

Gesellschaftspolitik
und Staatstätigkeit

Hubert Heinelt (Hrsg.)

Zuwanderungs- politik in Europa

Nationale Politiken.
Gemeinsamkeiten
und Unterschiede

Leske + Budrich

Luise Drüke

Flüchtlingspolitik auf supra-nationaler Ebene. Das UN-Flüchtlingskommissariat, die UN und die EG*

I. Das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) 1.1. Vorgeschichte und historischer Hintergrund

Seit Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts gab es in Europa große Flüchtlingsbewegungen mit unbeschreiblichem menschlichen Leid. Es begann in diesem Jahrhundert mit den Kriegen in der Balkanregion, und aktuell verursachen die dortigen Konflikte erneut die Flucht von hunderten von Menschen.

Der erste Weltkrieg (1914-1918), die darauf folgenden Kriege im Kaukasus (1918-1921) und der griechisch-türkische Krieg (1919-1922) führten ebenfalls zu umfangreichen Migrationsbewegungen. Außerdem flohen zwischen 1918 und 1922 und in den Jahren danach 1 bis 3 Millionen Menschen aus den russischen und später sowjetischen Gebieten. Gerade die russischen Flüchtlinge wurden zwar von privaten Hilfsorganisationen und besonders dem Roten Kreuz unterstützt, aber sie waren nicht in der Lage, den Flüchtlingen die notwendige administrative und rechtliche Hilfen zu geben. Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) forderte deshalb den Rat des Völkerbundes auf, einen Hochkommissar für die russischen Flüchtlinge zu ernennen. Fridjof Nansen wurde daraufhin 1921 zum Hohen Kommissar ernannt. Das Mandat des Flüchtlingshochkommissars des Völkerbundes wurde 1924 auf armenische Flüchtlinge und 1928 auch noch auf andere Gruppen von Flüchtlingen erweitert.

Für die Flüchtlinge vor der nationalsozialistischen Verfolgung richtete der Völkerbund nach 1933 eine Reihe von Institutionen ein, beginnend mit der Hohen Kommission für Flüchtlinge aus Deutschland (1933). Noch vor Ende des zweiten Weltkrieges und vor der

* Der Artikel ist im wesentlichen auf der Grundlage von offiziellen Stellungnahmen und Dokumenten des UNHCR entstanden. Dargelegte Ansichten reflektieren aber nicht notwendigerweise die der Vereinten Nationen oder des UNHCR.

offiziellen Gründung der Vereinten Nationen schufen 44 Staaten am 9. November 1943 in Washington die Flüchtlings- und Rehabilitationsverwaltung der Vereinten Nationen (UNRRA), die ab Kriegsende bis zum 3. Juni 1947 mit der logistischen Hilfe der alliierten Kräfte ungefähr 7 Millionen Vertriebene und Flüchtlinge repatrierte (vgl. Jaeger 1990). Nach einschlägigen Informationen waren diese Repatriierungen jedoch nicht immer "freiwillig" (vgl. Holborn 1975, 23 ff; Risthieber 1951, 209 ff; Jaeger 1990, 37).

Mit Unterstützung der 1947 durch die Vereinten Nationen gegründeten Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO) wurde bis Ende Dezember 1951 mehr als 1,5 Millionen Flüchtlingen geholfen (vgl. Jaeger 1990, 41). Da das Flüchtlingsproblem durch die IRO nicht abschließend geregelt werden konnte und weitere Flüchtlinge von Ost- nach Westeuropa strömten, wurde eine internationale Organisation nötig, um sich vor allem dem rechtlichen und politischen "Schutz" der nach Beendigung der Arbeit der IRO verbleibenden und neuen Flüchtlinge anzunehmen.

1.2. Die Einrichtung des UNHCR

Nach Verhandlungen in einer Atmosphäre des Kalten Krieges beschloß die UN-Generalversammlung im Dezember 1949 (mit der EntschlieÙung 319/IV) die Errichtung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), worauf hin G.J. van Heuven Goedhart als erster Flüchtlingshochkommissar ernannt wurde.

Ein Jahr später nahm die UN-Generalversammlung (mit der EntschlieÙung 428) das Statut des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen an und forderte die Regierungen auf, mit dem Hohen Kommissar zusammen zu arbeiten, um Flüchtlinge in ihren Territorien aufzunehmen. Das Amt wurde mit zwei Haupt-funktionen betraut, die im ersten Paragraphen des Statutes festgelegt sind. Danach ist der Flüchtlingshochkommissar für den "internationalen Rechtsschutz" und die Suche nach "dauerhaften Lösungen" verantwortlich. Das Genfer Abkommen der Vereinten Nationen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen (GFK) von 1951 und das ergänzende Protokoll von 1967, sowie die Schlußfolgerungen des Exekutivkomitees des UNHCRs sind die wichtigsten Instrumente und Richtlinien für die internationale Flüchtlingsarbeit. Artikel 1A der GFK definiert den Flüchtling als eine Person, die "sich aus begrün-

deter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gesellschaftsgruppe oder politischen Meinung außerhalb des Landes seiner Staatsangehörigkeit befindet, und der nicht imstande oder aus anderen zwingenden Gründen nicht gewillt ist, sich unter den Schutz dieses Landes zu stellen". Zu den Hauptelementen der GFK gehören

- zivile, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,
- Verwaltungshilfe und die Ausstellung von Ausweisen und Reisedokumenten,
- Schutz gegen Ausweisung und Zurückweisung (Art. 33) sowie
- Erleichterung der Eingliederung und Einbürgerung (Art. 34).

