

# Das Dilemma der Industrieländer angesichts der Flüchtlingsproblematik in Asien

Von *Gudrun Lachenmann*

## 1. Die Weltflüchtlingsproblematik als Ausdruck des Nord-Süd-Konflikts

Die Weltflüchtlingsproblematik wird in den Industrieländern hinsichtlich ihrer Entstehung als ein Problem menschenrechtsverletzender Regime, hinsichtlich ihrer Bekämpfung als primär völkerrechtliches und humanitäres betrachtet.<sup>1</sup> Damit werden die komplexen gesellschaftlichen und internationalen Entstehungszusammenhänge vernachlässigt und mißachtet, daß es sich auch um ein Symptom der Nord-Süd-Problematik handelt, die sich hier als Migration im großen Maßstab äußert.

Diese eindimensionale Betrachtungsweise führt dazu, daß die getroffenen Maßnahmen die Problematik nur auf der Symptomebene bekämpfen und nicht lösen können. Sie ist in der Interessenlage der Industrieländer verankert, die klar wird, wenn der innen- und außenpolitische sowie -wirtschaftliche Zusammenhang betrachtet wird, in dem die in den letzten Jahren zunehmende Beschäftigung mit der Flüchtlingsproblematik anzusiedeln ist.

Die Bundesrepublik Deutschland profilierte sich auf der außenpolitischen Ebene, indem sie bei den Vereinten Nationen eine Initiative zur internationalen Kooperation zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme lancierte. Eine entsprechende Resolution wurde durch die Generalversammlung am 16. 12. 1981 verabschiedet.<sup>2</sup>

Die Flüchtlingsproblematik wird als internes Problem der Entwicklungsländer behandelt, ohne Berücksichtigung historischer Zusammenhänge des Kolonialismus sowie der Auswirkungen der einseitigen Einbeziehung in die Weltwirtschaft auf nationale und soziale Strukturen. Sie wird als Folge von Repressalien totalitärer Regime, Stammesfehden und als Verfolgung ethnischer und religiöser Minderheiten letztlich unzivilisierter Völker betrachtet. Wenn externe Faktoren berücksichtigt werden, werden diese einseitig und pauschal als Folge von Vormachtbestrebungen bestimmter Großmächte bezeichnet. Dadurch, daß die Industrieländer lediglich an die Regierungen der entsprechenden Länder appellieren, die Entstehung von Flüchtlingsströmen zu verhindern, wird zum

1 Vgl. Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1965 bis 1977, Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/4236, 18. 6. 1980; Henkel, J.: Internationaler und nationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge. Gegenwärtige Bemühungen des Hohen Flüchtlingskommissars. In: Vereinte Nationen, 28. Jg. (1980), No. 5, S. 156–165.

2 Vgl. dazu Böhm, S.: Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme. Präventive Behandlung im Rahmen der Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen (1982), No. 2, S. 48–54.

einen ihre historische Mitverantwortung ausgeklammert, zum anderen übersehen, daß die Verursachungszusammenhänge viel tiefer liegen und das Handeln der betroffenen Menschen – die Entscheidung zu fliehen oder andere Menschen zu vertreiben – nicht lediglich eine Frage der Willenserklärung der jeweiligen Regierung ist. Vielmehr muß die Verfolgung von Minderheiten als sozialpsychologisches Korrelat politischer und ökonomischer Prozesse in besonderen Konfliktsituationen angesehen werden.

In ökonomischen Krisensituationen brechen sehr leicht alte historische Konflikte wieder auf; religiöse und ethnische Konflikte können umgekehrt meist in ökonomischen Zusammenhängen erklärt werden.<sup>3</sup> Politische bzw. kriegerische Auseinandersetzungen und Machtansprüche machen sich oft vorhandene religiöse und ethnische Differenzen zunutze. Der Nährboden, aus dem die zu Flüchtlingsströmen führenden Konflikte entstehen, wurde durch die Kolonialisierung unter Ausnutzung vorhandener historischer und sozialer Gegensätze geschaffen und durch die nachfolgende weltpolitische und -wirtschaftliche Situation am Leben erhalten.

Andererseits befinden sich die westlichen Länder, besonders die USA, aufgrund ihrer geo-strategischen Interessen gerade z. B. in Südostasien in einer Situation, die sie erpreßbar macht gegenüber der Weigerung der Erstaufnahmeländer, die Flüchtlinge dauerhaft anzusiedeln, wodurch das Problem zu einem überregionalen wird.

Innenpolitisch reagieren die politischen Instanzen hier auf zunehmende Fremdenfeindlichkeit und fehlende Bereitschaft zu weiterer Aufnahme von Flüchtlingen im eigenen Land und zu einer Steigerung der Transferleistungen angesichts der eigenen Sparpolitik. Die Industrieländer sehen sich nicht mehr in der Lage, angesichts ihres Scheiterns bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsrezession weitere Ausländer aus Dritt Weltländern zuzulassen, was insbesondere in der Weigerung der Bundesländer zum Ausdruck kommt, weitere »Kontingentflüchtlinge« aus Indochina aufzunehmen, sowie in der sich zuspitzenden Härte in Ausländergesetzgebung und Asylgewährung. Mit dieser Reaktion stellen die Behörden eine Verknüpfung zwischen hoher Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsrezession und Ausländerzahl her, wodurch sie sozialpsychologisch eine Entlastung von ihrer Verantwortung erreichen.

Ein besonderer Akzent wird andererseits dadurch gesetzt, daß die Flüchtlinge die Funktion der Bestätigung der eigenen Überlegenheit im Rahmen der Systemkonkurrenz erfüllen. Dies zeigt sich daran, daß die Aufnahme- und Hilfsbereitschaft sehr unterschiedlich ist, je nachdem ob die Flüchtlinge aus dem kommunistischen Vietnam, Polen oder Chile, der Türkei etc. kommen.

Die Fremdenfeindlichkeit widerspricht natürlich dem Selbstverständnis eines Landes wie der Bundesrepublik Deutschland, die aufgrund ihrer Vergangenheit der Judenverfolgung auf der einen Seite und der ihr nach Kriegsende geleisteten internationalen Hilfe auf der anderen Seite besonders im Zugzwang ist.

3 Diese Sichtweise vertritt Newland, K.: *Refugees: The New International Politics of Displacement*, Worldwatch Paper 43, Washington: 1981.

Das Dilemma zwischen Eigeninteresse und Anspruch zeigt sich besonders, wenn die Entwicklungszusammenarbeit neuerdings auf diese Problematik angesprochen wird und reagieren muß. Es werden auf Plausibilitätsbasis ökonomische Berechnungen angestellt, gemäß derer die Hilfe für die einströmenden Menschen in ihrem eigenen Land doch viel billiger sei und daher vorzuziehen. Im November 1981 sagte Minister Offergeld im Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik in Somalia: »Nur die Beseitigung der wirtschaftlichen und politischen Ursachen wird diese Flüchtlingsströme langfristig zum Versiegen bringen.<sup>4</sup> In dem Moment, wo jedoch das Problem als entwicklungspolitisches behandelt wird, müssen die Ursachen der Flüchtlingsproblematik als ein Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren angesehen werden, und die scharfe Trennung zwischen »echten Flüchtlingen« und »Wirtschaftsflüchtlingen« könnte logischerweise nicht mehr in der gleichen Schärfe gemacht werden.

