

Deutscher Caritasverband (Hrsg.)

caritas '98

Jahrbuch des
Deutschen Caritasverbandes

Weltweite Hilfen

GEORG CREMER

Verlängert Nothilfe Kriege?

DEUTSCHER CARITASVERBAND (Hrsg.): caritas '98 : Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes. Freiburg : Deutscher Caritasverband, 1997.

Alle Rechte vorbehalten
© Deutscher Caritasverband e. V., Karlstraße 40, D-79104 Freiburg.
Dezember 1997

Redaktion:

Dr. Thomas Becker (verantwortlich), Esther Baron, Dr. Bernhard Seiterich,
Lorenz-Werthmann-Haus, Karlstraße 40, D-79104 Freiburg

Weltweite Hilfen

GEORG CREMER

Verlängert Nothilfe Kriege?

Langsam aber stetig entsteht auch in Deutschland eine Debatte über die Katastrophenhilfe, die in gewaltsamen Konflikten geleistet wird. Die in den Medien beachteten Katastrophen der letzten Jahre waren gewaltsame Konflikte: Nordirak, Somalia, das ehemalige Jugoslawien und Rwanda. In diesen und einigen anderen, weit weniger beachteten Konfliktsituationen wie in Liberia haben Hilfsorganisationen interveniert durch Transfer von Hilfsgütern, Unterstützung lokaler Partner und Entsendung von Personal.

Was sind die Wirkungen der Nothilfe, die

hier geleistet wird? Gehört zu ihren – vermeidbaren oder unvermeidbaren – Nebenwirkungen, Konfliktpotential zu verschärfen, Konflikte zu verlängern und künftige gewaltsame Auseinandersetzungen zu verursachen? Ist dies in Extremfällen gar die unbeabsichtigte Hauptwirkung humanitärer Interventionen in gewaltsamen Konflikten? In Großbritannien wird die Debatte vehement geführt, Beteiligte dieser Debatte richten massive Vorwürfe an die Adresse der Hilfsorganisationen. Alex de Waal von der Menschenrechtsorganisation African Rights, London, wirft den Hilfsorganisatio-

nen vor, mit der Nothilfe für rwandische Flüchtlinge im Zaire die Voraussetzungen für die Reorganisation der bewaffneten Hutu-Extremisten geschaffen zu haben, also jener Kräfte, die für den Völkermord an den rwandischen Tutsi verantwortlich waren. Er sieht durch die Arbeit der Hilfsorganisationen das Prinzip der vierten Genfer Konvention verletzt, Nothilfe in Kriegssituationen nur dann zu leisten, wenn mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann, daß sie den kriegführenden Parteien zugute kommt.¹ Seine Vorwürfe gipfeln in einem im Observer veröffentlichten Aufruf zur Spendenverweigerung: „Sorry, St. Bob, but it's time we banned aid.“²

Hilfsorganisationen müssen sich dieser Debatte stellen. Der Verweis auf ihre guten Intentionen ist keine angemessene Reaktion. Am besten stellen sich die Hilfsorganisationen dieser Debatte, indem sie die Risiken, unter denen sie in gewaltsame Konflikte intervenieren, offen benennen und darüber Auskunft geben, wie sie potentielle negative Wirkungen ihrer Hilfe einzuschränken versuchen. Die notwendige Differenzierung der Debatte wird zeigen, daß ein Teil der Risiken nur um den Preis der Verweigerung von Hilfe ausgeschlossen werden kann, und daß nicht für alle Vorwürfe dieser Debatte die Hilfsorganisationen die richtigen Adressaten sind.

Ressourcentransfer an Konfliktparteien

Hilfsorganisationen bestimmen Zielgruppen ihrer Nothilfeprogramme wie die Zivilbevölkerung in einem Konfliktgebiet, Binnenvertriebene und Flüchtlinge, besonders verwundbare Gruppen wie Kleinkinder, stillende Mütter und alte Menschen. Dies ist Teil der definierten Intention ihrer Programme, schließt aber nicht aus, daß ein Teil der Hilfe unbeabsichtigt Konfliktparteien direkt zugute kommt. Nothilfegüter müssen transportiert, gelagert und verteilt werden, das Risiko des Diebstahls und der Konfiszierung sind unter Bedingungen fehlender Rechtssicherheit besonders hoch. In gewaltsamen Konflikten kommt die Macht

aus den Gewehrläufen, Akteure der Konfliktparteien haben die besten Voraussetzungen, Konfiszierungen ohne irgendein Risiko der Bestrafung durchzuführen. Ein direkter Ressourcentransfer findet auch statt, wenn der Transport von Nothilfegütern „besteuert“ wird; bewaffnete Gruppen lassen Hilfstransporte nur passieren, wenn sie einen Teil der Ladung erhalten. Oder bewaffnete Gruppen partizipieren an der Verteilung von Lebensmitteln, indem ihre Akteure oder Strohmänner als Bedürftige registriert werden. Dies ist in den Nothilfeprogrammen für afghanische Flüchtlinge vorgekommen. Bei Programmen, die zeitweise 1,5 Millionen Menschen betreuten, war es nicht möglich, dies durch eine lückenlose Kontrolle des Registrierungsverfahrens und der einheimischen Helfer zu verhindern.

