

# Humanitäre Hilfe – Das Dilemma der Hilfsorganisationen

CATHERINE GÖTZE

**Humanitäre Hilfe beruht auf dem Gedanken, dass jeder einzelne Mensch ein Anrecht auf körperliche Unversehrtheit und damit auf Schutz vor Schmerz und Gewalt hat. Als Nothilfe ist sie zunächst bedingungslos und fragt nicht nach der Gesinnung der Hilfsbedürftigen. Unabhängigkeit vom politischen Kontext und Neutralität gegenüber den Kriegsparteien sind leitende Grundprinzipien ihrer Arbeit. Humanitäre Hilfe beruht auf der Existenz von einigen Grundregeln des Völkerrechts und benötigt die Duldung „humanitärer Räume“, innerhalb derer Hilfe geleistet werden kann. Gerade weil humanitäre Grundregeln des Völkerrechts von den Gewaltakteuren der neuen Kriege missachtet werden, ist die Gefahr groß, dass humanitäre Hilfe zwischen die Fronten gerät und zum Spielball der Kriegsparteien wird. Auch die finanzielle Abhängigkeit der Hilfsorganisationen lässt sie leicht zum Instrument öffentlicher und staatlicher Geldgeber werden. Auswege aus dieser Situation sind nur schwer zu finden. Ein zentraler Punkt scheint die Neudefinition des humanitären Raumes zu sein. Dies gelingt jedoch nur, wenn die Rolle der Staatengemeinschaft als Garant des Völkerrechts neu überdacht wird. Dies wird für das sensible Verhältnis zwischen Hilfsorganisationen und Geberinstitutionen und damit für die schwierige Balance zwischen Neutralität und Indienstnahme der humanitären Hilfe wohl nicht ohne Folgen bleiben.**  
Red.

## DIE GRUNDIDEE HUMANITÄRER HILFE

Das 20. Jahrhundert war das Jahrhundert der Kriege und unaussprechlicher Grausamkeit. Es war aber auch das Jahrhundert der globalen Solidarität und weltumspannenden humanitären Hilfe. 1901 erhielt Henri Dunant, der Begründer des Roten Kreuzes, den ersten Friedensnobelpreis, 1999 die Hilfsorganisation Médecins sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen. Beide Entwicklungen gehören – leider – zusammen. Krieg und humanitäre Hilfe sind eng miteinander verbunden und beide Phänomene haben im 20. Jahrhundert einen fundamentalen Wandel durchgemacht.

Humanitäre Hilfe beruht auf dem Gedanken, dass jeder einzelne Mensch alleine wegen seines Menschseins ein Anrecht auf physische Unversehrtheit und damit auf Schutz vor Gewalt, Schmerz und Aggression hat. Dieses Anrecht – das ist der Kern des humanitären Hilfgedankens – existiert per se, a priori und vollkommen unabhängig von den äußeren Umständen, die das Menschenleben gefährden. Wie der französische Philosoph Luc Ferry schreibt,

nimmt somit der Mensch einen absoluten Platz im Universum ein, seine Existenz wird zum Ausgang weiteren menschlichen Handelns. Humanitäre Hilfe kommt sowohl in gewalttätigen Auseinandersetzungen zum Tragen als auch in Naturkatastrophen. In ihrer Grundidee ist sie eine Nothilfe, d.h. dass sie direkt und prompt nach einer Katastrophe einsetzt, egal ob eine solche natürlicher, technischer oder kriegerischer Art ist. Sie besteht meist in einer Lebensmittelhilfe und Notfallmedizin, umfasst aber auch Tätigkeiten wie Aufbau und Leitung von Flüchtlingslagern, Wasserversorgung oder Infrastrukturprojekte.

Sie ist bedingungslos, d.h. dass sie nicht nach der Gesinnung der Hilfsbedürftigen fragt. Bernard Kouchner, Mitbegründer der Hilfsorganisation Ärzte ohne Grenzen, verglich daher die humanitäre Hilfe mit der Notfallmedizin. Ebenso wenig wie der Chirurg keinen Einfluss darauf hat, ob der Motorradfahrer nach der Operation wieder auf seine Maschine steigen wird, kann die humanitäre Hilfe darauf Einfluss nehmen, ob der soeben versorgte Mensch nach der Operation wieder eine Kalaschnikow in die Hand nehmen wird. Humanitäre Hilfsorganisationen sehen sich weder als Friedens- noch als Menschenrechtsorganisationen. Ihnen geht es

LANGE KANISTERSCHLANGEN IN EINEM FLÜCHTLINGSLAGER IN DER PROVINZ SÜD-DARFUR DES SUDAN. ARABISCHE REITERMILIZEN TERRORISIEREN IM SUDAN DIE AFRIKANISCHSTÄMMIGE BEVÖLKERUNG UND HABEN HUNDERTTAUSENDE VERTRIEBEN. HUMANITÄRE HILFE BERUHT AUF DEM GEDANKEN, DASS JEDER EINZELNE MENSCH ALLEINE WEGEN SEINES MENSCHSEINS EIN ANRECHT AUF UNVERSEHRTHEIT UND SCHUTZ VOR GEWALT, SCHMERZ UND AGGRESSION HAT.

picture alliance / dpa



Vornehmlich interessiert hier die humanitäre Hilfe in kriegerischen Auseinandersetzungen, weil sie am meisten mit Problemen und Dilemmata konfrontiert ist. Das Ziel humanitärer Hilfe in Kriegen ist nicht die Veränderung des Kriegsgeschehens, gar die Beendigung von Kriegen, sondern alleine die Humanisierung von Kriegen. Sie ist auf den einzelnen Hilfsbedürftigen, ob verletzter Soldat oder hungernder Zivilist, gerichtet und blendet dementsprechend den politischen Kontext, der die Notsituation hervorgebracht hat, aus.

nicht um Gerechtigkeit und ihnen geht es auch nicht um Frieden, sondern einzig um das Recht auf Leben jedes einzelnen Menschen.

## DER HEHRE GRUNDSATZ HÄLT DER REALITÄT NICHT STAND

Ganz nach dem englischen Sprichwort „The way to hell is paved with good intentions“ ist aber der hehre Grundsatz der humanitären Hilfe mit einer

sehr viel komplexeren Realität konfrontiert. Humanitäre Hilfsorganisationen handeln nicht nur in politischen Kontexten, ihr eigenes Handeln ist ebenfalls, oftmals entgegen ihrem Willen, ein Politikum. Ob die Organisationen dies wollen oder nicht – humanitäre Hilfe ist in die vielschichtigen Abhängigkeits- und Machtverhältnisse heutiger globaler Politik eingebunden. Dies äußert sich nicht zuletzt darin, dass die rechtliche Grundlage, auf der humanitäre Hilfe international möglich ist, nämlich das Völkerrecht, ein Recht der Staaten ist und diese in letzter Instanz die Garanten seiner Existenz sind. Die Verwebung der humanitären Hilfe mit den konkreten Machtverhältnissen in der Welt und die Schwierigkeit, in den „neuen Kriegen“ neutral, unabhängig, unparteilich und bedingungslos zu handeln, münden in eine Vielzahl von Dilemmata für die Hilfsorganisationen.

### PREKÄRE ARBEITSTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND PRIVATER INITIATIVE

Im Juli 2004 verklagte der holländische Staat die Hilfsorganisation Ärzte ohne Grenzen auf Schadensersatz. Der Staat hatte einen Mitarbeiter der Organisation, der in Dagestan, einer Nachbarrepublik der Kriegsregion Tschetschenien, entführt worden war, mit einem Lösegeld von einer Millionen Euro freigekauft. Die Organisation hatte jedoch die Hilfe des Staates zurückgewiesen und weigerte sich in Folge, das Lösegeld sowie die Ausgaben der Repatriierung zurückzuzahlen. Diese Anekdote zeugt von der konfliktreichen Beziehung zwischen humanitärer Hilfe und staatlicher Politik. Die humanitäre Hilfe beruht seit jeher auf einer prekären und paradoxen Arbeitsteilung zwischen Staat und privater Initiative. Der Großteil der humanitären Hilfsorganisationen möchte von Staaten unabhängig sein, und zwar nicht aus kapriziöser Eitelkeit, sondern weil eine solche politische Unabhängigkeit als notwendig für die Bewegungsfreiheit der Organisation angesehen wird. Unabhängigkeit von der Politik des Ursprungsstaates, Unparteilichkeit gegenüber den Hilfsbedürftigen und Neutralität gegenüber den Kriegsparteien – so lauten drei Grundprinzipien des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), die von einem großen Teil der Hilfsorganisationen übernommen worden sind. Alle drei Prinzipien sollen vermeiden, dass die Helfer und ihre Schutzbefohlenen, die Hilfsbedürftigen, in die Konflikte einbezogen werden und es zu Ungerechtigkeiten und Diskriminierung in der Hilfsverteilung kommt.

