

ten. Für die kommenden Jahre sind allerdings umfangreiche und verlässlichere Leistungen seitens der traditionellen Geberländer unverzichtbar. Hierin kann auch ein Schlüssel und Anreiz für noch ausstehende Reformschritte liegen. Ausgehend vom bisherigen Beitragsniveau könnten zusätzliche Beitragsleistungen für klar definierte Reformschritte und -erfolge zugesagt werden.

Programm- und Geberländer sollten sich angesichts der aufgeworfenen Finanzierungsfragen, der bisherigen Arbeitsteilung von Entwicklungsbanken und UN-Einrichtungen sowie der Zukunftsaufgaben der gesamten Entwicklungszusammenarbeit damit beschäftigen, wie eine längerfristige Perspektive und Aufgabenbeschreibung für die verschiedenen internationalen Institutionen der EZ aussehen könnte und sollte. Der schleichende Zuwachs der Weltbank bei den Aufgaben im Bereich der Technischen Zusammenarbeit und die andauernde Aushöhlung der TZ der UN sind hier wichtige Aspekte. Ein mögliches und sinnvolles Modell könnte von der Überführung der Mittel für die TZ der Weltbank an das UNDP ausgehen. Daneben gibt es eine Reihe weiterer noch offener grundlegender Fragen zu den Strukturen und Aufgaben einer künftigen internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Hierzu zählen etwa folgende Punkte:

- Sollten sich die UN und die Entwicklungsbanken jeweils auf bestimmte inhaltliche Bereiche oder Ansätze verständigen (etwa die UN auf ›makropolitische‹ Fragen, die Weltbank auf Sektorpolitiken)?
- Welche Rolle übernimmt in diesem Rahmen die EZ der EU?

– Soll sich die bilaterale EZ der multilateralen EZ einfügen oder umgekehrt?

Zu diesen Grundsatzfragen fehlen bislang ausreichende Diskussionsforen und Debatten.

Ausgangspunkt aller Reformüberlegungen zur Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen müssen die zu erfüllenden Aufgaben und Funktionen sein. Unabhängig von den existierenden Strukturen wäre selbst bei einem neu auf dem Reißbrett zu entwerfenden Organisationsschema ein Zentrum oder Dach für die EZ der UN notwendig. Diese Funktionen kann unter den bestehenden oder auch neuen Voraussetzungen nur das UNDP oder eine ähnliche Einrichtung erfüllen.

Grundsätzlich kann deshalb das UNDP ein wichtiger Schlüssel für die Reform und damit die Basis für ein entwicklungspolitisch leistungsfähigeres System der EZ der UN sein. Es sollte wegen seiner übergreifenden Funktionen im Zentrum von Veränderungen der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen stehen.

Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß ein deutlich größeres Gewicht des UNDP und der gesamten EZ der UN mit einem geschärften Profil für die internationale entwicklungspolitische Debatte und vor allem die konkrete Arbeit auf Länderebene sinnvoll und wünschenswert ist. Ein gestärktes UNDP kann einen entscheidenden Beitrag leisten zur Verwirklichung multilateraler Prinzipien wie innovativer entwicklungspolitischer Ansätze sowie insgesamt zu einer leistungsfähigeren Entwicklungszusammenarbeit.

Unvermeidliche Politisierung der humanitären Hilfe

Neuere Entwicklungen im Verhältnis von humanitärer Hilfe und internationaler Politik

DIETER REINHARDT

Mangelhafter Schutz und unzureichende Versorgung von Überlebenden in vielen Krisenherden, vermehrte Aneignung von humanitären Hilfsgütern durch bewaffnete Gruppen, eine wachsende Zahl von ermordeten Mitarbeitern humanitärer Organisationen – dies sind die aktuellen Probleme der internationalen humanitären Hilfe. Die Hilfe wird zudem regional ungleich verteilt; dies wiederum ist im wesentlichen auf die jeweiligen außenpolitischen Interessen der Geberländer in den Krisenregionen zurückzuführen. In den Krisengebieten selbst sehen sich die humanitären Organisationen zunehmend Problemen gegenüber, mit deren Lösung sie überfordert sind. Deutlich wurde, daß die Hilfe unter bestimmten Umständen Kriegsökonomien stützt und als Alibi für eine verfehlte internationale Politik der Bekämpfung der Kriegsursachen und der Verhinderung von menschlichen Tragödien herhalten muß. Schon wird von der »Krise des Humanitarismus« gesprochen¹.

Im folgenden soll die Entwicklungsgeschichte des heutigen Systems der humanitären Hilfe seit 1992 – also seit der Schaffung der damaligen Hauptabteilung Humanitäre Angelegenheiten im UN-Sekretariat und der Berufung eines Nothilfekoordinators² – und die Politik der Regierungen wichtiger westlicher Länder bei der Entstehung dieses Systems skizziert und der Stellenwert der humanitären Hilfe in der Außenpolitik dieser Regierungen beschrieben werden. Schließlich wird auf eine Strategie humanitärer Politik eingegangen, die auf völkerrechtlicher Grundlage versucht, die Instrumentalisierung humanitärer Hilfe zu verhindern.