Nothilfe kann auch auf weniger direkten Wegen einen Ressourcentransfer an Konfliktparteien bewirken. Die im Krieg mit Aufstands- und Sezessionsbewegungen stehenden Regierungen Äthiopiens und des Sudan haben lange Jahre mit der Überbewertung ihrer nationalen Währungen die lokal zu tätigen Ausgaben der Hilfsorganisationen faktisch besteuert. Im Sudan waren Hilfsorganisationen gezwungen, zur Begleichung lokaler Ausgaben für Transporte, Mieten und örtliches Personal harte Währungen, überwiegend US-Dollar, in sudanesischer Währung zu einem Kurs umzutauschen, der zeitweise das Vierfache des Parallelmarktes betrug; 1988 beispielsweise mußten die Hilfswerke für 100 sudanesischer Pfund 23 US-Dollar zahlen, während diese auf dem Parallelmarkt für nur sechs US-Dollar zu haben waren. Es wird vermutet, daß die sudanesischer Regierung durch die Deviseneinnahmen, die sie durch die große, von der UN getragene Nothilfebrücke Operation Lifeline erhielt, zeitweise die Hälfte ihrer Militärausgaben decken konnte.³ Eine indirekte Unterstützung von Konfliktparteien durch Nothilfe ist auch dann

¹ DE WAAL, 1996 b.

² DE WAAL, 1996 c.

³ DUFFIELD, 1994 a, S. 60 f.

gegeben, wenn sie durch die Deckung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung Mittel freisetzt, die ohne eine externe Intervention hierfür gebunden gewesen wären. Die freigesetzten Mittel können für militärische Belange genutzt werden.⁴ Das Argument ist als Freisetzungseffekt bekannt aus der Diskussion zur Entwicklungshilfe; Mittel der Entwicklungshilfe können Vorhaben finanzieren, die die empfangende Regierung ohnehin durchgeführt hätte und damit Mittel für ganz andere, vom Geber nicht intendierte Ausgaben freisetzen, etwa den Kauf von Rüstungsgütern.⁵ Wird dieses Argument auf die Katastrophenhilfe in gewaltsamen Konflikten übertragen, so wird damit den Akteuren des Konflikts implizit ein hohes Maß an Verantwortung für die Zivilbevölkerung unterstellt, sie stellen – so folgt aus dem Argument – bei Abwesenheit der Nothilfe die militärischen Belange, die sie über den Freisetzungseffekt finanzieren könnten, zurück und gäben ihre eigenen Ressourcen für die Nahrungsmittelversorgung, für medizinische Grundversorgung oder für andere Belange aus, für die sich die Hilfsorganisationen engagieren. Diese Annahme ist bereits fragwürdig bei Regierungen, die in Bürgerkriege verstrickt sind. Bei den Führern bewaffneter Fraktionen, wie sie beispielsweise im Bürgerkrieg in Liberia agieren, ist sie völlig unrealistisch. Dennoch bleibt die Verantwortung bei den Hilfsorganisationen, sich der Frage zu stellen, ob sie durch ihre Nothilfe zivile Aktivitäten von Regierungen und parastaatlichen Instanzen im Konfliktgebiet substituieren und damit über den Freisetzungseffekt Mittel für den Konflikt bereitstellen.

Verschärfung von Spannungen

Nothilfe kann Spannungen zwischen Konfliktparteien verschärfen, neues Konfliktpotential schaffen und damit zur Entstehung künftiger gewaltsamer Auseinandersetzungen beitragen. Große Nothilfeprogramme bringen Ressourcen in ein Gebiet, in dem, bedingt durch die wirtschaftlichen Folgen des gewaltsamen Konflikts, die Ressourcen

sich verknappt haben. Die Arbeitsmöglichkeiten, die Hilfsorganisationen den lokalen Mitarbeitern ihrer Programme bieten, sind ein wichtiger Teil des lokalen Arbeitsmarktes in einer Situation, in der konfliktbedingt ein Teil der Produktion aus den Zeiten vor dem offenen Ausbruch des Konflikts stillsteht. Wer Zugang hat zu Nahrungsmitteln, wer an einem Wiederaufbauprogramm teilnehmen kann, wer Beschäftigung bei den Hilfsorganisationen findet, dies wird von den verschiedenen Lagern des Konflikts penibel beobachtet. Viele der Konflikte, in denen die Katastrophenhilfe in den vergangenen Jahren interveniert hat, hatten eine ethnische Dimension. Sie wurden von den Beteiligten am Konflikt als Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Gruppen interpretiert. In der Entstehungsgeschichte dieser Konflikte spielt die wechselseitige Wahrnehmung der jeweiligen Gruppen, benachteiligt zu sein beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Ausbildung und Beschäftigung, eine wichtige Rolle.⁶ Ethnisch orientierte Politiker beuten dies aus, um aus der Spaltung der Gesellschaft eine Machtposition aufzubauen und eine Anhängerschaft für separatistische Bewegungen zu organisieren. Unter solchen Bedingungen ist es für Hilfsorganisationen äußerst schwierig, ein „ausgewogenes“ Programm der Hilfe durchzuführen, allein schon deshalb, weil die unterschiedlichen Seiten des Konflikts völlig unterschiedliche Vorstellungen darüber haben, was ein „ausgewogenes“ Programm der Hilfe wäre. Wenn die Geschichte der im Konflikt stehenden Gruppen von ihren Mitgliedern als eine Serie ständiger Benachteiligungen der jeweils eigenen Gruppe wahrgenommen wird und wenn ihre Führungspersonen diese Sichtweise ständig schüren, dann wird auch von den Hilfsorganisationen die vorrangige Berücksichtigung der eigenen Gruppe gefordert, um „frühere Benachteiligungen“ auszugleichen. Auch eine strikte Orientierung an Bedürf-

⁴ ANDERSON, 1996, S. 16.

⁵ HEMMER, 1988, S. 746, 790.

