



Humanitäre Hilfe unter Beschuss

Das Dilemma von Hilfsorganisationen im Konfliktalltag

EDITORIAL

Demokratien verstehen sich als Systeme mit einem humanitären Gewissen. In dieser Vorstellung hat jeder Mensch ein Anrecht auf physische Unversehrtheit und Menschenwürde - ganz unabhängig davon, welcher Nationalität, Ethnie, Religion oder Geschlecht er angehört. Aus diesem Selbstverständnis heraus erklärt sich das Engagement zahlreicher internationaler Hilfsorganisationen in Kriegs- und Krisengebieten.

So nachvollziehbar und gut die Motive für Hilfe sind, so problematisch ist ihre Umsetzung. Denn humanitäre Hilfe ist auf die Anerkennung ihrer Neutralität und Unabhängigkeit von staatlichen Akteuren angewiesen. Doch schafft Hilfe auch immer Abhängigkeiten und wird mancherorts als Demonstration von Wohlstand und Übermacht empfunden.

So sind Helfer auch selbst gefährdet, etwa wenn Konvois mit Hilfsgütern in unsicherem, unüberschaubarem Terrain schlicht zur leichten Beute werden. Die daraus resultierenden Gefahren für ihr Personal stellen Hilfsorganisationen vor neue Fragen: Ist es zu verantworten, dass teilweise unerwünschte Helfer zu Opfern werden? Sollen sie sich zurückziehen und andererseits den Bedürftigen die Hilfe verweigern? Sollen Soldaten für den Schutz der Organisationen sorgen? Und was passiert dann mit der essenziellen Trennung zwischen staatlichem und privatem Handeln?

Catherine Götze diskutiert diese Fragen und plädiert dafür, dass sich humanitäre Hilfe wandeln muss in Zeiten einer Kriegführung, in denen Regeln der Genfer Konventionen oft nicht mehr gelten.

Marlar Kin



Vor seiner Zerstörung am 27. Oktober 2003 war das Gebäude des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) in Bagdad Anlaufstelle für Menschen, die medizinische Hilfe, Unterstützung bei der Versorgung mit Lebensmitteln oder Trinkwasser oder bei der Suche nach Angehörigen benötigten. Nach dem Anschlag setzt das IKRK sein Engagement in Bagdad fort, hat aber die ausländischen Mitarbeiter abgezogen und arbeitet verstärkt mit lokalen Kräften.

Bild: IKRK/Thierry Gassmann

Catherine Götze

Am 27. Oktober 2003 jagt sich in Bagdad ein Selbstmordattentäter mit einem Ambulanzwagen, der mit Sprengstoff gefüllt ist, vor dem Hauptquartier des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in die Luft und reißt mindestens 12 Menschen mit in den Tod. Die meisten davon sind Passanten oder Nachbarn des IKRK. Das Rote Kreuz verliert zwei irakische Mitarbeiter bei dem Anschlag. Das Entsetzen ob der Perfidie des Anschlages ist groß. Denn die Angriffe gegen die US-Streitkräfte lassen sich zwar als heimtückische Kampfhandlung, aber doch immerhin als Kampfhandlung bezeichnen. Angriffe gegen humanitäre Helfer jedoch, insbesondere gegen die Sanitäter des Krieges, sind ein deutliches Zeichen, dass weder das Prinzip der Humanität noch die „Ehre

des Kriegers“, der nicht mit den Wehr- und Hilflosen kämpft, noch eine Rolle spielen.

Das IKRK reagierte auf die Anschläge mit seiner fast schon irritierenden Professionalität: schnell, besonnen, diskret und stur. Ja, die Anschläge seien grausam. Nein, das IKRK gäbe seine Arbeit im Irak nicht auf, auch wenn die ausländischen Mitarbeiter wegen der Sicherheitslage abgezogen würden. Ja, der Anschlag sei der Fehler aller, die sich nicht an das humanitäre Völkerrecht hielten, das die humanitäre Hilfe, insbesondere das Rote Kreuz unter Schutz stellte. Nein, keine weiteren Statements.

MSF International, der Dachverband der *Ärzte-ohne-Grenzen* Organisationen, fand dagegen deutliche Worte der Anklage: ein solcher Anschlag gehe auf das Konto der Staaten, die munter militärisches Handeln und humanitäre Rhetorik vermischten. Wenn Kampfflugzeuge Lebensmittel und

Bomben abwürfen, Feldzüge als „humanitäre Interventionen“ bezeichnet würden und Soldaten die freundlichen Helfer von nebenan spielten, sei es kein Wunder, wenn die wahren humanitären Helfer in Kampfhandlungen hineingezogen und Opfer von Angriffen würden.

MSF hat mit seiner Anklage nicht Unrecht, und dennoch erfasst sie nur die halbe Wahrheit. Es ist nicht alleine die Verkleidung staatlicher geostrategischer Interessen mit humanitärer Rhetorik, die die nichtstaatliche humanitäre Hilfe gefährdet, sondern generell der westliche Interventionismus in der Welt. Zu diesem gehört auch das Handeln der Hilfsorganisationen – die humanitäre Hilfe ist mithin als „Teil des Systems“ Ursache ihrer eigenen Gefährdung.

Mehrere Faktoren führen hierzu: zum Ersten beruht humanitäre Hilfe auf einem prekären Verhältnis zwischen privatem und staatlichem Handeln, das in der heutigen Welt in mehrfacher Hinsicht gestört ist. Dies zeigt sich nirgends deutlicher als im Wandel des Krieges. Den räuberischen Milizen des Kongo, den tschetschenischen Rebellen, den

Drogenbaronen in Laos oder den selbsternannten Märtyrern im Irak geht es zwar nicht um das Dasselbe, wenn sie humanitäre Helfer angreifen. Aber ihnen geht es in jedem Fall um etwas ganz anderes als es den Napoleons, Bismarcks und Wilhelms der europäischen Moderne ging. Der Gedanke der privaten humanitären Hilfe, ja die Gründung selbst des IKRK stammt aber aus diesem westlichen Kultur, in der Humanität ein universeller, neutraler Wert sein sollte und Kriege als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln galten.

Zum Zweiten beruht humanitäre Hilfe auch auf einer „Ideologie des Helfens“, die als solches einen festen Platz in der okzidentalen Vorstellung von Menschenwürde und Demokratie hat. 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 Hilfsgedankens – existiert per se, a priori und vollkommen un-

abhängig 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 aller weiteren menschlichen Handelns. Hiermit ist der Kern der westlichen Aufklärung erfasst, der Ausgangspunkt für die demokratischen Grundsätze der Autonomie des Individuums, der Gleichheit der Bürger und der Freiheit des Einzelnen ist.

Aber: humanitäre Hilfe wird im internationalem Kontext problematisch. Denn dann ist humanitäre Hilfe immer auch ein Teil einer komplexen Machtarchitektur auf internationaler Ebene. Hilfe an sich etabliert bereits Abhängigkeitsverhältnisse; westliche humanitäre Hilfe ist im internationalen Rahmen außerdem auch immer Teil der westlichen Hegemonie und der allgemeinen Bewegung westlicher *Governance* in der Welt. Humanitäre Hilfe, so macht aber der Anschlag von Bagdad deutlich, steckt in einem fundamentalen Dilemma: sie will Gutes, doch ihr schieres Dasein als Ausdruck westlichen, demokratischen und humanistischen

Die Genfer Konventionen und das Rote Kreuz

Schockiert von seinen Erlebnissen auf den Schlachtfeldern von Solferino 1859, gründet der Genfer Kaufmann Henri Dunant mit erlesenen Genfer Notablen ein Komitee zur Rettung kriegsversehrter Soldaten. Auf Druck dieser bürgerlichen Initiative verabschieden sechzehn Regierungen 1864 die ersten Genfer Konventionen „zur Verbesserung der Bedingung von Kriegsversehrten“ und beschließen die Gründung nationaler Rotkreuz-Gesellschaften. Seitdem wurden die Genfer Konventionen sukzessive auf Schiffbrüchige, Kriegsgefangene und auf Zivilisten ausgedehnt. Die Bewegung etablierte sich in fast allen Ländern der Welt. Heute besteht die Rotkreuz-Bewegung aus drei Komponenten: das von Henri Dunant begründete Komitee, das heute „Internationales Komitee vom Roten Kreuz“ (IKRK) heißt und ein Verein nach Schweizer Recht ist; den 191 nationalen Rotkreuz- bzw. Roter Halbmond-Gesellschaften; die internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften mit Sitz in Genf.

