

DER SCHUTZ DER POLITISCHEN FLÜCHTLINGE IN AFRIKA

Ein Beitrag der jungen Staaten zur Entwicklung des humanitären Völkerrechts

Von OTTO KIMMINICH

1. Flüchtlingsprobleme in Afrika

Der Vielschichtigkeit der afrikanischen Probleme entsprechend, sind die gegenwärtigen Flüchtlingszüge in Afrika nach Ursache, Ausmaß und Wirkung so verschieden, daß nicht von „dem afrikanischen Flüchtlingsproblem“ gesprochen werden kann. Auch eine Kategorisierung nach den einzelnen Gesichtspunkten hat wenig Sinn. Doch muß bei der Betrachtung afrikanischer Flüchtlingsprobleme ganz allgemein beachtet werden, daß sich auf dem Kontinent noch immer Gebiete mit grundlegend verschiedener Rechtsstellung befinden: unabhängige Staaten und Kolonialgebiete in verschiedenen Stadien auf dem Wege zur Unabhängigkeit. Es ist ganz selbstverständlich, daß diejenigen Länder, die bereits ihre Unabhängigkeit errungen haben, den noch unter Fremdherrschaft stehenden Völkern in ihrem Freiheitskampf helfen wollen. Die Frage, wieweit sie dabei gehen dürfen, ohne die vom Völkerrecht gezogenen Grenzen zu überschreiten, wird im folgenden noch zu erörtern sein. Von vornherein aber ist es klar, daß der Kampf eines Volkes um seine Unabhängigkeit von den Kolonialherren mit Gegenmaßnahmen beantwortet zu werden pflegt, bei denen die Vermutung naheliegt, daß sie als politische Verfolgung im Sinne des internationalen Flüchtlingsrechts zu werden sind. Aber auch viele der jungen unabhängigen Staaten sind mit Problemen beladen, die leicht zur Ursache von Massenwanderungen werden können. Neben die Flüchtlinge aus den noch immer von Weißen beherrschten Ländern Angola, Portugiesisch Guinea und Mozambique treten daher Flüchtlingszüge aus unabhängigen afrikanischen Ländern in andere junge afrikanische Staaten. Ferner betrachten häufig die politisch herrschenden Gruppen in unabhängigen afrikanischen Ländern diejenigen ihrer Landsleute, die den Unabhängigkeitskampf ihrer Heimat nicht aktiv unterstützt haben, als zumindest potentielle Staatsfeinde und lösen bei diesen die begründete Furcht vor politischer Verfolgung aus. Die weitaus größte Zahl von afrikanischen Flüchtlingen entsteht jedoch nach wie vor dadurch, daß die jungen Staaten in den Grenzen der alten Kolonialgebiete entstehen, die seinerzeit von den Kolonialherren ohne Rücksicht auf die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung gezogen wurden, so daß seit der Erlangung der Unabhängigkeit in diesen Staaten brisante Minderheitenprobleme bestehen.

Wenn von afrikanischen Flüchtlingsproblemen gesprochen wird, so ist stets das „schwarze Afrika“ gemeint, d. h. Afrika südlich der Sahara. Die an das Mittelmeer grenzenden afrikanischen Staaten weisen keine größeren Flüchtlingszüge von Land zu Land auf. Größere Wanderungen ergaben sich bei ihnen durch den Abzug weißer Siedler. Besondere Ausmaße hatte dieser Exodus in Algerien und Marokko, zahlenmäßig geringer war das Problem von vornherein in Libyen, wo erst nach dem Umsturz Anfang September 1969 eine stärkere Rückwanderung aus den Reihen der ca. 30 000 noch in Libyen befindlichen italienischen Siedler in ihr Mutterland begann. Ägypten nimmt teil an dem arabischen Flüchtlingsproblem,

das durch die Errichtung des Staates Israel entstanden ist. In geringer Zahl sind auch Flüchtlinge aus dem Sudan nach Ägypten gekommen. Von den letzteren Fällen abgesehen, sind diese Flüchtlingsprobleme der nordafrikanischen Länder von ganz anderer Art als die der Länder des „schwarzen Afrikas“. Die französischen und italienischen Aussiedler aus Algerien, Marokko, Tunesien und Libyen fallen von vornherein nicht in den Bereich des internationalen Flüchtlingsrechts, weil sie in ihren Mutterländern (die allerdings viele von ihnen vorher überhaupt nicht kannten, weil ihre Vorfahren bereits seit zwei oder drei Generationen in Afrika lebten) als „konnationale“ Flüchtlinge gelten¹. Das arabische Flüchtlingsproblem aber ist von Anfang an als ein Spezialproblem behandelt worden².

Die afrikanischen Flüchtlingsprobleme im engeren Sinn hatten bereits im Jahre 1967 ein beträchtliches Ausmaß angenommen. Die einzige zuverlässige Statistik, die es hierüber gibt, beziffert die Gesamtzahl der Flüchtlinge südlich der Sahara mit 740 000. Herkunftsländer dieser Flüchtlinge waren Angola (302 000), Ruanda (160 000), Sudan (115 000), Kongo-Kinshasa (75 000), Port. Guinea (61 000), Mozambique (23 000). Diese Flüchtlinge verteilten sich auf 7 Hauptaufnahmелänder wie folgt: Kongo-Kinshasa (357 000, davon 300 000 aus Angola, 24 000 aus Ruanda und 33 000 aus dem Sudan), Uganda (156 000, davon 68 000 aus Ruanda, 55 000 aus dem Sudan, 33 000 aus Kongo), Burundi (79 000, davon 54 000 aus Ruanda, 25 000 aus dem Kongo), Zentralafrikanische Republik (43 000, davon 27 000 aus dem Sudan, 16 000 aus dem Kongo), Senegal (61 000 aus Port. Guinea), Tansania (34 000, davon 13 500 aus Ruanda, 19 000 aus Mozambique und 1000 aus dem Kongo), Sambia (6000, davon 4000 aus Mozambique, 2000 aus Angola)³.

Anfang des Jahres 1970 wurde die Gesamtzahl der Flüchtlinge im schwarzen Afrika auf 1 000 000 geschätzt. Das Amt des Hohen Kommissars hatte hierfür keine exakte Aufgliederung nach Herkunftsländern vorgenommen, sondern lediglich die Verteilung auf die Aufnahmелänder angegeben und dabei vermerkt, aus welchem Land jeweils die stärkste Flüchtlingsgruppe stammte. Danach befinden sich zur Zeit in den afrikanischen Aufnahmелändern folgende Flüchtlingsmassen: Kongo-Kinshasa 475 000, Uganda 200 000, Burundi 72 000, Senegal 66 000, Tansania 46 000, Äquatorialguinea 40 000, Sudan 38 000, Zentralafrikanische Republik 30 000, Äthiopien 20 000, Sambia 11 000. In den übrigen Staaten wurden noch weitere 6000 Flüchtlinge gezählt. Die Fluchtrichtung wird durch die geographischen Verhältnisse diktiert. So befinden sich im Kongo-Kinshasa hauptsächlich Flüchtlinge aus Angola, in Burundi hauptsächlich solche aus Ruanda, in Senegal fast ausschließlich solche aus Port. Guinea. Die Statistik zeigt aber auch, daß die Flüchtlingsströme sich in beide Richtungen bewegen. So ist der Kongo einerseits das Hauptaufnahmeland für Flüchtlinge, andererseits aber auch das Ursprungsland eines beachtlichen Flüchtlingsstromes, der sich nach Uganda, Burundi, die Zentralafrikanische Republik und Tansania ergossen hat. Zwischen Äthiopien und dem Sudan ist die Flüchtlingsbewegung unmittelbar zweiseitig: einerseits leben im Sudan 38 000 Flüchtlinge, die hauptsächlich aus Äthiopien stammen, andererseits

1 Der Ausschluß der konnationalen Flüchtlinge kommt auch im Statut des Amtes des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge zum Ausdruck. Sein Art. 7 Ziff. 3 versagt allen Personen den Schutz des Amtes, „denen von den zuständigen Behörden des Zufluchtsstaates hinsichtlich der Rechte und Pflichten dieselbe Stellung zuerkannt wird wie jemandem, der die Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes besitzt“.

2 Zur Betreuung der arabischen Flüchtlinge im Nahen Osten wurde durch Resolution der UN-Vollversammlung vom 8. 12. 1949 (UN Doc. A/Res. 302 IV) die United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) gegründet.

3 Sämtliche Zahlen sind dem Monthly Newsletter-UNHCR Reports (hrsg. vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen) Nr. 47, 1967, S. 5, entnommen.

halten sich in Äthiopien 20 000 hauptsächlich aus dem Sudan stammende Flüchtlinge auf. Der Hauptstrom der sudanesischen Flüchtlinge hat sich allerdings in das kleine Uganda gewendet, dessen Flüchtlingsbevölkerung in den letzten drei Jahren von 156 000 auf über 200 000 anwuchs⁴.