⁶ NAFZIGER, 1996, S. 6 ff.; Rösel, 1987.

tigkeitskriterien schützt Hilfsorganisationen nicht davor, einer Parteinahme für eine Seite des Konflikts bezichtigt zu werden. Dies mußte eine Hilfsorganisation in Tadschikistan erfahren, die dort ein Wiederaufbauprogramm für Opfer des ethnisch bedingten Konflikts zwischen Garmi und Kulyabi durchführte. Zielgruppe waren diejenigen, deren Häuser zerstört wurden, überwiegend waren aber die Häuser der Garmi zerstört worden, die Verlierer der Auseinandersetzung. Damit war eine ethnische Gruppe im Programm deutlich überrepräsentiert, die Hilfsorganisation sah sich mit massiven Vorwürfen und gewaltsamen Angriffen aus den Reihen der Kulyabi konfrontiert.⁷

In Wiederaufbauprogrammen fällen Hilfsorganisationen Entscheidungen über die künftige Siedlungsstruktur, in einem als ethnisch interpretierten Konflikt um Land eine äußerst konfliktträchtige Entscheidung. Der Wiederaufbau in Bosnien-Herzegowina ist hierfür das aktuellste Beispiel. Orientieren sich die Hilfsorganisationen – in Befolgung des Dayton-Abkommens – an den Siedlungsverhältnissen der Vorkriegszeit und helfen sie Binnenvertriebenen, die im jeweiligen Gebiet zur Minorität gehören, ihre Häuser instand zu setzen und ihre alten Eigentumsrechte wieder wahrzunehmen? Dies wird von der jeweils anderen Gruppe als bewußte Parteinahme für die Gegenseite empfunden. Wenn ein multiethnisches Gemeinwesen keinen Bestand hat, dann werden die wieder angesiedelten Familien der Gefahr ausgesetzt, erneut vertrieben zu werden. Oder orientieren die Hilfsorganisationen ihr Wiederaufbauprogramm an den Siedlungsverhältnissen, die bei pessimistischer Einschätzung als langfristiges Resultat des Konflikts erwartet werden, und unterstützen sie die Ansiedlung in den jeweiligen Majoritätsgebieten? Dann begleiten ihre Programme die ethnischen „Säuberungen“, sie fördern nicht multiethnisches Zusammenleben, Grundlage für einen neuen Frieden.

Die meisten gewaltsamen Konflikte sind mit Fluchtbewegungen verbunden, Konfliktopfer suchen als Binnenvertriebene

Schutz in anderen Landesteilen oder fliehen in Nachbarländer. Binnenvertriebene und Flüchtlinge sind eine prominente Zielgruppe von Nothilfeprogrammen. Opfer des Konflikts, vor dem die Vertriebenen geflohen sind, wird aber indirekt auch die Bevölkerung in den Aufnahmegebieten. Knappe Nahrungsmittel- und Wasserressourcen müssen sie mit den Vertriebenen teilen. Gesundheitsstationen, ohnehin nicht ausreichend für die einheimische Bevölkerung, werden von den Zuflucht Suchenden in Beschlag genommen. Illegaler, aber aus Sicht der Flüchtlinge häufig nicht vermeidbarer Holzeinschlag zur Brennholzversorgung schädigt ihr Ökosystem. Werden die Bedürfnisse der einheimischen Bevölkerung in den Programmen nicht angemessen berücksichtigt, dann werden neue Spannungen erzeugt, nun zwischen den Vertriebenen und Flüchtlingen und der Bevölkerung, in deren Gebiet sie Schutz suchen. Eine ungenügende Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung im Ost-Zaire in den großen Nothilfeprogrammen hat die gewaltsamen Übergriffe auf die dort lebenden rwandischen Flüchtlinge mit verursacht (ist aber keineswegs allein dafür verantwortlich).

Implizite ethische Botschaften

Mit der Nothilfe in Konfliktgebieten sind implizite ethische Botschaften verbunden.⁸ Wenn Hilfsorganisationen mit Vertretern der Konfliktparteien über die Rahmenbedingungen der Hilfeleistung verhandeln, akzeptieren sie damit, ob gewollt oder ungewollt, das „Recht“ der jeweiligen Partei, das entsprechende Gebiet zu kontrollieren und zu entscheiden, ob und wo die Bevölkerung Zugang zu Nothilfegütern erhält und wem dieser verweigert wird. Wenn Hilfsorganisationen bewaffnete Wächter zum Schutz von Nothilfetransporten anstellen, verbreiten sie gleichzeitig die Botschaft, daß der Gebrauch der Waffen in der

⁷ Case Study, Local Capacities for Peace Project.

⁸ ANDERSON, 1996, S. 17 f.

Situation, in der sie arbeiten, normal ist. (Zugleich ist damit vermutlich ein Ressourcentransfer an die Konfliktparteien verbunden, denn die Wächter müssen Beziehungen zur lokalen bewaffneten Macht unterhalten, um Schutz geben zu können.) Die Nothilfe in Konfliktsituationen kann zudem Werte unterminieren, die in Friedenszeiten uneingeschränkt gelten. So, wenn es deutliche Unterschiede gibt im Grad der Sicherheitsmaßnahmen, die für ausländische und einheimische Mitarbeiter getroffen werden. Die implizite Botschaft ist, daß das Leben eines ausländischen Mitarbeiters einen höheren Wert besitzt als das seines einheimischen Kollegen.

Welche Optionen haben Hilfsorganisationen?

Nothilfeprogramme können zu einer Verschärfung von Spannungen beitragen. Es gehört zu den Pflichtaufgaben einer professionellen Katastrophenhilfe in „komplexen“ Katastrophen, die Wirkungen der Intervention auf die Konfliktsituationen im Interventionsgebiet einzuschätzen. Die Diskussion über die potentielle Verschärfung von Konfliktsituationen durch Katastrophenhilfe muß aber einen voreiligen Schluß vermeiden. Die Konsequenz ist nicht zwangsläufig, auf Interventionen durch Katastrophenhilfe zu verzichten, sondern nach einer Ausgestaltung von Programmen zu suchen, die die den Konflikt verschärfenden Wirkungen zu begrenzen oder zu vermeiden hilft.