Außerdem wird jedoch – gerade aufgrund der Weigerung, die ökonomischen und historischen sowie weltwirtschaftlichen Ursachen zu sehen und aufgrund der Fiktion politischer Neutralität – eine scharfe Trennung zwischen dem Bereich der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe aufrechterhalten.<sup>5</sup> Diese führt dazu, daß wichtige Fragen – insbesondere der mittelfristigen Behandlung der Flüchtlingsproblematik sowie der Entstehung aus den Prozessen der Unterentwicklung überhaupt – tendenziell vernachlässigt werden. Wenn die oberflächlich menschenrechtsverletzende Ursachenbeschreibung aufgegeben würde, müßten nicht nur sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge aufgenommen sondern auch hohe Hilfesforderungen auf internationaler Ebene anerkannt werden. Da die zugrundeliegenden Faktoren der ungleichen Entwicklung und machtpolitischen Interessen nicht gesehen werden, weigern sich die Industrieländer, das Flüchtlingsproblem als strukturelles Problem anzusehen und gehen es nur mit ad-hoc-Hilfsmaßnahmen an.<sup>6</sup>

Die These dieser Arbeit ist, daß die Industrieländer aufgrund ihrer eigenen Verstrickung in Entstehung und Regelung der Flüchtlingsproblematik diese nicht effektiv lösen können. Im Gegenteil, das Problem wird geradezu perpetuiert, d. h. es werden immer mehr »Palästinas« geschaffen, für die es keine konsensfähige Lösung gibt.

Am Beispiel Asiens, besonders Vietnams, soll im folgenden gezeigt werden, welch komplexe Ursachenverkettung der Flüchtlingsproblematik zugrundeliegt, es also nicht um einseitige Schuldzuschreibung gehen kann bzw. die Verhinderung nicht durch einen einfachen Akt der Herkunftsländer erfolgen kann. In einem zweiten Schritt wird analysiert, welche Schwierigkeiten durch unterschiedliche Interessenverkettungen bei

4 Vgl. BMZ: Mitteilung für die Presse, Nr. 99/81, Bonn, 26. 11. 1981.

5 Vgl. Bericht der Bundesregierung . . . (s. Anm. 1). Zur entwicklungspolitischen Sichtweise vgl. Lachenmann, G., Otzen, U.: Die Weltflüchtlingsproblematik – eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 1981.

6 Das Mandat des Hochkommissars für Flüchtlingsfragen (UNHCR) muß von den Vereinten Nationen jeweils verlängert werden. Vgl. Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Palais des Nations, Genève, Suisse (HCR/INF/1/Rev. 2 GE. 69-9984).

der Lösung auftreten, insbesondere bei einer entwicklungspolitisch sinnvollen, die auf Dauerhaftigkeit ausgerichtet ist, und die Flüchtlinge nicht zum Spielball internationaler Machtpolitik und zu hilflosen Adressaten internationaler Caritas macht.

## 2. Die Komplexität der Hintergründe der Flüchtlingsproblematik

### 2.1 Der aktuelle Stand

Die Flüchtlingsproblematik in Asien kann als Ausdruck und Symbol für die Folgen des Ost-West-Konfliktes gesehen werden, die zusammen mit den Faktoren des Nord-Süd-Konfliktes zu unlösablen Problemen werden. Es wäre zu oberflächlich, die Gründe für die Flüchtlingsbewegung nur auf zwei Hauptgegensätze zurückführen zu wollen, wie dies noch oft geschieht: den zwischen kommunistischen und nicht kommunistischen Regimen (der Konflikt zwischen Sowjetunion und China und ihren Einflußsphären zeigt, um wieviel komplexer das Problem ist)<sup>7</sup> oder den zwischen unterschiedlichen religiösen Weltanschauungen und ethnischen Gruppen. Tatsächlich werden ökonomische, politische und sozial-strukturelle Folgen der Entkolonialisierungskriege und Machtgegensätze durch ethnische, religiöse und machtpolitische Faktoren verstärkt, es kommt zu einer folgenschweren Häufung von Krisenfaktoren, wobei tieferliegende Ursachen und auslösende Umstände nicht mehr voneinander zu trennen sind.

Die Gewalttaten und Verfolgungen erreichten in diesem Gebiet ein historisch bisher nicht erreichtes Ausmaß, angefangen von der Vertreibung der Tibeter Ende der 50er, Anfang der 60er Jahre, bis zu dem Völkermord des Pol Pot Regimes in Kambodscha – ganz abgesehen von den unmittelbaren Ereignissen des Neokolonialkrieges. Die internationale Gemeinschaft erlitt ihre historisch vielleicht größte Niederlage, als sie nicht in der Lage war, rechtzeitig eine Rettungsaktion großen Ausmaßes zu starten und daher hunderttausende von sogenannten Bootsfüchtlingen aus Vietnam auf der Flucht umkommen.

Zwar ist ein großer Teil der asiatischen Flüchtlinge in der Region geblieben, und es ist anzunehmen, daß ein Teil in die Herkunftsänder zurückkehrt oder sich in der Region ansiedeln kann – vor allem, wenn es sich um primär ethnisch determinierte Flüchtlingsströme handelt. So kehrten z. B. große Teile der mohammedanischen Flüchtlinge aus Burma<sup>8</sup> zurück sowie die 1971 geflüchteten Bengalen aus Ostpakistan.

7 Vgl. Suhrke, A.: Indochinese Refugees: Impact on ASEAN and U.S. Policy. In: *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 3 (1981), No. 1, S. 24–40; Pao-min Chang: Beijing versus Hanoi. The Diplomacy over Kampuchea. In: *Asian Survey*, Vol. XXIII (1983), No. 5, S. 598–618.

8 Die Flüchtlinge aus Burma, die 1978 nach Bangladesh strömten, inzwischen jedoch wieder zurückgeführt werden konnten, sind ein weiteres Beispiel für die weitreichenden Hintergründe. Die mohammedanische Minderheit im Staat Arakan wurde seit dem 16. und 17. Jahrhundert von dem expandierenden buddhistischen arakanischen Reich bedrängt, das tief in das heutige Bangladesh reichte. Im Zweiten Weltkrieg unterstützten die Mohammedaner die Briten auf dem burmesisch-indischen Kriegsschauplatz, die arakeni-

Dagegen wird die Mehrheit der Flüchtlinge aus Indochina nicht in der Region bleiben können. Aufgrund des ungeheuren Ausmaßes dieser Menschenströme und der unmittelbaren Betroffenheit der USA wurden eine Million Menschen in den USA und anderen Ländern außerhalb Südostasiens angesiedelt.<sup>9</sup> Es verbleiben noch eine weitere Viertelmillion in den Lagern in Thailand, Malaysia und Indonesien, die auf eine Ansiedlung warten. Die Rate der in Drittländer umgesiedelten Flüchtlinge fiel gegenüber 1981 um 56 %; ihre Zahl betrug 1982 etwa 195 000.

Angesiedelt wurden Flüchtlinge nur in der Volksrepublik China (260 000 Flüchtlinge aus Vietnam). Seit September 1980 wird ein Programm zur Wiedereingliederung von Flüchtlingen (bisher ca. 90 000 Familien) in Kampuchea durchgeführt, die aus Vietnam, Laos und Thailand heimkehren. Auch in Laos werden seit kürzerer Zeit Flüchtlinge aus thailändischen Lagern wieder angesiedelt.

Es besteht die Gefahr, daß dort wie auch im Falle der afghanischen Flüchtlinge in Pakistan sowie im Grenzgebiet Iran/Irak permanente Flüchtlingsprobleme geschaffen werden, die ungelöste internationale Krisenherde darstellen, wie dies in extremem Maße auf die Palästinaflüchtlinge zutrifft.

