Dossier 1

Humanitäre Hilfe

eduki FONDATION

Thematische Dossiers Eduki

Die Fondation Eduki präsentiert eine Themendossier-Reihe zur internationalen Zusammenarbeit, die sich vor allem an Lehrkräfte in der Schweiz richtet. Sie ermöglicht eine Auseinandersetzung mit den aktuellen Herausforderungen im jeweiligen Themenbereich und gibt einen Einblick in die Arbeit von internationalen Organisationen mit Sitz in Genf. Die Dossiers sind Teil der allgemeinen Auseinandersetzung der Fondation Eduki mit dem Multilateralismus und dem internationalen Genf.

Zu jedem Thema finden die Leserinnen und Leser ein vertikales Dossier mit einer umfassenden historischen Einordnung, den Problemstellungen sowie einer Erläuterung der wesentlichen Institutionen, die im jeweiligen Bereich tätig sind. Diese Komponenten werden durch Audiokapseln mit Experteninterviews zum jeweiligen Thema ergänzt. Zudem werden im **ABC der internationalen Kooperation (Online)** die wichtigsten im Dossier verwendeten Begriffe erläutert. In dem separaten Dokument „Klassenübungen" befinden sich Zahlen, Institutionen sowie Übungen und Aktivitäten für Klassen und eine Zusammenstellung nützlicher Links und Lehrmaterialien. Alle diese Materialien befinden sich unter: **www.eduki.ch.**

Themen

1. Humanitäre Hilfe
2. Flucht und Vertreibung
3. Migrationsbewegungen
4. Globale Gesundheitspolitik
5. Frieden und das System der Vereinten Nationen

Lektürehinweise für die Dossiers

In der PDF-Version des Dokuments finden sich vier verschiedene anklickbare Link-Arten:

- Links zu anderen Stellen im vorliegenden Dossier
- **Links zu externen Ressourcen (Webseiten oder PDFs zum Downloaden) oder zum ABC der internationalen Kooperation**
- Audiokapseln mit Interviews von Expertinnen und Experten des internationalen Genfs — Audio-Link
- Links zum horizontalen Dossier, zur Vertiefung (Zahlen, Institutionen, nützliche Links und Übungen) — Klassenübung

Inhaltsverzeichnis Dossier Nr. 1

Vorwort s.4

Einleitung s.5

Akteure und Organisationen s.7

Humanitäre Prinzipien s.7
Tätigkeiten humanitärer Organisationen s.8
Akteure der humanitären Hilfe s.10
- Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) s.10
- Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) s.10
- Das Welternährungsprogramm s.12
- Médecins sans frontières/Ärzte ohne Grenzen s.13

Themen und Herausforderungen s.14

Rechtsinstrumente s.14
- Die Genfer Konventionen s.14

Die Professionalisierung der humanitären Hilfe s.15
Das Recht auf humanitäre Einmischung oder die Schutzverantwortung s.17
Schwierige Positionierung: zwischen humanitärer Hilfe und Politik s.19
Humanitäre Organisationen und die Medien s.20
Der Aufstieg konfessioneller NGOs s.22
Für eine nachhaltige humanitäre Hilfe s.24
Ethische Herausforderungen oder die Dilemmata der humanitären Hilfe s.25
Gender und humanitäre Hilfe s.27

Geschichte s.29

Das 19. Jh. und die Gründung des IKRK s.30
- Die Frage des Emblems s.31

Der Erste Weltkrieg und die Zwischenkriegsjahre s.32
Der Zweite Weltkrieg – eine Zäsur s.33
Die 1968er-Generation s.34
Wendepunkt in den 1990er-Jahren: Zeit der Unsicherheiten s.36

Bibliografie s.38

Vorwort

Philosophen, Denker und Politiker beschäftigen sich schon seit der Antike mit dem Frieden im internationalen System und damit, wie er gewahrt werden kann. Dieses pazifistische Ideal wurde im 19. Jh. in juristischen und pazifistischen Kreisen diskutiert und führte schliesslich zur Gründung internationaler Organisationen, die damit betraut sind, eine Auslegung dieses ambitionierten Ziels vorzunehmen. Das System der Vereinten Nationen, wie es seit der zweiten Hälfte des 20. Jh. existiert, ist das Ergebnis dieser Auseinandersetzungen und ein multilaterales Instrument, mit dem jeden Tag der Versuch unternommen wird, dieses pazifistische Ziel zu erreichen.

Es ist wichtig, die Arbeit der internationalen Organisationen bekannt zu machen. Das vorliegende Dossier hat zum Ziel, Informationen für Lehrpersonen, Wissenschaftlerinnen, Wissenschaftler und alle anderen Menschen bereitzustellen, die sich für ein zentrales Thema der Arbeit internationaler Organisationen (IOs) und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) mit Sitz in Genf interessieren.

Es sollen allgemeine Erkenntnisse zum Thema sowie Mittel zur kritischen Lektüre zur Verfügung gestellt werden. Aus diesem Grund stützt sich das Dossier methodisch zum einen auf Dokumente, die von den Organisationen selbst verfasst wurden, zum anderen auf Sekundärliteratur. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen (Geschichte, Politikwissenschaft, Anthropologie und viele weitere) studieren seit mehreren Jahrzehnten die verschiedenen Themen im Zusammenhang mit dem Multilateralismus und den Errungenschaften der internationalen Organisationen, um langfristig die Entwicklungen, Erfolge und Grenzen zu dokumentieren. Eduki stützt sich auf diese zahlreichen Arbeiten, um eine detaillierte Analyse der Themen und Herausforderungen der jeweiligen, breit gefassten Themen der Dossiers präsentieren zu können.

Die Leserinnen und Leser finden zu jedem Thema eine Erläuterung der Arbeit der Vereinten Nationen und der NGOs sowie der grössten damit zusammenhängenden Herausforderungen in Form einer kritischen Diskussion. Ein umfassender geschichtlicher Abriss ermöglicht es, die Themen zeitlich einzuordnen, und ein statistischer Teil erlaubt es, die Realitäten zu verdeutlichen. Ferner wurde insbesondere für Lehrkräfte ein Kapitel mit Übungen und Aktivitäten entwickelt. Zudem finden sich in einem Glossar die wichtigsten verwendeten Begriffe.

Anmerkung der Autorin: Dieses Dossier basiert hauptsächlich auf den Arbeiten von Marie-Laure Le Coconnier, Philippe Ryfman und François Audet. Aufgrund der Form des Dossiers werden die Quellen nicht systematisch erwähnt, aber in der Bibliografie ausgewiesen.

Einleitung

Zu Beginn der Institutionalisierung der humanitären Hilfe entsprach diese dem Willen, Opfern von Konflikten in einer Notsituation zu helfen. Doch mit der Zeit weitete sich das Aufgabenfeld stark aus und seit Beginn des 21. Jh. geht es auch darum, Risiken noch vor der Entstehung von Krisen vorzubeugen, bei Natur- oder Technologiekatastrophen zu intervenieren oder in Übergangsphasen den Aufbau zu unterstützen.

Die Vielfalt der operativen Bereiche hat zu einer Vervielfältigung der Akteure geführt, die in der humanitären Arbeit aktiv sind. Neben einem geschichtsträchtigen Akteur, dem **Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)**, gibt es hunderte weiterer NGOs (von denen einige ihren Sitz in Genf haben) sowie mehrere Organisationen der Vereinten Nationen, die im Bereich der humanitären Arbeit im weiteren Sinne tätig sind: Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung. Das humanitäre Paradigma ist zu einer unentbehrlichen sozialen Wirklichkeit geworden. Es ist stark medialisiert und ermöglicht es, die Gesellschaften für neue Formen des Engagements und grosse finanzielle Mittel zu mobilisieren. Auf eine Weise konkurrenziert die humanitäre Arbeit in der zweiten Hälfte des 20. Jh. mit der Politik. Sie schafft konkrete, schnelle und zugängliche Handlungsoptionen – von einer einfachen Spende über das Engagement in einem Verein bis hin zum Auswandern – und ermöglicht es, politische Missstände auszugleichen.

Die Grenzen zwischen der humanitären Arbeit und der Politik sind fliessend. Manchmal wurden die sakrosankten Konzepte der Neutralität und Unabhängigkeit auf dem Altar der Moral und interventionistischer Praktiken geopfert. Umgekehrt intervenierten in manchen Regionen der Welt Staaten militärisch unter dem Deckmantel einer humanitären Rhetorik. Seit dem Ende des 20. Jh. geht die humanitäre Arbeit immer mehr Hand in Hand mit der Entwicklungshilfe; zudem ist sie eng verwoben mit der Wahrung von Frieden und Sicherheit. So haben die Vereinten Nationen das Konzept der „Integrierten Missionen“ entwickelt, welches die Aktivitäten der Vereinten Nationen (UNO) und ihrer Partner in einer strategischen Vision vereint und zum Ziel hat, zur Stabilisierung und Entwicklung eines Landes oder einer Weltregion beizutragen. Diese Entwicklungen tragen jedoch dazu bei, die Spuren und Grenzen zwischen den verschiedenen Akteuren, die in diesem Bereich tätig sind, zu verwischen – und das nicht immer zugunsten der Opfer. Die Misserfolge in Ruanda und Bosnien in den 1990er-Jahren führten zu diesem integrierten Ansatz, z. B. bei den Einsätzen im Kosovo (1999), in Timor (2006) und in Afghanistan (2002) (Le Coconnier, 2017).

Vertriebenencamp in Kidudu, Ruanda
© IKRK/F. Grunewald, 1993

Die humanitäre Arbeit kann somit vor dem Hintergrund mehrerer Problematiken diskutiert werden, die eng mit ihr verbunden sind und in diesem Dossier themenübergreifend behandelt werden. Die erste Problematik bezieht sich auf die Kultur des Krieges. Die Geschichte der humanitären Arbeit – von der materiellen Hilfe bis zum Völkerrecht – ist untrennbar mit der Geschichte bewaffneter Konflikte zwischen Staaten und Völkern verwoben. In diesem Kontext wurde sie als erstes gedacht und umgesetzt. Darüber hinaus bilden Katastrophen, die zur Notwendigkeit von Nothilfe führen, den zweiten Kontext humanitärer Interventionen. Naturkatastrophen sind Ereignisse, die für die Bevölkerungen genauso gefährlich und tödlich sein können wie Kriege. Drittens muss die Geschichte der humanitären Hilfe auch im Lichte der Religionen betrachtet werden, denn historisch gesehen entstand die Hilfe für Bedürftige in diesem Kontext. Es gibt zahlreiche Schriften, welche die Kontinuität zwischen der missionarischen Welt und der medizinischen humanitären Hilfe darlegen. Der religiöse Hintergrund ist auch heute noch in humanitären Organisationen präsent – selbst in den weltlichsten, in denen Selbsthingabe manchmal den religiösen Eifer ersetzt. Viertens gilt es die humanitäre Arbeit aus politischer Sicht zu betrachten, um die Motivationen, Erfolge und Misserfolge verstehen zu können. Die letzte Problematik im Zusammenhang mit der humanitären Arbeit bezieht sich schliesslich auf ihre internationalen Aspekte. Seit Anbeginn basiert der humanitäre Bereich weitgehend auf transnationalen Bewegungen, dem Völkerbund und später den Organisationen der Vereinten Nationen, die ihn 1945 ablösten. Die Vereinten Nationen befassen sich in Zusammenarbeit und manchmal auch in Konkurrenz mit den NGOs mit humanitären Fragen und haben sich dabei zu grossen Teilen an bereits bestehenden Praktiken orientiert.

Auf dem Weg von Gikongoro nach Cyangugu: Zivilisten laufen in Richtung der zairischen Grenze, um dem tobenden Krieg zu entfliehen. Der Völkermord an den Tutsi in Ruanda wurde 1994 verübt. © IKRK/T. Gassmann, 1994

Wussten Sie schon?

Humanitäre Hilfe vs. Entwicklungshilfe

Die humanitäre Hilfe erfolgt in Notsituationen, wenn es darum geht, Leben zu retten, das Leiden von Menschen zu mildern, die von einer Krise heimgesucht wurden, und ihre Würde zu bewahren. Die Entwicklungshilfe hingegen erfolgt bei anhaltenden strukturellen Problemen und zielt darauf ab, langfristig die wirtschaftliche, institutionelle und soziale Entwicklung zu fördern.

Audio-Link

Angela Cotroneo (IKRK)
Über die entscheidende Rolle neutraler, unabhängiger und unparteiischer humanitärer Akteure (auf Französisch)

Akteure und Organisationen

Humanitäre Prinzipien

Nachdem die Akteure der humanitären Arbeit in den 1990er-Jahren mit mehreren Schwierigkeiten konfrontiert waren, verabschiedeten sie 1995 einen Verhaltenskodex, der auf vier Prinzipien beruht: Menschlichkeit, Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit. In der Literatur werden diese Prinzipien als „humanitäre Prinzipien" bezeichnet.

Die Verfasser liessen sich von den bereits bestehenden Prinzipien der **Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung**, den Grundsätzen des **Völkerrechts (VR)**, der Resolution 46/182 der UN-Generalversammlung aus dem Jahr 1991 und der humanitären Charta des Sphere Project inspirieren (Le Coconnier, 2017; Rymann, 2007).

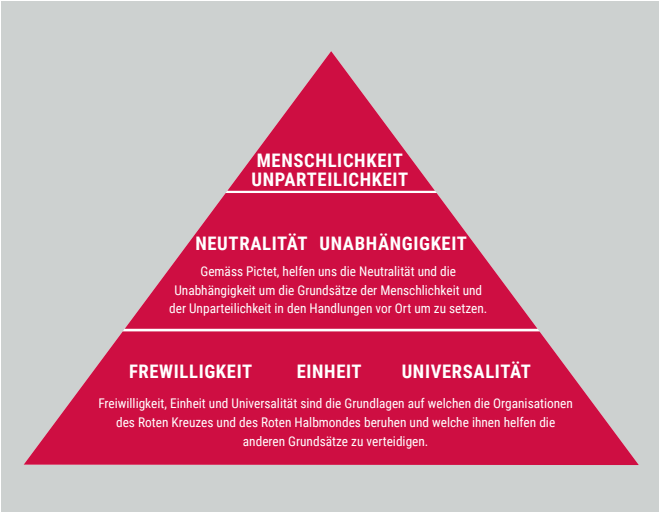
Das Prinzip der Menschlichkeit bedeutet, menschliches Leid, wo immer möglich, zu lindern. Es soll gewährleistet werden, dass das Leben und die Gesundheit der Menschen geschützt und den Menschen mit Respekt begegnet wird. Das Prinzip der Unparteilichkeit soll sicherstellen, dass es bei der geleisteten Hilfe zu keiner Diskriminierung kommt – weder aufgrund der Nationalität, der ethnischen Herkunft oder Rasse, der sozialen Stellung oder der politischen Überzeugung. Ausserdem soll die Hilfe nach der Bedürftigkeit priorisiert werden. Das Prinzip der Unabhängigkeit beruht darauf, dass die humanitäre Aktion unabhängig von politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Zielen in den Gebieten, in denen sie umgesetzt wird, erfolgt. Das Prinzip der Neutralität verlangt, dass die humanitären Akteure sich nicht an den Feindseligkeiten beteiligen oder sich in politische, rassistische, religiöse oder ideologische Auseinandersetzungen einmischen. Alle Konfliktparteien sollen ausserdem anerkennen, dass die humanitäre Hilfe für die Bevölkerung – auch die der Gegenseite – keine feindliche Handlung oder Unterstützung der Kriegsanstrengungen der gegnerischen Seite darstellt.

Zu diesen vier Prinzipien, die von den meisten humanitären Organisationen in ihren Chartas und Verfassungen übernommen wurden, kam jüngst ein fünftes Prinzip hinzu: die humanitäre Verantwortung. Dieses Prinzip ist das Ergebnis der Weiterentwicklung der Mandate der Organisationen, die in immer komplexeren Kontexten agieren. Es widerspiegelt in gewisser Weise die moralische Verantwortung, die NGOs und IOs tragen sollten, wenn die anderen vier Prinzipien nicht gegeben sind. Dies ist z. B. der Fall, wenn Hilfe missbraucht oder als Mittel zur Orchestrierung von Gewalt genutzt wird. Im Fall von Gewalttaten oder Massenhinrichtungen bietet dieses Prinzip auch die Möglichkeit, bei Prozessen wegen schwerer Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht auszusagen.

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hat noch drei weitere, eigene humanitäre Prinzipien zu dieser Liste hinzugefügt: das Prinzip der Freiwilligkeit, das den freiwilligen und uneigennützigen Aspekt der Hilfe unterstreicht; das Prinzip der Einheit, das festlegt, dass es nur eine Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaft in einem Land gibt, die allen Menschen offenstehen und ihre humanitäre Tätigkeit im ganzen Gebiet ausüben muss; und schliesslich das Prinzip der Universalität, das darin besteht, dass alle nationalen Gesellschaften die gleichen Rechte haben und dass die Rotkreuz-Organisation und -Grundsätze weltumfassend sind. Diese Prinzipien sind in der Pictet-Pyramide zusammengefasst.

Klassenübung

Jean Pictet (1914-2002) spielte eine zentrale Rolle bei der Verfassung der Grundprinzipien. Sein Kommentar von 1979 wird auch heute noch in Form einer Pyramide dargestellt: Die Menschlichkeit, das übergeordnete und wesentliche Prinzip, steht zusammen mit der Unparteilichkeit an der Spitze, die sich auf die restlichen Prinzipien auswirkt. Freiwilligkeit, Einheit und Universalität bilden das Fundament, auf dem die Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften basieren, und sie ermöglichen das Engagement für die anderen Prinzipien.



Die sieben Grundprinzipien der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung fassen die Ethik der Bewegung zusammen und leiten die humanitäre Aktion. © IKRK, 2016

Tätigkeiten humanitärer Organisationen

Humanitäre Organisationen arbeiten vor Ort gemäss drei Interventionstypen. Zum einen leisten sie Nothilfe. Nach Naturkatastrophen (Erdbeben, Hurrikans, Tsunamis etc.), Technologiekatastrophen (Atom- oder Chemieunfälle etc.) oder menschengemachten Katastrophen (Kriege, Vertreibungen etc.) ist es wichtig, umgehend zu reagieren, um Leben zu retten. In einer solchen Notsituation braucht es eine schnelle und effiziente Konzertierung, eine gute Logistik und erhebliche Mittel. Zahlreiche NGOs konzentrieren sich auf diesen Interventionstyp, bei dem es darum geht, die Bevölkerung zu versorgen und in Sicherheit zu bringen, damit sich ihre Situation nicht weiter verschlechtert, z. B. durch eine Gesundheitskrise. Auf die Nothilfe folgt eine Phase des Wiederaufbaus, deren Ziel darin besteht, das eigenständige Funktionieren wieder herzustellen. Zu diesem Zweck evaluieren die humanitären Organisationen den mittelfristigen Bedarf und unterstützen die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der betroffenen Bevölkerungen. In der dritten Phase, der Entwicklungsphase, geht es darum, die Bevölkerung beim Wiederaufbau zu unterstützen und dabei jegliche Aspekte der Gesellschaft miteinzubeziehen: die menschliche Sicherheit, den sozialen, wirtschaftlichen, institutionellen und auch psychologischen Schutz.

In der Nothilfephase erfolgen Hilfe und Versorgung gratis, der Aufbau von Entwicklungsprogrammen hingegen erfolgt gemäss den herkömmlichen Wirtschaftszyklen (sprich, die Menschen erhalten einen Lohn oder Nahrungsmittel für ihre Arbeit). In Notsituationen ist die Koordination mit den Regierungsbehörden zum Teil nicht möglich; für den erfolgreichen Ablauf von Entwicklungsprogrammen ist sie hingegen unabdingbar. In der zweiten und dritten Phase weichen die Nothilfeorganisationen dann den UN-Programmen, z. B. dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) oder der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO). Die Ansätze ergänzen sich jedoch räumlich und zeitlich, damit die Menschen nicht sich selbst überlassen werden. Schlechte Erfahrungen (z. B. Konkurrenz oder Nichtübereinstimmungen mit den tatsächlichen Bedürfnissen der Menschen) haben die Akteure der humanitären Hilfe dazu gebracht, sich besser zu koordinieren. Seit 2007 versuchen die Verantwortlichen der Nothilfeprogramme und diejenigen der Entwicklungsprogramme, zugunsten der Menschen ihre Programme besser abzustimmen.

