

Eberwein, Wolf-Dieter

Working Paper

Humanitäre Hilfe, Flüchtlinge und Konfliktbearbeitung

WZB Discussion Paper, No. P 01-302

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Eberwein, Wolf-Dieter (2001) : Humanitäre Hilfe, Flüchtlinge und Konfliktbearbeitung, WZB Discussion Paper, No. P 01-302, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49837>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

P 01 – 302

**Humanitäre Hilfe, Flüchtlinge und
Konfliktbearbeitung**

Wolf-Dieter Eberwein

Juli 2001

Arbeitsgruppe: Internationale Politik

Leiter: Prof. Dr. Wolf-Dieter Eberwein

Tel: (030) 25 491 564

Fax: (030) 25 491 561

e-mail: eberwein@medea.wz-berlin.de

Internet: <http://www.wz-berlin.de/ip>

Zusammenfassung

Humanitäre Hilfe als Element der zivilen Konfliktbearbeitung zu betrachten, würde ihre Existenzberechtigung grundsätzlich in Frage stellen. Die zentrale These lautet, dass sie somit zum Instrument der politischen Gestaltung mutierte. Humanitäre Hilfe ist dennoch friedenspolitisch noch lange nicht bedeutungslos. Sie ist es, wenn die ihr zugrunde liegenden humanitären Prinzipien, die u.a. im humanitären Völkerrecht wie in der Menschenrechtsdeklaration verankert sind, in der Realität von den Staaten wie den nichtstaatlichen Akteuren geachtet und beachtet werden. Die Durchsetzung dieser Prinzipien entspräche den Bemühungen, Gewalt, wenn sie schon nicht verhindert werden kann, aus der Sicht der Opfer jedenfalls abzumildern. Denn humanitäre Prinzipien weisen in Richtung „Zivilisierung der Gewalt“. Zur Begründung dieser These im Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik wird erstens eine spezifische Definition von humanitärer Hilfe vorgeschlagen. Zweitens wird die Problematik der humanitären Hilfe in der Gegenwart an Hand einer normativen Konzeption problematisiert. Drittens wird kurz auf die Komplexität der Flüchtlingsproblematik eingegangen, soweit sie für das Thema von Bedeutung ist. Dabei wird die These vertreten, dass die Flüchtlingsproblematik zum einen von der Tendenz her dazu beiträgt, Konflikte strukturell zu perpetuieren, wenn diese nur als humanitäres Problem betrachtet wird. Zugleich kollidiert die politische Bewältigung (oder auch Verdrängung) von Flüchtlingsströmen immer wieder mit der humanitären Zielsetzung. Warum das der Fall ist, soll anhand der Bewältigung der Flüchtlingswelle aus dem Kosovo, die unmittelbar nach dem Beginn der NATO-Luftangriffe auf die Restrepublik Jugoslawien im Frühjahr 1999 nach Albanien und nach Mazedonien überschwappte, illustriert werden. Hierfür wird der Evaluierungsbericht, den der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtling (UNHCR) herangezogen.

Abstract

Considering humanitarian aid as an element of civilian conflict management would fundamentally challenge its existence. The major proposition is that this activity would thereby be converted into an instrument of politics. Nonetheless humanitarian aid is not completely irrelevant from a peace building perspective. This is the case if the states as well as non-state actors would abide to the humanitarian principles, laid down among others in international humanitarian law as well as in the human rights declaration. From the victims' perspective the enforcement of these principles would correspond to the efforts, to reduce the effects of violence if they cannot be prevented. Humanitarian principles can contribute to the „civilisation of violence“. To justify this proposition in conjunction with the refugee problem humanitarian aid is defined first. Second, the problems of humanitarian aid are elaborated based upon its specific normative foundations. The complexity of the refugee problem will then be briefly illuminated with respect to the main proposition. In the one hand the refugee issue tends to perpetuate structurally conflicts if considered exclusively from a humanitarian perspective. On the other hand the politics with respect to the refugees often collide with the humanitarian objectives. Why this is the case will be discussed with reference to the refugee flows from the Kosovo to Albania and Macedonia which started immediately after the NATO air raids against the Former Republic of Yugoslavia in the Spring of 1999. For that purpose the analysis will rely on the evaluation report commissioned by the United High Commissioner for Refugees (UNHCR).

Dieser Aufsatz erscheint in: Truger, Arno (Koordinator), 2001, Zivile Konfliktbearbeitung: Eine internationale Herausforderung, Münster; Schriftenreihe des Österreichischen Studien-zentrums für Friedens- und Konfliktlösung (ÖSFK); Band 8 des ÖSFK-Forschungs-programms "Friedensmacht Europa".

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangsüberlegungen	1
2. Humanitäre Hilfe: Bedeutung und Funktion	2
3. Zur Problematik der humanitären Hilfe heute	6
4. Die Flüchtlingsproblematik	10
5. Die Kosovo-Flüchtlingskrise.....	15
6. Friedenspolitische Implikationen.....	21
7. Literatur	25

1. Ausgangsüberlegungen¹

Humanitäre Hilfe als Element der zivilen Konfliktbearbeitung zu betrachten, erscheint widersinnig, handelt es sich doch um ein Mittel, um die Folgen von Katastrophen – seit Jahren ist es in der Regel überwiegend innerstaatliche Gewalt – zu überwinden, nicht aber um ein Instrument der Konfliktverhinderung und Konfliktlösung. Das ist schon deswegen plausibel, weil der Adressat der humanitären Hilfe die Opfer sind, nicht aber die Täter. Dennoch ist seit einiger Zeit immer wieder zu hören, dass sie auch bei der zivilen Konfliktbearbeitung berücksichtigt werden müsse.² Dass natürlich auf die unmittelbare Katastrophe, die Nothilfe erforderlich macht, eine Rehabilitationsphase folgt, die dann ihrerseits wieder von der langfristig gedachten Entwicklungsphase abgelöst wird, ist aus konzeptionellen Gründen einleuchtend. Doch faktisch würde humanitäre Hilfe sich selbst die Existenzberechtigung entziehen, verstünde sie sich als Instrument der politischen Gestaltung. Humanitäre Hilfe ist somit für die Konfliktbewältigung irrelevant. Allerdings ist sie deswegen friedenspolitisch noch lange nicht bedeutungslos. Sie ist es, wenn die ihr zugrunde liegenden humanitären Prinzipien, die u.a. im humanitären Völkerrecht wie in der Menschenrechtsdeklaration verankert sind, in der Realität von den Staaten wie den nichtstaatlichen Akteuren geachtet und beachtet werden. Die Durchsetzung dieser Prinzipien entspräche den Bemühungen, Gewalt, wenn sie schon nicht verhindert werden kann, aus der Sicht der Opfer jedenfalls abzumildern. Denn humanitäre Prinzipien weisen in Richtung „Zivilisierung der Gewalt“.

Zur Begründung dieser These im Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik wird erstens eine spezifische Definition von humanitärer Hilfe vorgeschlagen. Zweitens wird die Problematik der humanitären Hilfe in der Gegenwart an Hand einer normativen Konzeption problematisiert. Humanitäre Hilfe ist bedingungslose Parteinahme für die Opfer, aber gerade im Falle von Gewalt ist sie nur bedingt in der Lage, sich von der Politik abzugrenzen. Dazu dienen die sogenannten drei Teufelskreise, die Hillebrand und Maihold (1999) für die Entwicklungszusammenarbeit identifiziert haben. Drittens wird kurz auf die Komplexität der Flüchtlingsproblematik eingegangen, soweit sie für das Thema von Bedeutung ist. Dabei wird die These vertreten, dass die Flüchtlingsproblematik zum einen von der Tendenz her dazu

¹ Für kritische Kommentare bin ich insbesondere Arno Truger und Sven Chojnacki dankbar. Sven Chojnacki verdanke ich auch die in diesem Aufsatz enthaltenen Tabellen über Katastrophen und Konflikte.

² Warum das der Fall ist, wird weiter unten näher erläutert. Andere fordern, humanitäre Hilfe in ein entwicklungspolitisches Kontinuum (von Hilfe, Rehabilitation und Entwicklung) einzubetten, oder verlangen gar

beiträgt, Konflikte strukturell zu perpetuieren, wenn diese nur als humanitäres Problem betrachtet wird. Zugleich kollidiert die politische Bewältigung (oder auch Verdrängung) von Flüchtlingsströmen immer wieder mit der humanitären Zielsetzung. Warum das der Fall ist, soll anhand der Bewältigung der Flüchtlingswelle aus dem Kosovo, die unmittelbar nach dem Beginn der NATO-Luftangriffe auf die Restrepublik Jugoslawien im Frühjahr 1999 nach Albanien und nach Mazedonien überschwappte, illustriert werden. Hierfür wird der Evaluierungsbericht, den der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtling (UNHCR) zu Beginn des Jahres 2000 vorlegte, herangezogen. Abschließend wird die These ausgeführt, dass trotz der real beobachtbaren problematischen Effekte, die die humanitäre Bewältigung des Flüchtlingsproblems zeitigt, eine entsprechend konzipierte Politik der humanitären Hilfe zu ziviler Einhegung von Gewalt im internationalen System beitragen kann.

2. Humanitäre Hilfe: Bedeutung und Funktion

Was ist humanitäre Hilfe? Wird sie als reiner Akt der Barmherzigkeit begriffen, ist sie nicht mehr als praktizierte Nächstenliebe, die den Helfer oder die Helferin im Auge hat. Ethisch gesehen, beruht diese Art des Handelns auf der Verpflichtung der Gesellschaft bzw. ihrer Mitglieder, in Not geratenen Menschen zu helfen. Humanitäre Hilfe kann aber auch als Folge der Aufklärung mit dem Recht der Opfer auf Hilfe begründet werden. Und diesem Recht, das letztlich die Staaten zu garantieren hätten, entspräche die Pflicht zur Hilfe. In diesem Falle steht das Opfer im Mittelpunkt. Dementsprechend muss diese Hilfe unparteilich, unabhängig und neutral erfolgen. Damit sind zugleich die drei zentralen Grundprinzipien des Verhaltenskodex der Föderation des Roten Kreuzes und des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes benannt. An dieser Logik orientiert sich auch Rony Brauman (1995:9), ehemaliger Präsident der Hilfsorganisation Ärzte ohne Grenzen, der humanitäre Hilfe als Tätigkeit beschrieben hat, die darauf abzielt, ohne Diskriminierung, mit pazifistischen Mitteln und im Respekt vor der Würde des Menschen Leben zu erhalten, damit der Einzelne wieder die Fähigkeit zur freien Entscheidung gewinnt. Die Absicht bestehe nicht darin, die Gesellschaft zu verändern, sondern ihren Mitgliedern zu helfen, eine schwierige Krise zu überwinden. Daraus leitet er die spezifische Rolle der (nichtstaatlichen) humanitären Hilfsorganisationen ab, die

Nachhaltigkeit. Das bedeutet, dass humanitäre Hilfe einer Zielsetzung untergeordnet werden müsste, die dem Selbstzweck dieser Aktivität zuwider läuft.

im Gegensatz zu den Staaten keine politischen Interessen verfolgten und somit humanitäre Hilfe als Selbstzweck leisteten.³ Diese der Aufklärung verpflichtete Konzeption humanitärer Hilfe ist *praktizierte Menschenrechtspolitik*. Humanitäre Hilfe verdient in der Tat diese Bezeichnung, weil sie das fundamentale Menschenrecht auf Leben, soweit dies möglich ist, in Notsituationen sichert.