Es stimmt, daß ein allein für Flüchtlinge durchgeführtes Hilfsprogramm häufig von der Bevölkerung des Aufnahmegebiets als ungerechtfertigte Bevorzugung der Flüchtlinge angesehen wird und hierdurch Spannungen verschärft werden. Aber bei Abwesenheit der humanitären Intervention sind die Interessenkonflikte zwischen Flüchtlingen und einheimischer Bevölkerung ebenfalls existent. Welche Situation wäre, beispielsweise, im Osten Zaires für die einheimische Bevölkerung entstanden, wenn mehrere hunderttausend Flüchtlinge aus Rwanda dort versucht hätten,

ohne die Unterstützung einer umfangreichen humanitären Intervention zu überleben – ganz zu schweigen von den Folgen, die dies für die Flüchtlinge selbst gehabt hätte?

Es geht also um die Frage, welche Optionen Hilfswerke haben, um die negativen Auswirkungen ihrer Hilfe in gewaltsamen Konflikten zu begrenzen oder zu vermeiden. Dieser Frage ist das „Local Capacities for Peace Project“, Cambridge, USA nachgegangen. Mary B. Anderson, die Leiterin des Projekts, fordert eine Orientierung der Hilfsorganisationen an Grundsätzen ein, die dem hippokratischen Eid entsprechen; in jeder Situation sei so zu handeln, daß eine Schädigung der Empfänger der Hilfe und ihres Umfeldes vermieden wird.⁹ Basierend auf 15 Fallstudien in Konfliktsituationen schlägt das Projekt Optionen vor, negative Wirkungen der Hilfe zu vermeiden.¹⁰ Hilfswerke sind auch in Konfliktsituationen nicht mit einfachen Entweder-Oder-Situationen konfrontiert, entweder Hilfe so zu leisten, wie sie sie leisten, oder sie völlig einzustellen. Anderson räumt durchaus ein, daß nicht jede der Optionen in jeder Situation angewandt werden kann. Es geht ihr um eine Schärfung des Bewußtseins bei den Mitarbeitern von Hilfsorganisationen, daß ihre Arbeit entgegen den guten Intentionen Schaden anrichten kann, der das Leben anderer bedroht, und es geht ihr um die kreative Suche nach Optionen, Programme so zu gestalten, daß negative Wirkungen vermieden werden können.

Anderson diskutiert Optionen anhand der Aufgabe, Nothilfegüter in ein Konfliktgebiet zu transportieren, dabei Diebstähle und Konfiszierungen zu vermeiden und gleichzeitig auf den Einsatz bewaffneter Verbände zu verzichten. Die Problemlage ist relevant für Nothilfeprogramme in den meisten bewaffneten Konflikten. Es lohnt sich, die folgenden fünf von Anderson vorgeschlagenen Optionen zu diskutieren, es wird deutlich, daß das Umfeld der Arbeit selten einfache Lösungen zuläßt.

⁹ ANDERSON, 1995, S. 8 f.

¹⁰ ANDERSON, 1996, S. 21 ff.

Eine Option ist, Nothilfeprogramme mit den lokalen Autoritäten zu verhandeln, die in einer Situation des staatlichen Zerfalls Einfluß im Katastrophengebiet ausüben. In Somalia ist in Verhandlungen mit den lokalen Clanführern die Fortführung des Nothilfeprogramms an die Bedingung geknüpft worden, daß die Clans in ihrem jeweiligen Einflußgebiet die Sicherheit der Mitarbeiter und der Güter garantieren. Daraufhin haben die lokalen Führer die Verantwortung übernommen, Diebstähle zu unterbinden. Eine Übereinkunft mit lokalen Autoritäten kann Nothilfeprogramme absichern, sie schließt aber einen Ressourcentransfer an kriegführende Parteien nicht zwangsläufig aus. Je nach lokaler Situation haben die lokalen Führer Kontakte zu den kriegführenden Parteien bzw. können ihre Position einer informellen Führerschaft nur aufrechterhalten, wenn sie mit einer der kriegführenden Parteien kooperieren.

Eine andere Alternative, so Anderson, ist, die Lieferung von Nahrungsmitteln in ein umkämpftes Zielgebiet kommerziellen Händlern zu überlassen. Die Bezahlung der Händler erfolgt nur, wenn die Nothilfegüter das Zielgebiet erreichen. Die Übertragung der Transportlogistik an private Händler ist häufig sinnvoll; in manchen Konfliktsituationen ist es allerdings äußerst schwierig, private Händler zu finden, die dieses Risiko auf sich nehmen. Zudem schließt diese Option keineswegs einen Ressourcentransfer an die Konfliktparteien aus, die das Gebiet beherrschen, durch das die Nahrungsmittel transportiert werden müssen bzw. in dem sie verteilt werden sollen. Erwaige Zahlungen, Passagegebühren oder informelle Steuern werden die privaten Händler als Teil ihrer Preise kalkulieren. Der einzige Unterschied gegenüber dem Zustand des Transports in eigener Verantwortung der Hilfsorganisation ist, daß diese über diese Zahlungen nicht so genau informiert sein müssen.