Am 23. und 24. Mai 2016 fand in Istanbul der erste Weltgipfel für humanitäre Hilfe statt. Er wurde auf den weltweiten Handlungsaufruf des UN-Generalsekretärs Ban Ki-Moon hin organisiert. Dieser Weltgipfel war ein entscheidender Wendepunkt in der Art und Weise, wie die Weltgemeinschaft sich auf Krisen vorbereitet und ebensolchen begegnet, um menschliches Leid zu verhindern. Zum Gipfel kamen 9'000 Teilnehmende aus 173 Mitgliedstaaten, davon 55 Regierungs- und Staatschefs, mehrere Hunderte Vertretende aus der Privatwirtschaft und Tausende Menschen aus der Zivilgesellschaft und dem NGO-Bereich. Es war das erste Mal in der 70-jährigen Geschichte der UNO, dass sie eine so grosse Veranstaltung mit so vielen verschiedenen Stakeholdern organisierte. Der Gipfel sollte inklusiv sein, um die für diese grosse Aufgabe erforderlichen Kompetenzen, Erfahrung und Ressourcen bündeln zu können. Es wurde erkannt, dass die internationale Gemeinschaft Schwierigkeiten hat, dem Ausmass der humanitären Herausforderungen zu begegnen. Die Teilnehmenden hielten klar fest, dass die humanitäre Hilfe allein die Bedürfnisse der über 130 Millionen weltweit vulnerabelsten Menschen weder angemessen befriedigen noch nachhaltig verringern kann. Auf dem Gipfel ging es entsprechend auch darum, neue Ansätze zu finden, um die zugrundeliegenden Ursachen anzugehen, die diplomatischen Bemühungen im Hinblick auf Prävention und Regulierung von Konflikten zu stärken und die Bemühungen der humanitären Hilfe, Entwicklungshilfe und Friedenssicherung zu bündeln (Weltgipfel zur humanitären Hilfe in Istanbul, 23.–24. Mai 2016, Zusammenfassung des Generalsekretärs).

Flüchtlingscamp für Menschen aus Zentralafrika in Gado im Osten von Kamerun. Pilera, ein 17-jähriges Mädchen, kann nach einem Jahr der Trennung endlich wieder ihre Mutter in die Arme schliessen – dank der Bemühungen des IKRK und des Roten Kreuzes Kamerun. © IKRK/R. Solange et S. Kam, 2015

Akteure der humanitären Hilfe

In der humanitären Hilfe sind zahlreiche, verschiedenste Akteure tätig. Neben dem **Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)**, das 1863 gegründet wurde und die älteste humanitäre Organisation ist, gibt es viele NGOs – von denen einige ihren Sitz in Genf haben – und mehrere UN-Organisationen, z. B. das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), das Welternährungsprogramm (World Food Programm, WFP) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF).

Seit seiner Gründung hat das IKRK zum Ziel, Opfer von bewaffneten Konflikten und Gewaltsituationen zu schützen und sie zu unterstützen. Zu diesem Zweck ist das IKRK weltweit tätig. Darüber hinaus setzt es sich für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts ein und fordert Regierungen und bewaffnete Konfliktparteien zu dessen Achtung auf. Die Geschichte des IKRK ist auch die Geschichte der Umsetzung humanitärer Aktionen, der Ausarbeitung der **Genfer Konventionen** und der Gründung der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Heute reagiert das IKRK schnell und wirksam auf die humanitären Bedürfnisse der Menschen, die von einem bewaffneten Konflikt oder einer Naturkatastrophe während eines bewaffneten Konflikts betroffen sind. Bei unvorhergesehenen Notsituationen kann es schnell vor Ort tätig werden.

Das IKRK führt verschiedene Aktionen durch: humanitäre Minenräumung, Hilfe für Menschen, die von den negativen Folgen des Klimawandels betroffen sind, Unterstützung und Rehabilitation von Menschen mit Behinderung infolge von Konflikten, Kampf gegen sexuelle Gewalt, Zugang zu Wasser in Konfliktgebieten, Hilfe zur Aufrechterhaltung nachhaltiger Lebensbedingungen, Besuch von Gefangenen und Hilfe für **Geflüchtete** und Asylsuchende. Das sind die wesentlichen Bereiche, in denen das IKRK für von Konflikten betroffene Menschen Hilfe leistet.

Klassenübung

Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA)

Ein immer wiederkehrender Kritikpunkt, den sich NGOs und UN-Organisationen gegenseitig vorwerfen, sind die schlechte Koordinierung der humanitären Hilfe sowie Defizite bei der Wirksamkeit der Nothilfe. Zwischen 1971 und 1990 erliess die UN-Generalversammlung folglich elf Resolutionen, in denen die Notwendigkeit der Koordinierung zum Ausdruck gebracht wurde. Vor diesem Hintergrund wurde 1998 das **Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten** gegründet, bekannter unter dem englischen Akronym OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). Im Grunde handelt es sich dabei lediglich um einen neuen Namen für das Departement für humanitäre Angelegenheiten (DHA), das 1992 auf Entscheid der UN-Generalversammlung hin gegründet worden war und die Koordinationsdispositive für humanitäre Hilfe umsetzen sollte (Resolution 46/182 vom 19. Dezember 1991).

Nachdem es nicht gelungen war, unmittelbar und adäquat auf die Darfur-Krise 2004 zu reagieren, wurde 2005 eine weitere Reform des Koordinationssystems durchgeführt, bei der das OCHA eine Schlüsselrolle erhielt. Gemäss Generalsekretär Kofi Annan bestand das Ziel dieser Reform darin, „die humanitäre Hilfe in Notsituationen vorhersagbarer zu machen" (Übers. d. Hrsg.). Im Zuge dieser Reform waren neu die UN-Organisationen hauptverantwortlich für die Koordinierung, wobei ein sektorieller Mechanismus bzw. „Cluster-Ansatz" zum Einsatz kommt. Im Zuge dieser Reform waren neu die UN-Organisationen hauptverantwortlich für die Koordinierung, wobei ein sektorieller Mechanismus oder „Cluster-Ansatz" zum Einsatz kommt. Dieser hat sich durchgesetzt und wird seit 2006 standardmässig bei humanitären Krisen verwendet. Einige Autoren sahen in dieser Reform eine neue Form der Gouvernanz der humanitären Hilfe oder stellten eine „Tendenz zur überstaatlichen Organisation der humanitären Hilfe" (Übers. d. Hrsg.) fest. Die neue Organisationsform führte zu grosser Kritik, insbesondere in Bezug auf die Eigenverantwortung der lokalen Akteure, die oftmals von den UN-Koordinierungsmechanismen ausgeschlossen sind. Ferner haben einige Experten den politischen Einfluss der neuen Organisationsstruktur infrage gestellt, mit der die Stärkung internationaler Organisationen zum Nachteil anderer Akteure einhergeht (Martel, 2014).

Das OCHA wird vom Untergeneralsekretär für humanitäre Angelegenheiten und UN-Nothilfekoordinator geleitet. Seit dem Jahr 2021 übt der Brite Martin Griffiths dieses Amt aus. Die Organisation konnte ihre finanziellen und strategischen Mittel deutlich ausbauen und fungiert als zentrale Informations- und Analyseplattform der humanitären Hilfe. Sie beruft sich darauf, dass sie einen Überblick über die humanitäre Lage hat, der es ihr ermöglicht, IOs und NGOs über eine humanitäre Krise zu informieren. All das insbesondere dank ihrer Präsenz vor Ort und der vorgängigen Informations- und Datenbeschaffung, die für die Interventionen der humanitären Organisationen von entscheidender Bedeutung sind. Das OCHA betreibt ein Portal mit Informationen zur humanitären Hilfe, das ReliefWeb, das 1996 gegründet wurde und über 720'000 Berichte über humanitäre Situationen, Medienmitteilungen, Evaluationen, Richtlinien, Bilanzen, Karten und Infografiken enthält (Stand 2020).

© IKRK/T. Gassmann

Peter Maurer (1956–), Präsident des IKRK von 2012 bis 2022

Peter Maurer wurde 1956 in Thun (BE) geboren und studierte Geschichte und internationales Recht, wo er auch einen Doktortitel erwarb. 1987 trat er in den Schweizer diplomatischen Dienst ein und hatte verschiedene Positionen in Bern und Pretoria inne. 1996 ging er als stellvertretender ständiger Beobachter der Mission der Schweiz bei den Vereinten Nationen nach New York.

Im Jahr 2000 wurde er auf Initiative des Bundesrates zum Botschafter und Leiter der Abteilung Menschliche Sicherheit in der Politischen Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten in Bern ernannt. 2004 ging er als Botschafter und ständiger Vertreter der Schweiz bei den Vereinten Nationen nach New York zurück. Die Aufgaben dieser Position bestehen unter anderem darin, die Schweiz, die seit 2002 Mitglied der Vereinten Nationen ist, in das multinationale Netzwerk zu integrieren. Im Juni 2009 wählte die UN-Vollversammlung Peter Maurer zum Vorsitzenden des Fünften Ausschusses, der für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der Vereinten Nationen zuständig ist. Gleichzeitig war er der Vorsitzende des Burundi-Ausschusses der Kommission für Friedensbildung der Vereinten Nationen.

Ein Jahr später wurde er vom Bundesrat zum Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten in Bern ernannt. 2012 übernahm Peter Maurer das Amt des IKRK-Präsidenten als Nachfolger von Jakob Kellenberger (2002–2012). Ebenfalls 2012 wurde er Mitglied des Stiftungsrats des Weltwirtschaftsforums (World Economic Forum, WEF).

Als Präsident des IKRK legte er den Schwerpunkt seiner Arbeit auf die Stärkung der humanitären zwischenstaatlichen Diplomatie, und er setzte sich für das humanitäre Völkerrecht mithilfe neuer Partnerschaften ein. Dieser neue Ansatz wurde ihm zum Vorwurf gemacht, da dieser zu eng mit dem Privatsektor verwoben sei. Laut einigen Mitarbeitenden hatte Peter Maurer eine Doppelfunktion inne: **„Er platziert das IKRK automatisch auf der Seite der Mächtigen und Reichen“** (Übers. d. Hrsg.) Peter Maurer konterte die Kritik der Doppelfunktion als Präsident des IKRK und Mitglied des Stiftungsrats des WEF. Er verteidigte die bestehenden und förderlichen Möglichkeiten, die sich aus Partnerschaften zwischen der Wirtschaft und dem humanitären Bereich ergeben. Und tatsächlich ist das Budget der Organisation zwischen 2011 und 2016 von 1,1 Mrd. auf 1,8 Mrd. Franken gestiegen. Die Kritik verstummte allerdings nicht, da man ihm vorwarf, das IKRK als Unternehmen zu verkaufen. Ausserdem lief das IKRK Gefahr, seine Ressourcen unkoordiniert einzusetzen, wenn es sich in allen Tätigkeitsbereichen der Vereinten Nationen engagierte.

Die Fondation pour Genève verlieh 2022 ihren Preis an Peter Maurer für seinen ausserordentlichen Beitrag zur Ausstrahlung von Genf und für sein Engagement im humanitären Bereich.

2022 übernahm die Schweizer Diplomatin Mirjana Spoljaric Egger als Nachfolgerin die Präsidentschaft des IKRK von Peter Maurer. Sie ist damit die erste Frau in der Geschichte der Organisation in dieser Machtposition.

Dank der Finanzierung durch das CERF kann UNICEF Gesundheits- und Ernährungsleistungen liefern und Gebäck mit hohem Energiegehalt, Hygiene-Kits und Kleider an Kinder in Vertriebenencamps verteilen. © UNICEF/R. Rashidi, 2014

Ausserdem verfügt die Organisation über eigene finanzielle Mittel, den Country Based Pooled Fund (CBPF) und den Central Emergency Response Fund (CERF). Auf diese Weise lassen sich die finanziellen Mittel aufstocken, bevor Krisen auftreten, und sie lassen sich bündeln, um bei Bedarf die dringlichsten humanitären Massnahmen unterstützen zu können. 2'200 Menschen in über 60 Ländern arbeiteten 2021 beim OCHA. Sie bringen ihre Expertise zur Nothilfe, ihre Vor-Ort-Kenntnisse und ihr Engagement für die Partner der humanitären Hilfe ein und achten darauf, dass die humanitäre Hilfe möglichst effizient Millionen von Menschen auf der ganzen Welt erreicht.

Das OCHA steht auch im Zentrum des Programms zur Verminderung des Katastrophenrisikos (*Disaster Risk Reduction*, DRR), einem systematischen Ansatz der Vereinten Nationen zur Identifikation, Evaluation und Verminderung von Katastrophenrisiken. Es zielt darauf ab, die sozioökonomischen Vulnerabilitäten für Katastrophen zu reduzieren und die Umweltgefahren zu bekämpfen, die diese Katastrophen auslösen. Das 2015 verabschiedete Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge definiert für den Zeitraum 2015–2030 die Schwerpunkte der internationalen Gemeinschaft für die Prävention von Katastrophen. Es folgt auf den Hyogo-Rahmenaktionsplan, der für die Jahre 2005–2015 galt, und definiert den Begriff „Katastrophe" neu. Die Anwendung des Rahmenwerks erstreckt sich auf das Risiko kleiner und grosser, häufiger und weniger häufiger, plötzlicher und schleichender Katastrophen, die durch natürliche oder vom Menschen verursachte Gefahren entstehen, sowie damit zusammenhängende umweltbezogene, technologische und biologische Gefahren und Risiken. Das Rahmenwerk fordert auch die Stärkung des Katastrophenrisikomanagements, insbesondere nationaler Plattformen.

Das Welternährungsprogramm

Das Welternährungsprogramm (World Food Programm, WFP) ist eine der einflussreichsten Organisationen der Nahrungsmittelhilfe. Zwei Drittel der Arbeit erfolgt in Konfliktgebieten. 2020 wurde der Organisation für ihr Engagement gegen den Einsatz von Hunger als Kriegswaffe der Friedensnobelpreis verliehen. Die Organisation verteilt jährlich 15 Mrd. Essensrationen. 2019 kamen diese 97 Mio. Menschen in 88 Ländern zugute. Die Tätigkeitsbereiche umfassen vorrangig Notsituationen aufgrund von Kriegen, aber auch anderweitige Nothilfe und Wiederaufbau, Entwicklungshilfe und Sondereinsätze. Das WFP wurde 1962 auf Initiative des amerikanischen Präsidenten Dwight Eisenhower hin gegründet – offiziell, um bei den Vereinten Nationen eine Zuständigkeit für Ernährung zu etablieren. Inoffiziell bestand die Idee der USA aber auch darin, ein Mittel zu schaffen, mit dem sie ihre Landwirtschaft unterstützen konnten: indem amerikanische Agrarüberschüsse aufgekauft und an Entwicklungsländer verteilt werden konnten (Le Monde, 9. Oktober 2020). Gleichwohl: Das WFP war innovativ im Management der humanitären Hilfe. Die Mitarbeitenden des WFP „können den Behörden erklären, dass der Geschäftsführer ein eingereichtes, akzeptables Projekt genehmigen kann, ohne dass weitere Erlaubnisse oder Genehmigungen eingeholt werden müssen, und dass die Lebensmittellieferungen innert Kürze kostenlos an die Landesgrenzen geliefert werden können. Das ist eine völlig neue Sprache für die Verfahren der internationalen Organisationen." (Dollinger, 1964; Übers. d. Hrsg.).

2005 entwickelte sich allerdings eine Kontroverse um die humanitäre Hilfe. Die Europäische Union (die damals unter Druck stand wegen der Abschaffung von Export-Subventionen) warf den USA vor, sich ihrer Agrarüberschüsse durch humanitäre Hilfe zu entledigen (Le Temps, 10. Mai 2005). Auch andere Kontroversen um die Qualität der humanitären Hilfe führten zu Diskussionen, wie in Sambia, als das Land 2003 die Nothilfe des WFP im Kampf gegen eine Hungersnot ablehnte. Die zur Verfügung gestellten Lebensmittel entstammten damals genmodifizierter Mais- und Getreideproduktion.

Médecins sans frontières/Ärzte ohne Grenzen

Médecins sans frontières/Ärzte ohne Grenzen (MSF) ist eine weltweite Bewegung, die aus 25 nationalen und regionalen Vereinen mit jeweils eigenem Präsidium besteht. MSF verfügt über fünf Einsatzzentralen: Paris, Brüssel, Amsterdam, Barcelona und Genf, die alle vom Internationalen Büro in Genf aus koordiniert werden. MSF wurde 1971 von Journalisten und Ärzten auf der Basis einer Charta mit zehn Prinzipien gegründet. Das Ziel: Hilfe zu leisten für „Menschen in Not, Betroffene von natürlich verursachten oder von Menschen geschaffenen Katastrophen sowie von bewaffneten Konflikten, ohne Diskriminierung und ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft sowie ihrer religiösen, philosophischen oder politischen Überzeugung." Die Gründung von MSF reiht sich ein in die aufblühende Sans-Frontiériste-Bewegung (Ohne-Grenzen-Bewegung): „Ohne geopolitische Interessen dorthin gehen, wo die Not es verlangt, um Menschen zu helfen und Notstände zu bezeugen" (Übers. d. Hrsg.). Von Beginn an war die Bewegung mit grossen humanitären Krisen konfrontiert. Einige der ersten Einsätze von MSF fanden in Flüchtlingscamps in Thailand statt, um den Opfern des Krieges in Südostasien zu helfen (1975–1979).

Anfang 2015 wurde Nepal von mehreren Erdbeben erschüttert, die mindestens 8'000 Opfer forderten. Das WFP lieferte in schwer erreichbare Gebiete Lebensmittel mit dem Helikopter. © Wikimedia, 2015

Klassenübung

Themen und Herausforderungen

Rechtsinstrumente

Das **humanitäre Völkerrecht (HVR)** umfasst Regelungen, die für bewaffnete Konflikte gelten. Es regelt die Kriegsführung und den Schutz der Opfer in bewaffneten Konflikten. Es ist in allen internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten anwendbar, unabhängig von der Legitimation oder Ursache der Gewaltanwendung. Es bestimmt direkte Verpflichtungen für die zuständigen Institutionen der Staaten. Es ist Teil des Völkerrechts, unterscheidet sich aber auch davon, weil es kein einzelstaatliches Recht ist – insbesondere aufgrund seines nicht-staatlichen Ursprungs und weil es darauf abzielt, einen juristischen Rahmen für die humanitäre Hilfe zu garantieren.

Die vier Genfer Konventionen von 1949 und die Zusatzprotokolle von 1977

- Die I. Genfer Konvention schützt verwundete Soldaten oder Kranke in Kriegszeiten. Diese Konvention ist die vierte aktualisierte Version der Genfer Konvention zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken; sie folgt auf die vorgängigen Abkommen von 1864, 1906 und 1929.
- Die II. Genfer Konvention schützt verwundete Soldaten, Kranke und Schiffbrüchige in Kriegszeiten. Sie ersetzt das **Haager Abkommen** von 1907 mit der Anpassung der Prinzipien der Genfer Konventionen auf den Seekrieg. Struktur und Inhalt entsprechen weitgehend der I. Genfer Konvention, die 63 Artikel sind auf den Seekrieg zugeschnitten.
- Die III. Genfer Konvention ist auf **Kriegsgefangene** anwendbar. Sie umfasst 143 Artikel und ersetzt das Kriegsgefangenenabkommen von 1929.
- Die IV. Genfer Konvention schützt **Zivilpersonen**, insbesondere in besetzten Gebieten. Sie wurde 1949 erlassen und berücksichtigt die schrecklichen Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs auf Zivilpersonen. Die Genfer Konventionen, die vor 1949 verabschiedet wurden, galten lediglich für **Kombattanten**, nicht aber für Zivilpersonen.

Die vier Konventionen wurden 1977 durch zwei Zusatzprotokolle ergänzt:

- Das Zusatzprotokoll über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte
- Das Zusatzprotokoll über den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte

Die vier **Genfer Konventionen** bilden das Kernstück des HVR, und sie wurden von fast allen Staaten dieser Erde ratifiziert (196 Staaten im Jahr 2017), was ihnen einen quasi-universellen Status verleiht. Die letzte der Konventionen betrifft die Zivilbevölkerung und hat in den letzten Jahren die grösste Wirkung entfaltet, denn sie wird am häufigsten geltend gemacht – vor allem wegen der neuen Art bewaffneter Konflikte, bei denen die Zivilbevölkerung immer stärker betroffen ist. Der Anteil ziviler Opfer in bewaffneten Konflikten ist von 5% während des Ersten Weltkrieges auf über 50% während des Zweiten Weltkrieges und auf über 90% zu Beginn des 21. Jh. gestiegen (Le Coconnier, 2017).

