konzeptionellen und instrumentellen Grenzen des klassischen Peacekeeping- oder Blauhelm-Ansatzes zu erkennen, ähnlich wie auch in Jugoslawien oder in Kambodscha. Bei mangelndem politischen Willen von Kriegsparteien, beschlossene Waffenstillstände einzuhalten, bei der Desintegration staatlicher Strukturen, chaotischer und instabiler Sicherheitslage, verbunden mit massiven menschlichen Leiden, bedarf es augenscheinlich vermehrt der Anwendung von Erzwingungsmaßnahmen unter Kapitel VII der UN-Charta – oder aber eines neuen Typs der Friedenssicherung, der sich mit dem Sicherheitsexperten Winrich Kühne als »robustes Peacekeeping« bezeichnen ließe.[9]

Des weiteren beleuchtet der Fall Somalia das Problem der Selektivität des Handelns der internationalen Gemeinschaft. Bekanntlich gibt es ›viele Somalias‹ auf der Welt, die ebenfalls der Hilfe bedürften. Warum wird im einen Krisenfall entsprechend gehandelt und im anderen nicht, oder zumindest nicht so umfassend und konsequent? Die Ungleichbehandlung ergibt sich in der Regel aus den wahrgenommenen Besonderheiten eines Falles, aus dem Vorhandensein einer Lobby, der internationalen Konstellation und der Interessendefinition einflußreicher Mächte. Neben der Frage der Größenordnung menschlichen Leidens und der Frage politischer Opportunität dürfte vor allem das Kriterium der (militärischen) ›Machbarkeit‹ von Einmischungen und Interventionen wichtig sein. Somalia wird ähnlich wie Kambodscha auch ein Testfall für den Willen und die Fähigkeit der Weltorganisation sein, sich, nachdem sie eine erste, militärisch gestützte Rettungs- und Hilfsaktion durchgeführt hat, auf ein dauerhafteres Engagement einzulassen, das Geld, Ressourcen, Zeit und Energien beansprucht, ohne eine sichere Aussicht auf Erfolg zu bieten. Letztlich geht es dabei um die Aufgabe einer konsequenten Friedenskonsolidierung mit dem Ziel, ein sich wieder selbst tragendes stabiles und produktives Gemeinwesen aufzubauen, in enger Zusammenarbeit mit den einheimischen Kräften, um schließlich zufrieden wieder abziehen zu können.

Ein solches Unterfangen wirft allerdings schwierige Fragen nach der Möglichkeit, Fähigkeit und Sinnhaftigkeit einer langfristig angelegten Kontrolle und Steuerung fremder Gesellschaften und relativ eigendynamischer Konfliktprozesse durch die internationale Gemeinschaft auf. Sicherlich hat es letztlich keinen Sinn, Hungernde zu retten, um sie dann erneut Verhältnissen auszusetzen, derentwegen man zuvor interveniert hat. Doch ob die Konsolidierung eines noch zu schaffenden Friedens in Somalia gelingen und ob Somalia Sonderfall bleiben oder zum Präzedenzfall wird, ist aus heutiger Sicht noch nicht absehbar.

---

1 Walter Michler, Somalia: Ein Volk stirbt. Der Bürgerkrieg und das Versagen des Auslands, Bonn 1993; Ulrich Menzel, Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorien, Frankfurt am Main 1992; Dieter Senghaas, Weltinnenpolitik – Ansätze für ein Konzept, in: Europa-Archiv, Folge 22/1992.

2 So Eva Petermann-Graubner, Somalia in den Medien, in: Marxistische Blätter, 31.Jg., Heft 1/93, S.37–42.

3 Zum Hintergrund und zur Entwicklung der Ereignisse siehe H.M. Adam, Somalia: Militarism, Warlordism or Democracy?, in: Review of African Political Economy, July 1992; Maria Bongartz, Somalia im Bürgerkrieg. Ursachen und Perspektiven des innenpolitischen Konflikts, Hamburg (Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde, Nr.74) 1991; Kathrin Eikenberg, Länderartikel ›Somalia‹, in: Afrika Jahrbuch 1988ff., hrsg. v. Rolf Hofmeier/Institut für Afrika-Kunde, Opladen 1989ff.; Thomas Labahn, Somalia, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd.5 (Ostafrika und Südafrika), Bonn 1993; Volker Matthies, Horn von Afrika: »Krieg und Dürre, Frieden und Milch«, in: Rolf Hofmeier/Volker Matthies (Hrsg.), Vergessene Kriege in Afrika, Göttingen 1992; Volker Matthies, Äthiopien. Eritrea. Somalia. Djibouti. Das Horn von Afrika, München 1992; Rakiya Omaar, Somalia: at war with itself, in: Current History, May 1992; S.S. Samatar, Somalia: a Nation in Turmoil, Minority Rights Group (London) Report 4/1991; Ute Spangenberg, Der Bürgerkrieg in Somalia, in: Marxistische Blätter, 31.Jg., Heft 1/93, S.9–11.

4 Resolution 733(1992); Text: S.61f. dieser Ausgabe.

5 Es waren dies die Resolutionen des Sicherheitsrats 746 v.17.3.1992, 751 v.24.4.1992, 767 v.27.7.1992, 775 v. 28.8.1992, 794 v.3.12.1992 und 814 v.26.3. 1993; siehe auch die Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats namens der Ratsmitglieder S/24674 v.16.10.1992. Text: S.62ff. dieser Ausgabe.

6 Zur Kritik an dem Verhalten der UN und der internationalen Gemeinschaft siehe neben Michler (Anm.1) beispielsweise Rakiya Omaar, Alptraum ohne Ende. Die UN versagten in Somalia, in: Der Überblick, Nr.4/1992; Franz Nuscheler, Plädoyer für einen humanitären Interventionismus. Lehren aus der somalischen Apokalypse, in: Entwicklung + Zusammenarbeit, Nr.10/1992; Jeffrey Clark, Debacle in Somalia, in: Foreign Affairs, vol.72, no.1(1993).