Das Mandat des UNHCR ist ein universelles und die einzige Einschränkung für seine Hilfstätigkeit liegt in der Bestimmung, daß es sich nicht auf Personen erstreckt, für die bereits andere UN-Organisationen Schutz bieten und Hilfe leisten.¹

1.2. Flüchtlingssituationen weltweit und in Europa

Die erste große Flüchtlingswelle seit der Gründung des UNHCR entstand während des ungarischen Aufstandes 1956, als 180.000 Personen nach Österreich und 20.000 nach Jugoslawien flüchteten. Die größten Flüchtlingsströme entstanden jedoch in Afrika - und zwar besonders im Zuge der Unabhängigkeitskriege. Zum Beispiel suchten ca. 200.000 Algerier nach 1956 Schutz in Tunesien und Marokko. Weiter südlich flohen ca. 60.000 Menschen zwischen 1959 und 1961 von Ruanda nach Zaire. Abgesehen von weiteren großen Flüchtlingsbewegungen in Afrika, vor allem im Süden des Kontinentes, hat im Jahr 1971 die Flucht von 10 Millionen Personen aus Ost-Pakistan (heute: Bangia Desh) nach Indien zu einer der größten Hilfs- und Rückführungsoperationen des UNHCR geführt. Danach ist es auch in Lateinamerika zu Flüchtlingsdramen gekommen. Nach dem Putsch in Chile 1973 wurde für viele in diesem Land Verfolgte Europa zum Fluchtziel. Von den ca. 1,5 Millionen Bootsflüchtlingen, die Vietnam seit 1975 verließen, fanden tausende eine neue Heimat in Europa. Seitdem sind weitere gravierende Notsituationen

¹ Dies ist insbesondere bei palästinensischen Flüchtlingen der Fall, die sich im Gaza-Streifen, in dem von Israel besetzten Westjordanland, in Jordanien, in Syrien und im Libanon befinden. Für sie wurde 1949 das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge (UNWRA) eingerichtet.

entstanden, wie zum Beispiel am Horn von Afrika, in Westafrika und Angola. Und in Pakistan und im Iran fanden 5 Millionen afghanische Flüchtlinge nach 1979 Zuflucht. Schließlich befinden sich seit 1992 mehr als 600.000 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien auf der Flucht und mehr als drei Millionen Menschen sind dort als "Flüchtlinge im eigenen Land" von internationaler humanitärer Hilfe abhängig.

Es gibt aber auch positive Entwicklungen: zurückgeführt wurden 1989 46.000 Flüchtlinge nach Namibia und 1992/93 350.000 nach Kambodscha, und zwischen 1993/95 soll 1,6 Millionen Flüchtlingen die Rückkehr nach Mozambique ermöglicht werden. Seit 1951 konnte der UNHCR ungefähr 25 Millionen Flüchtlingen helfen, ein neues Leben anzufangen.

Wenn auch der Kalte Krieg die Ausübung des Mandates des internationalen Rechtsschutz und der Lösung der Flüchtlingssituationen in vielen Fällen erschwerte, ist diese Arbeit in der "Post-Cold-War"-Zeit nicht unbedingt einfacher geworden. Gegenwärtig gibt es mehr als 120 Krisenherde. Noch immer findet die Mehrzahl von Flüchtlingen aus Asien, Afrika und Südamerika Zuflucht vor Tod und Verfolgung in der südlichen Hemisphäre: Von den fast 19 Millionen Flüchtlingen im Jahre 1993 befinden sich nur 4,4 Millionen in Europa.

Seit Anfang der neunziger Jahre jedoch ist - besonders mit dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien - Europa Fluchtziel für Menschen geworden, die zu 70 % europäischer Abstammung sind.

2. Konfliktprävention und -intervention durch die UN zur Verhinderung von Flüchtlingsbewegungen

50 Jahre lang ist das Mandat der Vereinten Nationen im wesentlichen unverändert geblieben. Doch hat sich der Begriff "Konfliktvorbeugung" in seinen wesentlichen Inhalten seit dem Ende des Kalten Krieges verändert.

Noch bis Ende 1980 hatte die Hauptversammlung der Vereinten Nationen wenig Handlungsspielraum. Bis dahin beriefen sich die jeweiligen Generalsekretäre nur selten auf Artikel 99 der UN-Charta. Dies geschah ausdrücklich 1960 im Falle der Kongo-Krise sowie 1950 im Korea-Konflikt, 1961 wegen Laos, 1971 wegen Pakistan, 1972 wegen Vietnam sowie 1976 und 1978 wegen der Auseinandersetzung im Libanon. Implizit geschah dies im Jahre 1980 auch im

Falle des Konfliktes Irak/Iran. Wenn auch das Mandat der Vereinten Nationen grundsätzlich als ein universales anzusehen ist und Konflikte, die den internationalen Frieden und die Sicherheit gefährden, auf die Tagesordnung gesetzt werden können, so war doch oft die Art und Weise, in der diese Konflikte behandelt wurden, abhängig von der Haltung der Staaten, die im Sicherheitsrat als die "Ständigen Fünf Mitglieder" (USA, UdSSR, GB, Frankreich und China) vertreten waren.

VN-Deklarationen haben zwar nur eine begrenzte Wirkung, *um bereits im voraus zu signalisieren, daß ein bestimmtes Verhalten von der Weltgemeinschaft nicht toleriert werden kann.* Dennoch sind die Erklärung, die dem Gipfeltreffen des Sicherheitsrates im Januar 1992 folgte (S/23.500) sowie die Resolutionen 678 und 688 des Sicherheitsrates aus dem Jahre 1991 (allgemeine Beschlüsse betreffend die Durchführung von Maßnahmen im Irak) bedeutende Schritte, um Konfliktbeteiligten mit den Möglichkeiten einer direkten Intervention der UN zu konfrontieren.