UN-REFORM UND HUMANITÄRE POLITIK

Nach dem Ende des Kalten Krieges änderte sich die Arbeitsweise des UN-Sicherheitsrats grundlegend³. Ein hohes Maß an Einvernehmen führte zu gemeinsamen Beschlüssen, wie sie zuvor nicht möglich gewesen waren. Sie beruhten freilich weithin auf einer Dominanz der westlichen Ständigen Mitglieder des Rates, speziell der der Vereinigten Staaten. Zugleich wurde von vielen Staaten die Entmachtung der Generalversammlung zugunsten des Sicherheitsrats beklagt. Die US-Regierung bediente sich fallweise gern der Vereinten Nationen als Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen, suchte aber gleichzeitig das politische Eigengewicht des UN-Systems zu schwächen. Die westeuropäischen Staaten – insbesondere die Niederlande und die nordischen Länder –, Kanada und Japan versuchten indes punktuell eine andere Politik umzusetzen.

Die allgemein als chaotisch angesehene internationale Reaktion auf das Flüchtlingsdrama in Nordirak nach dem Zweiten Golfkrieg führte zu einer Reihe von administrativen Veränderungen im humanitären Bereich der Weltorganisation. Die 1992 eingerichtete Hauptabteilung Humanitäre Angelegenheiten (Department of Humanitarian Affairs, DHA), Anfang 1998 umbenannt in Büro für die Koordinierung der humanitären Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA), wurde damals als Kernstück eines internationalen Systems der humanitären Hilfe angesehen. Hauptaufgabe des OCHA ist es, die humanitäre Hilfe innerhalb und außer-

halb des Verbandes der Vereinten Nationen zu koordinieren. Es wird geleitet von einem Untergeneralsekretär, der auch das Amt des Nothilfekoordinators, der für die Katastrophenhilfe zuständig ist, ausübt. Er ist zugleich Vorsitzender des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses (Inter-Agency Standing Committee, IASC), in dem alle im Bereich der humanitären Hilfe tätigen Organisationen, Fonds und Programme des Systems der Vereinten Nationen sowie die großen Netzwerke einschlägig tätiger nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) vertreten sind. Ebenfalls 1992 wurde im Rahmen der EU-Kommission deren mit umfangreichen Finanzmitteln ausgestattetes Humanitäres Büro (European Commission Humanitarian Office, ECHO) eröffnet, und die Regierungen der Geberländer bauten neue humanitäre Krisenstäbe auf.

Die mit der Einrichtung der DHA verbundenen hohen Erwartungen einer besseren Abstimmung der Arbeit humanitärer Organisationen außerhalb und innerhalb der Vereinten Nationen erfüllten sich jedoch nicht, da weder die finanzielle Ausstattung noch die administrativen Befugnisse der DHA dieser Aufgabenzuweisung entsprachen. Eine Initiative der Vereinigten Staaten, die den Aufbau einer vom UNHCR dominierten humanitären Superorganisation vorsah, löste 1995 einen umfangreichen, von der Generalversammlung beziehungsweise vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) in Auftrag gegebenen Evaluierungsprozeß der Arbeit der humanitären UN-Einrichtungen und des humanitären Bereichs des UN-Sekretariats aus. Die Ergebnisse dieses Prozesses und der Reformvorschlag des Generalsekretärs vom Juli 1997⁴, der auch Veränderungen im humanitären Bereich beinhaltete, führten schließlich 1997 und Anfang 1998 zu einer drastischen Verkleinerung des OCHA. 1998 waren dort nur 188 Mitarbeiter (137 in New York und Genf und 51 in verschiedenen Krisenregionen) angestellt. Ende 1998 kam es schließlich zu einer gewissen Konsolidierung der Funktion des humanitären Aufgabengebiets innerhalb des Sekretariats beziehungsweise im gesamten UN-System⁵.

Der administrative Umbau im Rahmen des Reformvorhabens Annans vom Juli 1997 hat das Ziel einer verbesserten Koordination zum einen innerhalb des UN-Sekretariats zwischen den vier Bereichen Frieden und Sicherheit, Wirtschaft und Soziales, Entwicklung und Humanitäre Angelegenheiten sowie zum anderen zwischen dem Sekretariat und dem übrigen UN-System. Im selben Jahr wurde der Exekutiv Ausschuß für humanitäre Angelegenheiten (ECHA) eingerichtet, in dem unter dem Vorsitz des Nothilfekoordinators alle UN-Hilfsorganisationen vertreten sind. Der neue, seit Anfang 1998

amtierende Koordinator und frühere UNHCR-Bedienstete Sergio Vieira de Mello, ein Brasilianer, genießt höheres Ansehen innerhalb des UN-Systems als sein Vorgänger Akashi Yasushi.

