



HINTERGRUNDPAPIER ZUR

VENRO-FACHTAGUNG

am 7. Juni in Bonn

Die Kosovo-Krise: Humanitäre Hilfe am Scheideweg?

Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen in kriegerischen Konflikten

von

Andreas Wenzel

Bonn, im Mai 1999

Wir danken ECHO für die finanzielle Unterstützung



Inhaltsverzeichnis

Das Ende des „Kalten Krieges“ – die Zunahme der Bürgerkriege.....	1
Rahmenbedingungen humanitärer Hilfe in kriegerischen Auseinandersetzungen	2
Die Rolle der NRO in humanitär begründeten Interventionen.....	3
Haben sich der „Verhaltenskodex“ und andere Kodizes bewährt?.....	5
Humanitäre Grundwerte in Bedrängnis?	6
Konsequenzen für die in der Kosovo-Krise tätigen NRO.....	7
Vertikale oder horizontale Koordination?.....	8
Resümee und Ausblick	11
Weiterführende Literatur.....	12

Die Kosovo-Krise: Humanitäre Hilfe am Scheideweg?

Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen in kriegerischen Konflikten

Der vorliegende Beitrag ist das Hintergrundpapier zur VENRO-Fachtagung zum Thema *Die Kosovo-Krise: Humanitäre Hilfe am Scheideweg? Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen in kriegerischen Konflikten*. Vor dem Hintergrund aktueller kriegerischer Konflikte - insbesondere des Kosovo-Konflikts - soll die Fachtagung ein Forum für einen offenen Diskurs über den Standort, die Leistungsfähigkeit sowie die Grenzen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der Humanitären Hilfe bieten. Dabei soll die Fachtagung den Dialog zwischen den NRO und den Zuwendungsgebern anregen und die Ergebnisse des gemeinsam von ECHO und dem Auswärtigen Amt Ende April 1999 in Bad Neuenahr veranstalteten Symposiums zum Thema *"Europa und die Zukunft der Humanitären Hilfe"* weiterführen und vertiefen.

Die Kosovo-Krise hat die Aufgaben zwischen UN, Militär und NRO neu verteilt. Ist die Humanitäre Hilfe am Scheideweg zwischen politischer Unabhängigkeit und zunehmender Funktionalisierung? Müssen sich die NRO neu entscheiden, wie sie mit internationalen Organisationen kooperieren und ob sie mit der NATO zusammenarbeiten? Diese Fragen reichen über die aktuelle Flüchtlingskatastrophe im Kosovo hinaus und haben eine Relevanz auch für andere Krisenregionen in der Welt. Die Erfahrungen aus der Arbeit in diesen Krisenregionen, die häufig im Abseits des öffentlichen Interesses stehen, sollen ebenfalls in die Diskussion und möglicherweise in eine neue Positionierung der NRO einfließen.

VENRO dankt ECHO für die finanzielle Unterstützung dieser Fachtagung, die Teil der VENRO-Kampagne „Deutsche EU-Präsidentschaft“ ist.

Das Ende des "Kalten Krieges" — die Zunahme der Bürgerkriege

Humanitärer Hilfe¹ ist an der Wende zum dritten Jahrtausend von enormer politischer Bedeutung. In den 80er Jahren bestimmten Naturkatastrophen das Hauptbetätigungsfeld humanitärer Hilfsorganisationen. Seit Anfang der 90er Jahre jedoch, also seit dem Ende des "Kalten Krieges", erleben wir immer mehr Bürgerkriege und andere von Menschen verursachte Katastrophen. Einige Bürgerkriege dauern nun schon fast 30 Jahre, wie in Angola und im Sudan, andere Konflikte, wie z.B. zwischen Äthiopien und Eritrea sowie der Bürgerkrieg in Afghanistan, schwelen mit unterschiedlicher Intensität seit etwa 20 Jahren. In den 90er Jahren kamen der Balkan sowie die Region um die Großen Seen als weitere, von Gewalt geprägte Krisenherde hinzu. Neuester Konfliktherd in dieser scheinbar nicht abreißenden Kette ist das Kosovo.

Die Bürgerkriege der 90er Jahre verursachten enorme soziale und ökonomische Folgeschäden. Gleichzeitig wurde deutlich, daß sich in Krisenregionen die Rahmenbedingungen für Entwicklung stark verschlechtert haben und das klassische außen- und entwicklungspolitische Instrumentarium schon lange nicht mehr ausreicht, gewaltsame Konflikte zu verhindern oder deren Folgen zu begrenzen. Die humanitäre Hilfe, die noch Ende der 80er Jahre etwa 3% der für

¹¹ Im Folgenden soll der Begriff *"Humanitäre Hilfe"* synonym zu den Begriffen *"Nothilfe"* und *"Katastrophenhilfe"* verwendet werden.

Entwicklungshilfe aufgewandten OECD-Mittel ausmachte, stieg auf etwa 10% Mitte der 90er Jahre an². Die Krise im Kosovo, die der Weltöffentlichkeit erneut die Hilflosigkeit gegenüber dem durch Flucht und Vertreibung verursachten menschlichem Leid vehement vor Augen geführt hat, ist jedoch nur eine der vielen von militärischer Gewalt geprägten Katastrophen, mit denen wir uns konfrontiert sehen.

