

Humanitäre Hilfe – wessen Aufgabe ist das eigentlich? Gute Humanitäre Hilfe braucht ein starkes gesellschaftliches Fundament

Internationales Forum 14./15. April 2016, Dietrich-Bonhoeffer-Haus, Berlin

Ein Tagungsbericht von Barbara Müller

„Humanitäre Hilfe – wessen Aufgabe ist das eigentlich?“ In der Frage muss was drinstecken, hat sie doch erstmals *Ärzte ohne Grenzen*, die *Diakonie Katastrophenhilfe* und *Caritas international* zu einem gemeinsam veranstalteten internationalen Forum in Berlin zusammengebracht. Mit 70 Teilnehmerinnen und Teilnehmern von deutschen und internationalen Organisationen der Humanitären Hilfe, aus Wissenschaft, Ministerien, Beratung, Universitäten, Medien, Menschenrechten und aus dem Deutschen Bundestag, wurde am 14. und 15. April intensiv diskutiert. Die neu ernannte *Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe*, Frau Dr. Bärbel Kofler, ließ es sich nicht nehmen, eine Positionsbestimmung vorzunehmen und Angebote zu Gespräch und Dialog zu machen.

Wozu die Tagung? Dr. Oliver Müller von *Caritas international* fasst es so: „Ich glaube, gute humanitäre Hilfe braucht in erster Linie ein starkes gesellschaftliches Fundament, ein Engagement und Verständnis über Bedingungen und Herausforderungen, ein breites Interesse in der Bevölkerung und ein fundiertes Wissen bei Entscheidungsträgern in Regierung und Parlament.“

Tatsächlich empfinden Organisationen der Humanitären Hilfe Handlungsdruck. „Krisen, Konflikte und Kriege betreffen uns direkter und un-

mittelbarer als je zuvor. Über 140 Millionen Menschen waren zuletzt jährlich von Naturkatastrophen betroffen, die Zahl fortdauernder Konflikte hat sich zuletzt stark erhöht“, betonte Oliver Müller, Leiter von *Caritas international*. Barbara Lochbihler sekundierte aus der Perspektive des Europäischen Parlamentes: „Seit dem Jahr 2000 hat sich der Humanitäre Bedarf weltweit vervierfacht. 2016 werden von den Gebern 20 Milliarden US-Dollar erbeten, um 87 Mio. Menschen in 37 Ländern mit lebensrettender Hilfe versorgen zu könne. Das europäische EU-Budget hat für Humanitäre Hilfe im Jahr 2015 909 Mio. €, weniger als 1 % des Gesamthaushalt der EU, völlig unzureichend angesichts der Krisen, obwohl die EU ein sehr großer Geber von Humanitärer Hilfe ist.“ Allerdings gibt es keine humanitären Lösungen für politische Probleme: Das politische Versagen Europas in der Flüchtlingskrise bringt die Organisationen Humanitärer Hilfe noch mehr an ihre Leistungsgrenzen, wie Kathrin Schick, die Direktorin des Europäischen NGO-Netzwerkes *VOICE* unterstrich: „Die Mitglieder sind professionelle Organisationen, alle haben volle Programme und Verpflichtungen in Bezug auf die Gelder, um mit den Bevölkerungen außerhalb von Europa zu arbeiten. Es gibt inzwischen so viele humanitäre Bedürfnisse, dass die Organisationen überlastet sind