Am 15. und 16. Juli 1998 beschäftigte sich der ECOSOC zum ersten Mal ausschließlich mit humanitären Fragen; in Zukunft wird dieser Themenkomplex als eigenes Segment ein fester Bestandteil der Tagesordnung des Rates sein. Der Rat hat im Sommer 1998 den institutionellen Stellenwert des OCHA im UN-System partiell erweitert beziehungsweise erhöht. So wird jetzt der über 40 Mill US-Dollar umfassende Haushalt des OCHA vollständig aus dem regulären Haushalt der UN finanziert und nicht wie früher nur zur Hälfte. Dies wurde Anfang Dezember 1998 von der UN-Generalversammlung mit Resolution 53/88 bestätigt.

Die teilweise berechtigte Kritik der Geberregierungen an den negativen Auswirkungen der Konkurrenz der humanitären UN-Organisationen untereinander in Krisengebieten kann allerdings zu einem guten Teil als politische Rhetorik gelten. Diese Regierungen verfügen mit den 1993 eingerichteten Exekutivräten von UNDP, UNICEF und WFP respektive mit dem für den UNHCR zuständigen Exekutiv Ausschuß über wirkungsvolle Instrumente, um die von ihnen geforderte Zusammenarbeit dieser vier Einrichtungen mit dem OCHA zu forcieren. Schließlich bestimmen die Regierungen mittels dieser Staatenvertretergremien direkt die Politik dieser vier Organisationen. Dieses Instrument wird aber nicht oder nicht in dem Maße von ihnen benutzt, wie es ihrer Kritik an der fehlenden Kooperation entsprechen würde.

GRENZEN DER KOORDINATION

Die globalen Koordinierungsfunktionen kann das OCHA aber nach wie vor nur sehr begrenzt umsetzen. Klaus Holderbaum, der zwischen 1990 und 1995 den Arbeitsstab Humanitäre Hilfe im deutschen Auswärtigen Amt leitete, formuliert dieses Dilemma folgendermaßen:

»Solange sich die Staatengemeinschaft nicht dazu durchringen kann, dem UN-Koordinator ein klares Weisungsrecht gegenüber den humanitären Hilfsorganisationen der UN einzuräumen, wird es bei den ›Kleinen Schritten‹ verbesserter Koordinierung bleiben müssen.«⁶

Larry Minear, der ein Forschungsprojekt ›Humanitarismus und Krieg‹ an der ›Brown University‹ in den USA leitet, geht davon aus,

»daß viele Regierungen an ernsthaften Reformen der internationalen Politik der humanitären Hilfe nicht interessiert sind, weil dies größere politische Kohärenz in ihrer eigenen Beziehung zu UN-Agenturen und zu den UN als Ganzes erfordern würde.«⁷



Die Leistung humanitärer Hilfe ist kein völlig neues Aufgabenfeld der Vereinten Nationen, waren sie doch in dieser Hinsicht schon nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs gefordert. Damals ging es zunächst um die Linderung und Beseitigung der Kriegsfolgen; bald schon galt es immer wieder Ad-hoc-Hilfe bei Naturkatastrophen wie auch bei mittelbar oder unmittelbar von Menschen verursachten Desastern zu leisten. Tätig wurden insbesondere UNICEF und UNHCR; eine wichtige Rolle spielt seit vielen Jahren auch die Nahrungsmittelhilfe, die vom WFP verteilt wird. – Im Bild: Eine Barke des WFP auf dem Rückweg nach Nasir in Südsudan auf einem Zufluß des Weißen Nils nach der Verteilung von Nahrungsmitteln in den umliegenden Dörfern.

Im humanitären Bereich besteht daher bei den Geberregierungen nur in einem begrenzten Umfang Interesse an einer Stärkung der logistischen Qualität humanitärer Hilfe und an der Überwindung der permanenten Konkurrenz verschiedener UN-Einrichtungen, besonders der zwischen UNHCR und UNDP. Die effektivere Verwendung respektive die Einsparung von Finanzmitteln ist dabei ein wichtiges Ziel.

Eine tatsächliche organisatorische Stärkung des humanitären Bereichs würde auch die Möglichkeit zu einer politischen Stärkung desselben eröffnen, die aber den politischen Spielraum der Regierungen, insbesondere im Sicherheitsrat, einschränken würde. Der Sicherheitsrat läßt sich zwar seit Anfang 1998 regelmäßig vom Unter-Generalsekretär für humanitäre Angelegenheiten über Krisengebiete informieren. Die institutionelle Stärkung des humanitären Bereichs im Vergleich zu anderen Arbeitsfeldern des UN-Systems und die häufigere Hinzuziehung des Verantwortlichen erfolgt aber nur in dem Maße, wie dies keine Behinderung der Durchsetzung wichtiger einzelstaatlich-strategischer Interessen von Regierungen der Geberländer darstellt. Diese sind nur in Ausnahmefällen bereit, die Vereinten Nationen vollständig über den genauen Umfang und die Art ihrer Hilfe in Krisengebieten zu unterrichten und den UN-Hilfsorganisationen im Rahmen von festen Vereinbarungen militärische und zivile Logistik zur Verfügung zu stellen.

