

Stephan Klingebiel

Flucht und Vertreibung in Entwicklungsländern

1. Überblick

Als 1951 das Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) geschaffen wurde, sollte es zunächst nur für drei Jahre tätig sein. Dieser Vorstellung lag die Annahme zugrunde, daß die durch den Zweiten Weltkrieg entstandenen Flüchtlingsprobleme in einem absehbaren Zeitraum lösbar seien; umfangreiche neue Fluchtbewegungen waren noch nicht zu erkennen gewesen.

In den vergangenen Jahrzehnten ist die Zahl der Flüchtlinge allerdings fast kontinuierlich angewachsen; als Herkunfts- und Aufnahmeländer sind vor allem Entwicklungsländer von den Problemen betroffen. Bevor in den 70er und insbesondere in den 80er Jahren große Fluchtbewegungen ausgelöst wurden, zählte der UNHCR noch Anfang der 60er Jahre 1,3 Millionen Flüchtlinge, bereits 1980 waren es 8,2 Millionen. Bis 1994 stieg die Zahl der Menschen, die zum Verlassen ihrer Heimatländer gezwungen waren, auf über 20 Millionen an. Täglich müssen etwa 10.000 Menschen fliehen.¹

In diesen Zahlen sind allerdings nur diejenigen berücksichtigt, für die die Genfer Flüchtlingskonvention (1951) Anwendung findet. Danach gilt als Flüchtling jede Person, die „... aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will ...“. Die Genfer Flüchtlingskonvention erfaßt allerdings nicht alle Phänomene der „Massenflucht“ (etwa Bürgerkriege).

* Stephan Klingebiel, Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Berlin.

¹ Die im vorliegenden Aufsatz angegebenen Zahlen zu Fluchtbewegungen basieren - soweit nicht anders angegeben - auf Angaben des UNHCR. Diese Daten basieren auf Statistiken, die von den Regierungen an den UNHCR übermittelt werden. Siehe insbesondere: UNHCR, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, UNHCR-Report 1994, Bonn 1994. Neben dem UNHCR veröffentlicht auch das U.S. Committee for Refugees (siehe z.B. USCR 1994) jährlich umfangreiches Datenmaterial.

Hinzu kommen mindestens weitere 25 Millionen Menschen, die sich in flüchtlingsähnlichen Situationen befinden, aber ihr Heimatland nicht verlassen haben. Für diese Gruppe der intern Vertriebenen („displaced people“) besteht hinsichtlich der Notwendigkeit von Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen meist kein Unterschied zu den grenzüberschreitenden Flüchtlingen. Sie sind allerdings durch das bestehende Schutz- und Hilffssystem deutlich schlechter gestellt. Das Mandat des UNHCR bezieht sich nicht auf Flüchtlinge, die ihr Land nicht verlassen haben, und internationale Hilfsmaßnahmen sind gegen den Willen der entsprechenden Regierung nur selten durchzusetzen.²

Politische Verfolgung und (Bürger-) Kriege sind nicht die einzigen Gründe, weshalb Menschen ihre Heimat verlassen (müssen). Innerstaatliche und internationale Wanderungsbewegungen finden in einem steigendem Ausmaß auch aus folgenden Gründen statt:³

- Abwanderung kann die einzige Möglichkeit sein, um eine ausreichende materielle Basis zum Überleben zu sichern („Armutflüchtlinge“). Schätzungen gehen davon aus, daß jährlich rund 20-30 Millionen Menschen in den Entwicklungsländern aus ländlichen Gebieten in Städte abwandern. Hinzu kommen weltweit rund 70-100 Millionen Menschen, die im Ausland leben, um dort zu arbeiten. Die Mehrheit dieser Wanderungsbewegungen setzt sich i.d.R. aus jungen und relativ besser ausgebildeten Migranten zusammen. Für die in den Heimatländern zurückbleibenden Familienangehörigen stellen die Rücküberweisungen der Abwanderer häufig einen wichtigen Beitrag zur Existenzsicherung dar.

- (Scheinbar) Natürliche, durch menschliches Handeln bedingte oder verstärkte Einflüsse führen zunehmend zur Zerstörung der Umwelt. Dadurch sind mehrere Millionen Menschen gezwungen, ihre Heimat vorübergehend oder dauerhaft zu verlassen („Umweltflüchtlinge“).

