

Ulrike von Pilar

Konfliktprävention – (k)eine Aufgabe für humanitäre Organisationen?¹

1. Humanitäre Hilfe² und die Prävention von Konflikten – zur Einführung

Bewaffnete Konflikte und Kriege fordern Hunderttausende von Opfern – allein im Kongo sind Human Rights Watch zufolge in den letzten Jahren 3.3 Millionen Menschen umgekommen. Während der drei Monate, die der Völkermord in Ruanda im Jahre 1994 gedauert hat, wurden schätzungsweise eine Million Menschen ermordet. Weder in Ruanda noch im Kongo ist versucht worden, dem Morden Einhalt zu gebieten. Dass in Ruanda ein Völkermord vorbereitet wurde, war abzusehen. Und dass in der Republik Kongo ein Krieg tobte, war bekannt. Geholfen wurde in Ruanda erst nach der Katastrophe: Hunderte von Millionen Dollar flossen nach dem Völkermord in die humanitäre Hilfe, als es darum ging, den Flüchtlingen in Ruandas Nachbarländern zu helfen. (Die Obszönität dabei: Das Geld kam kaum den überlebenden Opfern in Ruanda, dafür zum Teil den für den Völkermord Verantwortlichen in den Flüchtlingslagern zugute.) Hilfe für die Menschen im Kongo kam erst spät, für sehr viele zu spät, und diese Hilfe war und ist sicher auch nicht annähernd ausreichend, denn der Krieg im Kongo wurde von der Weltöffentlichkeit kaum wahrgenommen. Ähnliches gilt für eine Reihe von gewaltsamen Konflikten in allen Teilen der Welt.

Diese Morde und Kriege mit all ihrer schrecklichen Brutalität und den Millionen von zerstörten und beschädigten Menschenleben - man müsste alles tun, um sie zu verhindern. Und nicht erst dann Hilfe schicken, wenn es für viele Menschen zu spät ist. Darüber sind sich alle einig, zumindest in der Theorie. Aber wie? Und wer will und kann das?

Humanitäre Organisationen sind oft präsent in Konflikt- und Kriegssituationen, manchmal als einzige nah an den unter der Gewalt leidenden Menschen. Es sind die humanitären Helfer, die vor Ort sind, die Zeugen der Gewalt und ihrer grausamen Konsequenzen werden. Humanitäre Organisationen haben immer wieder die Schrecken der Kriege und Vertreibungen angeprangert. Es liegt also nahe zu fragen, was die humanitäre Hilfe, die humanitären Organisationen zur Vermeidung dieser Konflikte beitragen können, um deren Opfer sie sich kümmern. Das geht bis zu der Forderung, humanitäre Organisationen müssten sich aktiv der Prävention verschreiben, andernfalls sie sich zu Komplizen der Kriegsparteien und deren Grausamkeit machten.

Aus der Sicht von Ärzte ohne Grenzen ist die Antwort auf diese Frage: Nein – es ist keine Aufgabe humanitärer Organisationen, sich aktiv für die Prävention von bewaffneten Konflikten einzusetzen. Dasselbe gilt für andere wichtige, aber nicht-humanitäre Ziele: Friedenssicherung, Demokratisierung oder Schutz der Menschenrechte. Humanitäre

¹ Dieser Artikel erschien in: Ursula Blanke (Hrsg.): Krisen und Konflikte, Von der Prävention zur Friedenskonsolidierung, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, Seite 203-220.

² Es gibt keine allgemein gültige Definition dessen, was humanitäre Hilfe ist und wie humanitäre Organisationen handeln sollen. Wenn hier eine bestimmte, mehr oder weniger klare Auffassung dieser Aufgabe zur Diskussion gestellt wird, dann beruht diese auf den Erfahrungen und Überlegungen vor allem einer Organisation, der MSF/Ärzte ohne Grenzen. Die in diesem Artikel vorgestellten Überlegungen sind daher nicht repräsentativ für „die“ humanitären Organisationen.

Organisationen haben eine andere Verantwortung, die nicht mit den eben genannten Zielen vermischt werden sollte. Denn wenn humanitäre Hilfe Teil eines politischen Programms wird, wie es die Konfliktprävention ist, verliert sie schnell die Möglichkeit, Menschen unabhängig von deren politischer oder sozialer Zugehörigkeit beizustehen.

Ein radikaleres Argument wirft den humanitären Organisationen vor, die humanitäre Hilfe verlängere den Krieg (z.B. indem sie den Kriegsparteien Material in die Hände spiele und diese vor allem von der Verantwortung für die eigene Bevölkerung entbinde) oder mache ihn überhaupt erst führbar. Deshalb sollten sich die humanitären Organisationen eher aus den Konflikten zurückziehen – das sei immerhin ein Beitrag zur Prävention.

Die Frage ist nicht neu und muss in der Tat gestellt werden: Trägt humanitäre Hilfe, ungewollt und vielleicht oft unbewusst, dazu bei, dass sich Konflikte verschärfen oder verlängern? Und wenn ja – was kann man dagegen tun, dass mögliche negative Effekte der humanitären Hilfe analysiert und minimiert werden? Wo liegt da die Verantwortung der humanitären Organisationen? Ist es gerechtfertigt zu fordern, humanitäre Organisationen sollten sich aus Konfliktgebieten zurückziehen?

