

Ökonomie der Bürgerkriege – Wem hilft Nothilfe?

Inhaltliche Einführung

Seit Ende der 80er Jahre hat die Anzahl von Kriegen, Konflikten und Katastrophen weltweit zugenommen. Damit ist auch der Stellenwert von Nothilfe seit dem Ende des Kalten Krieges gestiegen.

Nothilfe ist ein äußerst komplexes Arbeitsfeld, bei dem gute Absicht und reale Wirkung weit auseinander klaffen können, insbesondere, wenn es sich um Nothilfe in Bürgerkriegssituationen handelt. Daher ist Nothilfe in jüngster Zeit vermehrt ins Kreuzfeuer der Kritik geraten und die Frage "Wer profitiert eigentlich von Nothilfe?", die in der hier dokumentierten Diskussion behandelt wird, gewinnt immer stärkere Bedeutung.

An diese Frage lassen sich weitere anschließen:

- Welche Rolle spielen humanitäre Organisationen in Konfliktsituationen?
- Wie steht es um ihre Neutralität und Legitimation?
- Könnte man sogar so weit gehen, zu sagen, dass Nothilfe Bürgerkriege verlängert?

Vom Nutzen der humanitären Hilfe – oder: Welche Verantwortung für die Hilfsorganisationen?

Von Dr. von Pilar, Ärzte ohne Grenzen

Definition von humanitärer Hilfe:

"Humanitäre Hilfe will in schweren Krisen Leben und Würde der betroffenen Menschen erhalten und ihre Leiden lindern, damit sie die Fähigkeit wiedergewinnen, für sich selbst zu entscheiden. Humanitäre Hilfe wird ohne Diskriminierung mit friedlichen Mitteln von unparteilichen und unabhängigen Organisationen geleistet."

Aus der Perspektive von Ärzte ohne Grenzen liegen der humanitären Hilfe drei Prinzipien zugrunde: Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität.

Es wird gefordert, dass kein Opfer diskriminiert werden darf, es muss bedürfnisgerecht gehandelt werden (Unparteilichkeit).

Obwohl humanitäre Hilfe in einen politischen Kontext eingebettet ist, darf sie selbst keine politischen Ziele verfolgen (Unabhängigkeit).

Das Neutralitätsprinzip bedeutet streng genommen die Nicht-Einmischung in einer Kriegssituation. Wenn Ärzte ohne Grenzen in Ausnahmefällen Stellung für die „Opfer“ beziehen, muss dies unterhalb der politischen Reizschwelle stattfinden, ohne dabei politische Ziele zu verfolgen. Öffentliche Kritik wird nach Verhandlungen mit den unterschiedlichen Parteien als letztes Mittel eingesetzt.

Nicht die Schaffung von Frieden, sondern die Hilfsleistung an Bedürftige, ist in der Arbeit von Ärzte ohne Grenzen höchste Priorität. Grundvoraussetzung hierfür ist die Gewährung eines „humanitären Raumes“ durch die jeweilige Regierung, wie er in der Genfer Konvention gefordert wird. Dieser Handlungsspielraum beinhaltet freien Zugang zu den „Opfern“, unabhängige Evaluierung der Bedürfnisse, unabhängige Kontrolle der Verteilung der Hilfsgüter sowie ein unabhängiges Monitoring der Hilfe.

Die Geschichte der humanitären Hilfe ist eine Geschichte ihrer politischen Instrumentalisierung, sowohl durch die Geber, als auch durch die Regierungen der Empfängerländer: Humanitäre Hilfe wurde als politisches Instrument zur eigenen Legitimierung genutzt sowie als ökonomische Ressource zweckentfremdet. Außerdem diente sie zur Ablenkung von anderen bestehenden Problemen.

Humanitäre Hilfe wird immer häufiger als Politikersatz genutzt und die Regierungen vor Ort sehen sich der Pflicht enthoben, soziale Systeme aufrecht zu erhalten. Durch diese verstärkte Politisierung wird der Anspruch der Unparteilichkeit erschwert.

Beispiele der Arbeit von Ärzte ohne Grenzen:

Ruanda/ Zaire 1994

Der Völkermord in Ruanda hat zunächst ohne eine internationale Intervention stattgefunden. Eine Konsequenz der humanitären Katastrophe waren die überfüllten Flüchtlingslager in Tansania und dem damaligen Zaire, die fast zwei Millionen Menschen fassten. In den überfüllten Lagern kam es zum Ausbruch von Seuchen, die Ende 1994 eingedämmt werden konnten. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich bereits kriminelle Strukturen in den Lagern etabliert. Dies warf für Ärzte ohne Grenzen die Frage auf, ob weiterhin humanitäre Hilfe geleistet werden sollte. Eine wichtige Voraussetzung für die Arbeit von Ärzte ohne Grenzen war die räumliche Trennung von Flüchtlingen und „Génocidaires“ (Verantwortliche für den Genozid) in den Flüchtlingslagern. Da Unterstützung von außen ausblieb, konnte eine solche Trennung nicht gewährleistet werden. Ressourcen wurden zunehmend durch „Génocidaires“ missbraucht, und es war unmöglich, die bedürftigsten Flüchtlinge zu erreichen. Deshalb beschlossen Ärzte ohne Grenzen 1995 nach einer schweren Entscheidungsfindung, sich aus den Flüchtlingslagern zurückzuziehen. Ausschlaggebende Gründe waren die Straflosigkeit der „Täter“, der fehlende Schutz der Zivilisten in den Lagern, der Missbrauch von Hilfe, der zunehmend militärische Charakter in den Lagern und die Sicherheitsprobleme, auch für die MitarbeiterInnen der Organisation. Trotz der Bemühungen um Verhandlung mit den Konfliktparteien schien es nicht mehr möglich, die Situation durch öffentlichen Protest zu verändern. Zusätzlich wurde der Zugang zu Betroffenen verwehrt und die Programme konnten

nicht mehr eigenständig durchgeführt und kontrolliert werden. Die Entscheidung von Ärzten ohne Grenzen, sich aus der Situation zurückzuziehen, stieß bei anderen vor Ort tätigen Hilfsorganisationen auf Kritik. Auch intern war die Entscheidung umstritten, so dass Teile von Ärzten ohne Grenzen zunächst die Option wählten, durch Präsenz vor Ort noch Einfluss auf das Geschehen zu nehmen. Nach einigen Monaten zogen auch sie unverrichteter Dinge ab.

