

Tutto ciò comporta l'elaborazione, in sede sperimentale e dottrinale, di una nuova pedagogia.

Il campo entro il quale operare per le nuove scelte esigerà all'inizio il confronto dei sistemi, dei programmi, delle organizzazioni, degli strumenti in rapporto alle finalità da raggiungere.

La tesi è quindi quella di un'istruzione di base comune, come elemento unificatore e come soluzione globale al problema della scolarizzazione dei migranti nell'ambito della Comunità.

Christoph Gusy:

Die internationale Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Weltflüchtlingsprobleme

Die Vertreibungs- und Fluchtbewegungen nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg erschienen in Europa vielen Menschen als einzigartige Notlagen, die in der Geschichte in diesem Ausmaß bislang nie dagewesen waren¹ und von denen man annahm, daß sie unwiederholbar seien. Die Globalisierung der Perspektiven hat jedoch inzwischen gezeigt, daß die Flüchtlingsprobleme in Europa sich auf einen als lösbar erscheinenden Umfang reduziert haben, hingegen im außereuropäischen Bereich Vertreibungen vor sich gingen und gehen, die den größten Tragödien in Europa gleichkommen. Auslösende Faktoren waren etwa Stammesfehden nach Staatsgründungen in Afrika, religiöser Fanatismus etwa in Indien und Pakistan sowie die Despotie mancher Herrscher, die Mißliebige liquidierten oder aus dem Lande vertrieben. Bislang jüngstes Beispiel ist die Flucht aus Vietnam, Kambodscha² und Laos zu Wasser und zu Lande, die in Europa und Amerika wegen der „boat people“ die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit auf sich zog³. Die international steigende Zahl der Vertriebenen und Flüchtlinge ist zu einem weltweiten Problem geworden.

Das gilt umgekehrt auch für die Flüchtlingsaufnahme. Längst hat das Problem die Dimensionen gesprengt, die „die Flüchtlingsfrage als gemeinsame Aufgabe des Westens“⁴ erscheinen ließen; kaum ein Staat der Welt kann sich heute der Herausforderung der „Flüchtlingsfrage“ entziehen. Dabei sind in vielen Staaten die Voraussetzungen der Aufnahme von Vertriebenen denkbar ungünstig: stehen in Europa und Nordamerika weitgehend funktionsfähige infrastrukturelle Einrichtungen zur Verfügung, die sofort eine — wenn auch notdürftige — Versorgung der Betroffenen mit dem Lebensnotwendigsten an Nahrung, Unterkunft und Kleidung garantierten, so fehlen diese Voraussetzungen in vielen unterentwickelten Ländern häufig noch für die eigene Be-

¹ Siehe zur Geschichte der Flüchtlingsprobleme, die früher ihre Ausprägung etwa in vielfachen Arten der Judenverfolgung und der Hugenottenvertreibung gefunden haben, *Kimminich: Der internationale Rechtsstatus der Flüchtlinge*, 1962, S. 67 ff., 206 ff., 266 ff.; zum 20. Jahrhundert; *Picker: Die definitionsmäßige Erfassung des internationalen politischen Flüchtlings*, Diss., Marburg 1969, S. 7 ff., 12 ff., 45 ff., 125 ff.; *Kirchheimer: Politische Justiz*, 1965, S. 511 ff.; *Veiter: AWR-Bulletin* 1978, 45 ff.; *Reichling: Das Weltflüchtlingsproblem*, 2. Aufl., 1971, pass.

² Dazu etwa *Petit: AWR-Bulletin* 1978, 41 ff.

³ Zu drohenden Problemen in Südwestafrika (Namibia) s. *Breyer: AWR-Bulletin* 1978, 91 ff.

⁴ So *Veiter* in *Weggis-Report*, 1961, 113, 119.

völkerung; viel weniger können sie Flüchtlingen zur Verfügung stehen. Die Vertriebenen ihrerseits sind häufig völlig ohne eigene Habe und somit ausschließlich auf die geringen vorhandenen Ressourcen der Aufnahmestaaten angewiesen. Die Erstzufluchtsländer sind mit dieser Aufgabe jedoch vielfach überfordert. So erscheint es nur konsequent, daß die Zusammenarbeit der Staaten bei der Bewältigung der Weltflüchtlingsprobleme eine zunehmend größere Bedeutung beansprucht. Nach einigen Ansätzen seit dem Zweiten Weltkrieg zeigt sich in jüngster Zeit diese Tendenz besonders bei den Vietnam-Flüchtlingen, deren Aufnahme und Versorgung fast zur globalen Aufgabe wurde. Umso erstaunlicher ist es, daß zwar das völkerrechtliche Asylrecht bereits eine Fülle sehr eingehender Untersuchungen erfahren hat⁵, hingegen die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Lösung der vielfältigen Aufgaben und Probleme bisher bis auf einige Einzelfragen kaum Beachtung gefunden hat. Die vorliegende Abhandlung versucht, einige Grundfragen zu skizzieren, ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu können⁶; der enge Zusammenhang zwischen Flüchtlingsrecht und Flüchtlingspolitik wird dabei besondere Aufmerksamkeit beanspruchen müssen. „Flüchtlingsrecht als internationale Aufgabe“⁷ ist in vielfacher Beziehung weniger eine Aufgabe der Schaffung neuer Rechtssätze als ein Gebot praktischer Hilfe. Die Bedingungen für solche Leistungen und die Voraussetzungen ihrer Effektivität sind bislang nicht untersucht.

I. Die rechtlichen Grundlagen des Flüchtlingschutzes

Eine solche zwischenstaatliche Zusammenarbeit kann nur im Rahmen derjenigen Rechtssätze erfolgen, die Staaten berechtigen Flüchtlingen Schutz zu gewähren. Die Instrumente zur Schutzgewährung sind somit zugleich Grundlagen und Grenzen der Kooperationsmöglichkeiten.

1. Das Recht der Staaten zur Asylgewährung

Das Völkerrecht und die Rechtsordnung vieler Staaten sehen das Asylrecht als subjektives Recht des Staates zur Asylgewährung⁸. Jedem Staat steht danach das aus seiner Souveränität hergeleitete Recht zu, einzelnen Personen oder Personengruppen Schutz zu gewähren⁹. Unabhängig davon, ob das „Asyl“ als Schutz oder als Ort des Schutzes zu qualifizieren ist, ist das aus der staatlichen Souveränität hergeleitete Recht zur Asylgewährung durch den Umfang der Staatsgewalt begrenzt. Jeder Staat vermag nur insoweit Asyl zu gewähren, als er zur Ausübung seiner Hoheitsrechte völkerrechtlich befugt ist. Die rechtliche Möglichkeit zur Asylgewährung besteht daher nur in dem Umfang, in dem die Staatsgewalt rechtmäßig ausgeübt werden kann. Effektiver Schutz kann daher nur auf dem Gebiet gewährt werden, über das dem Staat die Territorial-

⁵ Siehe etwa *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 122 ff.; *Lieber*: Die neuere Entwicklung des Asylrechts, 1973, S. 17 ff.; *v. Pollern*: Das moderne Asylrecht, 1980, 1. Teil, 2. Abschnitt.

⁶ Diesem Anspruch stände schon der begrenzte Raum der hier angestellten Untersuchung entgegen.

⁷ So der Titel der Abhandlung von *Veiter* a. a. O. (FN 4).

⁸ Die Ausführungen dieses Absatzes orientieren sich an *Gusy*: Asylrecht und Asylverfahren, Königstein, 1980, § 2 I.

⁹ Dazu näher *Grabl-Madsen*: The Status of Refugees in International Law II, 1972, S. 22 ff.; *Garcia-Mora*: International Law and Asylum as a Human Right, 1956, S. 44 ff.; *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 75 ff.; *Lieber* a. a. O. (FN 5), S. 18 ff.; *Kleine*: Der Asylwerb in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Würzburg 1972, S. 12 ff.

hoheit zusteht¹⁰. Dies erstreckt sich regelmäßig nur auf sein Staatsgebiet, so daß jeder Staat nur Personen, die sich auf seinem Territorium aufhalten, wirksam schützen kann. Die Staatsgewalt berechtigt somit nur zur Gewährung der „territorialen“, des „externen“ Asyls. Das Recht zur Asylgewährung ist danach stets ortsgebunden an das Gebiet des Zufluchtsstaates; insofern relativiert sich der Unterschied zwischen den verschiedenen Definitionen des Asyls. Außerhalb des eigenen Territoriums kann das Recht zur Asylgewährung nur insoweit bestehen, als es dem einzelnen Staat rechtlich zuerkannt ist. Da hier der „Schutzstaat“ keine Territorialhoheit ausübt, vermag er auch nicht auf Grund seiner Staatsgewalt Asyl zu gewähren. Das gilt auch für die Räume diplomatischer Vertretungen, die nach Art. 28 ff. des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen zwar immun, nicht aber exterritorial sind. Zur Gewährung des „internen“ Asyls im Verfolgungsstaat sind daher die Staaten nur insoweit befugt, als ihnen dieses Recht eigens zuerkannt ist. Ein Satz des allgemeinen Völkerrechts, der zur Asylgewährung etwa in Botschaften berechtigen würde, existiert bislang nicht¹¹. Dementsprechend erstreckt sich nach allgemeinem Völkerrecht das Recht der Staaten zur Asylgewährung ausschließlich auf das Recht zur Einräumung von Verfolgungsschutz auf ihrem Territorium. Die Asylgewährung hat somit die Aufnahme der Asylanten zum Inhalt. Das Völkerrecht berechtigt jeden Staat, nach eigenen Kriterien zu entscheiden, welchen Personen er Schutz bietet.

