

# Die Instrumentalisierung der Humanitären Hilfe

Ulrike von Pilar<sup>1</sup>

## 1. Einleitung: Hilfe ohne Politik?

Humanitäre Hilfe<sup>2</sup> ist Hilfe für die Opfer von Gewalt und Katastrophen, kein Hilfsmittel für Regierungen und Politiker in ihrem Streben nach Legitimation ihrer Außenpolitik. Humanitäre Hilfe muss so unabhängig sein von politischen Interessen wie die Rechtsprechung und die Medien. Diese Unabhängigkeit muss respektiert und geschützt werden, insbesondere auch von den Industriestaaten. Insofern ist der Titel dieser Konferenz „Politik oder Hilfe?“ potenziell irreführend, denn Hilfe ohne Politik läuft allzu oft ins Leere, wie der folgende Beitrag zu zeigen versucht.

Vergleichbar den Versuchen, Rechtsprechung und Medien zu instrumentalisieren, versuchen viele Akteure, die humanitäre Hilfe in verschiedenster Weise für ihre Zwecke oder Interessen einzuspannen. Wie und warum diese Instrumentalisierung geschieht, dafür soll der folgende Artikel einige Beispiele geben. Dass absolute Unabhängigkeit ein unerreichbares Ideal ist und es letztendlich um die Kunst geht, akzeptable Kompromisse zu finden, braucht nicht extra betont zu werden. Dass aber mit aller Kraft nach Unabhängigkeit gestrebt werden muss und dass allzu faule Kompromisse und rücksichtslose Instrumentalisierung gefährliche konkrete Folgen haben können, dafür liefern die Erfahrungen der vergangenen Jahre einige Beispiele.

Im Interesse der Opfer von Gewalt und Katastrophen muss die Unabhängigkeit der Humanitären Hilfe von allen immer wieder erkämpft und gegen Instrumentalisierung verteidigt werden, insbesondere auch von unseren Regierungen. Denn wenn die Politik humanitäre Hilfe, oft auch nur humanitäre Rhetorik, für nicht-humanitäre Ziele einsetzt, bringt sie Opfer und Helfer in Gefahr und verletzt die aus den Genfer Konventionen folgende Verantwortung, die humanitäre Hilfe nicht als politisches Instrument in den betroffenen Ländern einzusetzen.<sup>3</sup>

## 2. Unabhängigkeit – Luxus oder Notwendigkeit?

Man stelle sich vor, eine irakische Hilfsorganisation starte unter Beteuerungen brüderlicher Solidarität mit den Opfern dieser Welt in New York City ein humanitäres Projekt, dort wo Tuberkulose, AIDS und Unterernährung sich ausbreiten und Gewalt aus dem sozialen Elend entsteht. Der Ehrenpräsident dieser Organisation, Saddam Hussein, fordert die Versorgung der Frauen, Kinder und Schwachen mit Kleidung,

---

<sup>1</sup> Dieser Artikel wurde veröffentlicht in: Eberwein, Wolf-Dieter/ Runge, Peter (Hg.) (2002): Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld, Münster/ Hamburg/ London: LIT Verlag, Seite 163 – 188.

Unter Mitarbeit von Katharine Derderian (beide Autorinnen arbeiten für Médecins Sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen).

<sup>2</sup> Der Begriff „humanitäre Hilfe“ bezieht sich sowohl auf die konkreten Hilfslieferungen als auch auf die humanitäre Hilfe als System, einschließlich die Akteure, die Hilfslieferungen, sowie die politischen und operationellen Infrastrukturen und Diskussionen. Der jeweilige Sinn sollte aus dem Kontext klar sein..

<sup>3</sup> Genfer Konventionen Art. 3, Abs.2.

Essen und Medikamenten, und klagt die fehlende soziale Unterstützung ein. Vorlaufenden Kameras bauen medizinische Teams mobile Kliniken und Lager in der Bronx auf und nehmen ihre Arbeit auf.<sup>4</sup>

Warum irritiert diese zugegebenermaßen erfundene Geschichte? Wohl doch auch, weil wir zu erkennen meinen, dass da in unerlaubter Weise politische mit humanitären Motiven vermischt werden. Kein Mensch würde den Irakern die humanitären Beweggründe abnehmen.

Schon Lenin hatte verstanden, dass humanitäre Hilfe einem Politiker nützlich sein kann: Während einer katastrophalen Hungersnot in der Ukraine in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts appellierte er an die internationale Gemeinschaft und den Völkerbund, mit Nahrungsmittelhilfe in großem Stil auszuhelfen. Seine Bedingung: Die Verteilung sollte ganz in den Händen seiner Partei und Regierung liegen, der Westen hatte lediglich zu liefern. Trotz des durchaus erkannten Dilemmas, wie weit man das mörderische Lenin Regime durch internationale Hilfe stärken würde, ließen sich Fridtjof Nansen, damals Hochkommissar für Flüchtlinge des Völkerbunds, ebenso wie die American Relief Association (ARA) auf den Handel ein. Millionen wurden gerettet – um den Preis der Rettung des Regimes? Denn Lenin hatte sich so nicht nur eine de-facto-Anerkennung seiner bis dahin verfeimten Regierung durch den Westen erhandelt, sondern konnte durch die mildtätige Verteilung von Nahrungsmitteln an die leidende Bevölkerung gleichzeitig sein angegriffenes politisches Ansehen stärken.<sup>5</sup>

Die Instrumentalisierung der humanitären Hilfe für politische Zwecke, insbesondere auch auf rhetorischer Ebene zu Legitimationszwecken herangezogen, ist so alt wie die humanitäre Hilfe. Allerdings hat sie seit dem Ende des Kalten Krieges an Intensität zugenommen und insbesondere auch in Deutschland das Verteidigungsministerium und die Bundeswehr erreicht. Manche befürchten eine Militarisierung der humanitären Hilfe und damit eine Perversion dessen, was humanitäre Hilfe leisten soll. Wenn Kriegsparteien einerseits Bomben abwerfen und andererseits humanitäre Hilfe an die Bevölkerung verteilen, dann läuft humanitäre Hilfe Gefahr, zur Kriegspropaganda zu verkommen: Ziel ist nicht in erster Linie, der Bevölkerung beizustehen, sondern das Image der Angreifer aufzuwerten – innenpolitisch und außenpolitisch. Beispiele dafür liefern der Krieg im Kosovo und in Afghanistan.

Aber darin liegt nicht die einzige Bedrohung, wenn man die folgende Bemerkung von Sergio Vieira de Mello, dem ehemaligen Leiter von OCHA, liest:

„Humanitarian agencies have now become an important instrument at the disposal of the international community to undertake what is as much a political as a humanitarian task: the containment of crises.“<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Rony Braumann, L'Action Humanitaire (Paris: Flammarion, 1995) 8-9.

<sup>5</sup> S. Braumann 41-42, Jean-Christophe Rufin, L'aventure humanitaire (Paris: Gallimard, 1994) 68-69; Michael Schloms, „Kompromiss oder Kompromittierung? Humanitäre Hilfe als Politikfeld internationaler Beziehungen—das Beispiel Nordkorea,“ Diplomarbeit, Freie Universität Berlin (7. Oktober 1999): 21-24.

<sup>6</sup> Sergio Vieira de Mello, „Politics and Humanitarian Action“, Final Report of the Seminar on Humanitarian Action, Perception and Security (Lisbon, 27.-28. March 1998): 46-51.

Humanitäre Hilfe ist nicht dazu da, Krisen einzudämmen; humanitäre Hilfe ist überhaupt nicht dazu da, Lösungen für politische Probleme zu finden. Joanna Macrae und Nicholas Leader(ODI) berichten in diesem Band ausführlich über diese Frage, deswegen sollen hier konkrete Erfahrungen aus der Sicht einer Hilfsorganisation im Vordergrund stehen. Bevor aber auf Afghanistan, Kosovo und Nordkorea eingegangen werden kann, ein paar Worte zu den Grundideen und –forderungen der Humanitären Hilfe.