Die relativ große Zahl von Zufluchtsländern bewirkt eine breite Streuung der Flüchtlinge, so daß — mit Ausnahme des Kongo — die Zahl der in den einzelnen Ländern lebenden Flüchtlinge im Vergleich mit europäischen Größenverhältnissen auf den ersten Blick geringfügig erscheint. Jedoch muß bei der Beurteilung der Schwere des Flüchtlingsproblems in den afrikanischen Ländern deren Größe und Wirtschaftskraft berücksichtigt werden. Schon die Relation zur Gesamtbevölkerung zeigt, daß es sich in einzelnen Ländern, vornehmlich im Kongo-Kinshasa, in Uganda und Burundi, vor allem aber in Äquatorialguinea, um quantitativ beachtliche Flüchtlingsprobleme handelt⁵. Erschreckende Dimensionen nehmen diese Probleme an, wenn man die geringe Wirtschaftskraft der betreffenden Staaten und den niedrigen Ausbildungsstand der Flüchtlinge selbst, die überwiegend Bauern, Hirten oder Feldarbeiter sind, berücksichtigt.

Aber selbst im reinen Zahlenvergleich steht die Gesamtsumme der afrikanischen Flüchtlingsprobleme den europäischen Flüchtlingsproblemen der Nachkriegszeit nicht nach. Durch Auswanderung nach Übersee und Einbürgerung in den europäischen Zufluchtsländern verminderte sich die Zahl der politischen Flüchtlinge in Europa trotz des stetigen Zustroms aus den Ostblockländern bis zum Jahre 1956. 1952 hatte die Gesamtzahl der in Europa lebenden politischen Flüchtlinge noch 1 230 000 betragen, bis zum Januar 1956 war sie auf 960 000 herabgesunken. Im Gefolge des ungarischen Volksaufstands im Herbst 1957 stieg sie vorübergehend wieder über 1 000 000, sank aber schon im folgenden Jahr wieder auf 930 000 ab und bewegt sich seither um die Zahl 900 000. Auch in der Bundesrepublik Deutschland halten sich Zustrom und Abwanderung/ Assimilierung ungefähr die Waage, so daß schon seit mehr als einem Jahrzehnt in den Statistiken die nahezu gleichbleibende Zahl von etwa 200 000 „heimatlosen Ausländern“ angegeben wird. Der Vergleich mit diesen Zahlen zeigt, daß das Flüchtlingsproblem in Afrika heute schon zahlenmäßig das gesamteuropäische Flüchtlingsproblem übertrifft, und daß die Flüchtlingszahlen im wichtigsten afrikanischen Aufnahmeland (Kongo-Kinshasa) die des wichtigsten europäischen Aufnahmelandes (Bundesrepublik Deutschland) übertreffen.

Unmittelbar drängend ist selbstverständlich die materielle Not. Mit Recht ist daher von den Regierungen und internationalen Organisationen, die sich mit der Hilfe für Afrika beschäftigen, zunächst die Frage gestellt worden, wie den Aufnahmелändern bei der Ernährung, Unterbringung und Ansiedlung der Flüchtlinge geholfen werden kann. Aber schon damit hängen die Rechtsprobleme untrennbar zusammen. Zu ihrer Lösung wurde seinerzeit in Europa eine gewaltige internationale Organisation ins Leben gerufen, deren Nachfolge der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge angetreten hat. Seit 20 Jahren existiert die „Magna Charta der Flüchtlinge“, die Konvention vom 28. Juli 1951, der bis heute 59 Staaten beigetreten sind. Hinsichtlich der gewaltigen afrikanischen Flüchtlingsprobleme erhebt sich daher die Frage, welche Rechtsinstrumente für ihre Lösung zur Verfügung stehen,

⁴ Die Zahlen für 1970 stammen aus Migration News, hrsg. von der International Catholic Migration Mission, Ausg. März/April 1970, S. 11.

⁵ Der Anteil der politischen Flüchtlinge an der Gesamtbevölkerung beträgt gegenwärtig im Kongo (Kinshasa) 2,8 Prozent, in Uganda 2,8 Prozent, in Burundi 2,4 Prozent, in Senegal 1,8 Prozent, in Äquatorialguinea 15,6 Prozent. Zum Vergleich in der Bundesrepublik Deutschland 0,33 Prozent.

welche internationalen Anstrengungen gemacht worden sind, um die Rechtsprobleme zu lösen. Dabei liegt es nahe, einerseits das aus Anlaß des europäischen Flüchtlingsproblems geschaffene internationale Flüchtlingsrecht in Afrika anzuwenden, andererseits die Bemühungen der afrikanischen Staaten um die Lösung der mit den Flüchtlingsfragen zusammenhängenden Rechtsprobleme in die Gesamtentwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts einzubauen.

2. Der ursprüngliche Anwendungsbereich der Flüchtlingskonvention von 1951

Die Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951⁶ hat praktisch die Bedeutung einer Kodifizierung des völkerrechtlichen Flüchtlingsrechts. Wie ihr Name sagt, betrifft sie nicht die Frage der Pflicht zur Asylgewährung, sondern nur die Ausgestaltung des einmal gewährten Asyls. Sie enthält Vorschriften über Ein- und Ausreise, Schutz vor Auslieferung und Abschiebung, Reisedokumente, Aufenthalt und Beschäftigung, Personalstatut, Pässe und andere Dokumente und viele andere Dinge, die der Flüchtling braucht, um in dem Asylland, in dem er Aufnahme gefunden hat, eine Existenz aufbauen und in Sicherheit leben zu können. In schlagwortartiger Zusammenfassung könnte der Inhalt der Flüchtlingskonvention dadurch gekennzeichnet werden, daß diese Konvention dem Flüchtling eine „juristische Ersatzheimat“ bietet⁷.

Daß sich die an der Ausarbeitung dieser Konvention beteiligten Staaten zur Gewährung eines so umfassenden Rechtsschutzes für eine Personengruppe bereit fanden, deren Begünstigung im internationalen Verkehr keinerlei Vorteile für den Schutzstaat mit sich bringt, gehört zu den großen Leistungen der UNO. Die Menschenrechtskommission hatte einen solchen Schutz bereits im Jahre 1947 gefordert. Der Wirtschafts- und Sozialrat nahm die Resolution auf und ersuchte im März 1948 den Generalsekretär der UNO, entsprechende Schritte zu unternehmen⁸. Ein Ausschuß, in dem 13 Staaten vertreten waren, arbeitete daraufhin den ersten Entwurf für die Konvention aus, der nach sorgfältiger Erörterung der Generalversammlung unterbreitet wurde, welche aber beschloß, die Konvention von einer diplomatischen Konferenz ausarbeiten zu lassen. Dadurch sollte die Beteiligung von Nichtmitgliedern der Vereinten Nationen ermöglicht werden. In der Tat befanden sich unter den 26 Teilnehmern dieser diplomatischen Konferenz, die im Juli 1951 in Genf zusammentrat, vier Nichtmitglieder. Das Ringen um die einzelnen Bestimmungen der Konvention war teilweise sehr hart⁹. Wieder einmal zeigte sich, daß die Kodifikation von völkerrechtlichen Regeln nur auf der Grundlage des Minimalstandards möglich ist, der von dem am wenigsten völkerrechtsfreundlichen Konventionspartner noch akzeptiert wird¹⁰. So mußten von den

6 Text in BGBl. 1953 II, S. 560 ff.

7 Zur Konvention von 1951 vgl. Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Bd. I, Leyden 1966; Louise W. Holborn, *The United Nations and the refugee problem*, *Yearbook of World Affairs* 1952, S. 124 ff.; Eberhard Jahn, *Der völkerrechtliche Schutz von Flüchtlingen*, Diss. Bonn 1955; Otto Kimminich, *Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings*, Köln-Berlin 1962; Nehemiah Robinson, *Convention Relating to the Status of Refugees*, New York 1953; Ignaz Seidl-Hohenveldern, *Die internationale Flüchtlingskonvention von 1951 in der Praxis*, Festschrift für Walter Schätzel, Düsseldorf 1960, S. 441 ff.; Paul Weis, *Die Genfer Flüchtlings-Konvention vom 28. Juli 1951*, *Jahrbuch für Internationales Recht*, Bd. 4, S. 53 ff.

8 Economic and Social Council, Resolution No. 393 B (XIII).

9 Vgl. Nehemiah Robinson, *Convention Relating to the Status of Refugees. Its History, Contents and Interpretation*, New York 1953.