Die Resolution 43/131 der UN-Vollversammlung vom 8. Dezember 1988

Die Resolution „Hilfe für Opfer von Naturkatastrophen und Notsituationen" stellt den Beginn der Anerkennung des Rechts auf Einmischung dar, das vom französischen Arzt Bernard Kouchner initiiert wurde. Die von einem bewaffneten Konflikt betroffenen Staaten sollen die Umsetzung humanitärer Hilfe erleichtern, und Nachbarstaaten sollen den Transit erlauben. Am 14. Dezember 1990 erfolgte eine weitere Resolution, die der „humanitären Korridore". Der Sicherheitsrat erliess in der Folge über 300 Resolutionen, insbesondere betreffend den Golfkrieg (1991), Somalia (1992), Bosnien (1992), Kroatien (1993), Liberia (1993) und Ruanda (1994). Dieses Prinzip, dessen normative Fragilität immer wieder unterstrichen und kritisiert wird, wurde 2005 beim UN-Weltgipfel mit einer neuen Bezeichnung verankert: der Schutzverantwortung.

Die Resolution 1674 des UN-Sicherheitsrats vom 28. April 2006

Diese Resolution erläutert das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P). In Artikel 4 „bekräftigt [die Resolution] die Bestimmungen der Ziffern 138 und 139 des Ergebnisses des Weltgipfels 2005 betreffend die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und **Verbrechen gegen die Menschlichkeit**". Es handelt sich um eine Norm, die infolge der Tatenlosigkeit der internationalen Gemeinschaft angesichts des Völkermords in Ruanda (1994–1995) entstanden ist. Der internationalen Gemeinschaft war bewusst geworden, dass es eine Interventionsmöglichkeit zum Schutz der Zivilbevölkerung brauche. Die Schutzverantwortung unterscheidet sich jedoch vom Recht auf Einmischung, denn sie betrifft primär den Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten. Die Ausweitung auf Naturkatastrophen bleibt weiterhin umstritten. Ausserdem besteht über das Konzept in der internationalen Gemeinschaft längst kein Konsens. Angewendet wurde die Schutzverantwortung 2011 in Libyen beim Aufstand gegen das Gaddafi-Regime, nachdem der Sicherheitsrat einen militärischen Einsatz an der Seite der aufständischen Gruppen genehmigt hatte.

Zivilisten werden in Travnik in der Nähe von Doji Vakuf in Bosnien evakuiert.
© IKRK/A. Feric, 1993

Die Professionalisierung der humanitären Hilfe

Im Laufe der Jahre hat sich die humanitäre Hilfe stark verändert. Das Phänomen der 68er, wo sich Idealisten, Generalisten, Ärzte und Freiwillige in entfernten Ländern engagierten, wich nach und nach einer Professionalisierung, die alle Akteure betraf. Unter dem Druck der Geldgeber, angesichts der geopolitischen Veränderungen, dem drastischen Anstieg an Katastrophen und dem Wettbewerb zwischen verschiedenen Organisationen haben sich vor allem zwei Aspekte in diesem Bereich verändert: die Verhaltensregeln der Akteure im Bereich der humanitären Hilfe und die Managementorganisation.

Wie die Entwicklungshilfe geriet auch die humanitäre Hilfe nach und nach in die Kritik aufgrund mangelnder Effizienz und Transparenz, und die Spender wurden fordernder. Die Dauer des Wiederaufbaus und die Wirksamkeit der Hilfe nach dem Erdbeben in Haiti (2010) wurden beispielsweise weitgehend infrage gestellt, ebenso wie die Verwendung des vielen Geldes, das nach dem Tsunami in Südostasien 2004 zusammengekommen war. Doch bereits seit Mitte der 1990er-Jahre wurden Reformen eingeleitet. Diese führten zu vier grossen Ergebnissen. Das erste Ergebnis war eine Initiative der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, die 1995 einen Verhaltenskodex für die Katastrophenhilfe entwickelte. Das Hauptziel bestand darin, die Einsätze zu optimieren und die Leistungen zu verbessern. Der Verhaltenskodex wurde von der grossen Mehrheit der Hilfsorganisationen freiwillig übernommen (Audet, 2014). Gleichzeitig kam der Begriff des „humanitären Raums“ auf. Dieser Ausdruck bezeichnet Einsätze, die aufgrund einer Reihe von Kriterien möglich sind: der Möglichkeit, einen Bedarf zu evaluieren, der Kontrolle über die identifizierten Einsätze und der Freiheit des Zugangs zu und Austauschs mit der Bevölkerung (Le Coconnier, 2017).

Das zweite Ergebnis der Reform war die Einführung des Sphere Project 1997, mit dem allgemeingültige *Mindestregelungen* für zentrale Bereiche der humanitären Hilfe in Katastrophen- und Konfliktsituationen standardisiert werden sollten. 1998 wurden eine humanitäre Charta und ein Verhaltenskodex veröffentlicht, die seitdem regelmässig aktualisiert werden. In der letzten Version von 2018 lag der Fokus auf den Mindestregeln für wirtschaftliche Unterstützung.

Das dritte Ergebnis betraf die Geldgeber. Die Initiative der Europäischen Union, die 2003 in Stockholm verabschiedet wurde, ermöglichte die Einführung von Prinzipien und Best-Practices für die humanitäre Hilfe, um die Qualität, Effizienz und Rechenschaftspflicht für die finanzielle Hilfe zu verbessern. Diese drei strukturellen Reformen führten zu tatsächlichen Veränderungen, denn sie standen in einem ähnlichen Geist, wiesen in die gleiche Richtung und wurden von der humanitären Gemeinschaft weitgehend akzeptiert. Der Ausbau der lokalen Kapazitäten, der im Zentrum der Rhetorik stand, blieb allerdings weiterhin eine grosse Herausforderung (Audet, 2014).

Das vierte Ergebnis bestand in der Einführung einer effizienteren Koordinierung im Rahmen des OCHA, dem sektoriellen Ansatz bzw. „Cluster-Ansatz“, der seit 2006 angewendet wird. Diese neue Art des Managements der humanitären Hilfe wurde insbesondere eingeführt aufgrund konkurrierender NGOs auf demselben Gebiet und den Koordinationsschwierigkeiten zwischen den Organisationen. Das Ziel bestand darin, die Vorbereitung aller Akteure zu verbessern, die in Notsituationen humanitäre Hilfe leisten, und die Koordinierung der technischen Mittel zu steuern. Das OCHA spielte dabei eine zentrale Rolle. Im Laufe der Reformen entwickelten sowohl die NGOs als auch die IOs Normen und Instrumente, mit denen sie ihre Interventionen

strukturieren und straffen konnten. Die Standardisierungs- und Professionalisierungsreformen wurden aus den vorgängig erwähnten Gründen als notwendig erachtet, doch sie führten auch zu einer Bürokratisierung der Prozesse. Manche vermissten dementsprechend die frühere Flexibilität, die einfachere und spontanere Aktionen ermöglichte (Audet, 2014).

Der zweite Schwerpunkt der Professionalisierung betraf die NGOs. Deren Anzahl stieg exponentiell an, was zu einer Transformation hin zu einem eigenständigen Berufssektor führte, auf den die Managementkonzepte, wie sie in Privatunternehmen umgesetzt werden, umfassend angewendet wurden. Dilettantismus hatte in diesem Sektor keinen Platz mehr. So haben sich in erster Linie Ausbildungen entwickelt, die speziell auf die humanitäre Hilfe ausgerichtet sind. Im Bereich Entwicklungsmanagement wurden zahlreiche Studiengänge auf Masterniveau entwickelt, wie beispielsweise das Network on humanitarian action (NOAH). Die humanitäre Hilfe hat sich, wie Le Coconnier (2017) treffend sagte, „im akademischen Sinne zu einem eigenständigen Beruf entwickelt" (Übers. d. Hrsg.). Und die Studiengänge haben grossen Erfolg bei den Studierenden. In den 1970er-Jahren standen die Medizin und die Paramedizin im Fokus, die dann einer ganzen Palette von Berufen wichen, die für die humanitäre Hilfe notwendig sind: Verwaltungsfachleute, Juristen, Techniker, Finanz- und Sicherheitsverantwortliche sowie Fachleute für bestimmte Bereiche: Ärzte, aber auch Informatiker, Ernährungsfachleute, LKW-Fahrer, Buchalter und viele weitere.

Die Fluktuationsrate unter international tätigen Mitarbeitenden ist sehr hoch, was einerseits die Struktur schwächt, andererseits aber auch fliessende Übergänge in der Karriere ermöglicht. Manche Menschen kommen aus dem Privatsektor zur humanitären Hilfe oder umgekehrt, was sowohl das Profil der Einzelnen als auch das der humanitären Organisation bereichert. Die Personalfluktuation regt die NGOs auch dazu an, lokale Mitarbeitende zu rekrutieren, die im Übrigen 80 bis 90% des Personals ausmachen, in manchen Fällen sogar 100%. Die Herausforderung besteht darin, nach und nach die Löhne und den Status der lokalen Mitarbeitenden an diejenigen der internationalen Mitarbeitenden anzupassen (Le Coconnier, 2017; Ryfman, 2007).

Die Professionalisierung der Organisationen war im Wesentlichen von den Geldgebern, aber auch von den lokalen Partnern gefordert worden. Die Geldgeber spielten eine grosse Rolle bei der Restrukturierung der humanitären Hilfe, da sie nicht nur Good-Governance-Kriterien (Profil der Expats, Verwaltungsmodalitäten der humanitären Programme, Evaluation) seitens der NGOs forderten, sondern auch Regeln definierten, welche die NGOs erfüllen mussten, um Gelder zu erhalten. Zunächst lehnten sich Anfang der 1990er-Jahre manche NGOs (insbesondere die „Sans-Frontiéristes") gegen die neuen Regelungen auf, die ihrer Meinung nach dem Geiste der finanziellen Unabhängigkeit als Garant für Meinungs- und Handlungsfreiheit entgegenstanden. Gleichwohl hat sich heute die Verwendung öffentlicher Mittel durchgesetzt und die Diskussion dreht sich weniger um die Frage, ob der Sektor professionalisiert werden muss, als um die Frage, wie humanitäre Helfer vor Ort professionell handeln sollen. Aus genau diesem Grund hatte sich das Sphere Project entwickelt, nämlich um einen Verhaltenskodex zu entwickeln, der das Verhalten der Helfer, die Modelle und die Allgemeingültigkeit der technischen Indikatoren regelt. Diese offizielle Kodifizierung führte weitgehend zu einer Stabilisierung der humanitären Praktiken (Dauvin, 2004).

Die Rolle der Geldgeber betreffend die Forderung nach einer Professionalisierung des Sektors liess sich mit der Verantwortlichkeit und Nachverfolgbarkeit der Geldflüsse begründen. Was seltener erwähnt wird: Auch die Länder, die Hilfe erhielten, haben sich für die Professionalisierung eingesetzt. Denn die lokalen Partner hatten zuvor die fatalen Auswirkungen des Neokolonialismus und die Inkompetenz einiger Helfer angeprangert und dann ein Kompetenz- und Ausbildungsniveau nach westlichem Standard gefordert, damit das lokale Personal eine qualitativ hochwertige Hilfe beanspruchen könne. Diese Forderungen wurden von den administrativen und politischen Behörden der Empfängerländer gestellt, damit die lokalen NGOs eine Referenz für die unterstützte Bevölkerung darstellen könnten. In der Praxis ist allerdings nicht zwingend gegeben, dass diese Forderungen überall erfüllt wurden.

Im Allgemeinen schien es so, dass die neuen professionalisierten Praktiken nicht überall vor Ort einen Konsens fanden oder tatsächlich umgesetzt wurden. Die Expatriates trauerten eine Zeit lang dem goldenen Zeitalter der humanitären Hilfe und seiner Spontaneität nach. Für die „Alten" bzw. die erste Generation der Helfer war die Professionalisierung vor allem durch Bürokratisierung und verwalterische Rationalität geprägt. Ausserdem äusserten viele der Expats ihre Frustration über die neuen Managementmethoden der humanitären Hilfe: die fehlende, unmittelbare Nähe zu den Menschen, denen die Hilfe zugutekommt (manche Ärzte waren z. B. darüber frustriert, eher diejenigen anzuleiten, die praktisch arbeiten, als selber direkt tätig zu werden), die Infragestellung mancher bereits gut etablierter Programme im Namen der politischen Logik am Sitz der NGOs und die Reduktion, gar das Verschwinden des Vereinswesens und des Aktivismus, die es zu Beginn der humanitären Hilfe gab. Tatsächlich gibt es die Tendenz, dass die Werte, die dem humanitären Engagement zugrunde liegen, z. B. Mitgefühl, Empathie und Nähe, hinter den Managementmethoden verschwinden. Bei aller Kritik an der Professionalisierung der humanitären Hilfe kommt es weiterhin vor Ort manchmal zu kleinen Anpassungen der strengen Managementregeln, was in der Natur der Arbeit begründet ist. Die Wirksamkeit der humanitären Hilfe ist oft auch mit persönlichen Fragen verbunden. So kann beispielsweise die strikte Trennung von Privat- und Berufsleben zugunsten der Hilfe für die Opfer aufgehoben werden. Solche Kompromisse finden sich manchmal auch in der Art und Weise, wie Helfer sich die lokalen Verfahren zu eigen machen, was eher von gesundem Menschenverstand zeugt als vom Willen, die Regeln zu umgehen (Dauvin, 2004).

Das Recht auf humanitäre Einmischung oder die Schutzverantwortung

In den 1980er-Jahren stiess der gute Wille der NGOs auf staatliche Souveränität. Es war unmöglich, Zugang zu den Opfern von Naturkatastrophen oder menschengemachten Katastrophen zu erhalten, wenn sich der Staat, in dessen Hoheitsgebiet sich die Opfer befanden, querstellte. In diesem Kontext erfanden die *French doctors* den „Sans-Frontiérisme" – sie weigerten sich, angesichts des Leids ohnmächtig zuzuschauen und übertraten manchmal unter Einsatz ihres Lebens oder ihrer Freiheit Grenzen. NGOs wie MSF überquerten ohne staatliche Genehmigung Grenzen, um den Opfern im Namen einer Pflicht zur Einmischung zu helfen (Bettati, 2012).

Es wurden Stimmen laut, die das humanitäre Völkerrecht kritisierten, weil es nicht mehr zweckmässig erschien, angesichts totalitärer Regime, die sich hinter dem Souveränitätsprinzip versteckten, um Gewalttaten an ihrer Bevölkerung zu begehen. 1987 forderte der französische Arzt Bernard Kouchner zusammen mit anderen humanitären Helfern und Juristen (insbesondere Mario Bettati) eine Revision des humanitären Völkerrechts, das sie als „verstaubt" ansahen (Ryfman, 2007). Es ging nicht darum, die Genfer Konventionen zu negieren, sondern darum, das humanitäre Völkerrecht zu modernisieren, indem die Grundlagen und der Umfang erweitert würden, insbesondere durch die Einführung eines Rechts auf Einmischung. Diese französische Initiative, unterstützt von Präsident François Mitterrand und anderen französischen und internationalen Persönlichkeiten, wurde in den Vereinten Nationen eingebracht. Die Autoren wollten die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte** von 1948 um die Erklärung des Rechts auf Hilfe ergänzen. Diese Idee wurde erstmals mit der Annahme der Resolution der UN-Vollversammlung „Hilfe für Opfer von Naturkatastrophen und Notsituationen" vom 8. Dezember 1988 anerkannt. Die wichtigste Bestimmung dieses Textes ist der freie Zugang zu den Opfern, der jedoch durch das Subsidiaritätsprinzip abgeschwächt wird. Dieses verweist darauf, dass es immer noch in erster Linie Aufgabe der jeweiligen Staaten ist, humanitäre Hilfe zu organisieren und zu koordinieren.

Die Resolution wurde am 14. Dezember 1990 durch eine zweite Resolution, die der „humanitären Korridore" ergänzt. Die Idee hinter dieser Resolution bestand darin, ein Prinzip aus dem Seerecht zu verwenden, das es ausländischen Schiffen erlaubt, zur Rettung eines Schiffes in Not andere Hoheitsgewässer zu durchqueren. Die beiden sehr vage formulierten und rechtlich nicht bindenden Resolutionen erlaubten es dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gleichwohl, mehrere humanitäre Einsätze durchzuführen, ohne die eine Gefahr für den Frieden in den 1990er-Jahren bestanden hätte: Golfkrieg, Liberia, Angola, Bergkarabach, Jemen, Somalia, Ruanda, ehemaliges Jugoslawien (Bettati, 2012). Auch wenn die „Sans-Frontiéristes" stolz waren auf die juristischen Errungenschaften, blieb dieses normative Konstrukt wackelig und hat, juristisch betrachtet, nie wirklich Gestalt angenommen. Abgesehen von MSF und ein paar anderen französischen NGOs bezogen sich europäische oder angelsächsische NGOs nie auf diese Resolutionen, genauso wenig wie die internationalen Organisationen, die sie im Wesentlichen als unvereinbar mit ihrer zwischenstaatlichen Arbeit erachten. Gleichwohl hat der wiederholte Rückgriff auf das Recht auf Einmischung durch den Sicherheitsrat diesem nach und nach einen gewohnheitsrechtlichen Wert verliehen. Gewohnheitsrechtliche Bestimmungen sind Regeln, die sich aus traditionellen Praktiken, durch im Laufe der Zeit wiederholte Anwendungen entwickeln und eine Rechtsquelle darstellen. Doch auch wenn sich der Sicherheitsrat regelmässig in seinen Resolutionen auf das Recht auf Einmischung bezieht, so verweist er gleichzeitig bei jeder Gelegenheit auf die ausserordentlichen oder einmaligen Umstände. Es schien notwendig, die allgemeine Anwendung dieses Vorgehens zur Kenntnis zu nehmen und seine Konturen schärfer zu umreissen (Bettati, 2012). Im Zuge dieser neuen Entwicklungen und als Antwort auf die Fragen des UN-Generalsekretärs Kofi Annan, in welchen Fällen die internationale Gemeinschaft aus humanitären Gründen intervenieren dürfe, setzte die kanadische Regierung die Internationale Kommission zu Intervention und Staatensouveränität (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS) ein, die 2001 einen Bericht mit dem Titel *Responsability to Protect* veröffentlichte. Das neue Konzept entwickelte sich zum einen aufgrund der Misserfolge der internationalen

Die Stadt Sarajevo in Bosnien-Herzegowina war nach den Kämpfen zwischen 1992 und 1995 mit Minen übersät. © IKRK/R. LeMoyne, 1996

In den Aussenbezirken von Kabul in Afghanistan leistet das IKRK Unterstützung und medizinische Versorgung für Kriegsverletzte. © IKRK/J.-P. Kolly, 1988

Gemeinschaft in Somalia (1991–92), in Ruanda (1994–95) und in Bosnien (1993–95), zum anderen aufgrund der weitestgehenden Erfolge der sogenannten präventiven Interventionen der Südafrikaner in Burundi 2003, der Engländer in Sierra Leone 2000, der Franzosen in Côte d'Ivoire 2003 und der NATO im Kosovo 1999 (Le Coconnier, 2017).