Die humanitäre Hilfe hat zur Aufgabe, Leben zu retten und Leiden zu mindern. Sie richtet sich an Opfer von Konflikten, Katastrophen und Gewalt, ohne jegliche Diskriminierung und mit Respekt für ihre Würde. Sie arbeitet ausschließlich mit friedlichen Mitteln und versucht, die Menschen wieder in die Lage zu versetzen, für sich selbst zu entscheiden. Allein das Interesse und das Wohlergehen der Opfer definieren die Handlungsgründe.

Das zentrale Prinzip heißt Unparteilichkeit – es gibt keine guten und bösen Opfer, nur ihre Bedürfnisse und der Grad des Leidens zählen. Hilfe, die nicht unparteilich ist, die also bestimmte Gruppen anderen vorzieht, ist nicht humanitär.<sup>7</sup> Die so oft beschworene Neutralität (nicht als Bedingung erwähnt in den Genfer Konventionen) ist demgegenüber eher sekundär und für die Opfer selbst unerheblich. Sie ist eine von den Staaten geforderte Bedingung an die Hilfsorganisationen, sich nicht in den Konflikt einzumischen, und stellt insofern eine Art Zulassungsbedingung dar.

Humanitäre Hilfe und humanitäre Organisationen müssen also unabhängig agieren können. Ohne Unabhängigkeit keine Unparteilichkeit. Was heißt das? Humanitäre Organisationen müssen so weit wie möglich frei sein von politischen und ökonomischen Einflüssen, um ihre Arbeit nur den humanitären Prinzipien gemäß leisten können – ein „humanitärer Raum“, die Rahmenbedingungen für die Implementierung humanitärer Hilfe, muss gewährleistet sein.<sup>8</sup> Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität zusammen garantieren, dass Humanitäre Hilfe nicht als (politische) Einmischung in einen Konflikt gesehen wird und deswegen gefahrlos von den Konfliktparteien zugelassen werden kann.

Folgende Bedingungen müssen für die Hilfsorganisationen erfüllt sein, wenn man von einem humanitären Raum sprechen möchte:

- Freier Zugang und freie Kommunikation mit den Empfängern der Hilfe
- Unabhängige Evaluierung der Bedürfnisse
- Unabhängige Kontrolle und Verteilung der Hilfsgüter
- Unabhängiges Monitoring der Hilfe

Da die humanitären Organisationen oft in einem fast rechtsfreien Raum arbeiten – in Krieg und Konflikt, in Staaten, deren Rechts- und Polizeisystem nicht funktioniert – sind diese Kontrollen besonders wichtig.

<sup>7</sup> 1977 Additional Protocol II, Art 18. Relief societies and relief actions: “2. If the civilian population is suffering undue hardship owing to a lack of the supplies essential for its survival, such as food-stuffs and medical supplies, relief actions for the civilian population which are of an *exclusively humanitarian and impartial nature* and which are conducted *without any adverse distinction* shall be undertaken subject to the consent of the High Contracting Party concerned.”

<sup>8</sup> S. Ulrike von Pilar (mit Pia Prangenberg), „Humanitarian Aid under Siege: Some Remarks from an Aid Agency’s Perspective“, Konferenzpapier, Symposium „Europe and Humanitarian Aid - What Future? Learning from Crisis“, Bad Neuenahr, 22.-23. April 1999.“ [www.aerzte-ohne-grenzen.de](http://www.aerzte-ohne-grenzen.de)

Werden diese Bedingungen ganz oder teilweise verletzt, dann besteht die Gefahr, dass die Hilfe nicht die Richtigen erreicht und anderen Zwecken dient als humanitären. Dies bringt Opfer und Helfer in Gefahr.

Die Forderung nach Unabhängigkeit der Humanitären Hilfe ist also weder ein Luxus noch ein Spleen egoistischer Hilfsorganisationen, sondern das Lebensprinzip der humanitären Hilfe selbst.

Deshalb haben die Staaten mit Unterzeichnung der Genfer Konventionen ihre Verantwortung anerkannt, humanitäre Hilfe und die dafür nötige Unabhängigkeit zu garantieren. Zudem gibt es seit einigen Jahren den Code of Conduct, entwickelt von der Rot-Kreuz-Bewegung, unterschrieben von über 100 NGOs, der u.a. besagt: „Donor governments should recognise and respect the independent, humanitarian and impartial actions of nongovernmental humanitarian agencies (NGHAs). NGHAs are independent bodies whose independence and impartiality should be respected by donor governments. Donor governments should not use NGHAs to further any political or ideological aim“.<sup>9</sup>

### 3. Wie und wozu wird Humanitäre Hilfe instrumentalisiert?

Humanitäre Hilfe soll Opfer von Gewalt erreichen können und darf deshalb von den Konfliktparteien nicht als Einmischung oder Bedrohung gesehen werden. Sie muss unpolitisch bleiben in dem Sinne, dass sie nicht Partei ergreift und den Machthabern in den politischen Konflikten nicht als einer Seite zugehörig erscheint – sie darf sozusagen nur eine geringe konfliktrelevante Bedeutung haben.<sup>10</sup>

In dem Moment, in dem humanitäre Hilfe als Teil einer politischen oder militärischen Strategie eingesetzt wird oder erscheint, gewinnt sie politische Bedeutung und wird angreifbar. Dies kann dazu führen, dass den Hilfsorganisationen Zugang verweigert wird oder dass die Sicherheit ihrer Mitarbeiter und der Empfänger der Hilfe gefährdet wird. Deswegen wehren sich so viele Hilfsorganisationen dagegen, in ein politisches Programm eingespannt zu werden

Der Beispiele sind unzählige – und jeder, der kann, versucht, die humanitäre Hilfe für seine Zwecke zu benutzen: Rebellen halten die Zivilbevölkerung in Flüchtlingslagern gefangen, um humanitäre Hilfe anzulocken. Andere benutzen den Köder humanitäre Hilfe dazu, versprengte Flüchtlingsgruppen aus dem Dschungel zu locken, um sie dann zu ermorden, wie z.B. in Shabunda im Osten der DR Kongo 1997.<sup>11</sup> Hilfsorganisationen werden ausgeraubt und das Geld in Waffen angelegt.<sup>12</sup> Nach dem Völkermord 1994 in Ruanda, den die internationale Gemeinschaft tatenlos mitangesehen hatte, organisierten die dafür Verantwortlichen den Exodus von ca

<sup>9</sup> Siehe Annex VI : The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief . [www.icrc.org](http://www.icrc.org) / Info Recources / International Review / 1996 - No. 310

<sup>10</sup> Wenn allerdings die humanitäre Hilfe de facto das staatliche Gesundheitssystem ersetzt, wie z.B. in Angola oder Liberia, begibt sie sich damit auch verstärkt auf politisches Terrain – eine Frage, der sich die NGOs zu selten stellen.

<sup>11</sup> Siehe “Ergebnisse einer Erkundungsmission, Bukavu-Shabunda (Süd Kivu, Zaire)“, Médecins sans Frontières Amsterdam/Bonn, 1997.