10 Dieser Charakter der Flüchtlingskonvention als Minimalstandard, den zu überschreiten die Konvention ausdrücklich gestattet (Art. 5), ist in der deutschen Rechtsprechung gelegentlich verkannt worden. So hat z. B. das BVerwG gemeint, die Bundesrepublik Deutschland dürfe keinen weitergehenden Ausweisungsschutz gewähren als die Art. 32 und 33 der Flüchtlingskonvention (Urteil vom 17. 1. 1957, BVerwG 4, 235. Ähnlich das Bayer. Oberste Landesgericht im Beschluß vom 23. 3. 1964, DVBl. 1964, S. 589).

erstrebenswerten und der allgemein-völkerrechtlichen Entwicklung durchaus entsprechenden Inhaltsvorstellungen manche Abstriche gemacht werden, um der Konvention eine möglichst weitgehende Akzeptierung zu sichern.

Zu diesen Zugeständnissen gehört auch die Eingrenzung des personalen und territorialen Anwendungsbereichs der Flüchtlingskonvention. Die in Genf versammelten Staaten kannten den Umfang des europäischen Flüchtlingsproblems der damaligen Zeit und waren bereit, Opfer zu bringen, um dieses Problem zu lösen. Sie zögerten jedoch, allgemeine Normen zu setzen, die ihnen Verpflichtungen in bezug auf künftige Flüchtlingsprobleme, deren Ausmaß sie nicht kannten, auferlegen würden. Deshalb umschreibt Art. 1 Abschnitt A der Konvention von 1951 die Nutznießer dieser Konvention sehr restriktiv. Ohne Zweifel stand fest, daß alle diejenigen Flüchtlinge, die bereits vorher durch spezielle Abkommen geschützt waren, nunmehr in den Genuß der von der Konvention von 1951 gewährten Vorteile gelangen sollten. Die einzelnen Vereinbarungen, die bisher für diese „statutären Flüchtlinge“, d. h. Flüchtlinge aus der Vorkriegszeit, galten, und die nunmehr durch die Konvention von 1951 abgelöst wurden, sind in Art. 1 Abschnitt A ausdrücklich aufgezählt. Dann aber unternimmt diese Bestimmung die folgende allgemeine Definition des von der Konvention erfaßten Flüchtlings:

„Jede Person, die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. 1. 1951 eingetreten sind und aus der begründeten Furcht vor Verfolgungen wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes ihrer Staatsangehörigkeit befindet und nicht in der Lage ist, oder wegen solcher Furcht nicht willens ist, den diplomatischen Schutz jenes Landes in Anspruch zu nehmen; ferner jede Person, die, ohne eine Staatszugehörigkeit zu besitzen, sich infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes ihres früheren gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht in der Lage oder wegen solcher Furcht nicht willens ist, in dieses Land zurückzukehren.“

Die Definition bedeutet nicht, daß Personen, die nach dem 1. 1. 1951 geflüchtet sind, nicht unter die Konvention von 1951 fallen können; denn Art. 1 Abschnitt A besagt keineswegs, daß die Flucht selbst vor dem genannten Stichtag erfolgt sein muß. Nur die Ereignisse, die zur begründeten Furcht vor Verfolgungen der in Art. 1 Abschnitt A genannten Art führen, müssen vor dem Stichtag liegen. Die Machtübernahme eines totalitären Regimes vor dem 1. 1. 1951 kann z. B. sehr wohl zu einer lange nach diesem Zeitpunkt durchgeführten Verfolgungsaktion und darauf folgender Flucht führen. Deutlich zeigte sich dies bei der Beurteilung des ungarischen Volksaufstands vom Jahre 1956. In allen westlichen Ländern wurde argumentiert, der Aufstand sei ein Versuch gewesen, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, d. h. vor dem 1. Januar 1951, in Ungarn errichtete kommunistische Herrschaft abzuschütteln. Er wurde daher als Folge eines Ereignisses vor dem 1. 1. 1951 betrachtet, so daß die nach dem Volksaufstand von 1956 geflüchteten Ungarn ohne weiteres unter die Konvention von 1951 fielen¹¹. Es ist aber klar, daß diese weitherzige Interpretation ihre Grenzen hat, und daß sie nicht auf die Ereignisse Anwendung finden kann, die in den sechziger Jahren nach der Erlangung der Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten stattfanden.

¹¹ Vgl. Yearbook of the United Nations 1957, S. 233.

Für den territorialen Anwendungsbereich ist Art. 1 Abschnitt B der Konvention von 1951 maßgeblich. Er lautet:

„Für die Zwecke dieser Konvention können die in Art. 1 Abschnitt A enthaltenen Worte ‚Ereignisse, die vor dem 1. 1. 1951 eingetreten sind‘ in dem Sinne verstanden werden, daß es sich entweder um a) ‚Ereignisse, die vor dem 1. 1. 1951 in Europa eingetreten sind‘ oder b) ‚Ereignisse, die vor dem 1. 1. 1951 in Europa oder anderswo eingetreten sind‘ handelt. Jeder vertragschließende Teil wird zugleich mit der Unterzeichnung, der Ratifikation oder dem Beitritt eine Erklärung abgeben, welche Bedeutung er diesem Ausdruck für die Zwecke der von ihm auf Grund dieser Konvention übernommenen Verpflichtungen zu geben beabsichtigt. Jeder vertragschließende Teil, der die Formulierung zu a) angenommen hat, kann jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation seine Verpflichtungen durch Annahme der Formulierung b) erweitern.“

Strenggenommen handelt es sich nicht um eine geographische Beschränkung der Anwendung der Konvention selbst, sondern nur um eine (in das Belieben der Signatarstaaten gestellte) Beschränkung hinsichtlich des geographischen Ursprungs der Flüchtlingsprobleme, zu deren Lösung die Konvention von 1951 herangezogen werden soll. Die Konvention ist überall in der Welt anwendbar. Es ist völlig gleichgültig, wohin sich der Flüchtling nach seiner Flucht begeben hat oder wo er sich befunden hat, als die „Ereignisse“ eintraten, die ihn veranlaßten, nicht mehr in sein Heimatland zurückkehren. Wesentlich ist jedoch, wo diese Ereignisse stattgefunden haben. Ursprünglich hatte der vorbereitende Ausschuß des Wirtschafts- und Sozialrats vorgeschlagen, überhaupt nur Ereignisse in Europa in der Konvention zu berücksichtigen. Die Wahlmöglichkeit des Art. 1 Abschnitt B der Konvention stellte einen Kompromiß dar. Zur einengenden Interpretation entschlossen sich Frankreich, Italien, die Türkei, Kolumbien, Australien, Monaco, Ecuador, der Heilige Stuhl, Luxemburg und Madagaskar, zur ausweitenden die Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Griechenland, Norwegen, Österreich, Dänemark, die Niederlande, Großbritannien, Island, Irland, Israel, Liechtenstein, Schweden, Schweiz, Marokko und Tunesien.

In der ersten Gruppe von Staaten werden nur diejenigen Flüchtlinge geschützt, die aus europäischen Herkunftsländern stammen, sofern sie nicht „statutäre Flüchtlinge“ sind, die gemäß Art. 1 Abschnitt A auf jeden Fall unter die Konvention fallen. Ein Teil dieser statutären Flüchtlinge stammt aus außereuropäischen Ländern, und zwar aus dem Mittleren Osten (Armenier, Assyrer und Chaldäer)¹². Für afrikanische Flüchtlinge gab es beim Inkrafttreten der Konvention von 1951 kein Schutzabkommen, so daß sie in den Ländern mit enger Interpretation des Art. 1 Abschnitt B den Schutz der Konvention auch dann nicht genießen konnten, wenn sie infolge von Ereignissen vor dem 1. 1. 1951 die Flucht ergriffen. In den Ländern mit weiter Interpretation konnten dagegen auch afrikanische Flüchtlinge Schutz genießen, sofern sie dem Stichtagserfordernis des Art. 1 A genügten. Dies traf nur in wenigen Fällen zu, weil ja die Unabhängigkeitsbewegung erst viel später mit Macht einsetzte und zu den oben erwähnten Flüchtlingsproblemen führte. Im großen und ganzen bewirkten daher die Definitionen des Art. 1 der

¹² Die armenischen Flüchtlinge fallen unter das Arrangement vom 12. 5. 1926 (League of Nations, Treaty Series Bd. 89, No. 2004); die assyrischen und chaldäischen Flüchtlinge fallen unter das Arrangement vom 30. 6. 1928 (League of Nations, Treaty Series Bd. 89, No. 2006).

Flüchtlingskonvention den Ausschluß der afrikanischen Flüchtlingsprobleme aus der Konvention.