Dagegen besteht ein Rechtssatz des allgemeinen Völkerrechts, der Verfolgten ein subjektives Recht auf Asylgewährung gegen die Staaten einräumt, bislang nicht¹². Ein solches Recht ist zwar in den Gesetzen mancher Staaten enthalten, die bestimmten Verfolgten einen Anspruch auf Asyl einräumen; daneben findet es sich vereinzelt in völkerrechtlichen Abkommen, insbesondere Art. 22 Nr. 7 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969; das allgemeine Völkerrecht blieb davon jedoch unberührt. Demnach gilt das völkerrechtliche Asylrecht nach wie vor mit dem Inhalt, daß jeder Staat berechtigt ist, nach eigenen Kriterien zu entscheiden, wem er auf seinem Gebiet Schutz gewähren will. Internationale Zusammenarbeit kann sich demnach auf die Aufnahme von Flüchtlingen beziehen, indem Verfolgte auf verschiedene Staaten „verteilt“ werden oder aber internationale Hilfe bei der Niederlassung im Erstzufluchtsland gewährt wird.

2. Das *non refoulement*

Das *refoulement* stellt die Rücküberstellung illegal eingereister Personen in den Herkunftsstaat dar¹³. Der allgemeine Ausreisebefehl an eine Person, der nicht an eine unrechtmäßige Einreise anknüpfen muß, wird dagegen als *expulsion* bezeichnet¹⁴. Ein Verfolgter, der aus seinem Heimatstaat in ein anderes Land flieht, würde durch das *refoulement* regelmäßig gezwungen, in den Verfolgungsstaat zurückzukehren. Die

¹⁰ Franz, DVBI 1969, S. 601 f.; Lieber: AWR-Bulletin 1978, S. 163, 165; Voigt: JR 1976, S. 298 f.

¹¹ IGH, ICJ-Report 1965, S. 265, 274; ausführliche Nachweise bei v. Pollern a. a. O. (FN 5), 2. Teil, III, IV.

¹² Siehe dazu Kleine a. a. O. (FN 9), S. 62 ff.; v. Pollern a. a. O. (FN 5), 1. Teil, 2. Abschnitt, VII, VIII; Gussy a. a. O. (FN 8), §§ 4 f.

¹³ Hierzu Weis, AWR-Bulletin 1967, S. 79, 87; Erdmann: Verwaltungsarchiv 1968, S. 311, 330 f.

¹⁴ Zur Abgrenzung von „*refoulement*“ und „*expulsion*“ Kamanda: Territorial Asylum, 1971, S. 182 ff.

Zulässigkeit solcher Maßnahmen, die noch in der 1. Hälfte des 20. Jahrhunderts unbestritten war, ist seit dem Beginn des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes nach dem 2. Weltkrieg zunehmend Einschränkungen unterworfen¹⁵. Verschiedene Konventionen enthalten ein Verbot des *refoulement*¹⁶, seine volle Ausprägung erhielt dessen Untersagung in Art. 33 I FK. Im Zuge seiner Entwicklung hat sich der Geltungsbereich des *non refoulement* zunehmend erweitert. Wurde ursprünglich nur die unmittelbare Zurückschiebung von Flüchtlingen in den Verfolgungsstaat als unzulässig angesehen, so bezieht etwa Art. 33 I FK jede Abschiebung in das Verfolgungsland unabhängig von dem Zeitpunkt ihrer Durchführung ein. Die weitestgehende Auffassung¹⁷ nimmt an, daß der Verfolgte vor jeder Zurückweisung, Zurückschiebung, Ausweisung oder Abschiebung in das Herkunftsland geschützt sein soll. Danach hätten Flüchtlinge ein Recht auf Einreise in den Erstzufluchtsstaat. Diese Ansicht hat sich jedoch nicht durchgesetzt¹⁸, das *non refoulement* gewährt so nur einen Schutz gegen Maßnahmen des Erstzufluchtslandes, durch die Flüchtlinge unmittelbar oder mittelbar in ihr Herkunftsland rücküberstellt werden könnten. Ob das *non refoulement* in der Gegenwart Bestandteil des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts geworden ist, ist umstritten¹⁶, für die Unterzeichnerstaaten der FK gilt es zumindest in dem Umfang, den Art. 33 FK ihm gibt.

Gewährt das *non refoulement* somit kein Recht auf Aufenthalt im Erstzufluchtsstaat, so kann sich die Zusammenarbeit zwischen den Staaten auf die Aufnahme des Flüchtlings in einem Drittstaat, auf die Ausgestaltung seiner Aufenthaltsnahme im Erstzufluchtsland und auf die Gewährung materieller und sozialer Hilfen beziehen. Diese Hilfen können sowohl dem Betroffenen selbst als auch dem Staat, der dem Verfolgten die Niederlassung gestattet, zur Verfügung gestellt werden.

3. Das Verbot der unmenschlichen Behandlung

Das Verbot der unmenschlichen Behandlung ist neben dem Asylrecht im geltenden Völkerrecht für den Flüchtlingsschutz von eigenständiger Bedeutung¹⁹. Dieser Grundsatz, der schon in Art. 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte genannt ist, hat seine Geltung als Völkerrecht durch Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Art. 7 S. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte erhalten. Die Rechtsprechung der Europäischen Menschenrechtskommission zu Art. 3 EMRK geht davon aus, daß eine Abschiebung oder Auslieferung in bestimmten Fällen eine unmenschliche Behandlung darstellen kann, wenn im Einzelfall „außergewöhnliche Umstände“ vorliegen. Die Reduzierung dieses Grundsatzes auf ein Torturverbot ist demnach in der Gegenwart nicht mehr aktuell, vielmehr hat dieses Prinzip im System des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes eine zentrale Bedeutung er-

¹⁵ Vgl. *Grahl-Madsen* a. a. O. (FN 9), S. 93 ff.; *Weis* a. a. O. (FN 13), S. 87 ff.; *Weis*: Schweiz. Jahrbuch f. internat. Recht 1975, S. 71, 88 ff.; *Sinha*: *Asylum and International Law*, 1971, S. 159 ff.; *Kamanda* a. a. O. (FN 14), S. 192 ff.; *Hutzenlaub*: *Das Asyl als Begrenzung der Auslieferung*, diss. Freiburg 1976, S. 117 ff.

¹⁶ Übersicht bei *Gusy* a. a. O. (FN 8), § 5 I 2.

¹⁷ Siehe etwa *Rogge*: *Integration* 1954, S. 193, 198; *Gadolin* in *Veiter/Klein*: *Die Menschenrechte*, 1966, S. 42, 54.

¹⁸ Dagegen etwa *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 326 ff.; *Lieber* a. a. O. (FN 5), S. 70 ff.; *Eckert*: *Begriff und Grundzüge des schweizerischen Flüchtlingsrechts*, diss. Zürich 1977, S. 147 f.; *Wierert*: *Integration* 1957, S. 18 ff.

¹⁹ Siehe dazu *Lieber* a. a. O. (FN 5), S. 58 ff.

halten²⁰. Eine unmenschliche Behandlung soll etwa vorliegen, wenn eine Person an einen Staat ausgeliefert oder in ihn abgeschoben wird, in dem die Menschenrechte, wie sie die EMRK anerkennt, schwer verletzt oder völlig unterdrückt werden könnten²¹. Davon ausgehend wurde in der Bundesrepublik Deutschland die Abschiebung eines Ausländers, der aus politischen Gründen seine Heimat wegen der Gefahr der Verhaftung verlassen hatte, „unter bestimmten Umständen“ als Verstoß gegen Art. 3 EMRK angesehen²². Dagegen ist die Auslegung des jüngeren Art. 7 S 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte noch nicht näher geklärt. Legt man ihn jedoch ebenso wie die gleichlautende Bestimmung des Art. 3 EMRK aus²³, so steht er gleichfalls in einigen Fällen der Zurückweisung oder Abschiebung von Verfolgten entgegen.

Auch dieses Gebot eröffnet vielfache Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Staaten. Das Verbot der unmenschlichen Behandlung schützt nur vor der Überstellung an den Verfolgungsstaat, nicht aber vor der Ausweisung in Drittstaaten. Auch diese Personen können somit international „verteilt“ werden, ihre endgültige Aufnahme kann in einem anderen Land als dem Erstzufluchtsstaat erfolgen. Daneben können materielle Hilfen die Eingliederung erleichtern.