Der Begriff „Flüchtling“ beinhaltet, daß die betreffende Person internationalen Schutz benötigt.⁴ Nur für diejenigen ist diese Bezeichnung allgemein anerkannt, die vor Repression und Gewalt fliehen, nicht aber für diejenigen, die aufgrund sozialer und wirtschaftlicher Motive oder aufgrund von Umwelterstörungen ihre Heimat verlassen. Der UNHCR plädiert dafür, weiterhin eine solche Unterscheidung vorzunehmen, um jenen Asyl gewähren zu können, denen keine andere Wahl als die Flucht bleibt.⁵ Allerdings räumt auch der UNHCR ein, daß es immer schwie-

² Die Diskussion um „Humanitäre Interventionen“, die insbesondere seit der Resolution 688 des UN-Sicherheitsrates zum Schutz der kurdischen Bevölkerung im Nordirak geführt wird, steht mit diesen Fragen in einem engen Zusammenhang. Siehe hierzu z.B. V. Matthies (Hrsg.), *Frieden durch Einmischung? Die Schrecken des Krieges und die (Ohn)Macht der internationalen Gemeinschaft*, Bonn 1993.

³ Vgl. St. Klingebiel, *Entwicklungszusammenarbeit und die Flüchtlings- und Migrationsproblematik*, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, 1994, Nr. B 20, 20.5., S. 18-25.

⁴ Vgl. K. Newland, *Die Welt auf der Flucht*, „World Watch“, 1994, Nr. 3, S. 10-19.

riger wird, mit den bisherigen Kriterien des Flüchtlingsbegriffs zu arbeiten: Die Gründe, weshalb Menschen ihre Heimat verlassen, sind so vielschichtig, daß es oftmals kaum möglich ist, eindeutig zwischen Zwängen und eigenen Entscheidungen zu differenzieren.⁶

2. Regionale Schauplätze

Die größten Fluchtbewegungen der vergangenen Jahrzehnte fanden in den Ländern der Dritten Welt statt. Neben den in Afghanistan, Vietnam, Kambodscha, Mosambik und am Horn von Afrika ausgelösten Flüchtlingsdramen waren auch viele andere Regionen des Südens Schauplatz von gewaltsamen Auseinandersetzungen, die Menschen zur Flucht zwangen. Vielfach verschlimmerten Dürren zusätzlich die Existenznot der betroffenen Bevölkerung (so beispielsweise am Horn von Afrika).

Die Hauptlast bei der Aufnahme der Flüchtlingsströme, die in anderen Staaten Zuflucht suchen, tragen die angrenzenden Nachbarländer. Pakistan, Iran, Sudan und verschiedene andere Staaten wurden so zu den wichtigsten Aufnahmestaaten. Malawi weist z.B. ein Verhältnis zwischen Flüchtlingen und einheimischer Bevölkerung von 1 : 9,8 auf (zum Vergleich: Bundesrepublik Deutschland: 1 : 97). Viele der wichtigsten Zufluchtsländer zählen zugleich zu den ärmsten Entwicklungsländern.

Afrika ist mit über 7 Millionen Flüchtlingen auch in der ersten Hälfte der 90er Jahre der Kontinent, der die meisten Flüchtlinge beherbergt. Eine der schrecklichsten gewaltsamen Auseinandersetzungen fand 1994 erneut in Afrika statt; der in Ruanda entbrannte Konflikt kostete Hunderttausenden von Menschen das Leben und trieb Millionen von Menschen in die Flucht. Niemals zuvor gab es einen Flüchtlingsstrom, der so schnell so groß wurde. 1,2 Millionen Ruander flohen allein nach Goma (Zaire). In Tansania registrierte die UN-Hochkommissarin für Flüchtlinge innerhalb eines einzigen Tages die Ankunft von 250.000 Menschen aus Ruanda.