Kommt man als Organisation zu dem Schluss, dass die Hilfe den Menschen mehr schadet als nützt und dass man nichts daran ändern kann, dann muss der Abbruch der Projekte erwogen werden. (Ärzte ohne Grenzen z.B. hat sich 1995/96 aus den Flüchtlingslagern im Osten der Republik Kongo zurückgezogen, weil humanitäre Hilfe massiv missbraucht wurde.)³ Rückzug muss im Extremfall eine Option sein, aber es ist immer eine schreckliche Option, denn sie bedeutet, dass Menschen plötzlich einer – wenn auch oft ungenügenden - Unterstützung beraubt werden aus Gründen, die ihnen wenig verständlich und in dem Moment möglicherweise gleichgültig sind.

2. Was ist humanitäre Hilfe?

Im Zentrum der humanitären Hilfe stehen die Sorgen um Menschen in Not und das Bemühen um bedingungslose Menschlichkeit. Es ist ein Affront gegen diese universelle Menschlichkeit, wenn Menschen irgendwo unnötig leiden. Die Aufgabe der humanitären Hilfe ist es, Hilfe zu mobilisieren mit dem Ziel, Menschenleben zu retten und Leiden zu lindern. Dies vor allem in Situationen, in denen die traditionellen Überlebensmechanismen und Versorgungsstrukturen zerstört oder nicht mehr erreichbar sind (z.B. für Flüchtlinge). Humanitäre Hilfe kümmert sich um die Opfer von Gewalt, Konflikten und Katastrophen. Das Ziel ist es, den Menschen über eine lebensbedrohliche Situation hinwegzuhelfen, bis sie wieder selbst in der Lage sind, für sich zu sorgen. Die Hilfe wird unabhängig vom Herkommen oder von der Zugehörigkeit der Menschen zu einer sozial, religiös, ethnisch oder politisch definierten Gruppe geleistet und muss den Bedürftigsten zugute kommen – das ist die Bedeutung der Unparteilichkeit. Die humanitären Organisationen arbeiten mit friedlichen Mitteln und verpflichten sich, mit Respekt für die Würde der bedrohten Menschen zu arbeiten. Sie erfüllen ihre Aufgabe im Interesse der

³ Ein Rückzug oder eine Evakuierung aus Sicherheitserwägungen kommt regelmäßig vor, aber dies ist qualitativ etwas ganz anderes als ein freiwilliger bewusster Rückzug mit dem Ziel, größeren Schaden zu verhindern.

bedrohten Menschen und nicht im Interesse von Staaten, Regierungen oder internationalen Organisationen.

Die Motivation für dieses Bemühen liegt in dem Willen, Menschen, deren (Über)-Leben akut gefährdet ist, zu Hilfe zu kommen – nicht weil sie Muslime oder Deutsche oder Hutus oder Angehörige einer bestimmten Partei sind, sondern weil jeder Mensch ein Recht auf Leben und Würde hat, selbst mitten im Krieg. Das gilt auch für Soldaten, die verwundet sind oder die Waffen niedergelegt haben – ja aus dieser Idee wurde das humanitäre Völkerrecht, der rechtliche Rahmen für die Arbeit der humanitären Organisationen, geboren. Sie führte im 19. Jahrhundert zu den ersten Genfer Konventionen, die festlegen, dass auch im Krieg nicht alles erlaubt ist – ob es um die Wahl der Waffen geht oder die Anwendung von Gewalt gegenüber der Zivilbevölkerung oder die Behandlung der Verwundeten und der Sanitäter. Sie beinhalten auch das Recht humanitärer unparteilicher Organisationen, der Zivilbevölkerung und den Verwundeten zu Hilfe zu kommen.

Obwohl das Recht auf humanitäre Hilfe also eigentlich durch die Genfer Konventionen, deren Garanten die Unterzeichnerstaaten sind, gesichert ist, bedeutet die Anwesenheit einer zivilen Organisation, die sich mitten in einem Konflikt um die betroffene Bevölkerung kümmert, für die Konfliktparteien oft eine Provokation. Humanitäre Organisationen zeigen Defizite auf und wehren sich dagegen, dass das Leiden der Menschen im Namen von Krieg oder politischen Programmen in Kauf genommen wird. Schon durch ihre bloße Präsenz werden die Mitarbeiter einer Hilfsorganisation zu Zeugen des Kriegsgeschehens und damit lästig, unter Umständen gefährlich - oder auch sehr nützlich. Zudem sind Konfliktparteien oft misstrauisch, ob die Organisation unter dem Deckmantel der Hilfe nicht andere, konfliktrelevante Ziele verfolgt.

Deshalb ist es wichtig, dass humanitäre Organisationen nicht nur tatsächlich kompetente unparteiliche Hilfe leisten und sich aus dem politischen Konflikt heraushalten (neutral sind), sondern es ist ebenso wichtig, dass dies von der Bevölkerung wie von den Konfliktparteien anerkannt wird. Humanitäre Organisationen müssen sich sozusagen unterhalb einer politischen Reizschwelle bewegen, so dass sie als irrelevant für den Konfliktverlauf angesehen werden. Deswegen hat die Forderung nach Neutralität der humanitären Organisationen eine solch große Bedeutung. Die Neutralität ist sozusagen eine Methode, die Aggressionen der Konfliktparteien nicht auf sich zu ziehen, weil man hinsichtlich des Konfliktes und der Zivilbevölkerung keine politische Position hat. (Sie hilft allerdings wenig in Fällen, wo das Ziel einer Konfliktpartei die Zerstörung oder Ausmerzungen einer Bevölkerungsgruppe ist. In solchen Fällen werden humanitäre Organisationen wenig erreichen können – die Katastrophe von Srebrenica 1995 ist eines von vielen Beispielen).

