



Sadako Ogata
"The Right of Asylum
must be strongly upheld"
Barbara John
Laudatio auf Sadako Ogata



FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

Am 1. Februar 1996 erhielt die Hochkommissarin der Vereinten Nationen für das Flüchtlingsfragen, Prof. Sadako Ogata, die Ehren doktorwürde des Fachbereichs Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin (Otto-Suhr-Institut) zuerkannt.

Nach der Begrüßung durch Vizepräsident Prof. Werner Väth und einer Würdigung ihres wissenschaftlichen Werkes durch Prof. Elmar Altvater sprach die Ausländerbeauftragte des Berliner Senats, Barbara John, die Laudatio.

Es folgte die Ansprache von Prof. Ogata, deren Rede hier aus redaktionellen Gründen vorangestellt wurde.

Die Reden sind nach dem Wortlaut des Manuskripts unwesentlich gekürzter Fassung dokumentiert.

Zur Person:: Sadako Ogata, geb. am 16.09.1927 in Tokio, war Professorin für internationale Politik, bevor sie 1991 Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Flüchtlingsfragen wurde. Doch schon zuvor engagierte sich die Wissenschaftlerin, die eine Reihe von Büchern sowie zahlreiche Artikel über Politik und internationale Beziehungen veröffentlichte, in der Kommission für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen. Zudem vertrat die Japanerin ihr Land bei der UNO, diente desweiteren vielen Regierungen sowie akademischen Gemeinschaften als Beraterin und war unter anderem Vorsitzende der Exekutivbehörde der UNICEF.

Am 4. Nov. 1993 wurde Sadako Ogata für eine fünfjährige Wahlperiode in ihrem Amt als Hochkommissarin bestätigt.

Dokumentationsreihe der Freien Universität Berlin - Heft 28

Herausgeber:

Presse- und Informationsstelle der Freien Universität Berlin

Kaiserswerther Straße 16 - 18

14195 Berlin

Redaktion und verantwortlich: Christian Walther

Satz und Layout: Dieter Neidlinger

ISBN: 3-93020808-08-3

Foto: H. Salgado/UNHCR

Druck: Zentrale Universitätsdruckerei

Berlin 1996

The Right of Asylum must be strongly upheld

It is a great privilege for me to receive this honorary doctorate of political science today from the Free University of Berlin. I would like to express my most sincere appreciation for this honour, which is also a tribute to all my Office and staff.

It is a pleasure for me to be in Berlin once again. I have had the pleasure to visit your city on various occasions, the last time just days before the reunification. Berlin has known war, division, displacement and reunification. This city symbolizes the end of the Cold War which divided Europe, and much of the world, for 45 years. Berlin is, I think, a particularly appropriate place to take time to reflect on the world's refugee problems, and on those of Europe in particular. Berlin also symbolizes the commitment of the free world to bring relief to besieged populations. Two weeks ago, UNHCR had the pleasure to close down the Sarajevo airlift which had begun on 3 July 1992, thus surpassing the Berlin airlift of 1948-49. More than 160,000 metric tons of humanitarian aid had been flown in through the assistance of UNPROFOR, and in which Germany played a major role.

I would also like to take this opportunity to express my appreciation for the accomplishments of the Free University of Berlin. As you know, I have spent the large part of my working years in academia. Although I decided some five years ago to jump off the tower of reflection and research into the distressing world of human displacement and suffering, I have always kept a keen longing for academia. An important lesson which I have learned over the years is the need for close interaction and discussion between researchers and policy makers. They live often in two different worlds. Instead, decision-making or policy-building should bind knowledge with action. UNHCR's work has evolved with the changing world. Our traditional responses must be evaluated in relation to the new needs. But this also requires that we must expand our horizon of knowledge

- not only to deepen our understanding, but also, most importantly, to improve our action. Therefore, I would like to take this opportunity to invite scholars from a wide variety of disciplines to engage in a deeper dialogue of the changes that are revolutionizing the humanitarian work.

Today, half a decade after the Cold War came to an end, and 50 years after the United Nations was founded, the dimensions of the world's refugee problems are truly global. Over 5,000 UNHCR staff are at work in 118 countries, often under dangerous circumstances, trying to provide international protection and humanitarian assistance to approximately 27 million people of concern to UNHCR around the globe, and to promote solutions to their predicament. While the greatest number of persons of concern to UNHCR are still to be found in Africa, around 11.8 million, it is striking that Europe ranks second with 6.5 million. Of the nearly 128,000 persons who asked for asylum in Germany in 1995, almost 53% came from European countries. Refugees are therefore a European problem not only because Europe continues to be in demand as an asylum region, but also because Europe has, unfortunately, once again become a major source of refugees.