4. Defizite und Chancen des geltenden Völkerrechts

Angesichts dieses vielfältigen Instrumentariums könnte durchaus der Eindruck entstehen, die Flüchtlingsaufnahme sei in der Gegenwart zumeist problemlos zu bewältigen. Diese Annahme trifft jedoch nicht zu. Bislang fehlt insbesondere eine Pflicht der Staaten, Verfolgten die Einreise zu gestatten, damit sie den Verfolgungsstaat verlassen können; noch heute ist es völkerrechtlich zulässig, die Grenzen für Flüchtlinge zu sperren. Selbst eine vorübergehende Aufnahmepflicht gegenüber Flüchtlingen wird von einer Vielzahl von Staaten nicht anerkannt. Das zentrale Problem der meisten Flüchtlinge ist daher zunächst, in einen Staat legal oder illegal einzureisen; halten sie sich erst in ihm auf, gelangen sie in den Schutz des non refoulement, ihre Zurückschiebung ist dann unzulässig.

Neben der Aufnahmepflicht fehlt bislang der Ausweisungsschutz in Drittstaaten; zwar sind Flüchtlinge vor ihrer Entfernung in den Verfolgungsstaat zumeist weitgehend geschützt, in Drittstaaten können sie jedoch stets ausgewiesen oder abgeschoben werden. Dadurch entsteht das Problem der „nomadisierenden Flüchtlinge“, die nirgends eine Aufnahme finden und von Staat zu Staat weitergeschoben werden. Diese sind die primär Benachteiligten des traditionellen völkerrechtlichen Systems des Flüchtlingsschutzes.

Umgekehrt zeigt sich, daß das völkerrechtliche Instrumentarium in besonderer Weise auf Zusammenarbeit angelegt ist. Das Völkerrechtbürdet keinem Staat die Last auf, alle Flüchtlinge, die einmal seine „grüne Grenze“ überschritten haben, selbst aufnehmen zu müssen; vielmehr hat das Erstzufluchtsland die Möglichkeit, die bei ihm ein-

²⁰ Zur allgemeinen Auslegung und Bedeutung dieses Grundsatzes vgl. *Wust*: Der gewohnheitsrechtliche Humanitätsgrundsatz im Friedensvölkerrecht, diss. Erlangen 1968, pass., insbes. S. 293 ff.; *Partsch*: Rechte und Freiheiten der EMRK, 1966, S. 106 ff.; *Guradze*: EMRK, 1968, S. 51 ff.; *Menzel*, DöV 1970, S. 509, 515; *Arnold*, BayVBl. 1974, S. 520, 525.

²¹ *Lieber a. a. O.* (FN 5), S. 55; *Rogge* in Festschrift f. *T. Veiter*, 1967, S. 319, 331 mwN.

²² OVG Münster, DöV 1956, S. 381; s. grundsätzlich schon BVerwGE 3, S. 235, 236; dagegen jedoch VGH Baden-Württemberg, Verwaltungsrechtsprechung 8, S. 859, 861.

²³ Dafür *Münzer*: Bürgerliche und politische Rechte, 1973, S. 40; *Lieber a. a. O.* (FN 5), S. 53.

treffenden Flüchtlinge zur Weiterreise zu veranlassen, um so einen internationalen „Lastenausgleich“ zu erreichen. Voraussetzung dafür ist, daß andere Staaten bereit sind, den Betroffenen aufzunehmen; dabei kann allerdings — neben humanitären Erwägungen — der Grundsatz der Reziprozität²⁴ Bedeutung erlangen: zeigen andere Staaten Solidarität bei der Flüchtlingsaufnahme, so können auch sie mit solidarischer Hilfe rechnen, wenn sie von größeren Flüchtlingsströmen betroffen sind. Zugleich kann im Erstzufluchtsstaat die Aussicht, nicht die gesamte Last der Flüchtlingsaufnahme selbst tragen zu müssen, zu einer größeren Bereitschaft führen, die Grenzen zur vorübergehenden Flüchtlingsaufnahme zu öffnen und so den Verfolgten eine erste Zuflucht zu gewähren. Der internationale Flüchtlingsschutz zeigt so bei aller Unvollkommenheit und aller Überbetonung der nationalen Souveränität deutlich, daß es die zwischenstaatliche Kooperation begünstigt; die so eröffneten Chancen können von den Staaten im Sinne funktionierender Zusammenarbeit genutzt werden. Als dafür in Betracht kommende Bereiche haben sich herausgestellt:

— die Verteilung der Flüchtlinge nach ihrer vorübergehenden Aufnahme im Erstzufluchtsland, sobald die Notwendigkeit entsteht, ihnen längere Zeit hindurch oder auf Dauer eine neue Niederlassung zu ermöglichen, auf andere Staaten;

— die Gewährung von Hilfen an Flüchtlinge, die sich in fremden Staaten niederlassen wollen, oder an solche Staaten, die bereit sind, Verfolgte aufzunehmen; solche Eingliederungshilfen erweisen sich insbesondere unter der Voraussetzung als sinnvoll, daß der Aufnahmestaat selbst nur über geringe Hilfsmittel verfügt;

— die Ausgestaltung des Status der Flüchtlinge, die sich in Zufluchtsländern niedergelassen haben; dabei ist es erforderlich, ihren Flüchtlingsstatus international anzuerkennen und ihnen einen Mindeststandard an Rechten nicht nur im Niederlassungsstaat, sondern auch in Drittstaaten einzuräumen; dazu gehört etwa die Gestattung der vorübergehenden Einreise oder die Anerkennung von Rechtsansprüchen, die den Flüchtlingen in den Drittstaaten gegebenenfalls zustehen.

Die Zusammenarbeit kann sich somit sinnvoll auf die Schutzgewährung selbst als auch auf die Rechtsstellung des Flüchtlings, der bereits Verfolgungsschutz gefunden hat, beziehen.

II. Die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit

Die stets steigenden Flüchtlingszahlen haben die internationale Zusammenarbeit bei der Bewältigung der daraus resultierenden Probleme zu einem vordringlichen Anliegen werden lassen.

1. Wirtschaftliche und soziale Probleme der Erstzufluchtsländer

Betrachtet man die Zielstaaten der Flüchtlingsbewegungen, so ist auffällig, daß relativ wenige Staaten „typische Erstzufluchtsländer“ sind. Insbesondere solche Staaten, die an den „Nahtstellen“ der ideologischen Blöcke oder den Hauptstraßen der internationalen Verkehrsströme liegen, sind häufig erste Zuflucht ausländischer Schutzsuchender. Grundsätzlich ist jedoch jeder Staat potentielles Erstzufluchtsland, wenn in

²⁴ Vgl. zu dessen Bedeutung im Völkerrecht *Simma*: Das Reziprozitätselement in der Entstehung des Völkergewohnheitsrechts, 1970; *Simma*: Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972.

seiner geographischen Nähe politische Verfolgungen größeren Umfangs stattfinden. Häufig erfolgt die Einreise nicht mit dem Ziel eines Daueraufenthaltes, sondern als „Transit“, um zunächst der Verfolgung zu entgehen, während der Flüchtling dann vom Erstzufluchtsstaat aus seine Übersiedlung in ein anderes Zielland betreiben will. Viele wollen jedoch auch im Erstzufluchtsland ihren Daueraufenthalt nehmen. Für diese Menschen muß der jeweilige Staat vielfache Leistungen erbringen: Unterkünfte und eine zumindest notdürftige Versorgung müssen sichergestellt werden. Später sind Eingliederungshilfen, Auswanderungsbeihilfen oder Rückgliederungsunterstützung notwendig. Diese Anforderungen belasten die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur der betroffenen Staaten, die Vorkehrungen zur Organisation der Hilfe treffen müssen und administrative, personelle und materielle Kapazitäten zur Unterstützung der Flüchtlinge aufbringen sollen. Selbst reiche Industrieländer können durch die Zahl der Verfolgten, die in ihr Gebiet einströmen, überfordert werden²⁵. Übersteigen die Anforderungen die finanziellen, technischen oder organisatorischen Mittel des Zufluchtslandes, so besteht nur die Möglichkeit, entweder die weitere Einreise von Verfolgten zu unterbinden²⁶ oder schon eingereiste Flüchtlinge aufzufordern, das Land zu verlassen. Die erstere Maßnahme lenkt die Flüchtlingsströme nur um; statt des bisherigen Ziellandes werden, solange die Verfolgung andauert, andere Staaten als Asyl gesucht. Die zweite Maßnahme setzt voraus, daß Drittländer bereit sind, die Flüchtlinge aufzunehmen. In beiden Fällen bedingt die Entlastung des überforderten Erstzufluchtslandes die verstärkte Belastung anderer Staaten. Nur auf diese Weise können die „typischen Erstzufluchtsländer“ auf die Dauer in die Lage versetzt werden, die auf sie zukommenden Probleme lösen zu können. Soll hier eine unkoordinierte, häufig von Zufällen abhängige Flüchtlingspolitik vermieden werden, die sowohl das Erstzufluchtsland als auch alle anderen aufnahmebereiten Staaten mit erheblichen Unsicherheiten bezüglich der auf sie zukommenden Lasten konfrontiert, so ist die „Verteilung“ der Geflohenen im internationalen Rahmen notwendig. Voraussetzung der Funktionsfähigkeit solcher internationaler Zusammenarbeit ist, daß dafür tatsächliche wie rechtliche Grundlagen vorhanden sind und die bestehenden Instrumente effektiv genutzt werden können.