Bosnien / 1992-1996

Ein anschauliches Beispiel für fehlgeleitete Hilfe waren Medikamentenspenden an Bosnien, zu denen Ärzte ohne Grenzen aufgerufen hatten (1992-1996).

Die 27.800 bis 34.800 Tonnen Medikamente und Material, die für Bosnien gespendet wurden, ließen sich in drei Arten von Spenden unterteilen: Zum einen Medikamentenspenden nach den WHO-Richtlinien, welche 13.200 Tonnen ausmachten und wovon 95% geeignet für die Hilfe in Bosnien waren. Daneben gab es eine Fülle an Kleinspenden, die jedoch unsortiert abgegeben wurden und wovon 90% ungeeignet waren, d.h. nicht dem Bedarf vor Ort gerecht wurden. Als dritte Art ließ sich „drug dumping“ feststellen. Dabei handelte es sich um nutzlose oder abgelaufene Medikamente. Darunter fielen Lepra-Medikamente, veraltete Materialien und Medikamente aus den Armeebeständen des 2. Weltkrieges, sowie unnötige Zusatzmaterialien, beispielsweise Zahnseide mit Himbeergeschmack in einer Länge von über 140 km.

Diese Arten von Spenden sind ein typisches Beispiel für den Missbrauch einer Medikamentenspendenkampagne. Insgesamt waren 50-60% der Spenden ungeeignet, was 17.000 Tonnen nutzlosen oder unbenutzbaren Medikamenten entspricht, die in den Lagern und Kliniken in Bosnien deponiert wurden. Um diese Lager wieder nutzen zu können, musste diese Menge entsorgt werden. Bei Beseitigungskosten von 2000 US\$ pro Tonne entspricht das 34 Mio. US\$, die Bosnien für die Entsorgung der nutzlosen Medikamente zu zahlen hatte. Die Spender haben sich dadurch 25,5 Mio. US\$ (abzüglich Transport) Entsorgungskosten erspart und den Empfängern eine Last von 34 Mio. US\$ aufgebürdet.

Liberia 1996:

Als Beispiel für die Schwierigkeiten der Nothilfe und die Verantwortung der Politik wurde der Einsatz von Ärzten ohne Grenzen in Liberia (1996) erläutert.

Liberia befand sich zum Zeitpunkt des Nothilfeprogramms im Bürgerkrieg, in dem bereits zwei Drittel der Gesamtbevölkerung (2,6 Mio.) geflohen oder vertrieben worden waren. Die extremen Ausmaße des Bürgerkrieges hatten bis zu diesem Zeitpunkt über 150.000 Menschen das Leben gekostet und dazu geführt, dass das komplette Gesundheitssystem und die Nahrungsmittelversorgung zusammengebrochen waren. Bereits 1993 kamen 12% des Bruttoinlandproduktes aus der internationalen und humanitären Hilfe.

Neben der Versklavung der Bevölkerung durch das Militär wurden Menschen als „menschliche Schilde“ missbraucht. Hungersnöte waren hausgemacht, um huma

nitäre Hilfe anzulocken, die dann wiederum vom Militär beschlagnahmt wurde. Die humanitären Hilfslieferungen wurden über das Militär umgeleitet, so dass dieses sich die Kontrolle über die Bevölkerung sichern konnte. Im Jahre 1995 wurden 100 Fahrzeuge mit Ware im Wert von über 5 Mio. US\$ vom Militär ausgeraubt, 1996 waren es sogar 200 Fahrzeuge mit Hilfsgütern im Wert von über 20 Mill. US\$.

Die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft und der Hilfsorganisationen auf diese Plünderungen waren unzureichend, so dass die Geberländer und die Hilfsorganisationen ihre Konzepte nicht änderten. Als dann das liberianische Militär die Logos der Hilfsorganisationen auf ihren Fahrzeugen missbrauchte, verlor die Bevölkerung völlig das Vertrauen. Sie selbst bat schließlich um eine Reduzierung der Programme, damit das Militär von den Hilfsorganisationen nicht weiter profitieren könne. Daraufhin wurde ein minimales Programm für die notleidende Bevölkerung installiert, das durch ständige Präsenz der Hilfsorganisation begleitet war.

Dieses Beispiel wirft die Frage auf, ob humanitäre Organisationen ohne Sicherheitsgarantien für die Bevölkerung und sich selbst überhaupt arbeiten können. Es zeigt, dass beim „Leben retten“ gleichzeitig die „Schlächter gefüttert wurden“. Besteht die Alternative darin, die Bevölkerung zu verlassen, in der Hoffnung, den Kriegsherren damit die Basis zu entziehen? Problematisch ist auch, dass Hilfsorganisationen solche Entscheidungen treffen müssen, während sich die internationale Politik zurückhält. Kann man soweit gehen und fragen, ob humanitäre Hilfe die Situation verschlimmert und wer dafür verantwortlich sei?

Viel mehr Verantwortung sollte bei der internationalen Gemeinschaft liegen und nicht auf den Schultern der Hilfsorganisationen. Im Beispiel Liberia hätte sie über die Unterbindung des illegalen Handels, die Verhängung von Sanktionen und die Einrichtung von effektiven Schutzzonen für die Zivilbevölkerung wesentliche Schritte zur Begrenzung des Konfliktes und zum Retten von Menschenleben leisten können.

Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen in Konflikten

Den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) kommen im Bereich der Humanitären Hilfe ganz bestimmte Aufgaben zu, die man als *Advocacy*, als Anwaltsfunktion bezeichnen kann. Im Vordergrund muss dabei die Konzentration auf die Bedürfnisse der Opfer stehen. Dies erfordert eine tiefgehende ökonomische und politische Interessenanalyse, die jedoch aufgrund der Dringlichkeit in Nothilfesituationen oft zu kurz kommt: Um ihrer Rolle gerecht zu werden, müssen die NGOs ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit bewahren, besonders gegenüber dem Militär, aber auch gegenüber den politischen Interessen der Geber. Weitgehende finanzielle Unabhängigkeit ist dabei nur ein Aspekt. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, bedarf es einer hohen Verhandlungskompetenz und Wachsamkeit gegenüber Missbrauch. Als Voraussetzung zur Erfüllung der vielfältigen Aufgaben, muss der oben genannte „Humanitäre Raum“ von der internationalen Gemeinschaft garantiert werden. Nationale Regierungen müssen in diesem Zusammenhang zur Verantwortung gezogen werden. Auch selbstkritische Analyse und Dokumentation der eigenen Arbeit müssen integraler Teil der Aktivitäten von NGOs im Nothilfe-Bereich

sein – aus Verantwortung gegenüber den Spendern, aber auch gegenüber den Empfängern der Hilfe.

Die Rolle von humanitären Hilfsorganisationen in Bürgerkriegsökonomien

Von Thomas Gebauer, medico international

Kritische Selbstreflexion?

Die Rolle, die Hilfsorganisationen in Bürgerkriegsökonomien spielen, ist bislang kaum untersucht worden. Zwar gibt es Ansätze der Reflexion, aber kaum sozialwissenschaftlich fundierte Studien. Angesichts der enorm angewachsenen Bedeutung, die Hilfswerke heute in kriegerischen Auseinandersetzungen haben, kommt darin ein Versäumnis zum Ausdruck, das nicht zuletzt für die Hilfswerke selbst große Folgen hat.

Eine Umfrage unter Hilfsorganisationen hätte vermutlich ein ernüchterndes Ergebnis. Hilfswerke, so das weitverbreitete Selbstbild, tun Gutes, stehen Opfern zur Seite, kümmern sich um Notleidende, aber mischen sich nicht ein und verfolgen keine politischen Ziele. Im Zentrum des humanitären Handelns habe ein "pragmatisches Zupacken vor Ort" zu stehen, dessen Qualität allein an technischen Kriterien zu messen sei: die Zahl der erreichten Menschen, die Menge der versandten Hilfsgüter, die Schnelligkeit, mit der man vor Ort ist.

Derart werden die Menschen auf ihren Status als Opfer reduziert und die besonderen Macht- und Herrschaftsverhältnisse, die für das Elend von Kriegsgesellschaften verantwortlich sind, fast immer außer acht gelassen. Vielen Nothilfeorganisationen gilt die Komplexität des Krisengeschehens als ein undurchsichtiges Interessengestrüpp, in das man sich besser gar nicht erst hinein begibt. Nur wenige Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben wie *Caritas* und *Diakonie* damit begonnen, das eigene Tun kritisch zu reflektieren und auf die Folgen zu achten, die von der geleisteten Hilfe auf die Gewaltdynamik und den Konfliktverlauf ausgehen.

Die Illusion der Neutralität

Humanitäre Hilfe ist mehr als die Bereitstellung von Hilfsgütern in Notsituationen. Humanitäre Hilfe greift ein, sie interveniert in bestehende Verhältnisse und hinterlässt - im guten wie im schlechten Sinne - Spuren, die über die akute Notsituation

konkreter Opfer hinaus reichen.¹ Für den Anspruch auf Neutralität, den die humanitäre Hilfe reklamiert, mag es gute Gründe geben, doch darf dabei nicht übersehen werden, dass Hilfe auch dann Einfluss nimmt, wenn sie das gar nicht will. Jede von außen gegebene Hilfe verändert das Kräfteverhältnis zwischen den Konfliktgegnern und beeinflusst so auch die Strategie der Akteure. Die Vorstellung, neutral zwischen den Fronten agieren zu können, ist eine Illusion.

Entgrenzung der Kriege

Die alten zwischenstaatlichen Konflikte scheinen von sogenannten "kleinen" oder "neuen Kriegen" abgelöst zu werden, zu deren Merkmalen ihre Entgrenzung zählt. Meist herrscht ein eigentümlicher Schwebezustand zwischen Krieg und Frieden vor, der eine klare Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten ebenso vermissen lässt wie identifizierbare militärische Fronten, den im Kriegsvölkerrecht geregelten Schutz Unbeteiligter und die Unterscheidung von zivilen und militärischen Objekten. Nur noch selten trifft man auf einfache und eindeutig auszumachende Opfer-Täter-Konstellationen. Die Konflikte sind komplexer geworden, die Interessenlage der Akteure meist vielschichtig, die Hilfe gefangen im Umständen, die von den Helfern nicht mehr kontrolliert werden können.

Entstanden sind die "neuen Kriege" im Rahmen des Globalisierungsprozesses, der in vielen Regionen der Welt zu einem weitgehenden Zerfall staatlicher Strukturen geführt hat.² Für die unter Druck geratenen Eliten der betroffenen Länder, die ihre Macht kaum noch über sozialstaatliche Fürsorge und wirtschaftliche Partizipation legitimieren können, liegt in der Permanenz des Krieges eine politische Überlebensstrategie. Die "neuen Kriege" werden geführt, nicht um besondere politische Ziele oder gar territorialen Zugewinn durchzusetzen, sondern um die Macht und die wirtschaftliche Basis von Oligarchien, korrupten Regierungen, lokalen Warlords, Clans oder religiösen Gemeinschaften abzusichern. An die Stelle demokratischer Legitimation treten Gewalt, Willkür, Patronage und gelegentlich Charisma. Auf der anderen Seite bietet der delegitimierte Staat genügend Angriffsfläche für opponierende Kräfte und Rebellenbewegungen, die ihrerseits von wirtschaftlichen Zielen geleitet werden. Das Gewaltmonopol bricht auf; es kommt zur Privatisierung von Gewalt und zur Entstaatlichung des Krieges.

Neben dem Zerfall der Staatlichkeit ist es die besondere Ökonomie der "neuen Kriege", die dazu geführt hat, dass sich viele von ihnen verselbständigt haben. Anders als dies bei herkömmlichen Kriegen der Fall war, erfordern die "neuen Kriege" keine autarke, zentralisierte Kriegswirtschaft. Im Gegenteil: sie werden im Gang

¹ Gebauer verweist auf einen kürzlich in der FAZ erschienenen Artikel, der provozierend auffordert, humanitäre Hilfe in militärische Strategie einzubeziehen. Dies habe bei NGOs Widerstand hervorgerufen und zu ihrer Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle in bewaffneten Konflikten geführt.