Today's conflicts are as complex as they are diverse; 1995 was in many respects a difficult year. The conflicts in Afghanistan, Bosnia and Herzegovina, Chechnya, Croatia, southern Sudan and northern Sri Lanka, to name but a few, caused new displacement of people and human suffering. In 1995 we continued to grapple with the aftermath of the genocidal violence which wracked Rwanda in 1994, taking hundreds of thousands of lives and creating millions of refugees. We look today with anxiety at the unstable situation in Burundi, as well as in the refugee camps in Tanzania and Zaire. There are however also several positive developments to report. Between 1991 and 1995, more than 9 million people returned to their own countries, such as Afghanistan, Mozambique, Iraq, Ethiopia, Somalia, and Cambodia. I refer to those who went home in order to emphasize that refugee or forced population movements

can be solved if the causes of these movements are addressed, if peace is restored, and if national reconciliation is sought. Also in Angola, Liberia, and most recently, Bosnia and Herzegovina, a new impetus to peace has taken place.

The scale and complexity of today's conflicts make it difficult to sustain rigid distinctions between refugees, internally displaced persons and needy resident populations. Although my Office is a refugee protection agency, it is increasingly having to deal with a wider range of civilian victims in refugee-like situations and whose plight must be addressed if we are to seek solutions to humanitarian crises. In fact, of the 27 million persons, 14.5 million are considered to be refugees, i.e. those who have crossed an international border in search of protection and who fall within the provisions of the international and regional refugee instruments, or UNHCR's Statute. Furthermore, UNHCR is also responsible today for nearly 5.4 million internally displaced people, who have fled for reasons similar as refugees but who have not crossed an international border, and 4 million returnees. The latter are refugees who have returned to their own countries but still require our care and sometimes protection during the early phases of their reintegration in society. In addition, there are approximately 3.5 million persons outside their country of origin who have not been formally recognized as refugees but who are considered of concern to my Office, and civilians affected by war, as in the case of former Yugoslavia.

UNHCR's protection and assistance roles have evolved considerably in response to the increasing complex challenges which my Office faces. UNHCR was established by the General Assembly in 1950 and has been mandated to provide international protection and to search for durable solutions for refugees, either through local integration or voluntary repatriation. The 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to Refugees bind the 128 States party to them to internationally agreed standards for the admission, protection and treatment of refugees. The principle of non-refoulement prohibits the return of a person to a country where his or her life could be in

danger. In the past, the majority of refugees were a product of repressive regimes and inter-state wars. UNHCR provided them protection and relief in the relative safety of the country of asylum. Now, inter-state wars have been replaced by intra-state conflicts as a major cause of humanitarian emergencies. Today, we are focussing more on unstable and evolving situations in the country of origin of refugees. Moreover, increasing attention is being paid to reinforce the responsibility of States for the creation and solution of forced population movements. Ensuring the security of refugees and displaced persons as well as of our staff is much more difficult under those circumstances.

Despite the complexity of the man-made humanitarian crises facing us today, solutions are not necessarily elusive. I believe that a comprehensive strategy *can* tackle today's refugee problems, if it is adhered to both on the bilateral and multilateral levels. Such a strategy consists of three elements: it must not only ensure that protection is provided, but also requires that long-term solutions to refugee problems are identified and that tools to prevent forced population movements from occurring are developed. To implement this comprehensive strategy, we must foster new partnerships among the various actors. Europe has a central role to play in demonstrating the viability of such an approach. We must be fully aware that Europe's policies are carefully watched by Governments in Africa and Asia. How can Europe expect that the poor countries in Africa continue to host hundreds of thousands or even millions of refugees and displaced persons, if the rich western countries are increasingly closing their doors?

Protection in Europe

The first element of the comprehensive strategy requires that protection be provided to those in need of it. The 1951 Convention and the 1967 Protocol remain the universal legal framework for refugee protection and must be scrupulously respected as such. Many of those fleeing from violence and conflict today do

not benefit from the provisions of these instruments. Restrictive and deterrent measures, such as stringent visa policies and air carrier sanctions, have prevented bona fide refugees from seeking protection. Many victims of violence and persecution are not considered by European States to benefit from the Geneva Convention, either because they have fled generalized situations of conflict or because they fear persecution, not by the authorities of the State they have fled, but by other groups (or individuals) not affiliated with the government. We consider that these persons are nonetheless in need of protection, and we should avoid returning them to situations where they risk violation of their most basic human rights. Despite the pressures which Europe faces in an environment of growing xenophobia, illegal immigration and high unemployment, the right of asylum and the principle of non-refoulement must be strongly upheld, because it is at the heart of the European humanitarian tradition. I want to express my desolation about the recurrent violent attacks and threats to asylum seekers and foreigners in many European countries.

