

Danksagung

Ein besonderer Dank gilt meinen Eltern *Maria* und *Norbert Duffner*, die mir das Studium ermöglicht haben. Des Weiteren möchte ich mich bei meinen Geschwistern *Georg*, *Gertrud*, *Roman*, *Mechthild* und *Kosmas* bedanken, die mich während meiner Studienzeit immer unterstützt und motiviert haben. Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei meinen Freund_innen, insbesondere bei *Lukas*, *Bernhard*, *Nikita* und *Florian*, die mir stets mit Rat und Tat zur Seite standen. Ebenso möchte ich mich bei meinen Freund_innen von der *bagru.ie* bedanken. Weiters einen großen Dank an meine Lektor_innen. Ganz besonders möchte ich mich bei meiner Betreuerin Mag. Dr. Beatriz de Abreu Fialho Gomes bedanken, die mir half, ein passendes Diplomarbeitsthema zu finden, mich stets unterstützte und mich bis zum Schluss nicht aufgab. Mein größter Dank gilt meiner Freundin *Mirjam Obr*, die mich durch alle Höhen und Tiefen während des Verfassens der Diplomarbeit begleitet hat und somit eine große Stütze für mich war. Ihr möchte ich auch diese Arbeit widmen.

Abkürzungsverzeichnis

ACF	Action Contre la Faim
ADA	Austrian Development Agency
AFP	Agence France-Presse
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BRICS	Brazil, Russia, India, China and South Africa
CARE	Cooperative for Assistance and Relief to Everywhere
CERP	Commanders Emergency Responds Program
CHF	Schweizer Franken
CIDA	Canadian International Agency
CRS	Catholic Relief Services
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization
HCR	High Commissioner for Refugees
ICRC	International Comitee of the Red Cross
IFRC	International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IOM	International Organization for Migration
IRC	International Rescue Committee
MDM	Médecins du Monde
MONGO	My Own Non Governmental Organization
MONUC	United Nations Organizations Mission in the Democratic Republic of the Congo
MSF	Médecins Sans Frontières
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non Governmental Organization
NORAD	Norwegian Agency For Development
NPA	Norwegian People's Aid
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ORF	Österreichischer Rundfunk
ÖRK	Österreichisches Rote Kreuz
RUF	Revolutionary United Front
SCF-UK	Save The Children Fund – United Kingdom
SPLA	Sudan People's Liberation Movement
UN	United Nations
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNO	United Nations Organization
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
US	United States
USA	United States of America
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WVI	World Vision International

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	39
Abb. 2	60
Abb. 3	79
Abb. 4	86

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	10
1 Einleitung.....	11
1.1 Aufbau der Arbeit und Methode.....	13
2 Entstehung der humanitären Hilfe und das Aufkommen der humanitären Prinzipien.....	15
2.1 Humanitäre Prinzipien.....	18
2.2 Entwicklungen während des Kalten Krieges.....	21
2.3 Die Festlegung der humanitären Prinzipien.....	23
3 Humanitarian Space.....	27
3.1 Humanitäre Prinzipien und humanitarian space.....	29
3.2 Die Militarisierung des humanitarian space.....	30
3.3 Humanitäre Intervention.....	31
3.4 Peacekeeping im Rahmen eines UN-Mandats.....	33
3.5 Flüchtlingscamps als Beispiel eines humanitarian space.....	35
4 Akteur_innen im Feld der humanitären Hilfe.....	38
4.1 Nichtregierungsorganisationen (Nongovernmental Organizations - NGOs).....	39
4.1.1 Die Rotkreuzbewegung.....	40
4.1.1.1 Aufbau und Struktur.....	40
4.1.1.2 Finanzierung.....	42
4.1.1.3 Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien.....	43
4.1.2 Ärzte ohne Grenzen (Médecins Sans Frontières - MSF).....	44
4.1.2.1 Geschichte.....	44
4.1.2.2 Aufbau und Strukturen.....	45
4.1.2.3 Finanzierung.....	46
4.1.2.4 Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien.....	47
4.1.3 Caritas International.....	47
4.1.3.1 Geschichte.....	47
4.1.3.2 Aufbau und Struktur.....	48
4.1.3.3 Finanzierung.....	49
4.1.3.4 Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien.....	49
4.1.4 CARE.....	49
4.1.4.1 Geschichte.....	49
4.1.4.2 Struktur und Aufbau.....	50
4.1.4.3 Finanzierung	51
4.1.4.4 Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien.....	51
4.2 Das UN-System.....	52
4.2.1 OCHA.....	53
4.2.1.1 Geschichte, Struktur und Finanzierung.....	53
4.2.2 UNHCR.....	54
4.2.2.1 Geschichte und Arbeitsfeld.....	54
4.2.2.2 Struktur.....	55
4.2.2.3 Finanzierung	55
4.2.2.4 Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien.....	55
4.2.3 UNICEF.....	56
4.2.3.1 Geschichte und Arbeitsfeld.....	56

4.2.3.2	Strukturen und Finanzierung.....	56
4.2.3.3	Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien.....	57
4.2.4	World Food Programme (WFP).....	58
4.2.4.1	Geschichte und Arbeitsfeld.....	58
4.2.4.2	Struktur und Finanzierung.....	58
4.2.4.3	Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien.....	58
4.2.5	UNDP.....	59
4.2.6	Der Cluster-Ansatz.....	59
4.3	Bilaterale Hilfeleistung.....	60
4.4	Militarisierung der humanitären Hilfe	61
4.4.1	Staatliches Militär	61
4.4.2	Sicherheitsfirmen.....	62
4.5	Konzeptionelle Unterscheidung der Akteur_innen.....	62
5	Humanitäre Hilfe im politischen Kontext.....	64
5.1	Humanitäre Hilfe als Legitimation.....	65
5.2	Humanitäre Hilfe als Teil der Außenpolitik.....	67
5.3	Humanitäre Hilfe als Teil von militärischen Strategien.....	70
5.4	Humanitäre Hilfe als Teil der Innenpolitik.....	72
5.5	Politisierung von Seiten der Hilfsorganisationen.....	74
5.6	Humanitäre Hilfe im Kontext der Kriegsökonomie.....	79
5.7	Do No Harm.....	83
6	Conclusio.....	86
	Bibliographie.....	88
	Abstract (Deutsch).....	100
	Abstract (English).....	101
	Lebenslauf.....	102

Vorwort

Schon während meiner Schulzeit habe ich mich mit dem Thema humanitäre Hilfe auseinander gesetzt. Dies fand vorwiegend im Rahmen meiner Tätigkeit bei der *Search and Rescue Unit Vorarlberg* statt, eine Einheit im Rahmen der Feuerwehr Rankweil, die bei Erdbebenkatastrophen im Bedarfsfall ausrückt.

Im Zuge meines Studiums stieg mein Interesse an der intensiveren Auseinandersetzung mit der Thematik, insbesondere mit der kritischen Betrachtung der Zusammenhänge von humanitärer Hilfe, Neuen Kriegen und humanitären Prinzipien, was schließlich zur Wahl dieses Themas für meine Diplomarbeit führte.

I Einleitung

Seit der Gründung des Roten Kreuzes 1863 gewann die humanitäre Hilfe zunehmend an Bedeutung. So entstanden im Laufe der Zeit nicht nur weitere Organisationen, es wurden auch internationale Abkommen getroffen, welche die Kriegsführung regeln und den Hilfsorganisationen Schutz und spezielle Rechte zusprechen sollen. Die bekanntesten dieser Abkommen sind die Genfer Konventionen, wobei die erste im Jahr 1864 von zwölf Staaten angenommen wurde. Neben diesen Vereinbarungen, die mit souveränen Staaten abgeschlossen wurden, unterwarfen sich die Hilfsorganisationen einem organisationsinternen Reglement, das heute noch unter den „Prinzipien der humanitären Hilfe“ bekannt ist: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit.

Speziell Nichtregierungsorganisationen (Non Governmental Organizations - NGOs) aber auch andere internationale Organisationen, wie die United Nations Organisation (UNO), haben sich diesen Prinzipien verschrieben. (vgl. dazu Barnett 2011; Paulmann 2013)

Humanitäre Hilfsorganisationen mussten sich im Laufe der Zeit immer komplexeren Situationen anpassen. Der Arbeitsbereich der Hilfsorganisationen erweiterte sich zunehmend. Zu Beginn lag das Hauptaugenmerk auf der Versorgung von Kombattanten¹. Dies änderte sich in der Zwischenkriegszeit, als mit den geopolitischen Veränderungen in Europa immer mehr Menschen flüchten mussten. Die Hilfsorganisationen konzentrierten sich nun vermehrt auf die Zivilbevölkerung. (vgl. dazu Barnett 2011; Duffield 2001; Paulmann 2013; Weiss 2013;)

Trotz dieser Veränderungen blieben die Prinzipien der humanitären Hilfe für dieses Feld konstitutiv. Im Gegensatz zum humanitären Völkerrecht (Genfer Konventionen), das unter anderem den Schutz von Hilfsorganisationen in Konflikt- und Katastrophengebieten regelt, sind diese Prinzipien wie oben erwähnt, ein internes Reglement der Hilfsorganisationen. Mit der Entstehung des Roten Kreuzes, zu welcher Zeit die Prinzipien festgelegt wurden, manifestierten sie sich als Basis für das Feld der humanitären Hilfe. Der Großteil der Hilfsorganisationen, sowohl internationale, nichtstaatliche, wie auch staatliche, verpflichteten sich, neutrale Hilfe zu leisten, unparteiisch in

¹ Die Betonung der männlichen Form liegt darin begründet, dass zu dieser Zeit ausschließlich Männer in den offiziellen Armeen dienten.

Konflikten aufzutreten und unparteilich, also nicht von politischen oder wirtschaftlichen Interessen gesteuert zu sein.² Über allen diesen Prinzipien steht der humanitäre Imperativ. Als „Humanity“ definiert das *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) der Vereinten Nationen:

„Humanity [:] Human suffering must be addressed wherever it is found. The purpose of humanitarian action is to protect life and health and ensure respect for human beings.“ (OCHA 2012)

Als Argument für die Bedeutsamkeit der humanitären Prinzipien für die Leistung von humanitärer Hilfe gilt, dass Hilfsorganisationen durch deren strikte Einhaltung Respekt von staatlichen Behörden und Konfliktparteien in zum Teil gefährlichen Gebieten genießen und somit sicherer und effizienter arbeiten können³. Außerdem sind sie ein wichtiger Bestandteil für das Auftreten von Hilfsorganisationen gegenüber internationalen Gremien – wie z.B. dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Regierungen oder der medialen Öffentlichkeit, sowohl in den Entsendestaaten, als auch in den Empfängerländern. Somit erfüllen sie einen zweiten Zweck für die Hilfsorganisationen: die Legitimation ihrer Arbeit.

Seit der Gründung des Roten Kreuzes sind die Prinzipien also ein wesentlicher Bestandteil der humanitären Hilfe. Hilfsorganisationen berufen sich auf sie, um ihre Unabhängigkeit gegenüber der Politik und der Wirtschaft zu betonen. Im Rahmen dieser Diplomarbeit wird gerade diese Selbstwahrnehmung der humanitären Hilfe und ihre postulierte Abgrenzung von Politik untersucht. Ziel meiner Arbeit ist es, die humanitären Prinzipien – hier vordergründig das der (politischen) Neutralität - in Frage zu stellen. Die historische Entstehungsgeschichte der humanitären Hilfeleistung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wird bis in die Gegenwart behandelt sowie Strukturen und Interventionsbereiche von Hilfsorganisationen werden beleuchtet. Diese Diplomarbeit befasst sich mit der Frage, inwiefern Politik in die humanitäre Hilfe verstrickt ist. Aus dieser Perspektive wird untersucht, in welchem Ausmaß ein Widerspruch zu den beschriebenen humanitären Prinzipien besteht. Davon ausgehend wird die Frage behandelt, ob und in welchem Grad sich einzelne Hilfsorganisationen diesbezüglich voneinander unterscheiden.

2 vgl. dazu MSF o.J.; OCHA 2012

3 Gespräch mit einem Mitarbeiter vom Roten Kreuz Österreich, Wien August 2013

1.1 Aufbau der Arbeit und Methode

Humanitäre Hilfe ist noch ein relativ junges Forschungsfeld. Das vermehrte Auftreten von bewaffneten Konflikten, und das damit einhergehende Anwachsen von diversen Hilfsorganisationen trug dazu bei, dass sich die Entwicklungsforschung zunehmend mit „humanitärer Hilfe“ als eigenständiges Thema beschäftigt (vgl. Reinhardt 2012; Weiss 2012).

Bis Ende der 1990er Jahre beschäftigten sich vor allem Mitarbeiter_innen von UN-Organisationen und von Hilfsorganisationen mit humanitärer Hilfe. Der Fokus dabei lag im Speziellen auf technischen Problemen in der Abwicklung von Hilfseinsätzen. Die kritische, postkoloniale Auseinandersetzung stand im Hintergrund. Heute gibt es speziell in den USA eine Reihe von wissenschaftlichen Zeitschriften, wie beispielsweise das *Journal of Global Ethics* und das *Humanity*, die sich dieser Thematik annehmen.

Die in der vorliegenden Diplomarbeit gestellten Forschungsfragen wurden vorwiegend auf Basis von einer fachspezifischen Literaturanalyse behandelt. Zentrale Quellen dabei waren die Werke von Mark Duffield (2001), Michael Barnett (2011) sowie Thomas Weiss (2012).

Darüber hinaus beruhte die Untersuchung auf einer umfassenden Auseinandersetzung mit den für die Arbeit relevanten Hilfsorganisationen und deren Selbstdarstellung. Eine wichtige Rolle hat hier die Rotkreuzbewegung. Die für den Bereich humanitäre Hilfe relevanten UN - Organisationen und Gesetze sowie Verordnungen der Europäischen Union wurden in der Analyse berücksichtigt. Neben den Primärquellen und der Literaturanalyse wurden Gespräche mit Mitarbeitern vom österreichischen Roten Kreuz und dem *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) durchgeführt.

Im zweiten Kapitel dieser Arbeit wird der historische Kontext der humanitären Hilfe und deren Prinzipien genauer beleuchtet. Für Analyse wird der geschichtliche Ablauf in drei Epochen eingeteilt. Als erste Epoche wird die Entstehung der humanitären Hilfe im Zusammenhang mit der Gründung des Roten Kreuzes bis zum Ende des 2. Weltkrieges betrachtet. Dabei wird im Speziellen auf die Genfer Konvention von 1864 eingegangen. Die zweite Epoche behandelt die Entwicklungen und Veränderungen im Feld der humanitären Hilfe während des Kalten Krieges von 1945 bis 1989. Als dritte Epoche wird die Zeit von 1989 bis heute analysiert, wobei vorwiegend auf die Kodifizierung der humanitären Prinzipien durch die UNO, die EU sowie durch Nichtregierungs-

organisationen eingegangen wird.

Kapitel drei befasst sich ausführlich mit dem *humanitarian space*. In diesem Teil der Arbeit werden verschiedene Raumkonzepte präsentiert, Zusammenhänge zwischen dem *humanitarian space* und den humanitären Prinzipien verdeutlicht. Des Weiteren werden Themen wie humanitäre Intervention, Flüchtlingscamps, Militarisierung und *Peacekeeping* bearbeitet.

Kapitel vier beschäftigt sich ausführlich mit einzelnen Hilfsorganisationen. Dabei wird vordergründig deren Selbstdarstellung, interne Strukturen und die Finanzierung beleuchtet. Die untersuchten Organisationen sind die Rotkreuzbewegung, *Médecins Sans Frontières* (MSF), Caritas International, CARE, *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), das Flüchtlingshochkommissariat der UNO (*United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR), das UN Kinderhilfswerk (*United Nations Children Fund* – UNICEF), das Welt Ernährungsprogramm (*World Food Programme* (WFP), das UN Entwicklungsprogramm (*United Nations Development Programme* – UNDP). Weiters wird auf bilaterale Hilfe und auf private Sicherheitsfirmen eingegangen.

Das fünfte Kapitel befasst sich mit politischen und wirtschaftlichen Zusammenhängen im Feld der humanitären Hilfe. So werden verschiedene politische Instrumentalisierungen thematisiert. Im abschließenden Unterkapitel wird auch auf die Funktionen der humanitären Hilfe im Zusammenhang mit Neuen Kriegen eingegangen.

2 Entstehung der humanitären Hilfe und das Aufkommen der humanitären Prinzipien

Im Kontext des schweren Erdbebens und der Flutwellenkatastrophe in Lissabon im Jahr 1755 ⁴ sowie der damit einhergehenden pan-europäischen Hilfeleistung verbreitete sich von Frankreich ausgehend das Konzept der *humanité*, welches Menschlichkeit in den Vordergrund stellte:

“In eighteenth-century France, a philosophical movement helped to popularize the concept of *humanité*, implying a deeply felt concern for the welfare of one’s fellow human beings.[...] In this spirit, Emmerich international relations, claimed that nations are bound by “humanitarian obligations” (*office d’humanité*)”. (Barnett 2011: 50)

Soziale Umbrüche in Europa Ende des 18. und Beginn des 19. Jahrhunderts sowie der aufkommende Kapitalismus veränderten nicht nur die wirtschaftliche Landschaft, sondern hatten auch zur Folge, dass weitere Debatten über Moral und Ethik aufkamen.

Mitte des 19. Jahrhunderts sprachen sich einige prominente Persönlichkeiten, wie zum Beispiel Florence Nightingale, für eine Reglementierung der Kriegsführung und eine Verbesserung der Versorgung verwundeter Soldaten aus. Sie vertraten somit den Ansatz der *humanité*. Nightingale machte ihre Erfahrungen im Krimkrieg (1853 – 1856), wo sie half das Pflegewesen aufzubauen. (vgl. ebd.: 79)

Ein weiteres Beispiel für eine prominente Persönlichkeit ist der Schweizer Geschäftsmann Henry Dunant. Nach einem Besuch beim französischen Kaiser Napoleon III. kam Dunant 1859 in das italienische Dorf Solferino, wo kurze Zeit zuvor eine Schlacht zwischen österreichischen und französischen Truppen im Rahmen des Sardinischen Krieges stattgefunden hatte. Dort beobachtete er, wie verwundete Soldaten beider Seiten ohne ausreichende medizinische Versorgung zurück gelassen wurden. Seine Erlebnisse veröffentlichte er 1862 in seinem Buch „Eine Erinnerung an Solferino“. (vgl. ebd.: 76ff) Dieses Werk war prägend für die Entwicklung der humanitären Hilfe.

Im Jahr 1863 gründete Henry Dunant das Rote Kreuz. Diese Organisation sollte sich, so die Idee von Dunant, ausschließlich um Verwundete während und nach einem bewaffneten Konflikt küm-

⁴ 1755 gab es ein starkes Erdbeben bei Lissabon, welches eine Flutwelle auslöste und Lissabon fast komplett zerstörte.

mern. Dabei sollte sie neutral und unparteiisch agieren und somit nicht zwischen die Fronten geraten. (vgl. Vilain 2002:121)

Mithilfe des Schweizer Gustav Moynier entstand 1863 das „Fünferkomitee“ bestehend aus den beiden Kaufmännern Dunant und Moynier, den beiden Ärzten Louis Appia und Théodore Maunoir sowie dem international anerkannten Schweizer General Dufour. Das „Fünferkomitee“ machte sich zur Aufgabe, die Ideen von Dunant umzusetzen. Aus diesem Komitee, das vorerst Ständiges Internationales Komitee für die Verwundetenpflege hieß, entstand das seit 1875 so genannte Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)⁵ (vgl. Khan 2013:23). Eines der ersten Ziele war die Einberufung einer internationalen Konferenz, in der mit Hilfe von Diplomaten aus den verschiedenen Ländern Europas, den USA und dem Osmanischen Reich eine Resolution ausgearbeitet werden sollte (vgl. Schulze 1973: 135ff). Dadurch sollten sich Staaten dazu verpflichten, im Krieg internationale Regeln einzuhalten und somit den bewaffneten Konflikt „humaner“ zu gestalten. Außerdem sollte ein freiwilliger Sanitätsdienst aufgebaut werden, der sich sowohl in Friedenszeiten, als auch im Krieg um die Versorgung von Verletzten kümmern sollte.⁶ (vgl. Khan 2013: 23-27; Vilain 2002: 119ff)

Diese beiden Ideen beruhten auf der Überzeugung, dass das Komitee ein neutraler Akteur sei. Diese Annahme brachte mehrere Handlungsmöglichkeiten mit sich. Zum einen konnten die Komitee-Mitglieder so den Vertretern_innen der Nationalstaaten entgegentreten und scheinbar unabhängig Verhandlungen führen. Zum anderen konnte sich der Sanitätsdienst, der nach und nach in verschiedenen Ländern Europas und Nordamerikas Gestalt annahm, auf die Neutralität berufen. Diese Basis war zentral für die Akzeptanz der Organisation in den Regierungen, wie auch in der Bevölkerung. Verstärkt wurde dieser Prozess dadurch, dass alle Vertreter_innen des Komitees Schweizer_innen waren und die Schweiz schon damals ein neutrales Land war. (vgl. Khan 2013: 117) Einen wesentlichen Beitrag zur Definition des Neutralitätsgrundsatzes jedoch spielte die 1. Genfer Konvention von 1864.

Diese Konvention wurde im Rahmen der Genfer Friedenskonferenz (1863-64) ausgearbeitet und

5 Engl. International Committee of the Red Cross (ICRC)

6 Detailliertere Aufbau, Geschichte und Hintergründe des Roten Kreuzes siehe Kapitel 4

von 14 Staaten unterzeichnet. Sie ist somit der Grundpfeiler für das heutige Völkerrecht. Die Konferenz wurde vom Schweizer Komitee rund um Henry Dunant ins Leben gerufen. Trotz anfänglicher Skepsis einzelner Staaten konnten sich die Delegierten am Ende auf eine Fassung einigen. Dieses internationale Vertragswerk war zum Zeitpunkt der Unterzeichnung einzigartig. Es wurden zum ersten Mal Regeln für die Kriegsführung aufgestellt, an die sich die Staaten nun halten mussten. Im Wesentlichen befasst sich die 1. Genfer Konvention aus dem Jahr 1864 mit der Behandlung verwundeter Soldaten und dem Status des Sanitätspersonals und dessen Einrichtungen. (vgl. Schulze 1973: 46-47) Durch die Konvention verpflichteten sich die Unterzeichnerstaaten zum Schutz des – militärischen und zivilen - Sanitätspersonals und zur Anerkennung dessen Neutralitätsstatus. Teil der Konvention war die Anerkennung eines Schutzzeichens für das Sanitätspersonal: ein Rotes Kreuz auf weißem Feld.

Somit wurde das Neutralitätsprinzip, welches dem Selbstverständnis des im Jahr 1863 gegründeten IKRK bestätigt und vertraglich festgelegt, eingeführt. . Die Genfer Konvention ist im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Vertreter_innen⁷ von Bedeutung. Letztere waren aktiv an der Ausarbeitung der Konvention beteiligt. Sie konnten jedoch nicht Vertragspartner_innen werden. Ein Vertragsabschluss im Ausmaß der Genfer Konvention war nur zwischen Staaten möglich (vgl. Steinacher 2013: 21). Dieser Umstand könnte als Beleg der Neutralität des IKRK gesehen werden. Es gibt allerdings auch Argumente dagegen:

„Obwohl das IKRK nicht Vertragspartner der Konventionen ist, geben die Genfer Verträge dem IKRK gewisse Rechte und eine ziemlich einmalige Rechtsstellung. Das IKRK ist insbesondere an der Vorbereitung von diplomatischen Konferenzen und der Weiterentwicklung der Genfer Konventionen wesentlich beteiligt.“ (ebd.)

Ein weiteres Aufgabengebiet, welches das IKRK durch das Vertragswerk zugesprochen bekam, war die unabhängige Kontrolle der Einhaltung der Genfer Konvention. Dieser Aspekt ist wesentlich für die weitere Entwicklung des IKRK und der Geschichte der humanitären Grundsätze. Durch die Verstrickung des Komitees mit der internationalen Politik wurde im Laufe des 20. Jahrhunderts

⁷ Hier wird die gegenderte Version benutzt, da nicht nur das IKRK als nichtstaatliche Organisation vertreten war, sondern auch andere, wie der Johanniterorden, wie auch Privatpersonen (Khan 2013: 27).

immer häufiger an der Neutralität des IKRK gezweifelt.

Ende des 19. Jahrhunderts und während des 20. Jahrhunderts gab es eine Reihe von Friedenskonferenzen in Genf und in Den Haag. Oberstes Ziel war dabei einerseits der stetige Ausbau des humanitären Völkerrechts. Dieses reglementierte die Kriegsführung indem nach und nach Kampfaktiken, wie der Einsatz von Massenvernichtungswaffen oder absichtliche Angriffe auf Zivilisten, verboten wurden. Andererseits war die Ausweitung der Genfer Konvention, welche den Schutz von Kombattant_innen, Kriegsgefangenen und Zivilisten garantieren sollte, Teil des obersten Ziels (Fahl 1983: 17ff) Die letzte Version der Konvention entstand im Jahre 1948 unter den Eindrücken des Zweiten Weltkrieges und des Holocaust (vgl. dazu Kapitel 5) und wurde bis 2005 mit drei Zusatzprotokollen erweitert (vgl. Steinacher 2013:17ff). Jedoch wurden dabei nicht nur die Schutzfunktionen für Betroffene - seien es Kombattant_innen oder Zivilist_innen - erheblich ausgebaut, sondern auch die Neutralität der Hilfeleistenden bekräftigt und deren Schutz ausgeweitet. So wurden bis 2005 neben dem Symbol des Roten Kreuzes noch vier weitere Schutzzeichen eingeführt: der Rote Halbmond, der Rote Löwe, der Rote Kristall und der Rote Davidstern. (vgl. ebd.: 22f) Der Grundsatz der Neutralität wurde somit ein weiteres Mal betont.

2.1 Humanitäre Prinzipien

Neben den bindenden Regelungen, wie den Genfer Konventionen, sind im Feld der humanitären Hilfe die „unverbindlichen“ humanitären Prinzipien von Bedeutung: „Staaten und eine Reihe weiterer Akteure haben [...] rechtlich nicht verbindliche Regelwerke und Selbstverpflichtungen geschaffen, um eine gewisse Vereinheitlichung zu schaffen und sich auf bestimmte Standards zu verständigen“, so Heike Spieker (2013: 56).

Die Prinzipien der humanitären Hilfe basieren auf den internen Statuten des Roten Kreuzes. Seit der ersten Genfer Friedenskonferenz hatte das IKRK eine führende Rolle in der weiteren Entwicklung der humanitären Hilfe. Dies galt auch für dessen Prinzipien. Bis 1921 wurden diese jedoch nicht ausformuliert, weder in den nationalen Rot-Kreuzorganisationen, noch in Verbindung mit dem IKRK oder anderen Hilfsorganisationen. Die Grundlage des Handelns sollte die christliche

Vorstellung von Nächstenliebe sein. Der Historiker Gerald Steinacher verdeutlicht diese These dadurch, dass sich viele Präsidenten des IKRK, zum Beispiel der langjährig amtierende Max Huber (1928-1944), auf die biblische Geschichte vom guten Samariter beriefen. (vgl. 2013: 15f). In diesem Gleichnis spiegeln sich viele Grundwerte wider, die zuerst vom Roten Kreuz aufgestellt und später auch von anderen Hilfsorganisationen übernommen wurden.