<sup>12</sup> Jean-Christophe Rufin, *Le piège humanitaire* (Paris: Pluriel, 1986/1993).

zwei Millionen Menschen nach Zaire. Als dann noch in den Lagern von Goma die Cholera ausbrach, startete eine beispiellose internationale Hilfsaktion – die westlichen Regierungen schickten Hilfe, als es zu spät war, taten aber nichts, um den Völkermord zu stoppen. „Hilfe als Spektakel“ und „Hilfe als Feigenblatt der Politik“ sind die Stichworte.<sup>13</sup>

Der Missbrauch der humanitären Hilfe auf Seiten der Empfängerländer ist eine Sache<sup>14</sup>, unser Thema hier ist aber die politische Instrumentalisierung auf Seiten der Geberländer, insbesondere auch Deutschlands. Denn hier hat in den letzten Jahren die Diskussion um den Stellenwert und die Funktion der humanitären Hilfe stark zugenommen, und die Konfusion der Begriffe feiert dabei fröhliche Urständ.

Wenn Geberländer humanitäre Programme als politisches Instrument einsetzen, dann im wesentlichen aus zwei Gründen: entweder als Politikersatz<sup>15</sup> („aid instead of diplomats“) als Teil eines „kohärenten“ Paketes aus allerlei attraktiven Zielen wie Wahrung der Menschenrechte, Demokratisierung und eben humanitäre Hilfe etc für unerreichbare oder strategisch unwichtige Länder; oder als innenpolitisch wirksames Mittel zur Legitimierung schwer verdaulicher Entscheidungen wie der Einsätze der Bundeswehr in den letzten Jahren, insbesondere während des Kosovokrieges. Joanna Macrae und Nicolas Leader nennen das erstere „The politics of coherence“<sup>16</sup> (s. auch den Beitrag von Macrae/Leader in diesem Band). In jedem Fall wird humanitäre Hilfe so Teil einer von den Empfängern wie auch anderen Konfliktparteien womöglich als bedrohlich oder feindlich gesehenen Politik.

Gerade in Deutschland ist die Sensibilität für die besondere Stellung der humanitären Hilfe wenig entwickelt. Das mag daran liegen, dass Fragen der Entwicklungspolitik und der Menschenrechtspolitik, gerade auch als Domäne der NGOs, hier in der Öffentlichkeit viel intensiver diskutiert worden sind als Probleme der humanitären Hilfe. Zudem scheint die „Politik der Kohärenz“ eine wunderbar griffige Antwort auf die Frage zu geben, wie man in solchen „Schurkenstaaten“ wie dem der Taliban alle wünschenswerten Anstrengungen bezüglich des Menschenrechtsschutzes, der Friedensanstrengungen, der Demokratisierung, der Entwicklungshilfe sowie der humanitären Hilfe in ein Gesamtpaket schnüren kann. Die humanitäre Hilfe hat aber in einem solchen Paket nichts zu suchen – sie kann kein Mittel der Gestaltung politischer Beziehungen zwischen verfeindeten Staaten sein.

Wie gesagt – der Beispiele sind viele – und Somalia, Kurdistan, Bosnien, Ruanda, Sudan sind nur einzelne Fälle aus der Reihe unglücklicher Erfahrungen der letzten zehn Jahre.

Aber auch auf der finanziellen Ebene werden politische Präferenzen deutlich – so etwa, wenn im Jahre 2000 56.4% des humanitären Etats der Bundesregierung und

<sup>13</sup> Rony Brauman, Hilfe als Spektakel. Das Beispiel Ruanda (Hamburg: Rotbuch, 1995) 75-79. Siehe auch zum Fall Ruanda: Dominic Johnson, „Wie die USA Völkermord duldeten,“ die tageszeitung 6529 (22. August 2001) S.10 und Samantha Power, „Bystanders to Genocide: Why the United States Let the Rwandan Tragedy Happen,“ The Atlantic Monthly (September 2001).

<sup>14</sup> S. Rufin (1986/1993).

<sup>15</sup> „The rich get diplomats, the poor get aid workers,“ s. Joanna Macrae, „The politics of coherence: the formation of a new orthodoxy on linking aid and political responses to chronic political emergencies ([www.odi.org.uk/hpg/confpapers/macrae.pdf](http://www.odi.org.uk/hpg/confpapers/macrae.pdf)) 11.

<sup>16</sup> Joanna Macrae and Nicolas Leader, „Shifting Sands: the search for ‚coherence‘ between humanitarian and political responses to complex political emergencies,“ HPG Report 8 (London: Overseas Development Institute, 2000).

30% des humanitären Etats von ECHO Opfern von Katastrophen in Europa (einschließlich GUS Staaten) zugute kam, was nun gerade nicht die humanitären Prioritäten in der Welt widerspiegelt.<sup>17</sup>

Konkrete Beispiele aus drei Ländern sollen im Folgenden illustrieren, wie humanitäre Hilfe von westlichen Regierungen (nicht nur der deutschen) auch instrumentalisiert wird.

#### **4. Nordkorea – Humanitäre Hilfe in einem totalitären Staat**

Nordkorea am Ende der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts war kein Land im Kriegszustand, es herrschten weder Bürgerkrieg noch Unruhen, sondern im Gegenteil: Die politische Situation war stabil, die zentralen Autoritäten regierten unangefochten, es herrschten Ruhe und Ordnung.

1995 und 1996 wurden jedoch große Teile des Landes durch Überflutungen verwüstet, die Ernten vernichtet. Die Regierung erbat internationale Hilfe – und humanitäre Organisationen erreichten 1995 zum ersten Mal ein Land, das bis dahin als eine der letzten Bastionen des Kommunismus hermetisch abgeriegelt war. In der Folgezeit stellte sich heraus, dass ein Teil der Bevölkerung unter Mangelerscheinungen litt, oft unterernährt war und manches auf eine Hungersnot hindeutete. Froh über die Möglichkeit, der leidenden Bevölkerung eines totalitären Landes helfen zu können, setzten die Geberländer, die UN und viele Hilfsorganisationen große Nahrungsmittelprogramme, später auch Programme zur Medikamentenversorgung in Gang.

Obwohl mittel- und langfristig gesehen humanitäre Hilfe sicher nicht die angemessene Lösung war, da das ganze Land sich in einer schweren strukturellen Krise befand, die zumindest teilweise für die Lebensmittelknappheit verantwortlich war, konnte keine bi- oder multilaterale Entwicklungszusammenarbeit gewährt werden. Wie auch die Bundesregierung hatten die anderen Geberländer keine diplomatischen Beziehungen zu Nordkorea. Die einzig mögliche „Hilfsschiene“ war deshalb die von Auflagen freie, nicht an politische Beziehungen gebundene, humanitäre Hilfe.

Wie menschenverachtend das Regime von Kim Jong-il war, verdeutlicht seine öffentliche Aussage von 1996, dass nur 30% der Bevölkerung überleben müssten, um wieder eine siegreiche Gesellschaft aufzubauen.<sup>18</sup>

Beobachter schätzen, dass zwischen 1995 und 1998 an die 3,5 Millionen Menschen an Hunger und Folgekrankheiten gestorben sein könnten<sup>19</sup>. Einige

---

<sup>17</sup> Webseite des Auswärtigen Amtes; ECHO Annual Review 2000, s. 30.

<sup>18</sup> Fiona Terry, „The Deadly Secrets of North Korea,“ August 2001 ([http://www.doctorswithoutborders.org/publications/other/deadly\\_2001.shtml](http://www.doctorswithoutborders.org/publications/other/deadly_2001.shtml)).

<sup>19</sup> Basierend auf den Aussagen nordkoreanischer Flüchtlinge in China durch lokale Organisationen gab es in diesem Zeitraum bis zu 3.5 Millionen Tote durch Hunger und die von Hunger verursachten Krankheiten; siehe Terry (2001). Die von internationalen Organisationen erhobenen Statistiken der Toten durch die Hungersnot weichen sehr stark voneinander ab. Wo die nordkoreanische Regierung im Mai 1999 von einer Zunahme von bis zu 37% in der Sterblichkeitsrate sprach, fand eine Evaluierung des USAID in 1997 keine Hungersnot, wobei

Hilfsorganisationen waren davon überzeugt, dass das staatlich kontrollierte Verteilungssystem die Hilfsgüter an politisch Bevorzugte weitergegeben habe und eine Art „triage“ benutzte, um sich unbequemer Bevölkerungsgruppen „zu entledigen.“<sup>20</sup> Wäre die humanitäre Hilfe gerecht und unparteilich an die Bedürftigsten verteilt worden, hätte die Katastrophe vielleicht verhindert werden können.