### HUMANITÄRE HILFE BERUHT AUF DEM VÖLKERRECHT

Gleichzeitig beruht aber humanitäre Hilfe auf der Existenz von einigen Grundregeln des humanitären Völkerrechts, dessen Garanten letztendlich die Staaten dieser Welt sind. Eine dieser Grundregeln ist eben diese, dass Hilfsorganisationen und die Hilfsbedürftigen unter Schutz stehen – man schießt nicht auf Sanitäter! Humanitäre Hilfe ist nur im Rahmen eines konkreten und virtuellen „humanitären Raumes“ möglich. Materialisiert hatte sich dieser humanitäre Raum in den Lazaretten und Sanitätskorridoren der europäischen Kriege des 19. Jahrhunderts und in der klaren Trennung zwischen Zivilisten und Kombattanten.

### GRUNDSÄTZE DER GENFER KONVENTION

Ziel der Genfer Konventionen ist die Begrenzung der Kriegsführung. Die Konvention besteht aus einem komplexen Bündel an völkerrechtlichen Vorschriften, die in sechs Verträgen mit mehr als 600 Artikeln zusammengefasst sind. In ihrem Kern stehen einige fundamentale Prinzipien:

- Personen, die nicht oder nicht mehr an Feindseligkeiten teilnehmen, haben Anrecht auf besonderen Schutz und menschenwürdige Behandlung. Ihnen ist, ohne jegliche Diskriminierung, angemessene Hilfe zukommen zu lassen.
- Kriegsgefangene oder andere Gefangene sind menschenwürdig zu behandeln. Sie müssen gegen jegliche Gewalt, insbesondere gegen Folter geschützt werden. Sie haben Anrecht auf faire gerichtliche Verfahren.
- Die Wahl der Kriegsparteien, welche Mittel der Kriegsführung sie einsetzen, ist begrenzt. Die Mittel der Kriegsführung dürfen keinen überflüssigen Schaden oder unnötiges Leiden zufügen.
- Um die zivile Bevölkerung zu schützen, müssen die Streitkräfte zu jeder Zeit zwischen ziviler Bevölkerung und zivilen Zielen auf der einen sowie militärischem Personal und militärischen Zielen auf der anderen Seite unterscheiden. Weder die Zivilbevölkerung noch zivile Einrichtungen dürfen Ziele militärischer Angriffe sein.

Diese Prinzipien des humanitären Völkerrechts sind unter allen Umständen bindend und es sind keine Ausnahmen zugelassen.

In vielen bewaffneten Auseinandersetzungen der heutigen Zeit existieren aber weder Lazarette noch eine Trennung von Zivilisten und Kombattanten. In den Konflikten lassen sich häufig nicht mehr zwei Seiten eindeutig voneinander unterscheiden. Die Kämpfer sind nicht Teil regulärer Armeen mit klaren Entscheidungs- und Verantwortlichkeitshierarchien. Die Krieger unterstehen selten einer politischen Gewalt, die diese kontrollieren und gegebenenfalls disziplinieren könnte. Loyalität zur kriegführenden Gruppe wird oft durch gemeinsames Morden und Marodieren, durch Plündern und Ausbeuten anstatt durch Fahneneide, Orden, monatlichen Sold und Kriegsgerichte hergestellt. Kriegsziele sind nicht mehr so eindeutig wie es im Falle territorialer Eroberungskriege der europäischen Moderne war. Individuelle Bereicherung und Gruppenbereicherung stehen im Vordergrund, sodass Krieg und Kriminalität eng miteinander verwoben sind.

In einer solchen Situation ist vor allem der Grundsatz der Neutralität schwer zu befolgen. Wenn es unklar ist, wer am Konflikt beteiligt ist, kann auch nur schwer deutlich gemacht werden, dass man *keine* Gruppe unterstützt. Wenn nun ein westlicher Staat seiner Verantwortung, die eigenen Bürger zu schützen, nachkommt, und sich so in den Konflikt einmischt, steigt die Verwirrung nochmals an. Denn der holländische Staat wird zum Beispiel im tschetschenischen Konflikt nicht als neutral, sondern als ein mit der Regierung Vladimir Putins befreundeter Staat wahrgenommen. Für die holländische Hilfsorganisation besteht dann die Gefahr, dass sie auch nicht mehr als neutral wahrgenommen wird. Unter anderem aus diesem Grund hat sich die Hilfsorganisation Ärzte ohne Grenzen gegen die Verhandlungen und die Lösegeldzahlung der holländischen Regierung verwahrt.<sup>1</sup> Paradoxerweise muss die Organisation den Schutz ihrer eigenen Regierung zurückweisen, um die Sicherheit ihrer Mitarbeiter vor Ort garantieren zu können.

### NEUTRALITÄT SCHÜTZT DIE HELFER

Denn die Neutralität ist in den „neuen Konflikten“ oft das einzige Mittel, um die Sicherheit der Mitarbeiter vor Ort zu gewähren. Sie ist ein zentrales Element der Verhandlungen, die die Hilfsorganisationen mit den lokalen Warlords führen müssen, um Zugang zur hilfsbedürftigen Bevölkerung zu erhalten.

Die Anerkennung und Dankbarkeit für die neutrale und unparteiliche Arbeit durch lokale Autoritäten ist wiederum der beste Schutz für die Mitarbeiter der Organisation.

Allerdings sind Dankbarkeit und Anerkennung ausgesprochen prekäre Garantien, denn sie beruhen jeweils auf der Annahme, dass die Verletzung der Soldaten und das Leid der Zivilisten nur Nebeneffekte eines politischen Handelns sind – Mittel, um andere politische Ziele zu erreichen. Der Krieg muss in dieser Logik die Fortsetzung der Politik sein, denn nur dann sind der „Wert“ (ihr moralischer und ihr materieller) der Krieger und der Bevölkerung auch wertvolle Verhandlungsgegenstände, durch welche Zugeständnisse und Kompromisse erzielt werden können.

### HUMANITÄRE HILFE BENÖTIGT DULDUNG

Humanitäre Hilfe kann nur dort existieren, wosie geduldet wird. Dies war bereits im 19. Jahrhundert so. Der Ursprungsgedanke humanitärer Hilfe war auf der Vorstellung einer Arbeitsteilung zwischen Staaten und humanitären Hilfsorganisationen aufgebaut, die deutlich an die wohlfahrtstaatliche Arbeitsteilung zwischen Staat und privatem Dritten Sektor erinnert. Eine solche Arbeitsteilung beruht auf der gegenseitigen Stützung der Tätigkeit und auf der Existenz eines öffentlichen Raumes, in dem Privatinitiative gesamtgesellschaftlich nutzbar gemacht werden kann. Vor allem aber beruht diese Arbeitsteilung auf der Bedingung, dass eine solche Privatinitiative überhaupt möglich ist. Privatinitiative ist immer abhängig davon, dass sie vom Staat ermöglicht wird und dass dieser sein Gewaltmonopol zu ihrem Schutz einsetzt. Eine eigene Verhandlungsmacht hat die Privatinitiative gegenüber dem Staat kaum, außer wenn sie von diesem rechtlich ermächtigt wurde, so wie dies für das Rote Kreuz im Kriegsfall durch die Genfer Konventionen geschehen ist.

Die Genfer Konventionen stellen den Versuch dar, die Prinzipien der humanitären Hilfe und ihre Schutzbedürftigkeit in verbindliche Rechtsvorschriften zu fassen. Doch selbst wenn sie mit ihren Zusatzprotokollen auch für Bürgerkriegssituationen gelten sollen, so sind sie nur für die Unterzeichnerstaaten wirklich verbindlich und nicht für Rebellenfraktionen, Räuberbanden oder Warlords. Und wie fast alle

EIN ROT-KREUZ-HELPER TRÄGT IN EINEM NOTHILFELAGER IN DER NÄHE VON KISANGANI EIN KRANKES FLÜCHTLINGSKIND AN ZAIRISCHEN REBELLENKÄMPFERN VORBEI. DIE LAGE DER RUANDISCHEN FLÜCHTLINGE SPITZTE SICH 1997 DRAMATISCH ZU. GERADE WEIL HUMANITÄRE GRUNDREGELN DES VÖLKERRECHTS VON DEN GEWALTAKTEUREN DER NEUEN KRIEGE MISSACHTET WERDEN, IST DIE GEFAHR GROSS, DASS DIE HUMANITÄRE HILFE ZWISCHEN DIE FRONTEN GERÄT.  
picture alliance / dpa

Vorschriften des Völkerrechts ist auch das humanitäre Völkerrecht faktisch (nicht de jure!) sanktionsfrei. Im Endeffekt können also die humanitären Hilfsorganisationen den humanitären Raum nur im Namen der Humanität einklagen, aber sie haben weiter keine Rechts- oder anderweitig verbindlichen Ansprüche auf ihn. Erst mit den Strafgerichten zum ehemaligen Jugoslawien, zu Ruanda und jüngst mit dem Internationalen Strafgerichtshof sind internationale juristische Instrumente entstanden, um Verletzungen der Genfer Konventionen zu ahnden.