7 Vgl. Günther van Well, Die Vereinten Nationen als Friedensstifter, in: Europa-Archiv, Folge 24/1992, S.708f.

8 UN Doc. S/25168 v.26.1.1993 (The Situation in Somalia. Progress Report of the Secretary-General). Siehe auch den Beitrag Afrika: Operation ›Restore Hope‹ in Somalia, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, Heft 1/1993, S.71ff.

9 Winrich Kühne, Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen in einer Welt ethno-nationaler Konflikte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung ›Das Parlament‹), Nr. B 15–16/93 v.9.4.1993, S.15f.

Humanitäre Diplomatie statt humanitärer Intervention

Der Nothilfekoordinator der UN vor wachsenden Herausforderungen

JÜRGEN DEDRING

»Die Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen bei der Leistung humanitärer Hilfe kommt zur rechten Zeit in Anbetracht der Kräfte, die durch das Ende des Kalten Krieges freigesetzt worden sind, des anhaltenden Wachstums der Weltbevölkerung, der Umweltverschlechterung und des Andauerns der Wirtschaftskrise nicht zuletzt in den Entwicklungsländern. Die Mitgliedstaaten haben erkannt, daß die Leistung humanitärer Hilfe zu den Hauptverantwortlichkeiten der Vereinten Nationen zählt.«

Aus dem auf der 47.Tagung der UN-Generalversammlung vorgelegten Bericht des Generalsekretärs über eine stärkere Koordinierung der humanitären Nothilfe der Vereinten Nationen
(UN Doc. A/47/595 v.30.10.1992)

Im Brennpunkt des Interesses der Weltöffentlichkeit steht derzeit die Tragödie im ehemaligen Jugoslawien. Täglich erreichen uns Nachrichten von neuer Verwüstung und von dem bitteren Schicksal Tausender von Mitmenschen, die um ihr Überleben kämpfen oder dem Krieg schon zum Opfer gefallen sind. Angesichts dieses unermeßlichen Leidens, das sich im Herzen Europas am Ende des 20.Jahrhunderts vor unseren Augen zuträgt, stellt sich die Frage, warum in diesem Falle bisher nichts Entscheidendes unternommen worden ist, um dem Blutbad ein Ende zu bereiten. Die Antwort hierauf ist im Bereich der Politik, der Interessen der Beteiligten wie der großen und mittleren Mächte, zu suchen; an dieser Stelle soll geprüft werden, ob und wie von der internationalen Gemeinschaft im betroffenen Gebiet humanitäre Hilfe geleistet worden ist und inwieweit die Vereinten Nationen sich bei dieser Aufgabe bewährt haben. Diese jüngste Krise ist auch die Probe darauf, ob das neue Instrumentarium im humanitären Bereich, das die Vereinten Nationen Ende 1991 geschaffen haben, zu einer wirksamen Verbesserung der Hilfsmaßnahmen geführt hat. Dabei ist die mit Resolution 46/182 am 19.Dezember 1991 getroffene

Entscheidung keineswegs die erste im UN-Rahmen zu humanitären Fragen gewesen. Sie knüpft an frühere Aktivitäten der Weltorganisation und, historisch gesehen, an die traditionsreichen Praktiken des Internationalen Roten Kreuzes an.

Die Anfänge organisierter humanitärer Hilfe für die Opfer von bewaffneten Konflikten liegen im Jahre 1863, als der Vorgänger des heutigen Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf gegründet wurde. Aus diesen ersten Schritten, die auf der Schrift von Henri Dunand über die Schlacht von Solferino basierten, erwuchs dann in den folgenden Jahrzehnten die Rotkreuzbewegung, die inzwischen in der ganzen Welt vertreten ist und der die Menschheit grundlegende Rechtsvorschriften zum Schutz von Soldaten wie Zivilisten in bewaffneten Auseinandersetzungen verdankt. Man denke nur an die wichtigen Genfer Konventionen von 1949 und die beiden Zusatzprotokolle von 1977. Das II.Zusatzprotokoll befaßt sich ausschließlich mit den Opfern von nicht internationalen bewaffneten Konflikten, was eine bemerkenswerte Ausweitung des Schutzbereiches des humanitären Völkerrechts mit sich gebracht hat. In den letzten Jahren hat das Rote Kreuz und gerade das IKRK seinen guten Ruf noch gemehrt, weil es im ehemaligen Jugoslawien, in Somalia, in Armenien und bei vielen anderen Notsituationen nicht nur sehr früh, sondern auch umfassend Hilfe geleistet hat. Man sollte diese hervorragende Leistung nicht übersehen, wenn man versucht, den Beitrag der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet zu beschreiben und einzuschätzen. Zweifelsohne wären die humanitären Hilfsleistungen in aller Welt ohne das Rote Kreuz sehr viel bescheidener ausgefallen.

Die Fähigkeit, sich durchgreifend einzuschalten und den Notleidenden Linderung zu verschaffen, ist dadurch beschränkt, daß das Rote Kreuz wie auch die UN und andere humanitäre Träger von der Zustimmung der Regierung oder der tatsächlichen politischen Führung der betroffenen Gebiete abhängig sind. Allerdings hat es in letzter Zeit mehrfach Situationen gegeben, in denen die externen Akteure sich eingeschaltet haben, ohne die vorherige Zustimmung der jeweiligen Machthaber eingeholt zu haben. Dieser Ausnahmefall erklärt sich aus den jeweils gegebenen Umständen – man denke etwa an die besondere Lage Somalias, wo keine innerhalb oder außerhalb des Landes anerkannte Regierung existiert –, ohne daß man daraus ein neues ›Recht zur humanitären Intervention‹ ableiten könnte. Die Koordinierungsaufgabe, die im Rahmen der UN schon 1971 dem Amt des Koordinators der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe (Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, UNDRO) aufgetragen wurde, beschränkte sich nach dem Mandat der Generalversammlung auf die Mobilisierung und Koordinierung von internationalen Hilfsmaßnahmen bei Naturkatastrophen. Nach über zwanzig Jahren seines Wirkens, als das UNDRO in die neu geschaffene Hauptabteilung für humanitäre Angelegenheiten (Department of Humanitarian Affairs, DHA) des Sekretariats übernommen wurde, war das Urteil einhellig, daß dieser erste Versuch, Nothilfe systematisch zu koordinieren, als gescheitert angesehen werden muß.

