehörige war jedoch eine bedeutende Stufe der Entwicklung. Sie schuf die Grundlage zu weiteren Phasen.

Die Klärung dieses Zweifels war aus dem Grunde wichtig, weil die Asylgewährung in Zeiten, in welchem moralische und sakrale Motive nicht mehr wirkten, häufig als Mittel der Politik in den Machtkämpfen angewandt und weil darüber oft aus kleinlichen praktischen Gesichtspunkten entschieden wurde. Die Anerkennung des Rechtes des Staates hat eine neue Grundlage geschaffen und weitere Entwicklungsphasen eingeleitet.

Zwischen 1922 und 1938 wurden im Völkerbund verschiedene Abkommen über Flüchtlinge abgeschlossen<sup>9</sup>. In diesen Abkommen wurden Vereinbarungen über Paßfragen und andere Verwaltungsmaßnahmen sowie über den Personalstatus und über arbeits-, steuer- und sozialversicherungsrechtliche Fragen derjenigen Flüchtlinge getroffen, die schon Aufnahme oder Aufenthaltsrecht in einem Lande erworben hatten. Die Staaten haben sich sogar verpflichtet, solche Flüchtlinge nicht auszuweisen oder bei Ausweisungen human vorzugehen. Das Recht auf Asyl selbst wird in diesen Verträgen nicht anerkannt.

In dem Vertrag vom 28. Oktober 1933 über die internationale Rechtsstellung der Flüchtlinge<sup>10</sup> wurde jedoch eine Vereinbarung getroffen, die als Vorstufe zu der Anerkennung des subjektiven Rechts auf Asyl erscheint. Im Art. 3 des Vertrages ist folgende wichtige Bestimmung enthalten: »Er (jeder der vertragsschließenden Partner) verpflichtet sich, auf jeden Fall Flüchtlingen an den Grenzen ihres Heimatstaates den Eintritt nicht zu verweigern.«

Wenn der Flüchtling an der Grenze eines fremden Staates nicht abgewiesen wird, so bedeutet das jedoch keinesfalls, daß ihm Anspruch auf Aufnahme zusteht und er asylberechtigt ist. Er ist vor einer späteren Zurückweisung nicht geschützt. Die Gefahr ist jedoch zunächst gebannt; er ist seinen Verfolgern entkommen. In diesem Sinne bedeutet der Art. 3 noch keine Lösung, immerhin aber doch eine wichtige Vorstufe in Richtung der Anerkennung eines subjektiven Rechtes auf Asyl. Auf die Bedeutung dieser Regelung hat auch KRENZ<sup>11</sup> hingewiesen.



#### IV

Nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges, der für die Menschheit Elend und millionenfachen Verlust an Menschenleben mit sich brachte, als der größte Teil Europas in Schutt und Ruinen lag, haben sich Staatsmänner und Gelehrte bemüht, die Ideale der sich neu sammelnden Menschheit zusammenzufassen.

Diese sollten dann als alle Völker verbindende Grundsätze und als die Grundrechte jedes Menschen anerkannt werden. LAUTERPACHT veröffentlichte 1948 ein Buch: »Das internationale Gesetz über das Recht der Menschen«, und am 10. Dezember 1949 wurde die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Artikel 14 dieser Erklärung lautet wie folgt:

»Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen.

Dieses Recht kann jedoch im Falle einer Verfolgung wegen nichtpolitischer Verbrechen oder wegen Handlungen, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen, nicht in Anspruch genommen werden.«

Die Beurteilung dieses Artikels im Hinblick auf den Asylgedanken ist verschieden. Von manchen Autoren wird er überhaupt nicht oder nur wenig beachtet. DAHM stellte fest, daß die Rechtspflicht zur Asylgewährung aus dem Art. 14, der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« nicht abgeleitet werden kann<sup>12</sup>. Die Befürworter der Anerkennung des Asylrechtes als subjektives Recht sind von dem Artikel enttäuscht. KIMMINICH meint sogar in seinem schon zitierten Buch, daß Art. 14 die Entwicklung des Asylrechtes geradezu aufgehalten habe.

Bei der Prüfung der Bedeutung dieses Artikels wäre jedoch auf die folgenden Gesichtspunkte hinzuweisen:

1. Schon die Aufnahme des Asylgedankens in die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« ist eine wichtige und nicht zu unterschätzende Tatsache, mögen Form und Inhalt des Artikels auch unvollkommen oder ungenügend sein. Der Asylgedanke wird in der Erklärung als Menschenrecht und Bestandteil der Würde des Menschen proklamiert.