² Bei einer großen Zahl von Globalisierungsverlierern führe die "ökonomische Apartheid" zu einem Gefühl der Exklusion – und fördere damit eine Politik der Überhöhung von Identität, die schließlich zu Fundamentalismen verschiedener Ausprägung führen könne.

gehalten durch einen grenzüberschreitenden und kaum zu kontrollierenden globalen Handel mit z.B. Diamanten, Erdöl, Teak-Holz, Elfenbein oder Drogen. Erst der Krieg ermöglicht den Kriegsparteien die Kontrolle über die Ausbeutung solcher Rohstoffe, wie umgekehrt ein Friedensschluss automatisch die Möglichkeiten eines kriminellen Raubbaus, der Teilhabe an Schattenwirtschaften, der Auspressung der eigenen Bevölkerung und damit zentrale Einnahmequellen verschwinden lassen würde.³

Humanitäre Hilfe als Kriegswirtschaftsfaktor

Eine nicht unbedeutende Einnahmequelle bietet die systematische Aneignung humanitärer Hilfe, die aufgrund ihres in den letzten Jahrzehnten gewachsenen Umfang zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor geworden ist. 1994 waren es immerhin 4,5 Mrd. Dollar, die weltweit für Nothilfe bereit gestellt wurden.

Ausgelöst wurde der Bedeutungszuwachs der humanitären Hilfe durch den Anstieg der Welt-Flüchtlingsbevölkerung. In den Jahren 1977 bis 1983 nahm die Zahl der Flüchtlinge von 3 auf 11 Millionen zu. Umfangreiche Hilfeleistungen wurden erforderlich, um die großen Flüchtlingslager zu versorgen, die in Pakistan, Honduras, Thailand oder Ruanda entstanden waren. Nicht wenige dieser Flüchtlingslager dienten als "humanitäre Rückzugsgebiete", die von den Kriegsparteien sowohl als ökonomische Basis wie auch als Reservoir für den Nachschub an Kämpfern genutzt wurden. In Ländern wie Angola, Liberia oder Afghanistan hat die Hilfe für die Kriegsparteien eine so große Bedeutung bekommen, dass sie als integraler Bestandteil des Gewaltzyklus anzusehen ist.

Auf mehrfache Weise können Kriegsparteien die Arbeit von Hilfsorganisationen für sich nutzbar machen. Sie können den Import von Hilfsgütern besteuern, wie in den 80er Jahren die FRELIMO in Mosambik, die auf jede Tonne Nahrungsmittel 150 Dollar Importzoll erhob. Sie können Teile von Hilfeleistungen einbehalten, um damit die eigenen Kämpfer zu versorgen. Sie können Schutzgeld verlangen oder direkt durch Raub auf die Lagerbestände von Hilfswerken zugreifen. Während der Kriege an den Großen Seen kam es zur wiederholten Ausplünderung der Zivilbevölkerung, die von außen versorgt wurde. Neuerdings haben vor allem in Kolumbien einzelne Kriegsparteien damit begonnen, ausländische Helfer zu entführen, um über Lösegelderpressung ihre Kasse aufzubessern.

Nicht selten unterhalten Kriegsparteien eigene lokale NGOs, deren Aufgabe das Fundraising und die Kanalisierung von humanitärer Auslandshilfe ist. Dabei werden die empfangenen Unterstützungsleistungen nicht unbedingt für militärische Zwecke missbraucht. Sie können auch zur Entlastung von eigenen sozialen Verpflichtungen beitragen und auf diese Weise bei der Überwindung von Legitimationsdefiziten mitwirken. Kriegsparteien, die aus dem Ausland unterstützt werden und für ein Minimum an sozialer Versorgung garantieren, genießen ein höheres Ansehen als

³ Am Ende dieser Abwärtsspirale steht Krieg somit als selbsttragendes System, als Selbstzweck, der durch umfangreiche kriminelle Netzwerke, z.B. unter Ausnutzung einer Diaspora von außen alimentiert wird.

diejenigen, die ihre Macht allein auf eine repressive Gewaltherrschaft gründen. Hilfe bietet dann neben einem materiellen Zugewinn auch einen politisch-ideologischen Nutzen.

Humanitäre Hilfe im Gewaltzyklus

In Angola, wo zwischen den beiden Kriegsparteien ein militärisches Patt herrscht, tragen humanitäre Hilfsprogramme zum Überleben der notleidenden Bevölkerung bei. Zugleich entbindet die von außen geleistete Hilfe aber auch die Regierung von der Verpflichtung, selbst aktiv zu werden. Angesichts der Einnahmen aus dem Erdölgeschäft wäre der angolische Staat zur Unterstützung der vom Krieg in Mitleidenschaft gezogenen Menschen durchaus imstande. Er verweigert diese Hilfe mit dem Hinweis auf den Krieg, der ihm durch die UNITA aufgezwungen würde. Die UNITA wiederum kann nur Krieg führen, weil sie das Diamantengeschäft kontrolliert, das sie ohne den Krieg rasch verlöre. Damit sich der Krieg ungestört fortsetzen kann, tauschen UNITA und MPLA-Regierung Diamanten gegen Benzin. Eine Hilfe, die sich solche Umstände nicht bewusst macht und es bei der Entsendung von Ärzten oder der Bereitstellung dringend benötigter Nahrungsmitteln belässt, kann, wenn auch unbeabsichtigt, zur Verlängerung des Krieges beitragen.⁴

Über die Vor-Ort-Präsenz der Hilfsorganisationen

Negative Effekte können nicht zuletzt auch aus Vor-Ort-Präsenz von Hilfsorganisationen rühren. In Sarajevo und Zagreb hat die United Nation Protection Force (UNPROFOR) Ende der 90er Jahre ca. 10 Mio. \$ im Monat für Löhne und Gehälter, für Dienstleistungen und die Anmietung von Unterkünften ausgegeben. Zweifelsohne sind die Hilfsorganisationen der größte Arbeitgeber Bosniens. Beschäftigungsmöglichkeiten im internationalen Hilfsgeschehen garantieren nicht unbedingt den Aufbau autonomer zivilgesellschaftlicher Strukturen, die für eine dauerhafte Friedenslösung unerlässlich sind. Im Kosovo trug die massive und keineswegs uneigennützig-präsenz ausländischer Hilfsstrukturen in nicht unerheblichem Maße dazu bei, dass die Reste der kosovarischen Zivilgesellschaft, die der Vertreibungspolitik Milosevics entgehen konnten, endgültig an den Rand gedrängt wurden. Aus unabhängigen Intellektuellen, Menschenrechtsaktivisten und Experten für Primary Health Care wurden Fahrer, Dolmetscher und Angestellte im Dienst der Hilfsorganisationen.