Der Flüchtlingsstrom aus Indochina hält seit 8 Jahren an. Bis Ende 1979 waren über 1,5 Millionen Menschen auf der indochinesischen Halbinsel aus ihrem Land geflüchtet,<sup>10</sup> wobei die schweren Menschenverluste, die durch Schiffbruch, Abweisung und Zwangs-rückführung eintraten, nicht beziffert werden können. In dieser Zahl sind etwa 340 000 sog. »Bootsflüchtlinge« aus Vietnam enthalten, deren Zahl seit 1979 stark zurückgegangen ist. Die insgesamt auf 50 000 im Jahre 1982 geschätzte Zahl bedeutet gegenüber 1981 einen Rückgang von 30 % bei den Bootsflüchtlingen und von 78 % bei den Landflüchtlingen. Auch die Rettungen auf See zeigen einen Abwärtstrend. Wogegen 1981 noch 14 589 Vietnamesen von 213 Schiffen, die unter 32 verschiedenen Flaggen fuhren, gerettet wurden (d. h. 14 % aller Bootsflüchtlinge), waren es 1982 nur noch 11 %. Es wird angenommen, daß nicht weniger Boote in Seenot geraten, sondern weniger Schiffe helfen.<sup>11</sup>

Dazu kommt das Problem der Vertriebenen, d. h. der Menschen, die innerhalb ihres eigenen Landes ihre Heimat verloren haben – davon waren z. B. 4 Millionen in Kampuchea betroffen, eine Million in Laos. In den Lagern entlang der thailändisch-kampucheanischen Grenze lebten im August 1982 mehr als 288 000 vertriebene Kampu-

schen Buddhisten verbündeten sich mit den japanischen Invasoren. Die Briten hatten der mohammedanischen Bevölkerung ein eigenes Nationalgebiet zugesagt, und nach der Gründung Pakistans entstand, da diese Zusage nicht erfüllt worden war, eine mohammedanische Separatistenbewegung in Nordarakan.

9 37,9 % aus Kampuchea, 28,8 % aus Laos, 18,8 % Bergstämme, 14,5 % aus Vietnam; sie wurden angesiedelt zu 67,1 % in USA, 15,9 % in Frankreich, 6 % in Kanada, 4,5 % in Australien, 1,2 % in der Bundesrepublik Deutschland, vgl. UNHCR Informationsdienst (1983), No. 1, S. 1 ff.

10 Vgl. dazu Report to the Congress by the controller General of the United States, The Indochinese Exodus: A Humanitarian Dilemma. In: Review of U.S. Refugee Resettlement Programs and Policies, A report prepared at the request of Senator Edward M. Kennedy, Chairman Committee on the Judiciary, United States Senate by the Congressional Research Service Library of Congress. Washington: July 1979, S. 43 ff.

11 Vgl. Refugees, News from the UNHCR (1982), No. 12, S. 1.

scheaner,<sup>12</sup> bei denen davon ausgegangen wird, daß sie in ihre Heimat zurückkehren werden.<sup>13</sup>

In Indonesien, Malaysia und den Philippinen gibt es Durchgangslager, wo für die Umsiedlung in Drittländer ausgewählte Flüchtlinge vorbereitet werden. Sonderfälle stellen Singapur und Hongkong dar. Seit Mitte 1975 ließ Singapur außer dem Transit von Flüchtlingen aus anderen Erstaufnahmeländern nur noch die Anlandung geretteter Flüchtlinge zu, wenn eine Zusage eines Aufnahmelandes vorlag. In Hongkong werden Neuankömmlinge seit Juli 1982 in geschlossene Lager gebracht.

Die internationalen Hilfsmaßnahmen zur Beschleunigung und Erleichterung der Umsiedlung in Endasyländer wurden bei einer vom UNHCR einberufenen Konferenz über die Flüchtlingsproblematik in Südostasien in Genf im Dezember 1978 eingeleitet und die Einrichtung von Sammelstellen und Transitlagern vereinbart. Vietnam verpflichtete sich zu einem »orderly departure programme«, über das Familienzusammenführungen direkt aus Vietnam stattfinden (1982 reisten 10 047 Vietnamesen und 1 100 Kampucheaner aus). Zunächst handelte es sich vor allem um Nahrungsmittellieferungen nach Kampuchea und für die Versorgung der Flüchtlinge im thailändisch-kampucheanischen Grenzgebiet,<sup>14</sup> inzwischen geht es auch um Rückführung und Wiederaufbau.

## 2.2 Hintergründe des Exodus aus Indochina

Am Falle Vietnams kann die Weltflüchtlingsproblematik deutlich charakterisiert werden. Die westliche Welt beschuldigt das Land, Minderheiten und politisch anders denkende zu vertreiben; die auslösende Situation und die tieferliegenden Ursachen sind jedoch stark verwoben mit ihren eigenen Interventionen und Interessen in diesem Gebiet und extern verursachte Faktoren verbinden sich mit und verstärken innergesellschaftlich angelegte Konflikte; eine Lösung ist aufgrund des delikaten Gleichgewichts in der Region nicht in Sicht.

Bei Ende des Befreiungskrieges gegen Frankreich kam es 1954 zu einem ersten Exodus. Im Zuge der Nord-Süd-Teilung des Landes verließen 800 000 Menschen, vorwiegend Katholiken, den sozialistischen Norden, 40 000 gingen nach Thailand. Die zweite Welle

12 Vgl. Joint Operations Center Supreme Command, Indochinese Displaced Persons in Thailand, 15 August 1982, vorgelegt bei der Internationalen Konferenz Flüchtlinge und Entwicklung, veranstaltet vom Entwicklungspolitischen Forum der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) in Abstimmung mit dem Hohen Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) in Berlin (West), 13. bis 17. September 1982 (vgl. Kurzbericht). Kongressbericht inzwischen erschienen Boesch, E.E., Goldschmidt, A.M.F. (Hrsg.): Refugees and Development. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1983.

13 Um die angebliche Anreizwirkung zu reduzieren, läßt die thailändische Regierung keine Flüchtlinge zur Umsiedlung in Drittländer mehr zu; dies gilt seit Anfang 1981 für Flüchtlinge aus Laos, seit Mitte 1981 aus Vietnam. Bei Kampucheanern werden nur Einzelfälle der Familienzusammenführung zugelassen.

14 Über die UN Border Relief Organization.

Vgl. zu den Rückkehrbewegungen Carney, T.: Kampuchea in 1982: Political and Military Escalation. In: Asian Survey, Vol. XXIII (1983), No. 1, 73–83, S. 81.

entstand im April 1975 mit dem Rückzug der Amerikaner aus Vietnam. In den letzten Wochen vor dem Zusammenbruch Südvietnams wurden 150 000 Menschen evakuiert, die in verschiedener Weise mit dem *ancien régime* sowie der Besatzungsmacht liiert waren. Die dritte Welle schwoll seit Frühjahr 1978 an, als sich Vietnam in einer Krise der Reformen befand und sich der politische Bruch mit China und Kampuchea zusetzte. Diese Welle erreichte ihren Höhepunkt am Ende des Jahres, als eine Reihe großer Schiffe monatelang keine Landeerlaubnis erhielten, und Scharen seeuntüchtiger Boote unter großen Verlusten versuchten, in die südostasiatischen Staaten oder nach Hongkong zu gelangen.

Diese Flüchtlinge waren zunächst in erster Linie Vietnamesen chinesischer Abstammung, sog. Hoa.<sup>15</sup> Bis Juni 1978 hatten sie im Norden über die Grenze in die Volksrepublik China gelangen können; danach schloß China praktisch die Grenze. Die meisten Flüchtlinge nach 1979 kamen aus dem Süden, wo China kein Konsulat zugestanden worden war.

Wie vielen Minderheiten in der Geschichte war ihnen nur der Zugang zu bestimmten gesellschaftlichen Tätigkeiten gestattet worden und sie wurden von den jeweiligen Machthabern als Mittler zu Kolonial- und Besetzmächten benutzt. Z. B. waren die Chinesen unter der französischen Kolonialverwaltung für Gewerbe und Handel vor allem von einheimischen Produkten zuständig (v. a. auch Reishandel), Franzosen für die Ein- und Ausfuhr von Weltmarktprodukten einschließlich der Plantagenwirtschaft. Da eine vollständige Integration nie zugelassen wurde, konnten auch Ängste über fehlende Loyalität im Konflikt zwischen Vietnam und China überhandnehmen. Nachdem ihre bisherige Existenzgrundlage zerstört worden war, wurden sie in der allgemeinen Krisensituation zusätzlich benachteiligt.

