

In rechtlicher Hinsicht hat sich die Konferenz vor allem der Situation der Rückkehrer angenommen. Der Aktionsplan verpflichtet die an den Rückkehrer-Programmen beteiligten Staaten zur Verabschiedung nationaler Gesetzgebung, mit der unter anderem das Recht auf Rückkehr und ungehinderte Information über die Zustände im Heimatland, das Recht auf Freizügigkeit und freie Niederlassung sowie die Respektierung der Tätigkeit des UNHCR und seines Rechts auf freien Zugang zu den Rückkehrern abgesichert werden sollen. Besonderen Stellenwert bekommt diese Regelung angesichts der massiven, militärisch bestimmten Evakuierungs- und Umsiedlungsprogramme in El Salvador, Guatemala und Nicaragua, die zumindest in einem Anfangsstadium der Repatriierungsvorbereitungen von einigen der betroffenen Staaten auch als durchaus adäquater Rahmen für eine Wiederansiedlung zurückkehrender Flüchtlinge angesehen worden waren.

III. Hinsichtlich des eigentlichen Flüchtlingsschutzes kam es dagegen nicht zu einem echten Durchbruch. Deutliche Zurückhaltung zeigte man gegenüber einer förmlichen Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs auf Bürgerkriegsopfer, die bisher von den Bestimmungen des internationalen Flüchtlingsrechts in der Regel nicht erfaßt werden. Flüchtlingsexperten und Regierungsvertreter aus der Region hatten sich zwar schon im November 1984 auf die 'Erklärung von Cartagena' verständigen können, die den Aufnahmeländern von zentral-amerikanischen Flüchtlingen unter anderem empfahl, ihre Asylpolitik an einem entsprechend weitgefaßten Flüchtlingsbegriff auszurichten. Zu einem auch auf Bürgerkriegs-Flüchtlinge zugeschnittenen förmlichen Abkommen, wie es sich etwa auf regionaler Ebene mit der Flüchtlingskonvention der Organisation der Afrikanischen Einheit aus dem Jahre 1969 herausgebildet hat, kam es auf dem amerikanischen Kontinent allerdings nicht. Eine der Konferenz vorgelegte Studie über 'Grundsätze und Kriterien des Rechtsschutzes und der Unterstützung für mittelamerikanische Flüchtlinge, Rückkehrer und Vertriebene', in der etwa die Erklärung von Cartagena als Ausdruck eines sich konsolidierenden regionalen Gewohnheitsrechts bezeichnet wurde, stieß schon vor der Konferenz auf Vorbehalte. In ihrer Schlußerklärung nahm denn auch die CIREFCA die Cartagena-Erklärung und die Studie lediglich zur Kenntnis (der ursprüngliche Entwurf hatte zumindest noch eine ausdrückliche Würdigung vorgesehen); die beiden Dokumente wurden den Staaten der Region jedoch als »Richtschnur und Orientierung« beziehungsweise als »Quelle der Information« anempfohlen. Größeres Gewicht mißt die Abschlusserklärung demgegenüber den bestehenden vertraglichen Bestimmungen zu, bekräftigt aber in diesem Zusammenhang die allgemeine Verpflichtung zur Beachtung und Förderung der Grundprinzipien des Flüchtlings- und Menschenrechtsschutzes. Ein Pflichtenkatalog wurde auch für die Flüchtlinge selbst aufgestellt, wobei mit deutlichem Blick vor al-

lem auf die Aktionen der nicaraguanischen Contras beispielsweise in Honduras betont wird, daß sich Flüchtlinge nicht nur jeglicher Aktivitäten zu enthalten haben, die den strikt zivilen und humanitären Charakter von Flüchtlingslagern und -ansiedlungen beeinträchtigen, sondern auch jeglicher anderer Aktivität, die mit dem regionalen Friedensprozeß nicht in Einklang steht. Hinsichtlich der rechtlichen Situation der großen Gruppe von Vertriebenen ließ man es bei einem allgemeinen Postulat humanitärer Behandlung bewenden, sprach jedoch die Empfehlung aus, dem Vertriebenenproblem auf internationaler Ebene größere Aufmerksamkeit und Unterstützung zu widmen. Die Konferenz schlug zu diesem Zweck vor, der UN-Generalsekretär solle, nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, »entsprechende Verantwortlichkeiten« bestimmen.