Aber die Intention der nordkoreanischen Regierung war es nicht, ihrer Bevölkerung zu helfen, sondern internationale Hilfe dazu zu benutzen, die Bevölkerung zu kontrollieren und ausländische Ressourcen ins Land zu ziehen. Die Intention der Geberländer war ebenfalls nicht humanitär: Sie wollten den Zusammenbruch des Staates verhindern und damit Südkorea vor einer Katastrophe schützen und gleichzeitig die Diskussion um die Atomwaffenverbreitung mit beeinflussen. So wurden von Anfang an Hilfslieferungen mit Bedingungen für die Teilnahme an Friedensgesprächen verknüpft. In ähnlicher Weise boten die USA Nordkorea im März 1999 Nahrungsmittelhilfe und die Aufhebung von Sanktionen im Gegenzug für die Erlaubnis Nordkoreas für US Atomwaffeninspektionen im Lande. Der US Parlamentarier Tony Hall bezeichnete dies damals in einer Pressemitteilung als eine Abmachung, die „unseren nationalen Sicherheitsinteressen dient, während sie unsere traditionelle Verpflichtung zu den humanitären Prinzipien aufrecht erhält.“<sup>21</sup> Wohlgemerkt: Aus diesen möglicherweise legitimen politischen Absichten heraus mag es aus Sicht der Geber sinnvoll sein, Hilfe nicht nach humanitären Kriterien zu verteilen – festzuhalten bleibt jedenfalls, dass die Geberländer aus für sie übergeordneten politischen Interessen nicht auf der Einhaltung humanitärer Prinzipien bestanden haben und dadurch konkreten Schaden für die Bevölkerungen ausgelöst haben.

Soweit Beobachter beurteilen konnten, gab es höchstwahrscheinlich erstmals 1995/96 eine furchtbare Hungersnot im Land, aber die humanitären NGOs konnten die Bedürftigsten nicht erreichen. Darüber hinaus konnten die Organisationen auch nicht sicherstellen, ob die geleistete Hilfe wirksam war, denn weder hatten sie ungehinderten Zugang zur Bevölkerung noch konnten sie unabhängig die Bedürfnisse und die Verteilung kontrollieren – kein humanitärer Raum, nirgends. Humanitäre Hilfe wurde (und wird bis heute) dazu benutzt, ein mörderisches Regime zu unterstützen und trug höchstwahrscheinlich zu der lebensgefährlichen Vernachlässigung der Bedürftigsten bei. Wie der damalige Projektleiter von MSF in Nordkorea meinte: „Aid is not diverted from the designated beneficiaries, but it does not reach the real victims.“

1998 kamen MSF und einige andere Organisationen aus diesen (und einer Reihe von weiteren) Gründen zu dem Schluss, eine Weiterarbeit in Nordkorea sei unverantwortlich. Dies war keine leichte Entscheidung – aber wie in Äthiopien 1985 und in Goma 1994/95 versuchte die Organisation klarzumachen, dass sie es nicht

---

World Vision von eins bis zwei Millionen und eine buddhistische Hilfsorganisation aus Südkorea von drei Millionen Toten berichteten; siehe Schloms (2000) 4.

<sup>20</sup> Sylvie Brunel, „Corée du Nord: une famine virtuelle?“ in Action contre la Faim (Hg.), Géopolitique de la faim. Quand la faim est une arme (Paris: Presses Universitaires de France, 1998) 135. Vgl. auch François Jean, „Corée du Nord: un régime de famine,“ *Esprit* (Februar 1999): Michael Schloms, „Divide et impera— Totalitärer Staat und humanitäre Hilfe in Nordkorea“ (Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Februar 2000) 10-11, 30.

<sup>21</sup> US Representative Tony Hall, „Breakthrough in U.S.-North Korea Talks Offers Hope for Ending Famine, Improving Relations with Both Koreas,“ Press Release, 16. März 1999.

weiter verantworten konnte, Teil einer gewaltigen Maschinerie zu sein, die sich humanitär nannte, aber letztendlich gegen die Schwächsten gerichtet war, für die sie hätte sorgen müssen.

Obwohl auch das deutsche Auswärtige Amt, das damals wie heute Programme in Nordkorea finanzierte, von dieser Position und ihrer Begründung informiert wurde und gleichzeitig gebeten wurde, auf die Einhaltung humanitärer Prinzipien zu dringen oder diese Art der Hilfe einzustellen, passierte wenig. Im Gegenteil – Vertreter des AA gaben MSF gegenüber zu, dass ihnen diese Missstände bekannt waren. Gleichzeitig verteidigten sie die Politik der Bundesregierung mit dem Argument, dass für sie das Ziel, Zugang zum Land und Einfluss auf seine Politik zu gewinnen, Vorrang vor humanitären Erwägungen habe.

Entgegen dem ausdrücklichen Rat der im Koordinierungsausschuss „Humanitäre Hilfe“ vertretenen Organisationen wurden von der Bundesregierung im November 2001 und im Januar 2002 zwei Rindfleischlieferungen an Nordkorea geschickt. Es handelte sich um Rindfleischüberschüsse des wegen der BSE-Krise eingebrochenen deutschen Marktes. Dies geschah unter öffentlichem Druck (einer Hilfsorganisation und einiger Medien), obwohl es Bedenken über den Zugang zu den Betroffenen und die Kontrollen der Verteilung sowie über die Angemessenheit von Fleisch als Hilfsgut gab. Letztendlich diente diese sog. „humanitäre Hilfe“ sowohl innenpolitischen wie außenpolitischen Zielen: der „Wiedergutmachung“ nach der BSE-Krise einerseits sowie andererseits als kooperativer Schritt in Richtung eines „verbesserten Dialog[s] mit Nordkorea“<sup>22</sup>. Garantien für eine Versorgung der Ärmsten gab es nicht.

## **5. Afghanistan – Hilfe als Politikersatz**

### **5.1. Humanitäre Hilfe als Instrument der Außenpolitik**

Nachdem die Sowjets Ende der 80er Jahre Afghanistan verlassen hatten, verlor die internationale Gemeinschaft das Interesse und überließ das Land den Mudschaheddin. Seit 1996 beherrschten die Taliban ca. 90 Prozent des Landes, waren jedoch, auch wegen ihrer katastrophalen Menschenrechtspolitik, weder von der UN noch von den westlichen Staaten als offizielle Regierung anerkannt. Da aber große Teile der afghanischen Bevölkerung zum Überleben auf internationale humanitäre Hilfe angewiesen waren, versuchten die Geberländer zusammen mit den UN zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: trotz fehlender diplomatischer Beziehungen politischen Einfluss auf die Taliban-Regierung auszuüben und gleichzeitig den Menschen zu helfen. „Principled Aid“ – Hilfe mit Prinzipien hieß die neue Idee, präziser formuliert: Humanitäre Hilfe sollte nicht mehr bedingungslos (nur nach humanitären Gesichtspunkten) vergeben werden, sondern gebunden sein an die Einhaltung darüber hinaus gehender politischer Bedingungen wie Respekt für die Menschenrechte und Bekämpfung des Drogenanbaus. Humanitäre Hilfe als westliche Erziehungsmaßnahme für die Taliban.