3. Das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge

Die Spaltung der Signatarstaaten der Flüchtlingskonvention in zwei Gruppen führte zu mancherlei Schwierigkeiten. Ein Flüchtling, der sich aus einem Land weiter Auslegung in ein Land enger Auslegung begab, verlor seinen Status nach der Konvention von 1951, wenn außereuropäische Ereignisse den Anlaß zu seiner Flucht bildeten. Das neue Aufenthaltsland mußte also stets den Anlaß der Flucht nachprüfen. Vor allen Dingen aber war es nicht möglich, die Konvention auf neu entstehende Flüchtlingsprobleme anzuwenden. Die Sorge um die in immer größerer Zahl auftretenden afrikanischen Flüchtlinge führte im Jahre 1965 zu einer ersten Erörterung der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Konvention von 1951 durch Streichung der restriktiven Definitionen. Ein Expertengremium, das sich im Frühjahr 1965 in Bellagio traf, empfahl die Schaffung eines Protokolls und arbeitete einen ersten Entwurf aus. Diesen übermittelte der Hohe Kommissar für Flüchtlinge allen Signatarstaaten und forderte sie auf, sich zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Konvention von 1951 zu äußern. Fast alle sprachen eine Befürwortung aus. Auf Grund der Äußerungen wurde der Entwurf nochmals überarbeitet, bevor er der Generalversammlung der Vereinten Nationen über den Wirtschafts- und Sozialrat vorgelegt wurde¹³.

Die Generalversammlung ließ das Protokoll von dem dafür zuständigen Dritten Ausschuß vorbehandeln und nahm es am 16. Dezember 1966 mit 91 gegen 0 Stimmen bei 15 Enthaltungen an¹⁴. Am 31. Januar 1967 wurde es vom Generalsekretär der Vereinten Nationen ausgefertigt. Nach dem Beitritt von 6 Staaten trat es gemäß seinem Art. VIII am 4. Oktober 1967 in Kraft¹⁵.

Art. I des Protokolls vom 16. Dezember 1966 lautet:

„1. Die Signatarstaaten des vorliegenden Protokolls werden die Art. 2 bis einschließlich 34 der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 auf die im folgenden definierten Flüchtlinge anwenden.

2. Unbeschadet des dritten Absatzes des vorliegenden Artikels bedeutet der Ausdruck „Flüchtling“ für die Zwecke des vorliegenden Protokolls jede Person, die unter die Definition des Art. 1 der Konvention vom 28. Juli 1951 fällt, wenn die Worte „infolge von Ereignissen, die vor dem 1. 1. 1951 eingetreten sind“ und die Worte „infolge solcher Ereignisse“ in Art. 1 A (2) unberücksichtigt bleiben.

3. Das vorliegende Protokoll wird von seinen Signatarstaaten ohne geographische Beschränkung angewendet mit der Maßgabe, daß Erklärungen, die von Signatarstaaten der Konvention gemäß Art. 1 B (1) a) der Konvention abgegeben worden sind, auch für das vorliegende Protokoll gelten, sofern sie nicht gemäß Art. 1 B (2) ausgedehnt worden sind.“

Es mag gefragt werden, warum ein so umständliches Verfahren gewählt worden ist, da doch eine einfache Vertragsrevision zu demselben Erfolg geführt hätte. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Vertragsrevision nur durch das Zusammenwirken sämtlicher Signatarstaaten der Konvention von 1951 möglich gewesen wäre. Es

¹³ Economic and Social Council Resolution No. 1186 (XLI) vom 18. 11. 1966.

¹⁴ General Assembly Resolution No. 2198 (XXI), Official Records 1495th plenary meeting, Doc. A/PV. 1495, S. 38 ff.

hätte also der Einberufung einer neuerlichen diplomatischen Konferenz bedurft. Die Vorbereitung einer solchen Konferenz nimmt naturgemäß viel Zeit in Anspruch. Ferner bestand die Gefahr, daß das drängende Problem der Ausweitung des Geltungsbereichs der alten Konvention durch die Generaldebatte über das gesamte internationale Flüchtlingsrecht in den Hintergrund gedrängt und seine Lösung verzögert worden wäre.

Es besteht kein Zweifel daran, daß der Beitritt zum Protokoll von 1967 für den betreffenden Staat eine wesentliche Änderung in bezug auf seine Pflichten im Rahmen des internationalen Flüchtlingsrechts darstellt. Materiell könnte insofern von einer „Revision“ gesprochen werden. Rechtslehre und Praxis haben hier jedoch eine neue Form der Veränderung multilateraler Verträge entwickelt, die mit dem Ausdruck „Modifizierung“ bezeichnet zu werden pflegt¹⁶. Zwei oder mehr Signatarstaaten eines multilateralen Vertrages können nach herrschender Auffassung untereinander eine Modifizierung des Vertrages vereinbaren, sofern der Vertrag dies zuläßt und die Modifizierung nicht die Rechte anderer Signatarstaaten oder die Erfüllung ihrer Pflichten beeinträchtigt¹⁷. Ein solches „inter-se-Abkommen“ stellt das Protokoll von 1967 für die Signatarstaaten der Konvention von 1951 dar¹⁸. Für diejenigen Staaten, die bisher noch nicht der Konvention vom 28. Juli 1951 beigetreten sind, stellt der Beitritt zum Protokoll von 1967 praktisch zugleich den Beitritt zur Konvention dar, weil Art. I des Protokolls von 1967 die beitretenden Staaten verpflichtet, den materiellen Inhalt der Konvention (Art. 2 bis 34) auf die politischen Flüchtlinge anzuwenden. Die Möglichkeit einer einschränkenden Interpretation der Flüchtlingsdefinition hinsichtlich des geographischen Ursprungs und die zeitliche Begrenzung auf Motivationsereignisse vor dem 1. Januar 1951 entfallen dabei. Durch die Beitritte zum Protokoll von 1967 wird daher der personale wie der territoriale Anwendungsbereich der Konvention von 1951 ausgeweitet. Soweit außerafrikanische Länder dem Protokoll beitreten, sind sie verpflichtet, den afrikanischen Flüchtlingen, die sich auf ihrem Gebiet aufhalten, die Rechtsstellung nach der Konvention von 1951 zu gewähren. Davon wird jedoch nur ein winziger Bruchteil der afrikanischen Flüchtlingsprobleme erfaßt; denn fast alle afrikanischen Flüchtlinge haben sich in anderen afrikanischen Ländern niedergelassen. Die Anwendung der Konvention von 1951 auf sie hängt davon ab, ob die afrikanischen Zufluchtsstaaten dem Protokoll von 1967 beitreten. Bisher haben dies 17 Staaten im schwarzen Afrika getan: Botswana, Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Äthiopien, Gambia, Ghana, Guinea, Elfenbeinküste, Niger, Nigeria, Senegal, Tansania, Togo, Sambia, Swasiland, Kongo-Brazzaville und Dahomey. (Nördlich der Sahara sind Algerien und Tunesien dem Protokoll beigetreten¹⁹.)

15 Die Bundesrepublik Deutschland ist dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge am 11. Juli 1969 beigetreten. Vgl. BGBl. 1969 II, S. 1293. Bis zum 1. 8. 1970 sind insgesamt 40 Staaten dem Protokoll beigetreten.

16 Vgl. den Bericht der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, Report of the International Law Commission, New York 1966, S. 62.

17 In diesem Sinne auch Art. 37 des Konventionsentwurfs der Völkerrechtskommission über das Recht der Verträge, Yearbook of the International Law Commission 1966/II, S. 182.

18 Vgl. Paul Weis, The 1967 protocol relating to the status of refugees and some questions of the law of treaties, The British Year Book of International Law 1967, S. 39 ff., S. 59.

19 Stand 1. März 1970.

4. Die afrikanische Flüchtlingskonvention

Schon im Juli 1964 beschlossen die in Kairo versammelten Staatsoberhäupter und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), eine Flüchtlingskonvention auszuarbeiten, die den besonderen afrikanischen Verhältnissen Rechnung trägt. Die „Flüchtlingskommission“, in der die Staaten Burundi, Kamerun, Kongo-Kinshasa, Ghana, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sudan, Tansania und Uganda vertreten waren, setzte einen Juristenausschuß ein, der in der Zeit von 1965 bis 1968 die Vorarbeiten für die afrikanische Flüchtlingskonvention durchführte. Der Ministerrat und die Versammlung der Staatsoberhäupter und Regierungschefs der OAU ließen sich wiederholt über den Fortgang der Arbeiten berichten. Im September 1969 nahm die Versammlung den vom Juristenausschuß vorgelegten Konventionsentwurf an. Die Konvention liegt gegenwärtig zur Ratifizierung auf und wird in Kraft treten, sobald ein Drittel der Mitgliedstaaten der OAU sie ratifiziert haben.