Für viele Entwicklungsländer führt die Aufnahme großer Flüchtlingsbewegungen zu enormen ökonomischen, sozialen, ökologischen und politischen Belastungen:

a) Die Flüchtlinge müssen untergebracht und versorgt werden. Diese Hilfe wird meist sehr schnell benötigt; internationale Unterstützungsmaßnahmen treffen häufig mit einer zeitlichen Verzögerung und in einem nicht ausreichendem Umfang ein.

⁵ Vgl. S. Ogata, Refugees: A comprehensive European strategy, Statement to the German UN Association and the German Association for Foreign Policy, Bonn, 21.6.1994 (Ms.).

⁶ Vgl. M. D. Stafford, Neue Strategien für die Flüchtlingsproblematik der 90er Jahre, „Flüchtlinge“, 1992, Nr. 4, S. 10-13.

Regionale Verteilung der vom UNHCR registrierten grenzüberschreitenden Flüchtlinge auf die Aufnahmeregionen (1980 - 1993, in Mio.)

Aufnahmeregion/ Jahr	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1993
Afrika	3,7	2,7	3,0	3,5	4,6	5,6	5,4	7,0
Asien	2,3	5,1	5,1	6,4	6,8	7,9	7,2	5,7
Europa	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	3,6	5,9
Lateinamerika	0,2	0,3	0,4	0,3	1,2	1,2	0,9	0,1
Nordamerika	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,0	1,3
Ozeanien	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,05
Gesamt	8,2	10,4	10,5	12,4	14,8	17,2	18,2	20,1

Quelle: UNHCR

b) Häufig beherbergen Flüchtlingslager mehrere zehntausend bis hunderttausend Menschen. Die Lebensbedingungen können sich für einheimische Bevölkerungsgruppen durch Verdrängungseffekte (Siedlungsraum, Weideland etc.) verschlechtern. Hilfsmaßnahmen, die ausschließlich den Flüchtlingen zugute kommen, können darüber hinaus soziale Konflikte fördern.

c) Ökologisch labile Gebiete können durch die Aufnahme von Flüchtlingen zusätzlich gefährdet werden. Der Bedarf an Brennstoffen, Baumaterialien, Wasser usw. trägt oftmals zu einer solchen Belastung bei.

d) Politische Auseinandersetzungen, die eventuell zur Entstehung der Flüchtlingsbewegung geführt haben, können im Aufnahmeland fortgesetzt werden. Eine Verschlechterung der politischen Beziehungen zwischen dem Herkunfts- und Aufnahmeland tritt vielfach ein. Militärische Übergriffe (so z.B. zeitweilig von Guatemala aus auf die Flüchtlingslager in Mexiko) können die Stabilität einer Region gefährden.

Die Dritte Welt war zwar in den vergangenen Jahrzehnten Hauptschauplatz von Flucht und Vertreibung. In der ersten Hälfte der 90er Jahre wurde Europa allerdings erneut zu einer Region, die nicht nur Flüchtlinge aufnimmt, sondern aus der auch enorme Fluchtbewegungen stammen. 32 Jahre nachdem der UNHCR das letzte Flüchtlingslager des Zweiten Weltkrieges in Europa geschlossen hat, ist der Kontinent mit mehr als 6 Millionen Flüchtlingen nach Afrika zur wichtigsten Flüchtlingsregion geworden. Der Konflikt im früheren Jugoslawien zwang mehr als 1,5 Millionen Menschen zur Flucht nach Serbien, Montenegro und Kroatien; rund 3 Millionen wurden zu intern Vertriebenen oder mußten in den belagerten Städten Bosniens oder Herzegowinas um das Überleben kämpfen. Mehrere 100.000 Menschen

flohen in westeuropäische Staaten. Zu neuen Krisenherden wurden ebenfalls einige der aus der früheren UdSSR hervorgegangenen Staaten.

3. Ansätze zur Verminderung der Flüchtlingsproblematik

Fluchtbewegungen sind zu einer der wichtigsten internationalen Herausforderungen geworden. Sie sind ein Indikator für umfassende Krisenerscheinungen wie z.B. Kriege, Menschenrechtsverletzungen, Armut und Umweltzerstörung. Flucht und Vertreibung führen zu existentiellen Problemen für die betroffenen Menschen, sind ein Rückschlag für die Entwicklung der Heimatländer und können den internationalen Frieden gefährden.