## DILEMMATA DER HUMANITÄREN HILFE VOR ORT

Das bereits bestehende Prekarium der Arbeitsvoraussetzungen für humanitäre Hilfe wird dort verstärkt, wo es keine Staaten mehr gibt – und das sind heutzutage viele Einsatzgebiete der humanitären Hilfe. Anders als die Pauschalbezeichnung „neue Kriege“ vermuten lässt, ist festzuhalten, dass sich die Situationen bewaffneter Konflikte vielfach unterscheiden. Dementsprechend bestehen auch verschiedenartige Gefährdungen von Mitarbeitern und Dilemmata für humanitäre Hilfsorganisationen. Die simpelste Form der Gefährdung ist die des Raubes oder der Entführung, um Lösegeld zu erpressen. Da diese Übergriffe auf humanitäre Hilfsorganisationen durch Gier verursacht sind, stellen sie keine politischen Herausforderungen an die Organisationen. Meistens lässt sich das Risiko von Überfällen dieser Art erheblich reduzieren, wenn einheimische Mitarbeiter eingestellt werden, lokale Machtgleichgewichte zwischen Clans, Familien und politischen Autoritäten beachtet werden und die ausländischen Mitarbeiter der Hilfsorganisationen interkulturelles Feingefühl zeigen. Ein langfristiges und breites Angebot an Hilfsleistungen, vor allem medizinischer Art, an die gesamte Bevölkerung wird meist von lokalen Warlords und Kleptokraten höher geschätzt als eine kurzfristige Bereicherung durch den Diebstahl eines Toyota-Jeeps. Außerdem berechnen die meisten Hilfsorganisationen einen gewissen „Reibungsverlust“ durch Unterschlagungen oder Diebstahl bereits in ihre Bedarfsplanung ein. So genannte Low Intensity Conflicts, die sich über Jahre oder Jahrzehnte in einer Region hinziehen, ohne dass sich die Machtgleichgewichte entscheidend ändern, stellen solche Arbeitssituationen mit einer „simplen“ Gefährdung dar. Auf diese Weise arbeitet zum Beispiel die deutsche Hilfsorganisation medico seit langem in der Westsahara und der französische Zweig der Organisation Ärzte ohne Grenzen versorgte über ein Jahrzehnt lang die Bevölkerung im Einflussbereich der Nordallianz in Afghanistan. Dennoch bleiben solche Situationen prekär, denn Änderungen im Kriegsgeschehen, wie zum Beispiel die US-amerikanische Intervention in Afghanistan, stellen die Position der Hilfsorganisationen in Frage. Dann ist die Sicherheitssituation der Helfer und der



Hilfsbedürftigen erneut Verhandlungssache zwischen der Organisation und den lokalen Machthabern. Médecins sans Frontières hat sich im Juli 2004 aus Afghanistan zurückgezogen, nachdem fünf ihrer Mitarbeiter getötet worden waren.

## HILFSLIEFERUNGEN DIENEN DER KRIEGSWIRTSCHAFT

Sehr viel problematischer stellt sich die Situation dar, wenn die Hilfsleistungen der Organisationen zu regelmäßigen Einnahmequellen der Kriessgruppen werden. Dies ist meist der Fall, wenn den Kriessgruppen kaum andere Ressourcen zur Verfügung stehen, um ihre Kriessanstrengung zu nähren und der Konflikt eine solche Intensität hat, dass er großer Finanzierungsanstrengungen bedarf. So wurden zum Beispiel in Bosnien, wo den Kriessgruppen keine Rohstoffe wie Diamanten, Rauschgifte oder Öl zur Verfügung standen und illegaler Handel nur in einem kleinen Ausmaß möglich war, die internationalen Hilfsleistungen ein wichtiger Bestandteil der Kriegswirtschaft.

In einer solchen Situation müssen die Hilfsorganisationen den Vorwurf ernst nehmen, dass ihre Hilfsleistungen die Weiterführung der Kriege erst ermöglichen. Sicherlich bedeutete ein Ende der Hilfsleistungen nicht ein Ende der Feindseligkeiten, da diese wie in Bosnien nicht alleine auf das Motiv der Bereicherung zurück zu führen sind.<sup>2</sup> Aber dennoch bleibt das Dilemma bestehen, dass der Krieg durch Hilfsleistungen genährt wird, sich so verlängert und dann wiederum erst das Leid schafft, das die humanitäre Hilfe notwendig macht. Die Hilfsleistungen werden so Teil der Kriegsspirale.

## IM SPANNUNGSFELD ETHNISCHER ANIMOSITÄTEN

Um ihren Auftrag zu erfüllen ohne Teil des Krieges zu werden, müssen die Hilfsorganisationen den freien Zugang zu der Not leidenden Bevölkerung von Fall zu Fall neu verhandeln. Ihre Verhandlungsmacht ist aber gering. Die Unterstützung durch die lokale Bevölkerung kann dem Grundsatz, dass Hilfe gleichmäßig für alle Seiten geleistet werden soll und deswegen Freizügigkeit notwendig ist, Gewicht verleihen. Allerdings ist in Konflikten, in de-

nen ethnische Animosität ein wichtiges Konfliktelement ist, dieses Argument nicht sehr wirkungsvoll, da die existenzielle Schädigung der anderen Volksgruppe erklärtes Kriegsziel ist. Humanitäre Hilfe soll nicht zu ihrem Bestimmungsort gelangen und diese Strategie ist oft erfolgreich. So berichtete der UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees/Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen) im Falle des Krieges in Bosnien, dass im Jahr 1993 nur ungefähr die Hälfte seiner Hilfe wirklich geliefert werden konnte und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) konnte nur ungefähr zehn Prozent seiner üblichen Hilfsleistungen erbringen.

Die Mechanismen, die in „simplen“ Konfliktsituationen Wirkung entfalten, zum Beispiel die enge Zusammenarbeit mit der einheimischen Bevölkerung, können in diesem Fall nicht wirken. In Konflikten wie in Bosnien kann der Rückgriff auf einheimische Mitarbeiter sogar eine zusätzliche Gefährdung bedeuten. So berichtete ein IKRK-Mitarbeiter, dass das Komitee ab einem bestimmten Zeitpunkt im bosnischen Konflikt Chauffeure aus neutralen Ländern Westeuropas engagieren musste. Lokale Mitarbeiter wurden in den jeweils andersethnischen Gebieten attackiert und Mitarbeiter aus NATO-Ländern wurden von Kroaten und Serben gleichermaßen mit Misstrauen beäugt und ebenfalls tödlich angegriffen.

Viele Organisationen sehen sich gezwungen, auf die Forderungen der lokalen Warlords einzugehen und die Wegzölle zu bezahlen sowie die von den Milizenführern bestimmten Gruppen der Bevölkerung zu versorgen. In Konflikten wie in Bosnien bedeutete dies, dass die Hilfe nicht nach dem Kriterium der Bedürftigkeit vergeben wird, sondern entsprechend der territorialen Zugänglichkeit des Kriegsgebietes. Solche Kompromisse werden in Kauf genommen, um auch die Not leidende Bevölkerung versorgen zu können – die Frage, ob dies nicht ein falscher Kompromiss ist, bleibt jedoch offen.

## UNGEWOLLTE KOMPLIZENSCHAFT

Solche Kompromisse sind nicht nur grundsätzlich problematisch, weil nur solche Organisationen diesen gerecht werden können, die wie das IKRK oder der UNHCR eine große Versorgungskapazität haben (der UNHCR hatte 1993 ein Versorgungsziel

von 8000 Tonnen pro Woche). Kleine Organisationen mit zwei oder drei Mitarbeitern und ein paar Tonnen Hilfsgütern, die die Mehrzahl der Hilfsorganisationen stellen, können ein solches „auch“ nicht verhandeln. Ihre Hilfsleistungen enden meist gänzlich in den Händen der lokalen Kriegsherren.