Braumans Definition ist nützlich und einleuchtend. Sie lässt allerdings eine Reihe von Problemen unberücksichtigt, die, wie gezeigt wird, unmittelbare Konsequenzen für die Praxis haben. Diese Definition berücksichtigt nicht die Dauer. Die Grenze zwischen letztlich unbefristeter sozialstaatlicher Fürsorge für hilfsbedürftige Personen und kurzfristiger Not- oder Katastrophenhilfe ist damit unscharf bzw. bleibt unspezifiziert. Dabei handelt es sich gerade bei Flüchtlingen inzwischen um ein langfristiges Problem im internationalen System (vgl. UNHCR, 2001). Logisch postuliert die Definition, der Staat habe in der humanitären Hilfe nichts zu suchen, weil er immer politische Interessen verfolgt, weil dies seine Aufgabe ist. Doch ein solcher Schluss ist voreilig. Eine der zentralen Aufgaben der Staaten ist die Gewährleistung von Sicherheit (vgl. Czempiel, 1994, 2000). Das bedeutet im Falle der humanitären Hilfe, dass die Staaten dafür sorgen müssen, dass Opfern jenseits aller politisch-ideologischen Divergenzen geholfen werden sollte. Aus menschenrechtlicher Sicht entspricht diese humanitäre Aufgabe der Gewährleistung des grundlegenden Menschenrechts auf Leben. Diese Aufgabe der Staaten kann dahingehend präzisiert werden, dass sie ein Minimum an verbindlichen Regeln formulieren müssen, die gewährleisten, dass im internationalen System humanitäre Hilfe als legitime Tätigkeit im Interesse der Opfer abgesichert ist. Die Staaten alleine sind in der Lage – wenn auch nicht immer willens – solche Regeln zu formulieren, die humanitäres Handeln ermöglichen. Dass sie diese Aufgabe grundsätzlich wahrnehmen, zeigt das inzwischen umfangreiche humanitäre Völkerrecht (vgl. etwa Bouchet-Saulnier, 1998).

Eine Präzisierung der Arbeitsteilung zwischen Gesellschaft (den humanitären Hilfsorganisationen) und Staat im Politikfeld der humanitären Hilfe ermöglicht die von Leader (1998) vorgeschlagene analytische Unterscheidung in humanitäre Prinzipien einerseits und Prinzipien humanitären Handelns andererseits. Unter humanitären Prinzipien versteht er die staatliche Zuständigkeit für die Formulierung der Normen und Regeln, die humanitäres Handeln legitimieren, wie deren Durchsetzung. Hierfür stehen die Genfer Konventionen von 1949

³ Genau genommen müsste es heißen „verfolgen sollten“ und „leisten sollten“, weil er damit Prinzipien humanitären Handelns formuliert, die keineswegs auch in der Realität praktiziert werden müssen.

und die zwei Zusatzprotokolle von 1977, die gewährleisten sollen, dass in Not geratenen Menschen geholfen werden kann. Die Prinzipien humanitären Handelns dagegen sind – vereinfacht gesprochen – die Verhaltensregeln für den Umgang mit den Opfern. Sie sollten im Wesentlichen durch Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit bestimmt sein. Das bedeutet zugleich, dass Drittparteien diese Prinzipien ihrerseits respektieren. Immer wieder werden diese Prinzipien von Drittparteien (u.a. Staaten) unterlaufen, sei es durch Konditionalitäten seitens der Geldgeber oder durch die Übernahme von humanitären Aufgaben durch das Militär, wenn es, wie etwa im Falle des Kosovo-Krieges Konfliktpartei ist.

Humanitäres Handeln orientiert sich dieser Konzeption zufolge ausschließlich an der Bedürftigkeit der Opfer. Dabei ergeben sich eine Reihe von Asymmetrien, die mit der Arbeitsteilung zwischen Gesellschaft (den Hilfsorganisationen) und Staat zusammenhängen. Humanitäre Prinzipien sind umfassend, weil sie nicht nur Opfer im Blick haben, sondern sich auch auf Handlungen erstrecken, die zu Opfern führen. Diesen Aspekt könnte man unter den Begriff der „Humanisierung von Gewalt“ fassen. Das war auch die ursprüngliche Absicht, die mit der Gründung der Rotkreuz-Bewegung verfolgt wurde, nämlich die „Humanisierung des Krieges“. Die Prinzipien humanitären Handelns sind wesentlich restriktiver, weil sie sich auf das operative Verhalten im Zusammenhang mit der Versorgung der Opfer beziehen. Eine zweite Asymmetrie wird unmittelbar erkennbar. Während humanitäre Prinzipien in Form internationaler Abmachungen kodifiziert werden, beruhen die Prinzipien humanitären Handelns auf der Selbstverpflichtung der humanitären Hilfsorganisationen. Wie Leader (1998) zeigt, werden die genannten Prinzipien durchaus unterschiedlich interpretiert, so dass trotz des Konsens im Abstrakten im Konkreten ganz unterschiedliche (somit verhaltensrelevante) Auslegungen möglich sind.⁴ Ein Beispiel hierfür ist etwa das unterschiedliche Verhalten humanitärer Hilfsorganisationen in Nordkorea in den vergangenen Jahren: Einige zogen sich zurück, weil sie ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht mehr gewährleistet sahen, andere dagegen blieben vor Ort (vgl. Schloms, 1999).

Zu Recht könnte an dieser Stelle eingewendet werden, dass die vorgeschlagene Konzeption humanitärer Hilfe gleich mehrere Schwächen aufweist. Erstens kann die Kritik erhoben werden, es handle sich im Wesentlichen um eine normative Konzeption. Zum zweiten, und

⁴ Man könnte dieses Argument noch um den Punkt ergänzen, dass Staatlichkeit bestimmten Regeln unterliegt. Was eine humanitäre Hilfsorganisation ist, definiert der- oder diejenige, die glaubt, humanitär tätig zu sein (sieht man von den unterschiedlichen nationalen Regelungen von Gemeinnützigkeit ab).

das folgt aus dieser Kritik, sie sei realitätsfern. Beides ist richtig wie irreführend zugleich. Humanitäre Hilfe muss normativ begründet werden. Das Problem besteht darin, ob die normativen Voraussetzungen einleuchtend sind, eine sinnvolle Orientierung für die Praxis ermöglichen und ordnungspolitisch relevant sind. Eine der Aufklärung und damit konkret dem Menschenrecht auf Schutz des Lebens verpflichtete Konzeption erscheint unter den gegebenen Umständen plausibel, weil sie eine Unterscheidung in „gute“ und „schlechte“ Opfer umgeht.⁵ Zum zweiten ist die Aussage trivial, dass Normen und Praxis in der Regel nicht deckungsgleich sind. Im humanitären Politikfeld wie in allen anderen Bereichen der Politik dominieren Opportunismus und Güterabwägung, weswegen immer wieder bestimmte Normen verletzt oder nicht berücksichtigt werden. Die Bemühungen im humanitären Bereich wie im Bereich der Menschenrechte insgesamt zeigen aber, dass sich zumindest auf der deklaratorischen Ebene ein Konsens herausgebildet hat, dass diese Rechte im Prinzip universelle Gültigkeit haben (vgl. etwa Risse, 2000). Der Einwand, dies sei realitätsfern, ist zwar nicht falsch, doch das schließt nicht aus, dass die beobachtete Realitätsferne durch eine veränderte politische Praxis in Zukunft verringert wird. Wie anders wären etwa die sich über mehrere Jahrzehnte hinziehende Auseinandersetzung über die Sklaverei zu verstehen, die im 19. Jahrhundert schließlich zu deren Abschaffung führte?

Die Erforschung der Entstehung und Durchsetzung von Normen in der internationalen Politik bzw. im internationalen System zeigt, dass die Formulierung von Normen und deren Diffusion im internationalen System aus theoretischer Sicht ein wichtiger Aspekt des Wandels in der internationalen Politik ist, der bis vor kurzem wegen des vorherrschenden machtpolitischen Paradigmas ungeachtet der verschiedenen Varianten weitgehend vernachlässigt worden ist (vgl. etwa Finnemore/Sikkink, 1998). Handeln, auch politisches Handeln, ist immer auch von Normen geleitet. Von der Formulierung von Normen bis zu deren Internalisierung vergeht erfahrungsgemäß auch immer ein längerer Zeitraum (Finnemore/Sikkink, 1998). Deswegen spielt der Staat bei der Formulierung und Durchsetzung humanitärer Prinzipien eine so zentrale ordnungspolitische Rolle. Sie ist konstitutiv für die internationale Politik, die das Verhalten staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure durch Normen, Regeln und Prinzipien sowie durch entsprechende Organisationen einzugrenzen versucht, wenn bestimmte Verhaltensweisen zunehmend problematisch und damit veränderungsbedürftig sind. Das ist heute in

⁵ So käme niemand auf die Idee, ähnlich gegen das Strafrecht vorzugehen, auch wenn dies möglich wäre.

der humanitären Hilfe der Fall, wenn der veränderte Kontext berücksichtigt wird, in dem sie heute in großem Maße geleistet wird.

Diesen Kontext, und damit kommen wir zum dritten Kritikpunkt, lässt Baumanns Definition unberücksichtigt. Im großen und ganzen unproblematisch ist sie bei Naturkatastrophen. Humanitäre Hilfe kann in der Regel zeitlich und räumlich befristet (also kurzfristig) erfolgen, um den Status quo ante wieder herzustellen. Anders sieht es bei der heute dominierenden Situation aus, in der humanitäre Hilfe erfolgt. Es handelt sich in der Regel (vgl. Leader, 2000) um Hilfeleistungen in innerstaatlichen gewaltsamen Konflikten. Der Staat als Institution ist entweder nicht mehr existent oder nur noch schwach präsent. Die Trennung zwischen Kombattanten und Zivilbevölkerung wird in solchen Fällen aufgehoben (der Anteil der verwundeten Zivilbevölkerung wird bei diesen sogenannten neuen Konflikten auf etwa 95 Prozent geschätzt, während er früher ca. fünf Prozent betrug). Die Folge ist, dass humanitäre Hilfe in der Regel nicht nur längerfristig geleistet werden muss, sondern – und vor allem – dass sie Bestandteil des Konfliktes wird, d.h. in die politischen Kalküle der direkt und indirekt Beteiligten eingeht. Damit werden die humanitären Prinzipien wie die Prinzipien humanitären Handelns gefährdet, weil in aller Regel die humanitären Akteure in die politischen Auseinandersetzungen hineingeraten.