Auch wenn die Bewegung insgesamt zusammenarbeitet und gemeinschaftlich auf-

tritt, so sind die Aufgaben und Rechte jeder einzelnen Komponente verschieden. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuzes ist die Hüterin der Genfer Konventionen und es ist mandatiert, in Kriegssituationen humanitäre Hilfe für die Kriegsoffer, ob Kombattanten oder Zivilisten zu leisten. Außerdem ist das IKRK zuständig für die Suche nach Vermissten, das Zusammenführen von Familien und für die Betreuung von Gefangenen. Es wacht dabei über die Einhaltung der vom humanitären Völkerrecht gesetzten Standards für die menschenwürdige Behandlung von Kriegsgefangenen.

Die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften haben meist eine doppelte Aufgabe: sie sind zum einen völkerrechtlich verantwortlich für die Versorgung der einheimischen Bevölkerung im Kriegs- und Katastrophenfall. Zu diesem Zweck unterhalten sie Sanitätsdienste, Blutspendendienste und schulen militärisches Personal und politische Akteure im humanitären Völkerrecht. Zum anderen haben die Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften in vielen Ländern auch wohlfahrtsstaatliche Aufgaben übernom-

men – sowie zum Beispiel die Altenpflege durch das Deutsche Rote Kreuz. Jeder Unterzeichnerstaat der Genfer Konventionen muss eine einheitliche Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaft auf seinem Territorium einrichten. Diese muss vom Staat unabhängig sein und alle Rechte genießen, die ihr die Ausführung ihres Mandats ermöglichen. Hierzu gehört insbesondere der Schutz ihrer Tätigkeit.

Die Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sind wiederum in der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften zusammengeschlossen. Diese koordiniert die internationale Tätigkeit der nationalen Gesellschaften und wird insbesondere in Naturkatastrophen aktiv, wenn sich die nationalen Gesellschaften gegenseitig unterstützen. Während das IKRK über ein eigenes Budget verfügt, das aus Zahlungen der Unterzeichnerstaaten erwächst, ist die Internationale Föderation von den Beitragszahlungen der nationalen Gesellschaften sowie von der Bereitstellung öffentlicher Gelder abhängig.

Denkens kann als so negativ wahrgenommen werden, dass sie Schaden bringt.

Sicherlich hatten die Täter im Irak auch die Absicht, die irakische Bevölkerung zu terrorisieren und von den „Besatzern“ wegzutreiben. Der Anschlag folgt einer doppelten Logik: ein Symbol des Westens soll angegriffen werden und die eigene Bevölkerung soll gewalttätig davon überzeugt werden, dass es gefährlich ist, mit diesem Westen zusammenzuleben. Der Angriff in Bagdad stellt nicht den ersten Angriff auf eine humanitäre Hilfsorganisation dar. In den 1990er Jahren war es in vielen verschiedenen Weltgegenden immer wieder zu Angriffen auf humanitäre Helfer gekommen und zwar in einem Ausmaß, dass das 1993 neugegründete *European Community Humanitarian Office* (ECHO) die Sicherheit von humanitären Helfern als allererste Priorität in der Koordination der Hilfsorganisationen setzte.

Das Problem der Gefährdung humanitärer Helfer ist nicht neu, aber seine Lösung ist schwierig, da es ein strukturelles Problem ist. Beide hier kurz aufgeführten Punkte – das prekäre Verhältnis von privatem und staatlichem Handeln auf der Welt sowie der hegemoniale Charakter der Hilfe – sollen im Folgenden erläutert werden. Ziel ist dabei, deutlich zu machen, dass die humanitäre Hilfe selbst eine Ursache ihrer Gefährdung ist.

Die humanitären Hilfsorganisationen selbst müssen daher, so die Schlussfolgerung, Wege aus den Dilemmata einer weiteren „demokratischen Antinomie“ finden und können sich nicht damit begnügen, die Staaten ob ihres militärischen Handelns anzuklagen. Vielmehr müssen sie selbst Schritte unternehmen, die sie aus den Dilemmata, die ihre guten Intentionen im nicht immer guten Umfeld ihres Handelns hervorbringen, führen können.

Humanitäre Hilfe und der humanitäre Raum

Die humanitäre Hilfe beruht seit jeher auf einer prekären und paradoxen Arbeitsteilung zwischen Staat und privater Initiative. Ihr Ziel ist nicht die Veränderung von Kriegsgeschehen, gar das Beenden von Kriegen, sondern alleine die Humanisierung von Kriegen. Sie ist auf den einzelnen Hilfsbedürftigen, verletzter Soldat oder hungernder Zivilist, gerichtet und blendet dementsprechend den

politischen Kontext, der die Notsituation hervorgebracht hat, aus.

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 einen Einfluss darauf hat, ob der frisch „zusammengeflückte“ Motorradfahrer nach der Operation wieder auf sein Motorrad steigen wird, kann die humanitäre Hilfe darauf Einfluss nehmen, ob der soeben versorgte Mensch nach der Operation wieder eine Waffe in die Hand nehmen wird. Humanitäre Hilfsorganisationen sehen sich selbst weder als Friedens- noch als Menschenrechtsorganisationen. Ihnen geht es nicht um Gerechtigkeit und ihnen geht es auch nicht um Frieden, sondern einzig um das Recht auf Leben jedes einzelnen Menschen.

Damit humanitäre Hilfe überhaupt stattfinden kann, muss ein sogenannter humanitärer Raum geschaffen werden, d.h. eine ideelle sowie konkret territoriale Zone, in der die Hilfsbedürftigen und die Helfer vor dem Zugriff von Kriegsführenden geschützt sind. Die völkerrechtlich in den Genfer Konventionen festgeschriebene Schutzfunktion des Rotkreuzemblems materialisiert diesen humanitären Raum. Seitdem das Rote Kreuz nicht mehr die einzige internationale Hilfsorganisation ist, wird ein solcher Schutz für alle Hilfsorganisationen gefordert.

Durchgesetzt werden kann der humanitäre Raum aber am besten durch Appelle an die Gegenseitigkeit zwischen Kriegsparteien und an die „Ehre des Kriegers“. Man schieße nicht auf die Sanitäter, denn die helfen allen, so lautet ein Argument, das die Kriegsparteien vom Schutz des humanitären Raums überzeugen soll. Die Neutralität der Hilfsorganisation gegenüber den Konfliktparteien ist damit eine Grundbedingung ihres Handelns, denn anders ließe sich nicht das Vertrauen aller gewinnen und wahren.