Humanitäre Organisationen können ihre Arbeit auf die Dauer nur leisten, wenn sie so weit wie möglich unabhängig von politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Interessen handeln. Zudem müssen sie über die Mittel verfügen, die es ihnen ermöglichen, eigenständig Hilfsprogramme zu planen und zu realisieren, die die Bezeichnung „humanitär“ wirklich verdienen und der Bevölkerung zugute kommen. Zentral für ein solches humanitäres Projekt ist die Möglichkeit, selbst mit den Menschen zu reden, ihre Geschichte zu hören, ihre Situation, ihre Ängste zu verstehen. Humanitäre Hilfe muss bei den Menschen sein, muss Beistand leisten – und ist deshalb sehr viel mehr als Logistik.

Unabhängigkeit bedeutet, selbst mit den jeweiligen Machthabern und Akteuren darüber zu verhandeln, was gebraucht und getan wird. Die Vereinten Nationen werden selbst immer

innerhalb eines politischen Auftrags und einer politischen Agenda tätig. Daher sollten sie beispielsweise nicht für die humanitären Organisationen über Zugang und Programme verhandeln – das würde die humanitären Organisationen eben dieser politischen Agenda unterordnen und ihre Unabhängigkeit und damit ihren Handlungsspielraum gefährden.

Unabhängigkeit bedeutet auch, eigene Finanzmittel ebenso wie eine eigene Logistik und Hilfsmaterial einsetzen zu können. Fast noch wichtiger ist aber das Beharren der Organisation darauf, selbst die Bedürfnisse festzustellen, die notwendigen Programme zu planen, dafür zu sorgen, dass die Hilfsgüter die Richtigen erreicht und dass die Hilfe auch tatsächlich hilft. Hilfsgüter einfach den lokalen Behörden zu übergeben, wie es z.B. in Nord-Korea vorgekommen ist, ist im Allgemeinen keine gute Strategie, um die Schwächsten zu erreichen und Missbrauch zu verhindern.

Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität sind bis heute zentral für das Unterfangen, von Gewalt bedrohten Menschen beistehen zu können (übrigens haben diese Prinzipien eine ähnlich große Bedeutung für die Medien und die Rechtsprechung). Eine humanitäre Organisation, die von einem Teil der Bevölkerung als Bestandteil z.B. der NATO angesehen wird⁴, wie es während des Kosovo-Krieges vorkam, hat es schwer, ihrem Auftrag gerecht zu werden und Menschen zu erreichen, die die NATO als Feind ansehen. Ist die erste Verpflichtung einer humanitären Organisation, in unparteilicher Weise Menschen zu helfen, unabhängig von jedweder politischen Agenda und (fast) alles dafür zu tun, um zu diesen hilfsbedürftigen Menschen zu gelangen, dann ist eine zweite Pflicht, sich möglichst aus dem Konflikt herauszuhalten, nicht politisch Position zu beziehen – also neutral oder unpolitisch zu handeln. Das setzt eine klarsichtige Zurückhaltung und eine gewisse Bescheidenheit voraus, die auf der Erkenntnis beruhen, dass humanitäre Hilfe zwar manchmal Leben retten, aber keine politischen Lösungen liefern kann.

Aber kann man sich denn heraushalten? Wie kann man im Extremfall den Mund halten, neutral bleiben und zusehen, wenn Tausende Menschen umgebracht, vergewaltigt, vertrieben werden? Muss nicht gerade eine Organisation, deren Mitarbeiter Tag für Tag solche Gräueltaten miterleben, laut protestieren? Kann nicht eine so verstandene Neutralität zu tödlichem Schweigen und damit zur Komplizenschaft am Massenmord führen?

Für Ärzte ohne Grenzen ist die Antwort klar: Eine solche Neutralität meinen wir selbstverständlich nicht. Humanitäre Organisationen müssen protestieren, wenn Hilfe unmöglich gemacht oder missbraucht wird und Menschen deswegen leiden. Wir müssen protestieren, wenn das Recht auf humanitäre Hilfe mit Füßen getreten wird, wenn das Recht auf Leben, das Recht vor Gewalt zu fliehen, das Recht auf körperliche Unversehrtheit systematisch und absichtlich verletzt werden. Und wir versuchen zu dokumentieren, was Menschen in solchen Situationen widerfährt und schreiben ihre Geschichten auf.

Aber wir mischen uns nicht in die Debatte ein, ob eine Intervention gut oder schlecht ist; wir favorisieren nicht ein Gesellschaftssystem mehr als ein anderes; wir unterstützen keine Partei oder Regierung. Humanitäre Organisationen können keinen Krieg und keine ethnischen

⁴ Während des Kosovo-Krieges war es für die serbische Bevölkerung Ex-Jugoslawiens sicher kaum möglich, unabhängige internationale Hilfsorganisationen von der NATO zu unterscheiden, zumal viele NATO-Soldaten sogenannte humanitäre Hilfe leisteten – eine Konfusion der Begriffe, die bis heute weitergeht und den unabhängigen Hilfsorganisationen enorm schadet.

