

# Flüchtlinge in Afrika

Die Situation zu Beginn der achtziger Jahre

ULRICH BRAUKÄMPER

*Auf bedrückende Weise ist in den letzten beiden Jahren das Thema »Flüchtlinge« einmal mehr auf die internationale Tagesordnung gelangt. In einer — auf eine Initiative von Bundesaußenminister Genscher zurückgehenden — Resolution über »Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme« (vgl. S.24f. dieser Ausgabe) hat die 35.Generalversammlung der Vereinten Nationen auf die mit der Erscheinung der Massenflucht einhergehende Gefährdung der Stabilität ganzer Regionen aufmerksam gemacht. Auf dem Gebiet der Flüchtlingshilfe hat die Generalversammlung mit der Einberufung einer »Internationalen Konferenz über Hilfe für Flüchtlinge in Afrika« für den 9. und 10. April nach Genf eine »höchst wichtige Entscheidung«, so Präsident von Wechmar, getroffen (Resolution 35/42, Text S.36 dieser Ausgabe). Die Konferenz in Genf wird das Augenmerk auf ein Flüchtlingsproblem lenken, das nicht die auf dem Fernsehschirm sichtbare Dramatik der Bootsflucht — aus dem »sozialistischen« Vietnam wie aus dem »kapitalistischen« Haiti — zu besitzen scheint, das aber bestimmt nicht weniger gravierend ist.*

Die im Mai 1979 von der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) in Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) in der tansanischen Stadt Aruscha veranstaltete »Konferenz über die Lage der Flüchtlinge in Afrika« eröffnete zum ersten Mal umfassenden Einblick in die Dimension der sich auf diesem Kontinent vollziehenden Fluchtbewegungen. Die von den Teilnehmern erarbeiteten Empfehlungen und Resolutionen stellen seitdem eine wichtige Grundlage für die Hilfsprogramme auf diesem zuvor nur sehr unzureichend berücksichtigten Erdteil dar<sup>1</sup>.

## I. Afrikanische Flüchtlingsstatistik 1979/80

Die Zahl der Flüchtlinge in der Welt wurde 1980 auf nahezu 15 Millionen geschätzt, von denen etwa ein Drittel auf Afrika entfielen. Jeder hundertste der 450 Mill Einwohner dieses Kontinents war aus seinem Herkunftsland in ein anderes geflohen; die innerhalb eines Staates »Entwurzelten« bleiben in dieser Zahl unberücksichtigt<sup>2</sup>. Nach den bedeutendsten Aufnahmeländern (wichtige Herkunftsländer in Klammern) stellte sich die Flüchtlingsstatistik 1979/80 wie folgt dar<sup>3</sup>:

Ägypten	5 000
Äthiopien	11 000 (Sudan)
Algerien	100 000 (West-Sahara)
Angola	56 000 (Zaire, Namibia)
Botswana	23 000 (Simbabwe, Namibia, Südafrika)
Burundi	50 000 (Rwanda)
Dschibuti	42 000 (Äthiopien)
Gabun	30 000 (Äquatorialguinea)
Kamerun	120 000 (Tschad, Äquatorialguinea)
Kenia	6 000 (Äthiopien, Uganda)
Mosambik	150 000 (Simbabwe)
Rwanda	9 000 (Burundi)
Sambia	50 000 (Simbabwe)
Senegal	5 000 (Guinea)
Somalia	848 000 (Äthiopien)
Sudan	441 000 (Äthiopien, Uganda, Tschad)
Swasiland	5 000 (Südafrika)
Tansania	160 000 (Rwanda, Burundi, Zaire)
Uganda	112 000 (Rwanda, Zaire)
Zaire	300 000 (Angola, Rwanda, Burundi)
Insgesamt	2 523 000

Hinzu kamen einige Tausend amtlich erfaßte Flüchtlinge in Ghana, Lesotho, Marokko, Nigeria und Tunesien<sup>4</sup> sowie eine hohe Zahl in Nachbarstaaten geflohener Menschen, die dort nicht registriert worden waren. Allein die aus Guinea Emigrier-

ten werden auf 1 Mill geschätzt; in Somalia kamen Handelsministerium und staatliche Lagerverwaltungen durch Aufrechnung erhöhter Lebensmitteleinfuhren und -ausgaben zu dem Schluß, daß sich rund 800 000 aus Äthiopien geflüchtete Menschen außerhalb der Lager im Lande aufhalten müßten. So fragwürdig die Grundlagen für Schätzungen der Dunkelziffer auch sein mögen — auch bei den offiziellen Statistiken werden bis zu 20 vH überhöhte Angaben für möglich gehalten —, eine Zahl von 4,5 Mill Flüchtlingen auf dem afrikanischen Kontinent erscheint als glaubhafte Größe.

Die Entwurzelten, die gleichfalls dringend Hilfe benötigen, sind statistisch noch weitaus schwieriger zu erfassen, da sie für etliche Staaten ein internes Problem darstellen, das häufig nur ungern realisiert und publik gemacht wird. Äthiopien bezifferte 1980 die Zahl der durch kriegerische Auseinandersetzungen und Dürrekatastrophen im Lande selbst heimatlos gewordenen Menschen auf 1,8 Mill<sup>5</sup>.

Aktiven Kämpfern von Befreiungsorganisationen und Widerstandsgruppen, die ausländische Gebiete als Operationsbasen benutzen, gesteht das Völkerrecht einen Flüchtlingsstatus nicht zu — wohl aber ihren Angehörigen. Die Tatsache, daß beide Gruppen häufig auf engstem Raum miteinander leben, hat in Afrika, namentlich im Krieg der weißen Rhodesier gegen die Patriotic Front von Simbabwe, wiederholt zu Massakern an Zivilisten geführt<sup>6</sup>, denn was die einen als Flüchtlingslager begriffen, wurde von der Gegenpartei als militärisches Ausbildungscamp deklariert.

## II. Gründe und Hintergründe der Flüchtlingsbewegungen

Die Gründe für das dramatische Anwachsen der Flüchtlinge in Afrika — 1965 wurde ihre Zahl auf 535 000, 1976 auf 1,1 Mill, Anfang 1978 auf 1,6 Mill und zum Jahresbeginn 1980 schließlich auf die erwähnten 4,5 Mill geschätzt — sind so vielfältig, daß vor der schwerpunktmäßigen Darstellung von Fallbeispielen eine gewisse Systematisierung unverzichtbar erscheint.