IV. Enttäuscht vom Konferenzverlauf zeigten sich vor allem die in der Flüchtlingsarbeit tätigen Nichtregierungsorganisationen aus der Region, deren Hauptforderungen – stärkere Beteiligung der Betroffenen selbst und Schaffung einer regionalen Flüchtlingskonvention auf der Grundlage der Cartagena-Erklärung – nicht erfüllt wurden. Kam es in der letzten Zeit auch nicht mehr zu den gravierenden Übergriffen auf Flüchtlinge, wie sie bis Mitte der achtziger Jahre berichtet wurden, so bleibt angesichts der immer noch bestehenden Rechtsdefizite in den meisten Aufnahmeländern ein umfassendes regionales Flüchtlingsabkommen durchaus wünschenswert. Die sich abzeichnenden Widerstände hatten indes dazu geführt, diese Frage von vornherein nicht in den Themenkatalog der Konferenz aufzunehmen. Wichtige Aufnahmeländer wie Mexiko oder Honduras haben größere Kontingente mittelamerikanischer Flüchtlinge bisher nur auf einer De-facto-Basis akzeptiert.

Der von der Konferenz verfolgte pragmatische Ansatz, Integrationsmaßnahmen im Rahmen allgemein entwicklungsorientierter Projekte anzustreben, die auch der örtlichen Bevölkerung zugute kommen, scheint zur Zeit besser geeignet, die weitere Aufnahmebereitschaft der mittelamerikanischen Asylländer zu stärken. Der Erfolg dieses Ansatzes wird allerdings nicht nur von der Finanzhilfe der internationalen Staatengemeinschaft abhängen, sondern auch vom guten Beispiel der Geberländer selbst. Die restriktive Asylpolitik, die bisher von den Vereinigten Staaten gegenüber den meisten zentralamerikanischen Flüchtlingen betrieben wird, hat dabei schon jetzt deutlich negative Auswirkungen auf das Aufnahmeverhalten in der Region.

Hans Wollny □

Indochina-Flüchtlinge: Konferenz in Genf – Bevölkerungsexport? – Rückführung auf freiwilliger und möglicherweise weniger freiwilliger Basis (26)

(Dieser Beitrag knüpft an den Bericht in VN 4/1979 S.144f. an.)

Für die Menschen, die ihre Heimat als Flüchtlinge verlassen, gibt es grundsätzlich zwei Lösungsmöglichkeiten: die freiwillige Rückkehr oder aber die dauerhafte Eingliederung in einem Aufnahmeland – sei es dort, wo sie zuerst Asyl gefunden haben, sei es in einem Drittstaat, oft außerhalb der Region. Ging es bei der Zusammenkunft über Flüchtlinge und Vertriebene in Südostasien vom Juli 1979 um die Ansiedlung von Flüchtlingen aus Indochina, insbesondere aus Vietnam, außerhalb der Erstasyländer sowie um die Herstellung von Bedingungen 'geregelter Ausreise', so stand bei der *Internationalen Konferenz über indochinesische Flüchtlinge* am 13./14. Juni 1989 in Genf der Gedanke der Repatriierung, wenn auch nicht ausschließlich der der freiwilligen, im Vordergrund. Einberufen worden war das Treffen als Folge einer Initiative des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) gemäß Resolution 43/119 der Generalversammlung durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen. Javier Pérez de Cuéllar eröffnete auch die Tagung, an der viel Politprominenz teilnahm; vertreten waren 76 Staaten. Alle Länder Südostasiens sowie Australien entsandten die Außenminister. Der von Lawrence Eagleburger geleiteten Delegation der Vereinigten Staaten gehörte eine Gruppe von Kongreßmitgliedern unter Führung von Senator Edward Kennedy an.

