

Jäger, Tørris

**Working Paper**

## Die Schutzfunktion humanitärer Hilfe

WZB Discussion Paper, No. P 00-303

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Jäger, Tørris (2000) : Die Schutzfunktion humanitärer Hilfe, WZB Discussion Paper, No. P 00-303, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/75285>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**P 00 – 303**

**Die Schutzfunktion humanitärer Hilfe**

**Tørris Jæger**

März 2000

**Arbeitsgruppe: Internationale Politik**

Leiter: Prof. Dr. Wolf-Dieter Eberwein

Tel: (030) 25 491 564

Fax: (030) 25 491 561

e-mail: eberwein@medea.wz-berlin.de

Internet: <http://www.wz-berlin.de>

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

D - 10785 Berlin

Reichpietschufer 50



## **Zusammenfassung**

Die Opfer von Konflikten sind in ihrem Überleben nicht nur durch den Mangel an materiellen Ressourcen bedroht, sondern auch durch die Konfliktparteien selbst, für die sie direktes Ziel sind. Deshalb bedürfen sie des Schutzes. Diese Art von Konflikten, sogenannte *complex emergencies*, hat dazu geführt, daß sich die humanitäre Hilfe neben der Versorgung der Opfer auch um deren Schutz kümmern muß. Nachfolgend werden zunächst die Folgerichtigkeit der Einbeziehung der Schutzfunktion als integralen Bestandteil humanitärer Hilfe und die Möglichkeiten der Ausübung dieser Funktion evaluiert. Dazu werden vergleichend die policies von drei Organisationen, dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes, Ärzten ohne Grenzen und dem European Community Humanitarian Office (ECHO), mit Fallbeispielen analysiert. Das Ergebnis zeigt, daß über *advocacy* die Schutzfunktion wahrgenommen werden kann. In der Praxis geschieht dies auf unterschiedliche Art und Weise (ohne möglichst gezielte Zusammenarbeit der humanitären Akteure untereinander oder mit externen Akteuren, wie z. B. Menschenrechtsorganisationen).

## **Abstract**

The survival of victims of conflicts is threatened not only through the loss of resources, but also by the parties to the conflict themselves, whose direct target they are. Therefore, they need to be protected. This kind of conflicts, so called *complex emergencies*, has resulted in the incorporation of the protection of victims in providing them with resources. This paper evaluates first the consistency of including protection into humanitarian assistance as an integral part, and the possibilities to put protection into action. To do so, the policies of three organisations, the International Committee of the Red Cross, Doctors without Borders and the European Community humanitarian Office, are compared and analysed with case studies. The result shows that protection can be achieved through advocacy. This is done in a different way, (without specifically cooperating with other humanitarian actors or with external actors, like e.g. human rights organisations).



## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung .....	1
2.	Assistance und Schutzfunktion .....	2
3.	Aktionsrahmen humanitärer Organisationen .....	6
4.	Ausgewählte Organisationen.....	9
4.1.	Internationales Komitee des Roten Kreuzes .....	10
4.1.1	Fallbeispiel: Ruanda 1994 .....	14
4.2.	Médecins Sans Frontières.....	16
4.2.1	Fallbeispiel: Äthiopien 1985 .....	22
4.3.	European Community Humanitarian Office .....	24
4.3.1	Fallbeispiel: Afghanistan 1998.....	26
4.4	Das Verhältnis von ECHO zum IKRK und zu MSF.....	28
5.	Vergleich der ausgewählten Organisationen.....	29
6.	Fazit.....	34
7.	Literatur.....	36



## 1. Einleitung

Wenn der humanitären Hilfe heute vorgeworfen wird, zu wenig zu leisten und dieses wenige nur ungenügend mit unerwünschten Nebeneffekten, werden die Ursachen mit den Wirkungen verwechselt. Hilfe in Konfliktgebieten – darauf bezieht sich die Kritik - ist immer ambivalent, sie stellt bestenfalls den Versuch dar, „[to] bring[] a minimum (...) of humanity into a situation that should not exist“ (Rieff 1995: 6).

Paradoxerweise steht dem mangelnden Engagement der internationalen Gemeinschaft und den begrenzten Ressourcen für humanitäre Hilfe eine unverhältnismäßig hohe Erwartungshaltung gegenüber. Humanitäre Hilfe soll über die Versorgung der Opfer<sup>1</sup> von Konflikten mit überlebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen - d. h. *humanitarian assistance* – hinaus Prävention, Konfliktbearbeitung, *empowerment* oder *capacity building* leisten. Dabei war sie nicht dazu konzipiert, „to solve the problems it is now expected to tackle“ (Hendrickson 1998: 6). Wird also der humanitäre Imperativ - menschliches Leid, wo immer es auftritt, zu lindern (vgl. Pictet 1990: 38-41) - von den Kritikern nicht mehr als hinreichende Aufgabe humanitärer Hilfe akzeptiert, stellt sich das Problem, wie es der ehemalige Präsident des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK), Cornelio Sommaruga, formulierte: „*We have entered a rather indefinable period, with new parameters, and we have no familiar landmarks*“ (Sommaruga 1996: 198).

Wie umfangreich auch immer die Erwartungen an die humanitäre Hilfe sein mögen, so besteht jedenfalls kein Zweifel, daß die Schutzfunktion humanitärer Hilfe an Bedeutung gewonnen hat, die zwangsläufige Folge des Einsatzes in Konfliktgebieten. Damit stellt sich zugleich das Problem des Schutzes der potenziellen und aktuellen Opfer. Die Schutzfunktion ist als Einsatz für die Rechte der Opfer zu verstehen, d. h. als Umsetzung des durch die Menschenrechte und durch das humanitäre Völkerrecht kodifizierten Rechts auf Schutz der menschlichen Würde und Schutz des Lebens. Wird diese Schutzfunktion ignoriert, läuft humanitäre Hilfe in Konfliktsituationen Gefahr, sich selbst ad absurdum zu führen. Rakiya Omaar und Alex de Waal (1994: 4) stellen sich daher die Frage,

---

<sup>1</sup> Unter Opfern werden geschützte, d. h. nicht oder nicht mehr an Kampfhandlungen teilnehmende Personen verstanden. Der Begriff „Opfer“ soll nicht die Assoziation von passiven, hilflosen Personen nahelegen, denn betroffene Bevölkerungsgruppen reagieren meist aktiv auf Notlagen und versuchen, sich soweit wie möglich selbst zu helfen. Auswärtige Hilfe ist nur ein *last resort* und wird in ihrer Wirkung vielfach überschätzt.

“[W]hether it is possible to supply humanitarian assistance, under the auspices of a governing authority that abuses human rights, without also giving undue assistance to that authority, and hence doing a disservice to the people one is aiming to help”.

Sowohl *assistance* als auch Schutz sind aus unserer Perspektive deswegen konstitutive Elemente der humanitären Hilfe. Die Schwierigkeit bei der Einbeziehung der Schutzfunktion liegt darin, wie humanitäre Hilfe in „*radically new operational and policy environments*“ (Slim 1995: 111) verortet werden muß, damit humanitäre Organisationen der Herausforderung im Umgang mit Völkerrechtsverletzungen begegnen, und wie diese Ansprüche in die Praxis übersetzt werden können. Denn diese beiden konstitutiven Elemente humanitärer Hilfe - *assistance* und Schutz – können bei der Mißachtung der im Völkerrecht kodifizierten humanitären Normen durch Konfliktparteien miteinander in Konflikt geraten. Dies geschieht, wenn Hilfsoperationen abgebrochen werden, weil der Forderung nach Einhaltung humanitärer Standards zum Schutz der Opfer nicht nachgekommen wird bzw. wenn eine Organisation wegen der aktiven Wahrnehmung der Schutzfunktion ausgewiesen wird.<sup>2</sup>

Deshalb soll hier anhand von drei humanitären Organisationen untersucht werden, wie die Integrität humanitärer Hilfe bei aktiver Ausübung der Schutzfunktion gewährleistet werden kann. Diese Organisationen sind das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK), Ärzte ohne Grenzen (*Médecins Sans Frontières* - MSF) und das *European Community Humanitarian Office* (ECHO).

## 2. Assistance und Schutz

Die Bandbreite des Einsatzbereichs humanitärer Hilfe umfaßt politischverursachte, natürliche und technische Katastrophen. In der Auseinandersetzung um die Schutzfunktion kommt den politisch verursachten Notlagen die größte Bedeutung zu, weil vor allem hier die Opfer der Notlagen des Schutzes bedürfen. Innerhalb dieses Bereichs stehen *complex emergencies* im Vordergrund, in denen Notsituationen bewußt herbeigeführt und zu ökonomischen, militärischen

---

<sup>2</sup> Dieser Konflikt stellt sich konkret im Falle des Südsudan, wo die SPLM im Februar alternativ von den dort tätigen Hilfsorganisationen die Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding forderte. Damit werden aber Unabhängigkeits-, Unparteilichkeits- und Neutralitätsprinzipien verletzt.

und politischen Zwecken der Konfliktparteien instrumentalisiert werden. Mark Duffield konstatiert dazu:

*So-called complex emergencies are essentially political in nature: they are protracted political crises resulting from sectarian or predatory indigenous responses to socio-economic stress and marginalization. Unlike natural disasters, complex emergencies have a singular ability to erode or destroy the cultural, civil, political and economic integrity of established societies. They attack social systems and networks. Humanitarian assistance itself can become a target of violence and appropriation by political actors who are organic parts of the crisis. Complex emergencies are internal to political and economic structures. They are different from natural disasters and deserve to be understood and responded to as such (1994b: 38).*

*Complex emergencies* sind Ausdruck einer Entwicklung zu diffusen und dezentralisierten Konfliktverläufen, deren wichtigstes Merkmal die Grausamkeit gegenüber der Zivilbevölkerung ist, die bis zum Völkermord gehen kann. Die Zivilbevölkerung wird zum Ziel von Aggressionen. Ein solches Beispiel ist die systematische Verstümmelung von Kindern wie Erwachsenen in Sierra Leone. Damit gerät humanitäre Hilfe in eine für sie alleine nicht zu bewältigende Situation. Sie geht in den Kalkül der Konfliktparteien ein und läuft damit Gefahr, von diesen manipuliert zu werden. Humanitäre Hilfe kann aber auch von den Konfliktparteien als Hindernis in der Durchsetzung ihrer politischen Ziele wahrgenommen werden. Dies geschieht insbesondere, wenn die Vernichtung des Gegners angestrebt wird.

So gesehen bedarf humanitäre Hilfe des Schutzes der Staaten der Welt, deren Aufgabe die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts ist. Zugleich resultiert aus dieser Sachlage auch die Schutzfunktion der humanitären Hilfsorganisationen selbst. Sadako Odaka, die Hochkommissarin für Flüchtlinge, stellt daher fest:

*Humanitarian assistance is much more than relief and logistics. It is essentially and above all about protection - protection of victims of human rights and humanitarian violations (zit. in Minear/Weiss 1995: 21).*

Dies ist nur konsequent, denn „*protection and assistance cannot be separated in situations of conflict*“ (Moreillon 1981: 264). Wenn Zivilisten das Ziel von Aggressionen sind und sich Kampfhandlungen nicht mehr auf ein bestimmtes Konfliktgebiet beschränken, muß humanitäre

Hilfe zwangsläufig über *assistance* hinausgehen. Humanitäre Hilfe muß noch während der Konflikte und inmitten von Konflikten geleistet werden, „*regardless of whether or not there is an immediate political solution*“ (Boutros-Ghali zit. in Topçu 1997: 3). Unter diesen Bedingungen lassen sich (..) die Versorgung und der Schutz der Opfer nicht trennen. Das liefe der Ethik humanitärer Hilfe zuwider,

*realising that saving life is not enough when wider human rights abuses endanger that life in the first place and continue unabated with, without or even because of humanitarian relief. Such a tension is perennial to the humanitarian project and is expressed in the twofold concern of humanitarianism with assistance and protection. Striking a balance between the two is at once the art and the agony of true humanitarianism* (Slim 1998:11).