Mit 51 Staaten ist Afrika der staatenreichste Kontinent. Die dadurch entstehende Dichte internationaler Grenzen schafft potentiell politischen Zündstoff, der durch die Willkür, mit der

### Autoren dieser Ausgabe

*Dr. Ulrich Braukämpfer, geb. 1944, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Frobenius-Institut für Afrikakunde in Frankfurt am Main; historische, ethnologische und sozio-politische Forschungen in Nordostafrika.*

*Wolfgang Heisenberg, geb. 1938, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Fritz Thyssen Stiftung in Köln; zuvor bei der Stiftung Wissenschaft und Politik tätig. Mitglied der UN-Regierungsexpertengruppe über regionale Abrüstung.*

*Irene Maier, geb. 1930, ist Ministerialdirigentin im Bundesministerium der Justiz. Seit 1976 Beauftragte für Menschenrechtsfragen und Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte und beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.*

*Dr. Gerda Zellent, geb. 1934, ist Professor für politische Wissenschaft an der Bergischen Universität Wuppertal. Mitglied des Kuratoriums der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung.*

diese Grenzen von den Kolonialmächten seinerzeit festgelegt wurden, gesteigert wird. Hierin liegt für Afrika die wohl schwerste Hypothek aus der Zeit der Fremdherrschaft, eine Bürde, die auch durch die Doktrin der Organisation der Afrikanischen Einheit über die grundsätzliche Unantastbarkeit der aus der Kolonialzeit überkommenen Grenzen nicht beseitigt werden konnte. Die von ethnischen, sprachlichen und kulturellen Gegebenheiten keine Notiz nehmenden Grenzziehungen führten beispielsweise dazu, daß Somali außer in dem nach ihnen benannten Staatsgebilde in Dschibuti, Äthiopien und Kenia leben.

Wenn wir die Gründe für die Fluchtbewegungen zu analysieren versuchen, lassen sich mehrere miteinander z. T. in enger Verbindung stehende Kategorien anführen:

1.

Ethnische Gruppen, die durch *politische Grenzen* zersplittert wurden, stehen unausweichlich in einem Dilemma, da einerseits Solidarität zu dem Staat erwartet wird, in dem sie leben, und sie sich andererseits mit den Menschen gleicher Volkszugehörigkeit jenseits der Grenzen emotional verbunden fühlen. Bei zwischenstaatlichen Spannungen werden solche Gruppen von ihren Obrigkeiten häufig als ein Sicherheitsrisiko begriffen, auch wenn keine ausgeprägten sezessionistischen Neigungen bestehen. Im Falle von Grenzkonflikten sind sie häufig Repressalien von seiten ihrer Regierungen ausgesetzt, denen sie sich durch Flucht zu Menschen ihrer eigenen Kultur und Sprache jenseits der Grenze zu entziehen suchen<sup>7</sup>. Das trifft teilweise für die Somali des äthiopischen Ogaden-Gebietes zu.

2.

*Innerstaatliche Konflikte und Bürgerkriege* können zu grenzüberschreitenden Fluchtbewegungen oder auch zur Entwurzelung führen. Der Begriff 'Tribalismus', mit dem solche Auseinandersetzungen häufig charakterisiert werden, deckt in Wahrheit nur einen oberflächlichen Aspekt des Problems auf und verschließt sich seinen vielschichtigen historischen und sozio-ökonomischen Bedingtheiten. Es sei hier der Sezessionskrieg erwähnt, den das hauptsächlich von Ibo bewohnte Territorium Biafra 1969 gegen die nigerianische Zentralregierung führte und verlor. Zahlreiche Flüchtlinge gehen aus Volksgruppen hervor, die größere Autonomierechte von der Zentralmacht eines Staates erkämpfen wollen: entweder als Minderheit wie die Aufständischen im Süd-Sudan 1963 bis 1972<sup>8</sup> oder als Majorität wie die Oromo und andere Ethnien Äthiopiens<sup>9</sup>.

3.

Als weiterer Anlaß für Fluchtbewegungen können Machtkämpfe rivalisierender Parteien in einem Staatswesen angeführt werden. Zumeist sind es kleine Gruppen von in der Politik engagierten Leuten und Intellektuellen, die unter einem neuen Regime um ihre Existenz fürchten und deshalb in Nachbarstaaten oder nach Übersee fliehen. Das geschieht durchweg nach Staatsstreich und Revolutionen, die einen weitgehenden *Austausch der Eliten* zur Folge haben. Da für das nachkoloniale Afrika etwa 40 solcher Umstürze registriert werden können, war die Fluktuation entsprechend groß. Bei Terrorregimen, wie denen der 1979 gestürzten Staatsoberhäupter Idi Amin in Uganda und Macias Nguema in Äquatorialguinea, kann sich das Gefühl einer ständigen Rechtsunsicherheit und Existenzbedrohung der Bevölkerung ganzer Staatswesen bemächtigen.

4.

Eine beträchtliche Zahl von Menschen verläßt aufgrund *sozio-ökonomischer Mißstände und Diskriminierungen* ihre Heimatländer. Aus dieser Kategorie sind jedoch jene ausgeschlossen, die nur um eines höheren Lebensstandards willen eine Grenze überschreiten. Häufig wurden Repressalien gegen bestimmte Berufsgruppen, etwa Händler oder Nomaden, ausgeübt, denen dann für ihren Existenzhalt keine andere Wahl blieb, als ins Exil zu gehen. Wenn berufliche Spezialisierungen zudem mit ethnischen und rassischen Eigenheiten zusammenfallen, sind solche Gruppen in besonderem Maße durch Pogrome gefährdet, wenn es demagogischen Machthabern darum geht, von innenpolitischen Schwierigkeiten abzulenken. So suchten Verfolgung

und Vertreibung die wirtschaftlich als besonders dynamisch geltenden Ibo (in Nigeria) und Asiaten (namentlich in Uganda) heim<sup>10</sup>. Die Opfer von Hungersnöten — etwa während der Dürrekatastrophen im Sahel 1973/74 und in Nordostafrika 1973—75 und 1979/80 — blieben überwiegend als Entwurzelte in ihren eigenen Ländern.

5.

Als eine weitere Kategorie sind Flüchtlinge zu nennen, die wegen *ideologisch sanktionierter Unrechtssysteme* das Exil vorziehen. So ist für viele ›nichtweiße‹ Südafrikaner das Regime der Apartheid unerträglich. Rassistisch motivierte Unterdrückung ist im Prinzip zwar nicht auf weiße Minderheitsregierungen beschränkt, hat jedoch in der Republik Südafrika eine beispiellose Ausprägung erhalten. Die Zahl der aus diesem Staat stammenden Flüchtlinge, zumeist Intellektuelle und Schüler, ist bisher vergleichsweise gering, doch hat die Apartheid-Politik, die der schwarzafrikanischen Mehrheit nur das Bürgerrecht in zerstückelten und wirtschaftlich nicht lebensfähigen ›Bantustans‹ zugesteht, millionenfacher Entwurzelung Vorschub geleistet. Der schwarzen Bevölkerung (ca. 20 Mill) wird von dem Land, das ihre Vorfahren zum Großteil innehatten, ein kleiner und minderwertiger Teil zugewiesen. Auf dem von der weißen Minderheit (ca. 4 Mill) beanspruchten Territorium sollen sich die Schwarzen nur mit Sondergenehmigung als Arbeitskräfte, die durchweg von ihren Familienangehörigen getrennt sind, aufhalten dürfen<sup>11</sup>.