2. *Ethnische Probleme*

Flüchtlingsintegration ist jedoch, insbesondere in Fällen einer Ansiedlung im Zufluchtsstaat auf Dauer, mehr als ein nur ökonomisches und technisches Problem. Von erheblicher Bedeutung für die tatsächliche Integration der Verfolgungsoffer ist, daß sie in das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben des Aufnahmelandes eingegliedert werden können. Diese hier als „ethnische Probleme“²⁷ bezeichneten Aufgaben werden durch die globalen Ausmaße des aktuellen Flüchtlingsproblems vergrößert, da der Geflohene in vielen Fällen nicht in der angestammten Region bleiben kann, sondern die Flucht häufig über die Grenzen der Kontinente und Kulturkreise hinausreicht. Die

²⁵ Siehe etwa für Österreich den Bericht in *Der Spiegel* 1979, Nr. 10, S. 156 ff.; hier liegt auch ein Grund für die vielfachen Klagen über den sogenannten „Mißbrauch des Asylrechts“ in der Bundesrepublik Deutschland; dazu zusammenfassend *Gussy*, ZRP 1979, S. 190 ff. mwN.

²⁶ Das zeigen vielfach die Reaktionen der südostasiatischen Staaten auf die Ankunft des vietnamesischen „boat-people“.

²⁷ Dieses Problem war unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg mehr Gegenstand des allgemeinen Bewußtseins als heute; s. dazu viele Beiträge in der Zeitschrift „Integration“ und im *Weggis-Report* (o. FN 4).

völlig unterschiedlichen klimatischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in vielen Zufluchtsstaaten bedingen erhebliche Schwierigkeiten bei der Integration solcher Flüchtlinge, deren Heimat weit entfernt vom Aufnahmestaat liegt. Asiatische und afrikanische Flüchtlinge können oft nur unter Schwierigkeiten in die Gesellschaften Europas integriert werden; umgekehrt würden ähnliche Faktoren gelten. Um diese Probleme zu überwinden, sind Eingliederungshilfen erforderlich, die aber oft nicht ausreichen, um eine tatsächliche Integration zu ermöglichen. Die Bevölkerung insbesondere in ländlichen Gebieten ist zudem häufig nicht bereit, die Ansiedlung von Ausländern aus weit entfernten Erdteilen zu dulden und diese Menschen sozial zu integrieren. Die daraus entstehenden Probleme können nur gemeistert werden, wenn die internationale „Flüchtlingsverteilung“ auf die ethnischen Probleme Rücksicht nimmt und darauf Wert legt, Verfolgte möglichst in solchen Staaten anzusiedeln, in denen sie ähnliche sozio-ökonomische und kulturelle Voraussetzungen vorfinden wie in ihrem Heimatstaat. Nur wenn ein solches Programm gelingt, ist der Weg zu einer tatsächlichen Eingliederung der Flüchtlinge in den Aufnahmestaaten frei. Internationale Zusammenarbeit ist dementsprechend notwendig, um für die Betroffenen geeignete Aufnahmestaaten zu finden und sie dort zu integrieren. Voraussetzung des Gelingens einer solchen Kooperation ist, daß möglichst viele Staaten an ihr teilnehmen.

III. Instrumente der Zusammenarbeit

Die heute vorhandenen Instrumente der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit haben sich aus den Ansätzen der Völkerbundszeit entwickelt.

1. Die historische Entwicklung

a) Während der Flüchtlingsbewegungen infolge des Ersten Weltkrieges und der politischen Umwälzung insbesondere in der Sowjetunion wurde die Bewältigung der daraus resultierenden Konsequenzen, von denen kein Staat Europas ausgenommen blieb, als internationale Aufgabe erkannt. Nachdem die Flüchtlingshilfe und -betreuung zunächst ausschließlich von privaten Organisationen durchgeführt wurde, richtete der Völkerbund auf Anregung des Internationalen Roten Kreuzes das Hochkommissariat für Flüchtlinge ein, das alsbald als „Nansenwerk“ oder „Nansenamt“ bekannt wurde²⁸. Entsprechend der international vorherrschenden Auffassung, daß die Aufnahme eine Angelegenheit der Einzelstaaten sei, die im Rahmen ihrer nationalen Souveränität liege und daher internationaler Einflußnahme entzogen sei, beschränkte sich seine Tätigkeit auf die Gewährung praktischer Hilfen an Flüchtlinge. Die wesentlichen Ziele²⁹ lagen darin, Flüchtlinge mit Pässen oder Ersatzausweisen zu versorgen, ihnen geeignete Unterkunft und Arbeit zu verschaffen und Hilfsmaßnahmen der Regierungen und privater Organisationen zu koordinieren. Im Zentrum der Tätigkeit des Flüchtlingskommissars stand die Abstimmung vorhandener und die Erschließung neuer Finanzquellen, zumal dem Amt eigene Mittel nur für die Besoldung seines Verwaltungspersonals zur Verfü-

²⁸ Dazu *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 215 ff.; v. *Schmieden* in *Schätzel/Weiter*: Handbuch des internationalen Flüchtlingsrechts, 1960, S. 219 ff.; v. *Schmieden*: *Integration* 1960, S. 5 ff.; *Rogge*: *Integration* 1955, S. 258 ff.; *Bolesta*: *Le Droit d'Asile*, 1962, S. 149 ff.; *Kamanda* a. a. O. (FN 14), S. 84 ff.

²⁹ *Frings*: *Das internationale Flüchtlingsproblem 1919—1950*, 1951, S. 21; *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 216.

gung standen, um die Rückgliederung der Flüchtlinge oder ihre Integration in den Zufluchtsstaaten zu betreiben. Trotz einiger organisatorischer Probleme³⁰ war die Tätigkeit dieses Amtes insgesamt sehr erfolgreich.

Die nachhaltigste Bedeutung erlangte seine Arbeit bei der Paßausstellung. Die Flüchtlinge aus der UdSSR waren sämtlich ausgebürgert und somit staatenlos. Dieser Zustand sollte mit einem am 5. Juli 1922 unterzeichneten „Arrangement“³¹ gemildert werden, indem ein Ausweispapier geschaffen wurde, das als „Nansen-Paß“ Bekanntheit erlangte. Das Arrangement empfahl den Staaten, russischen Flüchtlingen, die sich auf ihrem Gebiet aufhielten, solche Papiere auszustellen, wobei ihre fremdenrechtlichen Vorschriften nicht berührt werden sollten. Der Inhaber war stets verpflichtet, bei Einreisen in andere Staaten Visa zu beantragen; ein generelles Rückkehrrecht in den Erstzufluchtsstaat stand ihm nicht zu. Nähere Regelungen ergänzten diese Bestimmungen. Obwohl der Nansen-Paß keine Rechte gewährte, so war er doch für viele Inhaber eine Grundlage der Auswanderung in aufnahmebereite Staaten und der Existenzgründung; die Lösung der russischen Flüchtlingsprobleme hätte sich ohne diese Dokumente schwieriger gestaltet. Die Möglichkeit der Übersiedlung in andere Staaten, die durch die Pässe geschaffen wurde, war eine rudimentäre Vorstufe der Flüchtlingsverteilung am Beginn eines internationalen Lastenausgleichs. Die materiellen Eingliederungshilfen, die das Amt gewährte, waren für viele Flüchtlinge nützlich, jedoch keine Elemente zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, da die Mittel von Privaten aufgebracht wurden. Als nachteilig erwies sich oft die Beschränkung der Geltung des Arrangements auf russische Flüchtlinge, die jedoch durch ein Arrangement für armenische Flüchtlinge vom 31. Mai 1924³² gemildert wurde. Dieses Arrangement war mit demjenigen für russische Flüchtlinge weitgehend inhaltsgleich. Um die divergierenden Definitionen des Kreises der russischen und armenischen Flüchtlinge auszugleichen, wurden in einem weiteren Abkommen aus dem Jahre 1926³³ einheitliche Kriterien für die Flüchtlingeigenschaft aufgestellt. Bemühungen um die Aufnahme eines allgemeinen Rückkehranspruchs in den Erstzufluchtsstaat blieben jedoch erfolglos³⁴. Der weiterhin stark eingeschränkte Anwendungsbereich dieser Verträge wurde erneut erweitert durch ein Abkommen über „Assyrische, assyro-chaldäische und ähnliche Flüchtlinge“³⁵, das der gewandelten Entwicklung der Flüchtlingsbewegungen Rechnung trug.

