

Jürgen Lieser

Zentraler Gegenstand dieses Handbuches ist die humanitäre Hilfe. Was aber ist unter „humanitärer Hilfe“ genau zu verstehen? Wie wird sie definiert, was sind ihre grundlegenden Merkmale und leitenden Prinzipien und worin unterscheidet sie sich von anderen Hilfeformen – etwa von der Entwicklungszusammenarbeit? Es gibt keine einfachen Antworten auf diese Fragen. Der Versuch, humanitäre Hilfe zu definieren, führt unmittelbar zur grundsätzlichen Debatte um das richtige Konzept und Verständnis von humanitärer Hilfe.

Humanitäre Hilfe ist nach allgemeinem Verständnis eine Reaktion auf humanitäre Notlagen, die durch Naturkatastrophen, Epidemien oder Gewaltkonflikte verursacht sein können. Sie ist Handlungsfeld in einem internationalen System mit unterschiedlichen Akteuren, mit Strukturen und Verfahren der Zusammenarbeit, mit Regelwerken und Finanzierungsmechanismen. Zum grundlegenden Verständnis von humanitärer Hilfe gehört daher auch ein Blick auf dieses internationale humanitäre System.¹ Schließlich soll aufgezeigt werden, warum die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der humanitären Hilfe auch als „Krise des Humanitarismus“ apostrophiert wird. Die Entwicklungstrends und Herausforderungen, die die humanitäre Hilfe in den letzten Jahrzehnten beschäftigen und die im weiteren Verlauf des Handbuchs näher beleuchtet werden, sollen hier bereits skizziert werden, um ein besseres Verständnis der politischen und ethischen Debatte über die Ausrichtung und Sinnhaftigkeit der humanitären Hilfe zu ermöglichen.

¹ Siehe Kap. 5 für eine ausführliche Beschreibung des internationalen humanitären Systems.

J. Lieser (✉)
Alemannenstr. 2a, 79299, Wittnau, Deutschland
E-Mail: juergen.lieser@web.de

2.1 Humanitäre Hilfe: Versuch einer Definition

Eine allgemein gültige Definition des Begriffs humanitäre Hilfe gibt es nicht. In den für das humanitäre Völkerrecht einschlägigen Dokumenten (Genfer Abkommen von 1949 und deren Zusatzprotokolle von 1977) findet man keine – erst recht keine juristisch handhabbare – Definition von humanitärer Hilfe. In der Brockhaus-Enzyklopädie sind zwar die Begriffspaare „humanitäre Intervention“ und „humanitäres Völkerrecht“ aufgeführt, nicht aber „humanitäre Hilfe“. Humanitär bedeutet nach dem Brockhaus² „auf die Linderung menschlicher Not ausgerichtet“. Damit wäre humanitäre Hilfe durchaus zutreffend beschrieben, jedoch ist eine solche allgemeine Definition für dieses Handbuch wenig aussagekräftig. Es fehlt der spezifische Bedeutungsgehalt von humanitärer Hilfe, so wie sie heute im nationalen und internationalen Diskurs verstanden wird.

Weingärtner et al. (2011, S. 3) definieren humanitäre Hilfe unter Bezug auf die Good Humanitarian Donorship Initiative (GHD) und den Europäischen Konsens über die humanitären Hilfe als „bedarfsorientierte Nothilfe, die während oder im Nachgang einer von Menschen verursachten Krise oder einer Naturkatastrophe stattfindet mit dem Ziel, Leben zu retten, Leid zu mindern und die Menschenwürde zu erhalten sowie die Prävention und Vorsorge für vergleichbare Situationen zu stärken, wenn Regierungen und lokale Akteure überfordert, außer Stande beziehungsweise nicht willens sind, angemessene Hilfe zu leisten“. Damit sind bereits wesentliche Merkmale der humanitären Hilfe genannt: Es geht um Nothilfe und nicht um Entwicklungshilfe. Die Hilfe muss bedarfsorientiert sein. Sie findet während und nach Katastrophen statt, aber nur, wenn lokale Akteure diese Hilfe nicht leisten können oder wollen. Schließlich werden die Ziele der humanitären Hilfe angeführt: Leben retten, Leid mindern, Menschenwürde erhalten und zukünftigen Katastrophen vorbeugen. Was in dieser Definition noch fehlt, sind die humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit, die konstitutiv für die humanitäre Hilfe sind. Sowohl die GHD als auch die Europäische Union bekennen sich ausdrücklich zu diesen Prinzipien. Das deutsche Auswärtige Amt (AA), das die humanitäre Hilfe der deutschen Bundesregierung federführend verantwortet, beschreibt die Ziele seiner humanitären Hilfe wie folgt: „Ziel der humanitären Hilfe ist, ein Überleben von Menschen in Würde und Sicherheit zu ermöglichen, die in eine akute Notlage geraten sind, die sie aus eigener Kraft nicht überwinden können. Humanitäre Hilfe soll die Grundbedürfnisse der Menschen sichern. [...] Dabei kommt es nicht auf die Ursachen für die Notlage an.“³ Auch hier fehlt ein expliziter Hinweis auf die humanitären Prinzipien; die Bundesregierung bekennt sich jedoch zu diesen und weist an anderer Stelle darauf hin.⁴

² Brockhaus Enzyklopädie (2006) 21. Ausgabe, Bd. 12, S. 781.

³ Auswärtiges Amt (2008) Konzept zur Förderung von Vorhaben der humanitären Hilfe, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/361052/publicationFile/3529/Foerderkonzept-ProjekteHH.pdf>. Zugegriffen: 7. Dez. 2012.

⁴ So heißt es auf der Website des AA unter dem Stichwort „Humanitäre Hilfe/Wie helfen wir?“: „Politische Grundlagen der Humanitären Hilfe der Bundesregierung sind der Europäische Konsens

Humanitäre Hilfe ist also mehr als ein „Akt selektiver Barmherzigkeit“ (Henzschel 2006, S. 29) oder nur eine logistische Leistung, die darin besteht, Nothilfegüter zum richtigen Zeitpunkt an den richtigen Ort zu bringen. Humanitäre Hilfe ist ein vielschichtiges Handlungs- und Politikfeld. Das naive Verständnis, wonach humanitäre Hilfe einzig in der effizienten Verteilung von Hilfsgütern an Katastrophopfer besteht, egal durch wen und mit welcher Intention, ist immer noch weit verbreitet (Terry 2002, S. 234).

Der Ausschuss für Entwicklungshilfe (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) definiert humanitäre Hilfe so: „Ziel der humanitären Hilfe ist es, während und nach Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Krisen Leben zu retten, Leid zu lindern und die Würde des Menschen zu wahren, aber auch Vorsorge und Prävention im Hinblick auf künftige Katastrophen zu leisten. Humanitäre Hilfe muss geleitet sein von den humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit. Humanitäre Hilfe schließt auch den Schutz der Zivilbevölkerung und der nicht mehr an Kampfhandlungen Beteiligten ein. Die Hilfe umfasst die Bereitstellung von Nahrung, Wasser, sanitären Anlagen, Unterkunft, Gesundheitsdiensten und anderen Hilfsleistungen zugunsten der betroffenen Menschen mit dem Ziel, zu einem normalen Leben zurückzukehren und die Lebensgrundlagen wiederherzustellen“⁵ (DAC OECD 2012).

Auch nach dieser Definition leistet humanitäre Hilfe mehr als „nur“ Leben retten und Leid lindern. Im Zielkatalog finden sich sowohl die Wahrung der Menschenwürde als auch Vorsorge und Prävention. Neben den Zielen werden die Begünstigten genannt sowie der Kontext, in dem die Hilfe stattfindet. Es wird erklärt, von welchen Prinzipien sie geleitet wird und welche Formen der Hilfe zu ihrem Repertoire gehören. Es handelt sich hier um eine breit gefasste Definition von humanitärer Hilfe. Sie wirft aber auch Fragen auf: Wie lange ist „nach Katastrophen“ und wo enden Rehabilitation und Wiederaufbau bzw. Prävention und Vorsorge bzw. wo beginnt Entwicklungszusammenarbeit?⁶ Humanitäre Hilfe zielt eher auf die kurzfristige und unmittelbare Bekämpfung akuter lebensbedrohlicher Not, während Entwicklungshilfe die langfristige und nachhaltige Beseitigung der Ursachen von Armut, Unterentwicklung und Ungerechtigkeit anstrebt. Insbesondere bei lang anhaltenden Notsituationen ist diese zeitliche und inhaltliche Abgrenzung der humanitären Hilfe von der Entwicklungszusammenarbeit schwierig (DAC OECD 2012). Auch die humanitäre Hilfe muss um Nachhaltigkeit bemüht sein und sieht sich herausgefordert,

zur humanitären Hilfe sowie die Prinzipien und Gute Praxis Humanitärer Geberschaft“. Wesentliche Leitgedanken sind dabei die Orientierung am Bedarf der Betroffenen sowie die Einhaltung der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit“, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/WieHelfenWir_node.html. Zugegriffen: 19. Sept. 2012.