6.

Die Zahl der Flüchtlinge, die aufgrund *religiöser Verfolgungen* ihre Heimat verließen, ist in Afrika vergleichsweise gering. Die Zerschlagung der Lumpa-Sekte in Sambia während der sechziger Jahre unseres Jahrhunderts und Verfolgungen, denen die Zeugen Jehovas in Malawi bis in die Gegenwart ausgesetzt sind<sup>12</sup>, richten sich weniger gegen die Glaubensäußerungen als gegen die Staatsverneinung dieser Gruppen.

Diese Kategorisierung ist nur als eine mehr oder weniger schematisierte Auflistung von Einzelaspekten zu begreifen. In der geschichtlichen Wirklichkeit ist es in der Regel nicht *ein* Grund, der Menschen zur Flucht in ein anderes Land veranlaßt, sondern es summieren sich durchweg verschiedene Faktoren, die in unterschiedlichen Konstellationen miteinander verknüpft sind. Nur eine umfangreiche Kenntnis *aller* Gegebenheiten eines bestimmten Gebietes kann deshalb zu mehr als einer nur vordergründigen Analyse des Flüchtlingsproblems und daran anknüpfend zu Strategien führen, die es verhindern oder zumindest wirksam eindämmen helfen. Man muß sich also in jedem Fall des Zusammenwirkens von verschiedenen Faktoren — politischen, ethnischen, kulturellen, sozio-ökonomischen, psychologischen, ideologischen und religiösen — bewußt sein, wobei die Priorität jeweils auf einem von ihnen liegt.

### III. Regionale Schwerpunkte gegenwärtiger Flüchtlingsbewegungen

Eine vollständige Erfassung der Einzelfälle würde auf eine telefonbuchartige Aneinanderreihung hinauslaufen und die räumlichen Möglichkeiten dieses Artikels übersteigen. Es sollen deshalb nur Schwerpunktmäßig einige Regionen aufgeführt werden, wo das Flüchtlingsproblem derzeit quantitativ am bedeutendsten ist und Einblick in seine verschiedenartigen Aspekte ermöglicht.

#### 1. Südliches Afrika (ohne Südafrika)

In den siebziger Jahren war es der Süden Afrikas mit den unter weißer Minderheits- oder Kolonialherrschaft verbliebenen Gebieten, der die größten Flüchtlingsströme des Kontinentes erzeugte. Die Kriege der afrikanischen Befreiungsfronten gegen die Portugiesen in Angola und Mosambik und gegen das weiße Siedlerregime in Rhodesien hatten zeitweilig nahezu 2 Mill Menschen entwurzelt oder zur Flucht in Nachbarstaaten gezwungen. Nach der Unabhängigkeit der portugiesischen Überseegebiete

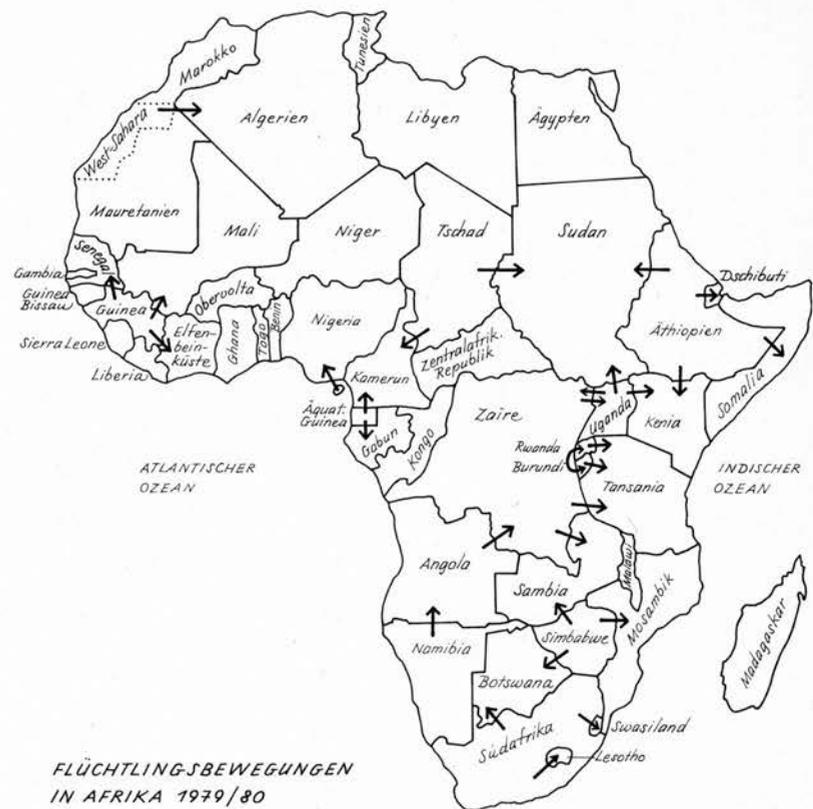
rien (1975) verließen ca. 500 000 Weiße und Mischlinge Angola und 300 000 Mosambik, da ihnen unter den veränderten politischen und wirtschaftlichen Bedingungen das weitere Leben in Afrika zu riskant erschien. Gleichzeitig setzte die Repatriierung der geflohenen Schwarzafrikaner ein, die von einem Abschluß aber noch weit entfernt ist.

Vor allem in Angola blieb die Lage auch nach der Unabhängigkeitserklärung (11. November 1975) über Jahre hinweg so verworren, daß viele Angolaner es bis heute vorzogen, in den Nachbarstaaten auszuharren. Die hohe Zahl von 300 000 Flüchtlingen in Zaire und 50 000 in Sambia dürfte sich zu einem beträchtlichen Teil aus Angehörigen und Sympathisanten von politischen Organisationen rekrutieren, die die Herrschaft der MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) nicht anzuerkennen bereit sind. In Angola selbst halten sich u. a. Flüchtlinge aus Namibia, namentlich Anhänger der SWAPO (South West Africa People's Organization), auf.

In Simbabwe beendete der Amtsantritt der Regierung Mugabe im März 1980 die eineinhalb Jahrzehnte währende Herrschaft des weißen Siedlerregimes, die umfangreiche Fluchtbewegungen vor allem nach Mosambik ausgelöst hatte. Im August 1976 betrug die Zahl der in diesem Staat Zuflucht suchenden Menschen 24 000, im Oktober 1977 bereits 50 000 und im Juli 1979 erreichte sie mit 150 000 ihren Höchststand<sup>13</sup>. Die vom UNHCR geförderten Programme zielten darauf ab, von 220 000 in Mosambik, Sambia und Botswana lebenden Flüchtlingen bis Ende Juli 1980 insgesamt 84 000 nach Simbabwe zu repatriieren. Um den Erfolg zu gewährleisten — zusätzlich müssen 660 000 Entwurzelte betreut werden — ist eine erhebliche Steigerung der Ausgaben des UNHCR für diese Region vorgesehen<sup>14</sup>. Insgesamt zeichnet sich für die Flüchtlingssituation im Südlichen Afrika eine deutliche Entspannung ab, und auch der befürchtete Massenexodus von Weißen aus Simbabwe blieb bisher aus.