Eine andere Möglichkeit, die Mary Anderson diskutiert, ist, statt Nothilfegütern Bargeld ins Konfliktgebiet zu transferieren und dort an Bedürftige zu verteilen. Dies sei weniger auffällig, Diebe können ausgeschaltet

werden, wenn der Bargeldtransfer ihnen gegenüber geheimgehalten werden kann. Aber diese Option ist zum einem nur sinnvoll, wenn im Krisengebiet ein lokaler Markt funktioniert, der Nahrungsmittel und andere relevante Güter in genügendem Maße bereithält. Zudem ist zumindest in großen Nothilfeprogrammen zweifelhaft, ob durch diese Option das Risiko eines Ressourcentransfers an Konfliktparteien verringert wird. Zwar ist der Transport des Geldes ohne großes Aufsehen möglich, auffallend ist jedoch die Verteilung und die Verausgabung durch Personen, die keine anderen Einkommensquellen haben. Die Gefahr ist gegeben, daß die Empfänger von den in ihrem Gebiet dominierenden Akteuren des Konflikts gezwungen werden, einen Teil des Geldes abzuführen.

Das Konfiszierungsrisiko kann gesenkt werden, wenn Güter verteilt werden, die einen niedrigen lokalen Marktwert haben (z. B. Sorghum statt Maismehl). Der Wiederverkauf ist dann wenig attraktiv. Auch die auffallende Kennzeichnung von Gütern kann praktiziert werden, um den Wiederverkauf zu erschweren. Güter mit niedrigerem Marktwert können beim Eigenkonsum durch die Empfänger durchaus den gleichen Zweck erfüllen wie Güter mit höherem Marktwert. Eine niedrige Attraktivität der Hilfe für die berechtigten Empfänger ist durch diese Option dann gegeben, wenn sie einen Teil der an sie verteilten Güter verkaufen wollen. Häufig decken Empfänger dadurch andere legitime Bedürfnisse.

Konfiszierungen können darin begründet sein, daß sich bestimmte Empfängergruppen bzw. Regionen benachteiligt fühlen. In Afghanistan hat eine Nothilfeorganisation bei der Verteilung von Nothilfegütern einen Grundsatz angewandt, um Diebstahl und Konfiszierungen zu vermeiden, der hier als letzter der von Anderson vorgeschlagenen Optionen diskutiert wird. Die Verteilung erfolgte in konzentrischen Kreisen von einem Ausgangspunkt aus; keine Lieferung passierte Zonen, die selbst im Hilfsprogramm nicht berücksichtigt wurden. Diebstahl wurde hierdurch vermieden. Diese Option weist darauf hin, daß ein Vertei-

lungsplan nicht ausschließlich nach der Bedürftigkeit erfolgen kann, da die Sicherheit der Transporte nicht gewährleistet ist, wenn Gegenden nicht in die Verteilaktion einbezogen sind, deren lokale Vertreter die Macht haben, die Aktion in anderen Regionen zu verhindern. Allerdings ist nicht gesichert, daß das Prinzip, kein Gebiet bei der Verteilung auszulassen, ein Schutz gegen Konfiszierungen ist. Auch wenn eine Hilfsorganisation sich um eine ausgewogene Berücksichtigung verschiedener Regionen bemüht, ist keineswegs ausgeschlossen, daß Vertreter der jeweiligen Regionen die umfangreichere oder alleinige Berücksichtigung ihrer eigenen Region für geboten halten und dieser Position mit Konfiszierungen oder Blockaden nachhelfen.

Mit diesen und anderen Optionen können Hilfsorganisationen in unterschiedlichen Situationen die Gefahr reduzieren, daß ein Nöthilfeprogramm zu einem Ressourcentransfer an Konfliktparteien führt. Einen Königsweg gibt es nicht, zumal nicht in Situationen, in denen keine zentrale staatliche Autorität existiert, ein Mindestmaß an Rechtssicherheit fehlt und zudem Ressourcen konfliktbedingt knapp geworden sind und daher die Begehrlichkeiten groß sind auf alle Ressourcen, die lokal verfügbar sind. Niemand kann hier Garantien aussprechen. Auch die schärfsten Kritiker der Hilfswerke haben kein Konzept parat, wie man in einer Situation, wie sie im Osten Zaires in den letzten Wochen des Mobutu-Regimes bestand, einerseits Nahrungsmittel für Flüchtlinge und Binnenvertriebene bereitstellen kann und gleichzeitig ausschließt, daß seit Monaten nicht mehr bezahlte Soldaten, die selbst hungern und deren Familien ebenfalls hungern, „ihren Anteil“ daran erhalten, sei es durch direkte Absprachen mit Vertretern der Hilfsorganisationen, sei es durch Konfiszierungen bei den Hilfswerken oder bei den Empfängern. Auch eine gut durchdachte Option kann von den Akteuren des Konflikts durchkreuzt werden, die natürlich ein Interesse daran haben zu verhindern, daß die Hilfe spurlos an ihnen vorübergeht. Das darf keine Absolution für die Hilfswerke sein. Sie haben die Pflicht,

ihre Programme darauf hin zu überprüfen, ob sie zu einem Ressourcentransfer zu den Konfliktparteien führen oder in anderer Weise den Konflikt verschärfen. Dies gilt insbesondere für ihre Programme in Dauerkonflikten, die mit einem hohen Ressourceneinsatz über längere Zeiträume verbunden sind. Und die Hilfswerke haben alle Optionen zu prüfen, schädliche Wirkungen ihrer Intervention einzuschränken oder zu vermeiden. Aber die vierte Genfer Konvention und die in ihr enthaltene Forderung, Nothilfe in Kriegssituationen nur dann zu leisten, wenn mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann, daß sie den kriegführenden Parteien zugute kommt, ist vor dem Hintergrund anderer Konfliktlagen formuliert worden als denen, in denen heute Katastrophenhilfe geleistet wird: Es sind nicht mehr Kriege zwischen den regulären Armeen von Staaten mit weiterhin funktionierenden Verwaltungsstrukturen und regulären Einnahmen. Katastrophenhilfe in gewaltsamen Konflikten agiert heute in einem Umfeld zerfallender Staaten, Bürgerkriegen mit vielen bewaffneten Akteuren, teilweise ohne zentrale Befehlsstruktur, einer stark verwischten Trennungslinie zwischen bewaffneten Akteuren des Konflikts und Zivilbevölkerung. Verhandlungen und Kompromisse mit Konfliktparteien können – trotz aller damit verbundenen impliziten Botschaften – unvermeidbar sein, es sei denn um den Preis der Verweigerung von Hilfe.

