



ÄRZTE OHNE GRENZEN e.V.
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin
Tel. (030) 700 130 0
Fax (030) 700 130 340
office@berlin.msf.org

Deutsche Website: www.aerzte-ohne-grenzen.de
Internationale Website: www.msf.org

Spendenkonto: 97 0 97
Bank für Sozialwirtschaft
BLZ 370 205 00

Deutsches
Zentralinstitut
für soziale
Fragen/DZI



DZI Spenden-Siegel:
Geprüft • Empfohlen





ZWISCHEN HILFE UND HILFLOSIGKEIT

Die Realität der humanitären Hilfe

Konferenz, Juni 2009



INHALT

- 3 VORWORT**
- 4 KEINE HILFE OHNE SICHERHEIT?**
Frank Dörner – ÄRZTE OHNE GRENZEN
- 6 ZUGANG DANK UNABHÄNGIGKEIT UND NEUTRALITÄT?**
Johanna Grombach Wagner – Internationales Komitee vom Roten Kreuz
- 8 D. R. KONGO: HUMANITÄRE HILFE UND UN-MISSION**
Dennis Dijkzeul – Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht
- 10 ZWISCHEN NEUTRALITÄT UND POLITISCHER PARTEINAHME**
Kerstin Müller – MdB, ehemalige Staatsministerin im Auswärtigen Amt
- 12 MEDIZIN ZWISCHEN DEN FRONTEN**
Thomas Gebauer – medico international
- 14 IST NEUTRALITÄT NOCH ZEITGERECHT?**
Diskussion
- 18 GLOSSAR**



Immer wieder müssen die Menschen im Osten der D. R. Kongo vor der Gewalt fliehen.
© Dominic Nahr/Oeil Public

VORWORT

Humanitäre Organisationen retten jedes Jahr das Leben Hunderttausender Menschen, die unter den Folgen von Konflikten, Epidemien und Naturkatastrophen leiden. Sie arbeiten in Flüchtlingslagern und Zeltospitälern, in unzugänglichen Bergdörfern oder städtischen Slums. Überall stehen sie Menschen in großer Not bei. Trotzdem macht sich immer wieder ein Gefühl von Hilflosigkeit breit. Denn das oft erschreckende Ausmaß der Gewalt und des Leids, dem diese Menschen ausgesetzt sind, können auch erfahrene und gut ausgerüstete humanitäre Helfer höchstens lindern, nicht aber verhindern.

Der Eindruck von Hilflosigkeit hängt auch damit zusammen, dass humanitäre Hilfe immer wieder blockiert, missbraucht und instrumentalisiert wird. Humanitäre Hilfe soll in Situationen Leben retten und Leiden lindern, in denen Menschen in schwerster Not auf äußere Hilfe angewiesen sind. Internationale Abkommen, die fast alle Staaten der Welt unterschrieben haben, legen fest, dass Menschen ein Recht auf Hilfe haben und dass humanitäre Organisationen ungehindert diese Hilfe leisten. Das Recht auf Leben und das Recht auf Hilfe in Lebensgefahr sind das Minimum an Menschlichkeit, auf das sich alle Staaten geeinigt haben. Und doch gilt: Die Idee der humanitären Hilfe klingt einfach, und sie ist es auch. Die Praxis indes sieht oft anders aus.

Humanitäre Organisationen sollen unparteilich, unabhängig und neutral sein. Und Regierungen, vor allem unsere eigenen westlichen Regierungen, sollen diese Unabhängigkeit und Neutralität der humanitären Organisationen respektieren. In der Realität aber ist die humanitäre Hilfe in gewisser Weise ein Opfer ihres eigenen Erfolges und dadurch in manchen Kontexten zu einem Instrument der Politik geworden. In Ruanda und Bosnien-Herzegowina wurde sie zum Feigenblatt einer handlungsunfähigen und -unwilligen Außenpolitik, im Kosovo zum Pseudo-Auslöser eines Krieges.

Heute glauben viele Regierungen und die Vereinten Nationen, aber auch viele Nichtregierungsorganisationen, humanitäre Hilfe solle Teil eines kohärenten politischen Systems sein. Also eine Art integriertes System, in dem neben der humanitären Hilfe auch das Militär, Wiederaufbau- oder Demokratiebestrebungen eine wichtige Rolle spielen. ÄRZTE OHNE GRENZEN ist fest davon überzeugt, dass die Integration der humanitären Hilfe in solch ein politisches System die ihr ureigenen Grundlagen, Werte und Prinzipien zerstören wird.

Humanitäre Organisationen sollten sich ÄRZTE OHNE GRENZEN zufolge ausschließlich auf humanitäre Hilfe konzentrieren. Sie haben keinen darüber hinaus gehenden politischen Auftrag. Doch das sehen einige humanitäre Akteure durchaus anders. Vielfältig ist auch die Sicht auf die oft brisanten Informationen, über die Hilfsorganisationen manchmal verfügen. Denn die Helfer arbeiten in vielen Krisen und sind den Menschen meist sehr nahe. Wie aber sollen sie mit diesen Informationen umgehen? Gibt es eine Verpflichtung der humanitären Organisationen, unter bestimmten Umständen damit an die Öffentlichkeit zu gehen – in der Hoffnung, die Situation zu verändern, aber so möglicherweise ihre Neutralität zu verletzen?

Im Juni 2009 lud ÄRZTE OHNE GRENZEN Kollegen aus anderen Organisationen und Institutionen ein, um diese Fragen zu diskutieren. Eine spannende Konferenz, die wir hiermit in Teilen dokumentieren.

Frank Dörner
Geschäftsführer
ÄRZTE OHNE GRENZEN

Ulrike von Pilar
Beraterin für Politik und Praxis
der humanitären Hilfe



KEINE HILFE OHNE SICHERHEIT?

Im Jahr 2008 wurden 122 Mitarbeiter von humanitären und Entwicklungshilfe-Organisationen ermordet. Damit sind mehr Helfer als Soldaten von Friedenstruppen zu Tode gekommen. Humanitäre Hilfe ist gefährlich geworden: Insgesamt hat es 260 schwere Übergriffe auf humanitäre und Entwicklungshelfer gegeben. Raubüberfälle, Entführungen und Morde – wie kann man unter solchen Umständen noch arbeiten?

ÄRZTE OHNE GRENZEN steht für direkte medizinische Hilfe für Menschen in extremen Notlagen. Es ist das Mitgefühl für das Leid der Menschen, das uns motiviert und handeln lässt – wir verfolgen keine politischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen. Wir wollen den Patienten so nah wie möglich sein und in direktem Kontakt mit ihnen arbeiten, ihre Situation dokumentieren und, wenn nötig, auch darüber berichten. Wir versuchen da zu sein, wo andere nicht sind oder sein können. Das ist das Ideal. Wie sieht die Wirklichkeit aus?

Beispiel Somalia: Das Land ist vor allem

Schauplatz eines chronischen Konfliktes, der international verdrängt wird. Die humanitäre Situation ist katastrophal. Wir arbeiten dort seit 1991 und können dank unserer somalischen Mitarbeiter noch direkte medizinische Hilfe leisten. Doch die Lage wird zunehmend prekär: Im Januar 2008 wurden Damien, Victor und Mohamed, drei unserer Mitarbeiter, gezielt in Kismayo ermordet. Dieser Schock sitzt tief. Das Projekt in Kismayo musste aus Sicherheitsgründen geschlossen werden, ebenso wie eine Reihe weiterer Projekte. Die medizinische Versorgung der Menschen wird so immer weiter eingeschränkt.

RECHT AUF HILFE

Die moderne Idee der humanitären Hilfe, so wie sie auch in den Genfer Konventionen beschrieben wird, ist aus den Erfahrungen von Kriegen und Konflikten entstanden. Verwundete Soldaten und nicht am Kampf beteiligte Zivilisten haben ein Recht auf Schutz und Hilfe. Um mitten in Konflikten hilfsbedürftigen Menschen beistehen zu können, Leben zu retten und Leiden zu lindern, müssen

humanitäre Organisationen unparteiisch, unabhängig und neutral handeln.

Unparteiisch zu sein, bedeutet, dass es keine guten oder schlechten Opfer gibt. Jeder, der nicht an den Kämpfen beteiligt ist und in akuter Not schwebt, hat ein Recht auf Hilfe, egal welche politischen, religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen er vertritt oder welcher Herkunft er ist. Dabei ist der Grad der Not ausschlaggebend: Wir konzentrieren uns stets auf die Menschen, die am bedürftigsten sind.

Diese Unparteilichkeit setzt voraus, dass ÄRZTE OHNE GRENZEN unabhängig agieren kann. Wir streben nach größtmöglicher Distanz zu politischen, militärischen, religiösen und wirtschaftlichen Akteuren. Wir entscheiden daher selbst, wo, wann und wie wir Projekte starten, durchführen oder beenden.

Wer aber frei entscheiden will, muss finanziell unabhängig sein: Notwendig ist daher ein hoher Anteil an freien privaten Spenden, die wir sofort und flexibel dort einsetzen können, wo die Not am größten ist.