GELD ALS MITTEL ZUR STEUERUNG DER SOFORTHILFE

Den Statistiken über die internationale Soforthilfe liegen häufig unterschiedliche Definitionen zugrunde. Der UN-Generalsekretär fordert insbesondere die Geberregierungen immer wieder dazu auf, ihr Datenmaterial den Vereinten Nationen zur Verfügung zu stellen und sich beispielsweise im Rahmen der EU auf einheitliche Definitionen zu einigen. Hiergegen sträuben sich jedoch die Regierungen. Aus diesem Grund sind die folgenden Zahlen entsprechend vorsichtig zu interpretieren. Die Tendenzen lassen sich jedoch erkennen.

So sind in den achtziger Jahren jedes Jahr etwa 600 Mill Dollar für Soforthilfemaßnahmen zur Verfügung gestellt worden. Dieser Betrag stieg am Ende des Jahrzehnts kontinuierlich an, verdoppelte sich zwischen 1990 und 1991 auf über 2 Mrd Dollar, erreichte 1994 mit 3,4 Mrd den höchsten Wert und sinkt seitdem jedes Jahr. 1997 belief sich die Soforthilfe weltweit nach Auskunft der EU auf schätzungsweise 2,3 Mrd Dollar. Insgesamt gaben die in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zusammengeschlossenen Industrieländer ein Zwanzigstel bis ein Zehntel der sich auf insgesamt rund 60 Mrd Dollar belaufenden Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe für die Katastrophenhilfe aus. Weltweit wurden in den letzten Jahren Nahrungsmittel im Umfang von 10 bis 15 Mill Tonnen als Soforthilfe deklariert.

Im letzten Jahresbericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen wird von »gravierende(n) Finanzierungspässe(n)« im humanitären Bereich gesprochen⁸. Die gesamte humanitäre Hilfe der UN-Organisationen belief sich 1997 auf 837 Mill und 1998 auf 1,2 Mrd Dollar. Im Vergleich zu den Umsätzen der Kriegsökonomien ist dieser Betrag sehr gering. Die Demokratische Republik Kongo liefert dafür das Beispiel: Ost- und West-Kasai sind wichtige Schauplätze der gegenwärtigen Kampfhandlungen, weil in diesen beiden Provinzen jedes Jahr Rohdiamanten im Wert von 1,2 Mrd Dollar gefördert werden.

Für die Durchführung der humanitären Hilfe erhalten die in zunehmendem Maße beteiligten NGOs immer mehr staatliche Mittel. Diese Tatsache stellt aber die dominierende Rolle der Regierungen der USA und der EU-Länder mitnichten in Frage. Für sie sind die neuen und erweiterten Strukturen der humanitären Hilfe primär ein Instrument ihrer Außenpolitik. Die Regierungen unterstützen humanitäre

Organisationen, sofern es dem jeweiligen außenpolitischen Interesse entspricht. Ist dies nicht der Fall, dann sind diese Organisationen weitgehend auf sich selbst angewiesen. Allerdings sind einige NGOs auch nicht bereit, den ihnen verbleibenden Spielraum zu nutzen.

Andrew S. Natsios, ehemaliger Vizepräsident von »World Vision«, stellt fest:

»Vielleicht das am wenigsten analysierte, aber institutionell wichtigste Element des internationalen Systems der humanitären Hilfe sind die Agenturen der Geberländer, insbesondere diejenigen der USA und der EU.«⁹

Und der Friedensforscher Wolf-Dieter Eberwein spricht sogar von einer »wachsenden Bedeutung des Staates« im Politikfeld der internationalen humanitären Hilfe¹⁰.

Die US-amerikanische Entwicklungsbehörde (US-AID) wickelt die Soforthilfe über ihr Büro für Katastrophenhilfe (Office for Disaster Assistance, OFDA) ab, dem in den letzten Jahren jährlich im Durchschnitt 200 Mill Dollar zur Verfügung standen. Die Hilfsgelder des ECHO, bei dem etwa 80 Mitarbeiter beschäftigt sind, erreichten 1994 mit 764 Mill ECU (annähernd 1,5 Mrd DM) einen Höhepunkt; seitdem sinkt der Haushalt. 1997 betrug er 441 Mill ECU, die zu gleichen Teilen in Ländern der Dritten Welt respektive in Ländern Ost- und Südosteuropas eingesetzt wurden. Ein Fünftel der Summe erhalten UN-Organisationen, insbesondere der UNHCR, drei Fünftel gehen an NGOs; den Rest setzt das ECHO größtenteils für den Transport von Hilfsgütern ein. In den letzten Jahren hat das ECHO versucht, die Katastrophenhilfe der EU-Länder stärker organisatorisch und politisch zu koordinieren. Die Regierungen lehnen dies jedoch ab und wollen einen Teil ihrer Hilfe bilateral abwickeln.

