Zeitschrift: Das Schweizerische Rote Kreuz
Herausgeber: Schweizerisches Rotes Kreuz
Band: 81 (1972)
Heft: 7

Artikel: Internationale Flüchtlingshilfe
Autor: E.T.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-974464

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Internationale Flüchtlingshilfe

Flüchtlingshilfe wurde zum ersten Mal unter internationale Schirmherrschaft gestellt, als Dr. Fridtjof Nansen (Norwegen) im Jahre 1921 zum Hochkommissar des Völkerbundes für Flüchtlinge ernannt wurde. Seine Aufgabe war rein humanitär und bestand darin, bestimmten Flüchtlingsgruppen Rechtsschutz und Soforthilfe zu gewähren und sie bei der Umsiedlung zu unterstützen.

Das unter Nansen geschaffene Modell internationaler Flüchtlingshilfe wurde fast drei Jahrzehnte lang beibehalten. Zur Bewältigung neu entstandener Aufgaben wurden verschiedene zwischenstaatliche Organisationen gegründet, die wegen ihrer begrenzten Amtsdauer ihren Nachfolgern stets noch ungelöste Probleme hinterliessen. Erst die Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR = United Nations High Commissionar for Refugees) im Jahre 1950 entsprach der Notwendigkeit eines Mandats, das sich sowohl auf gegenwärtige wie auf zukünftige Flüchtlinge erstreckt. Die Aufgabe von UNHCR besteht darin, Flüchtlingen internationalen Rechtsschutz zu gewähren und auf rein humanitärem und unpolitischem Wege Dauerlösungen für ihre soziale und wirtschaftliche Eingliederung zu finden.

Von Nansen zu Sadruddin Aga Khan

Der erste internationale Versuch, die menschlichen Probleme einer grossen Zahl von Flüchtlingen (russische, armenische und andere) zu lösen, geht auf Fridtjof Nansen zurück, den ersten Hochkommissar des Völkerbundes für Flüchtlinge (1921–1930). Unter ihm konnten bereits eine ganze Reihe von Tätigkeiten entwickelt werden, die vom Rechtsschutz – unter anderem der Schaffung einer Kennkarte, später Nansenpass genannt – bis zur Koordinierung unzähliger Unterstützungsmassnahmen für Flüchtlinge reichten. Der Völkerbund stellte Nansen nur knappe Mittel zur Deckung der Verwaltungskosten zur Verfügung. Das Geld für die materielle Hilfe an die meist völlig besitzlosen Flüchtlinge musste mühevoll von verschiedenen Regierungen und Privatorganisationen zusammengetragen werden.

Nach Nansens Tod wurde seine Tätigkeit durch das «Nansen-Amt» und ein im Jahre 1933 ernanntes «Hochkommissariat für Flüchtlinge aus Deutschland» weitergeführt. Am 1. Januar 1939 verschmolzen beide zu einer einzigen Behörde, dem «Hochkommissariat des Völkerbundes für Flüchtlinge». Gleichzeitig wurde ein zwischenstaatliches Flüchtlingskomitee (IGCR) errichtet; beide Institutionen arbeiteten eng zusammen, und nach der Auflösung des Völkerbundes übernahm dieses Komitee die Aufgaben des Hochkommissars des Völkerbundes.

Inzwischen war, am 9. November 1943, die «United Nations Relief and Rehabilitation Administration» (UNRRA) ins Leben gerufen worden, wobei sich die Bezeichnung «Vereinte Nationen» auf die damaligen Alliierten bezieht und nicht auf die Vereinten Nationen von heute. Die UNRRA war nicht speziell im Hinblick auf Flüchtlinge gegründet worden, sondern zum Zwecke der Planung, Koordinierung und Durchführung von Hilfsmassnahmen, zur Unterstützung von Kriegsopfern, die sich in Gebieten aufhielten, welche unter der Kontrolle eines der Mitglieder der Alliierten standen. Es handelte sich dabei in erster Linie um die Beschaffung von Nahrungsmitteln, Brennstoff, Bekleidung, Unterkunft und anderen lebensnotwendigen Dingen. Diese weitgesteckte Zielsetzung umfasste allerdings auch die Betreuung, den Unterhalt, die Eingliederung und nicht zuletzt die Repatriierung der Staatsangehörigen der «Vereinten Nationen», die während des Krieges vertrieben worden waren und von denen man annahm, dass sie in ihre Heimat zurückkehren würden, sobald die Umstände es erlaubten. Es stellte sich jedoch heraus, dass eine grosse Anzahl dieser Flüchtlinge nur ungern oder überhaupt nicht zurückkehren wollte, entweder weil alle Verbindungen mit ihrem Ursprungsland abgebrochen waren, oder weil sich die Lage dort völlig verändert hatte. Sie waren hauptsächlich in Lagern untergebracht und bildeten, zusammen mit Tausenden anderer noch nicht umgesiedelter Flüchtlinge aus der Vorkriegs- und Kriegszeit, den Anfang des europäischen Flüchtlingsproblems der Nachkriegszeit – ein Problem, das erst in den sechziger Jahren weitgehend gelöst werden konnte. Nach Schätzungen gab es anfangs 1946 etwa 1 675 000 Personen, die in jeder Hinsicht als Flüchtlinge zu betrachten waren und für die eine neue Heimat gefunden werden musste.