Trotz des hier behandelten Schwerpunkts "Humanitäre Hilfe in kriegerischen Auseinandersetzungen" sollte erwähnt bleiben, daß sowohl absolut wie auch relativ gesehen die Zahl der Naturkatastrophen in den 90er Jahren im Vergleich zu den 80er Jahren zugenommen hat und die Hilfe für die Opfer dieser ebenfalls sehr komplexen Katastrophen weiterhin einen erheblichen Teil der Arbeit der humanitären Hilfsorganisationen ausmachen³.

Rahmenbedingungen humanitärer Hilfe in kriegerischen Auseinandersetzungen

Professionelle und kontextgerechte humanitäre Hilfe für Menschen in Not in einem von Krieg gezeichneten komplexen soziokulturellen Umfeld anzubieten, ist meist wesentlich schwieriger als nach einer Naturkatastrophe. Beiden Katastrophentypen ist jedoch gemein, daß sich die Menschen nicht mehr oder nur noch in unzureichendem Maße aus eigener Kraft helfen können, sondern auf Hilfe von Außen angewiesen, verletzlich und durch die Ereignisse oft traumatisiert sind. Die Helfer vor Ort haben häufig nur einen erschwerten Zugang zu den Opfern einer Katastrophe.

Bei kriegerischen Auseinandersetzungen kommen jedoch noch eine Reihe weiterer Faktoren hinzu, die die Arbeit der humanitären Hilfsorganisationen erheblich erschweren oder sogar unmöglich machen können. Hilfe kann sich in diesen Situationen oft nicht mehr ausschließlich an den Bedürfnissen der in Not geratenen Menschen orientieren. Sie muß gleichzeitig den politischen, militärischen und rechtlichen Rahmen, in dem humanitäre Hilfe geleistet werden kann, wahrnehmen und mögliche Hilfsangebote daraufhin ausrichten. Dabei müssen die Helfer stets gut und aktuell informiert sein, ohne jedoch selbst dieses Wissen für andere als humanitäre Zwecke zu verwenden. In den Bürgerkriegen und gewaltsamen Konflikten der letzten Jahre war überdies eine massive Verletzung des humanitären Völkerrechts zu beobachten. Viele Kombattanten fühlen sich den UN-Konventionen nicht verpflichtet, da sie sich als Bürgerkriegsgegner nicht an internationales Völkerrecht gebunden fühlen und ihre Interessen der Erweiterung der eigenen Einflußsphäre oder der Kontrolle von Ressourcen gelten.⁴

Der Einfluß der Vereinten Nationen in der Konfliktbewältigung hat in den letzten Jahren wieder abgenommen. Zum einen versuchen die USA, ihre Rolle als führende Weltmacht auszubauen und setzen sich dabei auch von Fall zu Fall über die Zuständigkeit der Vereinten Nationen hinweg. Die Entscheidung der Vereinten Nationen, *nicht* in Ruanda zu intervenieren, obwohl bereits im Mai 1994 der Genozid in Ruanda von Generalsekretär Boutros Ghali als Genozid bezeichnet wurde, ist auf die Blockpolitik der USA im Sicherheitsrat zurückzuführen. Zum anderen führte die allgemein schlechte bis gar nicht vorhandene Ausbildung der Interventionskräfte in bezug auf Friedenserzwingung (*peace-enforcement*) und Friedenssicherung (*peace-keeping*) die UNO in den letzten Jahren in eine Legitimationskrise, die durch Fehlschläge, wie z.B. in Somalia, noch untermauert wurde. Hinzu kamen die mangelnde finanzielle und

² Vgl.: DAC Report 1998.

³ Vgl.: Georg Cremer: *Auch Naturkatastrophen sind Sozialkatastrophen*, in: der Überblick, 1/99, S. 52 ff.

⁴ David Keen vertritt die These, daß die Grenzen zwischen Krieg und (durch kriegerische Handlungen legitimierte) Verbrechen immer mehr verschwimmen. David Keen: *Fortsetzung der Wirtschaft mit anderen Mitteln*, in "der Überblick" 1/99, S.8 ff.

logistische Unterstützung der UN-Einsätze durch die UN-Mitgliedsstaaten sowie fortgeschriebene Finanzierungslücken des UN-Haushalts. Eine Schwächung der UN und ihrer humanitären Neben- und Sonderorgane bedeutet jedoch, daß ein internationales Regulierungsvakuum entsteht, das die Handlungsspielräume für humanitäre Hilfe entscheidend einengen kann.

Die Rolle der NRO in humanitär begründeten Interventionen

Seit dem Wegfall der Bedrohung durch die Blockkonfrontation verringerte sich für die NATO und ihre Mitgliedsarmeen die Anforderung zur Verteidigung. In den letzten Jahren definierte deshalb auch die Bundeswehr ihr Einsatzgebiet neu, indem sie auch die Not- und Katastrophenhilfe als Einsatzbereich für sich bestimmte. Durch logistische Übungen, verbunden mit praxisorientierten Ausbildungsmaßnahmen, konnten erfolgreiche Katastrophenhilfe-Einsätze durchgeführt werden, z.B. 1996 während der Oderbruch-Überschwemmungen, die zu einem Prestigegewinn der Bundeswehr beitrugen. Dementsprechend wurde bei der Bundeswehr ein Arbeitsbereich „Zivilmilitärische Kooperation“ eingerichtet. Es bleibt jedoch unklar, inwieweit die Bundeswehr selber Not- und Katastrophenhilfe als Arbeitsbereich ausbauen möchte, welche politischen Ansprüche an sie gestellt werden und nach welchen Kriterien sie Qualität und Effizienz ihrer humanitären Hilfe bewertet.