Ein Mitarbeiter von Ärzten ohne Grenzen verhandelt mit kolumbianischen Soldaten über die Weiterfahrt.
© Juan Carlos Tomasi

Wo Gewalt und Chaos herrschen, ist eine neutrale Haltung wichtig. Wir ergreifen nicht Partei für oder gegen eine der rivalisierenden Gruppen. Wir äußern uns auch nicht zu politischen oder militärischen Lösungen in Konfliktsituationen. Mit solchen Äußerungen würden wir automatisch eine der Konfliktparteien stärken oder schwächen. Trotzdem, Neutralität ist nicht mit Schweigen gleichzusetzen. Wenn unsere Mitarbeiter erleben, wie ständige Gewalt oder mangelnde Hilfe die Menschen zerstören, machen wir dies öffentlich.

UNKLARHEIT ERHÖHT RISIKEN

Humanitäre Organisationen sollen Leben retten, sonst nichts. Befrachtet man sie mit politischen Zielen, werden sie schnell als politische Akteure angesehen und dadurch potenziell eine Bedrohung. Wir beobachten allerdings mit Sorge, dass Hilfsorganisationen sehr verschiedene Dinge als humanitär bezeichnen und unterschiedlich mit den Prinzipien umgehen. Diese Unklarheit führt zu Unsicherheit, auch innerhalb der verschiedenen Konfliktparteien. Sie erhöht somit die Risiken, die bei der Umsetzung der Projekte entstehen.

Es gibt heute mehr humanitäre Hilfe als je zuvor, aber leider nicht dort, wo sich die schwersten Konflikte abspielen, wie im Tschad, in Somalia, Irak oder Afghanistan. Eine der wesentlichen Ursachen für diese Entwicklung ist die Veränderung des Kontextes der Konflikte. Neutralität und Unabhängigkeit der Hilfsorganisationen werden oft nicht mehr respektiert, sind meist politisch nicht gewollt und waren vielleicht nie so universell anerkannt, wie wir gehofft hatten.

Der „Global War on Terror“ hat die Welt weiter polarisiert, und die Hilfsorganisationen können sich dem kaum entzie-

hen. Hinzu kommt, dass viele Regierungen verstärkt humanitäre Hilfe als Mittel ihrer Kriegs- oder sogenannten Friedenspolitik einsetzen. Hier sei als Schlagwort die „zivil-militärische Zusammenarbeit“ genannt. Natürlich ist das Ziel des Militärs, die Herzen und Köpfe der Menschen zu gewinnen, sehr verständlich. Doch die humanitäre Hilfe wird gefährdet, wenn sie als Instrument einer aggressiven Politik eingesetzt wird. Colin Powell brachte das 2001 auf den folgenden Punkt: „Nichtregierungsorganisationen sind ein Machtmultiplikator, ein wichtiger Teil unserer Kampftruppen.“

Kein Wunder also, dass Hilfsorganisationen als Konfliktpartei wahrgenommen werden. Insbesondere, wenn sie von am Konflikt beteiligten Regierungen Geld für ihre Hilfsprojekte annehmen, was ÄRZTE OHNE GRENZEN strikt ablehnt.

Die Vermischung von humanitärer Hilfe mit militärischen Zielen führt dazu, dass wir beispielsweise im Irak oder in Somalia unabhängige Hilfe nicht mehr mit internationalen Mitarbeitern leisten können. Wir müssen uns aber auch fragen, was wir unseren lokalen Mitarbeitern und Partnern aufbürden, wenn wir sie mit der Verantwortung für schwerwiegende Entscheidungen nur aus dem Ausland unterstützen.

UNABHÄNGIGKEIT ACHTEN

ÄRZTE OHNE GRENZEN plädiert dafür, künftig folgende Punkte stärker zu beachten:

1. Wir müssen die Prinzipien der Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität ernst nehmen und sie auch unter Hilfsorganisationen thematisieren.
2. Wir brauchen ein klares Profil – in unserem Fall ist es medizinisch definiert. Das bedeutet auch manchmal, sich abgrenzen zu müssen.
3. Humanitäre Hilfe darf nicht instrumentalisiert werden. Die Unabhängigkeit ist heutzutage außerordentlich wichtig: Wir werden in den Konfliktgebieten nicht nur darüber wahrgenommen, was wir tun oder lassen, sondern auch, aus welcher Weltregion wir kommen. Es gibt eine kollektive Verantwortung aller Organisationen: Jeder muss sich über sein Tun und Handeln und die Konsequenzen für andere bewusst werden. Zudem fordern wir von der Politik, die humanitären Aktivitäten und die Unabhängigkeit der Organisationen anzuerkennen und zu fördern. Auch darf es keine guten und schlechten Opfer geben.
4. Wir alle müssen den Dialog mit der islamischen Welt weiter vertiefen. Die meisten von uns haben das zu lange vernachlässigt.
5. Die Stärke von ÄRZTE OHNE GRENZEN ist und bleibt die medizinische Qualität unserer Projekte, stets in direktem Kontakt mit der Bevölkerung.

Frank Dörner
ÄRZTE OHNE GRENZEN



ZUGANG DANK UNABHÄNGIGKEIT UND NEUTRALITÄT?

Die Hilflosigkeit der humanitären Hilfe – dieses Klischee möchte ich versuchen zu differenzieren: Wo sind wir hilflos und wo sind wir es nicht? Meine These lautet: Würde sich die humanitäre Hilfe wirklich auf direkte humanitäre Hilfe für Opfer von Naturkatastrophen und kriegerischen Auseinandersetzungen beschränken, dann wäre sie nicht so hilflos. Im Gegenteil: Sie wäre sogar sehr erfolgreich.

Mit direkter humanitärer Hilfe meine ich beispielsweise medizinische Hilfe für Konfliktopfer, die Versorgung von Flüchtlingen mit Trinkwasser oder auch – im Fall des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) – Hilfe bei der Familienzusammenführung oder die Sorge für Kriegsgefangene. Das alles ist humanitäre Hilfe und zwar ganz direkt: Sie geht mitten ins Herz.

Aber ich möchte keine Schönmalerei betreiben. Es geht bei dieser Konferenz um die Realität der humanitären Hilfe. Das Problem, das ich näher beleuchten möchte, hat mit „Zugang“ zu tun. Zugang durch Unabhängigkeit und Neutralität. Es ist nicht immer einfach, ganz praktisch gesehen, überhaupt in die Krisenregionen hineinzukommen, aus logistischen Gründen ebenso wie aus geographischen Gründen. Sicherheitsprobleme machen diese Situationen nur noch schlimmer. In Somalia zum Beispiel gibt es einfach keine Straßen mehr, wenn es dort geregnet hat. Es gibt so viele technische und praktische Probleme, dass man damit den größten Teil der Zeit zubringt.

DIE KUNST DES TEE-TRINKENS

Aber interessanter ist der Zugang im politischen Sinne. Die Genfer Konventionen garantieren dem Roten Kreuz und an-

deren Organisationen, auch **ÄRZTE OHNE GRENZEN**, den Zugang zur Zivilbevölkerung, wenn der Staat oder die Kriegspartei nicht fähig sind, für das Überleben der Menschen zu sorgen. Das ist ein ganz einfacher Grundsatz und sollte eigentlich kein Problem darstellen. Ist es aber oftmals.

Denn wer humanitäre Hilfe leisten will, benötigt die Einwilligung der Kriegsparteien, und zwar aller Kriegsparteien, nicht nur die des Staates. Alle müssen einverstanden sein: alle, die die Möglichkeit haben, den Zugang zu verwehren. Diese Einwilligung muss man versuchen zu erhalten, man muss sie verhandeln. Dazu muss man, wie ich das nenne, „Tee trinken“. Ob Tee oder Wodka ist nicht so wichtig. Der IKRK-Delegierte versucht beim Tee zu erklären, dass wir eben nicht zur NATO gehören, was beispielsweise in Afghanistan sehr wichtig ist; dass wir gewisse Grundsätze haben... Und das zu erklären dauert und dauert und dauert... Und dann kommen Fragen auf, wie: „Ist das denn wirklich so? Kann ich das glauben?“ Das nimmt viel Zeit in Anspruch.

Doch nur zu erklären, nur Tee zu trinken, genügt nicht. Man muss es auch beweisen, man muss es zeigen, vorleben, jeden Tag. Denn der Guerilla-Kämpfer wird sich am nächsten Tag anschauen, was das Rote Kreuz tatsächlich macht. Wenn er irgendetwas sieht, was ihm nicht gefällt, wird er uns, oder **ÄRZTE OHNE GRENZEN**, oder wer auch immer mit ihm verhandelt hat, nicht mehr glauben. Dann ist der Zugang versperrt. Denn er kann schießen, und er entscheidet, ob wir Zugang erhalten oder nicht.

MIT DEN TALIBAN VERHANDELN?

Beispiel Afghanistan: Oktober 2001. Die Taliban verlassen Kabul, die Besatzung beginnt und die gesamte internationale Gemeinschaft entscheidet, dass jetzt die

Zeit gekommen ist, der neuen afghanischen Regierung zu helfen, das Land wiederaufzubauen. Diese Entscheidung, die auch von vielen humanitären Organisationen geteilt wird, bedeutet, dass alle ganz klar für die afghanische Regierung Partei ergreifen. Schließlich ist es eine gute Idee, das Land wiederaufzubauen.