3. Zur Problematik der humanitären Hilfe heute

Der veränderte politische Kontext, in dem humanitäre Hilfe heute geleistet wird, muss zugleich in Beziehung zu dem gewachsenen Gewicht dieses Politikfeldes gesetzt werden. Daraus ergibt sich die Problematik, mit der heute sowohl die Staaten wie die humanitären Hilfsorganisationen konfrontiert sind. Auslöser der humanitären Bewegung der Gegenwart war der Sezessionskrieg Biafras in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre.⁶ Zunächst nur marginal bedeutsam gewann dieses Politikfeld in den 80er Jahren zunehmend an Bedeutung. Die 90er Jahre können mit Recht als das entscheidende Jahrzehnt der humanitären Bewegung gekennzeichnet werden, beginnend mit der Kurdenkrise 1991, später mit Somalia und dann mit Ruanda. Mit diesen humanitären Tragödien kam zugleich die Ernüchterung über die Reichweite dieser Tätigkeit. Politisch wurde humanitäre Hilfe zum Surrogat einer auf Konfliktbegrenzung ausgerichteten Sicherheitspolitik. Humanitäre Hilfe wurde zugleich zu einem bedeu-

tenden ökonomischen Faktor, gemessen an den Milliardenbeträgen, die jährlich für diese Zwecke ausgegeben werden. Damit verknüpft ist die Mediatisierung der großen humanitären Tragödien. Das Fernsehen entdeckte die großen humanitären Katastrophen als „reality shows“ über Leid und Gewalt. Das hat, wie es Brauman (1995a) formulierte, dazu geführt, dass humanitäre Hilfe immer mehr zum Spektakel zu degenerieren droht. Selektiv werden damit die Barmherzigkeit der Öffentlichkeit mobilisiert und Aktionismus der Politiker ausgelöst. Gleichzeitig ist diese Berichterstattung notwendig, damit öffentliche und private Spenden fließen.⁷ Auf der Strecke bleiben die vielen vergessenen humanitären Tragödien.

Wegen dieser nur kurzfristigen Mobilisierung von Öffentlichkeit und Politik wird die ordnungspolitische Dimension dieses Politikfeldes, die aus friedenspolitischer Sicht insgesamt wichtig ist, in den Hintergrund gerückt oder erst gar nicht wahrgenommen. Diese Vermutung kann mit Hilfe der von Hillebrand und Maihold (1999) beschriebenen Teufelskreise der Entwicklungspolitik auch für die humanitäre Hilfe näher erläutert werden. Sie sprechen erstens vom Teufelskreis der Apathie und Ahnungslosigkeit, womit sie das Spannungsverhältnis von mangelndem Bürgerinteresse an entwicklungspolitischen Fragestellungen einerseits und der aktiven Hilfsbereitschaft von Bürgern und Medien bei Katastrophensituationen andererseits bezeichnen. Im Falle der humanitären Hilfe gilt das erst recht. Humanitäre Hilfe wird nach wie vor eher als Akt der selektiven Barmherzigkeit begriffen, nicht aber als Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft und somit als ordnungspolitisches Problem der internationalen Politik. Jenseits der Frage, ob Gewalt, wenn sie die Ursache sogenannter humanitärer Katastrophen wie etwa in Ruanda oder Sierra Leone ist, geht es im Wesentlichen um die Frage, inwieweit Opfern bedingungslos geholfen und somit Zugang und Sicherheit für Helferinnen und Helfern gewährleistet werden können.

Die Autoren sprechen zweitens vom Teufelskreis von Wissen und Macht, mit dem sie den Gegensatz von grundsätzlicher politischer Überzeugung hinsichtlich der Notwendigkeit von Entwicklungszusammenarbeit einerseits und ihrer de-facto-Marginalisierung bei wichtigen politischen Richtungsentscheidungen andererseits hervorheben. Auch dies trifft ceteris paribus für die humanitäre Hilfe zu. Die humanitäre Hilfe wird sowohl von den Geber- wie den Empfängerländern immer wieder instrumentalisiert. Auf Seiten der Politik der Geberlän-

⁶ Dieser Konflikt führte auch u.a. zur Gründung der Médecins sans Frontières, den Ärzten ohne Grenzen.

⁷ Auf dieses Janusgesicht weist Fery (1996) hin, der diesem Medienspektakel durchaus eine positive Seite abgewinnt. So werde Leid bewusst gemacht.

der wird sie sicherheitspolitischen Prioritäten untergeordnet oder aber wegen des medialen Druckes zum Zweck des Popularitätsgewinns in der eigenen Öffentlichkeit in den Vordergrund gestellt.⁸ Auf Seiten der Empfängerländer versuchen die kämpfenden Gruppen, humanitäre Hilfe immer wieder zur Entlastung ihrer Aufwendungen für kriegerische Aktivitäten auszunützen. Bekanntlich fordern Konfliktparteien immer wieder für den Zugang zu den Opfern die Abgabe von Hilfsgütern, zum Teil fordern sie sogar Geld. Das hat der humanitären Hilfe den Vorwurf eingebracht, sie trage zur Verlängerung der Konflikte bei, wobei geflissentlich übersehen wird, dass letztlich die Verfügbarkeit ausreichender Waffen entscheidend ist.

Schließlich sprechen die Verfasser vom Teufelskreis der Harmonie und Harmlosigkeit. Damit wollen sie die Neigung der Entwicklungspolitiker kennzeichnen, ihren Politikbereich als jenseits der Konflikthaftigkeit traditioneller Politik liegend darzustellen. Dies gilt für die Politik insgesamt, wie der Begriff der humanitären Intervention deutlich macht. Das Motiv für die sogenannte humanitäre Intervention im Kosovo mag sehr wohl die Überwindung der Verfolgung der albanischen Bevölkerung gewesen sein. Die Lage der Kosovo-Albaner, die bereits dramatisch war, schien sich im Herbst 1998 sogar noch zu verschärfen. Die Frage wurde erst gar nicht mehr gestellt, ob die Luftangriffe zur Überwindung der Notlage angemessen waren. Sie konnten und können Opfer als solche nicht verhindern. Derartige Aktionen richten sich gegen die Täter, die – im Wortsinn – außer Gefecht gesetzt werden sollen. Humanitär ist eine solche militärische Aktion bestenfalls in einem indirekten Sinne. Diese begrifflich vermutliche intendierte Verharmlosung und die damit einhergehende konzeptionelle Verwirrung sind Begleiterscheinungen von Gewaltereignissen in der internationalen Politik. Dass diese als Ursache hingestellt werden, ist nicht minder irreführend. Begrifflich ist eine „humanitäre Intervention“ in ihrem ersten Wortelement geeignet, innenpolitisch wie international militärische Aktionen zu legitimieren. Für humanitäre Tragödien Gewalt zur Ursache zu erklären, ignoriert die Tatsache, dass Gewalt nicht aus dem Nichts entsteht. Setzt man argumentativ erst bei der Gewalt an, dann drücken sich darin viel eher sicherheitspolitische Indifferenz, Abstinenz oder gar sicherheits- und friedenspolitisches Versagen aus, weil deren Ursachen schlicht unberücksichtigt bleibe. In jedem Falle droht humanitäre Hilfe unter diesen Umständen zur Geisel der Sicherheitspolitik zu werden.

⁸ Das gilt etwa für die Entscheidung der deutschen Bundesregierung, Hubschrauber nach Mosambik zu schicken, obwohl zu diesem Zeitpunkt deren Einsatz überflüssig war.

Eine ähnliche potenziell unheilvolle Interdependenz besteht zu einem anderen Politikfeld, dem der Entwicklungspolitik. Deren Vertreter fordern immer wieder eine Einbindung der humanitären Hilfe in eine entwicklungspolitische Strategie.⁹ Dieser liegt die unausgesprochene Annahme zugrunde, menschliche Katastrophen stellen so etwas wie eine kurz- oder mittelfristige Unterbrechung des Entwicklungsprozesses dar. Dabei ist es ebenso plausibel, wenn nicht sogar eher zutreffend, dass humanitäre Katastrophen als Folge gescheiterter Entwicklungspolitik zu begreifen sind.¹⁰ Jedenfalls kann diese zumindest konzeptionell gedachte Verknüpfung praktisch zu Zielkonflikten führen, bei denen die humanitäre Hilfe in der Regel der Verlierer ist, weil sie für andere Zwecke instrumentalisiert wird.

Damit sind die Strukturprobleme der humanitären Hilfe im allgemeinen umrissen. Die Wahrung humanitärer Prinzipien und der Prinzipien humanitären Handelns setzt voraus, dass dieses Politikfeld über ein hohes Maß an Autonomie verfügt. Es setzt aber auch voraus, dass die Akteure selbst sich daran halten. Dies ist nicht immer der Fall (vgl. Leader, 2000). Interdependenzen und Zielkonflikte gibt es vor allem mit der Sicherheits- und der Entwicklungspolitik. Humanitäre Prinzipien werden häufig missachtet. Die Bereitschaft aber auch die Fähigkeit, diesen Prinzipien Geltung zu verschaffen, ist zum Teil gering, zum Teil wird sie selektiv medial bestimmt. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass das politische Gewicht dieses Politikfeldes vergleichsweise gering ist und darüber hinaus eine eher auf Opportunität und Barmherzigkeit beruhende Konzeption von humanitärer Hilfe zu dominieren scheint. Bis heute gibt es im internationalen System keine systematische Politik der humanitären Hilfe der Staaten, die das Recht der Opfer auf Hilfe in den Mittelpunkt stellte und konsequent durchsetzte.

⁹ Konzeptionell durchaus richtig, ist aber völlig unklar, wie dies bei lange anhaltenden, gewaltsamen Konflikten umgesetzt werden kann.

¹⁰ Zu dieser Schlussfolgerung kommt Catherine Götze (1999) in ihrer Analyse dieses Zusammenhangs.