Obwohl die Not- und Katastrophenhilfe nun auch zum Aufgabenspektrum der Bundeswehr gehört und diese im Kosovo-Konflikt mittels ihrer logistischen Fähigkeiten substantiell zur Linderung der Not der Flüchtlinge beigetragen hat, muß doch konstatiert werden, daß die humanitäre Hilfe der Bundeswehr grundsätzlich dem Hauptziel der militärischen Friedenssicherung untergeordnet ist. Die Verbesserung der Lage der Flüchtlinge und der Schutz der Menschenrechte sind demnach keine *Hauptziele*, sondern werden als *flankierende Maßnahmen* den militärischen und politischen Interessen untergeordnet. Humanitäre Hilfe, wie sie von der Bundeswehr geleistet wird, kann damit den Anspruch, sich ausschließlich an den Bedürfnissen in Not geratener Menschen zu orientieren, nicht erfüllen. Humanitäre Hilfe, die aus militärischen Begründungszusammenhängen heraus entwickelt wurde, bleibt der Politik verpflichtet. Sie orientiert sich nicht an den Grundsätzen humanitärer Hilfe, wie sie im „Verhaltenskodex für die Internationale Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond und nichtstaatliche Hilfswerke in der Katastrophenhilfe“ formuliert sind. Hierzu zählen insbesondere neben dem Grundsatz der Unparteilichkeit und der politischen Neutralität die Grundsätze der Subsidiarität und der Nachhaltigkeit. Militärischen Organisationen fehlt die zu einer nachhaltigen Not- und Katastrophenhilfe notwendige zivilgesellschaftliche Verankerung, die durch lokale Partner subsidiär organisiert wird und damit zur Selbsthilfe beiträgt.

Aber auch wenn sich die Bundeswehr und die NATO bemühen würden, neutral humanitäre Hilfe zu leisten, würden sie von den Krieg führenden Parteien nicht als neutral wahrgenommen. Die Übernahme humanitärer Aufgaben durch Bundeswehr und NATO bei gleichzeitiger Wahrnehmung militärischer Aufgaben wie *peace enforcement* und *peace keeping* führt zu einer Verwischung beider Aufgabenbereiche und damit zwangsläufig auch zu einer Instrumentalisierung humanitärer Hilfe. Dadurch kann humanitäre Hilfe, wie sie die Bundeswehr durchführt, nicht mehr als unparteiisch und neutral bewertet werden. Wird jedoch Not- und Katastrophenhilfe – unabhängig davon, wer sie durchführt – als parteiisch wahrgenommen, so hat das in der Praxis auch Auswirkungen auf die Arbeit der NRO, die dadurch ihren Handlungsspielraum in Krisenregionen verlieren und z.T. in ihrer Sicherheit gefährdet werden. Es steht zu befürchten, daß humanitäre NRO trotz der Selbstverpflichtung auf die Regeln des „Verhaltenskodex“ ihren Status als anerkannt unabhängige Hilfsorganisationen in kriegerischen

Auseinandersetzungen nicht mehr bewahren können und damit ihre möglichen Handlungsspielräume für zukünftige Krisenbewältigung von vornherein beschränkt sein werden.

Das Defizit in internationalen Regulierungs- und Sanktionsmechanismen hatte und hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Rolle der NRO. Die internationale Staatengemeinschaft war bisher nicht in der Lage, die Eskalation von gewalttätigen Konflikten in Ausmaß und Intensität zu prognostizieren oder finanzielle Mittel zur Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung anzubieten. Dadurch haben sich die Erwartungen an die nichtstaatlichen Träger in der humanitären Hilfe erhöht.

Immer wieder kam es in der letzten Zeit zu Versuchen, NRO stärker in die Verantwortung zu nehmen, z.B. durch die Mitarbeit in Verfahren des Internationalen Gerichtshofs, Forderungen nach einer aktiveren Rolle bei der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen, Hilfe beim Opferschutz und in der Krisenprävention, um nur einige der eingeforderten Tätigkeitsfelder zu nennen. Die NRO bezweifeln jedoch, ob sie die richtigen Adressaten für diese Forderungen sind, weil sie in realistischer Einschätzung ihrer Kapazitäten oft nicht ausreichende Möglichkeiten haben, einen substantiellen Beitrag zur Friedenssicherung zu leisten. Friedenssicherung und Konfliktlösung müssen weiterhin primär Aufgabe der betroffenen Menschen und der Politik sein. Dennoch müssen sich die in der humanitären Hilfe tätigen NRO diesen Herausforderungen stellen, denn sie stehen seit einiger Zeit unter Zugzwang, Position zu den an sie gestellten Erwartungen zu beziehen.⁵ Die humanitären Hilfsorganisationen sollten dies zum Anlaß nehmen, das in ihren eigenen Leitlinien und im mittlerweile weltweit von über 170 NRO unterzeichneten „Verhaltenskodex für die Internationale Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond und nichtstaatliche Hilfswerke in der Katastrophenhilfe“ beschriebene humanitäre Wertegerüst einer erneuten Prüfung zu unterziehen.

Haben sich der "*Verhaltenskodex*" und andere Kodizes bewährt?