Umfassend regelte ein Abkommen vom selben Tage³⁶ die Aufgaben und die Tätigkeit des Völkerbundes auf dem Sektor der Flüchtlingsbetreuung. Zeitgleich wurde schließlich ein Vertrag über den Rechtsstatus der russischen und armenischen Flüchtlinge unterzeichnet³⁷. Neben umfassenden Regelungen über die Flüchtlingsausweise (Art. 1) enthält es Empfehlungen bezüglich des Personalstatuts dieser Personen (Art. 2 f),

³⁰ Eine wenig glückliche Kompetenzzersplitterung zwischen dem Nansen-Amt und dem internationalen Arbeitsamt behinderte die Aufgabenerfüllung bis 1929 erheblich.

³¹ Arrangement relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes; LNTS XIII, Nr. 355, S. 237.

³² Société des Nations, Doc. CL 72 (a), 1924.

³³ Arrangement vom 12. Mai 1926, LNTS LXXXIX, Nr. 2004, S. 47.

³⁴ Siehe Art. 3 dieses Arrangements.

³⁵ Arrangement vom 30. Juni 1928, LNTS LXXXIX, Nr. 2006, S. 65.

³⁶ Accord relatif au fonctionnement des Services du Haut Commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés; Text in Poulin, Schweiz. Jahrbuch f. internat. Recht 1946, S. 139 f.; ratifiziert jedoch nur von Belgien und Frankreich.

³⁷ LNTS LXXXIX, Nr. 2005, S. 53.

Ausnahmen von der Anwendung des Reziprozitätsgrundsatzes gegenüber Flüchtlingen (Art. 4), des freien Zugangs zu den Gerichten und des Verzichts auf die Sicherheitsleistung für Prozeßkosten (Art. 5), die „großzügige Handhabung“ des Fremdarbeiterrechts und die Vorzugsbehandlung bei der Ausweisung und Abschiebung (Art. 7). Die steuerrechtliche Gleichbehandlung der Flüchtlinge (Art. 8) und Empfehlungen über die Freizügigkeit und die Erteilung von Visa (Art. 9) vervollständigten das Abkommen, das weitgehend auf die Integration der Betroffenen in den Zufluchtsstaaten abzielte und dafür einen international einheitlichen Mindeststandard schaffen wollte. Ergänzt wurden diese Bestimmungen durch das Arrangement vom 28. Oktober 1933³⁸ für russische, armenische und gleichgestellte Flüchtlinge. Ein in bestimmten Fällen gewährtes Recht auf Asyl (Art. 3 II) und ein allgemeiner Rückkehranspruch der Inhaber von Nansen-Pässen (Art. 2) zeigten deutlich die Tendenz, den Status der Flüchtlinge zu festigen. Die weiteren Regelungen entsprechend dem Abkommen vom 30. Juni 1928, sozialrechtliche Begünstigungen (Art. 8—11) und die Regelungen zum Erziehungswesen (Art. 12), die Gleichheit bei der Abgabenerhebung (Art. 13) und Ausnahmen von der Gegenseitigkeit (Art. 14) stellten zwar gewisse Fortschritte gegenüber früheren Abkommen dar, die jedoch durch eine Vielzahl von Vorbehalten der 8 Staaten, die den Vertrag unterzeichneten, weitgehend entwertet wurden.

Diese erste Phase der internationalen Zusammenarbeit zeichnete sich dadurch aus, daß die Hilfen für die Flüchtlinge, die der internationalen Zusammenarbeit zuzurechnen sind, weitgehend in koordinierenden Bemühungen um einen Ausgleich der Lasten, Eingliederungshilfen an die Staaten und einer möglichst weitreichenden Vereinheitlichung des Rechtsstatus der Betroffenen zu suchen sind. Ein wichtiger Restriktionsmechanismus, der die Aufwendungen für die Staaten gering hielt, war der vergleichsweise geringe Anwendungsbereich, der — trotz der relativ großen Zahl von Begünstigten — eine beträchtliche Anzahl von Verfolgten von den Vergünstigungen ausschloß.

b) Eine neue Phase erreichte die Zusammenarbeit angesichts gewandelter Flüchtlingsprobleme, die mit der Errichtung faschistischer Diktaturen in Italien (1922) und Deutschland (1933) entstanden. Bis zum Jahre 1941 flohen allein aus Deutschland über 400 000 Juden und ca. 35 000 nichtjüdische Verfolgte³⁹, die Aufnahme in Europa, Amerika und Palästina suchten⁴⁰. Entsprechend der bisherigen Praxis wurde zunächst für eine Gruppe, die Saarflüchtlinge, ein besonderes Ausweispapier analog den „Nansen-Pässen“ geschaffen⁴¹. Am 4. Juli 1936 wurde diese Regelung auf alle Flüchtlinge aus Deutschland ausgedehnt⁴², wobei der Paß seinen Inhaber berechtigen sollte, das ausstellende Land zu verlassen und dorthin zurückzukehren (Art. 3 II). Einen Rückschritt stellte jedoch die Bestimmung dar, wonach Flüchtlinge sogar in den Verfolgungsstaat ausgewiesen werden durften, „wenn solche Maßnahmen aus Gründen der Staats-

³⁸ Convention relatif au status international des réfugiés, LNTS CXIX, Nr. 3663, S. 201 ff.

³⁹ Siehe zu den unterschiedlichen Angaben *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 237.

⁴⁰ Eine ausgezeichnete Übersicht über die Lebenssituation der Geflohenen im Asyl gibt Hans Albert *Walter*: *Asylpraxis und Lebensbedingungen in Europa*, 1972, passim; unter besonderer Berücksichtigung der von ihm primär beschriebenen Literaten schildert er eingehend Rechtslage und Praxis in vielen Staaten.

⁴¹ Arrangement concernant l'institution d'un certificat d'identité pour les réfugiés de la Sarre vom 30. Juli 1935, Doc. C. L. 120, 1935 XII.

⁴² Provisional Arrangement Concerning the Status of Refugees coming from Germany, LNTS CLXX, Nr. 3952, S. 75.

sicherheit oder der öffentlichen Ordnung notwendig sind“. Von dieser Ermächtigung wurde insbesondere im Wege des *refoulement* häufig Gebrauch gemacht. Im übrigen entsprach das Arrangement weitgehend dem Abkommen von 1933. Ihren Höhepunkt fanden die internationalen Bemühungen in der Konvention vom 10. Februar 1938⁴³, die erstmals eine international einheitliche Definition der Flüchtlinge aus Deutschland schuf⁴⁴. Die Flüchtlinge sollten Aufenthaltsrecht und Freizügigkeit im Zufluchtsland genießen (Art. 2). Die Wirkungen des Flüchtlingsausweises waren weitgehend auf seine Bedeutung als Reisedokument beschränkt (Art. 4). Die „papierne Heimat“ des Verfolgten wurde so zu einem echten Aufenthaltsrecht, das unabhängig von der Ausweisung war. Von Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit war insbesondere Art. 15, der dem Flüchtling jede Unterstützung bei einer zur Auswanderung aus dem Erstzufluchtsland notwendigen Berufsausbildung zusicherte. Der internationale Lastenausgleich wurde so durch soziale Maßnahmen zugunsten der Betroffenen erleichtert. Im übrigen entsprach die Konvention weitgehend derjenigen von 1933⁴⁵; sie wurde jedoch nur von 3 Staaten ratifiziert⁴⁶.

Neben den Aktivitäten des Völkerbundes sollte das wichtigste Instrument der Zusammenarbeit das auf einer Konferenz in Evian, welche am 6. Juli 1938 zusammentrat, errichtete „Intergovernmental Committee for Refugees“⁴⁷ sein. Statt einer effektiven Organisation der zwischenstaatlichen Kooperation gelang diesem Komitee aber nur die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Deutschen Reich über die „geregelt Auswanderung der Juden aus Deutschland“. Daneben gewährte es Flüchtlingen Rechtsschutz. Insgesamt erwiesen sich die Bemühungen dieser Organisation als erfolglos.

Diese Phase der Zusammenarbeit wurde gekennzeichnet durch eine rechtliche Absicherung der in der 1. Phase aufgenommenen Kooperation in verschiedenen Abkommen. Konventionen und Arrangements bildeten bereits eine bedeutsame rechtliche Grundlage der gemeinsamen Anstrengungen. Eine Einschätzung des Erfolges der Bemühungen fällt jedoch weniger positiv aus. Nicht nur die geringe Zahl der Ratifikationen und eine hohe Zahl der Vorbehalte kennzeichneten die Haltung der Staaten, sondern auch die unbefriedigende Klärung des sozialen Status der Flüchtlinge, die oft kaum über die materiellen Existenzgrundlagen verfügten. Dabei erwies sich jedoch die schlechte Lage der Weltwirtschaft als erschwerender Faktor für die Zufluchtsländer. Insgesamt erwies sich zu dieser Zeit die nationale Souveränität als stärker als die Erkenntnis der Notwendigkeit effektiver Kooperation⁴⁸.

c) Der Völkerbund-Hochkommissar für Flüchtlinge beendete seine Tätigkeit am 31. Dezember 1946, als die durch das Ende des Zweiten Weltkrieges bedingten Probleme im Zentrum aller Bemühungen standen. Die Vereinten Nationen beschlossen im

⁴³ Convention concerning the Status of Refugees coming from Germany, LNTS CXCVII, Nr. 4461, S. 59.