Das Völkerrecht enthält eine Fülle von Rechtsmitteln zur friedlichen Beilegung von Konflikten. Doch in den meisten Fällen setzen Friedensbemühungen erst dann ein, wenn Konflikte bereits entstanden sind. Zur Konfliktvorbeugung scharfen die Fertigstellung des "Handbuches zur friedlichen Beilegung von Konflikten zwischen Staaten" sowie die "Erklärung zur Tatsachenermittlung durch die UN auf dem Gebiet der Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit" aus dem Jahre 1991 für die UN-Organe eine stärkere Position. Darüber hinaus sind Möglichkeiten einer Konfliktprävention durch die Vereinten Nationen seit Ende der achtziger Jahre dadurch verbessert worden, daß im Jahr 1987 der Generalsekretär die Bemühungen zur Einrichtung eines offiziellen Frühwarnsystems in Form eines Büros für Forschung und Informationssammlung (Office for Research and the Collection of Information/ORCI) fortsetzte; und im Jahr 1991 wurde vom UN-Komitee für die Koordinierung von Verwaltungsfragen (Administrative Coordinating Committee/ ACC) im humanitären Bereich ein zwischenstaatliches Frühwarnsystem eingerichtet. Die aus den ersten Erfahrungen resultierende Empfehlungen beinhalten den Aufbau eines Konsultativmechanismus zwischen Institutionen wie der Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (Food and Agricultural Organisation/FAO), der Abteilungen für politische und humanitäre Angelegenheiten (Departments for Political and Humanitarian Affairs), UNHCR, dem Kin-

derhilfswerk UNICEF, UNDP (UN Development Programme), Welternährungsprogramme (World Food Programme/WFP) und dem Zentrum für Menschenrechte (Center for Human Rights).

Im Zusammenhang damit, Flüchtlingen eine Rückkehr in ihr Heimatland zu ermöglichen, sind nicht zuletzt *militärische ("friedensstiftende") Interventionen* der UN von Relevanz. Die Zahl der dabei eingesetzten Soldaten belief sich im Zeitraum von 1948 bis Ende Januar 1992 auf insgesamt 527.700 Personen. Für das Jahr 1992 war der Einsatz von insgesamt 44.848 Soldaten und Kräften der Zivilpolizei vorgesehen, und Anfang 1993 unternahm die UN dreizehn friedensstiftende Aktivitäten, in denen etwa 52.200 Militär- und Zivilpersonen eingesetzt waren. Insbesondere durch die Räumung Ku-waits von irakischen Truppen im Jahre 1991, die mit der Zustimmung aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erfolgte und nur möglich war, weil zu diesem Zeitpunkt der Kalte Krieg bereits beendet war und unter den Mitgliedstaaten Konsensbereitschaft bestand, wurde ein Präzedenzfall geschaffen. Der Irak bot ein Szenarium, in dem durch Übereinstimmung im Sicherheitsrat gehandelt werden konnte. Die aktuelle Situation in Somalia weist jedoch auch auf begrenzte Wirkungen solcher Interventionen hin, was insbesondere für die Einschätzung von Handlungsmöglichkeiten im Falle Jugoslawiens zu berücksichtigen wäre.

Ferner kommt es bei einer Unterbindung von Fluchtbewegungen auch *auf Friedenaufbau* im Zusammenhang mit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung und technischer Hilfestellung an, die im Falle einer Auseinandersetzung dem Protagonisten erst dann an die Hand zu geben ist, wenn ein Friedensschluß erreicht ist. Das Budget der UN für den dafür relevanten Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beträgt im Zeitraum von 1992-1993 320 Mio. US-Dollar. Dies ist der größte Posten im UN-Haushalt, der sich für diesen Zweijahreszeitraum auf insgesamt ca. 2,5 Milliarden US-Dollar beläuft, - nach dem Budget für Konferenzen, Verwaltung und Management (mit etwa 422 Millionen US-Dollar). Etwa 280 Millionen US-Dollar können für Bemühungen im Rahmen der UN-Konfliktprävention veranschlagt werden.

Die bisherigen Ausführungen in diesem Abschnitt haben gezeigt, daß Versuche, sich auf eine präventive Denkweise umzuorientieren, bereits in den 60er Jahren begannen. Mit den Initiativen zur Einsetzung eines *UN-Hochkommissars für Menschenrechte* wurde schließlich erreicht, daß eine *Verbindung zwischen Menschenrechten und*

Massenwanderungen sowie den Diskussionen darüber hergestellt wurde, wie neue Flüchtlingsströme verhindert werden können. Die Gruppe für Fragen zur Flüchtlingspolitik (Refugee Policy Group) hat ihre politische Arbeit fortgesetzt und dabei aktiv dazu beigetragen, Ideen für neue Ansatzpunkte zu finden. Die Aktivitäten des UN-Büros für Forschung und Erfassung von Informationen (UN Office for Research and Collection) wurden in das neue UN-Department für Humanitäre Angelegenheiten integriert, das der UN-Generalsekretär im März 1992 ins Leben rief. Die Arbeit der unabhängigen Kommission für Humanitäre Angelegenheiten ist mit ihrem Schlußbericht "Winning the Human Race" im Jahre 1988 abgeschlossen worden. Die Note des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge von 1992 über den internationalen Schutz streicht Prävention als eines der wesentlichen Elemente der Schutzpolitik heraus. Die interne Arbeitsgruppe für internationalen Schutz des UNHCR, die Anfang 1992 die Aktivitäten des UN-Hochkommissars im Rahmen dieser internationalen Schutzpolitik untersuchte, erkannte: Es ist erforderlich, der Rolle des UN-Hochkommissars größeres Gewicht gegenüber den Herkunftsländern zu verleihen, dies auch im Bereich der Prävention. Frühwarnsysteme, präventive Diplomatie, die Förderung der Menschenrechte, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie der Schutz von landesintern vertriebenen Personen waren Bereiche, auf die man sich - nach besonderen Initiativen durch den UN-Hochkommissar - innerhalb der UN einigte. Die interne Arbeitsgruppe war der Ansicht, daß eine Kooperation zwischen den einzelnen Außenstellen und den UN-Agenturen von ganz besonderer Bedeutung im Hinblick auf den sich ergänzenden Auftrag und die Sachkenntnis innerhalb der Vereinten Nationen sei.

Das Exekutiv-Komitee (EXCOM) des UNHCR hat schon kurz vor dem Ende des Kalten Krieges die Bedeutung der Vorbeugung im Rahmen der Arbeit des UNHCR erkannt. 1989 nahm das EXCOM eine Erklärung zur Prävention an. Ein Jahr danach, 1990, bezog sich EXCOM direkt auf Fragen der Vorbeugung, einschließlich "early warning". Auch 1991 und 1992 nahm das EXCOM Beschlüsse zur Prävention an. Dies macht deutlich, daß das EXCOM die Frage von Vorbeugung als eine wichtige Frage identifiziert hat, die es weiter zu entwickeln gilt.