Das politische Versagen Europas bringt die Humanitäre Hilfe noch mehr an ihre Leistungsgrenzen

und die steigenden Bedürfnisse nicht mehr alleine erfüllen können.“

Ist also Humanitäre Hilfe Aufgabe von professionellen Organisationen, die jetzt einfach überfordert sind? Was ist so kompliziert an Humanitärer Hilfe, die doch oft in recht einfachen Bildern von helfenden Menschen daherkommt? Wie komplex sich die Situation darstellt, erläuterte Pascal Daudin aus Genf, Leiter der Grundsatzausschuss des *Internationalen Komitees vom Roten Kreuz* (IKRK) am Beispiel des Jemen. Die Situation im Land ist politisch instabil und wird durch die Kriegshandlungen verschiedener Kriegsparteien immer unübersichtlicher. Damit Humanitäre Hilfe die Menschen erreichen kann, muss sowohl kurzfristig Soforthilfe organisiert, transportiert und vor Ort verteilt werden, als auch langfristig die sich verändernde Situation und Lebensmöglichkeit für die Schutzbedürftigen berücksichtigt werden. Humanitäre Organisationen müssen mit allen Kriegsparteien verhandeln, die Zugänge zu Bedürftigen kontrollieren, und gleichzeitig müssen sie von Geldgebern genügend Finanzmittel sammeln, um für künftige Entwicklungen gerüstet zu sein. Es treten immer mehr Akteure auf den Plan, und trotzdem hält das bisherige Hilfssystem mit den Anforderungen nicht Schritt. Tatsächlich stellt sich die Praxis Humanitärer Hilfe als eine komplizierte Gratwanderung dar, die aber in der Öffentlichkeit nur schwer vermittelbar ist. Besteht dort doch die Erwartung, dass jeder Cent bei den Bedürftigen ankommt. Wie soll das aber gehen, wenn Kriegsparteien Bevölkerungen ganzer Städte aushungern wie derzeit in Syrien? Nach langen Verhandlungen, so berichtete Ralf Südhoff vom *Welternährungsprogramm* (WFP), ist es gerade gelungen, eine belagerte

Von den 24 Paletten erreichen sechs nicht ihr Ziel, Verbleib unbekannt



Stadt aus der Luft zu versorgen. 24 Paletten mit Nahrungsmitteln retten gerade jetzt einige Tausend Menschen für einen Monat vor dem Hungertod. Während die Maschine in der Luft ist, wird sie auf einmal von zwei russischen Kampfflugzeugen eingerahmt und auf ihrem Flug weiter begleitet. Nichts davon war verabredet. Später flimmert über russische Bildschirme, wie die russische Armee Humanitäre Hilfe ermöglicht. Von den 24 Paletten erreichen sechs nicht ihr Ziel, Verbleib unbekannt. So sieht Humanitäre Hilfe heutzutage aus, jeden Tag, das ist das tägliche Geschäft. Was also tun? Die Hilfe abbrechen, weil sich Kriegsparteien damit in Szene gesetzt haben? Die Hilfe abbrechen, weil sich Kriegsparteien bereichert haben? Oder mit diesen „Grauzonen“ und Dilemmata offensiv umgehen und sagen: Ja, so sieht es aus, aber dennoch konnten wir den größten Teil unserer Mission umsetzen. „Mehr als 1.000 bewaffnete Gruppen gibt es derzeit im syrischen Konflikt“, sagt Eva Svoboda, die beim *Overseas Development Institute* in der *Humanitarian Policy Group* die Situation u.a. in Syrien beobachtet. „Will man Hilfe über Land bringen, muss an zig Checkpoints verhandelt werden. Es muss mit den Milizen, mit den verschiedenen Bevölkerungsgruppen verhandelt werden, um überhaupt an die Bedürftigen zu kommen.“ Zeit, sich diese Fakten einzugestehen!

Diese Komplexität vor Ort wird ergänzt durch weitgehend öffentliche Finanzierungsmechanismen, die z.B. dem Prinzip der Jährlichkeit unterliegen. Wie damit auch nur mittelfristig gearbeitet werden soll, bleibt ein Rätsel. Es kommt hinzu, dass nicht genügend Mittel zusammenkommen, um den steigenden Bedarf zu decken. Dazu Barbara Lochbihler mit einem Beispiel aus 2014, als kurz nach der Neuwahl des Europäischen Parlamentes eine Ausschusssitzung noch vor dem Zusammentreten des Parlamentes einberufen wurde. „Auf dieser Sitzung be-

richtete die damalige Kommissarin für Humanitäre Hilfe, dass sie an die Grenzen gekommen sind und dass es in der Geschichte der EU noch nie die Situation gab, dass es zur gleichen Zeit vier sehr große humanitäre Krisen gibt und die Kapazitäten eigentlich nicht da sind.“ Der Journalist Andreas Zumach kritisiert denn auch die derzeitigen Finanzierungsmittel als „völlig unzureichend“ und plädiert für eine völlige Umstrukturierung.