Die Unterbindung des sog. Bougeoishandels 1978 im Rahmen der neuen harten Linie wurde von der Regierung mit einem Boykott des gesamten Entwicklungsmodells begründet, da ein Großteil des Handels noch in sino-vietnamesischer Hand war, insbesondere die Schlüsselbereiche des alltäglichen Lebensbedarfs und der Rohstoffe.

Das Scheitern der Reformen im Süden hatte zu einer katastrophalen Nahrungsmittelversorgung geführt. Einerseits kooperierten die südvietnamesischen Kleinbauern aus Angst vor Kollektivierung nicht wie geplant, andererseits waren die Inputs an Düngemitteln, Insektiziden etc. für die durch die USA eingeführten Hochleistungssorten nicht mehr vorhanden und es kam zu hohen Ernteverlusten durch Reiskrankheiten. Korruption und Schwarzmarkt konnten nicht eingedämmt werden; 1977 und 1978 kam es außerdem zu Naturkatastrophen. Die vorgesehenen Infrastrukturmaßnahmen in den neuen Wirtschaftszonen konnten aufgrund des bewaffneten Konflikts mit China und Kampuchea nicht rechtzeitig durchgeführt werden, so daß der Lebensunterhalt dort nicht sichergestellt war.

<sup>15</sup> Vgl. v. a. Young Su Wan: Auszug oder Vertreibung? Eine Studie über die Hintergründe der Fluchtbewegungen in Südostasien, Brot für die Welt. Kirchlicher Entwicklungsdienst. Stuttgart: o. J. (1979).

Neben der Furcht vor einem Krieg gegen China wurde von den Flüchtlingen oft die Einweisung in Umerziehungslager angegeben, die Ansiedlung von Angehörigen städtischer Berufe in den neuen Wirtschaftszonen, die Senkung der Lebensmittelzuteilungen sowie gezielte Diskriminierungen, Verdächtigungen als »Klassenfeind« und Mißbrauch als »Prügelknabe«.<sup>16</sup>

Von einer gewissen Vertreibungspolitik, zumindest zu Anfang, wird allgemein ausgegangen. Vietnam wies diesen Vorwurf jedoch scharf zurück, besonders den des staatlich organisierten Freikaufs. Allerdings wird eine offizielle Ausreisesteuer erhoben und der fehlende Zugriff auf die Ausführungsebene, Korruption und private Geschäfte mit der Flucht eingeräumt. China wird einer Verleumdungskampagne und Verbreitung von Kriegsangst sowie unangemessener Versprechungen beschuldigt.

Zusammenfassend können also die Ursachen für den Exodus in fehlender Loyalität zum Regime, Diskriminierung gegenüber ethnischen Minderheiten, sowie Wiederaufbaukrise im ökonomischen Bereich gesehen werden, die zum Teil auf Auswirkungen der neokolonialen Strukturen (grüne Revolution), Naturkatastrophen sowie die politische Konfrontation mit China zurückzuführen sind.

Im Gegensatz zu dem von der UdSSR unterstützten Vietnam war das Pol-Pot-Regime in Kampuchea, das die großen Flüchtlingsströme hervorrief, seinerzeit von China gestützt worden, das auch jetzt den Widerstand mitträgt und die ASEAN-Länder von der Vorteilhaftigkeit gemeinsamer Aktion überzeugen will. Die Intervention Vietnams geht nicht zuletzt auf starke Interessengegensätze aus Vorkolonial- und Kolonialzeit zurück; Frankreich hatte Vietnamesen in Kambodscha angesiedelt, und mit Steuereinnahmen aus Kambodschas Agrarüberschüssen wurden die Haushalte von Laos und Vietnam subventioniert. Zum jetzigen Zeitpunkt hat Vietnam ein Interesse an der Erdöl-Exploration in Kampuchea; außerdem würde das Stauen des Mekong in Kampuchea Flutkatastrophen in Südvietnam verhindern und Energie für den Aufbau von Industriekomplexen liefern.

Ein Beispiel dafür, wie die koloniale Vergangenheit letztendlich der verursachende Faktor einer Flüchtlingsbewegung war, auf dessen Grundlage sich vorhandene Gegensätze und Konflikte verstärkten und erst wirklich zum Ausbruch kommen konnten, ist auch Laos:<sup>17</sup> Seit Jahrhunderten haben sich die Bergstämme (Hmong) der zentralen Gewalt widersetzt, viele wurden 1960 in die von der USA-Regierung gestützte Armee rekrutiert. Sie leisteten den stärksten Widerstand gegen die Pathet Lao Regierung, die 1975 mit Hilfe des kommunistischen Vietnams an die Macht kam, und stellten 60 % der Flüchtlinge, die seit 1975 nach Thailand vor den Vernichtungsfeldzügen der laotischen und vietnamesischen Armee geflohen sind.

16 Vgl. dazu z. B. Neudeck, R. (Hrsg.): *Wie helfen wir Asien? oder »Ein Schiff für Vietnam«*. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt, rororo aktuell 4633, 1980, S. 13 ff., Protokolle der Flüchtlinge.

17 Vgl. *World Refugee Crisis: The International Community's Response*, Report prepared at the request of Senator Edward M. Kennedy, Chairman Committee on the Judiciary United States Senate by the Congressional Research Service Library of Congress ninety-sixth congress first session, August 1979. Washington: U.S. Government Printing Office, 1979, S. 140.

### 3. Das Dilemma der Lösung

#### 3.1 Palästinensersyndrom

Mit der Metapher ›Palästinensersyndrom‹ wird auf die völlig ungeklärte und hoffnungslose Lage der palästinensischen Flüchtlinge hingewiesen. Auf der individualpsychologischen sowie der sozialen Ebene werden damit bleibende Folgeschäden angesprochen. Auf der politischen Ebene bedeutet sie, daß aufgrund entgegengesetzter Interessen eine Lösung zwar ständig diskutiert, sogar verhandelt wird, jedoch letztlich von keiner der Parteien als realistisch angesehen wird. Es besteht die Gefahr, daß bei der derzeitigen Nord/Süd- und Ost/West-Problematik immer mehr ›Palästinas‹ geschaffen werden und für viele Flüchtlinge keinerlei Aussicht auf ein einigermaßen normales Leben besteht. Ausnahmesituation im Lagerleben, Unsicherheit der Dauer, fehlende Zukunftsperspektive, Versorgung und fehlende Eigenverantwortung stellen die soziale Identität in Frage. Durch die persönlichen Belastungen, die Trennung von Familien und Gemeinschaften, die Individualisierung der Hilfeleistungen in Form von Rationen und Einzelabwanderung sowie die patriarchalische und bevormundende Art der Versorgung werden Wille und Fähigkeit zu individueller und kollektiver Eigeninitiative und Selbsthilfe unterdrückt und die Rückkehr zu einem normalen Alltagsleben unmöglich gemacht. Junge Menschen und Kinder erwerben soziale Fertigkeiten nur sehr eingeschränkt.

Eine wesentliche Variable ist der Entstehungszusammenhang des Flüchtlingsproblems. Wenn sich die Flüchtlinge als bewußte Vertreter einer politischen Sache fühlen und ein gemeinsames Ziel vor Augen haben, sind sie in der Lage, sich selbst zu organisieren und auf eine endgültige Lösung vorzubereiten, ohne daß jeder nur für sich kämpft. Dies trifft auf die Flüchtlinge aus Indochina nicht zu.

Die Aufnahmeländer, die internationale Gemeinschaft, ja sogar die Flüchtlinge selbst, akzeptieren meist nicht die Realität, daß in dem gesamten südostasiatischen Raum mittelfristig keine Lösung in Aussicht ist. Die südostasiatischen Länder weigern sich grundsätzlich, die Flüchtlinge endgültig aufzunehmen. Trotz Umsiedlungsmaßnahmen in Industrieländer müssen sie auf jeden Fall befürchten, daß ihnen zuletzt der Bodensatz des ›ausgesiebten‹ Menschenmaterials bleibt. Erst sehr langsam setzt sich jedoch durch, daß von den reinen Versorgungsmaßnahmen abgegangen wird, die ausschließlich auf das physische Überleben ausgerichtet sind, und entwicklungspolitisch sinnvolle mittelfristige Maßnahmen der Selbstversorgung durchgeführt werden.