I note also that the large-scale movement of people fleeing war and conflict as we have witnessed in Europe in recent years, have resulted in new attempts at providing protection and developing partnerships. Although the final decision on the granting of asylum will always be made by States, significant efforts to develop a common European policy seem to be in the offing. The European Union and Commission have sought to adopt a harmonized approach to the interpretation of the refugee definition contained in the Geneva Convention, as well as to establish minimum standards for asylum procedures and for the reception of those seeking asylum, within the framework of the Schengen Agreement. The harmonization, however, should not take place at the lowest common denominator. The case-law of the European Court of Human Rights provides authoritative guidance on States' obligations to protect aliens from deportation under the European Human Rights Convention, especially its Article 3. The Council of Europe has developed a wide range of activities in the asylum and migration field, as has the

European Parliament. Last but not least, the many committed non-governmental groups play a vital role as advocates but also as partners in Governments' ongoing efforts to combat racism and xenophobia.

With respect to new protection responses in Europe, the introduction of temporary protection has proven to be a pragmatic and flexible tool to respond to the more than 700,000 Bosnian refugees who have benefitted from it. Germany has generously hosted some 350,000 persons. My Office, together with UNPROFOR, UN sister agencies, the ICRC and numerous NGO's, have been engaged for almost four years in the Yugoslavia conflict. We have worked hard to ensure the material survival of threatened populations, and the protection of those fleeing violence and persecution. The Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina, in its Annex 7, has assigned a difficult but essential role to UNHCR, that of developing and implementing an internationally agreed plan for the safe return of around two million refugees and internally displaced persons. Although I am hopeful about the future, our work in this time of peace will, in many respects, be more complex than it was in war.

In consultation with relevant Governments, my Office is preparing plans for the orderly return of internally displaced persons, affected civilians and refugees in neighbouring countries. This will be the largest repatriation movement since the Second World War in Europe. The lifting of protection, however, must be humanitarian both in its objectives and its implementation. The conditions must be created inside Bosnia and Herzegovina for the phased return of displaced persons and refugees in safety and dignity. Minimum conditions, in my view, are the full implementation of the military provisions of the Peace Agreement, the proclamation of a comprehensive amnesty, and the functioning of the local human rights structures and international monitoring mechanisms as foreseen. Allowance should be given to individual circumstances and local situations. In this context, I appreciate the recent decision by the Conference of Interior Ministers of the Federal Government

and Federal States to adopt a phased return of Bosnian refugees in close consultation with my Office. Let us make sure that the promise of peace signed in Paris is becoming a reality on the ground before we take steps that will affect the lives of hundreds of thousands of people, who have already endured enormous hardships in the past.

We must be very realistic in the implementation of the repatriation programmes. Whereas we should aim for sizable return movements to take place during 1996, we expect the entire operation to last for at least two years. The repatriation will be a complex and delicate undertaking. For some the emphasis will lie on attempts to ensure return to areas of origin and to restore as much the situation before the war started. Others may try to prevent this and to uphold the status quo, i.e. ethnic division. We risk to be in the middle of this debate, which is essentially a political one. My answer is twofold and simple: first, whereas the parties must create the necessary conditions for return to regions of origin, and let the people decide for themselves; second, we will only be able to bring about satisfactory solutions, if the parties have a common understanding of their commitments under the Peace Agreement and scrupulously respect them. The final responsibility is theirs.

The Test of Bosnia and Herzegovina

The search for solutions is the second element of a comprehensive approach. In spite of ongoing crisis situations, Europe should seize the new opportunities for peace that have emerged following the break-up of the former Soviet Union and the resulting changes in the international system, as we achieved, for example, in Tajikistan.

Even when political agreements are forthcoming, however, the rehabilitation and reconstruction of war-torn societies seem to require an urgent policy review. UNHCR, as a humanitarian agency, can bring back refugees and initiate their steps towards reintegration, but to move towards rehabilitation we need closer coordination with the development agencies. The international community is poorly equipped to deal with the gap between humanitarian relief and

rehabilitation activities. UNHCR can repair schools and clinics but needs longer-term developmental input to make sure that they are sustained and properly run. To bridge the gap, humanitarian operations, such as ours, must take into greater account the potential longer-term implications, while development programmes must integrate humanitarian relief programmes early in their rehabilitation strategy.

Coming back to Bosnia and Herzegovina, the post-conflict rehabilitation and reconstruction of that country are a major test for the international community to find a durable solution and, more importantly, address the root causes of the conflict. The key to success lies in my view in confidence building: confidence in security, in progress towards reconstruction, in the protection of human rights and in the new political institutions. However expedient and forceful we should be in pursuing our objectives, confidence and peace building will take time and must be pursued with a considerable degree of caution. After four years of terrible conflict, the social and psychological reconstruction of Bosnia will be at least as important as the rebuilding of its destroyed houses and infrastructure.

The holding of free and fair elections and the establishment of democratic political institutions will be absolutely vital. The elections, which the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) is mandated to help organize and to supervise, should enable all Bosnians, including the refugees, to participate in the consolidation of the new Bosnia. Clearly, my Office has a major interest in a successful electoral process. Successful elections should undoubtedly give a boost to refugee repatriation.