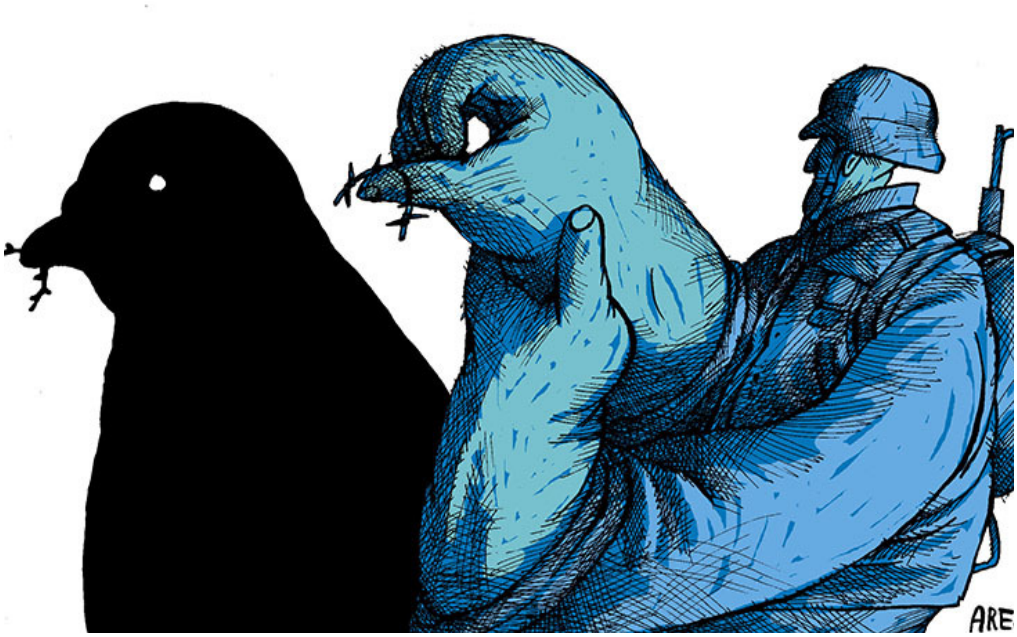
Auf dieser normativen und konkreten Basis **verabschiedete der UN-Weltgipfel 2005** am 16. September 2005 einen Text, der direkt vom Recht auf Einmischung inspiriert war und die Schutzverantwortung zum Gegenstand hat. Darin anerkannten die Staaten zunächst die primäre Verantwortung des betroffenen Staates, „seine Bevölkerung vor Völkermord, **Kriegsverbrechen**, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit" zu schützen. Die Neuerung liegt insbesondere in der darauffolgenden Äusserung, nämlich: „Der internationalen Gemeinschaft kommt, im Rahmen der UNO, die subsidiäre Verantwortung zu, die Bevölkerung vor diesen vier Verbrechen zu schützen" (Übers. d. Hrsg.). Dieses Prinzip, abgekürzt als R2P in der UNO-Sprache, umfasst drei Verantwortlichkeitsstufen: Verantwortung zur Prävention, Verantwortung zur Reaktion und Verantwortung zum Wiederaufbau. Zur Schutzverantwortung gehören die Verhütung von Ursachen interner Konflikte und humanitärer Krisen. Die Verantwortung zur Reaktion umfasst die Verpflichtung, Massnahmen zu ergreifen und Sanktionen zu erlassen, internationale Strafverfahren zu eröffnen und als letztes Mittel militärisch zu intervenieren. Die letzte Stufe umfasst nach einer militärischen Intervention Massnahmen zur Rehabilitation, zum Wiederaufbau und zur Versöhnung. Die UN-Resolution 1674 von 2006 über den Schutz von Zivilpersonen in **bewaffneten Konflikten** „bekräftigt die Bestimmungen der Ziffern 138 und 139 des Ergebnisses des Weltgipfels 2005 betreffend die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und **Verbrechen gegen die Menschlichkeit**". Der Sicherheitsrat bezog sich in der Folge mehrmals in späteren Resolutionen auf dieses Dokument: bei den Konflikten in Darfur (2006), Libyen (2011) und Côte d'Ivoire (2011). Das neue R2P-Prinzip wurde allerdings auch von einigen Beobachtern kritisiert, die der Meinung waren, dass nationale Interessen die Entschlossenheit der Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf Politik- und Sicherheitskrisen beeinflussen – Interessen, die von den Staaten vor allem mit der Ausübung des Veto-Rechts im Sicherheitsrat zum Ausdruck gebracht werden.

Schwierige Positionierung: zwischen humanitärer Hilfe und Politik

Die integrierten Missionen der Vereinten Nationen oder von Staatenbündnissen wie in Libyen, im Irak, im Kosovo oder in Afghanistan sind von einem Standpunkt aus vertretbar, aber sie hatten auch negative Auswirkungen auf die humanitäre Hilfe im Allgemeinen. Der Kosovo ist hierfür ein gutes Beispiel, denn die NATO legitimierte ihre militärische Intervention als „humanitären Krieg". Die militärische Intervention der internationalen Gemeinschaft in Libyen im Jahr 2011 zum Schutz der Zivilbevölkerung entfachte die Diskussion um das Konzept des „humanitären Krieges" neu, zwischen den Befürwortern eines gerechten Krieges und den Gegnern, die darin lediglich eine Ermessensbefugnis der grossen Militärmächte sahen. Darüber hinaus war es für humanitäre Organisationen in diesem Kontext schwierig, dass ihre Hilfe vor Ort angenommen wird, wenn diese Bestandteil einer integrierten Operation ist und die Sicherheit des Personals sichergestellt werden muss. Solche Operationen wurden vermehrt mit einem als „westlich" gelabeltem Interventionismus gleichgesetzt, dessen messianischer Charakter verstärkt wurde durch die Verwendung von Begriffen wie das „Gute" und das „Böse" seitens des amerikanischen Präsidenten George W. Bush in seinen Reden – insbesondere im Zuge der Intervention im Irak und den Operationen im Kampf gegen Al-Qaida

Mit der Zeit schienen die Operationen eher aus wirtschaftlichen als humanitären Gründen zu erfolgen (wie im Irak, wo die Erdöl- und strategischen Interessen offensichtlich waren), was immer grösseres Misstrauen gegenüber den „westlichen Mächten" zur Folge hatte, die ihre Gesetze unter dem Vorwand guter Absichten durchsetzen wollten. Die Auswirkungen bekam auch die humanitäre Arbeit zu spüren, der ein westliches Konzept zugrunde liegt; ihre Neutralität wurde infrage gestellt und sie war nicht mehr überall gerne gesehen. Tatsächlich war die humanitäre Agenda immer mehr in konzertierte Aktionen und überhaupt in die internationale politische Agenda, aufgrund der grossen Komplexität des geopolitischen Kontextes und grenzüberschreitender Phänomene wie dem Terrorismus, verwoben.

Gerade NGOs waren von dieser negativen Entwicklung besonders stark betroffen. Sie verteidigten vor der internationalen Gemeinschaft das Konzept der „Schutzpflicht" und setzten sich für ebendieses ein. Um diese Logik umzusetzen, kooperierten sie mit den Organisationen der Vereinten Nationen bei integrierten Missionen. Bei humanitären Einsätzen infolge von Naturkatastrophen sind ihre Interventionen leichter zu vertreten. Doch bei Einsätzen während bewaffneter Konflikte verstossen die Organisationen gegen eines ihrer Hauptprinzipien, nämlich den nicht-politischen Charakter ihrer Aktionen. Denn die Missionen, über die der Sicherheitsrat entscheidet, sind durch und durch politisch. Dabei wird die politische Legitimation des Sicherheitsrates selbst von einer ganzen Reihe von Staaten (insbesondere von Schwellenländern) infrage gestellt, die ihn als nicht-repräsentativ erachten. Die juristische Legitimation von Handlungen im Zuge humanitärer Kriege steht entsprechend auf einem wackeligen Fundament. Ausserdem sind diese Missionen auch extrem abhängig von den Geldgebern und geraten damit ebenfalls unter Verdacht, politisch oder wirtschaftlich motiviert zu sein, was wiederum dem humanitären Gedanken entgegensteht. Die grösste Herausforderung für die NGOs wird künftig darin bestehen, sich eine rein humanitäre Perspektive inmitten der Politik zu bewahren. Doch indem sie an humanitären Kriegen beteiligt sind und ihre Aktionen zum Schutz von Zivilpersonen und Opfern mit denen der UNO verbinden, geraten sie in einen intrinsischen Widerspruch, der schwierig zu überwinden scheint. Für manche Beobachter hat diese Entwicklung auch etwas Positives und geht in Richtung eines „gerechten Kriegs", während andere darin die Zerstörung des – neutralen, unabhängigen, nicht-politischen – humanitären Geistes selbst sehen. Sie befürchten, dass dieser Zusammenschluss sowohl den humanitären Organisationen als auch den Opfern nur schaden kann (Le Coconnier, 2017).



Krieg und Frieden © Ares (Kuba) – mit freundlicher Genehmigung von Cartooning for Peace

Humanitäre Organisationen und die Medien

Das Verhältnis zwischen den humanitären Organisationen und den Medien muss man in einem grösseren zeitlichen Rahmen betrachten, denn das Aufkommen humanitärer Organisationen und das Aufkommen der Fotografie sind beides Phänomene, die sich in der zweiten Hälfte des 19. Jh. entwickelten. So entstand am Ende jenes Jahrhunderts auch die humanitäre Fotografie, um die Gräueltaten in Belgisch-Kongo (1890) aufzudecken, die Inhaftierung von Südafrikanern während des Burenkriegs anzuprangern (1899–1902), um über die Massaker des Osmanischen Reichs an Armeniern zu berichten (1915–1916) und die Aufmerksamkeit auf die Hungersnot in Osteuropa nach dem Ersten Weltkrieg zu lenken (Fehrenbach und Rodogno, 2016).

Die Fotografen solcher Tragödien spielen – damals wie heute – mit Emotionen. Das Ziel besteht darin, ein Bewusstsein in der Öffentlichkeit mithilfe von Bildern zu schaffen, die eine grosse emotionale Macht entfalten können. Für humanitäre Fotografie gibt es zahlreiche Beweggründe: Es geht um Sensibilisierungskampagnen, darum, auf Tatsachen aufmerksam zu machen, um Spendenkampagnen oder Kampagnen, um ein politisches Ziel zu erreichen (z. B. Anprangern des unmenschlichen Verhaltens eines gegnerischen Staates). Zu Beginn des 20. Jh. dienten die Printmedien als Verbreitungsmedium; nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte eine Professionalisierung des Fotojournalismus und es bildete sich ein neuer Beruf heraus: Kriegsreportage. In den 1960er-Jahren kam das Fernsehen auf, am Ende des 20. Jh. das Internet und schliesslich die sozialen Medien. Es ist beispiellos, mit welcher Geschwindigkeit heutzutage Fotos reproduziert und verbreitet werden können, um die Aufmerksamkeit der ganzen Welt auf sich zu ziehen. Die Motivation, die der Konstruktion eines humanitären Bildes zugrunde liegt, ist dabei unverändert geblieben.

Es sollen Emotionen hervorgerufen werden, und dafür verwenden die Medien zumeist das Bild unschuldiger Opfer, insbesondere von Kindern oder trauernden Müttern. Fehrenbach und Rodogno (2016) analysierten, dass das Bild des dreijährigen Jungen Alan Kurdi, einem kurdischen Flüchtling, der nach dem Untergang seines Bootes an einem Strand in der Türkei angespült wurde, 2015 eine beispiellose Welle der Emotionen auslöste. Dieses Foto beruht auf den gleichen Grundlagen, die schon seit einem Jahrhundert zum medialen Handwerk gehören: die Darstellung eines unschuldigen Opfers und des Retters („Gutmensch"). Schon 1920 brachte Églantine Jebb Fotos von unterernährten Kindern in Europa nach dem Ersten Weltkrieg mit nach England, um dort Mitgefühl zu erregen und Spenden zu sammeln für den Save the Children Fund zur Unterstützung von Kindern.

Die Medien stehen also im Dienst der humanitären Hilfe. Sie unterstützen sie dabei, die Öffentlichkeit auf humanitäre Krisen und ihre Auffassung davon aufmerksam zu machen sowie darin, Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht anzuprangern. Doch diese Nähe ist in gewisser Weise zum Teil auch ausgeartet, als humanitäre Organisationen die Medien in ihre Einsatzgebiete einluden, regelrechte Shows veranstalteten und vor laufenden Kameras Lebensmittel und Medikamente verteilten. Ausserdem funktionierten nicht alle Kampagnen und zu manchen Zeiten machte sich eine gewisse öffentliche Ermüdung breit, was die NGOs dazu brachte, wegen des grossen Wettbewerbs zwischen den NGOs um finanzielle Mittel für die Spendenbeschaffung immer drastischer vorzugehen (Ryfman, 2008).

Infolge der Hungersnöte in Afrika nach der Dekolonialisierung machten sich die IOs genauso wie die NGOs in grossem Masse die Bilder unterernährter Kinder für ihre Sensibilisierungskampagnen zu Nutze. Die Bilder des Biafra-Kriegs am Ende der 1960er-Jahre wie auch diejenigen der Hungersnot in Äthiopien in den 1980er-Jahren haben die Vorstellungen der westlichen Gesellschaften stark beeinflusst und die Bilder der Entwicklungsländer geprägt. Diese Auswüchse führten zum Versuch der Regulierung Ende der 1980er-Jahre. Bei einer Vollversammlung der europäischen NGOs wurde im April 1989 ein Verhaltenskodex für Bilder und Botschaften im Zusammenhang mit Entwicklungsländern erlassen. Das Ziel bestand darin, auf die NGOs zuzugehen und sie darauf aufmerksam zu machen, dass sie sich auf zu stark vereinfachende Botschaften oder solche, die das Augenmerk auf sensationsheischende Aspekte des Lebens in den Entwicklungsländern legten, achten – sei es in der Bildung, der Öffentlichkeitsarbeit oder beim Fundraising. Dieses Dokument wurde 2004 überarbeitet und aktualisiert, insbesondere um es inklusiver zu machen.

Alle internationalen Organisationen wie das IKRK und die grossen NGOs haben seitdem grosse Kommunikationsabteilungen. Experten sind mit der Verarbeitung von Bildern betraut, so wie das in auch Unternehmen der Fall ist, denn die humanitäre Hilfe hat einen Professionalisierungsprozess durchlaufen.

Die Fundraising-Kampagnen werden nach bewährten Marketingprinzipien durchgeführt und das Internet hat die Möglichkeiten zur quasi sofortigen Mobilisierung der Öffentlichkeit komplett verändert. Doch manchmal sind auch die Medien selbst für eine Übermedialisierung von Krisen verantwortlich, wie beim Tsunami im Dezember 2004 in Asien.

Die mediale Berichterstattung über humanitäre Themen ist immer subjektiv. Aber die Übermedialisierung grosser Naturkatastrophen sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Grossteil der humanitären Hilfe weitab von Kameras erfolgt. Ausserdem führt eine solche Subjektivität auch zu sogenannten vergessenen Krisen. Aufgrund politischer, medialer oder finanzieller Interessen werden nicht alle krisengeschüttelten Bevölkerungen gleichermassen unterstützt. Manche humanitäre Krisen verlaufen unbeachtet, bis die Medien sie aufgreifen und die breite Öffentlichkeit darüber informieren. Dies verdeutlicht die Probleme des Systems. In der Darfur-Krise 2003 „mussten“ erst 1,5 Mio. Vertriebene und 15’000 Verstorbene verzeichnet werden, bis die Krise ein Jahr nach Beginn auf den Titelseiten der Presse erschien. (Le Coconnier, 2017).

In Pakistan finden junge afghanische Flüchtlinge Schutz in einem Camp in Adisaï im Norden von Peshawar. © IKRK/T. Gassmann, 1983

Der Aufstieg konfessioneller NGOs

Historisch betrachtet, hat sich die Hilfe für benachteiligte Menschen innerhalb religiöser Strukturen entwickelt, nach dem Vorbild christlicher Wohltätigkeit, die im Mittelalter Armen und Kranken im kirchlichen Rahmen zugutekam. In einem ersten Schritt löste sich im Zuge der fortschreitenden Säkularisierung der europäischen Gesellschaften seit dem 18. Jh. auch die humanitäre Hilfe vom religiösen Rahmen. Gleichwohl ergriffen die grossen Religionen seit dem Aufkommen der ersten humanitären NGOs die Gelegenheit, vor Ort präsent zu sein, und es wurden konfessionelle humanitäre Organisationen gegründet, die sich in diesen neuen Rahmen einfügten. Ende des 19. Jh., 1897, gründete die katholische Kirche die Caritas, einen Verein mit Zweigstellen in zahlreichen Ländern und mit zum Teil unterschiedlichen Namen, wie „Secours catholique" in Frankreich (Gründung: 1946). Seit Anfang des 20. Jh. gibt es auch jüdische Wohltätigkeitsorganisationen, so z. B. die Organisation Œuvre de secours aux enfants, die 1912 während des Ersten Weltkriegs gegründet wurde, und das American Jewish Joint Distribution Committee, das 1914 gegründet wurde.

Es folgten andere christliche Organisationen auf Entscheid des Vatikans und im Zusammenhang mit verschiedenen aufkommenden Konflikten im 20. Jh. Während des Zweiten Weltkriegs wurde in den USA Catholic Relief Services (CRS) gegründet, um die von den Nazis befreiten Menschen zu unterstützen. Die NGO Concern wurde von irischen Katholiken während des Biafra-Kriegs gegründet. Und die protestantische NGO World Vision wurde 1950 gegründet, um den Opfern des Ost-West-Konflikts in Ostasien zu helfen (Ryfman, 2008). Neben den grossen christlichen Organisationen, die alle einen angelsächsischen Ursprung haben wie Caritas international, World Vision, Christian Aid und Tearfund, gibt es seit den 1970er-Jahren auch andere konfessionelle NGOs wie die buddhistischen Organisationen Tzu Chi und Soka Gakkai in Südostasien und islamische NGOs wie Islamic African Relief Agency (IARA) oder Islamic Relief. Auch die religiösen Organisationen in den Schwellenländern spielen eine grosse Rolle bei humanitären Krisen, z. B. die Iglesia ni Cristo in den Philippinen und das International Nepal Fellowship (Cornelio, 2016).

Es ist allerdings schwierig, Statistiken über die konfessionellen humanitären Organisationen aufzustellen. 2016 zählte das Jahrbuch der internationalen Organisationen 900 Organisationen (UIA, 2016), wohingegen die UNO nur diejenigen anerkennt, die formal ihre Grundwerte anerkannt haben. Das sind nur 400 der 4'000 konfessionellen Organisationen, welche die ECOSOC 2017 auflistete. Seit dem Ende des 20. Jh. ist ihre Zahl jedenfalls exponentiell gestiegen. Die Zunahme an konfessionellen Nothilfe-NGOs ist dabei kein neues Phänomen, sondern eher Ausdruck der Rückkehr zu den religiösen Ursprüngen der humanitären Hilfe. Der grosse Unterschied besteht darin, dass die Organisationen im 21. Jh. im Gegensatz zu ihren Vorgängerinnen in einer globalisierten Welt agieren und eine transnationale Form angenommen haben. Die meisten der NGOs haben vor Ort Niederlassungen und sind auf allen Kontinenten tätig.

Wie bei den weltlichen Organisationen, hat sich auch der Tätigkeitsbereich der konfessionellen humanitären Organisationen im Laufe der Zeit und je nach Aktivitäten verändert. Die einen konzentrieren sich mehr auf Nothilfe, immer mehr Organisationen engagieren sich aber eher für langfristige Entwicklungsprogramme. So setzten sich Tzu Chi und World Vision nach den Überschwemmungen 2009 in Taiwan für dauerhafte Unterkünfte ein. Die NGO Islamic Relief entwickelt z. B. Programme zur Verminderung von Katastrophenrisiken in Indonesien. Und schliesslich setzen sich die NGOs auch immer mehr im Kampf gegen die negativen Auswirkungen des Klimawandels ein, wobei dies für sie eine besondere Dimension annimmt, da ihre Hilfe bei Katastrophen eine Gelegenheit ist, sich als soziale Institution mit einem gewissen Nutzen innerhalb der internationalen Gemeinschaft zu behaupten (Cornelio, 2016).

Der Aufstieg konfessioneller NGOs liegt in mehreren Faktoren begründet. Sie müssen sich natürlich mit den Praktiken der weltlichen NGOs befassen, aber gleichzeitig profitieren sie auch von anderen Ressourcen, die eine diversifizierte Hilfe ermöglichen. So fungieren z. B. bei Naturkatastrophen religiöse Stätten häufig und unkompliziert als Schutzräume. Ausserdem sind die religiösen Gruppen oft gut lokal verwurzelt, was es NGOs gleicher Konfession ermöglicht, sehr schnell von einem Informationsnetzwerk zu profitieren und zu erfahren, was die dringlichsten Bedürfnisse sind. Schliesslich können die NGOs durch ihren religiösen Hintergrund auch eine moralische, psychologische und religiöse Unterstützung bei der Bewältigung von Traumata leisten.

Doch die Aktivitäten der konfessionellen NGOs gehen noch viel weiter. Durch ihre lokale Vernetzung können sie manchmal zerfallende staatliche Stellen verdrängen, sich so nach und nach im sozialen Bereich etablieren und politischen Einfluss gewinnen. Dies trifft insbesondere auf NGOs in Schwellenländern und in dekolonialisierten Staaten zu (Cornelio, 2016). Ihr Einfluss wird von Beobachtern oft angeprangert, die darum wissen, dass sich manche NGOs unter dem Deckmantel des Mitgefühls zu einflussreichen und mächtigen Stellen entwickeln. Auch die Undurchsichtigkeit gewisser Finanzierungen verstärkt solchen Verdacht.