---

<sup>22</sup> „Bundesregierung bestätigt reibungslosen Verlauf der Rindfleischlieferungen an Nordkorea.“ Pressemitteilung von Hartmut Koschyk, MdB, Vorsitzender der Deutsch-Koreanischen Parlamentariergruppe, n.d. (<http://www.bundestag.de/mdbhome/koschha0/korea.htm>).



Gleichzeitig sollte das neue Konzept eine verbesserte Koordinierung der UN mit privaten Hilfsorganisationen vor Ort ermöglichen, die jetzt alle Teil ein und desselben Programms sein sollten wie es im „Strategic Framework“(SF) beschrieben war. Das SF sah vor, dass alle vor Ort tätigen Organisationen „mit einer Stimme sprechen“ sollten und eine einheitliche und koordinierte Strategie verfolgen, die auf gemeinsamen und für alle verbindlichen Prinzipien (das sogenannte „Principled Common Programming“, PCP) für die konkrete Arbeit basiert. Dieses Programm verbindet menschenrechtliche, friedensstiftende und humanitäre Ziele konzeptuell und operational verbunden betrachtet.<sup>23</sup>

So berechtigt diese politischen Ziele an sich auch sein mögen, durch die Vermischung von humanitärer Hilfe mit politischen Zielen wie der Einhaltung der Menschenrechte oder der Demokratisierung wird die Koordination der Hilfe zum politischen Instrument der UN und der Geberländer.<sup>24</sup> Diese Entwicklung ist um so problematischer, als die politischen und humanitären Funktionen der Vereinten Nationen gegenüber einem Land wie Afghanistan (z.B. Sanktionen auf der einen, Hilfe auf der anderen Seite) als widersprüchlich empfunden werden und übrigens von den Taliban weidlich gegeneinander ausgespielt wurden. Wenn Geberländer die UN mit dieser Palette von Aufgaben der Drogenbekämpfung, Flüchtlingsschutz, Wahrung der Menschenrechte und Demokratisierung alleine lassen, werden die UN-Organisationen durch diese unrealistischen Zielsetzungen geschwächt, und die besondere Stellung der humanitären Hilfe durch die „Politik der Kohärenz“ erodiert.<sup>25</sup> Darüber hinaus können Geberländer den Beitritt der humanitären Organisationen zum SF als Bedingung für die staatliche Finanzierung fordern, wie in Norwegen, wo den humanitären Organisationen, die nicht dem SF beigetreten sind, die staatliche Finanzierung verweigert wurde. Mithilfe des SF versuchen Geberländer, die Tätigkeit der NGOs zu beeinflussen, wie z.B. im Fall der USA und Großbritanniens, die 1998 ihren Staatsbürgern untersagten, mit von ihnen finanzierten UN Organisationen oder NGOs in Afghanistan zu arbeiten. Auf diese Weise wird die humanitäre Hilfe degradiert zum Instrument einer Strategie, die die Taliban politisch isolieren und sie wegen ihrer Menschenrechtsverletzungen anprangern soll. Das verstehen und benutzen die Taliban natürlich: Die ungeheuren Behinderungen, Auflagen und Blockaden seitens der Taliban, mit denen sich die Hilfsorganisationen sowie die UN Organisationen konfrontiert sahen, hatten viel mit der Instrumentalisierung der Hilfe durch die Geberländer zu tun.

Dass trotzdem unabhängige Verhandlungen über humanitäre Fragen mit den Taliban und Hilfe unter gerade noch akzeptablen Bedingungen möglich waren, haben einige Hilfsorganisationen gezeigt.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> A. Donini, The Strategic Framework for Afghanistan Paper presented at the WB/ADB Asia Regional Consultation on Social Cohesion and Conflict Management, Manila March 16-17, 2000; vgl. auch UNOCHA, „Making a Reality of Principled Common Programming“ (Islamabad, 1998); UNOCHA, „Strategic Framework for Afghanistan : Towards a Principled Approach to Peace and Reconstruction“ (Islamabad, 1998); sowie <http://www.pcpafg.org>.

<sup>24</sup> Penny Harrison, „The Strategic Framework and Principled Common Programming: a challenge to humanitarian assistance,“ Humanitarian Exchange 19 (September 2001): 4-5.

<sup>25</sup> „Given the lack of other policy instruments, humanitarian assistance has become the primary tool with which to fight gender discrimination,“ Mohammed Haneef Atmar, „The politicisation of aid and its consequences for Afghans,“ Humanitarian Exchange 19 (September 2001): 3.

<sup>26</sup> „What is needed is an acceptance from donors that it is possible to negotiate for principled goals with ‚unprincipled people‘ ... and that it is possible to work with the state structures in Taliban-controlled areas in a principled way,“ Atmar 3.

## 5.2. Brot und Bomben - Die Lebensmittelabwürfe 2001

Während die amerikanischen Bomber Kabul und andere Ziele in Afghanistan als Teil des „Kriegs“ gegen den Terror angriffen, warfen sie gleichzeitig Tausende von Tonnen Lebensmittelpakete über Afghanistan ab und nannten das humanitäre Hilfe. Die offizielle Begründung: man führe nicht Krieg gegen die Zivilbevölkerung, sondern gegen die Terroristen. Da man jedoch die Zivilbevölkerung vor den Bomben nicht schützen könne, wolle man durch die Lebensmittelabwürfe wenigstens etwas Hilfe bringen. Gleichzeitig allerdings mussten alle internationalen Mitarbeiter der Hilfsorganisationen für drei Monate das Land verlassen.

Für viele Beobachter ist dies eine äußerst zynische Vermischung von militärischen und humanitären Zielen. Nicht die Bedürfnisse der notleidenden Bevölkerung standen im Vordergrund, und schon gar nicht der Respekt und der Schutz humanitärer Prinzipien, sondern die legitimierende „humanitäre“ Verbrämung militärischer Angriffe. Nicht nur sahen die Lebensmittelpakete den explosiven Überbleibseln der Streubomben sehr ähnlich (weshalb die BBC in ihrem Dari-Programm davor warnte, die Pakete aufzuheben) – die Nahrung war auch weder landesüblich noch in einer lokalen Sprache gekennzeichnet. Und von einer Kontrolle der Verteilung – an die Bedürftigsten, nicht an bewaffnete Verbände etc. – konnte keine Rede sein. Im Gegenteil – es ist beobachtet worden, dass afghanische Truppen die Abwurfstellen absperren und die Pakete selbst einsammelten.

Hätte man wirklich der Zivilbevölkerung wirksam helfen wollen und deren Wohlergehen und Interessen obenan gestellt, hätte es bessere Mittel gegeben. Humanitäre Transporte erreichten ja nach wie vor das Land, lokale Mitarbeiter vieler Organisationen arbeiteten weiter, allerdings oft bedroht durch amerikanische Bomben – selbst ein gekennzeichnetes Rot-Kreuz-Lager in Kabul wurde bombardiert. Und dadurch, dass die Amerikaner humanitäre Hilfe als Teil ihrer Militärstrategie einsetzten, brachten sie alle im Land existierenden humanitären Programme in Gefahr. Humanitäre Hilfe soll ja gerade vom Krieg bedrohten Menschen zugute kommen – wieso geht das gerade dann schief, wenn der Westen Krieg führt, wie im Golfkrieg, in Vietnam, im Kosovo und jetzt in Afghanistan?