Die präventive Arbeit des UNHCR stützt sich auf internationales Recht, besonders auf Flüchtlingsrecht, internationales Menschenrecht und internationales humanitäres Recht (übersetzt vom Entwurf

der "Note on the scope on UNHCR Prevention Activities" vom 1. März 1993, S. 3-8).

1. Im Rahmen des *Flüchtlingsrechts* hat sich UNHCR seit langer Zeit für die Lebensbedingungen der Flüchtlinge in ihren Heimatländern interessiert, in Verbindung mit der freiwilligen Rückführung. Die Bemühungen des UNHCR um freiwillige Rückführung, speziell die Schaffung der Bedingungen, die es Flüchtlingen erlauben heimzukehren, hat zu immer intensiveren Kontakten mit den Heimatländern geführt, um sicherzustellen, daß Fluchtgründe abgestellt oder zumindest gemildert werden.
2. *Internationale Menschenrechte* enthalten weitgehende Schutzvorkehrungen für die Rechte von Bürgern in ihrem Heimatland. Die Menschenrechte dienen als Grundlage für jeden Staat, seine Bürger zu schützen und zu unterstützen und somit Fluchtgründen entgegenzuwirken. Menschenrechte und Flüchtlingsrechte waren schon immer eng miteinander verbunden, da Menschenrechte die allgemeine Grundlage für den Schutz und die Hilfe für Flüchtlinge bieten, sobald sie entwurzelt sind.
3. *Humanitäres Recht* ist eine wichtige Quelle für die Verpflichtung jedes Staates, die Rechte von Bürgern in Konfliktsituationen zu respektieren. Dies insbesondere auf Grund der Tatsache, daß Entwurzelung in zunehmender Weise durch Gewalt, Kriege und innere Konflikte entsteht. Das Ziel der präventiven Bemühungen des UNHCR ist, daß die Staaten ihre Verantwortlichkeit für ihre Bürger tragen, was den Respekt für Menschenrechts- und humanitäre Rechtsstandards erfordert. Wenn ein Staat seine Verantwortlichkeit für seine Bürger ernst nimmt, dann brauchen diese Bürger nicht Schutz und Hilfe woanders zu suchen. Dann können die Menschen sich freiwillig entscheiden, im eigenen Land zu bleiben und den Schutz und die Hilfe ihres eigenen Staates in Anspruch zu nehmen. Schutz ist die Kernfrage, in der Prävention und Asyl sich ergänzen. Asyl ist Schutz der internationalen Gemeinschaft, wo der Staat des Schutzbedürftigen außerstande war zu schützen. Prävention ist auf der anderen Seite die Herstellung und Gewährleistung des Schutzes im Heimatstaat.

Auf der 1993 stattfindenden Jahresversammlung der UN-Kommission für Menschenrechte unterstrich die Hochkommissarin, Frau Sa-dako Ogata, diesen Punkt. Sie betonte, daß Asyl niemals den Schutz des Heimatstaates gleichwertig ersetzen kann.

3. Die Arbeit europäischer Institutionen

Das stetige Anwachsen des internationalen Flüchtlingsproblems führte seit Anfang der 80er Jahre zu einer neuen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen europäischen Staaten und Instanzen. Die Europäische Gemeinschaft (EG) und andere europäische Institutionen, Regierungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen, Experten sowie UNHCR fingen an, nach neuen Lösungen zu suchen. Einige der wichtigsten dieser Initiativen werden anschließend angesprochen. Obwohl der *Europarat* seit 1949 einen wesentlichen Beitrag auf diesem Gebiet leistet und auch die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in diesen Fragen aktiv mitwirkt, wird sich dieser Teil auf die Arbeit der EG und die Signatarstaaten des Schengener Abkommens beschränken. Hingewiesen sei jedoch zuvor auf eine seit 1980 zu beobachtende ständig zunehmende Aktivität von *Nichtregierungsorganisationen*, die sich für Asyl- und Flüchtlingsfragen einsetzen. Die wichtigste unter ihnen ist die "European Consultation on Refugees and Exiles" (ECRE) mit Sitz in London, die aus 60 nationalen Nichtregierungsorganisationen besteht. Dieses Forum hat seit Anfang der 70er Jahre gemeinsam Menschenrechts- und Asylprobleme mit dem Ziel einer liberalen Flüchtlingspolitik untersucht, die sie als Teil einer globalen Antwort auf die Weltflüchtlingskrise fordert (vgl. Philip 1992). Die Arbeit von ECRE schließt die Tätigkeiten des europäischen Asylnetzwerkes "European Legal Network on Asylum" (ELENA) ein. In ihm sind ungefähr 2.000 Juristen organisiert, die auf dem Gebiet des Asylrechts spezialisiert sind und sich in Anerkennungsverfahren für Asylbewerber vor den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden einsetzen.

3.1. Die EG

Die EG stellt seit 1968 im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe humanitäre Hilfe bereit (EG-Kommission 1992, 3), und das Europäische Parlament beschäftigt sich seit 1980 mit Flüchtlings- und Asylfragen innerhalb der EG-Mitgliedstaaten. In diesem Jahr richtete es zum ersten Mal eine Empfehlung an die EG-Mitgliedsstaaten, in der es sie aufforderte, EG-Richtlinien zum Wohnsitz und zur Freizügigkeit von Flüchtlingen aus Drittländern anzufertigen. Am 9. Juni 1983 forderte das Europäische Parlament den EG-Ministerrat und die EG-

Kommission durch eine EntschlieÙung auf, Vorschläge zur Harmonisierung des Asylrechts auszuarbeiten. Gleichzeitig schlug es 1983 auch die Einrichtung eines EG-Haushaltsposten für gezielte Flüchtlingshilfe in Entwicklungsländern vor, der auch geschaffen wurde und seither regelmäßig erhöht worden ist (vgl. Dury-Bericht 1983; EG-Kommission 1990).