Durch den Rückgang der ideologischen Rhetorik des Ost-West-Konflikts nach dem Zusammenbruch der UDSSR entstanden neue Formen der Konfrontation, die sich infolge der Anschläge vom 11. September 2001 als Idee von Zivilisationskonflikten und Religionskriegen

herauskristallisierten. In diesem Kontext wurden die NGOs zu Orten mit viel Macht, insbesondere in Subsahara-Afrika. In der Kritik standen hauptsächlich islamische NGOs, die seit Anfang der 1990er-Jahre in allen Krisenherden vertreten waren, vor allem, wenn sie in Ländern mit zerfallenden Staaten agierten. Sie nehmen sich mit der Finanzierung Saudi-Arabiens, des Irans oder des Sudans verschiedener sozialer und edukativer Aufgaben an, wie der Schulbildung, der Hilfe für Arme oder der Aufnahme von Geflüchteten. Auch im Westen sind sie vertreten, sie arbeiten z. B. in Gefängnissen, Spitälern und Vororten, um Häftlingen, Erkrankten und Benachteiligten zu helfen (Ghandour, 2002). Die Vermischung von Wohltätigkeit und Proselytismus ruft Unbehagen hervor. Es ist offenkundig, dass die Erdölgelder aus Saudi-Arabien es ermöglichten, eine sehr grosszügige humanitäre Politik zu verfolgen und die eigenen strategischen Ziele dadurch zu verbreiten (Pérouse de Montclos, 2011). Im Bosnien-Krieg brachte die NGO Third World Relief Organization unter dem Deckmantel humanitärer Hilfe Materialien (Waffen) und Menschen für den Kampf an der Seite der muslimischen Bevölkerungen ins Land. Das Prinzip „Neutralität" der humanitären Hilfe wird in einem solchen Fall klarerweise überschritten (Masson, 2007). Dieselbe Feststellung lässt sich aber auch über einige christliche Organisationen aus den USA machen, beispielsweise über World Vision oder Catholic Relief Service, bei deren internationaler Hilfe die Evangelisierung einen grossen Platz einnimmt. Das ist ein Problem aufgrund der geopolitischen Interessen der USA (insbesondere während der Amtszeit von George W. Bush), und dies umso mehr, als auch sie von massiven finanziellen Mitteln profitieren. Der Anteil christlicher NGOs, die in den Vereinten Nationen vertreten sind, lag 2010 bei 57% gegenüber 12% islamischer Organisationen (Pérouse de Montclos, 2011).

Doch nicht nur die konfessionellen Organisationen, die zum Teil instrumentalisiert werden, stehen in der Kritik. Gewisse Länder wie Russland oder China werfen den westlichen weltlichen humanitären Organisationen vor, dass diese ihre Werte verbreiten wollen. Und sie beharren darauf, dass die Menschenrechte westliche Prinzipien sind, die mit ihren Kulturen keine Resonanz finden. An ihrer Seite finden sich auf der Weltbühne neue Akteure wie Brasilien oder Indien, die ebenfalls versuchen, Alternativen zu den westlichen Modellen zu entwickeln. Um dem westlichen Ansatz der humanitären Hilfe etwas entgegenzusetzen, bieten sie selbst Hilfspartnerschaften an. Indien ist dabei ein widersprüchlicher Fall: 2008 war das Land der acht grösste Empfänger offizieller Entwicklungshilfe und gleichzeitig entwickelte sich das Land zu einer der grössten Wirtschaftsmächte der Welt (Le Coconnier, 2017).

Wussten Sie schon?

Die Rolle evangelischer NGOs in Haiti

Jedes Jahr landen zehntausende, zumeist evangelische Menschen am Flughafen Port-au-Prince und träumen davon, die haitische Bevölkerung aus dem Elend zu befreien. Die Protestanten aus den USA sind der Ansicht, dass sie in Haiti – dem ärmsten Land auf dem amerikanischen Kontinent – eine Mission haben. Mehrere NGOs haben, wie die Mission Food for the Poor, eine missionarische Ausrichtung und sie versuchen, die haitianische Bevölkerung zum Konvertieren zu bewegen. Diese Aufgabe erweist sich als schwierig, denn die evangelischen Missionen stehen nicht nur untereinander in Konkurrenz, sondern auch mit den örtlichen Voodoo-Praktiken. Da staatliche Grunddienstleistungen in Haiti fehlen und sich die evangelischen Missionen uneingeschränkt etablieren, können sie unter dem Deckmantel der Armutsbekämpfung missionieren. Doch diese NGOs sind keine Experten der humanitären Hilfe und ihre Hilfe, bei der die Bevölkerung viktimisiert wird, gleicht eher einem Voluntourismus. Dieser führt zu Einmischung und der Schaffung von Abhängigkeiten, was letztlich mehr Schaden als Nutzen anrichtet.

Hören Sie den Podcast von France Culture (auf Französisch)

Für eine nachhaltige humanitäre Hilfe

Mit der Veröffentlichung des Buches *L'urgence humanitaire, et après? Pour une action humanitaire durable* von Jean-François Mattei, dem Präsidenten des französischen Roten Kreuzes, kam im Jahr 2005 der Ausdruck „nachhaltige humanitäre Hilfe" auf. In seinem Buch versucht er, Antworten auf die Kritik an humanitären NGOs zu geben und Hilfsaktionen in Notsituationen mit der Entwicklungshilfe in Einklang zu bringen. Er ist sich sicher, dass die humanitären Programme und Wiederaufbauprogramme der letzten Jahre nur mässig erfolgreich waren. Haiti wird oft als Beispiel für das offensichtliche Versagen der humanitären Hilfe genannt. Als im Jahr 2010 bei einem Erdbeben 230'000 Menschen ums Leben kamen, gab es sehr viel internationale Hilfe und diese hat gewiss der Bevölkerung in der Not geholfen. Doch die Mobilisierung blieb nicht ohne Kritik: Medienrummel, Kultur der Nothilfe, schlechtes Spendengeldmanagement, chaotische Organisation der Hilfe, gar Neoimperialismus. Ausserdem folgten auf die Hilfe keine konkreten Massnahmen seitens der lokalen Behörden, um sicherzustellen, dass der Wiederaufbau weitergeführt würde. Dies offenbarte der Welt die Verletzlichkeit einer armen Bevölkerung in einer dem Klimawandel ausgesetzten Umgebung. Das Erdbeben im Juli 2021 in der gleichen Region bestätigte auf brutale Weise den Wahrheitsgehalt so mancher Kritik. Infolge des gestiegenen Bewusstseins suchen die humanitären Organisationen nach besseren Kooperationsmöglichkeiten, um der grossen Verletzlichkeit etwas entgegnen zu können – in einer Situation, in der keine humanitäre Organisation behaupten kann, alle Antworten zu haben, um diese Bevölkerungen zu unterstützen. Und die Bevölkerungen selbst fordern immer mehr Rechenschaft von ihren Regierungen. Das noch ganz neue Konzept der nachhaltigen humanitären Hilfe entstand in diesem Kontext und nahm Anfang des 21. Jh. allmählich seinen Platz in der Literatur der internationalen Organisationen ein. Laut Mattei geht es darum, dass die humanitäre Hilfe nicht nur eine reine Nothilfereaktion ist, sondern in langfristige Wiederaufbau-, Rehabilitations- und Entwicklungspraktiken integriert wird.

François Audet (2014) identifiziert mehrere Bedingungen, die zur Förderung nachhaltiger humanitärer Hilfe notwendig scheinen. Die erste Forderung (die im Übrigen nicht neu ist) besteht in der Beteiligung der Begünstigten sowie in der Eigenverantwortung der lokalen Partner bei humanitären Projekten und Wiederaufbaumassnahmen in ihrer Region. Um Vorwürfen des Neokolonialismus vorzubeugen und um die Abhängigkeit von externer Hilfe zu verringern, scheint es essenziell, dass die Hauptbeteiligten die Aufgaben übernehmen können, sobald die externen Teams abreisen. Diese Bedingung kann umgesetzt werden, wenn die humanitären Organisationen der lokalen Bevölkerung mit Respekt begegnen, wenn während der unterschiedlichen Hilfsphasen eine Zusammenarbeit und Absprachen mit den Behörden bestehen, und wenn Expertise weitergegeben wird.

Die zweite Bedingung besteht darin, sicherzustellen, dass ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Das mag selbstverständlich klingen. Aber wie viele humanitäre Projekte wurde wegen fehlender Finanzierung abgebrochen? Andererseits können massive Geldströme infolge einer Naturkatastrophe auch einen negativen Effekt haben: Die Spendenden erwarten konkrete und unmittelbare Ergebnisse, und die Massnahmen, die von diesem Standpunkt aus umgesetzt werden, führen oft zur Verschwendung von Geldern, was langfristige Projekte gefährdet. Es ist deshalb wichtig, dass die humanitären Organisationen die Rentabilität und Nachhaltigkeit ihrer Projekte durch adäquate Mittel gewährleisten.

Die dritte Bedingung besteht darin, politische Einflussnahme in humanitären Projekten zu vermeiden. Das finanzielle Gewicht mancher Länder innerhalb der UNO oder Spenden für gewisse NGO-Projekte führen allzu oft zu einer Politisierung der humanitären Hilfe. Nachhaltige humanitäre Hilfe setzt also voraus, solche Abhängigkeitsverhältnisse zu vermeiden, damit die Akteure der humanitären Hilfe wieder zurück zur Handlungsfreiheit finden und unabhängig über ihre Interventionsprinzipien entscheiden können.

Die vierte Bedingung besteht in der Koordinierung, die schon wiederholte Male Gegenstand der Kritik an der humanitären Hilfe war. Sie ist entscheidend, damit humanitäre Projekte grösseren Erfolg haben. Es geht dabei um die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren, aber auch um die Koordination mit der Bevölkerung sowie den Regierungsbehörden der betroffenen Staaten. Die grösste Herausforderung besteht darin, dass in einer Notsituation mehrere Hilfseinsätze stattfinden, was diese Koordination erschwert. Doch die UNO hat mittlerweile (unter der Federführung des OCHA) eine ganze Reihe an Massnahmen ergriffen, um die Abstimmung der Akteure zu fördern und damit die Relevanz und Effizienz der humanitären Hilfe zu gewährleisten.

Schliesslich besteht die fünfte Bedingung zur Umsetzung einer nachhaltigen humanitären Hilfe darin, von Beginn an die notwendige Exit-Strategie mitzudenken. Humanitäre Einsätze erweisen sich oftmals als zu kurz angesetzt (zumeist aufgrund der Finanzierung), um sowohl die Überführung in Entwicklungsprojekte als auch die Weitergabe von Expertise sicherzustellen. Daher ist es unabdingbar, von Beginn an aktiv mit den lokalen Partnern zusammenzuarbeiten – um bestmöglich abschätzen zu können, wie lang ein Einsatz dauern soll, und um Wissen vermitteln zu können. So lässt sich langfristig die Nachhaltigkeit der Projekte sicherstellen und vermeiden, dass die in der Notsituation erzielten Ergebnisse aufgrund nur punktueller Unterstützung zunichte gemacht werden.

Ethische Herausforderungen oder die Dilemmata der humanitären Hilfe

2002 wurde vom UNHCR und der NGO Save the Children ein Bericht veröffentlicht, in dem 67 Personen aus 40 verschiedenen Organisationen beschuldigt wurden, ihre Machtposition ausgenutzt und sexuelle Gefälligkeiten im Austausch für materielle Unterstützung von minderjährigen Geflüchteten in Sierra Leone, Liberia und Guinea verlangt zu haben (Le Coconnier, 2017). Diese Anschuldigungen sind bei Weitem kein Einzelfall, sondern wurden auch gegenüber in Afrika stationierten UN-Truppen erhoben, die des sexuellen Missbrauchs und der Korruption beschuldigt wurden. Die skandalösen Enthüllungen führten bei der UNO zu Reflexionen, sie verlangen aber auch nach einer vertieften Auseinandersetzung mit der Frage nach dem Sinn der humanitären Hilfe. Es braucht einerseits eine ethische Auseinandersetzung über die Qualität der geleisteten Hilfe und andererseits über den Sinn der humanitären Hilfe an sich, darüber, was sie in diesem immer komplexeren geopolitischen Umfeld sein kann.

In Bezug auf die strukturelle Organisation der humanitären Hilfe wurden grosse Reformen umgesetzt, um die Arbeit und Koordination der NGOs zu verbessern. Dies vor allem durch die Entwicklung eines Leitfadens und einer Charta für gutes Verhalten (vgl. Unterkapitel „Die Professionalisierung der humanitären Hilfe“). Diese Grundsatzarbeit war unbedingt notwendig, bringt aber in gewissen Situationen das Personal humanitärer Organisationen oder die Leitung einer NGO auch in persönliche ethische Dilemmata. Hier eine nicht-abschliessende Auflistung solcher Dilemmata von Marie-Laure Le Coconnier (2017):

Da gibt es zunächst die Frage der Neutralität bei der Entscheidung für eine Intervention. Diese Frage stellte sich z. B. 2008 für NGOs während des Bürgerkriegs im Tschad in Bezug auf die Geflüchteten, die wieder in ihr Dorf heimkehren wollten. Sie waren in Flüchtlingscamps untergebracht, in denen die Lebensbedingungen sowohl für sie als auch die Umwelt schlecht waren. Die Behörden des Tschads unterstützten die Rückkehr und europäischen Diplomaten waren bereit, zusätzliche Gelder für NGOs bereitzustellen, die in den Rückkehrgebieten tätig waren. Doch die Sicherheitslage war mindestens schwierig – aufgrund der Auseinandersetzungen zwischen lokalen Ethnien, der Fortsetzung der Darfur-Krise und den Spannungen zwischen dem Sudan und dem Tschad. Vor diesem Hintergrund sahen sich die humanitären Organisationen mit einem vielschichtigen Dilemma konfrontiert: Würde die Regierung wirklich die Sicherheit der heimkehrenden Geflüchteten in einem solch instabilen Umfeld sicherstellen? Wie kann man in Anbetracht der europäischen Positionen vor Ort eine Entscheidung treffen, ohne politisch instrumentalisiert zu werden? Wie vorgehen, damit die humanitäre Hilfe den Willen und die freie Entscheidung der Geflüchteten respektiert?

Auch die Notwendigkeit der Auswahl bestimmter Hilfsangebote in Anbetracht begrenzter finanzieller Mittel stellt ein Dilemma dar. Die Schwierigkeit bei dieser Frage besteht darin, dass verschiedene Bevölkerungen von extremer Armut und menschlicher Not betroffen sind, die NGOs aber nicht immer die Mittel haben, in jedem Fall zu reagieren. Die Rückbesinnung auf die Prinzipien der Menschlichkeit und Unparteilichkeit kann sie in ihrer Entscheidung leiten, aber doch ist festzustellen, dass bei der Entscheidung für oder gegen eine Intervention in gewissen Weltregionen mit zwei Ellen gemessen wird.

Auch die längerfristige Fortführung humanitärer Unterstützung stellt zum Teil schwerwiegende Gewissenskonflikte dar. Insbesondere dann, wenn die humanitären Helfer beschuldigt werden, zur Aufrechterhaltung eines Konflikts beizutragen. Das war beispielsweise in Flüchtlingscamps in Ruanda der Fall, wo sich Rebellen – während der Flucht der Hutu – unter die Zivilbevölkerung mischten, oder in darfurischen Flüchtlingscamps im Tschad, wo sich bewaffnete Rebellengruppen versteckten. In solchen Situationen müssen die NGOs entscheiden, ob sie den Menschen helfen und dabei Gefahr laufen, auch Kriegsführer zu unterstützen, oder ob sie ihrer Einsätze abbrechen.

Diskussionsfrage

Vorstellungen über Afrika

Die Vorstellungen über Afrika sind vielfältig und finden sich in allen Gesellschaftsbereiche. Auch die humanitäre Hilfe ist davon nicht ausgenommen. Es gibt einen Diskurs, laut dem Europa/der Westen „Afrika retten“ muss. Mit anderen Worten: Afrika müsse vor sich selbst gerettet werden. Die Medialisierung der Hilfe fördert dieses Bild von einem Afrika, das von anderen abhängig ist.

Klassenübung

Auch das Verhältnis zwischen Handeln und Bezeugen ist heikel. Wenn NGOs in Ländern mit totalitären Regimen – oder Regimen, die Völkermord begehen bzw. besonders brutal vorgehen – tätig sind, müssen sie zum Teil schwerwiegende Entscheidungen treffen. In Nordkorea z. B. waren 1990 mehrere NGOs tätig, um eine grosse Hungersnot abzuwenden, doch sie zogen sich zurück, als der Staat die humanitäre Hilfe, die ihnen aus der Hand geglitten war, unter seine Kontrolle brachte. Manche NGOs entscheiden sich also dazu, sich wegen unhaltbarer politischer Bedingungen aus Überzeugung zurückzuziehen. Dadurch können sie ihren Werten treu bleiben und die Lebensbedingungen der Menschen in einem bestimmten Land anprangern, ohne Vergeltungsmassnahmen fürchten zu müssen. Doch in Anbetracht anderer Prinzipien – wie der traditionellen Aufgabe, den Opfern zu helfen – sind andere NGOs bereit, gewisse Kompromisse mit der herrschenden Macht einzugehen, um ihre Unterstützung der Menschen in Not fortführen zu können. Hier lässt sich das moralische Dilemma der humanitären Hilfe gut nachvollziehen.

Schliesslich fragen sich manche NGOs auch, ob die Vision der humanitären Hilfe nicht zu ethnozentriert geworden ist. Zum Zwecke der Rationalisierung der Interventionen hat sich die humanitäre Arbeit reformiert und standardisierte Normen entwickelt. Doch die Realität vor Ort ist häufig sehr komplex. Viele humanitäre Helfer, die das Leid vor Ort hautnah miterleben, haben ein gutes Gespür dafür, die kulturellen Unterschiede zu respektieren. Oftmals müssten die Wünsche der Opfer und der betroffenen Bevölkerungen eher von Fall zu Fall betrachtet und weniger mit standardisierten Prinzipien abgegolten werden, was die humanitäre Hilfe vor das Dilemma stellt, die internationalen Standards gewissenhaft oder eben nicht einzuhalten.

Klassenübung

Wussten Sie schon?

Tage in Asmara von J.-C. Rufin

Tage in Asmara lautet der Titel eines Romans von Jean-Christophe Rufin (1952–), Arzt und medizinischer Leiter der Organisation Aktion gegen den Hunger. Der Roman ist inspiriert von seinen Erfahrungen am Horn von Afrika im Jahr 1985. Das Buch vermittelt den Lesern einen Einblick in die humanitäre Hilfe und demystifiziert sie zum Teil, indem die Widersprüche der „Sans-Frontières"-Bewegung dargelegt werden, die durch die Unterstützung der Bevölkerung den manipulativen lokalen Regierungen in die Hände spielte.

Der Roman erschien 1999 bei Éditions Gallimard.

Teknaf, Cox's Bazar. Eine Frau, die aus Rakhine geflüchtet war, trägt Lebensmittel, die sie bei einer Lebensmittelverteilung des IKRK und des Roten Halbmonds Bangladesh erhalten hat. © IKRK/2017

Gender und humanitäre Hilfe

Betrachtet man die humanitäre Hilfe durch das Prisma des Genders, können zwei Probleme beleuchtet werden: der Platz der Frauen in humanitären Organisationen und die unterschiedlichen Auswirkungen von Notsituationen auf Männer und Frauen.

Im 19. Jh. und in der ersten Hälfte des 20. Jh. konnten Frauen aufgrund von Gendergrenzen nicht auf nationaler Ebene arbeiten. Deshalb engagierten sich viele von ihnen philanthropisch in nationalen oder internationalen NGOs, um ihren Mitmenschen zu helfen. Neben der Britin Englantyne Jebb (1876-1928), welche die NGO Save the Children gründete und sich für die Arbeit des Völkerbundes betreffend den Schutz von Kindern engagierte, waren mehrere Frauen aus bürgerlichen Kreisen im Vereinswesen und in der humanitären Freiwilligenarbeit zu finden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kamen die Frauen in den professionellen humanitären Sektor, wo sie mit den gleichen Schwierigkeiten konfrontiert waren wie auf dem übrigen Arbeitsmarkt. Auch wenn sich die humanitäre Hilfe als fortschrittliches Milieu erachtet, bleibt sie wie die restliche Gesellschaft zu grossen Teilen ungleich, und auch hier werden ungleiche Beziehungen zwischen Männern und Frauen reproduziert. Frauen sind noch heute in den Kaderfunktionen von NGOs wie auch bei den Vereinten Nationen weitgehend unterrepräsentiert: In Führungspositionen, Vorständen oder leitenden Positionen in den Hauptsitzen humanitärer Organisationen liegt der Anteil an Frauen im Allgemeinen bei nur 20 bis 30% (Collette, 2010). Frauen wie Renée-Marguerite Frick-Cramer beim IKRK, die schon in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen einen Führungsposten innehatte, bleiben eine Ausnahme.