Die Re-Feudalisierung von Politik

Seit ihren Anfängen gilt humanitäre Hilfe als besonderes Terrain von NGOs, Kirchen und privaten Wohlfahrtsorganisationen. Mit dem Zerfall staatlicher Institutionen hat die Bedeutung des zivilgesellschaftlichen Engagements noch einmal zugenommen. Mehr und mehr ist den Hilfswerken die Rolle zugefallen, für das Abfedern

⁴ Mit dem Tod Savimbis und damit dem Niedergang der UNITA erscheint nun die Möglichkeit einer Veränderung dieser Situation am Horizont – die Regierung wird keinen Krieg mehr als Entschuldigung für ihre Unfähigkeit, sozialstaatliche Institutionen zu schaffen, heranziehen können.

der negativen Auswirkungen des Globalisierungsprozesses zuständig zu sein. 60% der Nothilfemittel, die von der EU und den USA bereitgestellt werden, sind zuletzt über NGOs abgewickelt worden.

Über die Kooperation zwischen staatlichen Geberstrukturen, der UN und den NGOs ist eine neue Form der internationalen sozialen Sicherung entstanden, die sich fast gänzlich vom nationalstaatlichen Handeln abgelöst hat. Für die Bedürftigen in der arm gehaltenen Welt ist darin kein Vorteil zu sehen: nun hängen sie vom *Goodwill* ausländischer Geber ab und davon, dass man überhaupt auf sie aufmerksam wird. Einen Rechtsanspruch auf soziale Sicherung, den es zuvor wenigstens auf dem Papier gegeben hat, aber besitzen sie nicht mehr. Im Bedeutungszuwachs der NGOs spiegelt sich also nicht per se ein Zugewinn an Demokratie, sondern durchaus auch das Gegenteil: eine Art Re-Feudalisierung von Politik.

Wenn es aber weder einen ethischen noch rechtlichen Anspruch auf soziale Sicherung in Notlagen mehr gibt, kann Hilfe um so mehr zu einer politischen Ressource werden, mit der auf das Kriegsgeschehen Einfluss genommen werden kann. Unter solchen Umständen beginnen die Grenzen zwischen humanitärer Hilfe und politischer Intervention zu verschwimmen. Hilfe kann zur Befriedung von Konflikten beitragen, sie aber auch anheizen. Entsprechend können die Positionen von Kriegsparteien durch Hilfe politisch stabilisiert, aber auch unterminiert werden.

Humanitäre Hilfe als Instrument der Außen- und Innenpolitik

Humanitäre Hilfe ist ein Instrument deutscher Außenpolitik, bekannte vor Jahren der damalige Außenminister Kinkel. Unverblümt spricht die Bundesregierung heute von sogenannter "konditionierter humanitärer Hilfe" und meint damit eine Hilfe, die an das politische Wohlverhalten der Empfänger gebunden ist. Im Krieg gegen Serbien erhielten nur diejenigen serbischen Städte Winterhilfe, die sich öffentlich zur Opposition gegen Milosevic bekannt hatten. Man muss kein Freund des serbischen Diktators sein, um darin eine Form politischer Destabilisierung zu erkennen.

Humanitäre Hilfe aber lässt sich auch für innenpolitische Zwecke instrumentalisieren. Sie eignet sich gut für die öffentliche Inszenierung politischer Handlungsfähigkeit. Der Schein zupackender Aktivität und die kurzfristigen Erfolge entlasten von den großen ungelösten Zukunftsaufgaben und tragen zur Überwindung politischer Legitimationsdefizite bei, die angesichts der krisenhaften Entwicklung der Welt eher zunehmen werden.

Die legitimatorische Funktion von Hilfe

Besonders deutlich wird die legitimatorische Funktion von humanitärer Hilfe, wenn sie unter nationaler Flagge daher kommt. Seit einigen Jahren legen staatliche Geldgeber Wert darauf, ihre jeweiligen humanitären Beiträge auch als nationale Hilfe sichtbar werden zu lassen. Möglichst alle NGOs eines Landes sollen koordiniert in jeweils der gleichen Region tätig werden. Natürlich spricht nichts gegen eine Zusammenarbeit, aber vieles gegen eine Nationalisierung der Hilfe, die den Opfern keinen Vorteil bringt. Warum beispielsweise sollten Caritas oder das Diakonische Werk nun in deutschen Hilfscamps tätig werden, obwohl sie doch über ein welt

weites eigenes Netz von Partnern verfügen, mit denen sich wichtige Prinzipien der Nothilfe, die aktive Partizipation der Betroffenen und das Ziel der Nachhaltigkeit besser verwirklichen lassen?

Um eine ursachenbezogene Strukturpolitik aber geht es der staatlichen Außenpolitik freilich kaum noch. Politik ist zur Sicherung des Status quo verkommen, die nur gelingt, wenn das alltägliche Elend dort, wo es außer Kontrolle zu geraten droht und lärmend überhand nimmt, eingedämmt und humanitär abgefedert wird. Auf diese Weise wird humanitäre Hilfe Teil einer komplexen Außen- und Sicherheitspolitik, die auf Befriedung setzt, auf polizeiliche Maßnahmen und Sozialamtsfunktionen. Dabei laufen NGOs Gefahr, zu Dienstleistungsbetrieben staatlicher Institutionen zu werden.