In einer Entschliessung vom 12. Februar 1946 erklärte die Generalversammlung der Vereinten Nationen – die selbst erst einige Monate vorher gegründet worden waren –, dass das Flüchtlingsproblem seiner Tragweite und Natur nach von internationaler Bedeutung sei und schuf die Internationale Flüchtlingsorganisation IRO. Diese übernahm ab 1. Juli 1947 die Tätigkeit sowohl von UNRRA wie von IGCR. Man glaubte, dass sie nach vier Jahren ihre Arbeiten abgeschlossen haben würde.

Die IRO war für einen riesigen Aufgabenbereich zuständig. Da sie in Ländern tätig war, die am schwersten unter dem Krieg gelitten hatten, musste sie notgedrungen Pflichten und Verantwortungen auf sich nehmen, die unter normalen Umständen den Regierungen dieser Länder zugefallen wären. Die IRO verwaltete ein ausgedehntes Netz von Lagern. Sie gewährte den Flüchtlingen Rechtsschutz, solange diese noch keine neue Staatsangehörigkeit besassen oder die Rechte ihrer eigenen Staatsangehörigkeit noch nicht wiedererlangt hatten. Sie führte Verhandlungen über den Abschluss von Umsiedlungsabkommen für Flüchtlinge, geleitete sie zu den Verschiffungshäfen und beförderte sie in einer grossangelegten Aktion mit eigener Flotte in überseeische Länder. Das Betreuungs- und Versorgungsprogramm der IRO sah nicht nur die Bereitstellung von Nahrungsmit-

teln, Unterkunft und anderen lebenswichtigen Diensten für Hunderttausende von Flüchtlingen in deutschen, griechischen, italienischen und österreichischen Lagern vor, ein Ziel war auch, die Flüchtlinge zur reibungslosen Umsiedlung vorzubereiten, wozu Berufsausbildung und ärztliche Betreuung gehörten.

Als die IRO nach Ablauf ihres Mandates am 1. März 1952 aufgelöst wurde, hatte sie mehr als eine Million Flüchtlinge europäischen Ursprungs in einer neuen Heimat angesiedelt und rund 70 000 Personen die Rückkehr in ihr Herkunftsland ermöglicht. Insgesamt hatte sie mehr als 1 600 000 Flüchtlingen in irgendeiner Form geholfen. Dies kostete die internationale Gemeinschaft über 400 Mio Dollar. Trotz aller dieser Bemühungen gelang es der IRO nicht, das Problem der Nachkriegsflüchtlinge vollständig zu lösen. Bereits im Dezember 1950 war von der Uno-Generalversammlung das Amt des «Hochkommissars für Flüchtlinge» (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) gegründet worden. Das neue Amt übernahm am 31. Januar 1952 die bisher von der IRO ausgeübten Schutzfunktionen für die Flüchtlinge. Es verfügte nicht über Mittel zur Durchführung von Hilfsprogrammen, sondern sollte in erster Linie internationalen Rechtsschutz gewähren und Dauerlösungen für Flüchtlinge fördern. Das Mandat von UNHCR lautete ursprünglich auf drei Jahre und wurde bisher viermal um je fünf Jahre verlängert. Die laufende Amtszeit dauert bis Ende Dezember 1973.