Die neuen Bemühungen der Vereinten Nationen, Nothilfe besser und umfassender bereitzustellen und auf den Weg zu bringen, ist auf die weltweit beachtete Not der Kurden im Frühjahr 1991 unmittelbar nach dem Ende der Kampfhandlungen im Zweiten Golfkrieg zurückzuführen. Es ist allgemein bekannt, daß gerade in der westlichen Welt das Entsetzen über die Unterdrückung der Kurden durch das Regime des Saddam Hussein besonders groß war und der Eindruck entstand, daß die Vereinten Nationen den Notleidenden in den nordirakischen Bergen zu spät und nur unzureichend Hilfe zuteil werden ließen. Man denke hier insbesondere an die Resolution 688(1991) des Sicherheitsrats (Text: VN 2/1991 S.77), in der der Rat mehrheitlich eine grundsätzliche Berechtigung der Völkergemeinschaft und insbesondere der UN postulierte, trotz der bestehenden Souveränitätsschranken innerhalb des irakischen Staatsgebiets Hilfe zu leisten und die Opfer zu schützen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß ursprünglich amerikanische und britische Truppen im Norden Iraks eingesetzt waren, um die Kurden zu schützen und sie zugleich mit den am dringendsten benötigten Lebensmitteln und Arzneien zu versorgen. Bald darauf wurden dann unbewaffnete Wachleute der Vereinten Nationen (United Nations Guards Contingent) dorthin entsandt, um zumindest in den ersten Monaten nach der Unterdrückungskampagne Bagdads der Bevölkerung Nordiraks einen Neubeginn zu ermöglichen. Noch heute ist die internationale Gemeinschaft damit befaßt, die Grundbedürfnisse der Menschen dort zu decken, während die Welt bislang vergeblich auf eine umfassende Lösung wartet, die neben den Kurden im Norden des Landes auch die ebenfalls verfolgten Schiiten im Süden Iraks betreffen müßte.

I. Neue Formen humanitärer Hilfe der Vereinten Nationen

Im Zuge der Umstrukturierung des UN-Sekretariats im Februar letzten Jahres errichtete der Generalsekretär mit Wirkung vom 1.April 1992 die neue Hauptabteilung für humanitäre Angelegenheiten – in der das UNDRO ebenso aufging wie weitere bisher schon mit komplexen Notständen befaßte Sekretariatseinheiten –, ernannte auf Grund der bereits genannten, am 19.Dezember 1991 von der Generalversammlung verabschiedeten Resolution 46/182 den schwedischen UN-Botschafter Jan Eliasson zum Nothilfekoordinator und übertrug ihm die Leitung der DHA im Range eines Untergeneralsekretärs. Die Resolution enthält eine sehr detaillierte Definition dessen, was humanitäre Hilfe im neuen Stil bedeutet, und eine genaue Beschreibung der Instrumente, die dem Koordinator gegeben oder zumindest dringend anempfohlen worden sind.

Es ist wichtig, die in der Resolution 46/182 festgeschriebenen Leitlinien des neuen humanitären Ansatzes zu betrachten, damit man die Wende im Denken bei den Vereinten Nationen besser verstehen kann. Unter anderem heißt es, daß die humanitäre Hilfe »im Einklang mit den Grundsätzen der Humanität, der Neutralität und der Unparteilichkeit geleistet werden« muß. Ein anderes grundlegendes Prinzip lautet folgendermaßen:

»Die Souveränität, territoriale Unversehrtheit und nationale Einheit der Staaten muß im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen uneingeschränkt geachtet werden. In diesem Zusammenhang soll humanitäre Hilfe mit Zustimmung und grundsätzlich auf Grund eines Appells des betroffenen Landes gewährt werden.«

Weiter heißt es, es obliege

»in allererster Linie einem jeweiligen Staat, die Opfer von Naturkatastrophen und anderen in seinem Hoheitsgebiet auftretenden Notständen zu versorgen. Somit kommt dem betroffenen Staat die Hauptrolle bei der Einleitung, Organisation, Koordination und Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen in seinem Hoheitsgebiet zu.«

Die Resolution betont überdies die enge Beziehung zwischen humanitärer Hilfe, Sanierung und langfristiger wirtschaftlicher Entwicklung und versucht, damit der erwarteten Tendenz unter den Regierungen der Geberländer entgegenzutreten, einfach Entwicklungshilfemittel zugunsten der Nothilfe umzuwidmen, statt die finanzielle Gesamtleistung im Bedarfsfall zu erhöhen.