In seiner EntschlieÙung über Asyl vom 12. März 1987 rief das Europäische Parlament (1987) die Mitgliedstaaten auf, in ihrer Behandlung von Asylanträgen großzügig, zügig und gründlich zu sein, ohne diejenigen zu diskriminieren, die ohne Visa einreisen, sowie einen garantierten Zugang zu freier Rechtsberatung sicherzustellen. In seiner EntschlieÙung vom 14. Juni 1990 zu den Abkommen von Schengen und Dublin hat das Europäische Parlament besonders die Tatsache kritisiert, daß die EG-Mitgliedsstaaten ihre Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Asyls im zwischenstaatlichen Bereich - anstatt im Gemeinschaftsrahmen - und somit ohne parlamentarische Kontrolle durchführen. In seiner EntschlieÙung vom 18. November 1992 über die Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitik in den EG-Mitgliedsstaaten stellte das Europäische Parlament als Resultat des Cooney Berichts (1992) einen Katalog mit Minimalforderungen nicht nur in bezug auf die Regelung der Asylverfahren auf, sondern auch hinsichtlich der Behandlung von Asylbewerbern.

Zur Zeit ist der Berichterstatter Lambrias aus Griechenland dabei, für das Europäische Parlament Vorschläge zu Prinzipien einer EG-Flüchtlingspolitik zu erarbeiten, und die Berichterstatterin Roth aus Deutschland bearbeitet das Thema der Ost-West-Wanderung. Im öffentlich tagenden Innenausschuß des Europäischen Parlaments, der im Jahre 1992 geschaffen wurde, berichtet der Vorsitz der EG- und Schengen-Staaten zweimal im Jahr über seine Arbeit, wodurch Öffentlichkeit über die zwischenstaatlichen Verhandlungsergebnisse geschaffen wird.

Durch ihre ständig ansteigende humanitäre Hilfe spielt die EG eine bedeutende Rolle bei der Behebung alter und Vorbeugung neuer Flüchtlingsprobleme. Nach bescheidenen Anfängen im Jahr 1968 hat die EG dafür 1992 mehr als eine Milliarde US-Dollar aufgebracht (EG-Kommission 1992, 6). Zur weltweiten Flüchtlingsarbeit des UNHCR trug die EG als unterstützende Institution 1992 215 Millionen US-Dollar bei, womit sie als Finanzier an erster Stelle lag, und auch bei der humanitären Hilfe im ehemaligen Jugoslawien lag die EG mit einem Finanzierungsanteil von ungefähr 45 % des Haushalts

der UNHCR während des Jahres 1992 fast ununterbrochen an erster Stelle. Diese Angaben schließen nicht die Flüchtlingshilfe ein, die die EG durch andere UN- oder Nichtregierungsorganisationen leistet.

In den zwischenstaatlichen Verhandlungen auf der Ebene der EG sowie der Schengen-Mitgliedstaaten spielt die EG-Kommission als Beobachterin eine wichtige Rolle. Während sie Ende der achtziger Jahre vorbereitend mit dem Entwurf einer EG-Asyldirektive befaßt war, legte sie 1991 zum ersten Mal dem Rat und dem Europäischen Parlament zwei Mitteilungen zu Asyl- (EG-Kommission 1991 a) und Einwanderungsfragen (EG-Kommission 1991 b) vor, die heute noch wegweisend sind. Zur Zeit arbeitet die EG-Kommission entsprechend der Vorgabe in der Erklärung zur Asylfrage im Annex des Vertrages über die Europäische Union an Vorschlägen für die Umsetzung der auf Asyl bezogenen Artikel.

3.2. Die bilaterale Zusammenarbeit

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit der EG- und Schengen-Mitgliedsstaaten in Asylfragen steht im Zusammenhang mit dem Ziel, die Gemeinschaft der zwölf Mitgliedstaaten schrittweise zu einer Europäischen Union und damit zu einer umfassend geeinten, vollintegrierten, dauerhaften und handlungsfähigen staatlichen Einheit weiterzuentwickeln. Das Leitbild der Europäischen Union fand u.a. seinen Niederschlag in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) vom 28. Februar 1986. Diese sah die Vollendung des Binnenmarktes zum 31. Dezember 1992 vor. Artikel 8 A der EEA schrieb vor, daß bis zu diesem Zeitpunkt ein Gebiet ohne Innengrenzen mit Freizügigkeit für Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital eingerichtet werden sollte.

Die Staaten reagierten in zweifacher Weise darauf. *Erstens* wollten sie vor der Abtretung von Zuständigkeiten klarlegen, daß keine dieser Maßnahmen das Recht der Mitgliedstaaten einschränken würde und daß sie die notwendigen Schritte unternehmen würden, um Einwanderung aus Drittstaaten, einschließlich Asylbewerber, zu kontrollieren. *Zweitens* entschieden sie, auf diesen Gebieten zusammenzuarbeiten, um die Freizügigkeit von Bürgern der EG-Mitglieds-

Staaten zu fördern und Fragen der Einreise und des Aufenthaltes von Drittlandangehörigen gemeinsam zu klären.²

1986 richteten die EG-Mitgliedsstaaten unter britischem EG-Vorsitz die *Ad-hoc-Gruppe "Einwanderung"* ein, die unter den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern durch verschiedene Untergruppen ("Asyl", "Visa", "Außengrenzen" und andere Themen) arbeiten sollte (siehe dazu auch den Beitrag von Degen in diesem Buch). Zwei Jahre später, 1988, setzte der Europäische Rat in Rhodos *Koordinatoren* zu Fragen der "Freizügigkeit von Personen" ein, um die Zusammenarbeit zu verstärken und konkrete Resultate so schnell wie möglich zu erzielen. Die Erstellung des *Palma-Dokuments* (CIRC 3624/89) war ihre erste Aufgabe, in dem die notwendigen und wünschenswerten Maßnahmen erarbeitet wurden, die für die Freizügigkeit von Personen getroffen werden mußten. Dieses Dokument beschrieb die verantwortlichen institutionellen Organe und schlug einen Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen vor.