„Die IKRK-Prinzipien Barmherzigkeit und Unparteilichkeit wurzeln letztlich in der Tradition des barmherzigen Samariters. [...] Die unparteiische Hilfe für jeden Leidenden, egal ob Freund oder Feind, ist letztlich die fundamentale Idee des Roten Kreuzes.“ (ebd.: 16)

Im Jahr 1921 wurden im Rahmen einer internen Konferenz des IKRK Statuten für den Verein festgelegt: „Unparteilichkeit, Hilfeleistungen unabhängig von irgendwelchen politischen religiösen oder ökonomischen Überlegungen; die Universalität des Roten Kreuzes und die Gleichheit aller Mitglieder“ (vgl. Blondel 1991: 351 zit. nach Steinacher 2013: 16). Diese Statuten, die ursprünglich nur für das IKRK galten, wurden schließlich zur Basis für die Grundprinzipien der humanitären Hilfe.

Neben dem IKRK, das sich im Großen und Ganzen um die Belange der Genfer Konvention kümmerte, entstanden in vielen europäischen Staaten, den USA und dem Osmanischen Reich nationale Rot-Kreuzverbände. Einige von ihnen, insbesondere jene der Siegerstaaten des 1. Weltkrieges, schlossen sich 1919 zur Liga der Rotkreuzgesellschaften zusammen. 1991 wurde die Liga in die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC) umbenannt. (vgl. ebd. 18-20; Khan 2013: 64ff; Vilain 2002: 119-122)

Unter dem Zeichen des Roten Kreuzes gab es von nun an zwei internationale Organisationen. Das IFRC hatte im Gegensatz zum IKRK den Schwerpunkt auf der Versorgung von Hilfsbedürftigen während Friedenszeiten, beispielsweise die Erstversorgung nach Unfällen oder die Betreuung von Flüchtlingen und Hilfeleistung bei Naturkatastrophen (vgl. Khan 2013: 65-66; Steinacher 2013: 18-19). Trotz dieser inhaltlichen und organisatorischen Trennung haben beide Organisationen die gleichen Wurzeln. So ist es kaum verwunderlich, dass das IFRC sich auch auf dieselben Grundsätze wie das IKRK beruft. (vgl. Khan 2013: 110) Vermutlich wurden die „Prinzipien des Roten Kreuzes“

über das IFRC in die nationalen Verbände getragen und fanden so eine weltweite Verbreitung. Jedoch ist diese These nicht belegt und bedarf weiterer Nachforschung.

Bis zum Ende des 2. Weltkrieges hatten das IKRK und das IFRC im Bereich der humanitären Hilfe quasi eine Monopolstellung (vgl. Khan 2013: 96ff). Es gab aber auch - unter anderem von staatlicher Seite – Bemühungen, Hilfsorganisationen aufzubauen, die schon über längere Zeit aktiv waren. Ein Beispiel dafür ist Save the Children (vgl. Barnett 2011: 83ff, Paulmann 2013: 225f).

Ein großer Einschnitt für die humanitäre Hilfe erfolgte während der 1930er Jahre und während des 2. Weltkrieges. Aufgrund veränderter Umstände in der Kriegsführung kamen Hilfsorganisationen, allen voran die Rot-Kreuzbewegungen, immer stärker in Bedrängnis. Das IKRK sah sich trotz seines durch die Genfer Konvention zugesprochenen rechtlichen Status und der eigenen Statuten mit zwei grundlegenden Problemen konfrontiert:

1. Die Vertragspartner der Genfer Konvention sind souveräne Staaten. Diese haben sich durch ihr Beitreten zur Konvention dazu verpflichtet, sich an die Bestimmungen zu halten und alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um deren Einhaltung zu gewährleisten. (vgl. Steinacher 2013: 15ff)
2. Das IKRK hat nicht die Macht, Sanktionen gegen Verstöße auszusprechen, sondern lediglich die Möglichkeit, Missstände publik zu machen. (vgl. ebd.)

Der spanische Bürgerkrieg, die italienische Okkupation von Abessinien (dem heutigen Äthiopien) und schließlich der 2. Weltkrieg stellten sich als große Bewährungsproben für das IKRK und die nationalen Organisationen heraus. Schon während des 2. Weltkrieges, insbesondere aber in den Jahren danach, wurde die Genfer Organisation mit starker Kritik konfrontiert. Am intensivsten wurde die Untätigkeit und das Schweigen des IKRK in Zusammenhang mit dem Holocaust kritisiert. Als Verteidigung diente bis in die 1990er Jahre das Argument der Notwendigkeit der politischen Neutralität. Diese habe gewahrt bleiben müssen, damit die Arbeit des IKRK weiterhin durchführbar gewesen sei. (vgl. Steinacher 2013: 119ff)

Für die Weiterentwicklung der Grundsätze spielen die Ereignisse der 1930er und 1940er Jahre eine

Rolle. Zum einen war der Nimbus einer neutralen humanitären Hilfsorganisation für das IKRK durch dessen Verhalten während des 2. Weltkrieges nicht mehr gegeben. Die Kritik am Vorgehen des IKRK während dieser Zeit blieb aufrecht und fand spätestens in den 1990er Jahren neuen Nährboden. Dabei beschränkte sich diese nun nicht mehr nur auf den Genfer Verein, sondern umfasste generell die gesamte humanitäre Hilfe. Zum anderen aber blieben trotz der heftigen Kritik die Statuten des IKRK bis zum heutigen Tage im Wesentlichen bestehen.

Ebenso wichtig für die Weiterentwicklung der humanitären Prinzipien sind die Bemühungen des schweizer Juristen und IKRK-Mitglieds Jean Pictet, der eine neue Fassung der Prinzipien des IKRK in den 1950er Jahren ausarbeitete. Die wichtigste Ergänzung war das Prinzip der Menschlichkeit (vgl. Khan 2013: 110).

„Menschlichkeit. Die internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung entstand aus dem Willen, den Verwundeten der Schlachtfelder unterschiedslos Hilfe zu leisten, bemüht sich in ihrer internationalen und nationalen Tätigkeit, menschliches Leiden überall und jederzeit zu verhüten und zu lindern. Sie ist bestrebt, Leben und Gesundheit zu schützen und der Würde des Menschen Achtung zu verschaffen. Sie fördert gegenseitiges Verständnis, Freundschaft, Zusammenarbeit und einen dauerhaften Frieden unter allen Völkern.“ (IKRK 1955 zit. nach Khan 2013: 111)

Dieses zusätzliche Prinzip wurde als Reaktion auf das Fehlverhalten des IKRK im Zusammenhang mit dem Holocaust und die darauffolgende Kritik eingeführt (vgl. ebd.: 110; Steinacher 2013: 120ff).

2.2 Entwicklungen während des Kalten Krieges

Die Entwicklungen nach dem 2. Weltkrieg, welche sich später in der Auseinandersetzung zwischen dem kapitalistischen Westen und dem kommunistischen Osten zuspitzten, prägten den Bereich der humanitären Hilfe nicht in dem Maße, wie sie etwa die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) beeinflussten (vgl. Paulmann 2013: 227). Jedoch eröffneten sich für die Hilfsorganisationen neue Tätigkeitsfelder. So verschob sich das Einsatzgebiet im Bereich der Hilfe für Betroffene von bewaffneten Konflikten vom globalen Norden in den Globalen Süden. Insbesondere Afrika und Asien, aber auch Lateinamerika, kamen immer stärker ins Visier von Hilfsorganisationen. Auch die Hilfe nach Naturkatastrophen wurde vermehrt in Ländern des globalen Südens durchgeführt. Dies war aller-

dings immer noch eine Domäne des IFRC und der nationalen Rotkreuzgesellschaften.

Das IKRK sah sich in Angesicht des Kalten Krieges mit zwei neuen Konfliktsituationen konfrontiert. Zum einen waren dies die Stellvertreterkriege der Großmächte, beispielsweise in Korea, Vietnam oder auch Afghanistan. Zum anderen eröffneten sich seit den 1960er Jahren neue Konfliktherde im Zusammenhang mit der Entkolonialisierung. Während dieser Zeit richtete sich das Augenmerk des Komitees auf die Stellvertreterkriege auf dem afrikanischen Kontinent. Das IKRK sah trotz veränderter Grundvoraussetzungen vorerst keine Notwendigkeit, sich weiter mit den Prinzipien zu befassen.

Während des Biafrakonflikts, der von 1967 bis 1970 andauerte, kam es aufgrund starker Kritik einiger Ärzt_innen, die für das IKRK in der dortigen Krisenregion tätig waren, zu einer neuen Auseinandersetzung mit der Politik der Organisation. Die Ärzt_innen hatten grobe Menschenrechtsverletzungen beobachtet, durften diese aufgrund der internen Bestimmungen des Roten Kreuzes jedoch nicht publik machen. Auch schwiegen die Rotkreuzzentralen in Genf zu den Vorfällen. Diese strikte Neutralitäts- und Verschwiegenheitspolitik des Roten Kreuzes wurde von den französischen Ärzt_innen rund um Bernard Kouchner stark kritisiert. Im Zuge ihrer Kritik gründeten sie 1971 die Organisation *Médecins Sans Frontières*⁸ (MSF). Diese Hilfsorganisation orientierte sich im Wesentlichen am Roten Kreuz, so auch an den Prinzipien humanitärer Hilfe. Jedoch wurde das Prinzip der Neutralität erweitert: für die Mitarbeiter_innen ist es eine wesentliche Aufgabe bei Menschenrechtsverletzungen Zeug_innen zu sein. (vgl. Médecins Sans Frontières o.J.)

Abgesehen von dieser Auseinandersetzung und der immer stärker aufkommenden Kritik am IKRK wegen seines Verhaltens in der Vergangenheit hatte sich bis Ende der 1980er Jahre im Zusammenhang mit den humanitären Prinzipien also nichts verändert. Weiterhin waren sie Bestandteil der internen Statuten von nichtstaatlichen Hilfsorganisationen. Selbst die UN-Organisationen hatten sich bis in die 1990er Jahre nicht auf klare Grundsätze für ihre Arbeit geeinigt.

Was sich allerdings veränderte, waren die Rahmenbedingungen im Feld der humanitären Hilfe. Während das IKRK und das IFRC am Ende des 2. Weltkrieges noch quasi eine Monopolstellung in

8 Deutsch Ärzte Ohne Grenzen

diesem Bereich hatten, so mussten sie sich spätestens seit den 1980er Jahren mit viel mehr Konkurrenz auseinandersetzen. Die Anzahl von nichtstaatlichen Organisationen stieg in dieser Zeit stark an (vgl. Barnett 2013: 132ff). Daneben traten die Vereinten Nationen⁹ (UNO) 1948 als neuer globaler Spieler ins Feld der humanitären Hilfe. Durch ihre finanzielle Stärke und ihren völkerrechtlichen Status dominierte diese Organisation nach und nach das Feld (vgl. Dijkzeul/ Reinhard 2013: 83ff).

Zudem veränderte sich nach 1945 die Kriegsführung. Es kam immer häufiger zu sogenannten Neuen Kriegen¹⁰. Diese Kriege sind geprägt von einer asymmetrischen Kriegsführung, der Privatisierung und Verselbstständigung von Gewalt (vgl. Kaldor 1999; Münkler 2002). Durch diese Veränderung sahen sich Hilfsorganisationen immer häufiger mit sogenannten *Complex Emergencies*¹¹ konfrontiert und gerieten nun zudem vermehrt zwischen die Fronten. Diese Umstände - verbunden mit den politischen Veränderungen durch den Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Kalten Krieges - machten es notwendig, neue Wege im Feld der humanitären Hilfe einzuschlagen.

2.3 Die Festlegung der humanitären Prinzipien

Die Internationalisierung und Festlegung der Prinzipien für die humanitäre Hilfe hatte in den 1990er Jahren erstmals an Bedeutung gewonnen. Sowohl in der UNO als auch bei NGOs und anderen Institutionen gab es Bemühungen, an die Rote-Kreuzbewegung angelehnte Prinzipien international festzulegen.

Einen ersten Schritt in diese Richtung machte die UNO mit der Resolution 46/182¹⁰ von 1991. In

9 Engl.: United Nations Organisation

10 Die Neuen Kriege sind im Gegensatz zu anderen Kriegsformen durch die Privatisierung, die Asymmetrie und die Verselbstständigung der Gewalt gekennzeichnet. Diese drei Merkmale sind wesentliche Kriterien für die wissenschaftliche Analyse solcher Konflikte. Die Privatisierung verdeutlicht, dass der Staat nur einer von vielen Konfliktparteien ist. Das staatliche Gewaltmonopol ist in den Konfliktländern nicht mehr existent. Die Asymmetrie spiegelt sich in der Art der Kriegsführung wider. Es gibt keine klaren Fronten und Kombattant_innen sind nicht klar zu unterscheiden. Auch die Verselbstständigung der Gewalt beinhaltet, dass der Krieg schlussendlich nicht mehr für das Erreichen eines politischen Ziels geführt wird, sondern zur ökonomischen Selbsterhaltung der Konfliktparteien. (vgl. Kaldor 1999; Münkler 2002)

11 Von der Weltgesundheitsorganisation definiert als: "Complex emergencies combine internal conflict with large-scale displacements of people, mass famine or food shortage, and fragile or failing economic, political, and social institutions. Often, complex emergencies are also exacerbated by natural disasters. (World Health Organisation 2013)

dieser Resolution einigten sich die Vertreter_innen der Staaten in der Hauptversammlung der UNO auf anerkannte Prinzipien für die „humanitarian emergency assistance“ (vgl.: United Nations General Assembly: 1991). Daneben wurden auch die Aufgaben von Staaten und die Rolle der UNO im Falle von humanitären Notfällen festgelegt. Von zentraler Bedeutung für diese Resolution waren wohl die ersten beiden Paragraphen:

- „1. Humanitarian assistance is of cardinal importance for the Victims of natural disasters and other emergencies.
2. Humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality.“ (ebd.)

Des Weiteren werden Staaten dazu angehalten, im Falle von Naturkatastrophen Hilfe zu leisten. Betroffene Staaten sollen hingegen „[i]ntergovernmental and non-governmental organizations working impartially with strictly humanitarian motives“ (ebd.) den Zugang zur betroffenen Bevölkerung möglichst erleichtern.

Zwar hatte diese Resolution keinen bindenden, sondern nur empfehlenden Charakter, doch war sie für die weiteren Entwicklungen in der humanitären Hilfe von großer Bedeutung. Die Prinzipien wurden nicht mehr nur von einer NGO bestimmt, sondern stellten eine international anerkannte Grundsatzerklärung dar. Trotz ihres informellen Charakters gegenüber Staaten ist die Resolution die theoretische Basis für verschiedene UN-Organisationen. Im *Policy Issues Agenda item 5* des *World Food Programme* (WFP) von Mai 2004 heißt es: „The United Nations humanitarian action is [...] guided by [this] Charter.“ (WFP 2004: 5)

Eine Erweiterung der Resolution von 1991 ergab sich im Jahr 2004 mit der Resolution 58/114. Als vierter Punkt wurde die Unabhängigkeit eingeführt. Dies geschah mit der Begründung, dass

- „[h]umanitarian action must be autonomous from the political economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented.“ (OCHA 2012)

Seither gelten die vier Prinzipien Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit als Fundament für alle humanitären Tätigkeiten der Vereinten Nationen.

Parallel zu den Entwicklungen in der UNO gab es bei den NGOs im Bereich der humanitären Hilfe ebenfalls Bemühungen, internationale Grundwerte für die humanitäre Hilfe auszuarbeiten. Der Politikwissenschaftler Mark Duffield führt in seinem Werk „*Global Governance and New Wars*“ drei anfänglich unabhängig voneinander agierende Kooperationen an. Zum einen nennt er zwei in den USA entstandene Abkommen: die *Providence Principles* von 1993, ausgearbeitet vom *Humanitarianism and War Project* der *Brown University* und die *Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* von 1994, erstellt von der *World Conference on Religion and Peace*. Als Dritte nennt er den *Code of Conduct* aus dem Jahr 1994, der vom IFRC und anderen nichtstaatlichen Hilfsorganisationen ausgearbeitet wurde (vgl. Duffield 2001: 88-89).

Darin wurden zehn Punkte angeführt, die wesentlich für die Arbeit von humanitären Hilfsorganisationen sein sollten:

- „ 1. The humanitarian imperative comes first.
2. Aid is given regardless of the race, creed or nationality of the recipients and without adverse distinction of any kind. Aid priorities are calculated on the basis of need alone.
3. Aid will not be used to further a particular political or religious standpoint.
4. We shall endeavour not to act as instruments of government foreign policy.
5. We shall respect culture and custom.
6. We shall attempt to build disaster response on local capacities.
7. Ways shall be found to involve programme beneficiaries in the management of relief aid.
8. Relief aid must strive to reduce future vulnerabilities to disaster as well as meeting basic needs.
9. We hold ourselves accountable to both those we seek to assist and those from whom we accept resources.
10. In our information, publicity and advertising activities, we shall recognize disaster victims as dignified human beings, not hopeless objects.“ (IFRC 1994: 2)

Bis Dezember 2013 haben 515 nichtstaatliche Hilfsorganisationen aus verschiedenen Ländern weltweit den *Code of Conduct* unterschrieben (vgl. IFRC 2013).

Das Abkommen fand auch Einzug in die *Humanitarian Charter* des *Sphere Project*. Dieses Projekt, an dem 300 nationale und internationale NGOs, UN-Organisationen und Vertreter_innen aus der Wissenschaft mitarbeiteten, wurde 1998 ins Leben gerufen. Das Ziel war die Erstellung eines Handbuchs, in welchem die Minimalstandards für humanitäre Hilfe ausgearbeitet werden sollten. Der zentrale Bestandteil dieses Buches ist die *Humanitarian Charter*, auf der die Standards aufbauen. (vgl. The Sphere Project 2011; WFP: 2004 5-6)

Auch die Europäische Union (EU) verfasste 2008 in der Deklaration 25/01 Richtlinien für die humanitäre Hilfe der Union sowie deren Mitgliedsstaaten. Unter Punkt Zwei finden sich drei Prinzipien humanitärer Hilfe - Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit - im Zusammenhang mit den humanitären Prinzipien wider (vgl. European Union 2008: 2). Das vierte Prinzip Menschlichkeit wird dabei nicht erwähnt.

3 *Humanitarian Space*

In den 1990er Jahren bezeichnete der ehemalige Präsident von *Médecins Sans Frontières*, Rony Brauman, den Raum, in dem Hilfsorganisationen unbeeinflusst von politischen Agenden agieren, als „espace humanitaire“. (vgl. Don/ Brassard-Bourdeau 2010: 1)

Bis heute gibt es keine einheitlich anerkannte Definition des „humanitären Raums“ (vgl. ebd.; Weiss 2013: 13). So definiert mehr oder weniger jede Organisation den Begriff für sich, was dieser Begriff für sie bedeutet. Durch die zahlreiche Definitionen ergeben sich verschiedenste Möglichkeiten *humanitarian space* zu erfassen. So kann mit humanitärem Raum sowohl ein physisch-geografischer Ort, wie auch ein abstraktes Umfeld gemeint sein. Diese grundlegende Definition wirkt sich auch auf die praktische Ausrichtung der Arbeit von humanitären Hilfsorganisationen aus.

Wird als humanitärer Raum ein physisch festgelegtes Gebiet definiert, in dem Hilfe geleistet wird (z.B. ein Flüchtlingscamp), so ist die Bewegungsfreiheit der Hilfsorganisationen eingeschränkt, da es auferlegte Grenzen gibt. Nach Hubert Don und Cynthia Brassard-Bourdeau (2010) ermöglicht jedoch diese Erfassung des humanitären Raums eine sichere Gewährleistung von Schutz sowohl für Hilfsbedürftige als auch für Helfer_innen, weil ein begrenzter Raum von der Staatsgewalt besser geschützt werden kann.

Eine andere Definitionsvariante findet sich in der Überlegung wieder, dass der *humanitarian space* dort ist, wo Hilfe geleistet wird. Zentraler Bestandteil dieser Überlegung ist, dass es um die Interaktion zwischen den betroffenen Menschen und den Hilfsorganisationen geht. Der physische Raum ist von Relevanz, weil er der Ort der Interaktion ist. Sowohl Dorothea Hilhorst/ Bram Jansen als auch Thomas Weiss meinen, dass diese Interpretation den Hilfsorganisationen einen viel größeren Spielraum bezüglich ihres Einsatzgebietes gewährt. (vgl. ebd.; Hilhorst/ Jansen 2010: 1117-1118; Weiss 2013: 12-13)

Die dritte Definitionsvariante besteht in der Gleichsetzung des *humanitarian space* mit dem humanitären Völkerrecht (der Genfer Konventionen und den Haager Abkommen). Der Grundgedanke dabei ist, dass Staaten dazu verpflichtet sind im Falle eines Konfliktes Schutz für die betroffene Be-

völkerung und für die Helfer_innen zu garantieren sowie Hilfsorganisationen Zugang zu den Hilfesuchenden zu ermöglichen. Dieser Definition folgend, kann der *humanitarian space* insofern als abstrakter Raum betrachtet werden, als - zumindest im Falle von Konflikten - das gesamte Spektrum der humanitären Hilfe als Raum zu bezeichnen wäre. (Don/ Brassard-Bourdeau 2010: 2-3; von Pilar 1999: 4-5)

Die Frage nach dem Wesen des Raums in den Definitionen des *humanitarian space* bedeutet zugleich die Suche nach der Notwendigkeit eines *humanitarian space* an sich:

„Assessments of the existence of humanitarian space differ substantially based on the perspective of particular organizations and the specific criteria they chose to adopt. It is not at all clear therefore the [...] humanitarian needs can be put in focus and practically addressed through a clearer understanding of 'humanitarian space'. [...] It may in fact be the case that such needs can be put in focus and addressed most effectively by avoiding the loose notion of humanitarian space and considering the constituent elements of the concept independently.“ (Don/ Brassard-Bourdeau 2010: 3)

Die *Médecins Sans Frontières* verlangen seit den 1990er Jahren, dass der *humanitarian space* als geschützter Raum für Hilfesuchende, wie auch für das Hilfspersonal, definiert und umgesetzt wird. Als Beispiel für die zweite Interpretation können die Definitionen von Oxfam International und UNHCR, dem Flüchtlingsbüro der Vereinten Nationen, genannt werden. Im Gegensatz zu *Médecins Sans Frontières*, welche in ihrer Definition auf dem Wort „*space*“ also „Raum“ aufbauen, benutzen die beiden anderen Organisationen das Wort „*environment*“. Dieses kann in diesem Zusammenhang mit „Umfeld“ übersetzt werden. Für die dritte Interpretation können eindeutig das IKRK und das IFRC genannt werden. Sie betonen damit die Bedeutung des humanitären Völkerrechts. (vgl. ebd.)

Dorothea Hilhorst und Bram Jansen verstehen den *humanitarian space* als:

„Like any type of space, humanitarian space has physical and metaphorical dimensions. It refers to physical environments: refugee camps, humanitarian corridors during ceasefires or safe havens where peacekeepers and humanitarians provide physical protection and basic services. It also refers to the room for manoeuvre of humanitarians to work without fear of attack in dangerous situations and alongside other actors.“ (Hilhorst/ Jansen o.J. 1117-1118)

3.1 Humanitäre Prinzipien und *humanitarian space*

Im Gegensatz zum Raumkonzept der verschiedenen Organisationen herrscht eine Einigkeit darüber, welche Bedeutung die humanitären Prinzipien für den *humanitarian space* haben. Speziell die NGOs gehen von einer zwingenden Bindung zwischen dem *humanitarian space* und den Prinzipien der humanitären Hilfe aus. Für sie besteht kein Zweifel, dass eine erfolgreiche Etablierung eines Raumes für die Hilfsorganisationen und ihre Klienten nur durch die strikte Einhaltung des *Code of Conduct* möglich ist. (vgl. Don/ Brassard-Bourdeau 2010: 2ff; Hilhorst/ Jansen 2010: 1118ff; von Pilar 1999: 4ff)

Eine Ausnahme ist in diesem Fall die UNO. Im "*Glossary of humanitarian terms in relation to the protection of civilians in armed conflict*", das 2004 von der OCHA erstellt wurde, finden sich unter dem Punkt *Humanitarian Operating Environment*, was die offizielle UN-Bezeichnung für den *humanitarian space* ist, zwar die Prinzipien Neutralität und Unparteilichkeit, nicht aber Unabhängigkeit. Zwar wird in der Definition eine strikte Rollentrennung zwischen den humanitären Akteur_innen und dem Militär betont, „[b]ut as a state-based organization pursuing multiple objectives, the United Nations' definition explicitly omits the principle of independence as a condition for maintaining humanitarian space.“ (Don/ Brassard-Boudreau 2010: 2; vgl. OCHA 2004: 14)

Die ehemalige Präsidentin des deutschen *Médecins Sans Frontières*, Ulrike von Pilar, argumentiert in Bezug auf den *humanitarian space*, dass es Aufgabe der Politik sei, dass die humanitären Prinzipien in diesem Raum eingehalten werden (von Pilar 1999: 6). Des Weiteren schreibt sie, dass dies möglich ist, wenn vier Grundvoraussetzungen gegeben sind:

- „ a) Unhindered access to people in danger
- b) Independent evaluation of their needs
- c) Independent and impartial distribution of aid according to the level of need
- d) Independent impact monitoring.“ (ebd.)

Das humanitäre Raumkonzept des *Médecins Sans Frontières* spiegelt sich in dieser Argumentation deutlich wider. Für die anderen beiden Konzepte sind diese Voraussetzungen irrelevant. Sie sind durch die Annahme, dass durch das humanitäre Völkerrecht beziehungsweise durch die Interakti-

on mit der betroffenen Bevölkerung der *humanitarian space* gegeben ist, nicht mit der Problematik des Zugangs und der unabhängigen Umsetzung ihrer Arbeit auf theoretischer Ebene konfrontiert.

„So, it is important to specify whether the person or entity referring to 'space' wishes to capture the objectives of aid agencies, their ability to respond, the context in which action takes place, or ability of vulnerable populations to survive.“ (Weiss 2012: 13)

3.2 Die Militarisierung des *humanitarian space*

Abgesehen von der theoretischen Konzeption des *humanitarian space* ist die Frage nach Sicherheit für die humanitären Helfer_innen und Hilfsbedürftigen zentral. Angriffe auf die Zivilbevölkerung sind in den Neuen Kriegen der Regelfall (vgl. Münkler 2002). Jedoch kommen in den letzten 20 Jahren auch Übergriffe auf das Personal von Hilfsorganisationen immer häufiger vor. Die Anzahl der getöteten oder entführten Helfer_innen ist rasant angestiegen. Dem *Aid Worker Security Report* 2013 zufolge gab es im Jahr 2012 167 gewalttätige Angriffe auf humanitäre Helfer_innen in 19 Ländern. Dabei wurden 274 von ihnen getötet, ernsthaft verwundet oder entführt. (vgl. Harmer/Stoddard/ Toth 2013: 1)

Um sich diesen neuen Gefahren nicht länger auszusetzen, arrangieren sich Hilfsorganisationen immer häufiger mit Militäreinheiten oder engagieren private Sicherheitsfirmen. Für die Zusammenarbeit mit staatlichen oder internationalen militärischen Einheiten haben einzelne Organisationen Handbücher für die Zusammenarbeit herausgegeben. Eines der ersten war das der OCHA von 1995. Darin wird als wesentlicher Punkt betont, dass mit „forces that may be perceived as belligerents or of units that find themselves actively engaged in combat in the affected country or region“ (OCHA 2007: 7) nicht gearbeitet werden darf. Auch das IKRK und CARE International haben solche Handbücher herausgegeben. (vgl. CARE o.J.: c; Ryniker 2001)

Die Notwendigkeit des militärischen beziehungsweise zivilen Schutzes im *humanitarian space* wird vonseiten der NGOs nur in geringem Maße als problematisch empfunden. Weitestgehend herrscht sogar die Meinung vor, dass bewaffnete Einheiten eine zentrale Rolle in der Erschaffung und Gestaltung solcher Räume spielen und – wenn es die Situation erfordert – im Sinne eines „last resort“

Aufgaben der humanitären Hilfe übernehmen. (Don/ Brassard-Boudreau 2010: 6; vgl. OCHA 2004: 17)

Die Präsenz bewaffneter Einheiten, sowohl privater als auch staatlicher, bestätigt das Konzept, nach dem der *humanitarian space* ein physischer Raum ist. Es widerspricht auch ganz klar der Vorstellung, dass das humanitäre Völkerrecht mit dem *humanitarian space* gleichzustellen ist. Ebenfalls spiegelt es die in den letzten Jahren verstärkte Militarisierung der humanitären Hilfe wider. Diese Thematik wird in dieser Arbeit in Kapitel 4 ausführlicher behandelt. Für den *humanitarian space* sind jedoch in diesem Zusammenhang zwei Themen von Bedeutung: die humanitäre Intervention und *Peacekeeping* im Rahmen eines UN-Mandates.