Für die humanitären Helfer hatte dies allerdings zur Folge, dass auf der anderen Seite die Taliban, die keinesfalls vom Erdboden verschwunden waren, den Zugang zu den Menschen in ihren Gebieten verwehrt. Wir haben sogar einen Kollegen verloren, der von einem Mann mit einer IKRK-Prothese am Bein erschossen wurde.

In dieser Situation haben wir uns natürlich auch gefragt, ob wir wirklich unseren Zugang mit den Taliban verhandeln müssen. Um ehrlich zu sein, wir haben lange selbst gezweifelt. Als wir dann aber sagten, „Henri Dunant¹ hatte Recht, wir müssen auf unserer Neutralität beharren, sie auch vorleben und wirklich auf beiden Seiten Kontakte haben“, versuchten wir wieder, auf die Taliban zuzugehen. Dazu mussten wir sie erst einmal finden – keine einfache Sache.

Die Reaktionen der anderen humanitären, militärischen und politischen Akteure auf unser Vorgehen waren negativ: Wir wurden total ausgegrenzt, weil sie uns vorwarfen: „Wie könnt ihr bloß mit diesen Taliban und überhaupt mit Terroristen Gespräche führen?“ Wir wurden des Verrats an der Zivilisation bezichtigt. Später aber konnten wir durch unsere Kontakte bei den Geiselnahmen helfen. Trotzdem gibt es heute noch Leute, die denken „man kann doch nicht“. **ÄRZTE OHNE GRENZEN** sagt, es gibt keine guten oder schlechten Opfer. Das haben viele Organisationen vergessen.

OFFEN NACH ALLEN SEITEN

Wo immer humanitäre und Entwicklungshilfe-Organisationen nebeneinander arbeiten, werden die unterschiedlichen Arbeitsgrundsätze besonders deutlich, wie auch in Afghanistan. So ist der Übergang von der humanitären Hilfe in die Entwicklungshilfe eines der am meisten diskutierten Probleme – seit etwa 20 Jahren. Es ist noch immer nicht klar, wie weit direkte humanitäre Hilfe geht. Wie weit kann oder muss sie in den Bereich der Entwicklungshilfe hineingehen? Oder muss sie sich doch auf eine sehr kurzfristige, nicht nachhaltig orientierte Hilfeleistung beschränken?



Afghanistan: Die Hilfsgüter des IKRK müssen über den Anjumani-Pass transportiert werden.
© Seamus Conlan/World Picture News

Wir glauben, dass die humanitären Helfer sich unbedingt auf nachhaltige Hilfe einlassen sollten. Wir müssen besser verstehen, was mit unserer Hilfe passiert.

Gleichwohl ist die Entwicklungshilfe in den meisten Fällen sehr staatsorientiert, was sie von der humanitären Hilfe unterscheidet: Entwicklungshilfe hilft einem Staat, Projekte zum Wiederaufbau zu beginnen. Die Entwicklungshelfer können dabei oft nicht verstehen, dass die humanitären Helfer nicht einen Teil der Konfliktparteien ausgrenzen können. Dieses Missverständnis zwischen den Entwicklungshelfern, die staatsorientiert sind, und den humanitären Organisationen, die unbedingt mit allen Kriegsparteien verhandeln sollten, ist der Grund, warum wir immer noch keinen klaren Übergang von der humanitären Hilfe in die Entwicklungshilfe haben. Doch aus Sicht des IKRK darf die humanitäre Hilfe ihre Grundsätze nicht vergessen, nur weil man der „richtigen Seite“ den Wiederaufbau ermöglichen möchte.

Johanna Grombach Wagner
Internationales Komitee vom Roten Kreuz

¹ Henri Dunant: Begründer der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung, 1828–1910.



D. R. KONGO: HUMANITÄRE HILFE UND UN-MISSION

Die Demokratische Republik Kongo, ein Land so groß wie Westeuropa, befindet sich seit über 15 Jahren im bewaffneten Konflikt. Dem International Rescue Committee zufolge sind allein zwischen 1998 und 2007 rund 5,4 Millionen Menschen gestorben. Nicht alle sind Opfer direkter Kriegsgewalt. Doch der Krieg ist dafür verantwortlich, dass die medizinische Infrastruktur und das Transportsystem zusammengebrochen sind und es nicht genügend Nahrung gibt. Zudem fordern Epidemien wie HIV/Aids ihren Tribut. Große Teile der verarmten und oft mehrfach vertriebenen Bevölkerung sind daher auf humanitäre Hilfe angewiesen.

Die UNO-Mission in der D. R. Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, kurz MONUC) hat neben dem Schutz der Zivilbevölkerung auch die Aufgabe, die humanitäre Hilfe in die übrigen Aktivitäten zu integrieren. Kann das funktionieren, obwohl einige Hilfsorganisationen auf ihrer Unabhängigkeit bestehen?

1999 startete MONUC: Die Soldaten waren als Beobachter vor Ort, sie durften nicht

zur Waffe greifen. Allerdings wurde das Ausmaß der vorherrschenden Gewalt schnell klar, so dass die Mission um einen robusteren Friedenseinsatz erweitert wurde. Seitdem kann MONUC aktiv eingreifen und darf sich ihrer Waffen bedienen. Zurzeit ist sie die größte UN-Mission weltweit mit etwa 20.000 Blauhelmen und einem Etat von mehr als einer Milliarde Dollar. Hinsichtlich ihres Mandats ist sie eine integrierte Mission: Sie soll nicht nur Sicherheit gewährleisten und den militärischen Auftrag bewältigen, sondern auch humanitäre und entwicklungspolitische Aufgaben koordinieren. So ist es in der Resolution des UN-Sicherheitsrates von 2003 festgeschrieben.

GEWALT HÄLT AN

Wie geht es dem Land nun nach zehn Jahren MONUC und mehr als 15 Jahren humanitärer Hilfe? Zunächst hat sich einiges verbessert: insbesondere in Ituri, wo es schwere ethnische Auseinandersetzungen zwischen den Volksstämmen der Hema und Lendu gab. 2003 gab es ein offizielles Friedensabkommen. 2006 wurden zudem erfolgreich Wahlen durchgeführt. Positiv ist auch „Radio

Okapi“, ein Sender, der bei den Kongolese hoch angesehen ist. Seine unabhängigen Nachrichten, denen die Kongolese vertrauen, werden im ganzen Land ausgestrahlt.

Was indes nicht funktioniert, ist die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der Rebellen. Die Aufnahme der unterschiedlichen Milizen in die Armee scheiterte ebenso wie die Reform des Sicherheitssektors. Die kongolesische Nationalarmee ist schwach, schlecht ausgerüstet und unterbezahlt. Die meisten Soldaten erhalten keinen Lohn und sind daher oft korrupt. Die nationale Armee ist oft involviert in Menschenrechtsverletzungen. Aber auch innerhalb von MONUC gibt es viele Skandale. So gibt es Berichte, dass Soldaten Sex mit minderjährigen Prostituierten haben. Die Bevölkerung ist darüber verständlicherweise sehr verärgert. Trotz der schon viele Jahre andauernden militärischen Präsenz herrschen zudem noch immer große Unsicherheit und Gewalt. Humanitäre Hilfe bleibt daher notwendig.

Im Moment werden MONUC, aber auch



Tausende Menschen bringen sich mit ihrem Hab und Gut vor der Gewalt in Sicherheit, D. R. Kongo.
© Dominic Nahr/Oeil Public



MONUC-Patrouille in Bunia, D. R. Kongo.
© Seb Geo

humanitäre Organisationen, von der lokalen Bevölkerung kritisch betrachtet. Viele glauben, dass die humanitären Organisationen den Krieg brauchen. Diese Ansicht ist leicht nachzuvollziehen. Schließlich gab es in diesen 15 Jahren des bewaffneten Konflikts und trotz der Präsenz humanitärer Organisationen immer wieder enorme Ernährungsprobleme. Es herrschte Gewalt, und zahllose Menschen wurden vergewaltigt. Mit humanitärer Hilfe allein können diese Probleme sicherlich nicht gelöst werden. Deshalb findet die Idee, humanitäre Hilfe mit Sicherheit und Entwicklungszusammenarbeit zu kombinieren, immer mehr Gehör.

WIE GELINGT INTEGRATION?

Innerhalb von MONUC gibt es einen Koordinator für humanitäre Hilfe. Er ist sozusagen die Nummer zwei der Vereinten Nationen im Kongo und arbeitet eng mit dem UN-Büro für die Koordinierung der humanitären Hilfe (auf Englisch OCHA abgekürzt) zusammen. OCHA wiederum erstellt mit den meisten humanitären Organisationen im Kongo einen Aktionsplan. Dieser Plan ist ein Zeichen dafür, dass der Kongo als chronische Krise gewertet wird. Denn humanitäre Hilfe ist traditionell akute Nothilfe. Im Kongo jedoch wird sie paradoxerweise über mehrere Jahre hinweg geplant.

Dabei spielt Integration eine wichtige

Rolle. ÄRZTE OHNE GRENZEN und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz gelten bekanntlich als Skeptiker dieser Integration. Doch womöglich kommt es auf eine Art Gleichgewicht an, wann man koordinieren, integrieren muss und wann nicht. Ich möchte in diesem Zusammenhang zwei Initiativen näher beleuchten.