Innerhalb der EG-Mitgliedsstaaten gibt es unterschiedliche Ansätze zur Behandlung von Asyl- und Einwanderungsfragen. Während einige unter ihnen, wie Deutschland, die Niederlande und Belgien eine baldige "Vergemeinschaftung" dieser Fragen anstreben, ziehen andere Staaten eine Weiterführung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet vor, wie z.B. Großbritannien und Dänemark. Anlässlich des Europäischen Rates in Maastricht wurde ein Kompromiß im Rahmen des Vertrages zur *Europäischenunion* gefunden. Mit Artikel 100 c werden schon bald, d.h. nach Ratifikation des Vertrages, zwei asylrelevante Kompetenzen an die Gemeinschaft überführt; nämlich die Festlegung der Länder, deren Bürger für das Betreten des EG-Gebiets ein Visa brauchen und "Maßnahmen zur einheitlichen Visagegestaltung". Die Bedingungen für die Erteilung eines Visas und die Einrichtung eines EG-Visas verbleiben weiterhin außerhalb des Vertragswerkes.

Durch die Aufnahme der Visapolitik in das Vertragswerk kommt bei den betreffenden Entscheidungen das "EG-Verfahren" zur Anwendung: Die EG-Kommission wird dann das Ko-Initiativrecht bekommen, d.h. das Recht, einen Vorschlag zu erarbeiten, der der ein-

² Außerdem beschlossen sie, den Terrorismus, die Kriminalität, den Drogenhandel sowie den Schmuggel von Kunst- und antiken Gegenständen gemeinsam zu bekämpfen.

stimmigen (und später mehrheitlichen) Zustimmung des Ministerrates bedarf und vom Europäischen Parlament gebilligt werden muß.

Die "Vergemeinschaftung" von Asyl- und Einwanderungsfragen ist im Vertragswerk nur als Möglichkeit vorgesehen. Doch wird die Schwierigkeit darin bestehen, einen entsprechenden einstimmigen Beschluß im Ministerrat zu erwirken. Klauseln sind jedoch eingebaut, die eine Weiterentwicklung ermöglichen, nämlich in Art. K 9 und in der Erklärung zur Asylfrage.

Die Gebiete der Justiz und der inneren Angelegenheiten werden von jetzt an Teil des einheitlichen institutionellen Rahmens der Europäischen Union sein (Art. C Titel I). Dies hat vielfältige Folgen:

Die für Einwanderung zuständigen Minister werden künftig im Rat tagen - und zwar nach bestimmten gemeinschaftlichen Regeln, die für alle Ratssitzungen verbindlich sind.

Alle gegenwärtig existierenden Gruppen werden abgeschafft und die Aktivitäten nach Sachgebieten und nicht mehr auf der Basis administrativer Unterteilungen (Polizei, Zoll, Einwanderung etc.) in einer neuen vertikalen Struktur reorganisiert:

1. Ratssitzungen der Minister.
2. Ausschuß der ständigen Vertreter (COREPER) - allgemeine vorbereitendes Gremium für Ratssitzungen (Art. 151).
3. Koordinierungsausschuß, der - in einer erweiterten Rolle - das Erbe der Koordinatoren antritt und durch die Koordinierungsrolle an der Vorbereitung von Ratssitzungen teilnehmen wird.
4. sog. "Steeringgroups" für Einwanderungs- und Asylfragen, polizeiliche Zusammenarbeit u.a.

Die neue Struktur und Behandlungsweise von Asyl- und Einwanderungsfragen definiert die politischen Verantwortlichkeiten klarer. Somit könnte eine bessere Koordination und Transparenz möglich werden. Gleichzeitig könnten sich allerdings schwerfälligere Verfahren aufgrund der neuen vertikalen Struktur, aber auch der Schwäche der Instrumente "Entschließung" und "Empfehlung" (im Gegensatz zu den EG-Instrumenten "Direktiven", "Regulationen" und "Entscheidungen" des "Gemeinschaftsverfahrens") ergeben.

Schließlich ist hinsichtlich der Flüchtlingsprobleme die in Artikel J in das Vertragswerk eingeführte "Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" wichtig. Ihre Ziele - wie z.B. die "Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen, sowie den

Prinzipien der Schlußakte von Helsinki" und "die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" - könnten für eine gemeinsame europäische Bekämpfung von Fluchtursachen weltweit bedeutsam werden.

Die Reaktionen der Bevölkerung in den verschiedenen Mitgliedstaaten zeigen, daß die öffentliche Meinung das Maastrichter Vertragswerk nur zögernd akzeptiert. Es ist zu hoffen, daß der Preis nicht eine langandauernde Blockade einer "Europäisierung" der Freizügigkeit im Personenverkehr sein wird.

3.3. Die Abkommen von Dublin und Schengen

Die Abkommen von Dublin und Schengen sind ein Anfang von "burdensharing" (Lastenausgleich) bei Asylanträgen. In ihnen kommt die politische Erkenntnis zum Ausdruck, daß die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Lösung suchen müssen, daß Flüchtlingsschutz, die Abschaffung des Problems der "Flüchtlinge im Orbit" und die Verminderung von mehrfachen Asylanträgen oder der unbegründeten Anträge Anliegen der Staaten sind, die sich in einer geographischen Nähe befinden und ähnliche Verfahren haben.

Mit dem Arbeitsprogramm zur Harmonisierung der Asyl- und Einwanderungspolitik (vom 3.12.1991) richtete der Europäische Rat gezielte Arbeitsaufträge an die Einwanderungsminister, was einen wichtigen Schritt hin zur Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik eingeleitet hat. Während der Arbeiten an diesem Dokument gab es intensive Kontakte zwischen dem niederländischen Vorsitz und dem UNHCR. Letzterer machte Vorschläge, von denen eine Reihe Eingang in das Arbeitsprogramm und in andere darauf folgende Dokumente gefunden haben. Dieses Programm gibt den weiteren Konflikt- und Konsensbildungsprozessen nun seinen Rahmen und stellt die Asyl- und Einwanderungsfragen ins Zentrum der Verhandlungen in Brüssel. Zu diesen Fragen gehören z.B.:

- Anwendung und Durchführung des Dubliner Abkommens,
- Harmonisierung der Regeln des materiellen Asylrechtes,
- Harmonisierung von Abschiebung und Rückführung,
- Schaffung des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen (CIREA) im Sekretariat des Rats.