3.3 Humanitäre Intervention

Die Thematik der humanitären Intervention wird vonseiten der NGOs als problematisch angesehen. Ulrike von Pilar, schreibt zum Thema:

„From the perspective of an aid agency the concept is dangerously misleading: a military intervention can never be a humanitarian action – armies are not humanitarian organisations, and military intervention always has [to have] a political goal, is selectively applied following a political agenda, and is never impartial.“ (von Pilar 1999: 9)

Tatsache ist, dass diverse militärische Operationen in den letzten 20 Jahren unter dem Ausdruck „humanitäre Intervention“ stattfanden. Eine der ersten dieser humanitären Intervention war das Eingreifen von US-Spezialeinheiten in Somalia 1993. Da es keine verbindliche Definition gibt, herrscht Unklarheit darüber, was als humanitäre Intervention gelten darf. Im „*Glossary of Humanitarian Terms*“ der OCHA wird die humanitäre Intervention wie folgt definiert:

„[I]t is a doctrine generally understood to mean coercive action by States involving the use of armed force in another State without the consent of its government, with or without authorization from the UN Security Council, for the purpose of preventing or putting to a halt gross and massive violations of human rights or international humanitarian law.“ (OCHA 2004: 14)

Die Basis dafür ist die UN-Resolution 260 von 1948, die im Artikel II die "*Convention on Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*" behandelt. In dieser Konvention wird definiert, was als Genozid gilt und welche Folgen ein solcher für die Staatengemeinschaft haben kann. Im Falle eines Genozids, den ausschließlich der UN-Sicherheitsrat feststellen kann, muss die Staatengemeinschaft gegen den Verursacher Sanktionen verhängen – falls nötig auch militärische. Das Recht zur militärischen Intervention kann vom Sicherheitsrat erteilt werden. Mit der Durchführung werden Staaten betraut. (vgl. OCHA 2004: 13; von Pilar 1999: 6-7; Weiss 2013: 13-14)

Dieses Mittel wurde trotz des Bestehens der Resolution seit 1948 erst in den 1990er Jahren eingesetzt. Neben Somalia waren etwa die militärische Intervention Frankreichs in Ruanda im Juni 1994 und die NATO¹²-Operation zur Beendigung des Bürger_innenkrieges auf dem Balkan zwischen 1994 und 1995 vom UN-Sicherheitsrat genehmigte Interventionen.

In Somalia wurde die Intervention durchgeführt, weil Hilfslieferungen für die Zivilbevölkerung nicht mehr das Ziel erreichten. Dies bedeutete für Hilfsorganisationen zum einen, dass das humanitäre Völkerrecht nicht eingehalten wurde, und zum anderen, dass es für sie keinen Zugang zur betroffenen Bevölkerung gab. Diese zwei Faktoren waren ausschlaggebend dafür, dass in diesem Fall der *humanitarian space* nicht mehr gegeben war. Daher wurde im Mandat für UNOSOM II auch der Schutz für humanitäre Organisationen berücksichtigt. (vgl. United Nations 1993)

Im Falle des Genozids in Ruanda 1994 führten dieselben Faktoren zum Verlust des *humanitarian space*. Der Militäreinsatz diente als Legitimation für die Beendigung des Genozids. Im Fall von Ruanda forderte *Médecins Sans Frontières* sogar direkt zum Eingreifen auf (vgl. von Pilar 1999: 9).

Hilfsorganisationen, insbesondere NGOs, befinden sich jedoch in einer Art Teufelskreis, wenn es um humanitäre Interventionen geht. Abgesehen von *Médecins Sans Frontières*, die sich im Falle von groben Menschenrechtsverletzungen das Recht herausnehmen, diese anzuprangern und Sanktionen zu fordern, sehen sich andere Organisationen wie das IKRK, CARE International und Oxfam den humanitären Prinzipien verpflichtet. Für sie gilt es, Unparteilichkeit um jeden Preis aufrecht zu erhalten. Ohne die Einhaltung dieses Prinzips würden sie ihre Reputation in den Ein-

¹² Engl. *North Atlantic Treaty Organisation*

satzgebieten verlieren, was sie in eine schwierige Position bringen könnte. (vgl. Ryniker 2001: 531; Götze 2004: 211)

Ein Kritikpunkt von NGOs ist die Bezeichnung der "humanitären Intervention". Sie kritisieren, dass ein militärisches Eingreifen, egal aus welchen Gründen, niemals humanitär sein kann. Es geht dabei nicht darum, dass bei einer Intervention Gewalt eingesetzt werden muss, um ein Ziel zu erreichen – in einem Positionspapier von 2001 des IKRK wird erklärt, dass im Falle von groben Menschenrechtsverletzungen der Einsatz von Gewalt notwendig sei. Eine Intervention, die humanitären Charakter hat, muss den humanitären Prinzipien folgen. Die Gefahr sei groß, dass durch militärische Operationen politische Ziele verfolgt würden, so die Kritik. (vgl. Ryniker 2001; von Pilar 1999: 9)

Trotz der augenscheinlichen Zurückhaltung, was die klare Positionierung zu diesem Thema angeht, besteht ein direkter Zusammenhang zwischen dem *humanitarian space* und humanitären Interventionen. Hilfsorganisationen haben oftmals keinen Zugang zu Betroffenen oder werden in ihrer Arbeit erheblich behindert. Dies kann durch mangelndes Interesse seitens des Staats passieren oder durch erhöhtes Gefahrenpotential aufgrund von Kampfhandlungen. Ohne das Eingreifen internationaler Streitkräfte ist es in solchen Situation nicht möglich, einen humanitären Raum aufzubauen oder aufrechtzuerhalten. Jedoch sind militärische Interventionen immer mit einem politischen Interesse anderer Staaten verbunden. Es kommt sehr oft vor, dass in Konflikten, die ein militärisches Eingreifen nötig machen würden, aus mangelndem Interesse der Staatengemeinschaft nicht eingegriffen wird und es daher nicht möglich ist, einen *humanitarian space* aufrechtzuerhalten (von Pilar 1999: 8).

3.4 *Peacekeeping* im Rahmen eines UN-Mandats

Das *Peacekeeping* dient im Gegensatz zur Intervention ausschließlich der Friedenserhaltung und -sicherung. Legitimiert durch ein Mandat des UN-Sicherheitsrates, übernehmen Truppen aus verschiedenen Ländern diese Aufgabe. Die Soldat_innen stehen während ihres Einsatzes nicht unter dem Kommando ihres Ursprungslandes, sondern unter jenem des UN-Sicherheitsrates und des Ge-

neralsekretariats der UNO. Zu den Aufgaben der Friedenstruppen gehört aber nicht nur die Aufrechterhaltung des Friedens, sondern auch die Sicherung und Unterstützung humanitärer Aktivitäten. Im Mandat für UNOSOM II¹³ von 1993 ist eine Aufgabe definiert: „protecting the personnel, installations and equipment of the United Nations and its agencies, ICRC as well as NGOs“ (United Nations 1995). Auch in den Mandaten von UNAMIR¹⁴ von 1993 und dem Mandat für den Einsatz in der demokratischen Republik Kongo, MONUC¹⁵ von 2010 wird in einem Paragraphen die Unterstützung der Hilfsorganisationen durch die Friedenssoldat_innen festgehalten (vgl. United Nations 1993; United Nations 2010)

Die Ausdehnung des Aufgabenfeldes der UN-Friedenstruppen auf den Bereich der humanitären Hilfe beeinflusst diesen auf zwei Ebenen. Erstens bekommen bewaffnete Einheiten die Legitimation, sich durch das Mandat des mächtigsten Gremiums der UNO als quasi-humanitäre Einheiten zu präsentieren. Dies ist für NGOs und andere Hilfsorganisationen eher problematisch. Die Friedenssoldat_innen stehen zwar nominell unter dem Kommando des Sicherheitsrates und dem Generalsekretariat der UNO, jedoch ist fraglich, ob sie dadurch als neutraler, unparteiischer und unabhängiger gelten. Meistens verfolgen Staaten, die der UNO Friedenstruppen zur Verfügung stellen, ein politisches Interesse. Beispiele dafür sind die Entsendung belgischer Truppen nach Ruanda im Jahr 1993 oder das österreichische Engagement am Balkan seit fast 20 Jahren. Im Fall von Ruanda spielen die koloniale Vergangenheit von Belgien und die bis heute bestehenden politischen und wirtschaftlichen Verbindungen zu dem Land eine Rolle. Das Interesse Österreichs am Balkan ist sicher in der historisch relevanten Beziehung zur Region begründet, aber auch in der geografischen Nähe, was eine wirtschaftliche Dimension birgt. Daher ist das Land seit jeher im Rahmen von Friedensmissionen präsent. (vgl. Loretz 2006)

Zweitens bekommt der *humanitarian space* durch die Ausdehnung des Aufgabenfeldes der UN-Friedenstruppen auf den Bereich der humanitären Hilfe eine klarere Bedeutung. Wenn es im Mandat vorgesehen ist, werden die Friedenstruppen in Kooperation mit anderen Hilfsorganisationen beauftragt, die humanitäre Hilfe aufrecht zu erhalten. Eine zentralere Bedeutung bekommen ihre Aufgaben, wenn sie auch für die Sicherheit des humanitären Sektors zuständig sind. In dem Fall ist

13 Engl. United Nations Operation in Somalia II

14 Engl. United Nations Assistance Mission for Rwanda

15 Engl. United Nations Organizations Mission in the Democratic Republic of the Congo

der *humanitarian space* nicht mehr nur der Raum, in dem Hilfsorganisationen mit den Betroffenen in Kontakt treten, sondern ein klarer physischer und geschützter Raum – so sieht es die Interpretation des *Médecins Sans Frontières* vor. Beispiele für diesen Fall sind die UN-Missionen UNOSOM II, UNMEE¹⁶ oder UNMIK¹⁷. (vgl. United Nations 1995; United Nations 2000; United Nations 1999)

So gesehen bietet das *Peacekeeping* die Chance, den *humanitarian space* so zu etablieren, dass er auch Schutz für Helfer_innen und Hilfsbedürftige bietet. Jedoch bleibt die Frage offen, ob dieser Raum auch die Ansprüche erfüllen kann, die Hilfsorganisationen fordern.

3.5 Flüchtlingscamps als Beispiel eines *humanitarian space*

Die OCHA definiert Flüchtlingscamps wie folgt: „A plot of land temporarily made available to host refugees fleeing from an armed conflict in temporary homes.“ (OCHA 2004: 22) Zwei Aspekte dieser Definition sind jedoch zu hinterfragen: zum einen die Betonung auf *temporarily*. Im Normalfall bestehen Flüchtlingslager nur so lange, wie der Konflikt andauert. Wenn eine Beendigung der Kampfhandlungen erreicht werden konnte, wird meistens auch versucht, Bedingungen zu schaffen, die es Flüchtlingen ermöglichen, in ihre Heimatregion zurückzukehren. Jedoch gibt es Flüchtlingscamps, die seit über 20 Jahren bestehen und sich quasi als eigenständige Städte etabliert haben. (vgl. Hilhorst/Janson 2010: 1123ff.) Als Beispiel dafür gelten die Flüchtlingscamps bei Kakuma in Kenia und bei Tindouf in Westalgerien. Kakuma entstand 1992 und beherbergt Flüchtlinge aus beinahe allen Krisenländern Zentralafrikas. In dem Lager leben über 100.000 Menschen aus dem Sudan, Somalia, Äthiopien, Eritrea, Uganda, Ruanda und der demokratischen Republik Kongo. Der größte Zustrom der letzten Jahre kommt vor allem aus den nördlichen Nachbarländern Kenias, wo bis heute keine Stabilität herrscht. (UNHCR 2013a) In Tindouf hingegen kommen die Flüchtlinge ausschließlich aus der besetzten Westsahara. In den Camps leben nach Schätzungen der UNHCR über 116.000 Menschen. Trotz des Waffenstillstandes zwischen Marokko und der Befreiungsarmee von Westsahara (*Frente Polisario*) können die Flüchtlinge aufgrund eines politischen Boykotts Marokkos nicht zurückkehren. Die Flüchtlingscamps bei Tindouf bestehen seit Ende der

16 Engl. United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea

17 Engl. United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

1970er Jahre, eine politische Lösung ist nicht in Sicht. (UNHCR 2013b) Diese beiden Beispiele zeigen deutlich, dass die Camps zwar nur *temporarily* zur Verfügung gestellt werden sollten, dies jedoch faktisch nicht der Fall sein muss.

Zum anderen ist die Betonung auf *armed conflicts* dahingehend kritisch zu betrachten, als dass Menschen nicht nur aufgrund kriegerischer Auseinandersetzungen ihre Heimatregion verlassen müssen, sondern auch aufgrund von extremen Naturereignissen, etwa Dürren, Überflutungen oder Naturkatastrophen. In der OCHA Definition heißt es weiter: „UN Agencies, particularly UNHCR, and other humanitarian organizations provide essential services in refugee camps including food, sanitation, health, medicine and education.“ (OCHA 2004: 22) Dabei wird die politische Rolle der UNHCR, die sie im Zusammenhang mit Flüchtlingscamps einnimmt, nicht erwähnt.

„In many refugee camps, the responsibilities and executive power of the host state are largely relegated to UNHCR. [...] [It] acts like a government in the camp, with NGOs as implementing partner providing services and protection to refugees.“ (Hilhorst/ Jansen 2010: 1124)

Das Flüchtlingscamp in Kakuma bietet sich als Beispiel für einen *humanitarian space* an. In ihrer Fallstudie kritisieren Dorothea Hilhorst und Bram Jansen am Beispiel dieses Flüchtlingslagers, dass sich Hilfsorganisationen durch ihren Machtgewinn verändern und aufgrund dessen nicht mehr nach den humanitären Prinzipien agieren.

„UNHCR and its implementing agencies [...] are assigned the power to declare who is vulnerable and who is not, and thus who receives special protection and who is eligible for resettlement [...]. In practice, this power of inclusion or exclusion is largely seized by refugees – made possible by the fact that refugees are part of the governance system.“ (ebd.: 1128)

Flüchtlingscamps haben für Hilfsorganisationen jedoch auch eine wirtschaftliche Bedeutung. Durch die Konzentration von Hilfsbedürftigen können sie diese gezielt erreichen. In den meisten Fällen engagieren sich mehrere Organisationen gleichzeitig in einem Raum. Neben diesem Umstand sowie der beschriebenen Situation, in Kakuma, wird deutlich, dass Flüchtlingslager, die außerhalb des Kampfgebietes liegen, ein quasi-unabhängiger Raum sind. So gesehen läge der Fall eines optimalen *humanitarian space* vor. Viele NGOs nützen das dahingehend aus, dass sie diese

Vorstellung für Marketingzwecke gegenüber Spender_innen einsetzen. (DeChaine 2002: 363f)

Dieses Trugbild kann eventuell zu einer besseren Positionierung der Hilfsorganisation gegenüber Geberstaaten und Spender_innen. Es täuscht jedoch über die Tatsache hinweg, dass ein *humanitarian space* niemals abgekapselt von seiner Umgebung und politischen sowie wirtschaftlichen Interessen betrachtet werden kann.

4 Akteur_innen im Feld der humanitären Hilfe

Seit den 1990er Jahren kam es im Feld der humanitären Hilfe zu einem rasanten Wandel im Bereich der Akteur_innen. Nachdem es bis zum Ende des 2. Weltkrieges nur wenige Organisationen – hauptsächlich NGOs - gab, veränderte sich nach dem Krieg zunehmend das humanitäre Feld. Während des Kalten Krieges erhöhte sich dann auch die Anzahl von NGOs durch Organisationen wie *Médecins Sans Frontières* oder CARE International. Das Ende des Ost-Westkonflikts veränderte das Feld dahingehend, dass sich die Anzahl von NGOs um ein Vielfaches erhöhte. Auch traten vermehrt Staaten als Akteure im Feld der humanitären Hilfe auf. Letztendlich sind mit den internationalen Medien und sogenannten For-Profit-Firms neue Kategorien von Akteur_innen im Feld angekommen. (vgl. Barnett 2011:97ff; Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 77ff; Weiss 2012: 29ff) Die Grafik von Thomas Weiss verdeutlicht, welche externen und internen Akteur_innen im Rahmen des humanitären Feldes eine Rolle spielen:

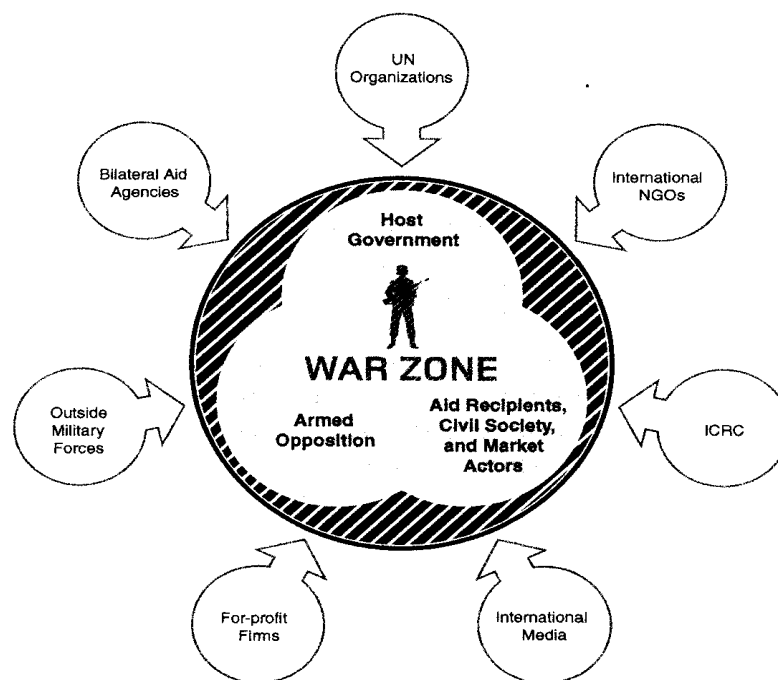


Abb. 1: Thomas Weiss Darstellung (Quelle: Weiss 2012: 30)

Diese große Anzahl von Akteur_innen und das Fehlen eines einheitlichen Systems, das Ziele definiert, die Akteur_innen untereinander koordiniert und die Finanzierung regelt, hat zur Folge, dass das System als ineffektiv dargestellt wird. Daher wurde im Jahr 1992 die Vorgängerin der OCHA - *Department of Humanitarian Affairs* DHA - zur Koordinierung der verschiedenen Organisationen gegründet (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 77). Das große Spektrum an Akteur_innen führt auch dazu, dass ein enormer Konkurrenzkampf um Ressourcen herrscht (vgl. ebd.; Weiss 2012: 32). Die Heterogenität dieses Feldes bedeutet aber auch, dass es sehr unterschiedliche Beweggründe für das Handeln einzelner Akteur_innen gibt. (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 78f; Duffield 2001: 75ff; Weiss 2012: 37ff)

Im folgenden Abschnitt werden nun verschiedene Akteur_innen genauer betrachtet, um deren Strukturen, Finanzierung, ideologische Ausrichtung und Motive zu zeigen. Der Fokus liegt dabei auf Organisationen aus Staaten des Zentrums, da diese das Feld der humanitären Hilfe dominieren.

4.1 Nichtregierungsorganisationen (Nongovernmental Organizations - NGOs)

In keinem anderen Bereich gibt es eine derart große Anzahl von Organisationen, wie in diesem. Das Spektrum reicht von kleinen lokalen bis zu großen internationalen NGOs wie *Médecins Sans Frontières*, CARE International oder der Rotkreuzbewegung. Ein großer Teil hat einen religiösen Hintergrund und ist eng mit der jeweiligen religiösen Institution verbunden (Caritas, Islamic Relief Worldwide, Mercy Corps International). Auch der Bereich der säkularen Organisationen ist breit gefächert (*Médecins Sans Frontières*, Rotes Kreuz, CARE).

NGOs spielen nach Zimmer/Hallmann (2002: 289ff) im Feld der humanitären Hilfe nicht nur aufgrund ihrer großen Anzahl eine wichtige Rolle, sondern auch weil sie sich als Gegenpart zu Staaten und Wirtschaft sehen. Ihr Selbstverständnis impliziert auch eine moralische Überlegenheit ihnen gegenüber (ebd.). Einige NGOs sind darüber hinaus eng mit staatlichen Strukturen verbunden oder existieren nur aufgrund von staatlichen Förderungen. (vgl. Barnett 2011: 196ff.)

Ein weiteres Charakteristikum im Bereich der NGOs ist die starke Fluktuation. Abgesehen von ei-

nigen großen NGOs herrscht extreme Kurzlebigkeit in diesem Feld. Typisch für dieses Phänomen sind sogenannte My-Own-NGOs (MONGOs). (vgl. Polman 2010: 63ff) Diese entstehen meist aus einer Privatinitiative, die mithilfe von privatem Kapital oder mit im persönlichen Umfeld des Initiators gesammelten Geldern finanziert werden. Gearbeitet wird nur so lange, wie das Geld reicht. Nachdem es aufgebraucht ist, lösen sich diese Organisationen meist permanent auf. Diese Kategorie von Organisation taucht nicht nur im Feld der humanitären Hilfe auf, sondern ist auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) weit verbreitet.

„Private relief groups, or nongovernmental organizations, are often envisioned as the quintessential humanitarian actor and are a crucial source of support for those suffering from wars.“ (Weiss 2012: 31)

Im Anschluss werden die Rotkreuzbewegung, *Médecins Sans Frontières*, Caritas International und CARE International genauer beschrieben. Die ersten beiden stehen beispielhaft für große säkulare Organisationen. Caritas International dient als Beispiel für religiöse Organisationen, wogegen CARE International aufgrund seiner engen Verbindung zur US-amerikanischen Regierung herangezogen wird.

4.1.1 Die Rotkreuzbewegung¹⁸

4.1.1.1 *Aufbau und Struktur*

Wie im Kapitel 2 "Geschichte der humanitären Prinzipien" schon beschrieben, gibt es keine einheitliche Organisation des Roten Kreuzes. So existieren das IKRK, das IFRC und nationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Organisationen. Als gemeinsame Wurzel gilt das IKRK. Dieses hat seinen Sitz in Genf und ist seit seiner Gründung ein Schweizer Verein, der bis heute fast ausschließlich Schweizer Staatsbürger_innen als Mitglieder hat. Der Verein mit seinen 11.000 Mitarbeiter_innen ist weltweit tätig und widmet sich zwei Aufgaben: Erstens fungiert das IKRK als Kontrollorgan, welches die Einhaltung der Genfer Konventionen überwacht. Es arbeitet auf der Grundlage der ersten Fas-

18 Bewegung: „Der Begriff ‚internationales Rotes Kreuz‘, die damit gemeinhin assoziierten Aufgaben und das zugehörige Image einer Einheit lassen am ehesten einen zentralistischen Aufbau vermuten. Diese Vorstellung deckt sich auch mit denen einer breiten Öffentlichkeit. Tatsächlich handelt es sich bei der Internationalen Rotkreuzbewegung jedoch um eine Verschränkung des ersten und zweiten Strukturtyps.“ (Vilain 2002: 127)

sung der Genfer Konventionen von 1864. Dieser Status macht die Organisation unter den NGOs einzigartig. Zweitens trägt es Sorge dafür, dass die Versorgung von Menschen, die in bewaffneten Konflikten zu Schaden gekommen sind, gewährleistet ist. (vgl. Vilain 2002: 119ff; Weiss 2012: 33)

Das IFRC hingegen ist ein Zusammenschluss nationaler Rotkreuz- und Rothalbmond-Organisationen. 1919 gegründet, ist es heute neben dem IKRK eine der zentralen humanitären Hilfsorganisationen. Im Gegensatz zu seiner Schwesterorganisation, dem IKRK, hat es seinen Schwerpunkt nicht im Bereich der Versorgung Betroffener von bewaffneten Konflikten, vielmehr steht das Helfen im Falle von Natur- und anderen Katastrophen im Vordergrund. Ein weiterer Unterschied zwischen den beiden Organisationen besteht darin, dass das IFRC als Koordinierungsstelle der einzelnen nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften dient. Der Personalstand des IFRC ist im Verhältnis zum IKRK eher klein. Das IFRC „bedient“ sich im Falle von Katastropheneinsätzen am Personalpool der verschiedenen nationalen Organisationen. Jedoch kommt es dabei oft zu Komplikationen, da nationale Verbände eigenständig und ohne Rücksprache mit dem internationalen Büro handeln. (vgl. Vilain 2002: 130)

Als drittes müssen die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Organisationen genannt werden. Diese sind unabhängige Organisationen, die sich vorwiegend um die Versorgung in den jeweiligen Staaten kümmern. Oftmals sind sie per Gesetz mit speziellen Rechten und Pflichten ausgestattet (vgl. ebd. 131), in Österreich etwa durch das Bundesgesetz 33 von 2008 (vgl. Bundesgesetzblatt 2008). Wichtig ist, dass Gesetze, welche die Arbeit der Organisationen regeln und legitimieren, nicht gegen die Statuten des Roten Kreuzes verstoßen dürfen (vgl. Vilain 2002: 131). Die nationalen Organisationen sind für die (internationale) humanitäre Hilfe insofern von Bedeutung, als sie im Krisenfall als Partner des IKRK oder IFRC auftreten und sich einige – meist Organisationen aus den Zentrumsstaaten – auch international an Hilfsaktionen beteiligen (vgl. ebd.: 132).

Was die Rotkreuzbewegung vor allem eint, ist ihre internationale Anerkennung, welche auf das hohe Ansehen des IKRK und der Genfer Konventionen zurückzuführen ist. Zudem gibt es die internationale Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes, die alle vier Jahre stattfindet und deren Teilnehmer_innen sich aus Vertreter_innen des IKRK, des IFRC, der nationalen Verbände und der Staaten der Genfer Konvention zusammensetzen. (vgl. ebd.: 127).