Und: man schieße nicht auf Wehrlose, das ist unehrenhaft, so lautet das zweite Argument. Die Reduktion der Tätigkeit auf die Hilfe, die Unmittelbarkeit der Not und die Dringlichkeit des Handelns ist eine essentielle Rechtfertigung humanitären Handelns. Es ist die Verwundbarkeit der Hilfsbedürftigen, die ihren Schutz legitimiert. Beide Argumente müssen in konkreten Konflikten den Parteien nahegebracht werden, was eine müh-

Grundsätze der Genfer Konventionen

Ziel der Genfer Konventionen ist die Begrenzung der Kriegsführung. Es 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 keine überflüssigen Schäden 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.

selige und prekäre Verhandlungssache ist. Beide Argumente beruhen weiterhin auf der Annahme, dass die Verletzung der Soldaten, ihr Tod und das Leid der Zivilisten nur Nebeneffekte eines politischen Handelns sind – all dies sind nur Mittel, um andere politische Zwecke 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. Eine Voraussetzung für die schiere Existenz von humanitärer Hilfe ist jedoch prinzipiell die Grundüberzeugung, dass es jemanden oder etwas geben wird, der oder das den humanitären Raum schützen werden – zum Zeitpunkt der Entstehung humanitärer Hilfe, insbesondere zum Zeitpunkt der Entstehung des Rotkreuzgedankens, waren dies die Staaten. Rein plastisch stellte sich der humanitäre Raum im 19. Jahrhundert als von den Schlachtfeldern abgegrenztes Territorium dar, auf dem Lazarette und Krankenhäuser die Kriegsversehrten und verletzten Zivilisten aufnahmen. Das große Schlachten des ersten und zweiten Weltkrieges machte allerdings deutlich, wie gering selbst in ihren Ursprungs-Unterzeichnerstaaten die Genfer Konventionen im Kriegsfall geachtet wurden.

Die Arbeitsteilung zwischen Staaten und humanitären Hilfsorganisationen erinnert deutlich an die wohlfahrtstaatliche Arbeitsteilung zwischen Staat und privatem dritten Sektor. Beides beruht auf der Vorstellung einer 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. Humanitäre Hilfe im Krieg muss ebenso erwünscht sein wie die private Wohlfahrt dies innerhalb des Staates ist. Privatinitiative ist immer abhängig davon, dass sie vom Staat geduldet wird, 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. Eine solche Ermächtigung ist mitnichten eine Selbstverständlichkeit für alle Staaten. Sie ist aber eine inhärente Existenzbedingung von *demokratischen* Staa-

ten, denn in Demokratien soll das Staats Handeln insgesamt auf dem Willen und dem Engagement der Bürger beruhen.

So bedingungslos also humanitäre Hilfe gegenüber den einzelnen Hilfsbedürftigen ist, so voraussetzungsreich ist sie gegenüber den politischen Bedingungen, unter denen sie stattfinden kann. Ihre Existenzberechtigung muss ihr von außen, von politischen Akteuren zugeschrieben werden, so wie dies für das Rote Kreuz im Kriegsfall durch die Genfer Konventionen geschehen ist. Die Genfer Konventionen stellen ein 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 andere Formen von „Warlords“. Und wie fast alle Vorschriften des Völkerrechts ist auch das humanitäre Völkerrecht faktisch (nicht de jure!) sanktionsfrei.

Letztendlich 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 Kriegsverbrechertribunalen zum ehemaligen Jugoslawien, zu Ruanda und jüngstens mit dem Internationalen Strafgerichtshof sind konkrete juristische Instrumente entstanden, um Verletzungen der Genfer Konventionen zu ahnden. Und dennoch zeigt der Fall von Radovan Karadzic, der bis heute nicht festgenommen wurde, dass die Praxis der Strafahndung noch lange nicht verfestigt ist.

Die Infragestellung des humanitären Raumes

Die bereits bestehende Prekarität der Arbeitsvoraussetzungen für humanitäre Hilfe wird dort verstärkt, wo es keine Staaten mehr gibt – und das sind heutzutage fast alle Einsatzgebiete der humanitären Hilfe. In diesen Weltregionen sind die Gewaltmittel privatisiert und der öffentliche, erst recht der humanitäre Raum hat sich aufgelöst. Kriege werden oftmals nicht mehr mit einem politischen Ziel geführt, sondern sie sind das Kriegsziel an sich. Sie dienen alleine der kri-

minellen Bereicherung oder der Terrorisierung der Bevölkerung, um sich diese für Soldatenrekrutierung und Tributzahlungen gefügig zu machen. Anstatt über Kriege *state-building* zu betreiben wie das bis ins 19. Jahrhundert in Europa der Fall war, dienen viele der heutigen kriegerischen Auseinandersetzungen der Zerschlagung staatlicher Strukturen. Anstatt dass Kriege große Menschenmassen zusammenbringen und *nation-building* hervorbringen, werden in den meisten heutigen kriegerischen Gewaltakten Gemeinschaften zerschlagen, neue ethnische Grenzen und über Vertreibungen auch neue ethnische Gebiete errichtet, und soziale Zusammenhänge zerrissen. Wenn es keine Staaten mehr gibt, so gibt es auch keine regulären Armeen mehr und somit auch keine Trennung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten. Aber ebenso wie sich der Bauer in Windeseile in einen Krieger verwandeln kann, kann der Krieger auch ein Sanitäter werden. Eine klare Zuteilung der Rollen ist unmöglich. Es gibt in diesen Konflikten keine Trennung zwischen privat und öffentlich, zwischen politischem Kriegführen und unpolitischer humanitärer Hilfe, zwischen Schlachtfeld und humanitärem Raum.

Der Kontext des kriegerischen Handelns ist demnach ein ganz anderer als der, in dem die Idee der humanitären Hilfe entstand. Keine der oben genannten bereits prekären Voraussetzungen einer Arbeitsteilung zwischen Staat und humanitären Hilfsorganisationen ist erfüllt. Dies bedeutet in erster Linie, dass die Verhandlungsmacht der Hilfsorganisationen schwindet. Ihre Hilfe kann nun ausgenutzt werden, da die Organisationen diesem kaum noch etwas entgegenzusetzen können – außer der Drohung sich aus den Notstandsgebieten zurückzuziehen und das wiederum widerspricht dem Grundsatz ihres Handelns selbst. Somit ist auch diese Drohung nur so lange wirksam wie die bedrohte Bevölkerung den *Warlords* von Bedeutung ist. Von Seiten der Kriegführenden sind die humanitären Hilfsorganisationen daher erpressbar:

- ▶ so können „Wegsteuern“ und Tributzahlungen erpresst werden, bevor den Hilfsorganisationen Zugang zur Bevölkerung gewährt wird;
- ▶ humanitäre Hilfsorganisationen können zu Komplizen von Vertreibungen werden, wenn sie Flüchtlinge begleiten oder in Lagern auffangen und versorgen;

▶ humanitäre Hilfe kann Herrscher von ihrer Fürsorgepflicht befreien, indem sie an derer statt die Bevölkerung „durchfüttert“. Humanitäre Hilfe ist bereits in ihrer Anlage und in ihrer Absicht nicht dazu geeignet, auf Kriegsverläufe Einfluss zu nehmen. Die Hilfsorganisationen selbst befinden sich in der jeweiligen Kriegssituation in starken Abhängigkeitsverhältnissen und verfügen über nur geringe Verhandlungsmacht gegenüber den politischen Akteuren. Der generelle Vorwurf, humanitäre Hilfe füttere Kriege geht allerdings zu weit. Empirisch gibt es hierzu keine Hinweise und in Anbetracht des immer noch geringen Volumens von humanitärer Hilfe (im Gegensatz z.B. zu den Gewinnen aus dem florierenden Rohstoffhandel) ist es auch unwahrscheinlich, dass man in dieser Hinsicht signifikante Beweise finden wird. Dennoch ist festzuhalten, dass punktuell und lokal die humanitäre Hilfe sich ihren eigenen Schutz und den „ihrer“ Hilfsbedürftigen durch eine „Kooperation“ mit den lokalen *Warlords* erkaufen muss. Das sowieso schon prekäre Verhältnis von humanitärer Hilfe und Poli-