The search for a lasting peace in Bosnia and Herzegovina is in many respects a laboratory for new partnerships. The return of the refugees is closely linked to other aspects of the Peace Agreement. In Bosnia, UNHCR is called upon to work not only with the multinational military Implementation Force, but with a host of international institutions which have been assigned tasks in the

post-conflict phase in Bosnia and Herzegovina. I have already mentioned the OSCE. The World Bank and the European Union, with their ambitious programmes to support Bosnian reconstruction, should enable us to make the transition between the emergency humanitarian aid of the past four years and the large scale, structural rehabilitation assistance needed after the immediate humanitarian crisis has passed. In the human rights field, the OSCE, the UN High Commissioner for Human Rights, the Council of Europe, as well as my own Office, are all involved.

I would like to warn, however, against paying exclusive attention to Bosnia and Herzegovina at the detriment of the humanitarian and protection needs in Croatia and the Republic of the former Yugoslavia. Developments in eastern Slavonia will have an important impact on the overall stability in the region. Full implementation of the right of return of ethnic Serbs to the Krajina will, in all likelihood, be a contentious issue in the months to come. Also, the Federal Republic of Yugoslavia is facing difficult problems following the large numbers of Bosnian and Croatian Serbs who fled last summer. Neither have the problems in Kosovo been addressed.

Prevention: A European perspective

The third pillar of a comprehensive approach is prevention. After the end of the Cold War, many European observers feared large-scale displacement within and from the countries of the former Soviet Union. Although the massive outflow of refugees and migrants to western Europe did not occur, there have been seven serious conflicts in this region since 1989, creating nearly two and a half million refugees and displaced persons. People are on the move throughout the Commonwealth of Independent States as formerly deported people and others are seeking to return to their ancestral lands or to the State with which they feel culturally most affiliated. Migration, for economic and environmental reasons, is creating new strains.

UNHCR, together with the International Organisation for Migration and the OSCE has been engaged, since late 1994, in the preparation of an ambitious Regional Conference on the Problems of Refugees, Returnees, Displaced Persons and Migrants in the Commonwealth of Independent States and neighboring countries. The Conference has three main objectives: it will offer a regional forum to address problems relating to population displacement in a spirit of co-operation, it will offer an analysis of population movements in the region, and, most importantly, it will devise a blueprint for the future management of voluntary and involuntary mass migration in the region. This is an ambitious set of goals, but the complex nature of the movements taking place in the region of the former Soviet Union calls for unusual action.

The concerted promotion of human and minority rights and the prevention of statelessness, among others, are fundamental to the establishment and continued development of democratic States and institutions. Rather than concentrating on reacting to the tragic consequences of conflict and human rights violations, the international community must address their causes. Our experience has shown that the presence of neutral and impartial humanitarian actors can help to foster a climate conducive to dialogue, and can help to avert conflict, human rights violations and displacement. Clearly, however, humanitarian contributions cannot substitute for political interests and initiatives. We must count on the political leaders to seize opportunities for solutions to the humanitarian crises.

Conclusion

The post-Cold War world has proved more turbulent than we would have hoped. The United Nations, its member states and its specialized agencies have been challenged to develop coherent and consistent policies in relation to mass population displacements.

Refugee problems, the world has recognized, are too complex to be resolved by refugee organizations alone. It is my hope that here in Europe as elsewhere in the world, we shall succeed

in finding lasting solutions to the problem of human displacement and — above all — for steps promoting respect for human rights and social development. Berlin represents this spirit of hope for the future. The reunification of your city symbolizes the power of people to overcome political and ideological divisions. As we shape now the future of Sarajevo and Bosnia and Herzegovina, we must keep in mind the spirit of international solidarity which brought relief to Berlin during the heyday of the Cold War, and the political courage to bring down walls dividing cities, communities and families.

Barbara John

Laudatio auf Prof. Sadako Ogata

Sehr verehrte Frau Professor Ogata,

im Namen des Senats von Berlin heiÙe ich Sie herzlich in unserer Stadt willkommen. Die Bevölkerung Berlins - darunter auch 100.000 Flüchtlinge - freut sich über Ihren Besuch, offiziell der erste in Berlin, wie ich erfahren habe.

Obwohl Sie weit herumkommen, sind Ihre Reiseziele nur selten die Hauptstädte der westlichen Industrieländer. Ihre anstrengenden Reisen führen Sie in Orte und Flecken, deren Namen oft nur den wenigen Bewohnern bekannt sind. Oder gar in riesige Zeltstadte, die erst mit der Hilfe Ihres Amtes entstanden sind. Dort gibt es keine roten Teppiche, keine Mercedes-Wagenkolonnen, keine Eintragung ins Goldene Buch, wenn Sie Ihre Besuche beginnen. Stattdessen werden Sie von Menschen umringt, die oft schlecht ernährt sind, die versuchen, auch in abgetragenen Kleidungsstücken festliche Willkommensstimmung zu verbreiten.