Vertreibungen verhindern, nicht Frieden herstellen, nicht die Demokratie fördern, und sie können keine Milizen entwaffnen. Humanitäre Organisationen sollten überhaupt nicht das Geschäft und die Verantwortung der Politik übernehmen. Stattdessen sollten sie zuallererst dafür kämpfen, dass hilfsbedürftige Menschen auch erreicht werden – Millionen von Menschen in aller Welt sind abgeschnitten von jeglicher Hilfe und leiden und sterben unbemerkt von der Weltöffentlichkeit. Zudem sollten sich die humanitären Organisationen mehr, und möglichst gemeinsam, mit den Problemen und den Fehlern der humanitären Hilfe beschäftigen und z.B. versuchen, die manchmal schädlichen Auswirkungen der Hilfe zu vermindern.

3. Die politische Instrumentalisierung der humanitären Hilfe

Die Forderung, humanitäre Organisationen müssten sich energischer in der Konfliktprävention engagieren, ist ein Element der wachsenden politischen Einbindung der humanitären Hilfe in außen- und sicherheitspolitische Bestrebungen. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat die Bezeichnung „humanitär“ einen geradezu inflationären Bedeutungszuwachs erfahren – humanitäre Krisen, humanitäre Interventionen, humanitäre Konvois, ja selbst der Krieg im Kosovo 1999 wurde als „humanitärer Krieg“ beschrieben. „Humanitär“ klingt erst einmal gut und gibt allen so bezeichneten Aktivitäten eine moralische, nicht weiter zu hinterfragende Qualität. Schwere politische Krisen, diktatorische Regime, systematische Menschenrechtsverstöße von Gewaltherrschern – alles gerinnt zur „humanitären Krise“, auf die mit „humanitärer Hilfe“ (wie nach dem Völkermord in Ruanda) oder eventuell mit einer sogenannten „humanitären Intervention“ reagiert wird. Aber mit humanitärer Hilfe beendet man keinen Völkermord, und die Militärintervention im Kosovo hatte vor allem politische Gründe (z.B. die mörderische Gewalt eines verbrecherischen und für die Stabilität einer ganzen Region gefährlichen Regimes zu zerstören), nicht primär den, humanitäre Hilfe zu leisten.

Was früher „force protection“ oder vertrauensbildende Maßnahmen (für die Truppen) hieß, wird heute oft humanitäre Hilfe genannt – wohl auch deshalb, weil sich das besser verkaufen lässt und z.B. den Einsatz der deutschen Truppen innenpolitisch akzeptabler macht. Die Bundeswehr als „humanitäre“ Organisation – das ist eine neue Rolle, die zumindest einigen Politikern zu gefallen scheint und vielleicht ein Vakuum, das nach dem Ende des Kalten Krieges entstanden ist, füllen könnte. Wenn Verteidigungsminister Struck dann, wie im Oktober 2003 geschehen, den Einsatz deutscher Truppen im Norden Afghanistans auch damit begründet, dass Hilfsorganisationen geschützt werden müssten, kann dies zu gefährlichen Wahrnehmungsverschiebungen bei den in dieser Region aktiven Konfliktparteien führen. Wie sollen sich unter solchen Bedingungen humanitäre Organisationen von der politisch brisanten Aufgabe der Truppen distanzieren können?

Humanitäre Organisationen werden seit einigen letzten Jahren vermehrt angegriffen, in diesen Wochen (Herbst 2003) vor allem in Afghanistan und im Irak, wohl auch, weil sie immer öfter von Politikern wie Colin Powell und Tony Blair als Teil der westlichen politisch-militärischen Strategie dargestellt werden. Ob das US-amerikanische Militär Nahrungsmittel über Afghanistan abwirft oder sich US-amerikanische Soldaten im Irak in Fahrzeugen bewegen, die die Aufschrift „humanitäre Hilfe“ tragen – all dies sind Versuche der USA, militärische Interessen teilweise als „humanitäre“ Ziele zu rechtfertigen. Die Unabhängigkeit der humanitären Hilfe, ein wesentliches Element unserer Sicherheit, wird damit ausgehöhlt, denn

wir werden verstärkt als Teil der westlichen Intervention wahrgenommen. Der Anschlag auf das Internationale Komitee vom Roten Kreuz in Bagdad im November 2003 hat diese Gefahr auf grausame Weise deutlich gemacht.

Die sind nur einige Beispiele dafür, wie die Politik die humanitäre Hilfe vereinnahmt und damit unsere Arbeit schwieriger macht. Aber es gibt auch subtilere Vereinnahmungen – wie zum Beispiel die Forderung, humanitäre Organisationen müssten sich für den Frieden oder die Demokratie oder die Rechte der Frauen einsetzen in den Ländern, in denen sie arbeiten. Einen Frieden zu verhandeln und zu stabilisieren ist ein schwieriger politischer Prozess, der Interessenausgleich und Kompromisse fordert, Gewinner und Verlierer kennt. Jedes dieser Ziele ist erstrebenswert, keine Frage. Aber sie sind Teil einer Vision, die ein politisches Programm darstellt, kein humanitäres.