Obwohl sich viele Organisationen, auch über VENRO<sup>27</sup> und im deutschen Koordinierungsausschuss für humanitäre Hilfe, gegen diese Aktion und insbesondere ihr humanitäres Etikett aussprachen<sup>28</sup>, war von der Bundesregierung keine eindeutig kritische Bemerkung zu hören. Zu der Zeit bezeichnete das Auswärtige Amt die Lebensmittelabwürfe als "Versuch zu helfen" und ein "Zeichen guten Willens", die eingesetzt werden sollten, so lange „es gar nicht anders geht“, also bis Hilfslieferungen wieder auf dem Landweg die Bedürftigen erreichen könnten.<sup>29</sup> Allerdings hat gerade erst im Januar diesen Jahres der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Dr. Ludger Volmer, auf der hier dokumentierten Konferenz von den gleichen Lebensmittelabwürfen im Sinne einer Politisierung der Humanitären Hilfe

<sup>27</sup> VENRO: Verband der Entwicklungs- Nichtregierungsorganisationen, Deutscher Dachverband.

<sup>28</sup> VENRO, „Die Terroranschläge und die Folgen: Handlungsbedarf aus Sicht der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen“ (Bonn, 12. Oktober 2001).

<sup>29</sup> „Kommen US-Lebensmittel an? ‚Ärzte ohne Grenzen‘ spricht von ‚Werbestrategie,‘“ WDR.de (10. Oktober 2001). Siehe [http://online.wdr.de/online/news2/us\\_angriffe/kritik\\_hilfsorganisationen.phtml](http://online.wdr.de/online/news2/us_angriffe/kritik_hilfsorganisationen.phtml).

gesprochen: „Spätestens dann, wenn Bomben Lebensmittelpakete sozusagen „hinterhergeworfen“ werden, verliert humanitäre Hilfe ihre Unschuld.“<sup>30</sup>

### 5.3. PROTECTION – wer schützt die Opfer?

Gleichzeitig, parallel zu den „humanitären“ Aktionen der Militärs, entsteht eine absurde Situation: Die USA, auf der Suche nach bin Laden und den Terroristen, bombardieren Afghanistan und seine Bevölkerung, die aber eigentlich nicht gemeint ist. Viele wollen fliehen. Die Nachbarländer jedoch, insbesondere der Alliierte der USA, Pakistan, schließen die Grenzen – die afghanischen Flüchtlinge werden in ihrem bombardierten Land eingesperrt, mit westlicher Duldung. Und alle schauen zu. Ist das die humanitäre Verantwortung des Westens?

Die Situation der afghanischen Bevölkerung während der Bombardements wirft schwerwiegende Fragen nach der internationalen politischen Verantwortung auf. Schon in den zwei Jahren vor den amerikanischen Angriffen hat die internationale Gemeinschaft die lang anhaltende humanitäre Krise in Afghanistan in der Regel als Resultat von Dürre und Hunger bezeichnet. Gewalt und Verfolgung wurden als Flucht- oder Migrationsursache nur selten berücksichtigt, obwohl die Flüchtlinge selbst immer wieder davon sprachen und es auch Berichte über Massaker gab.<sup>31</sup> Insbesondere haben die Nachbarländer Afghanistans ihre Pflicht vernachlässigt, den Flüchtlingen Schutz zu gewähren. Iran ist sogar Unterzeichner der Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967. Trotzdem wurden Flüchtlinge zwangsrepatriiert und an der iranischen Grenze sogar erschossen. Die internationale Gemeinschaft, insbesondere die Mitgliedstaaten der NATO, hätte sich in dieser Situation für den Flüchtlingsschutz besser einsetzen müssen: Öffnung der Grenzen, Ermutigung und Unterstützung der Nachbarstaaten, den afghanischen Flüchtlingen Asyl oder wenigstens temporären Schutz zu gewähren.

Noch im Sommer 2001 hat die Gebergemeinschaft die Rückkehr von 14.000 afghanischen Flüchtlingen aus der North-West Frontier Province (Pakistan) unterstützt. Auch während der Bombardierungen hat sich der UNHCR nicht ausreichend für eine angemessene Versorgung der Flüchtlinge in Pakistan engagiert.<sup>32</sup> Im Gegenteil: die UN Organisationen und die Regierung Pakistans hatten ein neues Wort erfunden: Sie sprachen nun von den Afghanen in Pakistan als „externally displaced people“, eine Bezeichnung, die den Flüchtlingen den Status und die damit verbundenen Versorgung entzieht. Als Mitglieder der Vereinten Nationen sind die Geberländer verpflichtet, die UNO beim Flüchtlingsschutz zu unterstützen und zu fördern, eine Rolle, die sie in dieser Situation nicht wahrgenommen haben.

Gegenwärtig (März 2002) wird im Osten des Landes weiter bombardiert und ungefähr die Hälfte des Landes ist aus Sicherheitsgründen für humanitäre Hilfe nicht zugänglich. Trotzdem werden allein für das Jahr 2002 Repatriierungsprogramme für

<sup>30</sup> Dr. Ludger Volmer, "Die humanitäre Hilfe der Bundesregierung: Außenpolitisches Instrument oder Politikersatz?" Vortrag, 18. Januar 2002.

<sup>31</sup> Ein MSF Survey von 417 Familien in der iranischen Stadt Mashhad im Januar 2001 zeigte, dass 56% der Familien ihren Hauptgrund zur Flucht als Verfolgung (17%) oder Angst vor Verfolgung (39%) angaben (MSF Mashhad (Khorassan province)-Islamic Republic of Iran, „Report on New Afghan refugees' situation in Gulshar twon October 2000- January 2001“, 6). Vgl. auch Human Rights Watch, „Massacres of Hazaras in Afghanistan“, Bd. 13.1 (Februar 2001).

<sup>32</sup> MSF, „Pakistan: Ärzte ohne Grenzen lehnt Umsiedlung der Flüchtlinge aus dem Flüchtlingslager Jalozaï ab,“ Pressemitteilung, 13. November 2001.

ca. 800 000 afghanische Flüchtlinge aus Iran und Pakistan und 400 000 intern Vertriebene vom UNHCR geplant.<sup>33</sup> Ist das unter humanitären und Sicherheitsgesichtspunkten zu verantworten? Wie viele werden wieder in den schrecklichen Vertriebenenlagern vom Typ Mazlakh<sup>34</sup> landen?

## 5. Kosovo – die Militarisierung der humanitären Hilfe

Wo immer in den letzten zehn Jahren – also seit dem Ende des Kalten Krieges – das Militär im Kontext aktueller bewaffneter Konflikte von außen eingegriffen hat, wurden diese Aktionen schnell und sehr salopp mit dem Etikett „humanitär“ versehen: Man denke an den Nord-Irak, Somalia, Bosnien, Ruanda/Zaire und 1999 den Kosovo-Krieg.

Mit dem Schlagwort vom „humanitären Krieg“ als Bezeichnung für den NATO Einsatz im Kosovo erreichte diese Entwicklung einen Höhepunkt<sup>35</sup>: Der Krieg wurde fast ausschließlich mit dem Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen begründet. Gleichzeitig wurden Tausende NATO Soldaten zur humanitären Hilfe in den Flüchtlingslagern in Albanien und Mazedonien eingeteilt. Durch die hohe Visibilität der Militäraktionen im ehemaligen Jugoslawien hatten die NATO-Staaten großes Interesse daran, eine medientaugliche humanitäre Aktion zu initiieren und damit weiter am Bild des menschenfreundlichen Soldaten zu bauen. Obwohl sich sehr viel Aufmerksamkeit auf die Hilfsaktionen in Albanien und Mazedonien richtete, gab es wenig Aufsehen um die Abwesenheit entsprechender Hilfe für die Menschen in Serbien und in der Provinz Kosovo selbst. Dies war durch die Militäraktionen unmöglich geworden.

Begründet wurden die humanitären Einsätze des Militärs mit der mangelnden Kapazität und Kompetenz der humanitären Organisationen. Dies ist zu einem großen Teil Propaganda, hängt allerdings auch damit zusammen, dass plötzlich Standards der Flüchtlingsversorgung als angemessen angesehen wurden, die in kaum einem anderen Kontext realisierbar gewesen wären.

