



Martin Quack (Hrsg.)

Allein nach dem Maß der Not?

Unparteilichkeit in der humanitären Hilfe

Martin Quack (Hrsg.)

Allein nach dem Maß der Not?

Unparteilichkeit in der humanitären Hilfe



Vorwort

Als humanitäre Hilfsorganisationen sind wir dem Prinzip der Unparteilichkeit verpflichtet. Das heißt: Unsere Hilfe muss sich allein nach dem Bedarf richten. Sie muss sich auf die Bedürftigsten konzentrieren – unabhängig von ethnischer Herkunft oder politischer oder religiöser Überzeugung. In der Theorie ist das glasklar und nachvollziehbar. Aber humanitäre Helferinnen und Helfer erleben täglich, wie schwierig es ist, dieses Prinzip umzusetzen. Denn in der humanitären Praxis spielen noch andere Faktoren eine Rolle: Konfliktparteien erschweren den Zugang zu den am stärksten betroffenen Menschen oder machen ihn unmöglich, wie in Syrien oder Myanmar. Mitarbeitende der Hilfsorganisationen werden selbst angegriffen, wie im Jemen oder im Südsudan. Oder humanitäre Hilfe wird für sicherheits- oder migrationspolitische Interessen instrumentalisiert, wie zurzeit teilweise durch europäische Staaten.

Der vorliegende Sammelband greift die theoretischen und praktischen Auseinandersetzungen mit dem zentralen humanitären Prinzip der Unparteilichkeit auf und führt sie weiter. Er unternimmt den Versuch eines doppelten Brückenschlags: zwischen Wissenschaft und Praxis auf der einen Seite und zwischen der internationalen Diskussion und der Debatte in Deutschland auf der anderen. Wir freuen uns, dass wir diesen Versuch zusammen unternehmen. Die gemeinsame Arbeit an diesem Projekt empfinden wir als besondere Bereicherung. Wir danken den Autorinnen und Autoren sehr herzlich dafür, dass sie am Bau dieser Brücken mitwirken. Insbesondere danken wir den Kolleginnen und Kollegen aus der humanitären Praxis, die sich die Zeit dafür genommen haben.

Die Beiträge sollen die Diskussion nicht abschließen, sondern im Gegenteil eine intensivere Debatte anregen. Sicher werfen sie eine Reihe von Fragen auf, die tiefer bearbeitet werden sollten. Wir sind überzeugt, dass

wir solche Fragen auch in Deutschland systematischer und intensiver analysieren und diskutieren sollten. Dazu wollen wir gerne die Voraussetzungen schaffen – gemeinsam mit anderen Hilfsorganisationen und weiteren Akteuren der humanitären Hilfe. Als Hilfsorganisationen in Deutschland brauchen wir sowohl die Auseinandersetzung mit der Wissenschaft als auch die stärkere Verbindung zu internationalen Debatten. Gleichzeitig möchten wir die praktischen Erfahrungen, die Herausforderungen und Lehren aus der konkreten Arbeit in den Projekten stärker mit dem wissenschaftlichen Diskurs verschränken und so zu einer wechselseitigen Bereicherung beitragen.

In diesem Sinne laden wir Sie mit diesem Band dazu ein, die Reflexion, Debatte und Vermittlung der humanitären Hilfe mit uns gemeinsam zu vertiefen und zu festigen.

Berlin und Freiburg, im Juli 2018



Cornelia Füllkrug-Weitzel
Präsidentin
Diakonie Katastrophenhilfe



Dr. Oliver Müller
Leiter
Caritas international



Florian Westphal
Geschäftsführer
Ärzte ohne Grenzen e.V.



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
1. Einleitung	9
Unparteilichkeit in der Diskussion – Martin Quack	10
2. Unparteilichkeit am Ende?	17
Die Zukunft der humanitären Hilfe: Gedanken zur Unparteilichkeit – Antonio Donini	18
Herausforderungen für prinzipientreue Entscheidungen in der humanitären Praxis – Julia Steets und Katherine Haver	30
Praxisbeispiel: Ärzte ohne Grenzen in Syrien – Jolina Haddad	36
3. Vergessene Krisen und Unparteilichkeit	41
Bedarf vs. politische Interessen: Wie werden die Mittel für humanitäre Hilfe in Kriegsländern vergeben? – Martin Quack	42
Unparteilichkeit und die vergessenen Krisen im Jemen und in Myanmar – Sabrina Khan	51
Praxisbeispiel: Die Diakonie Katastrophenhilfe in der Demokratischen Republik Kongo – Birgit Lembke und Eva Hinz	60

4. Macht die Lokalisierung die humanitäre Hilfe unparteilicher? _____ 65

Lokale humanitäre Akteure und das Prinzip der Unparteilichkeit –
Ed Schenkenberg van Mierop _____ 66

Über die Bedeutung von Community Engagement für eine
prinzipiengeleitete humanitäre Hilfe – Inez Kipfer-Didavi _____ 77

Praxisbeispiel: Caritas in der Ukraine –
Andrij Waskowycz und Gernot Ritthaler _____ 90

5. Schlussfolgerungen _____ 95

Humanitäre Hilfe und Unparteilichkeit: Wie geht es weiter? –
Martin Quack _____ 96

Autorinnen und Autoren _____ 103

Impressum _____ 106



Zentralafrikanische Republik 2017: Vertriebene suchen auf einem Kirchengelände in Bangassou Schutz. © Natacha Buhler/MSF

1. Einleitung



Unparteilichkeit in der Diskussion

Martin Quack

Weshalb ist Unparteilichkeit wichtig?

Was macht die humanitäre Hilfe in ihrem Kern aus? Und wo steht sie vor den größten Herausforderungen? Diese grundsätzlichen Fragen führen beide zum Prinzip der Unparteilichkeit:

Humanitäre Hilfe soll Menschen allein nach dem Maß der Not helfen. Sie darf nicht nach anderen Kriterien wie Geschlecht, Religion, ethnischer Zugehörigkeit oder politischer Orientierung diskriminieren. Damit unterscheidet sie sich grundsätzlich von anderen Arten der Unterstützung, die explizit auch nach anderen Kriterien gewährleistet wird: Die Entwicklungszusammenarbeit beispielsweise verfolgt konkrete Interessen, etwa in Bezug auf die Menschenrechte, die Wirtschaftsbeziehungen oder die Bekämpfung von Fluchtursachen. Sie orientiert sich an politischen Interessen und nicht nur an der menschlichen Not. Die humanitäre Hilfe grenzt sich davon eindeutig ab. Das Prinzip der Unparteilichkeit ist ihr entscheidendes Charakteristikum.

Expertinnen und Experten aus Hilfsorganisationen, Wissenschaft, Regierungen und den Vereinten Nationen (VN) diskutieren derzeit verschiedene Herausforderungen für die humanitäre Hilfe: die gewachsene Rolle der lokalen und nationalen Akteure aus den Krisenregionen,

die Digitalisierung und damit verbundene Innovationen, die Ausweitung des bisher westlich geprägten humanitären Systems auf andere Akteure oder die Verknüpfung von humanitärer Hilfe mit Entwicklungszusammenarbeit und den nachhaltigen Entwicklungszielen der Agenda 2030 der VN. Die wohl größte unmittelbare Herausforderung für die humanitäre Gemeinschaft gerät dabei teilweise aus dem Blick: Die Helferinnen und Helfer können die Menschen in vielen Krisengebieten gar nicht erst erreichen, auch wenn die Bedürfnisse immens sind. Denn ob humanitäre Hilfe geleistet wird oder nicht, entscheidet sich auch nach der Finanzierung, nach der Sicherheitslage für die Mitarbeitenden der Hilfsorganisationen oder danach, ob die Machthabenden vor Ort die Hilfe zulassen. Das heißt: Das Prinzip der unparteilichen Hilfe hat nicht nur einen besonderen Stellenwert – es ist auch besonders schwer umzusetzen.

Die humanitären Prinzipien

Humanitäre Hilfe ist notwendig, wenn Menschen, die von Naturkatastrophen, Epidemien, Krieg und Vertreibung betroffen sind, diese Notlage nicht aus eigener Kraft bewältigen können bzw. wenn die betroffenen Staaten nicht willens oder in der Lage sind, die eigene Bevölkerung angemessen zu versorgen. Die Hilfe richtet sich dabei nach den humanitären Prinzipien:¹

Prinzip der Menschlichkeit

Das Prinzip der Menschlichkeit besagt, dass humanitäre Hilfe vorrangig menschliche Not lindern und Leben retten soll. Die Solidarität mit den betroffenen Menschen drückt sich in dem humanitären Imperativ aus, immer dann zu helfen, wenn Menschen Hilfe benötigen.

Prinzip der Unparteilichkeit

Das Prinzip der Unparteilichkeit leitet sich direkt daraus ab: Da alle Menschen die gleiche Würde und dieselben Rechte haben und humanitäre Hilfe sich auf die Not der Menschen konzentriert, müssen alle Menschen gemäß ihrer Bedürftigkeit Hilfe erhalten – egal welcher Gruppe sie angehören. Dies gilt nicht nur innerhalb einer humanitären Krise zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, sondern auch im globalen Maßstab. Die Unparteilichkeit unterscheidet die humanitäre Hilfe deutlich von anderen Formen der Unterstützung und internationaler Zusammenarbeit, die nicht für sich in Anspruch nehmen, unparteilich zu sein.

Prinzip der Unabhängigkeit

Während die ersten beiden Prinzipien einen eigenen ethischen Wert beanspruchen, wird das Prinzip der Unabhängigkeit zumeist als notwendiges Instrument betrachtet, um allein nach dem Maßstab der Not arbeiten zu können. Es besagt, dass humanitäre Hilfe unabhängig sein muss von anderen, etwa sicherheitspolitischen oder wirtschaftlichen Interessen.

Prinzip der Neutralität

Das Prinzip der Neutralität besagt, dass humanitäre Hilfe keiner Konfliktpartei den Vorzug geben darf. Es hat keinen eigenen ethischen Wert, sondern gilt auch als Instrument: Die Neutralität einzuhalten ist oft notwendig, um von allen Konfliktparteien respektiert zu werden. Nur dann haben humanitäre Akteure eine Chance, die Menschen zu erreichen, die die Hilfe am dringendsten brauchen.

Entstanden sind die humanitären Prinzipien in der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Beschlossen wurden sie in den Jahren 1991 und 1994 durch die VN-Generalversammlung.² Regierungen³ und Nichtregierungsorganisationen⁴ haben sich ihnen immer wieder verpflichtet. Der Zugang zu Menschen in Not ist zudem völkerrechtlich begründet: Nach den Genfer Konventionen müssen die Konfliktparteien Hilfe zulassen, wenn sie notwendig und unparteilich ist.⁵



Die Diskussion vertiefen

Weil es so schwer ist, die Unparteilichkeit umzusetzen, ist es wichtig, dass wir den politischen Kontext der humanitären Hilfe und die jeweiligen konkreten Erfahrungen vor Ort analysieren und die Konsequenzen diskutieren. Genau das versucht der vorliegende Band, der bewusst Autorinnen und Autoren aus der Wissenschaft und aus der humanitären Praxis zusammenbringt und die deutsche Diskussion mit internationalen Debatten verbindet. Um die Diskussion zur Unparteilichkeit zu vertiefen, gehen die Autorinnen und Autoren Grundsatzfragen auf verschiedenen Ebenen nach: Wo steht das humanitäre System derzeit, und was hat das mit Unparteilichkeit zu tun? Stellen sogenannte „vergessene“ Krisen die Unparteilichkeit in Frage? Und was bedeutet der Prozess der „Lokalisierung“ der humanitären Hilfe für die Unparteilichkeit?

Broke or broken? Ist das humanitäre System bankrott oder kaputt? Diese Frage begleitete den Prozess zum ersten Humanitären Weltgipfel (WHS, *World Humanitarian Summit*) des Jahres 2016. Fakt ist: Obwohl die finanziellen Mittel stark zugenommen haben, können humanitäre Akteure den weltweiten Bedarf an Hilfe nicht decken. Und die Hilfe wird häufig nicht unparteilich gewährt. Doch wie genau erschweren die aktuellen politischen Rahmenbedingungen die humanitäre Hilfe? Befeuern sie teilweise sogar die Krisen weltweit, die Menschen in Not bringen? Und wie könnte die Zukunft der humanitären Hilfe aussehen? Diese grundsätzlichen Fragen stellt Antonio Donini im ersten Beitrag. Er analysiert das, was er als „Krise“ des Humanitarismus bezeichnet

(S. 27), und wirft Fragen dazu auf, wohin diese Krise führen wird. Werden westliche Regierungen und Organisationen im Zuge einer Dekolonialisierung der humanitären Hilfe und des Bedeutungsverlusts multilateraler Institutionen an Einfluss verlieren? Werden in der Folge andere Zentren des humanitären Denkens und Handelns aufblühen und vielleicht neue Mobilisierungsmythen zur Geltung bringen? Und werden Hilfsorganisationen gezwungen sein, neue, bürgerschaftliche Wege zur Finanzierung ihrer Arbeit zu finden? Notwendig ist laut Donini ein grundsätzlicher Wandel – denn das jetzige System leiste „keine guten Dienste“ in der „brutalen und neuen internationalen und politischen Landschaft, mit der wir konfrontiert sind“ (S. 28).

Die Menschen vor Ort – die betroffene Bevölkerung und die Helferinnen und Helfer – können aber nicht auf den notwendigen Wandel warten, antworten Julia Steets und Katherine Haver auf Donini. Denn trotz aller fundamentalen Probleme: Humanitäre Helferinnen und Helfer müssen täglich Wege finden, mit den jeweiligen spezifischen Herausforderungen vor Ort praktisch umzugehen. Nur so können sie helfen. Welche Rolle spielen dabei die humanitären Prinzipien, allen voran die Unparteilichkeit? Wie können die Prinzipien auch in besonders schwierigen Kontexten verwirklicht werden? Die Autorinnen machen konkrete Vorschläge hierzu und richten dabei den Blick auf die wenigen Organisationen, die bereits in den gefährlichsten Kontexten Hilfe leisten. Zum Schluss werfen sie die wichtige Frage auf: Können deutsche

Nichtregierungsorganisationen (NRO) in solchen Kontexten überhaupt einen nennenswerten Mehrwert leisten?

Das Prinzip der Unparteilichkeit gilt nicht nur innerhalb einer humanitären Krise, sondern auch zwischen verschiedenen Krisen auf der globalen Ebene. Das heißt: Menschen sollen allein nach dem Maßstab der Not Hilfe erhalten, wo auch immer sie diese benötigen – ob nach einer Naturkatastrophe, in einem Krieg, in fernen Ländern oder an den Grenzen von Europa. In Wirklichkeit werden viele Krisen jedoch vergessen oder vernachlässigt – finanziell, politisch und medial. Welchen Stellenwert hat dann das Prinzip der Unparteilichkeit in solchen Krisen? Stimmt es, dass Krisen auch deswegen „vergessen“ werden, weil die Geberländer zu wenig außenpolitisches Interesse an einer Finanzierung der Hilfe haben? Das würde bedeuten, dass in solchen Fällen strategische Interessen die Vergabe der Mittel leiten und nicht die Not der Menschen.

Eine der wenigen aktuellen empirischen Untersuchungen der Mittelvergabe in Bezug auf vergessene Krisen stammt von Neil Narang. Dessen Analyse stellt Martin Quack in seinem Beitrag vor. Er beschreibt, wie Narang mit Hilfe statistischer Verfahren den Einfluss unterschiedlicher Faktoren auf den Umfang von humanitärer Hilfe in Bürgerkriegsregionen untersucht, während des Krieges und in der Zeit danach. Narangs Analyse ergibt: Die humanitäre Hilfe in laufenden Bürgerkriegen entspricht im Wesentlichen den humanitären Prinzipien – das heißt, sie wird weitgehend von humanitären Faktoren bestimmt. In der Nachkriegszeit werden allerdings politische Interessen

wichtiger bei der Vergabe der Mittel. Das Ergebnis ist wichtig und wirft weitere Fragen auf: Hängt der Unterschied zwischen der Kriegs- und der Nachkriegszeit damit zusammen, dass die internationale Aufmerksamkeit für eine Krise nach dem Ende eines Krieges häufig stark abnimmt? Und wenn ja, wie genau sieht dieser Zusammenhang aus?

Sabrina Khan fragt in ihrem Beitrag nach den Gründen, warum Krisen vergessen werden. Sie stellt verschiedene Faktoren vor und verdeutlicht diese anhand der praktischen Erfahrungen von Islamic Relief in Jemen und Myanmar. In beiden Ländern haben die Hilfsakteure teilweise keinen Zugang zu den bedürftigsten Menschen – auch wenn sie sich neutral, unparteilich und transparent verhalten. Angemessen auf vernachlässigte Krisen zu reagieren kann aber „nicht nur den NRO überlassen werden“, so Khan (S. 58). Vielmehr sei es „die Pflicht und die Verantwortung der Staaten und der internationalen humanitären Gemeinschaft.“

Im Prozess des WHS hat auch die stärkere Rolle der Akteure vor Ort an Gewicht gewonnen – die sogenannte „Lokalisierung“ der praktischen Hilfe und des humanitären Systems. Konkret wurde auf dem WHS als Teil des *Grand Bargain* beschlossen, dass in Zukunft deutlich mehr Geld auf möglichst direktem Weg an lokale Akteure fließen soll. Aber: Wer ist eigentlich ein „lokaler Akteur“? Dieser Frage geht Ed Schenkenberg van Mierop in seinem Beitrag nach – und wendet gleichzeitig ein, dass die Frage nicht mehr Raum einnehmen darf als die, wie die Hilfe möglichst humanitär sein kann. Er untersucht, was die Lokalisierung für die Unparteilichkeit



bedeutet und argumentiert, dass lokale und internationale Organisationen zusammenarbeiten und voneinander lernen müssen, wenn sie die humanitären Prinzipien umsetzen wollen.

Die lokalen Akteure können die humanitären Prinzipien sehr gut umsetzen, entgegen Inez Kipfer-Didavi – nur müssen dafür die institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen stimmen. Sie

skizziert einen weit gefassten Lokalisierungsansatz, der auch informelle lokale Ebenen einbezieht und es den betroffenen Menschen ermöglicht, selbst an der Gestaltung der Hilfe mitzuwirken. Ein solcher Ansatz geht weit über die möglichst direkte finanzielle Förderung von NRO hinaus und erfordert „eine Stärkung der *Community Engagement*-Kompetenzen von internationalen wie lokalen Akteuren“ (S. 86).

Und weitere Debatten anregen

Auch in diesem Band zeigt sich: Es gibt noch viel zu tun auf dem Weg zu einer humanitären Hilfe, die von den Menschen und ihren Organisationen vor Ort gestaltet wird. Die hier zusammengeführten Beiträge stammen weitgehend von Vertretern internationaler Organisationen

aus dem globalen Norden. Aber die Autorinnen und Autoren reflektieren dieses Problem und stellen ihre Schlussfolgerungen zur Diskussion. So leistet der Band hoffentlich einen wesentlichen Beitrag auf dem Weg zu mehr Vielfalt und Austausch in der humanitären Hilfe.

Endnoten

- 1 Siehe zu den humanitären Prinzipien auch https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OOM-humanitarianprinciples_eng_28Feb2017_0.pdf [09.03.2018].
- 2 Ebd.
- 3 Siehe beispielsweise die Good Humanitarian Donorship Initiative. Abrufbar unter: www.ghdinitiative.org [09.03.2018]. Außerdem Europäische Kommission 2008: Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe.
- 4 Siehe zum Beispiel den Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief, 31.12.1994, Publication Ref. 1067. Abrufbar unter: www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf [09.03.2018].
- 5 Siehe den gemeinsamen Artikel 3 der vier Genfer Konventionen vom 12. August 1949 sowie die Zusatzprotokolle aus dem Jahr 1977.



Griechenland 2016: Soldaten stoppen Geflüchtete an der Grenze zu Mazedonien. © Arie Kievit



Jemen 2015: Mitarbeiter von Ärzte ohne Grenzen verhandeln mit bewaffneten Männern an einem Checkpoint.
© Guillaume Binet/MYOP

2.

Unparteilichkeit am Ende?



Die Zukunft der humanitären Hilfe: Gedanken zur Unparteilichkeit

Antonio Donini

Der Humanitarismus steckt in der Krise – aber wo genau liegen die aktuellen Herausforderungen? Und wie könnte das humanitäre System sich in Zukunft verändern? Werden westliche Akteure zunehmend die Kontrolle verlieren und andere Zentren des humanitären Denkens und Handelns aufblühen? Und müssen Hilfsorganisationen neue Wege zur Finanzierung ihrer Aktivitäten finden? Sicher scheint dem Autor: Nur ein echter Wandel im System kann dabei helfen, das Leiden der Zivilbevölkerung in einer zunehmend komplexen, unsicheren und gewalttätigen Welt zu beenden.

Vorhersagen sind immer schwierig, vor allem, wenn es um die Zukunft geht. Das sagte US-Baseballspieler Yogi Berra immer. Dennoch untersuche ich in diesem Aufsatz den sich verändernden Kontext, in dem humanitäre Hilfe stattfindet – in die Zange genommen, sozusagen, vom harten Fels der Politik und den Launen des Pragmatismus. Dabei möchte ich dem Leser eine Analyse dessen ersparen, was im Inneren der humanitären Maschine falsch läuft – Einzelheiten zur Koordination, zur täglichen Plackerei durch Cluster

und Rahmenpläne und zu den mehr oder weniger vergeblichen Reformversuchen.

Ich komme aus Italien, wo die Menschen eine sehr eigentümliche Wissenschaft beherrschen: die „dietrologia“ oder „Hinterologie“. Thema dieses Aufsatzes ist also die „Hinterologie“ des Humanitarismus. Ich will darin versuchen, die Funktionen des Humanitarismus in den internationalen Beziehungen des 20. Jahrhunderts und seine zugrundeliegenden Codes zu entschlüsseln.

Humanitarismus – schon immer ein mehrdeutiges Konzept

Das Konzept des Humanitarismus ist vielschichtig. Es meint immer drei getrennte Realitäten, die aber Schnittmengen aufweisen: Ideologie, Bewegung und Beruf. Gemeinsam bilden die drei eine politische Ökonomie. Doch der Humanitarismus ist auch eine Institution, ein

komplexes System, das auf Machtbeziehungen beruht, und ein Ökosystem, in dem verschiedene humanitäre Spezies miteinander konkurrieren und koexistieren. Was die verschiedenen Facetten des Humanitarismus vereint, ist ein breites Engagement zur Linderung von Leid und

zum Schutz einer Zivilbevölkerung, die in gewaltsam ausgetragene Konflikte oder andere Katastrophen verwickelt ist. Trotz dieses gemeinsamen Ziels sind jedoch die Ideologie, die Bewegung, der Beruf und die Institution zutiefst zersplittert.

Wie andere „Ismen“ – ich denke da an Kommunismus und Katholizismus – bringt der Humanitarismus hochfliegende Ziele vor, die dazu dienen, tiefe Widersprüche, konflikträchtige Zusammenschlüsse und Machtspiele, Manipulationen und Instrumentalisierungen, Persönlichkeitskulte, Ressourcenkämpfe, Marktanteile und manchmal zwielichtige Finanztransaktionen zu verbergen. Er umfasst Verteidiger der orthodoxen Hochkirche, Ketzer, Mitläufer, Revisionisten und extremistische Randgruppen. Er hat heute auch gewinnorientierte und militärische Flügel.

Der organisierte Humanitarismus – die internationalen, nationalen und lokalen Institutionen, die in Krisenzeiten Hilfe leisten – verfügt über enorme Ressourcen. Bis zu 27 Milliarden US-Dollar waren es im Jahr 2016.¹ Das humanitäre System kann entscheiden, ob und wo es diese Gelder einsetzen will, und hat damit in

Nicht Prinzipien oder übergreifende Strategien halten das System zusammen, sondern die Macht seiner Netzwerke.

manchen Regionen großen politischen Einfluss. Damit ist nicht gemeint, dass eine einzige Kraft oder Quelle der Macht dahinter stünde, die seine Arbeit lenkt. Nicht Prinzipien oder übergreifende Strategien halten das System zusammen, sondern die Macht seiner Netzwerke.

Diese Macht konzentriert sich auf ein Oligopol aus einer kleinen Gruppe von Geldgebern, Agenturen der Vereinten Nationen (VN) und Nichtregierungsorganisationen (NRO). Diese Akteure legen die Regeln des humanitären Clubs fest. In diesem organisierten Humanitarismus haben westliche Geber und die Organisationen, die sie unterstützen, das Sagen. Der Westen übt zwar keine völlige Kontrolle über das humanitäre System aus, er hat aber einen bestimmenden Einfluss – ähnlich wie bei Fragen der globalen Sicherheit und der internationalen Wirtschaftspolitik.

Ein existenzielles Unbehagen durchdringt das humanitäre System

Diese De-facto-Kontrolle über den Diskurs und das Handeln war schon immer problematisch, doch jetzt scheint sie zu einem Hemmschuh geworden zu sein. Ein existenzielles Unbehagen durchdringt das humanitäre „System“. Wachstum und Institutionalisierung beeinträchtigen seine Funktionsweise. Zunehmende

Professionalisierung und Bürokratie sind nichts Neues, doch das Gewicht der organisatorischen Komplexität erdrückt zunehmend die Geschwindigkeit und Effektivität der Hilfe.²

Wie so viele Systeme leidet der organisierte Humanitarismus daran, dass seine



Institutionen vom Mittel zu einem Zweck zum Selbstzweck werden. Wie der humanitäre Theoretiker Hugo Slim scharfsinnig bemerkt:

„Der Webersche Kampf zwischen Charisma und Bürokratie ist in der heutigen

humanitären Organisationskultur so lebendig wie eh und je, und die Dominanz der Bürokratie wird von vielen als negativer Einfluss auf die Art, das Tempo, den Mut und den Erfolg von Einsätzen empfunden.“³

Wie die Unparteilichkeit im derzeitigen System leidet

Am besorgniserregendsten sind jedoch die äußeren Ursachen des Unbehagens. Die Aufgabe, Leben zu retten und zu schützen und dies unparteiisch und unabhängig zu tun, ist mehr denn je seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges beeinträchtigt durch die Unfähigkeit der sogenannten internationalen Gemeinschaft, bewaffnete Konflikte in sinnvoller Weise anzugehen. Wo sie nicht blockiert werden, folgen humanitäre Einsätze dem Diktat der Realpolitik. Folgt man den Finanzflüssen, sieht man schnell, dass die Hilfe höchst selektiv eingesetzt wird.⁴

Die aktuellen Finanzierungsmechanismen zum Beispiel stellen nicht sicher, dass humanitäre Hilfe auf wirklich unparteiische Weise geleistet wird, und zwar bedarfsgerecht nicht nur innerhalb von Krisen, sondern auch zwischen verschiedenen Krisen. Schutzbedürftige und gefährdete Menschen in vergessenen oder ignorierten Krisen leiden unter diesen Finanzierungslücken, die durch die politischen Präferenzen bestimmter internationaler Geldgeber entstehen (siehe hierzu auch die Beiträge zu vergessenen Krisen ab S. 41).

Doch die Probleme mit den humanitären Prinzipien, insbesondere mit der

Unparteilichkeit, reichen viel tiefer und beginnen ganz oben, wie die folgende Aussage zeigt:

„Aleppo ist für Syrien heute das, was Guernica im spanischen Bürgerkrieg für Spanien war: eine gemarterte Stadt und Vorbote weiterer Katastrophen. Ebenso riskieren die Vereinten Nationen, im 21. Jahrhundert das zu werden, was der Völkerbund im 20. Jahrhundert wurde: irrelevant.“⁵

Dies schreibt kein aufrührerischer NRO-Aktivist oder rebellischer Akademiker. Es kommt von einem der fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats – vom ständigen Vertreter Frankreichs.

Von Afghanistan bis zur Ukraine, von Libyen bis Jemen, von Südsudan bis Syrien ist der VN-Sicherheitsrat blockiert, und für die Zivilbevölkerung in diesen Ländern ist keine Atempause in Sicht. Viele Krisengebiete sind heute Kriegsgebiete, in denen das humanitäre Völkerrecht nicht gilt. Es wird missachtet und humanitäre Prinzipien werden über Bord geworfen – ob durch staatliche oder durch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen. Gemetzel, Folter und Strategien des Aushungerns nehmen überall zu, trotz allen Lamentierens.

Denjenigen, denen es gelingt, aus den Kriegsgebieten zu fliehen, ergeht es nicht viel besser. Lange bevor Trump zum Präsidenten der USA gewählt wurde, wurden in Europa, der Wiege der Aufklärung und des Humanitarismus, ungehindert gesetzlich verbriefte Rechte zurückgenommen. Viele Unterzeichnerstaaten der Flüchtlingskonvention von 1951 ignorieren ihre rechtlichen Pflichten. Stattdessen investieren sie in Abschreckungsmaßnahmen gegen die Menschen, die Zuflucht suchen vor dem Terror der Kriegsgebiete oder vor tyrannischen Regimes. Die Europäische Union verschiebt ihre Außengrenzen,

Verschiedene Wahrnehmungen des Humanitarismus

Es gibt nicht einen Humanitarismus, sondern mehrere. Die westliche humanitäre Bewegung, die in verschiedenen Traditionen der Wohlfahrt und Philanthropie sowie in den zivilisierenden Impulsen der Aufklärung wurzelt, bildet das dominante, Multimilliarden Dollar schwere, sichtbare Gesicht des organisierten Humanitarismus.