## 2. Ostafrika

Unter Ostafrika sollen hier die Staaten Uganda, Tansania, Rwanda und Burundi verstanden werden, zwischen denen seit zwei Jahrzehnten Menschen hin- und herfliehen, ohne daß man einer grundlegenden Lösung der Probleme näher gekommen wäre. Rwanda und Burundi — seit dem 1. Juli 1962 unabhängig, zuvor Bestandteile des UN-Treuhandgebiets Ruanda-Urundi — waren in vorkolonialer Zeit Staaten, die sich durch eine festgefügte ethnische und sozio-ökonomische Schichtung auszeichneten. An der Spitze der Hierarchie stand eine Gruppe von großwüchsigen Hirtenkriegern, die Tutsi, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung in diesem Jahrhundert offenbar einigermaßen konstant ca. 15 vH betrug. Die Tutsi errichteten ihre Herrschaft über eine mehr als achtzigprozentige Majorität von Feldbauern, die Hutu<sup>15</sup>. Unter der deutschen und später belgischen Verwaltung änderte sich an den traditionellen Machtstrukturen de facto nichts Wesentliches, doch wurden bei den unterprivilegierten Gruppen Erwartungen auf Demokratisierung und sozialrevolutionäre Bestrebungen geweckt, die am Vorabend der Unabhängigkeit auf Erfüllung drängten. In Rwanda setzte der Aufstand der Hutu gegen die lange Zeit von der belgischen Mandatsmacht gestützte quasi-feudale Herrschaft der Tutsi im November 1959 ein. Im Januar 1961 wurde der König gestürzt; mindestens zehntausend Tutsi wurden umgebracht — hauptsächlich nach einem Versuch Ende 1963, die Macht gewaltsam zurückzugewinnen — und etwa 120 000 flohen ins Ausland. Ein Großteil von ihnen wandte sich in den Nachbarstaat Burundi, wo es den Tutsi gelang, sich als die politisch dominierende Kraft zu behaupten. Sie wurden dort zu einem harten Kern der Unterdrückung gegen jegliche Emanzipationsbestrebungen der Hutu-Mehrheit. Fehlgeschlagene Aufstände der Hutu 1965 und 1972 führten zu umfangreichen Fluchtbewegungen vor allem auf das Territorium ihrer in Rwanda herrschenden Stammesbrüder. Über die Greuel, die sich während dieser Auseinandersetzungen ereigneten, liegen schockierende, einer breiteren Weltöffentlichkeit aber kaum bekannte Schilderungen vor<sup>16</sup>.



Einerseits vollzog sich also ein regelrechter Austausch von Flüchtlingen zwischen Rwanda und Burundi, andererseits suchte aber eine noch größere Zahl von Bewohnern der beiden Kleinstaaten in Tansania, Zaire und Uganda Zuflucht. An eine Repatriierung ist angesichts der ungelösten sozialen und ethnischen Spannungen nicht zu denken.

In Uganda, wo sich 1971 Idi Amin an die Macht geputscht hatte, sind die Hinterlassenschaften seiner Schreckensherrschaft namentlich auf dem Flüchtlingssektor noch längst nicht überwunden. Der Diktator machte bereits 1972 weltweit von sich reden, als er kurzfristig die 50 000 im Lande lebenden Asiaten auswies. Die Zahl der von seinem Regime ermordeten Ugander schätzte der damalige Präsident Binaisa in seiner Ansprache vor der 34. Generalversammlung der Vereinten Nationen auf wenigstens 500 000. Als Folge dieser Willkürherrschaft hielten sich 1979 weit über 100 000 Ugander in den Nachbarstaaten Sudan, Kenia, Tansania und Zaire auf. Eine weitere Fluchtbewegung, dieses Mal großenteils Gefolgsleute Amins und ihre Familien, wandte sich 1979 hauptsächlich in den Sudan. Anfang 1980 wurden von den sudanesischen Behörden 39 000 Uganda-Flüchtlinge registriert<sup>17</sup>. Da die politische Lage in Uganda nach der Vertreibung Amins durch tansanische Truppen und ugandische Guerillas noch nicht völlig konsolidiert ist und eine Hungersnot Teile des Landes heimsucht, ist die Bereitschaft vieler Flüchtlinge zur Rückkehr begrifflicherweise gering.

## 3. Das Horn von Afrika

In der als Horn von Afrika bezeichneten Region spielt sich das derzeit größte Flüchtlingsdrama der Welt ab. Krieg und Massenflicht suchten vier Länder heim, die zu den ärmsten der Welt zählen: Äthiopien, Somalia, Dschibuti und den Sudan.

Ein grenzüberschreitender Exodus größerer Menschengruppen setzte Anfang der sechziger Jahre ein und war mit dem Namen der ehemaligen italienischen Kolonie Eritrea verbunden, die durch einen Schiedsspruch der Vereinten Nationen 1952 föderativ mit Äthiopien vereinigt worden war<sup>18</sup>. Bereits kurz bevor der äthiopische Kaiser Haile Selassie 1962 durch geschickte Machenschaften die Eingliederung Eritreas in den Verband seines Staates erreichte, hatte sich eine Eritreische Befreiungsfront (ELF) gebildet. Der Zulauf von Oppositionellen verstärkte sich,

je mehr von der in Äthiopien herrschenden Ethnie, den Amhara, eine zentralistische Reichspolitik und der Abbau der ursprünglichen Autonomierechte vorangetrieben wurde. 1970, als der Konflikt erheblich eskalierte, wurde eine zweite Widerstandsgruppe, die Eritreische Volksbefreiungsfront (EPLF), gegründet, die großen Rückhalt bei den Volksmassen fand. Nach dem Scheitern der um friedlichen Ausgleich bemühten Kräfte innerhalb des 1974 an die Macht gekommenen äthiopischen Militärrates gelang es den eritreischen Befreiungsfronten 1977, bis auf wenige Städte das ganze Land unter ihre Kontrolle zu bringen. Im darauffolgenden Jahr warf die durch sowjetische Waffenlieferungen aufgerüstete äthiopische Armee die untereinander zerstrittenen Eritreer wieder in Ausgangspositionen zurück, wie sie zu Beginn der Guerilla-Aktivitäten bestanden hatten. Die Kriegsergebnisse und Furcht vor Übergriffen äthiopischer Soldaten führten zu einer Massenflucht über die sudanesischen Grenze. Die Flüchtlingsstatistik des Sudan vom Januar 1980 verzeichnete 360 000 Eritreer<sup>19</sup>, etwa ein Siebtel der gesamten Bevölkerung des Territoriums.