4. Die Flüchtlingsproblematik

Flüchtlinge hat es immer gegeben gegeben. Das wird mit Sicherheit auch für die Zukunft gelten. Nach Schätzungen des UNHCR gibt es heute in etwa fünfzig Millionen Flüchtlinge. Sie können „... legitimately be described as victims of forced displacement“ (UNHCR 2001:2). Hinter dem abstrakten Begriff Flüchtlinge verbergen sich unzählige Einzelschicksale, die in vielerlei Arten von Vertreibung ihre Ursachen haben. Der klassische Flüchtling ist derjenige, der sein Land in Sorge um sein Leben verlässt, um in einem Nachbar- oder Drittstaat Zuflucht zu suchen. Einen Sonderfall stellen die Asylsuchenden dar, die aus politischen oder sonstigen Gründen als Vertriebene einen rechtlichen *Anspruch* auf eine neue Heimat haben. Der heute dominierende Typ des Flüchtlings dagegen gehört dem Kreis der sogenannten IDPs, den internally displaced persons, an. Dabei handelt es sich um einen Personenkreis, der innerhalb des eigenen Landes vertrieben wird. Schließlich stellen Staatenlose eine besondere Kategorie von Flüchtlingen dar, auch wenn in diesem Falle der Begriff Flüchtling – formal logisch – irreführend ist. Sie sind heimatlos, fallen auch zahlenmäßig kaum ins Gewicht. Für 1999 führt der World Disaster Report (IFRC, 2000:180-199) 21,0 Millionen intern Vertriebener auf (siehe hierzu Tabelle 1). Diese Zahl liegt etwa um etwa 50 Prozent höher als die der grenzüberschreitenden Flüchtlinge. Lag diese Zahl 1993 bei 24,5 Millionen, stieg sie 1994 auf 26,4 Millionen an, war dann ab 1995 rückläufig, um 1998 wieder anzusteigen. 1999 waren es 21,0 Millionen Menschen.

**Tabelle 1: Landesintern Vertriebene (internally displaced persons)
(in Millionen)**

<i>Jahr</i>	<i>Afrika</i>	<i>Europa</i>	<i>Amerika, Karibik</i>	<i>Süd-, Zent- ralasien</i>	<i>Mittlerer Osten</i>	<i>Ostasien, Pazifik</i>	<i>Gesamt</i>
1993	16,9	2,8	1,4	0,9	2,0	0,6	24,5
1994	15,7	5,2	1,4	1,8	1,7	0,6	26,4
1995	10,2	5,1	1,3	1,6	1,7	0,6	20,4
1996	8,8	4,8	1,2	2,4	1,5	1,1	19,7
1997	7,6	3,7	1,6	2,3	1,5	0,8	17,4
1998	8,9	3,7	1,8	2,1	1,6	1,2	19,3
1999	10,0	4,1	1,9	1,6	1,7	1,3	20,9

Quelle: World Disaster Report (Zahlen gerundet)

Einen einfachen linearen positiven Trend gibt es nicht, dafür aber eine diskontinuierliche und zugleich drastische Zunahme. Ebenfalls längerfristig, wenn auch nicht stetig ansteigend, sind die grenzüberschreitenden Flüchtlinge, wie aus Tabelle 2 hervorgeht.

Tabelle 2. Grenzüberschreitende Flüchtlinge 1951-1989 (in Millionen)

<i>Jahr</i>	<i>Afrika</i>	<i>Asien</i>	<i>Europa</i>	<i>Latein-amerika</i>	<i>Nord-amerika</i>	<i>Ozeanien</i>	<i>Andere</i>	<i>Gesamt</i>
1951	0,0	0,0	1,2	0,1	0,5	0,2	0,0	2,1
1960	0,0	0,0	0,8	0,1	0,5	-	0,0	1,5
1965	1,4	1,4	0,7	0,1	0,5	0,0	0,1	4,4
1970	1,0	0,2	0,6	0,1	0,5	0,0	0,0	2,5
1975	1,6	0,1	0,5	0,1	0,5	0,0	0,0	3,0
1980	4,1	2,7	0,8	0,2	0,9	0,3	0,0	8,9
1985	3,7	6,0	1,0	0,3	0,6	0,1	0,1	11,8
1990	5,9	7,9	1,5	1,2	0,6	0,1	0,0	17,2

Quelle: UNHCR (Zahlen gerundet)

Zu Beginn der sechziger Jahren lag diese Zahl bei 1,5 Millionen, um dann un stetig anzuwachsen; 1970 auf 2,5 Millionen, 1980 auf 8,9 Millionen um dann 1990 mehr als das Doppelte auf 17,2 Millionen. Der vorläufige Höhepunkt der grenzüberschreitenden Fluchtbewegung (vgl. Tabelle 3) war das Jahr 1992 mit 18,3 Millionen. Seitdem ist die Zahl stetig zurückgegangen und betrug zum Ende des Jahrhunderts noch 11,7 Millionen.

Tabelle 3: Grenzüberschreitende Flüchtlinge 1990-1999 (in Millionen)

<i>Jahr</i>	<i>Afrika</i>	<i>Asien</i>	<i>Europa</i>	<i>Latein-amerika</i>	<i>Nord-amerika</i>	<i>Ozeanien</i>	<i>Andere</i>	<i>Gesamt</i>
1991	5,3	8,5	1,6	0,9	0,7	0,1	0,0	17,0
1992	5,4	7,7	3,4	0,9	0,8	0,1	0,0	18,3
1993	6,4	5,8	3,1	0,1	0,8	0,1	-	16,3
1994	6,8	5,0	2,6	0,1	0,8	0,1	-	15,3
1995	5,7	4,8	3,1	0,1	0,8	0,1	-	14,6
1996	4,3	4,8	3,2	0,1	0,7	0,1	-	13,2
1997	3,5	4,7	2,9	0,1	0,7	0,1	-	12,0
1998	3,3	4,7	2,7	0,1	0,7	0,1	-	11,5
1999	3,5	4,8	2,6	0,1	0,6	0,1	-	11,7

Quelle: UNHCR (Zahlen gerundet)

Die tatsächliche Zahl grenzüberschreitender und innerstaatlicher Flüchtlinge ist vermutlich noch wesentlich höher. Der UNHCR geht davon aus, dass die effektive Zahl der Flüchtlinge rund 50 Millionen beträgt, die der IDPs bei etwa 30 Millionen, was etwa 60 Prozent der Gesamtzahl der Flüchtlinge entspräche. Gerade die ärmeren Länder müssen am meisten unter diesem Problem leiden. Die meisten grenzüberschreitenden Flüchtlinge (siehe Tabelle 3, Tabelle 2 zum Vergleich für die Zeit davor) gibt es, legt man die Zahlen von 1999 zugrunde (UNHCR, 2001), in Asien mit 4,8 Millionen, Afrika mit 3,5 Millionen und Europa mit 2,6

Millionen.¹¹ Etwa die Hälfte der intern Vertriebenen (vgl. Tabelle 1) ist in Afrika zu finden (10 Millionen) und nicht ganz ein Viertel in Europa (4,1 Millionen). Die übrigen Kontinente haben einen Anteil, der zwischen 1,3 (Ostasien/Pazifik) und 1,9 Millionen (Amerika, Karibik) liegt.

So ungenau diese Zahlen auch immer sein mögen, so geben sie doch Größenordnungen an und die längerfristige Entwicklung, die zeigt, dass mit diesem Problem auch in Zukunft, möglicherweise sogar in noch größerem Umfang, gerechnet werden muss, ungeachtet der kurzfristigen Schwankungen. Auch wenn die Betreuung der Flüchtlinge eine wichtige humanitäre Aufgabe ist, handelt es sich im Kern um ein zentrales politisches Problem. Flüchtlingsbewegungen, innerstaatlich wie grenzüberschreitend, gehen zum Teil, wenn auch nicht ausschließlich, auf staatlichen Zusammenbruch und Anarchie, Unterdrückung, Gewalt und Hunger zurück. Wie es in dem Bericht des UNHCR (2001) im Kapitel 11, „the changing dynamics of displacement“, heißt: „Meeting the needs of the world’s displaced people – both refugees and the internally displaced – is much more complex than simply providing short-term security and assistance. It is about addressing the persecution, violence and conflict which bring about displacement. It is about recognizing the human rights of all men, women and children to enjoy peace, security and dignity ...“

Tabelle 4: Katastrophen- und Gewaltereignisse (weltweit), 1950-1999

<i>Katastrophentyp</i>	<i>1950-1959</i>	<i>1960-1969</i>	<i>1970-1979</i>	<i>1980-1989</i>	<i>1990-1999</i>	<i>Total</i>
Technische Katastrophen*	51	102	264	1.078	2.082	3.577
Natürliche Katastrophen**	360	698	1.197	2.420	2.799	7.474
Bürgerkriege/Jahr (begonnen)	12	13	19	15	23	82
Bürgerkriegsjahre (in Gang befindlich)	42	109	142	245	246	784
Komplexe Katastrophen***	2	16	37	82	89	226

* Transportunfälle, industrielle und chemische Unfälle, andere Unfälle

** Dürren, Erdbeben, Erdbeben, Epidemien, extreme Temperaturen, Feuersbrünste, Fluten, Stürme, Vulkanausbrüche, Insektenplagen

*** Bürgerkriege verknüpft mit langandauernden Katastrophenereignissen (Dürren, Hungersnöten) und/oder einer Serie von natürlichen Katastrophenereignissen mit weitreichenden gesellschaftlichen Folgen

Quellen: natürliche und technische Katastrophen CRED (EM-DAT); Bürgerkriege: Eigene Berechnungen.

¹¹ Dabei hat etwa ein Drittel der Flüchtlinge in Russland, Armenien und Aserbeidschan Zuflucht gefunden.

Das Flüchtlingsproblem ist kein kurzfristiges, sondern ein langfristiges Problem. Dafür spricht zum einen die Gewaltentwicklung im internationalen System, wofür insbesondere die Zahl der Bürgerkriege oder sogenannter „wars of the third kind“, wie sie Holsti nennt (1996), die Ursache sind. Dabei handelt es sich nicht mehr um Bürgerkriege im klassischen Sinne, sondern um bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Gruppen oder Clans, die von dem irreführenden Glauben ausgehen, dass sich Gewalt auszahle. Kurz- oder mittelfristig mag dies stimmig sein, längerfristig ist es mit Sicherheit falsch. In diesem Kalkül ist auch die Zivilbevölkerung enthalten, die Zielscheibe von Vertreibung, von Verstümmelung, Mord und Totschlag wird. Rassistisch-ethnische oder religiöse Begründungen müssen dann dafür herhalten, was nachweisbar geschehen ist, sei es im ehemaligen Jugoslawien, in Ruanda oder in Osttimor. In den fünfziger Jahren gab es lediglich zwölf Bürgerkriege (vgl. Tabelle 4). Diese Zahl erhöhte sich für die Jahre zwischen 1990 und 1999 auf 23, was in etwa 30 Prozent aller derartiger Gewaltkonflikte in der letzten Dekade der fünfzigjährigen Periode entspricht. Noch dramatischer sieht das Bild aus, wenn man die Zahl der Jahre zusammenfasst, in denen innerstaatlich Gewalt ausgeübt wurde. Waren es in der Dekade 50-59 42 Kriegsjahre, so betrug diese Zahl für die achtziger und neunziger Jahre jeweils 245 bzw. 246 Kriegsjahre. Nicht die zunehmende Häufigkeit ist folglich das Problem, was irrtümlich immer wieder behauptet wird, sondern die Zunahme der Dauer dieser blutigen Auseinandersetzungen, die dramatisch angestiegen ist. Sie ist zugleich einer der zentralen Auslöser für das Flüchtlingsproblem, mit dem die Staaten wie die humanitären Hilfsorganisationen und der UNHCR qua Mandat heute konfrontiert sind.