Ein weiterer Aspekt verbirgt sich hinter der Forderung nach besserer Koordinierung der humanitären Organisationen, die in den letzten Jahren immer wieder laut wird. Koordinierung der Anstrengungen vor Ort ist selbstverständlich nötig. Aber „Koordinierung“ im Sinne der Geberstaaten und der UN meint im allgemeinen etwas anderes: Es geht um die Koordinierung bzw. Integration verschiedener politischer Ziele und Programme, wie sie zum Beispiel im „Strategic Framework“ für Afghanistan formuliert wurde: Dies war ein Programm der UN und der Geberstaaten, das insbesondere zur Zeit der Taliban Friedenssicherung, den Schutz der Menschenrechte, Demokratisierung und humanitäre Hilfe in ein Paket schnürte. Auch humanitäre Organisationen waren aufgerufen, das ganze Programm zu unterstützen und sich den übrigen politischen Zielen unterzuordnen. Einige Regierungen vergaben Mittel für humanitäre Organisationen nur unter der Bedingung, dass sie dem „Strategic Framework“ beitraten. Und Organisationen waren gehalten, keine abweichenden Meinungen öffentlich zu äußern. Das ist unserer Meinung nach eine gefährliche und unzulässige Einbindung humanitärer Programme in ein politisches Programm, das ja zudem den Taliban von außen aufgezwungen wurde und daher die Position der Hilfsorganisationen den Taliban gegenüber nicht leichter machte.

Mit dem Begriff „coherence agenda“ bezeichnet Joanna Macrae diesen Versuch der Geberstaaten, verschiedene Ziele und Ansätze des Konfliktmanagements, der Konfliktprävention sowie der Demokratisierung und des Wiederaufbaus zu bündeln und zu einem politischen Programm zu formen. Die Einbindung der humanitären Hilfe in diese Programme bedeutet eine Bedrohung ihrer Unabhängigkeit. Ein Beispiel für die fatalen Auswirkungen solcher Bestrebungen war die Situation in Angola: Im Jahr 2002 haben die UN dort die humanitäre Hilfe für die sterbende Bevölkerung blockiert, weil erst ein politisches Agreement mit der Regierung abgeschlossen werden sollte. Die angolansische Regierung zur Verantwortung zu (er)ziehen oder Druck auf die Taliban auszuüben, dass sie die afghanischen Frauen anständig behandeln, ist fraglos wichtig – aber nicht die primäre Aufgabe einer humanitären Organisation. Diese Unterordnung der humanitären Hilfe entspricht nicht dem Geist der Genfer Konventionen. Menschenleben haben Vorrang. Will man das in Frage stellen (im Interesse eines politischen Programms), stellt man diesen im humanitären Völkerrecht festgeschriebenen Minimalkonsens zur Disposition.

Humanitäre Hilfe ist viel bescheidener und viel präziser: Menschen retten und schützen vor vermeidbarem Leiden, eine Grundversorgung und Beistand zu leisten in Situationen schwerster Not. Sie ist eben kein Instrument der Außen- oder Sicherheitspolitik.

4. Prävention – ein politisches Projekt, kein humanitäres

Die Verhinderung oder Entschärfung von Konflikten ist primär eine politische Aufgabe und muss daher von politischen Akteuren – Regierungen, Parlamenten, Parteien, kompetenten NGOs – geleistet werden. Die Forderung, auch humanitäre Organisationen müssten sich in diesem Bereich engagieren, resultiert aus dem weit verbreiteten Unwillen, insbesondere unserer Regierungen, politisch tätig zu werden und statt dessen die humanitäre Hilfe für eine Reihe von politischen Zielen einzusetzen – Demokratisierung, Frieden, und eben Konfliktprävention.

Wenn humanitäre Organisationen ihre Unabhängigkeit und die Notwendigkeit für einen eigenen Handlungsspielraum verteidigen, dann ist das im weitesten Sinne eine politische Aufgabe – so wie die Medien und die Rechtsprechung politische Aufgaben erfüllen. Aber es ist eine Aufgabe, die der Unparteilichkeit verpflichtet sein muss. Das heißt eben gerade nicht, dass sie Teil eines politischen Projektes sein sollte, das nicht primär humanitär ist. Fordert man von den humanitären Organisationen eine aktive Teilnahme an Projekten der Konfliktprävention, überfrachtet man sie und riskiert damit, dass sie ihrer humanitären Verantwortung nicht mehr gerecht werden können.

Implizit steckt in dieser Forderung die Annahme, dass humanitäre Organisationen, weil sie humanitär sind, in jedem Fall gegen den Krieg seien und ihn deshalb auch bekämpfen müssten. Aber humanitäre Organisationen können nur dann im Krieg tätig werden und den Menschen zu Hilfe kommen, wenn sie nicht gleichzeitig aktiv den Krieg bekämpfen.

Kriege zu verhindern oder zu beenden ist eine eminent politische Aufgabe, und humanitäre Helfer haben nicht die Kompetenz, eine bedeutende Rolle in diesen Vorgängen zu spielen. Das jedoch entbindet die humanitären Organisationen nicht von der Verantwortung, ihre Arbeit so gut und so luzide wie möglich zu leisten und über die Konsequenzen Rechenschaft abzulegen.