Bereits auf ihrer dritten ordentlichen Sitzung, die im November 1966 in Addis Abeba stattfand, beschloß die Versammlung der Staatsoberhäupter und Regierungschefs der OAU, daß die afrikanische Flüchtlingskonvention die Konvention vom 28. Juli 1951 nicht verdrängen, sondern ergänzen sollte. Als die Juristenkommission ihren Entwurf dem Ministerrat im November 1966 unterbreitete, nahm dieser den Entwurf an und führte in dem Annahmebeschluß wörtlich aus, er sei von dem Wunsche beseelt, „daß die afrikanische Konvention die spezifisch afrikanischen Aspekte des Flüchtlingsproblems regelt und die regionale Ergänzung der allgemeinen UN-Konvention von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge darstellt“²⁰.

Der Text des vom Juristenausschuß ausgearbeiteten Konventionsentwurfs vermied jedoch jede Bezugnahme auf die Konvention von 1951 und bestimmte in Art. 31, der die Überschrift „Verhältnis zu älteren Abkommen“ trug, daß die afrikanische Flüchtlingskonvention im Verhältnis der Vertragsstaaten zueinander an die Stelle aller früher geschlossenen bilateralen und multilateralen Abkommen bezüglich der Flüchtlinge in Afrika treten sollte. Dies hätte bewirkt, daß nach Inkrafttreten der afrikanischen Flüchtlingskonvention der Beitritt afrikanischer Staaten zum Protokoll von 1967 und zur Konvention von 1951 nur noch Bedeutung für die nicht-afrikanischen Flüchtlinge in afrikanischen Staaten gehabt hätte. Da jedoch andererseits die afrikanischen Staaten ihre Pflichten aus dem Protokoll von 1967 und der Konvention von 1951 nicht durch einen mit anderen afrikanischen Staaten geschlossenen Vertrag beseitigen können, hätte sich in diesem Falle die Frage erhoben, inwieweit die afrikanische Flüchtlingskonvention von der Konvention von 1951 abweicht. Soweit die Abweichungen eine Verbesserung der Rechtsstellung der Flüchtlinge bedeutet hätten, wäre ihnen die Konvention von 1951 nicht im Wege gestanden. Hätte aber die afrikanische Flüchtlingskonvention Verschlechterungen der Rechtsstellung der Flüchtlinge gegenüber dem Status nach der Konvention von 1951 bewirkt, so hätten die Signatarstaaten des Protokolls von 1967 durch den Beitritt zur afrikanischen Flüchtlingskonvention ihre Vertragspflichten verletzt, die ihnen gemäß Art. 1 des Protokolls von 1967 obliegen.

Diese Schwierigkeit bewog offenbar das Generalsekretariat der OAU, den ersten Entwurf nochmals zur Diskussion zu stellen. Es übersandte den Entwurf allen

20 Organization of African Unity, Council of Ministers, Resolution No. 88 (VII).

Mitgliedstaaten und forderte sie auf, dazu Stellung zu nehmen. Nur drei Staaten (Äthiopien, Kamerun und Sierra Leone) taten dies. Daraufhin überarbeitete das Generalsekretariat den Entwurf selbst und berief sich dabei ausdrücklich auf die Resolution des Ministerrats, nach welcher die afrikanische Flüchtlingskonvention nur eine regionale Ergänzung der Konvention von 1951 sein sollte. In der Begleitnote, mit der es seinen Entwurf der Versammlung der Staatsoberhäupter und Regierungschefs vorlegte, erklärte es, es habe alle Überschneidungen mit der Konvention von 1951 ausgemerzt. Die nähere Betrachtung des in dieser Fassung von der Versammlung der Staatsoberhäupter und Regierungschefs angenommenen Vertragsentwurfs zeigt jedoch, daß keineswegs alle Überschneidungen ausgemerzt worden sind, sondern daß die afrikanische Flüchtlingskonvention den Inhalt der Konvention von 1951 an wichtigen Stellen modifiziert. Der Vergleich zwischen der afrikanischen Flüchtlingskonvention und der Konvention von 1951 ist daher nicht nur von akademischem Interesse, sondern hat nach wie vor praktische Bedeutung.

Wie die Konvention von 1951 beginnt auch die afrikanische Flüchtlingskonvention mit einer Definition des Flüchtlings. In ihrem Art. 1 Abs. 1 hat die afrikanische Flüchtlingskonvention die Definition des Art. 1 A (2) der Konvention von 1951 übernommen. Das gleiche gilt für die Ausschlussklauseln des Art. 1 C der Konvention von 1951. Danach kann eine Person, die an sich unter die Flüchtlingsdefinition fällt, sich auf den Schutz der Konvention in folgenden Fällen nicht berufen: „1. Wenn sie sich freiwillig erneut dem Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, unterstellt; 2. wenn sie nach dem Verlust ihrer Staatsangehörigkeit diese freiwillig wiedererlangt hat; 3. wenn sie eine neue Staatsangehörigkeit erworben hat und den Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie erworben hat, genießt; 4. wenn sie freiwillig in das Land, das sie aus Furcht vor Verfolgung verlassen hat oder außerhalb dessen sie sich befindet, zurückgekehrt ist und sich dort niedergelassen hat; 5. wenn sie nach Wegfall der Umstände, auf Grund deren sie als Flüchtling anerkannt worden ist, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt.“ Ferner enthält die Definition der afrikanischen Flüchtlingskonvention Ausschlussgründe, die in Art. 1 F der Konvention von 1951 enthalten sind. Eine Person, die an sich der Flüchtlingsdefinition entspricht, genießt den Schutz des Abkommens trotzdem nicht, wenn sie „a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke zur Bestrafung dieser Verbrechen begangen hat; b) wenn sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen hat, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurde; c) wenn sie sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen“. Diesem Katalog von Ausschlussgründen fügt die afrikanische Flüchtlingskonvention noch drei weitere Ausschlussgründe hinzu: Die betreffende Person genießt den Schutz der Konvention auch in folgenden drei Fällen nicht: 1. „Wenn sie den Zielen und Prinzipien der Organisation der Afrikanischen Einheit zuwidergehandelt hat“, 2. „wenn sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen hat, nachdem sie dort als Flüchtling aufgenommen worden ist“ und 3. „wenn sie den Zielen und Zwecken der vorliegenden Konvention in erheblichem Maße zuwidergehandelt hat“.

Gegen den ersten der drei zusätzlichen Ausschließungsgründe ist nichts einzuwenden. Es entspricht dem Charakter der afrikanischen Flüchtlingskonvention als regionaler Ergänzung zur Konvention von 1951, daß nicht nur die Zuwiderhandlung gegen die Ziele und Prinzipien der Vereinten Nationen, sondern auch gegen die der Organisation der Afrikanischen Einheit einen Ausschlußgrund darstellt. Allerdings verliert dadurch die Flüchtlingsdefinition einen Teil ihrer Universalität. Kann von den Zielen der Vereinten Nationen gesagt werden, daß sie universal sind, so daß jemand, der gegen diese Ziele arbeitet, sich außerhalb der allgemein anerkannten Rechtsordnung stellt, so sind die Ziele der Organisation der Afrikanischen Einheit naturgemäß zum Teil von begrenzter politischer Art. Zu ihnen gehört vor allem auch die Unterstützung des Freiheitskampfes aller afrikanischen Völker. Würde jemand, der gegen diesen Freiheitskampf gearbeitet hat, später aus irgendeinem Grunde politisch verfolgt und würde er daraufhin in einem afrikanischen Land Zuflucht suchen, so könnte sie ihm verwehrt werden. Allerdings könnte argumentiert werden, daß die Unabhängigkeit und Selbstbestimmung aller Völker auch zu den Prinzipien der UNO gehört, so daß jemand, der gegen diese Ziele gearbeitet hat, auch nach der Konvention von 1951 nicht schutzberechtigt ist. Solange die Ziele der Organisation der Afrikanischen Einheit im Rahmen der Ziele der Vereinten Nationen bleiben, kann es sich bei der Modifizierung nur um eine den regionalen Besonderheiten Rechnung tragende Ergänzung und Intensivierung der UNO-Ziele handeln, so wie die afrikanische Flüchtlingskonvention eine regionale Ergänzung der Konvention von 1951 ist.