Und das betrifft nicht nur die Hauptsitze der Organisationen, sondern auch die Verteilung vor Ort. Insgesamt sind deutlich mehr männliche Angestellte zu verzeichnen als Frauen: 2009 waren in den Delegationen des IKRK 61% Männer und nur 39% Frauen beschäftigt (Collette, 2010). Dieses grosse Missverhältnis wurde lange damit gerechtfertigt, dass in manchen besonders patriarchalen Gesellschaften die Autorität entsandter Frauen von den männlichen Opfern praktisch nicht anerkannt würde. Allerdings besteht bei humanitären Katastrophen vor allem für weibliche Opfer die Gefahr von (insbesondere sexuellen) Übergriffen, Vergewaltigungen und Menschenhandel. Es ist entsprechend wichtig, dass sie von Expertinnen begleitet und versorgt werden können (DEZA, 2008), und dies umso mehr, da ihnen der Kontakt mit nicht zur Familie gehörenden Männern aufgrund von Bräuchen oftmals verboten ist. Nachdem dieses Problem erkannt wurde, sind heute Veränderungen im Gang. Die NGO Terre des hommes z. B. stellte immer mehr Frauen vor Ort an, wie in Afghanistan zu Beginn des 21. Jh., wo sie sich um die Frauen und Kinder kümmerten.

In Notsituationen sind Frauen besonders stark betroffen; sie leiden anders unter den negativen Auswirkungen als Männer. Männer haben in der Regel ein grösseres Risiko, bei Kämpfen verletzt zu werden oder zu sterben, da die meisten Soldaten Männer sind. Bei besonders brutalen Konflikten kommt es vor, dass die lokalen Führungspersonen die Männer und Jungen durch Manipulation oder Anwendung von Gewalt dazu bewegen, zu den Waffen zu greifen. Gleichzeitig werden bei bewaffneten Kriegen systematisch Vergewaltigungen und andere Formen sexueller Gewalt gegen Frauen als Kriegswaffe eingesetzt. 2008 anerkannte die UNO „Vergewaltigungen als **Kriegsverbrechen**, **Verbrechen gegen die Menschlichkeit** oder eine die Tatbestandsmerkmale des Völkermords erfüllende Handlung“ (Fragnoli, 2012, Übers. d. Hrsg.), deren Ziel darin besteht, „jegliche Spuren einer Gemeinschaft zu beseitigen, ein historisches Gedächtnis auszulöschen, aber vor allem auch darin, die kollektive kulturelle Identität zu zerstören“ (Nahoum-Grappe, 1999, Übers. d. Hrsg.).

In geschlechtlichen Gesellschaften kommt es auch vor, dass Frauen in Notsituationen nicht so schnell und angemessen reagieren können. Zumeist verfügen Männer über das Familieneinkommen, was dazu führt, dass Frauen häufiger in die Prostitution geraten oder Opfer von Menschenhandel werden. Es braucht die Synergien zwischen Frauen und Männern in der humanitären Hilfe, damit auf alle Bedürfnisse der Opfer eingegangen und die Prozesse des Wiederaufbaus nach humanitären Katastrophen wirklich umgesetzt werden können. Ein Ansatz der humanitären Hilfe unter dem Prisma des Genders ist also in doppelter Hinsicht wichtig: Er macht Platz für Frauen in den Strukturen der humanitären Hilfe, indem er eine stärkere Feminisierung der Hierarchien fordert – zum Nutzen der Opfer, da die weibliche Präsenz eine adäquatere Betreuung ermöglicht (Collette, 2010).

Audio-Link

Angela Cotroneo (IKRK)
Renée-Marguerite Frick-Cramer, eine Pionierin (auf Französisch)

Renée-Marguerite Frick-Cramer (1887–1963)

Renée-Marguerite Frick-Cramer wurde am 28. Dezember 1887 in Genf geboren. Sie entschied sich für ein Jura-Studium in Paris und in ihrer Heimatstadt. Nach ihrem Abschluss in Geschichte wurde sie 1918 Professorin für Geschichte an der Universität Genf. Sie gab allerdings ihren Posten auf und engagierte sich beim IKRK. Das hatte bereits Familientradition: Schon ihr Grossvater mütterlicherseits war Mitglied des IKRK und ihr Onkel, ihre Cousins und ein Elternteil schlossen sich an ihrer Seite ebenfalls dem IKRK an. Ihre Verbindung zum IKRK wurde durch ihre Heirat 1920 mit Edouard Frick, dem damaligen Generaldelegierten für Westeuropa des IKRK, noch enger.

Renée-Marguerite Frick-Cramer prägte das IKRK vor allem während des Ersten Weltkriegs. Ab 1914 war sie aktiv an der Gründung der Internationalen Zentralstelle für Kriegsgefangene in Genf (International Prisoners-of-War Agency, IPWA) beteiligt. Sie wurde zusammen mit Jacques Chenevière Direktorin der für die Entente verantwortlichen Abteilung und 1917 die erste Delegierte des IKRK bei einer Mission in Berlin, Stockholm und Kopenhagen.

Ihre Wahl in die Organisation führte allerdings innerhalb des Internationalen Komitees zu Diskussionen. Es war nicht üblich, dass eine Frau in ein wichtiges Amt gewählt wurde, und darüber hinaus bestand die Gefahr von Kontroversen aufgrund der Rekrutierungspolitik durch Kooptation von ausschliesslich Schweizer Mitgliedern. Adolphe d'Espine, damaliges Mitglied des Komitees, betonte: „Frau Cramer erfüllt alle Voraussetzungen, um Mitglied des Komitees zu werden, in dem bereits ihr Grossvater sass. Aber ist der Zeitpunkt richtig?" (Übers. d. Hrsg.). Gustave Ador ergriff Partei und betonte „die aussergewöhnlichen Qualitäten der Kandidatin, wobei diese weibliche Nominierung, die erste in einem internationalen Gremium, das Ausland überraschen wird" (Übers. d. Hrsg.). Ihr Cousin Jacques-Barthélémy Micheli glaubte, „dass die Wahl einer Frau für das Internationale Komitee ein Glücksgriff wäre, der sogar von Frauengegnern geschätzt würde" (Übers. d. Hrsg.).

Trotz der Schwierigkeiten, sich innerhalb des IKRK Akzeptanz zu verschaffen, verfolgte sie ihren Weg weiter und spielte bei der Gründung und Verfassung der internationalen Konventionen zum Schutz von Soldaten und zivilen Kriegsopfern eine wichtige Rolle. So war sie eine der Hauptautorinnen der Genfer Konventionen von 1929 über die Behandlung von Kriegsgefangenen.

1922 lebte Renée-Marguerite Frick-Cramer in Deutschland und weit weg vom Internationalen Komitee. Aufgrund ihrer Abwesenheit von Genf und den Schwierigkeiten, mit denen sie als Frau in der Organisation konfrontiert war, kündigte sie ihren Posten. 17 Jahre lang blieb sie Ehrenmitglied und erst 1939 kehrte sie zur Organisation zurück, um ihren ursprünglichen Platz einzunehmen. Mit Beginn des Zweiten Weltkriegs widmete sich Renée-Marguerite Frick-Cramer der **Zentralstelle für Kriegsgefangene**. Am 3. Oktober 1946 kündigte sie endgültig beim Komitee. Bis zu ihrem Tod am 22. Oktober 1963 blieb sie Ehrenmitglied des IKRK (Palmieri, 2005).

Marguerite Frick-Cramer. © Archiv IKRK

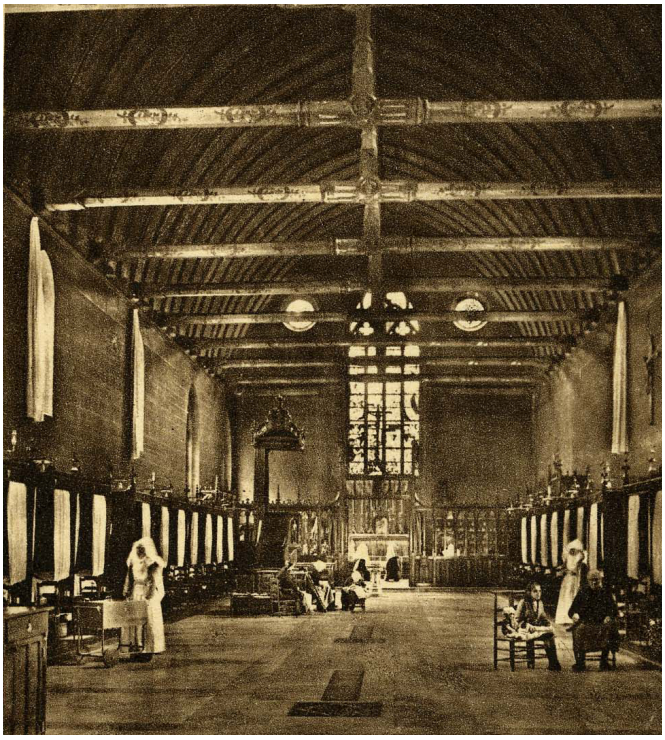
Geschichte

Im 20. Jh. nahm die institutionalisierte und organisierte humanitäre Hilfe Form an, doch der humanitäre und universelle Geist prägte bereits frühere Gesellschaften. Er speist sich aus Religion, Philosophie und Philanthropie. Die Idee der humanitären Hilfe findet sich in den drei grossen monotheistischen Religionen. Die Praxis der *Zedaka*, ein Begriff aus dem Hebräischen, der die Bedeutung Wohltätigkeit, Gerechtigkeit und Tugend umfasst, ermutigt im Judentum dazu, Hilfe zu leisten.

Die *Zedaka* ist ein moralisches und rechtliches Gebot, das bereits im alten Israel und in den späteren jüdischen Gemeinschaften vorhanden war. Im Christentum entwickelten sich das Gleichnis vom barmherzigen Samariter, sprich das Konzept des Retters, der im Namen der Menschlichkeit Opfern zur Hilfe kommt; und das Konzept der Nächstenliebe, das Grundgerüst eines umfassenden Konstruktes der Wohltätigkeit zur Unterstützung von Bedürftigen. Die Forderung an die Muslime, Spenden zu geben, ist Teil der islamischen Praxis zur Unterstützung der Bedürftigsten.

Die christliche Wohltätigkeit entwickelte sich vor allem im Mittelalter und inspirierte gläubige Männer und Frauen zu ihrem Handeln sowie zur Gründung der ersten Hospize, z. B. eines Hospizes in Beaune, Frankreich, das 1443 gegründet wurde und Kranke und Arme aufnahm. Den Zusammenhang zwischen humanitärer Hilfe und Religion, der bis heute in manchen konfessionellen NGOs Bestand hat, stellte Chateaubriand bereits im 19. Jh. fest, und er hob die Bedeutung der Religion für jegliches philanthropisches Handeln hervor. Daneben gibt es aber auch zahlreiche philosophische und juristische Ursprünge der humanitären Hilfe. Seit der griechisch-römischen Antike sprachen Philosophen wie Aristoteles oder Cicero von der notwendigen Pflicht zur Solidarität. Gleiches gilt für die Juristen der Renaissance – angefangen mit dem Niederländer Grotius, der 1625 ein für das Völkerrecht wegweisendes Werk veröffentlichte: *Das Recht des Krieges und des Friedens* –, die zur Idee der Unterscheidung zwischen verschiedenen Personenkategorien beitrugen, von denen die Schwächeren im Krieg des Schutzes bedürften. Nach und nach führte dies zur juristischen Unterscheidung zwischen **Zivilpersonen** und Kombattanten (Ryfman, 2008). Die Philosophen der Aufklärung sprachen auch von einem Akt der Menschlichkeit, der unter ihrer Federführung politisiert und zum Protest gegen die etablierte Ordnung wurde. Diese Schriften des 18. Jh. wurden veröffentlicht, als sich zeitgleich eine fundamentale Zäsur in der humanitären Hilfe ereignete, da diese sich damals schrittweise aus dem religiösen Bereich loslöste.

Im 19. Jh. dann wurden die ersten Vereine gegründet. Sie sind die Wurzeln der humanitären Hilfe und Praxis. Insbesondere in den bürgerlichen Kreisen im angelsächsischen Raum liess sich ein regelrechter Aufschwung des Vereinswesens beobachten, wobei es um unterschiedliche Anliegen ging, z. B. die Abschaffung der Sklaverei, die Mässigung oder die Reglementierung der Prostitution. In Grossbritannien entstand der erste transnationale Verein zur Abschaffung der Sklaverei, der zunächst national ausgerichtet war. Historisch betrachtet, erfolgte der erste Einsatz humanitärer Hilfe, als Vereine 1812 den Überlebenden eines Erdbebens in Caracas halfen. Der griechische Unabhängigkeitskrieg (1821–1829) brachte die Entstehung der ersten Hilfsnetzwerke hervor (Geld und Kleidung für die Aufständischen), und die verschiedenen Kriege und Massaker im Osmanischen Reich gegen Ende des 19. Jh. führten zur Entwicklung transnationaler humanitärer Einsätze.



Die Hospize in Beaune wurden im 15. Jh. von Guigone de Salins und ihrem Mann Nicolas Rolin, Kanzler des burgundischen Herzogs, gegründet, um Arme und Kranke zu versorgen. Die Hospize, die bis 1960 in Betrieb waren, sind heute ein medizinhistorisches Museum.
© Stadtarchiv Beaune

Das 19. Jh. und die Gründung des IKRK

Unbestrittenermassen begann mit der Gründung des **Internationalen Komitees vom Roten Kreuz** 1863 die Epoche der modernen humanitären Hilfe. Die Idee geht, wie schon oft erzählt, auf den Genfer Bürger Henry Dunant (1828-1910) zurück, der aus geschäftlichen Gründen 1859 nach Italien reiste und dort entsetzt die dramatischen Folgen der Schlacht von Solferino mit Tausenden verstorbenen oder verwunderten Soldaten erlebte. Henry Dunant entschied, die Versorgung der Verwundeten zu organisieren und veröffentlichte sein Buch *Erinnerung an Solferino*, das ein medialer Erfolg wurde. Es fand eine langsame Mentalitätsveränderung statt, denn im 19. Jh. war die humanitäre Hilfe weitgehend negativ konnotiert, und abgesehen von einigen elitären Kreisen wurde sie eher als negatives Konzept erachtet. In diesem Europa, in dem sich die Nationen im Aufbau befanden, wurde die Versorgung feindlicher Kombattanten keineswegs als etwas Positives und eigentlich Natürliches erachtet (Hermann, 2018). Das IKRK wurde als Verein gegründet und griff auf soziokulturelle Praktiken zurück, die es damals schon gab. Die Neuerung beim IKRK bestand darin, dass die Gründer dem Komitee von Anfang an eine universelle Mission gaben (auch wenn am Anfang „universell" insbesondere auf Europa bezogen war). Die fünf Gründer kamen aus Genf, waren Protestanten und gehörten derselben sozialen Schicht an: ein Jurist, Gustave Moynier, ein Schriftsteller, Henry Durant, zwei Chirurgen, Théodore Maunoir und Louis Appia, sowie ein General, Guillaume-Henri Dufour. Sie nutzten ihre Netzwerke, um ihren Verein zu gründen und weiterzuführen (Palmieri, 2012). Die Schweizer Nationalität, die mit dem Neutralitätsprinzip in Verbindung gebracht wurde, erwies sich für den Verein als essenziell. Er stützte sich von Beginn an auf drei Pfeiler, die zu seinem Markenzeichen wurden: ein Rechtsinstrument zur Eingrenzung der operativen Tätigkeiten, die Fähigkeit zur Innovation und Entwicklung neuer Konzepte sowie die Verwendung eines Erkennungszeichens (Ryfman, 2008).

Zeitgleich mit der Gründung des IKRK wurden rund zehn nationale Vereine für die Hilfe von Verwundeten gegründet – zunächst in Europa und später auch andernorts. Die Leiter des IKRK realisierten schnell, was hinter der Gründung der nationalen Vereine stand. Und das umso mehr, als die Eliten gewisser Länder in der Gründung einer nationalen Gesellschaft ein Symbol für den Eintritt in die westliche Moderne sahen, wie in Japan in der Meiji-Zeit mit der Gründung eines Vereins 1887 oder in der Türkei, für die das Rote Kreuz eine in der Gesellschaft verwurzelte und zugleich populäre Organisation war (Ryfman, 2008).

Auf Initiative der Alliierten wurde 1919 in Paris die Liga der Rotkreuzgesellschaften gegründet, die 1939 ihren Sitz nach Genf verlegte. 1991 erhielt die Liga ihren heutigen Namen: Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC). Nach dem Ersten Weltkrieg kam es zwischen den beiden Organisationen zu Auseinandersetzungen bezüglich der Vormachtstellung bei der Führung und dem Know-how, und das IKRK musste grosses diplomatisches Geschick entwickeln, um mithalten zu können. Mit der Unterstützung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gelang es dem IKRK trotz der Konkurrenz der Liga fortzubestehen, und die Leiter der beiden Organisationen schafften es, ein Gleichgewicht herzustellen und die Verantwortlichkeiten gerecht zu teilen.

Serbisch-Osmanischer Krieg 1876–1878. Von Pferden gezogener Sanitätswagen. © Archiv IKRK (DR)

Die Frage des Emblems

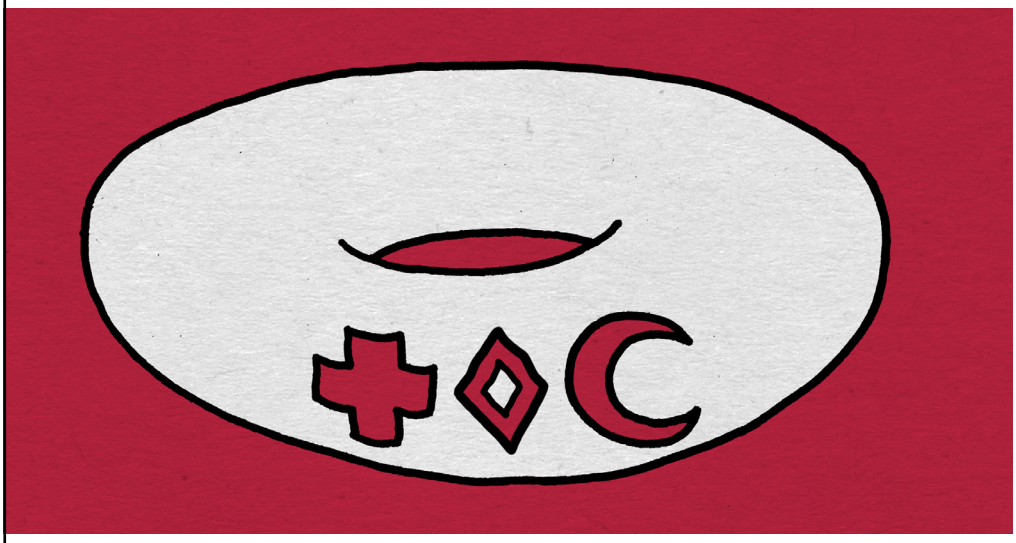


Illustration: Felix Sieber, ESBDI – CFP Art.

Mit der Gründung 1863 beschloss das IKRK, ein gut erkennbares Emblem zu verwenden, um sein Personal und seine Einrichtungen vor Angriffen zu schützen. In Anlehnung an die weisse Flagge, die auf Schlachtfeldern zum Zeichen der Einstellung der Kampfhandlungen geschwungen wird, entschied sich das IKRK für ein rotes Kreuz auf weissem Grund. Dieses Emblem sollte universell und nicht-konfessionell sein, doch schon bald wurde es Gegenstand von Kontroversen.