Die Hoffnung auf begrenzte Autonomierechte, die die Völker Äthiopiens mit der Revolution von 1974 verbunden hatten, blieb nicht nur im Falle von Eritrea unerfüllt. Ein schweres Verhängnis für die Militärregierung in Addis Abeba, den DERG, und mehr noch für unzählige Menschen am Horn von Afrika ergab sich dadurch, daß sie mit dem Schlagwort ›Einheit oder Tod‹ auf einer kompromißlos zentralistischen Innenpolitik beharrte. Die Verfolgung politischer Oppositioneller, die in der Phase des ›Roten Terrors‹ 1977/78 ihren Höhepunkt erreicht, ließ den Betroffenen häufig keine andere Wahl, als außer Landes zu gehen. Zahlenmäßig stellen diese jedoch nur einen Bruchteil in Relation zu jenen Flüchtlingen dar, die wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer um Autonomierechte kämpfenden ethnischen Gruppe das Land verlassen. Da die Somali, die Oromo, die Afar und die Tigray die traditionelle Vorherrschaft der Amhara, die etwa ein Viertel der äthiopischen Bevölkerung ausmachen, nicht länger hinzunehmen bereit waren, gründeten sie nach 1975 Befreiungsorganisationen. Einen besonderen Fall stellen die Somali in der Ogaden-Region Äthiopiens dar, deren Sympathien und nationale Hoffnungen sich seit der Gründung der Republik Somalia (1960) mit diesem Staat verbinden. Bei ihren gegen Äthiopien gerichteten secessionistischen Bestrebungen konnten sie ihrerseits auf die Hilfe ihrer Volksgenossen in Somalia bauen, die die Vereinigung aller somali-sprachigen Menschen in einem Staatswesen zur politischen Zielsetzung erhoben. 1977 gelang es der Westsomalischen Befreiungsfront (WSLF) mit Unterstützung regulärer Truppen Somalias, den Ogaden unter ihre Kontrolle zu bringen. Da sie in allzu großer Siegesgewißheit jedoch Ansprüche auf Gebiete erhob, die von anderen Ethnien, Afar und Oromo, bewohnt waren, geriet sie in einen Gegensatz zu den Befreiungsorganisationen dieser Gruppen. Die Unstimmigkeiten bei ihren Gegnern erleichterten es den äthiopischen Truppen, mit massiver sowjetisch-kubanischer Unterstützung im März 1978 die Somali entscheidend zu schlagen<sup>20</sup>. Danach setzte der große Flüchtlingstreck nach Somalia ein.

Hauptmotive der Flucht sind bis in die Gegenwart die unmittelbaren Kampfhandlungen — die Freischärler setzten den Widerstand in Guerilla-Taktik fort —, Furcht vor Bombardements, Massakern der äthiopischen Truppen und auch die Vernichtung der landwirtschaftlichen Existenzgrundlagen. Daneben spielen andere Gründe — wie politische und religiöse Verfolgung, Kontroversen bei der Landreform und Umsiedlungsprogramme ebenso wie die von der äthiopischen Führung verkündete sozialistische Ideologie östlicher Prägung — eine untergeordnete Rolle.

Im Sudan wurde die Zahl der Flüchtlinge aus Äthiopien (einschließlich Eritreer) 1980 mit 390 000 und in Dschibuti mit 42 000 beziffert<sup>21</sup>. Besonders beängstigend stellt sich das Anwachsen der Flüchtlingsmassen in Somalia dar, wo Ende 1978 rund 85 000 und im Oktober 1980 bereits 848 000 Menschen in insgesamt 32 Lagern registriert wurden. Da sich der tägliche Zustrom zum

letzteren Zeitpunkt mit durchschnittlich 6-700 fortsetzte, gingen die Prognosen davon aus, daß um die Jahreswende 1980/81 die Millionengrenze überschritten würde<sup>22</sup>. Es handelt sich überwiegend um Frauen und Kinder, da die kampffähigen Männer durchweg bei den Befreiungsorganisationen aktiv sind.

Da die Zahl der Flüchtlinge auf etwa ein Viertel der Wohnbevölkerung Somalias angewachsen ist, sind die Belastungen für diesen Staat, der zum Großteil aus Halbwüsten besteht und ohnehin schon Grundnahrungsmittel einführen mußte, längst untragbar geworden. Ohne internationale Hilfe wäre ein Massensterben unvermeidbar.

#### 4. West-Sahara

In den Erhebungen und Hilfsprogrammen der Vereinten Nationen ist kaum von jenen Flüchtlingen die Rede, die aus der von Marokko besetzten West-Sahara nach Algerien (in die Gegend von Tindouf) geflohen sind. Die Erklärung muß wohl darin gesucht werden, daß es sich hier um einen in den internationalen und völkerrechtlichen Gegebenheiten ungelösten Fall handelt, der insonderheit auch unter den OAU-Mitgliedstaaten umstritten ist.

Spanien hatte 1975 die Hoheitsrechte über seine Kolonie Sahara an Marokko abgetreten, das den nördlichen Teil annektierte und den südlichen Mauretanien überließ. Die bei diesem Pokerspiel völlig übergangenen Bewohner des Territoriums, die Sahrauis, erklärten 1976 ihre Unabhängigkeit und nahmen den bewaffneten Kampf gegen die ihrer Ansicht nach fremden Besatzungstruppen auf. Sie erhielten derart aktive Unterstützung von Algerien, daß ihre Erfolge 1979 die mauretanischen Streitkräfte zur Aufgabe des von ihnen besetzten Gebietes veranlaßten und dann auch Marokko in schwere Bedrängnis brachten.

Die Kampfhandlungen und Furcht vor Repressalien führten dazu, daß etwa zwei Drittel der 140 000 Bewohner der West-Sahara nach Algerien flohen. Die Marokkaner argumentieren, daß Algerien die Sahrauis als Faustpfand gegen sie einzusetzen versuche, um selbst stärkeren Einfluß auf das an Bodenschätzen reiche Gebiet am Atlantik zu gewinnen. Die Leiden der gegenwärtig noch in Sammellagern ausharrenden Flüchtlinge werden dadurch erhöht, daß die Lebens- und Versorgungsbedingungen sich in dem Wüstenareal als besonders schwierig gestalten<sup>23</sup>.