Politisches Handeln ist auf mehreren Ebenen erforderlich, um zu einer Verminderung der Flüchtlingsproblematik beizutragen. Maßnahmen sollten die Bereiche a) Prävention, b) Schutz und Asyl sowie c) Rückkehr umfassen; d.h. Politik sollte anstreben,

- die Gründe für Fluchtbewegungen zu beseitigen,
- die Möglichkeiten zur Vorbereitung auf unvermeidbare Fluchtbewegungen zu verbessern,
- Flüchtlingen Schutz und Überlebensebenen zu bieten,
- für Flüchtlinge, die für einen längeren Zeitraum oder dauerhaft im Ausland Zuflucht suchen müssen, die Voraussetzungen zur Integration zu schaffen und
- eine stabile Grundlage in den Heimatländern für die freiwillige Rückkehr zu erreichen.

3.1. Prävention

Das schwierigste und langfristige Ziel ist es, Fluchtbewegungen präventiv zu begegnen. Immer mehr Regierungen verstehen darunter die Errichtung von Barrieren, die die Aufnahme von Flüchtlingen im eigenen Land erschweren oder verhindern.⁷ Ziel von präventiven Maßnahmen muß es aber vielmehr sein, die Ursachen zu vermindern oder zu beseitigen, die Flucht auslösen.

Eine Politik zur Ursachenverminderung erfordert intensive Anstrengungen auf zahlreichen Feldern:

- a) Durch vorbeugende Diplomatie, Vermittlungsangebote und andere Konfliktlösungsmechanismen in potentiellen Krisengebieten können politische Bemühungen frühzeitig ansetzen, um die Eskalation von gesellschaftlichen und politischen Konflikten zu verhindern.⁸ In akuten Krisensituationen können die Bemühungen

⁷ Vgl. K. Newland, a.a.O., S. 18.

⁸ Die von UN-Generalsekretär Boutros-Ghali vorgelegte „Agenda für den Frieden“ stellt einen Versuch dar, umfassend, in allen Phasen eines Konflikts Einfluß zu nehmen. Sie betont friedenspolitische, nicht-militärische Möglichkeiten zur Konfliktvorbeugung und

darauf gerichtet sein, die Rahmenbedingungen für die Streitbeilegung zu verbessern („environment for peace“). Durch indirekte Maßnahmen - beispielsweise Verhandlungen über die Bereitstellung von humanitärer Hilfe - können auch Friedensverhandlungen zwischen Konfliktparteien in Gang gesetzt und unterstützt werden.

b) In möglichen Krisengebieten können sogenannte Frühwarnsysteme („early warning system“) der Erkennung von Risiken dienen. Ein funktionierendes Frühwarnsystem sammelt Informationen über Menschenrechtsverletzungen, gesellschaftliche Spannungen etc. und wertet diese aus; Ziel ist es, ein frühzeitiges Handeln der internationalen Gemeinschaft zu ermöglichen. Journalisten, Mitarbeiter von Entwicklungshilfeorganisationen, Botschaften usw. können die notwendigen Informationen für die Arbeit von Frühwarnsystemen bereitstellen.

c) Die Anhäufung von Gewaltpotentialen erhöht die Risiken, die zu gewaltsamen Konflikten führen. Rüstungsexporte sind vielfach beim Auf- und Ausbau militärischer Arsenale von entscheidender Bedeutung; wirksame Instrumente zur Begrenzung des Waffenhandels können daher einen wichtigen vorbeugenden Beitrag leisten.

d) Die Einhaltung der Menschenrechte und der Schutz von Minderheiten können insbesondere durch außen- und entwicklungspolitische Instrumente gefördert werden. Positive (z.B. Unterstützung beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen) und negative Maßnahmen⁹ (z.B. politischer Druck, Sanktionen) können Fluchtbewegungen vorbeugen.