Die internationale Flüchtlingskonvention von 1951 (mit Zusatzprotokoll von 1967) war auf die europäischen Verhältnisse nach dem zweiten Weltkrieg zugeschnitten und sieht eine individuelle Behandlung der Problematik vor. Im asiatischen Raum ist kein Staat – mit Ausnahme der Philippinen neuerdings – den internationalen Flüchtlingskonventionen beigetreten, und das einzig gültige Rechtsinstrumentarium ist daher die Satzung des UNHCR, aus der den Betroffenen jedoch kein besonderer Rechtsschutz im Gebiet des

Asylandes erwächst.<sup>18</sup> Auch die jeweilige nationale Gesetzgebung ist nicht ausreichend. Die Flüchtlinge werden als »illegale Einwanderer« betrachtet und genießen daher nicht den gleichen Menschenrechtsschutz wie andere Ausländer. Meist wird ihnen nur vorübergehend und sehr begrenzt Asyl gewährt, nachdem der UNHCR eine Garantie für die Übernahme des Lebensunterhalts und die Umsiedlung in ein Drittland gegeben hat. Die politischen Interessendifferenzen führen in dieser Konfliktregion dazu, daß nicht ernsthaft nach endgültigen Lösungen gesucht wird: z. B. befürchtet Thailand ein starkes Vietnam, die anderen ASEAN-Staaten jedoch fürchten die Vorherrschaft Chinas, so daß zwar offiziell ein Konsens über die Flüchtlingsproblematik besteht, die unterschwelligen Gegensätze jedoch eine Lösung verzögern.

Die Flüchtlinge werden als Druckmittel zur Durchsetzung von Forderungen und Interessen verwendet und als Spielball der internationalen Politik hin und her geschoben. Dieses völlige Ausgeliefertsein, das gegen jegliche Menschenwürde geht, selbst wenn für den materiellen Lebensunterhalt gesorgt ist, stellt bereits die Bezeichnung »humanitär« für die geleistete Hilfe in Frage, von entwicklungspolitisch sinnvollen Maßnahmen gar nicht zu reden. Zum Beispiel stellen die Flüchtlinge in Thailand einen lebenden Schild gegen befürchtete Überfälle aus Kamputschea dar; andererseits operieren die Roten Khmer von dort aus. Thailand kann die Geldgeber geradezu erpressen, humanitäre Hilfe zu leisten, die keinerlei bleibenden Charakter hat, da es droht, sonst die Flüchtlinge zurückzuweisen und damit dem Schlimmsten preiszugeben.<sup>19</sup>

### 3.2 Die Belastung der Aufnahmeländer

Diese Haltung zeugt dafür, daß der Eingriff, den die Flüchtlingsproblematik für das prekäre politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Gleichgewicht der Aufnahmeländer darstellt, ungeheuer groß ist. Außer dem unmittelbaren Verhältnis zum Nachbarland wird das gesamte regionale Gleichgewicht in Frage gestellt und auf der weltpolitischen Ebene kommt es zu Verschiebungen. Die Aufnahmeländer befürchten militärische Aktionen und Überfälle durch als Flüchtlinge getarnte oder bei diesen Unterschlupf findende oder durch sie mitversorgte Befreiungskämpfer, einen Staat im Staat oder auch eine Politisierung der eigenen Bevölkerung in eine unerwünschte Richtung.

Bei der Weigerung der ASEAN-Länder, Flüchtlinge aufzunehmen, geht es nicht zuletzt um ihre Abgrenzung gegen die sozialistische »Doppelfront« Sowjetunion/China. Thail-

18 Vgl. z. B. Kammann, K.: Die vietnamesischen »Boat People«, Völkerrechtliche Aspekte. In: Verfassung und Recht in Übersee, 13. Jg. (1980), No. 2, S. 133–149. Seit der »African Asian Legal Consultative Committee Declaration of Principles concerning the Treatment of Refugees« von 1966 gab es in Asien keinerlei staatliche Initiativen auf diesem Gebiet.

19 1982 gaben die USA 79,2 Mio. US \$ Militärhilfe an Thailand, 1981 waren es 50 Mio., vgl. Punyaratabandhu-Bhakdi, S.: Thailand in 1982: general arthit takes center stage. In: Asian Survey, Vol. XXIII (1983), No. 2, S. 172–177.

land und Malaysia befürchten die Stärkung ihrer kommunistischen Untergrundbewegungen durch eingeschleuste Flüchtlinge.<sup>20</sup>

Die Tatsache, daß die Flüchtlingsproblematik von Thailand als militärisches und sicherheitspolitisches Problem gesehen wird, geht daraus hervor, daß die zuständige Stelle zur Leitung, Planung, Überwachung und Koordinierung der internationalen Hilfsmaßnahmen für Kampuchea-Flüchtlinge die Militärverwaltung ist. Das Innenministerium hat die gleiche Funktion für Laot, Bergstämme und vietnamesische Bootsflüchtlinge. Thailändische Politik ist es, die Kampucheaner von thailändischem Gebiet zu verdrängen und sie damit nach internationalem Recht lediglich zu 'Vertriebenen' zu machen. Nur zwei der vier derzeitigen Grenzlager befinden sich auf thailändischem Boden (Nong Chan, Nong Samit). Die Versorgung findet jedoch von Thailand aus statt.

Die Flüchtlingsproblematik stellt einen Druck auf knappe Ressourcen einschließlich Land und Energie dar, ebenso auf Lohnniveau und Arbeitsplätze, das Preisniveau und damit den Lebensstandard der eigenen Bevölkerung. Dieser ist teilweise so niedrig, daß die durch internationale Hilfe versorgten Flüchtlinge äußerlich besser gestellt sind, und dadurch die Fremdenfeindlichkeit verstärkt wird.

Thailand macht geltend, daß die eigene Bevölkerung in den Grenzdörfern in Mitleidenschaft gezogen wurde, als die Kämpfe in Kampuchea auf thailändisches Gebiet übergriffen. Teilweise seien die Grenzdörfer von kampucheanischen und vietnamesischen Soldaten angegriffen, ausgeplündert und die Bevölkerung zum Teil auf kampucheanisches Gebiet gezwungen worden. Die natürlichen Ressourcen wurden zerstört; der Schwarzmarkt blüht entlang der Grenze.

Durch Flüchtlingsströme entstehen oft aufgrund der Menschenmassierung irreparable ökologische Schäden durch Rodung (Brenn- und Baumaterial, Ackerbau) und Überweidung. Das entwicklungspolitisch sinnvolle Prinzip, Hilfsgüter auf dem lokalen Markt einzukaufen, kann zu einem Leerkaufen des Marktes und damit zu Versorgungsproblemen der eigenen Bevölkerung führen, insbesondere auch durch die damit verbundenen Preissteigerungen. Multiplikatoreffekte dieser Nachfrage treten nie automatisch auf, oft stehen gerade die ökonomischen Interessen der einheimischen Bevölkerung und Wirtschaft einer Förderung der Selbsthilfe der Flüchtlinge entgegen. Um ihre eigenen Produkte abzusetzen, ist die einheimische Bevölkerung nicht einmal an der Selbstversorgung der Flüchtlinge, geschweige denn an ihrer Konkurrenz interessiert. Zum Beispiel wurde in einem thailändischen Lager für Kambodscha-Flüchtlinge eine Studie über die Möglichkeit der Wasserversorgung durchgeführt.<sup>21</sup> Gegen eine Anknüpfung von Maß-

20 Vgl. das Südostasien-Kaleidoskop. Hintergründe des Konflikts in Indochina. In: Kampuchea, Entwicklungs-polit. Korrespondenz, 10./11. Jg. (1979/1980), No. 6/1, S. 3-6. Dabei ist allerdings zu sehen, daß auch die kommunistischen Parteien in den ASEAN-Ländern unterschiedlich orientiert sind.