Merkwürdig ist der zweite zusätzliche Ausschlußgrund. Er tritt dann ein, wenn der Flüchtling nach der Asylgewährung außerhalb des Gastlandes ein schweres nicht-politisches Verbrechen begangen hat. Der Grund für den Verlust des Konventionsschutzes, d. h. des Schutzes gegenüber dem Land, das ihn aus politischen Gründen verfolgt, ist nicht ersichtlich. Wenn ein Flüchtling in seinem Gastland ein nichtpolitisches Verbrechen begeht, so verliert er offenbar auch nach der afrikanischen Flüchtlingskonvention nicht den Asylschutz. Begeht der Flüchtling ein solches Verbrechen außerhalb seines Gastlandes, so steht die Konvention von 1951 seiner Auslieferung in ein Land, in dem er nicht aus politischen Gründen verfolgt wird, nicht entgegen. Der völlige Ausschluß von den Vorteilen der Konvention aber bedeutet, daß der Flüchtling auch in ein Verfolgungsland ausgeliefert werden darf. Dies widerspricht nicht nur der Konvention von 1951, sondern auch dem allgemeinen internationalen Flüchtlingsrecht²¹.

Der dritte Ausschließungsgrund ist fast unverständlich. Der Zweck der afrikanischen Flüchtlingskonvention wie der Flüchtlingskonvention von 1951 besteht darin, den politisch Verfolgten Schutz zu gewähren. Es ist schwer einzusehen, wie ein politisch Verfolgter selbst diesen Zweck gefährden kann. Begäbe er sich etwa in den Dienst seines Heimatlandes oder eines dritten Staates, um die Entführung oder Liquidation anderer Flüchtlinge vorzubereiten oder durchzuführen, so würde er den Status eines schutzberechtigten Flüchtlings schon durch den Eintritt in diesen Dienst verlieren. Der dritte zusätzliche Ausschließungsgrund ist daher überflüssig, sofern man ihn nicht in einem sehr weiten Sinn interpretiert, so daß praktisch jede dem Gastland unliebsame politische Betätigung des Flüchtlings als „den Zielen und Zwecken der Konvention zuwiderlaufend“ gebrandmarkt werden kann. Dann wäre diese Bestimmung des Art. I der afrikanischen Flücht-

21 Vgl. Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Vol. 1, Leyden 1966, S. 290 ff.

lingskonvention eine gefährliche Generalklausel, die das Asylrecht in den afrikanischen Staaten weitgehend entwertet.

Jedoch kann den Schöpfern der afrikanischen Flüchtlingskonvention eine solche Absicht nicht unterstellt werden. Ihre Sorge um das Asylrecht kommt in Art. II der Konvention deutlich zum Ausdruck. Im Gegensatz zur Flüchtlingskonvention von 1951, die nicht die Asylgewährung selbst, sondern nur die Ausgestaltung des einmal gewährten Asyls behandelt²², geht die afrikanische Flüchtlingskonvention auch auf die Rechtsfragen der Asylgewährung ein. Ihr Art. II lautet:

„Die Mitgliedstaaten werden sich im Rahmen ihrer Gesetze und Verfassungen nach Kräften bemühen, alle Flüchtlinge aufzunehmen und die Seßhaftmachung derjenigen Flüchtlinge sicherzustellen, die aus guten Gründen nicht in das Land ihrer Herkunft oder Staatsangehörigkeit zurückkehren wollen.

Die Asylgewährung an Flüchtlinge ist ein friedlicher und humanitärer Akt und darf von keinem Mitgliedstaat als unfreundlicher Akt betrachtet werden. Kein Mitgliedstaat darf Maßnahmen wie die Zurückweisung an der Grenze, Abweisung oder Ausweisung gegenüber einer Person vornehmen, die dadurch gezwungen wäre, in ein Land zurückzukehren oder in einem Land zu bleiben, in dem ihr Leben, ihre körperliche Unversehrtheit oder Freiheit aus den in Art. 1 Abs. 1 genannten Gründen gefährdet wäre.

Fällt es einem Mitgliedstaat schwer, weiterhin Flüchtlingen Asyl zu gewähren, sollen andere Mitgliedstaaten im Geiste der afrikanischen Solidarität und internationalen Zusammenarbeit ausreichende Maßnahmen erörtern, um die Last des asylgewährenden Mitgliedstaates zu erleichtern.

Hat ein Flüchtling in keinem Land das Aufenthaltsrecht erhalten, so soll er zunächst den Anspruch auf vorübergehenden Aufenthalt in jedem Asylland haben, in dem er sich als Flüchtling zu erkennen gibt, und zwar so lange, bis seine Wiederansiedlung in Übereinstimmung mit Art. II Abs. 4 geregelt ist.

Jeder Flüchtling hat in dem Aufenthaltsland Pflichten, die insbesondere verlangen, daß er sich den Gesetzen und Verordnungen des Gastlandes sowie den zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung getroffenen Maßnahmen unterwirft. Auch muß sich der Flüchtling aller subversiver Handlungen gegen jeden Staat enthalten.“

Dieser Artikel bedeutet zunächst ein Bekenntnis der afrikanischen Staaten zur Asylfreundlichkeit. Allerdings konnten auch sie sich nicht zu der Auffassung durchringen, daß das Asylrecht ein subjektives Recht des politischen Flüchtlings ist²³. Vielmehr geht offenbar auch die afrikanische Flüchtlingskonvention davon aus, daß die Asylgewährung ein Recht der Staaten ist, die dem asylgewährenden Staat von keinem dritten Staat zum Vorwurf gemacht werden darf. Dies entspricht der herrschenden Meinung im Völkerrecht²⁴. Bedenklich erscheint Art. II Abs. 1, der zwar eine gewisse Pflicht der Mitgliedstaaten der OAU zur Asylgewährung statuiert, sie aber den „Gesetzen und Verfassungen“ dieser Staaten unterstellt. Dadurch wird letztlich eine völkerrechtliche Pflicht verneint und die Entscheidung über die Asylgewährung dem innerstaatlichen Normgeber überlassen. Jedoch normiert Art. II Abs. 3 eine Pflicht der Mitgliedstaaten, politisch Verfolgte, die unmittelbar aus dem Verfolgungsland kommen, nicht an den Grenzen abzu-

22 Vgl. Otto Kimminich, Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings, Köln-Berlin 1962, S. 328 f.

23 Vgl. Manuel R. Garcia-Mora, International Law and Asylum as a Human Right, Washington D. C. 1966.

24 Vgl. Richard Lange, Grundfragen des Auslieferungs- und Asylrechts, Karlsruhe 1953, S. 11.

weisen und solche, die bereits Schutz gefunden haben, nicht in ein Verfolgungsland zurückzuschicken. Aus einer solchen Pflicht der Mitgliedstaaten entsteht als Reflex ein entsprechendes Recht der Asylsuchenden. Allerdings ist es nicht unbedingt ein Recht auf Asylgewährung in dem betreffenden Land; denn dieses verletzt seine Pflichten gemäß Art. II Abs. 3 der afrikanischen Flüchtlingskonvention auch dann nicht, wenn es die Verfolgten nicht bei sich aufnimmt, sondern in ein anderes Land weiterschickt, in dem sie nicht verfolgt werden. Dem entspricht Art. II Abs. 5 der Konvention: kann das Erstzufluchtsland den Flüchtling aus wirtschaftlichen Erwägungen nicht aufnehmen, so hat dieser einen „Anspruch“ auf vorübergehenden Aufenthalt, bis sein weiterer Verbleib in einem dritten Land geklärt ist. Es ist bezeichnend, daß die Konvention selbst in diesem Fall nicht von einem Recht des einzelnen Flüchtlings spricht, sondern nur von einem Anspruch („claim“). In der Praxis wird diese subtile Unterscheidung von geringer Bedeutung sein. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß das Erstzufluchtsland verpflichtet ist, den vorübergehenden Aufenthalt zu gewähren, und daß der politische Flüchtling ein Recht auf diese Gewährung hat. Allerdings ist es wieder kein Recht auf die Gewährung von Asyl, da es ja nur den vorübergehenden Aufenthalt betrifft.