Die Macht der Hilfe

Wenn es keinen Schutz mehr durch einen allseits anerkannten „humanitären Raum“ gibt, so sind humanitäre Hilfsorganisationen mindestens zwei Gefahren ausgesetzt: zum einen können sie als Teil einer Kriegspartei wahrgenommen werden und so in die Kampfhandlungen einbezogen werden; zum anderen können ihre materielle Ausstattung und das Wissen um den Wert, der im Westen dem individuellen Leben zugeschrieben wird, Begehrlichkeiten wecken und zu Raubüberfällen und Entführungen führen. Hilfsorganisationen versuchen sich der Gefahr, als Kriegspartei wahrgenommen zu werden, meist durch den Verweis auf ihre Neutralität zu entziehen. Doch abgesehen von dem Umstand, dass es immer wieder auch „schwarze Schafe“ gibt, d.h. Hilfsorganisationen, die sich explizit zu einer oder der anderen Partei bekennen, und somit die gesamte Hilfs- „Community“ in Verruf bringen, sind humanitäre Hilfsorganisationen Reprä-



Dieses mazedonische Flüchtlingslager bot bis zu 50.000 Menschen Zuflucht. Zahlen und Bilder wie diese verdeutlichen die Notwendigkeit, humanitären Hilfe zu leisten und humanitäre Räume zu schützen. Bild: <http://www.arrc.nato.int/>

tik ist in solchen Krisengebieten durch die geringe Verhandlungsmacht der Hilfsorganisationen und die Prinzipien der humanitären Hilfe selbst (Unparteilichkeit, Neutralität, Humanität) noch mehr gefährdet. Dementsprechend ist auch der physische Schutz, den die Helfer von den politischen Akteuren erwarten können und dürfen, extrem brüchig.

sentanten des reichen Westens und somit bereits Partei. Humanitäre Hilfe ist per se hegemonial, zum einen durch die Logik der Hilfe selbst und zum anderen durch den Reichtum (des Nordens), der sie überhaupt erst möglich macht.

Der Helfer hat über den Hilfsbedürftigen immer Macht. Dieses Ungleichgewicht ist strukturell angelegt. Die Hilfsbedürftigen

Akteure der humanitären Hilfe

Hilfsorganisationen

Die internationale Rotkreuzbewegung
<http://www.ifrc.org>
<http://www.icrc.org>

Oxfam
<http://www.oxfam.org>

Médecins sans frontières
<http://www.msf.org>

Save the Children
<http://www.savethechildren.org>

CARE
<http://www.care.org>

World Vision International
<http://www.wvi.org>

Geberinstitutionen

ECHO
http://europa.eu.int/comm/echo/en/index_en.html

USAid
<http://www.usaid.gov>

World Food Programme
<http://www.wfp.org>

UNHCR
<http://www.unhcr.org>

UNDP
<http://www.undp.org>

Auswärtiges Amt, Koordinierungsausschuss humanitäre Hilfe
http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/humanitaere_hilfe/koordinierungsausschuss_html

UN Office for the Coordination of Humanitarian Assistance (OCHA)
http://www.reliefweb.int/ocha_ol/

(Fortsetzung aus Seite 7)

haben keine oder sehr geringe Ressourcen, durch die sie mit den Helfenden in eine Austauschbeziehung treten können. Was sollen denn z.B. Flüchtlinge in einem Flüchtlingslager tun, wenn sie mit bestimmten Umständen nicht zufrieden sind – den ihnen angebotenen Hirsebrei verweigern?

Viele Hilfsorganisationen versuchen diese strukturelle Abhängigkeit abzumildern, indem sie – von sich aus – die Hilfsbedürftigen in der einen oder anderen Form an der Bedarfsfeststellung, der Verteilung oder anderweitig partizipieren lassen. Insbesondere bei sich verfestigenden Hilfssituationen wie z.B. in Flüchtlingslagern hat es sich als eine relativ geeignete Strategie erwiesen, um den sozialen Frieden zu erhalten, wenn bestimmte Verteilungen u.ä. an die Hilfsbedürftigen selbst übergeben wird. Zwar führen solche Strategien der Delegation dazu, dass Konfliktlinien und Diskriminierungen aus den Krisengebieten in die Flüchtlingslager getragen werden, aber dafür ist oftmals die „Ruhe“ wiederhergestellt.

Solche Versuche, die Abhängigkeit abzumildern, ändern jedoch nichts an dem eigentlichen Problem, dass die Hilfsorganisationen gegenüber den Hilfsbedürftigen die Mächtigen sind. Aus der Sicht der Hilfsbedürftigen liegt es in der Hand der Hilfsorganisationen zu entscheiden, wer wann wo und wie Hilfe erhält. Hilfe kann nicht eingefordert werden, es gibt kein Anrecht auf sie, das eingeklagt werden könnte. Dieses Problem tritt dann besonders deutlich zu Tage, wenn die humanitäre Hilfe im Gefolge von militärischen Interventionen oder ökonomischen Sanktionen geleistet wird wie dies in Somalia, in Bosnien, in Jugoslawien, in Afghanistan oder jetzt im Irak der Fall ist. Dann ist die Macht, Hilfe zu verteilen, nur noch schwer unterscheidbar von der Macht, Hilfe überhaupt notwendig zu machen. Von den Betroffenen wird ein großes Verständnis für die internationale Politik verlangt, wenn z.B. Ende der 1990er Jahre serbische Bauern ihre Produkte aufgrund des internationalen Embargos nicht nach Ungarn verkaufen durften, aber stattdessen Weizenmehlsäcke mit dem Aufdruck „From the American People“ im Verteilungszentrum abholen sollten. Wenn MSF International „die Staaten“ angeklagt, mit ihrer Vermengung der Begrifflichkeit „humanitär“ und „militärisch“ die Hilfsorganisationen zu gefährden, dann spricht die Organisation genau von dieser

Problematik – ohne allerdings die eigene Rolle ebenso kritisch zu reflektieren.

Die Legitimität, die sich die Hilfsorganisationen selbst zuschreiben, beruht gerade auf dem Umstand, dass sie helfen, d.h. dass sie nur das Beste wollen. Es kann ja an sich nichts Schlimmes sein, wenn man verhindern möchte, dass Menschen verhungern. Die moralische Gewissheit, Gutes zu tun, macht ein Nachdenken über Hilfe per se, die dadurch entstehenden Machtverhältnisse, deren dauerhafte Verfestigung und vor allem über die Frage, ob humanitäre Hilfe notwendig ist, überflüssig.

In den seltensten Fällen beschränkt sich humanitäre Hilfe noch auf die Verteilung von Lebensmitteln. Vielmehr werden heute ganze Infrastrukturen geschaffen, die weit über den Nahrungsmittelbereich hinaus in den Gesundheitssektor, in die Wasser- und Stromversorgung oder in Bereiche wie psychologische Betreuung oder soziale Rehabilitation hinein reichen. Sie ist also schon lange nicht mehr mit der Notfallchirurgie vergleichbar. Ganz selbstverständlich übersetzen die Hilfsorganisationen in diesen Situationen Standards und Werte, die aus dem Westen stammen – auch wenn sie versuchen, sich lokalen Verhältnissen anzupassen. Zur Debatte steht nicht, ob auf lokale Gebräuche und Sitten Rücksicht genommen wird. Eklatante Fehlplanungen wie die Verteilung von Corned Beef an Hindus sind eher selten geworden.

Vielmehr geht es um die praktische Umsetzung von Vorstellungen, was „normal“ ist, und das sind meist weiterhin Vorstellungen, die aus dem westlichen Entwicklungsweg und der westlichen Moderne abgeleitet sind. Kriegssituationen, Hungersnöte, große Flüchtlingsbewegungen werden in dieser Interpretation immer wieder als Ausnahmen, als Unfälle im „normalen“ Entwicklungsweg gesehen und nicht als Entwicklungsprozesse an sich. Vorbild des „normalen“ Weges ist dabei der des Westens, des *state-* und *nation-building*, der Marktwirtschaft und des Wohlfahrtsstaates, des inneren Friedens und der Demokratie. Kriege, Krisen, Katastrophen und Gewalt bilden in dieser Vision den Kontrapunkt zur Zivilisation, zur Entwicklung, zur Moderne schlechthin.