Humanitär-militärische Kooperation

Zumal ungeahnte neue Akteure auf dem Feld der humanitären Hilfe auftauchen, zu denen selbst die NATO gehört. Deren Mitgliedsarmeen haben sogenannte "Civil-Military-Cooperation" (CIMIC)-Strukturen geschaffen, die über humanitäre Hilfsprogramme für die Erhöhung der Akzeptanz von Militäreinsätzen sorgen sollen. Dabei wäre eine geregelte Kooperation mit NGOs hilfreich. Zu welcher fragwürdigen Formen der Zusammenarbeit dies führen kann, zeigt ein Projekt aus dem Kosovo, auf das ein großes Schild hinweist: "Hier baut die Bundesrepublik Deutschland unter Verwendung von Spenden der Arbeiterwohlfahrt winterfeste Häuser. Projektleitung: Deutsches Kontingent der KFOR-Truppen, Zivil-militärische Kooperation."

Der humanitär-industrielle Komplex

Der Bezugsrahmen von humanitärer Hilfe wird sich in den nächsten Jahren gänzlich verändern. Bedenklich stimmt dabei auch, dass die Hilfswerke selbst zu den Profiteuren der Bürgerkriegsökonomien zählen. Humanitäre Hilfe gilt längst als spenden- und publicity-trächtig. Die große Hilfsbereitschaft, die es zum Glück noch immer in der Bevölkerung gibt, wird mehr und mehr von einem neuen "Hilfsbusiness" ausgenutzt, das seit einigen Jahren mit großen Zuwachsraten boomt. Jenseits aller Moral wird Hilfe als bloße Ware gehandelt. Wenn internationale Hilfswerke noch während der Bombardierung Afghanistans die Claims für spätere Hilfs- und Wiederaufbaumaßnahmen abstecken, wenn die Planung und Gewährung von Nothilfe unter dem Diktat des Marketing steht, wenn findige Geschäftsleute während des Golfkrieges uralte, dafür aber hebräisch beschriftete Gasmasken zur Lieferung an das von irakischen Scud-Raketen bedrohte Israel anbieten, dann ist darin nur eine besonders krasse Blüte eines Geschäfts auszumachen, das von den üblichen Gesetzen des Marktes beherrscht wird.

Humanitäre Hilfe ist leider nicht davor gefeit, für vielerlei eigennützige Zwecke genutzt zu werden. Auch die Medien haben das erkannt und begonnen, eigene Hilfsorganisationen aufzubauen. So RTL mit seiner Stiftung: "Hilfe für Kinder", die 1997 entstand. Statt klarer Rollenverteilung sind hier die Vorboten eines selbstreferenziellen "humanitär-industriellen Komplexes" auszumachen, der in der Zukunft droht. Das Medium setzt das Thema, motiviert zur Aktion, sammelt Spenden und setzt diese in Projekte um, die selbst wieder Bilder liefern. Diesem "humanitär-

industriellen Komplex" könnten schon bald auch die privaten Hilfswerke zum Opfer fallen.

Was tun?⁵

Bleibt die Frage, wie sich Hilfsorganisationen in solchen dilemmatischen Situationen verhalten. Soll Hilfe verweigert werden, wenn deutlich wird, dass Kriegsparteien in strategischer Absicht Opfer produzieren und präsentieren, um auf sich aufmerksam zu machen, wie dies bereits im Biafra-Krieg der Fall gewesen ist? Und was bedeutet es, wenn die eigene Arbeit ungewollt Teil von militärischen Überlegungen wird und Bürgerkriege durch humanitäre Hilfe wirtschaftlich alimentiert werden? Gibt es einen Ausweg?

Ich denke ja. Allerdings ist er nicht allein über die zupackende Hilfe vor Ort und die unmittelbare ärztliche Tätigkeit am Patienten zu leisten. Zuerst gilt es, sich der Dilemmata als solcher bewusst zu werden, statt sich und ändern zu suggerieren, in der humanitären Hilfe liege der Schlüssel zur Lösung von bestehenden Missständen. Erforderlich sind über die Hilfe hinaus begleitende Aktionen auf der politischen Ebene. Diesem doppelten Anspruch einer praktischen Hilfe, die immer auch die Ursachen von Not kritisch thematisiert, ist medico international verpflichtet. Die Nothilfe für Angola geht einher mit der von medico international initiierten politischen Kampagne "Fatal Transaction", die für die Kontrolle des Diamantenhandels und entsprechende Sanktionen eintritt, um jenen skandalösen Handelspraktiken Einhalt zu gebieten, die den Krieg in Angola finanziell in Gang halten.

Auch mit der Gründung der Kampagne gegen die Landminen wollte medico international deutlich machen, dass es nicht ausreicht, den Schrecken, die Minen anrichten, nur im Nachhinein zu begegnen. Durchaus im Sinne präventivmedizinischer Überlegungen ging es um die Etablierung einer völkerrechtlich bindenden Norm, die Minen gänzlich aus der Welt schafft. Solche Aktivitäten finden auf internationaler Ebene statt, wirken aber unmittelbar zurück auf die humanitären Notlagen von Menschen in Kriegssituationen - und sind somit Teil einer kritischen Nothilfe.

Aber auch die praktische Arbeit in den kriegszerrütteten Ländern selbst sollte Hilfe über die bloße humanitäre Assistenz hinausgehen. Dazu sind allerdings integrierte Konzepte vonnöten, die sich sozusagen in die Konflikte hineinbegeben und gemeinsam mit lokalen Partnern für die Wiederherstellung des Sozialen sorgen. Gefordert ist eine humanitäre Hilfe, die sich ihrer selbst bewusst ist und um ihre Wirkungen, die fachlichen wie die politischen, weiß. Statt eine abstrakte Neutralität zu reklamieren, die dann unter der Hand wieder verloren geht, muss humanitäre Hilfe auch politisch Stellung beziehen, um dem Recht auf Schutz und Hilfe in Not- und Kriegssituationen zur Geltung zu verhelfen. Notwendig ist eine Hilfe, die sich an der Seite der Geschädigten ins soziale Handgemenge begibt und dafür sorgt, dass

⁵ diese Frage klammerte Herr Gebauer während seines Vortrages aus. Als Teil der Podiumsdiskussion und als integraler Bestandteil des Textes, soll er aber an dieser Stelle belassen werden.