Der Hohe Flüchtlingskommissar wird auf Vorschlag des Generalsekretärs der Vereinten Nationen von der Generalversammlung gewählt. Er ist dieser und dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen direkt verantwortlich. Gegenwärtig ist Sadruddin Aga Khan (Iran) Hochkommissar. Ein Exekutivkomitee, das vom Wirtschafts- und Sozialrat bestellt wird, gibt dem Hohen Flüchtlingskommissar Richtlinien für seine Tätigkeit und berät ihn auf Ersuchen in Fragen des internationalen Rechtsschutzes. Die Satzungen der UNHCR sahen bereits in ihrer ersten Fassung ein beratendes Komitee

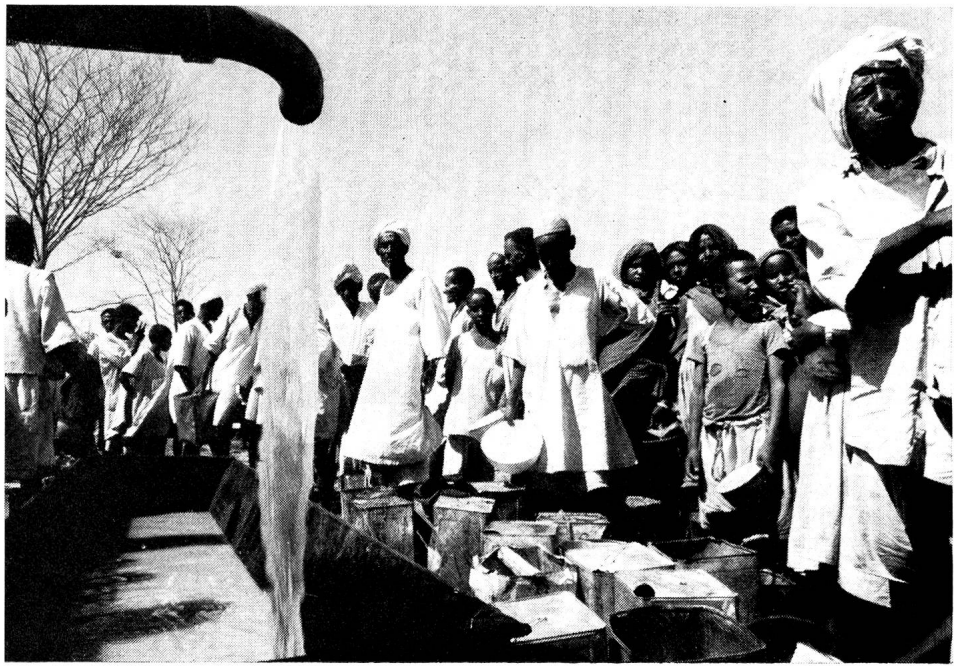
für Flüchtlinge vor. Ein solches wurde im September 1951 vom Wirtschafts- und Sozialrat eingesetzt. Es erfuhr verschiedene Veränderungen und Erweiterungen und soll erneut reorganisiert werden.
Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars hat die Aufgabe, Flüchtlinge innerhalb seiner Mandatsbefugnis auf rein sozialer, humanitärer und unpolitischer Basis Rechtsschutz zu gewähren und Dauerlösungen für ihre Probleme zu finden. Es ist nicht zuständig für Flüchtlinge, die von anderen Sonderorganen der Vereinten Nationen betreut werden (zum Beispiel Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten) noch für jene, die gleiche Rechte und Pflichten besitzen wie die Staatsangehörigen ihres Gastlandes.