4.1.1.2 Finanzierung

Durch die sehr komplexe Struktur der Bewegung herrschen auch in puncto Budget immense Unterschiede, was sich vor allem im Bereich der nationalen Verbände zeigt. Es hängt davon ab, welche Aufgaben und welchen rechtlichen Status die Organisationen in dem jeweiligen Land haben, wie finanzstark die Bevölkerung ist, etc. Außerdem ist ein großer Unterschied in der Höhe des Budgets davon abhängig, ob der jeweilige Verband in einem Staat des Zentrums oder der Peripherie angesiedelt ist (vgl. ICRC 2012: 74ff). Die Finanzierung der nationalen Organisationen kann auf sehr unterschiedliche Art und Weise erfolgen. Spenden werden entgegengenommen, deren Ursprung von Privatpersonen bis zum Staat reichen kann, oder es werden Dienstleistung erbracht, die entsprechend entlohnt werden. Um das Beispiel Österreich her zu nehmen: Hier übernimmt das Rote Kreuz, außer im Bundesland Wien, die primäre Abwicklung der Krankentransporte und Unfallversorgung. Dazu kommt, dass es neben dem Zivilschutz und den Feuerwehren auch wichtige Kompetenzen im Katastrophenschutz vom Roten Kreuz übernommen werden, wie z.B. das Einrichten von Notschlafstellen und Notküchen. Für diese Tätigkeiten wird die Organisation vom Staat entweder direkt oder über die Krankenkassen entsprechend entlohnt. Dies macht den größten Teil der Einnahmen des Österreichischen Roten Kreuzes (ÖRK) aus. Neben dieser Haupteinnahmequelle nimmt das ÖRK auch Gelder durch Schulungsangebote wie Erste-Hilfe-Kurse und durch Spenden ein. Laut Jahresbericht 2012 lagen die Gesamteinnahmen bei fast 600 Millionen Euro (vgl. ÖRK 2012).

Eine ähnliche Komplexität in der Zusammensetzung der Einnahmen wie beim ÖRK lässt sich auch beim deutschen Roten Kreuz oder dem Verband in der Schweiz feststellen, was aber nicht für alle Rotkreuz- und Rothalbmondverbände gilt.

Das IKRK hingegen hat eine sehr klare Einnahmenstruktur. Im Finanzbericht von 2012 werden fünf Einnahmequellen genannt: *Governments*, *European Commission*, *National Societies*, *Privat Sources* und *Others*. Die größten Geber sind dabei Regierungen, die fast 83% des Budgets stellen, mit großem Abstand gefolgt von der Europäischen Kommission mit knapp 9% und schließlich den nationalen Verbänden mit etwas über 4%. Der größte Geldgeber überhaupt sind dabei die USA, die 2012 um die 208 Millionen Schweizer Franken (CHF) bereitstellte. Auf der Liste der 20 größten Geldgeber des IKRK befinden sich mit Ausnahme der USA, Australiens, Japans und Kanadas ausschließlich westeuropäische Staaten. Im Jahresbericht von 2012 wird das Budget mit 1150 Millionen

CHF angegeben, was umgerechnet ca. 942 Million Euro sind. (vgl. ICRC 2012: 74ff)

Auch die nationalen Verbände sind eine wichtige Einnahmequelle. Jeder Rotkreuz- und Rothalmondverband muss einen gewissen Teil seiner Einnahmen an das IKRK abgeben. Auch das IFRC wird von nationalen Organisationen mitfinanziert. (vgl. Vilain 2002: 132)

Neben den schon genannten Einnahmen bezieht das IFRC die restlichen Mittel aus Spenden (vgl. IFRC 2011: 23). Jedoch ist nicht ersichtlich, wer die Spender_innen sind und welchen Bezug sie zum IFRC haben. 2011 hatte das IFRC ein Budget von etwas mehr als 363 Millionen CHF. Im Vergleich mit dem ÖRK, das ein ungefähr doppelt so hohes Budget zur Verfügung hat, ist dies ein eher bescheidener Betrag im Verhältnis zur internationalen Reputation. Dennoch gehört diese Organisation aufgrund der Höhe ihres Budgets zu den größten nichtstaatlichen Hilfsorganisationen.

4.1.1.3 Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien

Die Rotkreuz-Bewegung ist, wie bereits thematisiert, Begründerin der humanitären Prinzipien. Alle Verbände in dieser Bewegung unterliegen sieben Grundprinzipien, die strikt befolgt werden müssen: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität. Der Wertekatalog, der diese sieben Grundsätze beinhaltet, wurde 1965 beschlossen. (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 89 ÖRK: o.J.) Trotz der mitunter starken Verbindungen zu Regierungen wird die politische Unabhängigkeit aufseiten der Bewegung immer wieder betont. Auf der Homepage des IKRK heißt es dazu:

„However, the ICRC remains a private organisation governed by Swiss law and strictly independent in its governance and operational decisions. The Committee itself consists of up to 25 co-opted members, all Swiss. The ICRC's work respects the Movement's fundamental principles, notably those of neutrality, impartiality and independence.“ (ICRC 2010)

Nationale Gesellschaften werden speziell in die Pflicht genommen, die Unabhängigkeit der Bewegung zu gewährleisten. Dies zu garantieren ist jedoch nicht einfach, was auch in den höchsten Gremien des IFRC und IKRK bekannt ist. Jedoch heißt es unter dem Punkt „Unabhängigkeit“ auf der IFRC-Homepage:

„[It is] the need for National Societies to enjoy a status allowing them to act at all times in accordance with the principles of the Movement. This has consequences on the legal status of National Societies in their country, their relations to public authorities, etc. The degree of autonomy necessary to a National Society cannot be defined uniformly and absolutely, since it depends partly on the political, economic and social conditions in the country. It must be free to relinquish certain tasks or to change its priorities in accordance with the material and human resources at its disposal. Its role as auxiliary to the public authorities does not in the least prevent a National Society from freely choosing the activities it carries out completely independently of the State.“ (IFRC o.J.: b)

Die Rotkreuzbewegung wird regelmäßig mit der Kritik konfrontiert, dass sie dem politischen Feld nahe stehe. Diese Kritik ist nicht unbegründet. Viele Mitglieder des IKRK haben enge Kontakte zur Schweizer Politik oder kommen selbst aus diesem Umfeld. Das Argument, dass der Großteil der Einnahmen von Staaten bezogen wird, muss die Organisation gelten lassen. Auch die nationalen Verbände werden häufig kritisiert. Dies beruht auf der Tatsache, dass viele dieser Verbänden – wie in Österreich oder Deutschland üblich – Aufgaben des Staates übernehmen. (vgl. Steinacher 2013: 20ff; Vilain 2002: 129ff) Dennoch sehen einige Wissenschaftler_innen, speziell im IKRK eine Organisation, welche die Werte der humanitären Hilfe ernsthaft verkörpert. (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 92ff)

4.1.2 **Ärzte ohne Grenzen (*Médecins Sans Frontières* - MSF)**

4.1.2.1 *Geschichte*

Die MSF, die sich als „die weltweit größten privaten medizinischen Hilfsorganisation beschreiben“ (vgl. Homepage der österreichischen *Médecins Sans Frontières* o.J.: b) entstand in den 1960er Jahren während des Biafra-Konflikts in Nigeria (vgl. Kapitel 2). Anfänglich eine kleine, eher unbedeutende Hilfsorganisation, die kaum in Erscheinung trat, erreichte sie durch den medienwirksamen Einsatz im Libanonkrieg 1976 einen gewissen Bekanntheitsgrad in der breiten Öffentlichkeit, in und auch außerhalb Frankreichs. Dies verschaffte der NGO eine finanzielle Basis, wodurch ab diesem Zeitpunkt auch größere Projekte durchgeführt werden konnten. Hierzu muss erwähnt werden, dass *Médecins Sans Frontières* zwar ab der Gründung bis Ende der 1970er Jahre unter chronischem Geldmangel litt, sich aber dennoch strikt weigerte, von Regierungen Subventionen zu bean-

tragen. 1978 avancierte zum entscheidenden Jahr für die Zukunft dieser Organisation. Es kam zu einem internen Bruch zwischen zwei Gruppen. Bernard Kouchner und seine Anhänger plädierten für ein stärkeres politisches Engagement der Organisation. Die Gruppe rund um den damaligen *Médecins Sans Frontières*-Präsidenten Claude Malhuret, der auf eine verstärkte Hilfeleistung nach Art des IKRK setzte, war dagegen. Als Folge dieser Auseinandersetzung traten Bernard Kouchner und seine Mitstreiter aus der Organisation aus und gründeten eine eigene NGO, Ärzte der Welt (*Médecins du Monde*). (vgl. von Pilar 2011: 6-13)

Spätestens seit den 1980er Jahren leistet die Organisation bei annähernd allen Konflikten und Katastrophen Hilfe. Ihre Bekanntheit auf der ganzen Welt stieg enorm. Dazu verhalf auch der Friedensnobelpreis von 1999, der *Médecins Sans Frontières* für seine Arbeit verliehen wurde. (vgl. ebd.: 14ff) Somit ist *Médecins Sans Frontières* bis heute die zweite nichtstaatliche Hilfsorganisation neben dem IKRK/IFRC, welche diesen Preis für ihre Arbeit bekommen hat. Für die Geschichte der Organisation ist auch der Völkermord in Ruanda 1994 von großer Bedeutung. Die NGO war schon in dem Land tätig, bevor der Konflikt eskalierte und waren Zeug_innen des Genozids. Sie waren eine von wenigen Hilfsorganisationen die sich offen für eine militärische Intervention zur Beendigung des Völkermords aussprachen. (vgl. ebd.: 52f; Barnett 2011: 182)

4.1.2.2 *Aufbau und Strukturen*

Im Gegensatz zum sehr komplexen und hierarchischen Aufbau der Rotkreuz-Bewegung setzt *Médecins Sans Frontières* nach eigener Darstellung auf flache Hierarchien und den einfachen Aufbau seiner Strukturen. Die Organisation besteht aus nationalen Verbände und der internationalen Koordinierungsstelle. (vgl. von Pilar 2011: 124)

2013 gibt es 23 solcher nationalen Verbände, die vorwiegend in Ländern des Zentrums angesiedelt sind. Diese Gesellschaften sind in ihren Ländern für Werbung, Spendensammlung und das Rekrutieren von Personal für die Einsätze zuständig. (vgl. von Pilar 2011: 112; *Médecins Sans Frontières* 2013) Auf der Homepage von *Médecins Sans Frontières* International wird auch betont, dass diese Gesellschaften „*independent legal entities*“ (*Médecins Sans Frontières* 2013) seien. Eine wichtige strukturelle Eigenschaft jeder dieser Verbände ist, dass sie von einem gewählten Vorstand koordi-

niert wird, der sich aus ehrenamtlichen Mitgliedern zusammensetzt. Jede dieser nationalen Organisationen hat aber auch ein professionelles Management-Team, welches den Verein leitet und dem Vorstand untersteht. (vgl. von Pilar 2011: 112).

Médecins Sans Frontières International ist ähnlich wie das IFRC eine Koordinierungsstelle für die nationalen Verbände. Diese Partnersektionen entsenden eine_n Vertreter_in in die „Ratsversammlung“ des internationalen Gremiums – zumeist ist das der/die jeweilige Vorsitzende. In diesem Rat – auch Generalversammlung genannt – werden der/die Präsident_in des *Médecins Sans Frontières* International und die Mitglieder der Geschäftsführung (*International Board*), welche aus den operativen Direktoren besteht, gewählt. Der/die Präsident_in ist Vorsitzende/r dieses *Boards*. Neben dieser Aufgabe arbeitet die Generalversammlung „for safeguarding Médecins Sans Frontières’s medical humanitarian mission and provides strategic orientation to all Médecins Sans Frontières entities.“ (Médecins Sans Frontières 2013) Die Geschäftsführung „provides coordination, information and support to the Médecins Sans Frontières movement, and implements international projects and initiatives as requested. Its costs are paid by Médecins Sans Frontières’s national executive offices.“(ebd.)

4.1.2.3 Finanzierung

In puncto Geldmittel wird von *Médecins Sans Frontières* betont, dass neunzig Prozent der Einnahmen aus privaten Spenden kommen. Dadurch könne sie Unabhängigkeit und Flexibilität aufrechterhalten. Obwohl die Organisation versucht, sich nicht politisch abhängig zu machen, stammen die restlichen Gelder von Regierungen und von internationalen Organisationen. (vgl. ebd.; von Pilar 2011: 113). Auch unterliegen private Spenden strikten Auflagen. So nimmt die Organisation kein Geld von Pharma-, Tabak- oder Rüstungsunternehmen an. (vgl. von Pilar 2011: 113) Das Ausmaß der Geldmittel hat sich in den letzten vierzig Jahren immens erhöht. 1979 waren es noch 1,5 Millionen US-Dollar, 2011 schon gut eine Milliarde (ebd.). Dadurch ist diese Organisation, ebenso wie das Rote Kreuz, eine der größten Hilfsorganisationen weltweit. Auf der Seite der Ausgaben wird betont, dass maximal zwanzig Prozent der Einnahmen zur Finanzierung der internen Strukturen dienen (ebd.)

4.1.2.4 *Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien*

Schon bei der Gründung hat *Médecins Sans Frontières* die Prinzipien der Rotkreuz-Bewegung übernommen, jedoch erweitert um das Prinzip des „*witnessing*“. Es geht dabei darum, dass die Mitarbeiter_innen – im Gegensatz zu jenen des Roten Kreuzes – Zeugen der Vorgänge in den Konflikten sein sollen. Das strikte Schweigegebot, welches Mitgliedern des IKRK oder des IFRC auferlegt wird, gilt nicht bei *Médecins Sans Frontières*. Die Organisation nimmt auf diese Art zumindest als Zeuge Stellung zu den Vorgängen in einem Konflikt und bezieht dabei manchmal auch Position (vgl. *Médecins Sans Frontières* 2014). Daneben sieht sich *Médecins Sans Frontières* aufgrund der Art seiner Finanzierung als unabhängige Organisation gegenüber Politik und Wirtschaft. Sie vermittelt auch, Sprachrohr für Menschen in Konfliktgebieten zu sein (vgl. von Pilar 2011: 112).

Durch den internen Bruch 1978 und die Abspaltung des radikalen Flügels sieht sich *Médecins Sans Frontières* aber immer stärker als Hilfsorganisation, die sich streng an die humanitären Prinzipien halten muss, um ihre Unabhängigkeit gegenüber der Politik gewahren zu können. *Médecins Sans Frontières* kritisiert die Politisierung des humanitären Feldes und fordert umso stärker die Einhaltung der Prinzipien.

„It had already backpedaled away from the notion of humanitarian intervention, taking even positions that appeared to cut against its founding spirit of making noise to bring international action to protect populations at risk. [...] MSF had gone from being a trend-setter to being part of a pack of rights-bearing agencies – and it was not always thrilled about the company it was keeping.“ (Barnett 2011: 209f)

4.1.3 **Caritas International**

4.1.3.1 *Geschichte*

Die Geschichte des deutschen Caritasverbandes geht bis ins 19. Jahrhundert zurück. Damals entstanden soziale Einrichtungen, die sich später Caritas nannten und auf dem christlich-sozialen Gedanken der Nächstenliebe basierten, zuerst in der Diözese Köln und später auch in anderen Diözesen in Deutschland. Diese Organisationen engagierten sich vorwiegend für sozial Benachteiligte im eigenen Land. Die Caritasverbände wurden von katholischen Priestern gegründet und unterstanden somit der jeweiligen Bischofskonferenz und im weitesten Sinn dem Vatikan. Nach dem 1.

Weltkrieg erweiterte der deutsche Caritasverband seinen Tätigkeitsbereich. So engagierte er sich in Russland sowie in Afrika und Südamerika. Wie es für katholische Einrichtungen üblich ist, lag der Fokus im Ausland vordergründig auf der Seelsorge. Nach dem Ende des 2. Weltkriegs veränderten sich die Strukturen in der Caritas Deutschland. Es wurde vermehrt auf Auslandshilfe gesetzt. Dazu wurde eine eigene Organisation als Dachverband gegründet, Caritas International. Diese Einrichtung kümmert sich seit den 1950er Jahren um alle Projekte und Hilfsprogramme außerhalb Deutschlands. Seit dem Biafra-Konflikt verstärkte sich das Engagement in der Not- und Katastrophenhilfe. Speziell der Einsatz in Nigeria zwischen 1967 und 1970 veränderte die Qualität der Hilfeleistung von Caritas International. So charterte zum ersten Mal eine kirchliche Einrichtung Flugzeuge, um Hilfsgüter und Personal direkt in das Krisengebiet zu bringen. Die Organisation war seit diesem Zeitpunkt in vielen Krisen- und Katastrophengebieten tätig, z.B. in Vietnam, in Bangladesch und in Italien nach dem Erdbeben 1984. Nach dem Fall der Berliner Mauer kam für die Caritas die Osthilfe als neues Schwerpunktgebiet hinzu. (vgl. Tenbohlen 2002: 137ff) Neben den päpstlichen Missionswerken und dem *Catholic Relief Service* (CRS) sind die Caritasverbände als Ganzes gesehen eine der größten katholischen Hilfsorganisationen.

4.1.3.2 *Aufbau und Struktur*

Die Caritas ist in Diözesen eingeteilt. In Deutschland hat jede Diözese ihre eigene Caritaseinrichtung. Die nächsthöhere Ebene ist der nationale Verband, welcher als Verbindungsstelle der einzelnen regionalen Caritasstellen dient. In diesem Verband ist auch die internationale Hilfe untergebracht (vgl. ebd.). Die nationale Gesellschaft ist auch die direkte Verbindungsstelle zur Bischofskonferenz und zu Caritas Internationalis, dem internationalen Büro der Caritasverbände. Der Sitz dieses Büros befindet sich in Vatikanstadt. Der/die Präsident_in des nationalen Verbandes wird von den Direktor_innen der regionalen Organisationen gewählt. Dieser Struktur folgend wird der/die Präsident_in von Caritas Internationalis von den Präsident_innen der nationalen Gesellschaften gewählt (vgl. Caritas Deutschland o.J.) Für Caritas Deutschland besteht eine klare Rechenschaftspflicht gegenüber der deutschen Bischofskonferenz (vgl. ebd.).

Jeder nationale Caritasverband arbeitet als eigenständige Organisation. Im Falle von natürlichen Katastrophen oder von Menschen verursachten Krisen kann ein nationaler Verband Hilfeleistung von anderen Caritasverbänden anfordern. Dies geschieht im Normalfall über Caritas Internationa-

lis, welche dann einen Krisenplan ausarbeitet und die Hilfsleistungen koordiniert. Jedoch erfolgen diese Hilfsleistungen nicht über das internationale Büro im Vatikan, sondern direkt durch die Gebirgsverbände an die lokalen Verbände in den Krisengebieten. (vgl. Tenbohlen 2002: 148ff)

4.1.3.3 Finanzierung

Im Jahresbericht von Caritas International für das Jahr 2012 wurde ein Gesamtbudget von knapp 50 Millionen EURO ausgewiesen. Fast die Hälfte (44,61 %) davon waren Spenden von Privatpersonen oder Unternehmen. Etwas mehr als ein Drittel kam von der deutschen Bundesregierung (33,82 %) und der EU (3,47 %). Der Rest wird von sogenannten „kirchlichen Haushaltsmitteln“ und sonstigen Finanziers wie Misereor und anderen Caritasverbänden gestellt (vgl. Caritas international o.J.: a). Andere Verbände, wie z. B. Caritas Austria, beziehen gut zwei Drittel ihres Budgets von der öffentlichen Hand. Für die Auslandshilfe wird - dem Jahresbericht 2012 zufolge - der Großteil der Spenden verwendet. (vgl. Caritas Österreich 2013: 18-19)

4.1.3.4 Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien

Alle Caritasverbände - so auch Caritas International - haben sich den Prinzipien der humanitären Hilfe verschrieben. So war Caritas Internationalis als Dachverband aller Caritasverbände auch Mitgestalterin des Sphere-Projekts (vgl. Kapitel 2). Neben den Prinzipien der humanitären Hilfe spielt aber vor allem die christlich-soziale Lehre eine wesentliche Rolle. (vgl. Tenbohlen 2002: 145). In ihrem Leitbild beschreibt sich die Organisation auch als Anwalt und Partner für Randgruppen (vgl. ebd.: 146). Durch diese Positionierung wird zwar nicht versucht, sich selbst als neutral darzustellen, aber dass man auf der Seite der „Schwachen und Unterdrückten“ steht, ist daraus klar abzulesen. Im Leitbild von Caritas International streicht die Organisation ihre Unabhängigkeit vom Vatikan und seiner Kirchenpolitik heraus. (vgl. Caritas International o.J.: b)

4.1.4 CARE

4.1.4.1 Geschichte

22 US-amerikanische Hilfsorganisationen gründeten 1945 CARE, um ihre Hilfsleistungen zu bün-

deln und somit Hilfslieferungen für das kriegszerstörte Europa effizienter zustellen zu können. CARE war ursprünglich die Abkürzung für *Cooperative for American Remittances to Europe*. Durch enge Kooperation mit den US-amerikanischen Streitkräften konnten relativ einfach sogenannte CARE-Pakete, die vor allem Nahrung und Bekleidung enthielten, nach Europa gebracht werden. Der Tätigkeitsbereich der Organisation verlagerte sich nach und nach weg von der Hilfe beim Wiederaufbau in Europa hin zur Armutsbekämpfung und EZA in Ländern der Peripherie. 1952 kam es dann auch zum ersten Namenswechsel der Organisation. So stand CARE ab sofort für *Cooperative for American Relief to Everywhere*. Es entstanden im Laufe der Jahre Ableger von CARE in Kanada (1946) und in einigen westeuropäischen Staaten (z.B. CARE Deutschland 1980). Die Entstehung weiterer Verbände führte schließlich dazu, dass 1982 CARE International als Dachverband gegründet wurde. (vgl. CARE international o.J.; a Geueke 2002: 161f). Bis in die 1990er Jahre war CARE vorwiegend im Bereich von Hilfslieferungen und Logistik tätig. Einen hohen Bekanntheitsgrad hatte sie vor allem in Deutschland und Österreich, weil diese beiden Länder nach dem 2. Weltkrieg die größten Begünstigten der sogenannten CARE-Pakete waren. Vor dem Jahrtausendwechsel änderte sich die Ausrichtung der Organisation wesentlich. Einerseits wurden vermehrt Menschenrechtsthemen in die Agenden aufgenommen, andererseits wurde auch der Schritt weg von der reinen Hilfsversorgung hin zur Projektarbeit gemacht. Mit der Namensänderung auf *Cooperative for Assistance and Relief to Everywhere* 1994 wurden auch neue Richtlinien in das Leitbild der NGO aufgenommen. (vgl. Geueke 2002: 161f)

4.1.4.2 Struktur und Aufbau

CARE besteht aus dem Dachverband CARE International und 13 nationalen Verbänden. Letztere sind unabhängige Organisationen, die aber über den Dachverband gemeinsam Projekte erarbeiten und ihre Finanzierung (siehe nächstes Kapitel) sicherstellen. Im Grunde genommen sind alle nationalen Verbände gleichberechtigte Partner, jedoch gibt es eine starke Dominanz von CARE USA. Diese ist nicht nur die finanzstärkste Teilorganisation, sondern hat auch die Rechte über den Namen und das Logo inne, welche sie in Form von Lizenzen an andere Organisationen vergibt. (vgl. ebd.: 163)

Eine weitere Besonderheit bei CARE ist das *Lead-Country Operating System*. Jede einzelne Organisation hat Schwerpunktländer und -themen, für welche sie jeweils die administrative und operati-

ve Kontrolle übernimmt. Dadurch kann sie leichter mit Ministerien und Projektpartner_innen in Verhandlung treten, weil es ein klar abgestecktes Arbeitsfeld gibt. (vgl. ebd.: 168ff)

4.1.4.3 Finanzierung

Die Finanzierung von CARE International erfolgt über die einzelnen nationalen Verbände. Der größte Anteil wird dabei mit über 80% von CARE USA aufgebracht. Alle anderen erbringen im Vergleich dazu bescheidene Beträge. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass CARE USA viele Projekte durch die US-amerikanische Regierung finanzieren kann. In Europa ist die Projektfinanzierung bedeutend schwieriger, da die EU als wichtigste Geberin eine Eigenmittelfinanzierung von 30% voraussetzt. Dies ist für kleinere Verbände oft nur schwer aufzubringen und erfordert die Kooperation mit dem Dachverband und anderen nationalen Organisationen. Daher ist es für die europäischen Organisationen schwieriger, mehrere große Projekte gleichzeitig zu finanzieren. Dieser Umstand zeigt deutlich, wie die Finanzierung der CARE-Organisationen aussieht: Der wichtigste Bestandteil sind öffentliche Gelder. Private Spenden haben ebenfalls einen wichtigen, wenn auch nicht so großen Stellenwert im Budget der einzelnen Verbände. Die Höhe des Anteils der Spenden in den jeweiligen Budgets variiert sehr stark von Organisation zu Organisation. (vgl. ebd.: 165; Care International 2013: 24ff)

4.1.4.4 Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien

Im Gegensatz zu anderen Hilfsorganisationen wie der Rotkreuzbewegung oder MSF beruft CARE International sich nicht auf die humanitären Prinzipien. Dennoch sind sowohl der Dachverband als auch einige nationale Verbände, etwa der australische, der deutsche, der japanische und der niederländische, Mitunterzeichner des Code of Conduct und Mitglieder des Sphere-Projekts. Jedoch findet sich in ihren Internetauftritten - abgesehen von einem Link auf die entsprechenden Seiten - kein Hinweis auf die Prinzipien der humanitären Hilfe (vgl. CARE International o.J.: b). Wörtlich heißt es auf der Homepage von CARE International: „CARE is committed to meeting international standards of quality and accountability.“ (ebd.) Jedoch wird im zweiten Satz die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit der Bevölkerung in den Einsatzgebieten betont und dass mit deren Hilfe eine bessere Planung, Implementierung und Evaluierung vonstatten gehen könne (vgl. ebd.). Die *Core Values* von CARE, die 1999 in einer internationalen Konferenz der Organisation definiert

wurden, sind *Respect, Integrity, Commitment* und *Excellence*. Dabei geht es vor allem um Partnerschaft und Transparenz. Unter den Schlagwörtern *Vision* und *Mission* stehen vor allem die Punkte *influencing policy decisions at all levels* und *addressing discrimination in all its forms* hervor. (vgl. ebd.; Geuke 2002: 169) CARE betont somit seinen politischen Charakter im Vergleich zu anderen Organisationen. Der Historiker Michael Barnett fasst diese Positionierung wie folgt zusammen:

„In sum, whereas humanitarianism once was viewed as the opposite of politics, now politics and humanitarianism share the same space and are opposed to ‚partisanship‘.“
(Barnett 2011: 201)

4.2 Das UN-System

Die UNO ist für das Feld der humanitären Hilfe von zentraler Bedeutung. Einige der größten Hilfsorganisationen sind Teil dieses Organisationskomplexes. Daneben werden im mächtigsten Gremium der UNO, dem Sicherheitsrat, Entscheidungen über friedenerzwingende Maßnahmen oder die Entsendung von Friedenstruppen getroffen, die das Feld wesentlich beeinflussen können. Ebenfalls werden in der Hauptversammlung der UNO wichtige Richtlinien und Standards beschlossen, welche auch die humanitäre Hilfe betreffen, wie beispielsweise die Resolution 46/182¹⁹, die eine wichtige Grundlage für das Feld ist.

„At the outset, we should note that the term „system“ is a misnomer when applied to the entities of the United Nations“ (Weiss 2012: 34f). Die UNO ist keine hierarchisch durchstrukturierte Organisation. Der/die Generalsekretär_in ist mit eher bescheidenen Kompetenzen ausgestattet. Die Vollversammlung und der Sicherheitsrat als die zwei höchsten Gremien können nicht aktiv in die Arbeit der Unterorganisationen eingreifen. Diese sind sehr autonom und nur bedingt rechenschaftspflichtig gegenüber den Gremien oder dem Generalsekretariat. (vgl. Weiss 2012: 34ff) So gesehen ist es speziell im operativen Bereich wichtig, nicht von einer einzelnen Organisation zu sprechen, sondern die jeweiligen Unterorganisationen zu benennen.