Menschen möglichst rasch wieder zu eigenständig handelnden Subjekten werden. Eine solche kontext- und partnerorientierte Nothilfe, die von Anfang an auf Nachhaltigkeit setzt, nennen wir bei medico international "kritische Nothilfe". Sie muss selbstverständlich auch die Macht- und Herrschaftsverhältnisse reflektieren, durch die Menschen ins Elend gestürzt werden. Unter allen Umständen gilt es zu vermeiden, dass Nothilfebemühungen bloß von außen übergestülpt werden, eigennützigen Interessen dienen und dabei den Opferstatus der Betroffenen verlängern.

Zusammenfassung der Diskussion

Aus beiden Eingangsstatements sprach großes Problembewusstsein und die kritischen Positionen beider Podiumsteilnehmer ähnelten sich stark. In der folgenden Diskussion wurden Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Kritik weiter herausgearbeitet und Fragen der konkreten, praktischen Anwendung der bisher verfügbaren Erkenntnisse über die Verknüpfung von Nothilfe und Bürgerkriegen angesprochen. Im Zentrum der Diskussion standen Fragen nach dem wahren Gewicht von Nothilfeleistungen im Verhältnis zu anderen Finanzquellen in Kriegsgebieten, ob also Nothilfeleistungen tatsächlich kriegsentscheidend wirken können, nach der Möglichkeit für Nothilfeorganisationen, trotz äußerer Zwänge ihrer Verpflichtung, lokale Wirkungsgeflechte ausreichend zu analysieren, noch gerecht zu werden, sowie nach der tatsächlichen Anwendung des „Do no harm“-Ansatzes in der Praxis und der Verbindung von Nothilfe und nachhaltiger Entwicklungshilfe.

Die Bedeutsamkeit von Nothilfe in Kriegsökonomien

Die Frage, ob in Konflikten wie dem im Kongo oder Angola nicht andere Faktoren als Nothilfe eine weitaus größere Rolle für die Kriegsökonomien spielen, und ob die Auswirkungen des internationalen Handels in diesem Zusammenhang nicht viel stärkere Beachtung finden sollten als die Frage nach der Wirkung humanitärer Hilfe, war ein wichtiger Punkt der Diskussion.

In diesem Punkt waren sich Frau von Pilar und Herr Gebauer einig, dass eine sehr differenzierte Betrachtung der jeweiligen Situation vonnöten sei. Der Handel mit Drogen (Afghanistan, Kolumbien), Diamanten (Angola), und seltenen Erzen wie Coltan (Kongo), ist oft die ausschlaggebende Finanzquelle für bewaffnete Konflikte und sollte damit Gegenstand der Anwaltsrolle (*Advocacy*) humanitärer Hilfsorganisationen sein. In anderen Konflikten (Mosambik, Ruanda/Burundi, Sierra Leone) haben Nothilfeleistungen jedoch großen Anteil an der Gesamtwirtschaft des Landes. Hilfsleistungen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) erreichen zwar nur einen Bruchteil (oftmals nur ein Hundertstel laut Frau von Pilar) des Volumens von Hilfsleistungen der Vereinten Nationen, verdienen aber dennoch eine kritische Bewertung, zum einen um öffentlichen Skandalen vorzubeugen, die dem NGO-Sektor stark schaden könnten, zum anderen als „Vorreiter“ einer politischen Diskussion um finanzielle Einmischung in Bürgerkriegshandlungen. Kraft ihrer Verantwortung sollten Nothilfeorganisationen die – auch selbstkritische – Auseinandersetzung mit den Folgen der humanitären Hilfe führen.

Kapazitäten der Nothilfeorganisationen, das Machtgefüge in Krisenregionen zu analysieren

Welche Kapazitäten können Hilfsorganisationen wie Ärzte ohne Grenzen und medico international tatsächlich einsetzen, um die Macht- und Herrschaftsverhältnisse vor Ort zu durchschauen und ihre Maßnahmen den Umständen anzupassen, insbesondere in Hinblick auf den zeitlichen Druck, der bei den meisten Nothilfeinsätzen herrscht und auf den Mittelabflusszwang, der durch eine plötzliche Spendenflut entstehen kann (Beispiel Afghanistan)?

Laut Herrn Gebauer eröffnen sich hier mehrere Handlungsoptionen. Um einen angemessenen Überblick über die lokalen Verhältnisse zu erhalten, bedient sich medico international verschiedener Quellen gleichzeitig: Informationen von schon länger vor Ort tätigen lokalen und überregionalen NGOs zusammen mit Analysen von Forschungsinstituten und aktuell entsendeten Mitarbeitern ermöglichen oft schon mit vertretbarem finanziellem Aufwand und in kurzer Zeit eine weitgehend realistische Einschätzung der Lage. Ähnliche Allianzen sind auch nötig, um in Fällen von plötzlicher Spendenflut, welche die Kapazitäten der eigenen Organisation übersteigt, eine schnelle und sinnvolle Verwendung der Spendenmittel zu garantieren. Als Beispiel nannte Herr Gebauer hier die Zusammenarbeit von medico international mit lokalen afghanischen NGOs, ohne die ein sinnvoller Einsatz der zur Zeit verfügbaren großen Spendenmengen kaum möglich wäre. Frau von Pilar wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Kapazitäten, die den Hilfsorganisationen für rein analytische Arbeiten (Forschung) zur Verfügung stehen, sehr begrenzt seien. Bei Ärzte ohne Grenzen liegen die in diesem Bereich eingesetzten Mittel bei deutlich weniger als 10% des Gesamtbudgets. Sie betonte, dass Verantwortlichkeiten auf diesem Gebiet getrennt werden müssten und dass ein Rückgriff auf bestehende Institutionen der Konfliktforschung (in der BRD bestehen hierfür allein sechs Institute) oft sinnvoller sei als eigenen Analysen. Trotzdem betreiben Ärzte ohne Grenzen in Form einer Stiftung mit Sitz in Paris eigenständig Konfliktforschung. Auf die Frage, inwieweit kleinere Nothilfeorganisationen als Ärzte ohne Grenzen oder medico international der Forderung nach Analyse lokaler Strukturen und effizientem Mitteleinsatz gerecht werden können, wurde ebenfalls auf die Vorteile der Bildung von Allianzen hingewiesen. Es wurde jedoch auch die Möglichkeit in den Raum gestellt, dass sich kleinere NGOs besser aus einer Region oder einem Tätigkeitsfeld zurückziehen sollten, sofern sie den Anforderungen der Situation personell und organisatorisch nicht gewachsen sind. Um als kleine NGOs einer Abhängigkeit oder Instrumentalisierung durch bestimmte Geldgeber (z.B. USAID) vorzubeugen, sah Frau von Pilar einen Ausbau der Spendenwerbung (Fundraising) in der Organisation als wirkungsvolle Alternative an.