Obwohl sich die Resolution mit einer Vielzahl von Einzelaspekten beschäftigt, wird im weiteren das Hauptaugenmerk auf die Instrumente gerichtet, die es dem neuen Nothilfekoordinator ermöglichen sollen, das gesamte System der Vereinten Nationen zu schneller und wohlkoordinierter Hilfe bei Naturkatastrophen und in anderen Notlagen zu bewegen. Da die Betonung auf dem Koordinieren liegt, sind dem Nothilfekoordinator ein Ständiger interinstitutioneller Ausschuß (Inter-Agency Standing Committee), der die humanitär tätigen Organisationen, Einrichtungen und Sekretariatseinheiten einschließt und somit eine permanente Basis für den Dialog und die Beschlußfassung bietet, und ein Zentraler revolvierender

Notstandsfonds (Central Emergency Revolving Fund) mit einer Ausstattung von 50 Mill US-Dollar beigegeben worden. Der Ausschuß samt seiner Unterausschüsse hat es tatsächlich möglich gemacht, daß die humanitären Agenturen einschließlich des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) regelmäßig zusammenkommen und die Erfordernisse der weltweiten Hilfsmaßnahmen beraten. Neben gelegentlichen Sitzungen des Ausschusses auf hoher Ebene kommt es viel häufiger zu Zusammenkünften der Mitarbeiter in Genf und New York, wenn die Lage es gebietet. Darüber hinaus wurden für den Mitarbeiterstab des Nothilfekoordinators einige Bedienstete aus den beteiligten Einrichtungen abgestellt, die im Auftrag und auf Kosten ihrer Organisationen direkt an der täglichen Arbeit des Nothilfekoordinators und der Hauptabteilung für humanitäre Angelegenheiten teilnehmen. Damit ist im Prinzip die Chance für engste Zusammenarbeit und umfassenden Informationsaustausch gegeben.

Die Rolle des Notstandsfonds ist nicht minder wichtig. Da es immer viel Zeit kostet, Hilfsmaßnahmen zu planen und vor allem ihre Finanzierung sicherzustellen, macht der Fonds es möglich, kleinere Beträge sofort zur Verfügung zu stellen und damit schnelle Abhilfe zu schaffen. Es ist sehr zu wünschen, daß der Fonds durch Spenden regelmäßig aufgestockt wird. Bisher hat der Nothilfekoordinator solche Soforthilfe für Aktionen in Somalia und Kenia bewilligt; geplant ist auch, Gelder für Maßnahmen im ehemaligen Jugoslawien bereitzustellen.

Um die erheblich größeren Erfordernisse, die in der unruhigen Weltsituation auftreten, decken zu können, ist dem Nothilfekoordinator von der Generalversammlung aufgetragen worden, dafür zu sorgen, daß die Appelle der humanitären Agenturen nicht mehr separat und unkoordiniert veröffentlicht und den Regierungen unterbreitet werden, sondern als, wie es in der Resolution 46/182 heißt, »zusammengefaßte Appelle« den Staaten vorgelegt werden, damit die Anforderungen rasch geprüft werden können und die Finanzierung bewilligt werden kann. Da diese zusammengefaßten Appelle jetzt bereits die Regel sind, wird man bald absehen können, ob damit eine global akzeptierte Methode gefunden worden ist, dem ständig wachsenden Finanzbedarf gerecht zu werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedenfalls, daß die Reaktion der Geber an Schnelligkeit und Großzügigkeit gewonnen hat. Zugleich ist aber eine gewisse Ermattung bei den Spendern zu bemerken. So reagierte die Weltgemeinschaft in beeindruckendem Umfang auf den Appell anläßlich der Dürre im Südlichen Afrika, versäumte es aber, ähnlich großzügig den Wiederaufbau Afghanistans zu finanzieren. Wenn das Geld nicht bereitgestellt ist, können auch keine Hilfsprogramme in Angriff genommen werden. Es wird sich in den kommenden Jahren herausstellen, inwieweit die internationale Gemeinschaft den Verpflichtungen gegenüber den Notleidenden nachkommen wird. Das Instrument der zusammengefaßten Appelle sollte auf jeden Fall dieses Bemühen unterstützen.

Mit Hilfe dieser Instrumente ist die DHA bemüht, die bereits bestehende Zusammenarbeit der humanitären Organisationen so zu verbessern, daß die Verfügbarkeit benötigter Hilfsgüter so gut wie unmittelbar gewährleistet werden kann und der Zeitabstand zwischen dem Eintreten einer Katastrophe oder Notlage und der ersten Hilfsaktion möglichst kurz ist. Obwohl die Hauptabteilung erst ein Jahr existiert, kann man doch schon zumindest ansatzweise abschätzen, was alles durch diese neue Einrichtung erreicht worden ist.

Was an humanitären Leistungen von den Vereinten Nationen

Ein Bild, das dank der Anstrengungen der Vereinten Nationen hoffentlich bald der Vergangenheit angehören wird: Warten auf die Ausgabe von Nahrungsmitteln in Mogadischu.

erbracht wird, fügt sich im übrigen in wachsendem Maße in die politischen Maßnahmen ein, die vom Sicherheitsrat beschlossen werden. Ob es sich um Somalia, Jugoslawien oder Mosambik handelt – die Bemühungen um die Friedenssicherung (peace-keeping), um die Friedensschaffung (peacemaking) oder um den Aufbau einer dauerhaften Friedensordnung, nämlich die Friedenskonsolidierung (peace-building), laufen häufig parallel zu Bestrebungen, Notleidenden zur Hilfe zu kommen und humanitäre Unterstützung zu gewähren. Auf diesen Zusammenhang ist noch zurückzukommen.