Wer entscheidet dann über die Bedürftigkeit? Welche Menschen kommen dann in den Genuss von Hilfe, und welche nicht? Wer entscheidet und nach welchen Kriterien?

Die Geschichte der Humanitären Hilfe in Afghanistan, so berichtete Antonio Donini aus Genf vom *Feinstein International Center* der *Tufts University* auch aus eigener Erfahrung, ist auch die Geschichte der Instrumentalisierung von Humanitärer Hilfe. Sie zieht sich durch die Arbeit in Afghanistan, seit westliche Staaten Mudschaheddin-Kriegern „humanitäre“ Hilfe leisteten, damit sie gegen die Sowjetunion kämpfen konnten. Im Kampf gegen die Taliban erklärte Colin Powell die humanitären Organisationen zum Teil der Kampftruppe. Da überrascht es nicht, dass die humanitären Helfer allesamt als „Spione“ betrachtet werden, und die Computerexperten der Taliban nachschauen, woher denn die Hilfsorganisationen vor Ort ihre Finanzmittel bekommen.

Humanitäre Hilfe folgt, das legte Frau Füllkrug-Weitzel, Präsidentin der *Diakonie Katastrophenhilfe*, in ihrem Einführungsvortrag dar, eigentlich anderen Grundsätzen, und das aus gutem Grund. Vor allem seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat sich das Humanitäre Völkerrecht weit entwickelt. Menschlichkeit und Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität sind die Prinzipien, denen Humanitäre Hilfe folgen können muss. Auch dem Verhalten von



Konfliktparteien wurden Grenzen gesetzt: Personen, die nicht direkt an den Feindseligkeiten teilnehmen, einschließlich der Soldaten, die außer Kampf gesetzt wurden, sollen unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt werden – ohne jede Diskriminierung. Verletzte und Kranke sollen geborgen und versorgt werden. Alle Konfliktparteien müssen die Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität humanitärer Organisationen, wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, akzeptieren und ihre Arbeit ermöglichen.

Der 11. September 2001 und der nachfolgende „Krieg gegen den Terror“ markieren sicherlich eine Wende. Am Fallbeispiel Afghanistan erarbeitet eine Kleingruppe, wie gravierend dieses Ereignis die Haltungen auf internationaler Ebene bis in die Vereinten Nationen veränderte.

Statt humanitär zu sein, benutzen wir Gelder, um uns von unserer Verantwortung freizukaufen

Als Schlagwort dazu hält sie fest, wie es danach hieß: „Gerechtigkeit können wir uns nicht mehr leisten.“ Auch in Sri Lanka sind die Schleifspuren des 11. September erkennbar. In diesem internen Krieg, den Norah Niland vom *Graduate Institute Geneva* mit ihrer Arbeitsgruppe näher betrachtete, ist festzustellen, wie Humanitäre Hilfe in die Abhängigkeit von einer Regierung gerät, die gewillt ist, den Krieg gegen die tamilischen Aufständischen mit allen Mitteln auszukämpfen – ohne Rücksicht auf zivile Opfer. Warum schwiegen die Humanitären Organisationen? Warum blieb der Aufschrei aus? Wieso planten sie für die Zeit nach dem Kriegsende, während gleichzeitig Zivilisten unterschiedslos bombardiert wurden und Militäraktionen als „Humanitäre Aktionen“ zynisch verklärt wurden? In diesem Fall wurde die Verletzlichkeit Humanitärer Hilfe deutlich. Lokale Mit-