⁵ Übers. d. Verf.

⁶ Weil dem Begriff „Entwicklungshilfe“ eine als überholt apostrophierte Denkweise anhaftet (nämlich das Überstülpen von Entwicklungsmodellen auf fremde Kulturen), wird heute stattdessen von Entwicklungszusammenarbeit gesprochen.

nicht nur Symptome, sondern auch Ursachen zu bekämpfen. So sind Risikominderung und Katastrophenvorsorge auch im Zielkatalog der humanitären Hilfe zu finden. Unabhängig davon, ob man die Katastrophenvorsorge eher der humanitären Hilfe oder der Entwicklungszusammenarbeit zuordnet – unbestritten ist die Notwendigkeit, Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit sinnvoll miteinander zu verknüpfen – eine Diskussion, die unter dem Stichwort „linking relief, rehabilitation and development“ (LRRD) geführt wird (VENRO 1999, 2006). „Das gesteigerte Bewusstsein um die mögliche Schädlichkeit feuerwehrtartiger Nothilfe-Einsätze ließ viele Organisationen in den letzten Jahren zu der Überzeugung kommen, dass humanitärer Arbeit eine längerfristige Perspektive zugrunde gelegt und dem Aspekt der Nachhaltigkeit mehr Beachtung geschenkt werden muss“ (Varga et al. 2005, S. 27).

Die Definition des DAC macht allerdings ein grundsätzliches Problem zum Verständnis von humanitärer Hilfe deutlich: Die humanitären Prinzipien, insbesondere die der Unparteilichkeit und Neutralität, können nach allgemeinem Verständnis nur für die humanitäre Hilfe im klassischen oder engeren Sinne, also für das kurzfristig ausgerichtete „Leben retten und Leid mindern“ gelten. Ziele, die darüber hinausgehen, wie etwa der Einsatz für Gerechtigkeit, Menschenrechte oder die Bekämpfung der Ursachen von Not, können nicht bei gleichzeitiger Wahrung dieser ethischen Prinzipien verfolgt werden. Auf dieses Spannungsverhältnis zwischen einem engeren und prinzipienorientierten Verständnis von humanitärer Hilfe und einem weiteren, über die unmittelbare Nothilfe hinausgehenden Konzept wird in Abschn. 2.4 zurückzukommen sein.

Nach der Auffassung von Cutts (1998, S. 2) kann „humanitäre Hilfe vielfältige Formen annehmen: neutral oder nicht neutral, unparteiisch oder parteiisch, unabhängig oder ‚politically aligned‘. Sie kann sowohl Hilfe als auch Schutz umfassen, sie kann Nothilfe, Wiederaufbau und Wiedereingliederungshilfe einschließen, ja sogar langfristige Entwicklungsmaßnahmen. Sie kann zusammen mit so unterschiedlichen Dingen wie Friedenserhaltung, sozio-ökonomische Entwicklung, Regierungsführung, Menschenrechte und Umwelt in Verbindung gebracht werden“.⁷ Es ist allerdings umstritten, ob die humanitäre Hilfe tatsächlich solch unterschiedliche Formen annehmen kann, wie in dieser Beschreibung angedeutet, und ob eine solch weite Definition von Humanitarismus bzw. humanitärer Hilfe brauchbar ist, da sich alle möglichen Aktivitäten und Zielsetzungen darunter subsumieren lassen. Die internationale Debatte über die richtige Deutung und das zeitgemäße Verständnis von humanitärer Hilfe wird von Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und den USA dominiert.⁸ In Deutschland findet eine wissenschaftliche und öffentliche Debatte über die internationale humanitäre Hilfe, insbesondere in Bezug auf ihre ordnungspolitische Dimension, bisher kaum statt (Henzschel 2006, S. 31).

⁷ Übers. d. Verf.

⁸ Die führenden Denkfabriken zu Fragen der humanitären Hilfe sind seit Jahrzehnten das Overseas Development Institute (ODI) in London mit seiner Humanitarian Policy Group (HPG) sowie das Feinstein International Center an der Tufts University in Boston und Medford, Massachusetts.

Festzuhalten bleibt: Die humanitären Prinzipien, wie sie im Code of Conduct, im humanitären Völkerrecht, im Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe und in anderen einschlägigen Dokumenten verankert sind, sind unverzichtbares Wesensmerkmal der humanitären Hilfe; darin unterscheidet diese sich von der Entwicklungszusammenarbeit. Für die Definition von humanitärer Hilfe bedeutet das, dass die humanitären Prinzipien auf die Nothilfe, also die humanitäre Hilfe im engeren Sinne, beschränkt bleiben. Wenn nun für die nachfolgenden Diskussionen in diesem Handbuch dennoch eine Definition von humanitärer Hilfe vorgeschlagen wird (siehe Box 2.1), die auch ein erweitertes Verständnis von humanitärer Hilfe einschließt, dann deshalb, weil es für beide Konzepte gute Gründe geben kann und sich das Spannungsfeld zwischen beiden Positionen nicht über eine kurzgefasste Definition auflösen lässt.

Box 2.1 Humanitäre Hilfe: Eine (mögliche) Definition

Humanitäre Hilfe richtet sich an die Menschen, die durch Katastrophen in Not geraten sind, unabhängig von ihrer ethnischen, religiösen und politischen Zugehörigkeit und allein nach dem Maß ihrer Not. Sie hat zum Ziel, Leben zu retten, menschliches Leid zu lindern, die Würde der Betroffenen zu wahren und ihnen zur Wiederherstellung ihrer Lebensgrundlagen zu verhelfen. Sie ist geleitet von den humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit und basiert auf internationalen Rechtsgrundlagen. Sie umfasst sowohl die Bereitstellung von lebenswichtigen Gütern (Nahrung, Wasser, sanitäre Anlagen, Unterkunft, Kleidung, Gesundheitsdienste und psychosoziale Hilfen) als auch Schutz vor Gewalt und Verfolgung sowie die Unterstützung von Bewältigungsstrategien. Sie trägt dazu bei, die Gefährdung der Betroffenen durch künftige Krisen und Katastrophen zu reduzieren.

Humanitäre Hilfe wird in der englischsprachigen Literatur auch als „humanitarianism“ (Humanitarismus) bezeichnet und weitgehend gleichbedeutend mit „humanitarian aid“ und „humanitarian action“ verwendet (vgl. Barnett und Weiss 2008; Cutts 1998; Donini 2010; Rieff 2002). Diesen Begriffen liegt die Idee des humanitären Helfens zugrunde bzw. das universelle Bestreben, innerhalb der Menschheitsfamilie denen, die in Not geraten sind, Hilfe zukommen zu lassen. Ebenso wie humanitäre Hilfe ist auch „humanitarianism“ ein „vergleichsweise unscharfer Begriff“ (Henzschel 2006). Im deutschen Sprachgebrauch hat sich „Humanitarismus“ als Synonym für humanitäre Hilfe nicht etabliert. Eine Studie des ODI (Davies 2012) weist auf die Mehrdeutigkeit des Begriffs hin („there is no general definition of ‚humanitarianism‘; there is not one humanitarianism but ‚multiple humanitarianisms‘“) und konstatiert, dass „humanitarianism“ durch die Nachsilbe „ism“ als „Ideologie, Profession, Bewegung, ein System von Institutionen, als Geschäft und

Industrie“⁹ interpretiert werden kann (siehe auch Cutts 1998; Barnett 2011; Donini 2010).

2.2 Humanitäre Hilfe als Reaktion auf humanitäre Notlagen

Die bisher vorgestellten Definitionen von humanitärer Hilfe beinhalten weitere Begriffe, die erklärungsbedürftig sind. Dazu gehören u. a. Katastrophen oder humanitäre Notlagen, humanitäre Prinzipien, Nothilfe, Prävention und Wiederherstellung von Lebensgrundlagen. Darüber hinaus setzen manche Autoren die Freiwilligkeit der Leistungen und die Institutionalisierung (Varga et al. 2005, S. 13) sowie „die Duldung ‚humanitärer Räume‘, innerhalb derer Hilfe geleistet werden kann“ voraus (Götze 2004, S. 210). Unter dem humanitären Raum (humanitarian space) wird der freie Zugang zu den Empfängern der Hilfe und die ungehinderte Kommunikation mit ihnen verstanden, aber auch die unabhängige Kontrolle und Verteilung der Hilfsgüter.