5. Was können humanitäre Organisationen tun, um mit ihren Mitteln und in ihrem Rahmen eine weitere Konfliktverschärfung zu verhindern?

Hilfsorganisationen müssen versuchen, den Missbrauch von humanitärer Hilfe so weit wie möglich zu verhindern, auch wenn sie meist nicht direkt verantwortlich dafür sind, wenn Hilfsgüter oder die Präsenz von Hilfsorganisationen für andere Zwecke benutzt werden. Sie müssen ihre Hilfe so weit wie möglich kontrollieren, die Wirkung und die Konsequenzen analysieren. Auf diesem Gebiet bleibt viel zu tun. Humanitäre Organisationen machen Fehler, und humanitäre Hilfe kann schädlich sein. Das jedoch ist nicht immer und nicht alleine die Schuld der humanitären Organisationen, sondern hängt auch mit der manchmal unangemessenen Rolle zusammen, die viele Regierungen, und manchmal selbst UN-Organisationen, der humanitären Hilfe zuordnen.

Im Rahmen dieses Artikels ist es unmöglich, diese Frage gründlich zu beantworten – was können, sollen humanitäre Organisationen tun? Unzählige Gremien, Organisationen, Konferenzen und Publikationen beschäftigen sich mit diesem Thema. Deshalb hier zum Schluss nur einige wenige Gesichtspunkte und Überlegungen:

Humanitäre Organisationen müssen zuallererst in der Lage sein, kompetente Hilfe für Menschen in Not zu leisten. Sie müssen ihre Ziele und Kompetenzen klar definieren und so weit wie möglich danach handeln und sich dabei über die (notwendigen) Kompromisse Rechenschaft ablegen. Das schließt insbesondere die Forderung nach Unparteilichkeit und Unabhängigkeit ein. Wo humanitäre Hilfe anderen Interessen und Programmen untergeordnet werden soll, müssen sie sich wehren, auch wenn diese Unterordnung im Namen wünschenswerter politischer Ziele geschieht.

Humanitäre Organisationen müssen von der betroffenen Bevölkerung, wie auch von den Konfliktparteien, als humanitär wahrgenommen und anerkannt werden. Das bedeutet insbesondere, dass ein enger Kontakt zu den Menschen und eine möglichst transparente Kommunikation über die eigenen Aktivitäten sichergestellt sein müssen. Ärzte ohne Grenzen wäre nicht über 20 Jahre hindurch in Afghanistan immer wieder von der Bevölkerung geschützt worden, wenn diese nicht akzeptiert hätte, dass die Organisation zum Wohl der Menschen arbeitet und kompetente medizinische Programme leitet. Dass diese Anerkennung heute von einem Teil der Bevölkerung ausbleibt, hängt mit der Einbindung der humanitären Hilfe in das Interventions- und Wiederaufbauprogramm zusammen.

Wenn der Missbrauch humanitärer Hilfe verhindert werden soll, dann setzt das z.B. die Präsenz der Organisation vor Ort und die Kontrolle der Hilfsprogramme voraus. Aber ohne die Analyse der politischen Situation und der Interessen und ein Wissen um den Kontext ist das kaum möglich. Das setzt eine große Anstrengung der Mitarbeiter voraus, sich weit über die eigenen Hilfsprogramme hinaus mit dem oft verwirrend fremden Umfeld der eigenen Arbeit auseinander zu setzen, was in vielen Situationen außerordentlich schwierig sein kann, da Hilfsorganisationen vielfach nur einen kleinen Ausschnitt der sie umgebenden Realität erfassen können. In der Zeit vor dem Völkermord 1994 war Ruanda eines der Länder mit der dichtesten Präsenz von humanitären Organisationen und solchen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Trotzdem kamen die systematisch geplanten und durchgeführten Massaker für die meisten, wenn nicht für alle, völlig überraschend. Sie hatten nicht mitbekommen, was sich im Lande unter ihren Augen vorbereitete

Humanitäre Hilfe leisten heißt immer, sich zu widersetzen, wenn Menschen durch Gewalt bewusst und absichtlich Leiden zugefügt werden. Sauberes Wasser, Nahrungsmittel und Medikamente können das Leiden nur lindern, sie können die Ursachen nicht beheben. Ärzte ohne Grenzen hat deshalb immer wieder protestiert, wenn elementare Menschenrechte systematisch verletzt werden – wenn Menschen vertrieben, ermordet, verstümmelt oder ihrer Lebensgrundlage beraubt werden. Wir meinen, dass humanitäre Organisationen aufzeigen und berichten müssen, was sie sehen und was den Menschen angetan wird, für die sie sorgen. Das kann eine schwierige Gratwanderung sein, denn solch ein Protest wird unter Umständen schnell als Einmischung in den Konflikt interpretiert. Aber insbesondere dann, wenn humanitäre Hilfe massiv missbraucht wird und als Instrument der Unterdrückung oder des Krieges benutzt wird, müssen Hilfsorganisationen reagieren.