Eine Gruppe von Flüchtlingen – allerdings zahlenmäßig nicht bedeutend (ca. 8000) – wurde zur endgültigen Niederlassung zugelassen, da sie als ethnische Thais angesehen werden und noch soziale Bindungen zur thailändischen Bevölkerung haben (Ko Khong aus Kampuchea).

21 Durch Experten von GTZ bzw. Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe im Auftrag des BMZ. Aufgrund der haushaltspolitischen Bestimmungen trat zunächst die absurde Situation auf, daß Flachbrunnen

nahmen der Entwicklungszusammenarbeit wurde von Thailand Widerstand ausgeübt, da Thailänder an dem sehr teuren Transport von Wasser in die Flüchtlingslager verdienten.

Neben der politischen Destabilisierung würde eine Ansiedlung im südostasiatischen Raum das zum Teil prekäre ethnische Gleichgewicht der Aufnahmelande stören und könnte neue Rassenunruhen provozieren. Die südostasiatischen Länder fürchten sich vor der chinesischen Überfremdung und der wirtschaftlichen Macht der Auslandschinesen.<sup>22</sup> Die von einigen westlichen Stimmen propagierte Gründung von Kunststaaten auf angeblich unbewohnten Inseln ist illusorisch. Entweder sind die notwendigen natürlichen Ressourcen nicht vorhanden bzw. reichen lediglich für die derzeitige geringe Besiedlungsdichte aus, oder es handelt sich um Gebiete, die als Reserve zur Umsiedlung der eigenen Bevölkerung, wie z. B. im Fall Indonesiens, betrachtet werden.

Auf die Integrationsproblematik der asiatischen Flüchtlinge in Industrieländern soll hier nicht weiter eingegangen werden. Bei den Vietnamflüchtlingen begünstigt zwar oft die Tatsache, daß es sich um Menschen mit formaler Berufsausbildung handelt, die Aufnahme. Abgesehen von kulturellen Problemen sind die Flüchtlinge jedoch gerade aufgrund ihrer Erwartungshaltung in Bezug auf erreichbaren Lebensstandard und Arbeitsmöglichkeiten von einem extremen Statusverlust betroffen.<sup>23</sup>

Das Problem der Integration läßt sich an einem makaberen Beispiel verdeutlichen, das gleichzeitig nochmals auf die komplexen Entstehungszusammenhänge hinweist. Der Bergstamm der Iu Mien,<sup>24</sup> der ursprünglich um die Jahrhundertwende aus dem Süden Chinas in die laotischen Berge gewandert war und dort Subsistenzlandwirtschaft betrieb, hatte während des Indochinakrieges die monarchistische Regierung von Laos unterstützt und an der Seite der Amerikaner gekämpft und stellt nun eine im Untergang begriffene Minderheit dar. 1982 befanden sich 3 400 Iu Mien in Thailand; etwa 7 000 wurden seit 1979 in den USA angesiedelt, die meisten in größeren Städten an der Westküste. Dort leben sie von Sozialhilfe und versuchen, unter Autobahnbrücken und an sonstigen freien Flecken Gemüse anzubauen. Das Angebot eines kalifornischen Farmers, 250 Menschen auf ungenutztem Farmland von 2 180 ha anzusiedeln, stieß bei der Bevölkerung auf größten Widerstand, der sich gegen Animismus und Polygamie richtete und zu einer wahren Kampagne der 'Verteidigung der Zivilisation' führte.

in Flüchtlingslagern mit Mitteln der humanitären Hilfe geschaffen werden konnten, notwendige Tiefbrunnen jedoch nicht, da diese unter die strukturelle Definition von Entwicklungsmaßnahmen fielen.

22 Vgl. v. a. Young Su Wan, Auszug oder Vertreibung? (s. Anm. 15).

23 Vgl. z. B. Keh-Ming Lin, Laurie Tazuma, Minoru Masuda, Adaptational problems of vietnamese refugees. In: Arch Gen Psychiatry, Vol. 36 (1979), S. 955–961; Harding, R. K., Looney, J. G.: Problems of southeast Asian children in a refugee camp. In: Am J. Psychiatry, Vol. 134 (1977), No. 4, S. 407–411; Stein, B. N., Tomasi, S. M. (Hrsg.): Refugees Today. In: International Migration Review, Vol. 15 (1981), No. 53/54, Part V: Adjustment, S. 255 ff.; Brauen, M., Kantowsky, D. (Hrsg.): Junge Tibeter in der Schweiz. Studien zum Prozeß kultureller Identifikation. Diessenhofen: Rüegger, 1982.

24 Vgl. Henry, N.: Refugee farmers in West Virginia? The Washington Post. In: Refugees, News from the United Nations High Commissioner for Refugees (1983), No. 14, S. 6.

## 4. Die Zwiespältigkeit der Hilfe

### 4.1 Die Konvention der Neutralität humanitärer Hilfe

Es wird allgemein aufrechterhalten, daß humanitäre Hilfe als politisch neutral anzusehen ist. Mit dieser Konvention ist jegliche Hilfe in Kriegsfällen erst möglich; außerdem müssen außen- und innenpolitisch Hilfsmaßnahmen weiter nicht legitimiert werden bzw. werden a priori als angemessen angesehen.

Abgesehen davon, daß humanitäre Hilfe oft zu einem gewissen Teil zum Abbau der Nahrungsmittelüberschüsse der Industrieländer beiträgt, ist sie natürlich nicht von den Interessen und der politischen Situation der Geberländer unabhängig. Die großen Probleme und internationalen Verwicklungen, die bei den auf die reine Überlebenssicherung zielenden Hilfsmaßnahmen für die Indochinaflüchtlinge auftraten, zeigte dies überdeutlich. Zum Beispiel hatte der Exodus aus Vietnam eindeutig Auswirkungen auf die Linke in der Bundesrepublik Deutschland und trug zu einem nicht unbedeutenden Teil zu ihrer Uneinigkeit und ihrem Bedeutungsverlust in der internationalen Nord-Süd-Diskussion bei. Viele konnten nicht klar trennen zwischen ihrer früheren Unterstützung des vietnamesischen Volkes in seinem antiimperialistischen Befreiungskrieg und der Einsicht, daß es sich jetzt um ungeheure Menschenrechtsverletzungen handelte, so daß schnelle Hilfe verzögert wurde. Die verschiedenen Fraktionen führten endlose Debatten über die Frage, ob Vietnam diese Menschen vertrieb oder nicht, ob diese lediglich Marionetten der USA waren und westlichen Konsumidealen nachstrebten. Stichwörter waren »die unteilbaren Menschenrechte« oder »ohne wenn und aber: den Vietnam-Flüchtlingen muß geholfen werden«.<sup>25</sup> Außerdem wurden diese Ereignisse natürlich in allen westlichen Ländern als Argumentationshilfe gegen sozialistische Positionen in der Entwicklungspolitik eingesetzt.

Die Diskussion um die Rechtsfragen und das Feilschen um Kontingentplätze zwischen den einzelnen Bundesländern im Zusammenhang mit der Rettung von Bootsflüchtlingen macht die absurde Position der Industrieländer deutlich. Ihre Bevölkerung ist von menschlichem Elend erschüttert und will Hilfe leisten, kann jedoch aufgrund der eigenen Interessen diesem Anspruch nicht angemessen nachkommen.

