

wegs neuer Staatenverpflichtungen und Vorschläge für eine bessere praktische internationale Zusammenarbeit.

Der in den Empfehlungen enthaltene Katalog unterstreicht die in der UN-Charta sowie in anderen völkerrechtlichen Dokumenten schon enthaltene Verpflichtung, daß Staaten in Ausübung ihrer Souveränität alles tun müssen, um neue massive Flüchtlingsströme zu verhindern. Abgrenzungskriterium für alle dort behandelten Flüchtlingssituationen ist auch in diesem Bericht das Element des Zwanges.⁵ Bei den praktischen Maßnahmen wird neben der allgemeinen Aufforderung an alle Staaten sowie die Organe des UN-Systems zu verbesserter Zusammenarbeit die zentrale Rolle des Generalsekretärs hervorgehoben. Mit der im März 1987 erfolgten Einrichtung eines »Büros für Forschung und Tatsachenermittlung« (Office for Research and the Collection of Information, ORCI), das unter Leitung des Beigeordneten Generalsekretärs James Jonah dem Generalsekretär der Vereinten Nationen unmittelbar zugeordnet ist, wurde der erste – und bislang letzte sichtbare – Schritt zur Ausfüllung seines Mandats unternommen. Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher hatte insbesondere bei der Begründung der deutschen Flüchtlingsinitiative im Jahre 1980 den umfassenden politischen Ansatz dieses Konzepts deutlich hervorgehoben.⁶

Parallel zu dieser Initiative der Bundesrepublik Deutschland in der Generalversammlung in New York betrieb Kanada eine Initiative mit primär humanitärer Zielsetzung zum Verhältnis zwischen Menschenrechtsverletzungen und Massenexodus in der Menschenrechtskommission in Genf. 1981 beschloß letztere die Berufung des früheren Flüchtlingskommissars Sadrudin Aga Khan zum Sonderberichterstatter. Über die eigentliche beschränkte humanitäre Aufgabenstellung hinaus ging die sodann erstellte Studie⁷ auch auf die sicherheits-, ordnungs- und entwicklungspolitischen Aspekte der Problematik ein. Im UN-Rahmen werden im Augenblick diese beiden wichtigen Initiativen operativ zusammen behandelt.⁸

War bisher hauptsächlich von der Notwendigkeit und Verpflichtung der Ursprungsländer, zukünftige Flüchtlingsströme zu verhindern, die Rede, so verdient ein weiterer Aspekt in einem umfassenden Konzept einer Flüchtlingspolitik ebenfalls Beachtung. So wichtig der Gesichtspunkt der Verhinderung weiterer, neuer Massenfluchtbewegungen ist, so wichtig ist auch das Ziel, durch die angestrebten Veränderungen im Ursprungsland den schon vorhandenen Flüchtlingen eine baldige Rückkehr in ihr Heimatland zu ermöglichen. Dieser Gedanke spielte bei den ersten Ausarbeitungen der deutschen Flüchtlingsinitiative eine gleichrangige Rolle neben dem der Prävention. Im Laufe der Diskussionen geriet dieser Gedanke jedoch, nicht zuletzt durch die Selbstbeschränkung des Mandats der Flüchtlingsexperten-gruppe, eine ausschließlich zukunftsorientierte Problemanalyse zu erstellen,⁹ etwas in den Hintergrund.

Es kann jedoch kein Zweifel daran bestehen, daß jegliche Flüchtlingspolitik beide Ziele konzeptionell umfassen und auch praktisch im Auge haben muß: Verhinderung neuer Flüchtlingsbewegungen und baldige Rückführung derjenigen, die das Land schon verlassen haben. Dieser zweite Aspekt einer umfassenden Flüchtlingspolitik wurde auf Initiative des UNHCR unlängst im internationalen Rahmen diskutiert.¹⁰ Dabei wurde auf die Gleichrangigkeit des Rechts, ein Land zu verlassen, mit dem, in das eigene Land zurückzukehren, im Rahmen der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit abgestellt und schlüssig und zu Recht argumentiert, daß der beste Rechtsschutz und die beste der dauerhaften Lösungen¹¹ die der Beendigung des Exils und die freiwillige Rückkehr sei. Sein Recht auf Rückkehr¹² kann ein Flüchtling realistischweise aber nur dann ausüben, wenn die Ursachen, die ihn zur Flucht aus seiner Heimat gezwungen haben, dort beseitigt sind. Hier sei angemerkt, daß in der Fassung des Entwurfs einer Erklärung zum Recht auf Verlassen eines Landes und zur Rückkehr in das eigene, den der Sonderberichterstatter Chama L.C. Mubanga-Chipoya kürzlich mit der Bitte um Staatenstellungennahmen vor-

Die persönliche Meinung

Vorreiter Ungarn

Ungarn ist im März 1989 als erster Mitgliedstaat des Warschauer Paktes der Genfer Flüchtlingskonvention beigetreten. Dieser vor kurzem noch unvorstellbare Schritt zeigt erneut, welche tiefgreifenden Veränderungen sich gegenwärtig in den Staaten Osteuropas und ihren Beziehungen zueinander vollziehen.