I. Mit der Annahme eines 'umfassenden Aktionsplans', dessen Durchführung einem aus 15 Staaten gebildeten Lenkungsausschuß anvertraut wurde, endete die zweitägige Konferenz im Völkerbundpalast. Der Aktionsplan war bereits Anfang März bei Verhandlungen zwischen den betroffenen Staaten und dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) in Kuala Lumpur fertiggestellt worden, bedurfte aber noch der Absegnung auf Entscheidungsebene. Er soll dem rasanten Anstieg des Flüchtlingsstroms aus Vietnam übers Meer entgegenwirken. Die von den Bootflüchtlings angesteuerten Länder drohen, den Neuankömmlingen die Landung zu verweigern oder sie abzuschieben. Die Regierung Vietnams widersetzt sich eine Zwangsrepatriierung ihrer Staatsbürger. Damit bahnt sich in Südostasien erneut eine Tragödie großen Ausmaßes an. Seit der kommunistischen Machtübernahme in den drei indochinesischen Staaten 1975 haben nach den Statistiken des UNHCR fast 1,2 Millionen Flüchtlinge in anderen Weltteilen eine neue Heimat gefunden. Am 30. April 1989 befanden sich noch 75 524 Laoten, 74 181 Vietnamesen und 15 673 Kambodschaner in vom UNHCR betreuten Flüchtlingslagern der Region, mehrheitlich in Thailand. Nicht als Flüchtlinge, sondern als Vertriebene, 'Entwurzelte' (displaced persons) werden rund 300 000 Kambodschaner eingestuft, die im Zuge der Kampfhandlungen in Thailand Zuflucht suchten und das Reservoir für die Guerrilla-Armee der 'Roten Khmer' und andere Widerstandsgruppen bilden; zu diesen Lagern haben die internationalen Organisationen keinen Zutritt. Angesichts seiner politi-

schen Brisanz und im Hinblick auf die Pariser internationalen Verhandlungen über eine friedliche Lösung des Kambodscha-Konflikts wurden die Probleme dieser Menschen in Genf ausgeklammert.

Der Flüchtlingsstrom aus Vietnam verzeichnete nach seinem Höhepunkt 1979 eine kontinuierliche Abnahme – möglicherweise als Ergebnis der ersten UN-Konferenz, auf der ein legales Ausreiseprogramm beschlossen wurde. Seit 1986 schwillt die illegale Absatzbewegung aber wieder stark an. 1987 erreichten 28 056 'boat people' die Ufer umliegender Staaten; ein Jahr später waren es bereits 45 530 und allein in den ersten vier Monaten 1989 18 351. Die Zeiten sind aber vorbei, als praktisch jeder Vietnameser, der seinem Land den Rücken kehrte, als politischer Flüchtling behandelt wurde. Die Regierungen machen geltend, daß die Leute ihre Heimat überwiegend aus wirtschaftlichen Gründen verlassen. An die vietnamesischen Behörden richtet sich der Vorwurf, sie würden die illegalen Ausreisen übers Meer geradezu ermutigen.

Der damalige britische Außenminister Sir Geoffrey Howe drückte diese Meinung in Genf unverblümt aus. »Vietnam muß akzeptieren, daß kein Land das Recht hat, seine überschüssige Bevölkerung in andere Länder zu exportieren«, erklärte er. Moralisch ist ein solcher Standpunkt schwer haltbar. Sind notleidende Menschen, die ihr Leben in der Hoffnung riskieren, in der Fremde eine menschenwürdige Bleibe zu finden, »Überschuß«? Vietnams Außenminister Nguyen Co Thach erhielt die seltene Gelegenheit, auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 zu pochen. Er zitierte deren Artikel 13, wonach jeder Mensch das Recht hat, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren.