Die Begriffe „humanitäre Hilfe“ und „Katastrophenhilfe“ werden synonym verwendet, wobei von Katastrophenhilfe eher bei Naturkatastrophen und von humanitärer Hilfe im Kontext von Kriegen und Konflikten gesprochen wird. „Humanitäre Hilfe“ ist der gebräuchlichere und umfassendere Begriff. Sowohl im Code of Conduct als auch in internationalen Regelwerken für Qualitätsstandards wie etwa dem Sphere Project wird durchgängig von humanitärer Hilfe (humanitarian aid) gesprochen. Gegenüber dem eher wertneutralen Begriff „Katastrophenhilfe“ beinhaltet humanitäre Hilfe das wertorientierte Attribut „humanitär“. Die Hilfe ist humanitär, weil sie der Barbarei des Krieges, der Vertreibung und der Gewalt einen Akt der Menschlichkeit und Zivilisation gegenüberstellt. Die Bezeichnung „humanitär“ ist allerdings vor Missbrauch nicht geschützt. Die Verwendung im Zusammenhang mit „humanitären Interventionen“ ist dafür ein noch eher harmloses Beispiel. Sogar von „humanitären Bomben“ war schon die Rede.¹⁰

Auch „Katastrophe“ bzw. „humanitäre Notlage“ sind unscharfe Begriffe. Ein schweres Erdbeben mit einer großen Zahl von Toten und Verletzten wird man ohne Zögern als Katastrophe bezeichnen. Bei langsam entstehenden Notlagen – etwa einer Dürrekatastrophe – sind sich die Akteure der humanitären Hilfe oftmals nicht einig, ab wann eine humanitäre Notlage gegeben ist, die zum Handeln zwingt. Es gibt Indikatoren und Kriterien, die messen, wann von einer Notlage oder Katastrophe gesprochen werden kann, wie etwa die Sterberate (crude mortality rate, CMR), die Zahl der Todesopfer und Verletzten oder das Ausmaß der wirtschaftlichen Schäden. Nach der Definition der Vereinten Nationen¹¹ (VN) (engl. United Nations, UN) müssen vier Kriterien erfüllt sein, um von einer Katastrophe (disaster) zu sprechen:

⁹ Übers. d. Verf.

¹⁰ So etwa der Sprecher der North Atlantic Treaty Organization (NATO), Jamie Shea, 1999 im Zusammenhang mit dem Kosovo-Krieg (VENRO 2003, S. 3).

¹¹ „A serious disruption of the functioning of a society, causing widespread human, material, or environmental losses which exceed the ability of affected society to cope using only its own re-

- eine ernsthafte Störung der Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft,
- umfangreiche Verluste an Menschenleben,
- umfangreiche wirtschaftliche Schäden oder Umweltschäden,
- deren Folgen die betroffene Gesellschaft nicht allein gestützt auf die eigenen Ressourcen bewältigen kann.

Als „große Katastrophen“ werden solche bezeichnet, die die Selbsthilfefähigkeit einer betroffenen Region deutlich überschreiten und internationale Hilfe erforderlich machen.

Die VN-Definition unterscheidet Katastrophen nach der Schnelligkeit ihres Eintretens (sudden onset vs. slow onset) und nach ihrer Ursache (Natur vs. Mensch). Eine entsprechende Klassifizierung kann im Einzelfall jedoch schwierig sein. Der Regelfall sind heute zumeist die sog. komplexen oder lang andauernden (protracted) Krisen, bei denen ein ganzes Ursachenbündel zu einer langfristigen Notlage der Bevölkerung führt (Weingärtner et al. 2011, S. 4). Über Ursachen, Ausmaß und Klassifizierung von Katastrophen gibt Kap. 11 dieses Buches nähere Auskunft. Der Begriff Katastrophe wird in der Fachdiskussion zunehmend ersetzt durch „humanitäre Notlage“ („humanitarian emergency“) oder „humanitäre Krise“.¹² Für Notlagen im Kontext von Gewaltkonflikten und mit mehrdimensionalen Ursachen findet der Begriff der „complex humanitarian emergency“ seit Ende der 1980er-Jahre verstärkt Verwendung (Keen 2008).

2.3 Das humanitäre System: Finanzierung, Strukturen, Regelwerke, Akteure

Humanitäre Hilfe ist keine abstrakte Idee, sondern Gegenstand realer Politik. Sie wird von verschiedenen internationalen Akteuren finanziert und geleistet. Im Laufe der Zeit haben sich internationale Strukturen, Regelwerke, Finanzierungsmechanismen, Normen und Standards entwickelt. Wenn also im Folgenden vom internationalen humanitären „System“ die Rede ist, dann ist damit die Gesamtheit der bestehenden Strukturen und Verfahren und das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure, die Bemühungen um Koordination, Kohärenz und leadership und die Entwicklung von Normen und Standards für das humanitäre Handeln im globalen

sources. Disasters are often classified according to their speed of onset (sudden or slow), or according to their cause (natural or man-made)“ (zit. nach: UN (DHA Glossary, Geneva, December 1992)).

¹² Der Widerspruch, der in dieser begrifflichen Verknüpfung zum Ausdruck kommt, wird hier zugunsten des allgemeinen Sprachgebrauchs hingenommen; tatsächlich gibt es natürlich keine „humanitäre“ Notlage oder Krise; allenfalls die angemessene Reaktion darauf kann mit dem Attribut „humanitär“ versehen werden. Rieff hat zudem davor gewarnt, das Attribut „humanitäre Krise“ leichtfertig auf all jene schrecklichen historischen Ereignisse anzuwenden, wie sie etwa in Auschwitz, beim Genozid in Ruanda oder bei den Gräueltaten des Pol-Pot-Regimes stattgefunden haben: „By calling some terrible historical event a humanitarian crisis, it is almost inevitable that all the fundamental questions of politics, of culture, history, and morality without which the crisis can never be properly understood will be avoided“ (Rieff 2002, S. 87).

Kontext gemeint.¹³ Das internationale humanitäre System ist allerdings kein logisches Konstrukt, sondern das Produkt vieler, oft konkurrierender Prozesse (Walker und Maxwell 2009), und nicht alle Akteure in diesem System sind von denselben Werten und Interessen geleitet. Im Idealfall ließe sich das humanitäre System beschreiben als eine große Menschheitsfamilie, in der das Prinzip der Humanität herrscht, und in der diejenigen, die von einer Krise betroffen sind, Hilfe zur Linderung ihrer Not erwarten dürfen, und diejenigen, die in einer besseren Lage sind, die Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Not zu lindern. Walker und Maxwell haben den Idealfall, wie das System funktionieren sollte, treffend beschrieben: „Die Theorie, wie das internationale humanitäre System funktionieren sollte, ist ganz einfach: Eine Krise entwickelt sich zu einer massiven Notlage für viele Menschen oder eine plötzliche Katastrophe bedroht das Leben vieler Menschen. Die lokalen Behörden – meistens die Regierung – sehen sich von der Schnelligkeit und Schwere der Not überfordert und bitten um internationale Hilfe. Internationale Stellen ergänzen die lokale Bedarfsmeldung durch eigene Erhebungen über das Ausmaß der Not und formulieren daraus einen internationalen Hilfeaufruf und einen Aktionsplan. Die zuständige VN-Stelle, das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der VN [UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA] erstellt einen Nothilfeaufruf unter Einbeziehung der humanitären VN-Organisationen. Das gleiche geschieht innerhalb der Rotkreuzbewegung und bei den internationalen Nichtregierungsorganisationen, die entweder individuell oder im Verbund agieren. Es werden Spenden gesammelt, Hilfsgüter eingekauft und ins Krisengebiet transportiert, Nothilfeexperten reisen vor Ort und alle arbeiten daran, zusammen mit den lokalen Behörden und Kommunen die Not zu lindern. Die Hilfe ist effektiv, die Krise wird entschärft und das internationale System zieht sich zurück. Soweit die Theorie. In der Praxis/Realität ist es viel unordentlicher, viel weniger effektiv und weitaus politischer“¹⁴ (Walker und Maxwell 2009, S. 9). Wie gut oder schlecht das internationale humanitäre System in der Realität funktioniert, wie also die „globale humanitäre Leistung“ zu beurteilen ist, hat ALNAP¹⁵ in einem Pilotbericht (Harvey et al. 2010) und in einem zwei Jahre später erschienenen Statusbericht (Taylor et al. 2012) detailliert dargelegt.