Ethisch noch fragwürdiger wird die Tätigkeit der Hilfsorganisationen, wenn sie indirekt zu Komplizen von Völkermord und Vertreibung werden. Angesichts des humanitären Imperativs sind Hilfsorganisationen mehr oder weniger gezwungen, die Folgen von Vertreibungen aufzufangen. Für dieses Dilemma war der Krieg in Bosnien ebenfalls exemplarisch. Unter dem Druck der ethnischen, systematischen Vertreibungspolitik verlangten große Teile der Bevölkerung humanitäre Hilfe und den Schutz der großen Organisationen wie UNHCR oder IKRK, um vor den serbischen, kroatischen oder bosniakischen Milizen fliehen zu können. Damit wurde aber der Strategie der „ethnischen Säuberung“ Vorschub geleistet. Die Hohe Kommissarin für Flüchtlingsfragen dieser Zeit, Sadako Ogata, brachte dieses Dilemma auf den Punkt: „Wenn Sie diese Menschen rausholen, werden Sie zu einem Komplizen ethnischer Säuberung. Wenn Sie sie nicht rausholen, werden Sie zu einem Komplizen von Mord.“<sup>3</sup>

Im Falle des bosnischen Konfliktes konnte Ogata die Flüchtlingsversorgung noch damit rechtfertigen, dass tatsächlich Menschenleben gerettet wurden. Leider gibt es aber auch die noch grausameren Fälle, dass gerade Flüchtlingslager zu Zielen militärischer Angriffe werden – so wie es in den Kriegen in Liberia oder Sierra Leone immer wieder der Fall war. Hilfsorganisationen, die solche Flüchtlingslager unterhalten und durch ihre Tätigkeit die Vertriebenen anziehen und lokal konzentrieren, werden dann ungewollt Komplizen von Vertreibung und Mord.

Ein weiteres Problem solcher Flüchtlingslager wurde insbesondere in Ruanda im Sommer 1994 deutlich. Die humanitären Korridore, die eigentlich die verfolgte Tutsi-Bevölkerung schützen sollten, boten letztendlich den Kämpfern der Hutu im Laufe des Vormarsches der Tutsi-Armee auf Kigali eine Rückzugsbasis. Die permanente Installation der Lager, die Versorgung durch die Hilfsorganisationen und die Kampfruhe auf dem Gebiet der Lager haben diese in vielen Kriegsregionen zu Rekrutierungs- und Ausbildungszentren für die Kriessgruppen werden lassen. Sie dienen weiterhin oft als Versteck für Waffen und als Rückzugsbasis für Kampftruppen. Der Schutz für die Zivilbevölkerung, der die Dauerhaftigkeit der Lager rechtfertigt, wird somit zu einem Deckmantel für kriegerische Aktivitäten. In solchen Situationen verwischen nicht nur die Grenzen zwischen Zivilisten und Kombattanten, sondern auch zwischen Opfern und Verursachern von Leid. Die Idee der humanitären Hilfe beruht aber auf einer eindeutigen Zuschreibung des Opferstatus – ein Verursacher von Leid hat per definitionem keine Hilfe nötig. Wenn diese Zuschreibung nicht mehr klar ist, wer hat dann noch Anrecht auf humanitäre Hilfe?

### FINANZIELLE ABHÄNGIGKEIT DER HILFSORGANISATIONEN

Militärischer Schutz für die Not leidende Bevölkerung durch eine externe Macht könnte eine Lösung für diese Dilemmata darstellen. Im Falle des ruandischen Völkermordes wurde diese Lösung auch von Médecins Sans Frontières Frankreich eingefor-

dert und mit den humanitären Korridoren, die im Rahmen der französischen Militärintervention Opération Turquoise eingerichtet wurden, versucht. Diese Lösung aber versetzt die Hilfsorganisationen ebenfalls in eine schwierige Lage, da durch die Intervention von Drittmächten in lokale Konflikte die Grundsätze der Unabhängigkeit und der Neutralität gefährdet sind. Kein Staat der Welt kann glaubwürdig vertreten, dass seine militärische Intervention ausschließlich humanitär motiviert sei. Angesichts geostrategischer Interessen erscheinen Hilfsorganisationen aber nicht mehr als eigenständige Akteure, sondern als moralische Puffer für staatliche Politik. Für viele Kriegsherren ist es dabei unwichtig, ob die intervenierende militärische Macht von einem Staat oder von der Staatengemeinschaft in Form von UN-Friedenstruppen gebildet wird. Nicht umsonst verwahren sich die meisten Hilfsorganisationen dagegen, dass militärische Feldzüge „humanitäre Intervention“ genannt werden.

Dieser Streit um ihre Neutralität, den die Hilfsorganisationen mit den Staaten austragen, vertuscht aber die realen Gefahren der Instrumentalisierung humanitärer Hilfe durch die Politik ihrer Geldgeber. Denn tatsächlich kann humanitäre Hilfe staatlich instrumentalisiert werden. Das Mittel hierzu ist die Finanzierung der Hilfsorganisationen. Diese sind in großem Maße von öffentlichen Geldern abhängig, auch wenn sich viele Hilfsorganisationen bemühen, einen Teil ihres Budgets über private Spenden einzutreiben. Laut Joanna Macrae vom Oversea Development Institute in London gelingt es aber nur den großen Organisationen, die Hälfte ihres Budgets über Spenden zu finanzieren. Kleinere Organisationen sind fast vollständig von öffentlichen Geldern abhängig.<sup>4</sup>

Dementsprechend sind die meisten Organisationen nicht unbedingt dort, wo die Not am größten ist, sondern dort, wo die Geldgeber ihnen finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Besonders eklatant war dies 1999 nach den Bombardierungen der NATO in Jugoslawien zu beobachten. Der Großteil der Zerstörungen durch die Bombardierungen hatte in Jugoslawien stattgefunden, dort waren auch große Teile der Bevölkerung durch eben diese Zerstörungen arbeitslos geworden und alle Sozial- und Gesundheitsindikatoren zeigten bereits im Herbst 1999 und im Winter 2000 eine alarmierende Situation an. Da aber nicht nur die Bomben, sondern auch die Finanzmittel für humanitäre Hilfe aus den NATO-Ländern kamen, gab es im Herbst 1999 im Kosovo eine internationale Hilfsorganisation pro 7000 Einwohner<sup>5</sup> und in Jugoslawien im Frühjahr 2000, das damals noch von Milošević regiert wurde, noch immer keine zwanzig für acht Millionen Einwohner.<sup>6</sup>

### MEDIEN, POLITISCH „RELEVANTE“ KRISEN UND GELDFLUSS

Öffentliche Geldgeber sind vor allem die Entwicklungshilfe- und Außenministerien der OECD-Staaten, das Office for the Coordination of Humanitarian Assistance (OCHA) der UN sowie das in der Europäischen Union 1994 eingerichtete European Community Humanitarian Office (ECHO). In solchen Krisen, die die nördlichen Staaten als politisch relevant ansehen, wird den Hilfsorganisationen mehr zur Verfügung gestellt. Wenn das Aufsehen gar besonders groß ist, wie 1999, wird sogar noch ein staatlicher Nachtragshaushalt hinterher ge-

schohen. Insbesondere bei ECHO, das inzwischen der größte Geldgeber für humanitäre Hilfe ist, sieht die Ausgabenkurve fast deckungsgleich mit der Kurve der Medienaufmerksamkeit für bestimmte Krisen aus. Privatspenden steigen ebenfalls in dem Maße an, in dem die Medien über die Landstriche und Krisen berichten. Auch die Nähe zum Ereignis spielt eine große Rolle. Die bis heute am stärksten mediatisierte und in jeder Hinsicht überfinanzierte Krise war der Kosovokrieg 1999.