Die Entwicklung von Kodizes erlebte in den letzten Jahren einen wahren Boom. Als wichtigste Grundlage wird jedoch der von der Rot-Kreuz-Bewegung entwickelte Verhaltenskodex⁶ betrachtet. Die Ausarbeitung entstand aus der Einsicht heraus, daß Katastrophenhilfe zunehmend in Kriegs- und Konfliktsituationen geleistet wird und Qualität in der humanitären Hilfe dementsprechend gesichert werden muß. Weiterhin war durch das Eingehen einer Selbstverpflichtung die Verbesserung der Glaubwürdigkeit von NRO gegenüber den Empfängern der Hilfe, Spendern und Geldgebern ein wesentliches Motiv. Während einige Kodizes universellen Anspruch haben (Verhaltenskodex der Rot-Kreuz-Bewegung, Sphere-Projekt für Minimalstandards in der humanitären Hilfe), beziehen sich länderspezifische Codes wesentlich konkreter auf die Durchführung der humanitären Hilfe in dem jeweiligen Land.

Der praktische Wert von Kodizes hängt vor allem von drei Faktoren ab:

1. Der Kodex muß eine möglichst breite Akzeptanz finden. Dies kann durch die gemeinsame Entwicklung des Kodexes durch möglichst viele NRO geschehen. Über Dachverbände wie VENRO oder VOICE muß eine öffentliche Diskussion der potentiellen Unterzeichner angeregt und koordiniert werden. Auch wenn der Kodex einmal unterzeichnet worden ist, muß seine Akzeptanz überprüft werden, indem der Kodex nicht als eine statische Verpflichtung, die sich auf alle Notsituationen gleichermaßen anwenden läßt, angesehen wird, sondern als Basis für einen dynamischen langfristigen Prozeß der Verbesserung der humanitären Hilfe. Eine entsprechende Akzeptanz und Selbstverpflichtung muß der Verhaltenskodex der Rot-Kreuz-

⁵ vgl. Joanna Macrae: *Unheilige Allianz*, in "der Überblick" 1/99, S. 41 ff.

⁶ Code of Conduct, Weltkatastrophenbericht 1996 S. 150 ff / auch: <http://www.ifrc.org/pubs/code/>

Bewegung auch bei Internationalen Organisationen und den Regierungen der Empfänger- sowie Geberländer haben, die aufgefordert sind, sich die an sie gerichteten Empfehlungen aus dem Kodex zu eigen zu machen und in ihrer eigenen humanitären Hilfe umzusetzen.

2. Verbindliche Umsetzung: Die unterzeichnende NRO muß dafür sorgen, daß sowohl von ihr als auch ihren Partnern der Kodex in der praktischen humanitären Hilfe umgesetzt wird. Dabei sind insbesondere die Beziehungen der NRO zu den Empfängern der Hilfe und zu involvierten Regierungen zu beachten, um sowohl schleichenden Paternalismus als auch eine sukzessive Unterhöhlung der Unabhängigkeit der NRO von staatlichen Stellen und Geberorganisationen zu vermeiden.
3. Transparente Überprüfbarkeit: Die Umsetzung des Kodexes muß evaluiert werden können, die Effekte und der Grad der Einhaltung müssen unabhängig beobachtet und kontrolliert werden. Insbesondere, weil es sich bei den Kodizes um freiwillige Selbstverpflichtungen handelt, muß die Gemeinschaft der Unterzeichner ein Interesse an einer transparenten Überprüfung haben, da es i.d.R. keinerlei Sanktionsmechanismen für NRO gibt, die trotz der Unterzeichnung gegen die Vereinbarungen verstoßen.

Die in Konfliktregionen wie dem Kosovo agierenden NRO müssen sich der Frage stellen, ob sie – trotz der kriegerischen Rahmenbedingungen – in der Lage sind, die Selbstverpflichtungen des Verhaltenskodex einzuhalten. Gleichzeitig sollte überprüft werden, ob die Verhaltensregeln bereits eine ausreichende Beschreibung des „Mandats“ der NRO für Not- und Katastrophenhilfe in kriegerischen Situationen sind oder ob sie erweitert werden müssen.

Humanitäre Grundwerte in Bedrängnis?

Die Einführung von Grundregeln für die humanitäre Hilfe hat sich in der Praxis in mehrerer Hinsicht bewährt. Das Primat der humanitären Ausrichtung der Hilfe muß gegen alle Versuche der Unterhöhlung dieses Wertes verteidigt werden, um auch in Zukunft humanitär handlungsfähig zu bleiben. Dazu gehören insbesondere die "politischen" Prinzipien der Subsidiarität, Neutralität, Unparteilichkeit und außenpolitischen Unabhängigkeit, die besonders in gewaltsamen Krisensituationen für die operativen NRO oftmals zwingende Voraussetzung für eine effektive, an den Bedürfnissen der Opfer orientierte Arbeit sind.

Kritisch anzumerken bleibt jedoch, daß der Bezug auf die Humanität der Hilfe nicht ein Rückzug auf reine Überlebenshilfe sein kann. Es muß offensiv nach Wegen gesucht werden, die nachhaltig das Primat der Humanität unterstützen. Ein offensiver Dialog über humanitäre Werte muß insbesondere dann geführt werden, wenn – durch die Medienberichterstattung bedingt - die Arbeitsgrundlagen der Hilfswerke wieder einmal ins Rampenlicht der öffentlicher Diskussion treten. So wird beispielsweise in der Kosovo-Krise erneut die Forderung nach friedenssichernden Maßnahmen an die Adresse der humanitären NRO gestellt. Für Not- und Katastrophenhilfe im Rahmen von „humanitären Interventionen“ – eine bereits seit 1991 immer wieder geführte Diskussion – stellt sich dabei für NRO auch die Frage nach ihrer Unparteilichkeit und Unabhängigkeit. Welche Schlußfolgerungen ergeben sich für die Unabhängigkeit und Effizienz humanitärer NRO, wenn sie in humanitär begründeten Interventionen Hilfe leisten, die unter UN-Mandat durchgeführt werden? Und welche Konsequenzen für NRO haben humanitär begründete Interventionen, die von der NATO – ohne völkerrechtliche Legitimation durch ein Mandat der Vereinten Nationen - durchgeführt werden?