Ein Beispiel: Nachdem der Völkermord in Ruanda im Jahr 1994 von der Patriotischen Front Ruandas beendet worden war, flohen weit über eine Million Menschen von Ruanda in die Nachbarländer, der größte Teil über die Grenze in den Kongo, das damalige Zaire. In den Lagern der Region um die Stadt Goma arbeiteten Hunderte von privaten und staatlichen Organisationen aus aller Welt, um die Flüchtlinge, die von akutem Wassermangel, Ruhr,

Cholera und anderen lebensgefährlichen Krankheiten bedroht waren, zu retten. Nach einigen Wochen war zwar die akute Gefahr vorbei, aber die Situation der Flüchtlinge blieb äußerst prekär. Sie wurden weiterhin von Hilfsorganisationen versorgt. Allerdings stellte sich bald heraus, dass die für den Völkermord verantwortlichen Hutu-Führer und –Milizen die Lager beherrschten und versuchten, alte Kommando- und Verwaltungsstrukturen wiederaufzubauen, um so in gewohnter Weise die Bevölkerung zu lenken. Bald wurde auch klar, dass humanitäre Hilfe systematisch und in großem Stil von den Führern dazu benutzt wurde, die Milizen wieder zu bewaffnen und dass Anschläge auf die neue Regierung in Kigali und die Überlebenden des Völkermords geplant waren.

Ärzte ohne Grenzen war eine der Organisationen, die diesen Missbrauch dokumentierten und dagegen bei den UN, die für die Lager verantwortlich waren, protestierten. Unter anderem verlangten diese Organisationen, dass die für den Völkermord (Mit-)Verantwortlichen (die man auf ca. 60.000 Menschen schätzte!) aus den Lagern entfernt und die Milizen entwaffnet werden sollten. Als dies nicht geschah, gingen einige Organisationen mit ihrem Protest an die Öffentlichkeit. Als auch das an der Situation nichts änderte und Ärzte ohne Grenzen zu dem Schluss kommen musste, dass die humanitäre Hilfe nicht nur dazu benutzt wurde, die Flüchtlinge quasi als Geiseln der Milizen in den Lagern zu halten, sondern dass tatsächlich humanitäre Hilfe direkt in Waffenkäufe umgesetzt wurde, entschloss sich die Organisation schweren Herzens dazu, sich Schritt für Schritt aus den Lagern zurückzuziehen. Die Organisation wollte die Verantwortung dafür nicht übernehmen, dass humanitäre Hilfe gegen die Flüchtlinge und zur Vorbereitung neuer Massaker missbraucht wurde. Wohlgemerkt: Die Verantwortung vor allem für die Entwaffnung der Milizen, aber auch für die Überwachung des korrekten Gebrauchs der humanitären Hilfe lag bei den UN. Es steht nicht in der Macht humanitärer Organisationen, sich gegen bewaffnete Banden durchzusetzen. Aber unserer Meinung nach haben humanitäre Organisationen die Verantwortung, den Gebrauch und die Wirkung ihrer Hilfe so weit wie möglich zu kontrollieren und zu dokumentieren. Und sie sind mitverantwortlich für Missbrauch – und müssen evtl. die bitteren Konsequenzen ziehen. Die Diskussionen unter den Mitarbeitern von Ärzten ohne Grenzen zu der Zeit waren äußerst schwierig und kontrovers – durften wir unsere Patienten im Stich lassen? Viele waren Frauen und Kinder, die nichts mit der Wiederbewaffnung zu tun hatten und in den Lagern ein schreckliches Leben fristeten. Was würden wir anrichten, wenn wir sie im Stich ließen? Für Ärzte ohne Grenzen war die Antwort nicht leicht, aber wir kamen zu dem Schluss, dass unsere Hilfe zu diesem Zeitpunkt mehr schadete als nützte, und dass wir alles versucht hatten, das zu ändern – und gescheitert waren. Ja dass unsere Hilfe immer wieder als Alibi der westlichen Staaten benutzt wurde, „es geschehe ja etwas, man helfe ja“ – während die wirklichen Probleme ignoriert wurden. Klar ist aber auch, dass wir eine solche Entscheidung niemals inmitten einer akuten Katastrophe, wenn die Menschen an Epidemien und Entkräftung sterben, treffen würden. Zu dem Zeitpunkt, als sich Ärzte ohne Grenzen notgedrungen aus den Lagern um Goma zurückzog, waren Hunger, Wassermangel und Krankheiten unter Kontrolle. Wir hätten es nicht verantworten können, durch unsere Entscheidung bewusst Menschenleben zu riskieren.

Dies ist nur eins von vielen Beispielen. Jean-Christophe Rufin hat mit seinem 1986 publizierten Buch „Le Piège“ (Die Falle) als einer der ersten ausführlich den möglichen Missbrauch, auch den politischen, der humanitären Hilfe analysiert. Ausländische Hilfe für von Konflikten betroffene Menschen ist unter Umständen sehr nützlich für sehr verschiedene Gruppen: die Aufwertung einer der Konfliktparteien (wie der Khmer Rouge) oder die Kontrolle der Bevölkerung, insbesondere in Flüchtlingslagern (Goma). Je nach

wirtschaftlichem Kontext kann humanitäre Hilfe ungewollt einen Beitrag zur Kriegsökonomie liefern – Lebensmittel, Computer, Jeeps oder Gehälter für lokale Mitarbeiter können erhebliche Ressourcen für die Konfliktparteien darstellen. Interessant sind in diesem Zusammenhang insbesondere das Buch von Fiona Terry und die Arbeit von Michael Schloms zu Nord-Korea.