2. Der Artikel enthält zwar keine Anerkennung des subjektiven Asylrechtes, seine Entstehungsgeschichte zeigt jedoch deutlich, daß dieser Gedanke bis zu den Beratungen über die Erklärungen vorgestoßen war. Eine frühere Forderung der Menschenrechtskommission lautete: »Jeder Mensch hat das Recht, in einem anderen Land Asyl vor Verfolgung zu suchen, und es kann jedermann gewährt werden.«

Ein anderer Entwurf geht noch weiter: »Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern Asyl vor Verfolgung zu suchen und zu erhalten.«

Auch einige Regierungsdelegationen waren für eine weitgreifendere Fassung. Diese positiven Einstellungen bezeugen einmal die Fortschrittlichkeit des Gedankens an ein individuelles Asylrecht und weisen zum anderen die Richtung der weiteren Entwicklung.

#### V

In der Genfer Konvention, über welche schon zur Zeit des Entstehens der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in den Gremien der Vereinten Nationen beraten wurde und welche zwei Jahre später, am 28. Juli 1951, von der von den Vereinten Nationen einberufenen Konferenz der Bevollmächtigten Regierungsvertreter angenommen wurde, wird, wie bereits oben erwähnt, über das Asylrecht nichts bestimmt. Die Schlußakte der Konferenz der Bevollmächtigten der Vereinten Nationen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Staatenlosen zur Genfer Konvention, IV D<sup>13</sup> enthält jedoch die Empfehlung an die vertragsschließenden Staaten, jene Flücht-

linge, die ihr Heimatland aus Gründen der Verfolgung verlassen haben, weiterhin in ihr Staatsgebiet aufzunehmen. Anstatt einer Anerkennung der Verpflichtung zur Aufnahme und anstatt einer Anerkennung des Rechtes des Flüchtlings auf Aufnahme wurde eine Empfehlung an die Regierungen gerichtet, die ebenfalls als eine positive Stellungnahme zu werten ist.

Im Artikel 33 der Genfer Konvention haben sich die Staaten außerdem verpflichtet, Asylsuchende von ihren Grenzen nicht zurückzuweisen. Diese Bestimmung kommt hauptsächlich bei jenen Staaten in Anwendung, die gemeinsame Grenzen mit Staaten haben, aus denen Asylsuchende flüchten. Die Bestimmung wird in der Literatur und von der Rechtsprechung nicht als Anerkennung des subjektiven Asylrechtes betrachtet. Die Bestimmungen der Genfer Konvention in Art. 31, 32 und 33 hinsichtlich Ausweisung und Zurückweisung der Flüchtlinge gehören jedoch zu der Entwicklung des Asylproblems<sup>14</sup>.

Die Anerkennung des Asylrechtes in den Verfassungen einzelner Staaten und die Frage, inwieweit dadurch ein subjektives Asylrecht entstanden ist, gehören zwar ebenfalls zur Geschichte des Asylgedankens, liegen jedoch außerhalb des Völkerrechtes und sind von den Bestimmungen der Vereinten Nationen unabhängig. Auf dieses Gebiet können wir hier nicht näher eingehen, sondern wollen lediglich feststellen, daß durch entsprechende Verfassungbestimmungen in einzelnen Ländern – wie z. B. durch Artikel 16 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland – tatsächlich ein subjektives Recht entstanden ist. Das Ausländergesetz der Bundesrepublik Deutschland regelt endgültig das Verfahren der Geltendmachung dieses Rechts. Das Recht auf Asyl – ebenso wie andere Flüchtlingsrechte – wurde auch auf solche Flüchtlinge ausgedehnt, die keine Konventionsflüchtlinge sind (Nicht-Stichtag-Flüchtlinge). In dem oben zitierten Artikel von WEIS<sup>14</sup> ist eine Aufzählung der Bestimmungen in Grundgesetzen und Ausländergesetzen von 39 Staaten enthalten, in denen über den Schutz von Asylsuchenden verfügt wird. In vielen dieser Bestimmungen wird das subjektive Recht auf Asylgewährung anerkannt.

#### VI

Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen hat im Jahre 1960 auf seiner 16. Tagung den Entwurf einer Erklärung über das Asylrecht angenommen. Diese Erklärung lautet wie folgt:

##### Artikel 1

Das Asyl, welches von einem Staat in Ausübung seiner Souveränität solchen Personen gewährt wird, die sich auf Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte berufen können, soll von allen anderen Staaten respektiert werden.