e) Die zunehmende Zerstörung der natürlichen Umwelt führt nicht allein dazu, daß einzelne Menschen zu „Umweltflüchtlingen“ werden. Sie trägt auch zu gewalttätigen Auseinandersetzungen innerhalb von Ländern (etwa zwischen Nomaden und siedelnden Bauern) und zwischen verschiedenen Staaten bei. Wasser, Weideland, Ackerböden etc. werden in vielen Regionen zu zunehmend knappen Ressourcen, um die Konflikte entstehen.¹⁰ Eine wirksame internationale Umweltpolitik ist deshalb auch eine präventive Flüchtlingspolitik.

f) Inner- und zwischenstaatliche Einkommensdisparitäten und Unterentwicklung sind die wichtigsten Gründe für armutsbedingte Wanderungsbewegungen und Arbeitsmigration. Diese Faktoren können ebenso Ursache für gewaltsame Konflikte und die Entstehung von Fluchtbewegungen sein. Entwicklungspolitik, die zum

-beendigung. Das Konzept sieht jeweils Schritte 1. zur vorbeugenden Diplomatie, 2. zur Friedensschaffung, 3. zur Friedenssicherung und 4. zur Friedenskonsolidierung vor. Den Schwerpunkt seiner Konzeption bildeten die Maßnahmen, die bereits vor einer gewaltsamen Eskalation die Zuspitzung verhindern sollen. Vgl. B. Boutros-Ghali, Agenda für den Frieden, in: Stiftung für Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Die Agenda für den Frieden, Reihe: Eine Welt, Bonn 1992, S. 9-65.

⁹ Siehe hierzu ausführlich: W. S. Heinz, Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten, in: V. Matthies, Frieden durch Einmischung? Die Schrecken des Krieges und die (Ohn)Macht der internationalen Gemeinschaft, a.a.O.

¹⁰ Siehe z.B. K. Newland, a.a.O., S. 12f.

Abbau von Armut und zur Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse beiträgt, verringert diese Konfliktpotentiale.

Präventivmaßnahmen können keinen Ersatz für die Gewährung von Schutz und Asyl leisten, sondern nur ein Instrument neben anderen zur Verminderung der Flüchtlingsproblematik sein. Vorbeugenden Maßnahmen muß eine hohe Priorität eingeräumt werden; sie dürfen allerdings von den Aufnahmeländern nicht als Anlaß genutzt werden, um die Zulassung von Flüchtlingen und die Gewährung von Asyl nachteilig zu verändern.¹¹

3.2. *Schutz und Asyl*

Langfristiges Ziel aller Bemühungen zur Verminderung der Flüchtlingsproblematik muß es sein, die Fluchtursachen abzubauen. Solange allerdings Menschen gezwungen sein werden, ihre Heimat zu verlassen, ist eine Politik erforderlich, die den Schutz von Flüchtlingen gewährleistet. Viele Flüchtlingskrisen waren allerdings durch die unzureichende Fähigkeit und die fehlende politische Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft gekennzeichnet, wirksam und umfassend auf Fluchtbewegungen zu reagieren.¹² Auch die Flüchtlingstragödie der ruandischen Bevölkerung hat erneut deutlich gemacht, daß

- Flüchtlingsbewegungen keine regionale, sondern eine internationale Herausforderung darstellen,
- Schutz im Ausland durch andere Maßnahmen nicht ersetzt werden kann,
- schnelle und koordinierte Hilfe überlebensnotwendig ist,
- humanitäre Maßnahmen allein nicht ausreichen, sondern durch politische Initiativen ergänzt und - im begründeten Einzelfall - militärisch durch die Vereinten Nationen abgesichert werden müssen¹³.

Der Flüchtlingsschutz durch das Recht auf Asyl ist zu Beginn der 90er Jahre ein zunehmendes Problem geworden: „Das internationale System zum Schutz von Flüchtlingen, das über viele Jahre mühevoll aufgebaut worden ist, scheint in sich zusammenzufallen ..“, beurteilt der stellvertretende Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, M. D. Stafford, die Situation.¹⁴ Der UNHCR stellt im

¹¹ Vgl. M. D. Stafford, a.a.O., S. 13.

¹² Siehe zu den Defiziten und einzelnen Fallbeispielen z.B. die Beiträge in: K. M. Cahill (Hrsg.), *A Framework for Survival, Health, Human Rights, and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*, New York 1993; F. Jean (Hrsg.), *Helfer im Kreuzfeuer, Humanitäre Hilfe und militärische Intervention*, Bonn 1993.