Entscheidende historische Etappen in der Ausformung des internationalen humanitären Systems waren Biafra, Somalia, Ruanda und die Balkan-Kriege¹⁶. In der jüngeren Vergangenheit haben die Lehren aus Großkatastrophen wie dem Tsunami im Indischen Ozean (2004), dem Erdbeben in Haiti (2010) und der Flutkatastrophe in Pakistan (2010) zu Reformen im internationalen humanitären System geführt. Die wichtigste Zäsur waren aber die Ereignisse im Zusammenhang mit dem Genozid in Ruanda. Aus dieser Katastrophe, aus dem Versagen nicht nur der Politik,

¹³ Eine ausführliche Beschreibung des internationalen Systems und seiner Akteure findet sich in Kap. 5.

¹⁴ Übers. d. Verf.

¹⁵ ALNAP = Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action.

¹⁶ Näheres siehe Kap. 3.

sondern auch der humanitären Hilfe, hat das internationale humanitäre System Lehren gezogen,¹⁷ die sich in drei bis heute wirksamen Initiativen widerspiegeln (Walker und Maxwell 2009, S. 72): Das Sphere Project, ALNAP und die Idee eines „humanitären Ombudsmanns“, die in Humanitarian Accountability Partnership International (HAP) mündete.

Das internationale humanitäre System ist auch heute bei weitem nicht perfekt. Allerdings konnten in den letzten Jahren eine Reihe von Verbesserungen¹⁸ etabliert werden, die dazu beitragen, dass die internationale humanitäre Hilfe besser koordiniert und schneller und gezielter eingesetzt wird. Verbesserungen und Weiterentwicklungen hat es auch bei den internationalen Richtlinien, Rahmenvereinbarungen, Kodizes und Qualitätsstandards gegeben. Beispiele dafür sind die GHD, der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe sowie zahlreiche Initiativen zur Verbesserung der Professionalisierung und Qualität der humanitären Hilfe (Sphere Project, Code of Conduct, ALNAP, HAP, People in Aid (PIA)) (vgl. Weingärtner 2011, S. 6 ff; Walker und Maxwell 2009, S. 129 ff.).

Die Finanzierung der humanitären Hilfe erfolgt über private Spenden sowie Zuwendungen von Regierungen und Stiftungen. Der Umfang der globalen humanitären Hilfe hat sich zwischen 2006 und 2010 von US\$ 8 Mrd. auf US\$ 17 Mrd. mehr als verdoppelt (Taylor et al. 2012, S. 25). Die Leistungen der staatlichen Geber werden im DAC-System erfasst; über die weltweiten Leistungen privater Hilfsorganisationen für humanitäre Hilfe liegen keine gesicherten Daten vor. Der erwähnte Statusbericht von ALNAP schätzt, dass von den Gesamtleistungen im Jahr 2010 von NRO US\$ 7,4 Mrd., von den VN US\$ 9,3 Mrd. und von der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung US\$ 1,2 Mrd. an humanitärer Hilfe aufgebracht wurden (Taylor et al. 2012, S. 26). Der Löwenanteil der humanitären Hilfe wird von einer Handvoll überwiegend westlicher Regierungen, in der Mehrzahl OECD-Länder, aufgebracht. Die „Geberliga“ wird von den USA und der Europäischen Union (EU) angeführt (Walker und Maxwell 2009, S. 86 f.). Die Bundesrepublik Deutschland liegt – sowohl was die Leistungen 2010 betrifft als auch gemessen an den Leistungen von 2001 bis 2010 – unter den Geberländern an vierter Stelle.¹⁹

Zwischen dem ermittelten humanitären Bedarf und der tatsächlich geleisteten humanitären Hilfe klafft eine beträchtliche Lücke, die je nach humanitärer Notlage sehr unterschiedlich ausfallen kann. Auch im globalen Kontext gilt das Prinzip, dass Notleidende bedarfsgerecht versorgt werden sollen. In der Realität ist dies jedoch längst nicht immer der Fall. Sowohl bei der regionalen als auch bei der sektoralen Verteilung der Ressourcen lassen sich erhebliche Ungleichgewichte feststellen, die nicht durch die Notlage begründet sind – das gilt sowohl für private Spenden als auch für staatliche Zuwendungen. Manche Notlagen werden aufgrund geringer Medienaufmerksamkeit vernachlässigt – man spricht dann von „vergessenen Krisen“. Für vorbeugende Ursachenbekämpfung werden trotz anderslautender Bekenntnisse

¹⁷ Zum Beispiel durch die Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (JEEAR).

¹⁸ Dazu zählen etwa die Blitzaufrufe und konsolidierten Aufrufe (Flash Appeals und Consolidated Appeals) von OCHA, der Cluster Approach oder der Central Emergency Fund.

¹⁹ www.globalhumanitarianassistance.org. Zugriffen: 1. Okt 2012.

immer noch zu wenig Mittel bereitgestellt. Auch geopolitische Interessen der Geberländer tragen zur ungleichen Verteilung der Mittel bei (vgl. Kap. 6).

Aufseiten der Akteure der humanitären Hilfe unterscheidet man zwischen den sog. Gebern (donors), den Durchführungsorganisationen (implementing agencies) und den Empfängern (recipients). Auf der Geberseite handelt es sich zumeist um Regierungen, die staatliche Gelder für humanitäre Hilfe bereitstellen. Stiftungen und Hilfsorganisationen, die private Gelder einbringen, können ebenfalls in der Geberrolle sein. Mit Empfängern sind in erster Linie die betroffenen Menschen gemeint, aber auch die Regierungen der betroffenen Länder und die lokalen Hilfsstrukturen (NRO und Nationale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften). Die Durchführungsorganisationen werden üblicherweise in drei Gruppen unterteilt: VN-Organisationen, NRO und Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Neben diesen „core actors“ nennt der ALNAP-Statusbericht (Taylor et al. 2012) als weitere Akteure der humanitären Hilfe das Militär, den Privatsektor und Diaspora-Gruppen, die mit ihren globalen Geldzuwendungen (z. B. dem Zakat-System²⁰) ebenfalls im humanitären System Einfluss nehmen (siehe Abb. 2.1).

Nach Auffassung von Donini (2010) sind es meistens die traditionellen humanitären NRO (CARE, World Vision, Ärzte ohne Grenzen (Médecins sans Frontières, MSF), etc.), die VN-Organisationen (z. B. VN-Flüchtlingskommissar (UN High Commissioner for Refugees, UNHCR), VN-Kinderhilfswerk (UN Children's Fund, UNICEF), VN-Welternährungsprogramm (UN World Food Programme, WFP)), die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und die im DAC der OECD vertretenen Geberregierungen, die die internationale humanitäre Debatte dominieren. Sie sind es auch, die in den Koordinationsgremien, bei Lobby-Kampagnen und Spendenaufrufen eine führende Rolle spielen. Innerhalb der NRO-Gemeinschaft sind es ebenfalls nur einige wenige große Hilfsorganisationen, die die Diskussion um die Respektierung der humanitären Prinzipien und die Weiterentwicklung von Standards, Professionalisierung und Rechenschaftslegung maßgeblich beeinflussen (Donini 2010).

Unter den staatlichen Gebern finden sich zunehmend auch Staaten, die nicht DAC-Mitglieder sind. Das Spektrum der staatlichen Geber hat sich in den letzten Jahren deutlich erweitert: „Seit 2008 wurden 104 Regierungen mit humanitären Beiträgen identifiziert“ (Weingärtner et al. 2011, S. 5). Die westliche Vorherrschaft in der humanitären Hilfe bekommt Konkurrenz: Neben den traditionellen OECD- oder „alten Gebern“ machen zunehmend auch „neue Geber“ wie z. B. Brasilien, Indien, Saudi-Arabien oder die Türkei von sich reden (vgl. Kap. 6). Den Staaten wird im humanitären System eine besondere Verantwortung bei der Bewältigung humanitärer Krisen beigemessen. Die „Humanitarian Charter“ des Sphere Project sieht die betroffenen Staaten an erster Stelle in der Pflicht, „to provide timely assistance to those affected, to ensure people's protection and security and to provide support for their recovery“ (The Sphere Project 2011, S. 21). Das VN-System der humanitären Hilfe mit seinen operativen Organisationen, insbesondere OCHA, UNHCR, UNICEF und WFP, wird seit 2005 einem Reformprozess (Humanitarian

²⁰ Zakat = Almosensteuer (einer der fünf Pfeiler des Islam).