Anlaß für den Beitritt Ungarns war offensichtlich der Wunsch nach internationaler Unterstützung bei der Bewältigung des Zustroms rumänischer Flüchtlinge meist ungarischen Ursprungs und der Auseinandersetzung mit Rumänien über die Lage der ungarischen Minderheit in Transsylvanien. Auch wenn es sich hierbei in erster Linie um ein nationales Anliegen handelt, so hat Ungarn die Genfer Flüchtlingskonvention doch ohne Vorbehalt für alle Flüchtlinge europäischer Herkunft unterzeichnet. Es hat sich damit verpflichtet, auch Asylsuchenden aus der ČSSR, der DDR und selbst der UdSSR Schutz zu gewähren.

Ungarn ist allerdings nicht der erste sozialistische Staat, der das Genfer Übereinkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 unterzeichnet hat. Vorausgegangen sind ihm bereits China sowie Äthiopien, Angola, Mosambik, Nicaragua und nicht zuletzt Jugoslawien, das seit langem in aller Stille mit Hilfe des UNHCR Deutschen aus der DDR die Weiterreise in die Bundesrepublik Deutschland und Flüchtlingen aus Osteuropa die Auswanderung in die Vereinigten Staaten und andere Aufnahmeländer ermöglicht. Nicht vergessen seien auch Rumänien und die DDR, die nach dem Sturz Allendes, ohne Vertragsparteien der Konvention zu sein, Tausende von Flüchtlingen aus Chile aufgenommen haben, auch wenn viele von ihnen später in den Westen abgewandert sind. Der Schritt Ungarns ist gleichwohl ohne Beispiel. Denn andere sozialistische Staaten haben bisher meist nur Flüchtlinge aufgenommen, die ihnen politisch nahestanden und aus ihnen nicht befreundeten Staaten stammten. Ungarn wird dagegen Asylsuchende gerade aus den Staaten erwarten müssen, mit denen es aufs engste verbündet ist. Auf Grund bilateraler Abkommen mit allen diesen Staaten war es bisher gehalten, »Republikflüchtige« umgehend zurückzuschicken. Ungarn wird seinen Verpflichtungen aus diesen Abkommen jedoch nicht mehr unbeschränkt nachkommen können. Denn der von ihm nunmehr anerkannte Grundsatz des Non-refoulement verbietet zwingend die Zurückweisung von Flüchtlingen in ihr Herkunftsland. Ungarn wird daher auf eine Änderung der Abkommen mit seinen Verbündeten drängen müssen. Es wird ferner ein besonderes Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft einführen müssen, um zu gewährleisten, daß nicht Personen in ein Land zurückgeschickt werden, in dem ihnen politische Verfolgung droht.

Welche Probleme hier auf Ungarn zukommen, hat der unerwartete Zustrom ausreisewilliger Deutscher aus der DDR deutlich gemacht. Ungarn hat dabei gezeigt, daß es seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen unzweideutig Vorrang vor seinen Verpflichtungen aus früheren bilateralen Verträgen einräumt. Die Bundesrepublik Deutschland täte allerdings gut daran, die sich für Ungarn aus seinem Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention ergebenden Verpflichtungen nicht zu überziehen. Denn die bisherigen »Republikflüchtigen« aus der DDR dürften, zumindest gemessen an der bundesdeutschen Asylpraxis, nur in Ausnahmefällen die Voraussetzungen der Flüchtlingskonvention erfüllen. Völkerrechtlich gesehen handelt es sich hier weniger um ein Flüchtlingsproblem denn um ein Problem der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit.

Die Anerkennung eines Asylsuchenden als Flüchtling enthält zumindest mittelbar auch eine Aussage über das politische System des Herkunftslandes, insbesondere dessen Haltung zu den Menschenrechten. Die Verbündeten Ungarns werden daher seine künftige Flüchtlingspolitik mit Unbehagen und Mißtrauen verfolgen. Eine der wesentlichsten Aufgaben Ungarns und der Völkergemeinschaft wird es daher sein, sie davon zu überzeugen, daß die Gewährung von Asyl ausschließlich friedlicher und humanitärer Natur ist und von ihnen nicht als unfreundlicher Akt betrachtet werden darf. Sollte dies gelingen, so wäre damit ein wahrhaft bahnbrechender Fortschritt auf dem Wege zur Stärkung des universellen Charakters der Grundsätze des internationalen Rechtsschutzes für Flüchtlinge erzielt.

Joachim Henkel □