Indem humanitäre Hilfe bemüht ist, Schutz und *assistance* zu verbinden, verweist sie auf ihr Motiv und Ziel des menschenwürdigen Überlebens mitten im gewaltsam ausgetragenen Konflikt, und schließt daher Schutz vor menschenunwürdiger und lebensbedrohender Behandlung mit ein. Die Frage nach der Würde des Menschen sowie deren Schutz ist die zentrale Herausforderung in der Umsetzung humanitärer Hilfe. Erst vor dem Hintergrund der Würde der Opfer macht humanitäre Hilfe Sinn, sofern sie nicht anderen, nicht-humanitären Interessen dient. Der Anspruch auf den Erhalt der menschlichen Würde weist auf die menschenrechtliche Dimension humanitärer Hilfe hin, weil sie der Kern der Menschenrechte ist. Gewaltsam ausgetragene Konflikte stellen die drastischste Einschränkung menschlichen Vermögens und größte Bedrohung menschlicher Würde dar. Paradoxerweise ist durch die Tätigkeit in innerstaatlichen Konflikten die Bedeutung der Schutzfunktion gewachsen. Gleichzeitig aber ist die Wahrnehmung dieser Funktion in Frage gestellt, weil die humanitären Organisationen bei der Ausübung ihrer Aktivitäten behindert und bedroht werden.

Die Schutzfunktion ist nicht nur pragmatisch begründbar, sondern läßt sich mit den grundlegenden Prinzipien humanitärer Hilfe legitimieren. Das Prinzip der Menschlichkeit, das grundlegend für die humanitäre Hilfe ist, besagt: „*[h]uman suffering should be addressed everywhere it is found. The dignity and rights of all victims must be respected and protected*“ (Ebersole 1995: 196). Dieser Grundsatz stellt die Zentralität menschlicher Würde und die Beachtung der Rechte derer, die der Hilfe bedürfen, heraus. Dieses Gebot wird als humanitärer

Imperativ begriffen, der keine Alternative zur Hilfsleistung zuläßt. Umstritten ist hingegen das Prinzip der Neutralität humanitärer Hilfe, denn

*human right abuses are at the root of most emergencies that require a humanitarian response, and mandates of neutrality can conflict with the human rights advocacy measures to address the causes of suffering* (Prendergast 1996: 41).

Die Rechtfertigung des Neutralitätsprinzips besteht in der Sicherung des Zugangs zu den Opfern als erste Priorität (nur die Opfer zählen). Das Prinzip der Unparteilichkeit bezeichnet die Umsetzung des Prinzips der Menschlichkeit durch die Verknüpfung zweier Grundsätze: der Nicht-Diskriminierung und der Verhältnismäßigkeit. Das bedeutet, Opfern ohne nachteilige Unterscheidung entsprechend der Schwere der Not zu helfen und sie zu schützen: „*whilst circumstances are not the same for everybody, all human beings have equal rights*“ (Harroff-Tavel 1989: 538). Daß Hilfe ihre Opferorientierung und Schutzfunktion bewahrt und nicht unter den Einfluß oder in Abhängigkeit andersgerichteter Interessen gerät, soll das Prinzip der Unabhängigkeit gewährleisten. Dieser Grundsatz bezieht sich auf die Freiheit humanitärer Hilfsorganisationen vom Einfluß Außenstehender und auf die ausschließliche Verpflichtung auf ihr Mandat.

Diese wichtigsten Prinzipien humanitärer Hilfe stellen zugleich ihre Legitimationsbasis dar. Sie sind rechtlich im humanitären Völkerrecht verankert. Diese „*basic humanitarian principles (...) form the essence of international humanitarian law*“ (Sommaruga 1996: 200). Das humanitäre Völkerrecht geht von der Prämisse aus, daß bewaffnete Konflikte Leiden verursachen. Folglich ist es „*Sinn und Ziel des humanitären Völkerrechts (...), die menschliche Person zu schützen und die menschliche Würde zu wahren, und zwar in der Extremsituation des Krieges*“ (Gasser 1995: 22). Im nicht-internationalen Konflikt bezieht sich das anwendbare humanitäre Völkerrecht weniger auf die Pflichten der Konfliktparteien, sondern mehr auf den Schutz der Opfer und legitimiert dadurch die Schutzfunktion. Das Recht auf Hilfe gibt es allerdings nur mit staatlicher Zustimmung, die aber grundsätzlich gewährt werden muß, wenn die Zivilbevölkerung Not leidet.

Der Bezug humanitärer Hilfe zu den Menschenrechten ergibt sich aus dem gemeinsamen Ziel, die Würde des Menschen, die gerade in Konflikten bedroht ist, zu schützen. Der Nutzen der Inklusion der Menschenrechte besteht in der komplementären Wirkung der Rechtsgebiete. Auf der

gemeinsamen Forderung nach Respekt vor der Würde basierend, bilden sie „*the core of protection accorded by law to every human being under any circumstances*“ (Tomasevski 1994: 70).

Diese rechtlichen und prinzipiellen Grundlagen bestimmen die elementaren Anforderungen an humanitäre Hilfe, legitimieren sie und führen zu einer in sich konsistenten Konzeption humanitärer Hilfe, die sowohl Schutz als auch *assistance* einschliessen. Dennoch fehlen Regeln für die Durchsetzung der Schutzfunktion. Das bedeutet aus praktischer Sicht, daß nicht etwa ein Mangel an Normen besteht, sondern daß die Bereitschaft der Konfliktparteien, die Normen einzuhalten, und die der Staaten, sie durchzusetzen, gering ist (vgl. Eberwein/Chojnacki, 1999).

### **3. Aktionsrahmen humanitärer Organisationen**

In einem solchen Konfliktumfeld stehen die Handlungsoptionen humanitärer Organisationen zur Wahrnehmung der Schutzfunktion im Kontext der Konfliktwirkung und der Politisierung humanitärer Hilfe. Durch den Verlust der strategischen Bedeutung der Konflikte mit dem Ende der Bipolarität suggeriert humanitäre Hilfe vielfach die mangelnde Handlungsbereitschaft der Staaten. So symbolisiert die Anwesenheit der Hilfsorganisationen die Abwesenheit der internationalen Staatengemeinschaft (...) [und a]us einer ursprünglich solidarischen Geste ist ein dubioses Mittel der Politik geworden, das den fehlenden Willen zum politischen Handeln nur notdürftig kaschiert (von Pilar 1995, vgl. Duffield 1994b: 40).

Humanitäre Akteure werden in eine politische Rolle gedrängt, die sie nicht übernehmen wollen und können (vgl. Hendrickson 1998: 25). Darum fordern sie gleichzeitig die funktionale Trennung und die zeitliche Parallelisierung humanitärer und politischer Aktionen. Weil aber die politischen Akteure die Rahmenbedingungen für humanitäre Hilfe bestimmen, ist die Politisierung nie völlig zu vermeiden. Denn,

*[t]o reach the civilian population to alleviate their suffering, outside governments and ... organizations must deal with elites who create the suffering. This is the fundamental political structure of humanitarian action in armed conflicts (DeMars 1995: 395).*

Die Politisierung bzw. Kompromittierung oder Aufgabe der Neutralität humanitärer Hilfe gefährdet aber potentiell deren Integrität. Durch die Politisierung macht sich humanitäre Hilfe Interessen oder Ziele zu eigen, die über die Opferversorgung hinausgehen. Damit würde gegen die Grundlagen humanitärer Hilfe verstoßen. Bei Verletzungen des Völkerrechts neutral zu bleiben, wird zum Balanceakt zwischen stiller Komplizenschaft, (die humanitäre Hilfe weiter möglich macht), und öffentlicher Anklage, (die u. U. zum Abbruch der Tätigkeit führen kann). Mit der Zeugenfunktion (*advocacy*) können Hilfsorganisationen durch ihre Präsenz, die in der Regel von der Zustimmung der Konfliktparteien abhängt, auch abschreckende Wirkung auf Konfliktparteien und so Schutzwirkung für die Opfer entfalten:

*[S]ome observers view the indirect effects of the presence in moderating excesses and expressing international solidarity as more salutary than the direct impact of the succor they deliver* (Minear/Weiss 1993: 35).

Durch die Präsenz humanitärer Organisationen können Völkerrechtsverletzungen verhindert oder gemildert werden. Internationale Präsenz kann als Katalysator gewaltmindernd auf das Verhalten der Konfliktparteien gegenüber der Bevölkerung fungieren.

Angesichts einer grundsätzlichen, durch ungewollte Nebeneffekte verursachten Ambivalenz humanitärer Hilfe gibt es keinen eindeutigen Maßstab, nach dem zu entscheiden wäre, wie lange Hilfe von Nutzen ist und wie sich negative und positive Konsequenzen zueinander verhalten (vgl. Slim 1998: 10). Die *ultima ratio*, d. h. der Abbruch oder die Konditionierung humanitärer Hilfe, widerspricht dem Credo humanitärer Hilfe - Leiden zu lindern, wo immer es auftritt - und ist daher nur in zwei Fällen legitim. Erstens, wenn der schwer zu quantifizierende Netto-Nutzen negativ ausfällt, wenn Hilfe mehr schadet als nutzt: „*[O]ne would have to be sure that ‘the violence of non-intervention’ (...) would be less than the present violence and its exploitation of humanitarian action*“ (Slim 1997: 14). Zweitens, wenn die Wahrung der Integrität einer Organisation durch Fortsetzung von Hilfsoperationen gefährdet wäre, weil nach ihrer Einschätzung die Einhaltung minimaler humanitärer Standards nicht gewährleistet ist (vgl. Slim 1997: 14f.).

Um Opfer zu schützen, versuchen Hilfsorganisationen, Konflikte zu internationalisieren und die Konfliktparteien auf die Einhaltung des Völkerrechts zu verpflichten. *Advocacy* stellt eine Form des Schutzes der Opfer dar, die es erlaubt *assistance* weiterzuführen. Dies ist die letztlich einzige Form der aktiven Schutzausübung, die die Integrität humanitärer Hilfe wahrt. *Advocacy* ist

kein ausgearbeitetes Konzept, sondern ein Sammelbegriff von Aktivitäten, die den friedlichen Einsatz für die Rechte der Opfer von Konflikten betreffen. Ziel von *advocacy* ist es, ein „*climate of international accountability*“ (Ramcharan 1983: 100) zu schaffen, welches den Konfliktparteien vermittelt, daß Verstöße nicht verborgen bleiben, daß die Verantwortlichen darüber Rechenschaft ablegen müssen und daß so weitere Verstöße vermindert oder verhindert werden (vgl. Slim 1998: 5).

*Advocacy* wird in Empfänger- und Geberländern jeweils öffentlich oder nicht-öffentlich betrieben, um politische Akteure für den Einsatz zur Einhaltung des Völkerrechts zu verpflichten. Da öffentliche *advocacy* im Krisengebiet die Gefahr der Ausweisung birgt, können Hilfsorganisationen eine Arbeitsteilung vornehmen, die die Fortführung der *assistance* erlaubt. *Advocacy* sollte daher stets im Bewußtsein der möglichen Konsequenzen für sich und andere betrieben werden, also nicht spontan, sondern „*pre-planned and well considered, taking into account all the possible ramifications, long-term and short-term*“ (Meyer 1987: 499). Zur Beurteilung, ob die Gefahr, ausgewiesen zu werden, hingenommen werden kann, muß die Wirkung humanitärer Hilfe insgesamt eingeschätzt werden. Dazu müssen die Wirkung der Zeugenfunktion (*advocacy*) und von Hilfe (*assistance*) zu den nachteiligen Effekten humanitärer Hilfe zugunsten der Konfliktparteien in Verhältnis gesetzt werden.