Es handelt sich um Flüchtlinge.

Ich kenne Ihre Arbeit bisher nur aus „zweiter Hand“, u.a. durch Veröffentlichungen, aber auch durch Ihre Plakate und Anzeigen aus den vergangenen Jahren. Zwei davon habe ich in Zusammenarbeit mit Ihrem Amt nachgedruckt. Da heiÙt es: „Na, wer ist der Fluchtl-ing?“ Die Antwort: „Flüchtlinge sind Menschen wie Sie und ich. Mit einem Unterschied. Alles, was sie einmal hatten, muÙten sie zurücklassen. Heim, Familie, Besitz - alles verloren. Sie stehen vor dem Nichts.“ Das Plakat mit der Frage „Wie fühlt man sich?“ antwortet darauf: „Sie (die Flüchtlinge) haben ihr ganzes Leben in Frieden gelebt. Heim, Familie, Freunde - alles normal. Dann, ohne Vorwarnung, bricht diese Welt zusammen. Plötzlich ist alles verloren, was ihnen vertraut war, was sie besaÙen und liebten. Falls sie mit Glück ihr Leben retten, finden sie sich alleine und verunsichert in einem fremden Land wieder. Sie sind ein Fluchtl-ing“.

Berlin ist diese Situation nicht fremd. Unter den westeuropäischen Metropolen ist Berlin mit Abstand die Stadt mit der größten Flüchtlingsbevölkerung. Mehr als 100.000 von ihnen leben in der russisch-sprachige Juden, Iraner und Iraker und - seit knapp vier Jahren - 40.000 Kriegsflüchtlinge aus Ex-Jugoslawien. Wer schon länger hier ist, hat sich meistens beruflich und sozial integriert. Andere - das sind etwa 26.000 - sind in Heimen untergebracht. 115 solcher Sammelunterkünfte, kleinere und größere, gibt es in der Stadt. Die Stadt hat die große Zahl der Flüchtlinge nicht wie ein unabwendbares Schicksal nur hingenommen. Berlin hat - auch gegen den politischen Widerstand einflußreicher Gruppen - die rechtliche und soziale Situation vieler Flüchtlingsgruppen positiv gestaltet, und zwar günstiger, als es allgemein in Deutschland üblich ist. Ich erinnere an die frühzeitige Bleiberechtsregelung für Kriegsflüchtlinge aus dem Libanon, an die Aufnahme und zügige Eingliederung jüdischer Emigranten seit den 80er Jahren, nicht zuletzt an die Aufnahme der vielen Kriegsflüchtlinge vom Balkan, deren Rückkehr jetzt zur Diskussion steht. Berlin verfügt über ein dichtes Netz von Anlaufstellen für die verschiedenen Flüchtlingsgruppen. Hinzu kommt, daß sich in der Stadt viele Einzelpersonen und NGOs für die Flüchtlinge engagieren, z.B. der Flüchtlingsrat, die beiden christlichen Kirchen, zahlreiche Projekte, und zwar in beispielhafter Weise.

Das ist nicht erst heute so. Die Geschichte Berlins ist eine Integrationsgeschichte unterschiedlicher Zuwanderungsgruppen, die das wirtschaftliche Wachstum der Stadt und das Aufblühen von Handel und Kultur wesentlich mitgestaltet haben. Integrationspolitik hat in Berlin eine lange Tradition. Hugenotten aus Frankreich, Religionsflüchtlinge aus Böhmen, Juden aus allen Teilen Deutschlands, Polen und Russen sind schon in den vergangenen Jahrhunderten in Berlin von Zuwanderern zu Einheimischen geworden. In der Nachkriegszeit setzten sich diese Entwicklungen fort. Von den türkischen Arbeitnehmern bis zu den bosnischen Kriegsflüchtlingen. Berlin ist aber auch durch eine sehr finstere Zeit gegangen, in der es eine große Flüchtlingsbewegung in die umgekehrte Richtung gab.

Verfolgte Menschen mußten Berlin verlassen und fanden in anderen Ländern Aufnahme. Dabei wurden diejenigen, denen die Flucht gelang, noch beneidet von denen, die bleiben mußten und in Vernichtungslagern von Deutschen ermordet wurden.

Ich will als Beispiel für ein freundliches Aufnahmeland die Türkei nennen. Ernst Reuter, der unvergessene Regierende Bürgermeister Berlins, hat in der Türkei überlebt, zusammen mit vielen anderen Flüchtlingen aus Berlin.

Hätte es damals schon das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der UN gegeben, wären viel mehr Menschen gerettet worden. Ein Mensch wie Sie fehlte damals.