Insgesamt bedeutet das, dass realiter das Leid in der Welt mit mehrerlei Maß gemessen wird. So hielt sich 1999 hartnäckig das Gerücht, dass für jeden Dollar, der für einen Flüchtling in Ruanda ausgegeben wurde, 30 Dollar für einen Kosovo-Flüchtling zur Verfügung standen. Auch wenn diese Zahlen nicht genau überprüfbar sind, so zeigen sie doch in eklatanter Weise den verschiedenen „Wert“ eines afrikanischen und eines europäischen Opfers auf. Große humanitäre Hilfsorganisationen wie das Rote Kreuz oder Ärzte ohne Grenzen verfügen über die Kapazitäten, auch mit großzügigen Finanzierungsangeboten so umzugehen, dass Projekte in anderen Weltregionen nicht gefährdet werden. Manchmal können sie sich sogar den Luxus leisten, öffentliche Gelder abzulehnen, wenn sie sich zu sehr instrumentalisiert fühlen. Das heißt aber nicht, dass die Bundesregierung oder ECHO oder andere Geberinstitutionen nicht ihr Geld loswerden. Da wo viele Gelder sind, wird es auch viele Nichtregierungsorganisationen geben, die bereit sind, diese Gelder dort auszugeben, wo es gewünscht ist. Die Regionen der Welt, die von den Geberinstitutionen ignoriert werden, sind dann auf die gesunde Haushaltsführung einiger großer Hilfsorganisationen angewiesen, die dort Projekte aus Eigenmitteln durchführen können.

### POLITISCHE INSTRUMENTALISIERUNG HUMANITÄRER HILFE

Aufgrund ihrer Finanzierungsmacht stehen den Staaten drei Möglichkeiten zur Verfügung, humanitäre Hilfe politisch einzusetzen. Zum ersten kann humanitäre Hilfe dort zum Einsatz gebracht werden, wo militärisch nicht interveniert werden kann oder soll. Humanitäre Hilfe hat einen Platzhaltereffekt. Sie beruhigt das öffentliche Gewissen. Denn es wird ja etwas getan, um Not leidenden Menschen zu helfen – auch wenn nicht das wirklich Notwendige unternommen wird, nämlich die Beendigung des bewaffneten Konfliktes.

Manchmal entspringt die sicherheitspolitische Enthaltensamkeit westlicher Staaten der Ratlosigkeit darüber, wie diese kriegerischen Auseinandersetzungen gelöst werden können. Die Bürgerkriege in Angola, in Liberia oder auch in Kambodscha und Sri Lanka dauerten (und dauern immer noch) mehrere Jahrzehnte, ehe schwierige Verhandlungen einen gewissen Zustand des „Nichtkrieges“ – von Frieden kann oft keine Rede sein – ermöglichten.

Wissenschaftliche Untersuchungen haben zwar gezeigt, dass von Dritten oktroyierte Friedensabkommen in Bürgerkriegen von größerer Dauer sind als unter den Kriegsparteien verhandelte.<sup>7</sup> Doch sind auch solche Friedensabkommen noch brüchig und – und dies ist in der konkreten Politik der wichtigste Punkt – man weiß immer noch zu wenig darüber, wie im jeweils konkreten Fall dem Töten ein Ende gesetzt werden kann. Das Scheitern der Friedensmission in Somalia 1993, die Brüchigkeit der Friedensabkommen in Angola, in Sierra Leone, in

Kongo/Zaire oder im Tschad sind nur einige Beispiele für die Schwierigkeit, aktiv in „neue Kriege“ zu intervenieren.

### STAATLICHE PASSIVITÄT WEGEN MANGELNDEM INTERESSE

Manchmal lässt sich die Passivität westlicher Staaten auf ihr mangelndes Interesse an dem entsprechenden Landstrich zurückführen. Der Sudan ist sicherlich ein gutes Beispiel hierfür. Das Land, das seit über 30 Jahren im Bürgerkrieg ist, kommt immer wieder, meist während des medialen Sommerlochs, in die Schlagzeilen, so wie im Sommer 2004 mit den Vertreibungen in der westlichen Region Darfur. Die Konfliktlage mit ihrer Vielzahl von Akteuren und Interessenlagen ist für Außenstehende vollkommen unüberschaubar. Da das Land wirtschaftlich seit seiner Unabhängigkeit an der Peripherie der Welt dahin vegetiert, wenig Rohstoffe von großem Interesse zu bieten hat, geostrategisch noch nie besonders relevant war und einzig als Hinterland des Terroristennetzwerkes Al-Qaida Aufmerksamkeit auf sich zieht, besteht die Reaktion auf die kriegerischen Grausamkeiten vor allem in einer moralischen Empörung. So äußerte sich zwar der ehemalige amerikanische Außenminister Colin Powell im September 2004 entsetzt über die Massaker und Vertreibungen in der westsudanesischen Provinz Darfur und bezeichnete diese als einen Genozid. Er lehnte aber jede Form der militärischen Intervention ab, obwohl die Charta gegen Genozid und Massenmord nach einer militärischen Intervention im Falle von Völkermord verlangt. Dieser völkerrechtlichen Vorschrift zum Trotz behauptete Colin Powell: „Die Feststellung, dass es sich um einen Genozid handelt, diktiert keinen Handlungszwang. Bisher bezeichnen nur wir die Situation als Genozid, nicht aber die internationale Gemeinschaft.“<sup>8</sup>

Ein wieder anderes Szenario ist die militärische Enthaltensamkeit aus Furcht, sich bei der Einmischung in die Konflikte die Finger zu verbrennen. In diesen Fällen sind die internationalen Verknüpfungen so eng und interdependent, haben sich so viele verschiedene Interessengruppen gebildet und sind die Machtkonstellationen so beschaffen, dass die OECD-Staaten es vorziehen, nicht direkt zu intervenieren. Dies ist besonders der Fall, wenn einer der ihnen in den Konflikt direkt involviert ist. Der Schaden, der durch eine direkte militärische Intervention begangen werden könnte, wird als sehr viel größer als irgendein Nutzen angesehen. Der Konflikt in Tschetschenien ist hierfür ein gutes Beispiel, aber auch der israelisch-palästinensische Konflikt. In beiden Fällen wird humanitäre Hilfe geleistet, aber politisch wird eine Konfliktlösung nur mit allergrößter Vorsicht angegangen.

### HILFE ALS „NACHSORGE“ UND KONDITIONALISIERUNG

Die zweite Art und Weise, wie humanitäre Hilfe instrumentalisiert werden kann, stellt das Gegenteil der soeben beschriebenen Form dar. Humanitäre Hilfe kann auch als eine Art „Nachsorge“ nach einer militärischen Intervention großzügig finanziert werden. Dies war nach dem Krieg gegen den Irak im Jahr 1991 der Fall, ebenso nach den Bombardierungen Jugoslawiens 1999 oder den im Jahr 2002 erfolgten Angriffen auf Afghanistan, die den Sturz des Taliban-Regimes bezwecken sollten.

Die dritte Möglichkeit, humanitäre Hilfe zu instrumentalisieren, besteht darin, sie als Konditionalisierung für politisches Wohlbehagen einzusetzen. Humanitäre Hilfe wird zu einem Pfand für andere Verhandlungsgegenstände. Der eklatanteste Fall hierfür ist sicherlich der Nordkoreas. Der beständigen Drohung des obskuren kommunistischen Regimes, Nuklearwaffen herzustellen oder sogar zum Einsatz zu bringen, wird nicht nur mit dem Stock der Sanktionen und Repression begegnet, sondern auch mit der Karotte humanitärer Hilfe. Beobachter wie Michael Schloms<sup>9</sup> oder das frühere Direktoriumsmitglied von Médecins sans Frontières Jean François sehen in der Erpressung internationaler Hilfe sogar eines der ursprünglichen Ziele des nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms.<sup>10</sup> Humanitäre Hilfsorganisationen erhalten große Teile der nordkoreanischen Bevölkerung am Leben, die ansonsten einer gravierenden Hungersnot, die die Folge eines vollkommen unproduktiven und maroden Wirtschaftssystems ist, zum Opfer fallen würden. Andere Fälle, in denen humanitäre Hilfe als Pfand fungierte, ist die großzügige Hilfe für Albanien und Mazedonien im Frühjahr 1999 und danach, damit die Regierungen dieser Länder trotz innenpolitischer Schwierigkeiten die große Zahl an Flüchtlingen aus dem Kosovo empfangen konnten.