Internationaler Rechtsschutz
Hauptaufgabe des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars ist es, Flüchtlingen internationalen Rechtsschutz zu gewähren, das heisst denjenigen, die nicht den Schutz irgendeiner Regierung geniessen, bei der Überwindung von Schwierigkeiten helfen, ihre Rechte und Interessen sichern und versuchen, ihnen eine Rechtsstellung zu verschaffen, die der eines Staatsbürgers so nahe wie möglich kommt. Der internationale Rechtsschutz hat zum Ziel, den Flüchtlingsstatus durch Einbürgerung oder freiwillige Repatriierung zu beenden. UNHCR verfolgt dieses Ziel, indem es zwischenstaatliche Abkommen zugunsten der Flüchtlinge fördert, ihre Anwendung überwacht, angemessene Vorkehrungen für die Eingliederung von Flüchtlingen seitens der jeweiligen Regierungen anregt und den Flüchtlingen die Erlangung der Staatsangehörigkeit ihres Aufnahmelandes erleichtert.
Die wichtigsten Vertragswerke, welche die Rechte und die Rechtsstellung der Flüchtlinge definieren und kodifizieren, sind das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 und das später in Erweiterung des Abkommens hinzugefügte Protokoll. Bis Ende Juli 1971 waren 61 Staaten dem Abkommen und 47 dem Protokoll angeschlossen.
Das Abkommen von 1951, im allgemeinen «Flüchtlingskonvention» genannt, enthält eine umfassende Kodifizierung der Rechtsstellung der Flüchtlinge. Dies bezieht sich unter anderem auf das Recht auf Arbeit, Ausbildung, soziale Sicherheit und Glaubensfreiheit. Das Abkommen setzt eine Mindestnorm für die Behandlung der Flüchtlinge fest; ausserdem heisst es darin, dass die Unterzeichnerstaaten kein Recht haben, einen Flüchtling auszuweisen, ausser aus Gründen der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung, und es enthält Sicherheitsklauseln, gemäss denen kein Flüchtling ausgewiesen oder an die Grenze eines Staates abgeschoben werden darf, in dem sein Leben aus Gründen der Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung gefährdet ist. Das Abkommen enthält überdies Bestimmungen über Flüchtlingsdokumente, einschliesslich eines Reiseausweises in Weiterführung der früher getroffenen Vereinbarungen (Nansen-Pass, Londoner-Reiseausweis).
Im September 1969 wurde an einer Konferenz der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) in Addis Abeba ein wichtiges Abkommen über die besonderen Aspekte des Flüchtlingsproblems in Afrika einstimmig angenommen. Es ist eine Ergänzung zum Abkommen von 1951 und zum Protokoll von 1967. Es ist zwar noch nicht in Kraft getreten, aber viele afrikanische Staaten handeln schon im Geiste dieses Abkommens. Die «afrikanische» Flüchtlingskonvention definiert die Verantwortung der Staaten bezüglich des Asyls und schliesst das Prinzip ein, dass kein Flüchtling dazu gezwungen werden darf, in sein Herkunftsland zurückzukehren oder in irgendein anderes auszuwandern, in dem ihm Verfolgung droht. Dem Flüchtling ist jede Art subversiver Tätigkeit untersagt.
Ein weiteres bedeutsames Dokument ist die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. Dezember 1967 angenommene «Erklärung über das Asylrecht». Diese unterstreicht, dass das Asylrecht nach wie vor der Grundstein aller Arbeit auf dem Gebiet des Flüchtlingsschutzes ist. Ausserdem wird das Prinzip des Verbots der Abweisung an der Grenze (non-refoulement) betont.
Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars, das Vertreter und Korrespondenten in etwa vierzig Ländern hat, namentlich solchen mit grossem Flüchtlingszustrom, berät Flüchtlinge in Rechtsfragen und sorgt wenn nötig für Vertretung vor Gericht. Ganz allgemein verhilft es Flüchtlingen wieder zu einer gesicherten Existenz, und es erleichtert ihnen den Zugang zu den Behörden, um die mit ihrer Rechtsstellung verbundenen Probleme lösen zu können.