Seit damals hat sich viel zum Besseren verändert. Sicher auch deshalb, weil die Weltgemeinschaft nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ihr beschämendes Versagen vielen Flüchtlingen gegenüber nicht mehr leugnen konnte und künftig geschlossener für Flüchtlinge einstehen wollte.

Zwar stehen auch heute Flüchtlingsdramen ständig auf der weltpolitischen Tagesordnung. Zwar wird nicht immer schnell und nicht immer effizient geholfen, aber in jedem Fall wird Massenflucht und Vertreibung als schwerste Verletzung von Menschenrechten nicht nur angeprangert; viele Länder mobilisieren ihre nationalen Hilfsdienste, damit abgestimmt mit dem UNHCR humanitär geholfen wird. Für viele Flüchtlingsdramen ist aber längst nicht mehr nur die Flüchtlingshilfe zuständig; auch militärische Interventionen wie in Somalia werden unternommen, um die entsetzlichen Folgen von Flucht und Vertreibung zu stoppen. Gleichgültigkeit und Kälte gegenüber Flüchtlingen, die noch in den 40er Jahren vorherrschten, scheinen überwunden zu sein. Das ist das bleibende Verdienst der Hohen Flüchtlingskommissare, in deren Reihe Sie stehen.

Sie, verehrte Frau Ogata, haben aber weit mehr bewirkt. Ich will das im folgenden deutlich machen.

Es sind gerade 15 Jahre her, als der damals amtierende Hohe

Flüchtlingskommissar der UN, Paul Hartling erklärte: „Das Mandat von UNHCR ist laut Definition nicht politisch und ausschließlich humanitär. Das Amt verfolgt Lösungen der Flüchtlingsproblematik auf dieser Grundlage und kann sich nicht mit den Ursachen auseinandersetzen, die zu seiner Entstehung führen“. Diese Aussage, 10 Jahre vor dem Amtsantritt Frau Ogatas als Flüchtlingskommissarin, war die damals herrschende Lehre. Damit deutete sich ein Grundkonflikt an, der nicht ausbleiben konnte, wenn die Amtsinhaber ihre Aufgabe ernst nahmen. Die ursprüngliche Zuständigkeit beschränkte sich also auf jene Person, die sich „aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität oder wegen ihrer politischen Meinung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und nicht imstande oder infolge dieser Furcht oder aus anderen Gründen als persönlichem Belieben nicht gewillt ist, den Schutz dieses Landes in Anspruch zu nehmen.“

Wer, so fragten sich verantwortliche Amtsinhaber, vor allem Sie, verehrte Frau Ogata, schützt und versorgt die Unglücklichen, die nicht einmal die finanziellen Mittel und das Know-How hatten, sich außerhalb ihres Landes zu begeben? Wer hat die Zuständigkeit für die Binnenflüchtlinge, deren Zahl weit höher war als die der im Ausland Fluchtsuchenden und - das kam hinzu - die weit stärker gefährdet waren als diejenigen, die das Land noch verlassen konnten?

Wie brisant, ja politisch anstößig für Verfolgerländer diese Fragestellung sein mußte, liegt auf der Hand. Wenn es dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars nicht mehr nur um die soziale und rechtliche Lage von Flüchtlingen in Aufnahmeländern ging, sondern wenn der Blick auf die Länder fällt, die ursächlich die Flucht bewirkten, dann richteten sich die Augen der Weltöffentlichkeit auf die Zustände in den Verfolgerländern. Ist erst einmal dieser Schritt getan, nämlich auch Verantwortung zu übernehmen für die Binnenflüchtlinge, dann ergeben sich weitere Konsequenzen, die Frau Ogata mutig und entschieden gezogen hat. Es geht um die Erweiterung

der Menschenrechte, dazu gehört nicht nur das Recht, das eigene Land in Not und Verfolgung verlassen zu können, sondern auch das Recht, bei gesicherten Verhältnissen im eigenen Land leben zu können. Die praktischen Folgen dieser neuen flüchtlingspolitischen Konzeptionen sind stellenweise längst in die Tat umgesetzt. Z.B. gehört die jahrelange Versorgung der Bevölkerung in Sarajewo, die die Stadt nicht verlassen konnte, mit Nahrungsmitteln ebenso dazu, wie die weltweiten Rückkehrprogramme, die vom UNHCR maßgeblich durchgeführt werden. Die Rückkehr der Balkanflüchtlinge aus den westeuropäischen Ländern wird zeigen, ob dieser Ansatz sich auch in Europa bewähren wird, wo zwischen dem Heimatland und dem Aufnahmeland ein starkes soziales Gefälle herrscht. Mit anderen Worten: Wir müssen wissen, wieviel wir ihnen zumuten, wenn sie bald in ihr armes, verwüstetes Heimatland zurückkehren sollen, nachdem sie sich in Deutschland an akzeptable Verhältnisse gewöhnt haben. Heute ist es allgemein üblich, als wesentlichen Beitrag zur Flüchtlingspolitik die Bekämpfung von Fluchtursachen einzufordern. Heute verlangen das nicht nur der UNHCR, sondern alle, besonders die Aufnahmeländer, fordern umfassende Änderungen des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systems in Staaten mit hohen Auswanderungsquoten ein. Denn bei Auswanderung handelt es sich oft um eine Reaktion von Menschen auf politische Verhältnisse, die ihnen wenig Chancen lassen.