Es gibt aber auch verbindende Elemente im UN-Komplex. Zum einen ist es die theoretische Grundlage für Organisationen unter dem UNO-Label, insbesondere alle Resolutionen, die sich mit humanitärer Hilfe beschäftigen. Diese stellen die Basis der Legitimation für die Arbeit der ein-

¹⁹ Siehe Kapitel 2

zelen UN-Organisationen dar. Zum anderen ist es die Finanzierung, da alle Unterorganisationen aus dem Budget der UNO mitfinanziert werden. Wie groß der Anteil vom Gesamtbudget ist, unterscheidet sich von Organisation zu Organisation.

Im folgendem Kapitel werden UNHCR, UNICEF und WFP als drei der größten UN-Organisationen vorgestellt sowie aufgrund ihrer speziellen Funktion auch die OCHA. Dabei wird deren jeweiliger Aufgabenbereich und die interne Struktur aufgezeigt.

4.2.1 OCHA

4.2.1.1 *Geschichte, Struktur und Finanzierung*

Die OCHA ist die jüngste Organisation der UN-Hilfseinrichtungen. Anfang der 1990er Jahre kam es im Zusammenhang mit dem vermehrten Aufkommen von komplexen Notsituationen zu der Notwendigkeit, Strukturen zu schaffen, um Hilfeleistungen besser koordinieren zu können. Eine der ersten Maßnahmen war die Schaffung der Stelle des UN-Nothilfekoordinators, der dem/der Generalsekretär_in direkt unterstellt ist. Zudem wurde auch eine eigene Abteilung für diesen Posten eingerichtet, das Department of Humanitarian Affairs, welches später zur OCHA wurde. (Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 86)

„The major functions of OCHA are consolidated appeals and information-sharing, along with humanitarian diplomacy in New York. Part of the „cabinet“ of the UN secretary-general, OCHA is not an operational agency.“ (Weiss 2012: 35)

Das Aufgabenfeld der Organisation besteht aus zwei Bereichen, dem politisch beratenden und dem operativen, welche nicht nur thematisch, sondern auch geografisch getrennt sind: Das politische Büro befindet sich im Hauptquartier in New York, das operative in der UN-Zentrale in Genf. Ersteres sammelt Daten über die humanitäre Hilfe und wertet sie aus. Nebenbei ist es für die politische Beratung des/der Generalsekretär_in zuständig. Die operativen Aufgaben liegen vor allem in der Koordinierung der verschiedenen UN-Hilfsorganisationen, aber auch in der Zusammenarbeit mit NGOs. (vgl. Reinhardt 2013: 121)

OCHA untersteht zur Gänze dem UN-Generalsekretariat, welches auch die komplette Finanzierung der Organisation übernimmt. (vgl. ebd.)

„Die [UN]-Generalversammlung überträgt dem [UN]-Nothilfekordinator einerseits eine zentrale globale und lokale Koordinationsfunktion. Sie hat ihn jedoch andererseits nicht mit den für die Bewältigung dieser Aufgaben notwendigen administrativen und finanziellen Mitteln ausgestattet. International existiert also keine Instanz, die eine effektive Koordination humanitärer Hilfe und den bedarfsgerechten, regionalen und sektoralen Einsatz von Hilfsressourcen sicherstellen kann.“ (Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 87)

4.2.2 UNHCR

4.2.2.1 *Geschichte und Arbeitsfeld*

Die Geschichte des UNHCR geht zurück auf den Hohen Kommissar für Flüchtlinge (HCR)²⁰ als Teil des Völkerbunds. Diese Stelle existierte nur fünf Jahre von 1922 bis 1927, wurde aber 1951 als Teil der UNO abermals gegründet. Allerdings veränderte sich das Tätigkeitsfeld der Organisation im Laufe der Jahre immens.

“Its responsibilities include the protection of refugees, their resettlement into a country of first asylum or elsewhere, and their repatriation to their country of origin when possible. Increasingly, the organization has also been charged with ‚person in refugee-like situations’ but who have not fled across an international border – namely, internally displaced persons and war victims who have not moved at all.” (Weiss 2012: 35)

Das UNHCR erweiterte den Arbeitsbereich auf aktive Hilfeleistungen für Flüchtlinge in Krisengebieten. Für alle Belange, die Flüchtlinge betreffen, ist das Hohe Kommissariat zuständig. Für einen Einsatz des UNHCR ist allerdings immer auch die Zustimmung der für das Einsatzgebiet zuständigen Regierung notwendig. Dies schränkt die Organisation in ihrem Handlungsspielraum erheblich ein. Obwohl die OCHA als Koordinierungsstelle dient, hat das UNHCR im Normalfall die administrative Kontrolle über die Flüchtlingshilfe. Ihm unterstellt sind andere UN-Hilfsorganisationen und auch NGOs. Seit ihrer Gründung hat sich die Organisation als eine der wichtigsten Hilfsorganisationen im Falle von Neuen Kriegen und komplexen Situationen etabliert. (vgl. Reinhardt 2013: 124ff; Weiss 2012: 35)

20

Engl. High Commissioner for Refugees

Bis 2003 war das Mandat der UNHCR auf nur fünf Jahre befristet und musste nach dem Ablauf verlängert werden, was durch den hohen Zuwachs an Flüchtlingsproblematiken auch geschah. 2003 wurde der Organisation ein unbefristetes Mandat ausgestellt. (vgl. UNHCR 2013c)

4.2.2.2 Struktur

Das UNHCR hat seinen Hauptsitz in Genf. Geleitet wird es von dem/der Hohen Kommissar_in für Flüchtlingsangelegenheiten, welche_r von der UN-Hauptversammlung für fünf Jahre gewählt wird. Er/Sie führt die Agenda und vertritt die Organisation gegenüber den UN-Gremien, Regierungen und der Öffentlichkeit. Daneben gibt es das Exekutiv-Komitee der UNHCR, bestehend aus 85 Vertreter_innen von Regierungen, welches die offizielle Politik der Organisation festlegt. (vgl. Reinhardt 2013: 124; UNHCR 2013) Neben dem Hauptquartier unterhält das UNHCR in verschiedenen Staaten eigene Büros. Diese haben - außer der Beschaffung von Geldmitteln - die Aufgabe, die Einhaltung der Rechte von Flüchtlingen im jeweiligen Land zu kontrollieren. Der Großteil der Mitarbeiter_innen der Organisation ist jedoch in Krisengebieten tätig. Dort sind diese vorwiegend mit der Leitung und Versorgung von Flüchtlingscamps betraut. (vgl. ebd.)

4.2.2.3 Finanzierung

Das UNHCR bezieht den größten Teil seines Budgets aus direkten Zuwendungen von Regierungen: 86% des Budgets sind öffentliche Gelder. Auch private Spenden spielen für die Organisation eine Rolle. So kamen – laut dem Finanzbericht 2012 des UNHCR – 6% der Geldmittel von Privatpersonen. 2% des Budgets werden aus dem Topf der UNO beigesteuert. Der Rest des Budgets ergibt sich aus diversen anderen Einnahmequellen. Für das Jahr 2013 stand dem UNHCR ein Budget von 5,3 Milliarden US-Dollar zur Verfügung. (vgl. UNHCR 2013d)

4.2.2.4 Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien

Wie alle UN-Organisationen hat sich auch das UNHCR verpflichtet, die von der Hauptversammlung beschlossenen Resolutionen und somit auch die Prinzipien der humanitären Hilfe einzuhalten. Jedoch wird ausdrücklich betont, dass mit Regierungen und regionalen Organisationen zusammengearbeitet wird. Im Vordergrund seiner Arbeit stand der Schutz von Flüchtlingen. (vgl. Bar-

nett 2012: 205ff) Jedoch veränderte sich das Tätigkeitsfeld der Organisation im Laufe der Jahre zusehends.

„The UNHCR now defined humanitarian assistance to include prevention, which was always preferable to the cure, and the attempt to foster respect for human rights in order to curtail refugee flows. [...] [I]ts humanitarianism now included practices it once decried as politics.“ (ebd.: 209)

4.2.3 UNICEF

4.2.3.1 *Geschichte und Arbeitsfeld*

Der UN Children's Fund wurde 1946 (ursprünglich unter dem Namen *United Nations International Children's Emergency Fund*) gegründet. In erster Linie kümmerte er sich um die Waisenkinder in Europa nach dem 2. Weltkrieg. Jedoch erweiterte er, wie viele andere Hilfsorganisationen während der Zeit des Kalten Krieges, sein Einsatzgebiet speziell auf Länder der Peripherie. UNICEF setzte verstärkt auf Armutsbekämpfung zur Förderung von Kindern und Frauen. So wuchs er heran zu einer der größten Entwicklungsorganisationen überhaupt. Die Nothilfe blieb jedoch immer noch ein wichtiges Standbein der Organisation. Im Falle von Naturkatastrophen oder komplexen Situationen liegt ihr Schwerpunkt auf der Versorgung von Kindern und Müttern und der Wahrung derer Rechte. (vgl. Dijkeuzl/ Reinhardt 2013: 84; Weiss 2012: 35-36) In Flüchtlingscamps, wo viele Akteur_innen - sowohl NGOs als auch UN-Organisationen - zusammenarbeiten, übernimmt UNICEF gemäß dem Cluster-Ansatz²¹ der UNO den Sektor Wasser, Sanitäre Anlagen und Hygiene sowie in Zusammenarbeit mit Save the Children Bildung und Erziehung. (vgl. Dijkeuzl/ Reinhardt 2013: 88)

4.2.3.2 *Strukturen und Finanzierung*

In vielen Bereichen ähneln Aufbau und Finanzierung von UNICEF denen des UNHCR. Oberstes Gremium der Organisation ist ein 36-köpfiger Executive Board, der aus Vertreter_innen von Staaten aus den fünf Regionalgruppen (Afrika, Osteuropa, Asien, Lateinamerika/Karibik, Westeuropa

21

Siehe Kapitel 4.2.6

und Andere) besteht. Dieser hat sowohl die politische Führung, als auch die Kontrolle über das Budget inne. Neben diesem Gremium führt ein_e Direktor_in die Agenda der Organisation und vertritt diese nach außen. UNICEF unterhält neben dem Hauptquartier in New York sechs regionale Büros in verschiedenen Ländern. Jedes dieser Büros ist Anlaufstelle für Angelegenheiten und Projekte in der jeweiligen Region. Wie auch beim UNHCR ist der Großteil der Mitarbeiter_innen im Außendienst im Bereich der EZA oder der humanitären Hilfe tätig. (vgl. UNICEF 2012; UNICEF 2013)

Bei der Finanzierung machen Zuwendungen von Staaten mit 60% vom Gesamtbudget, das über 3 Milliarden US-Dollar beträgt, den größten Anteil aus. 30% sind Spenden von Privatpersonen oder NGOs, etwa 8% werden vom UN-Budget zur Verfügung gestellt und der Rest fällt unter die Kategorie „andere Einkünfte“. (UNICEF 2009: 33ff) Besonders der hohe Anteil an privaten Zuwendungen ist eher eine Ausnahme bei den UN-Organisationen. UNICEF setzt massiv Werbung ein, um Spenden zu lukrieren. Beispielsweise ist der bekannte Fußballclub FC Barcelona ein Großspender und steigert durch den Druck des Logos von UNICEF auf seinen Trikots die Bekanntheit der Organisation. Auch stellen sich berühmte Persönlichkeiten wie die Schauspielerinnen Angelina Jolie und Whoopi Goldberg als UNICEF-Botschafterinnen in den Dienst der Organisation. Dies fördert ebenfalls den Bekanntheitsgrad und das Prestige der Organisation. (vgl. UNICEF o.J.)

4.2.3.3 *Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien*

Neben der offiziellen UN-Politik in Bezug auf humanitäre Hilfe (vgl. dazu das Kapitel Selbstdarstellung des UNHCR) sieht sich UNICEF als Schutzorganisation und Anwalt für Kinder. Dabei versucht die Organisation aktiv auf nationale und internationale Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen. So präsentiert sie sich wie folgt auf ihrer Homepage:

„UNICEF is the driving force that helps build a world where the rights of every child are realized. We have the global authority to influence decision-makers, and the variety of partners at grassroots level to turn the most innovative ideas into reality. That makes us unique among world organizations, and unique among those working with the young.“ (UNICEF 2012)

4.2.4 World Food Programme (WFP)

4.2.4.1 *Geschichte und Arbeitsfeld*

Das WFP ist einer der größten Lieferanten von Hilfsgütern weltweit, die meisten Lebensmittelhilfslieferungen werden über diese Organisation abgewickelt. Sie wurde 1961 gegründet und hatte eigentlich die Aufgabe, Lebensmittel für die EZA-Programme zur Verfügung zu stellen. Jedoch änderte sich dies im Laufe der Zeit und das WFP verwendete den Großteil seiner Mittel zur Versorgung von Menschen in Notsituationen. Zur Zeit werden 80 Prozent der Hilfsgüter, welche diese Organisation verschickt, in Krisenregionen eingesetzt. Zusammen mit der Food and Agriculture Organization (FAO) organisiert sie Hilfslieferungen in die ganze Welt. Weil das WFP mit sehr großen Mengen von Lebensmitteln zu tun hat und dabei eine enorme Logistik verwalten muss, gilt es in der UNO als Spezialist für logistische Aufgaben. (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 884-85; Reinhardt 2012: 126f; Weiss 2012: 36) Deswegen ist es nicht verwunderlich, dass es im Clustersystem diesen Bereich und zusammen mit der FAO den Bereich Nahrungssicherheit innehat. (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 88)

4.2.4.2 *Struktur und Finanzierung*

Der Aufbau des WFP gleicht den beiden bisher beschriebenen UN-Hilfsorganisationen. Es wird ebenfalls von einem 36-köpfigen Executive Board politisch geführt und von einem/einer Direktor_in geleitet. Auch für diese Organisation gilt, dass der Großteil ihrer Mitarbeiter_innen im operativen Feld tätig ist. (vgl. Reinhardt 2012: 126; WFP 2013)

Das Budget des WFP ist mit knapp 5 Milliarden US-Dollar eines der größten im Feld der humanitären Hilfe. Das Gros des Budgets wird von Staaten gestellt, jedoch werden von multinationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Weltbank sowie großen NGOs ebenfalls Geldmittel zur Verfügung gestellt. Auch sind private Spenden im Gesamtbudget enthalten (vgl. Reinhardt 2013: 126f; Weiss 2012: 36; WFP 2013)

4.2.4.3 *Selbstdarstellung bezüglich den humanitären Prinzipien*

Das WFP verpflichtet sich wie alle anderen UN-Hilfsorganisationen, die humanitären Prinzipien, welche 1991 von der Hauptversammlung beschlossen wurden, einzuhalten.

Drei Prinzipien betont das WFP im *Mission statement* auf seiner Homepage: Neutralität, Partizipation und Kooperation. Neutralität wird aber nicht im Zusammenhang mit den Prinzipien der humanitären Hilfe erwähnt, vielmehr wird dieser Wert als Ziel genannt: „[...] to provide a neutral conduit for assistance in situations where many donor countries could not directly provide assistance.“ (ebd.) Beim zweiten Prinzip wird betont, dass benachteiligte Gruppen, wie zum Beispiel Frauen, im Programm der Organisation eine zentrale Rolle spielen. „WFP will ensure that its assistance programmes are designed and implemented on the basis of broad-based participation.“ (vgl. ebd.) Auch das Prinzip der Kooperation wurde sehr allgemein gefasst. So kann man auf der Homepage lesen, dass sich das WFP nur als einen Akteur von vielen sieht und somit die Zusammenarbeit mit anderen, also UN-Organisationen, NGOs, Regierungen u.v.m. ein wichtiges Standbein ist. (vgl. ebd.)

4.2.5 UNDP

Das *United Nations Development Programme* wird in Fachliteratur oft auch als humanitäre Hilfsorganisation dargestellt. In Krisensituationen kommt es vor, dass das UNDP bei der technischen Hilfeleistung mit anderen UN-Organisationen zusammenarbeitet, dies ist aber nicht der Regelfall. Das UNDP ist vorwiegend für EZA zuständig. (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 85; Weiss 2012: 36-37) Ein Sonderfall sind die Wiederaufbauprogramme, welche nach dem Clustersystem dieser Organisation unterstellt sind. (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 88) Ob der Bereich Wiederaufbau unter humanitäre Hilfe fällt, ist jedoch umstritten. So wird zum Beispiel im Leitfaden der *Austrian Development Agency* humanitäre Hilfe auf sechs Monate befristet. Tätigkeiten, welche diese Zeitspanne übersteigen, fallen unter die Kategorien Rehabilitation und Wiederaufbau. (vgl. OEZA 2007: 7)

4.2.6 Der Cluster-Ansatz

Im Rahmen einer „Reform“ des humanitären Systems 2005 wurde mit den wichtigsten UN-Hilfsorganisationen und einigen NGOs eine Arbeitsteilung vereinbart, wobei die jeweiligen Kompetenzbereiche abgesteckt wurden. Der Cluster-Ansatz ist zwar ein erster Schritt, um eine bessere Koordinierung zu ermöglichen, löst aber nicht zentrale Probleme wie u.a. die Auslegung der Prinzipien. (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 87-88)

Der Aufbau des Cluster-Ansatz sieht wie folgt aus:

Sektor (Cluster)	Sektorleitende Agentur (Cluster Lead Agency)
Früher Wiederaufbau	UNDP
Lagerkoordination/Lagermanagement	UNHCR/IOM
Wasser/Sanitäre Anlagen/Hygiene	UNICEF
Notlageraufbau	UNHCR/IFRC
Schutz von Notleidenden in Gewaltkonflikten	UNHCR
Ernährung	UNICEF
Logistik	WFP
Gesundheit	WHO
Nahrungsmittelsicherheit	WFP/FAO
Notfall-Telekommunikation	WFP
Bildung/Erziehung	UNICEF/Save the Children-UK

Abb. 2: UN-Cluster Ansatz (Quelle: ebd.: 88)

4.3 Bilaterale Hilfeleistung

Wie in den vorangegangenen Kapiteln angedeutet wurde, spielen Staaten eine zentrale Rolle in der humanitären Hilfe. Sie erfüllen drei wesentliche Funktionen:

- Vorwiegend OECD-Staaten, aber immer stärker auch BRICS-Staaten²², sind die wichtigsten Geldgeber von multilateralen und nichtstaatlichen Hilfsorganisationen.
- Internationale Verträge und völkerrechtliche Abkommen können nur zwischen Staaten beschlossen werden. Diese sind auch für die Einhaltung solcher Abkommen verantwortlich.
- Staaten sind in erster Linie für die Versorgung ihrer Bevölkerung im Falle von Katastrophen zuständig, seien diese nun von Menschen verursacht oder natürlich. Wenn diese Versorgung nicht sichergestellt werden kann und internationale Hilfsorganisationen aktiv werden, liegt es in der Verantwortung der Staaten, mit den Organisationen zusammenzuarbeiten und Rahmenbedingungen für deren Arbeit zu schaffen. (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 80ff)

²² Brasilien, Russland, China, Indien, Südafrika

Jedoch ist dies nur ein Aspekt des Engagements von Staaten im Feld der humanitären Hilfe. Einzelne, wie zum Beispiel die USA oder Großbritannien, führen über ihre Entwicklungsagenturen selbständig Programme durch. In welchem Umfang sich die Hilfeleistungen abspielen, hängt von der Größe des jeweiligen Staates und auch von dessen Außenpolitik ab:

„The kinds of relationships and the resources employed by the major powers with recipient countries are different from those government-to-government ones of middle powers like the Norwegian Agency for Development (NORAD) or the Canadian International Agency (CIDA).“ (Weiss 2012: 38)

Staaten betonen im Zusammenhang mit ihrem Engagement, dass sie sich wie NGOs oder die UN-Organisationen an den humanitären Prinzipien orientieren, jedoch kann man oft eine Politisierung der staatlichen Hilfe erkennen. Dies wird aber genauer im Kapitel 5 beleuchtet. (vgl. Binder et al. 2013: 105ff)

4.4 Militarisierung der humanitären Hilfe

4.4.1 Staatliches Militär

Militärische Einheiten sind in den letzten 20 Jahren immer öfter im Feld der humanitären Hilfe tätig. Dies hängt einerseits mit dem vermehrten Aufkommen von sogenannten humanitären Interventionen zusammen, aber auch mit außenpolitischen Überlegungen einzelner Staaten. (vgl. Dijkzeul/Reinhardt 2013: 81f) Militärische Verbände erfüllen Aufgaben, die zivile Organisationen nicht übernehmen können. Zu nennen ist zum Beispiel die Schutzfunktion. Da Streitkräfte bewaffnet sind, können sie Aggressoren und anderen gewaltsamen Einflüssen mit Gewaltmaßnahmen entgegenreten. Sie übernehmen auch die Versorgung in unsicheren Regionen durch die Bewachung von Hilfskonvois. (vgl. Weiss 2012: 39f) Sehen konnte man dies beispielsweise nach der Tsunamikatrasrophe im indischen Ozean 2004 oder bei den Hilfeleistungen nach dem Zyklon 2013 auf den Philippinen. Der große logistische Apparat ermöglichte eine andere Quantität an Hilfsleistungen und durch die technischen Mittel konnten auch Krisenregionen erreicht werden, die Hilfsorganisationen unzugänglich geblieben wären. Auch in Zentrumsstaaten wie zum Beispiel Österreich wird

bei größeren Naturereignissen das Bundesheer zur Unterstützung der lokalen Hilfseinrichtungen wie den Feuerwehren oder dem Roten Kreuz eingesetzt. Die Vorteile des Einsatzes von Streitkräften für die humanitäre Hilfe lassen sich also kaum bestreiten. Jedoch wird der Einsatz von solchen Einheiten von NGOs im Zusammenhang mit den humanitären Prinzipien stark kritisiert (vgl. BMLV o.J.; Dijkzeul/Reinhardt 2013: 91)

4.4.2 Sicherheitsfirmen

Auch *For-Profit*-Firmen sind „neue“ Akteurinnen im Feld der humanitären Hilfe. Sicherheitsfirmen werden seit gut zehn Jahren aufgrund sehr komplexer Sicherheitslagen in den Krisenregionen eingesetzt. Hilfsorganisationen engagieren solche Firmen, um sowohl ihre Mitarbeiter_innen als auch Hilfslieferungen und Ähnliches beschützen zu lassen. (vgl. Steinmaßl 2010; Weiss 2012: 42ff) Für private Sicherheitsfirmen stehen die humanitären Prinzipien nicht im Vordergrund. Für sie gilt es vordergründig Profit zu machen und nicht hilfsbedürftige Menschen zu versorgen. (vgl. Steinmaßl 2010; Weiss 2012: 42ff)

„In Afghanistan and Iraq, [private military and security companies] became partner for regular military forces as well as for humanitarian organizations that contracted for their services. Few people realized that the US Defense Department had more contracted employees than troops in both countries; indeed, with troop withdrawals accelerating, the fatalities for contractors in Iraq were higher than for soldiers in 2011. Specific humanitarian tasks are subject to pressures to privatize. Budgetary as well as ideological influences have resulted in the increased use of private market-based approaches for logistics, transportation, and security.“ (Weiss 2012: 43)

4.5 Konzeptionelle Unterscheidung der Akteur_innen

Der Historiker Michael Barnett arbeitet in seinem Buch *Empire of Humanity* zwei Unterscheidungsformen von Hilfsorganisationen aus, den *emergency humanitarianism* und *alchemical humanitarianism*. „Emergency humanitarianism concerns the provision of relief to those in immediate peril; cleaves to the principles of neutrality, impartiality, and independence; and has a hands-off attitude toward politics.“ (Barnett 2012: 37) Die beiden bekanntesten Vertreter dieser Kategorie sind die Rotkreuzbewegung und MSF. Für sie ist das Feld der humanitären Hilfe ein zwingend

apolitisches. So liegt auch ihr Fokus nicht so sehr im „Morgen“ sondern im „Hier und Jetzt“. (vgl. ebd.: 38)

„Alchemical humanitarianism involves saving lives at risk and addressing the root causes of suffering; operates with a less binding set of principles; and treats politics as a necessary and at times even welcome feature of humanitarian action.“ (ebd.: 39)

Organisationen dieser Art haben ein komplexes Verhältnis zur Politik. Sie betrachten sich, wie die Vertreter des *emergency humanitarianism*, als apolitisch. Ihre Arbeit sehen sie dabei als eine technische Hilfeleistung an. Damit sie ihre politischen Ambitionen durchsetzen können, vertreten sie den Standpunkt, dass Staaten stärker einbezogen werden müssen. (vgl. ebd.: 40)

5 Humanitäre Hilfe im politischen Kontext

„The idea of humanitarianism without politics was always a contrivance maintained by those who wanted to practice their particular kind of politics in a world of states.“
(Barnett 2011: 232)

Zwischen dem Selbstverständnis von Organisationen im humanitären Bereich und der wirtschaftlichen und politischen Realität ergeben sich große Spannungsfelder. Wie die Präsentation der einzelnen Akteur_innen gezeigt hat, wird das Feld der humanitären Hilfe als ein Bereich gesehen der von der Politik abgekoppelt sei. Dazu trägt nicht nur die hohe Anzahl von NGOs bei, die sich als Gegenpart zum Staat sehen, sondern auch ihre betonte Bekenntnis zu den humanitären Prinzipien. In der Tat gelten diese Prinzipien als notwendiges Instrument für die Legitimation der Hilfsorganisationen. Die humanitäre Hilfe ist jedoch ein integraler Bestandteil von Politik und Wirtschaft. Der Historiker und Politikwissenschaftler Mark Duffield schreibt dazu: „[...] humanitarian action is political and should be recognised as such.“ (Duffield 2001: 95)

Die politischen Interessen im Feld der humanitären Hilfe sind sehr unterschiedlich. So können sie zur Legitimation politischen Handelns dienen oder aber auch einen bestimmten Zweck in den Außenbeziehungen von Staaten erfüllen. Darüber hinaus wird die humanitäre Hilfe von weiteren Akteur_innen wie zum Beispiel nicht staatlichen Konfliktparteien instrumentalisiert. In diesem Zusammenhang sprechen Hilfsorganisationen, insbesondere humanitäre NGOs, von einer Instrumentalisierung des Feldes und sehen sich dabei als Opfer (vgl. Caritas Europa 2011). Diese Selbstdarstellung der humanitären Hilfe, von Wirtschaft und Politik abgekoppelt, ist jedoch eine unvollständige Sichtweise. Wissenschaftler_innen wie Mark Duffield, Michael Barnett oder Dorothea Hillhorst betonen in ihren Arbeiten, dass ganz klare Verbindungen zwischen dem Feld der humanitären Hilfe und jenem der Wirtschaft und Politik bestehen. Selbst Organisationen wie das IKRK und *Médecins Sans Frontières*, die sich betont „apolitisch“ präsentieren, verfolgen nebenbei eigene politische und wirtschaftliche Interessen. (vgl. Barnett 2011; Duffield 2001; Hillhorst 2005)

Im folgenden Teil werden die politischen Verstrickungen der humanitären Hilfe näher beleuchtet. Dazu werden Fallbeispiele besprochen, bei denen die humanitäre Hilfe als Legitimation für politi-

sches Handeln „herhalten musste“. Mit humanitärer Hilfe als Bestandteil der Außen- beziehungsweise Innenpolitik einzelner Länder beschäftige ich mich anschließend. Im darauf folgenden Abschnitt werden politische Aktionen verschiedener Hilfsorganisationen analysiert.

Abschließend wird ein kurzer Abriss über wirtschaftliche Verstrickungen der humanitären Hilfe im Kontext von Neuen Kriegen dargelegt.