Dieses Arbeitsprogramm formalisiert auch Kontakte zwischen den EG-Mitgliedsstaaten und UNHCR im Rahmen des vorigen, gegenwärtigen und nachfolgenden EG-Vorsitzes (Troika), nachdem sich die Zusammenarbeit seit 1990 zunehmend intensiver gestaltet hat.

3.4. Materiell-rechtliche Harmonisierungsbemühungen

Da eine Angleichung der verfahrensrechtlichen Aspekte schon 1991 als sehr komplex erkannt wurde, hatte das bereits genannte Arbeitsprogramm der Einwanderungsminister auf dem Maastrichter Gipfel der materiell-rechtlichen Asylharmonisierung den Vorrang gegeben. Gemäß der Rangfolge des Arbeitsprogrammes verabschiedeten die Einwanderungsminister im Dezember 1992 drei sich aufeinander beziehende Entschlüsse, deren Prinzipien - u.U. durch Abkommen - so schnell wie möglich in die nationale Politik und Gesetzgebung Eingang finden sollen. Es handelt sich um folgende Themenbereiche:

- "Offensichtlich unbegründete Asylanträge", für die gemeinsame Kriterien und Handlungsweisen festgesetzt werden;
- "Drittländer", für die Regeln und Bedingungen genannt werden, wie und wann Asylsuchende ohne Prüfung ihres Antrages in "gastgebende Drittländer" zurückgeschickt werden können;
- "Länder, in denen im allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht" (sog. safe countries), für die Kriterien einer gemeinsamen Beurteilung festgelegt worden sind.

In der Entschlußung zu "offensichtlich unbegründeten Asylanträgen" verpflichten sich die EG-Mitgliedstaaten, die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention zu befolgen. Im Rahmen ihrer nationalen Politik und ihres Rechts, wollen die Staaten erlauben, auch Personen aus anderen zwingenden Gründen Einreise und Verbleib auf ihrem Territorium zu gewähren. Weiterhin sind die vorgesehenen verfahrensmäßigen Sicherheitsgarantien für die Behandlung von offensichtlich unbegründeten Asylanträgen (Entscheidungsprozeß durch die zuständige Behörde, volles Interview, Beschwerde und Überprüfungsmöglichkeit) einzuhalten, im allgemeinen in Übereinstimmung mit der Schlußfolgerung No. 30 des Exekutivkomitees des UNHCR zu offensichtlich unbegründeten Asylanträgen.

Es besteht jedoch Grund zur Sorge, daß eine Reihe von Asylanträgen, die nach dieser Regelung einem beschleunigte Verfahren zu-

gewiesen werden könnten, unangemessen behandelt werden. Dies trifft zu, wenn es gilt, die Möglichkeit der internen Fluchtalternative zu entscheiden, oder wenn eine der Exklusionsklauseln der Genfer Flüchtlingskonvention (bezüglich einer begangenen kriminellen Tat) angeführt wird.

Gemäß dieser EntschlieÙung können EG-Mitgliedstaaten erwägen, Asylanträge in beschleunigten Verfahren zu entscheiden, wie z.B. im Falle von vorsätzlicher Täuschung oder Mißbrauch des Asylverfahrens. Wie bereits in der Schlußfolgerung No. 58 des Exekutivkomitees des UNHCR vorgesehen, sollten Asylbewerber im Verfahren ihre Mitwirkungspflicht nachkommen und den Behörden nicht falsche oder irreleitende Informationen geben. Die automatische Anwendung von beschleunigten Verfahren in solchen Fälle könnte u.U. zu ungerechten Resultaten führen, weil die Tatsache allein, eine falsche Angabe gemacht zu haben, den Asylantrag nicht notwendigerweise ungültig oder offensichtlich unbegründet macht. In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, daß die Mitgliedsstaaten anerkannt haben, daß vorsätzliche Täuschung oder Mißbrauch "nicht eine begründete Furcht vor Verfolgung gemäß Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention überwiegen können". Es ist zu hoffen, daß von diesem Grundsatz in der Durchführung dieser EntschlieÙung großzügig Gebrauch gemacht werden wird.

Bezüglich der EntschlieÙung zu den "sicheren Drittländern" ist es wichtig, eine gründliche Einschätzung der Situation in den entsprechenden Ländern vorzunehmen - und zwar bevor ein Asylbewerber dorthin zurückgeschickt wird. Die Mitgliedsstaaten haben sich verpflichtet, die Lage in jedem individuellen Falle einzuschätzen und zu überprüfen, ob die Erfordernisse für die Sicherheitsgarantien der zurückzuschickenden Asylbewerber bestehen. Informationen aus dem Herkunftsland, auch vom UNHCR erarbeitet und zusammengestellt, können in diesem Zusammenhang wichtig sein. Das UNHCR empfiehlt auch, die Einwilligung zur Rücknahme der betroffenen Personen von den betroffenen Drittstaaten vorher einzuholen, um das Risiko des "Flüchtlings im Orbit" zu verhindern. Des weiteren sollten - auch gemäß der Schlußfolgerungen des UNHCR-Exekutivkomitees - Staaten nicht als sichere Drittstaaten gelten, wenn Asylbewerber nur im Transit in diesem Land waren und sonst weder Verbindungen zu ihm, noch Kontakte mit den Behörden gehabt haben.