Humanitäre Hilfe wird meist sehr dezentral ausgeführt: Jede Organisation konzentriert sich auf ihre eigene Arbeit. Für die einzelne Organisation ist das sinnvoll, denn nur so kann sie ihre Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit leben. Aber was geschieht in den Gebieten, in denen es zu wenig humanitäre Hilfe gibt, wo der Zugang, wie im Kongo, ein echtes Problem darstellt? Oder wenn es dort zu einer ungerechten, unausgewogenen Verteilung der Hilfe kommt? Hier könnte der von der UNO eingeführte Sektor-Ansatz greifen. Dies ist der Versuch, innerhalb der einzelnen Sektoren, wie z. B. Gesundheit, Ernährung und Unterkünfte, die Organisationen untereinander besser abzustimmen. Das führt im besten Fall dazu, dass die Bedürfnisse im gesamten Krisengebiet gerechter abgedeckt werden.

Mit der zweiten Initiative versucht man, die unterschiedlichen Geldgeber besser abzustimmen. Der sogenannte „Pooled Fund“ ist eine Art großer Geldtopf, in den die Geldgeber einzahlen. OCHA kann auf der Basis des humanitären Aktionsplans und anhand der Sektoren entscheiden, wo investiert wird, also in welchen Sektor bzw. zu welcher Organisation finanzielle Mittel fließen sollen. Das ist oft eine Ent-

scheidung auf Landes- oder Provinzebene.

GEOPOLITISCHE LÖSUNG NÖTIG

Beide Initiativen sind gute Beispiele für die Integration von UN-Organisationen und Nichtregierungsorganisationen. Problematisch ist indes der immense bürokratische Aufwand. Effektivität und Handlungsspielraum sind stark verbesserungswürdig. Zudem fließt mehr Geld an die UN-Organisationen als an die Nichtregierungsorganisationen. Merkwürdig ist auch, dass die Mittel zu größeren Teilen im Osten des Landes ankommen, wo große Sicherheitsprobleme herrschen. Die Ernährungskrise im Westen bleibt jedoch nahezu unbemerkt. Und das, obwohl man versucht, die Hilfe gerechter zu verteilen.

Fazit: In Sachen humanitärer Hilfe und Integration hat sich zwar viel verbessert, aber es bleibt noch sehr viel zu tun. Der Aufwand für die Integration ist beachtlich. Meiner Ansicht nach dient die D. R. Kongo als Versuchskaninchen für diese neuen Initiativen. Doch wenn ein Land als Versuchskaninchen missbraucht wird, welche Bedeutung hat es dann noch in der internationalen Politik? Dabei sollte das Hauptaugenmerk auf den strukturellen Faktoren, auf der Geopolitik, liegen. Es geht darum, eine langfristige, strukturelle Lösung der Gewaltprobleme in der D. R. Kongo zu finden. Doch weder MONUC noch die humanitären Organisationen können dies leisten.

Dennis Dijkzeul
Institut für Friedenssicherungsrecht
und Humanitäres Völkerrecht,
Universität Bochum



ZWISCHEN NEUTRALITÄT UND POLITISCHER PARTEINAHME

Als Politikerin möchte ich zunächst betonen, dass ich aus eigener Erfahrung weiß, wie unersetzlich der oft schwierige Einsatz humanitärer Organisationen in den Krisengebieten für die Not leidende Bevölkerung ist. Dafür möchte ich Ihnen von Seiten der Politik erst einmal danken.

Zum Verhältnis von Politik und humanitärer Hilfe stelle ich Ihnen heute drei Thesen vor:

1. UNPARTEILICHKEIT, NEUTRALITÄT UND UNABHÄNGIGKEIT SIND DIE LEBENSVERSICHERUNG DER HUMANITÄREN HILFE.

Humanitäre Hilfe ist Überlebenshilfe in schwersten Krisensituationen. Es geht darum, bedrohte Menschen im Jetzt zu retten. Humanitäre Hilfe ist also reaktiv, sie ist von Natur aus eher unpolitisch, aber auch unideologisch. Angesichts extremer Not gibt es keine guten und keine bösen Opfer. Humanitäre Hilfe ist weder Entwicklungshilfe noch kann sie Menschenrechtsverletzungen dokumentieren und verfolgen.

In diesem Zusammenhang möchte ich einige kritische Beispiele ansprechen. Sowohl in Somalia Anfang der 1990er Jahre als auch heute in Afghanistan hat das Militär sogenannte humanitäre Projekte durchgeführt, was zum Teil heftig kritisiert wird. Der Vorwurf lautet, unter dem Stichwort „zivil-militärischer Zusammenarbeit“ eine unzulässige Vermischung ziviler Arbeit mit militärischem Auftrag zu betreiben. VENRO, der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen, hat hierzu Anfang 2009 ein Positionspapier vorgelegt¹.

Es stimmt: Humanitäre Projekte werden vom Militär für das Publikum im In- und Ausland gemacht, um dem Militär das Etikett „humanitär“ anheften zu können. Damit wird humanitäre Hilfe missbraucht. Trotzdem muss man abwägen. Einerseits darf das Militär die humanitäre Hilfe nicht kapern und Soldaten zu Helfern in Uniformen mutieren. Denn Militär ist nicht neutral, sondern handelt mit politischem Auftrag. Andererseits muss ich doch fragen, ob Hilfe ohne sichere

operative Rahmenbedingungen gelingen kann.

Gerade bei innerstaatlichen Konflikten, in denen staatliche Strukturen nicht mehr existieren, kann militärischer Schutz für die Helfer überlebenswichtig sein. Ich spreche hier von den sogenannten gescheiterten Staaten, mit denen wir es zunehmend zu tun haben. Den hier kämpfenden Gruppierungen, die oft Kindersoldaten in ihren Reihen haben, sind humanitäre Grundregeln entweder unbekannt oder gleichgültig. Deshalb sind in der Demokratischen Republik Kongo oder in Darfur/Sudan die UNO-Friedensmissionen so wichtig.

Durch die Zusammenarbeit von Militär und humanitärer Hilfe entsteht immer ein Dilemma. Denn eine klare Abgrenzung von nicht-neutralem Militär und neutralen humanitären Helfern ist schwierig. Man löst dieses Dilemma aber nicht dadurch auf, dass man sagt: „Das Militär muss abziehen, wir humanitären Helfer machen das schon.“ Was die Poli-

In der Region Gore, im südlichen Tschad, finden Tausende Flüchtlinge aus der Zentralafrikanischen Republik Zuflucht.
© Ton Koene



Sudanesische Frauen auf dem Weg zur Wasserstelle.
© Tim Dirven

tik aber leisten muss, ist, dieses Dilemma zu minimieren, also für ein austariertes Mit- und Nebeneinander zu sorgen. Das heißt auch, dass die Politik das Militär mit einem klaren militärischen Auftrag in den Einsatz schickt, der die Unterstützung einer humanitären Organisation lediglich in solchen Situationen vorsieht, in denen Letztere selbst darum bittet.

2. HUMANITÄT IST DER NEUTRALITÄT VERPFLICHTET.

Einerseits kann es nicht Aufgabe humanitärer Organisationen sein, sich der Lösung von Konflikten zu widmen. Die Beseitigung der Ursachen von Konflikten ist Aufgabe der Konfliktparteien, wenn erforderlich mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. Aber humanitäre Hilfe kann die erste Not der Betroffenen lindern, und das wiederum kann Handlungsspielraum für weitere Lösungsschritte schaffen. Andererseits darf die Politik jedoch weder die humanitäre Hilfe noch militärische Friedensmissionen – quasi als Feigenblatt – missbrauchen, um vom Versagen der Friedensbemühungen abzulenken.

3. ES GIBT GRENZSITUATIONEN, IN DENEN DIE LAGE FÜR DIE MENSCHEN ESKALIERT, WIE IN FÄLLEN VON VÖLKERMORD, KRIEGSVERBRECHEN, ETHNISCHEN SÄUBERUNGEN, VERBRECHEN GEGEN DIE MENSCHLICHKEIT.

Hier stellt sich auch für humanitäre Organisationen die Frage, ob sie durch ihr Schweigen und ihren Neutralitätsanspruch nicht zu Komplizen werden. Ob sie der UNO und der Weltöffentlichkeit nicht nur über das berichten müssen, was sie

sehen, sondern auch werten, mahnen, vielleicht sogar fordern müssen. ÄRZTE OHNE GRENZEN hat zum Beispiel 1994 angesichts des Völkermords in Ruanda eine Militärintervention gefordert. Auch in Darfur haben zehn Hilfsorganisationen öffentlich laut angemahnt: Wenn die Politik jetzt nicht reagiert, dann eskaliert die Gewalt völlig.

Dabei handelt es sich um Grenzsituationen. Die UNO hat sich 2005, nach den Erfahrungen in Ruanda und Bosnien, zu dem Ansatz der „Responsibility to Protect“ durchgerungen. Diese Schutzverantwortung gründet auf dem humanitären Völkerrecht. Sie verpflichtet die internationale Staatengemeinschaft dazu, bei schwersten Menschenrechtsverbrechen zu handeln und Menschenleben zu retten – zunächst einmal präventiv, aber auch reaktiv. Der Erfolg ist jedoch bislang mehr als dürftig. So hat es die internationale Gemeinschaft im Sudan bis heute nicht geschafft, den erforderlichen Dreiklang aus Friedensmissionen, Friedensverhandlungen und Gerechtigkeit umzusetzen, um Sicherheit und dauerhaften Frieden zu erreichen.