### GERINGE KOORDINIERUNG ZWISCHEN DEN ORGANISATIONEN

Entgegen ihrem eigenen Anspruch, unabhängig und neutral zu sein, können sich also die humanitären Hilfsorganisationen nicht dem Druck entziehen, den die Geberinstitutionen über ihrer Finanzmittel auf sie ausüben. Humanitäre Hilfe verteilt sich dementsprechend ungerecht über die Welt. Ein nicht unerheblicher Teil der Schuld für die Instrumentalisierung liegt bei den Hilfsorganisationen selbst. Diese sind untereinander kaum koordiniert, denn das klassische Dilemma kollektiven Handelns kommt bei ihnen besonders stark zum Tragen. Jede einzelne Hilfsorganisation sieht mehr Vorteil darin, alleine zu handeln, alleine die Gelder der Geberinstitutionen einzustreichen, alleine in ein Einsatzgebiet zu gehen und ihr Fähnlein in ihrem Flüchtlingslager aufzustellen, vor dem dann ihre Mitarbeiter Fernsehinterviews geben, als mit allen anderen Hilfsorganisationen Strategien zur Finanzierung und Projektplanung abzusprechen. Gemeinsame Positionen sind schwer zu finden, da die Organisationen oftmals unterschiedliche Weltbilder haben (manche haben einen religiösen Hintergrund wie Caritas International, manche sind Einmann-Betriebe wie Cap Anamur, wieder andere sehen sich als professionelle Serviceleister wie Oxfam), verschiedene Meinungen zu zentralen Fragen wie der zivil-militärischen Zusammenarbeit pflegen und sie sich vor allem in Größe und Erfahrung erheblich unterscheiden. Kollektives Handeln wird daher als zeitaufwändiger und kostspieliger angesehen als individuelles, auch wenn das Ergebnis kollektiven Handelns für alle Vorteile bringen würde.

Gemeinsam hätten die Hilfsorganisationen gegenüber den Geberinstitutionen eine große Verhandlungsmacht. Denn alle drei Formen der Politisierung humanitärer Hilfe durch die nördlichen Staaten verweisen darauf, dass diese die humanitären Hilfsorganisationen brauchen. Ohne humanitäre Hilfe wären die internationalen Mandatschaften in

Bosnien, Kosovo oder Afghanistan nicht möglich. Ohne humanitäre Hilfe wäre auch die Akzeptanz von kriegerischem Verhalten demokratischer Staaten in der Öffentlichkeit kaum zu rechtfertigen. Die staatliche Politik braucht also die humanitäre Hilfe. Der Schaden, der durch die Politisierung der humanitären Hilfe angerichtet wurde, hat aber die Vorteile individueller Strategien noch nicht so reduziert, dass die Organisationen einen Anreiz zum kollektiven Handeln hätten. Todesfälle von Mitarbeitern bleiben Einzelfälle und können der Nachlässigkeit der einzelnen Organisation angelastet werden. Skandale um das Versickern von Geldern oder um eklatante Missbräuche von Machtpositionen wie der Skandal um sexuelle Nötigung in westafrikanischen Flüchtlingslagern, der 2001 durch die Medien ging, werden meist schnell erstickt oder ebenfalls einzelnen Organisationen, den „schwarzen Schafen“, bzw. einzelnen Mitarbeitern angelastet.

### VEREINZELTE ANSÄTZE DER KOORDINIERUNG

Es wird zwar heutzutage in verschiedenen Kreisen an gewissen Fragen der Koordinierung gearbeitet – so hat die Rotkreuzbewegung versucht, mit dem SPHERE-Projekt<sup>11</sup> technische Qualitätsstandards zu setzen; es gibt Selbstverpflichtungen und Codes of Conduct<sup>12</sup>; auch über einen „Ombudsmann“ für die Hilfsbedürftigen wurde nachgedacht. In Deutschland wurde ein gemeinsamer Studiengang für humanitäre Hilfe eingerichtet. Weiterhin haben sich viele Organisationen im Humanitarian Practice Network und im Active Learning Network for Accountability and Performance zusammengeschlossen, um Erfahrungen zu technischen Fragen auszutauschen, Standards zu harmonisieren und gemeinsame Kontrollinstrumente zu entwickeln. Doch bleibt festzuhalten, dass diese Koordinierungen sich hauptsächlich auf technische Fragen beziehen und dass diese Netzwerke bei weitem nicht alle Organisationen umfassen. Im Gesamtbild bleiben diese Versuche vereinzelt, inkohärent und manche verlaufen im Sande wie das Ombudsmann-Projekt, da es zwischen den Organisationen und auch zwischen den Netzwerken nur eine sehr widerwillige und geringe Zusammenarbeit gibt. Aus diesem Grund sind auch alle diese Regelungen weit entfernt davon, über nationale Gesetzestexte eine legale Bindungskraft zu erhalten. Die Verpflichtungen sind damit auf allen Seiten gering: die Hilfsorganisationen können, müssen sich aber nicht an die verschiedenen Codes of Conduct halten, die an sich schon vage und allgemein formuliert sind. Handlungsfähige Geberstaaten unterliegen fast gar keiner Verpflichtung, zu welchen Zwecken sie Gelder einsetzen oder ob und wie sie den Wildwuchs der Hilfsorganisationen kontrollieren.

### HUMANITÄRE HILFE SPIEGELT DIE MACHTVERTEILUNG

Humanitäre Hilfe ist in vielfacher Hinsicht in die realen Machtverhältnisse und Abhängigkeiten dieser Welt eingewoben. Sie ist daher politisch nicht so unschuldig wie es der rein humanistische Anspruch vermuten ließe. Zunächst ist sie eine Hilfe der Reichen für die Armen. Die Vorstellung erscheint absurd, dass eine Hilfsorganisation aus Bangladesch eine Mission nach Florida, das von

einem Wirbelsturm verwüstet wurde, schicken würde. Internationale humanitäre Hilfe wird nur dort geleistet, wo die Gesellschaft sich nicht selber helfen kann und Menschenleben wegen einem eklatanten Mangel an medizinischer Versorgung, Nahrungsmitteln und physischer Sicherheit gefährdet sind. Dies ist in Florida nicht der Fall, auch nicht nach einem Wirbelsturm, der einen hohen Sachschaden anrichtet. Die amerikanische Gesellschaft und der amerikanische Staat sind nicht nur reich genug, um medizinische Versorgung, Nahrungsmittel und physische Sicherheit für ihre Bürger bereitzustellen, sondern sie verfügen auch über eine große Anzahl eigener Solidaritätsorganisationen wie dem Roten Kreuz oder den Kirchen, die national Hilfe leisten. Der Umstand, dass ein und derselbe Wirbelsturm im September 2004 in Haiti über 2000 Tote, in Florida aber keinen Todesfall verursacht hat, sagt viel über das Verhältnis von Arm und Reich in der Welt.

Humanitäre Hilfe ist weiterhin eine Hilfe der Mächtigen für die Ohnmächtigen. Nicht die Bedürfnisse der Bevölkerung bestimmen, wer Hilfe nötig hat, sondern die Macht der lokalen Kriegsherren und die Interessen der Geberinstitutionen, die sich in ihrer Finanzierungspolitik widerspiegeln. Die humanitären Hilfsorganisationen berufen sich in all den daraus entstehenden Dilemmasituationen auf ihren Anspruch der politischen Neutralität und verwechseln dabei allzu oft „politisch neutral“ mit „unpolitisch“. Das Handeln humanitärer Hilfsorganisationen in Drittländern ist aber per se politisch. Die Hilfsorganisationen sind Fahnenträger des reichen Nordens, Vertreter einer westlichen „Ideologie der Hilfe“, sie symbolisieren Dominanz durch den simplen Fakt, dass sie helfen können und dass sie entscheiden, wer Opfer ist, das ihrer Hilfe bedarf und wer nicht. Die Verteilung der humanitären Hilfe macht den „Wert“ verschiedener Regionen in der Welt deutlich – so grausam es generell ist, Flüchtling zu sein, so ist es allemal besser, ein Flüchtling in Südosteuropa zu sein als in Zentralafrika.

Humanitäre Hilfe ist weiterhin eine Hilfe der Starken für die Schwachen. Die Kriege und Konflikte, in denen humanitäre Hilfe geleistet wird, meist aus Ermangelung politisch relevanter Alternativen, sind zumeist Konflikte an der Randzone der sich globalisierenden Welt. Es handelt sich um Regionen, in denen die staatliche Autorität zusammengebrochen ist, in denen die Bevölkerungen widersprüchlichen und konfliktreichen Modernisierungsfolgen ausgesetzt sind wie Verstädterung, Zerstörung traditioneller Wirtschaftszusammenhänge und starker wirtschaftlicher Ausbeutung – vor allem in den Regionen, die über Rohstoffe verfügen, und die einem rapidem sozialem Wandel unterliegen. Trotz des gerne zitierten Vergleichs der humanitären Hilfe mit der Notfallmedizin ist diese Hilfe nur noch selten sporadisch und kurzfristig. Im Gegenteil – die Provisorien der Flüchtlingslager, der fliegenden Gesundheitsstationen und der kurzfristig angelegten Nahrungsmittelhilfe werden zu Dauereinrichtungen. Sie werden somit zu Projekten des Social Engineering in den Schattenzonen des Globalisierungsprozesses.