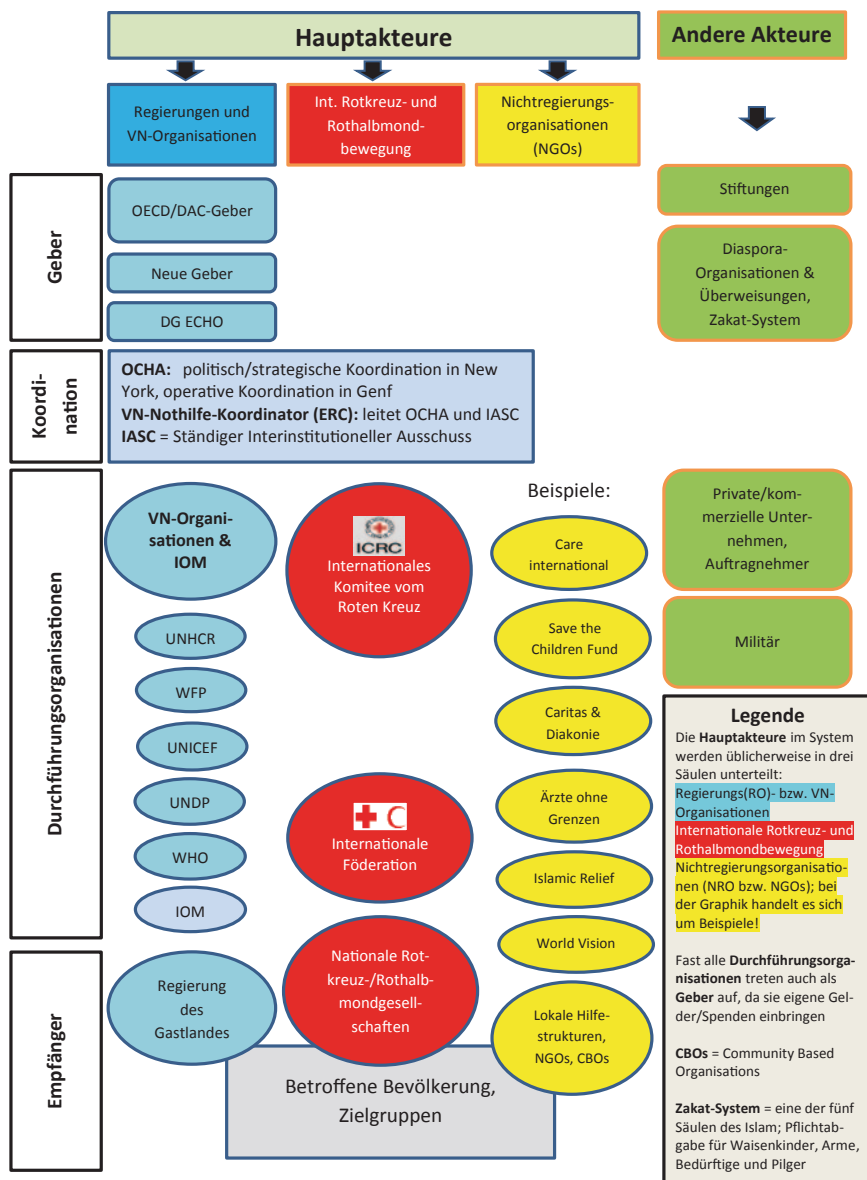


Abb. 2.1 Akteure im humanitären System. (Quelle: Eigene Darstellung)

Response Review) unterzogen mit dem Ziel, die Hilfe effektiver, planbarer und besser koordiniert zu gestalten.

Als Akteure der humanitären Hilfe nehmen die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und die humanitären NRO eine besondere Stellung ein.

Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

Stand: Januar 2013



Abb. 2.2 Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. (Quelle: Deutsches Rotes Kreuz (DRK))

Zur Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung gehören das 1863 gegründete Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), die 1919 gegründete Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC) sowie die 188 Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (Abb. 2.2).²¹

Ohne die nicht-staatlichen humanitären Hilfsorganisationen wäre das humanitäre System nicht denkbar. Nationale Regierungen und das VN-System bedienen sich dieser Hilfsorganisationen, um die humanitäre Hilfe zu den Empfängern zu bringen. Gründe dafür sind zum einen die bessere Kenntnis und Anbindung dieser Organisationen an die lokalen Gegebenheiten. Zum anderen können die Hilfsorganisationen aufgrund ihres unabhängigen Status den Zugang zu den Hilfebedürftigen und die Einhaltung der humanitären Prinzipien besser gewährleisten als staatliche Institutionen; wobei die Unabhängigkeit von manchen NRO zu Recht in Frage ge-

²¹ Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung wird aufgrund ihres besonderen völkerrechtlichen Status nicht zur Gruppe der NRO gezählt. Sie ist aber mitgemeint, wenn in den folgenden Ausführungen von „(humanitären) Hilfsorganisationen“ die Rede ist.

stellt werden kann, wenn sie sich ganz oder in hohem Maße aus staatlichen Zuwendungen finanzieren.

Die Zahl der humanitär tätigen NRO ist in den letzten 20 Jahren stark angestiegen. „Während 1992 in Somalia nur einige wenige Hilfsorganisationen vor Ort waren, waren es 1993 in Ruanda bereits 200. 1999 im Kosovo waren es 250, und nach dem Erdbeben in Haiti 2010 wurden 900 Organisationen registriert“ (Barnett 2011, zit. nach Davies 2012, S. 17). Aber nicht nur die Zahl der NRO ist rasant angestiegen, auch das Spektrum der inhaltlichen Ausrichtung und ideologischen Orientierung ist breiter geworden.

Die Frage um die Aktualität und Relevanz der humanitären Prinzipien hat zu einem Richtungsstreit unter den Hilfsorganisationen geführt, der sich vereinfacht als Kontroverse zwischen einem traditionellen, konsequent an den humanitären Prinzipien ausgerichteten „needs based approach“ und einem menschenrechtsbasierten Ansatz („rights based approach“) darstellt. Dieser Richtungsstreit ist im Prinzip so alt wie die humanitäre Hilfe selbst und führt wieder zurück zu der eingangs gestellten Frage, wie humanitäre Hilfe definiert werden kann. Zugespitzt kann die Frage auch lauten: Ist die humanitäre Hilfe in der Krise?²²

2.4 Humanitäre Hilfe in der Krise?

Die Idee einer neutralen humanitären Hilfe und die überarbeiteten und erweiterten Genfer Abkommen finden weltweite Anerkennung und können zusammen mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 als ein universal gültiges Normen- und Regelwerk gelten. Kritiker beklagen allerdings, dass es sich weitgehend um Lippenbekenntnisse handelt und die Realität kriegesischer Konflikte sich bis heute wenig um die vom humanitären Völkerrecht gesetzten Normen, wie z. B. den Schutz der Zivilbevölkerung oder den Respekt vor der Neutralität der Helfer, schert (Rieff 2002, S. 71). Die Frage, inwieweit die humanitären Prinzipien im traditionellen, d. h. Dunant'schen²³ Verständnis für die humanitäre Hilfe heute noch maßgeblich sein können, beschäftigt nicht nur die Wissenschaft, sondern beeinflusst ganz konkret auch die humanitäre Praxis.²⁴ Können z. B. staatliche Akteure, die weder neutral noch unparteiisch noch unabhängig sind, humanitäre Hilfe im Sinne der humanitären Prinzipien leisten? Vertreter eines konsequent prinzipienorientierten Ansatzes von humanitärer Hilfe wie z. B. aus der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung stellen hierzu unmissverständlich fest: „Maßnahmen sind

²² In Anlehnung an den Untertitel des vielbeachteten Buches von David Rieff (1992): *A bed for the night. Humanitarianism in crisis*.

²³ Henry Dunant gilt als Begründer der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und hat als einer der Ersten die Idee einer neutralen und unparteiischen humanitären Hilfe in die Praxis umgesetzt.

²⁴ So war etwa in Deutschland bis 2012 die humanitäre Nothilfe beim AA angesiedelt, während die „entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe“ beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verwaltet wurde. Die humanitären Prinzipien wurden vom AA, nicht aber vom BMZ als handlungsleitend betrachtet.

humanitär, wenn sie den Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit genügen. Hilfsmaßnahmen, die dies nicht tun, sind – unabhängig von der wohlmeinenden Absicht und der Wirksamkeit – nicht humanitär“ (DRK 1997, S. 28). In der Konsequenz bedeutet das, dass staatliche Akteure wie etwa Streitkräfte zwar Hilfsmaßnahmen durchführen, aber nicht für sich in Anspruch nehmen können, dass diese Hilfe nach den humanitären Prinzipien erfolgt.