Der Rauswurf internationaler Hilfsorganisationen aus dem Sudan im Frühjahr 2009, nach Erlass des Haftbefehls durch den Internationalen Strafgerichtshof gegen Präsident Al-Baschir verdeutlicht, dass Politik und humanitäre Hilfe heftig in Konflikt geraten können. Die Frage, inwieweit humanitäre Hilfe und Politik in solchen Extremfällen Hand in Hand gehen sollten, können meines Erachtens allein die humanitären Organisationen beantworten. Auch hier müssen sie sich

entscheiden, ob sie den Schritt hin zur Politisierung und weg von der Neutralität, ob sie einen Rauswurf oder blockierten Zugang zu den Opfern in Kauf nehmen wollen.

Es bleibt die Frage: Wie definieren humanitäre Organisationen ihre Rolle vor dem Hintergrund dieser Schutzverantwortung, die ja die gesamte internationale Gemeinschaft zur Verantwortung aufruft? Dies ist eine Debatte, die dringend geführt werden muss.

Es steht außer Frage, dass verbesserter Informationsaustausch und mehr Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren sinnvoll ist. Auch um humanitäre Hilfe im besten Fall dort greifen zu lassen, wo sie gebraucht wird: in den schlimmsten Konfliktgebieten und an der Seite der Opfer. Nicht zuletzt den Genfer Konventionen können wir den Appell entnehmen, Antworten auf diese Grenzsituationen zu finden.

Zusammengefasst gilt für mich: Humanitäre Hilfe muss sich grundsätzlich neutral gegenüber den Konfliktparteien verhalten. Die Politik hingegen ist für den Schutz der Opfer und die Beseitigung der Konfliktursachen zuständig, möglichst frühzeitig, unter dem Einsatz wirksamer Mittel.

Kerstin Müller
Außenpolitische Sprecherin
Die Grünen/Bündnis 90

¹ „Fünf Jahre deutsche PRTs in Afghanistan: Eine Zwischenbilanz aus Sicht der deutschen Hilfsorganisationen“, siehe: www.venro.org



MEDIZIN ZWISCHEN DEN FRONTEN

Humanitäre Hilfe ereignet sich in einem doppelten Spannungsfeld: Die Helfer sind zum einen zwischen den Fronten tätig, um möglichst vielen Menschen zur Seite zu stehen. Und zum anderen gibt es das Spannungsfeld zwischen Recht und Unrecht, das sich unter anderem in der Idee „Responsibility to Protect“ spiegelt. Zwischen Recht und Unrecht neutral zu bleiben, ist kaum möglich. Hier ist Parteinahme geboten. *medico* stellt sich in solchen Situationen klar auf die Seite der Leidenden, deren Rechte missachtet werden.

Damit zeigt sich das Spannungsfeld durchaus größer als bisher beschrieben. Und es muss diskutiert werden, ob eine Position, wie sie *ÄRZTE OHNE GRENZEN* vertritt, wirklich zu halten ist: dass die humanitäre Hilfe sich überfordert, sich zu viel aufbürdet. Manchmal habe ich den Eindruck, dass humanitäre Hilfe sich zu wenig vornimmt und dazu tendiert, sich selbst zu genügen. Dann bleibt es beim Bild des Sisyphos: Der immer wieder den Menschen zur Seite stehen muss, weil er

nichts unternimmt, um die Verhältnisse zu ändern, die Hilfe erforderlich machen.

HILFE WIRKT VERSÖHNLICH

Der Verhaltenskodex der Internationalen Bewegung des Roten Kreuzes und der humanitären Organisationen beschreibt das Spannungsfeld ebenfalls als hoch komplex: Der Kodex umfasst zehn Prinzipien, die auf vier gedanklichen Säulen ruhen: Unparteilichkeit, Neutralität, Subsidiarität und Nachhaltigkeit. Jede dieser Säulen ist für sich genommen richtig, gleichwohl sind sie untereinander nicht widerspruchsfrei. Neutralität etwa kann mit dem Gebot der Nachhaltigkeit kollidieren. Wer Not und Elend nachhaltig überwinden will, muss sich mit den Ursachen auseinandersetzen.

Einen Ausweg aus diesem Konflikt böte ein arbeitsteiliges Vorgehen: Nicht jede Organisation muss alles machen. Das IKRK beispielsweise hat eine besondere, im Völkerrecht verankerte Rolle: Es hält überparteilich Kontakt zu allen Kriegsparteien, um unter anderem

Kriegsgefangene betreuen zu können. Eine Organisation, die den Guantanamo-Skandal öffentlich anprangert, wird wahrscheinlich keinen der dort einsitzenden Gefangenen mit seiner Familie in Kontakt bringen können, wie es dem IKRK gelingt. Dennoch ist es wichtig, dass jemand gegen Guantanamo protestiert und klar macht, dass hier ein Verstoß gegen das Völkerrecht vorliegt. Das sollten auch Hilfsorganisationen leisten können.

ÄRZTE OHNE GRENZEN fordert, dass humanitäre Hilfe nicht instrumentalisiert werden darf. Aber wird sie das nicht permanent? Und kann das überhaupt vermieden werden? Es sind ja nicht nur Kriegsfürsten und Militärs, die den humanitären Gedanken für sich in Anspruch nehmen. Auch wir selbst, die Öffentlichkeit, tun es. Angesichts des Ausmaßes von Gewalt und Krieg fragen sich viele Menschen, was sie dagegen tun können. Hilfe scheint eine Lösung zu sein. Hilfe wird zur inneren Legitimation, sie teilt die Welt in Helfer und Hilfsbedürftige auf und wirkt so sehr viel versöhnlicher, als

Ein an Cholera erkranktes Mädchen wird ins Krankenhaus nach Goma gebracht, D. R. Kongo.
© Sven Torfinn

wenn es um Mächtige und Ohnmächtige, Privilegierte und Gedemütigte ginge. Letzteres ruft Widerspruch hervor, endet immer in politischem Handeln. Hilfe hingegen bedeutet eine schönere Welt – was wäre dagegen schon einzuwenden? Die Arbeit von Hilfsorganisationen trägt so auch zu einer Aussöhnung mit einer eigentlich unerträglichen Realität bei.

IM GRIFF DER MILITÄRISCHEN LOGIK

Man kann diesem Dilemma entkommen, wenn man es nicht bei humanitärer Hilfe belässt. medico beispielsweise hat eine Kampagne gegen Landminen initiiert, weil wir den von Landminen verursachten Schäden nicht immer nur hinterherlaufen wollten. Damit haben wir uns zunächst massive Vorwürfe eingehandelt. Politiker, Rüstungskonzerne, Militärs warfen uns vor, Hilfe mit Politik zu verwechseln. Das Auswärtige Amt hat damals sogar dafür gesorgt, dass uns Mittel von der Europäischen Union gestrichen wurden.

Hilfe hat nicht nur eine technisch-pragmatische Seite, sondern auch eine politische, die es stets im Auge zu halten gilt. Nicht zuletzt, um immer auch die eigene Rolle selbstkritisch in Frage zu stellen. Dazu ein Beispiel aus der Praxis von medico: In Afghanistan haben die Interventionskräfte dafür gesorgt, dass die Grenze zwischen militärischem und zivilem Handeln auf gefährliche Weise verwischt wurde. medico unterstützt mit Mitteln des Auswärtigen Amtes das Räumen von

Minen aus humanitären Gründen, eine Arbeit, die fraglos Voraussetzung für Demilitarisierung und Entwicklung ist.

Das US-Außenministerium aber sieht das anders: Im Internet heißt es, humanitäres Minenräumen bilde die Brücke zwischen Entwicklung und Niederschlagung des Aufstands. Die Logik dahinter: Afghanische Minenräumer beziehen ein Gehalt, was sie weniger anfällig für die Taliban macht. Während medico seit Jahren aus humanitären Gründen Minen räumt, stellt das US-Außenministerium diese Arbeit jetzt in einen militärischen Kontext. Daran haben die Taliban aber kein Interesse. Unsere Partnerorganisationen haben bereits mehrere Mitarbeiter durch Mord, Entführungen und Verschleppungen verloren. In solch polarisierten Situationen ist Neutralität kaum möglich.

NUR DAS ÜBERLEBEN SICHERN?

Offenbar gibt es keine Hilfe, die vom Politischen losgelöst ist. Hilfsorganisationen sind gut beraten, den Kontext wahrzunehmen, in dem sie aktiv sind und um politische Zusammenhänge und Machtkonstellationen zu wissen. Sich Neutralität vorzugaukeln, also die eigene Arbeit zu entpolitisieren, führt in die Irre und macht erst recht anfällig für Instrumentalisierung.

Mit humanitärer Hilfe können zwar nicht die Menschenrechte erkämpft werden. Doch auch für Hilfsorganisationen gelten die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht als ordnungsstiftendes Fundament. Will man das nicht, nimmt man

sich selbst aus dem Politischen heraus. Und man trägt dazu bei, dass humanitäre Hilfe nichts mehr ändert, sondern nur noch das rechtsfreie „nackte Überleben“ von Menschen sichert. Auch medico hat dieses Problem. Über 30 Jahre haben wir die Flüchtlingslager in der Westsahara unterstützt. Seit 30 Jahren leben dort 150.000 Menschen in der Wüste, wo sie komplett abhängig von außen sind. Die Hilfe sichert das Überleben, trägt aber dazu bei, dass ein politischer Skandal hingenommen wird und von der Agenda verschwindet.