Die Notwendigkeit von humanitärer Hilfe ist selbst das Symptom eines gravierenden Versagens – eines Gesundheitssystems, einer sozialen oder politischen Ordnung, eines Staates. Es wäre falsch zu glauben, humanitäre Hilfe könne inmitten einer Situation, die von Chaos, Gewalt oder Anarchie geprägt ist, Inseln der perfekten Gerechtigkeit errichten. Humanitäre Hilfe handelt zuallererst immer vom Überleben in einer schweren Krise – ohne funktionierende Institutionen. Deswegen gibt es perfekte humanitäre Hilfe nicht, Kompromisse sind das tägliche Brot.

Frieden ist ein gutes und lobenswertes Ziel, und Krieg ist (meist) ungerecht, immer schrecklich – und immer Zeichen eines Versagens. Das Recht auf humanitäre Hilfe ist ein Element in dem oft verzweifelten Versuch, selbst im Krieg ein Minimum an Menschlichkeit zu wahren und zu respektieren. Es sind die Staaten und die jeweiligen Machthaber, die verantwortlich dafür sind, dass Hilfe geleistet werden kann und nicht systematisch missbraucht wird. Wenn diese Verantwortung nicht wahrgenommen wird, kann humanitäre Hilfe unter Umständen schaden. Deswegen aber zu fordern, wie es manchmal zu hören ist, dass humanitäre Organisationen sich aus Krieg und Konflikten heraushalten sollten, ist wie eine Ohrfeige ins Gesicht der Opfer dieser Kriege und wäre ein Schritt zurück in die Barbarei.

Literatur

- Anderson, Mary (1999): You Save My Life Today, but for what Tomorrow?, Some Moral Dilemmas of Humanitarian Aid, in: Moore, Jonathan (1999): Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention, Lanham: Rowman & Littlefield, Seite 137-156.
- Brauman, Rony (1995): Hilfe als Spektakel: das Beispiel Ruanda, Hamburg: Rotbuch-Verlag.
- Chojnacki, Sven (2001): The Times are A-Changin': Prevention and Humanitarianism, Discussion Paper P01-308 der Arbeitsgruppe Internationale Politik, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Davis, Austen (2002): The current challenges to humanitarian action, in: Humanitarian Exchange, No. 20 (March), Seite 42-43. Download unter: www.odihpn.org/documents/humanitarianexchange020.pdf
- Eberwein, Wolf-Dieter (2003): Das Gutmensch-Paradox, sind die humanitären Organisationen ein Problem?, in: Internationale Politik, Nr. 11 (November), Seite 37 - 44.
- Gebauer, Thomas (2003): Helfer können nicht neutral sein, Es gibt keine humanitäre Lösung für humanitäre Krisen, in: Frankfurter Rundschau, 21.02.2003
- Harrison, Penny (2001): The Strategic Framework and Principled Common Programming: A Challenge to Humanitarian Assistance, Humanitarian Exchange, No. 19 (September), Seite 4 -5.
- Macrae, Joanna/ Leader, Nicholas (2002): Auf der Suche nach "Kohärenz" zwischen humanitären und politischen Antworten auf chronische politische Notlagen, in: Eberwein, Wolf-Dieter/ Runge, Peter (2002): Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld, Reihe: Berliner Schriften zur Humanitären Hilfe und Konfliktprävention, Bd. 1., Münster/ Hamburg/ London: Lit Verlag, Seite 133 - 147.
- Pilar von, Ulrike (2002): Die Instrumentalisierung der Humanitären Hilfe, in: Eberwein, Wolf-Dieter/ Runge, Peter (2002): Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld, Reihe: Berliner Schriften zur Humanitären Hilfe und Konfliktprävention, Bd. 1., Münster/ Hamburg/ London: Lit Verlag, Seite 163 - 188.
- Rieff, David (2002): A Bed for the Night. Humanitarianism in Crisis, New York: Simon & Schuster; London: Vintage.
- Rufin, Jean-Christophe/ Jean, Francois (1999): Ökonomie der Bürgerkriege, Hamburg: HIS Verlagsgesellschaft.
- Schloms, Michael (2000): Divide et impera, Totalitärer Staat und humanitäre Hilfe in Nordkorea, Discussion Paper P00-304 der Arbeitsgruppe Internationale Politik, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Schloms, Michael (2003): Humanitarian NGO's in Peace Process, in: International Peacekeeping, No. 1 (Spring), Special Issue "Mitigating Conflict, The Role of NGO's".
- Terry, Fiona (2002): Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action, Ithaca/ London: Cornell University Press.

VENRO (2000): Humanitäre Hilfe von Staats wegen? Ein VENRO-Diskussionspapier, Bonn: VENRO. Download unter:

www.venro.org/publikationen/archiv/hum_hilf_staats_wegen.pdf

VENRO (2003): Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe, ein VENRO-Positionspapier, Bonn: VENRO. Download unter:

www.venro.org/publikationen/archiv/Positionspapier%20Streitkraefte%20und%20humanitaere%20Hilfe.PDF