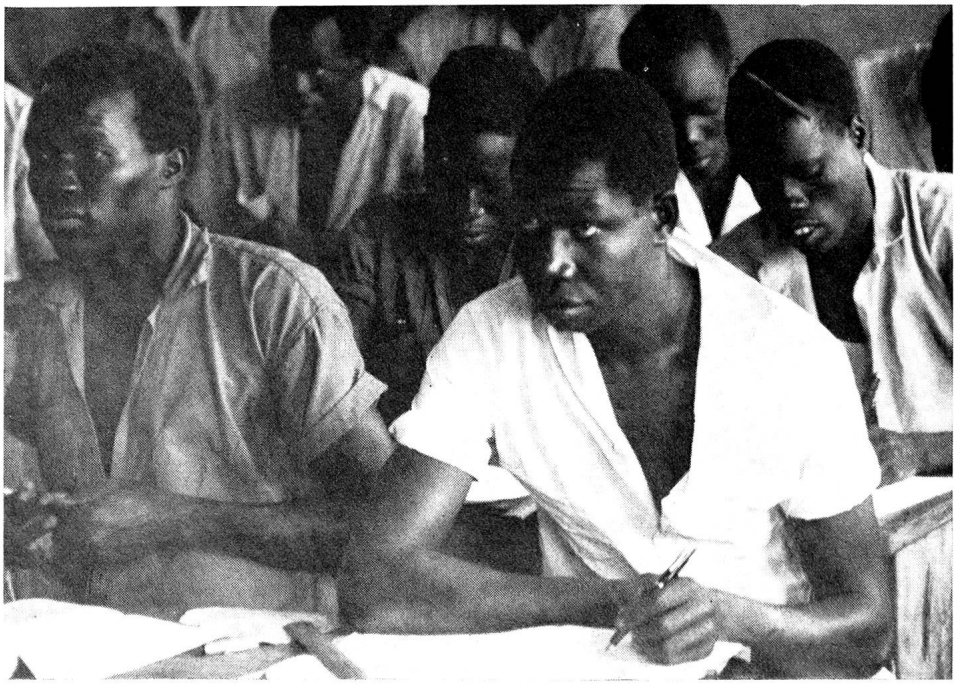
Materielle Hilfe
Ursprünglich enthielt die UNHCR-Satzung keine Bestimmungen für direkte materielle Unterstützung von Flüchtlingen, auch nicht in dringenden Notfällen; der Flüchtlingskommissar verfügte über keine Mittel zur Durchführung von Hilfsprogrammen. Angesichts der Notlage der Flüchtlinge, die nach Beendigung der IRO-Tätigkeit noch nicht umgesiedelt oder repatriiert waren, ermächtigte die Generalversammlung den Hohen Flüchtlingskommissar ein Jahr später, Aufrufe zu erlassen, um die Mittel für die Hilfe an die am schwersten betroffenen Gruppen von Flüchtlingen zu erhalten; es handelte sich um solche in Europa sowie im Nahen und Fernen Osten. Die eingehenden Gelder entsprachen in keiner Weise den Bedürfnissen, obwohl 1952 die Ford-Stiftung über drei Mio Dollar spendete. 1954 wurde der Hohe Flüchtlingskommissar mit der Ausarbeitung eines Programms für Dauerlösungen beauftragt, was zur Schaffung des Flüchtlingsfonds der Vereinten Nationen (UNREF) führte. Er diente vor allem zur Finanzierung von Wohnungsbauten in den Jahren 1954–1958, um den Flüchtlingen in Europa die endgültige Wiederansiedlung zu ermöglichen und die Lager aufheben zu können.
Anfangs der sechziger Jahre wurde die Hilfe an die europäischen Flüchtlinge von den neuen Flüchtlingsproblemen, die in anderen Teilen der Welt, vor allem in Afrika, entstanden, in den Hintergrund gedrängt. Es war inzwischen auch klar geworden, dass sich UNHCR nicht nur mit dem internationalen Rechtsschutz begnügen konnte, sondern darüber hinaus materielle Hilfe gewähren musste. Das Flüchtlingsproblem an sich änderte sich, und die ständig wechselnden Umstände erforderten neue Arbeitsmethoden und neue Lösungen. Aus dieser Entwicklung entstanden die UNHCR-Hilfsprogramme, wie wir sie heute kennen.
Fast bei allen neuauftretenden Flüchtlingssituationen geht es zunächst darum, unmittelbare Not beseitigen zu helfen. Während der letzten Jahre traf dies vor allem in Afrika zu, wo das Welternährungsprogramm (eine Unterorganisation der Vereinten Nationen) beträchtliche Mengen von Nahrungsmitteln für Flüchtlinge zur Verfügung stellte, bis diese ihre erste Ernte am neuen Ort einbringen konnten. Nothilfe schliesst neben der Beschaffung von Nahrungsmitteln auch ärztliche Versorgung, Arzneimittel, Kleidung und Decken ein sowie die Bereitstellung von Saatgut und landwirtschaftlichen Geräten. Ein einziges Mal in der jüngsten Vergangenheit hat UNHCR einen Notstand beträchtlichen Ausmasses langfristig überbrückt, nämlich als Tausenden von algerischen Flüchtlingen in Marokko und Tunesien Asyl gewährt wurde; denn es konnte damit gerechnet werden, dass sie in absehbarer Zeit in die Heimat würden zurückkehren können und wollen.