Die Einforderung von Menschenrechten als klare politische *und* humanitäre Forderung birgt die Gefahr in sich, daß humanitäre Organisationen als Handlanger westlicher Regierungen betrachtet werden könnten und damit in den Augen mancher Konfliktparteien jene Neutralität verlieren, die

notwendig ist, um humanitäre Hilfe in dem vom jeweiligen Aggressor kontrollierten Kriegsgebiet zu leisten. Humanitäre Hilfe muß in der Praxis oft genug politisch verhandelt werden, und diese Verhandlungen können auch zu einer Aufwertung von menschenverachtenden Regimen führen. Gleichzeitig muß aber auch der Schutz der betroffenen Bevölkerung erreicht werden, ein Ziel, an dem die Außenpolitik mit all ihren Mitteln bereits oft genug gescheitert ist. Inwieweit dies auch Aufgabe humanitärer Hilfsorganisationen sein kann und wo die Grenzen des Engagements liegen, wird zur Zeit intensiv diskutiert.

Eine der wichtigsten Aufgaben humanitärer Hilfsorganisationen ist es, Freiräume für humanitäre Hilfe zu sichern: „Humanitarian organisations do create access and protect humanitarian space – through negotiation, competent assistance, proximity to populations, neutrality, disinterest and humanistic engagement.“⁷ Freiräume für humanitäres Engagement zu erarbeiten ist ein äußerst schwieriger und gefährvoller Prozeß, insbesondere, weil jede Form von Hilfe von gegnerischen Parteien in immer stärkerem Maße als Parteinahme gewertet wird. In der Regel haben Kriegsparteien kein Interesse an humanitärer Hilfe, die der als gegnerischen Seite identifizierten Zivilbevölkerung zugute kommen könnte. Freiräume für humanitäre Hilfe können in rasantem Tempo verloren gehen. Während zivile und unparteiische Träger die notwendige humanitäre Hilfe für die Opfer von Krieg und Vertreibung leisten sollten, müssen über den politischen und gesellschaftlichen Dialog die Freiräume für humanitäre Hilfe erzeugt werden. Dabei ist die Vermittlung humanitärer Verhaltensregeln – Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit – im komplexen Umfeld kriegerischer Auseinandersetzungen oftmals die letzte Chance für eine Einflußnahme zugunsten der Opfer, die auch längerfristige Handlungsmöglichkeiten gestattet.

Humanitäre Hilfe setzt sich immer für Menschen in Not ein, in kriegerischen Konflikten also für die Opfer von Gewalt und Vertreibung und ist dadurch nicht neutral, da sie Position zu deren Gunsten bezieht. Kann also Hilfe weiterhin als "neutral" bezeichnet werden? Alleine durch die Anwesenheit von Hilfsorganisationen in diesen Konflikten, durch das Zeugnis ablegen der internationalen Helfer und Beobachter, wird physische und strukturelle Gewalt thematisiert. Neutralität kann nicht mit ethischer Abstinenz gleichgesetzt werden: „Neutralität bedeutet jedoch keineswegs Äquidistanz zu Tätern und Opfern; humanitäre Hilfe ist immer Parteinahme für die Opfer. Sie bietet den Betroffenen auch häufig die einzige Verbindung zur zivilisierten Welt.“⁸ Darüber hinaus heißt Neutralität weiterhin, daß sich humanitäre NRO nicht politisch oder ideologisch beeinflussen und in außenpolitische Interessen einbinden lassen dürfen, daß sie ihre Logistik, Erfahrung und Kompetenz keiner der in den Konflikt involvierten Parteien zur Verfügung stellen und in ihrer Unparteilichkeit allen Konfliktpartnern gegenüber gleich auftreten.⁹

Konsequenzen für die in der Kosovo-Krise tätigen NRO

Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Kosovo-Krise im Hinblick auf das Spannungsfeld von politischen Rahmenbedingungen einerseits und den humanitären Grundsätzen, auf die sich die NRO mit der Unterzeichnung des Verhaltenskodex verpflichtet haben, andererseits? Wie können NRO mit Regierungen kooperieren, die als Teil der NATO-Streitkräfte formell auch Konfliktpartei sind? Welchen Stellenwert haben Ziele wie Menschenschutz, Menschenrechte und die Flüchtlingshilfe für Regierungen und NRO? Kommt es dabei zu unvermeidbaren Zielkonflikten?

⁷ Ulrike von Pilar: *Humanitarian Space under Siege*, background paper for the symposium "Europe and Humanitarian Aid – What future? – Learning from Crisis", 22-23 April 1999, Bad Neuenahr

⁸ Vgl. Eröffnungsrede von Günter Verheugen auf dem Symposium "Europa und die Zukunft der humanitären Hilfe" in Bad Neuenahr, 22./23. April 1999.

⁹ Siehe hierzu auch Hugo Slim: *Relief agencies and moral standing in war: principles of humanity, neutrality, impartiality and solidarity*, in: *Development in Practice*, Volume 7, Number 4, November 1997, p. 347.