¹³ Vgl. zur Diskussion über die Zusammenhänge von humanitärer Hilfe und in Somalia: *Operation enttäuschte Hoffnung?*, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, 1994, Nr. B 31, 5.8., S. 3-13; U.S. Committee for Refugees (USCR), *World Refugee Survey 1994*, Washington, D.C.

¹⁴ Vgl. M. D. Stafford, a.a.O., S. 11.

Hinblick auf die europäischen und nordamerikanischen Staaten die Tendenz fest, daß immer mehr Asylsuchende zurückgewiesen werden, bevor auch nur der Versuch unternommen wird, die Gültigkeit der Ansprüche zu überprüfen.¹⁵

Die Gründe für eine negative Bestandsaufnahme sind vor allem in der Belastung des Schutzsystems durch die stark ansteigende Zahl von Flüchtlingen, die unter das eigentliche Mandat des UNHCR fallen, zu sehen; zugleich ist eine Zunahme der Fluchtbewegungen festzustellen, die nicht unter das UNHCR-Mandat fallen und deshalb wesentlich geringere internationale Schutzmechanismen in Anspruch nehmen können. Das Anwachsen der Fluchtbewegungen trifft zusammen mit der Tendenz in den westlichen Industrieländern, Asyl- und Einwanderungsverfahren restriktiver zu handhaben. Viele Länder haben in den vergangenen Jahren die Barrieren gegenüber Flüchtlingen erhöht. Im Zusammenhang mit der Verschärfung des deutschen Asylrechts hat beispielsweise die sogenannte Dritt-Staaten-Regelung in vielen Fällen entscheidenden Einfluß erhalten: „Der Fluchtweg, nicht die Fluchtgründe sind für den Zugang zum Asylverfahren ausschlaggebend geworden.“¹⁶

Notwendig ist deshalb eine umfassende Bestandsaufnahme der juristischen und praktischen Defizite des internationalen Flüchtlingsschutzes. Anzustreben ist - erstens - das bestehende Recht auf Asyl zu schützen; hierzu muß sichergestellt werden, daß auch die westlichen Industrieländer Schutzbedürftigen weiterhin Schutz gewähren und Menschen nicht abschieben, deren Leben und Freiheit in Gefahr geraten würden. Zweitens sollte das internationale Schutzsystem für Flüchtlinge erweitert werden. Sinnvoll wäre die Einbeziehung intern Vertriebener in das UNHCR-Mandat¹⁷, der Schutz von (Bürger-) Kriegsflüchtlingen durch die Genfer Flüchtlingskonvention¹⁸ und Formen des zeitweiligen Schutzes¹⁹ (temporary protection) aufzubauen.

Humanitäre Hilfsaktionen zugunsten von Flüchtlingen und intern Vertriebenen haben sich häufig als nicht wirksam erwiesen, weil Konfliktparteien die Durchführung der Maßnahmen nicht zuließen. Der Erfolg dieser Aktionen kann deshalb davon abhängen, ob die internationale Gemeinschaft dazu bereit ist, die Hilfe auch ohne Aufforderung und Einwilligung des betroffenen Staates oder der am Konflikt Beteiligten durchzusetzen. Zu Beginn der 90er Jahre gab es verschiedene Versuche, durch sogenannte humanitäre Interventionen größeren Einfluß auf Krisenher-

¹⁵ Vgl. UNHCR, a.a.O., S. 39.

¹⁶ S. Telöken, Deutsches Asylrecht: Der Domino-Effekt und viele offene Fragen, „Flüchtlinge“, 1993, Nr. 4, S. 8-40.

¹⁷ Dies ist bisher nur im Einzelfall auf Ersuchen des UN-Generalsekretärs oder der UN-Generalversammlung möglich.

¹⁸ Die Flüchtlingskonvention der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) von 1969 und die sog. Cartagena-Erklärung aus dem Jahre 1984 haben im Gegensatz zur Genfer Flüchtlingskonvention eine wesentlich breitere Flüchtlingsdefinition, die auch Personen einschließt, die vor Krieg oder inneren Unruhen fliehen.