Was mir vorschwebt, ist, dass wir uns vor Ort so neutral wie möglich um das Leid der Menschen kümmern und zugleich an anderer Stelle, im eigenen Land, in internationalen Netzwerken entschlossen gegen die Ursachen der Misere politisch vorgehen. Auch die Weiterentwicklung des Völkerrechts kann das Ziel sein. So sind in den Debatten über das humanitäre Völkerrecht zuletzt die Stimmen derer lauter geworden, die viel stärker als früher Verantwortung verlangen. Menschenrechtler und Militärs sollen selbst für die Folgen ihres Handelns verantwortlich gemacht werden. Nur so kann letzten Endes die Hemmschwelle für Gewalt erhöht und gleichzeitig präventiv Hilfe geleistet werden. Vorausgesetzt, die UN-Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, aber auch das IKRK und die Politiker arbeiten zusammen. Und schon ist man mittendrin im politischen Handeln.

Thomas Gebauer
medico international



Die afghanische Partnerorganisation von medico klärt die Bevölkerung über die Gefahr von Minen auf.
© medico



IST NEUTRALITÄT NOCH ZEITGERECHT?

Nach dem Podiumsgespräch entspannt sich eine lebhafte Diskussion mit dem Publikum über das Für und Wider der Neutralität sowie das schwierige Spannungsverhältnis zwischen militärischen und humanitären Akteuren. Ulrike von Pilar moderierte diesen Part, dessen Höhepunkte hier wiedergegeben werden.

Das IKRK und ÄRZTE OHNE GRENZEN betonen einerseits, wie wichtig die Neutralität ist, um Zugang zu den Menschen zu erhalten. Andererseits ist für medico Neutralität eigentlich gar nicht möglich. Könnten Sie erklären, wie Sie konkret agieren oder auch nicht?

Thomas Gebauer medico hat ein besonderes Konzept: Wir sind meistens nicht mit eigenen Kräften vor Ort. Wir arbeiten mit lokalen Partnern, die nicht unter unserem Namen handeln. In Afghanistan sind es afghanische Minenräum-Organisationen, in Palästina die Palestinian Medical Relief Society. Wir unterstützen sie mit Material, mit Beratung, mit Vernetzung, und wir helfen auch im politischen Bereich. Sie entscheiden selbst, wie weit sie politisch Position beziehen. Die Frage des Zugangs stellt sich für uns also nicht in derselben Weise. Diese Organisationen mit

ihren Mitarbeitern können entweder etwas tun oder sie sind so gefährdet, dass sie ihre Arbeit einstellen müssen.

Johanna Grombach Wagner Die Frage der Neutralität wird sehr oft falsch verstanden. Für mich ist Neutralität kein Zustand. Es nützt nichts, zu sagen „Wir sind neutral und deshalb müsst ihr uns vertrauen.“ Wir müssen es vorleben. Neutralität bedeutet nicht, blind zu sein gegenüber der Politik. Einer guten neutralen humanitären Organisation ist immer bewusst, dass jede Geste, jede Entscheidung sehr politisch ist und politische Auswirkungen hat. Wie man mit diesen Auswirkungen umgeht, ist die zentrale Frage.

Frank Dörner Bei ÄRZTE OHNE GRENZEN ist das Verhältnis von internationalen zu nationalen Mitarbeitern ungefähr 1:10. Der



In der sudanesischen Bergregion Jebel Mara finden chirurgische Eingriffe unter freiem Himmel statt.
© Boris Heger / IKRK

größte Teil der Arbeit wird also von nationalen Kollegen geleistet. Trotzdem übernehmen nach außen hin die internationalen Mitarbeiter die Verantwortung, um Unabhängigkeit und Neutralität besser garantieren zu können. Denn die nationalen Kollegen sind oft einem ungeheuren sozialen und politischen Druck ausgesetzt. Allerdings übernehmen sie immer öfter große Verantwortung, weil es für die internationalen Mitarbeiter zu gefährlich wird. Somalia ist ein Beispiel. Das heißt aber nicht, dass wir, wie medico, die Arbeit an andere Organisationen übergeben.

Zur Neutralität möchte ich klarstellen: Wir sind auf dem politischen Auge keinesfalls blind. Wir behaupten nicht, in einem politischen Vakuum agieren zu können. Wir sagen nur: Neutralität ist wichtig, um Zugang zu erhalten. In akuten Konfliktsituationen geben wir daher öffentlich keine politische Einschätzung ab. Trotzdem versuchen wir zu dokumentieren, was wir sehen und direkt miterleben.

Gibt es wirklich nur die Kategorien „neutral“ und „nicht-neutral“? Gibt es Neutralität nicht auch auf einer Skala von 0 bis 100? Das Rote Kreuz hat nach Meinung vieler seine Neutralität im Zweiten Weltkrieg verloren. Trotzdem gibt es weiterhin vor, neutral zu sein und nur so arbeiten zu können. Ist das heutzutage noch zeitgerecht?

Johanna Grombach Wagner Der Zweite Weltkrieg war sicher

nicht der beste Moment in unserer Geschichte. Doch wie ich zuvor schon sagte, war Neutralität 2001 in Afghanistan nicht sehr populär. Es hieß überall: „Im 21. Jahrhundert kann man doch nicht mehr neutral sein – das ist Verrat an der Zivilisation und ihr MÜSST auf der Seite des Guten sein.“ Wir haben lange Zeit selbst gezweifelt. Schließlich wurde sogar einer meiner Kollegen umgebracht. Dann haben wir uns doch zur Neutralität durchgerungen – mit allen Schwierigkeiten. Ich behaupte nicht, dass wir alles besser machen als andere. Ich versuche nur darzustellen, wie wir mit diesem Dilemma umzugehen versuchen. Denn ein Dilemma bleibt es.

Heute sind wir überzeugt, dass wir in Afghanistan trotz dieses Drucks, und obwohl wir altmodisch waren, das Richtige getan haben. Wir haben dadurch Zugang zu den Taliban-Gebieten erhalten. Aber ich möchte nicht den Eindruck erwecken, es gäbe nur eine Art, gute humanitäre Arbeit zu leisten und das sei unsere. Es müssen auch nicht alle neutral sein. Die Genfer Konventionen bestehen nur darauf, dass es Humanität und Unparteilichkeit geben muss. Neutralität und Unabhängigkeit sind nur spezifisch für das IKRK vorgesehen. Die UNO soll sich ja nicht neutral verhalten. Sie ist es auch nicht, obwohl sie es behauptet. Diese Haltung finde ich übrigens noch gefährlicher: Wenn die, die ganz klar Partei ergreifen müssen, sich mit Neutralität brüsten.

Warum wurden die 13 Organisationen aus Darfur rausgeworfen? Waren das diejenigen, die objektiv am wenigsten neutral und unabhängig waren? Oder wollte sich der sudanesischer Präsident für den Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs rächen?

Frank Dörner Die Antwort darauf kennt nur Herr Al-Bashir. Von ÄRZTE OHNE GRENZEN wurden zwei der fünf Sektionen ausgewiesen. Unserer Analyse zufolge hatte das rein politische Gründe im Fall der französischen und praktische Gründe im Fall der holländischen Sektion: Letztere hatte 2005 erstmals den sogenannten Vergewaltigungsbericht¹ veröffentlicht. Der Rauschmiss schien von langer Hand geplant. Alle Organisationen sagten damals übrigens, sie hätten sich „neutral“ verhalten. Aber wenn man gleichzeitig mit dem Internationalen Strafgerichtshof zusammenarbeitet, ist das problematisch. Klar ist aber auch, dass Khartoum sehr schlau mit unterschiedlichen Organisationen umgeht und Bedingungen stellt. Wie weit akzeptiert man solche Vorgaben? Das ist schwierig zu beantworten, wenn es um Menschenleben geht. Letztlich ist hier die Politik gefragt.

Johanna Grombach Wagner Die Frage der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof hat das IKRK klar mit nein beantwortet. Wir haben sogar vom Gerichtshof eine Immunität bekommen, d. h. die Delegierten des IKRK können nicht als Zeugen zitiert werden. Das heißt aber nicht, dass alle Organisationen es so handhaben müssen.

Frank Dörner Für ÄRZTE OHNE GRENZEN gilt: Wir haben in keiner Weise mit dem Strafgerichtshof zusammengearbeitet und werden es auch künftig nicht tun.

Dennis Dijkzeul Zwei Probleme kommen hier zusammen: Man will die Not der Menschen vor Ort lindern und muss gleichzeitig die Interessen Al-Bashirs, des Militärs und anderer Akteure verstehen. Die humanitären Organisationen müssen, um sich heraushalten zu können, ein extrem hohes Maß an politischem Bewusstsein haben. Sie müssen nicht nur die Bedürfnisse vor Ort verstehen, sondern auch die unterschiedlichen Strategien,



die Politiker wie der sudanesische Präsident Al-Bashir oder der ehemalige kongolesische Rebellenführer Nkunda anwenden. Technisch können humanitäre Organisationen heutzutage sehr viel. Schwieriger ist es, die politischen Interessen und Strategien zu verstehen. Da gibt es für die Hilfsorganisationen noch viel zu lernen.