Doch es gibt auch andere Traditionen. Manche sind uralte, auch wenn der Mainstream-Humanitarismus sie erst seit Kurzem wahrnimmt. Andere sind erst im Entstehen, doch ihre Mitglieder verschaffen sich immer mehr Gehör. Sie stellen die Säulen des westlichen humanitären Kanons in Frage. Wer keine Scheuklappen aufsetzt, kann schnell sehen, dass es eine Fülle von Studien gibt, die diese verschiedenen Traditionen dokumentieren, beispielsweise aus Saudi-Arabien und der Türkei.⁷

verfolgt eine kurzsichtige und aggressive Rückführungspolitik und verschlechtert so die Aussichten von Schutzsuchenden in der Türkei oder in Libyen. Sie macht Hilfen für den Sahel und für Afghanistan abhängig davon, dass diese Staaten Migration unterdrücken oder Geflüchtete zurücknehmen. Gleichzeitig beherbergt der globale Süden, darunter einige der ärmsten Länder, weiterhin 84 Prozent der Geflüchteten weltweit.⁶

*Folgt man den
Finanzflüssen,
sieht man schnell, dass
die Hilfe höchst selektiv
eingesetzt wird.*

Der Punkt hier ist, dass humanitäre Hilfe und Humanitarismus – die Praxis und die Ideologie – sehr unterschiedlich aussehen, je nachdem, wo man sich befindet. Dies wurde mir kürzlich in einer Diskussion mit einer indischen Wissenschaftlerin vor Augen geführt. Sie erklärte mir, sie versuche, die indische Regierung für Forschungsarbeiten zu humanitären Fragen zu interessieren. Sie fand es dabei sehr schwierig, einen Verantwortlichen im indischen Außenministerium zu sprechen. Als sie schließlich einen hochrangigen Beamten traf, sagte dieser zu ihr: „Wir verwenden den Ausdruck nicht einmal ... Für uns ist Humanitarismus Kolonialismus.“



Den Humanitarismus entkolonialisieren?

In der inhärenten Kolonialität des humanitären Diskurses liegt eine der künftigen Herausforderungen. Dieser Diskurs ist untrennbar mit der westlichen Rhetorik der Moderne verbunden – einer Rhetorik des Mitleids und der Erlösung (früher) und der Entwicklung und Eindämmung (heute). Er hat sich vom Zentrum Europas bis in die abgelegensten Gebiete der Peripherie verbreitet. Und dieser westliche „erkenntnistheoretische Code“ ist sozusagen die Software, mit der der organisierte Humanitarismus läuft.⁸

Das Argument dahinter lautet folgendermaßen: Beim Humanitarismus geht es um unsere Beziehung zu fernen Anderen. Normalerweise verwenden wir den Begriff nicht, wenn es um soziale Sicherung oder Katastrophenschutz „hier bei uns“ in „unseren“ Ländern geht. Wir verwenden ihn für Dinge, die „da drüben“ passieren. Die Kolonialitätstheorie (u.a. von Mignolo,

Escobar, Duffield) hat uns gelehrt, dass die Entstehung des herrschenden humanitären Systems viel mit der Art und Weise zu tun hat, wie der Westen die Welt betrachtet und gestaltet. Der humanitäre Diskurs und die dahinterstehende Maschinerie entstand mit der Expansion des Kapitalismus, der liberalen Ordnung und den mehr oder weniger hegemonialen Machtverhältnissen, die damit einhergingen. Humanitäre Hilfe ist ein wesentlicher Bestandteil dieses „westlichen Codes“ von Wissen und Macht.

Natürlich gab es weitere oder andersartige Traditionen für den Schutz und die Versorgung schutzbedürftiger Menschen in Krisen. Doch im Großen und Ganzen wurden diese Traditionen durch westliche humanitäre Diskurse ersetzt oder überlagert. Dass diese Traditionen jetzt wieder auftauchen, ist an sich schon eine interessante Entwicklung.

Veränderungen im internationalen System beeinflussen die humanitäre Hilfe

Unabhängig davon, ob wir die Entkolonialisierung des Humanitarismus für eine gute Sache bzw. überhaupt für möglich halten, vollziehen sich schon jetzt Veränderungen, die schwerwiegende Folgen für die Zukunft der organisierten humanitären Hilfe haben werden. Zu diesen Veränderungen gehören die Krise des multilateralen Systems, das aus dem Zweiten Weltkrieg hervorging, und seiner Fähigkeit, den humanitären Bedarf zu bewältigen. Die organisierte humanitäre Hilfe, wie wir sie kennen, steuert in unruhiges Fahrwasser.

Ich möchte dazu die folgenden Gedanken darlegen:

- Wenn der Westen auf dem Rückzug ist und sich das Zentrum der Macht – wirtschaftlicher, politischer und kultureller Macht sowie Soft Power – nach Osten verschiebt, können wir davon ausgehen, dass dies großen Einfluss auf den humanitären Diskurs und die humanitäre Hilfe haben wird. Harte Macht und Soft Power neigen dazu, Hand in Hand zu gehen. Es ist nicht

weit hergeholt, dass China und später vielleicht Indien, aufbauend auf der Stärke ihrer Wirtschaft, die verschiedenen Instrumente aus dem humanitären Handbuch nutzen werden (einschließlich ihrer Soft Power), um ihren Einfluss auf neue Gebiete auszudehnen – wie es der Westen in der Vergangenheit getan hat. Was dies für die Achtung der Unparteilichkeit und der humanitären Prinzipien generell bedeutet, ist eine andere Frage. Vielleicht wurde „unsere“ Hilfe auf der Empfängerseite niemals so unparteiisch angesehen, wie wir glauben. Das kalte Metall der Wasserleitung, das sauberes Wasser in ein Dorf bringt, mag für „uns“ eine Manifestation „unserer“ technischen Sachkenntnis und Großzügigkeit sein: Für „die Anderen“ könnte es nach Kolonialismus und Ausbeutung aussehen.

- Die politische Ökonomie des dominanten humanitären Systems funktioniert so, dass das „Oligopol“ Mittel, Menschen und andere essentielle Ressourcen aufbringt, bewegt und kontrolliert. Daher ist davon auszugehen, dass gegenwärtige und zukünftige tektonische Verschiebungen das aktuelle Geschäftsmodell des humanitären Unternehmens in zunehmendem Maße vor Herausforderungen stellen werden.
- Die gegenwärtige Liebesbeziehung zwischen westlichen Gebern und Hilfsorganisationen mag nicht von Dauer sein, insbesondere wenn es zu drastischen Kürzungen der Finanzmittel kommen sollte – wegen Präsident Trump, dem Brexit, der Finanzkrise

oder einfach, weil inländische Prioritäten den größeren Teil des Steueraufkommens schlucken. Die Folge könnte ein „Versagen des Marktes“ sein, wenn es um den Umgang des vorwiegend westlichen Oligopols mit Krisensituationen geht. Andere Akteure und Stakeholder (private, solche in der Diaspora, nicht-westliche, staatliche, nicht-prinzipien-basierte usw.) könnten dann die traditionellen humanitären Prinzipien und ihren vermeintlichen „Universalismus“ vor zunehmende Herausforderungen stellen. Dies wird direkte Auswirkungen auf die Technologie und die Koordinationsstrukturen des dominanten Systems haben. Eine wachsende Zahl neuer oder „erst kürzlich wahrgenommener“ Akteure umgehen ohnehin diese Strukturen. So engagieren sich beispielsweise die Türkei und China nicht in den humanitären Koordinierungsstrukturen der VN. Sogar viele westliche NRO empfinden diese als lästig und neigen dazu, sie wann immer möglich zu umgehen. Und nationale NRO haben ohnehin kaum Zugang zu ihnen.

Davon ausgehend, möchte ich einige Hypothesen dazu formulieren, wohin all dies führen könnte:

Der Multilateralismus scheint auf dem Rückzug zu sein und wird dies vermutlich auf absehbare Zeit bleiben. Die Krise des Multilateralismus reicht tiefer als Trump und Brexit. Die drei großen internationalen Zusammenkünfte zu humanitären Fragen im Zeitraum 2015-2016 – die Internationale Konferenz der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung,



der Humanitäre Weltgipfel (WHS) und der VN-Gipfel zu Flucht und Migration in New York – haben keine greifbaren Ergebnisse geliefert. Schlimmer noch, sie waren symptomatisch für eine internationale Gemeinschaft, die ihre Fähigkeit verloren hat, über gemeinsame Probleme zu verhandeln.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden internationale Organisationen gegründet, um Probleme anzugehen, die ein kollektives Handeln erfordern. Sie gediehen zunächst. Doch die Kraft dieses Vorstoßes in Richtung einer internationalen Normensetzung und Zusammenarbeit scheint sich aufgebraucht zu haben. Dies wird erhebliche Auswirkungen auf die humanitäre Hilfe haben (auch auf Finanzierung und Zugang). Humanitäre Prinzipien könnten in Frage gestellt werden und der humanitäre Schutzgedanke weiter in den Hintergrund rücken. Auch die Fähigkeit der sogenannten internationalen Gemeinschaft, Faktoren anzugehen, die Krisen wie den Klimawandel oder die Zögerlichkeit des internationalen Friedens- und Sicherheitsapparats antreiben, wird beeinträchtigt werden. Der Diskurs dreht sich momentan stark um die Prävention von Krisen. Der gegenwärtige VN-Generalsekretär und andere weisen etwa darauf hin, dass kohärente oder integrierte Krisenansätze erforderlich seien, um humanitäre Hilfe, Entwicklung sowie Instrumente für Frieden und Sicherheit zu bündeln. Doch die Realität ist, dass das internationale „System“ – von Afghanistan bis Simbabwe, ganz zu schweigen von Syrien und Jemen – kurz vor dem Herzstillstand steht.

Die Lücke, die der partielle Rückzug der USA in den Isolationismus hinterlassen hat, in Verbindung mit dem globalen Krieg gegen den Terror, einem neuen kühlen Krieg mit Russland und einem potenziell sehr heißen neuen Krieg im Nahen Osten, wird das humanitäre Unbehagen nur vertiefen und das System noch unfähiger machen, sich ein gewisses Maß an Unparteilichkeit und Unabhängigkeit zu bewahren. Eine multipolare Welt oder eine, die sich auf einen „Minilateralismus“ stützt – Ad-hoc-Koalitionen Gleichgesinnter – mag den humanitären Werten nicht sehr wohlwollend gegenüberstehen und humanitäre Akteure weltweit vor neue Herausforderungen stellen. Dies gilt insbesondere für den vom Westen geführten Humanitarismus, der sich zunehmend außerhalb seiner bisher alles überragenden Komfortzone befinden wird.

Die Funktionen, die die „humanitäre“ Hilfe international erfüllt, werden sich vielleicht dramatisch verändern. Zu ihren vielfältigen Funktionen gehört auch, dass sie als Förderband für westliche Werte, Lebensstile und liberale Agenden dient, während gleichzeitig Länder für Kapitalanlagen sicher gemacht werden. Wenn sich der Westen jetzt auf dem Rückzug befindet, werden wahrscheinlich andere Zentren des humanitären Diskurses und der humanitären Praxis aufblühen. Ist dies der Fall, wird der Humanitarismus, wie wir ihn kennen, eine große Kehrtwende erfahren.

Die humanitäre Hilfe war jahrzehntelang das lächelnde Gesicht der Globalisierung. Sie war einer der Wege des Westens, sich dem Rest der Welt zu öffnen. Jetzt geht es vielmehr darum zuzumachen, einzudämmen und die Tür zu schließen. Es geht

darum, den Großteil der Geflüchteten und Migranten von den umzäunten Zitadellen des Westens fernzuhalten.

Humanitäre Geschäftsmodelle und ihre Finanzierung stehen vor einem Wandel

Wenn westliche Regierungen (einen Teil der) Kontrolle über das System verlieren, könnte dies anderen Formen der globalen Zivilgesellschaft oder privater Hilfe Raum geben ebenso wie neuen Modellen von Hilfeleistungen oder Finanzierung. Diese neuen Formen wären noch immer weitgehend in reichen Ländern angesiedelt, würden sich aber in ihrer Natur von den bisherigen unterscheiden. Das derzeitige Geschäftsmodell der humanitären Unternehmung stützt sich stark auf die Triade Spender/VN/durchführende Organisation. Eine Ausnahme sind privat finanzierte Organisationen wie Ärzte ohne Grenzen/Médecins Sans Frontières (MSF) und einige andere NRO sowie religiös motivierte Organisationen. Die Tatsache, dass viele internationale Nichtregierungsorganisationen (INRO) stark auf staatliche Gelder, also Steuergelder, angewiesen sind (bis zu 70 Prozent im Falle einiger großer US-amerikanischer Organisationen), macht diese Organisationen enorm verwundbar, sollte sich das politische oder wirtschaftliche Klima oder die Steuergrundlage rapide verändern.

Eine Ausweitung des Modells von MSF, das eher bürgerfinanziert als staatlich finanziert ist, wäre nicht unbedingt schlecht. Denn eine INRO, die sich fast ausschließlich auf staatliche Mittel stützt, ist keine zivilgesellschaftliche Organisation. Sie be-

Die humanitäre Hilfe war jahrzehntelang das lächelnde Gesicht der Globalisierung. Aber die Funktionen, die sie international erfüllt, werden sich vielleicht dramatisch verändern.

zieht sich nur auf sich selbst, denn sie hat keine „Mitglieder“, denen sie Rechenschaft über ihre Politik und ihre Handlungen schuldig wäre – abgesehen von der Rechenschaftspflicht nach oben über die Verwendung staatlicher Gelder.

Bürgerfinanzierte Organisationen wie MSF gleichen dagegen eher Bewegungen. Sie lassen Raum für interne Debatten, und zumindest in der Theorie können die Mitglieder die Leitung überstimmen. Viele andere humanitäre Organisationen könnten gezwungen sein, innovative Ansätze zu finden, um Mittel für ihre Aktivitäten aufzubringen, sollte ihre staatliche oder institutionelle Finanzierung (z. B. EU-Gelder) gekürzt werden. Beispielsweise könnten sie von Geldern aus privatem Kapital oder einer „Tobin-Steuer“ auf Flugtickets oder Kapitalströme profitieren.

Eine wichtige langfristige Bedrohung für das System in seiner heutigen Form ist zudem die Möglichkeit, dass in einer globalen Wirtschaft (westliche) staatliche Steuereinnahmen, die zu einem großen Teil aus der Besteuerung von Arbeitnehmern in der heimischen Wirtschaft stammen, nicht genügend Mittel generieren. Diese könnten nicht ausreichen, um die steigenden Wohlfahrtsbedürfnisse im



Inland (Gesundheit, Wohlfahrt und Fürsorge) und weltweit (einschließlich der humanitären Hilfe) zu decken. Die verstärkte Robotisierung und „Uberisierung“ westlicher Volkswirtschaften könnte zu massiven Arbeitslosenzahlen führen, und dies könnte dazu beitragen, dass die für die Auslandshilfe zur Verfügung stehenden Mittel stark sinken. Bereits jetzt sehen wir massive Verlagerungen von Mitteln aus internationalen in nationale Töpfe: Von Österreich bis in die Türkei werden „humanitäre“ Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe für die Betreuung und den Unterhalt von Migranten und Asylbewerbern innerhalb der Landesgrenzen verwendet.⁹ Vielleicht werden die Mittel künftig auch eher zum Klimaschutz als zu humanitären Zwecken eingesetzt.

Schließlich könnte der (westliche) Humanitarismus möglicherweise seine historische Obergrenze erreicht haben und nun an der Schwelle zum Rückzug stehen. Der Übergang von der romantischen Phase des Humanitarismus zur

technologischen, institutionellen und steuerungstechnischen Phase ist nun abgeschlossen. Mit anderen Worten: Die Energie, die den Humanitarismus zu einem Mittel machte, um wichtige ethische Ziele zu erreichen, schwindet. Die treibende Kraft hinter dem humanitären „Mobilisierungsmythos“¹⁰, der allen am humanitären Einsatz Beteiligten Bedeutung und Energie lieferte, könnte ins Stolpern geraten. Dieser „Mythos“ gab einer Generation von Helferinnen und Helfern, individuell und kollektiv, Antworten auf Fragen nach ihrem Platz und ihrer sozialen Funktion in der internationalen Arena. All das steht jetzt in Frage und könnte durch andere Mobilisierungsmythen ersetzt werden (nicht-westliche, auf Souveränität beruhende, transformierende, solidarische oder offen politische). Alternativ könnte der Mythos einfach von der globalen Bildfläche verschwinden – wie es bei früheren Mobilisierungsmythen der Fall war (etwa bei Revolution, Entkolonialisierung, Modernisierung und dergleichen).

Reflektion und Reformen sind nötig

Gefangen zwischen dem Pessimismus der Vernunft und dem schwindenden Optimismus des Willens – was soll der oder die reflektierte Humanitäre nun tun?

Vielleicht sollten wir zunächst einen Schritt zurücktreten von der gegenwärtigen Krise, von all den verwirrenden Hintergrundgeräuschen und dem alltäglichen Kampf unschuldiger Menschen, die in unvorstellbarer Gewalt gefangen sind. Und uns fragen: Wie ist es dazu gekommen? Welche Kräfte stecken hinter der

Veränderung und wie weit sind wir beteiligt? Der organisierte Humanitarismus steckt in der ewigen Gegenwart fest und ist nur unzureichend in der Lage, sich an eine komplexere, unsicherere und bedrohlichere Welt anzupassen.

Eine humanitäre Unternehmung, die sich wieder mehr auf die Grundlagen konzentriert, wäre nicht unbedingt schlecht. Sie könnte einen enger gefassten Geltungsbereich haben, unabhängig sein und ihre Sachkenntnisse nur aus den Ansichten

und Bedürfnissen der von einer Krise betroffenen Menschen schöpfen. Sie könnte sich darauf konzentrieren, Leben im Hier und Jetzt zu retten und zu schützen. Das wäre vielleicht der beste Weg, um die Werte und das Ethos einer Unternehmung zu erhalten, die angeschlagen ist und oft missbraucht wird – aber dennoch in vielen Fällen immer noch das einzige verfügbare Sicherheitsnetz für Menschen in Not darstellt.

Fürs Erste bleiben die politischen und soziologischen Hindernisse für einen solchen Wandel hoch. Es wäre notwendig, dem gegenwärtigen Trend zu trotzen, humanitäre Hilfe zunehmend mit anderen Themen zu überfrachten oder humanitäre Maßnahmen explizit in Entwicklungs-, Friedens- und Sicherheitsbestrebungen sowie in Friedens- und Sicherheitsagenden zu integrieren. Stattdessen sollte die humanitäre Hilfe davor geschützt werden, übermäßig instrumentalisiert zu werden. Die Chancen dazu stehen nicht gut. Im Moment wird in den westlichen Hauptstädten und sogar bei den Vereinten Nationen mehr Integration von humanitären, Menschenrechts-, Entwicklungs- und Friedens- /Sicherheitsagenden gepredigt, nicht weniger. Es ist noch ein langer Weg, bis die Lehren aus Afghanistan, Irak, Syrien, Libyen und Jemen gezogen werden und danach gehandelt wird. Unterdessen stirbt und leidet die Zivilbevölkerung weiter, und die Unmenschlichkeit des Krieges scheint keine Grenzen zu kennen.

Der organisierte Humanitarismus muss sich endlich eingestehen, dass er sich in der Krise befindet. Er muss Reformen in Angriff nehmen. Ideen für Veränderungen liegen bereits auf dem Tisch. Viele

wurden vor dem Hintergrund des WHS eingereicht. Die Hilfsorganisationen erwarteten damals, dass der Gipfel eine Gelegenheit bieten würde, Veränderungen

Eine humanitäre Unternehmung, die sich wieder mehr auf die Grundlagen konzentriert, wäre nicht unbedingt schlecht.

zu diskutieren. Diese Erwartungen wurden stark enttäuscht. Es wurde kein neuer politischer Konsens ausgehandelt. Tatsächlich passierte das Gegenteil. Und die beschlossenen Veränderungen – so wie der sogenannte *Grand Bargain*, eine Reihe von technischen Maßnahmen, die darauf abzielen, Transparenz und Rechenschaft über die Zuweisung und Verwaltung von Gebermitteln zu schaffen – lagen bereits vorher „in der Luft“ und wurden vor dem Gipfel vereinbart. Selbst das Technische ist mit der Umsetzung des *Grand Bargain* politisch geworden und bewegt sich mit der Geschwindigkeit tektonischer Platten.¹¹

Die Geschichte lehrt uns, dass es immer erst nach einem großen Schock zu einem Wandel im internationalen System kommt. Sind die Krise des Multilateralismus, der Klimawandel, die andauernden grausamen Kriege und massiven Vertreibungen Anstoß genug? Die Zukunft ist ungewiss und viele Variable üben Einfluss aus. Kann das System repariert werden, indem mehr Vielfalt und Demokratie eingeführt werden? Oder hat der Universalitätszug den Bahnhof für immer



verlassen? Können wir bestenfalls auf ein kleineres, konzentrierteres humanitäres System im Westen hoffen, umgeben von einer Vielzahl verschiedener Ansätze, um Leben zu retten und zu schützen? Vielleicht so etwas wie ein „multiversales“, lose verbundenes (Öko-) System?

Gewiss ist, dass das aktuelle humanitäre System – ob bankrott, kaputt oder beides – uns in der brutalen und neuen internationalen und politischen Landschaft, mit der wir konfrontiert sind, keine guten Dienste leisten wird.

Aus dem Englischen übersetzt von Vanadis Buhr.¹²

Endnoten

- 1 Siehe Global Humanitarian Assistance Report 2017. Abrufbar unter: <http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-2017/> [27.02.2018].
- 2 Für eine Kritik am Zustand des humanitären Unternehmens siehe Planning from the Future: Is the Humanitarian System fit for Purpose?, Ein Bericht des King's College London, HPG/ODI London und des Feinstein International Center at Tufts University, 2016. Abrufbar unter: www.planningfromthefuture.org [27.02.2018]. Der Autor dieses Aufsatzes war einer der Autoren des Berichts. Zu ähnlichen Schlüssen kommen andere Berichte, die im Vorfeld des World Humanitarian Summit 2016 verfasst wurden, beispielsweise der Bericht des Overseas Development Institute (ODI)/Humanitarian Policy Group (HPG): Time to let go: Remaking Humanitarian Action for the Modern Era. Abrufbar unter: www.odi.org/hpg/remake-aid [27.02.2018].
- 3 Slim, Hugo, 2015: Humanitarian Ethics. A Guide to the Morality of Aid in War and Disaster, London: C. Hurst & Co., S. 25.
- 4 Walker, Peter/Pepper, Kevin, 2007: Follow the Money: A Review and Analysis of the State of Humanitarian Funding, Feinstein International Center. Abrufbar unter: <http://fic.tufts.edu/publication-item/follow-the-money> [27.02.2018]. Siehe auch die Jahresberichte der Global Humanitarian Assistance, veröffentlicht von Development Initiatives.
- 5 Delattre, François/Atlani-Duault, Laetitia, 2016: Is Aleppo the Grave of the United Nations?, The Lancet, Band 388, Nr. 10059, S. 2473. Abrufbar unter: [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(16\)32122-5/fulltext?rss%3Dyes](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(16)32122-5/fulltext?rss%3Dyes) [27.02.2018].

- 6 Siehe www.unhcr.org/globaltrends2016 [27.02.2018].
- 7 Siehe beispielsweise die Studienreihe der HPG/ODI: www.odi.org/publications/10582-learning-past-shape-future-lessons-history-humanitarian-action-africa; www.odi.org/publications/9529-understanding-humanitarian-action-south-asia-responses-famine-and-displacement-nineteenth-and; www.odi.org/publications/9019-ancient-origins-modern-actors-defining-arabic-meanings-humanitarianism; www.odi.org/publications/8661-responsibility-legitimacy-morality-chinese-humanitarianism-historical-perspective; www.odi.org/publications/8787-histories-humanitarian-action-middle-east-and-north-africa [27.02.2018]. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz hat ebenfalls die Kompatibilität von humanitärem Völkerrecht und islamischem Recht untersucht. Das Global Public Policy Institute hat, neben anderen, Studien zu saudischen, türkischen und anderen Ansätzen zur humanitären Hilfe durchgeführt.
- 8 Für eine detailliertere Diskussion von Kolonialität und Humanitarismus siehe Donini, Antonio, 2016: *Decoding the Software of Humanitarian Action: Universal or Pluriversal?*, in: Heins, Volker M./Koddenbrock, Kai/Unrau, Christine (Hrsg.), *Humanitarianism and the Challenges of Cooperation*, London und New York: Routledge.
- 9 Siehe den Artikel *Integrated Regional Information Networks (IRIN)*, 21. Juli 2017. Abrufbar unter: www.irinnews.org/investigations/2017/07/21/aid-credibility-stake-donors-haggle-over-reporting-rules?utm_source=IRIN++the+inside+story+on+emergencies&utm_campaign=36c22f31c7-RSS_EMAIL_ENGLISH_ALL&utm_medium=email&utm_term=0_d842d98289-36c22f31c7-15739661 [27.02.2018].
- 10 Zum Konzept des Mobilisierungsmythos siehe Augelli, Enrico/Murphy, Craig, 1997: *Consciousness, Myth and Collective Action: Gramsci, Sorel and the Ethical State*, in: Gill, Stephen/Mittelman, James H. (Hrsg.), *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 11 Für eine Analyse der Ergebnisse des WHS siehe Donini, Antonio, 2016: *World Humanitarian Summit: A Lost Opportunity?*, in: *Humanitarian Alternatives*, Nr. 3.
- 12 Die Originalfassung dieses Beitrags ist zuerst erschienen in der englischen Ausgabe des vorliegenden Bands: Quack, Martin (Hrsg.), 2018: *Based on Need Alone? Impartiality in Humanitarian Action*.



Herausforderungen für prinzipientreue Entscheidungen in der humanitären Praxis¹

Julia Steets, Katherine Haver

Die Umsetzung unparteiischer Hilfe stellt Hilfsorganisationen vor große Herausforderungen, doch es gibt spezifische Wege, diese anzugehen. Humanitäre Akteure können zum Beispiel Kompromisse offen diskutieren und ein ethisches Risikomanagement einführen. Diese und andere Ansätze haben sich bei Organisationen bewährt, die auch in sehr unsicheren Kontexten kontinuierlich präsent bleiben. Für deutsche Organisationen stellt sich in solchen Kontexten die Frage: Können sie überhaupt einen nennenswerten Mehrwert haben? Oder wäre es effizienter und effektiver, andere Organisationen zu unterstützen?

In seinem Aufsatz in dieser Publikation beschreibt Antonio Donini eindringlich die Probleme des gegenwärtigen humanitären Systems. Dieses sei überbürokratisch, vom Westen gesteuert und zu sehr von der Politik beeinflusst. Donini überlegt, wie „reflektierte Humanitäre“ (S. 26) ihr Denken anpassen können. Er fordert dabei letztlich einen allgemeinen Systemwandel.

Wir gehen das Problem anders an und betrachten die Situation von unten, aus der Position der hemdsärmeligen Helferinnen und Helfer vor Ort, die ihr Bestes

geben, um Menschen in äußerst schwierigen Situationen beizustehen. Auch wir sehen grundsätzliche Probleme im gegenwärtigen humanitären System. Doch fundamentale Änderungen sind derzeit nicht absehbar. Deshalb lohnt es sich, die spezifischen Herausforderungen genauer zu betrachten, vor denen die Helfenden vor Ort stehen, wenn sie die humanitären Prinzipien respektieren wollen. Das versuchen wir in diesem Aufsatz und geben dabei Denkanstöße dazu, wie die Hilfsorganisationen besser mit den Herausforderungen umgehen können.

Ethische Dilemmata lassen sich nicht vermeiden

Die humanitären Helferinnen und Helfer vor Ort versuchen zu helfen, so gut es geht. Dass sie dabei die Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutra-

lität und Unabhängigkeit einhalten, ist für sie eine Frage der Moral und der Ethik – sie möchten das Richtige richtig tun. Es ist aber auch eine Frage der Identität.

Dazu kommen praktische Überlegungen, denn die Einhaltung der Prinzipien bietet sowohl ihnen als auch den hilfsbedürftigen Menschen Schutz.

Für humanitäre Helfer sind die humanitären Prinzipien oft so etwas wie ein Mantra – ein Absolutum, das unter allen Umständen „eingehalten“ werden muss. In der Praxis geht es vielmehr darum, die Prinzipien in bestimmten Situationen anzuwenden. Ethische Dilemmata sind dabei unvermeidlich, vor allem in Konfliktregionen, in denen die Helferinnen und

Helfer selbst zur Zielscheibe werden und die humanitäre Hilfe vielen Einschränkungen unterliegt.

Prinzipientreues Handeln bedeutet daher nicht, grundsätzlich Kompromisse oder Zugeständnisse zu vermeiden. Vielmehr geht es darum, sich über die verfügbaren Optionen im Klaren zu sein und bewusst zu entscheiden, ob und welche Kompromisse notwendig sind – in dem Wissen, dass diese Entscheidungen auch schwerwiegende langfristige Folgen haben können.

Die Unparteilichkeit steht vor vielen praktischen Herausforderungen

Betrachten wir beispielsweise die Unparteilichkeit als zentrales Prinzip der humanitären Hilfe. Unparteilichkeit bedeutet, dass sich Art und Umfang der Hilfe allein am Bedarf der betroffenen Menschen orientieren soll. Das ist jedoch aus vielen Gründen häufig schwierig.

Die Finanzierung von Krisen ist beispielsweise oft von politischen Überlegungen geleitet (siehe dazu die Beiträge zu vergangenen Krisen ab S. 41). Auch können die Hilfsorganisationen und ihre Mitarbeitenden voreingenommen sein und bestimmte Clans, Geschlechtsgruppen, ethnische Gruppen oder Familienmitglieder bevorzugen. Außerdem können Regierungen, bewaffnete Akteure oder lokale Gemeinden Druck auf die Hilfsorganisationen ausüben oder sie bedrohen, damit sie in ihrer Region aktiv werden oder andere Regionen meiden.

In der Praxis geht es nicht darum, die Prinzipien generell „einzuhalten“ – vielmehr müssen sie in spezifischen Situationen angewandt werden.

Häufig fehlen den Hilfsorganisationen genaue Informationen dazu, wie viele Menschen Hilfe brauchen und wie groß ihre Not ist. Und manchmal gerät der Anspruch, denjenigen Menschen zu helfen, die die Hilfe am dringendsten brauchen, in Konflikt mit lokalen Normen und bereits bestehenden Hilfsmechanismen der betroffenen Gemeinschaft. In solchen Fällen ist es besonders schwierig, den Herausforderungen der Unparteilichkeit zu begegnen.