Freiwillige Repatriierung und Auswanderung
Die freiwillige Repatriierung wird als die Ideallösung von Flüchtlingsproblemen betrachtet, und das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars bemüht sich, rückkehrwilligen Flüchtlingen die Heimreise so weit wie möglich zu erleichtern. Von jeher zogen jedoch die meisten Flüchtlinge in Europa Auswanderung in andere Länder vor. Die gegenwärtigen Auswanderungsbewegungen spielen sich jedoch nicht mehr auf so breiter Ebene ab wie in den ersten Nachkriegsjahren. UNHCR arbeitet diesbezüglich eng mit den interessierten Regierungen, dem Zwischenstaatlichen Komitee für europäische Auswanderung (CIME) und verschiedenen Wohlfahrtsverbänden zusammen. Seine Aufgabe besteht einmal darin, mit den Regierungen über eine bestmögliche Neuansiedlung auswanderungswilliger

Bei Qala en Nahal, einer Stadt im südlichen Sudan, haben rund 20000 Flüchtlinge, die seit 1967 aus der äthiopischen Provinz Eritrea die Grenze zum Sudan überschritten, eine neue Heimat gefunden. Zwei grosse Wasserreservoire sind noch im Bau; bis zu ihrer Vollendung wird das kostbare Nass in Tankwagen herangeschafft. Dank gemeinsamer Anstrengungen der Regierung des Asyllandes und der internationalen Gemeinschaft werden die Flüchtlinge bald für sich selbst sorgen können. Aber nicht nur sie haben eine freundlichere Zukunft vor sich; die Erschliessung der vorher wüstenhaften Gegend kommt auch den Einheimischen zugute: Feldfrüchte, Baumwolle und andere Kulturen gedeihen und gestatten einen bescheidenen Handel, für die Kinder entstehen feste Schulhäuser und die Erwachsenen können neue Fertigkeiten erlernen, die Kranken erhalten Pflege.



Viele der Flüchtlinge waren Nomaden. Am neuen Siedlungsort wurden für sie die typischen sudanesischen Rundhütten gebaut, und sie gewöhnen sich an die Sesshaftigkeit.



Was man gelernt hat, hat man! Sudanesische Flüchtlinge in Uganda folgen einem Vorbereitungskurs für das Examen in die Sekundarschule.

Flüchtlinge – arbeitsfähiger und behinderter – zu verhandeln; zum andern regt UNHCR die Staaten zur Liberalisierung der Zulassungsbestimmungen für Flüchtlinge an und zum Entwurf besonderer Einwanderungsprogramme.
In jüngster Zeit hat die Auswanderung auch ausserhalb Europas, namentlich als Lösung für Einzelfälle, an Bedeutung gewonnen. Dies betrifft sowohl afrikanische Flüchtlingsstudenten, die eine Umsiedlung innerhalb Afrikas wünschen, als auch eine wachsende Zahl solcher afrikanischer Flüchtlinge, die in Städten leben und bei denen es sich hauptsächlich um ehemalige Beamte, Angehörige freier Berufe, Kaufleute handelt. Auf diesem Gebiet steht UNHCR mit dem Büro für Ansiedlung und Ausbildung der Flüchtlinge in Verbindung, das im Rahmen der Organisation für afrikanische Einheit (OAU) errichtet wurde und seinen Sitz in Addis Abeba hat.
Für die Mehrzahl der Flüchtlinge unter der Zuständigkeit des Hohen Flüchtlingskommissars stellt die Eingliederung im Wohnsitzland heute die am ehesten zu verwirklichende Dauerlösung dar. Sie soll den Flüchtlingen dazu verhelfen, wieder selbst ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können.