Die Interaktion mit anderen humanitären Akteuren zur aktiven Wahrnehmung der Schutzfunktion verweist auf die Bedeutung der Beziehung verschiedener Akteure zueinander. Diese lassen sich unterschiedlich einteilen (staatliche und private, nationale und internationale). Geberorganisationen finanzieren humanitäre Hilfe. Ferner haben (staatliche) Internationale Organisationen (IOen) rechtlich fixierte Mandate, wobei die Vereinten Nationen (VN) und ihre Organisationen für humanitäre Hilfe von besonderer Bedeutung sind. So etwa der Flüchtlingskommissar, UNHCR, oder UNICEF oder WFP. Nichtregierungsorganisationen (NROs) arbeiten im Gegensatz dazu eigenmandatiert und -motiviert und setzen die Hilfsprojekte unmittelbar vor Ort um. Eine oft benutzte Kurzdefinition beschreibt NROs als „*private in form, public in purpose*“ (Gordenker/Weiss 1997: 440). Die meisten humanitären NROs zeichnen sich aus durch das ihnen gemeinsame

*strong commitment to alleviate life-threatening suffering, utilize people-to-people channels, and proceed with can-do determination, despite the obstacles created by*

*insecurity present in active wars and by uncooperative host or home governments*  
(Minear/Weiss 1995: 163).

In der als Netzwerk aufgefaßten Verbindung stehen die Akteure humanitärer Hilfe in unterschiedlicher Form zueinander in Beziehung. Die Koordination der Akteure wird durch deren Eigenständigkeit, Eigeninteressen und ungenaue Rollendefinition erschwert:

*Yet critically, the specific roles and obligations of different international Organizations in ensuring (...) economic and social rights remain poorly defined. The result is that in practice much of the international relief system is based not on the security of rights and obligations but on the vagaries of charity* (Keen 1992: 77).

Im Verhältnis der Organisationstypen zueinander können operative Organisationen versuchen, Einfluß auf die „Geberpolitik“ zu nehmen, wobei Geber es Hilfsorganisationen ermöglichen, langfristig angelegte Operationen zu unterhalten. Dies führt zu der Gefahr, daß Hilfsorganisationen zu Ausführungsorganen der Geber werden und somit ihre Unabhängigkeit Hilfe in Frage gestellt wird. Dies kann zur Politisierung der Hilfe führen, wenn diese gemäß den politischen Interessen der Geber geleistet wird. Durch den Anstieg des *subcontracting* ist die „Privatisierung“ humanitärer Hilfe eingetreten, d. h. die Verlagerung operativer Aufgaben an NROs anstelle des „Empfängerstaats“ oder Internationaler Organisationen. Dies verursacht erhebliche Konkurrenz um die begrenzten Mittel der Geber sowie um Spendengelder, die sich auch im Verhältnis zu den Medien ausdrückt und humanitäre Hilfe zum Spektakel gestaltet. Dies führt zu keiner qualitativen Verbesserung der Hilfe, denn bei Hilfsorganisationen besteht die Gefahr *„[to] conflate their own interests with those of the people they avow to help“* (de Waal 1997: 66).

#### **4. Advocacy in der Praxis**

Anhand von zwei operativen und einer Geberorganisation soll nun die aufgeworfene Frage nach dem Erhalt der Integrität humanitärer Hilfe bei aktiver Ausübung der Schutzfunktion durch *advocacy* untersucht werden. Aus der Bandbreite der Akteure werden hier Organisationen ausgewählt, die in diesem Politikfeld zu den zentralen humanitären Akteuren zählen: das IKRK, MSF und ECHO. Diese Auswahl läßt sich mit der Größe und Bedeutung dieser Organisationen

begründen. Das IKRK ist die vielleicht bedeutendste, mit Sicherheit die traditionsreichste humanitäre Organisation und nimmt die zentrale Position in der Rotkreuz-Bewegung ein. MSF ist nach eigenen Angaben die „größte unabhängige medizinische Nothilfeorganisation der Welt“ (Ärzte ohne Grenzen 1996: 342) und wurde in Opposition zum IKRK, u. a. wegen dessen als unzureichend empfundener Reaktionsweise auf Menschenrechtsverletzungen in Biafra, gegründet. Deshalb bietet sich eine Analyse und ein Vergleich gerade dieser beiden operativen Organisationen an. Um die Arbeitsweise der Geberorganisationen und deren Zusammenspiel mit operativen Organisationen untersuchen zu können, wird mit ECHO die größte auf humanitäre Hilfe spezialisierte Geberorganisation hinzugezogen.

#### 4.1. Internationales Komitee des Roten Kreuzes

Das IKRK ist ein privater Verein nach Schweizer Recht mit Sitz in Genf.<sup>3</sup> Das höchste Gremium ist die *Assembly*<sup>4</sup>, der ein gewählter Präsident vorsteht. Aus der *Assembly* wird neben verschiedenen Komitees auch das *directorate* gebildet, das als Exekutive für die allgemeine Leitung zuständig ist. Insgesamt hat das IKRK „a diverse, professional administrative structure“ (Haug 1993: 88) ausgebildet. Das IKRK - mit einem Gesamtetat von 686,7 Mio. Sfr (1997) - finanziert sich über Einnahmen aus verschiedenen Quellen, die zwecks des Erhalts der Unabhängigkeit alle freiwillig sind.<sup>5</sup> 1997 beschäftigte das IKRK 1064 *expatriates*, 6628 *local staff* und 652 Mitarbeiter in der Zentrale in Genf. Neben den operativen Tätigkeiten organisiert das IKRK eine Vielzahl von Veranstaltungen und publiziert ausführlich zu allen Belangen seiner Arbeit.

<sup>3</sup> Obwohl das IKRK als privater, national organisierter Verein den NGOs zuzurechnen ist, erhält es durch die Übertragung von Aufgaben durch die Genfer Konventionen und deren Zusatzprotokolle partielle Völkerrechtssubjektivität. Der internationale Status, die gleichzeitige privatrechtliche Organisation des IKRK und dessen Unabhängigkeit wurden in einer Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem IKRK sowie in vergleichbaren Abkommen mit mehr als 50 Staaten bestätigt (vgl. Haug 1993: 94f., Plattner 1996: 166). Die Generalversammlung der VN hat dem IKRK (als erste NGO) am 16.10.1990 Beobachterstatus gewährt. Zu den rechtlichen Grundlagen und Statuten der Rotkreuzbewegung bezüglich ihrer Aktivitäten in bewaffneten Konflikten, siehe ICRC 1990: 111-151.

<sup>4</sup> Die *assembly* besteht aus 15 bis 25 Schweizer Bürgern und wählt durch Kooptation neue Mitglieder. Neben einem hauptamtlichen Vizepräsident gibt es noch einen ehren- oder nebenamtlichen Vizepräsident.

<sup>5</sup> Diese Einnahmequellen sind: Regierungen (72,5%), Europäische Kommission - DG VIII und ECHO - (14,5%), nationale Gesellschaften (9,5%), Privatmittel (2,8%), öffentliche Mittel aus der Schweiz (0,6%), IOs (0,6%) (vgl. ICRC 1998b: 328f.). Das IKRK hatte 1997 ein Defizit von 24,9 Mio. Sfr. 135,5 Mio. Sfr fallen auf den Etat der Zentrale und 511,6 Mio. Sfr auf den *Field*-Etat (vgl. ICRC 1998b: 334f., Haug 1993: 90f.). Für 1999 ist ein Etat von über 600 Mio. Sfr vorgesehen.

Die Aufgaben des IKRK ergeben sich erstens aus den zuletzt im September 1998 revidierten Statuten des IKRK<sup>6</sup> und zweitens aus den Bestimmungen der Genfer Konventionen (GK) I - IV und deren Zusatzprotokolle (ZP) I - II. Den Statuten zufolge ist das IKRK als Gründungsorgan innerhalb der Rotkreuzbewegung dessen Herzstück und agiert als Hüter der Prinzipien außer- und innerhalb der Bewegung. Es erkennt die nationalen Gesellschaften an, arbeitet eng mit diesen und der *International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC) zusammen und übernimmt die von der Rotkreuzkonferenz übertragenen Mandate. Bei Hilfsoperationen in Konflikten koordiniert das IKRK die Arbeit der nationalen Gesellschaften. Darüber hinaus setzt sich das IKRK für die Verbreitung, Anwendung und Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts ein und registriert Verstöße dagegen. Aus den Genfer Konventionen ergibt sich die Zuständigkeit für die *Central Tracing Agency* (CTA) und den *International Tracing Service* (ITS).<sup>7</sup> Hauptaufgabe des IKRK ist es

*to endeavour at all times - as a neutral institution whose humanitarian work is carried out particularly in time of international and other armed conflicts or internal strife - to ensure the protection of and assistance to military and civilian victims of such events and of their direct results* (ICRC 1998d: Art. 4.1d).

Zur Erfüllung dieser Aufgabe hat das IKRK als neutrale Institution und Vermittler ein allgemeines Initiativrecht in humanitären Belangen (vgl. ICRC 1998d: Art. 4f.). Dieses Initiativrecht - „*intended to protect and assist persons*“ (Weissbrodt/Hicks 1993: 132) - ist über das humanitäre Völkerrecht abgesichert. Mit Hilfsoperationen unterstützt das IKRK geschützte Personen, die in bewaffneten Konflikten der Hilfe bedürfen, und wirkt bei der Einrichtung von Sanitätszonen mit. Das IKRK hat das Zugangsrecht zu den Aufenthaltsorten geschützter Personen, einschließlich des Rechts, Gefangene ohne Zeugen zu besuchen, mit dem Ziel, Verhaftete vor unrechtmäßiger Behandlung zu schützen und Verbesserungen der Haftbedingungen durchzusetzen. Zudem kann das IKRK die Funktionen einer Schutzmacht übernehmen.

<sup>6</sup> Dazu müssen noch die Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung genannt werden, an denen sich das Statut des IKRK orientiert (vgl. Statuten 1992).

<sup>7</sup> Die *Central Tracing Agency* ist für die Zusammenführung von Familienmitgliedern, die durch Konflikte getrennt wurden, zuständig. Aufgabe des ITS ist es „*to gather, classify, preserve and retrieve Information about these people [former victims of persecution, d. Verf.] in order to respond to enquiries or requests for certificates from them, their descendants or any other eligible party*“ (ICRC 1998b: 315).

Wenngleich auch andere Hilfsorganisationen teilweise vergleichbare Aufgaben übernehmen, hat nur das IKRK diese völkerrechtlich abgesicherte Sonderstellung.<sup>8</sup>

Das IKRK ist ein idealtypischer Vertreter der Verbindung von Schutz und *assistance* geschützter Personen, da dies die Essenz und die Besonderheit aller Aktivitäten des IKRK darstellt. Jacques Moreillon definiert Schutz als „*preserving the helpless victims of conflicts (...) from the dangers, sufferings, and abuses of power to which they may be exposed*“ (Moreillon 1981: 264). Ziel ist es, Bedürftigen den im humanitären Völkerrecht garantierten Schutz zukommen zu lassen, somit physischen oder psychischen Schaden abzuwehren und den Erhalt der menschlichen Würde zu sichern. Schutz gewährt nicht das IKRK, sondern das humanitäre Völkerrecht, für dessen Anwendung sich das IKRK einsetzt. Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht werden systematisch registriert und die verantwortlichen Stellen damit konfrontiert.