Was heißt Humanität, wenn Kriegsparteien ihre Aktionen durch eine selektive Interpretation des humanitären Wertesystems legitimieren? Sind die humanitären Hilfsorganisationen im Kosovo-Konflikt an einem Scheideweg angekommen, wo sie sich grundsätzlich entscheiden müssen, ob sie unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen in Kooperation mit Konfliktparteien Hilfe leisten oder ob sie ihre Projekte ausschließlich unabhängig von staatlichen Stellen durchführen? An diesen Fragen zeigt sich die praktische Bedeutung der ansonsten eher abstrakt anmutenden Wertediskussion.

In der Krisenregion um das Kosovo setzte seit Mitte März eine immense Flüchtlingsbewegung ein. Das UNHCR spricht von etwa 860.000 Flüchtlingen (Stand: 19. Mai 1999): 750.000 Flüchtlinge in der Region, mehr als 50.000 Menschen, die in insgesamt 39 anderen Aufnahmeländern Zuflucht gefunden haben, etwa 60.000 intern Vertriebene in der Republik Serbien (unbestätigt) und mindestens 50.000 Menschen, die sich noch im Kosovo auf der Flucht befinden¹⁰. Sowohl die internationalen Organisationen wie das Internationale Komitee des Roten Kreuzes und UN-Organisationen, eine Vielzahl von staatlichen und mehrere hundert nichtstaatliche Hilfsorganisationen versuchen derzeit, das Leid dieser Menschen, die über die Landesgrenze flüchten konnten, zu lindern.

Durch den Zustrom von Menschen in die Nachbarländer Albanien und Mazedonien entstanden auch größere Spannungen zwischen der Flüchtlingsbevölkerung und der lokalen Bevölkerung, insbesondere in Mazedonien, wo Albaner eine ethnische Minderheit darstellen. Bevölkerung und Politiker werden auch über die ethnisierten Spannungen hinaus überfordert, da die beiden Hauptaufnahmeländer Albanien und Mazedonien zu den Ärmsten in Europa zählen und neben den Flüchtlingen auch noch einige Tausend Helfer aufnehmen müssen, von den Truppen der NATO ganz zu schweigen.

Überforderungen und Spannungen sind dadurch vorprogrammiert. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl logistischer Schwierigkeiten, die in diesem Umfeld zu lösen sind. Es ist klar, daß keine NRO, kein privater Träger alleine die Kapazitäten hat, diese Aufgaben zu bewältigen. Die Versorgung von Flüchtlingen in dieser Anzahl kann nur durch die internationale Staatengemeinschaft erreicht werden. Mit ihrer Kompetenz, lokaler Verwurzelung und ihrer Spezialisierung können humanitäre NRO ergänzend zur lokalen Selbsthilfefähigkeit und subsidiär zur Hilfe von Internationalen Organisationen einen wichtigen Beitrag leisten. Die Ausgangssituation der humanitären Krise im Kosovo begründet den Koordinierungsbedarf. Und eben in dieser Koordinierung treffen die verschiedenen Konzepte von humanitärer Hilfe aufeinander.

Vertikale oder horizontale Koordination?

Grundsätzlich gibt es zwei Linien von koordinierter Zusammenarbeit: Zentralisierte Koordination oder gleichberechtigte Zusammenarbeit. Der Blick auf die Institutionen ist hierbei sehr hilfreich. Das Modell, eine zentrale Koordinierungsstelle einzurichten, ist in bestimmten Situationen unumgänglich. In Nordkorea übernahm das Welternährungsprogramm (WFP) diese zentrale Koordination auf internationaler Ebene, während die NRO über das „Food Aid Liaison Unit“ (FALU) mit dem WFP verbunden sind. Diese Konstruktion ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen in Nordkorea derzeit die einzige Möglichkeit, die Bevölkerung mit humanitärer Hilfe zu erreichen. Ähnlich ist der Zusammenschluß von etwa 40 im Südsudan operativen NRO, die sich zur „Operation Lifeline Sudan“ (OLS) – ebenfalls unter Führung von UN-Organisationen – zusammengeschlossen haben, zu beurteilen. In den Wirren des Kosovo-

¹⁰ UNHCR Kosovo Crisis Update, 19.05.99, <http://www.unhcr.ch/news/media/Kosovo.htm>

Krieges kam es anfangs zu einer *de facto*-Koordination der humanitären Hilfe durch die Streitkräfte der NATO; das UNHCR spielte nur eine untergeordnete Rolle. Diese Situation, in der ein Militärbündnis die Federführung in der humanitären Hilfe übernimmt, kann aus systematischen Gründen auf keinen Fall die Basis für eine Konflikt entschärfende humanitäre Hilfe sein. Für die Koordinierung der Hilfsmaßnahmen im Rahmen der Kosovokrise kommt aus Sicht der NRO lediglich das UNHCR oder das vom UN-Generalsekretär Kofi Annan eingerichtete Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (OCHA) in Betracht.