Wie schätzen Sie die Situation in Sri Lanka ein? Als humanitäre Organisation wird man zur Unterzeichnung eines Abkommens mit der Regierung gedrängt, um Zugang zu den Flüchtlingen im Norden zu erhalten. Dieses Abkommen beinhaltet aber, dass wir keinen direkten Kontakt zu den Vertriebenen aufnehmen dürfen. Inwieweit ist hier die Neutralität gefährdet?

Thomas Gebauer In solchen Fällen ist in der Tat die Politik gefragt. Es muss von außen, z. B. vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, möglichst mit den betroffenen Organisationen, Druck ausgeübt werden, um Hilfe zu ermöglichen, ohne politisch instrumentalisiert zu werden. Das sehe ich als eine wichtige Aufgabe der Hilfsorganisationen an, die vor Ort sind. Sie müssen ihre Erkenntnisse an die Politik im eigenen Land zurückkoppeln.

Johanna Grombach Wagner Sri Lanka ist ein komplizierter Fall, ein wirkliches Dilemma. Die Frage stellt sich immer wieder, was man mit einer politisch heiklen Information macht. Wenn wir als IKRK Informationen haben, nutzen wir sie – allerdings nicht öffentlich. Es gibt viele andere Möglichkeiten, bevor wir öffentlich einen Verstoß gegen das Völkerrecht an den Pranger stellen. Im Zeitalter der globalen Kommunikation gibt es keine Informationen mehr, die nur wir haben. Wir müssen eine Art Arbeitsteilung aufbauen, so dass die humanitären Organisationen sich zurückhalten können. Amnesty International, Human Rights Watch und andere können dann an die Öffentlichkeit gehen.

Frank Dörner Manchmal muss man von vornherein einkalkulieren, dass es auf einen ‚Deal‘ hinausläuft und die eigenen Grenzen entsprechend definieren, um Zugang zu den Betroffenen zu

erhalten. Stehen Menschenleben auf dem Spiel, kann es nötig sein, die humanitären Prinzipien teilweise außer Kraft zu setzen. Wichtig ist, dass man sich dessen bewusst ist. Man hat ja immer noch die Möglichkeit, das Abkommen mit der Regierung zu verletzen – auf die Gefahr hin, des Landes verwiesen zu werden.

Kerstin Müller Ich würde es politisch nie so werten, dass die Unterzeichnung eines Abkommens als Zusammenarbeit mit der Regierung gesehen wird. Aus Sicht der Politik ist es in unserem Interesse, dass humanitäre Organisationen z. B. in Darfur arbeiten. Genauso sehe ich das in Sri Lanka. Es ist Aufgabe der Politik, Druck auf die Regierung auszuüben, um den uneingeschränkten Zugang für die Hilfsorganisationen zu den Flüchtlingen abzusichern.

Es mag stimmen, dass es heute kaum noch völlig geheime Informationen gibt. Aber ich möchte noch einmal das Beispiel Darfur erwähnen. Anfang 2004 bin ich, weil ich nicht in den Sudan reinkam, in den Tschad gefahren, an die Grenze zum Sudan. Außer einigen wenigen Journalisten gab es dort nur Hilfsorganisationen, manchmal ein UN-Lager. Die Gespräche mit den Helfern waren für mich enorm wichtig. Die Berichte waren so dramatisch, dass ich von dort aus direkt nach New York zum UN-Sicherheitsrat fuhr und über die Situation berichtete. Es hat danach durchaus politische Reaktionen gegeben.

An dieser Stelle gibt eine Hilfsorganisation meiner Meinung nach nicht ihre Neutralität auf. Die Hilfsorganisationen haben schließlich nicht gesagt, es müsse dies und das passieren. Es ging nur darum, dass ich Fakten erhielt, die ich nicht überall nachlesen konnte.

Johanna Grombach Wagner Genau das habe ich gemeint. Das ist die ideale Situation. Die Hilfsorganisationen liefern Fakten und anschließend machen Sie Ihre politische Arbeit, da sind wir nicht mehr dabei. Ein Problem wird daraus, wenn wir Humanitären auch die politische Arbeit machen wollen. Dann kommen wir in Schwierigkeiten.

Dennis Dijkzeul Neutralität bedeutet, keine Seite des Konflikts

Während der Panzer sich in Richtung Frontlinie bewegt, fliehen die Menschen in die entgegengesetzte Richtung vor der Gewalt im Osten der D. R. Kongo.
© Dominic Nahr/Oeil Public

zu unterstützen bzw. keine Meinung zu den Konfliktursachen und Konfliktparteien zu äußern, jedenfalls nicht öffentlich. Unparteilichkeit heißt, die Hilfe nur nach den Bedürfnissen auszurichten, nicht nach politischen oder ethnischen Kriterien. Und Unabhängigkeit bedeutet, man lässt sich nicht von Geldgebern beeinflussen. Aber es gibt extreme Fälle, wo diese Prinzipien nicht funktionieren, z. B. während des Genozids in Ruanda oder im Dritten Reich angesichts der Konzentrationslager. Da gibt es nur eine Möglichkeit: Man sagt laut und deutlich, wie schrecklich es ist. Da gibt es nur eine normative Stellungnahme.

Kerstin Müller hat gesagt, humanitäre Helfer könnten möglicherweise ohne Militärschutz nicht arbeiten. Dieses Problem hängt durchaus mit der Frage nach Neutralität zusammen. Wie denken Sie darüber?

Thomas Gebauer medico lehnt militärischen Schutz von Hilfe ab. Unsere Partner wollen das auch nicht. Es ist unbestritten, dass es sicherer Rahmenbedingungen bedarf, aber es wird heftig diskutiert, wie man diese erreicht.

Ist es überhaupt noch möglich, die humanitären Organisationen in der Außendarstellung von den anderen Akteuren abzugrenzen aufgrund der Konfusion zwischen dem Militär und den zivilen Kräften?

Kerstin Müller Beispiel Afghanistan. Die Bundesregierung ist dafür da, die afghanische Regierung beim Wiederaufbau zu unterstützen und Sicherheit zu schaffen. An dieser Stelle möchte ich noch einmal den Ansatz der regionalen Wiederaufbauteams (Provincial Reconstruction Teams, kurz PRT genannt) verteidigen. Bei den PRT geht es um Abstimmung und Koordinierung. Es geht nicht darum, dass die Bundeswehr oder die Militärs die Aufgaben der Humanitären übernehmen. Ich räume ein, dass dies natürlich eher dazu führt, dass die Widerstandskämpfer im Land alle Akteure in einen Topf werfen und sagen: „Die ziehen ja alle an einem Strang, also sind sie alle gegen uns.“ Trotzdem meine ich, dass es in solch einer Situation darum geht, ein Land wie Afghanistan von allen Seiten zu stabilisieren. Wir müssen Möglichkeiten der Kommunikation und Abstimmung finden.

Frank Dörner ÄRZTE OHNE GRENZEN lehnt militärischen Schutz ab. Militär und Waffen sind nie neutral und werden so auch nicht wahrgenommen. Unserer Ansicht nach führt die zunehmende Militarisierung einiger Kontexte dazu, dass Neutralität kaum noch möglich ist und wir immer mehr als Teil einer politischen Strategie wahrgenommen werden. Es geht aber auch um Geld und darum, woher dieses Geld kommt. Wer sich als Hilfsorganisation von einer Konfliktpartei finanzieren lässt, ergreift indirekt Partei. Wer das tut, sollte dazu stehen und sich den daraus entstehenden Probleme stellen.

Johanna Grombach Wagner Wir versuchen diese Abhängigkeit von staatlichen Geldern zu überwinden, indem wir keine Auflagen von den Staaten übernehmen. Das Geld wird für eine gewisse Region gegeben und nicht für ein bestimmtes Projekt. Damit können wir pro Region selbst entscheiden, was wir machen. Aber wir müssen unser Vorgehen immer und überall erklären, viele Male.

Wie ist das mit der „Responsibility to Protect“ ? Humanitäre Hilfe verhindert keinen Völkermord, kann ethnische Säuberungen und Massaker nicht aufhalten. Kann denn dieses relativ neue Konzept tatsächlich in solchen Situationen Leben retten? Bisher zumindest haben die Reaktionen in Myanmar oder Darfur nicht sehr optimistisch gestimmt.

Kerstin Müller Das ist richtig, das Konzept ist noch in den Anfängen. Es hapert an der Umsetzung. Die Frage ist durchaus, wie weit greift dieses Konzept überhaupt und wozu verpflichtet es? Was kann eine Hilfsorganisation in so einer Extremsituation ausrichten? Muss man dann nicht über das Gesehene oder Erlebte informieren oder sogar darüber hinausgehen? Das müssen die einzelnen Organisationen vor Ort selbst entscheiden. Es kann ja sein, dass man es schlichtweg nicht aushält: Man ist dort und denkt, es muss etwas passieren. Und geht dann einen Schritt weiter als man es sonst vielleicht täte. Was ich allerdings falsch finde, und davon möchte ich mich ganz klar abgrenzen: Es gibt Kollegen, die erwarten von humanitären Hilfsorganisationen, dass sie jetzt mit dem Internationalen Strafgerichtshof zusammenarbeiten und Informationen über Menschenrechtsverbrechen in Darfur liefern. Das finde ich ein ungehöriges Ansinnen.