Ähnlich dramatisch ist die Entwicklung im Bereich der Naturkatastrophen und technischen Katastrophen. Deren Zahl stieg von 360 bzw. 51 für die Periode 1950-1959 auf 2.799 bzw. 2.082 im Zeitraum 1990-1999 an. Ähnlich sieht es aus für die sogenannten komplexen Katastrophen (auch *complex emergencies* genannt). Dabei handelt es sich um Katastrophen, bei denen Gewalt Hand in Hand mit Dürren oder Hungersnöten einhergeht. Deren Zahl belief sich zwischen 1950 und 1959 auf zwei und erreichte in der letzten Dekade des Jahrhunderts mit 89 derartiger Ereignisse einen erschreckenden Höhepunkt. Diese Zahlen und die aus ihnen ablesbaren Trends zwingen zu der Annahme, dass auf absehbare Zeit keinesfalls mit einem Rückgang der Flüchtlingszahlen zu rechnen ist, vermutlich ebenso wenig mit einem Rückgang andauernder Gewalt.

Die Flüchtlingsproblematik ist Ausdruck struktureller Friedlosigkeit. Das wäre dann nicht der Fall, wenn es sich lediglich um ein humanitäres Problem handelte, mit dem sich die internationale Gemeinschaft freikaufen könnte. Das kann sie aber nicht, unabhängig davon, dass die finanzielle Belastung der staatlichen und privaten Geldgeber nicht ausreicht, um die Not aller Opfer entscheidend zu lindern. Die Flüchtlingsproblematik ist nicht nur deswegen ein Problem struktureller Friedlosigkeit, weil die Flüchtlinge mehrheitlich am häufigsten in den ärmeren Regionen der Welt auftreten, d.h. in den Regionen, die bereits latent oder manifest instabil sind. Mit der längerfristigen Unterbringung in Lagern gehen Folgeprobleme einher, die der UNHCR (2001) mit aller Deutlichkeit beschrieben hat. Lager stellen keinen humanitär geschützten Raum dar. Lagerbewohner werden teilweise von bewaffneten Gruppen und Rebellen politisiert und militarisiert. Jugendliche wie Erwachsene werden darüber hinaus von diesen Gruppen zwangsrekrutiert. Wenn Flüchtlinge in einem Nachbarland (oder in einem sonstigen Drittland) Zuflucht suchen, werden sie zum Teil abgewiesen, wie der Rückgang der Zahlen etwa in Deutschland zeigt. Gelingt es ihnen trotzdem, dann müssen sie zum Teil mit Diskriminierungsmaßnahmen der Aufnahmeländer (begrenzte Bewegungsfreiheit ist dabei nur eines der Probleme) oder gar mit Angriffen rechnen (s. hierzu UNHCR, 2001).

Aufgrund dieser komplexen Bedingungen verknüpft sich dann das humanitäre Problem untrennbar mit einem längerfristigen sicherheitspolitischen Problem: weitere Instabilität oder Destabilisierung, innerstaatlich wie international. Sind Flüchtlingsbewegungen bereits Ausdruck politischen Versagens, so ist die Bewältigung – oder besser Nicht-Bewältigung des Flüchtlingsproblems – Ausdruck einer unbewältigten sicherheitspolitischen Herausforderung im engeren Sinne. Innerstaatlich sind sie Ausdruck wie auch Verstärker bestehender Konflikte. International, d.h. aus der Sicht der Aufnahmestaaten, gelten Flüchtlinge zunehmend als Sicherheitsrisiko. Diesem Problem sucht man in den Industriestaaten dadurch zu entkommen, dass die Grenzen mehr und mehr abgeschottet werden – vergleiche etwa die Grenze der USA zu Mexiko oder den Schengener Raum – und gleichzeitig das Recht auf politisches Asyl eingeschränkt wird. So entstehen humanitäre Folgeprobleme, die die humanitären Hilfsorganisationen, insbesondere den UNHCR, zu überfordern drohen. Dass in diesem Kontext gegen Menschenrechte (Hilfeleistung) und internationale Normen (u.a. Flüchtlingskonvention) verstoßen wird, ist eine zwangsläufige Begleiterscheinung, die die Staaten bewusst in Kauf nehmen. Damit verliert die deklaratorische Politik der humanitären Hilfsbereitschaft und -notwendigkeit ebenso an Glaubwürdigkeit wie das Bekenntnis zu den Menschenrechten.

Bevor weitere Schlussfolgerungen gezogen werden, soll an Hand des Berichts des UNHCR (2000) „Evaluation & Policy Analysis – The Kosovo refugee crisis“ exemplarisch dargestellt werden, welche Probleme u.a. derartige Flüchtlingsströme aufwerfen bzw. mit welchen strukturellen Problemen die humanitäre Hilfe konfrontiert ist.¹² Hieraus ergeben sich abschließend Ausführungen über die ordnungspolitische Problematik.

5. Die Kosovo-Flüchtlingskrise

Wenn im Zusammenhang mit dem Kosovo von Flüchtlingskrise gesprochen wird, dann wird damit eine Terminologie übernommen, die sich nicht nur beim UNHCR eingebürgert hat und im Zusammenhang mit den Luftangriffen der NATO auf das ehemalige Jugoslawien in der Öffentlichkeit verwendet wird. Damit wird aber dieser sprachliche Euphemismus keineswegs geteilt. Die Flüchtlingskrise ist kurzfristig die Folge der Luftangriffe, die ihrerseits Ausdruck der langfristigen Vernachlässigung des Problems der Kosovo-Albaner sind. Diese Luftangriffe führten zur Intensivierung der Verfolgung der Kosovo-Albaner und zu der grenzüberschreitenden Fluchtbewegung von rund 446.600 Menschen nach Albanien, 344.500 nach Mazedonien und 69.900 nach Montenegro (UNHCR, 2000:6). Nicht berücksichtigt sind die Flüchtlinge, die in Jugoslawien außerhalb des Kosovo Zuflucht fanden. Die Flüchtlingskrise, wenn man sie so nennen will, war letztlich das Ergebnis einer gescheiterten Politik.

Die Bewältigung dieser Krise soll unter drei Gesichtspunkten thematisiert werden, um die ordnungspolitische Problematik zu verdeutlichen. Sie wird erstens unter dem Aspekt der Wahrung humanitärer Prinzipien diskutiert, die in dem Kontext der damaligen Ereignisse erörtert werden. Zum zweiten geht es darum, ob bzw. inwieweit insbesondere der zuständige UNHCR auf diese Krise vorbereitet war, um die Flüchtlingswelle zu bewältigen. Schließlich geht es darum zu zeigen, inwieweit in diesem Fall die Prinzipien humanitären Handelns eingehalten wurden bzw. eingehalten werden konnten.

¹² Man sollte nicht vergessen, dass mindestens 45 Evaluierungsberichte, u.a. vom Internationalen Roten Kreuz (IKRK) und der Internationalen Rotkreuz-Föderation, aber auch von „Médecins sans frontières“ (MSF) oder dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) zwischenzeitlich angefertigt worden sind. Diese wurden auf einer Tagung im Oktober 2000 von ALNAP behandelt. ALNAP („Active Learning Network on Accountability and Performance“) ist zur zentralen Sammelstelle für die Evaluierung in Gang befindlicher wie abgeschlossener humanitärer Aktionen eingerichtet worden, um die erkennbaren Probleme humanitärer Hilfsaktionen zu überwinden.

Zum Kontext und den humanitären Prinzipien. Wie aus dem UNHCR-Bericht hervorgeht, waren auf politischer Seite Vorstellungen handlungsleitend, die mit den humanitären Prinzipien nicht kompatibel waren. In seinem Brief an den UNHCR vom 3. April 1999 insistierte der Generalsekretär der NATO auf einer Kooperation des UNHCR mit der NATO im Bereich der Logistik, dem Bau von Lagern und der Überführung von Flüchtlingen in Drittländer. Auf eine solche Führungsrolle des Militärs drängten vor allem die USA, Großbritannien und Italien „that the military lead the humanitarian operations“ (UNHCR, 2000:113). Damit wurde faktisch die Führungsrolle der humanitären Organisationen wie des UNHCR beansprucht, obwohl die NATO Kriegspartei war. Die Führungsrolle ist inkompatibel mit der humanitären, die u.a. neutral und unparteilich sein muss. Diese Zusammenarbeit war in Mazedonien besser gelöst als in Albanien, wo der UNHCR von der Regierung faktisch umgangen wurde. In Tirana war die NATO der unmittelbare Ansprechpartner der Regierung, während es in Skopje – ursprünglich jedenfalls – der UNHCR war, der aber dann seine lead agency-Rolle weitgehend dem Militär überließ.

Problematisch war aber der Umgang mit den Flüchtlingen selbst. Im Gegensatz zu Albanien wollte Mazedonien ursprünglich die Flüchtlinge erst gar nicht ins Land lassen. Erst nach diplomatischen Vermittlungen, bei denen vor allem Deutschland eine entscheidende Rolle spielte, öffnete Mazedonien seine Grenzen. Die politische Einsicht, dass das fragile „ethnische Gleichgewicht“ in diesem Lande zugunsten der albanischen Minderheit kippen könnte, führte dann zu dem, was im Evaluationsbericht als politisch innovativer Schritt bezeichnet wurde, zum Humanitarian Evacuation Program (HEP) und dem Humanitarian Transfer Program (TNP). Das erste Programm diente dem Transfer von Flüchtlingen in NATO-Länder, die sich bereit erklärt hatten, ein bestimmtes Kontingent aufzunehmen. Das zweite dagegen sollte albanische Flüchtlinge von Mazedonien nach Albanien transferieren. Dass HEP zur Norm wird, ist unwahrscheinlich, auch wenn es eine politische Option darstellt, „given the limited public support for receiving refugees from more distant continents and the likelihood that Western states will be less implicated in other conflicts“ (op. cit. 102). Dabei kam es allerdings zu Auswüchsen in der Form, dass ein Handel mit solchen Zusagen entstand, erleichtert durch den Umstand, dass die Registrierung der Flüchtlinge oder die Überprüfung der Papiere nur bedingt möglich war. Zum Teil unterliefen einzelne Regierungen dieses Programm, indem sie Evakuierungen in eigener Regie unternahmen. HEP war dagegen weniger erfolgreich. Dieses Programm „was side-stepped by a more complicated burden-sharing opera-

tion initiated by donor governments that involved evacuations outside the region (HTP)“ (op.cit).