Ist es nicht völlig einsichtig, daß der humanitäre Auftrag des UNHCR, der ursprünglich lautete: „Flüchtlingen erst nach der Flucht über die Landesgrenze beizustehen“, sich in keinem Gegensatz befinden kann zu einem Fluchtvermeidungskonzept, das politischer Natur sein muß?

Wer, wie die Mitarbeiter Ihres Amtes, die unendlichen Leiden von Menschen, die gezwungenermaßen ihr Land verlassen, tagtäglich erlebt, der kann gar nicht anders, als immer wieder zu fordern, daß alles getan werden muß, damit Fluchtgründe entfallen.

Hier voranzukommen, gehört mit Sicherheit zu den schwierigsten politischen Aufgaben der Weltgemeinschaft. Grund dafür ist das in

fast allen Ländern stark ausgeprägte enge Zuständigkeitsdenken der politischen Akteure. Unser Land ist ein Paradebeispiel dafür. Obwohl Deutschland - nach den Vereinigten Staaten - unter den westlichen Industrieländern das Land mit der jährlich höchsten Zuwanderungsquote - sie liegt bei ca. 450.000 Menschen - ist, gibt es keine stetige Zusammenarbeit zwischen den dabei angesprochenen Ministerien im Bund und in den Ländern. Ausschließlich der Innenminister interessiert sich für die Zahl der Asylbewerber. Müßte dieses Interesse nicht auch von den Ministern für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und für Auswärtige Angelegenheiten geteilt werden und zu ständiger enger Zusammenarbeit führen, um nur einige Akteure zu nennen? Ähnlich zersplittert und unwirksam arbeiten auch die Internationalen Organisationen: Wer für den Umweltschutz zuständig ist, hat nichts zu tun mit dem Beauftragten für Menschenrechte. Der wiederum kann keinen Einfluß ausüben auf den für die wirtschaftliche Entwicklung Zuständigen. Mit dem Amtsantritt Präsident Clintons ist zum erstenmal erfolgreich - wie alle bestätigen - im Amerikanischen Außenministerium ein Amt für Global Affairs geschaffen worden. Gerade gestern hat die Leiterin der Abteilung für Bevölkerungsfragen, Flüchtlinge und Einwanderung, Frau Phyllis Oakley, in beeindruckender Weise auf das integrierte Vorgehen der USA hingewiesen. Es gehört zu den großen Verdiensten von Frau Ogata, beharrlich und überzeugend darauf zu bestehen, daß nur über integrierte Ansätze so verschiedene Fluchtursachen wie Armut, Menschenrechtsverletzungen, ethnische Aggressionen, Massenarbeitslosigkeit oder Umweltschäden behoben werden können.

Aber hier geht es bei weitem nicht um die einzige Herausforderung, die in die Amtszeit von Frau Ogata fällt. Mit dem Ende des Kommunismus und der Öffnung der Grenzen stieg die Zahl der Asylanträge in Westeuropa dramatisch an. 1983 stellten 65.000 Menschen einen Antrag, 1992 waren es fast 700.000. Jetzt gehen die Zahlen wieder zurück und pendeln sich bei etwa 300.000 ein. Die meisten Antragsteller kommen, weil sie hoffen, daß sich ihr Lebensstandard in den Industrieländern verbessern läßt. Was ist

daran verwerflich? Auch wenn den Antragstellern im Asylverfahren nicht der erwünschte Aufenthalt zugesprochen werden kann, dürfen sie als Menschen nicht entwertet werden. Das geschieht in der politischen Diskussion leider oft.

Natürlich kam es zu einer gegenläufigen Entwicklung in den Industrieländern: Während die Zahl der Immigranten wuchs, sank die Bereitschaft, Aufnahme zu gewähren, zumal die eigenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten ebenfalls zunahmen. Politische Abwehrlösungen wurden schnell gefunden. Es war allzu offensichtlich, daß die in der Nachkriegszeit gefundene Schutzformel der Genfer Flüchtlingskonvention auf viele Migranten nun nicht mehr zutraf.