Die in Box 2.1 vorgeschlagene Definition von humanitärer Hilfe beschreibt, wie humanitäre Hilfe sein sollte. Aber entspricht das, was hier als theoretischer Anspruch an die humanitäre Hilfe formuliert ist, auch der Realität? Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit bzw. zwischen Normen und Praxis der humanitären Hilfe beherrscht seit zwei Jahrzehnten die humanitäre Debatte, wenn auch unter unterschiedlichen Benennungen.²⁵ Unter den Akteuren der humanitären Hilfe, aber auch in der Wissenschaft gilt heute als unbestritten, dass humanitäre Hilfe nicht in einem neutralen, politikfreien Raum stattfindet, sondern in einem komplexen Gefüge von Notlagen und Krisen. Sie ist geleitet von hohen ethischen Ansprüchen und unterliegt normativen Rahmensetzungen. Sie wird von anderen Politikfeldern und von unterschiedlichen Zielen und Interessen der handelnden Akteure beeinflusst. Deshalb erscheint es geboten, die humanitäre Hilfe oder auch Katastrophenhilfe „nicht nur als eine funktionale Hilfeform, sondern als ein Politikfeld zu definieren, worin es zu Spannungen zwischen Ethik, Politik und Recht kommen kann“ (Treptow 2011, S. 716). Nach Henzschel (2006, S. 1) ist die internationale humanitäre Hilfe „durch ein sehr heterogenes Netzwerk verschiedenster humanitärer, politischer und militärischer Akteure und Interessen gekennzeichnet und von einem Dilemma zwischen moralischem Anliegen und politischen Realitäten geprägt.“

Von daher erscheint es nicht überraschend, dass sich unter den NRO verschiedene Richtungen oder „Denkschulen“ entwickelt haben, die sich, wie bereits erwähnt, grob in zwei Lager aufteilen lassen: auf der einen Seite die Anhänger der klassischen, prinzipientreuen und „needs based“ humanitären Hilfe (auch als „Dunantisten“ oder „Minimalisten“ bezeichnet (Weiss 1999)) und auf der anderen Seite die Anhänger des sog. „neuen Humanitarismus“. Walker und Maxwell (2009, S. 121 ff.) unterteilen die NRO in vier Kategorien: die „Prinzipientreuen“ (hierzu zählen sie das IKRK, mit Einschränkungen auch MSF und „andere aus der Gruppe der ‚ohne Grenzen‘-Bewegung“), dann die „Pragmatiker“ (auch als „Wilsonian“ bezeichnet), die „Solidarischen“ bzw. die Vertreter des „neuen Humanitarismus“ und schließlich die religiösen NRO. Diese Kategorisierung ist allerdings insofern nicht ganz logisch, als sich sowohl religiöse als auch säkulare NRO den drei genannten Richtungen zuordnen lassen. Calhoun (2008, S. 74) unterscheidet auch nur drei Positionen – einschließlich der Pragmatiker –, räumt aber gleichzeitig ein, dass die Zuordnung nicht immer eindeutig ist und dass „viele Geber und nicht wenige humanitäre Organisationen gleichzeitig alle drei Positionen einnehmen“ (Calhoun 2008, S. 75). Es gibt weitere Taxonomien, die die NRO nach ihrem jeweiligen Selbstver-

²⁵ So etwa als „ethischer Konflikt“ (Just 1998) oder „ethisches Dilemma“ (Götze 2004), „le paradoxe humanitaire“ (Eberwein 2006) „the paradox of humanitarian action“ (Terry 2002) oder gar als „humanitarianism in crisis“ (Rieff 2002).

ständnis der einen oder anderen Richtung zuordnen (z. B. Barnett und Snyder 2008; Dijkzeul 2004; Stoddard 2003).²⁶ Die humanitäre Gemeinschaft war zu keiner Zeit eine homogene Einheit, wie die Geschichte der humanitären Hilfe zeigt (vgl. hierzu Kap. 3). Allerdings hat sich der Grundkonflikt zwischen dem „puristischen“ Ansatz und dem „neuen Humanitarismus“ nach dem Ende des Kalten Krieges deutlich akzentuiert, nicht zuletzt auch bedingt durch die Entstehung vieler neuer humanitärer Hilfsorganisationen (Varga et al. 2005).

Als dezidiert Vertreter einer prinzipientreuen humanitären Hilfe, die sich darauf beschränkt, durch Hilfeleistung Not zu lindern, gilt u. a. David Rieff. In seiner pessimistischen Beschreibung vom humanitären Zustand der Welt hat Rieff (2002, S. 21) dem Humanitarismus bescheinigt, per definitionem ein Sinnbild des Versagens und nicht des Erfolgs zu sein: „Die Katastrophe hat bereits stattgefunden, die Hungersnot hat begonnen, die Cholera tobt, die Flüchtlinge sind schon unterwegs.“ Daraus folgt für ihn, dass humanitäre Hilfe allenfalls das schlimmste Leid lindern kann, aber nicht in der Lage ist, Unrecht und Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Nach seiner Auffassung ist es nicht möglich, gleichzeitig humanitäre Hilfe nach dem Grundsatz der Unparteilichkeit zu leisten und die Ursachen der Not, wie etwa massive Menschenrechtsverletzungen, anzuprangern.

Im Gegensatz dazu steht die Position des „neuen Humanitarismus“, die sich dadurch auszeichnet, dass sie anders als die klassische Rotkreuz-Position der Neutralität und Unparteilichkeit das Unrecht anprangert und sich dafür einsetzt, dass politische Maßnahmen ergriffen werden, um Menschenrechtsverletzungen, Völkermord und andere Gräueltaten, wenn notwendig mit Gewalt, zu unterbinden. Die Hilfsorganisation MSF, die 1971 nach dem Biafra-Krieg (1967–1970) gegründet wurde, hat dafür den Ausdruck „témoignage“ geprägt. Die MSF-Gründer waren mit der neutralen Haltung des Französischen Roten Kreuzes im Biafra-Konflikt nicht einverstanden.²⁷

Für die klassische, an den humanitären Grundsätzen orientierte humanitäre Hilfe steht wie keine andere Organisation das IKRK. Wie Cutts feststellt, lässt sich allerdings aus dem humanitären Völkerrecht kein Mandat für das IKRK ableiten, humanitäre Hilfe zu definieren. Trotzdem wurde bei verschiedenen Anlässen deutlich, dass die IKRK-Prinzipien Pate standen für Entscheidungen und Weichenstellungen, etwa des Internationalen Gerichtshofes oder bei der Entwicklung des „Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations in Disaster Relief“ (Cutts 1998, zit. nach Davies 2012, S. 7). Dieses orthodoxe Verständnis von humanitärer Hilfe hat jedoch erstmals in der Zeit des Nationalsozialismus Schaden genommen. Damals wusste das Rote Kreuz von den Zuständen in den Konzentrationslagern und von Gaskammern, hat aber geschwiegen, um den Zugang zu den Lagern nicht zu gefährden. Nach der Auffassung

²⁶ Vgl. hierzu auch Kap. 5.

²⁷ Zur Abspaltung von MSF vom IKRK siehe auch Barnett und Weiss (2008); MSF ist allerdings in den letzten Jahren wieder zu einer eher neutralen und prinzipienorientierten Position zurückgekehrt.

vieler Kritiker hat die humanitäre Hilfe während des Biafra-Krieges und vor allem beim Genozid in Ruanda 1994 endgültig ihre Unschuld verloren.

Wie Henzschel schreibt, kann der „Neue Humanitarismus [...] als Versuch verstanden werden, dem Politikfeld der internationalen humanitären Hilfe zu einem neuen – an veränderte weltpolitische Rahmenbedingungen angepassten – Selbstverständnis verhelfen. Dieses stützt sich auf die Einsicht, dass unpolitische und neutrale humanitäre Hilfe sowohl naiv als moralisch fragwürdig ist“ (Henzschel 2006, S. 148). Vom „klassischen Humanitarismus“ im Sinne von Henry Dunant unterscheidet sich der „neue Humanitarismus“ insbesondere dadurch, dass er akzeptiert, dass Hilfe immer auch politisch ist, dass das Ideal der Neutralität überholt ist und dass die Verletzung von Menschenrechten genauso schwerwiegend ist wie die Vernachlässigung von menschlichen Basisbedürfnissen (Walker und Maxwell 2009, S. 73, 138).