Dennis Dijkzeul Auch wenn sich Hilfsorganisationen zu Recht dagegen wehren: Humanitäre Hilfe wird oft instrumentalisiert. Es gibt gewisse Menschen, die über Gewalt und Krieg bestimmte Interessen durchsetzen wollen. Und es gibt Kriegsparteien oder Politiker, die sich die humanitäre Hilfe zunutze machen. Oder, wenn sie ihnen nicht gefällt, wie im Fall von Präsident Al-Bashir, dann werfen sie die humanitären Helfer aus dem Land. Diese Art von Instrumentalisierung wird es immer geben. Heute haben wir versucht, über die Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit zu reflektieren und zu überlegen, wie sie möglicherweise den Zugang zu den Opfern sicherstellen oder die Qualität der Hilfe verbessern. Instrumentalisierung bleibt dabei ein weiteres wichtiges Thema. Denn sie führt häufig zu genau der Gewalt, die humanitäre Hilfe notwendig macht.

Anm.: Thomas Gebauer, medico international, nahm nur an der ersten Hälfte der Diskussion teil.

¹ „The Crushing Burden of Rape.“ Sexual Violence in Darfur. A briefing paper by Médecins Sans Frontières Amsterdam. 8 March 2005, siehe: www.msf.org



Alle Hilfsgüter müssen eingeflogen werden, da es kaum Straßen gibt im Südsudan.
© Sven Torfinn

ÜBER DIE AUTORINNEN UND AUTOREN



© privat

Dennis Dijkzeul ist Professor und Geschäftsführer des **Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht** an der Ruhr-Universität Bochum. In den Jahren 2000 bis 2002 leitete er an der School for International and Public Affairs der Columbia Universität in New York das neue Programm für humanitäre Angelegenheiten. Dennis Dijkzeul war als Berater für verschiedene internationale Organisationen in Afrika, Zentralamerika, Europa und den USA tätig. Sein Hauptinteresse gilt dem Management internationaler Organisationen, der humanitären Hilfe und dem Wiederaufbau sowie der Partizipation lokaler Akteure in Entwicklungs- und humanitären Programmen.

www.ruhr-uni-bochum.de



© Barbara Sigge

Frank Dörner ist seit Mai 2008 Geschäftsführer der deutschen Sektion von **ÄRZTE OHNE GRENZEN** in Berlin. Er arbeitet seit 1998 für die Organisation und war anfangs als Arzt im Sudan und in Birma/Myanmar tätig. Von 2003 bis 2006 betreute er HIV/Aids-Projekte in Guatemala, zunächst als Medizinischer Koordinator und später als Leiter der Programme. Ab Juni 2006 verantwortete Frank Dörner von Genf aus die Projekte in Kamerun, Laos, Birma/Myanmar, Honduras, Guatemala und im Irak. Er studierte Humanmedizin an der Freien Universität Berlin und promovierte nach seiner Facharztausbildung für Allgemeinmedizin im Bereich Tropenmedizin.

www.aerzte-ohne-grenzen.de



© medico

Thomas Gebauer ist Geschäftsführer der sozialmedizinischen Entwicklungshilfe- und Menschenrechtsorganisation **medico international**. Nach Abschluss eines Psychologie-Studiums begann er 1979 seine Tätigkeit für medico international, zunächst im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, später als Leiter der Projektabteilung. Zu den Arbeitsschwerpunkten von Thomas Gebauer zählen „Advocacy“ und „International Campaigning“ in den Bereichen globale Gesundheit, psychosoziale Versorgung und Unterstützung von Kriegsversehrten. Er war 1991 Mitbegründer der später mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichneten „Internationalen Kampagne zum Verbot von Landminen“.

www.medico.de



© IKRK

Johanna Grombach Wagner unterstützte bis vor Kurzem als Beraterin den Generaldirektor des **Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK)**. Heute leitet sie das Projekt Informationsmanagement in Genf. In den Jahren 1992 bis 1996 arbeitete sie für das IKRK hauptsächlich in Afrika und im Kaukasus. Von 1999 bis 2003 war Johanna Grombach Wagner am Zentrum für humanitären Dialog in Genf tätig, wo sie unter anderem den Dialog zwischen der französischen und angelsächsischen Denkrichtung für humanitäre Hilfe herstellte. Sie legte neben ihrem akademischen Abschluss ein Diplom am Pariser Institut für politische Studien (IEP) ab sowie einen Master in Öffentlicher Verwaltung an der Universität Harvard.

www.icrc.org



© Laurence Chaperon

Kerstin Müller, MdB, ist seit 1986 Mitglied der Grünen und zurzeit außenpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion von **Bündnis 90/Die Grünen**. Zuvor war sie von 2002–2005 Staatsministerin im Auswärtigen Amt. Kerstin Müller hat intensiv die internationalen Konflikte im Sudan/Darfur, in der Demokratischen Republik Kongo/der Region der Großen Seen, in Somalia und Simbabwe bearbeitet. Als erste europäische Regierungsvertreterin sprach sie 2004 vor dem UN-Sicherheitsrat von „ethnischen Vertreibungen“ in Darfur und setzte sich dafür ein, dass der Fall „Darfur“ an den Internationalen Strafgerichtshof überwiesen wurde.

www.kerstin-mueller-mdb.de



© Stephan Große-Rüschkamp

Ulrike von Pilar arbeitet heute freiberuflich als **Beraterin** für Politik und Praxis der humanitären Hilfe. Von 1991 bis 2008 war die promovierte Mathematikerin in verschiedenen Positionen für **ÄRZTE OHNE GRENZEN** tätig, anfangs für die belgische Sektion in Brüssel. 1993 gründete sie die deutschen Sektion mit, übernahm vier Jahre lang den Vorstandsvorsitz und war von 1997 bis 2005 Geschäftsführerin in Bonn und Berlin. Danach koordinierte sie für das Internationale Büro von **ÄRZTE OHNE GRENZEN** einen internen Reflektionsprozess sowie die Abschlusskonferenz. Im Anschluss daran leitete sie zwei Jahre lang ein großes HIV/Aids-Projekt in Malawi.

ulrikevopilar@gmx.de



Frauen warten mit ihren Kindern auf die medizinische Untersuchung in Goz Beïda, Tschad.
© Christian Katzer

DIE CHARTA VON ÄRZTE OHNE GRENZEN

ÄRZTE OHNE GRENZEN ist eine private internationale Organisation. Die meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind Ärzte und Pflegekräfte, aber auch Vertreter zahlreicher anderer Berufe unterstützen aktiv die Arbeit.

Alle Mitarbeiter verpflichten sich auf folgende Grundsätze:

- ÄRZTE OHNE GRENZEN hilft Menschen in Not, Opfern von natürlich verursachten oder von Menschen geschaffenen Katastrophen sowie von bewaffneten Konflikten, ohne Diskriminierung und ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft, religiösen oder politischen Überzeugung.
- Im Namen der universellen medizinischen Ethik und des Rechts auf humanitäre Hilfe arbeitet ÄRZTE OHNE GRENZEN neutral und unparteiisch und fordert völlige und ungehinderte Freiheit bei der Ausübung seiner Tätigkeit.
- Die Mitarbeiter von ÄRZTE OHNE GRENZEN verpflichten sich, die ethischen Grundsätze ihres Berufsstandes zu respektieren und völlige Unabhängigkeit von jeglicher politischen, wirtschaftlichen oder religiösen Macht zu bewahren.
- Als Freiwillige sind sich die Mitarbeiter von ÄRZTE OHNE GRENZEN der Risiken und Gefahren ihrer Einsätze bewusst und haben nicht das Recht, für sich und ihre Angehörigen Entschädigungen zu verlangen, außer denjenigen, die ÄRZTE OHNE GRENZEN zu leisten imstande ist.

IMPRESSUM

Verantwortlich: Frank Dörner, ÄRZTE OHNE GRENZEN

Redaktion: Petra Meyer, Ulrike von Pilar

Mitarbeit: Dennis Dijkzeul, Frank Dörner, Thomas Gebauer, Claudia Gersdorf, Johanna Grombach Wagner, Kerstin Müller

Titelbild: Ein Mitarbeiter von ÄRZTE OHNE GRENZEN verhandelt an einem militärischen Kontrollpunkt in Kolumbien.

© Juan Carlos Tomasi

Rückseite: Mutter und Tochter vor einer Klinik von ÄRZTE OHNE GRENZEN in der Stadt Birao, Zentralafrikanische Republik.

© Spencer Platt/Getty Images Europe

Fotos: Laurence Chaperon, Tim Dirven, Seb Geo, Stephan Große-Rüschkamp, Boris Heger/IKRK, Christian Katzer, Ton Koene, Dominic Nahr/Oeil Public, Barbara Sigge, Juan Carlos Tomasi, Sven Torfinn

Layout: Peggy Matzner

Druck: ruksaldruck, Berlin

Papier: Envirotop, 100 % Altpapier, chlorfrei, mit dem blauen Umweltzeichen ausgezeichnet