Es gibt verschiedene Möglichkeiten, mit den Herausforderungen umzugehen

Wer die Bedürftigsten erreichen will – und tatsächlich gibt es nur wenige humanitäre Organisationen, die konsequent dazu bereit sind, in den gefährlichsten Gebieten zu arbeiten² – muss mit diesen Herausforderungen ganz konkret umgehen.

Eine Möglichkeit ist es, kleine, wohlüberlegte Kompromisse einzugehen, um Zugang zu den Menschen zu erhalten. Die Hilfsorganisationen können zum Beispiel mit bestimmten, eingeschränkten Aktivitäten den weniger notleidenden Bevölkerungsgruppen helfen, um so auch die Bedürftigsten erreichen zu können. Eine weitere Möglichkeit ist es, auf beiden Seiten eines Konfliktes gleichzeitig Hilfe anzubieten.

Dabei sollten die Akteure sich immer bewusst machen, dass sie Kompromisse eingehen. Sie sollten ihre Mitarbeitenden (vor allem lokale Mitarbeitende oder Partner) auch dazu anhalten, solche Zugeständnisse und deren Folgen offen zu besprechen. Derzeit stellen viele die humanitären Prinzipien als unantastbar dar. Dadurch können Mitarbeitende und Partner Angst davor haben, ihren Vorgesetzten Kompromisse vorzuschlagen, und dann treffen sie vielleicht wichtige Entscheidungen ohne Absprache.

Mitarbeitende und Partner können zudem auf unterschiedliche Weise befangen sein – auch damit ist ein bewussterer Umgang möglich. Wenn Hilfsorganisationen diese Befangenheit untersuchen, können sie Probleme besser voraussehen und bearbeiten, die sich aus der Identität

oder der politischen oder religiösen Orientierung ihrer Mitarbeitenden und Partner ergeben. Es kann auch sinnvoll sein, sich nicht allzu sehr auf „hyperlokale“ Mitarbeitende oder Partner zu verlassen. Wenn diese direkt aus den Gemeinden stammen, die Hilfe benötigen, kann dies mehr Befangenheit und Begünstigungen mit sich bringen.

Eine Möglichkeit ist es, kleine, wohlüberlegte Kompromisse einzugehen, um Zugang zu den Menschen zu erhalten.

Nicht zuletzt sollten humanitäre Organisationen darauf achten, dass sie transparent und wahrheitsgemäß darüber berichten, wie viele Bedürftige sie tatsächlich erreichen. Hilfsorganisationen übertreiben gelegentlich in ihrer Berichterstattung, um mehr öffentliche oder private Gelder zu erhalten – Antonio Donini beschreibt diese Tendenz in seinem Beitrag.³ Sie kann dazu führen, dass hilfsbedürftige Gemeinden ohne Hilfe zurückbleiben. Das humanitäre System braucht deshalb strengere Regeln für die Berichterstattung, damit besser nachvollzogen werden kann, wer wo tatsächlich welche Hilfe leistet. Die Hilfsorganisationen sollten regelmäßig und transparent zu dieser Übersicht beitragen.

Ethisches Risikomanagement zur Anwendung der humanitären Prinzipien

Humanitäre Organisationen benötigen ein Risikomanagement auch zu ethischen Risiken, wenn sie die Herausforderungen bei der Umsetzung prinzipientreuer Hilfe bewältigen wollen. Bei größeren Organisationen geht der Trend bereits dahin, systematisches Risikomanagement einzuführen. Diese Organisationen analysieren und priorisieren Risiken auf Grundlage globaler Risikoregister. Die wichtigsten Risiken versuchen sie dann anzugehen und zu mindern. Helfende vor Ort schätzen diesen Ansatz, weil er systematische und vollständige Analysen ermöglicht und die Wahrscheinlichkeit sowie die Folgen von Risiken abwägt.⁴

Aktuelle Ansätze zum Risikomanagement haben allerdings zwei entscheidende Mängel:

Sie schließen häufig ethische Risiken nicht mit ein oder ordnen sie anderen Risiken unter, die die Umsetzung des Projekts oder die Reputation der Organisation betreffen. Und: Die Risiken werden in den meisten Fällen nicht gegen den erwarteten Nutzen einer Aktivität oder eines Einsatzes abgewogen.

Systeme zur Risikominderung sollten deshalb nicht nur formal ethische Risiken berücksichtigen. Vielmehr sollten sie bei der Entscheidung helfen, welche Risiken eine Organisation bereit ist einzugehen, abhängig von der Dringlichkeit einer Intervention. So können die Organisationen auch besser entscheiden, wie viel Restrisiko sie in einer Situation zu tragen bereit sind.

Organisationen in schwierigen Kontexten wenden bewährte Verfahren an

Nur eine kleine Gruppe von Organisationen hat einen relativ guten Zugang zu den Menschen in Not in den unsicheren Gebieten.⁵ Diesen Hilfsorganisationen sind bestimmte Ansätze und Vorgehensweisen gemeinsam:⁶

- Sie haben eine starke Organisationskultur mit der Priorität, die dringendsten humanitären Bedürfnisse anzugehen – wie schwierig dies auch sein mag;
- sie sind bemüht, die Betroffenen in Entscheidungsprozesse einzubeziehen und sie investieren in das Verständnis des lokalen Kontextes;
- sie akzeptieren Kompromisse als notwendig und sie schaffen Raum für die dazu wiederum notwendigen schwierigen Gespräche, vor allem zwischen lokalen und internationalen Mitarbeitenden oder ihren Partnerorganisationen;
- sie erlauben ihren Mitarbeitenden vor Ort, schwierige Entscheidungen zu treffen – mit Unterstützung der



Regionalbüros oder Geschäftsstellen, die regelmäßig mit ihnen in Kontakt stehen;

- sie verfügen über ein gutes System, die Verantwortung für Entscheidungen den unterschiedlichen Ebenen der Organisation zuzuordnen. Dabei stellen sie sicher, dass Entscheidungen, die schwerwiegende Konsequenzen für die betroffene Bevölkerung oder die Organisation selbst haben können, die Führungsebene mit einbeziehen;
- sie haben Zugang zu einer gewissen Menge unabhängiger (nicht zweckgebundener oder lose zweckgebundener) Finanzmittel. Das bedeutet, dass sie Einsätze flexibel anpassen können, wenn sich der Kontext ändert oder die Betroffenen dies wünschen;
- sie verfolgen die politischen Interessen der Geber und wie diese in bestimmten Kontexten die Hilfe

beeinflussen können. So stärken sie ihre operationelle Unabhängigkeit;

- sie stellen Regeln und Verfahren in Frage, wenn diese ihre Einsätze behindern – etwa wenn die Auflagen eines Gebers prinzipientreue Entscheidungen erschweren;
- sie schließen ethische Erwägungen in ihren Arbeitsprozess mit ein, etwa bei Fortbildungen oder Diskussionen zwischen Mitarbeitenden, bei Leistungsbeurteilungen und Evaluationen;
- sie dokumentieren schwierige Entscheidungen (auch den Beschluss, nicht tätig zu werden). So schaffen sie ein institutionelles Gedächtnis und fördern das Lernen innerhalb ihrer Organisation.

Die Liste macht deutlich: Jede Organisation, die in unsicheren Kontexten arbeiten will, muss erhebliche Investitionen leisten.

Was bedeutet all dies für die humanitäre Praxis und Debatte in Deutschland?

Die deutsche humanitäre Landschaft hat gewisse Eigenschaften, auf die wir in Bezug auf dieses Thema eingehen möchten.

1. Die Bundesregierung hat den Ruf, sich als Geldgeber weitgehend herauszuhalten. Das gibt den von ihr finanzierten humanitären Organisationen die notwendige Unabhängigkeit und Flexibilität, um prinzipientreue Hilfe zu leisten. Damit dies auch langfristig so bleibt, sollten deutsche Nichtregierungsorganisationen (NRO) zeigen,

dass sie unparteiisch helfen. Sie könnten zum Beispiel präzise nachvollziehbar machen, wie ihre Aktivitäten mit dem Bedarf und den Lücken in der bereits vorhandenen Hilfe zusammenhängen. Das wäre ein erster, wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

2. In Deutschland herrscht ein starker politischer Druck, mit humanitärer Hilfe Fluchtursachen zu bekämpfen. Der größte Teil der deutschen humanitären Hilfe geht bereits nach Syrien und

in die angrenzenden Staaten: Nach Angaben des *Financial Tracking Service* von OCHA flossen im Jahr 2017 fast 50 Prozent der Mittel nach Syrien, Libanon, Jordanien und Irak. Die Regierungsstellen, die in Deutschland über die Verwendung der Mittel entscheiden, sollten sich weiterhin für eine globale Vergabe nach Bedarf einsetzen. Deutsche NRO sollten sie dabei unterstützen – zum Beispiel, indem sie Gelder für Krisen ablehnen, die im Vergleich zu anderen eher vergessenen Krisen überfinanziert sind.

3. Deutsche Hilfsorganisationen sind derzeit in den schwierigsten und gefährlichsten Regionen wenig aktiv. Daraus folgt aber nicht unbedingt, dass sie ihre Kapazitäten in solchen Gebieten ausbauen sollten. Denn

dazu wären erhebliche Investitionen notwendig – etwa in Mitarbeiterkapazitäten, Risikomanagement und finanzielle Flexibilität. Vielmehr sollten die Hilfsorganisationen überlegen, ob sie in diesen Kontexten überhaupt einen nennenswerten Mehrwert haben könnten. Vielleicht wäre es effizienter und effektiver, in andere Organisationen zu investieren, die bereits einen Vorsprung in diesen Bereichen haben? Dazu müssten die Organisationen allerdings das Konkurrenzdenken hinter sich lassen – und das ist vielleicht auch eine Voraussetzung, um überhaupt prinzipientreue humanitäre Hilfe leisten zu können.

Aus dem Englischen übersetzt von Vanadis Buhr.⁷

Endnoten

- 1 Dieser Beitrag basiert auf Studien für das Programm Secure Access in Volatile Environments (SAVE) von Humanitarian Outcomes und Global Public Policy Institute (GPPi), abrufbar unter: www.saveresearch.net [13.03.2018], insbesondere auf Havers, Katherine, 2016: Tug of war. Ethical Decision-Making to Enable Humanitarian Access in High-Risk Environments, in: Network Paper No. 80, Overseas Development Institute, London. Abrufbar unter: www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2016/SAVE__2016__Ethical_decision-making_to_enable_humanitarian_access_in_high-risk_environments.pdf [13.03.2018].
- 2 Aktuelle Studien zeigen, dass nur wenige Hilfsorganisationen konsequent in den gefährlichsten Regionen arbeiten. Siehe: Stoddard, Abby/Jillani, Shoaib, 2016: The Effects of Insecurity on Humanitarian Coverage, SAVE. Abrufbar unter: www.saveresearch.net/presence-and-coverage [13.03.2018].
- 3 Ebd.
- 4 Stoddard, Abby/Haver, Katherine/Czwarno, Monica, 2016: NGOs and Risk, Humanitarian Outcomes. Abrufbar unter: www.humanitarianoutcomes.org/projects/ngos-and-risk [13.03.2018].
- 5 Haver, Kathrine/Carter, William, 2016: What it Takes: Principled Pragmatism to Enable Access and Quality Humanitarian Aid in Insecure Environments, SAVE. Abrufbar unter: <http://www.humanitarianoutcomes.org/publications/what-it-takes-principled-pragmatism-enable-access-and-quality-humanitarian-aid-insecure> [13.03.2018].
- 6 Haver, Katherine a.a.O.
- 7 Die Originalfassung dieses Beitrags ist zuerst erschienen in der englischen Ausgabe des vorliegenden Bands: Quack, Martin (Hrsg.), 2018: Based on Need Alone? Impartiality in Humanitarian Action.

Ärzte ohne Grenzen in Syrien

Jolina Haddad

Seit sieben Jahren tobt in Syrien ein brutaler Konflikt, unter dem insbesondere die Zivilbevölkerung leidet. Mehr als fünf Millionen Menschen mussten nach Angaben des UNHCR seit 2011 aus Syrien fliehen, und mehr als sechs Millionen Männer, Frauen und Kinder sind innerhalb des Landes auf der Flucht.

Das syrische Gesundheitssystem ist vielerorts zusammengebrochen. Die wenigen verbliebenen Einrichtungen arbeiten häufig unter extrem schwierigen Bedingungen: So kommt es beispielsweise immer wieder zu Stromausfällen oder es fehlt an Material, Kraftstoff und sauberem Wasser. Regelmäßige Luftangriffe auf medizinische Einrichtungen verschlechtern die Situation dramatisch. Mehr als die Hälfte der syrischen Gesundheitseinrichtungen waren nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation Ende 2017 vollkommen zerstört oder nur teilweise funktionsfähig.

Gleichzeitig sind mehr als 13 Millionen Menschen von humanitärer Hilfe abhängig – darunter fast drei Millionen Männer, Frauen und Kinder, die in belagerten oder schwer erreichbaren Gebieten eingeschlossen sind. Sie haben kaum Zugang zu humanitärer Hilfe und medizinischer Versorgung und sind häufig über Monate hinweg vollkommen von der Außenwelt abgeschnitten. Die Bedürfnisse der eingeschlossenen Menschen sind dementsprechend besonders groß.

Gemessen an den humanitären Bedarfen müsste der Einsatz in Syrien einer der größten Einsätze in der Geschichte von Ärzten ohne Grenzen sein. Das ist er aber bei Weitem nicht. Nachdem Ärzte ohne Grenzen zu Beginn des Konfliktes vielerorts noch eigene Projekte implementieren konnte, haben die Teams heute, aufgrund der dramatischen Eskalation des Konfliktes, zu weiten Teilen des Landes keinen Zugang mehr. Somit können wir

Ärzte ohne Grenzen in Syrien

- Brutaler Bürgerkrieg seit März 2011
- Betrieb von fünf Gesundheitseinrichtungen und drei mobilen Kliniken sowie Partnerschaften mit medizinischen Einrichtungen im Norden Syriens
- Unterstützung medizinischer Einrichtungen mit Medikamenten, Material, Beratung und finanziellen Mitteln in Gebieten ohne direkten Zugang
- Bis heute keine Genehmigung für die Hilfe in den Gebieten der Regierung
- Medizinische Versorgung syrischer Geflüchteter in den Nachbarländern

einen Großteil der auf humanitäre Hilfe angewiesenen Menschen nicht erreichen. Als humanitäre medizinische Organisation verfolgt Ärzte ohne Grenzen den Anspruch, die Hilfe auf die bedürftigsten Menschen zu konzentrieren – ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft oder politischen und religiösen Überzeugungen. Das ist im Sinne der Unparteilichkeit. In Syrien kann Ärzte ohne Grenzen diesem Anspruch unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen jedoch kaum gerecht werden. Das hat mehrere Gründe: Trotz zahlreicher Verhandlungsbemühungen hat Ärzte ohne Grenzen bisher keine

Erlaubnis von der syrischen Regierung erhalten, in den von ihr kontrollierten Gebieten aktiv zu werden. In Gebieten, die unter der Kontrolle des sogenannten Islamischen Staats stehen, können wir wegen fehlender Sicherheitsgarantien ebenfalls nicht arbeiten. Die Konsequenz ist, dass Ärzte ohne Grenzen aktuell nur in wenigen Landesteilen präsent sein kann. Im Norden Syriens betreiben wir fünf Gesundheitseinrichtungen und drei mobile Kliniken. Zusätzlich haben wir Partnerschaften mit fünf medizinischen Einrichtungen.



Syrien 2016: Zerstörte Straßenzüge nach Luftangriffen in Ost-Aleppo. © Karam Almasri

Seit 2011 unterstützt Ärzte ohne Grenzen zudem Kliniken und medizinische Netzwerke in Gebieten, zu denen wir keinen direkten Zugang haben. Diese Programme müssen in der Regel von außerhalb Syriens koordiniert werden. Aufgrund der extrem schwierigen Sicherheitslage kann Ärzte ohne Grenzen keine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in die Regionen entsenden. Unsere Unterstützung beschränkt sich daher zwangsläufig auf die Lieferung von Medikamenten und Materialien, auf Trainings und technische Beratung aus der Distanz oder auf finanzielle Unterstützung.

Angriffe auf medizinische Einrichtungen erschweren auch diese Form der Unterstützung massiv. Viele der Angestellten mussten selbst fliehen oder wurden getötet, und vielerorts wurden Kliniken zerstört. Allein im Jahr 2016 wurden 32 von Ärzten ohne Grenzen unterstützte medizinische Einrichtungen bei 71 Vorfällen bombardiert oder mit Raketen beschossen. Die Folge: Kliniken sind kein sicherer Ort mehr. Viele Patientinnen und Patienten meiden medizinische Einrichtungen aus Angst vor Angriffen. Die Leistungen, die die Kliniken unter den gegebenen Umständen überhaupt anbieten können, sind auf ein Minimum reduziert. Das bedeutet, dass unsere Hilfe auch hier häufig nicht die Menschen erreicht, deren Bedürfnisse am größten sind.

Das Beispiel Ost-Aleppo zeigt besonders eindrücklich, wie schwierig es sein kann, die Hilfe unter den gegebenen Bedingungen auf die bedürftigsten Menschen zu konzentrieren: Seit 2014 unterstützte Ärzte ohne Grenzen medizinische Einrichtungen im Ostteil der Stadt mit regelmäßigen

Materiallieferungen. Ab Juli 2016 war dies jedoch nicht mehr möglich, weil die Stadt durch Truppen unter der Koordination der syrischen Regierung belagert wurde. Trotz des massiven Leids, dem die eingeschlossene Bevölkerung über Monate hinweg ausgesetzt war, konnten wir keine humanitären Hilfsgüter mehr in das Gebiet liefern.

Letztlich erreichen wir in Syrien den Großteil der Not leidenden Bevölkerung nicht. Die politischen Interessen der Konfliktparteien stehen unserem Zugang entgegen. Ärzte ohne Grenzen kann also in Syrien vielerorts nicht nach dem Maß der Bedürftigkeit helfen. Das Beispiel Syrien zeigt: In Konfliktgebieten kann es extrem schwierig sein, unparteilich zu helfen. Politische Entscheidungen wirken sich direkt auf die Bereitstellung unparteilicher humanitärer Hilfe und somit auf das Wohlergehen der betroffenen Menschen aus.



Syrien 2018: Medizinische Hilfe für Gewaltverletzte in dem von Ärzten ohne Grenzen unterstützten Krankenhaus in Hassakeh. Viele der Patienten sind Kinder. © Louise Annaud/MSF



Bangladesch 2017: Geflüchtete Rohingya aus Myanmar leben in notdürftigen Unterkünften und haben kaum Zugang zu Nahrung, Trinkwasser oder sanitären Anlagen. © Antonio Faccilongo

3.

Vergessene Krisen und Unparteilichkeit



Bedarf vs. politische Interessen: Wie werden die Mittel für humanitäre Hilfe in Kriegsländern vergeben?

Martin Quack

Welche Faktoren beeinflussen, wie viel humanitäre Hilfe in Kriegsländer fließt? Eine Studie des Politikwissenschaftlers Neil Narang der University of California aus dem Jahr 2016 geht dieser Frage nach.¹ Narang identifiziert darin Schlüsselfaktoren zur Bestimmung des humanitären Bedarfs und der politischen Interessen während eines Bürgerkriegs und danach. Seine Studie zeigt: Die Hilfe für Kriegsländer ist mehr humanitär als strategisch. Bei der Vergabe der Mittel nach Kriegsende spielen strategische Motive jedoch eine Rolle.

Die humanitären Prinzipien verlangen, dass Geber und Organisationen dem Bedarf entsprechend in Krisen helfen. Dennoch zeigen sich bei der Vergabe von humanitärer Hilfe an von Bürgerkriegen und deren Folgen betroffene Länder erhebliche Unterschiede. Diese lassen sich nicht einfach durch das Maß der Bedürftigkeit erklären.

Die Konflikte im Kosovo, in Bosnien, in Irak und in Afghanistan haben beispielsweise in den vergangenen beiden Jahrzehnten den Löwenanteil der internationalen humanitären Hilfe erhalten. Gleichermäßen zerstörerische Konflikte in Somalia, Sierra Leone und Osttimor dagegen wurden vergleichsweise von Gebern und Hilfsorganisationen vernachlässigt.

Wie kommt es, dass diese Konflikte „vergessen“ werden? Oder, anders gefragt, wie kann es sein, dass manche Krisen angemessene Hilfen erhalten, während andere mit wenig oder gar keiner humanitären Hilfe auskommen müssen?

Politische Entscheidungsträger und Hilfsorganisationen führen als Hauptgrund für diese Unterschiede häufig außenpolitische Interessen oder vielmehr deren Abwesenheit an. Aus dieser Sichtweise heraus werden viele humanitäre Krisen entweder völlig ignoriert oder nach und nach vernachlässigt, weil sie über den reinen humanitären Bedarf hinaus keine überzeugenden Gründe zum Handeln bieten. Diese angeführten Gründe verheißen nichts Gutes für die humanitäre Hilfe im Allgemeinen.

Nach welchen Kriterien wird die Hilfe vergeben?

Um den humanitären Imperativ und die damit verbundenen Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit zu befolgen, müssen Geber und humanitäre Organisationen immer nach dem Bedarf helfen – in jeder Situation, in der Menschen Mangel an lebenserhaltenden Ressourcen leiden. Wenn jedoch humanitäre Hilfe sowohl den politischen Prioritäten als auch den strategischen Interessen der Geberregierungen folgt, dann sollte sie genauso wie andere außenpolitische Instrumente behandelt werden, die ganz klar interessen-geleitet sind.

Um die Vergabe der Mittel zu beurteilen, konzentrieren sich manche Studien darauf, das Gesamtniveau der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA, *Official Development Assistance*) zu erklären. Sie messen den Einfluss „humanitärer“ versus „strategischer“ Faktoren darauf,

wie Auslandshilfe vergeben wird. Diese Studien verschleiern jedoch wichtige Unterschiede zwischen verschiedenen Arten der Hilfe.

Der Nachweis, dass strategische Interessen die Mittelvergabe beeinflussen, ist vielleicht nicht besonders überraschend oder kontrovers. Doch sollte dies auch für die humanitäre Hilfe gelten, widersprüche es unmittelbar den Kernprinzipien des Humanitarismus. Es gibt jedoch keine systematischen Beweise dafür, dass außenpolitische Interessen bei der Vergabe die humanitären Erwägungen dominieren.

Dieser Aufsatz untersucht, welchen Einfluss die Bedürfnisse der Empfänger einerseits und die strategischen Interessen der Geber andererseits auf die humanitäre Hilfe in Ländern haben, die von Bürgerkriegen betroffenen sind.

Humanitäre Hilfe in der Theorie und die Politik „vergessener“ Konflikte in der Praxis

Die Grundidee der humanitären Hilfe ist sehr einfach: Menschen, die unter den Folgen natürlicher und menschengemachter Katastrophen leiden, haben ein Recht auf lebenserhaltende Ressourcen und den Schutz ihrer grundlegenden Menschenrechte. Die humanitären Prinzipien, die in der Einführung zu dieser Aufsatzsammlung definiert werden, sollen sicherstellen, dass die Hilfe allein auf Grundlage des Bedarfs erfolgt und nicht aufgrund politischer oder strategischer Interessen oder kultureller Affinität.

Das Prinzip der Unparteilichkeit verlangt, dass Hilfe ohne Ansehen der Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit, Religion oder politischen Einstellung geleistet wird. So soll sichergestellt werden, dass in einer Krise allen gleichermaßen geholfen wird. Dieses Prinzip ist nicht nur für die Hilfeleistung in einer bestimmten Krise relevant, sondern es gilt global.

In der Praxis ist humanitäre Hilfe allerdings weitaus komplexer. Wie Gourevitch anmerkt:



„Das Leid, das wir gerne als humanitäre Krise bezeichnen, ist fast immer nur ein Symptom politischer Umstände. Daher gibt es keinen unpolitischen Weg, darauf zu reagieren – ein Handeln ohne politische Wirkung ist nicht möglich.“²

Unparteilichkeit scheint also unmöglich zu sein, wenn humanitäre Hilfe immer auch dazu dient, den kriegführenden Parteien die Verantwortung für die Versorgung der Zivilbevölkerung abzunehmen, die unweigerlich unter den Folgen des Konfliktes leidet.³

Darüber hinaus kann Unabhängigkeit ein Luxus sein, den sich nur wenige Organisationen in der zunehmend wettbewerbsorientierten humanitären Hilfe von heute leisten können – denn die Geber können unter mehreren Organisationen wählen

Den „Bedarf“ definieren

Viele Menschen leiden heute in „vergesenen“ Konflikten. Das Bekenntnis staatlicher Geldgeber zu den humanitären Prinzipien hilft ihnen nicht weiter. Deshalb werden kritische Stimmen lauter, das viele Konflikte vernachlässigt würden, weil Staaten über den Bedarf hinaus keinen triftigen Grund sehen, zu handeln. Mit anderen Worten: Die Bereitstellung humanitärer Hilfe sei ebenso, wenn nicht mehr, von den politischen Prioritäten der Geber geleitet wie von echter Not.

Und tatsächlich scheint auf den ersten Blick die weltweite humanitäre Hilfe für Staaten, die von Konflikten betroffen sind, häufig kaum von den üblichen Bedarfsindikatoren geleitet zu sein. Zu

und sich für diejenigen entscheiden, die ihnen größere Verhandlungsmacht und mehr Kontrolle über die Vergabe der Mittel gewähren.

In der Folge ist die „Politisierung“ der humanitären Hilfe in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen Diskussionsthema geworden. Oft kritisieren politische Entscheidungsträger und Praktiker humanitäre Akteure dafür, dass sie ihre Ressourcen auf medienwirksame Gebiete konzentrieren und nicht dort einsetzen, wo der Bedarf am größten ist. Diese Kritik ist vielleicht am deutlichsten, wenn es um komplexe Krisen wie Bürgerkriege geht. Vaux behauptet beispielsweise, dass „seit dem 11. September 2001 die westliche Sicherheit alle anderen Agenden dominiert, wodurch Hilfe und Humanitarismus noch weiter in den Mittelpunkt der Politik rücken“.⁴

diesen gehören unter anderem die Anzahl der Todesopfer in einem Konflikt, das Pro-Kopf-Einkommen, die Kindersterblichkeit und die Anzahl der in die Flucht getriebenen Menschen und Binnenvertriebenen.

Eine Reihe von Faktoren können die Bereitstellung humanitärer Hilfe beeinflussen. Diese Faktoren können sich sowohl auf den Hilfsbedarf der Empfänger auswirken (nachfrageseitige Faktoren) als auch auf die Bereitschaft und Fähigkeit der Geber, Hilfe zu leisten (angebotsseitige Faktoren).

Innerhalb dieses komplexen Kalküls ist es möglich, dass sich Bedarfsindikatoren

nach statistischer Überprüfung anderer Faktoren systematisch auf die Vergabe humanitärer Hilfe auswirken. Dies gilt auch für Indikatoren strategischer Interessen –

was vielleicht noch wichtiger ist. Die politischen Prioritäten der Geber, die den Bedarf prüfen, können sich systematisch auf die Vergabe der Mittel auswirken.

Narangs Forschungsansatz

Was unterscheidet die Konfliktgebiete, die große Summen erhalten, von denen, die wenig oder kaum humanitäre Hilfe bekommen? Um diese Frage beantworten zu können, wertet Narang für seine Studie die umfangreichsten Datenbestände aus, die zur Auszahlung von humanitären Hilfsgeldern von 1969 bis 2009 verfügbar sind. Die Daten wurden von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gesammelt. Narang nutzt sie, um die relative Bedeutung strategischer und humanitärer Faktoren bei der Vergabe der Mittel in Kriegs- und Nachkriegsgebieten zu bewerten.

Seine Analyse stützt sich insbesondere auf die humanitäre Komponente der ODA-Auszahlungen an Länder und Regionen nach den Daten des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC, *Development*

Assistance Committee) der OECD. So soll der Gesamtbetrag der jedes Jahr ausbezahlten humanitären Hilfe geschätzt werden. Die ODA definiert humanitäre Hilfe wie folgt:

„Maßnahmen zur Rettung von Menschenleben, zur Linderung von Leiden und zur Wahrung und zum Schutz der Menschenwürde während und nach Notsituationen. Damit eine Maßnahme als humanitär eingestuft werden kann, sollte sie den humanitären Grundsätzen der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit entsprechen.“⁵

Die Daten schließen bilaterale Zahlungen von DAC-Mitgliedern, Zahlungen von Nicht-DAC-Mitgliedern sowie solche durch multilaterale Institutionen und NRO mit ein.

Geberinteressen während und nach Bürgerkriegen messen

In der Theorie sind die Ziele der humanitären Hilfe unter Gebern klar definiert. In der Praxis dagegen gibt es keine allgemeine Definition von „humanitärem Bedarf“ – obwohl Bedarfseinschätzungen fundierte Entscheidungen darüber ermöglichen sollen, wo und in welchem Umfang eine Intervention notwendig ist. Der *Consolidated Appeals Process* (CAP) wurde erst ins Leben gerufen, nachdem

die Resolution 46/182 der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) im Jahr 1991 in Kraft trat. (Der CAP ist ein Instrument, das humanitäre Organisationen nutzen, um an die Gebergemeinschaft heranzutreten.) Außerdem entstanden die technischen Richtlinien für den CAP erst 1999 und der humanitäre Reformprozess begann 2005, also nach dem untersuchten Zeitraum. Der Reformprozess wurde



vom VN-Nothilfe Koordinator gemeinsam mit dem Ständigen Interinstitutionellen Ausschuss (*Inter-Agency Standing Committee*) initiiert, um die Effizienz der humanitären Hilfe zu verbessern.