Die Haushalte der großen UN-Einrichtungen UNHCR, UNICEF und WFP setzen sich überwiegend aus freiwilligen Beiträgen der Regierungen beziehungsweise der wichtigsten Regierungsagenturen, also US-AID und ECHO, zusammen. Die Programme und Organisationen der Vereinten Nationen treten also nicht anders als NGOs oder das Rote Kreuz den Regierungen als Bittsteller gegenüber, wenn es darum geht, finanzielle Ressourcen für Krisengebiete zu erhalten. Von den 1997 und 1998 durchgeführten Hilfsmaßnahmen der Vereinten Nationen in Krisenregionen wurden von den Regierungen nur durchschnittlich knapp zwei Drittel finanziert. Die UN-Einrichtungen wandten 1998 für Maßnahmen im Ostafrikanischen Zwischenseengebiet und in Zentralafrika 573 Mill Dollar auf. Die Geberregierungen stellten aber im gleichen Jahr für diese Projekte nur 238 Mill Dollar zur Verfügung.

Die Vergabepolitik der Regierungen ist die Hauptursache für das Entstehen weltweit agierender großer NGOs, die jeweils ein Budget von mehreren hundert Dollarmillionen haben. Andrew S. Natsios bezeichnet als die vier größten NGOs, die auch Katastrophenhilfe leisten, »World Vision«, »Catholic Relief Services«, »Save the Children International« und »Care International«¹¹. Zu der Gruppe der großen internationalen NGOs zählen auch »Oxfam International«, »Plan International« und »Ärzte ohne Grenzen« (Médecins sans Frontières, MSF). Die größte Organisation im humanitären Bereich ist indes das internationale Rote Kreuz. Das IKRK verfügt allein über 8 000 Angestellte und ein Jahresbudget von mehr als 600 Mill Dollar.

KRIEGSÖKONOMIEN UND KOMPLEXE KATASTROPHEN

Nach dem Ende des Kalten Krieges zeichneten sich neue Tendenzen bei den Ursachen und dem Verlauf von humanitären Krisen ab, die mit bewaffneten Auseinandersetzungen verbunden sind. Es entstehen regional vernetzte Kriegsökonomien, deren Grundlage der Handel mit Drogen und Kleinwaffen und das Söldnerunwesen ist. Integrierender Bestandteil beziehungsweise Ziel der Kriegsführung ist die Vertreibung oder die Vernichtung ganzer Bevölkerungsgruppen, die Benutzung von Flüchtlingslagern als Rückzugsbasis und Rekru-

tierungspotential sowie die Einbeziehung von Kindersoldaten. Der deutsche Friedensforscher Peter Lock zählt zu den »Reproduktionsmechanismen, die ein Fortdauern kriegerischen Geschehens erst ermöglichen«, neben Raub, Schutzgelderpressung, illegalem Rohstoffexport und Drogenhandel auch die Aneignung von Hilfsgütern¹². Von einem Machtvakuum im Zuge des Zerfalls von Staatsbürokratien zu sprechen, ist aber falsch. Denn der Zerfall wird begleitet von der Entstehung neuer politisch-militärischer Gruppierungen, die ihre Herrschaft über das Territorium oder über Teile desselben errichten. Dabei wird häufig die alte Staatsbürokratie drastisch abgebaut und durch neue militarisiertere Verwaltungsformen ersetzt, die stark von Strukturen der Kriegsökonomie geprägt sind. Antonio Donini vom OCHA spricht diese Warnung aus:

»Wenn die gegenwärtigen Tendenzen sich fortsetzen, besteht das Risiko, daß die Privatisierung des Krieges und die der Hilfe sich gegenseitig verstärken.« Die Kriegsherren hätten gelernt, »wie sie die internationale humanitäre Hilfe für ihre Zwecke nutzen können.«¹³

Eric Goemaere, Geschäftsführer der MSF in Belgien, berichtet¹⁴, wie Kriegsherren ihre Opfer bewußt verhungern ließen, um dadurch humanitäre Organisationen anzulocken: 1996 entdeckten Angehörige der MSF in Liberia Tausende von verhungerten Flüchtlingen. Diese flehten sie jedoch an, umgehend ihr Gebiet zu verlassen, weil jede Hilfe Überfälle von bewaffneten Banden provozieren würde. Ross Mountain, Direktor der Zweigstelle des OCHA in Genf, weist darauf hin, daß

»1996 ... das Rote Kreuz mehr Menschen verloren (hat) als die US Armee – allein in der Region des Ostafrikanischen Zwischenseengebiets wurden 23 Menschen getötet. 36 Bedienstete des UNHCR wurden seit 1992 getötet.«¹⁵

Generalsekretär Kofi Annan mußte in seinem letzten Jahresbericht an die Generalversammlung feststellen, daß 1997/98 »erstmalig mehr Mitarbeiter des Zivil- als des Militärpersonals der Vereinten Nationen getötet« worden waren¹⁶.