⁴⁴ Abgedruckt bei *Picker* a. a. O. (FN 1), S. 15.

⁴⁵ Durch ein Zusatzprotokoll vom 14. September 1939 wurden die Konvention und das Arrangement von 1936 auch auf Flüchtlinge aus Österreich ausgedehnt (LNTS CXCVIII, Nr. 4634, S. 141); ein Völkerbundsbeschuß vom 17. Januar 1939 dehnte sie auch auf Sudetendeutsche aus (*Société des Nations, Journal Officiel*, Februar 1939, S. 72 f.).

⁴⁶ Großbritannien, Frankreich, Belgien.

⁴⁷ Siehe die Darstellung bei *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 242 f.

⁴⁸ Vgl. etwa die pointierte Kritik bei *Walter* a. a. O. (FN 40), S. 29 ff.

selben Jahr die Gründung einer eigenen Flüchtlingsorganisation, der IRO⁴⁹. Ihre Aufgabe bestand in der Betreuung von „refugees“ und „displaced persons“, die infolge der Ereignisse des 2. Weltkrieges verschleppt wurden oder geflohen waren, sofern sie nicht „Volksdeutsche“ waren oder mit dem Deutschen Reich oder seinen Verbündeten kollaboriert hatten. Zur Erfüllung dieser Aufgabe sollte sie die Identifizierung, Registrierung und „Klassifizierung“ sowie die Rückführung der Betroffenen organisieren; daneben waren die Leistung von materieller und sozialer Hilfe, rechtlichem und politischem Schutz, der Transport und die Ansiedlung in aufnahmebereiten Ländern vorgesehen⁵⁰. Die Aktivitäten der IRO erstreckten sich trotz ihrer geringen Vollmachten auf informellem Weg auf sämtliche Bereiche der internationalen Zusammenarbeit; sie betreute die Flüchtlinge am Zufluchtsort sozial, versuchte aufnahmebereite Länder ausfindig zu machen und Verfolgte dort anzusiedeln und bemühte sich, ihnen in diesem Staat einen gesicherten Status zu vermitteln. Trotz der schwierigen Umstände, die durch die Kriegsergebnisse eingetreten waren, hatte diese Organisation einige Erfolge zu verzeichnen. Die Bewältigung der Flüchtlingsprobleme nach dem 2. Weltkrieg hätte sich ohne sie wesentlich schwieriger gestaltet. Sie ist ein Beispiel für nicht rechtlich präformierte Zusammenarbeit der Staaten. Am 31. Januar 1952 stellte sie ihre Tätigkeit ein.

2. Materielle Grundlagen der Zusammenarbeit

Maßgebliche Rechtsquelle für den Rechtsstatus der Flüchtlinge ist gegenwärtig die Genfer Flüchtlingskonvention (FK)⁵¹ mit dem Zusatzprotokoll von 1967⁵². Einige ihrer Bestimmungen sind auch für die internationale Zusammenarbeit von Bedeutung.

a) Die Konvention kennt keine Pflicht der Staaten zur Flüchtlingsaufnahme. Kooperation bei der Aufnahme wird gefördert durch Art. 31 II FK. Nach dessen letztem Satz werden die vertragsschließenden Parteien bestimmten Flüchtlingen alle notwendigen Erleichterungen zur Aufnahme in einem anderen Land gewähren. Zwar ist es grundsätzlich die Aufgabe des Flüchtlings, in einem anderen Staat Aufnahme zu erhalten, die Erleichterungen dafür brauchen sich jedoch nicht auf die Ermöglichung der Kontaktaufnahme mit anderen Staaten und solchen Internationalen Organisationen, die bei der Übersiedlung Hilfe bieten können⁵³, zu beschränken. Gerade ein Staat, der die internationale Solidarität bei der Flüchtlingsaufnahme in Anspruch nehmen will, wird die Möglichkeit der Weiterwanderung nicht ausschließlich als Angelegenheit des Flüchtlings ansehen, sondern selbst aktiv werden, indem er mit anderen Staaten Kontakt aufnimmt, um eine Übernahme von Flüchtlingen zu erreichen. Art. 31 II FK kann dabei die Funktion einer Rechtsgrundlage für Konsultationen zwischen den zuständigen Staatsorganen übernehmen, die eine Verteilung der ankommenden Flüchtlingsströme aus den Erstzufluchtsländern in andere Staaten ermöglicht. Während durch die Setzung einer „angemessenen Frist“ der Status des Verfolgten im Erstzufluchtsland provisorisch geregelt wird, kann die endgültige Niederlassung im Wege der internationalen Zusammen-

⁴⁹ International Refugee Organization; die Satzung ist abgedruckt bei *Holborn*: The IRO, S. 575 ff.

⁵⁰ Siehe zur IRO näher *Holborn* a. a. O. (FN 49), pass; *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 253 ff.; *Picker* a. a. O. (FN 1), S. 49 ff.; *Bolesta* a. a. O. (FN 28), S. 157 ff.

⁵¹ Deutscher Text in BGBl. 1953 II, S. 559.

⁵² Deutscher Text in BGBl. 1969 II, S. 1293.

⁵³ Diese Maßnahmen zählt *Robinson*: Convention Relating to the Status of Refugees, 1953, S. 155, auf.

arbeit gemäß Art. 31 FK koordiniert werden. So kann dem Zweck dieser Vorschrift genügt werden, die Last der Flüchtlingsaufnahme unter den Staaten zu verteilen⁵⁴.

b) Art. 32 FK läßt die Ausweisung aufgenommener Flüchtlinge „aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung“ zu. Auch hierdurch kann die Weiterreise von Geflohenen erreicht werden, wenn die genannten öffentlichen Belange, etwa in Fällen der Überforderung der Ressourcen des Zufluchtsstaates durch die Zahl der Flüchtlinge, tangiert werden. Die Ausweisung in Drittstaaten, in denen der Flüchtling gleichfalls Schutz genießen kann, wird zwar regelmäßig das letzte Mittel zur Erreichung einer internationalen Lastenteilung sein und erst dann eingesetzt werden, wenn Versuche, den Betroffenen zur freiwilligen Weiterreise zu veranlassen gescheitert sind. Für diese Fälle läßt jedoch Art. 32 FK auch staatliche Zwangsmaßnahmen zu. Die Vollziehbarkeit der Ausweisung in solche Länder ist jedoch nur gewährleistet, wenn Drittstaaten bereit sind, den Ausgewiesenen aufzunehmen. Insofern übt auch Art. 32 FK auf die Staaten einen faktischen Zwang zur Kooperation aus. Dem trägt auch Art. 32 III FK Rechnung, nach dem Ausgewiesenen eine angemessene Frist eingeräumt werden soll, um ihnen die Möglichkeit zu geben, in einem anderen Land um rechtmäßige Aufnahme nachzusuchen. Staaten, die auf internationalen Lastenausgleich Wert legen, werden hier — ähnlich wie im Falle des Art. 31 II FK — ihrerseits tätig werden, um dem Betroffenen die Aufnahme in einem anderen Staat zu verschaffen. Selbst wenn dieser Gedanke in Art. 32 III FK weniger deutlich zum Ausdruck kommt als in ihrem Art. 31 II, so sind doch die Konsequenzen ähnlich.

c) Auch Art. 33 FK, der den Grundsatz des non-refoulement normiert, ist für die internationale Zusammenarbeit von Bedeutung, indem er die Abschiebung von Flüchtlingen in Drittstaaten zuläßt⁵⁵. Auch insoweit kann auf eine Umleitung der Flüchtlingsströme hingewirkt werden.

d) Daneben wird auch in verschiedenen Resolutionen internationaler Organisationen die Kooperation zur Bewältigung der Flüchtlingsprobleme als vordringliches Ziel angesehen. Weltweit ist insoweit von größter Bedeutung die „Declaration on Territorial Asylum“, die von der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 14. Dezember 1967 verabschiedet wurde⁵⁶. In der Präambel wird erneut der alte völkerrechtliche Grundsatz wiederholt, daß die Asylgewährung keinen unfreundlichen Akt gegen andere Staaten darstellt. Art. 2 stellt fest, daß das Schicksal der Flüchtlinge für die internationale Gemeinschaft von Bedeutung ist. Sofern ein Staat bei der Asylgewährung in Schwierigkeiten gerät, sollen andere Staaten einzeln oder gemeinsam oder durch die Vereinten Nationen im Geiste internationaler Solidarität Maßnahmen in Erwägung ziehen, um die Last des betroffenen Staates zu erleichtern. Er enthält somit einen Aufruf zur Zusammenarbeit, der rechtlich nicht bindend ist, politisch jedoch den Schutz Verfolgter als internationale Aufgabe ansieht und die grundsätzliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit erklärt⁵⁷. Angesichts der Notwendigkeit der gemeinsamen Lastentragung⁵⁸

⁵⁴ Siehe dazu *Robinson* a. a. O. (FN 53), S. 151.