Die Übernahme dieser humanitären Aufgaben stellte nicht nur eine schwerwiegende Vermischung des humanitären mit dem militärischen Bereich dar (u.a. wurde das Liaisonbüro für die deutsche humanitäre Hilfe bezeichnenderweise vom parlamentarischen Staatssekretär des BMVG geleitet). sondern hatte z.B. auch Sicherheitsprobleme zur Folge: Da die Flüchtlingslager in und um Blace und Kukes nah an der jugoslawischen Grenze aufgebaut und vom Militär verwaltet wurden, wurden sie für die jugoslawische Armee zu gegnerischen Zielen und auch

<sup>33</sup> UNOCHA-IRIN, „Afghanistan: Major repatriation drive begins,“ (1. März 2002).

<sup>34</sup> Es handelt sich um ein Vertriebenenlager in der Nähe von Herat wo ca. 150.000 in Januar 2002 Vertriebene unter inakzeptablen Bedingungen hausten.

<sup>35</sup> „The situation [in Bezug auf die humanitäre Rolle des Militärs] certainly encouraged impressions that a humanitarian label was being used as a cover for military functions. In this situation it was difficult to separate humanitarian functions from the pursuit of war. Indeed, as it was later reported, AFOR contingents laboured to improve the road to Kukes that not only supplied the refugee population, but also figured centrally in the invasion plans of Kosovo drafted by SHAPE in late May“ (UNHCR, „The Kosovo refugee crisis: an independent evaluation of UNHCR’s emergency preparedness and response“ (February 20, 2000). Vgl. auch Cornelio Sommaruga, „Humanität kann keine Kriege rechtfertigen - 50 Jahre Genfer Konventionen,“ Süddeutsche Zeitung (12. August 1999): 4.

beschossen. Flüchtlinge und humanitäres Hilfspersonal wurden gefährdet.<sup>36</sup> Denn welche militärische Gruppierung würde eine Hilfsorganisation in einem Konflikt zulassen, wenn diese als Anhängsel der NATO und die NATO als Gegner gesehen werden?

Die NATO als Kriegspartei **und** humanitäre Organisation – das hat die Konfusion der Begriffe weiter gefördert. Darüber hinaus wurde auch die besondere Rolle des UNHCR ausgehöhlt.<sup>37</sup>

Das Militär ist nicht unparteilich, stellt nicht die Bedürfnisse der Opfer über alle anderen Erwägungen und ist nicht unabhängig von politischen Interessen. Darüber hinaus können Opfer der Gewalt bzw. Kriegsparteien vor Ort das Militär als verlängerten Arm der Konfliktparteien wahrnehmen, so dass die Hilfe auf beiden Seiten manipuliert wird<sup>38</sup>

Es ist hier nicht möglich, alle Aspekte dieser Besetzung des humanitären Raumes durch das Militär zu behandeln, deshalb nur noch einige Anmerkungen:

Abgesehen von grundsätzlichen Bedenken können „humanitäre“ Aktivitäten des Militärs in Flüchtlingslagern durch Unkenntnis und Inkompetenz zu gravierenden Problemen in der Flüchtlingsversorgung und bezüglich des Flüchtlingsschutzes führen. Humanitäre Hilfe ist mehr als Technik und Logistik. Es geht immer auch um den Schutz von Menschen, die Gewalt und Vertreibung ausgesetzt sind, um eine Analyse all ihrer Bedürfnisse, Erfahrung mit den spezifischen medizinischen und emotionalen Problemen von Flüchtlingen, insbesondere Frauen, Kompetenz in der Mobilisierung der vorhandenen lokalen Kräfte etc.

Das Militär, vorausgesetzt es ist nicht Kriegspartei, kann eine wichtige Funktion bei der Unterstützung humanitärer Aktionen erfüllen, wie z.B. Luftaufklärung, Transport, Minenräumung, solange die Koordination in ziviler Hand bleibt und zivile Organisationen nicht in der Lage sind, diese Aufgaben zu erfüllen<sup>39</sup>. Dann allerdings muss das Militär sich mit den humanitären Organisationen koordinieren.

Auch in Deutschland war es ungeheuer schwer, als Hilfsorganisation Abstand zur Politik zu wahren – Bevölkerung und Medien schienen sich zum größten Teil einig, dass alle am gleichen Strang zogen, dass alle Akteure die gleichen Interessen vertraten, dass humanitäre Hilfe dringend nötig war und es deshalb wünschenswert war, dass das Militär sich dort engagierte. Gerade auch in den Medien wurde der

<sup>36</sup> „The location of camps established by EXCOM members in Northern Albania created considerable security risks by placing refugees in zones directly implicated in cross-border military activities.“ UNHCR, „The Kosovo refugee crisis: an independent evaluation of UNHCR’s emergency preparedness and response“ (February 20, 2000).

<sup>37</sup> „The displacement issue became an important element in the diplomacy of war. To many governments, the refugees were too important to be left exclusively to the UNHCR“; „Technically it was not necessary to have the German soldiers build these camps, NGOs, local contractors and the refugees could have done the job, but the German alternative was the easiest solution.“ UNHCR, „The Kosovo refugee crisis: an independent evaluation of UNHCR’s emergency preparedness and response“ (February 20, 2000).

<sup>38</sup> Siehe Eric Dachy, „Médecins Sans Frontières et l’humanitaire militaire“, Contact Internal Newsletter (November-Dezember 2001), Ulrike von Pilar und Pia Prangenberg, „Militär und Flüchtlingsschutz: Ein Kommentar aus humanitärer Sicht“, Informationsschriften Humanitäres Völkerrecht 2 (2000) und Fiona Terry, „The military and refugee operations“, Humanitarian Exchange 19 (September 2001): 57-58.

<sup>39</sup> S. auch das VENRO-Papier „Humanitäre Hilfe von Staats Wegen“ [www.venro.org/rb14/ve325.html](http://www.venro.org/rb14/ve325.html)

Propagandaeffekt der Darstellung des Militärs als humanitärer Akteur und die darin liegende Gefahr kaum gesehen.

Dass Gesichtspunkte der nationalen Imagepflege auch die Bundesregierung dazu bewegte, die deutschen humanitären Organisationen in bestimmte, mit der deutschen Kosovopolitik genehme Richtungen zu drängen, wurde schnell klar (z.B. nach dem Krieg mit der Bitte an deutsche NGOs, sich im Raum Prizren, wo das deutsche Militär stationiert war, zu betätigen; oder der Versuch, eine deutsche NGO dazu zu bringen, aus politischen Gründen ein Flüchtlingslager in Westalbanien zu versorgen, obwohl Experten sich einig waren, dass die Region und das Terrain für ein solches Lager ungeeignet waren). Allerdings muss man auch betonen, dass viele NGOs damit keine Probleme hatten, mit der NATO zusammenzuarbeiten und eine strikte Distanz zwischen Militär und Humanitärer Hilfe nicht so essentiell finden wie z.B. das IKRK oder Médecins Sans Frontières.

## 6. Die humanitäre Verantwortung: Politik und Hilfe

Die Instrumentalisierung der Humanitären Hilfe ist immer auch eine Instrumentalisierung der Opfer von Leiden und Gewalt. Es muss möglich sein, Menschen zu helfen, ohne dass politische oder wirtschaftliche Interessen dominieren – und dieses Recht muss anerkannt werden. Deshalb müssen unsere Regierungen diese Unabhängigkeit schützen, statt sie für ihre Interessen zu missbrauchen. Sie müssen unabhängige humanitäre Hilfe ermöglichen und sich gleichzeitig aus direkten Hilfsaktionen heraushalten, wie bei Rechtsprechung und Presse, wo das seit langem anerkannt ist. Diese Forderung muss von den humanitären Organisationen immer wieder erhoben, aber auch von ihnen selbst in der Praxis glaubwürdig umgesetzt werden.