In bestimmten Krisengebieten tragen auch die Regierungen von Geberländern zum Entstehen humanitärer Tragödien bei, indem sie ihre nationalen strategischen Interessen verfolgen¹⁷. Andererseits finanzieren sie humanitäre Organisationen, die in diesen Regionen arbeiten. Darüber hinaus verfolgen diese Regierungen in manchen Fällen unterschiedliche oder sogar diametral entgegengesetzte Interessen. Entsprechend ergeben sich sehr verschiedene Strategien der Regierungen im Bereich der humanitären Hilfe. Eine scheinbare außenpolitische Inkohärenz beruht häufig auf einem politischem Kalkül. Die Politik der Vereinigten Staaten in Afghanistan nach dem Einmarsch der Sowjetarmee, die Aktionen Frankreichs vor, während und nach dem Völkermord in Rwanda oder die unterschiedlichen Orientierungen der USA und Frankreichs während des Bürgerkrieges in Zaire zwischen den Heeren Mobutus und Kabilas illustrieren diese Zusammenhänge. Freilich ist es sowohl für Regierungen wie auch für die Vereinten Nationen oft unvermeidlich, mit De-facto-Regimen zusammenzuarbeiten, die noch keine internationale Anerkennung erlangt haben.

AUSGANGSBEDINGUNGEN FÜR HUMANITÄRE POLITIK

In den nächsten Jahrzehnten wird das System der humanitären Hilfe zunehmend mit einem neuen Typ von Katastrophen konfrontiert sein. Vor dem ECOSOC sprach der Vertreter des Weltverbandes der Rotkreuzgesellschaften im Juli vergangenen Jahres von einem neuen Typ sich abzeichnender komplexer Notstandssituationen (new complex emergencies). Die in der Regel von Menschen ausgelösten »sogenannten Naturkatastrophen«, die besonders viele Opfer etwa in Slumsiedlungen forderten und die mit industriellen Havarien verbunden seien, würden in den nächsten Jahrzehnten stark zunehmen. 13 Millionen Menschen seien beispielsweise 1998 in China von Überschwemmungen betroffen gewesen. Der Weltverband befürcht-

et, daß das bestehende System der internationalen Soforthilfe, das als Folge von Bürgerkriegssituationen entstanden sei, auf diesen neuen Typ von Katastrophen nicht richtig zu reagieren vermag:

»Wir müssen beginnen, mit den sogenannten Naturkatastrophen mit dem gleichen Grad an politischem und ökonomischem Realismus umzugehen, wie wir es mit dem kriegerischen und ökonomischen Kollaps tun.«

Humanitäre Hilfe ist häufig der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die Mitglieder des Sicherheitsrats einigen können. Hieraus entwickelt sich in manchen Fällen eine politische Eigendynamik, der sich die Regierungen nicht vollständig entziehen können, auch wenn sie ihren eigenen innen- und außenpolitischen Zielen widerspricht. In einer ersten Phase ist die Gewährung humanitärer Hilfe häu-