### AUSWEGE SIND SCHWIERIG ZU FINDEN

Humanitäre Hilfe findet heutzutage in einem ganz anderen Kontext statt, als der, für den sie geschaffen wurde. Sie war als ein Element zur Humanisie-

rung der westeuropäischen Territorialkriege zwischen regulären Armeen gedacht. Sie sollte eine Ergänzung staatlichen Handelns sein und die nationalen Rotkreuzgesellschaften haben diese Ergänzungsfunktion sogar in ihren Statuten festgeschrieben. In der Komplexität der Weltpolitik versuchte die neue Generation von Hilfsorganisationen wie Médecins sans Frontières ihre Bewegungsfreiheit zu wahren, indem sie sich von dieser Ergänzungsfunktion radikal abwand und ihre vollkommene politische Neutralität und Unabhängigkeit deklarierten.

Doch zeigen die aktuellen Dilemmata der humanitären Hilfe, dass dies noch nicht ausreicht. Im Gegenteil scheint es eher so, dass die humanitären Hilfsorganisationen sich ihre politische Unabhängigkeit nur dann werden wahren können, wenn sie sich wieder mehr für den Staat interessieren. Die Schaffung staatlicher Autorität vor Ort kann nicht nur den Schutz für die Hilfsorganisationen erhöhen, sondern vor allem die Situation der Hilfsbedürftigen verbessern. Gleichzeitig müssen sie ihren Einfluss auf die Geberinstitutionen erhöhen, um mitbestimmen zu können, für welche Regionen unter welchen Umständen Gelder zur Verfügung gestellt werden.

### HILFSORGANISATIONEN MÜSSEN STELLUNG BEZIEHEN

Hierzu gehört aber zunächst, dass die humanitären Hilfsorganisationen hinsichtlich der Situation in vielen Kriegsregionen Stellung beziehen. Das Menschenrecht auf Leben allein ist in der Komplexität heutiger Konflikte eine immer dünnere Legitimation für humanitäres Handeln. Vielmehr müssen die allgemeinen Menschenrechte in den Konfliktsituationen eingeklagt, Garantien für ihre Wahrung gefordert und Sanktionen für ihre Verletzung angedroht werden. Manche Organisationen gehen bereits diesen Weg, in dem sie Advocacy d.h. Lobbyarbeit zugunsten gefährdeter Bevölkerungen betreiben und öffentlich internationale Abkommen wie den Internationalen Strafgerichtshof oder das Landminenabkommen unterstützen. Doch handelt es sich hier um vereinzelte Organisationen, die zusätzlich noch untereinander minimal abgespro-

chen sind. Ihr Einfluss ist daher, von spektakulären Fällen abgesehen (wie z.B. das Drängen von Médecins sans Frontières Frankreich auf eine militärische Intervention in Ruanda), gering.

Aber selbst wenn eine Organisation die Konfliktsituation, in der sie arbeitet, analysiert und diese Analyse sie dazu bringt, sich aus dem Einsatzgebiet zurückzuziehen, bleibt der Gesamteffekt einer solchen Einzelaktion gering. Als Médecins sans Frontières zuerst in Äthiopien 1982 und dann später in Nordkorea feststellte, dass der äthiopische bzw. nordkoreanische Staat die humanitäre Hilfe zu politischen Zwecken missbrauchte, zog sich die Organisation aus dem Land zurück – und ihr Platz wurde in kürzester Zeit von einer konkurrierenden Nichtregierungsorganisation eingenommen.

Vielen Hilfsorganisationen fehlen die Kenntnisse und Personalkapazitäten, um gründliche Analysen ihrer Einsatzgebiete und der Wirkung ihrer Hilfe vorzunehmen. Für Letzteres stehen generell nur sehr schlechte Messinstrumente zur Verfügung und oft sind sich die wissenschaftlichen Spezialisten selber nicht einig, welches die Ursachen der Konflikte sind und wie in ihnen am besten zu intervenieren sei.

### NEUDEFINITION DES HUMANITÄREN RAUMES IST ZENTRAL

Zentraler Punkt für die Tätigkeit der Hilfsorganisationen ist die Neudefinition des humanitären Raumes. Die Rolle der Staaten als Garanten des humanitären Völkerrechts und als Schutz für humanitäre Hilfe muss neu überdacht werden. Die Diskussionen um das „Einmischungsrecht“, die nach dem Golfkrieg 1991 und der Hilfsaktionen für die kurdische Bevölkerung im Norden des Landes unternommen wurden, boten hierzu Gelegenheit. Sie werden allerdings erst jetzt mit den Überlegungen einer Reform der Vereinten Nationen wieder aufgenommen und bleiben mit einer Vielzahl von Fragen hinsichtlich der Legitimierung von Interventionen behaftet. Für die Hilfsorganisationen ist die Zusammenarbeit mit dem Militär ein zweiseitiges Schwert und auch hier herrscht keine Einigkeit unter den Hilfsorganisationen, welche Stellung sie in der Diskussion um das „Einmischungsrecht“ einnehmen sollen.

Manche Dilemmata lösen sich in einer längeren Zeitperspektive wieder auf. Das ist vor allem der Fall, wenn die Konflikt- oder Kriegssituation klar beendet werden kann. Wenn es eine klar abgegrenzte Postkonfliktphase gibt, in der Flüchtlinge und Vertriebene wieder zurückkehren, in der Landwirtschaft und andere ökonomische Tätigkeiten wieder aufgenommen werden können und in der akute Not abnimmt, können sich die Kompromisse und Verhandlungen mit den Kriegsparteien gelohnt haben, weil konkret Menschenleben gerettet wurden. Die Region Kosovo-Mazedonien-Albanien könnte ein solcher Fall der Rückkehr zur Normalität werden, wenn es gelingen sollte, die Region schlussendlich zu befrieden.

### ENTWICKLUNGSHILFE UND HUMANITÄRE HILFE

Doch der Fall, dass die Kriegssituation eine Ausnahme zu einem ansonsten nicht gewalttätigen, ja sogar friedlichem Gesellschaftsleben darstellt, ist extrem selten. Vielmehr gelten die meisten Krisen

### UNSERE AUTORIN



*Dr. des. Catherine Götze studierte Geschichte und Politikwissenschaft an der Universität Hannover, der FU Berlin und am Institut d'Etudes Politiques de Paris. Von 1997 bis 2002 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin*

*am Wissenschaftszentrum Berlin und an einem DFG-Projekt, das sich mit dem Themenfeld Humanitäre Hilfe beschäftigte, beteiligt. Seit 2002 ist Catherine Götze wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung.*

als dauerhaft (protracted crisis) und stellen den Normalfall im Land dar. Seit langem wird daher die Forderung erhoben, Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe in der Form zusammenzubringen, dass den Konflikten die Grundlagen entzogen werden, indem politische Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern etabliert werden. Lange Zeit war diese Forderung des „Kontinuums“ an die Hilfsorganisationen gerichtet und schien eher dem Zweck zu dienen, die Entwicklungshilfe an die medial und finanziell attraktive humanitäre Hilfe anzudocken. Ihr unterlag weiterhin die Vorstellung, dass Kriege ähnlich wie Naturkatastrophen plötzliche, eruptive Ausnahmeerscheinungen einer Normalität seien, die es im Anschluss an die Nothilfe wieder herzustellen gelte.

Doch der Anschlag vom 11. September 2001 hat viele internationale Organisationen und die Regierungen der OECD-Staaten daran erinnert, dass die Konflikte der Peripherie und die sie nährenden politische Instabilität und wirtschaftliche Armut nicht dauerhaft an der Peripherie bleiben werden. Die Raffinesse des Anschlags, die weite Verbreitung des Al-Qaida-Netzwerkes und die Internationalität der „Märtyrer“ machte schlagartig klar, dass Krieg, Konflikt und Elend in vielen Teilen der Welt wie Afghanistan oder Sudan eine Normalität ist, in der extremistische Widerstände aus der ganzen Welt gegen das westliche Modell herangezogen werden. Seitdem ist vor allem von Seiten der Geberinstitutionen, allen voran von der Weltbank und den USA, das Kontinuum erneut in den Vordergrund gerückt worden, diesmal aber nicht, um eine virtuelle Normalität herzustellen, sondern um Sicherheit zu garantieren. Es geht dabei nicht mehr um Rekonstruktion, sondern um Konstruktion an sich: State-Building, Civil-Society-Building, Democracy-Building sind die Schlagwörter des neuen Konzeptes zur Verknüpfung von Entwicklungs- und humanitärer Hilfe.