Wie bedeutend ist humanitäre Hilfe als Teil der Kriegsökonomie?

Wenn es in einem bewaffneten Konflikt den Hilfsorganisationen nicht gelingt, einen Ressourcentransfer an die Konfliktparteien zu vermeiden, so ist damit noch nicht gesagt, daß die umgeleitete Hilfe ein beachtlicher Faktor für die Verlängerung des Konflikts ist. Die Konfliktparteien verfügen über verschiedene Quellen, kein Krieg finanziert sich allein aus umgeleiteter Nothilfe. Nur wenn man die externen Unterstützer der Konfliktparteien kennt und die Kriegsökonomie des Konfliktlandes ver-

steht, kann man einschätzen, ob umgeleitete Hilfe ein marginaler, für die Dauer des Konflikts irrelevanter oder ob sie ein bedeutender Faktor ist. Die humanitäre Hilfe ist der Faktor des Ressourcentransfers, der noch am leichtesten zu ermitteln ist, aus den Statistiken von UNHCR und anderen UN-Organisationen und der großen Katastrophenhilfe leistenden Nicht-Regierungsorganisationen. Dagegen wissen wir über die Kriegsökonomien von Ländern wie Afghanistan, Somalia oder Liberia vergleichsweise wenig.

Eine Untersuchung zur Kriegsökonomie Liberias ist hier aufschlußreich.¹¹ Der Zugang zu Ressourcen war das Hauptmotiv des Kampfs der verschiedenen Konfliktparteien im liberianischen Bürgerkrieg, die sich im Laufe der Kämpfe in zahlreiche Gruppen zersplittert haben. Die Quellen waren vielfältig. Raub und Diebstahl, wiederholt auch von Hilfsgütern, Fahrzeugen der Hilfsorganisationen sowie – ebenfalls von externer Hilfe finanziert – ihrer lokalen Partner waren eine Quelle. In weiten Phasen des Konflikts wurde die Ausbeutung der natürlichen Reichtümer des Landes fortgesetzt. Die kleinbäuerlichen Gummipflanzungen und die großen Gummipflanzungen des Landes wurden weiter genutzt und teilweise übernutzt. Die bewaffneten Gruppierungen organisierten die Gewinnung selbst, teilweise unter Einsatz von Zwangsarbeit, oder sie partizipierten über Konzessionszahlungen. Mittelsmänner exportierten den Rohgummi. In den Hafenstädten wurde der Export etwa auf dem Vorkriegsniveau besteuert. Während des Konflikts unterhielt Firestone zeitweise eine Präsenz in Liberia, es wird behauptet, daß die die Hafenstadt Harbel kontrollierende Gruppierung hierfür erhebliche Zahlungen erhielt. Ebenfalls fortgesetzt wurden die Gewinnung und der Export von Gold und Diamanten. Auch hieran waren die bewaffneten Gruppen beteiligt. Tropenholz wurde während der gesamten Zeit des Bürgerkrieges in großem Umfang geschlagen, unter Mißachtung der Bestimmungen zur Wiederaufforstung. Der Export erfolgte über den Hafen Buchanan und über die Elfenbeinküste. Die

bewaffneten Gruppen gelten über die Einnahme von Konzessionszahlungen als Hauptnutznießer des Einschlags. Zudem existierte in der gesamten Zeit des Bürgerkrieges eine informelle Ökonomie. Unter den Bedingungen völlig fehlender Rechtssicherheit war das Risiko für viele Zivilpersonen, d. h. Personen, die weder der westafrikanischen Eingreiftruppe noch einer der bewaffneten liberianischen Gruppierungen angehörten, zu hoch, um Güter zu produzieren oder Handel zu betreiben. Somit gewannen im Verlauf der Kämpfe Mitglieder der Gruppierungen und ihre Verwandten eine beherrschende Stellung in der informellen Ökonomie.

Das Beispiel Liberia ist unter zwei Gesichtspunkten aufschlußreich. Zum einen zeigt es, daß die Konfliktparteien jenseits der humanitären Hilfe über Ressourcen verfügen, die in Liberia weit bedeutsamer waren als die Erträge aus den Konfiszierungen von Nahrungsmitteln und Fahrzeugen, die von den Hilfsorganisationen nicht verhindert werden konnten. Eine Unterbindung der Nahrungsmittelhilfe und der Verzicht auf die Unterstützung lokaler Partner hätten Konfiszierungen vermieden, um den Preis der Verweigerung der Hilfe für die eingeschlossene Bevölkerung in Monrovia und den Teil der Bevölkerung im ländlichen Liberia, der nicht ins Ausland geflohen ist. Ein Abbruch der Hilfe hätte aber auf die Ressourcensituation der bewaffneten Gruppen in Liberia nur einen marginalen Einfluß gehabt. Zum zweiten wirft dieses Beispiel ein Licht auf die Frage der internationalen Verantwortung in diesem Konflikt. Während der Schmuggel von Gold und Diamanten nur schwer von außen zu kontrollieren ist, ist der Holzexport ein Geschäft, das nicht im verborgenen blühen kann. Diese bedeutende Ressourcenquelle konnten die liberianischen Gruppierungen nur deshalb weiter nutzen, da die Grenzbehörden der Elfenbeinküste Holztransporte passieren ließen, internationale Schifffahrtslinien die Ladung aufnahmen sowie Verarbeiter vorwiegend in Frankreich, Ma-

¹¹ ATKINSON, im Druck.

laysia und Singapur liberianisches Holz weiterhin aufkauften.