II. Humanitäre Koordinierung: Theorie und Praxis

Am Tage seines offiziellen Amtsantritts befand sich der Nothilfekoordinator auf dem Wege nach Myanmar und Bangladesch, um im Auftrage des Generalsekretärs den ersten Versuch zu unternehmen, humanitäre Hilfe der Vereinten Nationen besser und schneller in Gang zu setzen. Seit diesem Tage ist die Kette von Katastrophen, die von Menschenhand verursacht wurden und dringend der Reaktion seitens der internationalen Gemeinschaft – und damit des Einsatzes der DHA – bedürfen, praktisch nicht abgerissen. Tagein, tagaus treten neue Probleme auf und müssen pragmatisch und rasch gelöst werden. Die DHA ist ständig mit zehn bis zwanzig Krisenherden beschäftigt; Untergeneralsekretär Eliasson ist damit eine schwere Last und große Verantwortung aufgebürdet. Ohne alle diese Probleme im einzelnen darstellen zu können, soll zumindest auf die Staaten und Gebiete verwiesen werden, wo die DHA engagiert war beziehungsweise noch ist: Äthiopien, Afghanistan, Angola, Armenien, Aserbaidschan, Bangladesch, Eritrea, Georgien, Haiti, das ehemalige Jugoslawien, Kambodscha, Kenia, Liberia, Moldau, Mosambik, Myanmar, Rwanda, Somalia, Sudan und Tadschikistan; einige Fälle mögen bei dieser Aufstellung noch übersehen worden sein. Aus der Fülle und Komplexität der genannten Krisenfälle läßt sich schon ersehen, daß die Aufgabe der Koordinierung außerordentlich schwer zu erfüllen ist.

Dies ist auch in dem höchst komplexen Falle des ehemaligen Jugoslawien festzustellen. Unmittelbar nach dem Ausbruch der Feindseligkeiten zwischen Serben und Kroaten nahm das Leiden der betroffenen Zivilbevölkerung rasch riesige Ausmaße an; diese bedurfte unversehens der tatkräftigen Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft. Die Hilfeleistungen der Vereinten Nationen und des Roten Kreuzes erwiesen sich im Angesicht der sich ausweitenden Katastrophe aber bald als unzureichend. Es erschien ratsam, die notwendigen Bemühungen der Außenwelt soweit wie möglich zu koordinieren, damit bei geringen Kosten maximale Hilfeleistungen erreicht werden könnten. Deshalb benannte der UN-Generalsekretär im Oktober 1991 den UNHCR als federführend für die humanitäre Hilfe in dem zerfallenden Balkanstaat. Diese Entscheidung fiel somit sechs Monate vor Jan Eliassons Amtsübernahme als Nothilfekoordinator der Vereinten Nationen. Aus diesem Umstand erklärt sich die Tatsache, daß bislang der UNHCR die führende Rolle im humanitären Einsatz in Kroatien, Bosnien und an anderen Krisenpunkten im ehemaligen Jugoslawien spielt. Inzwischen hat sich eindeutig erwiesen, daß die Suche nach einer friedlichen Lösung dieses Bruderzwistes ohne Flankierung durch humanitäre Aktionen völlig aussichtslos ist. Ob es sich um Tausende von Menschen handelt, die ihr Obdach verloren haben und aus ihren Heimatorten vertrieben worden sind, oder um solche, die auf Grund des Bürgerkrieges keinen Zugang zu Nahrungsmitteln mehr haben und auch ihre anderen Grundbedürfnisse nicht decken können, oder diejenigen, die den Tod von Verwandten beklagen und als Jugendliche oder als Alte den Schutz der Familie verloren haben – für alle diese Personengruppen müssen die internationalen Hilfsorganisationen bereit stehen und in gefährlichem Einsatz Schutz und Versorgung bieten.

Die Bedürfnisse im ehemaligen Jugoslawien sind derart angewachsen, daß die internationale Gemeinschaft trotz beachtlicher Anstrengungen es nicht mehr schafft, alle Aufgaben angemessen zu erfüllen. Dennoch ist eindeutig festzustellen, daß ohne die weitreichenden Hilfsmaßnahmen seitens des UNHCR, des UNICEF, der WHO, des UNDP und auch des IKRK der Konflikt sich noch weiter verschärft und ausgebreitet hätte. Man kann sogar vermuten, daß bislang die Ausweitung des Konfliktes nach Kosovo und auf Mazedonien verhindert worden ist, weil die humanitäre Hilfe zusammen mit den Friedensbemühungen der Europäischen Gemeinschaft und der Vereinten Nationen – unterstützt durch die Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) in Kroatien sowie in Sarajevo und anderen Orten Bosniens – einiges getan hat, die Spannungen zu entschärfen. Das mag zum Teil darauf zurückzuführen sein, daß die Welt mittlerweile sehr genau beobachtet, was die Streitenden im ehemaligen Jugoslawien sich selbst und ihren Landsleuten antun und angetan haben. Es muß aber auch klar festgestellt werden, daß der riesige Einsatz der internationalen humanitären Gemeinschaft bei weitem nicht alle Probleme erfaßt oder zu ihrer Lösung beigetragen hat. Was sich gerade in Bosnien als ›ethnische Säuberung‹ zugetragen hat, kann fast schon mit den übelsten Verbrechen des Dritten Reiches verglichen werden. Die kleine Gruppe der Muslime ist praktisch das Opfer einer systematischen Genozidkampagne geworden, wozu auch die brutale Vergewaltigung von Tausenden von Frauen und Mädchen der muslimischen Bevölkerung gehört. Ähnliches Elend, allerdings in kleinerem Maßstab, hat auch die anderen Volksgruppen getroffen.

Wie kann die internationale humanitäre Hilfe hier zum Zuge kommen? Es ist allgemein bekannt, daß die verfügbare Hilfe nicht ausreicht, um alle Notleidenden kurzfristig und auf längere Sicht zu versorgen. Aggressives Verhalten von serbischen Freischärlern und anderen Kämpfern hat immer wieder dazu geführt, daß dringend benötigte Lieferungen von Nahrungsmitteln, Medikamenten, Decken und Brennmaterialien ihr Ziel nicht erreichen konnten. Daraus ergab sich dann eine internationale Debatte, ob Soldaten beziehungsweise bewaffnetes Begleitpersonal die Konvois der humanitären Hilfe begleiten sollten. Nur mit großem Zögern machten sich der UNHCR, die DHA, die Hauptabteilung für friedenssichernde Maßnahmen des UN-Sekretariats und das UNICEF die Erkenntnis zu eigen, daß unter besonders schwerwiegenden Umständen kein Weg an einer derartigen ›Militarisierung‹ der Nothilfe vorbeiführt.