⁵⁵ Vgl. dazu schon o. I 2.

⁵⁶ GA, Res. 2312 (XXII).

⁵⁷ Zum Inhalt der Resolution eingehend *Lieber* a. a. O. (FN 5), S. 174 ff.; *Jahn in Veiter: Asylrecht als Menschenrecht*, 1969, S. 18, 20 ff.; *Udina* ebd., S. 47 ff.; *Weis: Canadian Yearbook of International Law* 1969, S. 92 ff.

⁵⁸ Siehe dazu o. I.

ist dieses Prinzip trotz seiner Unverbindlichkeit bedeutsam. Einzelne Maßnahmen werden nicht genannt, der informelle Nachrichtenaustausch oder einzelne Kontakte sind jedoch in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen. Weitere Erklärungen Internationaler Organisationen wiederholen die genannten Grundsätze.

e) Dagegen wird die Regelung des Status der Flüchtlinge sowie ihre soziale und kulturelle Betreuung in der FK weitgehend den einzelnen Staaten überlassen⁵⁹. Eine Ausnahme davon machen die Vorschriften über die Ausweise und Pässe (Art. 27 f FK). Diese Dokumente, deren Einzelheiten im wesentlichen im Anhang der Konvention geregelt sind, soll die Freizügigkeit der Flüchtlinge herstellen, indem sie in Drittstaaten reisen oder auswandern können und eine Grundlage für eine Existenzgründung besitzen⁶⁰. Jeder aufgenommene Flüchtling hat einen Anspruch auf die Ausstellung solcher Ausweise⁶¹, die von den Behörden des Zufluchtsstaates erteilt werden. Ihre grenzüberschreitenden Wirkungen können die Pässe jedoch nur entfalten, wenn sie international anerkannt werden. Dementsprechend verpflichtet § 7 des Anhangs zur Konvention alle Vertragsparteien, die Reiseausweise gemäß Art. 28 FK anzuerkennen unabhängig davon, in welchem Staat sie ausgestellt sind. Diese Wirkung der Flüchtlingsaufnahme ist nach der Konvention die einzige, der grenzüberschreitende Bedeutung zukommt⁶². Anders als früher, als der Ausweis erst das Aufenthaltsrecht im Zufluchtsstaat zur Folge haben konnte, ist nun die Erteilung dieses Dokuments eine Folge der Aufnahme. So kann der Flüchtlingsstatus international nachgewiesen und der Nachteil des häufig fehlenden diplomatischen Schutzes durch den Heimatstaat kompensiert werden. Das europäische Übereinkommen über die Aufhebung des Sichtvermerkszwanges für Flüchtlinge befreit diese weitgehend vom Visumszwang⁶³.

3. Die Organisation der internationalen Zusammenarbeit

a) Nach dem Ende der IRO ist die Organisation der internationalen Zusammenarbeit die Aufgabe des UNHCR⁶⁴, der auf Grund eines Statuts arbeitet, das am 14. Dezember 1950 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde. Danach hat der Hohe Kommissar insbesondere folgende Aufgaben: die Sicherung des internationalen Rechtsschutzes der Flüchtlinge, die Suche nach Dauerlösungen für Flüchtlingsprobleme entweder durch Rückgliederung oder durch Eingliederung in den Aufnahmeländern (Art. 1 des Statuts), humanitäre und soziale Maßnahmen zugunsten der Flüchtlinge (Art. 2). Zu diesem Zweck wird der UNHCR in den einzelnen Staaten nicht selbst administrativ tätig, vielmehr fördert und koordiniert er öffentliche und private Hilfeleistungen (Art. 10). Auch die Bemühungen um Rückgliederung in der Heimat oder Eingliederung in den Zufluchtsstaat sollen möglichst „mittelbar“ durch Unterstützung und Koordinierung der damit befaßten öffentlichen und privaten Ver-

⁵⁹ Siehe dazu eingehend *Eckert* a. a. O. (FN 18), S. 107 ff.

⁶⁰ Eingehend hierzu *Grahl-Madsen* a. a. O. (FN 9), S. 234 ff., 276 ff.

⁶¹ BVerwG, DVBl. 1957, S. 684.

⁶² Vgl. dazu näher *Gusy* a. a. O. (FN 8), § 24 mwN.

⁶³ Übereinkommen vom 20. April 1959; deutscher Text in BGBl. 1961 II, S. 1097; s. dazu *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 356 ff.

⁶⁴ Vgl. zum UNHCR allgemein *Weis/Jahn* in *Schätzel/Weiter* a. a. O. (FN 28), S. 245, 251 ff.; *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 274 ff.; *Bolesta* a. a. O. (FN 28), S. 160 ff.; *Terillon*: *Integration* 1961, S. 229, 230 ff.; *Harmsen* in *Weiter*: *Entwurzelung und Integration*, 1979, S. 183 ff.; *Weis*: *Jahrbuch f. internat. Recht*, Bd. 4, S. 53, 55 ff.; *Jaeger* in *Otto Benecke Stiftung*: *Menschenrechte und Flüchtlingsbetreuung*, 1978, S. 126 ff.

bände erfolgen. Art. 6 regelt den Flüchtlingsbegriff, der der Tätigkeit des Flüchtlingskommissars vorgegeben ist⁶⁵. Der UNHCR, dem in Art. 8 eine Vielzahl einzelner Maßnahmen zur Flüchtlingsbetreuung überantwortet sind, steht heute am Schnittpunkt zwischen staatlicher Souveränität und dem Streben nach internationaler Zusammenarbeit. Soweit zwischenstaatliche Betreuungsmaßnahmen im sozialen Bereich erfolgen, werden sie durch ihn organisiert. Weisungsbefugnisse gegenüber staatlichen oder privaten Stellen hat der Hohe Kommissar nicht. Seine Tätigkeit bei der Abstimmung der vielfachen Aktivitäten wie bei der Anregung neuer Leistungen ist hoch einzuschätzen; international kommt dem UNHCR insbesondere durch seine strikte politische Neutralität und das weite organisatorische System mit vielfachen Zweigniederlassungen in den einzelnen Staaten⁶⁶ eine hohe Effektivität zugute; seine Arbeit, die weitgehend unpolitisch ist, ist hoch angesehen. Die Vertragsstaaten der FK sind gemäß Art. 35 der Konvention verpflichtet, mit dem Flüchtlingskommissar zusammenzuarbeiten, der UNHCR überwacht dabei die Einhaltung und Durchführung der Konvention. Aktuelle Probleme von weitreichender Bedeutung werden dabei gelegentlich auf internationalen Konferenzen erörtert⁶⁷. Durch die Arbeit des UNHCR konnten vielfältige Flüchtlingsprobleme in Vergangenheit und Gegenwart in ihren Auswirkungen für die Betroffenen und die Staaten gemildert werden.

b) Regional begrenzt ist dagegen die Tätigkeit der UNRWA⁶⁸. Auf Grund einer Aufforderung der Vollversammlung der Vereinten Nationen⁶⁹ wurde ein Hilfswerk zugunsten der palästinensischen Flüchtlinge gegründet, das später in den Aufgabenbereich der United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East übergang⁷⁰. Ihre eigentliche Aufgabe sollte die Repatriierung der Flüchtlinge oder ersatzweise deren Ansiedlung in dem Aufnahmestaaten sowie die Entschädigung darstellen. Infolge der Weigerung der Betroffenen, an dem Programm mitzuwirken, und der Zufluchtsstaaten, die Flüchtlinge endgültig aufzunehmen, scheiterten diese Programme jedoch sämtlich⁷¹. Die UNRWA beschränkt sich daher auf die Versorgung der Flüchtlinge mit Lebensmitteln, ihre ärztliche Betreuung, die Beschaffung von Wohnraum in „provisorischen“ Lagern und Schulunterricht. Das Problem wird so nicht gelöst, sondern verewigt. Die UNRWA kann daher zur internationalen Zusammenarbeit bei der Bewältigung des Weltflüchtlingsproblems nicht mehr beitragen, als daß sie die finanzielle Last der Versorgung der Betroffenen auf viele Staaten verteilt. Diese Hilfe bleibt so auf einen engen Bereich begrenzt⁷².

c) Gleichfalls regional begrenzt ist die Wirksamkeit des ICEM⁷³. Diese Organisation befaßt sich allgemein mit der Auswanderung aus Europa, ihre Tätigkeit ist

⁶⁵ Ausnahmen sind in Art. 7 des Statuts normiert; siehe zu dem betreuten Personenkreis eingehend *Picker* a. a. O. (FN 1), S. 114 ff.