#### 5. Tschad

Auch im Tschad üben auswärtige Mächte, namentlich Libyen und Frankreich, entscheidenden Einfluß auf die nachkolonialen Geschehnisse eines Staates aus und tragen an der bislang jüngsten Massenflucht in Afrika Mitverantwortung. Seit einem Jahrzehnt hat sich die Weltöffentlichkeit daran gewöhnt, aus diesem Land Nachrichten über Bürgerkriegswirren zu erhalten, die Tausende von Menschen entwurzelten oder zu Flüchtlingen machten<sup>24</sup>. Die um die Macht rivalisierenden Gruppierungen drängten im März 1980 zu einem den traditionellen Nord-Süd-Gegensatz des Landes überlagernden Entscheidungskampf um die Hauptstadt N'djamena. Der Gefolgschaft des Präsidenten Goukouni Weddeye, die sich vor allem aus nordtschadischen Muslimen rekrutiert, stand die aus dem Nordwesten stammende Anhängerschaft des Verteidigungsministers Hissen Habre gegenüber. (Zwei weitere bewaffnete Gruppierungen waren in diesem Machtkampf von geringer Bedeutung<sup>25</sup>.) Die Kriegshandlungen begannen große Teile der 400 000 Einwohner zählenden Stadt N'djamena in Trümmer zu legen und eine stetig wachsende Zahl von Opfern unter der Zivilbevölkerung zu fordern. Im April 1980 waren bereits mehr als 100 000 Menschen über den Schari in das benachbarte Kamerun geflohen, und der Exodus kam erst zum Stillstand, nachdem libysche Waffenhilfe für Weddeye im letzten Dezember Habres Streitmacht gleichfalls ins Exil gezwungen hatte. Kamerun sah sich durch den urplötzlich hereinbrechenden Flüchtlingsstrom vor eine kaum zu bewältigende Aufgabe gestellt, für die der UNHCR inzwischen erheblich gesteigerte Mittel in Aussicht stellte<sup>26</sup>. Zu humanitärer Soforthilfe für den

Tschad rief die UN-Generalversammlung die internationale Gemeinschaft im Dezember 1980 auf<sup>27</sup>.

#### IV. Ausblick

Bei einem Vergleich mit anderen Kontinenten mag deutlich werden, daß Afrika das vielfältigste, komplexeste und möglicherweise auch quantitativ größte Flüchtlingsproblem der Welt besitzt. Was die internationalen Hilfsleistungen angeht, wurde es bis in die Gegenwart jedoch eher stiefmütterlich bedacht<sup>28</sup>. Daß ein Massensterben unter den Flüchtlingen und Entwurzelten bislang weitgehend vermieden werden konnte, lag zu einem nicht geringen Teil an der ausgeprägten Gastfreundschaft der Afrikaner, die ihre spärlichen Ressourcen nicht nur mit Verwandten, sondern auch mit heimatvertriebenen Menschen fremder Herkunft zu teilen bereit sind. Vermutlich mehr als die Bewohner anderer Kontinente sind sie sich bewußt, daß man jederzeit selbst in eine solche Notlage geraten kann. Natürlich sind die Aufnahmestaaten bis zu einem gewissen Grade bestrebt, aus den Flüchtlingen politisches Kapital gegen die häufig verfeindeten Nachbarländer zu gewinnen.

Die kolonialen Grenzbeziehungen haben für Afrika spezifische Gegebenheiten geschaffen, die voraussichtlich noch lange eine Quelle von inner- und zwischenstaatlichen Spannungen sein werden, zumal nach den geschichtlichen Erfahrungswerten der Prozeß der Nationwerdung in so heterogenen Gebilden langwierig verläuft. Je stärker ethnische, kulturelle und soziale Differenzierungen ausgeprägt sind, desto mehr ist in der Regel die Gefahr von Konflikten und gewaltsamer Vertreibung gegeben. Bei den Aufnahmелändern spielt die Zufälligkeit der geographischen Lage und die Länge gemeinsamer Grenzen mit Krisengebieten ganz offensichtlich eine größere Rolle als die wirtschaftliche Prosperität eines Staates.

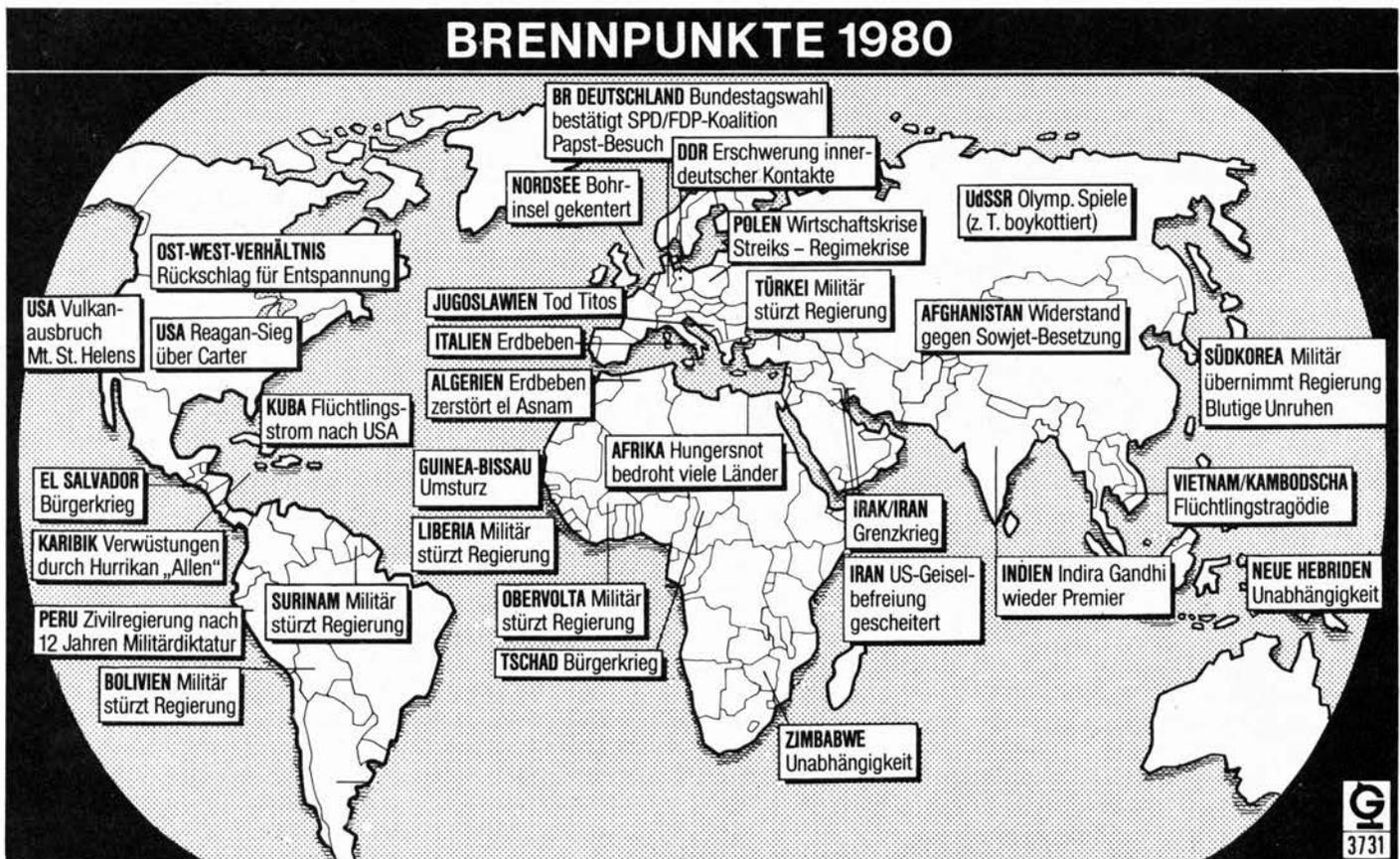
Die fortschreitende Entwicklung eines Staatsbewußtseins und die Beseitigung von ethnisch, rassistisch oder wie auch immer begründeten Privilegien sind unabdingbare Voraussetzungen für eine wirksamere Eindämmung von Konflikten und Fluchtbewegungen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist gleichermaßen notwen-