2.5 Entwicklungstrends und Herausforderungen

Das in Abschn. 2.4 beschriebene Spannungsfeld zwischen „klassischem“ und „neuem Humanitarismus“ oder, anders ausgedrückt, zwischen dem bedürfnisorientierten und dem menschenrechtsorientierten Ansatz der humanitären Hilfe ist nicht die einzige Herausforderung, vor die Hilfsorganisationen, Helfer und Politik gestellt sind. Humanitäre Hilfe, also das organisierte Helfen in humanitären Krisen und Katastrophen, stößt heute auf vielerlei Schwierigkeiten und kann nicht mehr selbstverständlich für sich in Anspruch nehmen, inmitten von Gewaltkonflikten quasi unbehelligt von politischen, wirtschaftlichen und militärischen Interessen einfach nur Gutes zu tun. Seit Jahren nehmen Naturkatastrophen zu. Gewaltkonflikte verändern ihren Charakter und machen es schwieriger, Hilfe zu den Opfern zu bringen. Die Helfer sehen sich mit zunehmend komplexeren Notlagen, divergierenden Geberinteressen, politischer Einflussnahme und konkurrierenden Hilfsangeboten konfrontiert. Sie geraten zwischen die Fronten und werden Opfer von gewaltsamen Übergriffen. Auch vor Missbrauch und politischer Instrumentalisierung kann die Hilfe nicht sicher sein. Die humanitäre Hilfe hat ihre Erfolgsgeschichten, sie rettet Leben und lindert menschliches Leid. Sie stößt aber auch immer wieder an ihre Grenzen. Dafür stehen, wie bereits erwähnt, die Hungerkatastrophe der 1960er-Jahre in Biafra oder der Genozid und dessen Folgen in Ruanda als Beispiele.

Hilfsorganisationen stehen heute unter einem hohen Erwartungsdruck: Sie sollen schnell, effektiv und reibungslos Hilfe zum Überleben leisten. Die Hilfe soll unparteiisch, neutral und nachhaltig sein und sich allein an den Bedürfnissen der betroffenen Menschen orientieren. Sie soll aber auch die Ursachen, die dazu führen, dass Menschen in humanitäre Notlagen geraten, nicht ignorieren. Staatliche Geber, private Spender und auch die Hilfeempfänger verlangen Rechenschaft über den sinnvollen Einsatz der Hilfsgelder. Dieses Paket an expliziten und impliziten Erwartungen ist riesig. Kann man aber von der humanitären Hilfe mehr erwarten als die unmittelbare Linderung akuter Not und die Sicherung des Überlebens? Die Frage, mit welchen Mitteln eine „humanitäre Krise“ (wie etwa der Bürgerkrieg im Sudan) zu beenden wäre, kann die humanitäre Hilfe nicht beantworten. Militärisch

intervenieren, ja oder nein? Und falls ja, auf welcher Seite, zu wessen Gunsten? Auf wessen Kosten und mit welchen möglichen Folgen (Rieff 2002, S. 96)? Die humanitäre Hilfe wäre überfordert, wollte man in ihr ein Instrument der Krisenprävention und Konfliktlösung sehen. Das ist eindeutig Aufgabe der Politik und nicht der humanitären Hilfe (Eberwein und Runge 2002). Rieffs unermüdliches Credo, dass es „für humanitäre Probleme keine humanitären Lösungen gibt“ (Rieff 2002, S. 304) ist allerdings zugleich ein Plädoyer für die Anwendung militärischer Gewalt zur Beendigung humanitärer Krisen.

Übereinstimmend wird davon ausgegangen, dass der weltweite Bedarf an humanitärer Hilfe zunehmen wird, bedingt durch die zunehmende Anzahl humanitärer Notlagen. Zumindest für solche Notlagen, die durch den Klimawandel und die dadurch verursachten wetterbedingten Naturkatastrophen, aber auch durch die Preisentwicklung bei Nahrungsmitteln oder durch unkontrollierte Verstädterung verursacht werden, scheint diese Prognose plausibel. Darüber hinaus stellt die „zunehmende Komplexität von bewaffneten Konflikten sowie schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte und humanitären Prinzipien in Krisensituationen“ (Weingärtner et al. 2011, S. 10; Henzschel 2006, S. 99) die humanitäre Hilfe vor große Herausforderungen.

Seit dem Ende des Kalten Krieges glaubt Henzschel (2006, S. 23) eine „Renaissance des Humanitarismus“ zu beobachten, die sich u. a. in der starken Zunahme internationaler Akteure in der humanitären Hilfe äußert, aber auch darin, dass die Ziele der humanitären Hilfe ambitiöser geworden seien. Nicht mehr nur die Verteilung von Hilfsgütern, sondern auch statebuilding und peacebuilding in Postkonflikt-Situationen stehen auf der Agenda. Damit erhält die humanitäre Hilfe eine zunehmend „ordnungspolitische Funktion und Wirkung“, und „[h]umanitäre Erwägungen gehören heute zu den Standardkomponenten strategischer und doktrinärer Debatten in internationalen Organisationen und den Außen- und Verteidigungsministerien der meisten Staaten“ (Henzschel 2006, S. 24).

Eine Folge dieser Entwicklung ist die schleichende Militarisierung der humanitären Hilfe, die sich einerseits darin äußert, dass sich Streitkräfte selbst als Akteure humanitärer Hilfe gerieren, um die „Herzen und Köpfe“ der Menschen zu gewinnen und auf diese Weise die eigenen Truppen zu schützen. Ein anderer Trend ist die zunehmende Vereinnahmung humanitärer NRO für militärisch-strategische Zielsetzungen. Dafür steht das berühmte Zitat von US-Außenminister Colin Powell, der die NRO als „force multiplier, such an important part of our combat team“ im Krieg gegen den Terror bezeichnet hat.²⁸ Etwas diplomatischer ausgedrückt, aber nicht weniger eindeutig, kommt dieses Ansinnen unter dem Stichwort „Kohärenz“ oder „vernetzte Sicherheit“ daher.²⁹ Gemeint ist, dass alle Kräfte gebündelt werden müssen, um ein gemeinsames Ziel besser zu erreichen. Eine Studie des Feinstein

²⁸ Colin Powell, „Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Non-Governmental Organizations“, 26. October 2001.

²⁹ Beim sog. „Whole-of-Government-Approach“ (ein von der OECD DAC Fragile States Group geprägter Begriff) geht es um „involving departments responsible for security, and political and economic affairs, as well as those responsible for development aid and humanitarian assistance

International Center hat 2006 festgestellt, dass Hilfsaktionen, die darauf abzielen, das Leiden von Menschen zu lindern, in eine „Politik- und Sicherheitsagenda des Nordens eingegliedert wurden“ (Walker und Maxwell 2009, S. 77). Nach Macrae und Leader (2000, S. 9) kann die Suche nach Kohärenz zwei unterschiedliche Dimensionen und Zielrichtungen haben: entweder die Einbindung der humanitären Hilfe in das Gesamtrepertoire politischer, wirtschaftlicher und militärischer Maßnahmen des Konfliktmanagements (dann würde die humanitäre Hilfe im Sinne außenpolitischer Interessen instrumentalisiert), oder im Sinne einer komplementären Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren mit dem Ziel einer Optimierung der Hilfsmaßnahmen. Die Geister scheiden sich also an der Frage, was das gemeinsame Ziel wäre, für das Kohärenz und Zusammenarbeit eingefordert wird.