Das IKRK verfolgt in der Ausübung der Schutzfunktion eine Überzeugungs-Strategie, „*putting persuasion before condemnation*“ (ICRC 1998a: 131), die darauf abzielt „*[to] confront (...) people with their responsibilities*“ (ICRC 1998b: 20). Die aktive Wahrnehmung der Schutzfunktion erfolgt zum einen über Gefangenenbesuche, welche die menschliche und rechtmäßige Behandlung Gefangener garantieren soll, nicht aber die Gründe der Verhaftungen betreffen. Zum anderen wendet sich das IKRK, wenn Brüche des humanitären Völkerrechts bekannt werden oder die Haftbedingungen nicht dem humanitären Völkerrecht entsprechen, an die zuständigen Instanzen. Die Kontaktaufnahme findet vertraulich und diskret statt (vgl. Beigbeder 1991: 143-147), da das IKRK seine Wahrnehmung als humanitäre, neutrale, unparteiliche und unabhängige Organisation und damit die Aktivitäten zugunsten geschützter Personen nicht gefährden will: „*Access is the ultimate aim of the four principles*“ (ICRC/IFRC 1994: 763). Diskretion dient als Mittel, Zugang zu erhalten und zu bewahren, und wird auch bei den Schutzbedürftigen gewährt, um ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Das IKRK orientiert sich an dem Leitgedanken, daß es „*says what it does, but not what it sees*“<sup>9</sup>. Es fungiert nicht als Richter oder Strafverfolger, sondern macht Vorschläge zur Behebung der Verstöße gegen humanitäres

<sup>8</sup> In nicht-internationalen bewaffneten Konflikten beschränkt sich die Absicherung der Sonderstellung auf Art. 3, GK I-IV, da das IKRK nicht im ZP II genannt wird (vgl. Haug 1993: 76). Zum Initiativrecht, vgl. GK I-IV, Art.3/ GK I-III, Art. 9/ GK IV, Art. 10/ ZP I, Art. 5/ ZP II, Art. 18; zu Hilfsoperationen vgl. GK I-IV Art.3/ GK IV, Art. 59; zu Sanitätszonen vgl. GK I, Art. 23/ GK IV, Art. 14; zur *Central Tracing Agency* vgl. GK IV, Art. 140/ GK III, Art. 123; zum Zutrittsrecht, vgl. GK IV, Art. 143; zur Sonderstellung vgl. GK III, Art.125/ GK IV, Art. 142f., zu Schutzmacht, vgl. ZP I, Art. 2.

<sup>9</sup> So Hans-Peter Gasser in einem Vortrag am 20. 08. 1998 über das IKRK in Erkner bei Berlin.

Völkerrecht und gewinnt Überzeugungskraft allein auf der Grundlage seines Rufs, seiner Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit (vgl. Maurice 1992: 372).

Die Diskretion des IKRK wird oft als zwingendes Gebot mißverstanden. Dazu Yves Sandoz: „[S]ilence has never been set up as a principle by the ICRC. The question has always been considered from the angle of the efficiency in achieving the objective set by the principle of humanity“ (1992: 226). Der Gang an die Öffentlichkeit wird nur dann gewählt, wenn es dem Opfer dient und nicht schadet. Dies ist stets letztes Mittel, aus der Überzeugung, daß sich die Wirkungsmacht humanitärer Hilfe vornehmlich über den direkten und anhaltenden Zugang zu geschützten Personen bestimmt (vgl. Weissbrodt/Hicks 1993: 131).

Aus den wenigen bekannten ursprünglich vertraulichen Dokumenten ergibt sich „*virtually no evidence that it softens its views to accord with the powers that be. (...) [T]he ICRC was exceedingly candid in its discrete reports to ruling authorities*“ (Forsythe 1991: 154). Erst wenn Rechtsverletzungen nach anhaltendem Protest des IKRK nicht behoben werden, diese von den Delegierten des IKRK persönlich bezeugt werden können oder „*matters of common knowledge*“ (ICRC 1981: 78) sind und in der Annahme, daß es den Opfern dient, geht das IKRK an die Öffentlichkeit.<sup>10</sup> Dazu bezieht es bewußt andere Akteure ein:

*[T]he ICRC has indicated its acceptance of and appreciation for the role of other human rights organizations in bringing human rights violations to the attention of the ICRC and the public, wherever the ICRC must remain quiet. The discreet approach of the ICRC is complementary to the activity of other human rights organization in that the ICRC generally avoids publicity* (Weissbrodt/Hicks 1993: 134).

Wird es bei seinen Aktivitäten behindert, berichtet das IKRK zwar darüber, vermeidet aber symbolische Protestaktionen, wie die Suspendierung von Programmen, solange es gemäß den eigenen Prinzipien agieren kann und es sich weiter in der Lage sieht, Opfern zu helfen. Das IKRK

*has never, on its own initiative, completely withdrawn from a situation in which it was given access to persons expressly under the law for international armed conflict. It has, however, withdrawn from more ambiguous situations as a policy statement indicating serious human rights or humanitarian problems* (Forsythe 1991: 153).

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu: Sommaruga 1996: 17, Harroff-Tavel 1989: 539-543.

Grundsätzlich wird das IKRK immer nur bei Konsens<sup>11</sup> der Konfliktparteien aktiv, wodurch es glaubhaft als neutraler Vermittler auftreten kann: „*It is in that respect that law, diplomacy and field work constitute an interdependent whole*“ (Maurice 1992: 372). Das IKRK arbeitet im Bewußtsein seiner Grenzen und weiß um seine beschränkten Möglichkeiten: „*[I]n cases where [it] is faced with a deliberate intention to disregard humanitarian law, its means are limited*“ (Sommaruga 1995: 4). Die Arbeitsweise des IKRK ist im Wissen um diese Unzulänglichkeiten gewählt und den Erfordernisse humanitärer Arbeit in Konflikten angepaßt:

*It is precisely to cope coherently with the multiple aggressions of war that the ICRC has sought to develop an operational approach which incorporates all the specialized services and action to be undertaken in order to respond to all victims and all the wounds inflicted on humankind in time of war* (Maurice 1992: 372, vgl. Forsythe 1996).

Das IKRK ist für die strikte Trennung von der Politik und die Aufrechterhaltung der Neutralität humanitärer Hilfe angesichts eines durch internationale und nationale Akteure politisierten Handlungsumfeldes. Es konzentriert sich, im Bewußtsein um die Ambivalenz dieser Tätigkeit, nur auf die Folgen der Konflikte und verweist auf die Verantwortung politischer Akteure für die Konfliktlösung. Es verfährt nach einem ausgearbeiteten Regelwerk, das sich an den humanitären Prinzipien orientiert, deren Kompromittierung den Halt der Aktivitäten verursachen. Die Wirkung der Hilfe wird am direkten Nutzen für die Opfer gemessen und beurteilt. Die Einschätzung von Nutzen und Kosten entscheidet auch über die Veröffentlichung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht.

#### **4.1.1 Fallbeispiel: Ruanda 1994**

Nach dem Abschluß des Flugzeugs am 6. April 1994, in dem sich die Präsidenten von Ruanda und Burundi befanden, kam es in Ruanda zu einem von der Akazu-Gruppe<sup>12</sup> systematisch geplanten und mit extremer Brutalität ausgeführten Völkermord an Tutsis, der politischen

<sup>11</sup> Das IKRK hat die Bedeutung der Konsenserfordernis stets herausgehoben. Es schränkt das Gebot der Zustimmung durch die Vertragspartei allerdings auf das von der Vertragspartei kontrollierte Territorium ein. Aktivitäten auf Gebieten, die nicht unter staatlicher Kontrolle stehen, bedürfen daher der Zustimmung der dort herrschenden *authorities* (vgl. Sommaruga 1992: 376, Forsythe 1996: 514-1519).

<sup>12</sup> Akazu bedeutet soviel wie „Haus des Präsidenten“ und war der engste Beraterkreis extremistischer Hutus um den ruandischen Präsidenten Juvénal Habyarimana, der zusammen mit dem Präsidenten von Burundi, Cyprien Ntaryamira, bei dem Flugzeugabschuß ums Leben kam.

Opposition und moderaten Hutu, dem zwischen 500.000 und einer Million Menschen zum Opfer fielen.

Das IKRK und MSF waren die einzigen Organisationen, die direkt nach dem Gewaltausbruch am 6. April vor Ort waren und blieben, um den Opfern Hilfe zu leisten. Schon in den ersten Pressemeldungen<sup>13</sup> wies das IKRK auf die in Gang gekommene Spirale der Gewalt hin und rief zur Einhaltung humanitärer Standards auf. Am 21. April berichtete das IKRK in verschiedenen Meldungen von „*slaughter (...) horrific accounts of massacres (...) unspeakable violence*“, bezeichnet die Zustände als „*‘the heart of darkness’ (...) one of the gravest crises the ICRC has ever faced*“ (ICRC 1998c: 20f.) Daniel Augstburger kommentiert: „*Whatever we’re managing to do at the moment is but a drop in an ocean of horror*“ (ICRC 1998c: 21). Die unüberschaubare Zahl der Morde innerhalb von zwei Wochen belief sich laut Schätzungen des IKRK auf mindestens hunderttausend Opfer. Das IKRK reagierte auf die Sicherheitsratsresolution 918 vom 16. Mai, die eine Ausweitung der humanitären Schutztruppe UNAMIR<sup>14</sup> auf 5500 beinhaltete: „*Only rapid action on this decision will ensure that people not participating in the hostilities receive effective protection*“ (ICRC 1998c: 24) und weiter: „*The top priority is to ensure the survival of those who have so far escaped the slaughter. Providing a measure of security for these people will be the task of the new contingents of UN-troops*“ (ICRC 1998c: 25). Angesichts des Ausmaßes der Gewalt, des Leidens und des eigenen Unvermögens, beides zu verhindern bzw. nur unzureichend zu mindern, berichtete das IKRK Anfang Juni: „*The magnitude of the tragedy unfolding in Rwanda is immeasurable*“ (ICRC 1998c: 26) und „*all semblance for respect for human life and dignity was abandoned. Civilians were deliberately targeted in an organized genocide*“ (ICRC 1998c: 8). Nach dem Waffenstillstand faßte das IKRK seine Bemühungen im September vorläufig zusammen:

*Approaches were made regularly to the civilian and military authorities on both sides, and to militia leaders and other influential people to stress the ICRC’s concern. (...) [T]he ICRC tried to bring some humanity into the prevailing chaos. The main aim (...) was to protect vulnerable groups (...) Diplomats in Geneva and New York were kept regularly informed about the terrible situation in Rwanda. The ICRC’s reports were*

<sup>13</sup> Alle Informationen über die IKRK-Aktivitäten sind den gesammelten Pressemitteilungen, Statements, etc. über Ruanda entnommen, siehe ICRC 1998c.

<sup>14</sup> Die Zusammenstellung von UNAMIR (*United Nations Assistance Mission in Rwanda*) nahm wegen der zurückhaltenden Truppenbereitstellung durch die Mitgliedstaaten der VN mehrere Monate in Anspruch.

*backed up by the international media, which were briefed by delegates in the field (ICRC 1998c: 41).*

In einem Memorandum an die Mitgliedsstaaten der UNO am 14. Dezember 1994 beklagte das IKRK die Untätigkeit der Staatengemeinschaft im Angesicht des Völkermords, der hier erstmals als solcher benannt wurde, und forderte dazu auf, weitere Gewalt zu verhindern: *„Your sense of responsibility should measure up to the scale of the tragedy that has befallen this region“* (ICRC 1998c: 51).