dig, daß auswärtige Mächte — beispielsweise die Sowjetunion, Kuba und Frankreich — nicht länger auf die Wahrung oder Ausdehnung von Machtpositionen in Afrika hinarbeiten.

Die Flüchtlinge in Afrika leben zumeist in der Hoffnung, kurzfristig in ihre Heimat zurückkehren zu können. Sie warten häufig nur auf einen Regimewechsel, der vom Ableben oder Sturz einer einzigen Person abhängt. Ohnehin sind die politischen Fronten in Afrika nicht in einer solchen Weise verhärtet und durch die globalen Machtblöcke festgeschrieben, wie das in Europa und Teilen Asiens der Fall ist. Nicht nur deshalb ist eine Integration der Flüchtlinge in ihren Aufnahmелändern als bewußte Strategie in den meisten Fällen abzulehnen. Damit ist nicht gesagt, daß keine mittelfristig angelegten Entwicklungs- und Siedlungsprogramme für die in Lagern lebenden Menschen durchgeführt werden müßten, doch sollte als vordringlichstes Ziel nicht aus den Augen verloren werden, ihnen politisch, sozio-ökonomisch und humanitär den Weg für eine Repatriierung zu ebnet.

#### Anmerkungen

- 1 Siehe dazu: Report on the Contributions made by the UNHCR towards the Implementation of the Recommendations of the Arusha Conference on the Situation of Refugees in Africa, UN-Doc.A/AC.96/581 v. 26.8.1980.
- 2 Es soll hier die gängige Unterscheidung des UNHCR in Flüchtlinge (refugees), die eine grenzüberschreitende Fluchtbewegung vollzogen haben, und Entwurzelte (displaced persons) innerhalb der Grenzen eines Nationalstaates zugrunde gelegt werden. Siehe auch E. Jahn, Flüchtlinge, in: Wolfrum/Prill/Brückner (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1977, S.117, und J. Henkel, Internationaler und nationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge, VN 5/1980 S.156ff. Mit der Semantik der Begriffe ›Flüchtling‹ und ›Exil‹ hat sich P. Tabori, The Anatomy of Exile. A Semantic and Historical Study, London 1972, auseinandergesetzt.
- 3 Die meisten der hier angegebenen Zahlen stammen aus: Report on UNHCR Assistance Activities in 1979—1980 and Proposed Voluntary Funds Programmes and Budget for 1981, UN-Doc.A/AC.96/577 v.14.8.1980. Eine UN-Pressmitteilung (REF/1457 v.25.11.1980) spricht von rd. 5 Mill Flüchtlingen in Afrika.
- 4 Der UNHCR gibt außer an die hier namentlich aufgeführten 25 Staaten Zuwendungen an weitere 15 vor allem im westafrikanischen Raum; UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S.115.
- 5 UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S.28.
- 6 1977 sollen allein bei einem Angriff rhodesischer Truppen auf das Lager Nyzonja etwa 800 Flüchtlinge massakriert worden sein; siehe dazu Baseler Allgemeine Zeitung v.14.8.1979.
- 7 Häufig spricht man innerhalb der afrikanischen Staaten von ›Nationalitäten‹ (nationalities), doch erscheint mir diese Bezeichnung wegen ihrer



- Mehrdeutigkeit problematisch, so daß ich dem Begriff »ethnische Gruppen« den Vorzug geben möchte.
- 8 Siehe dazu G. Morrison, *The Southern Sudan and Eritrea: Aspects of Wider African Problems*, Minority Rights Group (MRG) Report No 5, London 1973.
  - 9 Siehe dazu U. Braukämper, *Die Oromos tragen den Kampf ins Zentrum*, Frankfurter Rundschau v.22.9.1980.
  - 10 Zum Problem der asiatischen Minorität in Ostafrika siehe z. B. Y. Tandon, *Problems of a Displaced Minority: the New Position of East Africa's Asians*, MRG Report No 16, London 1973.
  - 11 Vgl. auch B. Rogers, *Mass Population Movements in Apartheid South Africa (1978—1980)*, hrsg. vom UN Centre against Apartheid (Notes and Documents 27/80, November 1980).
  - 12 Siehe T. Hodges, *Jehova's Witnesses in Central Africa*, MRG Report No 29, London 1976.
  - 13 *Terre des Hommes Schweiz*, Unterlagen zur Pressekonferenz 13. August 1979 in Bern (»Flüchtlinge aus Zimbabwe in Mosambik«, S.1).
  - 14 UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S.111—113. Vgl. Report of the UNHCR, UN-Doc. A/35/12/Add.1.
  - 15 Zur ethnographischen Situation siehe z. B. G. Liesegang, S. Seitz und J. C. Winter, *Das Äquatoriale Ostafrika*, in: H. Baumann (Hrsg.), *Die Völker Afrikas und ihre traditionellen Kulturen*, Bd. II, Wiesbaden 1979.
  - 16 Siehe R. Lemarchand und D. Martin, *Selective Genocide in Burundi*, MRG Report No 20, London 1974.
  - 17 1980: *The Year of the Refugees in Sudan. A Note Prepared by the Commissioner for Refugees, Khartoum 1980*, S.11.
  - 18 Eine zusammenfassende Materialsammlung über den eritreischen Konflikt