⁶⁶ Siehe etwa die Aufstellung bei *Weis/Jahn* a. a. O. (FN 64), S. 257.

⁶⁷ So etwa im Jahr 1979 das „boat people“ aus Vietnam.

⁶⁸ Näher hierzu *Weis/Jahn* a. a. O. (FN 64), S. 258 f.; *Petit*: AWR-Bulletin 1972, S. 27 ff.; *Courvoisier*: AWR-Bulletin 1964, S. 93 ff.

⁶⁹ Res. 194 (III) v. 11. Dezember 1948.

⁷⁰ Auf Grund der Res. 302 (IV) v. 8. Dezember 1949.

⁷¹ Siehe dazu näher *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 280 f.

⁷² Eine weitere Internationale Organisation, die UNKRA für Probleme in Korea, stellte ihre Tätigkeit im Jahre 1958 ein; s. dazu *Weis/Jahn* a. a. O. (FN 64), S. 289 f.

⁷³ International Committee for European Migration; vgl. dazu *Gibson*: Integration 1954, S. 171 ff.; *Böe*: Integration 1955, S. 68 ff.

nicht auf Flüchtlinge beschränkt. Sie leistet Hilfe bei der Vorbereitung der Auswanderung und den ersten Schritten zur Eingliederung im Einwanderungsstaat, daneben organisiert sie den Transport. Gemäß Art. 1 III ihrer Satzung soll insbesondere die Auswanderung von Flüchtlingen gefördert werden. Das ICEM sucht dementsprechend Aufnahmeländer für diese Personen in anderen Kontinenten und leistet so einen Beitrag zur internationalen Verteilung der Flüchtlinge⁷⁴. Im Zuge der Globalisierung des Flüchtlingsproblems wird ihre Bedeutung jedoch möglicherweise abnehmen, da die traditionellen Aufnahmestaaten zunehmend mit eigenen regionalen Flüchtlingsproblemen konfrontiert werden und sich so die Kapazitäten für die Aufnahme von Auswanderern aus Europa möglicherweise verknappen.

4. Regionale Instrumente

Neben den genannten Instrumenten, die durch weltweit operierende Organisationen geschaffen werden, sind in den einzelnen Kontinenten Bemühungen im Hinblick auf eine Zusammenarbeit erkennbar. Bemerkenswert ist dabei, daß in Südamerika, wo das internationale Asylrecht bislang rechtlich die größten Fortschritte gemacht hat⁷⁵, sich solche Bemühungen bislang kaum ausgewirkt haben. Dagegen bestimmt die „Convention governing the specific aspects of Refugee Problems in Africa“⁷⁶ in Art. II 4, daß jeder Mitgliedsstaat der OAU, der bei der Asylgewährung in Schwierigkeiten gerät, andere Staaten oder die OAU selbst anrufen kann; diese anderen Staaten sollen dann „im Geiste afrikanischer Solidarität und internationaler Zusammenarbeit“ geeignete Maßnahmen zum internationalen Lastenausgleich ergreifen. Dagegen beschränken sich die „Principles Concerning Treatment of Refugees“ des Asian-African Legal Consultative Committee⁷⁷ darauf, in ihren Art. III 4, VIII 2 die Art. 32 III, 33 FK zu wiederholen. In Europa waren die Schritte zu einer „europäischen Lösung“⁷⁸ bislang wenig erfolgreich; die Resolution des Ministerausschusses des Europarates vom 22. Juni 1967⁷⁹ betont die Solidarität der beteiligten Staaten untereinander, fordert jedoch ausdrücklich nur die Eingliederung des Schutzsuchenden in anderen Staaten, sofern das Erstzufluchtsland die Asylgewährung aus Gründen der nationalen Sicherheit oder zum Schutz der Allgemeinheit vor schweren Gefahren verweigert⁸⁰.

5. Probleme der internationalen Zusammenarbeit

Angesichts dieser Vielzahl von Rechtsgrundlagen und organisatorischen Vorkehrungen könnte durchaus der Eindruck entstehen, die gegenwärtige Welt verfüge über Mechanismen einer wirksamen Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Flüchtlingsprobleme. Eine solche Einschätzung erscheint jedoch zu optimistisch. Die jüngsten Er-

⁷⁴ Zahlen dazu bei *Kimminich* a. a. O. (FN 1), S. 274 f.

⁷⁵ Vgl. dazu etwa *Grahl-Madsen* a. a. O. (FN 9), S. 57 ff.

⁷⁶ Dazu näher *Kimminich*: *Verfassung u. Recht in Übersee* 1970, S. 443 ff.; *Jahn* a. a. O. (FN 57), S. 27 ff.; *Weis* a. a. O. (FN 15), S. 86 f.

⁷⁷ Abgedruckt in *ZaöRV* 1967, S. 133 ff.; dazu *Jahn* ebd., S. 122 ff., *Jahn*: *AWR-Bulletin* 1966, S. 79 ff.

⁷⁸ Siehe zu diesem Ziel *Kimminich* in *amnesty international*, *Bewährungsprobe für ein Grundrecht*, 1978, S. 63.

⁷⁹ Text bei *Lieber* a. a. O. (FN 5), S. 183 f.

⁸⁰ Daneben befassen sich nichtamtliche Organisationen mit der Flüchtlingsbetreuung; s. etwa zu *amnesty international* (ai) *ai*: *Politisches Asyl*, 2. Aufl., 1977, S. 151 ff.; zur *Carnegie-Stiftung* s. *Weis*: *AWR-Bulletin* 1973, S. 94 ff.; die vielfachen Aktivitäten können hier nicht einmal erwähnt werden.

eignisse um die Vietnam-Flüchtlinge haben gezeigt, daß die existenzbedrohende Not der Betroffenen erst in das Zentrum des öffentlichen Bewußtseins gedrungen sein muß, um solidarische Hilfe zu ermöglichen. Die Bereitschaft der Staaten zur Zusammenarbeit ist eben nicht größer als ihre Bereitschaft zur Aufnahme von Verfolgten. Dieser stehen jedoch oft ideologische oder materielle Hindernisse entgegen. Vielfach hoffen die Regierungen auch, daß gerade ihr Staat von den Flüchtlingsströmen verschont würde, was auch ihren Willen zur Solidarität mindert. So ist bislang internationaler Lastenausgleich die Ausnahme. Für den einzelnen Flüchtling ist es oft eine schwere Belastung, im Wege zwischenstaatlicher Flüchtlingsverteilung in ein anderes Aufnahmeland übersiedeln zu müssen⁸¹; die Schwierigkeiten der Aufnahmeländer lassen jedoch oft auch im Interesse aller Verfolgten kaum einen anderen Weg der Zusammenarbeit zu.

Karl-Heinz Schaefer :

Trente ans de Péréquation des charges en République fédérale d'Allemagne

Il y a trente ans environ que fut promulguée, au mois d'août de l'année 1949, après un délai de préparation de deux ans, la Loi sur l'Aide immédiate (Soforthilfegesetz), première tentative du législateur en République fédérale d'Allemagne de remédier aux suites matérielles de la guerre. Ce fut le point de départ de la *Péréquation des charges allemande* qui, dès 1952, devait être réglementée par d'autres lois. Elle semble être sans parallèle dans l'histoire, tant du point de vue de la nature que du volume des mesures qui ont été prises par la suite. Son idée directrice était, face au *déracinement* d'une grande partie de la *population* allemande du fait de la guerre et de ses suites, notamment l'expulsion, la fuite, les bombardements aériens et la réquisition du patrimoine allemand à l'étranger, *d'intégrer* dans la jeune République fédérale d'Allemagne, sur les plans social et économique, cette partie de la population ayant perdu ses moyens d'existence.

Pour y parvenir, le législateur avait prévu d'imposer certains *sacrifices* à tous ceux qui n'avaient pas perdu des valeurs en capital ou dont les pertes étaient peu importantes, pour pouvoir aider ceux qui avaient perdu tous leurs biens ou presque.

Il s'agissait donc, dans une certaine mesure, d'un déplacement des valeurs en capital, qui devait être réalisé sans porter préjudice à l'économie de la République fédérale dans son ensemble et sans menacer l'existence des contribuables.

L'organisation de la péréquation des charges partait de deux impératifs. D'abord, la péréquation devait assurer l'existence des bénéficiaires dans les domaines économique et social, grâce à un large éventail de prestations. Ensuite, les pertes de fortune que les sinistrés habitant la République fédérale d'Allemagne ou affluant sur son territoire avaient subies en raison de la guerre, des suites de la guerre et de l'évolution de l'après-guerre, devaient être déterminées et compensées d'une façon équitable et raisonnable.

⁸¹ Sofern Staaten ein Recht auf Asyl gewähren, ist ein solcher Druck nur im Rahmen der Grenzen dieses Rechtes zulässig; s. dazu für die Bundesrepublik Deutschland *Gusy a. a. O.* (FN 8), §§ 2, 13 f.