Die Regierungen der Geberländer sowie die Vereinten Nationen haben politische Instrumente, auf Krisen und Konflikte zu reagieren – sie haben die Möglichkeit und die Verantwortung, Menschen vor Gewalt zu schützen, aber sie nutzen sie zu selten und zu selektiv. Humanitäre Hilfe allein ist kein wirksamer Schutz vor Gewalt, sie verweist vielmehr auf einen Mangel an Schutz, der politisch eingelöst werden muss. Allzu oft sind die politischen Rahmenbedingungen so menschenverachtend, dass nicht einmal humanitäre Hilfe die Opfer erreicht – wie im China der 60er Jahre oder in Kambodscha unter den Roten Khmer. Oder ein Kriegsschauplatz wird schlicht für humanitäre Hilfe gesperrt – wie im Vietnamkrieg, im Golfkrieg oder auch im Kosovokrieg.

In Somalia 1991 war die schlimmste Hungersnot vorbei, als die USA bewaffnete Truppen mit einem humanitären Mandat in den Konflikt schickte. Damit mutierte die Schutzmacht zur Kriegspartei. Im Irak wurden Kurden und Schiiten mit humanitärer Hilfe abgespeist, doch hätten sie begründet auf westliche Unterstützung ihrer Umsturzpläne, wenigstens auf westlichen Schutz rechnen können. In Ruanda wurde ein Völkermord angekündigt und nach Plan durchgeführt, während der amerikanische Außenminister Warren Christopher den Gebrauch des Wortes „Völkermord“ untersagte, um nicht reagieren zu müssen<sup>40</sup>. 90 Prozent der im Land

---

<sup>40</sup> Nach Meinung vieler Experten verpflichtet die UN Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948 die Staatengemeinschaft im Falle von Völkermord, sofort zu handeln.

stationierten Blauhelme wurden abgezogen, das Morden ging weiter. Dafür reagierte die internationale Gemeinschaft mit massiver humanitärer Hilfe, als der Völkermord vorbei war und es darum ging, zwei Millionen von den dafür Verantwortlichen nach Zaire getriebenen Flüchtlinge zu versorgen – das größte humanitäre Spektakel der Nachkriegsgeschichte. Zwei Jahre versorgte dann die internationale Gebergemeinschaft die Flüchtlingslager mit humanitärer Hilfe und ermöglichte es so den Anführern, die alten Strukturen wieder aufzubauen, die dann dazu benutzt wurden, neue Angriffe auf Ruanda vorzubereiten.

Nach Bosnien wurden Soldaten geschickt, nicht mit dem Auftrag, die von Massakern, ethnischen Säuberungen und Vertreibungen bedrohte Bevölkerung, sondern die humanitären Helfer zu schützen. In Srebrenica sahen die Blauhelme zu, wie die gesamte Bevölkerung gewaltsam vertrieben wurde, Tausende Männer wurden kurz darauf umgebracht, sozusagen unter den Augen der gesamten Welt. Es ist absurd und zynisch, als politische Macht in solchen Situationen den bedrohten Menschen nichts als humanitäre Hilfe zu schicken, um sagen zu können „wir tun was“. Eine Politik, die sich humanitäre Gesichtspunkte zu eigen macht, muss ihre Mittel einsetzen, um Menschen vor Gewalt und Missbrauch zu schützen – auch z.B. in Tschetschenien.

Wenn die Regierungen der Geberländer ihre humanitäre Verantwortung und die Rechte und Bedürfnisse der Opfer von Gewalt wirklich ernst nehmen, dann sollte folgendes geschehen:

- Respekt und Schutz für unparteiliche humanitäre Hilfe und unabhängige humanitäre Organisationen
- Schutz bedrohter Menschen vor Gewalt, mit politischen Mitteln
- Respekt für das humanitäre Völkerrecht einschließlich der Flüchtlingskonvention
- Keine Vermischung der entwicklungspolitischen und menschenrechtspolitischen Ziele mit humanitären Prinzipien
- Keine Konditionierung der humanitären Hilfe, aber Einforderung humanitärer Kriterien (wie z.B. Garantien für den humanitären Raum) für die Hilfe
- Anerkennung einer grundsätzlichen Trennung zwischen Militär und humanitärer Hilfe
- Aber auch: Anerkennung einer möglichen spezifischen Rolle des Militärs bzgl. des Schutzes und der Sicherheit bedrohter Bevölkerungsgruppen wie der Verhinderung von Völkermord; logistische Unterstützung oder auch Entminungsaktivitäten.
- Unterstützung der Vereinten Nationen und der humanitären Organisationen in ihrer jeweils unterschiedlichen Rolle, um ihnen die Erfüllung ihres Mandats und die Leistung unabhängiger Hilfe zu ermöglichen sowie größere Verantwortung zu übernehmen.

Wenn humanitäre Hilfe immer wieder für politische Zwecke instrumentalisiert wird, dann sind daran nicht ausschließlich Regierungen beteiligt, sondern immer wieder auch die Hilfsorganisationen selbst. Zwar befinden sich diese oft in einer fast ausweglosen Situation, wenn sie trotz aller Manipulationsversuche ihre Patienten und ihre Aufgabe nicht im Stich lassen wollen, aber gleichzeitig tragen sie eine große Verantwortung für die Glaubwürdigkeit und Kompetenz und die weitest mögliche Unabhängigkeit der humanitären Hilfe. Qualität lässt sich nicht nur zum geringsten Teil in Tonnen, Litern und Anzahl der Geheilten messen – ebenso wichtig sind die

politische Klarsicht, die humanitäre Motivation, die Nähe zu den Patienten, der klare Blick für die eigenen Unzulänglichkeiten und die selbstverursachten Gefährdungen.

Deshalb müssen sich die humanitären Organisationen ihrer Verantwortung bezüglich der folgenden Probleme klar werden:

- Ausschließliche Konzentration auf das Wohl, die Würde und das Interesse der Opfer von Gewalt und Katastrophen
- Einforderung und Verteidigung des humanitären Raumes
- Streben nach Unparteilichkeit und Unabhängigkeit
- Klare Begründung etwaiger Kompromisse, gerade auch in Verhandlungen mit Autoritäten und Machthabern
- Rechenschaft ablegen und verantwortungsbewusst handeln
- Keine Verwechslung von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe in politischen Krisen (wobei Grauzonen natürlich unvermeidlich sind)
- Aktive öffentliche Debatte über die Schwierigkeiten der humanitären Hilfe und die Rolle der verschiedenen Akteure.
- Distanz zum Militär, insbesondere in bewaffneten Konflikten
- Analyse und Dokumentation humanitärer Defizite (insbesondere bzgl. Protection), gerade auch der eigenen
- Wachsamkeit gegenüber der Instrumentalisierung von Hilfe

Zu einer glaubwürdigen internationalen humanitären Hilfe gehören vor allem auch glaubwürdige humanitäre Organisationen – aber das wäre dann ein anderer Beitrag: Wie handelt eine unabhängige humanitäre Organisation? Wie weit dürfen die Kompromisse gehen, die man schließt? Wie können humanitäre Organisationen den Missbrauch der Hilfe, wenn schon nicht abstellen, dann zumindest reduzieren? Welche Verantwortung kommt dabei den NGOs und welche den Regierungen zu? Welche finanziellen Beziehungen zwischen Regierungen und NGOs und Spendern sind in Ordnung und welche problematisch? Und wie hilft man den Opfern von Gewalt am wirksamsten, wenn humanitäre Hilfe nicht reicht?