Zum einen wurde z. B. der auf private deutsche Initiative hin zustande gekommenen Hilfsaktion »Cap Anamur« vorgeworfen, Element eines organisierten Exodus aus Vietnam zu sein und Anreizwirkungen auf Flüchtlinge auszuüben. Außerdem wurde die internationale Rechtslage mit der sozialen Wirklichkeit gleichgesetzt. Nach internationalem Seerecht sind Schiffe verpflichtet, Menschen in Seenot zu retten. Handelt es sich um Schiffe deutscher Flagge, so bedeutet dies automatisch die Verpflichtung für die Bundesrepublik Deutschland, diese Menschen aufzunehmen. Diese Zusage war aufgrund

<sup>25</sup> Die Debatte ist dokumentiert in: Flüchtlinge aus Indochina, ESG Materialien, Geschäftsstelle der Evangel. Studentengemeinde in der Bundesrepublik und Berlin West, 31. 8. 1979; auch in: Neudeck, R. (Hrsg.): Wie helfen wir Asien? (s. Anm. 16), S. 165 ff.

der anfänglichen absoluten Weigerung der südostasiatischen Länder, die Flüchtlinge an Land gehen zu lassen, entscheidend für deren Überleben. Das Problem stellte sich bei deutschen Schiffen, die unter Billigflaggen fuhren, bei denen diese Zusage nicht galt, so daß hier der internationale Mechanismus der Rettungsverpflichtung praktisch nicht mehr funktionierte, da sie die Flüchtlinge nachher nicht los wurden. Ein weiteres Problem trat auf, als die Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme der Menschen, die von dem Rettungsschiff »Cap Anamur« von solchen Schiffen übernommen worden waren, ablehnte mit der Begründung, hier liege nicht der Rechtstatbestand der Rettung aus Seenot vor.<sup>26</sup>

#### 4.2 Die Restriktionen für entwicklungsrechtlich »sinnvolle« Maßnahmen

Wenn die tieferliegenden Ursachen der Flüchtlingsproblematik einbezogen werden und dauerhafte Lösungen als Kriterium für die Bewältigung gesetzt werden, ist neben völkerrechtlichem und humanitärem ein dritter Standpunkt bei der Behandlung erforderlich, nämlich der der Entwicklungspolitik.

Die Verhinderung von Flüchtlingsströmen, die Ansiedlung im Erstaufnahmeland, die Rückführung in das Herkunftsland bzw. die Neuansiedlung in einem Drittland, ist auch ein entwicklungsrechtliches Problem. Außerdem müssen gerade in der akuten Flüchtlingssituation die getroffenen Maßnahmen entwicklungsrechtlich »sinnvoll« sein, d. h. keine irreversiblen Fakten schaffen, die einer eigenständigen Entwicklung entgegenstehen.

Dem steht der in der Behandlung der Flüchtlingsproblematik geläufige, ganz besonders in der Bundesrepublik Deutschland durch haushaltrechtliche Regelungen festgeschriebene Gegensatz zwischen »humanitären« und »entwicklungsrechtlichen« Maßnahmen entgegen, deren Aufrechterhaltung Schwierigkeiten bereitet.

Die negativen, ungewollten Folgen von humanitären Hilfsmaßnahmen (wie Entmündigung und Versorgungshaltung der Betroffenen, ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Schäden im Aufnahmeland) nehmen alarmierende Ausmaße an. Andererseits ist durch die derzeitige entwicklungsrechtliche Konzeption der Grundbedürfnisorientierung die herkömmliche Definition humanitärer Maßnahmen im Gegensatz zu entwicklungsrechtlichen veraltet.

Humanitäre Maßnahmen waren bisher vor allem negativ definiert als solche, die keine Strukturen schaffen – worunter vor allem materielle Elemente wie Infrastruktur, Schulbauten etc. gefaßt werden. Die derzeitigen entwicklungsrechtlichen Anstrengungen beanspruchen dagegen, weniger sach- als menschenbezogen, mehr bedürfnis- als wachstumsbezogen zu sein.<sup>27</sup> Maßnahmen, die den Menschen kein Recht auf Selbstbestim-

26 Vgl. ibid, S. 114 ff.

27 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ): Die entwicklungsrechtlichen Grundlinien der Bundesregierung. Bonn: Juli 1980. Die letzte Bundesregierung faßte Ende August 1982 einen Grundsatzbeschuß, »Entwicklungsändern, die auf Dauer oder mittlere Sicht Flüchtlinge eine neue Heimat

mung und eigenständige Wirtschaftstätigkeit einräumen, sondern sie als passive Empfänger dem guten Willen anderer ausliefern, können nicht als humanitär bezeichnet werden. Außerdem sind alle Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die Hilfe zur Selbsthilfe leisten wollen, humanitärem Denken verpflichtet.

Die von dem Hochkommissar für Flüchtlingsfragen der Vereinten Nationen (UNHCR) angestrebten Ziele – Selbstversorgung und Dauerlösung<sup>28</sup> – sind Ausdruck der Erkenntnis, daß sämtliche Maßnahmen für Flüchtlinge von Anfang an entwicklungspolitisch vernünftig sein sollen und vor allem auf die Überwindung des Flüchtlingsstatus und die Hilfe zur Selbsthilfe (und damit Entlastung der internationalen Gemeinschaft) abgestellt sein müssen.

Die Gewährleistung der entwicklungspolitischen Kontinuität über Entstehung, akute Notsituation und Beilegung der Flüchtlingsproblematik sieht sich Erschwernissen und Problemen gegenüber, die sich aus ihrem besonderen Charakter ergeben.

Die Unvorhersehbarkeit der die Flüchtlingsströme letztendlich auslösenden Ereignisse und die Notwendigkeit der schnellen Reaktion erschweren die Einhaltung bestimmter entwicklungspolitischer Grundregeln: angemessene Planung und Vorbereitung der Maßnahmen, Angepaßtheit an die örtlichen Verhältnisse, Koordination aller Hilfeleistungen, Einbeziehung der Betroffenen.

Aufgrund der existenziellen Dringlichkeit der Situation, die eine präzise Zweckverwendung der Mittel erforderlich macht, sowie des Interesses der Öffentlichkeit, ihre Hilfeleistungen wirksam eingesetzt zu sehen, ist eine straffe Kontrolle der Maßnahmen erforderlich. Dadurch erfolgt jedoch eine Versorgung von oben, die den Betroffenen die Kompetenz für Selbstorganisation und Selbstverantwortung abspricht, der Helfende macht den, dem er helfen will, zum Abhängigen.

Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Industrieländern und der Dritten Welt beruht auf bestimmten Voraussetzungen, die bei der Flüchtlingsproblematik nicht eingehalten werden können: Es ist ein Staatsvertrag zwischen den Ländern erforderlich; es besteht das Antrags- und Selbstbeteiligungsprinzip für das ›Nehmerland‹; alle Maßnahmen auf dessen Gebiet sind in die Rahmenplanung aufzunehmen.

Dem stehen die Interessen der Aufnahmeländer entgegen: sie fürchten aufgrund der Durchführung entwicklungspolitischer Maßnahmen die Schaffung endgültiger Tatsachen; sie haben andere Prioritäten – räumlicher und sektorspezifischer Art – für ihre Entwicklung; die eigene Bevölkerung genießt höhere Priorität – schon aus Gründen der innerpolitischen Stabilität; sie haben nicht ausreichend Kapazitäten und Interesse,

bieten, bei Ansiedlung und Integration dieser Flüchtlinge (zu) helfen.« 1981 wurden Zusagen von über 130 Mio. DM zu diesem Zwecke gemacht. Im gleichen Jahr wurde humanitäre Hilfe in Höhe von DM 6,5 Mio. direkt geleistet, sowie 20 Mio. DM über internationale Organisationen. Vgl. BMZ Mitteilung für die Presse, Nr. 103/82, Bonn, 16. 9. 1982: »Brück: Durch Entwicklungspolitik weltweit Spannungen abbauen«.