2.6 Schlussbemerkung

Muss also am Ende die humanitäre Hilfe grundsätzlich infrage gestellt werden? Das Auseinanderklaffen von Normen und Realität, bezogen auf die humanitäre Hilfe und auf die humanitären Krisen und Kriege des 20. Jahrhunderts, wurde zugespitzt in der Aussage: „Kein Jahrhundert hatte bessere Normen und schlimmere Realitäten“ (Rieff 2002, S. 70), und daran die Frage geknüpft, „whether or not humanitarianism is a waste of hope“ (Rieff 2002, S. 28, unter Bezug auf Alex de Waal). Diese Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit, die auch für das 21. Jahrhundert Gültigkeit behält, zu schließen, ist für alle Akteure der humanitären Hilfe eine Herausforderung. Die Lösung humanitärer Krisen sowie die Krisenprävention bleibt allerdings in erster Linie eine Aufgabe der Politik: „Kein Arzt kann einen Völkermord verhindern. Ein humanitärer Helfer kann weder ‚ethnische Säuberungen‘ stoppen noch Krieg führen. Kein humanitärer Helfer kann einen Frieden aushandeln. Dieses ist politische Verantwortlichkeit und keine Forderung an die Humanitären.“³⁰ Humanitäre Hilfe ist kein Instrument der Krisenbewältigung. Die Diskussion um die richtige Definition von humanitärer Hilfe und die „Krise des Humanitarismus“ hat allerdings deutlich gemacht, dass die strikte Trennung zwischen politischer und humanitärer Aktion zunehmend infrage gestellt wird. Soll, darf die humanitäre Hilfe sich auf einen „comprehensive approach“ einlassen? Kann sie sich auf den Grundsatz der Neutralität und Unparteilichkeit zurückziehen und das Krisenmanagement der Politik überlassen? Verliert sie ihre „humanitäre Unschuld“, wenn sie sich in eine sicherheitspolitische Agenda einbinden lässt, wie es von manchen politischen Akteuren gefordert wird? Ist dem Argument von Henzschel (2006, S. 24) zuzustim-

– in order to achieve successful development in fragile environment“. Gemeint ist hier die Forderung nach Kohärenz des politischen Handelns (Weingärtner et al. 2011, S. 34).

³⁰ Zitat aus der Rede von James Orbinski (MSF) vom 10. Dezember 1999 anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises an seine Organisation. <http://www.aerzte-ohne-grenzen.de/kennenlernen/organisation/aufgaben-und-ziele/friedensnobelpreis/nobelpreisrede/index.html>. Zugriffen: 7. Dez. 2012.

men, dass die humanitäre Hilfe eine zunehmend „ordnungspolitische Funktion und Wirkung“ entfaltet?

Die humanitäre Hilfe muss auf diese Fragen Antworten finden und sich auch mit ihren Kritikern auseinandersetzen, zu denen u. a. Alex de Waal, David Rieff, Naomi Klein oder neuerdings Linda Polman zählen. Die Kritiker, die Macrae (1999) in die Lager der „Antiimperialisten, Realpolitiker, orthodoxen Entwicklungshelfer und neuen Friedensstreiter“ unterteilt hat, haben – zwar mit unterschiedlichen Akzenten, aber doch in zentralen Punkten übereinstimmend – die Schwächen der humanitären Hilfe aufgezeigt. Die Kritik unter dem Stichwort „Humanitarismus in der Krise“ erinnert an manche Fundamentalkritik, die auch gegenüber der Entwicklungshilfe formuliert wurde. Einzelne Kritikpunkte mögen überzogen sein, wie etwa der, die NRO seien abhängig von den Geberländern und den VN und de facto Durchführungsorganisationen bzw. Auftragnehmer der Geberregierungen (Rieff 2002, S. 118), aber es gibt auch Fehlentwicklungen, die zu Recht kritisiert werden.

Humanitäre Hilfe ist notwendiger denn je und kann nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen werden. Solange es humanitäre Notlagen gibt, die Menschen in ihrer Existenz und Menschenwürde bedrohen, muss es eine ausgestreckte Hand geben, die Hilfe leistet. Die Akteure in Hilfsorganisationen, Politik oder Wissenschaft müssen sich aber den Fragen, Dilemmata und Herausforderungen stellen. Ohne abschließende Antwort bleibt die Frage, ob die humanitäre Hilfe nur die unmittelbare Not lindern soll oder ob sie im Sinne des „neuen Humanitarismus“ auch die Ursachen humanitärer Notlagen bekämpfen muss.

Literatur

- Barnett M (2011) *Empire of humanity: a history of humanitarianism*. Cornell University Press, Ithaca
- Barnett M, Snyder J (2008) The grand strategies of humanitarianism. In: Barnett M, Weiss TG (Hrsg) *Humanitarianism in question. Politics, power, ethics*. Cornell University Press, Ithaca, S 143–171
- Barnett M, Weiss TG (Hrsg) (2008) *Humanitarianism in question. Politics, power, ethics*. Cornell University Press, Ithaca
- Calhoun C (2008) The imperative to reduce suffering: charity, progress and emergencies in the field of humanitarian action. In: Barnett M, Weiss TG (Hrsg) *Humanitarianism in question. Politics, power, ethics*. Cornell University Press, Ithaca, London, S 73–97
- Cutts M (1998) Politics and humanitarianism. *Refug Surv Q* 17(1):1–15
- DAC OECD (2012) *Global humanitarian assistance – Defining humanitarian aid*. <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/defining-humanitarian-aid>. Zugegriffen: 15. Sept 2012
- Davies K (2012) Continuity, change and contest. Meanings of ‚humanitarian‘ from the ‚Religion of Humanity‘ to the Kosovo war. HPG Working Paper, London
- Deutsches Rotes Kreuz (DRK) (1997) *Weltkatastrophenbericht 1997*. Springer, Bonn
- Dijkzeul D (2004) Mapping international humanitarian organisations. *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 4:216–225
- Donini A (2010) The far side: the meta functions of humanitarianism in a globalized world. *Disasters* 34(2):220–237
- Eberwein WD (2006) *L'action humanitaire: Normes et pratiques. Politique, prescriptions et obligations morales*, L'Harmattan, Paris

- Eberwein WD, Runge P (Hrsg) (2002) *Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld*. Lit, Münster
- Götze C (2004) *Humanitäre Hilfe – Das Dilemma der Hilfsorganisationen. Die neuen Kriege*. In: Reihe *Der Bürger im Staat* (Hrsg) von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 54(4):210–216
- Harvey P et al (2010) *The state of the humanitarian system: assessing performance and progress. A pilot study*. Overseas Development Institute/ALNAP, London
- Henzschel T (2006) *Internationale humanitäre Hilfe. Bestimmungsfaktoren eines Politikfeldes unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland*. Books on Demand GmbH, Norderstedt
- Just T (1998) *Ethische Konflikte in der humanitären Hilfe. Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Situation der humanitären Hilfe in Bosnien-Herzegowina 1992–1995*. Diakoniewissenschaftliches Institut an der Universität Heidelberg, Heidelberg
- Keen D (2008) *Complex emergencies*. Polity Press, Cambridge
- Macrae J (1999) *Unheilige Allianz. Ein Bündnis gegensätzlicher politischer Kräfte stellt die humanitäre Hilfe zur Disposition*. Überblick 35(1):41–45
- Macrae J, Leader N (2000) *Shifting sands: the search for 'coherence' between political and humanitarian response to complex emergencies*. London (HPG Report Nr. 8)
- Rieff D (2002) *A bed for the night. Humanitarianism in crisis*. Simon & Schuster, New York
- Stoddard A (2003) *Humanitarian NGOs. Challenges and Trends*. HPG Briefing N°12, Overseas Development Institute, London
- Taylor G, Stoddard A, Harmer A, Haver K (2012) *The state of the humanitarian system*. Overseas Development Institute/ALNAP, London
- Terry F (2002) *Condemned to repeat? The paradox of humanitarian action*. Cornell University Press, Ithaca
- The Sphere Project (2011) *Humanitarian charter and minimum standards in humanitarian response (Sphere Handbook)*. Practical Action Publishing, Rugby U.K
- Treptow R (2011) *Katastrophenhilfe und Humanitäre Hilfe*. In: Otto HU, Thiersch H (Hrsg) *Handbuch Sozialpädagogik/Sozialarbeit*, 4. Aufl. Reinhardt-Verlag München, S 716–723
- Varga C, van Dok G, Schroeder R (2005) *Hilfe in Not. Politische Spannungsfelder der humanitären Hilfe*. Caritas-Verlag, Luzern
- Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) (1999) *Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe*. Arbeitspapier Nr. 8, Bonn
- Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) (2003) *Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe*. Springer, Bonn
- Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) (2006) *Linking relief, rehabilitation and development. Ansätze und Förderinstrumente zur Verbesserung des Übergangs von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit*. Arbeitspapier Nr. 17, Bonn
- Walker P, Maxwell D (2009) *Shaping the humanitarian world*. Routledge, London
- Weingärtner L et al (2011) *Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland. Bd I. Hauptbericht*. Bonn/Berlin. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Auswärtiges Amt
- Weiss TG (1999) *Principle, politics, and humanitarian action*. *Ethics & International Affairs* 13:1–21. doi:<http://dx.doi.org/10.1111/j.1747-7093.1999.tb00322.x>

Handbuch Humanitäre Hilfe

Lieser, J.; Dijkzeul, D. (Hrsg.)

2013, XXVII, 466 S. 17 Abb., 7 Abb. in Farbe., Hardcover

ISBN: 978-3-642-32289-1