Die Autoren Darcy und Hofmann fanden heraus, dass formelle Bedarfsanalysen oft von marginaler Bedeutung und in der Regel nicht der Hauptauslöser für die Leistung humanitärer Hilfe sind. Ihre Studie basiert auf 200 Interviews mit Mitarbeitenden von Hilfs- und Geberorganisationen vor Ort und in den Hauptsitzen der jeweiligen Organisationen. Es gibt wohl keine klare Formel dafür, wie Geber und Organisationen ein bestimmtes Budget für ein Land oder eine Region festlegen. Anfragen scheinen sich oft auf Urteile zu stützen, die wenig mit dem tatsächlichen Bedarf zu tun haben.⁶

Was den Entscheidungsprozess im Bereich der humanitären Hilfe besonders undurchsichtig macht – und einzigartig im Vergleich zur Entwicklungshilfe –, ist das Tempo der Katastrophenhilfe für Bevölkerungsgruppen in Not. Geber und humanitäre Organisationen arbeiten mit einem jährlichen Budget, das zu Beginn eines jeden Jahres festgelegt wird. Ein erheblicher Teil der humanitären Einsätze wird jedoch aufgrund unvorhergesehener Krisen kurzfristig (*flash appeal*) oder über ergänzende Hilfsersuchen finanziert. Dies hat wichtige Auswirkungen darauf, wie Konflikte und Konfliktbeendigungen im politischen Entscheidungsprozess behandelt werden.

Beispielsweise werden Interventionen in neu ausgebrochenen und sich schnell

entwickelnden Kriegen zu großen Teilen über ergänzende Hilfsersuchen finanziert. Der knappe zeitliche Rahmen schränkt den Verhandlungsspielraum ein und erfordert schnelles humanitäres Handeln. Andererseits beruht die Vergabe der Mittel in Nachkriegs- und anderen chronischen Situationen auf einer „turnusmäßigen“ Überprüfung von Programmen.⁷ Diese können über Jahresbudgets finanziert sein, für die es keine formelle Bedarfsprüfung gibt, so dass ein Programm mit größerer Wahrscheinlichkeit beendet wird, wenn es nicht eher als notwendig gilt.

Die scheinbar banale und bürokratische Unterscheidung zwischen ergänzenden Budgets und Jahresbudgets kann dazu beitragen, dass das Prinzip der bedarfsgerechten Hilfe während eines Krieges nach dem Ende des Konflikts mehr praktischen Erwägungen weicht.

Da klare Richtlinien zur Entscheidungsfindung fehlen, analysiert Narang Daten, um sowohl die strategischen Interessen der Geber als auch die humanitären Bedürfnisse der Empfänger in Kriegs- und Nachkriegssituationen nachvollziehbar messen zu können. Das Ziel ist:

- die strategischen Interessen der Geber und die humanitären Bedürfnisse der Empfänger in Kriegs- und Nachkriegssituationen unabhängig voneinander zu bewerten.
- ein vollständiges Modell des Geberverhaltens zu erstellen, um seine relative Bedeutung für die Vergabe humanitärer Hilfe während und nach Bürgerkriegen zu bewerten.

Narang konzentriert sich auf die fünf Indikatoren für strategische Interessen und humanitären Bedarf, die üblicherweise in der Fachliteratur genannt werden.

Es handelt sich dabei um die folgenden Indikatoren politisch-strategischer Interessen:

- Ölexporte: Verfügt ein Empfängerland über bedeutende Ölexporte?⁸
- Ehemalige P5-Kolonie: Ist ein Empfängerland ehemalige Kolonie der P5 (fünf ständigen Mitglieder) im UN-Sicherheitsrat?⁹
- Geografische Nähe zu den P5: Ist ein Empfängerland nicht mehr als 644 Kilometer von einem der P5 entfernt?¹⁰
- Affinität zu den P5: Wie ist das Maß der Übereinstimmung zwischen dem Empfängerland und den P5 bei Abstimmungen im UN-Sicherheitsrat im Jahr des Kriegsbeginns?¹¹
- Demokratiegrad des politischen Systems: Wie demokratisch war das Empfängerland in den fünf Jahren vor Kriegsbeginn?¹²

Hinzu kommen die folgenden Indikatoren des humanitären Bedarfs:

- Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner, jährlich gemessen;¹³
- Kindersterblichkeit, gemessen zu Kriegsbeginn für Kriegsländer und nach Kriegsende für Nachkriegsländer;¹⁴
- Lebenserwartung;¹⁵
- Anzahl der registrierten Todesfälle im Zusammenhang mit dem Konflikt;¹⁶
- Anzahl der registrierten Flüchtlinge und Binnenvertriebenen.¹⁷

Diese Liste ist nicht vollständig: Viele verschiedene Faktoren können die strategischen Interessen der Geber und den humanitären Bedarf der Empfänger bestimmen – zu viele, um sie hier darzulegen. Narang konzentriert sich daher auf die üblichsten Variablen, die in der umfangreichen Fachliteratur verwendet werden. Sein Ziel ist es dabei, die existierenden Beiträge zur Auslandshilfe erstmals um die Untersuchung der Vergabe von humanitärer Hilfe zu erweitern.

Ergebnisse zu den Ländern, in denen noch Krieg herrscht

Narangs statistische Analyse liefert kaum Belege für die Annahme, dass die strategischen Interessen der Geber die Vergabe humanitärer Hilfe wesentlich bestimmen. Mit wenigen Ausnahmen schien die humanitäre Hilfe in den Bürgerkriegen positiv mit den Indikatoren für humanitäre Bedürfnisse zu korrelieren. Insgesamt

zeigt die Analyse also, dass die Vergabe der Hilfe nicht an die strategischen Interessen der größten Geber geknüpft war.

Narangs Analyse zeigt auch, dass es insgesamt kaum Unterschiede zwischen den Determinanten bilateraler Hilfe durch DAC-Geber und denen multilateraler Hilfe



durch internationale Organisationen und NRO gab. Allerdings macht seine Untersuchung einige wichtige Unterschiede deutlich:

Zum einen zeigt sich, dass die Anzahl der kriegsbedingten Todesfälle die Höhe der humanitären Hilfe von multilateralen Gebern positiv beeinflusste. Bei bilateralen Gebern war dies laut Narangs Untersuchung nicht der Fall. Multilaterale Geber stellten also bei mehr kriegsbedingten Todesfällen mehr Hilfe zur Verfügung. Daraus könnte sich schließen lassen, dass multilaterale Organisationen etwas „humanitärer“ sind.

Zum anderen stand die Höhe der multilateralen humanitären Hilfe in positivem

Zusammenhang damit, ob ein Land eine ehemalige Kolonie der P5 ist. Mit anderen Worten: Ehemalige P5-Kolonien erhielten mehr multilaterale Mittel. Für bilaterale Geber schien dieser Zusammenhang nicht zu gelten.

Und schließlich neigten DAC-Geber dazu, ehemals demokratischen Ländern mehr Hilfe zu gewähren. Diese Variable spielte bei der Vergabe multilateraler Hilfe keine Rolle.

Narangs Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass weder bilaterale noch multilaterale Hilfe wesentlich von strategischen Faktoren bestimmt wird.

Ergebnisse zu den Nachkriegsländern

Für die Nachkriegsländer zeigen Narangs Ergebnisse: Die Annahme ist nicht unbegründet, dass humanitäre Hilfe in diesen Ländern von strategischen Erwägungen geleitet gewesen ist.

So zeigt seine Untersuchung zum Beispiel einen Zusammenhang zwischen der Höhe der empfangenen Hilfszahlungen und dem Status eines Landes als Öl-Exporteur oder Demokratie. Das heißt: Länder erhielten mehr humanitäre Hilfe, wenn sie Öl exportierten oder demokratisch waren.

Seine Ergebnisse legen außerdem auch bei Nachkriegsländern nahe, dass die bilaterale Hilfe von DAC-Gebern sich stark von der multilateralen Hilfe durch internationale Organisationen und NRO

unterscheidet. Zum einen reagierten multilaterale Geber und NRO weitaus stärker auf die Anzahl der kriegsbedingten Todesfälle als DAC-Geber. Zum anderen leisteten DAC-Geber eher Hilfen an demokratische Empfängerländer. Diese Variable spielte bei der Vergabe multilateraler Hilfe keine Rolle.

Insgesamt scheinen Narangs Erkenntnisse darauf hinzudeuten, dass die Hilfe multilateraler Organisationen tendenziell humanitärer ist. Eine interessante Ausnahme dafür liegt jedoch darin, dass die multilaterale humanitäre Hilfe tendenziell eher ehemaligen Kolonien der P5 gewährt wurde. Für die Vergabe bilateraler Mittel der DAC-Geber schien dies keine Rolle zu spielen.

Wann ist die Hilfe eher strategisch als humanitär?

Narangs statistische Analyse bestätigt zunächst die humanitären Grundsätze: Humanitäre Hilfe in laufenden Bürgerkriegen ist deutlich mehr von humanitären als von strategischen Erwägungen geleitet.

In Nachkriegsländern gibt es jedoch kaum Hinweise darauf, dass die humanitäre Hilfe eine Art Sonderfall der Auslandshilfe ist. Obwohl humanitäres Handeln von dem Prinzip geleitet werden sollte, alle Menschen in Not gleichermaßen zu unterstützen, scheinen strategische, angebotsseitige Faktoren (d.h. politisch-strategische Interessen) bei der Vergabe der Mittel an diese Länder ebenso wichtig – wenn nicht noch wichtiger – zu sein als nachfrageseitige Faktoren, die den Bedarf an der Not der Empfänger messen.

Wenn Bürgerkriege enden, scheint ein hohes Maß an Hilfe in jene Länder zu fließen, die den Gebern strategisch und politisch wichtig erscheinen, selbst wenn die Höhe des Bedarfs statistisch konstant gehalten wird. Dieser Befund bestätigt die unter Hilfsorganisationen verbreitete Annahme, dass Länder, in denen Konflikte herrschen,

dazu tendieren, im Laufe der Zeit allmählich zugunsten strategisch wichtiger Länder „vergessen“ zu werden – obwohl die Menschen dort große Not leiden.

Schließlich liefert Narangs Analyse Hinweise darauf, dass die Determinanten humanitärer Hilfe je nach Geber variieren. Bilaterale Hilfe von DAC-Gebern an Nachkriegsländer scheint stärker von strategischen Interessen geleitet zu sein als nicht zweckgebundene Mittel, die von internationalen Organisationen und NRO ausgezahlt werden.

Aus dem Englischen übersetzt von Vanadis Buhr.¹⁸

Die Annahme ist nicht unbegründet, dass humanitäre Hilfe in Nachkriegsländern von strategischen Erwägungen geleitet gewesen ist.

Endnoten

- 1 Der vorliegende Artikel fasst die Ergebnisse von Neil Narangs 2016 erschienener Studie zusammen. Diese enthält weitere Erkenntnisse, Literaturangaben und statistische Daten. Siehe Narang, Neil, 2016: Forgotten Conflicts: Need versus Political Priority in the Allocation of Humanitarian Aid across Conflict Areas, in: *International Interactions* 42:2, S. 189-216. Abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1080/03050629.2016.1080697> [06.03.2018].
- 2 Gourevitch, Philip, 2010: Alms Dealers: Can You Provide Humanitarian Aid Without Facilitating Conflicts?, in: *The New Yorker Magazine*, 11. Oktober 2010. Abrufbar unter: <https://www.newyorker.com/magazine/2010/10/11/alms-dealers> [06.03.2018].
- 3 Narang, Neil/Stanton, Jessica, 2017: A Strategic Logic of Attacking Aid Workers: Evidence from Violence in Afghanistan 2007-2012, in: *International Studies Quarterly* 61, S. 38-51.
- 4 Vaux, Tony, 2006: Humanitarian Trends and Dilemmas, in: *Development in Practice* 16:3-4, S. 240-254.
- 5 OECD DAC, deutsche Fassung zitiert nach: BMZ, Kurzübersicht zum Förderbereichsschlüssel ab Berichtsjahr 2011. Abrufbar unter: www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Ministerium/ODA/O_4_Foerderbereichsschluesel_ab_Berichtsjahr_2011_mi_2013_0263351_11_.pdf [06.03.2018].
- 6 Darcy, James/Hofmann, Charles-Antoine, 2003: According to Need? Needs Assessment and Decision-Making in the Humanitarian Sector, in: HPG Report 15, London: Humanitarian Policy Group, S. 51.
- 7 Darcy, James/Hofmann, Charles-Antoine, a.a.O., S. 11.
- 8 Aus: Fearon, James D./Laitin, David D., 2003: Ethnicity, Insurgency, and Civil War, in: *American Political Science Review* 97:1, S. 75-90.
- 9 Aus: Gilligan, Michael/Stedman, John, 2003: Where Do the Peacekeepers Go?, in: *International Studies Review* 5:4, S. 37-54.
- 10 Aus: Fortna, Virginia P., 2004: Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace after Civil War, in: *International Studies Quarterly* 48, S. 269-292.
- 11 Aus: Gartzke, Erik/Dong-Joon, Jo, 2006: *The Affinity of Nations Index, 1946-2002*, New York: Columbia University.
- 12 Ursprünglich aus: Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas, 2000: International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis, in: *American Political Science Review* 94:4, S. 779-801. Updated 2004 von Fortna, Virginia P., a.a.O.
- 13 Aus: Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas, a.a.O., neue Fälle wurden mit den World Bank Development Indicators (WDI) ergänzt. WDI abrufbar unter: <https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [06.03.2018].
- 14 Aus: Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas, a.a.O. und 2004 angepasst unter Verwendung von WDI.
- 15 Aus: Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas, a.a.O. und aktualisiert bis 2004 in Fortna, Virginia P., a.a.O.
- 16 Aus: Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas, a.a.O.
- 17 Nachkriegsland stammt aus: Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas, a.a.O., Kriegsland stammt aus: Salehyan, Idean/Gleditsch, Kristian Skrede, 2006: Refugees and the Spread of Civil War, in: *International Organization* 60:2, S. 335-366.
- 18 Die Originalfassung dieses Beitrags ist zuerst erschienen in der englischen Ausgabe des vorliegenden Bands: Quack, Martin (Hrsg.), 2018: *Based on Need Alone? Impartiality in Humanitarian Action*.

Unparteilichkeit und die vergessenen Krisen im Jemen und in Myanmar

Sabrina Khan

Die internationale humanitäre Gemeinschaft ist den Prinzipien der Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit verpflichtet – und doch gibt es viele Gründe, warum Krisen „vergessen“ werden. Die humanitären Krisen im Jemen und in Myanmar zum Beispiel zählen zu den schwersten weltweit, in beiden Ländern erhalten die Menschen jedoch nicht annähernd genug Hilfe. Die Hilfsorganisation Islamic Relief ist in beiden Ländern im Einsatz. Sie kann zahlreichen Menschen dort beistehen, stößt aber wie viele andere Nichtregierungsorganisationen in beiden Ländern auf große Herausforderungen. Vergessene Krisen dürfen nicht nur den NRO überlassen werden. Die gesamte humanitäre Gemeinschaft muss das Bewusstsein für solche Krisen schärfen und die Finanzierungsmechanismen verbessern.

Die internationale humanitäre Gemeinschaft ist den humanitären Prinzipien der Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit verpflichtet. Von diesen Prinzipien drückt vielleicht die Unparteilichkeit am deutlichsten aus, wie humanitäre Hilfe aussehen soll: Sie soll nach dem Maß der Not bereitgestellt werden und nicht diskriminieren. Denn Menschen, die Hilfe benötigen, haben grundlegende

Menschenrechte und somit das Anrecht auf diese Hilfe – unabhängig von ihrer ethnischen Identität oder ihrer politischen, nationalen oder religiösen Zugehörigkeit. Es gibt keine „guten“ oder „schlechten“ Opfer angesichts akuter Not, es gibt nur Menschen. Das Prinzip der Unparteilichkeit drückt diesen zentralen Wert der Menschlichkeit aus.

Warum werden manche Krisen vergessen?

Warum werden dann einige Krisen „vergessen“? Wie kann es sein, dass die Menschen in manchen Krisen viel weniger Hilfe erhalten als in anderen? Kann die internationale Gemeinschaft „vergessen“, humanitäre Hilfe für Menschen zu leisten, die von Naturkatastrophen oder anderen

Krisen betroffen sind? Und warum erhalten typischerweise arme und marginalisierte Gruppen am wenigsten Hilfe?

Eine Erklärung ist, dass humanitäre Krisen, die viel Aufmerksamkeit von den Medien bekommen, mehr (öffentliche und



private) Mittel erhalten.¹ Und während manche Katastrophen die Nachrichten dominieren (der Tsunami des Jahres 2004 in Südostasien, zum Beispiel, oder der des Jahres 2011 in Japan), werden viele andere Krisen kaum beachtet (der Konflikt in der Zentralafrikanischen Republik, zum Beispiel). Es scheint, dass weder öffentliche noch private Geber sich dem entziehen können, was im humanitären Sektor als „CNN-Effekt“ bekannt ist: Wenn die Medien kontinuierlich über eine Naturkatastrophe oder einen Konflikt berichten, rückt die betreffende Krise in den Fokus der Öffentlichkeit. Die Wahrscheinlichkeit wächst dann, dass viele Menschen und auch öffentliche Geber Mittel für diese Krise zur Verfügung stellen. Wenn die Medien ihre Aufmerksamkeit jedoch auf andere Themen oder Länder richten, sinkt das öffentliche Interesse – und damit auch die Finanzierung der Hilfsprogramme. Humanitäre Krisen haben aber langfristige Folgen und die betroffenen Menschen benötigen Unterstützung über die akute Krise hinaus, etwa für Wiederaufbauprogramme oder Schutz- und Vorsorgeprogramme für die Zukunft.

Häufig scheint es auch so, als bestimme weniger der Bedarf der Menschen die Vergabe der Mittel als das politische Interesse der (potenziellen) Geber- oder Nehmerstaaten. Neil Narang hat diese These untersucht (siehe den Beitrag von Martin Quack auf den Seiten 42-50 in diesem Band). Sie unterstellt, dass die historischen, politischen oder wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Geber- und Empfängerregierungen sich auf die Höhe der bereitgestellten Mittel auswirken.² Manchmal nutzen Staaten auch die humanitäre Hilfe, wenn sie politisch

in bestimmten Krisen nicht aktiv werden wollen. Dies ist eine der Möglichkeiten, humanitäre Hilfe zu instrumentalisieren.

Auch private Spenden tendieren in diese Richtung: Spenderinnen und Spender sind vielleicht eher bereit, Katastrophenopfer in Nachbarländern zu unterstützen als in Ländern, die weiter entfernt sind.³ Psychologisch gesehen ist es vielleicht leichter, Menschen zu „vergessen“, wenn sie in weiter Ferne sind – und das Prinzip der Menschlichkeit in solchen Fällen zu ignorieren.⁴ Die Ankunft zahlreicher Geflüchteter in Europa in den vergangenen Jahren zum Beispiel hat viele humanitäre Krisen für die Menschen hierzulande viel näher gerückt. In der Folge wurden teilweise Programme finanziert, die zum Ziel haben, die Menschen auf der Flucht fernzuhalten oder sie in Transitländern wie in der Türkei, in Jordanien oder im Irak zu versorgen.⁵ Auch in solchen Fällen scheint politisches Interesse wichtiger zu sein als die Bedürfnisse der Menschen.

Fehlender humanitärer Zugang⁶ ist ein weiterer Grund, warum einige Menschen keine Hilfe erhalten, auch wenn sie vielleicht mit am bedürftigsten sind. Regierungen können den Zugang zu den Menschen verwehren, oder dieser ist aufgrund hoher Unsicherheit oder logistischer Hindernisse beschränkt. Die Situation in Myanmar ist ein Beispiel hierfür: Im August 2017 brach im Norden des Teilstaats Rakhine Gewalt aus, hunderttausende Menschen flohen ins benachbarte Bangladesch. Viele humanitäre Nichtregierungsorganisationen (NRO) waren bereit zu helfen, sie erhielten aber keinen Zugang von der Regierung. Bis heute gelten in dem Land Zugangsbeschränkungen

für Hilfsorganisationen, Medien und andere unabhängige Beobachter. Diese Beschränkungen behindern Bedarfsanalysen und die Bereitstellung der Hilfe.

Die Komplexität vieler Konflikte kann auch dazu führen, dass für manche Krisen zu wenig Geld zur Verfügung gestellt wird. Wenn Konfliktparteien als Terrorgruppen gesehen oder mit solchen in Verbindung gebracht werden, zögern manche Geldgeber, weil sie Missbrauch befürchten. In Syrien zum Beispiel war die Lage im Jahr 2012 für die Bevölkerung bereits verheerend. Ein Spendenaufruf des Bündnisses Aktion Deutschland Hilft konnte damals jedoch im Vergleich zu einem ähnlichen Appell nach dem Erdbeben in Nepal im Jahr 2015 nur weniger als die Hälfte der Spenden sichern. Der so genannte Islamische Staat gehörte bereits damals zu den

Konfliktparteien in Syrien und war dabei, an Macht zu gewinnen. Auf ähnliche Weise war die Spendenbereitschaft gering, als ein 50-Tage-Krieg in Gaza im Jahr 2014 etwa 2.250 Menschen tötete. Knapp 250.000 Euro an Spenden kamen damals zusammen. Die Hamas war in diesem Fall unter den Konfliktparteien.

Schließlich geraten manche Krisen auch deswegen in Vergessenheit oder werden vernachlässigt, weil die humanitären Bedarfe generell zunehmen und die Krisen komplexer werden. In den meisten betroffenen Ländern kommen viele Krisen zusammen: Naturkatastrophen, Konflikte, Vertreibung usw. In solchen Fällen ist es eine große Herausforderung, ausreichend Mittel bereitzustellen, um alle Bedürfnisse zu decken.

Jüngste Initiativen zur Bewältigung vergessener Krisen

Und dennoch gibt es heute ein größeres Bewusstsein für vergessene humanitäre Krisen. Die Generaldirektion für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz der Europäischen Union (ECHO) hat hierzu mit der Veröffentlichung des jährlichen *Forgotten Crisis Assessment* (FCA) beigetragen.⁷ Dieses nennt jeweils die am meisten vernachlässigten Krisen weltweit. Und Teile der jährlichen Auszahlungen aus dem zentralen Krisenfonds der Vereinten Nationen (CERF) werden auch zur Finanzierung humanitärer Hilfseinsätze in vergessenen Krisen genutzt.⁸

Erwähnenswert sind auch die Initiativen des Auswärtigen Amtes und einiger deutscher humanitärer NRO, die durch

den Koordinierungsausschuss humanitäre Hilfe verbunden sind. Sie befürworten seit Jahren mehr Aufmerksamkeit für vergessene Krisen. Im Jahr 2016 starteten das Auswärtige Amt und verschiedene deutsche NRO eine Kampagne⁹ zu vergessenen Krisen und riefen dazu in den sozialen Medien die Initiative „#nichtvergessen“ ins Leben.¹⁰ Solche Initiativen setzen neue Maßstäbe, wenn es darum geht, vergessene Krisen ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit zu rücken. Sie tragen dazu bei, dass humanitäre Hilfe gerechter, effektiver und schneller bereitgestellt wird. So verbessern und stärken sie das humanitäre Hilffssystem insgesamt.



Die Arbeit von Islamic Relief in vergessenen oder vernachlässigten Krisen

Nach dem Prinzip der Unparteilichkeit ist Islamic Relief (IR) bemüht, vorrangig in vernachlässigten Krisen zu helfen. Die Organisation ist zum Beispiel in Somalia, im Jemen, in Myanmar, in Pakistan, im Sudan, im Südsudan, im Tschad und in Mali

aktiv – alles Länder, in denen seit Jahren Krisen herrschen, die kaum Beachtung finden. In einigen dieser Länder ist IR seit Jahrzehnten aktiv. Im Folgenden soll ein Einblick in die Hilfsprogramme von IR im Jemen und in Myanmar gegeben werden.

Die vergessene Krise im Jemen

Die humanitäre Krise im Jemen ist eine der schlimmsten der Welt. Aufgrund bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Gruppen im Süden und Norden ist das Land bereits seit Jahren instabil. Dies hat unter anderem zu schlechter Regierungsführung, unzureichender Entwicklung und weit verbreiteter Armut geführt. Im März 2015 eskalierte der Konflikt massiv, doch schon damals lebte fast die Hälfte der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze, zwei Drittel aller Jugendlichen waren arbeitslos und die Grundversorgung stand kurz vor dem Kollaps. Fast 15 Millionen Menschen in dem Land waren auf die eine oder andere Form von humanitärer Hilfe angewiesen.

Seitdem hat sich die Situation zunehmend verschlechtert: Die Intervention der militärischen Koalition unter der Führung Saudi-Arabiens hat den bewaffneten Konflikt zwischen den verschiedenen

Rebellengruppen und den jemenitischen Streitkräften dramatisch verschärft. Im ganzen Land herrscht mittlerweile eine chronische Wasserknappheit, mit deaströsen Folgen für die Landwirtschaft und die öffentliche Gesundheit. Der Konflikt hat bis heute 8.757 Todesfälle verursacht,¹¹ zudem wurden mehr als 50.600 Menschen verletzt und mehr als drei Millionen aus ihren Häusern vertrieben. Infolge der Gewalt, der massiven Vertreibungen und des wirtschaftlichen Zusammenbruchs stoßen die öffentlichen Dienstleistungen an ihre Grenzen oder sie kollabieren. Millionen von Jemeniten sind deswegen für ihr Überleben auf humanitäre Hilfe angewiesen.¹² Gegenwärtig benötigen 22,2 Millionen Menschen in dem Land humanitäre Hilfe oder Schutz.¹³ 11,3 Millionen von ihnen sind in akuter Not. Alleine zwischen Juni und November 2017 ist der Bedarf an humanitärer Hilfe in dem Land um 15 Prozent gestiegen.

Islamic Relief im Jemen: Projekte und Herausforderungen

Islamic Relief arbeitet seit 1998 im Jemen. Die Organisation unterstützt bedürftige Menschen in dem Land mit Projekten in

drei Hauptbereichen: Not- und Katastrophenhilfe, Entwicklungshilfe und Hilfen für Kinder und Waisen. Der Hauptsitz ist in

der Hauptstadt Sanaa, hinzu kommen acht Außenstellen in Dhamar, Amran, Aden, Taiz, Hodeidah, Saada, Marib und Rymah. IR reagiert auf Katastrophen und Notfälle und verknüpft Aktivitäten in diesem Bereich mit Programmen zur nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Die Teams vor Ort mobilisieren Ressourcen, bauen Partnerschaften mit lokalen Akteuren auf und entwickeln lokale Kapazitäten, um die Folgen akuter Notlagen für die Menschen abzuschwächen.

Ein Patenschaftsprogramm für Waisen und verschiedene andere Projekte zielen speziell darauf, die Bedürfnisse von Kindern zu decken. Mangelernährung ist im gesamten Land verbreitet, auch in diesem Bereich ist IR mit diversen Programmen ein wichtiger Akteur. Im Rahmen von Entwicklungsprogrammen saniert die Organisation zudem Landstraßen, baut Brunnen, setzt Wasserquellen instand und betreibt landwirtschaftliche Projekte. IR rehabilitiert auch Gesundheitszentren, leistet psychosoziale Unterstützung für Kinder und Erwachsene und bietet Trainings für junge Erwachsene an.

Weil IR im Jahr 2015 bereits im Jemen aktiv war, konnten wir innerhalb von 72 Stunden mit Hilfsprogrammen reagieren, als die Gewalt im März eskalierte. Das Landesbüro vor Ort rief dazu sowohl öffentliche Geber als auch das IR-Netzwerk in Europa, Amerika, Asien, Südafrika und Australien zu Spenden auf.

Seitdem haben wir mehr als 3,2 Millionen Menschen in 15 Gouvernements des Landes mit lebensrettender humanitärer Hilfe unterstützt. Die Programme umfassen Projekte in den Bereichen Wasser-,

Sanitär- und Hygieneversorgung, Gesundheit, Ernährung, Ernährungssicherheit und Bildung. Kinderschutz und Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt sind Schwerpunkte in allen Bereichen.

Trotz der erfolgreichen Umsetzung dieser Projekte steht IR im Jemen jedoch vor großen Herausforderungen, und die Menschen im Land brauchen dringend mehr Hilfe.

*Gegenwärtig benötigen
22,2 Millionen Menschen
im Jemen humanitäre
Hilfe oder Schutz.*

Der Zugang zu den einzelnen Gebieten hängt zum Beispiel von den jeweiligen Behörden ab. IR und andere internationale NRO, die sich um die nötige Erlaubnis für den Zugang bemühen, erleben dabei gegenwärtig zunehmend, dass die Behörden versuchen, die Bereitstellung der Hilfe zu beeinflussen, vorbereitete Empfängerlisten bereitzustellen, lokale Partner vorzuschlagen oder unsere Budgets an ihre Prioritäten anzupassen. Bei Widersetzung der Forderungen riskieren Organisationen Einschränkungen wie etwa die Verweigerung von Visa oder von Genehmigungen für Reisen innerhalb des Landes. In extremen Fällen mussten Organisationen ihre Arbeit einstellen. Manche Büros wurden vorübergehend geschlossen.



Solche Hindernisse machen es noch schwerer, die Menschen zu erreichen, die Hilfe am nötigsten brauchen. Die Hilfsakteure können den Fokus ihrer Programme nicht auf bestimmte Bevölkerungsgruppen richten, auch wenn diese sehr unter der Krise leiden. Dazu gehören zum Beispiel Patienten mit chronischen Krankheiten wie Diabetes oder Herzerkrankungen und solche, die regelmäßige Dialysen benötigen. Auch besonders schutzbedürftige Gruppen in abgelegenen und schwer zugänglichen Gebieten erhalten zu wenig Unterstützung: schwangere und stillende Frauen, zum Beispiel, mangelernährte Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen.

Nicht zuletzt haben die Beschränkungen der Behörden auch höhere Kosten für die

Hilfsorganisationen zur Folge. Denn diese müssen ihre Strategien und Pläne anpassen, um Wege zu finden, die Menschen zu erreichen, die sie nach den humanitären Prinzipien am dringendsten versorgen sollten.

Trotz der Herausforderungen und Schwierigkeiten und der extrem instabilen Sicherheitslage unterstützen die Teams von IR seit 20 Jahren die Menschen im Jemen. Weil IR sich neutral, unparteilich und transparent verhält, genießt die Organisation Akzeptanz und Vertrauen auf den meisten Seiten. Auf diese Weise können viele Gemeinschaften erreicht werden, einschließlich der verwundbarsten Menschen in den meisten Gouvernements des Landes.