Den letzten Passus legte Co Thach allerdings auf eigene Weise aus. Nur wer freiwillig und geläutert nach Vietnam heimkehre, habe Anspruch auf Wiederaufnahme, führte er aus. Da wohl nur wenige Vietnamflüchtlinge nach der lebensgefährlichen Überfahrt und dem Verlust ihrer Ersparnisse an die Schlepper den Drang zur Heimkehr verspüren werden, ist der Großmut der Regierung in Hanoi gratis. Im Dezember 1988 unterzeichneten die vietnamesischen Behörden mit dem UNHCR ein Memorandum, welches zurückkehrenden Flüchtlingen Straffreiheit und Nichtdiskriminierung garantieren soll. Vertreter des UNHCR dürfen überprüfen, ob das Memorandum respektiert wird, doch bislang schenkten dieser Zusage nur wenige Menschen Vertrauen.

II. Wieviele Vietnamflüchtlinge auf ihren zerbrechlichen Booten im Meer umkommen, läßt sich nicht einmal schätzen. Laufend werden 'boat people' von den Küstenwachen der Ankunftslander auf die offene See zurückgetrieben. Der UNHCR ist gegen diese Verletzungen der Konventionen ziemlich machtlos. Er mußte auch akzeptieren, daß die Ankömmlinge im Erstasyland nach strengeren Kriterien gesiebt werden. Nur eine kleine Anzahl echter Flüchtlinge – also aktive Regimegegner, die Verfolgung

nachweisen können – sollen künftig in den Genuß des Asyls gelangen. Nach Aussage des Gouverneurs von Hongkong in Genf ist dies nur einer von zehn. Auch Howe verwies darauf, daß »die große Mehrheit der Neuankömmlinge in Hongkong Bauern und Fischer aus dem Norden Vietnams ohne jede Beziehung zum früheren südvietnamesischen Regime« seien.

90 Prozent der Vietnamflüchtlinge sollen demnach »auf humane Weise«, »in Sicherheit und Würde« und vor allem freiwillig repatriert werden. Wie dies zu bewerkstelligen wäre, weiß niemand. Viele Redner auf der Genfer Konferenz riefen dazu auf, das Problem »an der Wurzel zu packen«. Von westlichen Staaten wird Vietnam unter Druck gesetzt, Wirtschaftsreformen einzuleiten, um den Lebensstandard der Bevölkerung zu verbessern. Einverstanden, antwortet Hanoi, doch zum Gelingen solcher Reformen müsse der Westen mit Investitionen und der Aufhebung des Handelsembargos beitragen. Damit ist man wieder bei der Globalpolitik angelangt – mit den Flüchtlingen als Manövriermasse.

Bis eine politische Flurbereinigung in Südostasien perfekt ist, wird noch einiges Wasser den Mekong herabfließen. Die Philippinen haben daher vorgeschlagen, auf einer Insel ein zentrales Auffanglager für die Vietnamflüchtlinge einzurichten, das von der Staatengemeinschaft zu finanzieren sei. Großbritannien griff den Vorschlag sofort auf und stellte einen Beitrag von fünf Millionen Pfund in Aussicht.

Der beschlossene »umfassende Aktionsplan« in acht Punkten gleicht nach Ansicht des norwegischen Arbeitsministers Kjell Borgen einem Kartenhaus. Wenn man eine Karte wegzieht, bricht das gesamte Gebilde zusammen. Es gründet auf der Feststellung, daß ein neuer Massensexodus aus dem 60-Millionen-Staat Vietnam von den Nachbarländern nicht verkraftet werden kann. Die Westeuropäer weisen auf ihre eigenen Asylanprobleme hin. Die sozialistischen Bruderstaaten Vietnams, das immerhin dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe angehört, gingen in Genf auf Tauchstation. Nur die an dem Drama nicht ganz unschuldigen USA lassen noch etwas Großzügigkeit erkennen. Sie versprachen die Aufnahme von weiteren 22 000 Vietnamflüchtlingen.