Während der Balkankrise (1875–1878), bei der die ethnisch-religiöse Dimension von Bedeutung war, wurde in Istanbul eine nationale Rotkreuzgesellschaft gegründet, die einen roten Halbmond als Erkennungszeichen verwendete. Das IKRK lehnte dieses osmanische nationale und religiöse Emblem zunächst ab, akzeptierte es dann aber doch für die Dauer des Konflikts, nachdem die türkische Regierung drohte, das Emblem der Gegenseite nicht zu respektieren, solange ihr eigenes nicht akzeptiert würde. Dieses Symbol behielt Bestand und wurde zum Emblem der Gesellschaften in muslimischen Ländern.

Die Kontroverse war damit aber noch nicht beseitigt und das IKRK hatte Schwierigkeiten, den Anspruch der Universalität seiner Embleme zu rechtfertigen. Zwischen 1929 und 1980 verwendete Persien (der Iran) ein Erkennungszeichen mit einem Löwen und einer roten Sonne. Seit 1948 forderte die nationale israelische Gesellschaft vergebens die Anerkennung eines eigenen Emblems, genauso wie die eritreische Gesellschaft, welche die Embleme des Kreuzes und des Halbmonds miteinander verbinden wollte, um den religiösen Verhältnissen im Land gerecht zu werden.

2005 wurde schliesslich ein drittes Zusatzprotokoll zu den **Genfer Konventionen** erlassen, mit dem ein drittes Emblem, der rote Kristall, eingeführt wurde. Auf der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz vom 20. bis 22. Juni 2006 in Genf wurde es offiziell in die Statuten der Bewegung aufgenommen. Damit kamen die jahrzehntelangen Kontroversen zu einem Ende. Der rote Kristall kann in Kombination mit dem roten Kreuz, dem roten Halbmond, beidem oder auch mit einem anderen Zeichen verwendet werden. So ergänzte die israelische Rotkreuzgesellschaft den roten Kristall um einen Stern im Inneren.

Der Kampf um die Embleme verdeutlicht, wie wichtig ein eigenes und anerkanntes Zeichen ist. Das ist auch der Grund, weshalb sich die Organisationen der Vereinten Nationen genauso wie die NGOs darum bemühten, mit der Zeit eigene Kennzeichen zu entwickeln und diese rechtlich zu schützen, denn es handelt sich mindestens in der Theorie um Erkennungs- und Schutzzeichen.

2021 erwog das IKRK, ein digitales Emblem zu entwickeln, um den Kriegsparteien ihre Online-Präsenz anzuzeigen.

Klassenübung

Der Erste Weltkrieg und die Zwischenkriegsjahre

Der Erste Weltkrieg brachte tiefgreifende Veränderungen für das IKRK mit sich. Seit seiner Gründung organisierte es Hilfe auf der Basis von Freiwilligkeit, war finanziell unabhängig und die Arbeit bestand vor allem darin, auf theoretischer Ebene über humanitäre Fragen nachzudenken. Doch die Eigenschaften dieses neuen Konflikts – die lange Dauer, die Brutalität, die neuen Waffen und die Involvierung von Zivilpersonen – veränderten das Wesen des IKRK, dessen Mittel immer grösser wurden. Die Zahl der Mitarbeitenden stieg von 12 Personen im August 1914 auf 200 im September und bei Kriegsende waren 1'200 Personen beschäftigt (Ryfman, 2008). Das IKRK nahm in dieser Zeit veritable internationale Züge an, sowohl in Bezug auf den geographischen Einsatzbereich als auch in Bezug auf die operative Tätigkeit.

Der Konflikt brachte neue Opferkategorien hervor, was das IKRK dazu bewog, sich zu verändern und anzupassen. Es wandte neue medizinische Methoden und ernährungsunterstützende Massnahmen an und gründete die **Zentralstelle für Kriegsgefangene** (heute: **Zentraler Suchdienst**). Das IKRK leistete Pionierarbeit für Kriegsgefangene und die binnenvertriebe Zivilbevölkerung: Es führte Listen, verzeichnete die Lager, beförderte Pakete und organisierte ein Kommunikationssystem für Familien. Daneben führte es auch einen juristischen Kampf, der in die Genfer Konvention von 19 29 mündete, mit der rechtlichen Anerkennung von inhaftierten Soldaten (nicht aber von Zivilpersonen).

Die Arbeit des IKRK wurde 1917 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet, doch trotz dieser Anerkennung war seine Tätigkeit in den 1920er-Jahren aufgrund finanzieller Schwierigkeiten und einem Wechsel im Präsidium gebremst. Max Huber (1874–1960), Jurist, übernahm 1928 die Leitung des IKRK und zog es vor, die Tätigkeit der Organisation wieder mehr auf juristische Überlegungen zu konzentrieren als auf Einsätze vor Ort. Die Konflikte der 1930er-Jahre führten dann aber wieder zu einem Aufleben der operativen Tätigkeit. Das IKRK war im Krieg in der Mandschurei, im Chaco-Krieg zwischen Bolivien und Paraguay, im Abessinienkrieg und im spanischen Bürgerkrieg im Einsatz.

In den Zwischenkriegsjahren arbeitete das IKRK mit dem Völkerbund zusammen, der 1919 von den Alliierten gegründet wurde und bei dem es mehrere sogenannte humanitäre Abteilungen gab. Sie unterstützten **Geflüchtete** und Menschen, die von der Hungersnot (infolge des Bürgerkriegs) in Osteuropa betroffen waren, und setzten sich für den Schutz von Kindern ein. Unter der Federführung des IKRK und des Völkerbundes wurden neue NGOs gegründet, um den Opfern zu helfen. Diese wurden oft von den gleichen Netzwerken oder unter der Schirmherrschaft der einen oder anderen Organisation gegründet, wie der Save the Children Fund, der 1919 gegründet wurde und die erste transnationale und weltliche humanitäre NGO war (Maietta, 2015). Die englische Gründerin Eglantyne Jebb (1876-1928) war eine Pionierin. Sie bestand darauf, dass allen Kindern, die Opfer von Kriegen wurden, geholfen werden muss, und zögerte nicht, die Blockade zu durchbrechen, um deutschen Kindern zu helfen.

Krieg 1914–1918. Kriegsverwundete werden mit dem Zug abtransportiert. © Archiv IKRK (DR)

Der Zweite Weltkrieg – eine Zäsur

Wie der Erste Weltkrieg führte auch der Zweite Weltkrieg beim IKRK zu einer Intensivierung der Tätigkeit mit Gefangenenbesuchen und der Verteilung von Hilfsgütern. Die Zahl der Mitarbeitenden stieg von 360 im Jahr 1939 auf 2'000 im Jahr 1945. Ausserdem hatte sich das IKRK in den Zwischenkriegsjahren professionalisiert: Die meisten der Mitarbeitenden wurden unterdessen bezahlt und die Leitung war viel besser organisiert und modernisiert. Gleichwohl waren die Alliierten der Meinung, dass die internationale humanitäre Hilfe insgesamt gescheitert war. Sie warfen insbesondere dem IKRK vor, „die Verletzungen der Konventionen durch die deutschen, italienischen und spanischen Faschisten nicht angeprangert zu haben (...) und in Anbetracht der inhaftierten Partisanen, der sowjetischen Kriegsgefangenen in Deutschland sowie während des Völkermords an den europäischen Juden tatenlos zugesehen zu haben" (Palmieri, 2012; Übers. d. Hrsg.). Sie gestalteten in der Folge das System um, wobei sie sich stark an den früheren Praktiken des Völkerbundes orientierten und die in der Zwischenkriegszeit gewonnene Expertise nutzten.

In der Nachkriegszeit entstand das, was einige durch das Aufkommen der Vereinten Nationen und der grossen angelsächsischen NGOs als die zweite Generation der humanitären Hilfe bezeichnen. Einer der ersten Schritte der multilateralen humanitären Hilfe, der durch die Bündnispartner umgesetzt wurde, war die Gründung der UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, auf Deutsch: Nothilfe- und Wiederaufbauverwaltung der Vereinten Nationen, 1943-1948). Sie war damit beauftragt, den Opfern des Krieges in Europa und in Ost- und Südostasien zu helfen. Bis heute zählt ihr Hilfseinsatz als einer der Grössten in der Geschichte der humanitären Hilfe, der rund 20 Mio. Menschen zugutekam. Die Bündnispartner gründeten danach die Internationale Flüchtlingsorganisation (International Refugee Organization, IRO, 1947), dann das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR, 1951) sowie die Hilfsorganisationen FAO, UNICEF und WHO (1945–1948).

Auf rechtlicher Ebene wurde mit der Unterzeichnung der vier Genfer Konventionen am 12. August 1949 das humanitäre Völkerrecht ausgebaut und gestärkt, genauso wie das Mandat der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

Der Krieg und die Nachkriegszeit führten zu einem beispiellosen Anstieg nicht-gewinnorientierter Organisationen, die im Allgemeinen unter dem Akronym NGO (Non-governmental organisation, Deutsch: Nichtregierungsorganisation) zusammengefasst werden. Fast 200 NGOs wurden zwischen 1945 und 1949 gegründet, die meisten davon in den USA (Maietta, 2015). Einige wurden bereits während des Krieges mit dem konkreten Ziel gegründet, jüdischen Menschen die Flucht aus Europa zu ermöglichen; andere konzentrierten sich auf bestimmte Personengruppen wie Frauen und Kinder. Sie alle entstanden aus dem grossen Bedarf an humanitärer Hilfe zu jener Zeit in Europa. 1945 schlossen sich 22 NGOs zusammen und gründeten die amerikanische Organisation CARE (Cooperative for American Remittancies in Europe, sie wurde später umbenannt in Cooperative for Assistance and Relief Everywhere). Deren erster Einsatz wurde stark medialisiert und ist noch heute berühmt: Die Organisation charterte ein altes *Liberty ship*, um damit notwendige Hilfsgüter nach Frankreich zu bringen (15'000 Pakete) (Ryfman, 2008). 1942 gründete ein Quäker-Netzwerk in England das Oxford Committee for Famine Relief (das später zu Oxfam wurde). Sie wollten den griechischen Zivilopfern helfen, die aufgrund der Besetzung durch die Nazis in einer fürchterlichen Gesundheits- und Ernährungssituation waren. Der Einsatz des Oxford Committee in Griechenland muss hervorgehoben werden, denn wie Save the Children während des Ersten Weltkriegs, führte auch das Oxford Committee seinen Einsatz gegen den Willen der britischen Regierung durch. Hier lässt sich der Gegensatz zwischen humanitären Prinzipien und politisch-militärischen Entscheidungen zulasten der Zivilbevölkerung beobachten. Diese Problematik ist noch heute in der humanitären Hilfe relevant (Ryfman, 2008).

Portrait von Florence Nightingale. © Wellcome Images

Die steigende Anzahl der NGOs und deren Weiterentwicklung stand auch in direktem Zusammenhang mit der Dekolonialisierung. Nach dem zum Teil raschen Rückzug der Kolonialmächte, dienten die Kompetenzen, das Material und die Gelder der NGOs dazu, die Ressourcen der neuen Regierungen zu ergänzen. Historisch betrachtet, reiht sich die Arbeit der Organisationen in die missionarischen und medizinischen Tätigkeiten ein, die in den Kolonien ganz üblich waren. Doch die Anliegen waren nun andere: Die andauernde Hungersnot in der Welt wurde von den westlichen Gesellschaften zur Zeit des Wirtschaftswunders als moralisch unhaltbar erachtet. In vielen Ländern, die erst kürzlich ihre Unabhängigkeit erlangt hatten, mangelte es an Ressourcen und Infrastruktur und es gehörte sich, ihnen zu helfen. Das war der Anfang der Entwicklungshilfe. Dieser neue Begriff hatte zu jener Zeit eine positive Konnotation, war Teil der Fortschrittsideologie und sollte es den dekolonialisierten Ländern ermöglichen, an den wirtschaftlichen Aufschwung des Westens anzuschliessen (Ryfman, 2008).

Die 1968er-Generation

Mehr noch als der Zweite Weltkrieg bedeutete 1968 eine grosse Zäsur in der humanitären Hilfe. Es wurden neue NGOs gegründet, bereits bestehende gewannen an Macht, die Organisationen der Vereinten Nationen behaupteten sich und das IKRK positionierte sich neu. Die Zäsur bestand insbesondere im Aufkommen der „Sans-Frontiériste"-Bewegung, welche die dritte Generation der humanitären Hilfe begründet. Die Bewegung basiert im Wesentlichen auf der Idee, dass Grenzen kein Hindernis darstellen dürften bei der Hilfe von Menschen, die Opfer von Katastrophen geworden sind. Es handelt sich bei dem Begriff um eine Wortneuschöpfung der emblematischen NGO dieser Bewegung, Médecins sans frontières (MSF, Deutsch: Ärzte ohne Grenzen).

Der Biafra-Krieg von 1967 bis 1970 infolge der Sezessionsbemühungen der ostnigerianischen Region wird im Allgemeinen als Gründungsmoment dieser neuen Generation erachtet (Desgrandchamps, 2018). Die Sezessionstruppen hatten sich in einem Gebiet verschanzt, in dem die Zivilbevölkerung Bombardierungen und Hunger ausgesetzt war. Dieser Konflikt, der mit Bildern unterernährter Kinder stark mediatisiert wurde, schockierte die Menschen und führte zu einer Mobilisierung europäischer Ärzte unter der Leitung des Franzosen Bernard Kouchner (1939–). Der *French doctor*, wie er später genannt wurde, ging als Freiwilliger nach Biafra, um der Bevölkerung in Not zu helfen. Das war der Anfang einer Spaltung in der bis dahin eher monolithischen humanitären Bewegung. In den Diskussionen ging es um die Anwendung und Interpretation der humanitären Prinzipien, und es bot sich die Gelegenheit für die Gründung neuer NGOs, die neben dem politischen Engagement auch vor Ort tätig werden wollten (Audet, 2014). Der Biafra-Krieg, zu dem noch der Unabhängigkeitskrieg in Bangladesch (1970-1971) und ein Erdbeben in Peru 1972 hinzukamen, trugen zur Entwicklung eines neuen Geistes der humanitären Hilfe bei. Da der Kalte Krieg zu grossen Teilen die Arbeit der UN-Organisationen oder des IKRK lähmte, beschlossen humanitäre Helfer, in Anbetracht der grossen Katastrophen eine neue Form alternativer NGOs zu gründen, die über Grenzen, Staatsräson oder diplomatisch-strategische Notwendigkeiten hinweg tätig werden konnte, um der Zivilbevölkerung in Not zu helfen (Ryfman, 2008).

Im Zuge der Dekolonialisierung brachen zahlreiche Bürgerkriege aus, die für die Zivilbevölkerung grosses Leid mit sich brachten – Kollateralschäden der Gewaltspiralen. Die internationale Gemeinschaft wurde sich der Grenzen der Entwicklungshilfe bewusst und erkannte die Notwendigkeit der Gründung anderer Organisationen, die auf Krisensituationen spezialisiert waren. In diesem Geiste gründete Bernard Kouchner 1971 zusammen mit anderen Ärzten und zwei Journalisten die Organisation Médecins sans frontières mit Sitz in Genf. Aufgrund einer internen Auseinandersetzung bezüglich des Umgangs mit den vietnamesischen Bootsflüchtlingen verliess Bernard Kouchner MSF und gründete 1980 die Organisation Médecins du Monde (MDM). Zu jener Zeit wurden in den Industrienationen die Notfallmedizin und neuere Wiederbelebungstechniken weit verbreitet, die dann von NGOs mit medizinischer Ausrichtung in die Gebiete humanitärer Katastrophen

Ein Arzt erkundigt sich, wie ein Kind ernährt wurde. Der Biafra-Krieg wird als Gründungsmoment einer neuen Generation humanitärer Organisationen erachtet und zwang das IKRK dazu, sich neu zu positionieren. © IKRK/B. Renkewitz, 1969

gebracht wurden. Das „Sans-Frontiériste"-Modell hatte grossen Erfolg: Die Spenden nahmen zu, die Mitarbeiterzahl stieg und das Modell diente als Vorbild für die Neugründung von NGOs mit moralischen Werten und Einsatzbereitschaft.

Neben MSF und MDM kamen auch eher sektorspezifische NGOs auf, wie Aktion gegen den Hunger 1979 oder Handicap International 1982. Diese Organisationen zeichneten sich dadurch aus, dass sie Einsätze vor Ort unglaublich schnell und flexibel organisieren konnten und ihre Stimme erhoben, um von Gewalttaten und Leid zu berichten. Die Medialisierung ihrer Tätigkeit war integraler Bestandteil ihrer Arbeit. Diese Organisationen schätzten die Arbeit vor Ort und die operative Tätigkeit, die der Hauptgrund ihrer Existenz waren. Diese Generation konnte auch auf die wirtschaftliche Situation in den Industrienationen zählen: Vollbeschäftigung, die Werte der 1968er-Generation, viele Menschen (ob mit oder ohne medizinischen Hintergrund), die bereit waren, ins Ausland zu gehen und sich aus humanitären Gründen zu engagieren, die Gewissheit, bei der Rückkehr wieder leicht einen Job zu finden. Die letzte Besonderheit dieser neuen Generation von NGOs bestand darin, dass sie nicht davor zurückschreckte, gegen die Grundregeln des Völkerrechts zu verstossen und sich über das sakrosankte Primat der staatlichen Souveränität hinwegzusetzen, um sich um die Opfer von Konflikten zu kümmern. In diesem Kontext initiierten der Jurist Mario Bettati und Bernard Kouchner das Recht auf Einmischung.

In jener Zeit war das IKRK finanziell, moralisch (aufgrund der abwartenden Haltung im Zweiten Weltkrieg) und durch die zunehmende Stärke der NGOs geschwächt. Doch zwei grosse Krisen boten die Gelegenheit, sich neu im System der humanitären Hilfe zu positionieren und Veränderung herbeizuführen: der Biafra-Krieg und der Sechstagekrieg 1967. Auf administrativer Ebene kreierte die Organisation neue Abteilungen, sorgte für eine Professionalisierung des Personals und entsandte mehr Menschen in die Krisengebiete, wobei die Delegationen aus Expats bestanden. Grundsätzlich zeigten sich beim IKRK im Vergleich zu den neuen NGOs Defizite bei der medizinischen Versorgung. Das IKRK beschloss, sich neben der eigentlichen Nothilfe vermehrt in der Entwicklungshilfe zu engagieren (Wasseraufbereitung, Erschliessung von Anbauflächen etc.). Diese Ausweitung auf langfristige Projekte zusammen mit der steigenden Zahl an Delegierten bedurfte notwendigerweise grösserer finanzieller Mittel. Die Anforderungen zur Bewältigung des Biafra-Krieges (wo sich die Hilfsmassnahmen über mehrere Jahre erstreckten) zeigten die Grenzen der Finanzierung von Hilfseinsätzen aus dem Budget für Soforthilfe auf sowie die Notwendigkeit, diese in den regulären Haushalt zu integrieren. Es wurden transparente Finanzreformen vorgenommen, und die Mittelbeschaffung wurde beim IKRK zu einem eigenständigen Aufgabenbereich. Schliesslich verlieh der Schweizer Jurist Cornelio Sommaruga (1932–) dem IKRK mit seiner Präsidentschaft von 1987 bis 1999 neuen Schwung. Er organisierte eine Kommunikationsstrategie für seine Organisation, positionierte sie neu im Geiste einer grossen humanitären Organisation und veranlasste zahlreiche Reformen. Er scheute sich nicht, auf politischer Ebene hin und wieder die erklärte Neutralität der Organisation zu überschreiten, um öffentlich die Gewalttaten in Kriegsgebieten anzuprangern (Ryfman, 2008; Palmieri, 2012).

Das Aufkommen neuer NGOs, die Neuaufstellung des IKRK und die Entwicklung neuer humanitärer Ansätze liessen die UN-Organisationen nicht unbehelligt; auch sie positionierten sich in diesem konkurrierenden Kompetenzbereich zu jener Zeit neu. Die Autorität und Expertise des UNHCR beispielsweise, einem wichtigen Akteur im humanitären Bereich, wurde in den 1960er- und 1970er-Jahren durch die Vervielfachung der Flüchtlingskrisen mit zahlreichen neu entstehenden Kategorien an Flüchtlingen – z. B. Binnenvertriebenen – gestärkt. Die Organisation weitete in jener Zeit ihren Tätigkeitsbereich aus, delegierte die humanitäre Hilfe (Verwaltung von Camps, Nahrungsmittel, Logistik, Gesundheit und Bildung) vertraglich aber an NGOs oder das IKRK (Ryfman, 2008).