Wie Mark Duffield, der selbst lange Zeit für Hilfsorganisationen wie Oxfam gearbeitet hat und heute an der Universität Leeds lehrt, schreibt, sind in einer solchen Vision

von Katastrophen tieferliegenden Hintergründe und Strukturen nicht mehr zu identifizieren: „Questions of justice or responsibility tend to play a subordinate role in this model. In other words, conflict is depoliticised. At the same time, since it [das Bild der Normalentwicklung, zu der die Katastrophe die Ausnahme bildet – C.G.] is tied to images of breakdown and collapse, it finds it very difficult, if not impossible, to comprehend internal war as symptomatic of the emergence of new, innovative and expansive forms of political economy in the south.“¹ Und da es sich also bei solchen Katastrophen und Kriegen um Ausnahmen handelt, sind die davon betroffenen Menschen per se Opfer und bedürfen unserer Hilfe, die aus dem „normalen“ Entwicklungsweg kommt.

Die Selbstverständlichkeit, mit der dieses Abhängigkeitsverhältnis von der westlichen Definitionsmacht darüber, wer in welcher Situation hilfsbedürftig ist, hingenommen wird, wird an einem kleinen Gedankenexperiment deutlich. Rony Brauman, langjähriger Präsident von *Ärzte ohne Grenzen* Frankreich, eröffnet einen seiner Artikel mit folgendem Szenario: Entsetzt über die Verhältnisse, in denen schwarze Amerikaner in amerikanischen Ghettos leben müssen (Armut, Drogen, Gewalt) machen sich mehrere Hilfsorganisationen auf, um in New York, Detroit, Chicago, Los Angeles Zeltlagerstädte mit Gesundheitszentren und Sozialstationen aufzubauen. So weit, noch so gut, aber: Die Hilfsorganisationen stammen aus dem Irak. Selbstverständlich erscheint ein solches Szenario absurd: warum sollen irakische Organisationen der reichsten Nation der Welt erzählen können, wie man eine Bevölkerung richtig ernährt, hausen lässt oder gesundheitlich versorgt? Wenn die Frage so herum gestellt wird, erscheint es aber auch angebracht sie anders herum zu stellen: mit welcher Legitimität handeln die Hilfsorganisationen in Afrika, Asien oder Lateinamerika?

Das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Hilfsbedürftigen und Helfern wird in seltenen Fällen so eklatant ausgenutzt wie in den 2001 bekannt gewordenen Fällen von sexuellem Missbrauch in Flüchtlingslagern². Dennoch bleibt festzuhalten, dass die humanitären Hilfsorganisationen in mehrfacher Hinsicht die Macht des Nordens über den Süden repräsentieren. Die Hilfsbeziehung an sich ist bereits asymmetrisch. Das Weltbild, das hinter der humanitären Hilfe steht, ist

Grundsätze und Embleme

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist folgenden Grundsätzen verpflichtet: Humanität, Neutralität (gegenüber allen Akteuren), Unparteilichkeit (gegenüber den Hilfsbedürftigen), Unabhängigkeit, Einheit, Freiwilligkeit, Universalität.

Das Rotkreuz-Emblem ist kein religiöses Zeichen, sondern die Umkehrung der Schweizer Nationalflagge. Es wurde als Hommage an die Schweizer Neutralität und an das Ursprungsland der Bewegung gewählt. Erst das Insistieren der Türkei fügte dem Roten Kreuz den Roten Halbmond als weiteres Emblem hinzu. Seit der Gründung des Staates Israel dringt das Land mit Unterstützung der USA auf die Einführung des roten Davidsterns als offizielles Emblem. Mit der Drohung, die Zahlungen an die Internationale Föderation einzustellen, deren Budget das Rote Kreuz der USA zu zwei Dritteln stellt, haben die Vereinigten Staaten 2001 erreicht, dass eine Änderung des Emblems ernsthaft erwogen wird.

Die Verwendung des Emblems ist in den Genfer Konventionen und ihren Zusatzprotokollen geregelt. Das Rotkreuzemblem ist ein Schutzzeichen, d.h. dass denjenigen, die es verwenden und den Hilfsbedürftigen besonderer Schutz zukommt. Nur solche Personen und Einrichtungen, die von den Genfer Konventionen autorisiert sind, dürfen das Emblem als Schutzzeichen tragen. Hierzu gehören:

- Die Sanitätsdienste der Armeen;
- Die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, allerdings nur im Kriegsfall und für solches Personal, das ausdrücklich hierzu autorisiert ist;
- Zivile medizinische Einrichtungen, die für den Kriegsfall von den Regierungen der Staaten hierzu autorisiert worden sind;
- Andere Hilfsorganisationen, die hierzu autorisiert worden sind.

In Friedenszeiten dürfen die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften ein Emblem mit dem Rotkreuz- oder Roter Halbmondzeichen nutzen, das kleiner als das Schutzzeichen und nicht im Zentrum eines Kreises ist.

Deutsches Rotes Kreuz  Emblem der nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften in Friedenszeiten



Emblem der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften



Emblem des IKRK

Als Schutzzeichen in Kriegszeiten gilt das Rote Kreuz auf weißem Grund

(Grautöne in den Emblemen entsprechen im Original einem Rot)

Akteure der humanitären Hilfe

(Fortsetzung von Seite 5)

Forschungsinstitute

Humanitarian Policy Group am Overseas Development Institute, London
<http://www.odi.org.uk/hpg/index.html>

Arbeitsgruppe Internationale Politik am Wissenschaftszentrum Berlin
<http://www.wz-berlin.de/ag/ip/>

Ruhr Universität Bochum, NOHA Netzwerk
<http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv/noha/>

Humanitarianism and War Project am Feinstein International Famine Center, Somerville (MA), USA
<http://hwproject.tufts.edu/people/minear.html>

International Institute of Humanitarian Law, San Remo
<http://www.iihl.org>

Humanitäre Hilfe in Zahlen

Aufgrund der geringen Koordinierung zwischen den Hilfsorganisationen und den Geberinstitutionen gibt es keine zuverlässigen Zahlen zu den Ausgaben, der Anzahl der Helfer und Hilfsorganisationen sowie der Opfer in der internationalen humanitären Hilfe. Das UN Office for the Coordination of Humanitarian Assistance (OCHA) gibt an, für die Jahre 2002/2003 70 Millionen US \$ vom UN-Budget und an offiziellen Spenden erhalten und an Hilfsorganisationen weitergeleitet zu haben. Das Auswärtige Amt beziffert die finanziellen Mittel, die die Bundesrepublik im Jahr 2002 für humanitäre Hilfe zur Verfügung gestellt hat, mit 82,3 Mio. Euro. Diese Ausgaben waren aufgrund der Ausgaben für die Hilfe in Afghanistan besonders hoch. Die größten Geberländer waren im Jahr 2003 nach Angaben von OCHA

die USA mit 789,9 Mio. US \$, gefolgt von Großbritannien mit 240,3 Mio. US \$ und Japan mit 186,1 Mio. US \$. Das European Community Humanitarian Office (ECHO) hat 538 Mio. Euro im Jahr 2002 an humanitäre Hilfsorganisationen weitergeleitet.

Zum Vergleich: der Jahresumsatz des Nestlé-Konzerns lag im Jahr 2001 bei 2,9 Milliarden Euro; die Ausgaben des Bundes für die soziale Wohlfahrt betragen 18,2 Mrd. Euro und die Ausgaben der EU für die gemeinsame Agrarpolitik 46,2 Mrd. Euro.

Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt die Zahl der Personen, die unter sein Mandat fallen, im Jahr 2003 auf 20,6 Millionen. Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung gibt die Zahl der Hilfsempfänger im Jahr 2003 mit knapp mehr als 68 Mio. an.

Die Zahl der Hilfsorganisationen, die weltweit tätig sind, ist kaum zu schätzen.

Im Zeitraum von 1992 bis 2002 sind nach Angaben des UN-Generalsekretariats 196 zivile UN-Mitarbeiter in gewaltsamen Angriffen getötet worden (die Opfer des Bombenanschlags im Frühjahr 2003 in Bagdad sind nicht mitgezählt). Im gleichen Zeitraum sind laut demselben Bericht über 250 UN- und NGO-Mitarbeiter Opfer gewaltsamer Überfälle und Entführungen geworden (<http://www.reliefweb.int>). Zahlen für private Hilfsorganisationen liegen nicht vor, aber die zunehmende Präsenz des Themas auf Konferenzen (z.B. auf der diesjährigen Konferenz des Overseas Development Institute) und Stellungnahmen verweist darauf, dass sich die Sicherheitssituation für die Mitarbeiter aller Hilfsorganisationen verschlechtert hat.

das von Entwicklungswegen wie im Westen, zu denen die Kriege und Katastrophen vor Ort „Unfälle“ darstellen. Die Problemlösungen, die die Hilfsorganisationen konkret anbieten, sind aus westlichen Erfahrungen des *social engineering* abgeleitet und stellen somit die praktische Umsetzung westlicher Vorstellungen einer „normalen“ sozialen Ordnung dar.

Auch wenn einzelne Hilfsorganisationen versuchen, durch partizipative Ansätze ihre eigene Machtposition gegenüber den Hilfsbedürftigen abzuschwächen, so können dies nur punktuelle Maßnahmen darstellen. Das Problem ist umfassender, da es ein strukturelles ist. Es entzieht sich damit aber auch der Gestaltungskraft der einzelnen Organisationen. Die Hegemonie des Westens in der Welt ist grundsätzlich, sie ist eine mächtige Struktur und die Hilfsorganisationen tragen bereits durch ihre schiere Existenz zu ihrer Verfestigung bei.

Die Hilfsbedürftigen selbst werden dieses Abhängigkeitsverhältnis eher selten in aggressiver Form in Frage stellen, zu sehr sind sie tatsächlich auf die Hilfe angewiesen. Zwar kommen Unruhen und Aufstände gerade in Flüchtlingslagern immer wieder vor, sie stellen jedoch nicht die Art der Gefährdung von humanitären Helfern dar, wie sie mit dem Anschlag auf das IKRK am 27. Oktober 2003 deutlich wurde. Hier ist eine politische Kontestation im Spiel, deren Kritik funda-

mental und kompromisslos ist. Ein solcher Widerstand ist aber nur möglich, weil ein grundsätzliches Abhängigkeitsverhältnis zwischen Helfern und Hilfsbedürftigen existiert und weil die westliche Dominanz von politischen Akteuren und Gewaltunternehmern vor Ort zur Mobilisierung von Widerstand und Gewalt genutzt werden kann. Zwar versuchen auch hier die Hilfsorganisationen zu reagieren, indem sie lokales Personal einstellen und sich möglichst zurückhaltend und unauffällig bewegen, aber der Anschlag zeigt, dass dies nicht genug ist. Gerade dem IKRK kann in dieser Hinsicht wohl eine sehr große Professionalität und Umsichtigkeit unterstellt werden – und dennoch wurde gerade diese Organisation als Symbol des Westens angegriffen.

Die Abhängigkeit der Hilfe

Das von Rony Brauman entworfene Szenario erscheint nicht nur wegen seiner „ideologischen“ Komponente absurd, sondern auch weil es bei der humanitären Hilfe nicht um Reichtum und Armut bestimmter Bevölkerungsgruppen als solches geht, sondern um die Fähigkeit von ganzen Gesellschaften, sich selbst zu helfen. Die besteht in westlichen Gesellschaften zur Genüge. Ja, der Westen hat nicht nur die Ressourcen, um sich selbst im Falle von Katastrophen zu helfen, son-

dern sogar um in der ganzen Welt tätig zu werden. Er ist reich. Und selbst die ärmste und unprofessionellste Hilfsorganisation aus einem westlichen Staat ist noch reich – im Verhältnis zu den Bevölkerungsgruppen im „Süden“, denen sie helfen wird. Sie ist vor Ort schon alleine deswegen ein attraktives Ziel von Raub, Entführung und Erpressung.

In den nördlichen Industriestaaten hingegen sind die Hilfsorganisationen, auch die größten, arm und sie sind aus diesem Grund ebenso von den geldgebenden Institutionen abhängig wie die Hilfsbedürftigen vor Ort von ihren Lebensmittelpaketen. 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 Ein-

wohner³ und in Jugoslawien im Frühjahr 2000, das damals noch von Milosevic regiert wurde, noch immer keine zwanzig für acht Millionen Einwohner⁴.

Privatspenden sind in allen Ländern, aus denen die Hilfsorganisationen stammen, zweckgebunden. Ebenso sind die Gelder der öffentlichen Hand *earmarked*. Öffentliche Geldgeber sind vor allem die Entwicklungshilfe- und Außenministerien der OECD Staaten sowie in der Europäischen Union das 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, ja, wenn das Aufsehen besonders groß ist, wie 1999, wird sogar noch ein staatlicher Nachtragshaushalt hinterhergeschoben. Insbesondere bei ECHO, das in der Zwischenzeit der größte Geldgeber für humanitäre Hilfe ist, sieht die Ausgabenkurve fast deckungsgleich mit der Kurve der Medienaufmerksamkeit für bestimmte Krisen aus⁵. 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. Das führt dazu, dass heute noch Hilfsorganisationen händeringend im Kosovo oder in Albanien oder Mazedonien nach Dächern suchen, die gedeckt werden müssen, oder Schulhöfe, die neu gestrichen werden können.

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 ruandischen Flüchtling ausgegeben wurde für einen Kosovo-Flüchtling 30 ausgegeben wurden. 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. Humanitäre Hilfe ist aufgrund dieser finanziellen Abhängigkeit auch von Seiten ihrer Herkunftsstaaten der Gefahr der Politisierung ausgesetzt und zwar in dreierlei Hinsicht:

► Humanitäre Hilfe wird dort als Palliativ eingesetzt, wo kein Staat militärisch intervenieren möchte, d.h. in Ländern, die man als die Parias der internationalen Gesellschaft bezeichnen könnte (Kongo, Li-

beria, Sierra Leone, Mali, Uganda, Ruanda, Burundi, Afghanistan bis 2002 etc.).

- Humanitäre Hilfe wird als militärische Nachsorge losgeschickt und kommt dort zum Einsatz, wo bombardiert wurde; das ist der Fall für den Irak 1991 und 2003, den Kosovo 1999 oder Afghanistan 2002 gewesen.
- Humanitäre Hilfe wird als politische Kondition vergeben, d. h. sie wird zu einem Verhandlungsgegenstand: z. B. in Nordkorea, in Jugoslawien, in Zentralasien oder in Mazedonien und Albanien während des Kosovokrieges.

Obwohl also humanitäre Hilfsorganisationen für sich Neutralität reklamieren und behaupten, dass ihr erstes Kriterium für humanitäres Handeln die Bedürftigkeit der Opfer sei, sind sie sowohl ideell als auch materiell in Machtstrukturen eingebunden, die sie als parteiisch und vor allem als politisch erscheinen lassen. Selbst Organisationen, die sogar über eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit verfügen, wie das Rote Kreuz⁶ können sich dem Druck der Geberstaaten nicht entziehen – wie es die Änderung des Rotkreuz-Emblems 2001, die auf Druck der USA und Israels beschlossen wurde, zeigt (vgl. Kasten auf Seite 7).