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

- 1 Diese insbesondere in der anglo-amerikanischen Literatur geführte Diskussion wird in einer der letzten Ausgaben der Zeitschrift »Disasters« fortgesetzt. Johanna Marcae vom Londoner »Overseas Development Institute« behauptet in einem Beitrag, daß die Kritiker der humanitären Hilfe zunehmend die humanitären Werte selber angreifen. Es werde nicht mehr darüber diskutiert, wie das humanitäre System reformiert werden könne, sondern ob es überhaupt sinnvoll sei, es zu reformieren. Johanna Marcae, *The Death of Humanitarianisms? An Anatomy of the Attack*, in: *Disasters* 22 (1998), S. 309-317. Vgl. auch Alex de Waal / Rakiya Omaar, *Humanitarianism ohne Grenzen? Das Wesen humanitärer Hilfe im Wandel*, in: Tobias Debiel / Franz Nuscheler (Hrsg.), *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Bonn 1996, S. 209-227.
- 2 Siehe Jürgen Dedring, *Humanitäre Diplomatie statt humanitärer Intervention*. Der Nothilfekordinator der UN vor wachsenden Herausforderungen, VN 2/1993 S. 51ff.
- 3 Siehe etwa Hans-Peter Kaul, *Arbeitsweise und informelle Verfahren des Sicherheitsrats*. Beobachtungen eines Unterhändlers, VN 1/1998 S. 6ff., und Thomas Bruha / Markus Krajewski, *Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem*. Zur rechtlichen Sicht der neueren Praxis, VN 1/1998 S. 13ff.
- 4 UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997 (deutsch als Nr. 69 der »Blauen Reihe« der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen erschienen). Siehe auch den Kurzbeitrag von Thomas Schuler in VN 4/1997 S. 146ff. und Thomas Schuler, *Annans Anlauf zur Reform*, VN 1/1998 S. 30f.
- 5 Der Gründung der DHA lag die Resolution 46/182 der Generalversammlung v. 19.12.1991 zugrunde. Durch die Resolution 1995/56 des ECOSOC v. 28.7.1995 wurde ein mehrjähriger Evaluierungsprozeß der humanitären Hilfe der UN in Gang gesetzt. Zentral für diese Auseinandersetzung innerhalb des UN-Systems sind drei Evaluierungen: UN Doc. E/AC.51/1997/3 v. 9.4.1997 (*In-depth evaluation of the Department of Humanitarian Affairs*), E/1997/98 v. 10.7.1997 (*Review of the capacity of the United Nations system for humanitarian assistance*) und A/52/270 v. 12.9.1997 (*Execution of humanitarian assistance programmes through implementing partners*). Die Ergebnisse faßte der UN-Generalsekretär in seinem Bericht A/53/139-E/1998/67 v. 12.6.1998 zusammen (*Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*).
- 6 Klaus Holderbaum, *Humanitäre Hilfe als nationale und internationale Herausforderung*, in: *Humanitäres Völkerrecht*, Heft 1/1996, S. 16.
- 7 In einem Beitrag zu einem im April 1998 in Stockholm vom OCHA veranstalteten Seminar zu den Erfahrungen mit der humanitären Koordination.
- 8 UN-Dok. A/53/1 v. 27.8.1998 (Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen), Ziff. 122.
- 9 Andrew S. Natsios, *U.S. Foreign Policy And The Four Horsemen of Apocalypse. Humanitarian Relief in Complex Emergencies*, New York 1997, S. 33.
- 10 Wolf-Dieter Eberwein, *Die Politik humanitärer Hilfe*. Im Spannungsfeld von Macht und Moral, Berlin 1997 (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, P 97-301).
- 11 Natsios (Anm. 9), S. 65.
- 12 Peter Lock, *Brothers in Arms. Ökonomische Zirkulation im Umfeld gegenwärtiger Kriege*, in: *blätter des iz3w*, Heft 223(1997), S.13.
- 13 Antonio Donini, *Asserting Humanitarianism in Peace-Maintenance*, in: *Global Governance* (1998), S. 88.
- 14 Eric Goemaere in einem Beitrag für eine Fachkonferenz der MSF im September 1998 in Wien.
- 15 Vor einer Arbeitsgruppe der NATO in Brüssel im April 1998.
- 16 Bericht (Anm. 8), Ziff. 123.
- 17 Sehr scharf kritisiert der Weltverband der Rotkreuzgesellschaften – so im Juli 1998 vor dem ECOSOC – die Sanktionspolitik gegenüber Irak: »Eine der Grundregeln des Kriegsvölkerrechts fordert die Trennung zwischen Kombattanten und Zivilisten. ... Waffen sollen so konstruiert und angewendet werden, daß damit Kombattanten angegriffen werden können, aber Zivilisten nicht unangemessen zu Schaden kommen. Die Erfahrungen haben jedoch gezeigt, daß Wirtschaftssanktionen kein genau gezielter Eingriff, sondern das wirtschaftliche Pendant zu einem Bombentepich sind.« Gelobt wird das von der irakischen Regierung eingerichtete System der Lebensmittelrationierung.
- 18 Marc Duffield et al., *Strategic Humanitarian Coordination in the Great Lakes Region, 1996-1997*. Die Studie wurde für das OCHA im März 1998 angefertigt.
- 19 Ein wesentlicher Fortschritt in der Kooperation der NGOs ist das Projekt »Sphere«. Im Rahmen dieses Projekts, in dem vier internationale Netzwerke von humanitären NGOs zusammenarbeiten, um Mindeststandards der humanitären Hilfe zu definieren, ist auch eine humanitäre Charta erstellt worden, die den völkerrechtlichen Bezug der Hilfe herstellt.
- 20 Vor den Teilnehmern eines von ECHO und IKRK veranstalteten Seminars zur humanitären Aktion im März 1998.
- 21 Goemaere (Anm. 14).
- 22 S/1998/883 (Report of the Secretary-General on protection for humanitarian assistance to refugees and others in conflict situations) v. 22.9.1998, Ziff. 14.

fig Folge des innenpolitischen, oft von den Medien verursachten Drucks, »etwas zu tun«. In einer zweiten Phase, wenn zum Beispiel die Kombattanten verhindern, daß diese Hilfe die Zivilbevölkerung erreicht, kann sich eine neue politische Dynamik entwickeln, um diesen Zugang zu erzwingen. In einer dritten Phase schließlich kann sich hieraus die direkte politische und/oder militärische Einmischung in diesen Konflikt ergeben, die zunächst durch die Leistung humanitärer Hilfe verhindert werden sollte.

Schematisch lassen sich folgende drei politische Ebenen im Bereich der humanitären Politik einer Regierung unterscheiden:

- der innenpolitische Stellenwert einer Krisenregion,
- die Konkurrenz zwischen den Staaten außerhalb und innerhalb des UN-Systems und
- der Versuch, die eigene politische und/oder militärische Passivität respektive Fehleinschätzung durch humanitäre Aktionen zu kompensieren und ein schlechtes innen- oder außenpolitisches Image zu verbessern.

Bei den OECD-Staaten ist die jeweilige administrative Zuordnung der humanitären Hilfe, ihre finanzielle Ausstattung, ihre innenpolitische Bedeutung und das Verhältnis zwischen Außen-, Entwicklungs- und Militärpolitik – zum Beispiel im Rahmen von Friedensoperationen der Vereinten Nationen – und humanitärer Politik sehr unterschiedlich geregelt. Fehlende Kohärenz kann dabei Ausdruck einer bestimmten gewählten Strategie sein oder aber sich aus der Eigendynamik verschiedener Ministerialbürokratien oder aus parteipolitischen Orientierungen ergeben.