„Do no harm“- Ansatz in der Arbeit der Nothilfeorganisationen

Im diskutierten Zusammenhang wird häufig der Ansatz „Do no harm“ von Mary Anderson erwähnt, allerdings nicht inhaltlich ausgefüllt. Wie berücksichtigen Ärzte ohne Grenzen und medico international den Ansatz in ihrer Arbeit?

Der sogenannte „Do no harm“- Ansatz stellt Frau von Pilar zufolge einen gut differenzierten Analyserahmen möglicher Wirkungszusammenhänge dar und fasst

wertvolle Erfahrungen aus verschiedensten Konflikten zusammen. Es dürfe jedoch nicht geschehen, dass „Do no harm“ wegen seiner Griffigkeit als einzige Messlatte für die Genehmigung von Nothilfeprojekten und zum leeren Schlagwort in Projektanträgen würde. Herr Gebauer schloss an diesem Punkt die Forderung an, Kriterien zur Evaluierung von Nothilfeaktionen allgemein kritisch zu überdenken. So dominiere zum Beispiel das Kriterium der Schnelligkeit oftmals in der Bewertung von Nothilfeinsätzen vor Ort. Dieses würde einer gewissenhaften qualitativen Beurteilung eines Einsatzes jedoch nicht gerecht und von Aspekten der kriegsparteilichen Neutralität ablenken. In diesem Zusammenhang merkte er an, dass eine kurze Analysephase die Effizienz so steigern könne, dass der größere Zeitaufwand mehr als kompensiert würde.

Nothilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Wo ist eine Grenzziehung zwischen Nothilfe in Krisensituationen und dringend notwendiger Hilfe unabhängig von Krisen möglich? Wie kann eine nachhaltige Wirkung bzw. das Fortbestehen von Nothilfemaßnahmen gesichert werden? Wo finden sich die Schnittstellen zwischen Nothilfe und Entwicklungszusammenarbeit?

Hier kam die Diskussion auf aktuelle Nothilfekonzepte, wie das der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), das den Titel „Entwicklungsorientierte Nothilfe“ trägt und von beiden Referenten positiv bewertet wird, sofern es gewissenhaft angewandt wird und nicht zu einem neuen Schlagwort verkommt. Nutzung und Wiederaufbau lokaler Strukturen und lokalen Personals sind in dieser Hinsicht zu fördern. Bezüglich der Abgrenzung zu allgemein armutsvermindernder Hilfe berief sich Frau von Pilar ausdrücklich auf das definierte Mandat der jeweiligen Organisationen und warnte vor Omnipotenzbestrebungen zulasten von qualifizierter Spezialhilfe.

Abschließend konnte festgehalten werden, dass zumindest in den beiden auf dem Podium vertretenen Nothilfeorganisationen die Rolle von humanitären Hilfsleistungen in Bürgerkriegsökonomien kritisch reflektiert werde, und dass nach Konzepten gesucht wird, um in entsprechenden Situationen angepasst zu handeln.

Herr Gebauer spricht sich für eine „kritische Nothilfe“ aus, die von Kampagnen begleitet werden soll. Ärzte ohne Grenzen halte an den humanitären Prinzipien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit fest, setze das Neutralitätsprinzip jedoch in Ausnahmefällen außer Kraft – ohne dabei politische Ziele zu verfolgen.

Durch eine kritische Wahrnehmung der eigenen Rolle, durch Evaluierungen, durch Partnerorientierung und eine verbesserte Koordination können nach Einschätzung der Referenten die nicht intendierten Nebenwirkungen von Nothilfe in Konflikten eingedämmt werden.

Literatur

ARBEITSGEMEINSCHAFT KIRCHLICHER ENTWICKLUNGSDIENST: **Die Herren des Krieges.** Der Überblick, Nr. 2. Breklum 1995.

BAUER, EBERHARD; BIGDON, CHRISTINE UND KORF, BENEDIKT: **Anspruch und Wirklichkeit in der Konfliktbearbeitung – Was kann Entwicklungszusammenarbeit wirklich leisten? Das Beispiel Sri Lanka.** Peripherie Nr. 79. Frankfurt 2000.

JEAN, FRANCOIS UND RUFIN, JEAN-CHRISTOPHE: **Ökonomie der Bürgerkriege.** Hamburger Ed. Hamburg 1999.

LEMKEMEYER, SVEN UND SCHEFFER, ULRIKE: **Die Ersten müssen gehen.** Der Tagesspiegel. Berlin 10. März 2002.

LOCK, PETER: **Ökonomien des Krieges.** Neues Jahrbuch Dritte Welt. Opladen 2001.

TKALEC, MARITTA: **In der Falle der Helfer.** Berliner Zeitung. Berlin 1. März 2002.

UVIN, PETER: **The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict. A synthesis and a commentary on the lessons learned from case studies on the limits and scope for the use of development assistance incentives and disincentives for influencing conflict situations.** Paris 1999.

VON PILAR, ULRIKE: **Humanitarian space under siege – some remarks from an aid agency's perspective.** 25.04.2002. <http://www.aerzte-ohne-grenzen.de/coding/aktuell/konferenzpapier.rtf>

VON PILAR, ULRIKE: **Militär und Flüchtlingsschutz – ein Kommentar aus humanitärer Sicht.** 25.04.2002. <http://www.aerzte-ohne-grenzen.de/coding/aktuell/militaer-fluechtlingsschutz.rtf>

VON PILAR, ULRIKE: **Synergy in conflict management.** 25.04.2002. <http://www.aerzte-ohne-grenzen.de/coding/aktuell/humanitarian-aid.rtf>