<sup>28</sup> Vgl. Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, United Nations, General Assembly, Official Records, zuletzt: Thirty-seventh session, supplement no. I2 (A/37/12) und supplement no. 12A (A37/12/Add. 1). New York, 1982.

sinnvolle Projekte für die entwicklungspolitische Eingliederung der Flüchtlinge zu formulieren; es gibt nicht genügend einheimische Träger; sie sind nicht bereit, aus den eigenen knappen Mitteln einen Beitrag zu leisten oder sich für die Flüchtlinge zu verschulden.

Im Gegensatz zur akuten Nothilfe werden Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit als nicht neutral und daher in vielen Fällen der Flüchtlingsproblematik politisch nicht vertretbar angesehen. Die innen- und außenpolitische Rücksichtnahme, vereint mit der haushaltrechtlichen und kompetenzbezogenen Trennung der Maßnahmen, verhindert dann die entwicklungspolitisch vernünftige Durchführung von humanitären Maßnahmen bzw. die effektive und rechtzeitige Aufnahme von Entwicklungsmittelmaßnahmen. So entsteht eine Grauzone zwischen humanitären und Entwicklungshilfemaßnahmen, die nicht abgedeckt ist und in der irreversible Entwicklungshemmisse erzeugt werden.

Zum Beispiel werden entwicklungspolitische Maßnahmen, mit denen Flüchtlingsbewegungen aus Vietnam möglicherweise hätten eingeschränkt werden können, nicht als opportun angesehen. Entwicklungspolitische Maßnahmen zur Entlastung der Erstaufnahmeländer werden vorzugsweise in westlich orientierten Entwicklungsländern durchgeführt, z. B. in Thailand, nicht jedoch in China. Maßnahmen in Afghanistan werden ausgeschlossen, auch Hilfe für Afghanistan-Flüchtlinge in Pakistan betreffen das Verhältnis zur Sowjetunion.

Die Nichteinhaltung der 1973 von der Bundesrepublik Deutschland gemachten Zusagen für Wiederaufbauhilfe an Vietnam wurde mit der Weigerung Vietnams begründet, ein Rahmenabkommen abzuschließen, d. h. praktisch, die Berlinklausel zu unterschreiben. Inzwischen wird als Begründung der Einmarsch in Kampuchea und die von der Bundesrepublik Deutschland als klare Vertreibung angesehene Flüchtlingsproblematik genannt. Mit Entwicklungshilfemitteln wird lediglich ein Stipendienprojekt für geflüchtete Vietnamesen gefördert.<sup>29</sup> Die Haltung der Bundesregierung, auch keine sozialen Projekte in Vietnam zu unterstützen, änderte sich erst nach einem Besuch von Mitgliedern des Unterausschusses für humanitäre Hilfe 1981. Inzwischen unterstützt das Auswärtige Amt freie Wohlfahrtsverbände bei humanitären Hilfsmaßnahmen, die zum Teil schon seit langer Zeit mit eigenen Mitteln in Vietnam tätig waren.<sup>30</sup>

Ansonsten stimmt die Bundesrepublik Deutschland jedoch, zusammen mit den USA, gegen die internationale Unterstützung der Entwicklungsanstrengungen Vietnams durch internationale Organisationen; z. B. wurde ein Bewässerungsprojekt der FAO abgelehnt. Damit soll der Rückzug der vietnamesischen Truppen aus Kampuchea erreicht werden. Es wird in Kauf genommen, daß durch die fehlende westliche Aufbauhilfe Vietnam noch stärker in ein Abhängigkeitsverhältnis zur Sowjetunion gedrängt wird.<sup>31</sup>

29 Vgl. Fünfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Information/Bildungsarbeit. Bonn: März 1983, S. 134.

30 Vgl. Paech, N.: Die Armut Vietnams. In: epd-Entwicklungspolitik, Vol. 19 (1982), S. 11-12.

31 Vgl. Simon, Sh. W.: Davids and Goliaths: Small Power – Great Power. Security Relations in Southeast Asia. In: Asian Survey, Vol. XXIII (1983), No. 3, 302-315, S. 314: »ASEAN, Japan, and the U.S. could offer Vietnam, for example, a major aid package in exchange for agreement on a nonaligned Cambodia restored as

Auch gegenüber Kampuchea war die westliche Politik widersprüchlich. Seit der Invasion durch Vietnam haben die unterschiedlichen, gegen die derzeitige Regierung gerichteten Kräfte eine Allianz gebildet (Prinz Sihanouk, sein ehemaliger Premierminister Son Sann und Pol Pot), die international anerkannt wurde.<sup>32</sup> Auch die entwicklungs-politische Zusammenarbeit mit Laos ist seit dem Machtwechsel vom Dezember 1975, d. h. der Gründung der Demokratischen Volksrepublik, eingestellt.

Dagegen bemühen sich die westlichen Industrieländer sehr, Thailand für die durch die Flüchtlinge verursachten Probleme zu entschädigen und sein Wohlverhalten gegenüber den Flüchtlingen zu erreichen. Die Bundesrepublik Deutschland hat Thailand für 1983 insgesamt 68 Millionen DM zugesagt, insbesondere für die Sektoren Energie, Transport und Industrie. Zusätzlich zur allgemeinen Zusammenarbeit werden Entwicklungshilfemittel zur Unterstützung der Flüchtlinge im Grenzgebiet zu Kampuchea bereitgestellt. Vor allem handelt es sich um ein Staudammprojekt im NO, das auch der landwirtschaftlichen Bewässerung dienen soll, sowie ein ländliches Entwicklungsprojekt in den nördlichen Bergregionen. Außerdem wird das Umsiedlungsprojekt für die Gruppen unterstützt, die aus dem Grenzgebiet in das Landesinnere umgesiedelt werden.<sup>33</sup>

Die Hilflosigkeit der internationalen Gemeinschaft zeigt sich daran, daß die neueste, von den USA sowie dem UNHCR mit unterschiedlichen Beiträgen unterstützte Maßnahme ein Piratenbekämpfungsprogramm im thailändischen Golf ist, um vietnamesische Bootsflüchtlinge wie auch thailändische Fischer zu schützen.

a buffer between Bangkok and Hanoi. New sources of development aid could permit Hanoi to reduce its dependence on the Soviet Union. With Cambodia's neutrality restored and Soviet leverage reduced, China, too, could remove most of its forces from Vietnam's northern border and seek to construct a new relationship. These developments would reinforce Vietnam's natural economic links to Asia and the OECD countries.“

Der Autor sieht diese logische Lösung als nicht sehr wahrscheinlich an.

32 Vgl. Punyaratabandhu-Bhakdi, S.: Thailand in 1982 (s. Anm. 19).

33 Vgl. epi (1983), No. 3, S. 11.

ty, act as a bridge-builder and a communication channel, and mediate to reduce the level of conflict. When the Non-Aligned States tried to keep out of the East-West tensions they were faced with the dilemma of on one hand rejecting the major powers but on the other hand having to depend on them economically and militarily. In recent years, due to new security challenges (New Cold War, wars among Non-Aligned Countries), Non-Alignment in general and its efficacy as a policy reflecting the underlying security concerns in particular, have come under severe strain.

### **The dilemma facing industrialized countries in respect to the refugee problem in Asia**

By *Gudrun Lachenmann*

The world refugee problem has been treated so far mainly as one of totalitarian régimes violating human rights (as far as its origins are concerned) and as one of international law and humanitarian aid (as far as its settlement is concerned). As a consequence actions taken can only attack its symptoms without touching underlying structural causes which can be analysed as an expression of the North-South-conflict.

This situation can be explained by the interests of the industrialised countries with regard to their internal situation (economic crisis and growing hostility towards foreigners) and the international situation within the political and economic world system.

Taking as an example the complex case of the Indochinese refugees, the dilemma encountered by the international community is manifested in the absence of a consensual solution with regard to the perpetuation and the destabilizing effects of the refugee problem on the recipient countries.

Humanitarian aid, considered to be politically neutral, suffers from fundamental constraints, and so does development aid which would be necessary to permit refugees to return to a life of self-determination.