*Zur Früherkennung.*¹³ Wie erklärt sich das teilweise Versagen des UNHCR, zumindest in den Anfängen? War man nicht darauf vorbereitet, lag es an organisatorischen Mängeln oder lag es an dem Kontext, der das Handeln des UNHCR bestimmte? Die Ereignisse um den Kosovo begannen mit der Aufnahme der Luftangriffe durch die NATO am 24. März 1999. Was diese enorme Flüchtlingswelle im Vergleich zu den beiden ebenso umfangreichen Krisen während des kurdisch-irakischen Krieges 1991 und um die Großen Seen in Afrika 1994 auszeichnete, war „the combination of size and speed that made the Kosovo movement so difficult to respond“ (UNHCR, 2000:6). Humanitäre Krisen wie die um den Kosovo 1999 sind keine völlig unvorhersehbaren Ereignisse. Völlig unvorbereitet war der UNHCR (wie die humanitäre Bewegung insgesamt) auf die Flüchtlingswelle nicht, denn bereits im Mai 1998 hatte der UNHCR gemeinsam mit OCHA, dem „Office for the Coordination of Humanitarian Affairs“ der UNO, einen gemeinsamen „United Nations Humanitarian Regional Contingency Plan related to the Kosovo“ entwickelt. Für Albanien ging man von Schätzungen zwischen 20.000 und 100.000 Flüchtlingen aus. Erwartet wurde, dass ab einem wöchentlichen Zugang von 700 bis 1.000 Flüchtlingen der mit der albanischen Regierung abgesprochene Mechanismus in Kraft treten würde. Dabei hatte man, wie sich während der Krise herausstellte, vergessen, entsprechende Vorkehrungen zu treffen, wie die Nichtregierungsorganisationen vom UNHCR als „lead agency“ eingebunden werden sollten. Die Planungen für Mazedonien waren deswegen begrenzt, weil die Regierung aus politischen Gründen nur bereit war, 20.000 Flüchtlinge als Planungsobergrenze zu akzeptieren. Informell hatte sie die Zahl von 70.000 akzeptiert (UNHCR, 2000:25). Diese ungenügende Vorbereitung im Zusammenhang mit, wie es im Bericht heißt, dem Gefühl der Zuversicht der UNHCR-Vertreter vor der eigentlichen Krise, was die Bewältigung einer möglichen Flüchtlingswelle betrifft, sei auffallend. Denn der UNHCR war in den beiden Ländern nicht in der Lage, darauf adäquat zu reagieren, weil er selbst nur über Reserven für die Versorgung von nur 50.000 Flüchtlingen verfügte. Die Möglichkeit, Orte für die Errichtung von Flüchtlingslagern zu inspizieren, hat der UNHCR ebenso wenig wahrgenommen wie Überlegungen anzustellen, wie durch die Errichtung eines humanitären Korridors die Flüchtlinge von Mazedonien nach Albanien transferiert werden könnten. Ein

entscheidender Hinweis bezüglich der early warning-Fähigkeit (genauer gesagt, des Versagens der Frühwarnung oder allgemeiner bezüglich der disaster preparedness des UNHCR wie der anderen Akteure) wird in dem Bericht u.a. wie folgt beschrieben: „failure to ‚think outside the box‘ for the ‚worst case‘ rendered the planning process irrelevant to the emergency“ (UNHCR, 2000:29).

Diese knappe Darstellung zeigt, dass Planungen und Früherkennung für größere humanitäre Katastrophen, d.h. Flüchtlinge, grundsätzlich möglich sind und auch erfolgen. Wegen der politischen Rahmenbedingungen (siehe hierzu weiter unten) als auch wegen organisatorischer Schwerfälligkeit muss aber mit zumindest zeitlichen Verzögerungen gerechnet werden. Zugleich weisen die Autoren des Evaluierungsberichtes auf ein grundsätzliches Problem hin, das bei allen Organisationen anzutreffen ist, nämlich auf einen Mangel innovativen Denkens („thinking outside“). Hinzu kommen Management-Mängel, logistische Probleme und finanzielle Restriktionen. Schließlich ergaben sich auch Probleme der Koordinierung, für die der UNHCR allerdings nicht alleine verantwortlich gemacht werden kann.

Prinzipien humanitären Handelns. Kommen wir damit zum dritten Punkt, der Wahrung der Prinzipien humanitären Handelns durch die humanitären Hilfsorganisationen und anderer Akteure. Ohne einzelne Organisationen identifizieren zu können oder zu wollen, geht es hierbei um zwei eng miteinander verknüpfte Problembereiche, zum einen um die Aktivitäten und die Zusammenarbeit der humanitären Akteure, zum anderen um das kritische Problem der Zusammenarbeit oder der Absprache mit dem Militär, das bekanntlich in dieser Flüchtlingskrise eine humanitäre Rolle beanspruchte.¹⁴ Was diese Krise deutlich machte, ist erstens der unterschiedliche Grad der Professionalität innerhalb der humanitären Hilfsorganisationen selbst. Das wurde u.a. etwa an der unterschiedlichen Lagerausstattung deutlich. Manche Lager erfüllten nicht die UNHCR-Standards, in anderen Fällen waren diese Standards wesentlich höher. Die Flüchtlinge suchten sich die besseren Lager aus (bei der Wahl des Lagers kam es zum „vote with their feet“, wie es im Bericht heißt). Für den UNHCR stellte sich das Problem, dass die Geldgeber, d.h. die Regierungen, darauf bestanden, ihre „eigenen NGOs“ mit bestimmten Aufgaben zu betrauen. „Nationality, not capacity, was the selection criterion and some NGOs could not fulfil their allocated tasks, producing sub-standard work“ (UNHCR,

¹³ Im Übrigen: Führt Früherkennung zu erfolgreicher Prävention, dann wird damit zugleich verhindert, dass humanitäre Hilfe notwendig wird!

¹⁴ Siehe hierzu ICVA (2000). Zur allgemeinen Problematik vergleiche den Aufsatz von Roberts (2000).

2000:81). In diesem Falle trifft die Schuld einige der humanitären Hilfsorganisationen, die sich dem kompetitiven bilateralen Umfeld anpaßten, „dominated in resource and numerical terms by independent actors who sought to carve out a role in what became, at times, an unseemly race for visibility rather than a desire for a rational allocation of responsibilities“ (ebd.:82). Ein Teil der humanitären Akteure verstieß somit gegen die Prinzipien humanitären Handelns, indem er, aus welchen Gründen auch immer, zur Politisierung der humanitären Hilfe beitrug. Die hiermit einhergehende „Nationalisierung“ musste zwangsläufig zu Lasten des Multilateralismus gehen, unter der der UNHCR u.a. in Form mangelnder finanzieller Unterstützung zu leiden hatte.

Noch problematischer war in diesem Zusammenhang die Rolle der Militärs. Sieht man dieses Problem ausschließlich unter der technokratischen Perspektive, dann ließe sich vielleicht noch Verständnis für das aufbringen, was sich vor allem in Mazedonien abspielte. Unbestritten verfügt das Militär im technischen Sinne über logistische und sonstige Fähigkeiten, die so manche NGO einfach nicht hat. Jedenfalls übernahm das Militär, z.T. wegen der dramatischen Entwicklung, eine Führungsrolle, indem es teilweise Lagerbau und Lagermanagement in eigener Regie durchführte. Dass Koordination zwischen Militär und humanitären Hilfsorganisationen notwendig ist, bestreitet nicht einmal das IKRK. Was abgelehnt wird, ist die Kooperation, erst recht die Unterordnung unter das Militär, ob es sich nun um eine Kriegspartei handelt oder nicht. Der Lagerbau entsprach weniger den Bedürfnissen der Flüchtlinge als den Gepflogenheiten im militärischen Bereich. Außerdem waren die Lager in der Nähe der Grenze angelegt worden waren, womit die Sicherheit der Flüchtlinge prinzipiell gefährdet war (der völkerrechtliche Schutz der Flüchtlinge in den Lagern war prinzipiell nicht mehr gewährleistet, weil das Militär Kriegspartei war, auch wenn es formaljuristisch nicht ganz eindeutig ist, ob die NATO kriegführende Partei war). Diese „Militarisierung“ der humanitären Hilfe hat erhebliche Kritik einer ganzen Reihe humanitärer Hilfsorganisationen hervorgerufen, auch wenn diese politisch regelrecht „abgeschmettert“ und keineswegs von der humanitären Bewegung insgesamt geteilt wurde.¹⁵

¹⁵ Im Rahmen einer Reihe von Gesprächen mit deutschen Militärs auf dem Balkan aber auch in Bonn wurde dem Verfasser immer wieder deutlich gemacht, man habe handeln müssen, um ein Chaos zu verhindern. Dieses Argument wurde üblicherweise damit substantiiert, dass die NGOs unfähig gewesen seien, mit dem Problem fertig zu werden. Der Stab des Beauftragten der Bundesregierung für die Kosovokrise, Walter Kolbow, der sein Büro in Skopje eingerichtet hatte, hat in der Tat NGOs unterstützt und koordiniert. Allerdings fehlten darunter die großen professionellen humanitären Organisationen. Zur generellen Kritik siehe die Stellungnahme von ICVA (2000), einem internationalen humanitären Netzwerk, oder VENRO (2000), einem deutschen Netzwerk.

Die Bewältigung des Flüchtlingsproblems zeigt somit, dass insbesondere in einem hochpolitisierten sicherheitspolitischen Umfeld die Prinzipien humanitären Handelns ins Hintertreffen geraten können. Bilaterale Visibilität, eine von den Geldgebern bewusst verfolgte Angebotsstrategie und Konkurrenz um die verfügbaren Mittel sind unter solchen Umständen die Ursache. Dass das möglich ist, wird nicht zuletzt dadurch erleichtert, dass sie Hilfsorganisationen heterogen sind, sie sich wegen der knappen Mittel als Konkurrenten gegenüber stehen und sich z.T. erheblich in Erfahrung und Professionalität unterscheiden. So waren beispielsweise eine ganze Reihe von NGOs mit dem Schutzmandat des UNHCR nicht vertraut (UNHCR, 2000:101). Zum Teil geschah dies aber auch auf Grund bewusster Entscheidungen einiger deutscher NGOs beispielsweise, die sich gerne vom Militär und politischen Instanzen koordinieren ließen. Die Ergebnisse des Berichtes deuten darauf hin, dass so etwas wie ein kollektives Bewusstsein der humanitären Organisationen nur bedingt gibt, einige sogar in ihrem Handeln gegen die Prinzipien verstoßen haben. Dafür kann auch die z.T. sichtbar gewordene mangelnde Koordination, die auch auf mangelnde Koordinationsbereitschaft zurückzuführen ist, als Beleg herangezogen werden, worauf der Bericht hinweist. So musste die Mehrheit humanitärer Akteure vom UNHCR koordiniert werden, wofür letzterer kein Mandat hatte: Er erhielt auch keine Unterstützung durch die Empfängerländer, die für die Erfüllung dieser Rolle notwendig gewesen wäre. So heißt es denn auch in dem Bericht, dass „donors and NGOs should accept their full share of responsibility for the marginalization of coordination“ (ebd.:83).