In den Pressemitteilungen hat sich das IKRK meist an alle Konfliktparteien, mit denen es in ständigem Kontakt stand, gewendet. Nur selten hat es die Verantwortlichen direkt in Pressemitteilungen genannt. Über geographische Lagebeschreibungen der Massaker bzw. über die Beschreibungen der Opfergruppen wurde dennoch deutlich, daß für den Völkermord die herrschenden Hutu-Extremisten verantwortlich waren. Die prekäre Sicherheitssituation mag dazu beigetragen haben, daß die Täter nicht immer identifiziert werden konnten, wobei die Presse bereits in der Hinsicht tätig war. Mehrere Mitarbeiter des Ruandischen Roten Kreuzes und ruandische Mitarbeiter des IKRK wurden teilweise bei Bombenangriffen auf IKRK-Quartiere getötet. Die massiven Sicherheitsbedrohungen führten dazu, daß das IKRK zeitweise untätig bleiben mußte, weil das Rote Kreuz als Schutzsymbol nicht mehr geachtet wurde (vgl. ICRC 1998c: 19-29). Die Hilfsoperation für 1,2 Mio. Menschen in und um Ruanda war 1994 die weltweit größte Hilfsaktion des IKRK, mit teilweise 160 Delegierten vor Ort. Es war ein Präzedenzfall, das IKRK hat den Schutz der Opfer durch die internationale Gemeinschaft in einer konkreten Krise eingefordert, die Gewaltakte unmißverständlich benannt und verurteilt. Diese Bemühungen waren angesichts des Ausmaßes des Völkermords weitgehend „erfolglos“, retteten aber nach Angaben des IKRK 50.000 Menschenleben (vgl. Annual Report 1994, zit. in ICRC 1998c: 8).

#### **4.2. Médecins Sans Frontières (MSF)**

MSF wurde 1971 von einer Gruppe französischer Ärzte gegründet, die im nigerianischen Bürgerkrieg Hilfe geleistet hatten. Unbefriedigt über die Diskretion des IKRK angesichts von Menschenrechtsverletzungen in Biafra bzw. Nigeria und der Arbeit nur unter der Prämisse staatlicher Zustimmung, entstand MSF als private, bewußt öffentlichkeitsorientierte medizinische

Hilfsorganisation mit der Zielsetzung „*to rectify what they perceive as the shortcomings of international aid*“ (MSF 1998b). Hilfsleistungen von MSF sollten sich allein am Bedarf und nicht an der Zustimmung der Staaten zu den Hilfsoperationen orientieren. MSF sieht sich als NRO an, „*open and accountable primarily to civil society*“ (Orbinski 1998). MSF umfaßt ein internationales Netzwerk von nationalen, unabhängigen Organisationen gleichen Namens, die derselben Charta und demselben „Ethos“ verpflichtet sind. Es gibt fünf eigenständig operativ tätige „Sektionen“ mit MSF-Frankreich, -Holland und -Belgien als den wichtigsten Akteuren. Diese und die 13 nationalen Zweigstellen sind über das Koordinationsbüro in Brüssel (MSF-International), seit 1997 durch den Internationalen Rat von MSF, der als internationales Repräsentationsorgan fungiert, miteinander verbunden. Die Zweigstellen unterstützen die Arbeit der Sektionen durch Personalwerbung, Öffentlichkeitsarbeit und *fundraising*.<sup>15</sup>

MSF bezeichnet sich als Nothilfeorganisation, die aber ihr Tätigkeitsfeld zunehmend auf Maßnahmen außerhalb von Konflikten, auf Präventivmaßnahmen, auf Ausbildung und Aktivitäten in den Herkunftsländern von MSF ausweitet. Bei einem gemeinsamen Budget von 231 Mio. US\$ (1997) bestehen 20 % der Aktivitäten aus direkter Nothilfe in Konfliktgebieten und 55 % aus Nothilfe im Kontext von Konflikten (vgl. MSF 1998a: 11, Ärzte ohne Grenzen 1998: 3).<sup>16</sup> MSF versucht den Anteil öffentlicher Mittel unter 50 % zu halten, um nicht in Abhängigkeit der Geberorganisationen zu geraten. Die Abhängigkeit von privaten Mitteln hingegen bedeutet „*that it must turn to the monstrosity that is the public marketplace - and subordinate itself to the compromising demands of the media*“ (Leyton/ Locke 1998: 161). 1997 unterhielt MSF 1.218 *fieldposts* in 84 Ländern und beschäftigte 10.000 *local staff* und 2.354 *international staff* aus 45

<sup>15</sup> Die fünf operativen Sektionen sind: MSF- Belgien/ Frankreich/ Holland/ Schweiz/ Spanien (Luxemburg hat sich 1998 Belgien angegliedert); die 13 Zweigstellen sind in Australien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Großbritannien, Hong Kong, Italien, Japan, Kanada, Norwegen, Österreich, Schweden, USA. Daneben gibt es Verbindungsbüros in Genf und New York. MSF unterhält verschiedene Logistik-Zentren zur Aufbewahrung und „Dislozierung“ von Standardausrüstung mit 150 verschiedenen, von MSF entwickelten Notfallkits in Frankreich, Holland, Belgien, Ostafrika, Mittelamerika und Südostasien (vgl. MSF 1998a: 84f). Ferner gibt es eine eigene Forschungsabteilung und im von MSF gegründeten *International Centre for Medical Research and Epidemiology* in Paris werden medizinisches Personal und Experten für Logistik, *emergency planning*, etc. fortgebildet (vgl. Beigbeder 1991: 263). Weiteres Ergebnis der Tätigkeit von MSF sind Publikationen zu medizinischen, logistischen und politischen Fragen hinsichtlich humanitärer Hilfe. Zu Strukturreformvorschlägen von MSF siehe von Pilar (1998).

<sup>16</sup> Der Anteil privater Mittel war bei 54%, der öffentlicher Mittel bei 46%. ECHO war mit 18,25% der größte Einzelgeber. Der Anteil privater und öffentlicher Mittel variiert stark zwischen den Sektionen und Zweigstellen (vgl. Leyton/Locke 1998: 182). Das Geld wurde zu 81,8% auf Hilfsoperationen, zu 8,72% für *fundraising*, zu 6,91% für Verwaltung und zu 3,19% für *advocacy* und Öffentlichkeitsarbeit verwendet (vgl. MSF 1998a: 82f.).

Nationen. (vgl. MSF 1998a: 82f.). Letztere sind zumeist *volunteers*, die zeitlich begrenzt für MSF arbeiten. So benötigt MSF nur einen relativ kleinen Stab fester Mitarbeiter.

Ungleich dem IKRK hat MSF kein völkerrechtlich verankertes Mandat. MSF beruft sich „nur“ auf den humanitären Imperativ, um humanitäre Hilfe<sup>17</sup> in Form von medizinischer Versorgung zu leisten, was auch Ernährungs-, Wasser- und Sanitätsprojekte und den Aufbau von „*health structures to acceptable levels*“ (MSF 1998c) einschließen kann. Ziel ist es „*to preserve life and alleviate suffering while protecting human dignity and seeking to restore the ability of people to make their own decision*“ (MSF Holland 1998: 14). MSF setzt sich für das Recht auf Hilfe und die Pflicht, Hilfe zu leisten, ein.<sup>18</sup> Dies wird mit der Zurückweisung des staatlichen Souveränitätsanspruchs verbunden, falls ein Staat nicht in der Lage oder willens ist, Abhilfe zu leisten, wenn Menschen in Not sind (vgl. Padt 1992: 53). Grundlage der Aktivitäten ist die MSF-Charta, die die Organisation auf die Hilfe für Menschen in Not - verursacht durch bewaffnete Konflikte, menschliche und natürliche Katastrophen - verpflichtet. MSF beruft sich auf eine universale medizinische Ethik, arbeitet ohne jede Diskriminierung, neutral, unparteiisch und betont ferner seine politische, wirtschaftliche sowie religiöse Unabhängigkeit (vgl. MSF 1998a: 88).

MSF zeichnet sich besonders durch schnelle Reaktionsfähigkeit und ausgeprägte logistische Kompetenz aus (vgl. Beigbender 1991: 263). Mark Duffield beschreibt MSF als „*the cutting-edge European agency both in terms of program and in terms of analysis*“ (Duffield 1994a: 21). Yves Beigbender konstatiert „*MSF (...) has become a professional, structured, technical and specialized relief organization. (...) [T]he aera of devoted amateurs is over*“ (Beigbender 1991: 262). Die nur lose Verbindung der autonomen Sektionen erhöht die Flexibilität, erschwert aber die Koordination. Die Zentralisierung ist bisher aus Furcht vor hierarchisierten Entscheidungsstrukturen und zum Erhalt der Diskussionskultur und Entscheidungsfreiheit „im Feld“ unterblieben (vgl. Gsteiger 1996, Wiegel 1998). Das Wachstum der Organisation birgt aber Gefahren, denn große Operationen können zwar über Spenden in Gang gesetzt werden, nicht aber aufrechterhalten werden. Deswegen ist der Rückgriff auf öffentliche Mittel für die Fortführung der Programme entscheidend. Durch gestiegene öffentliche Mittel wächst der Verwaltungsaufwand

<sup>17</sup> Humanitäre Hilfe, so die Definition vom langjährigen Präsidenten von MSF-Frankreich Rony Brauman, „*hilft den Benachteiligten mit friedlichen Mitteln und will den Opfern ein Leben in Würde ermöglichen*“ (Brauman, zit. in Gsteiger 1996).

<sup>18</sup> Vgl. dazu: Beigbender 1991: 272, Fox 1995: 1609, Padt 1992: 53.

wegen der umfassenden Rechenschaftspflicht und damit auch die Gefahr, in Abhängigkeit eines Geldgebers zu gelangen. *Fundraising*, d. h. die Erschließung privater Spenden, ist deswegen besonders wichtig, weil diese Mittel meist nicht projektgebunden vergeben werden, so daß auch in *silent emergencies* Hilfe geleistet werden kann (vgl. Moreels 1992: 7, Wiegel 1998).

MSF weist das Diskretionsgebot des IKRK zurück, beansprucht aber auch für sich, neutral für die zivilen Opfer von Konflikten Partei zu ergreifen, ohne parteiisch motiviert zu handeln. MSF setzt sich „*allgemein für die Menschenrechte oder die Einhaltung des humanitären Völkerrechts*“ (Brauman 1996b) ein. Hierzu hat die Organisation das Konzept der aktiven Neutralität entwickelt. Es ist definiert als „*active promotion of our wish to render assistance to all populations in need on both sides in a conflict. As such neutrality is actively used to reach populations in need, but is no goal in itself*“ (Padt 1992: 50). Der Unterschied zum IKRK wird erst in der praktischen Umsetzung deutlich. MSF versucht, im Konsens mit den Konfliktparteien zu handeln und mit ihnen in Kontakt zu bleiben, agiert aber unabhängig davon auch auf nur einer Seite oder sogar heimlich und gegen den Willen von Konfliktparteien. Dies kann für das Personal erhebliche Sicherheitsrisiken bergen.<sup>19</sup> MSF bedient sich eines weit weniger detaillierten Regelwerks als das IKRK, verfährt pragmatischer und weniger streng an Grundsätzen orientiert, was zu gesteigerter Handlungsfähigkeit, aber auch zu Beliebigkeit oder unterschiedlichem Handeln der Sektionen führen kann (vgl. Moreels 1992: 1). Auf automatische Reflexhandlungen soll verzichtet, die Zeugenfunktion und die solidarische Wirkung der Hilfe explizit in Entscheidungen einbezogen werden (vgl. Padt 1992: 53, Wiegel 1998). Entscheidungen orientieren sich am Prinzip der „*net humanitarian balance*“, das besagt, „*MSF should place the consequences of its actions for the victims before any other considerations*“ (Padt 1992: 52).

Ausdruck der Opferorientierung ist die Einbeziehung der Schutzfunktion, indem MSF versucht, Opfer durch Präsenz im Konfliktgebiet zu schützen: „*Leaders are less unlikely to comply with international rules when witnesses are around (...) We try to do everything from just hanging around the warlord to let him know we know what he is doing to his people*“ (Leyton/Locke 1998: 180). Für MSF bedeutet Schutz mehr als nur Präsenz, da Präsenz allein den Respekt vor den Rechten der Opfer keineswegs sicherstellt. Schweigsame Präsenz kann das Los der Opfer sogar verschlechtern:

---

<sup>19</sup> Vgl. dazu: Beigbeder 1991: 270f., Padt 1992: 50f..