Die Schwierigkeit einer umfassenden Koordinierung ist auch im Falle des ehemaligen Jugoslawien mehr als deutlich geworden. Da dem UNHCR die Führungsrolle aufgetragen worden ist, stellte sich seit Ende 1991 immer wieder heraus, daß trotz herausragender Anstrengungen seitens des UNHCR von ihm manche Aspekte nicht hinreichend bedacht wurden, daß der UNHCR aber nicht ohne weiteres dazu bewogen werden konnte, solche Lücken zu schließen oder einem der Partner im humanitären Sektor die Chance zu geben, dies zu tun. Spannungen und Rivalitäten, die natürlich auch zwischen dem UNHCR und der DHA entstanden, haben die Wirksamkeit der Nothilfe gelegentlich beeinträchtigt und die unerläßliche Zusammenarbeit aller Träger der humanitären Hilfe geschwächt.

III. Die Rolle der UN im humanitären Bereich

Anhand der besprochenen Beispiele läßt sich mühelos nachvollziehen, wie diffizil die humanitäre Aufgabenstellung ist. Es reicht nicht aus, die bestehenden Bedürfnisse zu ermitteln und die notwendigen Kosten und Leistungen daraus abzuleiten. Hinzu kommt die Absprache mit der politischen Hauptabteilung des Sekretariats und besonders mit dem Generalsekretär über Vorgehensweise und Zielsetzung einer humanitären Initiative. Der Nothilfekoordinator muß aber auch mit den Regie-

rungen der betroffenen Staaten und deren diplomatischen Vertretern beraten, in welcher Weise der Einsatz von UN-Personal geschehen soll. Der politische Dialog und die Finanzfrage stellen für eine schnelle Hilfsaktion eine große Hürde dar, weil Zeit verloren geht und die verschiedenen interessierten Parteien eine solche bejahen oder auch ablehnen können. Oft genug kommt es dann zu Verschleppungsmanövern, die die Zahl der Opfer erhöhen und die die Notlage schlimmer werden lassen.

Die letztlich entscheidende Frage, die im Zusammenhang mit der humanitären Hilfe aufgekommen ist, ist die Rechtmäßigkeit dessen, was in der neueren politischen, journalistischen und akademischen Debatte als ›humanitäre Intervention‹ bezeichnet worden ist. Die grundlegende Spannung zwischen der staatlichen Souveränität und dem humanitären Imperativ hat viele Beobachter dazu geführt, anhand des kurdischen Beispiels von 1991 ein Recht zur Intervention auf Grund von humanitären Notlagen zu postulieren. Wie Mitarbeiter des Roten Kreuzes betont haben, ist eine solche Nothilfe schon seit langem sowohl legal als auch legitim gewesen, solange sie keiner militärischen Gewaltanwendung bedarf. Letzten Endes geht es darum, ob andere Staaten dazu befugt sind, mit Waffengewalt im Territorium eines anderen souveränen Staates Notleidenden die erforderliche Hilfe zukommen zu lassen.

Verfolgt man diese Debatte, so erweist es sich, daß insoweit Übereinstimmung darüber besteht, daß bei Anwendung der Bestimmungen des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen die Partner der internationalen Gemeinschaft in der Tat kollektive Gewalt gegen einen souveränen Staat anwenden und im Zusammenhang damit auch dringend erforderliche humanitäre Hilfe bereitstellen können. Man kann die Schlußfolgerung ziehen, daß trotz der oft zitierten Resolution 688(1991) des Sicherheitsrats keine neue Norm des allgemeinen Völkerrechts entstanden ist, die zur militärischen Einmischung berechtigt, um humanitäre Nothilfe zu leisten. Das Verhalten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen seit der die irakischen Kurden betreffenden Resolution bestätigt diese Schlußfolgerung insofern, als der Rat stets zum sozusagen althergebrachten Kapitel VII gegriffen hat, um in Katastrophensituationen, vornehmlich in Somalia, dringend erforderliche Abhilfe zu schaffen, ohne Rücksicht auf die Souveränität der betroffenen Staaten nehmen zu müssen.

Obwohl in der Resolution 46/182 offensichtlich davon ausgegangen wird, daß der Zugang zu den Orten, wo Menschen Not leiden, gewährleistet ist, ergibt sich in der Wirklichkeit nur zu oft, daß die humanitären Helfer, wenn überhaupt, nur unter großen Schwierigkeiten die Gebiete erreichen, in denen die Hilfe benötigt wird. Dieser Zugang erweist sich häufig als gravierendes Problem in der praktischen Übermittlung von Lebensmitteln und anderen lebensnotwendigen Artikeln. Die derzeitige Diskussion unter den Praktikern der Nothilfe konzentriert sich auf konkrete Fragen wie die Schaffung von sogenannten Soforthilfekorridoren, ›Tagen der Ruhe‹ oder Zonen, in denen die Waffen schweigen, damit humanitäre Lieferungen erfolgen können. Anstatt das Augenmerk auf ein neues ›Recht auf Intervention‹ zu richten, sollte man sich eher mit den praktischen Belangen befassen, die derzeit die humanitären Träger vorrangig beschäftigen.