Die humanitäre Krise in Myanmar

Die Bevölkerung von Myanmar ist ethnisch sehr vielfältig mit mehr als 130 anerkannten ethnischen Gruppen im Land. Dazu gehören Burmesen (60-70%), Shan (10%), Kayin (7%), Rakhine (4%), Chinesen (3%), Mon (2%), Inder (2%) sowie viele weitere einschließlich Rohingyas, Kachin und Chin. Die Burmesen leben vorrangig in den Tiefebene Zentral-Myanmars. Andere Nationalitäten sind in den gebirgigen Grenzregionen in der Mehrzahl. Etwa 87% der Bevölkerung sind Buddhisten, 4-5% sind Muslime (Rohingyas) und 6-7% sind Christen. Die Vorherrschaft der größten ethnischen Gruppe, der Burmesen, über die vielen Minderheiten des Landes hat lang anhaltende politische Unruhen verursacht. Die Menschen in Myanmar erleben deswegen einen der

am längsten andauernden Bürgerkriege der Welt. Zudem gehört das Land zu den ärmsten und am wenigsten entwickelten Ländern. Schätzungen zufolge leben 25,6 Prozent der 53,8 Millionen Einwohner unterhalb der nationalen Armutsgrenze.¹⁴ Nach Jahrzehnten der Unsicherheit sind einige Teile des Landes besonders unterentwickelt, und ganze Gemeinschaften können grundlegende Dienstleistungen im Bereich der Gesundheitsversorgung und Bildung nicht in Anspruch nehmen. Im Human Development Index 2015 der Vereinten Nationen ist Myanmar auf Platz 148 von 187 Ländern,¹⁵ und die Weltgesundheitsorganisation hat das Gesundheitssystem des Landes auf Platz 190 von 191 eingestuft.¹⁶

Im März 2016 ist in Myanmar eine neue Regierung angetreten, begleitet von großer internationaler Unterstützung und weit verbreitetem Optimismus. Erwartet wurde ein politischer und wirtschaftlicher Reformprozess, doch seit Ende desselben Jahres intensiviert sich die Gewalt im Norden von Rakhine. Im August 2017 flammte sie erneut auf: Hunderte Dörfer wurden niedergebrannt, die meisten von ihnen gehörten der Minderheit der Rohingya an. Hunderttausende Menschen wurden durch die Gewalt vertrieben. Allein seit August 2017 flohen 607.000 Rohingyas nach Bangladesch und fast eine Million Menschen floh in das Grenzgebiet zwischen Myanmar und Bangladesch.

Die Krise dauert bis heute an. Ihre Ursachen liegen in einer komplexen Mischung aus bewaffneten Konflikten, Spannungen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, Vertreibung, Staatenlosigkeit,¹⁷ Zwangsmigration, Anfälligkeit gegenüber Naturkatastrophen und Ernährungsunsicherheit. Schätzungen zufolge benötigen 863.000 Menschen in dem Land humanitäre Hilfe.¹⁸ Unter ihnen sind 166.000 Menschen, die von Konflikten in den Staaten Kachin und Shan betroffen sind. Weil es keinen Waffenstillstand und keine Friedensabkommen in diesen

Gebieten gibt und die Gefahr durch Landminen anhält, schreitet die Suche nach dauerhaften Lösungen für die Vertriebenen kaum voran.

Allein seit August 2017 flohen 607.000 Rohingyas nach Bangladesch und fast eine Million Menschen floh in das Grenzgebiet zwischen Myanmar und Bangladesch.

Zu denen, die humanitäre Hilfe benötigen, zählen auch die 691.000 Menschen in Rakhine (vorrangig Muslime), die von Gewalt und restriktiven Praktiken betroffen sind. Sie sind zum Beispiel in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt und die Behörden verweigern ihnen offizielle Dokumente. Diese Einschränkungen behindern den Zugang der Menschen zu grundlegenden Dienstleistungen und machen es sehr schwer für sie, eigene Lebensgrundlagen aufzubauen. So sind sie besonders abhängig von humanitärer Hilfe.

Islamic Relief in Myanmar: Projekte und Herausforderungen

Islamic Relief wurde erstmalig im Jahr 2008 in Myanmar aktiv, damals leisteten die Teams Not- und Wiederaufbauhilfe nach dem Zyklon Nargis. Im Jahr 2012 unterstützte IR rund 100.000 Menschen (Buddhisten und Muslime) im Staat Rakhine, die unter gewaltsam ausgetragenen

Konflikten litten – auch dies ist eine vergessene Krise Myanmars. Seit 2014 hat IR die Arbeit in Myanmar wieder aufgenommen und unterstützt derzeit Projekte durch eine lokale Partnerorganisation. Dazu gehören Projekte in der Nothilfe und im Wiederaufbau in den Bundesstaaten



Rakhine, Kayin und Ayeyarwady. Im Dezember 2015 wurde ein Koordinationsbüro in Yangon eröffnet. Strategischer Schwerpunkt der Arbeit von IR in Myanmar ist der Aufbau lokaler Kapazitäten.

Bis heute verhindern die anhaltenden Zugangsbeschränkungen – für Hilfsorganisationen, Medien und andere unabhängige Beobachter – Bedarfsanalysen in den von der Gewalt betroffenen Gemeinden, insbesondere im Norden von Rakhine. Hilfsakteure können nicht ermitteln, wie die Rückkehrbedingungen für die Vertriebenen wären und ob eine Rückkehr langfristig möglich ist. Ohne genaue Kenntnisse

des Ausmaßes der humanitären Krise in den Konfliktgebieten in Rakhine, Kayin, Kachin oder Chin können die dringendsten Bedürfnisse nicht identifiziert und angemessene, langfristige Lösungen nicht entwickelt werden. Hinzu kommt, dass es auch an Informationen vonseiten der Regierungsbehörden fehlt. Studien oder relevante Indizes sind nicht zugänglich.

Trotz der politischen Umstände akzeptieren die Partner, Gemeinden und Regierungsbehörden vor Ort die Arbeit von IR. Die Organisation kann daher die Programme in den Bundesstaaten Rakhine, Kayin und Ayeyarwady fortsetzen.

Das humanitäre System braucht mehr Bewusstsein für vergessene Krisen und bessere Finanzierungsmechanismen

Das Beispiel der Arbeit von IR im Jemen und in Myanmar hat einige der Herausforderungen verdeutlicht, mit denen humanitäre NRO konfrontiert sind, wenn sie in schwerwiegenden, vernachlässigten Krisen unparteilich helfen möchten. In beiden Ländern sind die humanitären Bedürfnisse enorm. Die Projekte von Islamic Relief in Myanmar und im Jemen sind für viele Menschen überlebenswichtig – doch in beiden Ländern wird dringend mehr humanitäre Hilfe benötigt.

Vergessene Krisen sollten aber nicht nur den NRO überlassen werden. Es ist die Pflicht und die Verantwortung der Staaten und der internationalen humanitären Gemeinschaft, angemessen auf diese Krisen zu reagieren. Das Bewusstsein für diese Krisen muss dringend erhöht werden. Außerdem müssen die Finanzierungsmechanismen flexibler werden. Nur dann kann humanitäre Hilfe wirksamer

sein. Humanitäre Organisationen müssen zur richtigen Zeit auf Krisen reagieren können und die Mittel müssen gleichmäßig und bedarfsgerecht verteilt werden. Um dies zu erreichen, müssen sowohl die Geber als auch die humanitären NRO transparenter arbeiten und bessere Daten bereitstellen.

Aus dem Englischen übersetzt von Corinna Ditscheid.¹⁹

Endnoten

- 1 Siehe: Olsen, Gorm R./Carstensen, Nils/Høyen, Kristian, 2003: Humanitarian Crises: What determines the level of Emergency Assistance? Media Coverage, Donor Interests and the Aid Business, in: Disasters 27:2, S. 109-126, S. 110.
- 2 Siehe dazu auch: Darcy, James/Hofmann, Charles-Antoine, 2003: According to Need? Needs Assessment and Decision-Making in the Humanitarian Sector, in: HPG Report 15, London: Humanitarian Policy Group.
- 3 Siehe: Fink, Guenther/Redaelli, Silvia, 2011: Determinants of International Emergency Aid – Humanitarian Need Only?, in: World Development 39:5, S. 741-757; und Moke, Markus/Rüther, Maria, 2013: Humanitäre Hilfe und Medien, in: Lieser, Jürgen/Dijkzeul, Dennis (Hrsg.), Handbuch Humanitäre Hilfe, Berlin/Heidelberg: Springer, S. 171-182.
- 4 Dieses besagt, dass „menschliches Leid gelindert werden muss, wo auch immer es vorkommt.“ Siehe unocha.org/sites/unocha/files/OOM-humanitarianprinciples_eng_28Feb2017_0.pdf [09.03.2018].
- 5 Siehe zum Beispiel die „Beschäftigungsinitiative Nahost“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, vgl. www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2016/juli/160713_Mueller-Stabilitaet-in-den-Krisenregionen-durch-mehr-Bildung-Ausbildung-und-Beschaeftigung/index.jsp [09.03.2018].
- 6 Vgl. dazu Steets and Haver, S. 30-35, und Schenkenberg van Mierop, S. 66-75, in diesem Band.
- 7 Kriterien wie Verwundbarkeit, Medienaufmerksamkeit und Spendenaufkommen werden hierbei in Betracht gezogen.
- 8 Siehe <https://cerf.un.org/> [09.03.2018].
- 9 Siehe www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160121-vergessene-humanitaere-krise/277826 und www.auswaertiges-amt.de/blob/254398/6578cb33f353b89888c1ae43a08265e3/strategie-vergessenekrisen-data.pdf [09.03.2018].
- 10 Siehe www.nichtvergesser.de [09.03.2018].
- 11 Yemen Humanitarian Response Plan 2018.
- 12 Die Ernährungslage von 17,8 Millionen Menschen gilt als unsicher, 16 Millionen Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitäranlagen und 16,4 Millionen Menschen haben keinen angemessenen Zugang zu Gesundheitsversorgung. Yemen Humanitarian Response Plan 2018.
- 13 Ebd.
- 14 Human Development Report 2016.
- 15 Human Development Index 2015.
- 16 World Health Organization: The World Health Report 2000.
- 17 Muslime in Rakhine bilden die größte staatenlose Gemeinschaft der Welt.
- 18 Interim Humanitarian Response Plan Myanmar 2018.
- 19 Die Originalfassung dieses Beitrags ist zuerst erschienen in der englischen Ausgabe des vorliegenden Bands: Quack, Martin (Hrsg.), 2018: Based on Need Alone? Impartiality in Humanitarian Action.

Die Diakonie Katastrophenhilfe in der Demokratischen Republik Kongo

Birgit Lembke und Eva Hinz

Im Oktober 2017 haben die Vereinten Nationen die humanitäre Krise in der Demokratischen Republik Kongo in den Status der *Level 3 Emergencies* gehoben, wie zum Beispiel Syrien oder Jemen. Dennoch finden Konflikte, Hunger und Vertreibung im größten Land Afrikas fernab der Weltöffentlichkeit statt. 4,5 Millionen Menschen sind intern vertrieben – so viele wie in keinem anderen afrikanischen Land. Doch die Krise wird vergessen.

Die Diakonie Katastrophenhilfe ist seit über 15 Jahren mit verschiedenen Partnerorganisationen vor Ort tätig, in den vergangenen Jahren vor allem in den Kivu-Provinzen. Dort kommt es seit mehr als 20 Jahren fast ununterbrochen zu gewaltsamen Konflikten zwischen verschiedenen Rebellengruppen und mit der nationalen Armee. Dabei verüben alle Konfliktparteien immer wieder Gräueltaten an der Zivilbevölkerung.

Humanitäre Hilfe in der DR Kongo ist besonders herausfordernd angesichts komplexer Macht- und Ressourcenkonflikte und der diversen politischen, ethnischen und geostrategischen Interessen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene. Oft reichen Konflikte über Landesgrenzen hinaus und gehen bis in die Kolonialzeit zurück. Gleichzeitig können sich die Konfliktlinien vor Ort schnell verlagern. Es ist ein Spannungsfeld, in diesem Kontext das Prinzip der Unparteilichkeit zu respektieren, Konfliktsensibilität zu beweisen und Begünstigte nur nach dem Maß ihrer Bedürftigkeit auszuwählen.

Gerade bei gewaltsamen Auseinandersetzungen auf kleinster lokaler Ebene, wie zum Beispiel in der Provinz Kasai, ist eine Unterscheidung zwischen Täter und Opfer nur schwer möglich. Nach dem Do-No-Harm-Ansatz führen wir in solchen Fällen eine Konfliktanalyse durch

Die Diakonie Katastrophenhilfe in der D.R. Kongo

- Seit über 15 Jahren im Land tätig, seit 2010 mit Länderbüro in Goma
- Hilfsprogramme mit Partnerorganisationen vor Ort, vor allem in den Kivu Provinzen und Ituri
- Seit 2017 auch in Zentral-Kasai Nothilfe mit zwei Partnern im Bereich Ernährungssicherung, Hilfsgüter, Unterkünfte und Schutz
- 4,5 Millionen intern Vertriebene im Land: die größten Bevölkerungsbewegungen weltweit

und versuchen, negative Auswirkungen zu vermeiden. Unsere Prinzipien kommunizieren wir dabei klar mit den Konfliktparteien: bei der ersten Bedarfsanalyse vor Ort, bei Vorbereitungstreffen mit den Dorfgemeinschaften und während der Projektaktivitäten. Wir ergreifen nicht Partei, sondern richten uns ausschließlich nach den Bedarfen. In erster Linie beziehen wir uns darauf, wie verwundbar die Menschen sind, ohne ihre Herkunft, ethnische Zugehörigkeit oder Religion zu betrachten.

Die Region Kasai war ehemals friedlich, doch im Jahr 2016 brach auch dort Gewalt aus. Sie eskalierte schnell, genährt von der angespannten politischen Lage im Land, der Unzufriedenheit über mehrmals verschobene Wahlen und der Nichtanerkennung lokaler, traditioneller Machtansprüche durch die Zentralregierung. Diese hat, ebenso wie internationale Akteure, Einfluss auf die humanitäre Krise. Es fehlt aber der politische Wille, die Ursachen wirksam anzugehen.



D.R. Kongo 2017: Neue Unterkunft für diese Familie nach den bewaffneten Kämpfen in der Provinz Kasai Central.
© Eva Hinz/Diakonie Katastrophenhilfe

Mehr als eine Million Menschen wurden in der ersten Jahreshälfte 2017 innerhalb des Kasai vertrieben. Die Region liegt im Landesinneren, etwa 1.500 Kilometer vom Projektbüro der Diakonie Katastrophenhilfe in Goma entfernt. Trotz der Herausforderungen bei Logistik und Koordination haben wir uns dazu entschlossen, auf den immensen humanitären Hilfsbedarf zu reagieren. Ab Sommer 2017 leisteten wir mit zwei Partnerorganisationen aus Nord-Kivu in Zentral-Kasai Nothilfe durch Ernährungssicherung, Unterkünfte, Hilfsgüter und Schutzmaßnahmen. Die Diakonie Katastrophenhilfe war eine der ersten internationalen NRO vor Ort, denn eine der lokalen Partnerorganisationen besaß bereits ein Büro in der Region. Die Erfahrungen aus den Kivu-Provinzen konnten wir im Kasai jedoch nicht einfach übertragen. Es galt die große räumliche Distanz sowie sprachliche und kulturelle Barrieren zu überwinden. Die Gefahr, zwischen die Konfliktparteien zu geraten oder die Konflikte zu eskalieren, war groß. Die Situation erforderte Flexibilität, einen erhöhten Kommunikationsaufwand und gute Abstimmung innerhalb und zwischen den betroffenen Gemeinden. Geholfen hat dabei unser Partneransatz: Die Mitarbeitenden unserer kongolesischen Partnerorganisation hatten durch das Zweigbüro im Kasai bereits Kontakte zu wichtigen lokalen Akteuren, sie beherrschten die Ortssprache und verschafften uns dadurch Zugang in die Region und zur Zielgruppe.

Diese bestand aus zwei größeren Dorfgemeinschaften, bei denen es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen gekommen war. Beide Dorfgemeinschaften waren Täter und Opfer zugleich. Die Hilfsleistungen

haben wir nach dem Prinzip der Unparteilichkeit an beide Gemeinschaften vergeben. Dabei haben wir konsequent nicht von Opfern oder Tätern gesprochen und nicht die Konfliktparteien in den Mittelpunkt gerückt, sondern die Bedürfnisse der Menschen. Neben der direkten Überlebenshilfe beispielsweise durch Lebensmittelgutscheine und Saatgut haben wir die Konfliktprävention als wichtiges Element eingeführt. Denn allein durch die dringend benötigte Hilfe verschwinden vorherige Konflikte nicht – selbst wenn sie abklingen oder nicht mehr sichtbar sind.

Weil neutrale Begegnungsorte fehlten, hatte ein Partner beispielsweise die Idee, sogenannte „Friedenshütten“ zu errichten, in denen sich Vertreter verschiedener Gemeinden auf neutralem Boden treffen und austauschen können. Dies soll den Dialog zwischen den Konfliktparteien fördern und einen Raum für Aussprache und Begegnung schaffen. In der humanitären Hilfe ist zwar keine intensive Versöhnungsarbeit möglich – jedoch muss das Ziel allemal sein, den positiven Effekt der Maßnahmen nicht zu gefährden.



D.R. Kongo 2017: Eröffnung eines Gemeinschaftsfeldes im Kasai. © Eva Hinz/Diakonie Katastrophenhilfe



Südsudan 2014: Begünstigte und Projektmitarbeiter im Gespräch. © Christoph Pueschner / Diakonie Katastrophenhilfe

4.

**Macht die
Lokalisierung die
humanitäre Hilfe
unparteilicher?**



Lokale humanitäre Akteure und das Prinzip der Unparteilichkeit

Ed Schenkenberg van Mierop

Um effektiver zu helfen, müssen lokale und internationale Organisationen bei der Umsetzung humanitärer Prinzipien zusammenarbeiten. Die wahrscheinliche Aufstockung der Finanzmittel für lokale Akteure als Teil des *Grand Bargain* könnte eine Chance sein: Die Bedürftigsten könnten endlich die Hilfe erhalten, die sie benötigen. Aber wer ist ein „lokaler Akteur“? Stehen diese Akteure vor größeren Herausforderungen, als ihre internationalen Kolleginnen und Kollegen, wenn es darum geht, unparteiische Hilfe zu leisten? Und wenn ja, wie damit umgehen?

Hat der Humanitäre Weltgipfel (WHS, *World Humanitarian Summit*) in Istanbul im Mai 2016 greifbare Ergebnisse geliefert? Viele Akteure der humanitären Gemeinschaft würden bei dieser Frage auf die Anerkennung der unverzichtbaren Rolle lokaler Akteure für die humanitäre Hilfe verweisen. Sie würden anführen, dass bis 2020 25 Prozent der humanitären Gelder weltweit an lokale Akteure gehen sollen.

Dies haben Organisationen der Vereinten Nationen (VN), Nichtregierungsorganisationen (NRO) und wichtige Geldgeber auf dem WHS als Teil des *Grand Bargain* beschlossen. Die Vereinbarung bedeutet einen signifikanten Zuwachs an finanziellen Mitteln für lokale humanitäre Akteure. Die Mittel sollen diese Akteure in den nächsten Jahren „so direkt wie möglich“ erreichen.¹

Warum lokale Akteure an Bedeutung gewinnen

Für einige internationale NRO ist die Arbeit über oder mit lokalen Organisationen seit Jahren übliche Praxis. Viele dieser NRO haben kirchliche Träger und damit natürliche Ansprechpartner in örtlichen Diözesen oder Gemeinden. Zu ihnen zählen etwa NRO wie Christian Aid oder die Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD), die britische Schwester der Caritas. Diese Organisationen

treiben schon lange mit am lautesten die Lokalisierungsagenda voran. Sie setzen sich dafür ein, das System der internationalen humanitären Hilfe zu verändern. Zum Beispiel haben sie bereits viele weitere Organisationen dazu ermutigt, die *Charter for Change* zu unterzeichnen, eine Selbstverpflichtung, die dazu aufruft, die humanitäre Hilfe stärker lokal zu organisieren.² Die Rotkreuz- und

Rothalbmond-Bewegung ist natürlich ein weiterer wichtiger Akteur in der Lokalisierungsdebatte, denn ihr globales Netzwerk aus nationalen Gesellschaften ermöglicht es ihr, globales und lokales Handeln zu verbinden.

Lokale Akteure nehmen auch deswegen an Bedeutung zu, weil die humanitäre Landschaft sich verändert. Sei es, weil die Regierungen der Zielländer auf ihre Souveränität pochen oder weil Sicherheitsprobleme zunehmen oder beides: Internationale Organisationen finden immer schwerer Zugang zu den von Krisen betroffenen Gebieten. Diese werden heute oft als „hard to reach“ oder „high risk environments“ bezeichnet. Aus der Ferne gesteuerte Einsätze sind keine Ausnahme mehr, sondern für viele Organisationen zur Regel geworden. In diesen Fällen beauftragen humanitäre Organisationen lokale Organisationen und Einzelpersonen, die dringend benötigte Hilfe vor Ort zu leisten. Hierzu gehören auch grenzüberschreitende Einsätze (sogenannte „cross border operations“).

Hinzu kommt, dass lokale humanitäre Akteure sich mehr vernetzen und deswegen auf globaler Ebene stärker vernehmbar sind. So bringt beispielsweise das Network for Empowered Aid Response (NEAR)

eine Reihe von NRO aus Entwicklungsländern zusammen. Die Gründung des Netzwerks fiel mit dem WHS zusammen.

So begrüßenswert sie auch sein mag: Die zunehmende öffentliche Anerkennung der unverzichtbaren Rolle lokaler Akteure

Aus der Ferne gesteuerte Einsätze sind keine Ausnahme mehr, sondern für viele Organisationen zur Regel geworden.

in der humanitären Hilfe hat auch Debatten ausgelöst. Zwei wichtige Fragen, die in diesen Debatten auftauchen, sollen im folgenden Beitrag diskutiert werden:

- Wer genau ist eigentlich ein lokaler humanitärer Akteur?
- Und stehen lokale humanitäre Akteure vor größeren Herausforderungen als ihre internationalen Kollegen, wenn es darum geht, die humanitären Prinzipien anzuwenden? Diese Frage soll insbesondere mit Bezug auf das Prinzip der Unparteilichkeit betrachtet werden.

Wer sollte als „lokaler Akteur“ gelten?

Die wahrscheinliche Erhöhung der Finanzmittel für lokale humanitäre Akteure durch den *Grand Bargain* führt unweigerlich zu der Frage: Wer kommt denn als Empfänger für diese Gelder in Frage?

„Lokale Akteure“ ist ein weit gefasster Begriff. Einige, wie das NEAR-Netzwerk, setzen den Begriff mit lokalen NRO gleich. Diese bilden aber nur eine Untergruppe der lokalen Akteure. Einige offizielle Dokumente im humanitären Sektor sprechen



von „lokalen Kapazitäten“. Im *Grand Bargain* ist von „lokalen Hilfeleistenden“ („local responders“) die Rede.³ Aber auch dieser Begriff kann eine breite Palette sehr unterschiedlicher Institutionen und Einzelpersonen, Gruppen und Gemeinschaften umfassen – von Regierungsbehörden auf verschiedenen Ebenen über Privatunternehmen und nationale NRO bis hin zu informellen Netzwerken in den Gemeinden.

Um Klarheit zu schaffen, arbeitet eine Arbeitsgruppe des *Inter-Agency Standing Committee*, der wichtigsten internationalen Organisation für die Koordinierung humanitärer Hilfe zwischen operativen Organisationen, an einem sogenannten Lokalisierungsmarker. Die Arbeitsgruppe hat eine Reihe von Kategorien vorgeschlagen, darunter:

- Nationale NRO / Zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO)
- Lokale NRO / ZGO
- Nationale Rotkreuz-/Rothalbmond-Gesellschaften
- Nationale Regierungen
- Lokale Regierungen
- Lokale und nationale Unternehmen

Diese breit gefassten Kategorien lassen den unterschiedlichen Akteuren allerdings viel Raum, nach ihren eigenen Interessen und Vorstellungen zu definieren, wie humanitäre Hilfe stärker lokal organisiert wird.

Die globale Debatte darüber, wer „lokal“ ist und wer nicht, ist in eine Sackgasse geraten. Es wäre viel relevanter, vor Ort (also zum Beispiel auf nationaler Ebene) zu definieren, welche lokalen Akteure weitere finanzielle Unterstützung verdienen. Diese Frage wird seit dem *Grand Bargain* international viel diskutiert. Nach welchen Kriterien sollen Akteure als lokal oder international eingestuft werden? Denn nur diejenigen, die unter die Definition „lokale Akteure“ fallen, hätten Anspruch auf diese zusätzlichen Finanzmittel.

Was von außen „international“ aussieht, ist dabei in der Realität zum Teil sehr „lokal“ – und umgekehrt. Der haitianische Zweig von CARE beispielsweise ist seit mehr als fünf Jahrzehnten im Land und als lokale NRO registriert. Im Irak verwiesen die UN und internationale NRO den Autor für aktuelle Studien an zwei Organisationen, die sie als „lokal“ bezeichneten, obwohl diese von Ausländern bzw. von in Westeuropa geborenen und/oder dort aufgewachsenen Personen geleitet werden. Gleichzeitig wurde eine islamische und in Großbritannien registrierte NRO im Irak als „international“ bezeichnet, obgleich sie ausschließlich von Irakern geführt wird und seit 1991 im Land ist.⁴

Die Debatte sollte sich daher mehr auf die Realität vor Ort konzentrieren. Momentan ist sie weitgehend konzeptuell und führt zu unproduktiven Spannungen zwischen Nord und Süd. Das vom *Grand Bargain* gesetzte Ziel von 25 Prozent könnte so mehr schaden als nützen.

Und wer ist humanitär?

Die weitere Debatte könnte sich um die Frage drehen: Wer ist humanitär und wer nicht? Die entscheidenden Merkmale dafür finden sich in den vier Kernprinzipien humanitärer Hilfe. Ohne Berücksichtigung dieser Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit ist es kaum möglich, bestimmte Aktivitäten als humanitär einzustufen.

Insbesondere Menschlichkeit und Unparteilichkeit sind Prinzipien, die humanitäre Hilfe mit Sinn und Zweck füllen. Neutralität und Unabhängigkeit sind davon abgeleitete Prinzipien: Sie sind notwendig, um die ersten beiden Prinzipien zu verwirklichen. Für lokale Akteure sollten Neutralität und Unabhängigkeit daher vielleicht in einem anderen Licht gesehen werden als bei ihren internationalen Kollegen. Denn die meisten lokalen Akteure sind neben der humanitären Hilfe auch in anderen sozialen Bereichen aktiv. Es erscheint ihnen unnatürlich, „neutral“ zu sein in dem Sinne, dass sie sich nicht mit den Ursachen eines Konflikts befassen. Und ihre Unabhängigkeit muss im Kontext des Spielraums gesehen werden, den ihr jeweiliger Staat zivilgesellschaftlichen Organisationen zugesteht. In einer wachsenden Zahl von Ländern nämlich wird dieser Handlungsspielraum immer stärker eingeschränkt.⁵

Innerhalb der humanitären Gemeinschaft ist es nicht üblich, NRO und andere humanitäre Akteure zu rügen, die sich nicht an die genannten Prinzipien halten. Aber wenn die humanitäre Identität gestärkt werden soll, muss die Einhaltung der Prinzipien stärker diskutiert, kontrolliert

und dokumentiert werden – sowohl innerhalb der einzelnen humanitären Organisationen als auch zwischen ihnen. Zwar gibt es viele Publikationen über die humanitären Prinzipien, doch erst in den letzten Jahren wird mehr zu ihrer praktischen Anwendung geforscht.

Die globale Debatte darüber, wer „lokal“ ist und wer nicht, ist in eine Sackgasse geraten.

Denn prinzipientreue humanitäre Hilfe zu fordern, ist das eine – diese auch umzusetzen, ist etwas ganz anderes. Eine Studie von *Ärzte ohne Grenzen* zur Lokalisierung stellt fest, dass die Skepsis in der humanitären Gemeinschaft bezüglich der Einhaltung humanitärer Prinzipien nicht nur lokale Akteure betrifft.⁶ Und auch andere aktuelle Studien weisen auf eine Reihe von Problemen hin, wenn es darum geht, prinzipientreue humanitäre Hilfe zu leisten.⁷ Sie zeichnen ein recht düsteres Bild von der Einhaltung der Prinzipien und nennen etwa die Nichteinhaltung des humanitären Völkerrechts durch Konfliktparteien als Hindernis. Ebenso behindern laut dieser Studien Geberregierungen die prinzipientreue Hilfe, wenn sie festlegen, mit wem humanitäre Organisationen vor Ort zusammenarbeiten können. Für andere Probleme wiederum sind die Organisationen selbst verantwortlich – zum Beispiel, wenn sie die Prinzipien zu wenig bei ihren Entscheidungen beachten oder ihre Mitarbeitenden kaum mit diesen vertraut sind.⁸



Unparteilichkeit ist das entscheidende Merkmal der humanitären Hilfe

Für lokale humanitäre Akteure stellt sich die Frage, ob sie dieselben Prinzipien anwenden sollen wie ihre internationalen Kolleginnen und Kollegen. Und wenn ja, stehen sie dabei vor denselben, größeren oder kleineren Herausforderungen?

Das Prinzip der Unparteilichkeit kann für alle humanitären Helferinnen und Helfer als das entscheidende Prinzip angesehen werden. Denn zusammen mit dem Prinzip der Menschlichkeit betrifft es direkt das oberste Ziel humanitärer Hilfe, nämlich die Bewahrung jedes menschlichen Lebens.⁹ Das Prinzip der Menschlichkeit

steht außer Frage – und wie oben festgestellt, sind Neutralität und Unabhängigkeit abgeleitete Prinzipien, die dazu dienen, Menschlichkeit und Unparteilichkeit zu verwirklichen. Unparteilichkeit bietet zudem praktische Orientierung dabei, humanitäre Maßnahmen in Extremsituationen zu priorisieren.¹⁰ Die genannten Prinzipien sind im Kontext von Naturkatastrophen von Bedeutung. Besonders relevant sind sie jedoch in bewaffneten Konflikten, weil humanitäre Hilfe in diesen häufig für politische Zwecke manipuliert und instrumentalisiert wird.