Als von engagierten Flüchtlingsorganisationen gefordert wurde, jeden Flüchtling als einen Ernstfall für den internationalen Schutz zu empfehlen und ihm Bleiberecht zu gewähren, geschah folgendes:

Der Internationale Flüchtlingsschutz selbst geriet in Zweifel, weil zu viele durch dieses Tor gehen wollten. Es ist klar, daß man so nicht weiter argumentieren konnte, sollte das 1951 geschaffene Schutzabkommen nicht in Frage gestellt werden. Das Amt der Hohen Flüchtlingskommissarin setzte sich deshalb zurecht dafür ein, zu unterscheiden zwischen denen, die den Schutz der internationalen Völkergemeinschaft brauchen, und denen, die Auswanderung aus anderen Gründen suchten. Mit dieser Unterscheidung sollte keine Bewertung der Fluchtgründe verbunden sein. Gemeint war vielmehr, daß der interationale Schutz nach dem Genfer Abkommen erhalten bleiben mußte für die nach dieser Konvention Schutzbedürftigen. Frau Ogata hat nie nach richtigen oder falschen Flüchtlingen unterschieden. Sie hat immer die Auffassung vertreten, daß es sich bei der Migrationsbewegung um erzwungenes Verlassen des Landes handelte, aus welchen Gründen auch immer. Der internationale Schutz kann dennoch nicht allen zuerkannt werden.

Damit war die in den 50er Jahren gefundene Formel zwar verteidigt, aber das Problem der wachsenden Immigration keineswegs gelöst. Auch bei dieser Frage zog sich das Flüchtlingskommissariat

keineswegs hinter seine Zuständigkeiten zurück. Frau Ogata machte weitreichende strategische Vorschläge, mit der weltweiten Migration besser fertig zu werden. Dazu gehören Einwanderungskonzepte, Integrationsmaßnahmen in den Aufnahmeländern, dazu gehören Quoten, die auch jenen eine Chance geben, die heute nur über die Asylverfahren einen Aufenthalt zu erreichen suchen.

Die entscheidende Botschaft dieser strategischen Überlegungen aber ist: Es besteht kein Anlaß, Migration als eine bedrohliche Heimsuchung zu erleben. Migration erscheint unkontrollierbar und deshalb furchterregend, weil die politisch-offizielle Reaktion darauf oft hilflos und unprofessionell ist. Ein Land, das unter keinen Umständen den Zuzug von engen Verwandten legal zuläßt, muß damit rechnen, daß Asylverfahren für diesen Zweck genutzt werden. Eine teure und nutzlose Form der Zuwanderung für alle Beteiligten, wie wir aus Erfahrung in Deutschland wissen.

Migration und Integration, das ist Ihre bedeutsame Botschaft, verehrte Frau Ogata, werden auch deshalb in vielen Ländern zu Angstthemen, weil ein rationaler Ansatz - z.B. kontrollierte Einwanderung für unterschiedliche Gruppen - erst gar nicht versucht wird. Ich glaube wie Sie, daß viele Länder, besonders unser Land, vieles in der Migrations- und Integrationspolitik intelligenter und humaner, nicht zuletzt kostengünstiger gestalten könnte. Bei der Zuwanderung, bei der Eingliederung und auch bei der Rückkehr.

Ohne einen neuen Blick auf uns selbst und die Zuwanderer bleibt das nur ein frommer Wunsch. Was es zu entdecken gilt, ist dreierlei:

Länder, die Einwanderer aufnehmen und ihnen vom ersten Tag an Integrationschancen geben, sind wirtschaftlich stark und sozial stabil.

Bei der Zuwanderung muß auch die unvermeidlich wachsende kulturelle, religiöse Buntheit und Vielfalt gewollt sein und als ein Wert anerkannt werden.

Länder können entweder Auswanderungs- oder Einwanderungsland sein, gewollt oder ungewollt. Kein Deutscher kann sich danach sehnen, wieder in einem Auswanderungsland zu leben (wie in der Nazizeit). Zwar ist es nicht leicht, als Einwanderungsland mit den Problemen fertig zu werden. Aber es ist die eindeutig bessere Alternative.

"Sehr verehrte Frau Professor Ogata,

obwohl Sie weit herumkommen, sind Ihre Reiseziele nur selten die Hauptstädte der westlichen Industrieländer. Ihre anstrengenden Reisen führen Sie in Orte und Flecken, deren Namen oft nur den wenigen Bewohnern bekannt sind. Oder gar in riesige Zeltstädte, die erst mit der Hilfe Ihres Amtes entstanden sind. Dort gibt es keine roten Teppiche, keine Mercedes-Wagenkolonnen, keine Eintragung ins Goldene Buch, wenn Sie Ihre Besuche beginnen. Statt dessen werden Sie von Menschen umringt, die oft schlecht ernährt sind, die versuchen, auch in abgetragenen Kleidungsstücken festliche Willkommensstimmung zu verbreiten. Es handelt sich um Flüchtlinge."

Barbara John in der Laudatio auf die Hochkommissarin für Flüchtlingsfragen der Vereinten Nationen