Nur in Ausnahmefällen stimmen die außenpolitischen Interessen der Geberregierungen in solchem Maße überein, daß sich hieraus ein konzertiertes Vorgehen gegenüber lokalen Konflikten mit dem Ziel entwickelt, Kriegsursachen zu beseitigen und humanitäre Tragödien zu verhindern. In einer Studie über die Koordination der humanitären Hilfe im Ostafrikanischen Zwischenseengebiet kommt Mark Duffield zu der Schlußfolgerung, daß Versuche der Koordination auch deswegen häufig scheitern, weil es nicht möglich ist, »die Motive der Geberländer zu beeinflussen, die sich widersprüchlich verhalten in ihren humanitären, militärischen, ökonomischen und politischen Zielen.«¹⁸

STRATEGISCHE ZIELE DER HUMANITÄREN POLITIK

Für die Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems, die weiter in Krisengebieten arbeiten, ergibt sich hieraus die Notwendigkeit, neue Formen der Zusammenarbeit untereinander und

der Kooperation mit interessierten einzelnen Geberregierungen wie mit den Medien zu entwickeln, um – trotz der dargestellten Tendenz – künftig eine Politik der Krisenprävention respektive der Beendigung bestehender Krisen zu betreiben¹⁹.

Untergeneralsekretär Vieira de Mello befürwortet sogar eine »Politisierung« der humanitären Hilfe:

»Die humanitäre Aktion und die politische Aktion sind keine Gegensätze. Die humanitäre Aktion muß in einem breiteren Rahmen gesehen werden und muß der sozialen, politischen und menschenrechtlichen Aktion größere Aufmerksamkeit entgegenbringen. Die humanitäre Aktion kann sogar beschrieben werden als eine bestimmte Form der politischen Aktion.«²⁰

Die humanitären Akteure müssen ihre politische Funktion in der Außenpolitik der Geberländer und die Auswirkungen ihrer Arbeit auf den Verlauf von bewaffneten Konflikten intensiver analysieren. Nur so können sie verhindern, daß ihre Tätigkeit von Regierungen oder von Kriegsherren instrumentalisiert wird. Eric Goemaere von MSF wirft beispielsweise die Frage auf, ob eine Organisation überhaupt noch als humanitär bezeichnet werden könne, die nicht bereit sei, den Schutz der Opfer zum Kernbestand der eigenen Aufgaben zu zählen:

»Die Entscheidung, Hilfe, die sich schädlich für die Hilfeempfänger auswirkt, nicht mehr zu leisten, ist bereits eine erste Geste, Opfer zu schützen. Diese Geste kann von jeder privaten Organisation ohne internationales Mandat erbracht werden.«²¹

In den letzten Jahren insistierten humanitäre NGO-Netzwerke immer häufiger auf dem engen Zusammenhang von humanitärem Imperativ und völkerrechtlichen Normen. In dieser Sicht ist Hilfe kein Gnadennakt mehr, sondern die praktische Umsetzung eines Rechtsanspruchs. Entscheidend für die politische Funktion dieser Organisationen werden in Zukunft die völkerrechtlichen und machtpolitischen Rahmenbedingungen sein, in denen sie agieren. Auf diese Rahmenbedingungen können sie nur über ihre Lobby- und Medienarbeit Einfluß nehmen.

Eine Verbesserung dieser Bedingungen wird jedenfalls die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs bewirken. In Artikel 8 seines 1998 in Rom verabschiedeten Statuts wird der Angriff »auf Personal, Einrichtungen, Material, Einheiten oder Fahrzeuge, die an einer humanitären Hilfsmission ... beteiligt sind« ebenso wie der Angriff auf eine friedenserhaltende Mission der Vereinten Nationen als »Kriegsverbrechen« qualifiziert. Der »Kultur der Straflosigkeit, in der schamlose Verletzungen von Menschenrechten und humanitärem Recht dauerhaft ungeahndet bleiben«²² muß ein Ende gesetzt werden.

Eine zunehmend wichtige Rolle im UN-Kontext spielen die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) – wichtige Vertreter der Zivilgesellschaft. Auch auf dem Gebiet der humanitären Hilfe sind sie zunehmend aktiv. Sie treten dabei als Partner der Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen auf, stehen zu diesen mitunter aber auch in einem gewissen Konkurrenz- oder Spannungsverhältnis. – Im Bild: Auf einer auf Veranlassung der Ständigen Vertretungen Frankreichs sowie Belgiens und der Niederlande am UN-Sitz abgehaltenen Pressekonferenz haben führende Vertreter der Hilfsorganisation »Ärzte ohne Grenzen« (MSF) Gelegenheit, ihre Kampagne zugunsten besonders bedrohter Bevölkerungsgruppen der Öffentlichkeit vorzustellen.