Wie wird Unparteilichkeit konkret umgesetzt?

Wenn wir die Definition von Unparteilichkeit¹¹ näher betrachten, stoßen wir auf zwei zusammenhängende Elemente: Die Hilfe muss im Verhältnis zum Bedarf stehen und sie muss ohne Diskriminierung geleistet werden.¹²

Beginnen wir mit Letzterem. Aktuelle Untersuchungen zu den humanitären Prinzipien im Irak haben ergeben, dass viele Mitarbeitenden von humanitären Organisationen spontan die Verpflichtung nannten, Begünstigte nicht nach ethnischer oder konfessioneller Herkunft zu unterscheiden.¹³ Im Irak, wie in anderen kriegszerrütteten Ländern, ist dies keine Kleinigkeit, da die gesellschaftliche Spaltung zwischen Kurden, Schiiten und Sunniten zu den Kriegsursachen gehört. Viele internationale NRO haben Bedenken geäußert, sie könnten ihre kurdischen

Mitarbeiter nicht in Gebiete schicken, die von Sunniten dominiert sind. Wenn dies bereits internationale Organisationen vor Herausforderung stellt, so ist es wahrscheinlich ein noch größeres Problem für lokale Akteure.

Wie eine aktuelle Studie beschreibt, „sind lokale Organisationen historisch, kulturell und religiös in ihren Gemeinschaften verwurzelt und müssen ihnen formell oder informell Rechenschaft ablegen“.¹⁴ Anders ausgedrückt: Familienmitglieder, Verwandte, Freunde und andere Menschen aus demselben Gebiet oder Distrikt haben Erwartungen dazu, wer Hilfe erhalten sollte und wer nicht. Dies ist vor allem in gewaltsam ausgetragenen Konflikten eine Herausforderung, wenn ethnische oder religiöse Spaltungen bestehen. Lokale Gruppen können aufgrund

ihrer Ortskenntnisse und Netzwerke möglicherweise manche Gebiete erreichen, die für internationale Mitarbeitenden und Organisationen unerreichbar sind. Dieser Vorteil könnte jedoch dadurch aufgehoben werden, dass lokale Gruppen anfälliger sein können für Ausbeutung, Manipulation oder Einschüchterung.¹⁵

Die Umsetzung des zweiten Elements der Unparteilichkeit – die Verhältnismäßigkeit in Bezug auf den Bedarf – ist ebenso schwierig, wenn nicht sogar schwieriger. Es ist ein Missverständnis, dass eine humanitäre Organisation auf allen Seiten eines Konflikts Hilfsleistungen erbringen muss. Der entscheidende Aspekt der Unparteilichkeit ist der Bedarf. Dies kann dazu führen, dass eine Organisation nur in dem Gebiet arbeitet, das von einer der Konfliktparteien kontrolliert wird. In solchen Fällen werden andere Parteien wahrscheinlich die Neutralität dieser Organisation in Frage stellen. Die Mitarbeitenden der Organisation müssen dann ihr Verhandlungsgeschick einsetzen, um klar zu machen, wie sie das Prinzip der Unparteilichkeit einhalten.

Im Irak beispielsweise werden, wie in einigen anderen Ländern, eine Reihe von Gebieten als „schwer zugänglich“ bezeichnet. Dies ist ein beunruhigender Trend,

Die Bedürftigsten priorisieren

Diese Sichtweise findet sich auch in der Forschung zu internationalen Standards für humanitäre Hilfe wieder, insbesondere in Bezug auf den *Core Humanitarian Standard* von 2014. Solche Studien weisen zum Beispiel darauf hin, dass das

da humanitäre Hilfe vorrangig in diesen Gebieten geleistet werden sollte. Denn in solchen Gebieten mit großer Gewalt und Unsicherheit ist die Not der Menschen wahrscheinlich am größten und dringlichsten. Genau dann ist humanitäre Hilfe also notwendig, und diese sollte nicht aus

Es gibt viele Publikationen über die humanitären Prinzipien, doch erst seit einigen Jahren wird mehr zu ihrer praktischen Anwendung geforscht.

Tapferkeit oder Heldentum geleistet werden, sondern als Ergebnis von Verhandlungen mit den kriegführenden Parteien. Das Label „schwer zugänglich“ ist jedoch zu einer selbst erfüllenden Prophezeiung geworden. Viele humanitäre Organisationen finden es zu riskant, in diese Gebiete vorzudringen, um dort Hilfe zu leisten. Sie geben anderen, weniger instabilen Gebieten Vorrang, für die sie auch relativ leicht eine Finanzierung erhalten können. Das Ergebnis: Die Bedürftigkeit als ein Aspekt der Unparteilichkeit wird vernachlässigt.

humanitäre System zwar die Nicht-Diskriminierung überprüft, der CHS jedoch Lücken aufweist, wenn es darum geht, Organisationen daraufhin zu untersuchen, ob sie sich an die Bedürftigsten wenden.¹⁶



Den Aspekt der Bedürftigkeit griff im Jahr 2013 auch eine Peer-Review-Initiative des Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR) auf. Das internationale NRO-Netzwerk untersuchte in Kolumbien die Anwendung des Prinzips der Unparteilichkeit durch seine Mitglieder. Es stellte fest, dass die Hilfsorganisationen die Unparteilichkeit in unterschiedlichem Maße anwandten: einige auf nationaler Ebene, doch die meisten auf Departements- oder Distriktebene.¹⁷ Mit anderen Worten: Für einige Organisationen ist Bedürftigkeit die Hauptmotivation, wenn sie über mögliche Interventionen und Einsatzgebiete in einem Land entscheiden. Doch die meisten anderen Organisationen identifizieren erst ein Gebiet, in dem sie aktiv werden sollten, und prüfen dann, wer dort am bedürftigsten ist.

Die Entscheidung für ein bestimmtes Gebiet kann aus anderen Gründen erfolgt sein – etwa weil lokale Organisationen anwesend sind oder weil die Organisationen über vorherige Erfahrungen im Land oder gute Beziehungen zu den Behörden

verfügen. Paradoxerweise kann die Lokalisierung in Spannung mit dem Prinzip der Unparteilichkeit geraten, wenn eine internationale Organisation ein Gebiet deswegen aussucht, weil ein lokaler Partner vor Ort ist, die Bedürfnisse dort aber nicht am dringlichsten sind.

Diese Erkenntnisse zeigen: Internationale Organisationen sollten zwischen einer globalen¹⁸ und einer nationalen Ebene unterscheiden, wenn sie untersuchen, wo der Bedarf am größten ist. Auf „globaler Ebene“ sollten sie prüfen, in welchen Ländern sie aktiv werden sollten. Und auf „nationaler Ebene“ müssen sie entscheiden, welche Gebiete Vorrang haben sollten.

Lokale Organisationen hingegen sollten logischerweise die Bedürftigkeit in der Region prüfen, in der sie tätig sind. Aufgrund ihrer lokalen Kenntnisse und Verbindungen kann ein Einsatz in einem anderen Distrikt oder einer anderen Provinz vergleichbar sein mit einer internationalen NRO, die ein neues Land betritt.

Unparteilichkeit in Partnerschaften

Es scheint also für lokale Organisationen zumindest ebenso schwierig zu sein, das Prinzip der Unparteilichkeit einzuhalten, wie für ihre internationalen Kollegen. So stellt sich die Frage, ob und wie die Akteure diese Herausforderung in ihren Partnerschaften angehen.

In der Debatte um lokale humanitäre Akteure heißt es immer wieder, deren Kapazitäten müssten gestärkt werden. Zumeist geht es dabei um die Deckung der

institutionellen Kosten, da lokale Akteure oft de facto Subunternehmer einer internationalen Organisation werden.

Neue Investitionen in lokale Kapazitäten sollten nicht nur die operationellen Kapazitäten stärken, beispielsweise durch die Ausbildung technischer Fähigkeiten. Sie sollten sich auf die institutionelle Kapazität lokaler Akteure konzentrieren – und das schließt ihr Verständnis humanitärer Prinzipien und Standards mit ein.

Für internationale Organisationen, die üblicherweise über partnerschaftliche Ansätze arbeiten, wie zum Beispiel die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, ist dies nichts Neues. Für viele andere könnte es das sein. Doch wenn lokale Partner langfristig stärkere und kompetentere humanitäre Akteure werden sollen, sind Schulungen zu humanitären Prinzipien und Initiativen zum wechselseitigen Lernen keine Option. Sie sind eine Notwendigkeit.

*Es ist ein Missverständnis,
dass humanitäre
Organisationen auf allen
Seiten eines Konflikts
helfen müssen.*

Bedingungen für den Aufbau von Partnerschaften

Vor allem, wenn Organisationen in Regionen mit gewaltsam ausgetragenen Konflikten arbeiten, ist es wichtig, dass Schulungen zu humanitären Prinzipien integraler Bestandteil der Bemühungen zum Kapazitätenausbau sind. Eine kürzlich veröffentlichte Studie zu Lokalisierung besagt etwa, dass „manche internationale Akteure mit lokalen Akteuren zusammenarbeiten, die für sich genommen nicht neutral oder unparteiisch sind“.¹⁹ Für internationale Akteure, die mit solchen lokalen Gruppen zusammenarbeiten, ist es ratsam, dass sie dies mit möglichst vielen Gruppen auf allen Seiten des Konflikts tun, damit die humanitäre Hilfe unparteiisch und neutral ist und auch so erscheint.

Man könnte sagen, dass eine internationale Organisation zwei Bedingungen berücksichtigen sollte, wenn sie mit einem lokalen Akteur zusammenarbeitet, um „Prinzipientreue“ zu beweisen. Sie sollte:

- transparent bezüglich ihres Ansatzes sein und erklären, warum sie einen bestimmten lokalen Akteur für die Zusammenarbeit ausgewählt hat. Zum Beispiel: Hatte sie keine andere Wahl, als mit dieser Organisation zu arbeiten?
- humanitäre Prinzipien mit lokalen Partnern besprechen und Schulungen zu diesen anbieten. So kann sie die Partner vor Ort darin unterstützen, langfristig glaubwürdige humanitäre Akteure zu werden.

Die Zukunft liegt im wechselseitigen Lernen

Die Anwendung der Unparteilichkeit ist weder für lokale noch für internationale Organisationen einfach. Es ist daher

an der Zeit, diese Unterscheidung hinter sich zu lassen und sich auf die Komplexität der humanitären Akteure und



ihre jeweiligen Vorteile zu konzentrieren. Beide Seiten sollten sich darüber austauschen, wie sie die humanitären Prinzipien anwenden und einhalten können. Partnerschaften und Ansätze zur Stärkung lokaler Kapazitäten können zudem verbessert werden. Und auch wechselseitiges Lernen – vor allem über die Arbeit vor Ort – ist der Weg nach vorne.

Auf konzeptioneller Ebene gibt es ebenfalls viel zu tun. Die wichtigste Quelle zu den humanitären Prinzipien für NRO, der Verhaltenskodex für die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie Nichtregierungsorganisationen in der Katastrophenhilfe,²⁰ wurde vollständig aus internationaler Sicht verfasst. Und tatsächlich war mit dem SCHR ein internationales NRO-Netzwerk federführend bei seiner Entwicklung.

Die internationale Sprache des Kodexes spiegelt sich in den Auszügen zur Unparteilichkeit und zur Unabhängigkeit wieder (Prinzipien zwei und vier). Zur Unparteilichkeit heißt es: „Wenn möglich werden

Nothilfemaßnahmen auf der Basis einer gründlichen Einschätzung der Bedürfnisse der Katastrophenopfer beschlossen; ebenso werden die vorhandenen Kapazitäten berücksichtigt, die vor Ort bereitstehen.“ Für lokale Akteure bedeutet dies, sie müssten ihre eigenen Kapazitäten bewerten.

Zur Unabhängigkeit stellen die Unterzeichner fest, sie „werden darauf achten, dass wir nicht zum Instrument für die Außenpolitik von Regierungen werden“. Dies bezieht sich auf die Annahme von Finanzmitteln, und die Befürchtung, dass NRO für die politischen Ziele der Geberregierung instrumentalisiert werden, könnte jetzt Realität werden – da einige Geber lokale NRO direkt finanzieren könnten. Für eine nationale NRO könnte es jedoch relevanter sein, gegenüber den nationalen Behörden autonom zu bleiben. Wenn lokale humanitäre NRO den Kodex von 1994 akzeptieren sollen, muss dessen Sprache aktualisiert werden. Der aktuelle Text ist nicht für sie geeignet.

Alle Akteure müssen an der Umsetzung der humanitären Prinzipien arbeiten

Letztendlich sind humanitäre Prinzipien wichtig, um schwierige operative Fragen zu bewältigen. Dies gilt insbesondere für die Unparteilichkeit. Und: Die hier betrachteten Fragen gelten selten nur für einzelne Organisationen. Vielmehr stehen häufig alle vor denselben Herausforderungen. Aus diesem Grund sollten die humanitären Prinzipien auch die Arbeit der humanitären Cluster und anderer Koordinierungsmechanismen bestimmen.

Wenn die Finanzmittel für lokale Akteure künftig erhöht werden, ist es wahrscheinlich, dass eine Reihe von Geberregierungen länderspezifische Fonds (die country based pooled funds) verwenden, um diese Verpflichtung zu erfüllen. Lokale NRO können auf diese Fonds direkt zugreifen.

Daher kommt diesen Finanzierungsmechanismen eine besondere Verantwortung

zu, wenn es um die Förderung humanitärer Prinzipien geht. Als Voraussetzung dafür müssen Verbindungen zu lokalen Akteuren aufgebaut werden, insbesondere zu lokalen NRO. Die internationalen Akteure sollten sich verstärkt bemühen, lokale Akteure in das internationale humanitäre System einzubinden. Die humanitäre Hilfe

kann nur dann wirksamer und besser werden, wenn alle humanitären Akteure konsequent die Prinzipien umsetzen.

Aus dem Englischen übersetzt von Vanadis Buhr.²¹

Endnoten

- 1 The Grand Bargain 2016, Work Stream 2: More support and funding tools for local and national responders, Commitment four. Abrufbar unter: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf [27.02.2018].
- 2 Siehe The Charter for Change – Localisation of Humanitarian Aid. Abrufbar unter: <https://charter4change.org/> [27.02.2018].
- 3 Siehe beispielsweise World Humanitarian Summit: Agenda for Humanity, Annex zum Bericht des Generalsekretärs, Commitment five, 2016. Abrufbar unter: <https://reliefweb.int/report/world/one-humanity-shared-responsibility-report-secretary-general-world-humanitarian-summit> [27.02.2018].
- 4 Siehe www.alnap.org/help-library/principled-humanitarian-assistance-of-echo-partners-in-iraq [27.02.2018].
- 5 Der Europarat beispielsweise schätzt, dass seit 2012 über 60 Länder Gesetze verabschiedet oder entworfen haben, die die Tätigkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen beschränken. Dazu siehe auch: www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-shrinking-space-for-human-rights-organisations [27.02.2018].
- 6 Siehe Schenkenberg, Ed, 2016: The Challenges of Localised Aid in Armed Conflict, MSF Emergency Gap Series 03.
- 7 Siehe beispielsweise das Projekt Secure Access in Volatile Environments (SAVE), das mehrere Berichte zu Präsenz und Berichterstattung, Zugang und Qualität sowie Rechenschaftspflicht und Lernen veröffentlicht hat. Abrufbar unter: www.saveresearch.net [27.02.2018] oder Jackson, Ashley/ Zyck, Steven A., 2017: Presence and Proximity, OCHA. Abrufbar unter: www.unocha.org/sites/unocha/files/Presence%20and%20Proximity.pdf [27.02.2018].
- 8 Siehe beispielsweise: Norwegian Refugee Council 2015: Engage to Stay and Deliver, Humanitarian Access in the Central African Republic, S.12. Abrufbar unter: www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/engage-to-stay-and-deliver---english.pdf [27.02.2018].

- 
- 9** Slim, Hugo, 2015: Humanitarian Ethics: A Guide to the Morality of Aid in War and Disaster, London: C. Hurst & Co., S. 39-64.
 - 10** Slim, Hugo, a.a.O., S. 56.
 - 11** „Humanitäre Maßnahmen müssen allein auf Grundlage des Bedarfs erfolgen, wobei die dringlichsten Notsituationen Vorrang haben müssen und keine Unterscheidung aufgrund von Nationalität, Rasse, Geschlecht, religiöser Überzeugung, Klasse oder politischer Meinung getroffen werden darf.“ Siehe United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs on message. Juni 2012. Abrufbar unter: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf [27.02.2018].
 - 12** Eine interessante Fallstudie dazu, wie glaubensbasierte lokale Gruppen das Prinzip der Unparteilichkeit anwenden, findet sich in Kraft, Kathryn, 2016: Faith and Impartiality in Humanitarian Response: Lessons from Lebanese Evangelical Churches Providing Food Aid, in: International Review of the Red Cross, Band 97 (897/898), S. 395-421.
 - 13** Siehe: Humanitarian Exchange and Research Centre/Norwegian Refugee Council 2017: Principled Humanitarian Assistance of ECHO Partners in Iraq. Abrufbar unter: http://here-geneva.org/wp-content/uploads/2016/10/hereiaq_final6.pdf [27.02.2018].
 - 14** Siehe Trócaire/Groupe Urgence Réhabilitation Développement: More than the Money – Localisation in Practice. Juni 2017.
 - 15** Es sei darauf hingewiesen, dass Letzteres auch für internationale NRO gelten kann, die ausschließlich von nationalen/lokalen Mitarbeitern geleitet und verwaltet werden.
 - 16** Humanitarian Quality Assurance Initiative (HQAI) Learning Event, (vorläufiger) Abschlussbericht: Are We Measuring the Right Thing. 13. Juni 2017.
 - 17** Siehe Steering Committee for Humanitarian Response Impartiality Review: Report of Findings. Januar 2014. Abrufbar unter: <https://static1.squarespace.com/static/57ffc65ed482e9b6838607bc/t/58764c49ff7c505839a2db54/1484147787634/SCHR+Impartiality+Review+findings+Jan+14+ENG.pdf> [27.02.2018].
 - 18** Siehe die Artikel zu vergessenen Krisen auf den Seiten 42-50 (Martin Quack) und 51-59 (Sabrina Khan) dieses Bandes.
 - 19** Siehe Trócaire/Groupe Urgence Réhabilitation Développement, a.a.O., Endnote 14.
 - 20** Der Verhaltenskodex ist von 1994 und abrufbar unter www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf [27.02.2018].
 - 21** Die Originalfassung dieses Beitrags ist zuerst erschienen in der englischen Ausgabe des vorliegenden Bands: Quack, Martin (Hrsg.), 2018: Based on Need Alone? Impartiality in Humanitarian Action.

„You think you are the solution, but the solution comes from the community“¹

Über die Bedeutung von Community Engagement für eine prinzipiengeleitete humanitäre Hilfe

Inez Kipfer-Didavi, unter Mitwirkung von Liliane Bitong

Lokale Akteure können die humanitären Prinzipien durchaus umsetzen, doch auch für sie bedeutet dies in bestimmten Kontexten eine Herausforderung. Um diese anzugehen, müssen lokale Akteure institutionell und finanziell stärker werden. Grundlage dafür ist ein weit gefasster Lokalisierungsansatz, der die von Krisen betroffenen Menschen, ihre informellen Netzwerke und formellen Institutionen aktiv mit einbezieht und stärkt – unter anderem in ihrer Fähigkeit, die humanitären Prinzipien anzuwenden.

Humanitären Prinzipien – international und lokal verankert

Als „humanitäre Prinzipien“ hat die VN-Generalversammlung im Jahr 1991 Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit definiert.² Diese hat das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) 1994 in seinem *Code of Conduct*³ um das Prinzip der Unabhängigkeit erweitert. Interessanterweise hat das Rote Kreuz bereits damals zusätzliche Prinzipien formuliert: darunter Respekt der lokalen Kultur, Nutzung lokaler Kapazitäten, Partizipation, Rechenschaftslegung gegenüber Gebern und Betroffenen sowie Schutz der Menschenwürde in der humanitären Kommunikation. Diese zusätzlichen Prinzipien, die auch hier thematisiert werden sollen, haben sich international viel weniger durchgesetzt und mussten daher

durch neue Initiativen bekräftigt werden – zum Beispiel durch die SPHERE Standards, den *Core Humanitarian Standard* und den Humanitären Weltgipfel (WHS, *World Humanitarian Summit*).

Die Menschlichkeit, die in den humanitären Prinzipien Ausdruck findet, ist zudem ebenso wie die Menschenwürde ein zentrales Prinzip der Universellen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948. Und auch in den Freiheits-, Liberalisierungs- und Demokratisierungsbewegungen der westlichen Aufklärung waren Menschlichkeit und Menschenwürde zentrale Gedanken. Der humanitäre Gedanke findet sich auch in allen Weltreligionen wieder – ob christlich, muslimisch,



hinduistisch, konfuzianistisch oder jüdisch usw.⁴ Er spiegelt sich in vielen philosophischen Weltanschauungen⁵ und in

zahlreichen lokalen kulturellen Konzepten und Ausdrucksweisen wider.⁶

„Help me during the floods, I will help you during the drought:“ Wer sind „lokale humanitäre Akteure“?

Für „lokale humanitäre Akteure“ gibt es keine einheitliche Definition. Das erschwert die Analyse und Diskussion erheblich. Verwandte, Nachbarinnen und Nachbarn, Freunde, lokale Netzwerke und Hilfsorganisationen, lokale religiöse oder politische Institutionen und lokale Regierungsstellen: Sie alle sind meist die ersten, die in einer humanitären Krise Hilfe leisten – lange bevor internationale Organisationen (NRO oder VN) vor Ort eintreffen und Geber die nötigen Gelder bereitstellen. Dies hat sich sowohl nach Naturkatastrophen gezeigt (etwa nach dem Erdbeben in Nepal im Jahr 2015 oder nach Wirbelsturm Hayan auf den Philippinen im Jahr 2013) als auch in gewalttätigen Konflikten (wie beispielsweise 2014 in der Ukraine).

In vielen Krisen sind es lokale Akteure, die die meisten intern Vertriebenen (und teilweise auch Flüchtlinge⁸) aufnehmen und mit dem Nötigsten versorgen, sei es in Jordanien, Libanon, Pakistan,⁹ Irak,¹⁰ Sudan¹¹ oder im Kongo und in Uganda.¹²

Ausländische Hilfsorganisationen treffen oft erst mit Verzögerung vor Ort ein oder sind nur vorübergehend vor Ort – solange sie über Finanzmittel verfügen und die Sicherheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewährleisten können. Lokale Akteure jedoch reisen nicht einfach wieder ab. Sie sind diejenigen, die sich mit den langfristigen Folgen der Krisen auseinandersetzen haben, ob sie es wollen oder nicht. Häufig sind sie zudem in Konfliktregionen die einzigen, die Zugang zu den Betroffenen haben und dem humanitären Imperativ überhaupt nachkommen können (Prinzip der Humanität),¹³ wie derzeit zum Beispiel im Jemen, in Teilen Somalias, Darfurs, der Zentralafrikanischen Republik, Südsudans, Nordnigerias, Syriens, Myanmars, der Ukraine sowie zunehmend auch in Pakistan oder Nepal. Daher arbeiten internationale Akteure vor allem in solch schwierigen Sicherheitskontexten gerne und zunehmend mit lokalen Akteuren zusammen, insbesondere mit lokalen NRO.

Fällt es lokalen Akteuren schwerer als internationalen, die humanitären Prinzipien einzuhalten?

Die von Krisen betroffenen Menschen kennen meist weder das humanitäre Völkerrecht noch die international verankerten humanitären Prinzipien. Für

viele Menschen weltweit ist es normal, wenn erste Hilfsmaßnahmen zunächst an die „eigenen Leute“ wie zum Beispiel an Nachbarinnen und Nachbarn gehen und

nur zu einem kleineren Teil an „die anderen“ oder die gegnerische Partei. Brisant wird die Frage nach Unparteilichkeit und Neutralität meist erst, wenn es – vom Wert oder der Dauer her – um umfangreiche Hilfsmaßnahmen in einer größeren Krise geht und die Helfenden eine Auswahl treffen müssen, an wen sie die Hilfe richten. Dies gilt für lokale wie internationale Hilfsorganisationen gleichermaßen.

Lokale Organisationen haben häufig einen wesentlich tieferen Einblick in die lokale Konfliktgeschichte und in die relevanten lokalen Akteurskonstellationen als Außenstehende.¹⁴ Somit können sie leichter einschätzen, was unparteiliche und neutrale Hilfe im konkreten Fall bedeutet. Lokale Akteure sind zudem häufig sehr bemüht, nicht „zwischen die Fronten“ zu geraten und sich möglichst unpolitisch und „neutral“ zu verhalten (Prinzip der Neutralität). Allerdings ist das Anbieten von Dienstleistungen der Grundversorgung in einem Konfliktgebiet einer der Wege, sich öffentlich zu legitimieren. Daher deuten Konfliktparteien solche Dienstleistungen oft als Bedrohung ihrer Macht und behindern sie (teilweise gewalttätig) – oder aber sie unterstützen und missbrauchen sie zur Festigung ihrer Macht.¹⁵ Dies zeigt, wie schnell humanitäre Hilfe im Konfliktfall politisiert wird.

Auch gibt es Situationen, wie derzeit in Myanmar oder Nordnigeria, in denen der Konflikt die Gesellschaft so extrem spaltet, dass die Konfliktparteien es nicht tolerieren, dass eine lokale Organisation Menschen auf beiden Seiten des Konflikts zugleich hilft. Lokale Helferinnen und Helfer „auf der falschen Seite“ helfen, riskieren dann ihr Leben. In solchen Fällen braucht

Ausländische Hilfsorganisationen treffen oft erst mit Verzögerung vor Ort ein oder sind nur vorübergehend vor Ort

es externe Organisationen wie das IKRK, um neutrale Hilfe zu gewährleisten und den Konflikt nicht weiter zu schüren. Wie Schenkenberg sagt, kann in einer derart angespannten Situation – zumindest auf einer übergeordneten Ebene – Unparteilichkeit eventuell dadurch erreicht werden, dass eine externe Organisation mit – durchaus parteilichen – Akteuren auf beiden (oder auf verschiedenen) Seiten zusammenarbeitet, sodass alle Hilfsbedürftigen versorgt werden. Mitunter ist dies ohnehin aus sicherheitstechnischen Gründen geboten.¹⁶ Schenkenberg liegt daher richtig mit seiner Feststellung, dass lokale NRO nicht per se die humanitären Prinzipien besser einhalten als internationale NRO. Dies gilt jedoch auch umgekehrt. Die Akzeptanz kann auch internationalen Hilfsorganisationen nur gelingen, wenn sie die Neutralität und Unparteilichkeit der Hilfe allen Konfliktparteien und der Bevölkerung gegenüber glaubhaft vermitteln. Denn diese beobachten genau, ob die Hilfe neutral ist oder mit einer Einmischung in ethnische, religiöse oder politische Konfliktlinien einhergeht; ob sie bedarfsgerecht oder entlang sozialer Kategorien (wie Hautfarbe, Alter, Geschlecht, soziale Klasse, Religion usw.) verteilt wird; ob Einzelne benachteiligt werden und ob ihre Menschenwürde im Prozess des Helfens bzw. des Hilfe-Erhaltens respektiert wird.¹⁷ So wird beispielsweise aus Nordnigeria berichtet,¹⁸ dass eine internationale



NRO mit Schwerpunkt Gesundheitsversorgung dort derzeit von der Bevölkerung als sehr parteiisch und keinesfalls neutral wahrgenommen wird, da sie vornehmlich Menschen versorge, die den Boko Haram zugerechnet werden – vermutlich, weil diese von keinen anderen Dienstleistern versorgt werden. Genauso unverständlich seien der Bevölkerung die Reintegrationsprogramme für Kombattanten, da sie diese als Belohnung der Mörder verstehen. Zwar zählen solche Programme nicht zur „humanitären Hilfe“, für die Bevölkerung macht dies jedoch keinen Unterschied.

Diese Beispiele zeigen: Nicht nur die Frage der tatsächlichen Unparteilichkeit spielt eine Rolle, sondern insbesondere auch die Frage, wie die Unparteilichkeit wahrgenommen wird. Deswegen ist es umso wichtiger, die humanitären Prinzipien nicht nur der betroffenen Bevölkerung zu erläutern, sondern vielmehr mit

ihr gemeinsam zu diskutieren, wie die Prinzipien umgesetzt werden können.

Die Einforderung der humanitären Prinzipien hat im internationalen politischen Diskurs rund um die Einhaltung des internationalen Völkerrechts eine nicht zu unterschätzende Bedeutung und Dringlichkeit. Leider schmücken sich viele internationale NRO bislang aber nur auf einer abstrakten Ebene vor den öffentlichen und privaten Geldgebern mit den humanitären Prinzipien. Sie versäumen es, ihre internationalen wie nationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konsequent in der Anwendung der Prinzipien als wichtiges Orientierungsinstrument im humanitären Alltag zu trainieren. Gleichzeitig lassen sie sich kaum auf schwierige Diskussionen über lokale Dilemmata mit der betroffenen Bevölkerung ein, um gemeinsam Lösungen zu suchen.

Die Lokalisierungsdebatte beim Humanitären Weltgipfel 2016 in Istanbul

Ausgangspunkt des WHS war die Feststellung, dass das derzeitig stark auf den Vereinten Nationen und internationalen NRO beruhende humanitäre System und dessen begrenzte finanziellen Mittel die stetig wachsenden humanitären Bedarfe weltweit nicht mehr decken können. In Istanbul wurde deshalb vielerseits gefordert, Regierungen und lokale wie nationale zivilgesellschaftliche Organisationen als *first responder* in Krisen und Konflikten zu stärken. Sie müssten in die Lage versetzt werden, Konflikten und Naturkatastrophen im eigenen Land wirksam vorzubeugen, humanitäre Krisen selbst

zu meistern sowie soziale und wirtschaftliche Strukturen rasch wiederaufzubauen, um langfristige gesellschaftliche Stabilität und Entwicklung einzuleiten.