Wenn es trotz allem nicht zu der befürchteten Katastrophe bei der Bewältigung der über 850.000 Flüchtlinge kam, dann lag es daran, dass ein Großteil der Flüchtlinge im Rahmen des sogenannten „host family programs“ privat untergebracht werden konnte. Es lag auch daran, dass trotz aller Kritik der UNHCR nach einer relativ langen und schwierigen Anlaufphase (bis etwa Ende April, Anfang Mai) nach und nach seiner Rolle nachkommen konnte, soweit dies unter den gegebenen Umständen möglich war. Schließlich lag es auch daran, dass kurz nach Unterzeichnung des Waffenstillstandes zwischen der NATO und Jugoslawien im Juni die Flüchtlinge in kürzester Zeit in den Kosovo zurückströmten.

Wie diese Übersicht zeigt, drohen humanitäre Prinzipien immer dann ins Hintertreffen zu geraten, wenn, wie im Falle des Kosovo, der humanitäre Einsatz in einem hochpolitisierten Umfeld erfolgt. Dabei spielen Ressourcen keine so entscheidende Rolle: in solchen Fällen scheinen sie im Überfluss vorhanden zu sein. Entscheidend ist vielmehr das Zusammenspiel

von Gebern und Empfängern, aber auch der humanitären Hilfsorganisationen mit den politischen Instanzen. Bedauerlich war allerdings, dass eine Reihe humanitärer Hilfsorganisationen durch ihr unprofessionelles und mit Prinzipien humanitären Handelns nicht zu vereinbarendes Verhalten das äußerliche Bild der humanitären Hilfsorganisationen z.T. eher negativ prägten.

6. Friedenspolitische Implikationen

Das Flüchtlingsproblem stellt zwar ein eigenständiges Problem dar, doch im Grunde ist es Ausdruck der nach wie vor herrschenden Gewalt und Ungleichheit im internationalen System. Seit 1945 ist eine zunehmende Verlagerung von der zwischenstaatlichen gewaltsamen Konfliktregulierung hin zu den verschiedensten Formen innerstaatlicher Gewaltausübung erfolgt. Das zeigt sich daran, dass die Zahl der sogenannten *internally displaced persons* die bei weitem größte Gruppe der Flüchtlinge darstellt. Diese sind vorwiegend in ärmeren Ländern zu finden. Dieses Gewaltproblem und die humanitäre Tragödie, die die Flüchtlingszahlen zum Ausdruck bringen, sind Begleiterscheinungen des Prozesses, der den Wandel des internationalen Systems kennzeichnet: Globalisierung und damit Integration einerseits, begleitet von den damit zum Teil bedingten Prozessen der Fragmentierung und Desintegration andererseits. Der Globalisierungsprozess hat seinen Preis, er tendiert zur Schaffung einer Zweiklassengesellschaft, die aus Gewinnern und Verlierern besteht, seien es Individuen, Gruppen oder gar Staaten.

Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation haben sich völlig neue Chancen und Risiken eröffnet. Die Risiken bestehen aus der Sicht der ärmeren Regionen darin, dass sie von dem Integrationsprozess abgekoppelt werden. Ihre strategisch-politische Bedeutung ist ebenso zurückgegangen wie ihre Bedeutung als Wirtschaftspartner. Diese Desintegrationsprozesse gehen einher mit dem Zerfall von Staaten, die zum Teil nur noch eine virtuell-legale Existenz führen. Innerstaatliche Destabilisierung und Zerfall erhöhen die Stabilitätsrisiken auf der regionalen Ebene. Nicht auszuschließen ist, dass diese regional zumindest denkbaren Destabilisierungsprozesse Rückwirkungen auf das internationale System insgesamt haben können (man denke etwa an das Verhältnis Indien-Pakistan). Alleine aus dieser Sicht verbietet sich eine ausschließlich humanitäre Betrachtung des Flüchtlingsproblems. Dieses stellt zweifelsohne eine sicherheitspolitische Herausforderung dar.

Ungeachtet der zu erwartenden Entwicklung im Bereich menschlicher, sogenannter natürlicher und technischer Katastrophen besteht zukünftig durchaus die Chance, dieser Herausforderung besser gerecht zu werden als in der Vergangenheit. Die Gefahr der Blockkonfrontation und damit eines nuklearen Austausches zwischen den Großmächten ist heute gering. Damit ist auch die Möglichkeit gestiegen, friedensfördernden Normen Geltung zu verschaffen, vorausgesetzt, die Bereitschaft dazu ist vorhanden. Der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Ghali (1992) sprach in diesem Zusammenhang von einer Kultur der Prävention, die bereits im Vorfeld von gewaltsamen Konflikten zum Tragen kommen müsste. Das setzt allerdings voraus, dass das während des Kalten Krieges geltende eherne Gesetz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten gemäß Artikel 2.4 der UN-Charta weiter relativiert wird. Das ist schon deswegen zwingend, gerade weil Gewalt weitgehend innerhalb von Staaten in zum Teil extremen Formen ausgeübt wird. Damit ist die ordnungspolitische Herausforderung angesprochen, mit der die Staaten konfrontiert sind. Kofi Annan (1999), der derzeitige Generalsekretär der UNO, hat vor einiger Zeit festgestellt, dass die Zeiten vorbei seien, in denen Regierungen frei gewesen wären, mit ihrer eigenen Bevölkerung umzugehen, wie sie wollten. Er leitete daraus die notwendige Relativierung des Nichteinmischungsgebotes ab.

Diese Chance der Einmischung oder auch Intervention ist bedauerlicherweise ein zweischneidiges Schwert.¹⁶ Das ist deswegen der Fall, weil sie ein zentrales Ordnungsprinzip des internationalen Systems, die staatliche Souveränität, relativiert. Die Notwendigkeit dieser Relativierung ergibt sich aber schon daraus, dass vielfach die Staatlichkeit bei innerstaatlichen Gewaltkonflikten faktisch nur noch bedingt, wenn überhaupt gegeben ist. Damit ist die Staatenwelt mit einem Problem konfrontiert, das in dieser Form gar nicht vorgesehen ist, wie nämlich mit territorialen Einheiten umzugehen ist, in denen die Voraussetzungen der Staatlichkeit nicht mehr erfüllt sind. Damit ist zugleich die Schnittstelle zur humanitären Hilfe angezeigt. Sie kann aus ordnungspolitischer Sicht als praktizierte Menschenrechtspolitik interpretiert werden, bei der es darum geht, Opfern zu helfen, unabhängig davon, ob ein Staat noch existiert oder nicht. Darüber besteht im Prinzip sogar Konsens unter den Staaten, geht man von ihrer Unterschrift unter die bestehenden Konventionen und Abmachungen aus, in denen die humanitären Prinzipien kodifiziert sind. Betrachtet man diese Prinzipien als glaubwürdigen

¹⁶ Czempiel (2000) liefert eine überzeugende Begründung für Intervention, die er als Beitrag zur Demokratisierung sieht.

Beitrag zur Zivilisierung der Gewalt im internationalen System, dann setzt das voraus, dass unparteiliche, unabhängige und neutrale humanitäre Hilfe zur Institution wird. Das Problem besteht allerdings darin, und das hat die Darstellung der verschiedenen Aspekte der Kosovo-Krise deutlich gemacht, dass die Tendenz besteht, hiergegen zu verstoßen. Humanitäre Hilfe hat in diesem Fall schon deswegen an Glaubwürdigkeit eingebüßt, weil sie sich eben nicht voraussetzungslos an den Prinzipien humanitären Handelns orientierte. Sichtbarstes Zeichen hierfür war das unvergleichbar hohe Ausmaß an Ressourcen, die in diesem Falle von den einzelnen Staaten bereitgestellt worden sind. Sichtbarer Ausdruck hierfür ist auch die Aufhebung der notwendigen Arbeitsteilung zwischen staatlichen Akteuren, insbesondere dem Militär, und den humanitären Akteuren.

Nun könnte man pragmatisch argumentieren, Staaten handelten immer im eigenen Interesse. Ist es in ihrem Interesse, ein Minimum an glaubwürdiger Humanität als konstitutives ordnungspolitisches Element zu berücksichtigen oder überwiegen a priori sicherheitspolitische und damit machtpolitische Interessen? Eine einfache Antwort darauf gibt es nicht. Kurzfristig gesehen, ist es vermutlich nicht entscheidend, ob sicherheitspolitische Interessen dominieren, denen humanitäre Prinzipien als legitimatorisches Palliativ der Barmherzigkeit untergeordnet sind. Langfristig dagegen sieht die Situation ganz anders aus. Ist humanitäre Hilfe glaubwürdig, kann sie auf Dauer zur festen Verankerung humanitärer Prinzipien beitragen. Sie kann, ja sie muss sogar in die Sicherheitspolitik als eigenständiger Teilaspekt eingehen. Damit würde einerseits eine glaubwürdige Legitimationsbasis für die Konfliktbearbeitung geschaffen bzw. noch umfassender eine glaubwürdige Basis für die Prävention von Gewalt durch Staaten wie gesellschaftliche Vertreter.¹⁷ Eine notwendige Bedingung für die Glaubwürdigkeit ist allerdings eine strikte Arbeitsteilung in der humanitären Hilfe zwischen Staat und Gesellschaft.

Die Stärkung humanitärer Prinzipien wie der Prinzipien humanitären Handelns müsste durchaus im Interesse der Staaten selbst liegen, auch wenn man sie vom Blickwinkel der Macht oder der Interessen aus betrachtet. Derartige Tragödien sind immer Ausdruck der Unfähigkeit der Akteure, Konflikte friedlich zu lösen, aber auch Ausdruck der Bereitschaft von Akteuren, Gewalt anzuwenden, weil sie sich aus ihrer Perspektive zu lohnen scheint. Gewalt ist aber aus sicherheitspolitischer Sicht kostspielig, viel kostspieliger als andere Formen der

¹⁷ Auf die Problematik ziviler und staatlicher Prävention kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht eingegangen werden.