¹⁹ Siehe hierzu z.B. UNHCR, a.a.O., S. 45f.

Schaubild: Möglichkeiten zur Verminderung der Flüchtlingsproblematik

Prävention	- Nutzung und Erweiterung von Konfliktlösungsmechanismen (Vorbeugende Diplomatie etc.) - Schutz der Menschenrechte und von Minderheiten - Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik
Schutz/Asyl	- Erhalt der Option auf Asyl - Erweiterung der Schutzmechanismen für intern Vertriebene - indirekt: Entlastung der Asylverfahren durch legale Zuwanderungsoptionen
Rückkehr	- politische und friedenspolitische Voraussetzungen zur erfolgreichen Reintegration bei der Rückkehr - Schließung der Lücke zwischen Flüchtlings- und Entwicklungshilfe

de nehmen (z.B. Somalia). Dabei haben sich allerdings eine Reihe von Problemen gezeigt:

- Die Maßstäbe für die Notwendigkeit einer humanitären Intervention bzw. für das Nicht-Eingreifen sind häufig nicht nachzuvollziehen; die internationale Gemeinschaft bzw. einzelne Staaten gehen selektiv vor.
- Die Möglichkeiten, präventiv tätig zu werden, wurden oftmals nicht oder nur kaum genutzt.²⁰
- Die bisherige „Arbeitsteilung“ zwischen denen, die Krieg führen, und denen, die die Kriegsfolgen abfedern, wird immer unklarer. Militärs tragen einerseits dazu bei, daß humanitäre Hilfe überhaupt geleistet werden kann; andererseits steht humanitäre Hilfe, die militärisch abgesichert wird, näher im eigentlichen Konfliktgeschehen.²¹

Ob Schutz- und Hilfsaktionen politisch und militärisch durchgesetzt werden, hängt letztlich nur zu einem Teil von der Tragweite einer humanitären Katastrophe ab; vor allem politischen Erwägungen der eingreifenden Staaten bzw. der Vereinten Nationen entscheiden darüber, ob und in welcher Form eine Einmischung von außen erfolgen soll.

3.3. Rückkehr

In einigen Teilen der Welt konnten zu Beginn der 90er Jahre politische Spannungen entschärft und Bürgerkriege beendet werden (z.B. El Salvador, Namibia). Da-

²⁰ So beispielsweise in Somalia; vgl. V. Matthies, Die UNO in Somalia, a.a.O.

²¹ Vgl. H. Henn, St. Klingebiel, Helfer im Kreuzfeuer: Humanitäre Hilfe in Kriegssituationen, in: V. Matthies, Frieden durch Einmischung, a.a.O.

durch war für viele Flüchtlinge eine wichtige Voraussetzung zur freiwilligen Rückkehr erfüllt.

Für die meisten Flüchtlinge bestehen keine Alternativen zur Rückkehr in das Heimatland. Die dauerhafte Ansiedlung im Erstasyland ist immer weniger Menschen möglich, und die sogenannte Wiederansiedlung in Drittländern kann nur von wenigen Flüchtlingen (etwa 0,5 Prozent) in Anspruch genommen werden.²²

In den Jahren 1992 und 1993 kehrten insgesamt mehr als 4,2 Millionen Flüchtlinge in ihre Heimat zurück. Die Mehrheit dieser Flüchtlinge (3,5 Millionen) sind sogenannte „spontane Rückkehrer“, die nicht im Rahmen von Repatriierungsplänen in die Heimatländer reisen. Ein wichtiges Kennzeichen vieler dieser Rückkehrbewegungen ist der frühe Zeitpunkt der einsetzenden Rückkehr: Immer häufiger ist die freiwillige Rückkehr nicht das Ergebnis der Beendigung von Konflikten, sondern ein Bestandteil des Übergangsprozesses von Krisensituationen zum Frieden.²³ Menschen sind zunehmend bereit, in ihre Heimatländer zurückzukehren, obwohl Konflikte andauern oder die politischen Bedingungen instabil sind. Der Erfolg der Wiedereingliederung war deshalb vielfach gefährdet; Flüchtlinge, die beispielsweise nach Angola und Afghanistan zurückkehrten, mußten daher teilweise erneut fliehen.