Dies ging einher mit dem Appell, die betroffenen Menschen in den Mittelpunkt der humanitären Hilfe und Krisenprävention zu rücken und ihr Recht auf ein Leben in Würde, Sicherheit und Selbstbestimmung anzuerkennen. Zahlreiche Konsultationen mit Betroffenen im Vorfeld des Gipfels hatten ergeben, dass die Hilfe aus ihrer Sicht häufig an ihren Bedürfnissen vorbeigeht und die internationalen

Hilfsorganisationen sie nicht in die Bedarfsermittlungen und die Gestaltung der Hilfsprogramme einbeziehen. Zudem würden externe Helferinnen und Helfer die vorhandenen lokalen Strukturen und die eigenen Kapazitäten der Betroffenen häufig nicht verstehen. Dies führe dazu, dass sie diese außen vor ließen oder durch ihren Aktionismus sogar schwächten. Dieser Mangel an lokaler Verankerung und lokaler Kontrolle erleichtere u.a. den Missbrauch von Hilfsgeldern. Zudem mache es die Betroffenen abhängig von internationaler Hilfe, wenn sie nicht einbezogen und die lokalen Strukturen geschwächt würden.¹⁹

Lokalisierung im *Grand Bargain*

Die oben ausgeführten Überlegungen zur „Lokalisierung“ der humanitären Hilfe sind auch in den *Grand Bargain*²³ eingeflossen – einer Vereinbarung zwischen einigen Regierungen und VN-Organisationen auf dem WHS. Darin wurden diesbezüglich unterschiedliche Arbeitsstränge verabredet, von denen einige hier erwähnt werden sollen:

- Die möglichst direkten Transferzahlungen an institutionelle lokale und nationale Akteure sollen erhöht werden, wie Ed Schenkenberg schildert. Damit einhergehend sollen die weltweiten humanitären Geldflüsse vom ursprünglichen Geldgeber bis zu den lokalen Akteuren gemessen und sichtbar gemacht werden (*Grand Bargain Transparency Workstream*).

Die von Krisen betroffenen Menschen forderten daher rund um den WHS vehement, dass die Hilfsorganisationen sie bei ihren Planungen von Anfang an einbeziehen und sie mitentscheiden können. Ferner forderten sie, dass jegliche Hilfsmaßnahmen an lokale Strategien und Kapazitäten anknüpfen und diese stärken, anstatt sie zu schwächen.

Zivilgesellschaftliche Konferenzen, die regionalen WHS-Steuergruppen²⁰ und die WHS Globale Konsultation 2015²¹ haben diese Forderungen mit Nachdruck unterstützt, und der VN-Generalsekretär hat sie in seinen Bericht zum WHS inklusive der *Agenda for Humanity* aufgenommen.²²

- Leistungen in Form von Hilfsgütern sollen zugunsten von Bargeldtransfers verringert und lokale Märkte vermehrt genutzt werden – sofern und nur dort, wo es die Lage und die Märkte erlauben. Dies soll den Betroffenen mehr Auswahl und Entscheidungsfreiheit geben und dadurch ihre Menschenwürde besser wahren (*Grand Bargain Cash Workstream*).²⁴

- Die von Krisen betroffenen oder bedrohten Menschen und Gemeinschaften sollen informiert²⁵ und in humanitäre Entscheidungsprozesse aktiv einbezogen²⁶ werden – ebenso die lokalen Hilfsakteure. Dies soll einer „Partizipationsrevolution“ gleichkommen und einerseits durch gemeinsame Standards für die Rechenschaftslegung gegenüber Betroffenen sowie andererseits durch kontinuierlichen



Dialog erfolgen. Vor allem sollen die verwundbarsten Menschen mitdiskutieren, wie humanitäre Dienstleistungen gestaltet und bewertet werden sollen. Der Dialog soll zudem einhergehen mit Finanzierungsmodi, die lokale Akteure darin unterstützen, partizipativ zu arbeiten und auf die Sichtweisen, Bedürfnisse und Prioritäten der Betroffenen flexibel zu reagieren (*Grand Bargain Participation Workstream*).²⁷

- Hilfgelder sollen weniger regional und sektoral festgelegt und krisenbezogene gemeinsame Hilfstöpfe (*Pooled Funds*) erhöht werden. Letztere sollen Entscheidungen über die Vergabe an die bedürftigsten Menschen und Regionen entlang koordinierter Bedarfsermittlungen vor Ort ermöglichen – und zwar unter starker Einbeziehung lokaler Akteure auf Regierungs- und Nichtregierungsebene (*Grand Bargain Less Earmarking Workstream*).

Nicht überall ist „lokal“ drin, wo „lokal“ draufsteht

Lokalisierung im Sinne eines politischen und wirtschaftlichen *Empowerment* der von Krisen betroffenen Menschen und ihrer Selbsthilfegruppen sowie von lokalen Hilfsorganisationen ist ein wichtiger Schritt hin zu mehr Menschenwürde und Beachtung der humanitären Prinzipien. Dies ist nicht gleichbedeutend mit einer Lokalisierung, die alleinig darauf abzielt, die im Land registrierten NRO zu fördern – ohne zu prüfen, ob sie in der Gesellschaft verankert sind, partizipativ arbeiten und ihre Entscheidungen eigenständig treffen können (also ohne staatliche Einmischung).

Auch Ed Schenkenberg schreibt, dass nicht überall „lokal“ drin sei, wo „lokal“ drauf stehe. Lokale NRO, die wie Beratungsfirmen arbeiten, aber nicht in der Gesellschaft verwurzelt sind, mögen zwar versiert auftreten und auf der Klaviatur des internationalen humanitären Systems geschickt spielen. Womöglich unterscheiden sie sich von den internationalen NRO letztlich jedoch nur durch größere Ortskenntnis und geringere Reisekosten.

Unter Umständen laufen solche NRO genauso Gefahr, die Hilfe ohne Einbindung der Betroffenen bzw. an deren Bedürfnissen vorbei zu planen. Damit würden sie deren Menschenwürde gleichermaßen nicht gerecht werden und das Prinzip der Menschlichkeit ebenso verletzen. Auch könnten sie es gleichermaßen versäumen, ihre Neutralität und Unparteilichkeit, wie oben geschildert, gegenüber den Betroffenen verständlich zu machen und für diese akzeptierbar zu gestalten.

Es ist zu begrüßen, dass es einige bereits gut aufgestellte, lokal registrierte NRO als „Zugpferde“ und professionelle Vorbilder gibt. Hierzu zählen viele der im neu gegründeten NEAR-Netzwerk engagierten NRO²⁸ ebenso wie die langjährigen Partner der *faith based* internationalen NRO, von denen viele die Selbstverpflichtung *Charter for Change*²⁹ unterzeichnet haben.

Jedoch soll hier nochmals hervorgehoben werden, dass es nicht nur um lokal registrierte NRO geht. Vielmehr sollten insbesondere die bislang weniger

organisierten und weniger sprechfähigen, informelleren Ebenen und Institutionen gestärkt werden, die als *first responder* aktiv werden. Es gilt, diese entlang ihrer eigenen Prioritäten zu stärken, sie mit nationalen und internationalen Akteuren zu vernetzen und sie in die Lage zu versetzen, professionelle, humanitäre Hilfe in größerem Stil zu leisten, wie weiter unten noch erläutert wird. Ihre Hilfe sollte prinzipiengeleitet sein und sie sollten in der Lage sein, diese Prinzipien den Konfliktparteien und Betroffenen glaubhaft zu vermitteln. Diese informelleren Ebenen und Institutionen sind es letztlich auch, welche die aktuell viel diskutierte Koppelung von humanitärer Hilfe mit Entwicklung und Friedensbildung herstellen können und müssen (*the humanitarian-development-peace-nexus*).

Nur zu fordern, die möglichst direkte Finanzierung an „lokale“ NRO zu erhöhen und dabei zu fragen, wer als solche zu definieren sei, engt die zivilgesellschaftliche Lokalisierungsdebatte seit dem WHS 2016 zu stark ein. Dieser enge Diskurs ist einerseits der insgesamt stark erhöhten Konkurrenz um zwar gewachsene, aber immer noch zu knappe Geldmittel geschuldet, die zwischen internationalen NRO stattfindet. Einige von ihnen leisten die Hilfe zum Teil bisher selbst mit viel eigenem (internationalem und lokalem) Personal, also weitgehend ohne lokale Partner. Diese Organisationen müssen nun den Verlust bisheriger oder künftiger „Markt“-Anteile an „lokale“ NRO fürchten. Andere wittern Chancen für den Ausbau ihrer eigenen Arbeit (etwa das NEAR-Network³⁰) bzw. der Arbeit ihrer lokalen Partner (die Charter4Change³¹-Unterzeichner).

Andererseits spiegelt die Forderung nach einer möglichst direkten Leitung der Finanzströme an registrierte lokale NRO den ernsthaften Willen vieler internationaler Nichtregierungsorganisationen (INRO) und einiger Geberländer (z.B. der Bundesregierung) wider, den Selbstverpflichtungen des WHS über eine Anpassung der eigenen Finanzierungsmechanismen messbare Taten folgen zu lassen. Zumindest für einige Geber scheint diese Art der Lokalisierung womöglich leichter machbar und kontrollierbar als eine Stärkung der informelleren *Community*-Ebenen.

Nicht nur die Frage der tatsächlichen Unparteilichkeit spielt eine Rolle, sondern insbesondere auch die Frage, wie die Unparteilichkeit wahrgenommen wird.

Wie können lokale *first responder* konkret gestärkt werden?

Wie wir gesehen haben, ist es von zentraler Bedeutung, die lokalen *first and last responder* in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken. Dies gilt unabhängig davon, ob sie als NRO institutionalisiert und im eigenen Land registriert, also von der Regierung anerkannt, oder in weniger formellen Alltagsbeziehungen strukturiert sind – etwa entlang von Verwandtschaft oder Nachbarschaft, in Gemeindegruppen, Jugendclubs, als Graswurzelorganisationen, Selbsthilfegruppen von Menschen mit Behinderung o.ä..

Was die informellere Ebene anbelangt, so sollte ein solches *Empowerment* mit einem partizipativen Dialog zwischen Hilfsorganisationen und Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Bevölkerungsgruppen einer betroffenen Gemeinde beginnen. Darin können die Betroffenen ihre Sorgen und Nöte schildern sowie ihre Perspektive auf deren Ursachen. Sie können die Maßnahmen, die sie bereits selbst ergriffen haben, nennen und – wo vorhanden – potenzielle Kapazitäten und Kompetenzen auflisten, die möglicherweise externe Unterstützung benötigen.

Die Erfahrungen mit dieser Art von *Community Engagement* haben gezeigt, dass Betroffene häufig Advocacy-Training anfragen, um ihre Rechte besser verstehen und einfordern zu können – sowohl laut nationalem Recht also auch nach dem internationalen humanitären Völkerrecht. Zu Letzterem gehört auch die Auseinandersetzung mit den humanitären Prinzipien. Außerdem möchten die Betroffenen transparent über Zugangswege zu staatlichen und nichtstaatlichen sowie ggf.

auch zu internationalen Hilfgeldern und Finanzierungsmechanismen informiert werden. Es ist ihnen wichtig zu verstehen, wie Gelder durch Hilfsorganisationen verwendet werden und wie diese, zumindest grob, abgerechnet werden müssen. Dies ermöglicht es ihnen, ein gewisses Maß an Kontrolle über Hilfsorganisationen (oder deren Mitarbeitende) auszuüben und so das Risiko zu minimieren, dass Gelder veruntreut oder für politische Zwecke missbraucht werden. Des Weiteren wünschen die Betroffenen sich häufig Zugang zu Kleinkrediten und beruflichen Trainings.³² Eine stärkere finanzielle Selbständigkeit schützt die Gemeinden teilweise auch davor, durch Regierungen instrumentalisiert oder manipuliert zu werden.³³

Das heißt: Kapazitäten werden nicht durch abstrakte Gebervorgaben und Prinzipien gestärkt. Vielmehr eignen sich Ansätze, die sich den kulturellen Gegebenheiten anpassen, lokale Akteure und Werte als Ressourcen sehen und die Betroffenen in den Dialog einbeziehen.

Auch bei institutionalisierten lokalen NRO sollte eine finanzielle Förderung mit institutionellem *Capacity Building* einhergehen. Aspekte der Stärkung können beispielsweise Rechtskenntnisse (s.o.), Kompetenzen im Fundraising, sowie in Konfliktanalyse und Konfliktlösung sein. In Konfliktkontexten haben internationale Partner bislang insbesondere auch die Fortbildung lokaler NRO in Sicherheitsmanagement vernachlässigt, ebenso wie die dafür nötigen Kosten. Für die lokalen NRO führt dies zu untragbaren Risiken.³⁴ Auch Trainings in *Community*

Die deutsche Lokalisierungsdebatte

Die deutschen Akteure hatten bereits im Jahr 2014, im Vorfeld des Humanitären Weltgipfels, aus der Auswertung von 22 Erfahrungsberichten deutscher NRO Empfehlungen zur Stärkung lokaler NRO abgeleitet und in den Gipfelprozess eingebracht.³⁵ Angetrieben wurde dieses Bestreben von VENRO-Mitgliedsorganisationen, von denen viele ohnehin seit Jahren ihre humanitäre Hilfe ausschließlich durch oder teilweise gemeinsam mit lokalen Partnerorganisationen umsetzen. Dabei sahen sie es bereits damals als Vorbedingung für einen erfolgreichen Ausbau der Rolle der lokalen Akteure im humanitären System an, dass diese die humanitären Prinzipien kennen und respektieren.

Deutsche NRO haben das Thema in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt seither intensiv weiterbearbeitet. Im Januar 2018 haben sie ein gemeinsames Eckpunkte-Papier³⁶ zur Orientierung deutscher humanitärer Akteure bei der Umsetzung der Lokalisierung erstellt. Darin folgen sie der Definition des *Humanitarian Financing Task Teams* des *Inter Agency Standing Committees*, wonach nationale und lokale NRO und zivilgesellschaftliche Organisationen ebenso wie Rotkreuz-/Rothalmond-Gesellschaften und nationale Regierungsstellen als „lokale Akteure“ zu verstehen sind. Die weniger organisierten Ebenen darunter werden jedoch auch angesprochen:

„Humanitäre Hilfe allein kann nicht den Aufbau einer unabhängigen Zivilgesellschaft fördern, wohl aber die Organisationsstruktur und die humanitären Fähigkeiten lokaler Akteure von der nationalen Ebene bis hin zu betroffener Bevölkerung auf Gemeindeebene in humanitären Krisensituationen vorbeugend und mittelfristig stärken und dadurch einen Beitrag zur Widerstandsfähigkeit und lokalen Mitbestimmung der betroffenen Bevölkerung leisten.“

Auch im weiteren Verlauf demonstriert das Eckpunktepapier ein umfassendes Verständnis von Lokalisierung: Als Kernelemente definiert es sowohl ein breites Spektrum an *Capacity Building* und den verbesserten Zugang zu Finanzierung für lokale Akteure als auch die Verlagerung von Koordinierungsverantwortung – weg von internationalen und hin zu lokalen Akteuren. Letzteres wird bereits in einigen Krisenländern (Afghanistan, Kenia u.a.) erfolgreich praktiziert.

Das Eckpunktepapier beschreibt, inwiefern die verschiedenen bestehenden Partnerschaftsmodelle und Kooperationsformen zwischen internationalen und lokalen NRO in unterschiedlichen humanitären Kontexten dazu dienlich sind, die humanitären Prinzipien anzuwenden – und wo diesbezüglich besondere Herausforderungen liegen. Letztere werden v.a. in komplexen Krisen und Gewaltkonflikten gesehen, wo die möglichen Partnerschafts- oder Kooperationsformen gemeinsam mit lokalen NRO flexibel abgewogen werden müssten. Aber auch in plötzlich auftretenden Katastrophen, in denen aufgrund mangelnder langjähriger Partnerschaften mit lokalen Akteuren die Kenntnis der humanitären Prinzipien bei Letzteren nicht vorausgesetzt werden könnten, müsste möglichst frühzeitig in entsprechendes *Capacity Development* investiert werden. Konkrete Handlungsvorschläge und einige *Good Practice* Beispiele runden diese Analysen ab.

Was in der deutschen Debatte bislang fehlt, ist eine Präzisierung dessen, wie die Mitbestimmung der betroffenen Bevölkerung erreicht werden kann. Hier wäre es zum einen empfehlenswert, die bisherigen internationalen Diskussionen auszuwerten.³⁷ Das im Eckpunktepapier angedachte „neue Rollenverständnis von INRO (...), z.B. als Kapazitätsentwickler_innen, Moderator_innen/Berater_innen von lokalen Akteuren“ müsste konkretisiert werden. Dazu sollten auch die bei VENRO ausgetauschten Erfahrungen mit der *People First Impact Methode (P-FIM)* und die Ideen des Think Tanks ReflACTION einfließen.



Engagement-Kompetenzen sind wichtig, um lokale NRO in die Lage zu versetzen, partizipative Dialoge mit den Betroffenen aus der eigenen Gesellschaft zu führen und ihre Perspektiven zu verstehen und sie auf eine Weise einzubeziehen, die sie ermächtigt.

Doch auch hier gilt: Die Trainingsbedarfe und -prioritäten müssen die jeweiligen

lokalen NRO selbst definieren. Die Lokalisierungsdebatte sollte nicht den Fehler wiederholen, dass „wir“ darüber debattieren, ob „sie“ gefördert werden. Oder ob „sie“ die *first responder* sind und was sie aus „unserer“ Sicht lernen müssten. Stattdessen sollten „wir“ zunächst zuhören und gemeinsam einen Dialog auf Augenhöhe führen.

Fazit: Die Reform des humanitären Sektors muss Lokalisierung mit Empowerment verknüpfen

Angesichts der weltweiten Krisen und Konflikte kommen wir um eine radikale Reform des humanitären Sektors nicht herum. Diese muss auf das politische und wirtschaftliche *Empowerment* lokaler Akteure hinwirken. Hierzu gehört aber nicht nur deren umfassende, möglichst direkte finanzielle und institutionelle Förderung. Vielmehr müssen sowohl lokale als auch internationale NRO (ebenso wie lokale Regierungen) die aktive Teilhabe der von Krisen betroffenen Menschen auf informellen lokalen Ebenen nachhaltig stärken.

Dieser Ansatz erfordert eine Stärkung der *Community Engagement*-Kompetenzen von internationalen wie lokalen Akteuren. Außerdem muss sich das Rollenverständnis der INRO ändern – und zwar weit über die von Schenkenberg geforderte Aktualisierung der Sprache im *Code of Conduct* des IKRK hinaus. INRO werden immer weniger selbst implementieren, ob allein und subsidiär oder komplementär zu lokalen NRO. Stattdessen werden sie künftig stärker gebraucht, um lokale (formelle und informelle) Akteure in ihren eigenen Prozessen und Reflexionen zu

unterstützen. Dies kann dazu beitragen, dass mittelfristig lokale und internationale NRO in Partnerschaften tatsächlich auf Augenhöhe miteinander arbeiten – und mit den Betroffenen. So können alle voneinander lernen und sich gegenseitig stärken.

Ein derart breit verstandener Lokalisierungsansatz kann die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit lokaler NRO stärken. Und er kann dem Respekt der Menschenwürde mehr Geltung verschaffen. Das ist insbesondere auch für das Prinzip der Humanität unabdingbar.

Endnoten

- 1 Zitat eines lokalen NRO-Mitarbeiters am Ende einer People First Impact Method-Übung in Kakuma, Nord-Kenia, 2017.
- 2 Siehe Resolution 46/182 der VN-Generalversammlung.
- 3 Siehe Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief, 31.12.1994, Publication Ref. 1067. Abrufbar unter: www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf [06.03.2018].
- 4 Siehe Küng, Hans, 1990: Das Projekt Weltethos.
- 5 Etwa von John Rawls, Marta Nussbaum und Amartya Sen, Jürgen Habermas oder dem Dalai Lama.
- 6 So gibt es bspw. auf den Philippinen den Begriff *damayan* (Hilfe unter gleichen in Krisenzeiten) und *pagtutulungan* (gegenseitige Selbsthilfe). Beides impliziert gleichen Status zwischen Helfenden und Hilfeempfängern. Das westliche Konzept von *Kawanggawa* (einseitige Wohltätigkeit) hingegen ist möglicherweise erst von katholischen Missionaren eingeführt worden (Ron Langford, mündliche Mitteilung 2018). Die Bedeutung der gegenseitigen Nothilfe spiegelt sich auch in den folgenden afrikanischen Sprichwörtern: *Help those who cannot help themselves* (Congo), *Not to aid one in distress is to kill her in your heart* (Yoruba), *The help you give others, will soon be your own help* (Ewe/Togo), *The woman who kills the snake for you is your neighbour*; siehe Ibekwe, Patrick, 1998: *Wit & Wisdom of Africa*, in: *Proverbs from Africa and the Caribbean*, New Internationalist Publ, S. 88-89, Caribbean: Sukuma/Tansania.
- 7 Sprichwort der Haya aus Tansania, ebd.
- 8 www.icvanetwork.org/system/files/versions/London_Side_Event_10May2017_Notes.pdf [06.03.2018].
- 9 www.irinnews.org/report/85045/pakistan-idp-hosts-under-pressure; www.aerzte-ohne-grenzen.at/article/pakistan-die-belastung-der-gastfamilien-ist-enorm-interview-zur-situation-der-vertriebenen-aus-dem-swat-tal [06.03.2018].
- 10 www.heks.ch/sites/default/files/documents/2017-01/Factsheet16_Projekt_640315.pdf; www.caritas-international.de/cms/contents/caritas-internationa/medien/dokumente/oeffentlich-gefoerde/zentralirak-unterstu/oeffentliche_foerderer_aa_irak_p308-012-2016.pdf [06.03.2018].
- 11 www.kath.ch/medienspiegel/soforthilfe-fuer-intern-vertriebene-im-sudan/ [06.03.2018].
- 12 www.refworld.org/pdfid/4fe8732c2.pdf; www.icvanetwork.org/system/files/versions/IDPs%20outside%20camps.pdf [06.03.2018].
- 13 Zyck, Steven A./Krebs, Hanna B., 2015: *Localising Humanitarianism: Improving Effectiveness through Inclusive Action*, in: *Humanitarian Policy Group, ODI*, S. 4-5.
- 14 Vgl. u.a. Stephen, Monica, 2017: *Partnerships in Conflict. How Violent Conflict Impacts on Local Civil Society and How International Partners Respond*, in: *International Alert & Oxfam*, S. 2. Abrufbar unter: <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/partnerships-in-conflict-how-violent-conflict-impacts-local-civil-society-and-h-620359> [06.03.2018].
- 15 Stephen, Monica, a.a.O., S. 10, 16.
- 16 Stephen, Monica, a.a.O., S. 10.
- 17 Vgl. auch die Sphere Project Humanitarian Charter.
- 18 Liliane Bitong, E-Mail vom 05.02.2018 an die Autorin.

- 19** Putting People at the Centre of the World Humanitarian Summit. A Consultation with People Affected by Conflict and Natural Disasters in Colombia Led by Plan International Germany, mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes, Hamburg 2015; McCarthy, Gerry/Kipfer-Didavi, Inez, 2016: Putting People First – Community Engagement in Humanitarian Practice, Summary Report and Evaluation of P-FIM Exercises in Germany and DR Congo 2016, Johanniter International Assistance, mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes, S. 15, 23; Restoring Humanity: Global Voices Calling for Action, Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit, 2015, S. 12-27.
- 20** Entsprechend forderte die WHS-Steuergruppe für Ost- und Südliches Afrika: „Radical change to improve engagement with affected communities“, vgl. Eastern and Southern Africa RSG Presentations – WHS Istanbul, präsentiert von Gerry McCarthy am 24.05.2016; Eastern Africa NGOs Brief for the WHS Announcement Plenary, präsentiert von Eunice Ndonga-Githingi vom Refugee Consortium, Kenia; Our Voices at Istanbul: Outcomes of a Civil Society Conference, HLA, KRC und START Network 2016.
- 21** Final Report of the WHS Global Consultation, Genf 14.-16.10.2015, S. 10.
- 22** One Humanity: Shared Responsibility, Report of the UN Secretary General for the World Humanitarian Summit, United Nations A/70/709, 02.02.2016, S. 3, 27-28, 35, 53.
- 23** The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need, Istanbul, Turkey, 23.05.2016.
- 24** Die großflächige Umstellung von humanitärer Hilfe auf landesweite Bargeldtransferzahlungen, wie insbesondere in Syrien praktiziert, fördert einige wenige sehr große v.a. internationale Akteure im großen Stil (darunter WFP, IFRC, private multinationale Banken und Mobilfunkanbieter). Dies birgt das Risiko, sowohl den privaten Markt als auch die Machtverhältnisse zwischen den Hilfsakteuren (VN, internationale und nationale NRO) einseitig zu Ungunsten der lokalen und internationalen Zivilgesellschaft zu verzerren. Inwiefern die so begünstigten privaten Firmen ihre Profitinteressen den humanitären Prinzipien langfristig unterordnen, wird noch zu untersuchen sein.
- 25** Austin, Lois, 2017: The Role of Collective Platforms, Services and Tools to support Communication and Community Engagement in Humanitarian Action, CDAC Network Policy Brief.
- 26** Hier gilt der Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability (CHS) als wegweisend. Als Werkzeuge für seine Anwendung werden u.a. die Ground Truth's Constituent Voice-Methode (Nik Rilko für Save the Children, Danish Church Aid und Ground Truth Solutions 2016, abrufbar unter www.danchurchaid.org/about-us/quality-assurance/the-listen-learn-act-project) sowie die People First Impact Method von Gerry McCarthy und Paul O'Hagan (vgl. Inez Kipfer-Didavi für Johanniter 2017, abrufbar unter: <https://reliefweb.int/report/world/people-first-impact-method-p-fim-community-engagement-tool-enhance-relevance>) [06.03.2018] diskutiert.
- 27** Vgl. Recommendations that promote effective participation of people affected by crisis in humanitarian decisions and incentivise participation as a way of working for GB signatories, Grand Bargain workstream 2, Juli 2017, S. 1-4.
- 28** <http://near.ngo/our-reach> [06.03.2018].
- 29** <https://charter4change.org/signatories> [06.03.2018].
- 30** Das NEAR-Network ist ein 2016 gegründetes Netzwerk lokaler und nationaler NRO aus dem globalen Süden. Es hat die „Umgestaltung des humanitären und entwicklungspolitischen Systems von seinem Top-Down-Ansatz hinzu einem lokal gestalteten und gesteuerten System mit gleichberechtigten, würdevollen und rechenschaftspflichtigen Partnerschaften“ zum Ziel. Siehe www.near.ngo [06.03.2018].
- 31** In der Charter4Change – Localisation of Humanitarian Aid haben sich im Nachgang des Humanitären Weltgipfels 2016 insgesamt 29 INRO (darunter vier deutsche) verpflichtet, bis Mai 2018 zwanzig Prozent ihrer humanitären Mittel an lokale NRO weiterzugeben. Diesen Anteil wollen sie zudem transparent nachweisen und außerdem die Rolle der lokalen Akteure in den Medien

verdeutlichen. 150 lokale und nationale NRO haben die Charter schriftlich befürwortet. Abrufbar unter: <https://charter4change.org> [06.03.2018].

- 32** Beispiele für solche partizipativen und ermächtigenden Ansätze auf Gemeindeebene sind die People First Impact Method von McCarthy und O'Hagen, aber auch das von CORDAID entwickelte Resiliency Framework.
- 33** Ebd., S. 7.
- 34** Stephen, Monica, a.a.O., S. 10-11.
- 35** Contribution to the World Humanitarian Summit by the German Coordination Committee for Humanitarian Assistance, 2014, (einschl. Annex von Inez Kipfer-Didavi). Abrufbar unter: <https://ngovoice.org/search?q=whs+german> [06.03.2018].
- 36** „So lokal wie möglich, so international wie nötig“ – die Lokalisierung des humanitären Systems, Eckpunkte zur Umsetzung durch deutsche humanitäre Akteure, Entwurf (Stand November 2017).
- 37** Vor allem die des oben skizzierten Grand Bargain Workstreams zur „Partizipations-Revolution“, des IASC Task Teams on Accountability to Affected People und die weit gefächerten Erfahrungen innerhalb der CHS-Alliance und des CDAC-Netzwerkes.

Caritas in der Ukraine

Andrij Waskowycz und Gernot Ritthaler

Bis zum Winter 2013/14 wurde der Grundsatz der Unparteilichkeit in der Arbeit der Caritas Ukraine kaum reflektiert, denn die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen im Lande wirkten sich nicht auf die traditionelle Arbeit der Caritas aus, z.B. in der Hauskrankenpflege und mobilen Jugendarbeit. Dies änderte sich mit der sogenannten „Revolution der Würde“ auf dem Maidan in Kiew, der darauf folgenden Annektierung der Krim und dem Konflikt im Osten des Landes. Die Caritas begann, viele Binnenvertriebene und die betroffene Lokalbevölkerung zu unterstützen und wurde somit in kurzer Zeit zu einem der größten humanitären Akteure vor Ort. So musste die Organisation ihr Augenmerk bewusst auf die humanitären Prinzipien richten.

Parallel zu den Phasen des Konflikts durchlief Caritas Ukraine dabei einen Lernprozess. Dieser sollte das Bewusstsein für die humanitären Prinzipien bei

den Mitarbeitenden schärfen und die Umsetzung und praktische Anwendung der Grundsätze gewährleisten. Der Prozess erfolgte in drei Blöcken:

- Eigenes Lernen und Mainstreaming;
- Anpassung von Verfahren und Dokumenten;
- Praktische Umsetzung.

Kurz nach der Annektierung der Krim und nachdem die erste Welle von Binnenflüchtlingen von der Halbinsel geflohen war, organisierte Caritas Europa im April 2014 ein erstes Seminar zu den SPHERE-Standards der Humanitären Hilfe. Die Ergebnisse und Methoden daraus konnten angewendet werden, als Caritas Ukraine im Folgenden große Gruppe muslimischer Krimtataren nach ihrer Flucht in westliche Regionen der Ukraine begleitete und versorgte.