arbeiter wurden unter Druck gesetzt, künftige Arbeitsmöglichkeiten in Frage gestellt. Die Organisationen mussten abwägen: entweder jetzt die Stimme erheben und es mit dieser Regierung ganz verscherzen oder mit der Regierung weiterhin eine gute Beziehung pflegen, um in Zukunft wieder helfen zu können. Manche hofften auf eine internationale Intervention, die nicht kam, weil auch auf der Staatenebene dieselbe Rechnung aufgemacht wurde. Und so gab es quasi stillschweigend grünes Licht für einen gnadenlosen militärischen Schlusskampf ohne Rücksicht auf zivile Opfer. Für humanitäre Hilfsorganisationen stellt sich immer häufiger die Frage, inwieweit sie nicht nur Hilfe für die Opfer leisten sondern auch humanitären Schutz bieten und damit verhindern können, dass es zu noch mehr Opfern kommt.

Die Erosion der rechtlichen Rahmen, die Humanitäre Hilfe ermöglichen, setzt sich bis heute fort. Inzwischen hat sie die EU erreicht. „Eine menschenrechtliche Katastrophe“ sagt Barbara Lochbihler zum EU-Türkei-Deal. Welche Bedeutung haben internationale Verträge und Prinzipien noch, wenn sich die Hauptakteure nicht mehr daran halten, fragt ein Teilnehmer auf der Konferenz? Und Kathrin Schick verweist darauf, dass die EU fast alle legalen Rahmenabkommen unterschrieben hat und diese normalerweise international verteidigt. Die Wanderung der Schutz Suchenden hat Europa versucht zu ignorieren, so lange es ging. Deutschland und Schweden öffneten die Grenzen, die anderen reichten nur weiter. „Heute brechen wir fast die gesamte Gesetzgebung. Statt humanitär zu sein, benutzen wir Gelder, um uns von unserer Verantwortung freizukaufen.“ Dabei hat man auch feststellen müssen, dass die Kapazitäten in Europa nicht dem Bedarf entsprechen, um eine „Bevölkerung in Bewegung“ angemessen zu versorgen. Und so hat sich eine „klassische humanitäre Situation“ entwickelt, die nach Hilfe schrie. Die professionellen Orga-



nisationen aber waren oft anderweitig gebunden, die Mittel für eine Arbeit im reichen Europa gar nicht vorgesehen. In dieser Situation erlebten auch die professionellen Humanitären eine Überraschung. Barbara Lochbihler beschreibt das so: „Wenn man auf die Flüchtlings-situation bei uns schaut, dann konnten wir bei der Ankunft so vieler Schutzsuchender bei uns

Es gibt eine große Gelegenheit, auf den persönlichen Erfahrungen der vielen Menschen in allen Regionen der Republik aufzu-
bauen

beobachten, dass große Teile unserer Bevölkerung fast selbstverständlich humanitäre Verantwortung gezeigt und gelebt haben.“ Tobias Debiel, wissenschaftlicher Direktor des *Instituts für Entwicklung und Frieden*, betont ebenfalls die Fähigkeit und Bereitschaft der Bevölkerung, einzuspringen, wo die Strukturen eines schwachen Verwaltungsstaates versagen. Diese neue Erfahrung könnte eine Chance sein, mit Barbara Lochbihler: „Es gibt eine große Gelegenheit, auf den persönlichen Erfahrungen der vielen Menschen in allen Regionen der Republik aufzubauen. Auf diesen urmenschlichen Wunsch, anderen in einer Notlage beizustehen, sie mitzunehmen und auch längerfristig für die humanitäre Hilfe zu begeistern. Es geht eigentlich darum, der deutschen Öffentlichkeit klar zu machen, dass jedem und jeder die Humanitäre Hilfe gehören kann, wenn man es nur möchte.“ Damit deutet sich an, dass die Hoffnung der Veranstalter auf ein breites gesellschaftliches Fundament begründet ist. Welche Mitstreiter bieten sich an? Neben den Angeboten der Politik durch Frau Kofler sind auf der Tagung vor allem zwei weitere Bündnispartner erkennbar geworden. Das eine sind gesellschaftliche Plattformen und Netzwerke. In seinem Beitrag spannte der Geschäftsführer des *Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement* erste