Eine zweite Form der Koordination könnte treffender als Abstimmung der Zusammenarbeit bezeichnet werden. Hierbei spielt die gegenseitige Informationsvermittlung eine wichtigere Rolle als bei zentralisierten Modellen. Die in der Krisenregion vertretenen Organisationen, die ein Interesse an koordinierter Abstimmung ihrer Hilfsaktionen haben, kommen zum Erfahrungsaustausch zusammen. Dabei sitzen NRO und internationale Organisationen gemeinsam am Runden Tisch und stimmen ihre Aufgaben und Verhaltensweisen ab. Diese Form der gegenseitigen Abstimmung erfordert ein hohes Maß an Transparenz - in Bezug auf Ziele, Arbeitsfelder und die zur Verfügung stehenden Ressourcen - sowie Selbstdisziplin der beteiligten Organisationen.

Beide Formen haben ihre Vor- und Nachteile. Auf den ersten Blick erscheint eine zentrale Koordination das effizientere Modell für eine schnelle und damit effiziente Not- und Katastrophenhilfe zu sein. Einer zentralen Organisation würde dabei die Aufgabe zukommen, einen Gesamtplan der zu leistenden Nothilfe zu entwerfen und die anfallenden Aufgaben an die beteiligten NRO zu verteilen. Häufig werden für diese Form der Koordination Argumente der logistischen und administrativen Notwendigkeiten ins Feld geführt, z.B. die Vermeidung von Doppelungen und Grauzonen bzw. Auslassungen von Hilfe. Die große Gefahr dabei ist der Aufbau einer organisatorischen Hierarchie, in der die NATO, das UNHCR oder eine andere internationale Organisation an der Spitze steht und NRO in einem Weisungsverhältnis zur Spitze stehen. NRO werden „zur Planerfüllung“ in diese Hierarchie eingebunden und im schlimmsten Fall auf den Status reiner Befehlsempfänger degradiert. Die dahinter stehenden Denkweisen drücken sich beispielsweise in Formulierungen wie „*implementing agency*“ aus. Vorstellungen partnerschaftlicher Zusammenarbeit lassen sich in hierarchisch organisierten Koordinierungsstrukturen nicht verwirklichen. Solche Hierarchien können sowohl direkt und *expressis verbis* formuliert sein oder sich sukzessive und schleichend entwickeln, in dem staatliche Stellen Finanzierungszusagen für humanitäre Hilfe am wohlwollendem Verhalten der NRO gegenüber staatlichen Interessen orientieren oder öffentlich finanzierte humanitäre Hilfe nur noch über halbstaatliche und staatliche Träger durchgeführt wird. In vielen Fällen hierarchisch organisierter und damit meist bürokratisch agierender Not- und Katastrophenhilfe ist darüber hinaus lediglich eine Befriedigung der Basisbedürfnisse der Betroffenen erreichbar, sie kann nicht auf spezifische Bedürfnisse der Opfer reagieren. Dadurch mindert sich die Qualität der geleisteten Hilfe.

Dagegen fördert dezentrale Koordination in der Regel auch eine stärkere Einbindung der betroffenen Bevölkerung in die Hilfsmaßnahmen. Die Hilfe kann subsidiär zu den bestehenden Eigenleistungen der Betroffenen durchgeführt werden und verhindert so die Entstehung von Abhängigkeitsverhältnissen der Empfänger von Hilfsorganisationen. Sie kann lokale Bevölkerung neben der Flüchtlingsbevölkerung in die Hilfsmaßnahmen einbinden und somit einen weiteren Konflikttherd entschärfen. Menschen in Not haben ein Recht auf humanitäre Unterstützung. Indem sie selbst an der Umsetzung des Rechts auf humanitäre Hilfe in einer partnerorientierten und dementsprechend koordinierten Hilfe mitwirken, werden sie nicht zu Almosenempfängern internationaler Hilfe und behalten ihre Würde und somit ihre Fähigkeit zu Versöhnung und Frieden. Diese Argumente für eine dezentrale, horizontale, subsidiäre und partnerorientierte

Koordination in der humanitären Hilfe zeigen, daß die Erfahrungen humanitärer Hilfsorganisationen stärker genutzt werden sollten, um in Konfliktgebieten wie im Kosovo von Anfang an die Basis für eine friedliche Entwicklung zu schaffen – auch wenn dies isoliert betrachtet noch keine ausreichende Basis für entwicklungsorientierte Nothilfe ist.

Resümee und Ausblick

Die humanitären NRO stehen vor sich rasant ändernden politischen und sozialen Verhältnissen, die zunehmend nach komplexeren Antworten verlangen: die enorme Zunahme von Bürgerkriegen und Grenzkonflikten, der Zerfall von Staaten, die Mißerfolge der UN als Frieden erzwingende und Frieden bewahrende Weltorganisation, die fehlende Anerkennung der NRO als neutrale Helfer durch Kriegsparteien, die Tendenz zur Funktionalisierung von NRO durch politische Akteure und das Phänomen komplexer werdender Krisen. Viele Gesellschaften wandeln sich derzeit in sogenannte „war-torn societies“, in denen es zu einer nachhaltigen Zerstörung zivilgesellschaftlicher Strukturen kommt und dadurch mittel- bis langfristig keine Entwicklung ermöglicht. Militärische Aktionen – wie die Verminung in Angola oder die Bomben auf Belgrad – erzeugen Kriegsschäden und vernichten damit Entwicklungspotentiale.