Ein anderes gravierendes Problem ist die der DHA und ihrem Untergeneralsekretär gestellte Aufgabe, im gesamten System der Vereinten Nationen koordinierend zu wirken. Im humanitären Bereich bedarf es einer Fülle von Koordinierungsschritten, um das tatsächlich zu bewirken, was man erreichen möchte. Neben dem Nothilfekoordinator und der DHA erscheinen als wesentliche Akteure im UN-System das UNICEF, der UNHCR, die WHO, das WFP, das UNDP und zusätzlich das IKRK. Dazu kommen noch kleinere Partner und die große Zahl von Nichtregierungsorganisationen, die gerade im humanitären Bereich eine wesentliche Rolle spielen. Es ist zu bedenken, daß diese Organisationen fast durchweg autonom und in keiner Weise an die Wünsche des Nothilfekoordinators gebunden sind. Alles muß in langwierigen Unterredungen besprochen und vereinbart werden. Dennoch bleibt bei vielen ein Unbehagen gegenüber dem ständigen Bemühen um Koordination, so gerechtfertigt es auch ist.

Wie man weiß, verhalten sich die internationalen Organisationen in ihrer derzeitigen Größe und Struktur sehr bürokratisch und zeigen Unwillen, wenn sie ihre Prozeduren beschleunigen sollen. Wenn man die Schwierigkeiten im UN-Sekretariat selbst noch dazunimmt und überdies einräumt, daß weitere Verzögerungen von betroffenen Mitgliedstaaten verursacht werden, erklärt sich die oftmals beklagte Schwerfälligkeit des UN-Systems recht einfach. Nicht umsonst ertönten skeptische Stimmen bereits am Anfang, als der Gedanke der Benennung eines Nothilfekoordinators laut wurde. Angesichts dieser Gegebenheiten muß man in der Tat abwarten, wie auf längere Sicht diese schwierige Funktion sinnvoll und wirksam ausgefüllt werden wird. Trotz aller Bedenken und Schwierigkeiten kann man aber guten Gewissens darauf bestehen, daß die Übernahme der humanitären Koordinierungsaufgabe durch die Vereinten Nationen überfällig war. Die Katastrophe der Kurden im Frühjahr 1991 verdeutlichte die Mängel des internationalen Instrumentariums und zwang die Mitgliedstaaten zum Handeln. Die Geschwindigkeit, mit der der Nothilfekoordinator bei zahlreichen Krisen einbezogen wurde, beweist, wie sehr unter den UN-Mitgliedstaaten mittlerweile der Gedanke Fuß gefaßt hat, humanitäre Notfälle kollektiv und solidarisch anzugehen. Gerade die kleineren und schwächeren Staaten betrachten die Vereinten Nationen als selbstlosen Helfer und sind darauf bedacht, bei Bedarf Hilfe von der Weltorganisation statt von anderen Trägern zu bekommen.

Man kann also damit rechnen, daß die Zukunft vermehrt humanitäre Hilfsaktionen bringen wird. Das bedeutet aber auch, daß die Mitglieder der Weltorganisation sich konkret mit den Konsequenzen dieser zunehmenden Nachfrage auseinandersetzen müssen. Die Frage der Finanzierung ist dabei von besonderer Dringlichkeit. Die Hauptgeldgeber haben es bislang versäumt, gültige Leitlinien zu erarbeiten, in deren Folge die Finanzierung als gesichert gelten könnte, erwarten aber zugleich, daß die Organisation innerhalb des bestehenden Haushalts die rasch wachsenden Kosten decken kann. Der Notstandsfonds mit seinen 50 Mill Dollar ist viel zu bescheiden ausgestattet, als daß er die Finanzierungslücken in nennenswertem Umfang ausfüllen könnte. Entweder muß in den regulären Zweijahreshaushalt ein Ansatz für Nothilfe aufgenommen werden, oder es müssen im Rahmen der Vereinten Nationen Gespräche eingeleitet werden, um den geschätzten Finanzbedarf von vornherein im wesentlichen zu decken.

Bei einer abschließenden Bewertung des neuen humanitären Instrumentariums muß auch ein Blick auf die Schwerfälligkeit des Apparates der Vereinten Nationen geworfen werden. Wie alle bürokratischen Großorganisationen einschließlich der nationalen Ministerien leidet auch das UN-System darunter, daß die hierarchischen Prozeduren und Entscheidungsprozesse und die Koordinierung des weit verzweigten Systems übermäßig viel Zeit kosten und Ressourcen verbrauchen, die eigentlich den lobenswerten Zielsetzungen der Weltorganisation zugute kommen sollten. (Die Betrachtung der UN als bürokratisches Phänomen verlangte allerdings eine separate Abhandlung.)

Für die Bereitstellung von Nothilfe sollten Richtlinien, die die Prinzipien der Resolution 46/182 konkretisieren und ausgestalten, entworfen und verabschiedet werden, so daß die erforderlichen Schritte zur schnellen und angemessenen Hilfe jeweils ohne Verzögerung getan werden können. Die Zusammenarbeit der DHA mit den oben genannten Organisationen ist weit genug gediehen, um einen solchen Dialog zu eröffnen. Anhand solcher Richtlinien könnte es vermieden werden, daß jede Bürokratie eine Nachfrage von außerhalb erst einmal intern unter die Lupe nimmt und im eigenen hierarchischen Ver-

Wenig auszurichten vermochten zunächst die ›Blauhelme‹ der UNOSOM (im Bild: Installation von Fernmeldegerät in einem Jeep des pakistanischen Bataillons). Im Dezember 1992 erfolgte das Eingreifen des UNITAF, der nunmehr von der UNOSOM II abgelöst wird. – Die Erfahrungen mit dem Engagement der Vereinten Nationen in Somalia (vgl. den Beitrag von Volker Matthies S.45ff. dieser Ausgabe) werden bereits jetzt von höchst unterschiedlichen Positionen her in der Debatte um eine ›humanitäre Intervention‹ in Anspruch genommen.

fahren zu einer vorläufigen Entscheidung kommt. Der Zeitverlust wäre vermeidbar, und damit wäre auch konkrete Hilfe schneller verfügbar. Derartige Richtlinien würden dazu beitragen, daß statt der Routinefragen nur die spezifischen Probleme, so sie auftreten, ausführlicher beraten werden müßten. Es bleibt zu hoffen, daß solche operativen Richtlinien sehr bald von den Partnern im humanitären Bereich verabschiedet werden.