##### Artikel 2

Unter Berücksichtigung der staatlichen Souveränität und im Rahmen der Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen ist die Lage der Personen, die ihr eigenes oder ein anderes Land verlassen müssen, weil sie verfolgt werden oder begründete Furcht vor Verfolgung hegen, eine Angelegenheit der Völkergemeinschaft. Wenn es einem Lande schwerfällt, weiterhin Asyl zu gewähren, so sollen die anderen Staaten, entweder einzeln oder unter Zuhilfenahme der Vereinten Nationen im Geiste der internationalen Solidarität über Maßnahmen beratschlagen, die geeignet sind, die Last des Asyl gewährenden Staates zu erleichtern.

##### Artikel 3

Niemand, der in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte um Asyl bittet, soll an der Grenze abgewiesen, zurückgeschickt oder ausgewiesen werden oder ähnlichen Maßnahmen unterworfen sein, auf Grund deren er gezwungen ist, in ein bestimmtes Gebiet zurückzukehren oder dort zu bleiben, wenn ein Grund zu der Annahme besteht, daß er in diesem Gebiet einer Verfolgung unter Bedrohung seines Lebens, seiner körperlichen Unversehrtheit oder seiner Freiheit ausgesetzt wäre; etwas anderes gilt nur, wenn überwiegende Interessen der nationalen Sicherheit oder des Schutzes der Bevölkerung dem entgegenstehen.

Bevor ein Staat sich zu einer der genannten Maßnahmen entschließt, soll er die Möglichkeit erwägen, vorübergehend unter Bedingungen, die er nach seinem Ermessen festsetzt, Asyl zu gewähren, um den so bedrohten Personen Gelegenheit zu geben, in einem anderen Land Asyl zu suchen.

#### Artikel 4

Personen, die Asyl genießen, sollen keine Tätigkeit entfalten, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderläuft.

#### Artikel 5

Diese Erklärung soll in allen ihren Teilen so ausgelegt werden, daß das Recht auf Rückkehr in das Heimatland, das jedem Menschen nach Artikel 13 Absatz 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zusteht, unberührt bleibt.

Diese Erklärung ist der jüngste Vorstoß der Vereinten Nationen für ein subjektives Asylrecht. Über die Annahme der Erklärung hat die Vollversammlung noch nicht entschieden. Die Erklärung bezeichnet das Recht eines Staates, Asyl zu gewähren, als Ausübung seiner Souveränität. Sie verbietet Abweisung, Zurückschickung, Ausweisung sowie ähnliche Maßnahmen gegen Asylsuchende. Auch mit dieser Erklärung wird das subjektive Asylrecht noch nicht anerkannt. Die Bedeutung der Erklärung liegt nicht darin, daß sie etwas weiter geht als Art. 33 der Genfer Konvention, sondern darin, daß sie die Lage der Flüchtlinge, – d. h. Schicksal und Probleme der Flüchtlinge – zu einer Angelegenheit der Völkergemeinschaft erklärt. Damit und mit Vorbehalten und Hinweisen auf die Sicherheit des Staates und den Schutz der Bevölkerung will sie die praktischen Argumente abschwächen, die gegen die Anerkennung des subjektiven Asylrechtes geltend gemacht werden: Bei einem Rechtsanspruch auf Asyl gegen einen Staat – so wird entgegengehalten – werden in Krisenfällen Massen von Asylsuchenden, darunter auch ordnungsstörende Elemente, aufgenommen werden müssen, und die wirtschaftliche Lage, Ordnung und Sicherheit des aufgesuchten Landes können gefährdet werden. In solchen, für einen Staat gefährlichen Situationen können die entstehenden Probleme im Zeichen der internationalen Solidarität nur gelöst werden, wenn das Flüchtlingsproblem tatsächlich als eine Angelegenheit der Völkergemeinschaft erkannt wird.

### VII

Internationale Verträge, Erklärungen und Entscheidungen kommen oft nach schwierigen Beratungen, nach Ausgleich entgegengesetzter Meinungen und in den meisten Fällen als Kompromiß zustande. Diese Tatsache darf nicht außer acht gelassen werden, wenn von internationalen Organisationen manche Stellungnahmen als unbefriedigend empfunden und kritisiert werden.