Humanitäre NRO haben in den letzten Jahren Grundsätze für ihre Arbeit entwickelt, die aus ethischen Beweggründen heraus entwickelt wurden. Ziel dieser Prinzipien ist es, den Opfern von Katastrophen kontextgerecht zu helfen und die dafür nötigen Freiräume humanitärer Hilfe zu sichern. Insbesondere unter dem Druck komplexer Krisen wie dem Kosovo-Konflikt wird das humanitäre Wertesystem von vielen Seiten unter Druck gesetzt. Es werden viele Forderungen an die NRO gestellt, auf die Notlagen der Menschen zu reagieren, wobei gleichzeitig die Grundprinzipien humanitären Handelns zunehmend in Frage gestellt werden. Die NRO stehen deshalb im Zugzwang, zu einer klareren Positionierung bezüglich ihrer Verhaltensregeln zu kommen.

Eine weitere Gefahr stellt sich für die humanitären Hilfsorganisationen in der Tendenz zur Funktionalisierung ihrer Arbeit für politische Interessen. In der Art und Weise der Koordination humanitärer Hilfe vor Ort wird entscheidend der Handlungsspielraum für die Hilfe von NRO festgelegt. In der Kosovo-Krise werden dabei die Weichen für humanitäre Hilfe im 21. Jahrhundert gestellt: Die NRO stehen am Scheideweg, sie müssen sich entscheiden, *ob* und wenn ja, *wie* sie mit internationalen Organisationen und mit der NATO zusammenarbeiten. In der Kosovo-Krise werden die Aufgaben zwischen UN, Militär und NRO neu verteilt. Auf der Basis des gemeinsam verabschiedeten und im Code of Conduct festgehaltenen Wertesystems müssen die NRO nun Stellung beziehen, wie sie sich zur de facto-Koordination der NATO im Kosovo-Konflikt verhalten und welche Allianzen sie mit weiteren internationalen Organisationen eingehen. Dabei dürfen keine Partikularinteressen der humanitären Hilfsorganisationen maßgeblich sein. Vielmehr muß auf Basis der bestehenden Anforderungen der Opfer entschieden werden, um auch weiterhin glaubhaft Hilfe leisten zu können.

Humanitäre Hilfe muß dazu beitragen, die menschenwürdige Basis für einen Wiederaufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen zu fördern. Dafür muß der Verhaltenskodex einer kritischen Prüfung unterzogen werden, ob er als "Mandatsbeschreibung" für humanitäre Hilfsorganisationen ausreichend formuliert ist, insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender kriegerischer Konflikte. Ein interdisziplinärer Dialog zwischen Forschung und Praxis könnte bei den anstehenden Entscheidungen für die neue Positionierung privater Humanitärer Hilfe eine hilfreiche Unterstützung bieten.

Weiterführende Literatur

- Adam, Gordon: The Media and Complex Humanitarian Emergencies; in: RRN newsletter number 13, March 1999
- Anderson, Mary: Die Kritik an der Nothilfe soll sie verbessern; in: der überblick, 1/99, S. 46 ff.
- Cremer, Georg: Auch Naturkatastrophen sind Sozialkatastrophen; in: der überblick, 1/99, S. 52 ff.
- Deutscher Caritasverband: Entschließung des Caritas-Zentralrates zur Krise im Kosovo: Sinn der NATO-Intervention ist fraglich. Pressemitteilung vom 5.5.99
- Internationales Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften: Regierungen unterstützen globale Standards: Weltkatastrophenbericht 1996, S. 151 ff. auch: auch: <http://www.ifrc.org/pubs/code/>
- Keen, David: Fortsetzung der Wirtschaft mit anderen Mitteln - Wo Raub zum Kriegsziel wird, ist Nothilfe nicht neutral; in: der überblick, 1/99, S. 8 ff.
- Koordinierungsausschuß für Humanitäre Hilfe: Die zwölf Grundregeln der humanitären Hilfe; in: <http://www.technisches-hilfswerk.de/stv55.htm>
- Leader, Nick: Code of Conduct: Who Needs Them?; in: RRN newsletter number 13, March 1999, p. 1 ff.
- Macrae, Joanna: Die Unheilige Allianz: Wie politische Kräfte die humanitäre Hilfe zur Disposition stellen; in: der überblick, 1/99, s. 41 ff.
- OECD: DAC Report 1998
- Pilar, Ulrike von: Humanitarian Space under Siege, background paper for the symposium "Europe and Humanitarian Aid – What future? – Learning from Crisis", 22-23 April 1999, Bad Neuenahr
- Slim, Hugo: International Humanitarianism's Engagement with Civil War in the 1990s: A Glance at Evolving Practice and Theory, in: *Journal of Humanitarian Assistance*; posted 1st March 1998 in <http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/565.htm>
- Slim, Hugo: *Relief agencies and moral standing in war: principles of humanity, neutrality, impartiality and solidarity*, in: *Development in Practice*, Volume 7, Number 4, November 1997, p. 342 ff
- Storey, Andy: Non-neutral humanitarianism: NGOs and the Rwanda crisis; in: *Development in Practice*, Volume 7, Number 4, November 1997, p. 384 ff.
- UNHCR: The Kosovo Crisis Update: <http://www.unhcr.ch/news/media/kosovo.htm>
- VENRO: Erwartungen der deutschen Nichtregierungsorganisationen in der humanitären Hilfe an die deutsche EU-Präsidentschaft; Bonn, März 1999.
- VENRO: Memorandum zur deutschen EU-Präsidentschaft; Bonn, Januar 1999
- Verheugen, Günter: Eröffnungsrede auf dem Symposium "Europa und die Zukunft der humanitären Hilfe" in Bad Neuenahr, 22-23. April 1999
- Viera de Mello, Sergio: Die humanitäre Täuschung; in: der überblick, 1/99, S. 15 ff.