„Frieden“ ist sicherlich eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche Repatriierungsmaßnahmen; es müssen allerdings noch weitere Bedingungen erfüllt sein, damit die Reintegration der Rückkehrer gelingen kann. Fast immer stehen die Heimatländer vor einem enormen Problembündel: die Zerstörungen des Krieges müssen beseitigt werden, Wohnungen und Straßen sind wiederaufzubauen, minenverseuchte Gebiete müssen von den Sprengkörpern geräumt werden, und häufig sind Maßnahmen zur Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten in das zivile Leben erforderlich. Für den Erfolg des Rückkehrprozesses der Flüchtlinge ist auch entscheidend, ob diese Probleme gelöst werden können. Der Rückkehrprozeß sollte deshalb möglichst eng angekoppelt sein an die Bemühungen zur Friedensschaffung und -sicherung sowie an die Anstrengungen zum wirtschaftlichen Aufbau des Landes.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit können bi- und multilaterale Geber den Rückkehrprozeß flankieren.²⁴ In der Vergangenheit bestand vielfach eine Lücke zwischen humanitären Sofortmaßnahmen zugunsten von Flüchtlingen und langfristigen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit. „Reintegrations-Pakete“ (kleinere Lebensmittelvorräte, Werkzeuge etc.) boten zwar einen Anreiz zum Verlassen von Flüchtlingslagern; sie reichten allerdings kaum aus, um eine stabile Grundlage für die Wiedereingliederung zu schaffen. Daneben zeigten die meisten Geber nur ein geringes Interesse, in oder nach akuten Krisen tätig zu werden. In der

²² Vgl. UNHCR, a.a.O.

²³ Vgl. UNHCR, a.a.O., S. 113ff.

²⁴ Vgl. St. Klingebiel, a.a.O.

aktuellen entwicklungspolitischen Diskussion wird deshalb Krisen- und Wiederaufbauhilfen eine größere Bedeutung beigemessen. Entsprechende Maßnahmen sollen eine entwicklungsbezogene Arbeit möglichst frühzeitig in und nach Krisen sicherstellen und die vorhandenen Lücken zwischen humanitärer Hilfe (inkl. Flüchtlingshilfe) und langfristiger Entwicklungszusammenarbeit schließen helfen („continuum to rehabilitation and development“).

4. Ausblick

Flucht und Vertreibung werden in absehbarer Zukunft wichtige internationale Probleme bleiben. Flüchtlinge sind Kennzeichen von ungelösten innerstaatlichen und internationalen Aufgaben. Wirksame Lösungen müssen daher durch eine umfassende und langfristige Herangehensweise angestrebt werden. Die Flüchtlings-Tragödie von 1994 der ruandischen Bevölkerung und die vielen anderen Krisenherde zeigen, daß die bisherigen Bemühungen zur Ursachenreduzierung und um dauerhafte Lösungen nicht ausreichend waren.

Angesichts der bestehenden Flüchtlingskrisen sind Millionen von Menschen auf ein funktionsfähiges internationales System angewiesen, das humanitäre Hilfe und Schutz sicherstellt. Die Reaktionen der internationale Gemeinschaft auf akute Krisen und Flüchtlingsbewegungen haben sich häufig als unzureichend erwiesen.

Jede Flüchtlingskrise ist durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet; allerdings bestehen vielfältige Möglichkeiten, um eine bessere Vorbereitung auf die wiederkehrenden Probleme zu erreichen. Hierzu zählt beispielsweise die ausreichende politische Bereitschaft, finanzielle Mittel bereitzustellen, nicht erst durch den von Medien erzeugten Druck tätig zu werden sowie einzelstaatliche Interessen bei der Flüchtlingshilfe durch ernsthafte Koordinierungsbemühungen und die Delegation von Aufgaben insbesondere an die Vereinten Nationen zurückzudrängen. Das vorhandene Wissen über die Möglichkeiten, präventiv und problemreduzierend tätig werden zu können, ist ausreichend, um wichtige Fortschritte bei der Verminderung der Flüchtlingsproblematik erreichen zu können.