Brücken, um gesellschaftliche Transformation mit den Werten der Humanitären Hilfe zu verknüpfen. Das Angebot von Ansgar Klein steht, wir dürfen auf die Kampagnen-Tage zur Humanitären Hilfe gespannt sein.

Überhaupt braucht Humanitäre Hilfe nicht alles selber zu machen! Michael Windfuhr vom *Deutschen Institut für Menschenrechte* sprang helfend an die Seite. „Ja, humanitäre Hilfe muss menschenrechtliche Standards achten! - Aber muss sie das auch selber sagen und einfordern?“ Auch hier war ein Angebot zu hören. Überhaupt scheinen die Verknüpfungen zwischen Menschenrechten und Humanitärer Hilfe noch längst nicht ausgelotet zu sein. Eine menschenrechtlich basierte Humanitäre Hilfe, die sensibel ist für die Rechte Schutz Suchender und menschenrechtlich Engagierte haben vermutlich große Schnittmengen, und wer was laut sagt und wer was still tut, ist ebenfalls der näheren Betrachtung wert.

Der Mix aus Vorträgen, Beispielen, Inputs und Kleingruppen brachte die verschiedenen Sichtweisen mit einander ins Gespräch: Internationale Expertinnen aus Forschung und Praxis (Antonio Donini, Norah Niland und Eva Svoboda) sowie der Vernetzung (Kathrin Schick) stellten Beispiele aus dem Innenleben der Humanitären Hilfe vor. Ganz bewusst setzten Journalisten (Andreas Zunmach), Menschenrechtler (Mi-

Dr. Barbara Müller hat die Konferenz moderiert (www.sapis.de)

Kontakt

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

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

Evangelische Akademie Villigst, Uwe Trittman, Uwe.Trittman@kircheundgesellschaft.de

Médecins Sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen, Dr. Ulrike von Pilar, Ulrike.von.Pilar@berlin.msf.org

chael Windfuhr) und Zivilgesellschaft (Ansgar Klein) ihre Außensicht auf Humanitäre Hilfe daneben – nicht dagegen. So gelang ein „überraschend offener Austausch“, wie ein Teilnehmer aus der Humanitären Hilfe betonte.

Am Ende stellten die Teilnehmer und Teilnehmerinnen zusammen, wie sie sich nächste Schritte vorstellen, um dem Eingangsziel näher zu kommen:

- Plätze und Strukturen für Reflexion und Analyse schaffen
- Austausch systematisch organisieren hin zu Politik, Medien einerseits,
- zu Menschenrechten, Frieden und Entwicklung andererseits
- Bewusstseinsentwicklung für die Anliegen Humanitärer Hilfe
- und eine vertiefte öffentliche Wahrnehmung.

Dafür hat die Tagung sicherlich eine Reihe von aufmerksam gewordenen, möglichen neuen Verbündeten aus anderen gesellschaftlichen Bereichen erbracht. Man darf gespannt darauf sein, wie es klingt, wenn die Stimme der Humanitären Hilfe sich in einen Diskurs einbringt, der bis heute von Sicherheitsbesorgnissen dominiert ist. Vielleicht gelingt es auf diese Weise, die Diskurs-herrschaft der Terrorbekämpfung zu brechen und menschlichen Werten und Rechten wieder mehr Gehör und Geltung zu verschaffen. Der Diskurslandschaft in Deutschland würde es gut tun.



Fotos: Hermann Bredehorst