5.1 Humanitäre Hilfe als Legitimation

Bis in die heutige Zeit gibt es Situationen, in denen humanitäre Hilfe zur Legitimation von politischen Handlungen dient. Einer der ersten Fälle war die Etablierung der ersten Genfer Konvention 1864 und der Hilfsauftrag des IKRKs im Kriegsfall. Vorangegangen war, dass sich Regierungen davor scheuten, ein Abkommen über ein Kriegsrecht auszuarbeiten. Sie befürchteten, dass dadurch Kriege zu führen eingeschränkt oder im schlimmsten Fall sogar verboten werden konnte. Jedoch war die Gruppe rund um Henry Dunant nicht pazifistisch eingestellt. Ihr Ziel lag nicht darin, Kriege zu verbieten, sondern sie soweit wie möglich „humaner“ zu machen. Als dies den Vertreter_innen der Genfer Konferenz klar wurde, erkannten sie auch die Chance, ihre eigenen Interessen zu fördern. So wurde die Reglementierung des Krieges als Bestätigung für das Recht gesehen, Krieg zu führen. Des weiteren bot sich das IKRK auch dafür an, gegenüber der eigenen Bevölkerung den Soldatendienst positiver zu präsentieren, da nun eine Organisation da war, die sich um Verwundete und deren Rechte kümmert. (vgl. Barnett 2011: 79f; Paulmann 2013: 224) Dies änderte sich 1945 mit dem in der UN-Charta festgelegten generellen Verbot, Kriege zu führen.

„Their initial, fairly predictable, reaction was negative: they had little interest in seeing a bunch of do-good moralizing volunteers entering into the thick of battle, could hardly imagine how they might save the lives of soldiers, and dismissed their pretense of cosmopolitanism. They changed their minds, though, after concluding that Dunant's proposal might help them legitimate and save war.“ (Barnett 2011: 79)

Eine ganz andere Form der politischen Legitimation durch Hilfsorganisationen findet dann statt, wenn Hilfsorganisationen aufgrund der strikten Einhaltung der humanitären Prinzipien, Menschenrechtsverletzungen nicht öffentlich anprangern. Dies kann das Bild erzeugen, dass in einem Konflikt keine solchen Verletzungen stattfinden. (vgl. de Waal/ Omaar 1996: 216; Hussmann 2010:

10) Das bekannteste Beispiel dafür ist das Schweigen des IKRK im Bezug auf die Deportierung und Ermordung von Juden und Jüdinnen, Roma und Sinti und vielen mehr während der NS-Zeit. In den 1930er Jahren halfen Besuche von hohen Vertretern des IKRK, die Thematik der Konzentrationslager für Propagandazwecke zu nutzen:

„Zu einem für die humanitäre Sache desaströsen Propagandaerfolg des NS-Regimes wurden auch die Besuche von Konzentrationslagern durch die IKRK-Delegierten Burckhardt (1935) und Favre (1938), die sich beide ganz überwiegend positiv über die Zustände äußerten.“ (Khan 2013: 88)

Während des Krieges distanzierte sich das IKRK vom Naziregime, trat aber nicht offen gegen selbiges auf. Auch zum Völkermord in den Vernichtungs- und Konzentrationslagern bezog es nicht Stellung. Nach dem 2. Weltkrieg begründete es sein Verhalten einerseits damit, dass es nicht mit dem notwendigen Mandat ausgestattet gewesen sei, andererseits mit einem Mangel an Informationen zum Völkermord. Spätere Untersuchungen zeigten jedoch, dass das IKRK über ausreichend Informationen bezüglich des Holocaust verfügte. (vgl. Khan 2013: 85ff; Steinacher 2013) Die Gründe für dieses Verhalten sind bis heute nicht gänzlich erforscht. Jedoch steht fest, dass politische Überlegungen des Komitees, konkret der Schutz der Integrität der Schweiz und des IKRK, die Konfrontation mit dem Nazi-Regime verhinderten. Aufgrund dieser Haltung wurde dem Komitee vorgeworfen, sich ungewollt zum Helfer des Massenmordes an den Juden und Jüdinnen gemacht zu haben, da es verabsäumt hatte, durch eine klare Positionierung (zumindest theoretisch) eine breite Öffentlichkeit zu mobilisieren. (vgl. Steinacher 2013)

Zu den jüngeren Fällen gehört der Folterskandal im Gefängnis von Abu Ghuraib im Irak während der US-amerikanischen „Besetzung“. Nach dem Krieg 2003 kam es in dem von den USA geführten Gefängnis durch Angehörige der Streitkräfte zu Misshandlungen von gefangenen Irakis. 2006 kamen die Geschehnisse durch Fotos und Videos, die in Abu Ghuraib aufgenommen wurden, an die Öffentlichkeit. Im Zuge dessen wurde weltweit Kritik an den USA geäußert. (vgl. Wittrock 2006) Auch in diesem Fall verabsäumte es das IKRK, diese Menschenrechtsverletzungen öffentlich zu verurteilen. (vgl. Hussmann 2010: 10; Schade 2007: 184)

Humanitäre Hilfe kann auch zur Legitimation von repressiven Regimes dienen. Die Anwesenheit

von Hilfsorganisationen, die durch ihre Arbeit die Versorgung der Bevölkerung mit Medikamenten, Lebensmitteln und anderen Hilfsgütern zumindest ansatzweise aufrecht erhalten, kann dazu führen, dass das Regime keine eigene Infrastruktur dafür aufbauen muss. Dies bewirkt auch eine positivere Bewertung des Regimes, da sich der Machterhalt nicht rein auf Repression und Gewalt stützen muss. (vgl. Gebauer 2002: 55; Schade 2007: 184) Die Hilfsorganisationen befinden sich dabei in einem moralischen Dilemma. Der humanitäre Imperativ gebietet, dass allen Menschen, die Hilfe benötigen, diese nach Möglichkeit auch zu gewähren ist. Jedoch steht dieses Prinzip im Konflikt mit dem der Neutralität und der Unparteilichkeit.

5.2 Humanitäre Hilfe als Teil der Außenpolitik

1967 sagte der damalige Außenminister der USA, Henry Kissinger: „Disaster relief is becoming increasingly a major instrument of our foreign policy.“ (Smillie 1995: 119, zit. nach Barnett 2011: 104) Auch der spätere Außenminister der USA Colin Powell meinte 2001 in einer Rede zu dem Thema:

„[J]ust as surely as our diplomats and military, American NGOs are out there [in Afghanistan] serving and sacrificing on the frontlines of freedom. NGOs are such a force multiplier for us, such an important part of our combat team.“ (Powell 2001, zit. nach Barnett 2005: 726)

Beide Zitate zeigen, welchen Stellenwert humanitäre Hilfe in der US-amerikanischen Außenpolitik hat. Die USA ist in diesem Zusammenhang kein Einzelfall. So gut wie alle Geberstaaten verfolgen mit ihrer staatlichen Auslandshilfe auch politische Ziele (vgl. Götze 2004: 2013). Jedoch präsentiert kein anderer Staat dies auf so direkte Art und Weise wie die USA.

Die Motive für humanitäre Hilfe von Seiten der Staaten können sehr unterschiedlich sein. Die Möglichkeit, durch den Einsatz humanitärer Hilfe die eigene Außenpolitik in einem positiveren Licht darzustellen, mag ein recht verbreitetes sein. Eines der häufigsten ist aber die enge Verbundenheit zu bestimmten Regionen aufgrund von historischen Verbindungen, wie zum Beispiel einer kolonialen Vergangenheit. Ein ganz anderes Motiv wiederum ist der Versuch mit humanitärer Hilfe den eigenen politischen Einflussbereich zu sichern. Catherine Götze attestiert den Staaten, dass sie humanitäre Hilfe zum Teil dort einsetzen, wo es entweder nicht möglich oder nicht ratsam ist, mi-

litärisch einzugreifen (vgl. ebd.). Um diese Motive zu veranschaulichen, werden nun einige Beispiele dargestellt.

Hilfeleistungen aufgrund von historischer Verbundenheit von Staaten, lassen sich bei Großbritannien und Frankreich gut erkennen. Diese beiden Länder gehören zu den größten Geberstaaten weltweit. Jedoch ist ihre Hilfeleistung sowohl in der EZA, als auch in der humanitären Hilfe nicht unbedingt unparteiisch. So sind jene beiden Länder, die am meisten Gelder von Frankreich erhalten, Algerien und Haiti, zwei ehemalige französische Kolonien. Auch beim Blick auf die finanziellen Hilfestellungen Großbritanniens erkennt man historische Verbindungen zu den größten Empfängern. Ein Beispiel dafür ist der Irak, der nach dem 1. Weltkrieg zum britischen Protektorat wurde, ein anderes der Sudan, der jahrelang Kolonie des Königreichs war. Beide Staaten, Frankreich und Großbritannien, betonen zwar, dass ihre Hilfeleistungen, die Großteils über multinationale Organisationen wie die UNO oder gewisse NGOs abgewickelt werden, unabhängig von außenpolitischen Interessen seien, jedoch zeigen die genannten Beispiele eine andere Realität. (vgl. Binder et al. 2013: 109ff) Auf das Motiv der historischen Verbundenheit lässt auch das Engagement der österreichischen humanitären Hilfe schließen. Der Balkan hat für Österreich nicht nur aufgrund seiner geografischen Nähe eine wichtige Bedeutung, vielmehr ist die starke Verbindung zu den Ländern in Südosteuropa auch historisch zu erklären. Viele Länder wie das heutige Slowenien, Kroatien oder Bosnien-Herzegowina waren bis zum Ende des 1. Weltkrieges Teile der Habsburgermonarchie. Geschichtliche Zusammenhänge stellen einen wichtigen Faktor in diplomatischen Beziehungen und außenpolitischem Engagement dar. Diese sind eng verbunden mit machtpolitischen und wirtschaftlichen Interessen einzelner Staaten. (vgl. Loretz 2006)

Speziell für Großmächte ist es wichtig, Einflussbereiche für sich zu sichern. Dies kann auch über das Mittel der humanitären Hilfe laufen. Erkennbar ist dies insbesondere bei Naturkatastrophen. Bei solchen Großereignissen in der geografischen Nähe von Großmächten oder in strategisch wichtigen Regionen gibt es oft ein vermehrtes Auftreten von Staaten, die durch ihre Hilfeleistung „Flagge zeigen“ und somit ihren Interessenanspruch untermauern. Das jüngste Beispiel hierfür ist die internationale Hilfeleistung nach dem Taifun, der Anfang November 2013 den Süden der Philippinen verwüstete. 10.000 Menschen sollen nach Schätzungen von offizieller Stelle gestorben sein, über neun Millionen Menschen sind unmittelbar von den Folgen der Katastrophe betroffen. (vgl.

OCHA o.J.: b)) Länder wie China, Japan, Südkorea oder die USA waren mit einem Großaufgebot zur Stelle, um den Opfern des Sturmes zu helfen. Dazu kam noch, dass hohe Beträge für die Erstversorgung und den Wiederaufbau zur Verfügung gestellt wurden. Die USA zum Beispiel stellte anfänglich 15 Millionen EURO an Hilfsgeldern in Aussicht. Neben diesem Hilfspaket waren die Vereinigten Staaten mit einem Großaufgebot von Streitkräften vor Ort, um die Hilfsmaßnahmen auch logistisch zu unterstützen. China, das anfänglich einige hundert Million Euro an Hilfsgeldern bereit stellte, kündigte Anfang Dezember an, 1,22 Milliarden Euro an Hilfsgeldern an die Philippinen zu zahlen. (vgl. der Standard 2013; ORF 2013)

Anders sieht es mit dem Engagement der internationalen Hilfe nach den Flutkatastrophen in Pakistan 2010 aus, als doppelt so viele Menschen wie auf den Philippinen betroffen waren. Nach heftigen Monsunregen kam es im Süden des Landes zu Überschwemmungen, die zu schweren Verwüstungen führten. Von allen Geberstaaten, der UNO und NGOs wurden knapp zwei Milliarden US Dollar (umgerechnet 1,5 Milliarden Euro) zur Verfügung gestellt. (vgl. OCHA 2010) Der Vergleich zeigt deutlich, welchen strategischen Wert die Philippinen im Pazifischen Ozean haben. Dieser beruht aber auch auf den Grenzstreitigkeiten zwischen Japan und China, die seit Jahrzehnten bestehen und im Herbst 2013 einen Höhepunkt erreichten. Dabei geht es um eine Inselgruppe im Pazifischen Ozean, wo große Erdgasvorkommen vermutet werden. (vgl. der Standard 2013) Die Philippinen liegen zwar nicht unmittelbar in der Nähe dieses Gebietes, könnten aber für machtpolitische Fragen ein wichtiger Faktor in der Region sein. Die Vermutung liegt nahe, dass es China bei der finanziellen Unterstützung des verwüsteten Gebiets auch um Sympathiegewinnung bei der philippinischen Bevölkerung ging. So soll die Volksrepublik dieses hohe Budget erst in Aussicht gestellt haben, als von Seiten der USA ein verstärktes Engagement auf den Philippinen angekündigt wurde. (vgl. ORF 2013)

Ein weiteres Beispiel hierfür ist die Erdbebenkatastrophe in Haiti. Im Jänner 2010 ereignete sich ein Erdbeben mit der Stärke sieben auf der Richterskala. Das Epizentrum lag in der unmittelbaren Nähe der Hauptstadt Port-au-Prince. Das Erdbeben richtete auf der Insel erheblichen Schaden an, 100.000 Menschen starben, drei Millionen waren direkt von dem Ereignis betroffen. Die Infrastruktur des Landes, das zu einem der Ärmsten in Lateinamerika zählt, wurde fast vollständig zerstört. (der Standard 2010) Auch bei diesem Großereignis war die USA mit einer großen Anzahl von

Soldat_innen vertreten. Neben einigen Kriegsschiffen waren knapp 20.000 US-Soldat_innen in Haiti im Einsatz. (AFP 2010) Das große Engagement der USA lässt darauf schließen, dass es hierbei nicht nur um reine Hilfeleistung ging, sondern auch um territoriale Machtpolitik und die Sicherung ihres Einflussgebietes. Eine andere Vermutung wäre, dass die USA wie im Falle der Philippinen versuchten einen Sympathiebonus zu erwerben. Zwar sind dies wiederum nur Spekulationen, jedoch zeigen die eingangs gebrachten Zitate, dass diese Annahmen durchaus der Wahrheit entsprechen könnten.

5.3 Humanitäre Hilfe als Teil von militärischen Strategien

Im Zusammenhang mit den militärischen Aktivitäten der USA in Afghanistan und im Irak wurde vermehrt von einer Strategie des *winning hearts and minds* gesprochen. Diese Strategie dient als Ergänzung zu militärischen Operationen. Ursprünglich stammt sie von den britischen militärischen Interventionen während der Unabhängigkeitskriege in Malaysia, Oman und Kenia nach dem 2. Weltkrieg. Für Großbritannien war es von Bedeutung, die Bevölkerung in den betroffenen Gebieten der Konfliktländer nicht nur mit dem Notwendigsten zu versorgen, sondern auch im Bereich des Wiederaufbaus und der weiteren Entwicklung zu unterstützen. Das Ziel dieses Engagements war vordergründig nicht humanitärer, sondern militärischer Art. So sollte durch den Sympathiegewinn den (zumeist kommunistischen) Widerstandsbewegungen der Rückhalt in der Zivilbevölkerung genommen werden, um somit sichere Gebiete zu schaffen, die mit einem Minimum an militärischen Kräften besetzt werden konnten.

„The kernel of the strategy was to establish secure zones, use minimum force, apply development, and address political grievances that underlay the rebellions – all in order to turn the population against the insurgents.“ (Fishstein/ Wilder 2012: 14)

Spätestens seit dem Vietnamkrieg setzten die USA verstärkt auf die Strategie des *winning hearts and minds*, welche sie in den 1960er Jahren samt dem Slogan von den Briten kopiert hatten und setzten sie als zentralen Bestandteil ihrer militärischen Operationen ein. (vgl. ebd.: 14) Auch der damalige US-Präsident Lyndon B. Johnson meinte 1965 in einer Rede, dass der Vietnamkrieg nur durch *winning their hearts and minds* (der Vietnames_innen) gewonnen werden könne. (vgl. ebd.)

Das Konzept wird aber nicht nur von den USA getragen, sondern auch von ihren Partnerstaaten. So wurden zum Beispiel in Kanada und Großbritannien (wie auch in den USA selbst) eigene Agenturen gegründet, die sich einzig und allein dieser Strategie widmen und den jeweiligen Verteidigungsministerien untergeordnet sind.

„The theory is that when an international military force provides infrastructure and „facilities“ (such as public health clinics, wells, and schools) the population will be encouraged into collaborative relationships with the international military – reducing opportunities for insurgents and providing intelligence to the counter-insurgent forces.“ (ebd.: 15)

Ein Indikator für die Bedeutung der Strategie ist das zur Verfügung gestellte Budget. Für Afghanistan wurde 2003 das *Commanders Emergency Responds Programme* (CERP) in den USA ins Leben gerufen. Mit diesem Programm werden Hilfsprojekte, wie die Verteilung von Lebensmitteln und der Aufbau von Schulen, finanziert. 2005 lag das Budget noch unter 200 Millionen US-Dollar, 2011 lag der Betrag schon bei über einer Milliarde. (vgl. ebd.: 13-14) Dieser enorme Zuwachs unterstreicht, welchen Stellenwert diese Strategie für die USA hat.

Obwohl das *winning hearts and minds* eindeutig eine militärische Strategie ist, sind die eingesetzten Methoden jene von humanitären Hilfsorganisationen. Das Militär wird somit im Konfliktgebiet zum humanitären Helfer. (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 91) Eine andere Instrumentalisierung wird in der Zusammenarbeit der USA mit amerikanischen NGOs deutlich: 2003 wurden Hilfsorganisationen, die im Irak tätig waren und die staatliche Gelder bekamen, dazu verpflichtet, die amerikanische Flagge zu zeigen. Ansonsten würden sie die staatliche Unterstützung nicht mehr bekommen. (vgl. Barnett 2005: 731)

Die Finanzierung ist eines der wichtigsten Druckmittel für Regierungen, um NGOs für politische Zwecke einzuspannen. Neben den schon genannten, sehr offensiven Strategien der USA gehen andere Geberstaaten subtiler vor (vgl. ebd.). Eine Möglichkeit ist es, Hilfgelder über eigene Agenturen zu verwalten und nicht mehr an multilaterale Organisationen auszusahlen. Dabei wird die bilaterale Hilfe, also die direkte Hilfeleistung zwischen Staaten, gestärkt. Barnett zeigt diese Entwicklung an konkreten Zahlen auf:

„In 1988 states directed roughly 45 percent of humanitarian assistance to UN agencies in the form of multilateral assistance. After 1994, however, the average dropped to 25 percent. [...] In general while there is more aid than ever before, it is controlled by fewer donors, who are more inclined to impose conditions and direct aid toward their priorities, undermining the principle of impartiality.“ (ebd.)

Die meisten Regierungen mischen sich nicht direkt in die Hilfsprogramme von NGOs und multilateralen Organisationen ein. Jedoch können sie durch eine Schwerpunktsetzung indirekt Druck auf diese ausüben. Durch den starken Konkurrenzkampf und die verknappten Ressourcen müssen die meisten Hilfsorganisationen auf die Vorgaben der Staaten eingehen. (vgl. Weiss 2012)

Hilfsorganisation werden durch die Strategie des *winning hearts and minds*, Auflagen wie das His-sen der US-Flagge oder die Kürzung des Budgets in Bedrängnis gebracht. Indem sie sich als Empfänger von staatlichen Geldern präsentieren und die USA im Falle des Iraks kein neutraler Akteur ist, machen sie sich indirekt zur Zielscheibe von Anschlägen beziehungsweise verlieren sie so ihre Glaubwürdigkeit als neutrale Akteur_innen. Die Konsequenz aus der Ablehnung dieser politischen Eingriffe ist der Verlust öffentlicher Gelder, was für viele NGOs das Wegfallen der wichtigsten Einnahmequelle bedeuten würde. (vgl. ebd.)

5.4 Humanitäre Hilfe als Teil der Innenpolitik

Humanitäre Hilfe kann aber nicht nur ein zweckdienliches Mittel für die Außenpolitik sein, sondern auch für „Propaganda“-Zwecke oder auch konkrete Maßnahmen im Inland genutzt werden. Zum einen ist es die Imagepflege - speziell für die eigenen Bürger - und zum anderen ist es die Verlagerung sozialer und wirtschaftlicher Konsequenzen vom Inland ins Ausland.

Die Imagepflege ist vor allem dann von Bedeutung, wenn eine außenpolitische Maßnahme sich in der eigenen Bevölkerung als unpopulär entpuppt. Nach dem Irakkrieg 2003 oder dem militärischen Einsatz der USA in Afghanistan sank nach und nach die Zustimmung der Bürger_innen. Die Regierung in Washington musste diese militärischen Unternehmungen nicht politisch rechtfertigen, denn im Fall von Afghanistan war die Legitimation des militärischen Einsatzes die Zerschlagung

des Terrornetzes Al Quaida, im Irak war es die Behauptung, dass das Hussein-Regime Massenvernichtungswaffen besitze, was sich später als unwahr herausstellte. Im Falle beider Konflikte wurde außerdem propagiert, dass durch das militärische Eingreifen der USA den Ländern Demokratie und somit Freiheit gebracht worden wäre. (vgl. Lock 2005)

Die Unbeliebtheit der Kriege verstärkte sich, nachdem die Anzahl der getöteten Soldat_innen auf US-amerikanischer Seite Anstieg. Auch Folderskandale wie jener im Gefängnis von Abu Ghuraib trugen zum Stimmungswandel bei. Die US-Regierung versuchte mit Berichten und Bildern von Hilfsaktionen, durchgeführt von der Armee, ihr Image und somit den Rückhalt in der eigenen Bevölkerung wieder zu gewinnen.

„Although they justified their role on the grounds that it would improve the relief effort, they had more self-interested reasons: in order to sell the war at home the combatants wanted the favorable publicity that came with being televised delivering food to, and building shelters for, displaced populations.“ (Barnett 2005 731)

Speziell für Länder des Zentrums erfüllt die humanitäre Hilfe zusätzlich innenpolitisch einen weiteren Zweck im Bereich der Flüchtlingspolitik. In der Flüchtlingskonvention von 1951 wurde eine internationale Richtlinie bezüglich der Rechte und Pflichten von Flüchtlingen und von Aufnahmestaaten festgelegt. Der wichtigste Punkt ist, dass sich die Vertragsstaaten dazu verpflichteten, Flüchtlingen, deren Status anerkannt wurde, einen Aufenthaltstitel zu verleihen und damit ihren Schutz zu garantieren. (vgl. UNHCR o.J.) Hintergrund der Entstehung der Konvention war die Flüchtlingsproblematik in Europa nach dem 2. Weltkrieg. 1967 wurde ein Zusatzprotokoll verabschiedet, um „den geänderten Bedingungen von Flüchtlingen weltweit gerecht zu werden.“ (vgl. UNHCR o.J.) In den 1960er und 1970er Jahren blieben jedoch große Flüchtlingsströme aus, sodass die Umsetzung der Konvention speziell für westliche Staaten kein Problem war.

Dies änderte sich in den 1980er Jahren. Große Flüchtlingsströme führten nicht nur in die Nachbarregionen der betroffenen Gebiete, sondern auch nach Europa, Nordamerika und Ostasien. 1991 wurde von der UNHCR geschätzt, dass 17 Millionen Menschen auf der Flucht seien, 1995 waren es nach Schätzung derselben Organisation 27,4 Millionen. (vgl. Duffield 1997: 530) Der extreme Anstieg von Flüchtlingen führte in den Staaten des Zentrums zu einem Paradigmenwechsel bezüglich

ihrer Flüchtlingspolitik. Das Ziel war es Flüchtlingsströme nach Europa oder in die USA zu unterbinden. Dazu gab es zwei mögliche Mittel. Zum einen militärisch zu intervenieren und mit Hilfe der Streitkräfte einen *humanitarian Space* zu errichten, sodass die Flüchtlinge in ihrem Herkunftsland bleiben konnten. Jedoch widersprach dies dem Souveränitätsrecht der Staaten. Die andere Möglichkeit bestand darin, mittels der humanitären Hilfe Rahmenbedingungen zu schaffen, damit es keine zwingende Notwendigkeit mehr gab, nach Europa oder in die USA zu flüchten. Diese Rahmenbedingungen waren Flüchtlingslager im Land oder in der unmittelbaren Nachbarschaft, verstärkte Hilfslieferungen und finanzielle Unterstützung der Auffangländer. Da durch diese Maßnahme die Souveränität der Staaten gewährleistet blieb, wurde diese Art der Politik verstärkt eingesetzt. (vgl. ebd.: 528ff)

„Apart from its welfare function, the policy role of relief under war conditions is to help keep conflict-affected populations within their countries of origin. In countries where safe areas have been tried, this has usually been backed by military protection. Where the military is not involved, as in some of the negotiated programmes in Africa, the availability of humanitarian aid itself can discourage population flight.[...] [P]roviding relief in war zones has been cast as a first step to recovery and social reconstruction.“ (ebd.: 531)

5.5 Politisierung von Seiten der Hilfsorganisationen

Um ihre Einsätze möglichst uneingeschränkt durchführen zu können, berufen sich Hilfsorganisationen auf die humanitären Prinzipien Menschlichkeit, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität. Speziell die beiden großen nichtstaatlichen Organisationen IKRK/IFRC und *Médecins Sans Frontières* sehen diese Prinzipien als das Fundament für erfolgreiche humanitäre Hilfeleistung. Trotz der Unterzeichnung des *Code of Conduct* durch viele NGOs ist das Feld der humanitären Hilfe kein politikfreier Raum. Wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt wurde, verfolgen Staaten mit Hilfsleistungen andere politische Ziele. Kleinere wie auch größere Hilfsorganisationen können sich aufgrund der finanziellen Abhängigkeit dieser Instrumentalisierung nicht entziehen. Auch von Seiten der Medien werden Hilfsorganisationen gezwungenermaßen - so Schweizer - in eine Richtung gedrängt, in der sie nicht unbedingt prinzipienkonform agieren:

„Hilfsoperationen für Notsituationen, die auf ein großes Medieninteresse stoßen,

können meist besser mit privaten Spenden finanziert werden als Aktivitäten in Ländern mit „vergessenen Konflikten“ oder anderen chronischen Problemen.“ (Schweizer 2013: 341)

Aufgrund dieser externen Beeinflussung können Hilfsorganisation kaum das Argument aufrechterhalten, dass sie unparteiisch handeln. (vgl. ebd.)

Jedoch sind externe Faktoren nur ein Aspekt, wie Hilfsorganisationen politisiert werden. Die meisten haben konkrete politische Ausrichtungen. Michael Barnett sieht speziell darin die Unterscheidung zwischen *alchemical* und *emergency humanitarianism*. Diese Trennung ist aber nicht definierend, weil selbst Organisationen, die in die Kategorie des *emergency humanitarianism* fallen, nicht frei von politischen Ambitionen sind. *Médecins Sans Frontières* zum Beispiel verfolgt seit gut 20 Jahren eine Strategie zur Wahrung der humanitären Prinzipien und somit das Fernhalten der Politik aus dem Feld. „Indeed, it seemed that the more political humanitarianism became, the more that Médecins Sans Frontières wanted to defend a ‚pure‘ humanitarianism that never really existed, at least not at Médecins Sans Frontières.“ (Barnett 2011: 209) Die wahre humanitäre Hilfe liegt für *Médecins Sans Frontières* weder in Wiederaufbaumaßnahmen noch in der Etablierung von Menschenrechten, da diese Bereiche von politischen Interessen geprägt seien. Einzig und allein die Versorgung der Grundbedürfnisse der Betroffenen von kriegerischen Auseinandersetzungen und Naturkatastrophen ist daher für *Médecins Sans Frontières* humanitäre Hilfe. (vgl. ebd.: 209ff; Barnett 2009: 652f) Nach dieser Definition arbeitet *Médecins Sans Frontières* aber selbst im politischen Feld. Die Organisation engagiert sich neben humanitären Hilfsprojekten auch im Bereich des Wiederaufbaus und der EZA (vgl. Barnett 2011: 207ff).