Konfliktlösung. Sie wirkt destabilisierend und verursacht damit reale Kosten. Wenn also humanitäre Prinzipien wie Prinzipien humanitären Handelns fest im Bewusstsein der Staaten wie der Gesellschaft bzw. ihrer Repräsentanten verankert und im internationalen System als handlungsleitende Normen institutionalisiert sind, dann würde sich damit zwar nicht unbedingt Gewalt völlig verhindern lassen. Dafür würde sich aber die Kosten-Nutzen-Rechnung derjenigen verändern, die heute – mehr oder weniger straflos – noch davon ausgehen können, dass sich Gewalt zumindest für eine relativ lange Zeit auszahlt. Gewaltanwendung verteuerte sich, wenn klar wäre, dass mit politischen Sanktionen gerechnet werden muss.

Diese Betrachtung wirft aus friedenspolitischer Sicht ein Problem auf, das bisher überhaupt nicht aufgegriffen worden ist, nämlich was dies aus der Opferperspektive bedeutet. Zwar haben wir ein Recht der Opfer auf Hilfe postuliert, doch wurden sie letztlich als Objekt der humanitären Hilfe analysiert. Wie die Opfer als Subjekte mit einbezogen werden können, können wir nicht beantworten, weil es keine einfache Antwort darauf gibt. Soviel steht jedenfalls fest: Humanitäre Hilfe kann keine direkte Rolle in der Konfliktregulierung oder -lösung staatlicher Provenienz spielen. Mit der Durchsetzung humanitärer Prinzipien tut sie es aber zumindest indirekt. Sie hat auch keine unmittelbare Bedeutung im Zusammenhang mit der zivilen Konfliktbearbeitung. Sie hat es aber indirekt, weil ihr letztlich eine ordnungspolitische Vision zugrunde liegt, die sich gegen Gewalt und Leid aller Menschen wendet. Diese Vision ist das Ziel. Die Humanisierung mit Hilfe humanitärer Prinzipien und humanitäres Handeln kann aber zur Annäherung an dieses Ziel führen. Und das setzt eine Politik der humanitären Hilfe voraus, die sich an einer Sicherheitspolitik ausrichtet, die die Überwindung der Ursachen von Gewalt in den Mittelpunkt stellt.

7. Literatur

- Annan, Kofi A., 1999, Two concepts of sovereignty. In: *The economist*, 18. September 1999.
- Bouchet-Saulnier, Françoise, 1998, *Dictionnaire Pratique Du Droit Humanitaire*. Paris: La Découverte.
- Brauman, Ronny, 1995, *L'Action humanitaire*. Paris: Flammarion
- Brauman, Ronny, 1995a, *Hilfe als Spektakel – Das Beispiel Ruanda*. Hamburg: Rotbuch-Verlag.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1992, *Agenda für den Frieden. Analysen und Empfehlungen des UN-Generalsekretärs – Forderungen an die Deutsche Politik*, Bonn.
- Czempiel, Ernst-Otto, 1994, *Vergesellschaftete Außenpolitik*, In: *Merkur* 48/1:1-14
- Czempiel, Ernst-Otto, 2000, *Einmischung als Strategie. Über Interdependenz und Intervention*. In: *Merkur* 54/2000/1:11-23.
- Fery, Luc, 1996, *L'homme Dieu ou le Sens de la vie*. Paris: Grasset.
- Finnemore, Martha / Sikkink, Kathryn, 1998, *International Norm Dynamics and Political Change*. In: *International Organization* 52/4:887-917
- Götze, Catherine, 1999, *Von der humanitären zur Entwicklungshilfe. Entwicklung, Konflikt, Nothilfe und die ambivalente Aktualität des Kontinuumkonzeptes*. WZB. Discussion Paper P 99-305.
- Hillebrandt, Ernst/Maihold, Günther 1999, *Von der Entwicklungspolitik zur globalen Strukturpolitik – Zur Notwendigkeit der Reform eines Politikfeldes* In: *Politik und Gesellschaft Online, Politics and Society* 4/1999. URL: http://www.fes.de/ipg/ipg4_99/arthille.htm
- Holsti, Kalevi J., 1996, *The State, War, and the State of War*, Cambridge.
- ICVA (International Council of Voluntary Agencies), 2000, *The Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response to the Kosovo Refugee Crisis*. Talk Back, Vol. 2/1, February 18, Special Issue.
- IFRC (International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies), 2000, *World-Disaster Report 2000*, Genf.
- Leader, Nicholas, 1998, *Proliferating Principles; Or How to Sup with the Devil without Getting Eaten*. In: *Disasters* 22/4, 288-308 (Special Issue: The Emperor's New Clothes: Charting the Erosion of Humanitarian Principles)

- Leader, Nicholas, 2000, The Politics of Principle – The Principles of humanitarian action in practice. London, Overseas Development, HPG, 2, March.
- Risse, Thomas, 2000, „Let’s Argue!“ Communicative Action in World Politics. In: International Organization 54/1:1-39
- Roberts, Adam, 2000, Humanitarian issues and agencies as triggers for international military action. International Review of the Red Cross, 82/839:673-698.
- Schloms, Michael, 2000, Divide et impera – Totalitärer Staat und humanitäre Hilfe in Nordkorea. WZB, Discussion Paper P 00-306
- Thomson, Janice E., 1993 Norms in International Relations: A Conceptual Analysis. In: International Journal of Group Tensions 23/1:6783
- UNHCR, 2000, The Kosovo Refugee Crisis, UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit. o.O.
- UNHCR, 2001, The State of the World's Refugees, (Online Version), URL: <http://www.unhcr.ch/sowr2000/toc2.htm>
- VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.), 2000, Humanitäre Hilfe von Staats Wegen? VENRO-Diskussionspapier, Bonn Juni.

Arbeitsgruppe Internationale Politik

Discussion Papers

1997

P 97-301

Wolf-Dieter Eberwein

Die Politik Humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral

P 97-302

Yasemin Topçu

Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland

P 97-303

Wolf-Dieter Eberwein

**Umwelt – Sicherheit – Konflikt
Eine theoretische Analyse**

P 97 – 304

Peter Brecke

Using Pattern Recognition to Identify Harbinger Configurations of Early Warning Indicators

1998

P 98 – 301

Wolf-Dieter Eberwein

Die deutsch-polnischen Beziehungen: Integrations-theoretische Überlegungen

P 98 –302

Wolf-Dieter Eberwein

Sven Chojnacki

**Disasters and Violence 1946 – 1997.
The link between the natural and the social environment**

P 98 – 303

Catherine Götze

Humanitäre Organisationen und Zivilgesellschaft. Konzeptionelle Überlegungen zum zivilgesellschaftlichen Charakter von Nichtregierungsorganisationen

P 98 – 304

Ortwin Renn und Andreas Klinke

Risikoevaluierung von Katastrophen

P 98 – 305

Matthias Ecker

**Die „Deutsch-Polnische Elitestudie“:
Konstruktion und Repräsentativität der deutschen Stichprobe**

Arbeitsgruppe Internationale Politik

Discussion Papers

1999

P 99-301

Basil Kerski

Die Rolle nichtstaatlicher Akteure in den deutsch-polnischen Beziehungen vor 1990

P 99-306

Nikola Gillhoff

Die Errichtung eines ständigen Internationalen Gerichtshofes – Beginn einer neuen Ära?

P 99-302

Yasemin Topçu

Humanitarian NGO-Networks – Identifying Powerful Political Actors in an International Policy-Field

P 99-307

Matthias Ecker

‘Political Boundary Making’ toward Poland: Social Identities and Interest-Formation in German Elite Reasoning

P 99-303

Wolf-Dieter Eberwein

Sven Chojnacki

The Capacity and Willingness to Act Two Constitutive Elements of Strategy Design

P 99-304

Catherine Götze

Von der humanitären zur Entwicklungshilfe. Entwicklung, Konflikt, Nothilfe und die ambivalente Aktualität des Kontinuumkonzeptes

P 99-305

Uta Bronner

Helfer in humanitären Projekten: Strategien und Probleme der Personalplanung

Arbeitsgruppe Internationale Politik

Discussion Papers

2000

P 00-301
Sven Chojnacki
Wolf-Dieter Eberwein
**Die Kultur der Prävention:
Ein Ansatz zur Zivilisierung
internationaler Politik?**

P 00-302
Peter Brecke
**Risk Assessment Models and
Early Warning Systems**

P 00-303
Tørris Jæger
**Die Schutzfunktion humanitärer
Hilfe**

P 00-304
Michael Schloms
**Divide et impera –
Totalitärer Staat und humanitäre
Hilfe in Nordkorea**

P 00-305
Sarah Reichel
**Transnational Administrations
in former Yugoslavia:
A repetition of failures or a
necessary learning process toward
a universal peace-building tool
after ethno-political war?**

P 00-306
Francois Jean
Tschetschenien – Moskaus Rache

2001

P 01-301
Matthias Ecker-Ehrhardt
**Werte, Identität,
Gemeinschaftssinn?
Ergebnisse der „Deutsch-Polnischen
Elitestudie“**

BESTELLSCHEIN

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
Presse- und Informationsreferat
Reichpietschufer 50
D - 10785 Berlin

Absender: _____

Bitte schicken Sie mir folgende Veröffentlichungen des WZB:
Please send me the following WZB-Papers:

Paper-Nr.:	Autor:

Paper-Bestellungen: Briefmarken erbeten

Wir erbitten von allen Bestellern, die papers vom WZB anfordern, eine **1 DM-Briefmarke pro paper** als pauschalen Beitrag zu den anfallenden Versandkosten. Besteller aus dem **Ausland** werden gebeten, für jedes bestellte paper einen "Coupon-Réponse International" (internationalen Antwortschein), der auf Postämtern erhältlich ist, beizufügen.

Aus diesem Grund ist es auch nicht mehr möglich, Bestellungen von papers **per Telefon oder Fax** an das WZB zu richten. Schicken Sie ihre Bestellungen nur noch schriftlich an die WZB-Pressestelle, und legen Sie neben der entsprechenden Anzahl von Briefmarken weiterhin einen mit ihrer eigenen Adresse versehenen Aufkleber bei.

Die in letzter Zeit erheblich gestiegene Anzahl von Bestellungen sowie die Mittelkürzungen, die öffentlich finanzierten Institutionen - wie auch dem WZB - auferlegt wurden, machen diese Maßnahmen unumgänglich. Wir bitten um Verständnis und darum, unbedingt wie beschrieben zu verfahren.

Stamps for papers

We ask for a 1 DM-postage stamp per paper from all those who wish to order WZB-papers, and who live in Germany. These stamps contribute to the shipment costs incurred. All persons interested in WZB-papers from abroad are asked to send one "Coupon-Réponse International" (international reply coupon) for each ordered paper. The coupons can be obtained at your local post office.

Because of this, it is no longer possible to order papers over the phone or by telefax. Please send your orders only by letter to the WZB-Press and Information Office, and add to the postal stamps a sticker with your own address written on it.

The reasons for these measures are the high increase in the number of ordered papers during the last months as well as the cut in funds imposed on publicly financed institutions like the WZB. We do ask for your understanding and hope that you will comply with the above mentioned procedure.