Als letzte Entwicklung im Bereiche des Asylproblems sind die Resolution der 31. Konferenz der International Law Association und die Empfehlung des Europarates vom 1. Oktober 1965 zu nennen. Beide liegen außerhalb der Vereinten Nationen. Die Konferenz der International Law Association hat es in der Sitzung vom August 1964 in Tokio als wün-

schenswert erklärt, das Asyl als Recht des Individuums anzuerkennen, und einen Ausschuß beauftragt, der nächsten Konferenz über das territoriale und diplomatische Asylrecht eine Bericht zu unterbreiten.

Der Beratende Ausschuß des Europarates hat dem Minister-rat am 1. Oktober 1965 eine vom Ausschuß für Bevölkerungs- und Flüchtlingsfragen ausgearbeitete Empfehlung unterbreitet<sup>15</sup>. Die Empfehlung<sup>16</sup> tritt klar und unmißverständlich für die Anerkennung des Individuums im internationalen Recht ein. Diese Empfehlung ist schon aus dem Grunde bemerkenswert, weil in der Europäischen Menschenrechtskonvention das Asylproblem nicht erwähnt ist.

Am 24. Oktober, dem Gründungsjahr der Vereinten Nationen, der für das Jahr 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum ›Weltflüchtlingstag‹ erklärt wurde, begann in 16 Ländern eine Flüchtlingsaktion, in der, wie Prinz Sadruddin Aga Khan, der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, betonte, Millionen von Europäern Gelegenheit gegeben werden soll, zur Linderung des Flüchtlingselends in der Welt beizutragen. Die außerordentlichen Bemühungen für den Erfolg dieser Aktion zeigen, daß die Mitglieder der Völkergemeinschaft solidarisch für die Lösung der Flüchtlingsprobleme eintreten.

WEIS und JAHN schrieben in ihrer Abhandlung über ›die Vereinten Nationen und die Flüchtlinge‹<sup>17</sup>: »Den Flüchtlingen wird erst dann wirksam geholfen werden können, wenn ihre Not in das Bewußtsein der Menschen eingedrungen ist.« Auch die Anerkennung des subjektiven Asylrechtes, für die sich die Vereinten Nationen eingesetzt haben, wird sich nach unserem festen Glauben mit Hilfe der Solidarität der Völkergemeinschaft durchsetzen, wenn die Not und die gefährliche Lage des Asylsuchenden richtig verstanden wird.

#### Anmerkungen:

- \* Die hier vertretenen Ansichten sind die des Verfassers und nicht notwendigerweise mit denen des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars identisch.
- 1 Gesetz betreffend das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 1. September 1953 (BGBl. Teil II, 559).
- 2 Kimminich: Der internationale Rechtsstatus der Flüchtlinge, 1962.
- 3 Lange: Grundfragen der Auslieferung und des Asylrechtes, S. 11.
- 4 Häflinger: Das Asylrecht nach Völkerrecht und nach dem schweizerischen öffentlichen Recht.
- 5 Simpson: The Refugee Problem, S. 5.
- 6 Garcia-Mora: International Law and Asylum as a Human Right, S. 120.
- 7 Weis: Legal Aspects of the Convention of July 1951, S. 481.
- 8 Yearbook of the International Law Commission 1949, S. 48.
- 9 Jahn: Der völkerrechtliche Schutz von Flüchtlingen, 1955, S. 42 f.
- 10 Völkerbund, Vertragsserie, Band CLIX, No. 3663.
- 11 Krenz: The Refugee as Subject of International Law. The International and Comparative Law Quarterly 1966, S. 108.
- 12 Dahm: Völkerrecht, Bd. 1, S. 279.
- 13 UN-Doc. A/Conf.2/108/Rev. 1 vom 26. November 1952.
- 14 Weis: Das territoriale Asyl (Indian Journal of International Law, April 1966).
- 15 Consultative Assembly, Official Report, Seventeenth Ordinary Session (AS 17 CR 15).
- 16 Dokument 1966 vom 1. Oktober 1965.
- 17 Weis-Jahn: Die Vereinten Nationen und die Flüchtlinge. Handbuch des Internationalen Flüchtlingsrechts, S. 292.

ÜBER DIE DEUTSCHEN

Zwiespalt brauchte ich unter ihnen nie zu säen.  
Ich brauchte nur meine Netze zu stellen und sie liefen hinein.  
Untereinander haben sie sich gewürgt und sie meinten, damit ihre Pflicht zu tun.  
Törichter ist kein anderes Volk auf der Erde. Keine Lüge kann grob genug  
ersonnen werden, die Deutschen glauben sie. Stets kämpfen sie erbitterter  
untereinander als gegen den wirklichen Feind.

NAPOLEON I.