Die Flüchtlingsgebiete
Zu Beginn des Jahres 1971 wurde die Zahl der Flüchtlinge unter der Obhut des UNHCR auf ungefähr zweieinhalb Millionen geschätzt. Etwa die Hälfte davon kann als wirtschaftlich und sozial eingegliedert betrachtet werden, das heisst, dass sie im grossen und ganzen keine materielle Hilfe durch das Amt mehr benötigen, sie stehen jedoch weiterhin unter dessen Rechtsschutz.
So sind die in *Europa* noch verbliebenen rund 650 000 Flüchtlinge heute grösstenteils wirtschaftlich selbständig, und das Hauptgewicht der Tätigkeit des Hohen Flüchtlingskommissars liegt in der Förderung der Auswanderung und im Rechtsbeistand.
In *Lateinamerika* ist UNHCR für etwa 110 000 Flüchtlinge zuständig. Es gewährt dort vor allem alten und behinderten Personen Unterstützung, die aus verschiedenen Gründen nicht im Gastland eingegliedert werden konnten.
Zu Beginn des Jahres 1971 unterstanden in *Asien* 163 000 Flüchtlinge dem Mandat des Hohen Flüchtlingskommissars. Hier handelt es sich vor allem um 66 000 Chinesen in Macao und 64 000 Tibetaner in Indien und Nepal. Die für diese Flüchtlinge aufgestellten Programme zielen hauptsächlich auf örtliche Eingliederung ab und schliessen die Errichtung landwirtschaftlicher Siedlungen sowie Berufsausbildung, Verbesserung der ärztlichen Versorgung, Förderung des Handwerks, Werkstätten für Lehrlinge und Beratungsstellen ein. UNHCR befasst sich

ausserdem mit zahlreichen Aspekten der Unterstützung von Flüchtlingen verschiedensten Ursprungs im Mittleren Osten (5000), den Vertragsstaaten am Persischen Golf (500), der Republik Khmer (20 000) und Vietnam (6000) schliesslich mit etwa 1000 Flüchtlingen europäischer Herkunft auf dem chinesischen Festland, für die Möglichkeiten zur Ansiedlung in anderen Ländern gesucht werden.
Infolge der grossen Bevölkerungsbewegung auf dem indischen Subkontinent, die im März 1971 begann und zu einem Zustrom von mehreren Millionen pakistanischer Flüchtlinge nach Indien führte, richtete der Generalsekretär der Vereinten Nationen an die internationale Gemeinschaft einen Aufruf zur Unterstützung dieser Flüchtlinge und bestimmte das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars als Zentralstelle für die Koordinierung der Hilfsaktionen der Uno-Sonderorganisationen.
In *Afrika* leben fast eine Million Flüchtlinge, die zumeist direkter Hilfe bedürfen. Sie verteilten sich anfangs 1971 wie folgt:
Aethiopien: 21 000 (aus dem Sudan) – Botswana: 4000 (vor allem aus Angola) – Burundi: 40 000 (aus Zaire und Rwanda) – Sambia: 16 000 (vor allem aus Angola, Mosambik und Namibia) - Senegal: 67 000 (vor allem aus Portugiesisch Guinea, einige Hundert aus andern Ländern Afrikas) – Sudan: 61 000 (vor allem aus Aethiopien, 6000 aus Zaire und einige Hundert aus dem Tschad) – Tansania: 71 500 (vor allem aus Mosambik und Rwanda, kleinere Gruppen aus verschiedenen anderen Ländern) – Uganda: 180 000 (aus dem Sudan, Rwanda und Zaire) – Zaire: 490 000 (aus Angola, Rwanda, Sambia und Sudan) – Zentralafrikanische Republik: 27 000 (aus dem Sudan, Zaire und Tschad).
Ausserdem betreut UNHCR weitere rund 17 000 Flüchtlinge, die in verschiedenen afrikanischen Ländern leben und zum Teil Asyl gefunden haben. (Seither ergaben sich neue grosse Flüchtlingsgruppen namentlich in Burundi und seinen Nachbarländern).
Auf Ersuchen der Regierungen von Gabun, der Elfenbeinküste und Nigerias stellte das Amt seine guten Dienste und technische Hilfe für die Rückführung von rund 5000 nigerianischen Kindern zur Verfügung, die während des Bürgerkrieges evakuiert worden waren; die Repatriierung konnte im Februar 1971 abgeschlossen werden.
Flüchtlinge in Afrika werden hauptsächlich durch Ansiedlung im Aufnahmeland – meist in Agrargebieten – unterstützt. Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars arbeitet eng mit den Regierungen der Asylländer zusammen. Deren positive Haltung gegenüber Flüchtlingen ist um so bemerkenswerter, als die erst seit kurzem unabhängig gewordenen Entwicklungsländer viele eigene Probleme haben. Es sind erst wenige private Wohlfahrtsorganisationen für die Flüchtlinge in Afrika tätig; meist sind die

Gastländer selbst und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen für Entwicklungshilfe die Arbeitspartner von UNHCR. Die Liga der Rotkreuzgesellschaften und die nationalen Rotkreuzgesellschaften haben besonders zu Beginn der Flüchtlingswelle in Afrika bei vielen Gelegenheiten eng mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars zusammengearbeitet, so wie es vorher in Europa und Nordafrika der Fall war. Ausserdem ist der Lutherische Weltbund mit seinen örtlichen Organisationen zum Partner von UNHCR in Tansania und Sambia geworden, wo eine grossangelegte Ansiedlungsaktion in Agrargebieten durchgeführt wird.