Verzicht ist keine Lösung

Hilfsorganisationen, die in gewaltsamen Konflikten durch die Lieferung von Nahrungsmitteln, die Durchführung von Wiederaufbauprogrammen und die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen intervenieren, müssen der Gefahr gewärtig sein, daß ihre Hilfe negative Wirkungen haben kann, sei es durch den Transfer von Ressourcen an Konfliktparteien, sei es durch die Verschärfung von Spannungen zwischen ihnen oder aufgrund impliziter ethischer Botschaften. Im Extremfall können umfangreiche Hilfsprogramme zu einer Verlängerung von Konflikten beitragen. Die Realität der Nothilfeprogramme erfordert Kompromisse. Risiken von Konfiszierung oder Diebstahl sind nur völlig auszuschließen, wenn die externe Hilfe unterbleibt. Trotz nicht erwünschter ethischer Botschaften ist es häufig nicht zu vermeiden, mit Führern bewaffneter Fraktionen zu verhandeln, der Verzicht auf solche Kompromisse kann Leben gefährden.¹² Welche Kompromisse nötig sind, bestimmen die Rahmenbedingungen im Konfliktgebiet, diese werden durch das Verhalten der Konfliktparteien mitbestimmt, die ein Interesse daran haben, einen Teil der Ressourcen aus dem Hilfsprogramm zu vereinnahmen. Deswegen gibt es keine Patentrezepte für das Verhalten der Hilfsorganisationen in gewaltsamen Konflikten. Die beste Option kann durchkreuzt werden durch Gegenstrategien der Konfliktparteien, die sich häufig nicht an rechtliche Regelungen zu halten haben. Die Möglichkeit, daß die Hilfe zur Verschärfung von Konflikten beitragen kann, verweist auf die hohe Verantwortung der Hilfsorganisationen. Es ist ein hartnäckiges Vorurteil, daß die humanitäre Hilfe ein einfaches Geschäft sei, das lediglich guten Willen und genügende Logistik erfordere. Was soll schon so furchtbar kompliziert sein bei so naheliegenden Dingen wie der Verteilung von Nahrungsmitteln, der Bereitstellung

von Wasser, der Organisierung von Unterkünften? Entgegen diesem Vorurteil ist humanitäre Hilfe, die die vorhandenen Optionen nutzt, negative Wirkungen zu vermeiden, ein professioneller Dienst, der Standards, qualifiziertes Personal, Methoden der Qualitätskontrolle ebenso erfordert wie finanzielle Mittel und Logistik. Während den hippokratischen Eid, den Mary Anderson als Orientierung auch für die humanitäre Hilfe vorschlägt, nur diejenigen ablegen können, die ihre fachlichen Qualifikationen nachgewiesen haben, ist das Feld der Katastrophenhilfe auch in gewaltsamen Konflikten offen nahezu für jede Organisation, die behauptet, hierfür berufen zu sein. In Situationen des Staatsverfalls fehlt eine Instanz, die zur Koordinierung und Kontrolle der von außen in der Konfliktregion intervenierenden Organisationen in der Lage und hierzu legitimiert ist.¹³

Vor einem simplen Fehlschluß muß in dieser Debatte gewarnt werden. Wenn ein Teil der Hilfe schädliche Wirkungen hat, kann dann nicht durch eine Kürzung der Mittel Geld gespart, gleichzeitig Schaden vermieden und die Hilfe verbessert werden? Im Katastrophenbericht 1997, der von der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften herausgegeben wird, heißt es in einem Diskussionsbeitrag zu den potentiell schädlichen Wirkungen der Hilfe: „Wachsende Mittelknappheit könnte dazu zwingen, gegen die schädlichen Auswirkungen vorzugehen.“¹⁴

Die Argumentation ist in der Tat verführerisch, sie ermöglicht es, die ohnehin sinkenden Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zur Haushaltskonsolidierung weiterhin zu schröpfen und gleichzeitig edlen Zwecken zu dienen. Sinkende öffentliche Mittel werden Nothilfeprogramme mit und ohne negative Wirkungen treffen, solange öffentliche Förderer nicht die Wirkungen von Hilfsprogrammen in gewaltsamen Konflikten vorab einschätzen können und ihre Förderkriterien darauf einstellen. Zu-

¹² MACRAE, 1996, S. 4.

¹³ MACRAE, 1996, S. 8.

¹⁴ Deutsches Rotes Kreuz, 1997, S. 16.

nehmen würde der Kampf der Hilfsorganisationen um mediale Beachtung, Mittel für Hilfen in „stillen“ Katastrophen würden noch mehr fehlen als jetzt. Wenn Hilfsorganisationen die Erzeugung von Spannungen durch ihre Hilfe nicht vermeiden können, so ist ihre Mittelsituation dabei zumindest ein Faktor. Es ist ja häufig nicht schiere Ignoranz, wenn Hilfsorganisationen sich beispielsweise auf die Flüchtlinge in einer Region konzentrieren, dabei die Belange der einheimischen Bevölkerung vernachlässigen und dadurch Spannungen erzeugen. Die Bedürfnisse der Bevölkerung in der Aufnahme-region in gleicher Weise zu berücksichtigen, erfordert weit größer dimensionierte Programme und entsprechend mehr Mittel. Am Prinzip der Freiwilligkeit in Repatriierungsprogrammen kann UNHCR, das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen, nur festhalten, wenn es über genügend Mittel verfügt, seiner Verpflichtung zur Grundversorgung der Flüchtlinge im Aufnahmeland nachzukommen. Fehlen diese Mittel, dann ist der Druck hoch, unter Zwang und verfrüht zu repatriieren und damit neue Konflikte zu erzeugen.