Aus den bisherigen Darlegungen geht auch hervor, daß das humanitäre Instrumentarium aufs engste mit dem Friedensprozeß koordiniert werden muß. Humanitäre Hilfe hat vielfach die Beruhigung einer kritischen Situation zur Folge. Der Konflikt in Somalia tobt weiter, weil viele Menschen das Minimum an Essen und Fürsorge entbehren, das sie am Leben erhalten würde. Solange Menschen existentiell bedroht sind, verhungern und epidemischen Krankheiten zu Opfer fallen, gibt es keinen Frieden. Ähnliches gilt für Bosnien. Hilfe über das bisherige Maß hinaus könnte auch hier dazu beitragen, daß die Lage entschärft wird und der blutige Streit schließlich aufhört.

Auf diese Weise unterstützt das humanitäre Wirken die Tätigkeit der UN-Friedenstruppen und befördert die Suche nach einem stabileren Frieden zwischen den Staaten und innerhalb der staatlichen Gemeinschaft. In den »neuen Vereinten Nationen«, von denen der Generalsekretär in seinem letzten Tätigkeitsbericht (Text: VN 6/1992 S.193ff.) gesprochen hat, erweist es sich immer deutlicher, daß das Zusammenspiel von Friedenssicherung, Friedensschaffung und humanitärem Wirken zur Hauptstütze einer selbstbewußt handelnden Weltorganisation geworden ist. Künftig dürften die Vereinten Nationen immer stärker in dieser Weise auf den verschiedenen Kontinenten wirksam werden und zusammen mit regionalen Organisationen und Ad-hoc-Gruppierungen Not lindern, Spannungen abbauen und Wege zum Frieden aufzeigen. Aus diesen Zusammenhängen erklärt sich auch der Begriff ›humanitäre Diplomatie‹, den der Nothilfekoordinator von Anfang an stark betont hat. Darin spiegelt sich die enge Verbindung von Politik und humanitärem Wirken, obwohl eine Politisierung der rein menschlich ausgerichteten Hilfsaktionen vermieden werden muß. Schon nach einem Jahr erweist sich die wichtige Funktion des humanitären Mandats im Gefüge des Handelns der Vereinten Nationen. Der Nothilfekoordinator muß die Beziehungen zu dem politischen Sektor des UN-Sekretariats, dessen Aufgabe die Friedensstiftung und Friedenskonsolidierung ist, und zur Hauptabteilung für friedenssichernde Maßnahmen, die alle Operationen dieser Art betreut und steuert, sorgfältig pflegen, damit seine eigene Effektivität in der Koordination der humanitären Maßnahmen nichts einbüßt, sondern sich vielmehr weiter verbessert. Die künftige Reputation der Vereinten Nationen hängt von seinem Erfolg nicht weniger ab als von den Ergebnissen bei der Friedenserhaltung und der Friedensstiftung.

Literatur

Adelman, Howard, Humanitarian Intervention: The Case of the Kurds, in: International Journal of Refugee Law, vol.4 (1), S.4–38

Adelman, Howard, The Ethics of Humanitarian Intervention: The Case of the Kurdish Refugees, in: Public Affairs Quarterly, vol.6 (1), January 1992, S.61–87

Bettati, Mario, Un Droit d'Ingérence?, in: Revue Générale du Droit International Public, vol.95 (3), 1991, S.639–670

Blondel, Jean-Luc, Assistance to protected Persons, in: International Review of the Red Cross, no.260, Sept./Oct. 1987, S.451–468

Clark, Jeffrey, Debacle in Somalia, in: Foreign Affairs, vol.72 (1), America and the World, 1992/93, S.109–123

Corten, Olivier, et Pierre Klein, L'Assistance Humanitaire Face à la Souveraineté des Etats, in: Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme, vol.3, no.11, Juillet 1992, S.343–364

Durand, André, The International Committee of the Red Cross, Genf 1981

Gordenker, Leon, and Thomas G. Weiss (eds.), Soldiers, Peacekeepers and Disasters, London 1991

Greenwood, Christopher, Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?, in: Europa-Archiv, Folge 4/1993, S.93–106

Jakovljevic, Bosko, The Right to Humanitarian Assistance: Legal Aspects, in: International Review of the Red Cross, no.260, Sept./Oct. 1987, S.469–484

Macalister-Smith, Peter, Non-governmental Organizations and Coordination of Humanitarian Assistance, in: International Review of the Red Cross, no.260, Sept./Oct. 1987, S.501–508

Meyer, Michael A., Humanitarian Action: a Delicate Balancing Act, in: International Review of the Red Cross, no.260, Sept./Oct. 1987, S.485–500

Minear, Larry, Humanitarianism Under Siege, Trenton, N.J., 1991

Sandoz, Yves, ›Droit‹ or ›Devoir d'Ingérence‹ and the Right to Assistance: the Issues Involved, in: International Review of the Red Cross, no.288, May/June 1992, S.215–227

Sommaruga, Cornelio, Faut-il Repenser l'Action Humanitaire?, in: Le Monde v.19.2.1993

Torelli, Maurice, From Humanitarian Assistance to ›Intervention on Humanitarian Grounds‹, in: International Review of the Red Cross, no.288, May/June 1992, S.228–248

Veuthey, Michel, The Humanitarian Network: Implementing Humanitarian Law Through International Cooperation, in: Bulletin of Peace Proposals, vol.18 (2), 1987, S.133–145

Weiss, Thomas G., New Challenges for UN Military Operations: Implementing an Agenda for Peace, in: Washington Quarterly, Winter 1993, S.51–66