- bietet G. Schröder (Hrsg.), *Eritrea, Reihe Internationalismus-Informationen Nr.5*, Gießen 1980.
- 19 *Refugees in Sudan* (s.Anm.17), S.11.
  - 20 Siehe C. Legum and B. Lee, *The Horn of Africa in Continuing Crisis*, New York/London 1979, S.35.
  - 21 *Refugees in Sudan* (s.Anm.17), S.11; UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S.18.
  - 22 Pressemitteilung des Welternährungsprogramms, Rom (WFP/44 v.16.10.1980). Vgl. *Somalia Refugee Programme*, UNHCR Mogadishu, June 1980, S.2f.; UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S.58; G. Melander, *Refugees in Somalia*, Scandinavian Institute of African Studies Research Report N.56, Uppsala 1980, S.19—24.
  - 23 Siehe J. Mercer, *The Sahrawis of Western Sahara*, MRG Report No 40, London 1979. — Zu den Entwicklungen im West-Sahara-Konflikt siehe S.33f. dieser Ausgabe und die vorangegangenen Berichte.
  - 24 So weist z.B. die sudanesishe Statistik für Anfang 1980 7 000 Flüchtlinge aus dem Tschad auf; *Refugees in Sudan* (s.Anm.17), S.11.
  - 25 Siehe F. Soudan, *Jusqu'au dernier Tchadien*, Jeune Afrique no. 1006 v.16.4.1980, S.22—23.
  - 26 Nach UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S.87, ist eine Erhöhung der Mittel von 329 000 US-Dollar (1980) auf 619 000 (1981) vorgesehen.
  - 27 UN-Doc. A/Res/35/92B v.5.12.1980; Resolution 35/92A vom gleichen Tag hatte »Hilfe beim Wiederaufbau, bei der Sanierung und bei der Entwicklung des Tschad« zum Gegenstand.
  - 28 1979 standen z.B. den UNHCR-Aufwendungen von 72 Mill US-Dollar für Afrika 162 Mill für Asien gegenüber; UNHCR Assistance Activities (s.Anm.3), S. x und xv.

## Initiativen zur Abschaffung der Todesstrafe

IRENE MAIER

Immer mehr setzt sich in der internationalen Öffentlichkeit die Auffassung durch, daß die Todesstrafe nicht nur ein strafrechtliches und kriminalpolitisches Problem, sondern in erster Linie eine Frage der Menschenrechte ist und daß ein fortgeschrittenes Verständnis der Menschenrechte die weitere gesetzliche Anerkennung der Todesstrafe nicht mehr zuläßt. Gleichwohl ist bisher die Todesstrafe weder weltweit noch auch nur in Europa rechtlich geächtet. Zwar ist das Recht auf Leben als Menschenrecht international anerkannt; trotzdem behalten sich viele Staaten heute noch die Befugnis vor, Menschenleben auszulöschen, um mit der Todesstrafe gemeine Verbrechen wie Mord, aber auch bestimmte gegen den Staat gerichtete Straftaten, beispielsweise Hochverrat, zu ahnden. Bei den Initiativen — wie der der Bundesrepublik Deutschland auf der 35. UN-Generalversammlung — zur Abschaffung und Eindämmung der Todesstrafe geht es daher sowohl um ihre rechtliche Ächtung wie darum, daß Todesstrafen nicht mehr verhängt oder Todesurteile wenigstens nicht vollstreckt werden.

Die Todesstrafe ist in der Geschichte häufig mit anderen Menschenrechtsverletzungen einhergegangen: mit der Verletzung von Gewissens- und Religionsfreiheit, von Freiheit der Meinungsäußerung und politischen Betätigung und meist auch von Garantien des fairen Gerichtsverfahrens und der Sicherheit der Person. Fortschritte sind deshalb nur zu erzielen, wenn auch die Achtung der übrigen Menschenrechte gefördert und die sozialen und politischen Verhältnisse auf eine stabile Grundlage gestellt werden, denn gerade in jenen Ländern — nur beispielhaft seien Südafrika und der Iran genannt — war in jüngerer Zeit besonders oft die Verhängung und Exekution von Todesstrafen zu verzeichnen, in denen starke soziale und politische Gegensätze bestehen und die jeweilige Regierung sich in der Aufrechterhaltung ihrer Macht gefährdet sieht.

### I. Die Todesstrafe in internationalen menschenrechtlichen Verträgen

Die von den Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verkündete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte enthält zwar den wesentlichen Bestand an Grund- und Menschenrechten wie er in den späteren menschenrechtlichen Verträgen seinen Niederschlag gefunden hat, aber keine Regelung über die Todesstrafe. Das beruht darauf, daß schon damals eine Tendenz bestanden hat, die Abschaffung der Todesstrafe in der Erklärung

festzuschreiben, weil man eine Beschränkung des in Artikel 3 niedergelegten Rechts auf Leben nicht für zulässig hielt. Da jedoch die Todesstrafe in zahlreichen Staaten noch Bestandteil der Rechtsordnung war und von den Alliierten als den eigentlichen Gründern der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit der Ahndung von Kriegsverbrechen auch noch verhängt worden war, war ein Konsens in der Frage der Abschaffung der Todesstrafe nicht möglich. Andererseits wollte aber ein Teil der Verfasser der Erklärung durch die Aufzählung der erlaubten Eingriffe in das Recht auf Leben deren Zulässigkeit nicht ausdrücklich bestätigen und somit vor allem nicht die Rechtmäßigkeit der Todesstrafe für die Zukunft festschreiben und den absoluten Schutz des Lebens schwächen. So kommt es, daß Art.3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lediglich feststellt: »Jeder Mensch hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.« Man ging dabei zwar davon aus, daß auch Beschränkungen dieses Rechtes erforderlich und zulässig waren, ihre Abgrenzung blieb jedoch offen. Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist allerdings die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords vom 9. Dezember 1948<sup>1</sup>, in der die Generalversammlung der Vereinten Nationen ihrer Auffassung von der Unantastbarkeit des Lebens einen eindeutigen Ausdruck verliehen hat.

In der von den Mitgliedstaaten des Europarates am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten (Europäischen) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)<sup>2</sup> hingegen ist das Problem der beschränkten Zulässigkeit der Todesstrafe ausdrücklich aufgenommen worden: Artikel 2 Abs.1 lautet:

»Das Recht jedes Menschen auf das Leben wird gesetzlich geschützt. Abgesehen von der Vollstreckung eines Todesurteils, das von einem Gericht im Falle eines mit Todesstrafe bedrohten Verbrechens ausgesprochen worden ist, darf eine absichtliche Tötung nicht vorgenommen werden.« Die Europäische Menschenrechtskonvention stellte somit ausdrücklich die rechtliche Zulässigkeit der Todesstrafe und ihrer Vollstreckung fest, und zwar ohne weitere Einschränkungen zu machen als die, daß die Todesstrafe von einem Gericht wegen eines mit der Todesstrafe bedrohten Verbrechens verhängt werden muß. Allerdings sind bei der Auslegung dieses Artikels auch die übrigen Garantien der Konvention heranzuziehen. Daraus ergibt sich, daß nur ein unabhängiges Gericht in einem fairen und öffentlichen Verfahren die Todesstrafe aussprechen darf, wenn vor der Tat bestehende Strafgesetze diese Strafdrohung enthalten (Art.6 und 7 EMRK). Das Strafurteil darf ferner nicht