Schlussfolgerung

Entgegen dem Anspruch, dass humanitäre Hilfe neutral, unparteilich und unabhängig sei, kann man in mehrfacher Hinsicht feststellen, dass humanitäre Hilfe an sich ein „Politikum“ ist. Der Anschlag auf das IKRK ist nicht die Tat von Wahnsinnigen, sondern ein politischer Akt. Ein Abschieben der Verantwortung auf die USA, wie es MSF International tut, ist als Erklärung dieses Aktes unzureichend. Und erst recht wird eine solche Anklage nichts an den Grundproblemen ändern. Die humanitäre Hilfe steckt in dem Dilemma, selbst eine Ursache ihrer eigenen Gefährdung zu sein. Die gute Absicht der Hilfe verkehrt sich durch die komplexe Gemengelage von Abhängigkeiten und Machtstrukturen zu einem Symbol von Macht, die nicht selten gewalttätig bekämpft wird. Für die Hilfsorganisationen bedeutet dies vor allem, dass sie zunehmend physischen Gefahren ausgesetzt sind, aber auch dass sie ihren selbstgesetzten Zielen nicht nachkommen können, weil die gefährdeten Bevölkerungen

Weiterführende Literatur

Wolf-Dieter Eberwein/Catherine Götze/Yasemin Topcu, *Humanitäre Hilfe im Wandel – Im Spagat zwischen Macht und Moral*, Berlin (Lit Verlag), 2004.

Wolf-Dieter Eberwein/Peter Runge (Hg.), *Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld*, Berlin (Lit Verlag), 2002.

Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merger of Development and Security*, London (Zed Books), 2001.

Joanna Macrae, *Aiding Recovery? The Crisis of Aid in Chronic Political Emergencies*, London (Palgrave Macmillan), 2001.

Humanitarian Policy Group Berichte unter <http://www.odi.org.uk/hpg/publications.html>

als Geisel genommen werden und dass sie – nolens volens – Teil einer internationalen, westlich geprägten *Governance* sind, die sie selbst oft kritisieren.

Was also tun? Eine einfache Lösung liegt nicht auf der Hand, schließlich handelt es sich um eine komplexe Gemengelage struktureller Probleme. Da sich Strukturen selten grundsätzlich ändern lassen, müssen kleine Schritte unternommen werden, um die Autonomie der Hilfsorganisationen zu erhöhen. Die Alternative wäre das komplette Aufgeben der humanitären Hilfe und das ist selbstverständlich keine Lösung. Hunderttausende von Menschen in der Welt überleben einzig durch die humanitäre Hilfe westlicher und lokaler Hilfsorganisationen. Ein Aufgeben humanitärer Hilfe bedeutete außerdem ein komplettes Aufgeben zentraler Glaubenssätze des demokratischen Humanismus und das ist unmöglich. Es muss daher in kleinen Einzelschritten versucht werden, den Dilemata der humanitären Hilfe entgegenzuwirken. Vier Einzelschritte können an dieser Stelle identifiziert werden, die die Hilfsorganisationen unternehmen müssen,

um ihre Autonomie zu erhöhen und aus den Dilemata der humanitären Hilfe wenigstens teilweise ausbrechen zu können.

Der erste Schritt mag paradox klingen: um ihre politische Unabhängigkeit zu wahren, müssen die Hilfsorganisationen politischer werden. Bisher wurde eine enge Zusammenarbeit mit den Staaten, ja überhaupt „Politik“ gerade von den großen, professionellen Hilfsorganisationen auf ein Minimum beschränkt – d.h. konkret auf die Frage der Geldervergabe – unter Hinweis auf ihre politische Neutralität. Nur leider wird hier allzu oft politisch neutral mit unpolitisch verwechselt.

Das Handeln humanitärer Hilfsorganisationen in Drittländern ist aber, wie hier gezeigt wurde, 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. Das ist ihr grundsätzlich politischer Charakter in der heutigen Welt, in der humanitäre Hilfe nicht mehr in einer kohärenten Arbeitsteilung zwischen Staat und Ge-

sellschaft angesiedelt ist. Humanitäre Hilfe ist vom Reichtum des Nordens abhängig und vom Schutz der funktionstüchtigen Staaten, weil vor Ort der Staat oftmals nicht mehr funktioniert und die prekäre Arbeitsteilung sich zu Ungunsten der Hilfsorganisationen verschoben hat. Gegenüber *Warlords* haben Hilfsorganisationen keine Verhandlungsmacht mehr. Die Trennung von privatem und staatlichem Handeln, die die Grundlage für den humanitären Raum ist, existiert in solchen Landstrichen nicht.

Es wäre daher notwendig, dass der humanitäre Raum wenigstens soweit wieder hergestellt wird, dass die Hilfsorganisationen vor Ort arbeiten können. Das bedeutet aber, dass die Schutzzusage, die in der klassischen Arbeitsteilung von Staaten geleistet wurde, nun von anderen Akteuren gegeben werden muss. Dies sind je nach Situation andere Akteure: in Tschetschenien sind es sowohl die „Rebellen“ als auch die russische Armee, in Kolumbien sind es die Guerillagruppen, die Drogenbarone, die Milizen und die Polizei bzw. Armee usw. Mit diesen zu verhandeln ist aber noch nicht ausreichend. Die

Die humanitäre Hilfe des IKRK umfasst auch den Schutz von heimkehrenden Kriegsgefangenen, wie dieses in Mendefera, Eritrea, aufgenommene Bild zeigt. Im Rahmen dieser Rückführung wurden 1.130 eritreische Kriegsgefangene und 95 zivile Gefangene in ihr Heimatland zurück gebracht. Bild: ICRC/Izard Marcal



Schutzzusage muss auch von anderen Staaten gemacht werden können.

Das bedeutet, dass die Hilfsorganisationen bei sich, in ihrem Herkunftsland, da, wo der Staat noch funktioniert, auf solchen Schutz dringen sollten. Auch das kann auf verschiedenem Wege geschehen und muss nicht zwangsläufig mit der Entsendung von Truppen enden. Es würde schon reichen, wenn die Hilfsorganisationen auf öffentliche Stellungnahmen hindringen würden, die die Parteien vor Ort an ihre Verpflichtungen erinnern oder wenn sie ernsthaft auf einer Überprüfung der Kohärenz von Außen-, Entwicklungs- und Nothilfepolitik ihrer Länder bestehen würden. Zum politischen Erwachen der Hilfsorganisationen gehörte auch eine konsequente und aktive Lobbyarbeit in Unterstützung internationaler Abkommen wie der Genfer Konventionen, des internationalen Strafgerichtshofes und internationaler Rüstungsbegrenzungsabkommen wie dem Landminenabkommen.

Manche Organisationen gehen bereits diesen Weg, in dem sie *Advocacy* (d.h. Lobbyarbeit zugunsten gefährdeter Bevölkerungen oder im Rahmen internationaler Abkommen) mit vorsichtigen Aushandlungsstrategien vor Ort verbinden. Doch handelt es sich hier um vereinzelte Organisationen, die zusätzlich untereinander noch minimal abgesprochen sind. Ihr Einfluss ist daher von spektakulären Fällen abgesehen (wie z.B. das Drängen von MSF Frankreich auf eine militärische Intervention in Ruanda) gering.