Auch UNICEF war immer präsenter im humanitären Bereich und kümmerte sich insbesondere um die Versorgung von Kindern, die Opfer von Konflikten geworden waren, versuchte, das Problem der Kindersoldaten in den Griff zu bekommen und setzte sich für die Förderung von Grundbildung im Kontext der humanitären Hilfe ein. Im letzten Punkt besteht das Hauptanliegen von UNICEF. Doch bevor die Organisation überhaupt ihre Bildungskampagnen angehen kann, ist sie in Notsituation damit betraut, die strukturellen Bedürfnisse zu managen, z. B. den Wiederaufbau von Schulen, den Kauf von Fertighäusern, in denen Klassenzimmer oder psychologische Beratungszimmer eingerichtet werden können, oder die Bezahlung von Lehrkräften.

Schliesslich wurde 1961 das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP) gegründet. 1963 führte es im Sudan ein erstes Hilfsprogramm durch. Die Organisation leistet in Zusammenarbeit mit anderen NGOs, die auf Ernährungssicherheit spezialisiert sind wie Oxfam oder mit lokalen NGOs, Ernährungsnothilfe in Konflikt- oder Katastrophensituationen. Im Laufe der Zeit weiteten sich der Umfang der Hilfe und der Einsatzbereich stetig aus. Das WFP stellte Anfang der 2000er-Jahre alleine rund ein Viertel bis die Hälfte der Ernährungshilfe sicher, die jährlich weltweit geleistet wurde.

Die Vervielfachung der Akteure im humanitären Bereich seit den 1970er-Jahren brachte ein grosses Störungspotenzial mit sich und veranlasste die UN-Vollversammlung mit der Resolution 2816 vom 14. Dezember 1971 dazu, die UNDRO (United Nations Disaster Relief Organization, Deutsch: Organisation der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe) zu gründen bzw. das Amt des UN-Nothilfekoordinators. Wie der Name schon sagt, bestand das Ziel dieses neuen Amtes der Vereinten Nationen darin, die Einsätze der humanitären Hilfe zu koordinieren. Doch dieses Ziel erwies sich als schwer umsetzbar, insbesondere aufgrund des fehlenden politischen Willens mancher Institutionen. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem erneuten Aufflammen von Konflikten mit

der Notwendigkeit von Soforthilfemassnahmen verabschiedete die UN-Vollversammlung am 19. Dezember 1991 die Resolution 46/182, in der die „Leitprinzipien für die humanitäre Hilfe im System der Vereinten Nationen“ formuliert sind. Auf der Grundlage dieses Textes schuf Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali eine Abteilung für humanitäre Angelegenheiten (Departement of Humanitarian Affairs, DHA), in welche die UNDRO eingegliedert wurde. 1998 wurde das DHA zum Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) mit Sitz in Genf. Gleichzeitig gründete Boutros-Ghali den Posten des Untergeneralsekretärs für humanitäre Angelegenheiten, was eine gewisse Personalisierung dieses UN-Programms ermöglichte sowie die Schaffung eines Zentralen Hilfsfonds im Jahr 2005, der dauerhaft und erneuerbar ist (Central emergency Response Fund, CERF) (Ryfman, 2008).

Diese Zeit nach den 1968er-Jahren war reich an Weiterentwicklungen, an Professionalisierung und Innovationen und ging so weit, dass seitdem vom „internationalen System der Hilfe“ die Rede ist. Diese Wendung zielt darauf ab, die Idee zum Ausdruck zu bringen, dass es sich um eine Organisationsstruktur handelt, bei der institutionelle Akteure und NGOs zusammenkommen (Ryfman, 2008).

Wendepunkt in den 1990er-Jahren: Zeit der Unsicherheiten

Das Jahrzehnt begann unter guten Vorzeichen: Die vierte Generation der humanitären Organisationen baute auf den Errungenschaften der vorherigen auf, wurde professioneller und spezialisierte sich mit dem Aufkommen neuer NGOs, die sich durch die Konzentration auf einen bestimmten Tätigkeitsbereich voneinander abgrenzten, wie Handicap International oder Aktion gegen den Hunger. Ausserdem waren sie sich des Problems bewusst, dass mangelnde Koordination negative Auswirkungen haben kann. So bemühten sich die verschiedenen humanitären Institutionen um mehr Harmonisierung, insbesondere durch das Sphere Project, das in den 1990er-Jahren lanciert wurde und darauf abzielte, gemeinsame Mindeststandards einzuführen. Der humanitäre Einsatz 1998 in Armenien bedeutete die geographische Ausweitung der Interventionen in ein Land, das zum sowjetischen Einflussbereich gehörte. In diesem hatten Organisationen wie das IKRK seit 1938 keine Einsätze mehr durchgeführt (Palmieri, 2012).

Die Ereignisse der 1990er-Jahre führten jedoch zu grossen Sorgen und Infragestellungen. Das war z. B. der Fall bei dem hypermediatisierten humanitären Einsatz in Rumänien 1989 nach dem Fall der Mauer in Berlin. Die Entdeckung alleingelassener Kinder in Waisenhäusern war ein Skandal und es floss viel Geld für die Durchführung eines grossangelegten humanitären Einsatzes, woraus allerdings die rumänische Regierung, welche die Ceausescu-Diktatur ablöste, Profit zu schlagen versuchte. Dies war der Beginn der politischen Instrumentalisierung der humanitären Hilfe. Es kam in diesem Jahrzehnt in unterschiedlichen Weltregionen zu beispielloser Kriegsgewalt und die Sicherheit der humanitären Helfer war nicht mehr gewährleistet. Wiederholt kam es zu „Sicherheitsvorfällen“, wie sie im humanitären Bereich genannt werden (und im Allgemeinen den gewaltsamen Tod von Mitarbeitenden bedeuten). Die mangelnde Sicherheit der humanitären Helfer bewegte die NGOs dazu, sicherheitstechnische oder gar militärische Begleitung anzufordern. Die humanitären Einsätze in Bosnien von 1991 bis 1992, im Irak 1991, in

Kukës, Albanien. Landung eines Helikopters, den das IKRK gechartert hat.
© IKRK/B. Heger, 1999

Somalia 1992, in Ruanda 1994 und im Kosovo 1990 zeugen von solchen militärisch-humanitären Einsätzen und der immer engeren Verbindung zwischen Politik und humanitärer Hilfe. Manche dieser Einsätze waren bittere Misserfolge und führten zu einer grundlegenden Auseinandersetzung mit den Praktiken und der Relevanz der humanitären Hilfe. Sie lösten auch zahlreiche Kontroversen um die Frage nach dem Recht auf Einmischung aus (Ryfman, 2008).

In gewissen geopolitisch heiklen Konfliktgebieten, bei denen die internationale Gemeinschaft zögert, einzugreifen, kann die humanitäre Hilfe als Alibi fungieren, um fehlendes Engagement – wie in Bosnien 1992 – zu kaschieren. Während dieser Krise entstanden – mit der Unterstützung einer grossen zivilgesellschaftlich-europäischen Mobilisierung – neue NGOs, wie Première Urgence. Doch angesichts des militärischen Zögerns (die NATO intervenierte schliesslich 1995) und der politischen Einmischung wurde den NGOs vorgeworfen, „nur ein Vorwand zu sein, den Staaten und IOs nach Belieben für ihre Interessen nutzten“ (Ryfman, 2008; Übers. d. Hrsg.). Auf diese Weise würde die humanitäre Hilfe dazu dienen, die politische Trägheit abzufedern. Ausserdem brachte die mangelnde Sicherheit vor Ort die NGOs dazu, militärische Begleitung durch die Schutztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Protection Force, UNPROFOR) anzufordern, deren Mandat allerdings schwammig war. Die humanitäre Hilfe der NGOs, die vor Ort durch das UNHCR koordiniert wurde, erwies sich dennoch als nützlich und notwendig während dieses Konflikts. Das Ziel der Unterstützung der Bevölkerung – deren Höhepunkt die Errichtung einer Luftbrücke für die Versorgung von Sarajevo war – konnte erreicht werden. Doch die Massaker konnten sie nicht verhindern. Sie haben also in Bezug auf den Schutz der Menschen versagt – auch wenn das nicht zu ihren Hauptaufgaben gehört. Im gleichen Sinne wurde den humanitären Organisationen 1994 in Ruanda vorgeworfen, dass sie es nicht geschafft hatten, den Völkermord zu verhindern, und dass sie ausserdem den Tätern der Verbrechen in Flüchtlingscamps Schutz gewährten. Der katastrophale militärisch-humanitäre Einsatz *Restore Hope* in Somalia von 1992 bis 1993, bei dem der Bevölkerung geholfen werden sollte – wie bei allen Einsätzen in den 1990er-Jahren – zeugte von der Mehrdeutigkeit des Begriffs „humanitäre Hilfe“, der zunehmend in Massnahmen der internationalen Gemeinschaft zur Förderung von Frieden und Sicherheit integriert worden war. Die militärischen, politischen und humanitären Bereiche wurden zu dieser Zeit aufgrund der neuen Art der Konflikte immer mehr miteinander verwoben, was dazu führte, dass die jeweiligen Rollen immer schwammiger und Gegenstand der Kritik wurde (Rymann, 2009; Le Coconnier, 2017).

Geflüchtete Khmer studieren in Kambodscha Vermisstenanzeigen. © IKRK/T. Gassmann, 1988

Einige Akteure sind der Meinung, dass das 21. Jh. und die neuen Technologien dazu führten, dass die humanitäre Hilfe in die fünfte Generation übergegangen ist bzw. in die „humanitäre Hilfe 2.0“ (Audet, 2014). Während den humanitären Organisationen vorgeworfen wird, dass sie von politischen Akteuren instrumentalisiert würden, ermöglichten die neuen Technologien direkten Zugang zu Informationen und die Organisation von sehr viel schnelleren Fundraising-Kampagnen. Der Aufgabenbereich der humanitären Hilfe, der im letzten Jahrhundert vor allem darin bestand, Opfern zu helfen, hat sich bedeutend ausgeweitet. Die Organisationen der Vereinten Nationen wie auch die NGOs versuchen heutzutage humanitäre Krisen frühzeitig durch Einsätze zu bewältigen, die sowohl Prävention und politische Planung als auch Wiederaufbau-, Rehabilitations- und Entwicklungsmassnahmen umfassen. Diese Entwicklung entspricht der den Organisationen der Vereinten Nationen gemeinsamen Vision von menschlicher Sicherheit. Die humanitäre Hilfe ist kein isoliertes Handlungsfeld mehr, sondern ein Pfeiler neben der Entwicklung und Weltsicherheit, um Gesellschaften zu stabilisieren.

Audio-Link

Angela Cotroneo (IKRK)
Die Polarisierung und Politisierung der humanitären Hilfe (auf Französisch)

Bibliografie

„L'humanitaire… et après?: Un entretien avec Jean-Christophe Rufin, ancien président de Médecins sans frontières, président d'Action contre la faim, prix Goncourt 2001", *Annales de Chirurgie Plastique Esthétique*, Bd. 49, Nr. 3, 2004, S. 331–338.

AUDET François, „L'ordre et le désordre humanitaire" in Pierre Beaudet und Paul Haslam (Hrsg.), *Enjeux et défis du développement international*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2014, S. 315–332.

BETTATI Mario, „Du devoir d'ingérence à la responsabilité de protéger", *Droits*, Bd. 56, Nr. 2, 2012, S. 3–8.

BETTATI Mario, „Le droit d'ingérence: sens et portée", *Le Débat,* Bd. 67, Nr. 2, 1991, S. 4–14.

BLANCHET Karl und Boris Martin, *Critique de la raison humanitaire*, Paris, Le Cavalier bleu, 2005.

BUIRETTE Patricia et Philippe Lagrange, *Le droit international humanitaire*, Paris, La Découverte, 2008.

CABANES Bruno, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

COLLETTE Pauline, Ninon Denormandie, Audrey Tintinger-Hagmann, „La femme est-elle l'avenir de l'humanitaire?", *Humanitaire*, 2010, Nr. 25, S. 1–5.

CORNELIO Jayeel, Julio Teehankee, „Les catastrophes humanitaires et l'essor de la philanthropie religieuse mondialisée", *Diogène*, Bd. 256, Nr. 4, 2016, S. 127–143.

DAUVIN Pascal, Johanna Siméant-Germanos, *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

DAUVIN Pascal, „Être professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé", *Tiers-Monde*, Bd. 45, Nr. 184, 2004, S. 825–840.

DESGRANDCHAMPS Marie-Luce, *L'humanitaire en guerre civile. La crise du Biafra (1967-1970)*, Rennes, PUR, 2018.

DOLLINGER Albert, „Le programme alimentaire mondial", *Tiers-Monde*, Bd. 5, Nr. 18, 1964, S. 273–290.

FEHRENBACH Heide, Davide Rodogno, *Humanitarian Photography: a History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

FARGNOLI Vanessa, *Viol(s) comme arme de guerre*, Paris, L'Harmattan, 2012.

Genre et aide humanitaire, Publikation der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Bern, 2008.

GHANDOUR Abdel-Rahman, *Jihad humanitaire. Enquête sur les ONG islamiques*, Paris, Flammarion, 2002.

HERRMANN Irène, *L'humanitaire en questions. Réflexions autour de l'histoire de la Croix-Rouge*, Paris, Éditions du Cerf, 2018.

JEANGÈNE VILMER Jean-Baptiste, *La responsabilité de protéger*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015.

KALILOU Diakite, „Une ONG humanitaire sur tous les fronts de la solidarité. Action internationale contre la faim, 1979-1989", *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, Bd. 39, Nr. 1, 2014, S. 103–112.

LE COCONNIER Marie-Laure, Bruno Pommier, *L'action humanitaire*, Paris, Presses Universitaires de France, 3. Ausg., 2017.

LEFEVRE Sylvain, Sylvie Ollitrault, „Les militants face aux contraintes managériales: le cas des groupes locaux de Handicap International" *Sociologies pratiques*, 2007, Nr. 2, S. 97–110.

MAIETTA Michel, „Origine et évolution des ONG dans le système humanitaire international", *Revue internationale et stratégique*, 2015, Bd. 98, Nr. 2, 2012, S. 53–59.

MASSON Nicolas, „Une dimension géopolitique des fondamentalismes. Le cas des ONG confessionnelles“, *Esprit*, Nr. 3–4, 2007, S. 219–221.

NAHOUM-GRAPPE Véronique, „Guerre et différence des sexes, les viols systématiques en Ex-Yougoslavie, 1991–1995.“ in Cécile Dauphin, Arlette Farge (Hrsg.), *De la Violence et des femmes*, Paris, Albin Michel, 1997, S. 175–204.

PALMIERI Daniel, „Renée-Marguerite Frick-Cramer (1887–1963)“, in Erica Deubler Ziegler und Natalia Tikhonov (Hrsg.), *Les femmes dans la mémoire de Genève du XVe au XXe siècle*, Genf, Éditions Suzanne Hurter, 2005, S. 182–183.

PALMIERI Daniel, „Une institution à l'épreuve du temps? Retour sur 150 ans d'histoire du comité international de la Croix Rouge“, *Revue internationale de la Croix Rouge*, 2012, Bd. 94, Nr. 4, S. 85–111.

RYFMAN Philippe, *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, Éd. La Découverte, 2008.

WALKER Peter, Daniel G. Maxwell, *Shaping the Humanitarian World,* London, Routledge, 2009.

Impressum

Projektleitung: Yvonne Schneiter
Autorin: Olga Hidalgo-Weber
Koordination: Marie Juillard, Maria Isabelle Wieser
Korrektorat und Beratung: Pädagogischer Ausschuss mit Stéphane Garcia und Andrea Gennai
Grafik: Alveo.design (Konzeption), Kelly Abazi, Laureta Osdautaj, Yannick Twizerimana, Mathis Varela-Coleman (Layout)
Illustration der Titelseite: Pedro Suassuna Tito, ESBDI – CFP Arts, 2022
Mitwirkende: Nina Chambaud, Matthew McKay, Nikita Porokhovoi, Marie Wicht
Credits Fotos: Medienarchive der folgenden internationalen Organisationen, wie weiter unten zitiert: IKRK, UNHCR, IOM
Übersetzung Französisch/Deutsch: Genossenschaft traduko

Pressezeichnungen

Patrick Chappatte ist Pressezeichner für *Le Temps* in Genf, die *NZZ am Sonntag* in Zürich und das deutsche Magazin *Der Spiegel*. Ausserdem leistet er Beiträge für *Le Canard enchaîné* und den *Boston Globe*. Er ist auch ein Pionier der Comic-Reportage und Organisator von kollaborativen Projekten, bei denen Pressezeichnungen rund um die Welt eingesetzt werden. Im Jahr 2010 war er zusammen mit Plantu und Marie Heuzé Mitgründer der Schweizer Stiftung „Cartooning for Peace", die 2020 in **„Freedom Cartoonists Foundation"** umbenannt wurde. Der Friedensnobelpreisträger Kofi Annan war der Inspirator und Ehrenpräsident der Schweizer Stiftung. Die Stiftung verleiht alle zwei Jahre gemeinsam mit der Stadt Genf einen internationalen Preis, mit dem Karikaturisten für ihr Talent und ihren Mut geehrt werden.

Die Organisation **Cartooning for Peace** wurde 2006 auf Initiative des Friedensnobelpreisträgers und ehemaligen UN Generalsekretärs Kofi Anan und des Pressezeichners Plantu gegründet. Cartooning for Peace ist ein Netzwerk von internationalen Zeichnern, die sich engagieren durch die universelle Sprache der Medienillustrationen, die Pressefreiheit, die Ausdrucksfreiheit, die Menschenrechte und den gegenseitigen Respekt zwischen Menschen unterschiedlicher Kulturen oder Glaubensrichtungen zu fördern. Der französische Zeichner Kak ist Vorsitzender des Vereins, der nach dem Gesetz von 1901 gegründet wurde und als gemeinnützig anerkannt ist.

Cartooning for Peace bietet redaktionelle und pädagogische Ressourcen an. Beispielsweise werden in der Ausstellung **„Tous migrants!"** die komplexen Lebenswege von Migranten anhand von Illustrationen aus der ganzen Welt nachvollzogen. Von den Gründen für die Abreise über den Prozess der Integration in ein neues Land bis hin zu den Hindernissen, denen sie auf ihrer Reise begegnen, analysieren die Pressezeichner in wenigen Strichen diese grosse Herausforderung unserer Gesellschaft. Im Laufe dieser Ausstellung brechen ihre Zeichnungen Vorurteile auf, prangern die Ablehnung des Fremden an und zeigen den Beitrag und den Reichtum der Vielfalt.

Hauptpartner des Projekts

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
POST TENEBRAS LUX

ERNST GÖHNER STIFTUNG

Avec le soutien de la Loterie Romande

eduki FONDATION

Die Fondation Eduki

Die Fondation Eduki hat ihren Sitz in Genf, im Herzen eines der grössten Zentren der internationalen Zusammenarbeit, mit ungefähr 42 internationalen Organisationen, 179 vertretenen Staaten, etwa 750 NGOs und mehr als 4000 Konferenzen pro Jahr, die als Präsenzveranstaltungen, Telekonferenzen oder Hybridveranstaltungen organisiert und von ca. 366 000 Delegierten aus aller Welt besucht werden. Eduki möchte den Jugendlichen dieses oft verkannte Universum der Arbeit der internationalen Organisationen näher bringen.

Ziele und Aktivitäten

Die Fondation Eduki hat zum Ziel, die Bildung und Sensibilisierung der Jugendlichen für die Arbeit der internationalen Organisationen und für die internationale Zusammenarbeit zu fördern.

Aktivitäten:

- Organisation von Besuchen und Aktivitäten
- Erstellen von thematischen Dossiers und Lehrmaterialien
- Entwicklung von Kommunikationsmaterialien
- Organisation eines nationalen Wettbewerbs, der es den Jugendlichen ermöglicht, sich konkret zu engagieren
- Unterstützung von Aktivitäten von oder für Jugendliche im Zusammenhang mit der internationalen Zusammenarbeit

Zielgruppe

- Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufen I und II (von 12 bis 19 Jahren)
- Lehrkräfte der Sekundarstufen I und II (oder eines vergleichbaren Schulniveaus)
- Im Rahmen des nationalen Wettbewerbs: Schülerinnen und Schüler und Lehrkräfte der Primarstufe sowie der Sekundarstufen I und II

Weitere Informationen unter: eduki.ch.

Fondation Eduki
Route de Ferney 106
1202 Genf
022 919 42 09
info@eduki.ch

www.eduki.ch
edukifondation
@fondationeduki
@fondationeduki
Fondation Eduki

eduki FONDATION