Die Distanzierung von *Médecins Sans Frontières* von allem Politischen kann durch das verstärkte Aufkommen von Hilfsorganisationen seit den 1990er Jahren erklärt werden, die sich ganz gezielt politisch zeigen. Nach dem Ende des kalten Krieges kam es im Feld der humanitären Hilfe zu einem strukturellen Wandel. Bis Ende der 1980er Jahre gab es eine inoffizielle Trennung zwischen den Bereichen humanitäre Hilfe, EZA und Menschenrechte. Nach dem Fall des eisernen Vorhangs kam es zu stärkeren Kooperationen der drei Sektoren.

„Relief and development agencies were tunneling toward each other: relief agencies

were increasingly contemplating how to tie relief to postconflict reconstruction, and development agencies were increasingly trying to use relief operations as a springboard for development. Both relief and development agencies were interacting more and more with human rights activists, and the three sectors began discovering areas of common concern and wondering how integrating their activities might create synergies for progress and peace“ (ebd.: 197)

Von diesem Prozess versucht *Médecins Sans Frontières* Abstand zu gewinnen. So verlautbarte die Organisation etwa, dass sie keine Menschenrechtsorganisation sei. Zwar würden die grundlegenden Moralvorstellungen der Organisation auf die Menschenrechte bauen, jedoch liege ihre Arbeit nicht im Kampf um diese, sondern in der Versorgung von Hilfsbedürftigen. (vgl. ebd.: 210; Dijkzeul/Reinhardt 2013: 93-94)

Im Gegensatz zu *Médecins Sans Frontières* betont CARE, politisch zu sein bzw. zu handeln. Neben der technischen Abwicklung von Hilfslieferungen setzt sich CARE für Menschenrechtsprojekte in Konfliktgebieten ein.

„[...] CARE was revisiting its organizational culture, it also was striving to diversify its funding base and reduce its dependence on the United States. Also CARE was focusing on social and economic rights, whereas the U.S. Government preferred its rights political and civil. Its advocacy work frequently led it to oppose American foreign policy.“ (Barnett 2011: 198)

So sieht die Organisation auch eine Notwendigkeit darin, Machtverhältnisse zu verstehen und dementsprechend mit den jeweiligen Machtkonstellationen zu arbeiten. (vgl. Barnett 2011: 201)

Wiederum anders zeigt sich die politische Ausrichtung von Hilfsorganisationen in jenen Fällen, wo diese sich im Speziellen gegen die Prinzipien der Unparteilichkeit und Menschlichkeit stellen. Dennis Dijkzeul und Dieter Reinhardt bringen in ihrem Artikel die Beispiele der beiden NGOs Norwegian People's Aid (NPA) und Catholic Relief Services (CRS) an. Die NPA war jahrelang im Sudan tätig, wo bis 2011 Bürgerkrieg zwischen der Karthumer Regierung und der Unabhängigkeitsbewegung Sudan People's Liberation Movement (SPLA) herrschte. Letztere schaffte es schließlich einen unabhängigen Staat zu erkämpfen, den 2011 ausgerufenen Südsudan. NPA arbeitete eng mit der SPLA zusammen. So war die Organisation nur in jenen Gebieten tätig, welche unter der Kontrolle

der Befreiungsbewegung standen. Ähnlich war es mit CRS in Sierra Leone während des Bürgerkrieges zwischen dem Staat und der Revolutionary United Front (RUF) von 1991 bis 2002. CRS weigerte sich, in Gebieten zu arbeiten, welche sich unter der Kontrolle der Rebellenorganisation befanden. (2013: 93) Diese beiden Beispiele zeigen, wie Hilfsorganisationen (in)direkt Partei ergreifen und somit auch Konfliktparteien unterstützen.

Auch UN-Organisationen können kaum mit ihrer „apolitischen“ Haltung überzeugen. Das liegt schon vordergründig an der Tatsache, dass die obersten Gremien mit Personen besetzt sind, die von Staaten nominiert werden. Auch durch die Abhängigkeit von Staaten in der Finanzierung kommen Zweifel auf, inwieweit die UN-Organisationen neutral und unabhängig sein können. Jedoch sind dies nicht die einzigen Punkte, die aufzeigen können, wie die humanitäre Hilfe der UNO im politischen Feld involviert ist. Einige Organisationen betätigen sich selbst im politischen Rahmen, so zum Beispiel das UNHCR. Bei der Gründung des Flüchtlingsbüros wurde als Aufgabebereich die Versorgung von Flüchtlingen festgelegt. Als jedoch Ende der 1970er Jahre die Frage nach der Rückführung von Flüchtlingen aktuell wurde, kam das UNHCR automatisch ins politische Feld. (vgl. Barnett 2011: 205ff)

„Because it would be difficult to determine when it was safe to repatriate refugees without some sense of whether the situation at home had improved, the UNHCR had to begin to look at the conditions of refugee-producing countries – in other words, politics.“ (ebd.: 206)

Seit diesem Zeitpunkt ist das UNHCR nicht nur im operativen sondern auch im politischen Bereich für alle Belange der Flüchtlingspolitik zuständig.

Bei der Frage nach der Politisierung der Hilfsorganisationen geht es im Wesentlichen darum, inwieweit die Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit in den Organisationen eine Rolle spielen. Dennis Dijkzeul hat dafür eine Grafik erstellt, die vereinfacht zeigen soll, wie nahe beziehungsweise fern einzelne Organisationen diesen beiden Prinzipien sind.

„Unparteilichkeit (Impartiality) – Solidarität (Solidarity): Das Ende der horizontalen Achse ‚Unparteilichkeit‘ bezieht sich darauf, dass eine Organisation alle von einer Krise betroffenen Menschen nach ihrem Bedarf humanitär versorgt. Das andere Ende der

Achse, „Solidarität“, bezieht sich darauf, dass eine Organisation ausdrücklich ihre Arbeit als bewusste Parteinahme für einen am Konflikt beteiligten Akteur und dessen politische Agenda definiert und entsprechend ihre Hilfsressourcen einsetzt. [...] Unabhängigkeit (Independence) – Auftragnehmer (Subcontractor): Die vertikale Achse stellt den Grad der Unabhängigkeit der Handlungen einer bestimmten Organisation dar. Ist die Organisation wirklich unabhängig von Regierungen? Unabhängigkeit umfasst finanzielle und politische Elemente.“ (Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 94-95)

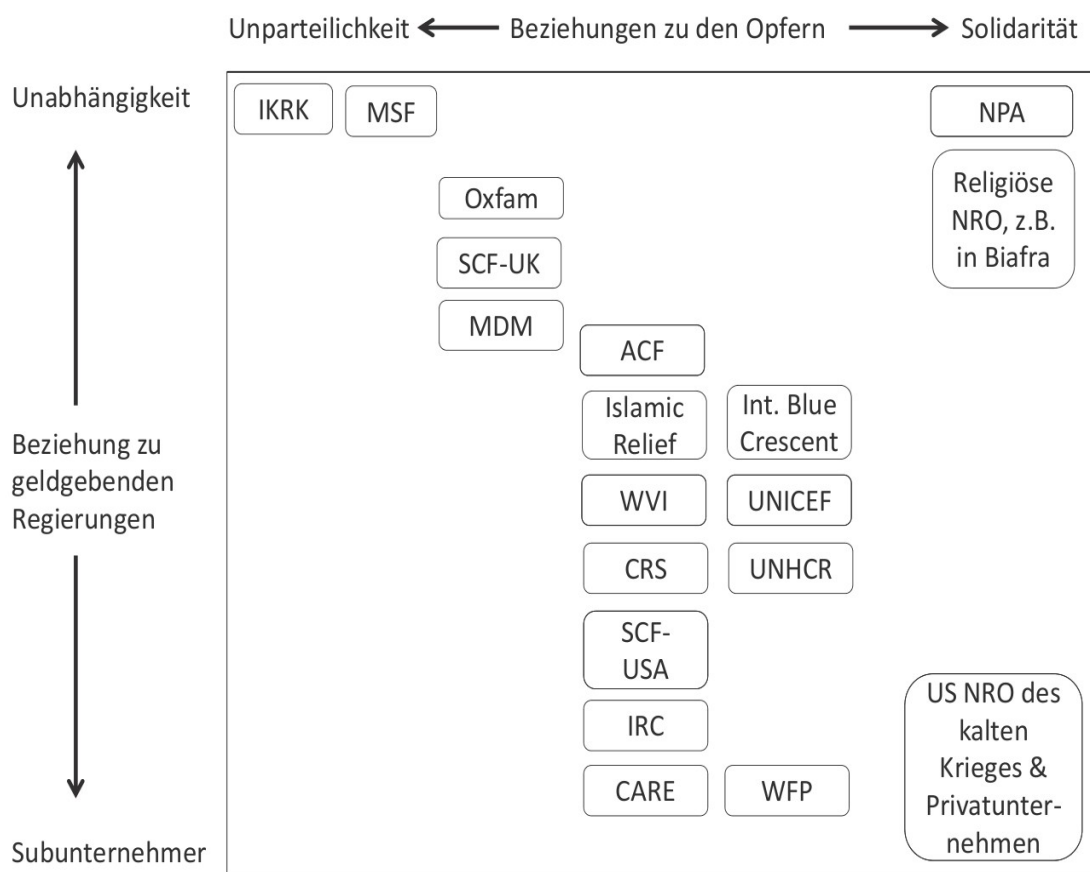


Abb. 3: „Mentale Landkarte zu den größten internationalen humanitären Organisationen“.

(Quelle: Dijkzeul 2010 zit. nach Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 94-95)

Die Grafik verdeutlicht, dass einzig das IKRK und *Médecins Sans Frontières* den Prinzipien (weitgehend) entsprechen. Es zeigt auch, dass Hilfsorganisationen, wenn sie verstärkt als Subunternehmer arbeiten, sich weiter vom Prinzip der Unparteilichkeit entfernen. Einzig NPA und religiöse NGOs können trotz direkter Solidarität zu den Opfern an der Unabhängigkeit festhalten. (vgl. ebd.)

Die Grafik verdeutlicht auch, inwieweit externe und interne Faktoren eine Rolle spielen können. Umso weiter sie auf der Ebene der Subunternehmer sind, umso eher dürften externe Einflüsse eine Rolle spielen. Am deutlichsten zeigte sich dies bei US-amerikanischen NGOs während des Kalten Krieges. Die Regierung in Washington setzte während des Ost-Westkonflikts NGOs gezielt ein, die den Kampf gegen den Kommunismus mit Hilfsprogrammen unterstützen sollten. Ein jüngeres Beispiel ist der Einsatz von Hilfsorganisationen für die *hearts-and-minds*-Strategie. Wenn sich hingegen eine Hilfsorganisation eher auf der Solidaritätsebene befindet, auf der anderen Achse jedoch im Bereich der Unabhängigkeit ist, spricht vieles dafür, dass es sich um einen Fall interner Politisierung handelt. Konkrete Beispiele sind zum einen das der NPA während des Sudankonfliktes. Zum anderen zeigt sich oft, dass religiöse Organisationen dort Hilfe leisten, wo Menschen mit der passenden Glaubensrichtung leben. Dies traf etwa auf den Biafra-Konflikt zu, als insbesondere christliche NGOs die Seite der rebellierenden Ibo unterstützten, da diese mehrheitlich christlich sind. Aber auch International Blue Crescent führt Hilfsprogramme hauptsächlich in muslimischen Ländern durch. (vgl. Dijkzeul/ Reinhardt 2013: 95-96)

Problematisch an diesem Schaubild ist, dass es einige Fragen offen lässt. So sind zwar das IKRK und *Médecins Sans Frontières* die absoluten „Spitzenreiter“, was die Frage der Einhaltung der Prinzipien angeht, jedoch zeigt es nicht auf, inwiefern diese Organisationen doch politisch agieren. (vgl. Barnett 2011: 196ff)

5.6 Humanitäre Hilfe im Kontext der Kriegsökonomie

Humanitäre Hilfe ist im Zusammenhang mit den Neuen Kriegen mit weiteren Problematiken bezüglich der Neutralität in Konflikten konfrontiert. Der Wandel des Krieges weg vom Staatenkrieg, in dem sich zwei Staaten mit regulären Armeen auf klar definierten Fronten begegnen, hin zu einer asymmetrischen Kriegsführung, in der weder Kombattant_innen noch Front klar zu erkennen sind, veränderte auch die Art der Kriegsökonomie. Bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts erfolgte die Finanzierung der Armeen über öffentliche Mittel. Wenn Steuereinnahmen nicht ausreichten, wurde der Krieg mit Staatsanleihen auf Kreditbasis finanziert. Dies war zum Beispiel der Fall im 1. Weltkrieg, als speziell im deutschen Kaiserreich und der Donaumonarchie solche Papiere zur Fi-

finanzierung des Krieges ausgegeben wurden. Staaten sind zu dieser Maßnahme in der Lage, da sie einen legalen Status haben und somit legal Kredite erwerben oder Vermögenswerte des Staates wie Land verpfänden können. Rebellen Gruppen, Terrororganisationen, Freiheitsbewegungen und dergleichen besitzen nicht diese Finanzierungsmöglichkeiten und müssen somit auf andere Art und Weise Geldmittel für ihren Kampf beschaffen. Oft läuft dies über illegale Wege. So sind etwa die Guerillabewegungen in Kolumbien auf den Drogenhandel angewiesen. Andere verkaufen Edelhölzer oder Bodenschätze, beispielsweise Gold oder wie Rebellen Gruppen in der demokratischen Republik Kongo Coltan²³. Eines der bekanntesten Beispiele sind die sogenannten Blutdiamanten, mit denen sich unter anderem die RUF in Sierra Leone finanziert hat. Vor allem der Verkauf von Bodenschätzen oder Drogen ist die wesentliche Grundlage zur Finanzierung der Neuen Kriege. (vgl. Kaldor 1999; Weiss: 2012)

Mit den Neuen Kriegen veränderte sich die Logik der Kriegsführung. So ist das Ziel nicht mehr unbedingt, politische Veränderungen zu erwirken, sondern vielmehr die wirtschaftliche Grundlage der Konfliktparteien zu sichern. (vgl. Lock 2005: 103) In Bezug auf die humanitäre Hilfe heißt das:

„The focus is not so much on benefiting from violence but rather on taking advantage of efforts to relieve the suffering caused by violence. More violence means more suffering and more succor with more opportunities to profit.“ (Weiss 2012: 132)

Humanitäre Hilfe ist sowohl für Rebellen Gruppen als auch für Regierungen von Staaten, in denen Kriege herrschen, eine lukrative Einnahmequelle geworden. Hilfsorganisationen bieten den Akteur_innen in Konfliktgebieten viele Optionen, um durch die Hilfeleistung profitieren zu können. Die humanitäre Hilfe wird dabei - meistens ungewollt - Akteurin in bewaffneten Konflikten. Die Problematik besteht in diesen Fällen in einem Wertekonflikt. Sie muss sich entscheiden, inwieweit sie dem Prinzip der Menschlichkeit oder dem der politischen Neutralität folgen soll.

Eines der größten Probleme, mit denen sich Hilfsorganisationen in Konfliktgebieten auseinandersetzen müssen, besteht darin, dass Hilfslieferungen wie Lebensmittel, Medikamente oder andere Hilfsprodukte von den Konfliktparteien zu eigenen Zwecken missbraucht werden können. So gingen während des Krieges in Bosnien-Herzegowina Anfang der 1990er Jahre knapp 50 Prozent der Lebensmittellieferungen an Kombattant_innen. In Somalia sollen im selben Zeitraum fast 80 Pro-

23 Coltan wird in der Mikroelektronik verwendet.

zent der Lebensmittelhilfe direkt an lokale Warlords gegangen sein. (vgl. ebd.: 133f) Lebensmittel sind in Konfliktgebieten auf zweifache Weise nützlich. Zum einen können damit die eigenen Truppen mit ausreichend Nahrung versorgt werden, zum anderen kann durch die Lebensmittelknappheit Profit gemacht werden, indem sie entweder zu erhöhten Preisen verkauft werden, oder aber durch die Verteilung an die Bevölkerung deren Sympathie gewonnen werden kann. (vgl. Münkler 2002: 175ff) Der Missbrauch von Hilfslieferungen fußt jedoch selten auf Diebstahl. Im Regelfall wird von den Konfliktparteien quasi als Steuer eine Abgabe von den Hilfsorganisationen verlangt, damit diese überhaupt sicher in ihre Zielgebiete kommen und dort ihren Hilfsauftrag durchführen können. So wurden im Krieg in Bosnien-Herzegowina von den kroatischen Kombattant_innen fast 27 Prozent der gesamten humanitären Hilfe für eigene Zwecke als „Zölle“ eingefordert (vgl. Kaldor 1999: 175). Westliche Geber nehmen diese Form von Zweckentfremdung oftmals in Kauf. „Tatsächlich betrachten [sie] angesichts der Bedürfnisse völlig schutzloser Bevölkerungsgruppen eine Abzweigung von fünf Prozent als hinnehmbar.“ (ebd.)

Nach Mary Kaldor (1999:173) können Konfliktparteien von Hilfsorganisationen profitieren in dem sie die Wechselkurse zu ihren Gunsten manipulieren. Speziell Staaten wie der Sudan oder Äthiopien, aber auch sogenannten Rebellengruppen setzen dieses Mittel zur Maximierung ihrer Profite ein. So werden den Organisationen neben extrem ungünstigen Wechselkursen übertrieben hohe Beträge für Gebrauchsgüter, z.B. Treibstoff, verrechnet. Hilfsorganisationen kommen nicht umhin, auf diese Konditionen einzugehen, um ihren humanitären Auftrag erfüllen zu können. Einzelne lokale Gruppen und sogar ganze Staaten profitieren von dieser Manipulation immens. (vgl. auch Weiss 2012: 135ff) Die Beeinflussung des Marktes kann durch die Kontrolle von Hilfslieferungen effektiver durchgeführt werden. Dabei wird nicht nur das Personal von Hilfsorganisationen zur Kasse gebeten, sondern auch die Zivilbevölkerung.

„To counteract this, one of the more astute measures used in Somalia in 1993, for example, was to make foodstuffs commercially available, rather than free, which enticed legitimate traders back into business.[...] Similarly, the ICRC cooked rice supplies to decrease their economic value and inhibit predatory economic behavior such as re-selling foodstuffs.“ (Weiss 2012: 137)

Hilfsorganisationen können aber nicht nur gute Einnahmequellen für Konfliktparteien sein, sie

eignen sich auch, um Vermögenswerte außer Landes zu schaffen. Dabei wird ein komplexes System genutzt, das auf verschiedenen Ebenen vernetzt ist. So werden der reguläre Markt, der Schwarzmarkt, die offiziellen und inoffiziellen Außenbeziehungen sowie die humanitäre Hilfe dazu benutzt, Wertgegenstände und Vermögen ins Ausland zu bringen. Mark Duffield argumentiert, dass Wertgegenstände und Kapital erst einmal nach oben, also an die höchsten Stellen in einem Land gehen und dann über die gleichen Kanäle, auf denen Hilfsgüter ins Land kommen, ausgeführt werden. (vgl. Duffield o.J. 56 zit. nach. Kaldor 1999: 176)

Die neue Form der Kriege und deren komplexe politische und wirtschaftliche Verhältnisse sind mit einer Zunahme von Gewaltexzessen verbunden. Kampfhandlungen werden nicht mehr gegen feindliche Gruppen geführt, sondern gegen die Zivilbevölkerung. Vorrangiges Ziel ist nicht, militärisch zu obsiegen, sondern die Gewalt aufrechtzuerhalten und somit auch die wirtschaftliche Ausbeutung einer Region und/oder einer Bevölkerungsgruppe bestehen zu lassen. Der Krieg wird somit zur Wirtschaftsform, die sich selbst erhält. (vgl. Kaldor 1999; Münkler 2002) Der Bereich der humanitären Hilfe spielt dabei eine wesentliche Rolle, indem diese den inländischen Markt eines Konfliktlandes mit Hilfsgütern aus dem internationalen Markt versorgt und nebenbei auch Devisen in das Land bringt.

Neben dem Missbrauch der humanitären Hilfe durch Konfliktparteien hat diese auch für den regulären Markt eine wichtige Funktion. Sowohl in Konfliktgebieten als auch in Regionen, in denen eine Naturkatastrophe gewütet hat, sind Hilfsorganisationen, sobald sie sich eingerichtet haben, einer der wenigen Arbeitgeber. Organisationen benötigen neben Fachpersonal wie Dolmetscher_innen, Ärzt_innen, Pflegepersonal und vielen mehr, auch Angestellte, die Arbeiten wie Chauffeur- oder Reinigungsdienste durchführen oder als Sicherheitspersonal tätig sind. Angestellte von solchen Organisationen bekommen oftmals ein höheres Gehalt, als in den jeweiligen Ländern durchschnittlich üblich ist.

„International salaries paid regularly and in foreign exchange are attractive not only to professionals, technicians, and those with language skills to communicate with locals but also to drivers, guards, gardeners, and maids. Stories of manual laborers working for external agencies who earn 10 times the salary of senior government officials highlight the problems of skewed incentives in aid economies.“ (Weiss 2012: 135)

Dadurch ergibt sich die Problematik, dass speziell in Langzeitkonflikten qualifiziertes Personal von wichtigen Positionen abwandert. Dies führt zu einer signifikanten Schwächung des Inlandmarktes oder der Regierung, was schlussendlich desaströse Folgen für ein Land oder eine Region haben kann. (vgl. ebd.)

Hilfsorganisationen stehen oft in der Kritik, durch ihre Arbeit Kriege zu verlängern und lokale Strukturen zu zerstören. So wird ihrem Wirken derselbe negative Effekt nachgesagt, welchen der Imperialismus im 19. und 20. Jahrhundert mit sich brachte (vgl. Weiss 2012: 138). Mark Duffield argumentiert sogar, dass Hilfsorganisationen Kriege als neue internationale politische Wirtschaftssektoren benötigen. Diese sind für Hilfsorganisationen die Legitimation für ihr Dasein und somit für das Akquirieren von Spenden. (2001: 93)

Akteur_innen in der humanitären Hilfe sind sich meistens bewusst, dass sie Teil der Kriegsökonomie sind. So bestehen viele Organisationen darauf, dass sie neutral und unparteilich sind, aber in Hinblick auf den humanitären Imperativ als höchstes Gebot auch Kompromisse gemacht werden müssen, um Betroffene zu erreichen und entsprechend versorgen zu können.²⁴ Inwieweit in Ländern, in denen es systematisch zu einem Missbrauch der humanitären Hilfe kommt, ein Abzug von Hilfsorganisationen der einheimischen Bevölkerung mehr helfen würde als deren verweilen, bleibt umstritten. Fakt ist, dass sich Hilfsorganisationen nicht auf ihren „neutralen“ Status gegenüber Konfliktparteien berufen können, um ihre Aufgabe zu erfüllen. In einem Bericht der OCHA heißt es: „Humanitarian action is under attack, but neither governments, parties to armed conflicts, nor other influential actors are doing enough to come to its relief.“ (OCHA 2011)

5.7 Do No Harm

Angesichts der herben Kritik an der humanitären Hilfe, die sowohl von wissenschaftlicher als auch von öffentlicher Seite angebracht wurde, entstand Ende der 1990er Jahre der *Do-No-Harm*-Ansatz. Eine Forschungsgruppe unter der Leitung von Mary Anderson analysierte diverse Fälle, in denen Hilfsorganisationen durch ihre Arbeit nicht mehr als unparteiische und neutrale Akteur_innen

24 Gespräch mit einem Mitarbeiter des Roten Kreuzes Österreich, Wien August 2013

agierten und mehr Schaden anrichteten, als sie Hilfe leisteten.

Die Situation im Flüchtlingslager in Goma 1994 ist so ein Fall. Nach dem Genozid in Ruanda 1993 flohen mehrere tausend Menschen (zumeist Hutus) von der heranrückenden Rebellenarmee der Tutsis in die benachbarten Länder. Darunter waren auch viele der Hutus, die sich aktiv an den Massakern beteiligt hatten. Eines der größten Flüchtlingscamps entstand in der Nähe der Stadt Goma in Zaire, der heutigen Demokratische Republik Kongo. Die Hilfsaktion für die Flüchtlinge, die daraufhin anlief, gehört bis heute zu den größten ihrer Art und unzählige westliche Hilfsorganisationen waren vor Ort am Werk. Jedoch hatten Hutu-Rebellen das Camp unter ihre Kontrolle gebracht und benutzten es als Rekrutierungsstelle und als Versorgungsquelle für ihre Armee. Hilfsorganisationen befanden sich in einem Dilemma. Zum einen konnten sie den Flüchtlingen helfen, zum anderen versorgten sie aber die Hutu-Rebellen mit Lebensmitteln, Medikamenten und anderen Produkten. (vgl. Polman 2010: 26ff) Helfer_innen mussten sich oft die Frage stellen, inwieweit sie den Missbrauch noch tolerieren konnten. Angesichts der Tatsache, dass die Versorgungslage sehr schlecht war und zudem noch Epidemien ausbrachen, wurde die Hilfeleistung fortgesetzt, bis die ruandische Armee dem Treiben ein Ende setzte und das Flüchtlingslager 1996 eroberte und auflöste. (vgl. Jamann 2013: 352f; Polman 2010: 44ff) Anhand solcher Beispiele wurde im *Do-No-Harm*-Ansatz ein Analyserahmen entwickelt, der eine konfliktsensible Programmplanung ermöglichen soll, mithilfe derer Hilfsorganisationen sich zumindest theoretisch besser auf ihre Rolle vorbereiten können, um Situationen wie solche in Goma zu vermeiden. (vgl. Jamann 2013: 353ff)

„Dieser Analyserahmen bietet im Wesentlichen drei Dinge: Erstens identifiziert er die Kategorien der Information, zweitens organisiert er diese Informationen und drittens zeigt er die Verbindungen zwischen den Kategorien auf.“ (ebd.: 356)

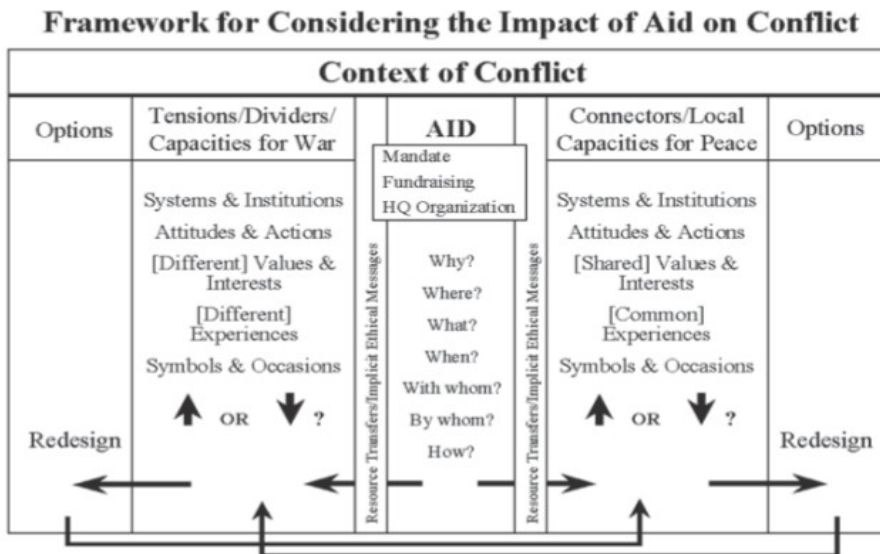


Abb. 4: „Framework for Considering the Impact of Aid on Conflict.“ (Quelle: Anderson 1999, S. 69)

Dieser Ansatz wurde in theoretischen Auseinandersetzungen hoch gelobt, jedoch ergeben sich in der praktischen Durchführung einige Probleme. Für humanitäre Hilfe zählt in erster Linie die Rettung von Menschenleben. Durch den meist herrschenden Zeitdruck werden Themen wie Konfliktbearbeitung oftmals außer Acht gelassen. Es ist außerdem schwierig, die Effekte der Hilfeleistung genau zu messen, da die Datenerhebung oft sehr mühsam und auch nicht ohne Gefahr ist. Profiteure der humanitären Hilfe sind zumeist nicht daran interessiert, dass durch genauere Messungen Gewinne abhanden kommen. (vgl. Jamann. 360f) Im Gegensatz dazu kritisieren Hilfsorganisationen, dass durch eine zu starke Fokussierung auf den *Do-No-Harm*-Ansatz die humanitäre Hilfe weitestgehend zurückgeschraubt wird. (vgl. ebd.: 361)

„Do No Harm' ist seither ein elementarer Bestandteil von konfliktensibler Projektplanung geworden und hat die humanitäre Akteurgemeinschaft um die Möglichkeit bereichert, aus kritischen Analysen und Diskussionen konkreten praktischen Nutzen zu ziehen.“ (ebd.: 361f)

6 Conclusio

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, Geschichte und Gegenwart der humanitären Hilfe zu beleuchten und dabei zu analysieren, inwiefern sie mit der Politik verstrickt ist und somit die Hilfsorganisationen im Widerspruch zu den humanitären Prinzipien stehen.