Mindestvoraussetzung dafür, um bei einer Intervention in komplexen Konfliktslagen negative Wirkungen vermeiden zu können, ist eine ausreichende Information über die Grundlinien des Konflikts, die Interessen der verschiedenen Gruppen, über ethnische und kulturelle Besonderheiten. Im schnellen Wechsel arbeitende Teams ausländischer Interventionisten verfügen über diese Voraussetzung in der Regel nicht. Die Zusammenarbeit mit lokalen Partnern kann auswärtigen Trägern der Katastrophenhilfe dabei helfen, den Konflikt zu verstehen und die unbeabsichtigten Folgen ihrer Hilfe abzuschätzen. Leistungsfähige Partner können Entscheidungen der Hilfswerke korrigieren, die aus einer einseitigen Wahrnehmung der örtlichen Situation resultieren. Es war der kirchliche Partner von Caritas international im Osten Zaires, der insistierte, auch das Schicksal der Binnenvertriebenen zu sehen, während der Blick von außen ausschließlich auf die rwandischen Flüchtlinge gerichtet war. Caritas international hat dar-

aufhin sein Hilfsprogramm erweitert. Die Verantwortung, negative Wirkungen der Hilfe zu vermeiden, kann auch eine am Partnerprinzip orientierte Katastrophenhilfe, wie sie Caritas international leistet, nicht einfach delegieren. Ihr bleibt die Verantwortung abzuschätzen, ob und wie weit der eigene Partner im Konfliktgebiet selbst Partei ist und zu einer Verschärfung von Spannungen beiträgt. Dort, wo Partner auf beiden Seiten der Konfliktlinie verankert sind und eine Instanz der Mediation sind, wie etwa die kirchlichen Partner von Caritas international im Konflikt zwischen Singhalesen und Tamilen in Sri Lanka, hat die partnerorientierte Katastrophenhilfe gute Voraussetzungen, negative Wirkungen der Hilfe zu vermeiden und, wo dies möglich ist, auch zu einem Abbau von Spannungen beizutragen.

Die Verantwortung, die Folgen von Interventionen abzuschätzen, können die Hilfsorganisationen nicht allein tragen. Es nützt ihnen wenig, wenn ihnen nach Abschluß der Nothilfeprogramme von sozialwissenschaftlicher Seite erklärt wird, was man vorab alles hätte gesehen haben müssen. Sie brauchen Beratung vorab, nutzbar auch in Situationen, in denen rasch entschieden werden muß. In Deutschland werden dagegen derzeit die Kapazitäten der Entwicklungsländerforschung massiv abgebaut, damit auch Kapazitäten, die einzelne Länder und Konfliktslagen langfristig beobachten und analysieren, unabhängig von den gegenwärtigen Moden im Wissenschaftsbetrieb und der öffentlichen Wahrnehmung. Das muß sich negativ auch auf die Qualität der Katastrophenhilfe auswirken.

Die Debatte über negative Wirkungen der Katastrophenhilfe ist eine überfällige Debatte. Sie steht in Deutschland erst an ihrem Anfang. Die Konsequenzen für das System der Katastrophenhilfe, für das Mandat der in ihr tätigen Organisationen, für das System der öffentlichen Förderung, für die Qualifizierung der Mitarbeiter sind noch kaum diskutiert worden. Die Hilfsorganisationen sollten in dieser Debatte die Initiative ergreifen.

Literatur

- ANDERSON, Mary B. (1995): The Experience of NGOs in Conflict Intervention : Problems and Prospects. The Local Capacities for Peace Project, Issues Series No. 2, April 1995, Cambridge, MA.
- ANDERSON, Mary B. (1996): Do no Harm. Supporting Local Capacities for Peace through Aid, Local Capacities for Peace Project. The Collaborative for Development Action, Inc., Cambridge, MA.
- ATKINSON, Philippa (im Druck): The War Economy in Liberia. A Political Analysis, Ms.
- DEUTSCHES ROTES KREUZ: Weltkatastrophenbericht 1997. Bonn, 1997.
- DE WAAL, Alex (1996 a): Bad Aid, Prospect, October 1996, S. 12 f.
- DE WAAL, Alex (1996 b): Crisis for Christmas, Spectator 16. 11. 1996.
- DE WAAL, Alex (1996 c): Sorry St. Bob, but it's Time we Banned Aid. The Observer.
- DUFFIELD, Mark: The Political Economy of Internal War : Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid. In: MACRAE, Joanna and ZWI, Anthony (Hrsg.): War and Hunger. Rethinking International Responses to Complex Emergencies. London : Zed Books, 1994, S. 50-69.
- HEMMER, Hans-Rimbert: Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. 2. Aufl. München : Vahlen, 1988.
- MACRAE, Joanna: The Origins of Unease : Setting the Context of Current Ethical Debate. Background Paper for the Forum on Ethics in Humanitarian Aid. Dublin 9/10. 12. 1996.
- NAFZIGER, E. Wayne: The Economics of Complex Humanitarian Emergencies. Preliminary Approaches and Findings. UNU World Institute for Development Economic Research. Working Paper 119, Helsinki, 1996.
- RÖSEL, Jakob: Entwicklung und Dynamik des Tamilen-Konflikts auf Sri Lanka : Aktuelle Informationspapiere zu Entwicklung und Politik Nr. 12. Hrsg. v. Arnold Bergstraesser Institut. Freiburg, 1987.