Dort, wo das neue Kontinuum-Konzept mit dem Konzept „Recht der Einmischung“ verknüpft wird, entstehen neue Perspektiven auf einen humanitä-

ren Raum. Den Geberinstitutionen, die diesen neuen Ansatz vertreten, geht es nicht mehr nur um Armutsbekämpfung, sondern um umfassende Interventionen in Krisenregionen, in denen mit militärischen, entwicklungspolitischen und humanitären Mitteln stabile Staaten hervorgebracht werden sollen. Administrative Schritte zur Umsetzung des Konzepts wurden bereits in mehreren OECD-Staaten durch die Schaffung von ministeriumsübergreifenden Abteilungen für humanitäre Hilfe und Human Security unternommen.

Für humanitäre Hilfsorganisationen hat die Verstärkung dieses Konzeptes zwei Vorteile. Zum einen besteht eine konkrete Hoffnung, dass humanitäre Hilfe in Zukunft eher unter Schutz gestellt sein wird als bisher. Zum anderen enthebt die direkte Einmischung der OECD-Staaten in Krisen und Kriege die Hilfsorganisationen des Dilemmas, wie ihr Handeln, das immer auch eine Dominanz und somit politisch ist, legitimiert werden kann. Das Problem, wie die eventuelle Favourisierung der einen über die andere Kriegspartei, wie die Schaffung von Abhängigkeitsstrukturen von der externen Hilfe oder wie die Komplizenschaft mit Menschenrechte verletzenden Kriegsgruppen legitimiert werden kann, liegt nun nicht mehr bei den Hilfsorganisationen, sondern bei den intervenierenden Staaten. Mit der Unabhängigkeit, die die humanitären Hilfsorganisationen gerne ihr eigen nennen, wird es allerdings, wenn die Konzepte von Linking Relief and Human Security umgesetzt werden, ganz offiziell vorbei sein. Die bisher implizite Instrumentalisierung humanitärer Hilfe wäre dann Teil offizieller Sicherheitspolitik. Die auf Eigeninitiative beruhende organisierte Sicherung der humanitären Grundprinzipien ist also weiterhin notwendig, wenn die humanitären Hilfsorganisationen an ihrer Autonomie, die eine condition sine qua non für die Erfüllung ihrer Mission ist, hängen. Einen sicheren Ausweg aus den hier skizzierten Problemen humanitärer Hilfe bietet demnach nur die Überwindung des Dilemmas kollektiven Handelns und die Etablierung einer effizienten und koordinierten Verhandlungs-

macht der humanitären Hilfsorganisationen. Ein koordinierter Ansatz kann helfen, einige der Dilemmata vor Ort zu lösen, wenn zum Beispiel die eine Organisation nicht mehr einfach gegen eine andere ausgetauscht werden kann. Er kann auch dazu dienen, dass auf die Realisierung der bereits schriftlich festgelegten Normen des internationalen Systems, wie die Genfer Konventionen oder die Menschenrechtscharta, gedrungen wird und internationale Institutionen wie der Internationale Strafgerichtshof auch wirklich funktionstüchtig werden. Humanitäre Hilfe muss sich tatsächlich in ein Kontinuum mit anderen internationalen Politikmaßnahmen einordnen, allerdings müssen die Hilfsorganisationen ihren Platz selber wählen.

## ANMERKUNGEN

<sup>1</sup> Ein anderer Grund war die prinzipielle Ablehnung einer Lösegeldzahlung.

<sup>2</sup> Der Krieg ist aber auch nicht nur auf ethnische Animosität zurückzuführen. Die Komplexität seiner Ursachen und Dynamik können hier nicht dargestellt werden. Interessierte Leserinnen und Leser seien auf das ausgezeichnete Buch von Xavier Bougarel: *Bosnie – Anatomie d'un conflit*. Paris 1996, La Découverte verwiesen. Auf Englisch ist eine ausgewogene Darstellung nachzulesen bei Jasminka Udovicki/James Ridgeway (Hrsg.): *Burn this House. The Making and Unmaking of Yugoslavia*. Durham and London 1997, Duke University Press.

<sup>3</sup> Zit. nach Kirsten Young: UNHCR and ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina. In: *Revue Internationale de la Croix Ruge*, 83 (843), S. 781-805.

<sup>4</sup> Joanna Macrae/Adele Harmer (Hrsg.): *Beyond the continuum: the changing role of aid policy in protracted crisis*. Overseas Development Institute, HPG Report 18.

<sup>5</sup> UNHCR: *The Kosovo Refugee Crisis. An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response*. 2000. Unter: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

<sup>6</sup> Eigene Zählung im Frühjahr 2000.

<sup>7</sup> Roy Licklider (Hrsg.): *Stopping the killing: how civil wars end*. New York 1993; Peter Waldmann: *Zur Asymmetrie von Gewaltdynamik und Friedensdynamik am Beispiel von Bürgerkriegen und bürgerkriegsähnlichen Konflikten*. In: Wilhelm Heitmeyer/Hans-Georg Soeffner (Hrsg.): *Gewalt*. Frankfurt am Main 2004

<sup>8</sup> *Le Monde* v. 09.09.2004

<sup>9</sup> Michael Schloms: *North Korea and the Timeless Dilemma of Aid*. Berlin 2000.

<sup>10</sup> Vgl. Jean François: *Corée du Nord: un régime de famine*. In: *Esprit*, Nr. 250/1999, S. 5-27.

<sup>11</sup> Das 1997 gegründete SPHERE-Projekt legt minimale qualitative Anforderungen für Nothilfe fest. Vgl unter: [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org)

<sup>12</sup> Der Code of Conduct ist ein Verhaltenskodex für Nichtregierungsorganisationen. Vgl. unter: [www.ifrc.org/publicat/conduct/](http://www.ifrc.org/publicat/conduct/)

## Landeszentrale trauert um Hans-Joachim Mann

Wir können die plötzliche und traurige Nachricht vom Tod unseres langjährigen Mitarbeiters und Kollegen Hans-Joachim Mann noch immer nicht begreifen. Um seine angeschlagene Gesundheit wussten wir, aber seine Kraft hatte schon manche Krise überwunden. Mit 64 Jahren hat er uns verlassen.

Hajo Mann gehörte zu den Säulen der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Schon als Student der Politischen Wissenschaften, der Soziologie und des Öffentlichen Rechts in Tübingen arbeitete Hajo Mann als Referent und freier Mitarbeiter bei der Arbeitsgemeinschaft „Der Bürger im Staat“, der Vorgängerorganisation der Landeszentrale. 1972 erhielt er eine feste Anstellung und prägte seitdem die Arbeit der Landeszentrale nachhaltig. Ob als Leiter der Außenstelle Stuttgart oder als Abteilungsleiter „Regionale Arbeit“ – Ziel seiner Bemühungen um die politische Bildung in der Demokratie waren kritische, aber engagierte Bürgerinnen und Bürger. Seit Beginn seiner Tätigkeit hat Hajo Mann immer versucht, Theorie und Praxis zusammenzubringen. Sein Motto hat er einmal so formuliert: „Man kann andere nicht zum Engagement auffordern und sich selbst vornehm zurückhalten“. Dieses Motto prägte auch sein partei- und kommunalpolitisches Engagement und seine vielfältigen ehrenamtlichen Tätigkeiten.

Hajo Mann war als Kollege beliebt und geschätzt. Auf seinen Rat und seine Offenheit konnte man stets bauen. Sein Tod ist für uns ein schmerzlicher Verlust.

**Lothar Frick**  
Direktor

**Christine Kuntzsch**  
Personalratsvorsitzende

## Inhaltsverzeichnis

# Die neuen Kriege

Herfried Münkler <b>Die neuen Kriege</b>	179
Volker Matthies <b>Eine Welt voller neuer Kriege?</b>	185
Peter Lock <b>Ökonomie der neuen Kriege</b>	191
Sven Chojnacki <b>Gewaltakteure und Gewaltmärkte: Wandel der Kriegsformen?</b>	197
Paul Rusmann <b>Kindersoldaten</b>	205
Catherine Götze <b>Humanitäre Hilfe – Das Dilemma der Hilfsorganisationen</b>	210
Peter I. Trummer <b>Genozid: Lehren aus dem 20. Jahrhundert und Herausforderungen für das 21. Jahrhundert</b>	217
Christian Büttner / Magdalena Kladzinski <b>Krieg und Medien – Zwischen Information, Inszenierung und Zensur</b>	223

<b>Aus unserer Arbeit</b>	229
<b>Buchbesprechungen</b>	230

Einzelbestellungen und Abonnements bei der  
Landeszentrale (bitte schriftlich)

Impressum: Seite 229

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel  
mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte  
Kunden-Nr. an.