*Wenn Hilfe sich in ihr Gegenteil verkehrt, wenn sie dem Henker nützt und dem Opfer schadet, dann ist es oberste Pflicht einer humanitären Organisation, sich dafür einzusetzen, das Spiel mit dem Mitleidsgefühl der Menschen zu beenden und das Räderwerk zum Halten zu bringen, auch auf die Gefahr hin, sich selbst dabei zu schaden* (Brauman 1996a: 19, vgl. MSF 1999).

Die Wahrnehmung der Zeugenfunktion ist eine explizite Komponente der Hilfsaktivitäten, wird als untrennbares Gegenstück zur medizinischen Hilfe wahrgenommen und war darüber hinaus die Gründungsmotivation von MSF. Sie markiert das Selbstverständnis dieser Hilfsorganisation: *„MSF’s historic and ethical responsibility (...) is first to bear witness“* (Leyton/Locke 1998: 51).<sup>20</sup> Völkerrechtsverletzungen werden ungeachtet staatlichen Widerwillens publik gemacht, solange es den Opfern der Verstöße nicht schadet (vgl. Beigbeder 1991: 260, Fox 1995: 1609). MSF will *„Sprachrohr der Sprachlosen sein“*<sup>21</sup>, weil die Organisation davon ausgeht, daß *„[s]ilence always feeds oppression“* (Brauman, zit. in Rieff 1995: 6). Die medizinische Hilfe *„im Feld“* und die gezielt gesuchte Nähe zu den Opfern (*proximity*) ist stets Grundlage von *advocacy* *„and thus guarantees the legitimacy and credibility of what we say“* (MSF 1998a: 6). MSF hat in seiner Arbeit gezeigt, daß es möglich ist *„sich gegen Mißbräuche auszusprechen und gleichzeitig weiter vor Ort zu arbeiten“* (Guest/Bouchet-Saulnier 1996: 161).

MSF verfolgt seine *advocacy*-Funktion<sup>22</sup> zum Stop von Rechtsverstößen ähnlich dem IKRK mit einem schrittweisen Ansatz, zunächst nicht-öffentliches *advocacy* - auch *silent diplomacy* genannt - bei nationalen und internationalen Akteuren, über öffentliches *advocacy*, wenn die *silent diplomacy* die gewünschte Wirkung nicht erzielt. Ob MSF als Informationsquelle benannt wird, hängt von der Art der Information ab; es wird in der Regel jedoch vermieden.<sup>23</sup> MSF versucht, im Bewußtsein als Augenzeuge von Rechtsverstößen wichtige Informationen zu sammeln, die Zusammenarbeit mit Menschenrechtsorganisationen zu verbessern, und hat schon als *„‘pathfinder’ for human rights‘ monitors“* (Schenkenberg 1997: 1, vgl. MSF 1999) agiert. Ungleich dem IKRK sammelt und wertet MSF Informationen über Völkerrechtsverstöße nicht

<sup>20</sup> Vgl. dazu: Fox 1995: 1612, Luxen 1992: 70, MSF 1999, Orbinski 1998.

<sup>21</sup> Aus einem nicht-datierten Informationszettel ohne Titel der deutschen Zweigstelle Ärzte ohne Grenzen.

<sup>22</sup> MSF definiert *advocacy* als *„being present among the victims to bear witness and speak out about their plight in order to improve their basic living condition and to protect their fundamental human rights“* (MSF 1999).

<sup>23</sup> Vgl. dazu: Beigbeder 1991: 273, Glaser 1997: 13, MSF 1999, Padt 1992: 51f., Schenkenberg 1997: 2.

systematisch aus und arbeitet diesbezüglich auch konzeptionell nicht mit anderen Organisationen zusammen.

Der manchmal langwierige *advocacy*-Prozess kann situationsbedingt auch verkürzt werden, d. h. MSF verfährt pragmatischer als das IKRK. Grundsätzlich läßt sich sagen, daß die Schwelle, um an die Öffentlichkeit zu gehen, bei MSF deutlich niedriger ist als beim IKRK. In Extremsituationen kommt es auch dazu, daß sich MSF selbst zum Rückzug entscheidet „*and [to] speak out and attract international attention, believing that it is better to do so than to stay and support the systems which cause the suffering in the first place*“ (MSF 1999). Die Entscheidung zum Rückzug oder, sich in der Öffentlichkeit gegen eine Konfliktpartei zu wenden, die eigene Neutralität also aufzugeben und die Ausweisung bewußt zu riskieren, wird nur von den Direktoren der jeweiligen operativen Sektion getroffen. Dies kann zwischen den Sektionen, je nach Einschätzung der Lage, unterschiedlich ausfallen. Notwendige Bedingung sind das Scheitern aller anderen Bemühungen und der systematische Mißbrauch humanitärer Hilfe, so daß die *'net humanitarian balance'* negativ ausfällt. Angesichts der Schwierigkeit, diese einzuschätzen, und angesichts der unterschiedlichen Analysen verschiedener Sektionen, agiert MSF weniger „berechenbar“ als das IKRK.

MSF neigt eher als andere Hilfsorganisationen dazu, politisch Stellung zu beziehen, und hat das wiederholt getan, wenn Menschenrechte massiv verletzt werden. MSF-intern wird z. T. für zurückhaltenderes Auftreten plädiert, da bezweifelt wird, zu politischen Stellungnahmen hinreichend informiert zu sein: „*Wir sind einfach nicht in der Lage, uns ein vollständiges, komplexes Bild von der politischen Lage eines Landes zu machen und können es uns deshalb auch nicht erlauben, eine eindeutige Position zu vertreten*“ (Glaser 1997: 12). MSF setze sich der Gefahr aus, „zuviel zu wollen“ und Ansprüche an sich selbst sowie Erwartungen von außen hervorzubringen, die es nicht einhalten kann (vgl. Glaser 1997: 13). Dies um so mehr, als sich MSF zumindest verbal bisweilen als Organisation radikaler Kompromißlosigkeit gefällt, die sich einmischt „*plunging into the arena ... dashing headlong into the midst of wars... being in the fray ... in order to reach the victims ... breaking whatever rules are used against humankind*“ (Rufin, zit. in Fox: 1995: 1609). Ob eine Organisation dieser Größe und Professionalität wirklich „*heroically aggressive, 'warrior-like'*“ (Fox 1995: 1609) agiert und ob dies im Dienste effektiver humanitärer Hilfe in Konfliktsituationen geschieht, ist offen. Dennoch kann festgehalten werden, daß MSF „*played a generative role in linking medical humanitarian and human rights action*“ (Fox 1995: 1607). Ungeachtet der bisweilen streitbaren Medienwirkung verdient MSF wegen der

essentiellen Bedeutung der Verknüpfung von humanitärer Hilfe mit Menschenrechten Anerkennung. Gerade dieser Verknüpfung verdankt MSF den Friedensnobelpreis 1999. MSF wird bisweilen als Menschenrechtsorganisation dargestellt (vgl. Weiss u.a. 1994: 162), versteht sich hingegen selbst primär als Nothilfeorganisation, die durch ihre Zeugenrolle aktiv *advocacy* betreibt und sich so für Menschenrechte einsetzt.<sup>24</sup>

#### 4.2.1 Fallbeispiel: Äthiopien 1985

Ein Beispiel konsequenter *advocacy* von MSF ist die Verurteilung des Mißbrauchs humanitärer Hilfe für das Umsiedlungsprogramm der äthiopischen Regierung im Jahre 1985. In einem schlecht ausgerüsteten und schlecht organisierten Umsiedlungsprogramm des Mengistu-Regimes wurden 800.000 Menschen, angeblich zur Bekämpfung der Hungersnot, aus dem vermeintlich überbevölkerten Norden gegen ihren Willen, teilweise getrennt von ihren Familien und unter Anwendung von Gewalt, in den Süden des Landes gebracht.<sup>25</sup> Das Programm, z. T. angesichts der schlechten Organisation und ungeeigneter neuer Ansiedlungsgebiete kritisiert, führte zu Hilfe mancher NROs in diesen Gebieten „to ‘humanize’ the programme“ (Slim 1997: 14). In den wegen der Hungersnot angelegten Flüchtlingscamps wurden Menschen, die freiwillig und im Vertrauen auf den Schutz und die Hilfe humanitärer Organisationen in die Lager gekommen waren, manchmal nachts gewaltsam verschleppt, teilweise mit den Lkws der humanitären Organisationen, deren Hilfsleistungen als Köder dienten (vgl. Brauman 1996a: 17):

*Es war das erste Mal in der modernen Geschichte der humanitären Bewegung, daß sich die Hilfe direkt gegen den Willen und das Interesse der Bevölkerung richtete. (...) Auch die Präsenz der vielen Hilfsorganisationen in Äthiopien vermittelte der Öffentlichkeit den Eindruck, als sorge sich die Regierung wirklich um die Menschen. Das Gegenteil war der Fall (Brauman 1996b).*

Das Schweigen der Hilfsorganisationen kam nach Ansicht von MSF, das auch Hilfsprogramme unterhielt, nicht nur einer Hinnahme dieser Rechtsverletzungen, sondern einer

<sup>24</sup> „MSF should not become the ‘medical section of Amnesty International’“ (Weiss et al., zit. in Beigbeder 1991: 266, vgl. Glaser 1997: 13).

<sup>25</sup> Vgl. dazu: Brauman 1996b, Slim 1997: 14, Omaar/de Waal 1994: 11. MSF nennt unterschiedliche Todeszahlen infolge des Programmes mit 100.000 (Ärzte ohne Grenzen 1998: 2), bzw. mit 200.000 (Brauman 1996a: 18).

Unterstützung gleich, da die Aktivitäten und Ressourcen der Hilfsorganisationen Mittel zur Umsetzung des Umsiedlungsprogramms waren (vgl. Brauman 1996a: 17). Mitarbeiter von MSF erhielten Ende 1985 Informationen und Beweise, daß dieses Programm auch in Karem (Nordäthiopien), wo MSF aktiv war, umgesetzt wurde. Nachdem die *silent diplomacy* keine Wirkung zeigte, entschloß sich MSF, den Mißbrauch der Hilfe in einer über Monate anhaltenden Kampagne öffentlich anzuprangern:

*Wir, unsere Arbeit, [waren] ein Teil dieser Umsiedlungsaktion. Damals haben wir zum ersten Mal direkt die Regierung eines Landes angegriffen, in dem wir zur selben Zeit arbeiteten. Wir wurden des Landes verwiesen, aber wir protestierten weiter (Brauman 1996b).*

Dies bedeutete, die eigene Neutralität aufzugeben, und als Folge mußte MSF, nach Vorwarnungen der Regierung, innerhalb von 24 Stunden das Land verlassen. MSF konnte seine Programme noch der NRO *Save the Children Fund* (SCF) übergeben, die diese in Zusammenarbeit mit dem äthiopischen Gesundheitsministerium leiteten. Daraus folgert Slim: „*While risking expulsion they were by no means endangering the whole of their health programmes*“ (Slim 1997: 15). Das Umsiedlungsprogramm wurde Anfang 1986 „*unter dem Druck der wichtigsten Geldgeber - EG und USA - eingestellt. Die hartnäckige Kampagne von Ärzte ohne Grenzen hat dabei sicherlich keine unerhebliche Rolle gespielt*“ (Brauman 1996a: 18).<sup>26</sup> Weitgehend unbeachtet bleibt die Tatsache, daß nur die französische Sektion ausgewiesen wurde im Gegensatz zur belgischen Sektion, die damals auch in Äthiopien Hilfsprogramme unterhielt, sich den Protesten aber nicht anschloß und ihre Programme weiterführte.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> MSF nennt an anderer Stelle den Druck der VN für den Abbruch als ausschlaggebend (MSF 1999).