3.5. Perspektiven von Schengen

Da im Rahmen der EG-Mitgliedsstaaten noch keine gemeinsame durchführungsfähige Richtlinie für den freien Personenverkehr existiert - wie sie nach Artikel 8A der Europäischen Einheitlichen Akte vorgesehen ist - kommt dem Schengener Abkommen und seiner Anwendung weiterhin eine "Pionier"-Rolle zu. Inzwischen haben die zuständigen Minister der Schengen-Staaten (Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg, Niederlande, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland) entschieden, das Datum des 1. Februar 1993 für das Inkrafttreten des Schengen Abkommens beizubehalten. Auch sind Fortschritte zu erkennen, um wenigstens bei den Schengener Mitgliedsstaaten das in Artikel 8A der Europäischen Einheitlichen Akte enthaltene Ziel des freien Personenverkehrs zu verwirklichen, da die folgenden Voraussetzungen dafür nun erfüllt scheinen:

- das gemeinsame Handbuch für Außengrenzüberschreitungen,
- die Modalitäten für die Erteilung des einheitlichen Visums und die gemeinsamen Visuminstruktionen,
- die Vorgaben zur Prüfung von Asylbegehren,
- die Flughafeneinrichtungen für die Abfertigung von Reisenden aus einem Mitgliedsstaat bzw. Nichtmitgliedsstaat des Schenger Abkommens.

Die Minister entschieden, auf ihrer ersten Sitzung im Oktober 1993, daß das Abkommen in all denjenigen Staaten angewendet wird, die die Voraussetzungen erfüllt haben und deren "Schengen Information System" (SIS) betriebsbereit ist (vgl. Drüke 1993, 134). Zudem verabschiedeten die Minister eine Erklärung zur Behandlung von Asylbegehren. Sie sind übereingekommen, daß die einschlägigen asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Übereinkommens mit dem Inkrafttreten des Dubliner Abkommens nicht mehr angewendet werden, da dieser Bereich auf der Ebene der zwölf Staaten der Europäischen Gemeinschaft abgedeckt wird.

4. Der Vertrag zur Europäischen Union

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages zur Europäischen Union am 1. November 1993 hat die Zusammenarbeit des UNHCR mit den EG-Mitgliedsstaaten eine neue Dimension erreicht: In Art. K2 über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres wird hervor-

gehoben, daß die in Art. KI genannten Angelegenheiten der Asylpolitik, der Kontrollen an den Außengrenzen, der Einwanderungspolitik etc. unter Beachtung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 und des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1991 zu behandeln sind. Somit haben sich die EG-Mitgliedsstaaten zusätzlich zu ihren Verpflichtungen als einzelne Signatarstaaten der Genfer Konvention nun auch auf europäischer Ebene zu den internationalen Prinzipien des Schutzes von Menschen- und Flüchtlingsrechten bekannt. In Art. 35 verpflichten sich außerdem die vertragschließenden Staaten zur Zusammenarbeit mit dem UNHCR, insbesondere bei seiner Aufgabe, die Einhaltung der Genfer Konvention zu überwachen.

Das Vertragswerk ist ein wichtiger Schritt bei der regionalen Bewältigung von Flüchtlingsproblemen, weil es der Politik in den EG-Mitgliedsstaaten eine Richtschnur gibt. Gemeinsame europäische Problemlösungen öffnet auch den Weg, die politische Reaktion auf Flüchtlingsprobleme in einen globalen Kontext zu stellen, was es wiederum ermöglicht, aber auch erfordert, umfassende Strategien zu entwickeln und anzuwenden (vgl. Drüke/Weigelt 1993).

Literatur

- CIRC 3624/89: Bericht der Gruppe der Koordinatoren für den Europäischen Rat, (Dokument von Palma), Brüssel
- Cooney, P. (Berichtersteller), 1992: Bericht des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten über die Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Europäisches Parlament, Dok. A3-0337/92/Teil A und B), Straßburg
- Drüke, L., 1993: Refugee Protection in the Post Cold War Europe. Asylum in the Schengen and EG Harmonization Process, in: A. Pauly (Hrsg.): Les Accords de Schengen. Abolition des Frontiers interieres (European Institute of Public Administration), Maastricht
- Drüke, L./Weigelt, K. (Hrsg.), 1993: Fluchtziel Europa. Strategien für eine neue Flüchtlingspolitik, Bonn
- Dury, R. (Berichtersteller), 1983: Rapport fait au nom de la Commission du Developpement et de la Cooperation sur l'assistance aux refugies dans les pays en voie de developpement (Europäisches Parlament, Dok. 1-929/83), Straßburg
- EG-Kommission, (November) 1990: Gemeinschaftshilfe für Flüchtlinge, Vertriebene und Heimkehrer in den Entwicklungsländern Asiens und Lateinamerika. Bericht über die ersten sechs Jahre der Durchführung dieser Hilfe 1984-1989 (Dok. 1/765/9DE), Brüssel

- EG-Kommission, (11. Oktober) 1991 a: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Right to Asylum" (SEC [91] 1857 final), Brüssel
- EG-Kommission, (23. Oktober) 1991b: Communication to the Council and the European Parliament on Immigration" (SEC [91] 1855 final), Brüssel
- EG-Kommission, (Januar) 1992: Humanitarian Aid from the European Community. Emergency aid, Food aid, Refugee aid (DE 70), Brüssel
- Europäisches Parlament (Heinz Oskar Vetter), 1987: Bericht über Asyl (Dok. A2-227/86/A und B), Straßburg
- Holbom, L.W., 1975: Refugees. A Problem of our Time, Metuchen/N.J., Vol. I
- Jaeger, G., 1990: Les Nations Unies et les refugies, in Collection de droit international, in: La reconnaissance de la qualite de refugie et l'octroi de l'asile. Actes de la journees d'etudes du 21 avril 1989, Universite libre de Bruxelles, Editions de l'Universite de Bruxelles, S. 22-37
- Philip, R., 1992: The Asylum Dilemma - Crisis in the Modern World. A European Perspective, in: G. Loescher (Hrsg.): Refugees and the Asylum Dilemma in West, Pennsylvania State University Press, S. 93-110
- Ristlehueber, R., 1951: Au secours des refugies, Paris
- Unabhängige Kommission für Humanitäre Angelegenheiten, 1988: Winnig the Human Race, London