In den ersten Phasen geht es darum, den Flüchtlingen Lebensmittel, Kleidung, Unterkunft, einfache ärztliche Hilfe und Ausbildung zu geben. Im nächsten Stadium, dem der Niederlassung, unterstützt das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars Massnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft und trifft Vorkehrungen zum Aufbau der Infrastruktur (Wasserversorgung, Strassen, Fahrzeuge, öffentliches Gesundheitswesen, Volksschulen usw.). Wenn die Ernte zur Ernährung der Flüchtlinge ausreicht, und der Überschuss verkauft werden kann, – was wiederum die Anschaffung anderer lebenswichtiger Güter erlaubt – können die Siedlungen als unabhängig von fremder Hilfe angesehen werden. In einigen Ländern Afrikas ist dann die Möglichkeit gegeben, diese Siedlungen in weitergefasste Entwicklungsprojekte aufzunehmen, mit dem Ziel, sowohl Flüchtlinge wie Einheimische zu unterstützen. In diesem Stadium endet die Ausrichtung materieller Hilfe durch UNHCR und nur die des internationalen Rechtsschutzes wird weitergeführt.

Alle Schwierigkeiten dieser Flüchtlinge können jedoch nicht auf dem Wege der Neuansiedlung in ländlichen Gebieten gelöst werden, denn es tauchen bereits neue Probleme auf, denen in den kommenden Jahren erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden muss: Abwanderung der Flüchtlinge in die grossen Städte, mit allen soziologischen Folgen solcher Verschiebungen sowie das Problem behinderter Flüchtlinge, das sich deutlich abzuzeichnen beginnt.

Finanzierung

Die Hauptverantwortlichkeit für die Flüchtlinge trägt grundsätzlich das Wohnsitzland, und wo die materielle Unterstützung von der Regierung, den örtlichen Behörden und Wohlfahrtsorganisationen übernommen werden kann, beschränkt sich das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars darauf, den internationalen Rechtsschutz der Flüchtlinge zu sichern, der in jedem Fall so lange währt, bis der Flüchtling eingebürgert (oder repatriiert) ist. Neuerdings hat sich aber UNHCR mit vielen unterstützungsbedürftigen Flüchtlingen in Afrika und Asien zu befassen. Zur Deckung des Mindestbedarfs, für den andere Stellen nicht aufkommen können, dienen die freiwilligen Zuwendungen (vor allem Beiträge von Regierungen) für die materiellen Hilfsprogramme, über die das Exekutivkomitee jährlich berät. Zur Finanzierung dieser Programme kann der Hohe Flüchtlingskommissar in Krisensituationen zusätzlich auf einen Notfonds von 500 000 Dollar zurückgreifen. Dieser Fonds ist im Laufe der Jahre aus Rückzahlungen von Flüchtlingsdarlehen entstanden und wird weiterhin daraus gespeist.

Die UNHCR-Hilfsprogramme dienen als Basis für weitergehende Hilfsmassnahmen. Sie sollen besonders die Gastländer zur Leistung zusätzlicher Beiträge anregen.

Der Hohe Flüchtlingskommissar betonte in seiner Erklärung vor dem Dritten Ausschuss der Generalversammlung, dass die humanitäre Arbeit seines Amtes auf dem Zusammenwirken staatlicher und zwischenstaatlicher, öffentlicher und privater Initiativen beruht und dass davon ihr Erfolg abhängt. Das Amt kann nur dann seine Aufgabe erfüllen, wenn ihm die Unterstützung und das Verständnis all derer, die sich mit Flüchtlingsproblemen befassen, gewährt wird. E. T.

(Aus dem Tätigkeitsbericht des Amts des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, April 1972)

Angolesische Flüchtlingsfrauen in Zambia machen in Gemeinschaftsarbeit, mit einfachen Werkzeugen ausgerüstet, ein Feld urbar.