Caritas in der Ukraine

- Seit 1994 im Land
- Schwerpunkte: Gesundheit, Familien, Vorbeugung von Menschenhandel, Nothilfe in Krisen
- Seit Beginn der Massenvertreibungen durch den Konflikt in der Ostukraine auch humanitäre Hilfe in großem Umfang
- Maßnahmen zur Sicherung der Grundbedürfnisse und des Lebensunterhalts, medizinische Versorgung, Rehabilitation und Integration der Binnenvertriebenen

Mit Beginn der Kämpfe im Osten des Landes gewann die Frage der Neutralität in der humanitären Hilfe besondere Bedeutung. In den betroffenen Gebieten stand Caritas Ukraine diesbezüglich vor zwei Problemen: Zum einen galt es, darauf zu achten, dass etwaige politische Einstellungen der Mitarbeitenden nicht zu einseitiger Hilfe führten. Zum anderen nahm ein Teil der Bevölkerung im Kriegsgebiet die Caritas, ebenso wie andere humanitäre Organisationen, die von ukrainischem Gebiet aus Hilfe leisteten, als „pro-westlich“ und somit als parteilich wahr. Als

die Zahl der zivilen und militärischen Todesopfer stieg, gewannen solche politischen Zuordnungen weiter an Schärfe. Auch verstärkte sich allgemein die Polarisierung der Gesellschaft.

In dieser Situation erarbeitete Caritas Ukraine ein Verständnis von humanitärer Neutralität: Dieses bildete die Voraussetzung für breit gefächerte, bedarfsorientierte Hilfe in großem Maßstab. Hierbei kamen Caritas Ukraine eigene Erfahrungen in anderen Tätigkeitsfeldern zugute, zum Beispiel in der Aidshilfe oder in der



Ukraine 2015: Ein Mitarbeiter der Caritas bei der Verteilung von Medikamenten und Nahrungsmitteln an Hilfsbedürftige.
© Holger Vieth / Caritas international

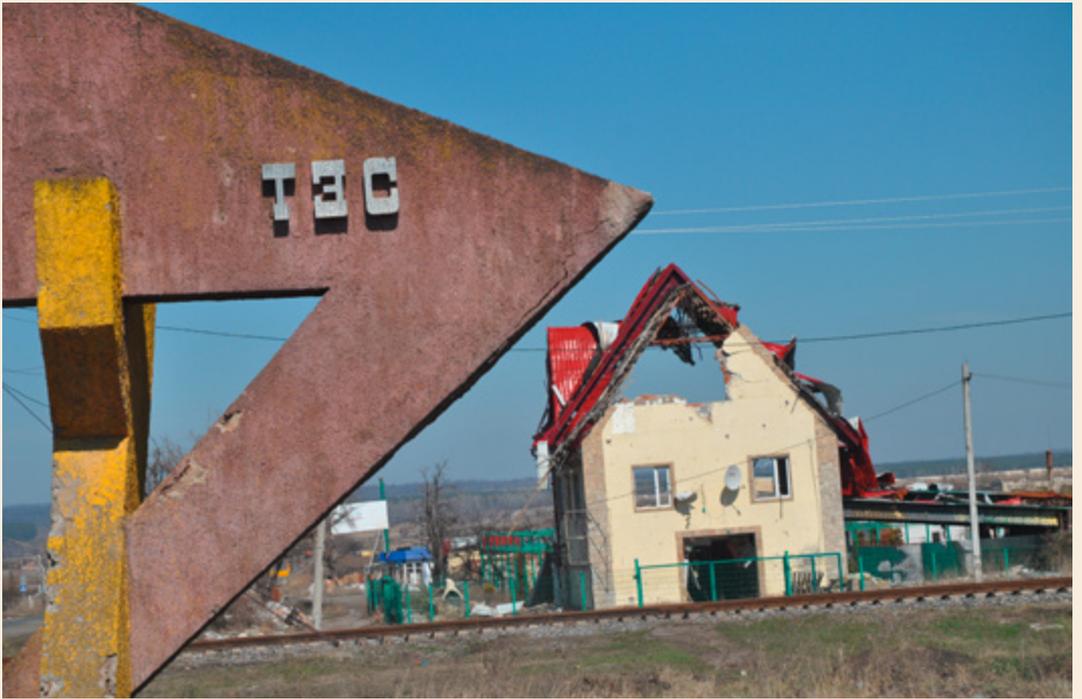
Bekämpfung des Menschenhandels. Hier hatten Caritas-Mitarbeitende bereits lernen müssen, Menschen ohne Vorbedingung zu unterstützen und Stigmatisierung entgegenzutreten. Hilfreich war auch der intensive Erfahrungsaustausch mit internationalen Partnern wie der deutschen Caritas, Caritas Österreich oder Caritas Europa oder Catholic Relief Services rund um Themen wie: sich ändernde Rollenverständnisse, erforderliche institutionelle Veränderungen, praktische Umsetzung von Neutralität und Unparteilichkeit. Auch praxisorientierte Trainings für nationale Projektmanager und Verantwortliche aus der Ostukraine zu SPHERE und den *Core Humanitarian Standards* leisteten einen wichtigen Beitrag.

Gerade die SPHERE-Trainings wirkten als Katalysator. Seitdem wurden mit internationaler Begleitung bisherige Ansätze und das eigene Verständnis von Neutralität und Unparteilichkeit hinterfragt und die lokale Praxis überprüft und angepasst. Dieser Prozess wird nun durch eigene lokale Trainer fortgeführt.

Einige Beispiele:

- Mitarbeitende unterschiedlichen Glaubens und verschiedener Nationalität, Herkunft und politischer Haltung arbeiten in den Caritas-Teams in der humanitären Hilfe zusammen.
- Um Diskriminierung bei der Hilfe vorzubeugen, entstand ein komplexes System von Beschwerdemechanismen, samt Beschwerdeboxen vor Ort, Hotline-Nummern in Lebensmittelpaketen, webbasierten Feedbackformularen. Gezielte Befragungen ergänzen dies.
- Die allgemeine Verkehrssprache bei Caritas Ukraine ist Ukrainisch, doch in der humanitären Hilfe setzen wir Dokumente nun auch auf Russisch ein. Dies ist keine Selbstverständlichkeit und berührt manche Mitarbeitende in ihrem persönlichen Selbstverständnis.
- Es ist wichtig darauf zu achten, dass etwaige politische Einstellungen der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter keinen Einfluss auf die Auswahl der Begünstigten haben. Der Auswahlprozess muss deswegen transparent sein, und ständiges Monitoring und Supervision sind notwendig. Caritas Ukraine hat ein Bewertungssystem eingeführt, das die Bedürftigkeit prüft und auf kollektiver Entscheidung basiert.

Trotz aller Bemühungen: Das Risiko, für politische Zwecke instrumentalisiert bzw. zum Objekt gezielter (Miss-) Informationskampagnen zu werden, ist immer da. Der Grundsatz der Unparteilichkeit bedarf der ständigen Aufmerksamkeit, insbesondere im Kontext eines „hybriden“ Krieges, bei dem Desinformation und Propaganda als Kriegsmittel benutzt werden. Die praktische Umsetzung der Unparteilichkeit findet somit im ständigen Spannungsfeld zwischen humanitären, politischen und persönlichen Aspekten statt. Im Dialog mit ihren Partnern und innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen ist dies für Caritas Ukraine ein ständiges Ringen um die Annäherung an ein Ideal und dessen bestmögliche Umsetzung.



Ukraine 2015: Nach bewaffneten Kämpfen sind Teile von Sloviansk zerstört. © Holger Vieth/Caritas international



Irak 2017: Irakische und internationale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten im *Medical Rehabilitation Centre* für Gewaltverletzte in Bagdad eng zusammen. © Florian SERIEX/MSF

5. Schlussfolgerungen



Humanitäre Hilfe und Unparteilichkeit: Wie geht es weiter?

Martin Quack, unter Mitarbeit von Nina Zimmer

Die Autorinnen und Autoren in diesem Band bestätigen: Das Prinzip der Unparteilichkeit macht den Kern der Humanitären Hilfe aus. Sie untersuchen einige wichtige Herausforderungen bei der Verwirklichung dieses Prinzips und stellen aktuelle Trends und Ansätze dar, diese anzugehen. Vor allem machen sie

auch deutlich, wie gefährdet und unzureichend die Hilfe und der humanitäre Schutz häufig sind – mit schwerwiegenden Folgen für die betroffenen Menschen in den Krisengebieten. Insgesamt werfen die Beiträge eine Reihe wichtiger Fragen auf. Einige davon möchte ich im Folgenden skizzieren.

Wie können wir die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Prinzipien offener diskutieren?

Die humanitären Prinzipien können in vielen Situationen nicht in vollem Umfang umgesetzt werden. Für Steets und Haver sollten sie daher nicht als oberste Gebote betrachtet werden, die niemals verletzt werden dürfen. Humanitäre Helferinnen und Helfer sollten sich vielmehr eingestehen, dass sie mitunter Kompromisse eingehen müssen. Wenn die Prinzipien als unantastbar gelten, können solche Kompromisse nicht offen diskutiert werden.

Kipfer-Didavi weist darauf hin, dass Hilfsakteure transparenter machen sollten, inwieweit sie tatsächlich in der Lage sind, entsprechend der humanitären Prinzipien zu helfen. Sie und auch Schenkenberg fordern einen intensiveren Austausch über die Anwendung der Prinzipien – innerhalb und zwischen den einzelnen internationalen, nationalen und lokalen

Hilfsorganisationen ebenso wie mit den jeweils betroffenen Menschen.

Aber was muss geschehen, damit humanitäre Akteure sich offener über die Anwendung der Prinzipien austauschen können? Welche Freiheiten sind für eine kritische Auseinandersetzung notwendig?

Wichtige Fragen, die in Deutschland offener diskutiert werden sollten, sind meines Erachtens zum Beispiel: Wie genau beeinflusst die „Anti-Terror-Politik“ die Humanitäre Hilfe auch aus Deutschland? Wann sind Kompromisse bei der Umsetzung der humanitären Prinzipien denkbar – und wann nicht? Und wie können die humanitären Akteure gewährleisten, dass im Ringen um die richtige Umsetzung der Sinn und Zweck der Prinzipien maßgeblich bleibt?

Haben die humanitären Prinzipien die gleiche Bedeutung für internationale und für lokale Akteure?

Laut Schenkenberg und Kipfer-Didavi sollten die humanitären Prinzipien der Neutralität und Unabhängigkeit für lokale und nationale Akteure in einem anderen Licht gesehen werden als bei ihren internationalen Kolleginnen und Kollegen. Diese Prinzipien haben nicht denselben ethischen Stellenwert wie Menschlichkeit und Unparteilichkeit, sondern dienen vielmehr dazu, die anderen beiden wesentlichen Prinzipien zu verwirklichen – vor allem, um Zugang zu den Menschen in Not zu bekommen. Lokale und nationale Akteure haben jedoch oft besseren Zugang zu den betroffenen Menschen, sie sind deshalb weniger auf Neutralität und Unabhängigkeit angewiesen.¹ Da viele lokale Organisationen nicht ausschließlich oder in erster Linie humanitäre Hilfe leisten, könnte es zudem für sie unsinnig oder gar problematisch sein, gesellschaftspolitisch vollkommen „neutral“ zu handeln. Darüber hinaus kennen inländische und vor allem lokale Akteure den

Kontext und den Bedarf zumeist besser als ausländische Akteure.

Folgt daraus, dass es besser wäre, wenn lokale Akteure selbst einschätzen, was humanitäre Hilfe im konkreten Fall bedeutet und wie diese gestaltet sein sollte? Genau dies tun ausländische Hilfsorganisationen schon immer. Sind die humanitären Prinzipien keine festen Handlungsmuster, sondern vielmehr Leitgedanken, die je nach Kontext auf unterschiedliche Weise umgesetzt werden müssen? Inwieweit sind sie dann abhängig von der Position der jeweiligen Handelnden? Die notwendige Interpretation stellt keineswegs in Frage, dass die humanitären Prinzipien die wesentlichen Merkmale einer wirksamen humanitären Hilfe sind – und somit nicht beliebig. Die Wahrung von Neutralität und Unabhängigkeit der humanitären Hilfe bleibt vor allem auf staatlicher Seite besonders wichtig, damit sie nicht noch mehr für andere Zwecke instrumentalisiert wird.

Behindert die Konkurrenz zwischen Hilfsorganisation die Wirksamkeit der Hilfe?

Mehrere Beiträge in diesem Band reflektieren die Konkurrenz zwischen Hilfsorganisationen kritisch. Kipfer-Didavi spricht die starke Konkurrenz um Finanzmittel an und die Angst der internationalen Nichtregierungsorganisationen (NRO) vor einem Verlust von „Marktanteilen“ an nationale und lokale Akteure im Zuge der sogenannten Lokalisierung. Narang sieht die Unabhängigkeit der humanitären

Hilfe gefährdet (siehe den Beitrag von Martin Quack). Er befürchtet, dass die staatlichen Geber diejenigen Organisationen auswählen, die ihnen mehr Kontrolle über die Vergabe der Mittel gewähren. Steets und Haver werfen am Beispiel deutscher NRO ein, dass diese vielleicht effektiver helfen könnten, wenn sie andere Akteure unterstützen, die bereits in den schwierigsten und gefährlichsten



Regionen präsent sind – statt selbst dort aktiv zu werden. Dafür müssten sie allerdings „das Konkurrenzdenken hinter sich lassen“ (S. 35).

Nun kann Konkurrenz zwar anspornen und die Kreativität fördern. Aber wenn das Konkurrenzdenken zu stark die Arbeit der Hilfsorganisationen in der *aid industry* beeinflusst – wenn es überwiegend um Spendensummen und Marktanteile geht – dann wird es vielleicht ganz und

gar unmöglich, die humanitären Prinzipien zu verwirklichen. Sind Unabhängigkeit und Unparteilichkeit wirklich ein Luxus, den sich in der zunehmend wettbewerb-orientierten humanitären Hilfe nur wenige Organisationen leisten können, wie Narang vermutet? Können Hilfsorganisationen trotz des Wettbewerbs das Konkurrenzdenken eingrenzen und die gemeinsamen Ziele stärker vorantreiben?

Wie wird die humanitäre Hilfe zukünftig finanziert?

Die Finanzierung der humanitären Hilfe hat direkte und erhebliche Auswirkungen auf die Unparteilichkeit der Hilfe. Regierungen und NRO tragen dabei unterschiedliche Verantwortungen. In Bezug auf „vergessene Krisen“ wird besonders deutlich, dass staatliches Geld auch nach strategischen Interessen und nicht nur nach humanitärem Bedarf vergeben und verwendet wird. Donini sieht zudem einen Rückgang der Finanzierung durch westliche Geber voraus, vor allem bedingt durch den Rückzug der USA. Für potenzielle Finanzierungsprobleme nennen die Autorinnen und Autoren noch weitere Gründe: Restriktionen durch Regierungen im Rahmen der „Anti-Terror-Politik“ führen zu Schwierigkeiten und höheren Kosten bei der Umsetzung der Hilfe, so Khan. Und in immer mehr Staaten werden Mittel der humanitären Hilfe für die Versorgung von Geflüchteten innerhalb der eigenen Landesgrenzen ausgeben, so Donini.

Das heißt: Obwohl der Bedarf an humanitärer Hilfe und somit die Kosten in den vergangenen Jahren zugenommen haben, werden zukünftig möglicherweise weniger Mittel zur Verfügung stehen. Die massive Erhöhung der Mittel für humanitäre Hilfe durch die Bundesregierung in den vergangenen Jahren ist eine Ausnahme.

Werden also weitere Krisen „vergessen“ werden? Was würde dies für die künftigen Strategien von Hilfsorganisationen und Geldgebern wie der Bundesregierung bedeuten? Und welche Rolle sollte humanitäre Hilfe in Krisen spielen, die auch nach Jahrzehnten der Hilfe weiter andauern – wie im Fall der UNRWA für palästinensische Geflüchtete? Auch in Deutschland stellt sich ganz konkret die Frage, nach welchen Kriterien Geld für humanitäre Hilfe tatsächlich verwendet wird.

Reform oder Dekolonisierung?

Den Reformbedarf im humanitären System bekräftigen vor allem Donini und Kipfer-Didavi. Wie eine solche Reform aussehen könnte, zeigt sich konkret an der stärkeren Rolle lokaler Akteure. Diese steht im Kontext des Rückzugs westlicher Akteure oder – positiv gewendet – der „Entkolonialisierung“ des Humanitarismus (S. 22). Diese muss die unterschiedlichen Ebenen und Akteure des humanitären Systems umfassen, bis hin zur Selbstverpflichtung der NRO im *Code of Conduct* von 1994 (s. Schenkenberg, S. 74).

Auch die Rolle der internationalen Hilfsorganisationen wird sich aufgrund der stärkeren Rolle von nationalen und lokalen Akteure vermutlich verändern.² Aber haben die Akteure der humanitären Hilfe den Reformbedarf mit dem Humanitären Weltgipfel 2016 ernst genug genommen? Unternehmen die internationalen Hilfsorganisationen konkrete Schritte, um

Macht abzugeben? Oder werden lediglich einige besonders lautstarke Akteure aus dem globalen Süden profitieren? Auch die jüngsten Skandale um sexuellen Missbrauch durch ausländische „Helfer“ in den Krisengebieten sind Ausdruck eines massiven Machtungleichgewichts. Zeigen sie nicht auch, dass der Weg der Reform bzw. Dekolonisierung länger ist als gedacht?³ Und wie können die humanitären Akteure zugleich verhindern, dass Regierungen den wichtigen Reformprozess missbrauchen, um unliebsame NRO zu schädigen?

*Was muss geschehen,
damit humanitäre Akteure
sich offener über die
Anwendung der Prinzipien
austauschen können?*

Sind die Aussichten wirklich nur düster?

Manchmal nutzen Regierungen die humanitäre Hilfe auch als Lückenbüßer, um ihre politische Untätigkeit zu kaschieren – wenn sie gewaltsam ausgetragene Konflikte nicht vermeiden oder beenden können oder wollen, so Donini in diesem Band. Schenkenberg weist darauf hin, dass immer mehr Gebiete für die Helferinnen und Helfer besonders gefährlich sind, vor allem in Kriegsregionen. Khan führt das Problem an, dass Geldgeber bestimmte Konfliktparteien mit terroristischen Gruppen in Verbindung bringen. Aus Angst davor, dass die Hilfgelder den

„falschen“ Akteuren in die Hände spielen, halten sie diese zurück oder verbinden sie mit Bedingungen, die aber eine unparteiliche Hilfe verhindern. Steets und Haver sowie Khan verweisen auf den politischen Druck – auch in der EU und in Deutschland –, humanitäre Hilfe nicht nach Bedarf sondern zur „Fluchtursachenbekämpfung“ einzusetzen. Hilfgelder für den Sahel oder für Afghanistan zum Beispiel werden davon abhängig gemacht, dass diese Staaten die Migration unterdrücken und Geflüchtete zurücknehmen, argumentiert auch Donini.



Solche Entwicklungen stellen politische Interessen über die Bedarfe der Menschen, die vor Krieg, Unrecht und Not fliehen – und somit auch über den humanitären Imperativ.

Lässt sich dieses Verhalten vieler Regierungen auch dadurch erklären, dass sie die ethischen Grundlagen und die Notwendigkeit des Prinzips der Unparteilichkeit nicht ausreichen kennen und verstehen? Könnte ein tieferes gesellschaftliches Verständnis, ein „humanitäres Bewusstsein“⁴ sozusagen, den notwendigen politischen Druck aufbauen,

um prinzipientreue Hilfe zu ermöglichen? Die eher düsteren Lesarten des aktuellen politischen Kontexts in diesem Band treffen meines Erachtens zu. Aber es wäre sehr problematisch, diese leichtfertig in die Zukunft zu projizieren. Gerade auch humanitäre Organisationen sollten eine positive Vision haben, in der Gewalt, Flüchtlingszahlen und Naturkatastrophen nicht gleichsam automatisch zunehmen. Welche spezifische Rolle könnten dann humanitäre Hilfsorganisationen etwa für die Agenda 2030 der Vereinten Nationen spielen – immerhin eine politische Verpflichtung aller Staaten?

Wir brauchen die Auseinandersetzung zwischen Praxis und Wissenschaft

Die Unparteilichkeit macht den Kern der humanitären Hilfe aus und stellt diese zugleich vor die größten Herausforderungen. Die konkreten Fragen und Schwierigkeiten, die bei ihrer Verwirklichung auftreten, führen offensichtlich weit über das Prinzip der Unparteilichkeit hinaus. Sie betreffen die anderen humanitären Prinzipien, das humanitäre System insgesamt und seinen politischen Kontext.

Konkrete Probleme brauchen pragmatische Lösungen. Dazu können wohl überlegte und genau abgewogene Kompromisse gehören. Darüber dürfen jedoch die Schwächen des ganzen Systems nicht ausgeblendet werden. Dazu zählt der ideologische und historische Rucksack des westlichen Humanitarismus und dessen Verbindung zum Kolonialsystem.⁵

Vor allem aber ist die Unparteilichkeit offensichtlich ein Ideal, das oft weit davon

entfernt ist, in der humanitären Praxis verwirklicht zu werden. Das Prinzip dient dazu, das humanitäre Ideal gegen die realen politischen Interessen zu verteidigen, selbst wenn die humanitäre Praxis immer auch Teil der Politik bleibt. Das gilt für die humanitäre Hilfe wie für die Menschenrechtspolitik – von der sich die humanitäre Hilfe oft abgrenzt – und für das Völkerrecht insgesamt. Und: Das humanitäre System ist Teil eines bisher westlich dominierten politischen Systems, in dem auch wirtschaftliche und militärische Interessen eine wesentliche Rolle spielen. Wenn die humanitäre Hilfe darauf reduziert wird, pragmatische Lösungen für praktische Probleme zu finden, dann läuft sie Gefahr, nur noch die schlimmsten Folgen einer Politik zu mildern, die sie für ihre Interessen missbraucht.⁶

Der Anspruch, allein nach dem Maß der Not zu helfen, heißt auch, dass es keine

„guten“ oder „schlechten“ Hilfeempfänger gibt. In Phasen der politischen Polarisierung ist humanitäre Hilfe für Akteure mit klaren Feindbildern deshalb besonders schwer zu ertragen. Wer sind Opfer, wer sind Täter, und welche Bedeutung spielt dabei der humanitäre Schutz? Dass es auf solche ethische Fragen nicht immer leichte Antworten gibt, verdeutlicht zum Beispiel die Arbeit der Diakonie in der Demokratischen Republik Kongo (siehe S. 60–63). Solche Situationen erfordern eine ethische Perspektive, um die humanitären Prinzipien zu verwirklichen, etwa wenn Hilfsorganisationen unterschiedliche Optionen sorgfältig abwägen, bevor sie notwendige Kompromisse eingehen.

Vielleicht verstellt ein zu einfaches Verständnis der humanitären Hilfe („einfach nur Gutes tun“) den Blick auf die notwendigen ethischen Diskussionen? Zu den ethischen Herausforderungen gehört auch, dass der humanitäre Schutz (*protection*) bei vielen Hilfsorganisationen nach wie vor eine untergeordnete Bedeutung gegenüber der Hilfe hat, obwohl das Fehlen dieses Schutzes oft der Hauptgrund für eine humanitäre Krise ist. Im Englischen wird zumindest sprachlich die Hilfe (*humanitarian aid/assistance*) inzwischen mit dem Begriff *humanitarian action* um den Schutzaspekt erweitert. Im Deutschen dagegen ist der Begriff „humanitäre Aktion“ bisher nicht geprägt. Eine intensivere Diskussion, wie humanitäre Helferinnen und Helfer so gut wie möglich Hilfe leisten und Schutz bieten können, ist dringend nötig. Die aktuelle Debatte um sexuellen Missbrauch in der humanitären Hilfe wirft eine Reihe wichtiger ethischer Fragen auf und bietet die

Chance, ehrlicher über ethische Herausforderungen zu diskutieren.⁷

In Deutschland debattieren Hilfsorganisationen und andere Akteure einige der hier aufgeworfenen Fragen zunehmend intensiv. Die vorliegende Publikation ist Teil des Versuchs, die Reflexion, Debatte und Vermittlung der humanitären Hilfe in Deutschland zu vertiefen und zu festigen. Dafür brauchen wir eine stärkere Verbindung von Wissenschaft und Praxis, von internationaler und deutscher Diskussion. Richtschnur für diese Debatten bleiben auf absehbare Zeit die Unparteilichkeit und die anderen humanitären Prinzipien – nicht als Ideologie, sondern als konkretes Handwerkszeug für wirksame Hilfe für Menschen in Not.



Endnoten

- 1 Hugo Slim bezeichnet Neutralität und Unabhängigkeit als „politische Prinzipien“, um in einem Konflikt arbeiten zu können, ohne zu sehr darin verwickelt zu sein, siehe Slim, Hugo, 2015: Humanitarian Ethics: A Guide to the Morality of Aid in War and Disaster, London: C. Hurst & Co.
- 2 Vgl. z.B. die Studie von Action Against Hunger et al., 2017: The Future of Aid - INGOs in 2030. Abrufbar unter: <https://reliefweb.int/report/world/future-aid-ingos-2030> [20.03.2018].
- 3 Siehe z.B. www.theguardian.com/commentisfree/2018/feb/20/oxfam-abuse-scandal-haiti-colonialism [20.03.2018].
- 4 Siehe Eberwein, Wolf-Dieter, 2002: Gibt es eine Politik der humanitären Hilfe? Internationale Trends und die Situation in Deutschland, in: Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.), Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld, Münster: LIT Verlag, S. 60-89, S. 66.
- 5 Siehe z.B. Davey, Eleanor/Borton, John/Foley, Matthew, 2013: A History of the Humanitarian System: Western Origins and Foundations, Humanitarian Policy Group Working Paper, London: Overseas Development Institute. Abrufbar unter www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8439.pdf [20.03.2018].
- 6 Siehe z.B. Quack, Martin, 2016: Herausforderung Humanitäre Hilfe: Politische Bedeutung und kritische Reflexion in Deutschland, S. 65-66. Abrufbar unter: www.aerzte-ohne-grenzen.de/document/herausforderung-humanitaere-hilfe-politische-bedeutung-und-kritische-reflexion-deutschland [20.03.2018].
- 7 Hugo Slim diskutiert in seinem Buch die Grundlagen der humanitären Ethik, die humanitären Prinzipien und die Anwendung der humanitären Ethik, siehe Slim, Hugo, a.a.O.

Liste der Autorinnen und Autoren

Antonio Donini ist Visiting Fellow am Feinstein International Center der Tufts Universität in Massachusetts, USA.

Jolina Haddad war bis April 2018 Trainee in der Berlin Advocacy Unit von Ärzte ohne Grenzen in Berlin.

Katherine Haver war bis März 2018 Partnerin bei Humanitarian Outcomes in London, UK.

Eva Hinz ist Projektbearbeiterin für die D. R. Kongo bei der Diakonie Katastrophenhilfe in Berlin.

Sabrina Khan ist Programmleiterin bei Islamic Relief in Köln.

Inez Kipfer-Didavi ist Geschäftsführerin von Handicap International e.V. Bis Juli 2018 hatte sie die Stabstelle Policy & Liaison der Johanniter-Auslandshilfe in Berlin inne.

Birgit Lembke ist Projektkommunikatorin der Diakonie Katastrophenhilfe in Berlin.

Martin Quack ist Politikwissenschaftler und unabhängiger Berater mit den Schwerpunkten humanitäre Politik und Zivile Konfliktbearbeitung.

Gernot Ritthaler ist Katastrophenhilfekordinator bei Caritas international in Freiburg.

Ed Schenkenberg van Mierop ist Geschäftsführer des Humanitarian Exchange and Research Centre (HERE-Geneva) in Genf, Schweiz.

Julia Steets ist Direktorin des Global Public Policy Institute in Berlin.

Andrij Waskowycz ist Präsident der Caritas Ukraine in Kiew, Ukraine.



Zentralafrikanische Republik 2016: Blauhelme bewachen eine Hilfslieferung der Vereinten Nationen für Vertriebene in Bria. © Lexie Cole/MSF



Uganda 2018: Die Menschen sind über den Albertsee vor Gewalt in der D.R. Kongo geflohen.
© Mohammad Ghannam/MSF



Impressum

Herausgeber

Dr. Martin Quack im Auftrag von Ärzte ohne Grenzen e.V., Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe

Redaktion

Philipp Frisch (verantw.), Corinna Ditscheid, Andrea Hitzemann, Christian Huber, Elisabeth Jeglitzka, Gernot Ritthaler, Marie von Manteuffel

Verleger

Ärzte ohne Grenzen e.V./ Médecins Sans Frontières, Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin
Deutscher Caritasverband e.V., Caritas international, Karlstraße 40, 79104 Freiburg im Breisgau
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. – Diakonie Katastrophenhilfe,
Caroline-Michaelis-Straße 1, 10115 Berlin

Lektorat und Schlussredaktion

Corinna Ditscheid

Mitarbeit

Vanadis Buhr, Jolina Haddad, Malte Mühle, Nina Zimmer

Layout

Peggy Matzner

Druck und Litho

Ruksaldruck GmbH + Co. KG

Redaktionsschluss

19.04.2018

Die in diesem Band vertretenen Auffassungen sind die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen ihrer Arbeitgeber oder der Herausgeber.

© Ärzte ohne Grenzen e.V., Caritas international, Diakonie Katastrophenhilfe, Juli 2018

Kontakt

Caritas international, Andrea Hitzemann, Andrea.Hitzemann@caritas.de

Diakonie Katastrophenhilfe, Christian Huber, Christian.Huber@diakonie-katastrophenhilfe.de

Ärzte ohne Grenzen e.V./Médecins Sans Frontières, Philipp Frisch, Philipp.Frisch@berlin.msf.org

Der vorliegende Band ist auch in der Opuscula Reihe erschienen, siehe <http://web.maecenata.eu/publikationen-institut/reihe-opuscula>. Zudem ist er unter dem Titel *Based on Need Alone? Impartiality in Humanitarian Action* in englischer Sprache erschienen.

Titelfoto

Somalia 2017: Vertriebene in Baidoa. © Mohamed Sheikh Nor for CRS