Die Pflichten des Flüchtlings im Gastland sind in Art. II Abs. 6 der afrikanischen Flüchtlingskonvention entsprechend dem allgemeinen Völkerrecht und entsprechend der Konvention von 1951 beschrieben. Daß sich der Flüchtling jeder subversiven Tätigkeit zu enthalten hat, entspricht durchaus dem geltenden Völkerrecht²⁵. Art. III baut dieses Verbot weiter aus. Er bestimmt wörtlich: „Die Mitgliedstaaten werden die auf ihrem Gebiet lebenden Flüchtlinge daran hindern, andere Mitgliedstaaten der Organisation der afrikanischen Einheit in Presse oder Rundfunk, mit Waffengewalt oder mit sonstigen Mitteln anzugreifen, die zu Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten führen können.“ Das Verbot der Anwendung von Waffengewalt entspricht dem Gewaltverbot der Satzung der Vereinten Nationen. Das Verbot von Presse- und Rundfunkangriffen entspricht dem auf allgemeinem Völkerrecht beruhenden Verbot der ehrverletzenden und zum Kriege hetzenden Propaganda²⁶. Das Verbot der „anderen Mittel, die zu Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten führen können“, bedeutet eine Generalklausel, die praktisch zur Lähmung jeder exilpolitischen Betätigung führen kann. Da es im allgemeinen Völkerrecht kein Recht des Flüchtlings auf politische Betätigung gibt, ist der Zufluchtsstaat in jedem Fall berechtigt, die exilpolitische Betätigung der auf seinem Gebiet lebenden Flüchtlinge ganz zu unterbinden. Die Besonderheit des Art. III der afrikanischen Flüchtlingskonvention besteht darin, daß diese Unterbindung den Zufluchtsstaaten zur Pflicht gemacht wird. Zwar geschieht dies nicht generell, aber da die Staaten zum Einschreiten verpflichtet sind, sobald auch nur die Möglichkeit von Spannungen zwischen afrikanischen Staaten besteht, kann jeder Mitgliedstaat der OAU es leicht erreichen, daß ein Zufluchtsstaat den auf seinem Gebiet lebenden Flüchtlingen die politische Betätigung völlig untersagt. Nach allgemeinem Völkerrecht kann ein derartiger Protest eines dritten Staates ohne weiteres zurückgewiesen werden, wenn nicht ein Fall von Gewaltanwendung oder

25 Vgl. Otto Kimminich, Völkerrechtsprobleme der exilpolitischen Betätigung, Archiv des Völkerrechts 1962, S. 132 ff.

26 Vgl. Georg Dambmann, Propaganda im Friedensvölkerrecht, Diss. Frankfurt 1953; Arthur Larson, The present status of propaganda in international law, Law and Contemporary Problems 1966 (Bd. 31), S. 439 ff.; Vernon van Dyke, The responsibility of states for international propaganda, American Journal of International Law 1940, S. 73 ff.; Quincy Wright, Freedom and responsibility in respect to transnational communication, Proceedings of the American Society of International Law 1950, S. 104.

Vorbereitung auf dieselbe, ehrverletzende Propaganda oder Kriegshetze vorliegt. Die afrikanische Flüchtlingskonvention aber gibt den Mitgliedern der OAU die Möglichkeit, auch in anderen Fällen die exilpolitische Betätigung von Flüchtlingen als Ursache einer „Spannung“ zwischen afrikanischen Staaten zu bezeichnen und dadurch die Pflicht des Zufluchtsstaates gemäß Art. III der Konvention zum Entstehen zu bringen.

In allen diesen Bestimmungen äußert sich die Besorgnis der afrikanischen Staaten um ihre politische Stabilität. Die jungen Staaten befürchten, daß die Flüchtlingsmassen zu Unruheherden werden und eine subversive Tätigkeit entfalten. Die Bemühungen, solches zu verhindern, stehen solange im Einklang mit dem allgemeinen Völkerrecht und der Konvention von 1951, als sie nicht den Asylschutz selbst vernichten. Den letzten Test für den Wert der afrikanischen Flüchtlingskonvention stellen daher die Bestimmungen über die Ausweisung der Flüchtlinge dar.

Die afrikanische Flüchtlingskonvention unterscheidet zwischen „Repatriierung“ und „Ausweisung“. In den Debatten zur Vorbereitung der Konvention ist immer wieder betont worden, daß die eigentliche Lösung des Flüchtlingsproblems darin besteht, die Verhältnisse im eigenen Land so zu gestalten, daß keine Flüchtlingsströme entstehen. Entsprechend wurde die Rückführung geflüchteter Menschen in ihre Heimat als die zweitbeste Lösung betrachtet. Hier befinden sich die afrikanischen Länder in einer günstigeren Position als die europäischen, bei denen im allgemeinen zwischen den Herkunftsländern und den Zufluchtsländern der Eisernen Vorhang liegt. Zwar ist auch bei der Erörterung der europäischen Flüchtlingsprobleme der Vorschlag gemacht worden, die Zusammenarbeit zwischen Herkunftsländern und Zufluchtsländern zu organisieren und zu institutionalisieren²⁷, aber in der Praxis ließ sich dies nicht verwirklichen. Die afrikanische Flüchtlingskonvention sieht eine solche Zusammenarbeit mit Hilfe der OAU vor. Art. XVI der Konvention regelt die Zusammenarbeit der Behörden der einzelnen Staaten mit dem Generalsekretariat der OAU und verpflichtet sie insbesondere zur Vorlage von Berichten über die materielle und rechtliche Lage der Flüchtlinge, die sich innerhalb ihrer Staatsgrenzen befinden. Bezüglich der Repatriierung bestimmt Art. XIV Abs. 2 wörtlich: „Bei der Prüfung der Frage der Repatriierung von Flüchtlingen soll der asylgewährende Staat angemessene Vorkehrungen treffen, um zu gewährleisten, daß die betreffenden Personen nur auf Grund ihres freien Willens zurückkehren, und soll in Zusammenarbeit mit dem Herkunftsland entsprechende Vereinbarungen über die sichere Rückkehr der Flüchtlinge treffen.“ Dies kann nichts anderes bedeuten, als daß sich das Herkunftsland der Flüchtlinge gegenüber dem Zufluchtsland vertraglich verpflichtet, gegen die zurückgekehrten Flüchtlinge keine Maßnahmen zu ergreifen, die als politische Verfolgung im Sinne der Konvention zu werten wären. Hierbei taucht die Frage auf, welche Möglichkeiten den Zufluchtsstaaten offenstehen, um die Erfüllung dieser Pflichten sicherzustellen. Die weitere Frage ist die, ob der Zufluchtsstaat nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet ist, die Erfüllung jener Pflichten zu überwachen.

Man wird davon ausgehen können, daß Art. XIV der afrikanischen Flüchtlingskonvention kein Minderheitenstatut für die zurückgekehrten Flüchtlinge schafft.

27 Vgl. Roger Nathan-Chapotot, *Les Nations Unies et les Réfugiés*, Paris 1949, S. 8 ff. In dem vom Wirtschafts- und Sozialrat der UNO am 12. 2. 1946 eingesetzten Sonderkomitee, dem die Ausarbeitung der Satzung der Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO) oblag, waren die Ostblockstaaten noch vertreten.

tion obliegt, bereits durch den Abschluß des Abkommens über die sichere Rückkehr erfüllt. Jedoch kann sich, wie bereits ausgeführt, der Begriff „sichere Rückkehr“ nicht auf die Heimreise beschränken, sondern muß den Schutz vor Verfolgung der bisherige Zufluchtsstaat hat die Pflicht, die ihm gemäß Art. XIV der Konvention nach der Rückkehr mit umfassen; denn Art. XIV der Konvention spricht ausdrücklich nicht von „sicherem Geleit“. Der Schutz vor politischer Verfolgung nach der Rückkehr ist daher eine Vertragspflicht des Herkunftslandes des nunmehr zurückgekehrten Flüchtlings gegenüber dem bisherigen Zufluchtsstaat. Freilich muß der verpflichtete Staat diese völkerrechtliche Pflicht zum Zwecke der innerstaatlichen Durchführung in innerstaatliches Recht transformieren. Unterläßt er dies aber, so entsteht eine völkerrechtliche Haftung gegenüber seinem Vertragspartner.

Art. XIV der afrikanischen Flüchtlingskonvention kann sicher nicht dahin ausgelegt werden, daß der bisherige Zufluchtsstaat das Recht erhält, die innerstaatliche Gesetzgebung des Herkunftslandes der zurückgekehrten Flüchtlinge unmittelbar zu beeinflussen. Aber das Recht, die Einhaltung des Vertrages zu verlangen und notfalls mit der völkerrechtlichen Haftung zu drohen, steht dem bisherigen Zufluchtsstaat nach allgemeinem Völkerrecht zu, so daß Art. XIV der afrikanischen Flüchtlingskonvention in Verbindung mit dem dort vorgesehenen besonderen Abkommen zwischen den beiden beteiligten Staaten dem bisherigen Zufluchtsstaat wenigstens in gewissem Umfang die Rechtsstellung einer Schutzmacht für eine bestimmte Gruppe von Staatsangehörigen eines anderen Staates einräumt. So bietet das von der afrikanischen Flüchtlingskonvention vorgesehene System des Flüchtlingsschutzes zumindest den Ansatzpunkt für ein afrikanisches Minderheitenschutzsystem. Wenn die Zufluchtsstaaten ihre Pflichten aus Art. XIV der afrikanischen Flüchtlingskonvention ernst nehmen und die OAU selbst die Frage des Flüchtlingsschutzes stets im Auge behält, kann mit Hilfe von Art. XIV der afrikanischen Flüchtlingskonvention ein Minderheitenschutz aufgebaut werden, der nicht nur zur Lösung bestehender Flüchtlingsprobleme, sondern auch zur Verhinderung des Entstehens neuer Flüchtlingsprobleme beitragen kann.