Zu diesen humanitären Prinzipien gehören Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit, welche nicht nur als Richtlinien, sondern auch als Legitimation humanitärer Hilfsorganisationen dienen sollen. Ihr Ursprung liegt in der Gründung des IKRK durch Henry Dunant im Jahr 1863. Spätestens seit dem Ende des 20. Jahrhunderts wurden sie von diversen staatlichen, nichtstaatlichen und multilateralen Hilfsorganisationen als allgemeine Basis für die humanitäre Hilfe anerkannt.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit dem humanitarian space, welcher ein Interaktionsfeld zwischen den Hilfsorganisationen und der hilfsbedürftigen Bevölkerung ist. Dieses Interaktionsfeld steht oftmals in enger Verbindung zur Politik, weil der humanitarian space von staatlicher Seite geschützt werden sollte. Wenn der Schutz der Hilfsorganisationen und der Zivilbevölkerung im humanitarian space nicht mehr gegeben ist, kann die UNO in Form von peacekeeping-Missionen eingreifen.

Im vierten Kapitel werden Struktur und Finanzierung einzelner humanitärer Hilfsorganisationen betrachtet. Es zeigt sich, dass alle in dieser Arbeit präsentierten Hilfsorganisationen - abgesehen von Medecins Sans Frontières - den Großteil ihres Budgets von Staaten beziehen, was eine klare politische Verstrickung impliziert. Eine weitere Verknüpfung zwischen Politik und humanitärer Hilfe stellen staatliche Hilfsorganisationen dar, welche seit nunmehr gut 20 Jahren vermehrt in diesem Feld tätig sind.

Speziell im letzten Kapitel zeigt sich, dass die humanitäre Hilfe eng verstrickt ist mit politischem Handeln. Sie wird als Mittel der Außen- oder Innenpolitik eingesetzt und insbesondere in den Neuen Kriegen zur Ressourcenbeschaffung von den Konfliktparteien instrumentalisiert. Hilfsor-

ganisationen sind aber nicht nur passive Akteurinnen, mitunter sind ihre Tätigkeiten auch ganz klare politische Handlungen.

Jedoch unterscheiden sich Hilfsorganisationen zum Teil erheblich darin, inwieweit sie mit der Politik verstrickt sind. *Medecins Sans Frontières* und die Rotkreuzbewegung grenzen sich zumindest durch ihr Auftreten von allem politischen ab. Dagegen tritt CARE ganz offen als politischer Akteur auf. So kann keine allgemein gültige Aussage über die politische Verstrickung von humanitären Hilfsorganisationen gemacht werden. Die vorliegende Arbeit zeigt jedoch, dass das Feld der humanitären Hilfe eng verbunden mit politischen Interessen ist und somit ein klarer Widerspruch zu den humanitären Prinzipien, insbesondere dem der Neutralität besteht.

Bibliographie

AFP (2010): US rejects Latin American claim it is 'occupying Haiti. Online unter:

<http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hxPFjXRHzg1A1D9UuUAKhbd7j98A>

[letzter Zugriff: 05.01.2014]

Anson, Chioke I./Pfeifer, Geoffrey (2012): A critique of humanitarian reason: agency, power, and privilege. In: Journal of Global Ethics, Volume 9, No. 1, 49-63. Online unter:

<http://dx.doi.org/10.1080/17449626.2012.756419>, [letzter Zugriff 04.11.2013]

Barnett, Michael (2005): Humanitarianism Transformed. In: Perspectives on Politics, Volume 3, Number 4, 723-740. Online unter: <http://academic.udayton.edu/richardghere/.../Barnett.pdf>,

[letzter Zugriff 04.11.2013]

Barnett, Michael (2009): Evolution Without Progress? Humanitarianism in a World of Hurt. In: International Organization, Volume 63, Issue 04, 621-663

Barnett, Michael (2011): Empire of humanity. A History of Humanitarianism. Ithaca and London: Cornell University Press

Binder, Andrea/ Gaus, Alexander/Meier, Claudia (2013): Alte und neue staatliche Geber: Auf dem Weg zu einem universellen humanitären System?. In: Lieser, Jürgen/Dijkzeul, Dennis: Handbuch Humanitäre Hilfe. Berlin-Heidelberg: Springer Verlag, 105-126

BMLV (o.J.): Chronik der österreichischen Streitkräfte 1990 – 1999. Online unter:

http://www.bmlv.gv.at/facts/geschichte/chronik_1990.shtml [letzter Zugriff: 28.10.2013]

Bundesgesetzblatt (2008): Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. 33. Bundesgesetz: Rotekreuzgesetz – RKG). (NR: FPXXIII RV 233 AB 351 S. 42. BR: AB 7874S. 751.). 33. Bundesgesetz über die Anerkennung des Österreichischen Roten Kreuzes und den Schutz des Zeichens des

Roten Kreuzes (Rotkreuzgesetz – RKG). Online unter:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2008_I_33/BGBLA_2008_I_33.pdf

[letzter Zugriff 04.11.2013]

CARE International (o.J.: a): History. Online unter:

<http://www.care-international.org/about-us/history.aspx> [letzter Zugriff 04.10.2013]

CARE International (o.J.: b): Accountability. Online unter:

<http://www.care-international.org/about-us/accountability.aspx> [letzter Zugriff 25.01.2014]

CARE International (o.J.: c): Principles & Standards. Online unter:

<http://www.care-international.org/about-us/core-values/principles-and-standards.aspx> [letzter

Zugriff: 25.01.2014]

CARE International (2013): Fighting Poverty by empowering women and Girls in the poorest communities around the world. Care International Annual Report 2012. Online unter:

<http://www.care-international.org/uploaddocument/news/publications/general>

[%20information/english/ci%20annual%20report%202012_web%20version.pdf](http://www.care-international.org/uploaddocument/news/publications/general) [letzter Zugriff

25.01.2014]

Caritas Deutschland (o.J.): Anwalt einer solidarischen Welt. Online unter:

<http://www.caritas.de/diecaritas/deutscher Caritasverband/> [letzter Zugriff 16.11.2013]

Caritas Europa (2011): Den Widerspruch zwischen Politik und Praxis überwinden. Online unter:

<http://www.caritas-international.de/beitraege/humanitaerehilfebrauchtklareprinzipien/177628/>

[letzter Zugriff 12.01.2014]

Caritas International (o.J.: a): Unsere weltweite Arbeit. Jahresbericht 2012. Online unter:

<http://www.caritas-international.de/ueberuns/jahresbericht/> [letzter Zugriff 02.12.2013]

Caritas International (o.J.: b): Positionspapiere: Caritas international bezieht Stellung. Online unter: <http://www.caritas-international.de/wasunsbewegt/stellungnahmen/> [letzter Zugriff 25.01.2014]

Caritas Österreich (2013): Caritas & Du. Wirkungsbericht 2012. Online unter: http://www.caritas.at/fileadmin/user/oesterreich/publikationen/service_und_downloads/jahresbericht/jb2012_flashversion/index.htm [letzter Zugriff 25.01.2014]

De Chainé, Robert (2002): Humanitarian Space and the Social Imaginary: Médecins Sans Frontières/Doctors Without Borders and the Rhetoric of Global Community. In: Journal of Communication Inquiry, Volume 26, No. 4, 354-69

De Waal, Alex/Omaar, Rakiya (1996): Humanitarismus ohne Grenzen? Das Wesen humanitärer Hilfe im Wandel. In: Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz (Hg): Der neue Interventionsismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger GmbH

DerStandard (2013): Philippinen: 9,5 Millionen Menschen von Taifun betroffen. Online unter: <http://derstandard.at/1381371269187/Einer-der-staerksten-je-gemessenen-Taifune-trifft-auf-Philippinen> [letzter Zugriff: 25.01.2014]

Dijkzeul, Dennis/ Reinhardt, Dieter (2013): Das internationale humanitäre System und seine Akteure. In: Lieser, Jürgen/Dijkzeul, Dennis: Handbuch Humanitäre Hilfe. Berlin-Heidelberg: Springer Verlag, 77-104

Brassard-Boudreau, Cynthia/ Don, Hubert (2010): Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access. In: The Journal of Humanitarian Assistance. Online unter: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/863> [letzter Zugriff 11.11.2013]

Duffield, Mark (1997): NGO relief in war zones: Towards an analysis of the new aid paradigm. In: *Third World Quarterly*, Volume 18, No. 3, 527-542. Online unter: <http://dx.doi.org/10.1080/01436599714858> [letzter Zugriff 04.11.2013]

Duffield, Mark (2001): *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. New York: Zed Books

Dunant, Henry J. (1962): *Eine Erinnerung an Solferino*. Roten Kreuz Schweiz. Neuausgabe 1962, 5. Aufl. Genf

European Union (2008): *The European Consensus on Humanitarian Aid*. Online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF> [letzter Zugriff: 16.05.2013]

Fahl, Gundolf (1983): *Humanitäres Völkerrecht*. Berlin: Berlin Verlag

Fishstein, Paul/ Wilder, Andrew (2012): *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Medford: Feinstein International Center

Gebauer, Thomas (2002): *Zwischen Befriedigung und Eskalation*. Online unter: http://www.medico.de/download/mi_report-24_it.pdf [letzter Zugriff: 25.01.2014]

Geuke, Willibald (2002): CARE international: NGO mit konförderaler Struktur. In: Frantz, Christiane/ Zimmer, Annette (Hg) (2002): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*. Opladen: Leske + Budrich, 161-174.

Götze, Catherine (2004): *Humanitäre Hilfe – Das Dilemma der Hilfsorganisationen*. In: *Der Bürger im Staat. Die neuen Kriege*. Volume 4. No. 4, 210-216

Hilhorst, Dorothea/Jansen, Bram J. (2012): *Constructing Rights and Wrongs in Humanitarian Action: Contributions from a Sociology of Praxis*. In: SAGE, Volume 46, No. 5, 891-905

Hilhorst, Dorothea/ Jansen, Bram J. (2010): Humanitarian Space as Arena: A Perspective on the Everyday Politics of Aid. In: Development and Change. Volume 41, No. 6, 1117-1139

Harmer, Adele/ Stoddard, Abby/ Toth, Kate (2013): Aid Worker Security Report 2013. The New Normal: Coping with the kidnapping threat. Online unter:
https://aidworkersecurity.org/sites/default/files/AidWorkerSecurityReport_2013_web.pdf [letzter Zugriff: 25.01.2014]

Hussman, Marc Eric (2010): Über die gegenwärtigen Formen der humanitären Hilfe von NGOs unter besonderer Berücksichtigung der „neuen Kriege“. Norderstedt: GRIN Verlag

ICRC (2010): Who we are. About the International Committee of the Red Cross. Overview. Online unter:<http://www.icrc.org/eng/who-we-are/overview-who-we-are.htm> [letzter Zugriff: 25.01.2014]

ICRC (2012): Annual Report 2011. Online unter:
<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/annual-report/icrc-annual-report-2011.htm> [letzter Zugriff: 25.01.2014]

IFRC (o.J.: a): 90 years of improving the lives of the most vulnerable. Online unter:
http://ifrc.org/Global/Publications/general/156400-IFRC-historical-EN_LR.pdf [letzter Zugriff: 28.10.2013]

IFRC (o.J.: b): Independence. Online unter:
<http://www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/independence/> [letzter Zugriff: 26.01.2013]

IFRC (1994): Code of Conduct for the IRC Movement and NGOs in Disaster Relief. Online unter: http://www.muslimaid.org/images/stories/pdfs/irc_code_of_conduct.pdf [letzter Zugriff: 16.05.2013]

IFRC (2011): Annual Report 2010. Online unter: [http://www.ifrcmedia.org/assets/pages/Medecins Sans Frontières/annual-report/resources/IFRC-Annual-report-2010-English.pdf](http://www.ifrcmedia.org/assets/pages/Medecins_Sans_Frontieres/annual-report/resources/IFRC-Annual-report-2010-English.pdf) [letzter Zugriff: 16.05.2013]

IFRC (2013): Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaste Relief. List of signatories. Online unter: http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/codeconduct_signatories.pdf [letzter Zugriff: 25.01.2014]

Jamann, Wolfgang (2013): Do No Harm – Humanitäre Hilfe in Konfliktsituationen. In: Lieser, Jürgen/Dijkzeul, Dennis (Hg) (2013): Handbuch Humanitäre Hilfe. Berlin-Heidelberg: Springer Verlag, 351-362

Kaldor, Mary (2007): Neue und alte Kriege. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Khan, Daniel-Erasmus (2013): Das Rote Kreuz. Geschichte einer humanitären Weltbewegung. München: Verlag C.H.Beck.

Lock, Peter (2005): Zur Zukunft des Krieges. Zwischen Schattenglobalisierung und US-Militärstrategie. In: Becker, Joachim/ Hödl, Gerald/ Steyrer, Peter (Hg) (2005): Krieg an den Rändern. Von Sarajevo bis Kuito. Wien: Promedia, 92-107

Loretz, Andreas (2006): Die öffentliche Ostförderung Österreichs. In: de Abreu Fialho-Gomes, Bea/ Maral-Hanak, Irmi/ Schicho, Walter (Hg) (2006): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Wien: Mandelbaum Verlag, 145-188

Medecins Sans Frontières (o.J.:b):

<http://www.aerzte-ohne-grenzen.at/ueber-uns/aerzte-ohne-grenzen-oesterreich/> [letzter Zugriff: 28.01.2014]

Medecins Sans Frontières (o.J.:b): Die Prinzipien von Ärzte ohne Grenzen. Online unter: <http://www.aerzte-ohne-grenzen.at/ueber-uns/ziele-und-aufgaben/prinzipien/> [letzter Zugriff: 16.05.2013].

Medecins Sans Frontières (2013): The MSF movement. Online unter: <http://www.msf.org/msf-movement> [letzter Zugriff: 27.09.2013]

Medecins Sans Frontières (2014): MSF Charter and principles. Online unter: <http://www.msf.org/msf-charter-and-principles> [letzter Zugriff: 26.01.2014]

Münkler, Herfried (2002): Die Neuen Kriege. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

OCHA (o.J.: a): Who We Are. Online unter: <http://www.unocha.org/about-us/who-we-are> [letzter Zugriff: 28.10.2013]

OCHA (o.J.: b): Emergencies. Philippines. Online unter: <http://www.unocha.org/where-we-work/emergencies> [letzter Zugriff: 25.01.2014]

OCHA (2004): Glossary of humanitarian terms in relation to the protection of civilians in armed conflict. Online unter: <http://un-interpreters.org/glossaries/ocha%20glossary.pdf> [letzter Zugriff: 25.01.2014]

OCHA (2010): Pakistan Humanitarian Bulletin. Online unter: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/7433A9874FEBAC77852577FBoo69D97A-Full_Report.pdf [letzter Zugriff: 09.01.2014]

OCHA (2011): To stay and Deliver. Good practice for humanitarians in complex security environments. Online unter: https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Stay_and_Deliver.pdf [letzter Zugriff: 25.01.2014]

OCHA (2012): OCHA on Message: Humanitarian Principles. What are Humanitarian Principles?

Online unter:

https://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf

[letzter Zugriff: 16.05.2013]

ÖRK (2012): Jahresbericht 2011. Online unter:

http://www.rotekreuz.at/fileadmin/user_upload/PDF/Taetigkeitsbericht/OERKJB_11.pdf [let-

zter Zugriff: 25.01.2014]

OEZA (2007): Internationale humanitäre Hilfe. Leitlinie der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Online unter:

http://www.entwicklung.at/uploads/media/LL_HuHi_02.pdf [letzter Zugriff: 16.05.2013]

ORF (2013): Internationale Hilfe rollt nur langsam an. Online unter:

<http://orf.at/stories/2206058/2206061/> [letzter Zugriff: 25.01.2014]

Paulmann, Johannes (2013): Conjunctures in the History of International Humanitarian Aid during the Twentieth Century. In: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Volume 4, No. 2, 215-238

Polman, Linda (2010): *Die Mitleidsindustrie. Hinter den Kulissen internationaler Hilfsorganisationen*. Frankfurt am Main: Campus Verlag

Reinhardt, Dieter (2012): *Weltregieren im Problemfeld Humanitäre Hilfe. UN-Koordination in komplexen Notstandsgebieten seit Ende des Ost-West-Konflikts: Funktionsweise und Reformbedarf*. Dissertation. Duisburg-Essen: Universität Duisburg

Ryniker, Anne (2001): The ICRC's position on "humanitarian intervention". In: *International Review of the Red Cross*. Volume 83, No. 842, 527-532

Schade, Jeanette (2007): Neutralität humanitärer NGOs in Kriegs- und Nachkriegssituationen. Ein frommer Wunsch? In: Klein, Ansgar/Roth, Silke (Hg): NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 179-189

Schulze, Renate (1973): Die Entstehung und Entwicklung der Genfer Konvention im Rahmen der internationalen Politik 1863 – 1906. Dissertation. Hamburg: Universität Hamburg.

Schweizer, Beat (2013): Humanitäre Dilemmata: Anspruch und Wirklichkeit der humanitären Praxis. In: Lieser, Jürgen/Dijkzeul, Dennis (Hg) (2013): Handbuch Humanitäre Hilfe. Berlin-Heidelberg: Springer Verlag, 333-349

Spieker, Heike (2013): Das Mandat der humanitären Hilfe: Rechtsgrundlagen und Prinzipien. In: Lieser, Jürgen/Dijkzeul, Dennis: Handbuch Humanitäre Hilfe. Berlin-Heidelberg: Springer Verlag, 55-74

Steinacher, Gerald (2013): Hakenkreuz und Rotes Kreuz. Eine humanitäre Organisation zwischen Holocaust und Flüchtlingsproblematik. Innsbruck: Studien Verlag

Steinmaßl, Lydia (2010): Humanitäre Hilfe im Kreuzfeuer bewaffneter Konflikte. Grenzen und Möglichkeiten von Armed Protection zum Schutz der Humanitären Hilfe. Diplomarbeit. Wien: Universität Wien

Tenbohlen, Linda (2002): Caritas international – Für Menschen in Not. In: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hg) (2002): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs. Opladen: Leske + Budrich, 137-160

The Sphere Project (2011): Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response. Online unter:
<http://www.ifrc.org/PageFiles/95530/The-Sphere-Project-Handbook-2011.pdf> [letzter Zugriff: 16.05.2013]

UNHCR (o.J.): About Us. Online unter: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, [letzter Zugriff: 28.10.2013].

UNHCR (2013a) Kenya. Working environment. Online unter: <http://www.unhcr.org/50a9f821b.html> [letzter Zugriff: 28.10.2013]

UNHCR (2013b): Algeria. Working environment. Online unter: <http://www.unhcr.org/pages/49e485e16.html> [letzter Zugriff: 28.10.2013]

UNHCR (2013c): How UNHCR is Run and Structured. Online unter: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c80.html> [letzter Zugriff: 25.01.2014]

UNHCR (2013d): Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2012 and Report of the Board of Auditors. Online unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=522d97639&query=annual%20report%202013> [letzter Zugriff: 02.01.2014]

UNICEF (o.J.): UNICEF People. Goodwill Ambassador & Advocates. Online unter: http://www.unicef.org/people/people_ambassadors.html [letzter Zugriff: 02.01.2014]

UNICEF (2009): Financial report and audited financial statements for the biennium ended 31 December 2009 and Report of the Board of Auditors. Online unter: http://www.unicef.org/about/execboard/files/A-65-5-Add2-Financial_report-audited_financial_statements-report_of_Board_of_Auditors.pdf [letzter Zugriff: 25.01.2014]

UNICEF (2012): Who we are. Online unter: http://www.unicef.org/about/who/index_introduction.html [letzter Zugriff: 28.10.2013]

UNICEF (2013): About UNICEF: Structure and contact information. The structure of UNICEF. Online unter: <http://www.unicef.org/about/structure/> [letzter Zugriff: 25.01.2014]

United Nations (1993): Rwanda – UNAMIR. Mandat. Online unter:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirM.htm> [letzter Zugriff:

25.01.2014]

United Nations (1995): Somalia – UNOSOM II. Mandat. Online unter:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2mandate.html> [letzter Zugriff:

25.01.2014]

United Nations (1999): UNMIK. United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

UNMIK Mandate. Online unter:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/mandate.shtml> [letzter Zugriff: 25.01.2014]

United Nations (2000): Ethiopia and Eritrea – UNMEE- Mandate. Online unter:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmee/mandate.html> [letzter Zugriff:

25.01.2014]

United Nations (2010): MONUC. United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. MONUC Mandat. Online unter:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/mandate.shtml> [letzter Zugriff:

25.01.2014]

United Nations, General Assembly (1991): Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations. Online unter:

<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm> [letzter Zugriff: 16.05.2013].

Vilain, Michael (2002): Das Internationale Rote Kreuz als NGO. In: Frantz, Christiane, Frantz/Zimmer, Annette (Hg) (2002): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs. Opladen: Leske + Budrich, 119-136.

von Pilar, Ulrike (1999): Humanitarian Space Under Siege. Some Remarks from an Aid Agency's Perspective. Backgroundpaper prepared for the Symposium „Europe and Humanitarian Aid - What Future? Learning from Crisis“, 22 and 23 April 1999 in Bad Neuenahr. Online unter: <https://courseware.e-education.psu.edu/downloads/geog882/Humanitarian%20Space%20Under%20Siege.pdf> [letzter Zugriff: 25.01.2014]

von Pilar, Ulrike (2011): 1971-2011. 40 Jahre MSF. Berlin: Ärzte ohne Grenzen e.V./Medecins Sans Frontières

Weiss, G. Thomas (2013): Humanitarian Business. Cambridge: Polity Press.

WFP (2004): Policy Issues. Agenda item 5. Humanitarian Principles. Online unter: <http://www.wfp.org/sites/default/files/Humanitarian%20Principles.pdf> [letzter Zugriff: 16.05.2013].

WFP (2013): Den Hunger weltweit bekämpfen. <http://de.wfp.org/%C3%BCber-wfp> [letzter Zugriff: 28.10.2013]

Wittrock, Phillipp (2006): Abu-Ghureib-Folterskandal: Archiv des Grauens geöffnet. Online unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/abu-ghureib-folterskandal-archiv-des-grauens-geoeffnet-a-406163.html> [letzter Zugriff: 25.01.2014]

World Health Organization (2013): Environmental health in emergencies. Complex emergencies. Online unter: http://www.who.int/environmental_health_emergencies/complex_emergencies/en/ [letzter Zugriff: 25.01.2014]

Zimmer, Annette/ Themudo, Nuno (2002): Identität und Selbsteinschätzung von NPOs. In: Frantz, Christiane, Frantz/ Zimmer, Annette (Hg) (2002): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs. Opladen: Leske + Budrich, 279-302

Abstract (Deutsch)

Diese vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit der Frage, inwiefern Politik in die humanitäre Hilfe verstrickt ist. Aus dieser Perspektive wird untersucht, in welchem Ausmaß ein Widerspruch zu den beschriebenen humanitären Prinzipien besteht. Davon ausgehend wird die Frage behandelt, ob und in welchem Grad sich einzelne Hilfsorganisationen diesbezüglich voneinander unterscheiden. Nach genauer Analyse der historischen Entwicklung der humanitären Hilfe sowie Selbstdarstellung verschiedener humanitärer Hilfsorganisationen zeigt sich eine deutliche Verstrickung mit der Politik. Ein Beispiel dafür ist die Abhängigkeit von Hilfsorganisationen in Bezug auf ihre Finanzierung. Ein weiterer Aspekt der politischen Verknüpfung von humanitären Hilfsorganisationen ist ihre Rolle in Konfliktsituationen. Humanitäre Hilfsorganisationen werden immer häufiger zu unfreiwilligen politischen Akteurinnen in Konfliktgebieten. So kann die humanitäre Hilfe bewirken, dass Konfliktparteien ihre Legitimation in der Bevölkerung nicht verlieren, da der Konflikt „humaner“ wirkt, wenn die Zivilbevölkerung durch Hilfsorganisationen unterstützt wird. Die Schlussfolgerung dieser Diplomarbeit ist, dass die humanitären Prinzipien von verschiedenen Hilfsorganisationen unterschiedlich wahrgenommen werden.

Abstract (English)

This diploma thesis approaches the question of political involvement with humanitarian aid: it examines to what extent this issue conflicts with the humanitarian principles. Starting from this point, it discusses whether and to what degree individual organizations differ from each other on this matter. A careful analysis of the history of humanitarian aid and of the self-portrayals of various aid agencies uncovers a close entanglement with politics. The dependency of humanitarian organizations on public funding can be seen as a representative for this issue. Another example for the political entanglement of aid agencies can be seen in their role in armed conflicts: Humanitarian aid organizations are again and again involuntary political actors in conflict areas. In such cases, the humanitarian aid can prevent a conflicting party to lose its legitimacy among the population because aid agencies supplying the civilian population with relief render the conflict “more humane”. The conclusion of this thesis is that the humanitarian principles are perceived diversely by different organizations.

Lebenslauf

Persönliche Daten

Name: Ephraim Ulrich Duffner

Ausbildung

2007 – 2014 Studium der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien
2011 – 2012 Auslandsaufenthalt im Rahmen des Erasmusprogrammes in Madrid
2000 – 2006 Handelsakademie Feldkirch

Berufliche Erfahrungen

Sommersemester 2011 Tutor in der Vorlesung Historischer Kontext der
Entwicklungszusammenarbeit bei *Univ.-Prof. Dr. Margarete
Grandner und Dr. Arno Sonderegger*

Wintersemester 2012/13 und
Sommersemester 2013 Tutor in dem Proseminar Architektur der
Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit bei
Mag. Dr. Beatriz de Abreu Fialho Gomes

2012-2013 Praktikum bei der NGO Missio Austria in der Medienabteilung

Ehrenamtliche Tätigkeiten

2007 – 2011 Tätig in der Studienrichtungsververtretung der Internationalen
Entwicklung (bagru IE)
Mitglied in diversen Gremien (STUKO, Curricular AG etc.)

2009 – 2011 Gewählter Studienrichtungsvertreter

Sprachliche Kenntnisse

Deutsch (in Wort und Schrift)
Englisch (in Wort und Schrift)
Spanisch (in Wort und Schrift)
Französisch (Grundkenntnisse)