Die Bundesrepublik Deutschland kündigte eine Erweiterung des Begriffs der Härtefallkategorie für die 60 000 Menschen, die seit Jahren den Flüchtlingslagern nicht zu entrichten vermögen (long-stayers) an. Damit würden bisher nicht berücksichtigte Gruppen die Möglichkeit erhalten, ihren in Deutschland niedergelassenen Angehörigen nachzureisen. Botschafter Fredo Dannenbring machte aber deutlich, »daß die Aufnahmekapazitäten meines Landes für weitere Flüchtlinge sehr begrenzt sind«. Dies gelte leider auch für die Übernahme einer weiteren Quote von Flüchtlingen aus Indochina.

III. Punkt 1 des Aktionsplans sieht eine Informationskampagne in Vietnam vor, bei der die Bevölkerung auf die Gefahren illega-

ler Ausreisen und die zu erwartenden administrativen Maßnahmen im Ankunftsland hingewiesen werden. Die Leute sollen auch darauf aufmerksam gemacht werden, daß ihnen die Flucht keine Bevorzugung hinsichtlich ihrer Aufnahme durch Drittländer beschert. Die vietnamesischen Behörden werden aufgefordert, illegale Ausreisen zu unterbinden, deren Organisatoren zu bestrafen und Rechtsklarheit zu schaffen.

Punkt 2 beschließt als Alternative zur Flucht die Ausweitung der seit 1979 möglichen »geregelten Ausreisen«. Bis Juni 1989 haben auf diesem Wege 169 000 Personen Vietnam verlassen. Eine Beschleunigung dieses vom UNHCR und dem Zwischenstaatlichen Komitee für Auswanderung (CIM) organisierten Programms hängt weniger von der vietnamesischen Regierung ab als von der Zahl verfügbarer Aufnahmeplätze. Die legale Ausreise wird im Prinzip nur jetzigen und ehemaligen Insassen von »Umerziehungslagern« verweigert. Die USA und Vietnam vereinbarten Separatverhandlungen über diese Angelegenheit.

Punkt 3 regelt den Empfang von Neuankömmlingen in den Erstasyländern. Er sichert jedem Flüchtling einen zumindest vorübergehenden Aufenthalt bis zur Klärung seines Status zu. Der UNHCR darf die Ankömmlinge betreuen. Das folgende Kapitel definiert die Kriterien für die Gewährung des Flüchtlingsstatus. Die Fragebögen sollen vereinheitlicht werden. Weitere Punkte des Aktionsprogramms betreffen die Weiterreise anerkannter Flüchtlinge in Drittländer, die freiwillige Rückkehr der noch in Thailand befindlichen Laos-Flüchtlinge in ihre Heimat (wo sich die politische und wirtschaftliche Lage verbessert hat) sowie verschiedene Prozedurfragen.

Das schwierigste Kapitel ist die Repatriierung der Vietnamesen, die keinen Flüchtlingsstatus erhalten. Ein sibyllinischer Satz lautet: »Wenn sich herausstellt, daß nach einer vernünftigen Frist die freiwillige Heimkehr nicht genügend dem gewollten Ziel entsprechend voranschreitet, werden andere Möglichkeiten geprüft, die gemäß den internationalen Praktiken als akzeptabel gelten.« Dies ist eine kaum verhüllte Drohung, Widerspenstigen nachzuhelfen.

Pierre Simonitsch □

43.Generalversammlung: Recht auf Eigentum – Unterschiedliche Rechtsformen – Konkretisierung des Art.17 der Menschenrechts-Erklärung (27)

I. Fortschritte sind zu verzeichnen bei der Erforschung der Auswirkungen des Rechts auf Eigentum: Termingerechtere konnte der Generalsekretär der 43.Generalversammlung seinen Bericht über die Achtung des *Rechts eines jeden, sowohl allein als auch in Gemeinschaft mit anderen Eigentum in zuzuhaben, und dessen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Mitgliedstaaten* vorlegen (UN Doc.A/43/739 v. 27.10.1988).

Die Vorgeschichte ist rasch zusammengefaßt: In ihrer bei zahlreichen Enthaltungen