Weniger fortschrittlich erscheint die Regelung des Art. XV bezüglich der Ausweisung. Art. XV bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten werden keinen Flüchtling, der sich rechtmäßig auf ihrem Gebiet aufhält, ausweisen, es sei denn, die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung würde dies erfordern. Die Ausweisung eines solchen Flüchtlings darf nur auf Grund einer in einem ordnungsgemäßen Verfahren getroffenen Entscheidung erfolgen. Sofern nicht zwingende Gründe der nationalen Sicherheit es verbieten, muß der Flüchtling Gelegenheit haben, Entlastungsbeweise vorzulegen und sich zu diesem Zweck an die zuständige Behörde oder an eine von dieser damit betrauten Person oder Mehrheit von Personen zu wenden und sich in dem Verfahren vertreten zu lassen.“

An dieser Regelung, die der des Art. 32 der Konvention von 1951 entspricht, ist bedauerlich, daß nicht ausdrücklich ein Gerichtsverfahren mit der Möglichkeit der Berufung und Revision vorgeschrieben ist. Eine gewisse Erleichterung für den Flüchtling (wiederum in Übereinstimmung mit Art. 32 der Konvention von 1951) bringt nur Art. XV Abs. 3 der afrikanischen Flüchtlingskonvention:

„Die Mitgliedstaaten werden einem solchen Flüchtling eine angemessene Zeit zubilligen, innerhalb deren er die rechtmäßige Einreise in ein anderes Land vorbereiten kann.“

Daß der Flüchtling während dieser Zeit in seiner persönlichen Freiheit beschränkt werden darf (Art. XV Abs. 3 Satz 2 der Konvention) entspricht dem allgemeinen internationalen Flüchtlingsrecht. Asylschutz bedeutet ja nicht Narrenfreiheit oder gar Freiheit für Umtriebe aller Art. Ist ein Flüchtling als Gefahr für die Sicherheit seines Zufluchtsstaates erkannt worden, so darf der Zufluchtsstaat diese Gefahr mit allen gesetzlichen Mitteln von sich abwehren. Solange er dabei nicht den Asylschutz vollständig vernichtet, verstößt er nicht gegen ein etwa bestehendes Asylrecht des einzelnen politischen Flüchtlings. Weder die Konvention von 1951 noch die afrikanische Flüchtlingskonvention begründet ein solches subjektives öffentliches Recht²⁸. Die afrikanische Flüchtlingskonvention kann daher die Ausweisung in der Weise regeln, wie es ihr Art. XV tut. Ein Beitrag zur Entwicklung des Asylrechts als Menschenrecht ist dies allerdings nicht²⁹.

Es fällt auf, daß die afrikanische Flüchtlingskonvention keine Bestimmung enthält, die dem Art. 33 der Konvention von 1951 entspricht. Jener ominöse Art. 33, der insbesondere der deutschen Rechtsprechung Schwierigkeiten bereitet hat, verbietet in seinem ersten Absatz die Ausweisung von Flüchtlingen in Länder, in denen sie von politischer Verfolgung bedroht werden, gestattet aber in seinem zweiten Absatz eine Ausnahme hiervon, wenn der Flüchtling aus „schwerwiegenden Gründen“ als eine Gefahr für die Sicherheit des Zufluchtsstaates anzusehen ist, oder eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates darstellt, weil er wegen eines Verbrechens „oder eines besonders schweren Vergehens“ rechtskräftig verurteilt worden ist.

Da Art. 33 Abs. 1 im Grunde nur das wiedergibt, was nach allgemeinem Völkerrecht unter Asyl zu verstehen ist, nämlich Schutz vor politischer Verfolgung durch dritte Staaten, bedeutet seine Weglassung in der afrikanischen Flüchtlingskonvention keine Verschlechterung gegenüber der Konvention von 1951. Die Weglassung einer dem Art. 33 Abs. 2 der Konvention von 1951 entsprechenden Regelung könnte dahingehend ausgelegt werden, daß die afrikanische Flüchtlingskonvention eine solche Aufhebung des Asylrechts nicht kennt. Jedoch kann dieser Auffassung die Bestimmung des Art. XV Abs. 1 der afrikanischen Flüchtlingskonvention entgegengehalten werden, wonach die Ausweisung eines Flüchtlings aus Gründen der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung zulässig ist. Da eine Einschränkung, wie sie Art. 33 Abs. 1 der Konvention von 1951 enthält, in der afrikanischen Flüchtlingskonvention fehlt, muß geschlossen werden, daß sich die afrikanischen Staaten von vornherein das Recht vorbehalten, einen Asylberechtigten aus Gründen der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung — unter Beachtung des Art. XV vorgeschriebenen Verfahrens — auch in ein Land auszuweisen, in dem er politische Verfolgung befürchten muß.

Es fragt sich, ob dies dem Geist der Konvention selbst entspricht. Die Rechtskonstruktion, daß das Asyl von vornherein unter der Bedingung gewährt werde, daß der politische Flüchtling die Sicherheit und öffentliche Ordnung seines Gastlandes nicht gefährdet, ist zwar nach dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung des völkerrechtlichen Asylrechts durchaus haltbar. Aber gerade die afrikanische

28 Anders ist die Rechtslage gemäß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG, der ein solches subjektives öffentliches Recht des einzelnen begründet. Soweit afrikanische Staaten das Asylrecht in ihren Verfassungen ähnlich geregelt haben, können auch sie eine Ausweisung eines politischen Flüchtlings in keinem Fall in ein Land vornehmen, in dem der Flüchtling politischen Verfolgungen ausgesetzt wäre.

29 Schon vor 20 Jahren stellte Lauterpacht fest, daß die Anerkennung des Asylrechts als Recht des einzelnen Flüchtlings den allgemeinen Entwicklungstendenzen des Völkerrechts entsprechen würde. Vgl. Hersch Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, New York 1950, S. 422.

Flüchtlingskonvention geht, wie oben gezeigt worden ist, wenigstens einen kleinen Schritt über diesen völkerrechtlichen Mindeststand hinaus und baut das Asyl zu einer humanitären Pflicht der Mitgliedstaaten der OAU aus. Diesem Grundprinzip der afrikanischen Flüchtlingskonvention entspricht es, daß der Entzug der Rechtsstellung, die sich für den einzelnen als Reflex der Pflichten des asylgewährenden Staates ergibt, nur unter sorgfältig eingegrenzten Voraussetzungen möglich sein darf. Die Generalklausel des Art. XV Abs. 1 der Konvention und die Verfahrensbedingungen des Art. XV Abs. 2 sind unter diesem Aspekt unbefriedigend. In dem Widerstreit zwischen Asylrecht und Staatsschutz³⁰ hat sich auch in Afrika offensichtlich der letztere durchgesetzt.

Trotzdem bedeutet die afrikanische Flüchtlingskonvention insgesamt einen Schritt vorwärts in Richtung auf eine stärkere Betonung des Asylschutzes und der Rechte des einzelnen. Entsprechend ihrem Charakter als regionales Instrument, kann die afrikanische Flüchtlingskonvention kein allgemeines internationales Flüchtlingsrecht schaffen. Aber die Rechtsüberzeugung und die Praxis einer so großen Zahl von Staaten werden nicht ohne Einfluß auf die globalen Entwicklungen bleiben. Im übrigen liegt eine der beachtenswertesten Wirkungen der afrikanischen Flüchtlingskonvention gerade darin, daß sie sich ausdrücklich nur als Ergänzung zur Konvention von 1951 begreift (Art. XVII Abs. 3). Dadurch wird unterstrichen, daß die afrikanischen Staaten das in erster Linie von den europäischen und amerikanischen Staaten geschaffene internationale Flüchtlingsrecht akzeptieren, seinen humanitären Grundzug bejahen und die spezifisch afrikanischen Probleme im Geiste dieses vorhandenen Flüchtlingsvölkerrechts lösen wollen. Wenn die Praxis der afrikanischen Staaten diesen Grundprinzipien entspricht — woran zu zweifeln vorderhand kein Anlaß besteht —, wird die afrikanische Flüchtlingskonvention ein weiteres Beispiel für die tatkräftige Mithilfe der jungen afrikanischen Staaten am Aufbau der künftigen Friedensordnung der Welt darstellen.

³⁰ Hierzu für den europäischen Bereich Karl Doehring, *Asylrecht und Staatsschutz*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1966, S. 33 ff.; Peter Lerche, *Das Asylrecht ist unverwundbar*, in: Festschrift für Adolf Arndt, Frankfurt/M. 1969, S. 199 ff.