An dieser Stelle, der Koordination der Hilfsorganisationen, muss in einem weiteren Schritt angesetzt werden. Die Hilfsorganisationen müssen sich ihres politischen Charakters bewusst werden und sich untereinander im Sinne eines politischen Steuerungsprozesses besser koordinieren. Ansonsten entziehen sich die Hilfsorganisationen jeglicher Möglichkeit das Politische selbst zu gestalten. Dabei gibt es viele Bereiche, in denen eine koordinierte Steuerung die strukturellen Probleme der humanitären Hilfe abmildern könnte. Hierzu gehört die Finanzierung, aber auch die Frage von Ausbildungsstandards der humanitären Helfer und Qualitätsstandards für die Programme vor Ort. Weiterhin muss die Frage der Kontrolle und Sanktion angegangen werden, wie sie z.B. im Skandal um den sexuellen Missbrauch in Flüchtlingslagern, akut geworden ist. Hier wurden bis heute kaum Konsequen-

zen gezogen – die Untersuchungen verliefen im Sand und nur vereinzelte Stimmen stellen hartnäckig weitere Fragen.

Es wird zwar heutzutage in verschiedenen Kreisen an diesen Fragen der Koordinierung gearbeitet – so hat die Rotkreuzbewegung versucht, mit dem SPHERE Projekt technische Qualitätsstandards zu setzen; es gibt Selbstverpflichtungen und *Codes of Conduct*; auch über einen „Ombudsmann“ für die Hilfsbedürftigen wurde nachgedacht. Auch wurde in Deutschland ein gemeinsamer Studiengang für humanitäre Hilfe eingerichtet. Doch all diese Versuche sind vereinzelt, inkohärent und verlaufen oft im Sande, da es zwischen den Organisationen nur eine sehr widerwillige und sehr geringe Zusammenarbeit gibt. Aus diesem Grund sind auch alle diese Regelungen weit davon entfernt 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; die handlungsfähigen Geberstaaten unterliegen fast gar keiner Verpflichtung, zu welchen Zwecken sie Gelder einsetzen, ob und wie sie den Wildwuchs der Hilfsorganisationen kontrollieren. Die Frage des Schutzes bleibt gänzlich offen und somit wieder Einzelfallregelungen vor Ort überlassen.

Gemeinsam hätten die Hilfsorganisationen 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, Afghanistan oder im Irak nicht möglich. Anstatt jedoch diese Möglichkeit zu nutzen, an Verhandlungsmacht zu gewinnen, sind die Hilfsorganisationen im klassischen Dilemma des kollektiven Handelns gefangen. Da jede Organisation sich erhofft, alleine besser „zu fahren“ als wenn sie auch nur irgendetwas mit den anderen teilen müsste, gibt es bisher noch zu wenig Anreize zusammenzuarbeiten. Im Gegenteil, wenn eine Organisation sich aus politischem Protest aus einem Krisengebiet zurückzieht, können die verbleibenden hoffen, deren Pfründe zu beerben. Das Dilemma kollektiven Handelns herrscht in allen Bereichen. So ist sicherlich jede Or-

Anmerkungen

¹ Mark Duffield, Aid Policy and Post-Modern Conflict, in: Relief and Rehabilitation Network Newsletter (11), 1998.

² Nachdem in einem ersten Bericht von Beratern des UNHCR von umfassendem sexuellem Missbrauch in westafrikanischen Flüchtlingslagern die Rede war, hat eine UN-Untersuchungskommission nach einer erneuten Untersuchung 10 Fälle sexuellen Missbrauchs in den genannten Lagern festgestellt; vgl. Report of the Secretary General on the activities of the Office of Internal Oversight Services, 11.10.2002, Dok.nr.: A/57/465; für den UNHCR Bericht, der nicht mehr im Internet zugänglich ist, vgl. <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/ID/6010F9ED3C651C93C1256B6D00560FCA?OpenDocument>. Vgl. auch Asmita Naik, West Africa scandal points to need for humanitarian watchdog. In: Humanitarian Exchange, Nr. 24, July 2003, S. 13-15.

³ UNHCR, The Kosovo Refugee Crisis. An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response, 2000. <http://www.unhcr.ch>

⁴ Eigene Zählung im Frühjahr 2000.

⁵ vgl. Wolf-Dieter Eberwein/Catherine Götze/Yasemin Topcu, Humanitäre Hilfe im Wandel – Im Spagat zwischen Macht und Moral, Berlin (Lit Verlag), 2004.

⁶ Die öffentlichen Gelder an das IKRK sind nicht zweckgebunden; nationale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften finanzieren sich meist aus einem Mix verschiedener Einnahmequellen.

ganisation dafür, dass die „anderen“ Qualitätsstandards erfüllen sollen, aber die eigene Organisation soll möglichst davon verschont bleiben. Selbst bei Gefährdungen der Mitarbeiter der Hilfsorganisationen sind diese nicht bereit, ihre Zusammenarbeit zu verstärken, denn Sicherheitsprobleme haben immer nur die anderen.

Ein weiterer Schritt aus den Dilemmata der humanitären Hilfe wäre drittens ein Mechanismus, der den Hilfsorganisationen eine Beständigkeit der finanziellen Mittel und eine größere Freiheit, diese einzusetzen, ermöglichte. Das Dilemma kollektiven Handelns resultiert nämlich zu einem großen Teil aus der Konkurrenz um Spenden und öffentliche Gelder. Könnte diese reduziert werden, wäre eventuell auch die Bereitschaft größer, über essentielle Fragen zusammenzuarbeiten.

Als vierter Punkt ist für die humanitäre Hilfe weiterhin das einzufordern, was bereits seit langem für die Entwicklungshilfe oder für andere Hilfstätigkeiten gilt. Das Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“, der Vorrang für lokale Eigenständigkeit gegenüber externer Abhängigkeit und die Stärkung lokaler Strukturen muss systematischen Vorrang vor dem externen Interventionismus erhalten. Hierzu muss sich die humanitäre Hilfe in den umfassenderen politischen und sozialen Kontext einbinden lassen – d.h. auch hier müssen die Hilfsorganisationen politisch, gesellschaftlich und kulturell informiert werden, aktiv handeln, sich koordinieren und gegenüber den anderen Akteuren dieser Politikbereiche (Entwicklungszusammenarbeit,

internationale *Governance*, Sicherheitspolitik etc.) Stellung beziehen. Auch hier leisten bereits viele Organisationen Pionierarbeit und dennoch ist ihre Wirkung im Gesamten gering, da es sich immer wieder nur um Einzelinitiativen handelt.

Dreh- und Angelpunkt bleibt also, so lässt sich am Schluss festhalten, die Koordination der Hilfsorganisationen in ihren Ursprungsstaaten – hier müssen sie an Verhandlungsmacht gewinnen, hier müssen sie Standards setzen und hier müssen sie an der Wiederherstellung des humanitären Raumes arbeiten. Hier müssen sie außerdem Instrumente der Steuerung humanitären Handelns schaffen, Finanzierungsmodi erneuern, Kontrollmechanismen etablieren und die humanitäre Hilfe in die umfassenderen Kontexte der Entwicklungspolitik, der Sicherheitspolitik, der internationalen *Governance* einordnen. Der Anschlag in Bagdad hat ein weite-

res Mal gezeigt, dass die Ära der „unpolitischen“ humanitären Hilfe, die einfach nur gut sein will, vorbei ist.



Dr. des. Catherine Götze (Jahrgang 1969) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der HSFK und Mitglied der Forschungsgruppe „Demokratisierung und innergesellschaftlicher Frieden“.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 30 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in drei Forschungsgruppen vor allem zu den Themen: Rüstungskontrolle und Abrüstung, Internationale Organisation, Entwicklung und Demokratie sowie in dem Bereich Friedenspädagogik/Konfliktpsychologie. Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Kon-

fliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und andere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit gibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Publikationen und Vorstandsangelegenheiten der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 95 91 04-0, Fax (069) 55 84 81 E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Angabe der Quelle und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de • Layout: HSFK • Druck: CARO Druck ISSN 0945-9332

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332