<sup>27</sup> Zehn Jahre danach räumt MSF-Belgien ein, daß dies ein Fehler war. Dieser Umstand bleibt in der Literatur unbeachtet und wird in den mir zu Verfügung stehenden, gängigen MSF-Publikationen nicht erwähnt. Ulrike von Pilar von MSF-Deutschland hat darauf in einem Gespräch am 14. 01.1999 in der Berliner Zweigstelle der Organisation aufmerksam gemacht.

### 4.3. European Community Humanitarian Office

Die Kommission der Europäischen Union (EU) hat 1992 zur Bündelung der humanitären Hilfsleistungen der EU in Drittländern ECHO gegründet. Ziel war es, die Effizienz humanitärer Operationen zu erhöhen, die Kooperation zwischen nationalen und internationalen Geberorganisationen zu verbessern und den humanitären Aktivitäten der EU zu mehr Sichtbarkeit zu verhelfen (vgl. Aprovev 1997: 1). Handlungsgrundlage von ECHO ist eine 1996 verabschiedete Verordnung des Rats der EU (vgl. EU 1996).<sup>28</sup> ECHO ist als Bestandteil der EU vornehmlich eine Geberorganisation, die 1997 über einen Etat von 441 Mio. ECU verfügte.<sup>29</sup> ECHO arbeitete 1997 mit über 170 internationalen Organisationen und NGOs in mehr als 70 Ländern zusammen und beschäftigt selbst 108 Mitarbeiter (vgl. Kommission 1998b: 7). Knapp die Hälfte der vergebenen Gelder ging 1997 an NROs, womit ECHO die Entwicklung zur Privatisierung humanitärer Hilfe verstärkte.<sup>30</sup> Zur langfristigen Planung von Projekten auch in *complex emergencies* erarbeitete ECHO 1997 einen *global plan* im Umfang von 159 Mio. ECU mit

*fully integrated strategies for individual countries, coordinated with other donors and important agencies, and in particular of course with Member States' own programmes (...)[which] is hoped to encourage a more comprehensive and even pro-active approach to crisis management* (ECHO f1997a: 6, vgl. Kommission 1998a: 3).

Das Mandat von ECHO ist in der genannten Verordnung festgeschrieben, verpflichtet auf Offenheit und Transparenz in der Verwaltung und Vergabe der Hilfsleistungen und umfaßt „*assistance, relief and protection operations*“ (EU 1996: 2). Humanitäre Hilfe soll, solange Bedarf an Hilfsleistungen besteht, auch in *protracted crises*, unparteilich in Notlagen technischer, menschlicher und natürlicher Ursachen geleistet werden und schließt auch Katastrophenvorbeugung ein. Ziel der Hilfe ist es „*to save and preserve life during emergencies*

<sup>28</sup> Die Arbeit von ECHO wird von einem Komitee, das sich aus Vertretern der Länder der EU und der Kommission zusammensetzt und für Kooperation zwischen den Ländern und der EU zuständig ist und Strategien und Leitlinien für ECHO festlegt, begleitet und überwacht (vgl. EU 1996: 6f.). ECHO hat den Vorsitz in der ständigen interdirektionalen Gruppe der Kommission zur Koordinierung der Flüchtlingshilfe.

<sup>29</sup> Es ist der kleinste Etat seit ECHOs Bestehen, obgleich 1997 mehr Geld ausgezahlt wurde als 1996 (Etat 1996: 656 Mio. ECU), da viele Verträge 1996 geschlossen und 1997 umgesetzt wurden (vgl. Kommission 1998a: 26). 1995 wurden 90 % der von ECHO verwalteten Mittel an Partnerorganisationen vergeben (vgl. Aprovev 1997: 1).

<sup>30</sup> Die VN erhielten insgesamt nur 14,5 % der Mittel, die über *subcontracting* z. T. an NGOs weitergegeben werden; der Anteil der Mittel an andere IOs und bilaterale Organisationen ist zu vernachlässigen. ECHO selbst verwendet knapp 6 % der eigenen Mittel (vgl. Kommission 1998a: 24-28).

and their immediate aftermath“ (EU 1996: 2).<sup>31</sup> ECHOs breites Aktionsfeld wird als Versuch bewertet, nicht zuletzt über die Mittelausstattung, sich zu profilieren, um „in diesem Bereich eine Führungsrolle einzunehmen“ (Eberwein 1997: 23). Dennoch bleibt unklar, welche Rolle ECHO über die der Geberorganisation hinaus genau anstrebt.

Die von ECHO geförderten Projekte haben in der Regel eine Laufzeit von nicht mehr als sechs Monaten. Die Mittelvergabe erfolgt projektgebunden über einen 10-stufigen Entscheidungsprozess (vgl. ECHO 1998a). ECHO ist bemüht, eine gezielte Verbindung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung, einschließlich der Katastrophenvorbeugung, herzustellen (vgl. Kommission 1996b). Um diesen integrativen Ansatz umzusetzen, arbeitet ECHO mit länderspezifischen *task forces* zur Koordination der verschiedenen Generaldirektorate der Europäischen Kommission und voraussichtlich in Zukunft auch mit operativen Organisationen vor Ort. Diese Strategie beinhaltet für ECHO, auch selbst an der Umsetzung von Programmen zu arbeiten.<sup>32</sup> Im Zeichen zunehmender eigener „Operationalisierung“ steht die Entsendung von Koordinatoren in Länder mit Projekten, die von ECHO finanziert werden, sowie das ECHO-Flight Transportprogramm mit 6 Flugzeugen am Horn von Afrika (vgl. Kommission 1998a: 4). ECHO verfolgt eine Strategie erhöhter *visibility*. Im Rahmen dieser Strategie verstärkt ECHO die eigene Öffentlichkeitsarbeit, zielt aber insbesondere auf gesteigerte *visibility* durch Hilfsorganisationen und deren von ECHO (mit-)finanzierten Projekte ab.<sup>33</sup>

Die Beziehung zu den Organisationen, den „Partnern“, mit denen ECHO zusammenarbeitet, wird über das *Framework Partnership Agreement* (FPA) geregelt, einem Vertrag, der die Mittelvergabe standardisiert und die grundsätzlichen Bedingungen aufstellt, die die Voraussetzung zur Zusammenarbeit darstellen. Das FPA wurde 1993 eingeführt, 1997/98 überarbeitet und mit über 170 Organisationen abgeschlossen. Die EU erkennt in ihrer Zusammenarbeit mit NROs gerade im humanitären Bereich an, daß deren

---

<sup>31</sup> Dazu sollen Transport und Logistik für Hilfsoperationen, kurzfristige Wiederaufbau- und Rehabilitationsmaßnahmen zur Durchführung von Hilfsprojekten, Hilfe bei Migrationsbewegungen und zivile Schutzmaßnahmen für Opfer bewaffneter Konflikte unterstützt werden. Ferner fördert ECHO *monitoring* und Auswertungen von Hilfsprojekten, Ausbildungsprogramme und Öffentlichkeitsarbeit zu humanitären Belangen (vgl. EU 1996: 2f.).

<sup>32</sup> Vgl. dazu: ECHO 1997a: 5/ 1998b/ 1998c: 2.

<sup>33</sup> *Visibility* ist laut ECHO kein Ziel an sich, „[r]ather visibility is seen as a way of maintaining the political backing and the solidarity of the European taxpayer towards the victims of humanitarian crises in the future“ (ECHO 1997a: Executive Summary II, vgl. ECHO 1998d: 2/ 1998e: 20f , Kommission 1998a: 12).

*Effizienz bei der Feststellung der tatsächlichen Bedürfnisse, bei der Anpassung an die Situationsvielfalt vor Ort und ihre Kompetenz bei der Bewertung der (...) erzielten Fortschritte (...) sie zu überaus wichtigen Instrumenten bei der Förderung und dem Schutz der Grundrechte werden [lassen] (Kommission 1995: 31).<sup>34</sup>*

In diesem Zusammenhang steht der Einsatz von ECHO für Völkerrecht inner- und außerhalb der EU und die direkte Einbeziehung von „*human rights considerations into its humanitarian operations*“ (ECHO 1999: 2).<sup>35</sup> In der Verordnung zu humanitärer Hilfe wird auch das Recht Bedürftiger auf humanitäre Hilfe sowie ein Recht zur Gewährung von *assistance* und Schutz formuliert (vgl. EU 1996: Präambel). Auch bei schweren Verstößen gegen das Völkerrecht bleibt ECHO über die Partner im Feld präsent (vgl. Kommission 1996a: 5). Als Reaktion auf Verstöße „*[has] advocacy on humanitarian principles and ethic issues always been of central and growing importance to ECHO*“ (ECHO 1998d: 1f.). Dabei sieht ECHO den Mangel an „*political solutions*“ als „*main factor inhibiting improvement in the humanitarian situation*“ (ECHO 1997a: Executive Summary).

#### **4.3.1 Fallbeispiel: Afghanistan 1998**

Die für humanitäre Hilfe ehemals zuständige Kommissarin Emma Bonino hat in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament (EP) eine Kampagne für die Rechte der Frauen in den von den Taliban beherrschten Gebieten in Afghanistan initiiert. Dies wurde damit begründet, daß Frauen dort unter Berufung auf eine besonders strenge Auslegung der Scharia u. a. untersagt wird, außer Haus zu arbeiten, unverhüllt oder alleine, ohne nahen männlichen Verwandten und unverhüllt in der Öffentlichkeit aufzutreten und zu sprechen sowie Schulen, Universitäten und zunächst auch Krankenhäuser zu besuchen.<sup>36</sup> ECHO sieht das (Über-)Leben der Frauen durch diese Diskriminierung und die gleichzeitige humanitäre Notlage doppelt gefährdet, zumal die Diskriminierung im Gegensatz zu den von Afghanistan ratifizierten Übereinkommen zur

<sup>34</sup> Entsprechend fördert die EU Aktionen zum Schutz von Grundrechten auch über NGOs (vgl. Kommission 1997: 10f.) und fordert die „*Ausbildung von Spezialmannschaften, die dafür gerüstet sind, erfolgreich in Situationen zu intervenieren, in denen es um Menschenrechte (...) geht*“ (Kommission 1995: 27). Die EU behält sich die Ergreifung von Maßnahmen vor, die „*je nach Schwere des einzelnen Falles (...) von vertraulichen oder öffentlichen Demarchen über Intervention in internationalen Gremien*“ (Kommission 1995: 19) bis zur Mitarbeit in Enquetekommissionen und der Aussetzung von Verträgen reichen.

<sup>35</sup> Vgl. dazu: Kommission 1998a: 17, ECHO 1997a: 1.

<sup>36</sup> Vgl. dazu: ECHO 1997b: 2/ 1998f: 4.

Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 und dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 steht, sieht man von den Verstößen gegen die Charta der VN und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ab. ECHO beruft sich zudem beim Einsatz für die Rechte der Frau in Afghanistan auf dazu verabschiedete Entschlüsse des EP, eine Erklärung der EU und einen gemeinsamen Standpunkt des Europäischen Rates, die alle die Verletzungen der Rechte der Frauen scharf verurteilen.<sup>37</sup> Entsprechend forderte die EU eine nicht-diskriminierende Verteilung ihrer Hilfsleistungen:

*Als einer der führenden Geber humanitärer Hilfe für Afghanistan ist die Europäische Union besorgt über die möglichen Auswirkungen der Menschenrechtsverletzungen auf die Empfänger der EU-Hilfsprogramme in Afghanistan. Die Europäische Union wünscht einen Dialog über die Modalitäten der Zusammenarbeit mit dem Ziel, die Hilfslieferungen sicherzustellen und zugleich die Qualität der den Menschen in Afghanistan bereits geleisteten Hilfe unabhängig von ihrem Geschlecht und ihrer ethnischen Zugehörigkeit aufrechtzuerhalten (Kommission 1996c: 73, vgl. Rat 1998: 1).*

Das Afghanistan-Hilfsprogramm von ECHO umfaßte 1996 noch 41 Mio. ECU, sackte 1997 aber auf 8,12 Mio. ECU ab (vgl. Kommission 1998a: 27). ECHO strebte für 1998 erhöhte *advocacy*-Bemühungen zum Schutz bedürftiger Bevölkerungsgruppen, insbesondere der Frauen, an. ECHO hat die *Gender*-Problematik in sein Aktionsprogramm aufgenommen, was sowohl in der Initiative Emma Boninos, den Internationalen Frauentag am 8. März 1998 den Frauen Afghanistans zu widmen, als auch in der ECHO-Kampagne für die Rechte der afghanischen Frauen verbunden mit Boninos Besuch in Afghanistan deutlich wird.<sup>38</sup> In Verbindung mit der Initiative zum Weltfrauentag hat die Kampagne für die Menschen- und Frauenrechte das Ziel, ein Bewußtsein für dieses Unrecht zu schaffen, direkten Druck auf die verantwortlichen Taliban auszuüben und „to convince the governments of United Nations members to put pressure on all parties in Afghanistan to restore basic human rights for women and to allow humanitarian aid to be delivered without discrimination“ (ECHO 1998f: 3, vgl. ECHO 1997b: 2f.). ECHOs *advocacy*-Kampagne hat breite Resonanz gefunden, was konkret zur Verbesserung der Gesundheitsfürsorge für Frauen in Kabul führte: „Under pressure from the international humanitarian community, the

<sup>37</sup> Vgl. dazu: EP 1996a/b, Kommission 1996c, Rat 1998.

<sup>38</sup> Vgl. dazu: ECHO 1997b: 1f./ 1999: 3, Kommission 1998a: 16, 20, Madrid Deklaration 1996: 2.

*taliban have recently re-opened ... hospitals to women, too*“ (ECHO 1997b: 2).<sup>39</sup> ECHOs Aktivitäten in Kabul wurden inzwischen aufgrund von *„increasing violation of basic humanitarian principles“* (ECHO 1999: 6) suspendiert und in ganz Afghanistan eingeschränkt. Zukünftig werden kleinere Projekte gefördert, in denen Nicht-Diskriminierung sichergestellt werden kann (vgl. ECHO 1999: 6).

#### 4.4. Das Verhältnis von ECHO zum IKRK und zu MSF

ECHO hat nach eigenen Angaben zu 60 bis 70 der Organisationen (u. a. auch MSF und das IKRK, die es unterstützt, ein *„increasingly close working relationship at the level of both policy issues and mangament of humanitarian operations“* (ECHO 1998c). Mit dem IKRK wurden 1995 regelmäßige Planungs- und Beratungstreffen eingerichtet (vgl. Kommission 1996a: 36). Davon abgesehen ist unklar, wie eng dieses Arbeitsverhältnis ist. ECHO hat das IKRK 1997 mit knapp 67 Mio. Sfr unterstützt, übertroffen nur von den USA und der Schweiz (vgl. ICRC 1998b: 354). Für MSF war ECHO 1997 mit ca. 42 Mio. US\$ der größte Einzelgeber (vgl. MSF 1998a: 82).

Humanitäre Organisationen, u. a. IKRK und MSF, haben an der Neuformulierung des FPA mitgearbeitet. Bei dieser Neuformulierung wurde ECHO kritisiert, noch nicht zu einem gleichberechtigten Dialog mit seinen Partnern und zu Transparenz in der Mittelvergabe gefunden zu haben. Dahinter steckte die Befürchtung, daß ECHO damit versucht, Einfluß auf den Entscheidungsprozeß der einzelnen Organisationen zu nehmen.<sup>40</sup> Auch das neue FPA wird kritisiert, u. a., weil es eine ungleiche Rollenverteilung mit ECHO als eigentlichem Initiator von Programmen und den Partnern als ausführenden Organen<sup>41</sup> vornimmt: *„NGOs are seen as the cheapest implementors, not as expressions of civil society initiative“* (Zomer 1997: 1) - eine Rolle, in der sich viele der Partnerorganisationen nicht sehen. Obwohl ECHO und die „Partner“ in keinem hierarchisierten Verhältnis stehen, spiegelt dieses Verhältnis ein asymmetrisches Machtverhältnis wider und bestätigt die Befürchtung, daß die NROs zu Ausführungsorganen der Geberorganisationen werden können.

<sup>39</sup> Bei dem Besuch eines Krankenhauses in Begleitung von Journalisten und Kamerateams wurde Emma Bonino für einige Stunden festgehalten. Dieser Umstand hat zur Öffentlichkeitswirkung der Kampagne beigetragen, zumal Bonino gleich darauf mit CNN ein Interview führte.

<sup>40</sup> Zum Inhalt der Überarbeitung und der Kritik am FPA, vgl. Aproved 1997: 2, ECHO 1998e, Zomer 1997.

<sup>41</sup> Dies wird an keiner Stelle in dieser Form deutlich gemacht. Auf der Webpage von Echo heißt es: *„to implement its humanitarian aid programmes, ECHO works in partnership with (...)“* (ECHO 1998c, vgl. 1998e: Art. 2.1, 6.4)

Das IKRK, das noch mehr als andere Organisationen auf seine Unabhängigkeit bedacht ist, hat es aus diesem Grund abgelehnt, das neue FPA zu unterzeichnen. Dies ist angesichts der Menge Mittel, die das IKRK von ECHO erhalten hat, und auf Grund der Tatsache, daß Gasser vom IKRK die Zusammenarbeit gerade mit ECHO als unproblematisch dargestellt, erstaunlich.<sup>42</sup> MSF hat das FPA mit Bedenken unterschrieben, ist aber bemüht, seine Finanzquellen weiter zu diversifizieren<sup>43</sup>, wobei ECHO, nach Ansicht von MSF, gerade für große Hilfsorganisationen ein wichtiger Partner bleibt. MSF sieht in dem neuen FPA noch „*genügend Spielraum*“ (von Pilar 1999) für eigene Programme und übernimmt grundsätzlich nicht die Ausführung von ECHO initiierten Programmen. MSF betrachtet ECHO, trotz dessen selbst postulierter Neutralität<sup>44</sup>, als politischen Akteur, der aber noch „*allemal konfuser und weniger gefährlich*“ (von Pilar 1999) in seinem Einfluß auf Hilfsorganisationen sei als einzelstaatliche Geldgeber. ECHO selbst stellt dazu im Hinblick auf *advocacy*-Tätigkeiten fest: „*ECHO's position is peculiar: the relative non-politicisation of the EU as an entity in a number of situations (...) may, on occasion, afford it specific opportunities denied to other donor actors*“ (European Commission 1998: 28). Allgemein kann gesagt werden, daß ECHO weniger als andere Geberorganisationen „politisiert“ ist, bedingt durch die bislang nur wenig ausgeprägte „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) der EU. Die selbst konstatierte relative Unbefangenheit im *advocacy*-Bereich läßt darauf schließen, daß ECHO auch auf das *advocacy* seiner Partner keinen direkten Einfluß nimmt. Eine konzeptionelle Zusammenarbeit in diesem Bereich mit den Partnern scheint es auch nicht zu geben. So gibt MSF seine Informationen zwar an ECHO weiter, „*was damit passiert, ist von ECHO abhängig*“ (von Pilar 1999).

MSF arbeitet diesbezüglich v. a. mit dem IKRK, „*das uns am nächsten steht*“ (von Pilar 1999), zusammen. Dies gilt auch für den operativen Bereich, z. B. 1994 Ruanda, wo MSF-Teams in IKRK Krankenhäusern arbeiteten (vgl. ICRC 1998c: 18-29).

---

<sup>42</sup> So Hans-Peter Gasser vom IKRK in einem Gespräch am 20.08.1998 in Erkner bei Berlin. Die Information, daß das IKRK den FPA nicht unterschreibt, konnte nur telephonisch bestätigt werden. Die nachfolgenden Informationen zum Verhältnis von MSF zu ECHO sind dem Gespräch mit U. von Pilar am 14.01.1999 in Berlin entnommen. Zitate aus diesem Gespräch werden mit von Pilar 1999 gekennzeichnet.

<sup>43</sup> Es gibt auch bei MSF Projekte, die zu 100 % von ECHO finanziert werden. Dies soll in Zukunft verhindert werden.

<sup>44</sup> ECHO verpflichtet sich in der *Madrid Declaration* auf die Neutralität humanitärer Hilfe, nicht in der Verordnung des Rats (vgl. Madrid Declaration 1995, EU 1996).

## 5. Vergleich der ausgewählten Organisationen

Der von Omaar und de Waal eingeklagte Mangel an Solidarität mit den Opfern während des Völkermords in Ruanda (vgl. Omaar/de Waal 1994: 30f.) kann dem IKRK nicht vorgeworfen werden. Denn die Handlungsweise des IKRK in Ruanda zeigt, daß es keineswegs unter allen Umständen schweigt. Die Deutlichkeit, mit der die Gewalttaten benannt wurden, die ständigen diplomatischen Bemühungen in Ruanda, international der Ruf nach UN-Truppen, um die Opfer zu schützen, sowie die Unmittelbarkeit, mit der an die Öffentlichkeit gegangen wurde, - Gewaltakte wurden noch am selben Tag öffentlich verurteilt -, zeigt, daß sich das IKRK nicht zum Komplizen machen lassen wollte und will. Obwohl das IKRK in seiner Arbeit massiv behindert und bedroht wurde und alle nur denkbaren humanitären Standards gebrochen wurden, blieb es vor Ort, denn *„in many situations (...) conditions are so bad that even a limited ICRC presence helping someone is to be preferred over a symbolic action that would help none“* (Forsythe 1991: 154). Dies ist bezeichnend für die Haltung des IKRK, als es den Schutz der Opfer am ehesten durch den Zugang und den direkten Kontakt zu Opfern gewährleistet sieht. Das IKRK vermeidet es, anstatt dieser Möglichkeit der tatsächlichen Wahrnehmung der Schutzfunktion sich auf die Ungewißheit einer nur vielleicht wirkungsvollen Veröffentlichung von Tätern zu verlassen.<sup>45</sup> MSF vertraut hingegen eher auf die Wirkung der Bekanntmachung der Täter. Paradoxerweise erhoffen sich Hilfsorganisationen von der Öffentlichkeitswirkung, Druck auch auf die politischen Akteure auszuüben, die humanitäre Hilfe überwiegend finanzieren, obwohl erstere letzteren vorhalten, die Hilfe als Deckmantel für mangelndes sicherheitspolitisches Engagement zu benutzen.

MSF geht schneller an die Öffentlichkeit und ist eher als das IKRK dazu bereit, über die öffentliche Anklage die eigenen Hilfsoperationen vor Ort zu gefährden. Aus diesem Unterschied wird oft eine normative Gegenüberstellung der beiden Organisationen entwickelt. Das IKRK wird als Vertreter einer Gesinnungsethik dargestellt, der seine Neutralität aufrechtzuerhalten sucht, ohne die langfristigen Konsequenzen zu bedenken und sich nur an ihren unmittelbaren Auftrag, Opfern zu helfen und sie zu schützen, orientiert. Dazu, so implizit der Vorwurf, macht sich das IKRK durch das interne Diskretionsgebot die Neutralitätsperzeption der Konfliktparteien zu eigen, um den Zugang zu Opfern zu wahren. MSF hingegen wird als Vertreter einer Verantwortungsethik dargestellt, die ihre Hilfe im Konfliktkontext sehen, die Folgen ihrer Arbeit

<sup>45</sup> Nelson Mandela soll über die Gefängnisbesuche des IKRK, die Ausdruck dieser Herangehensweise sind, gesagt haben: *„It is not so much the good you do, as the bad you prevent“* (zit. in Forsythe 1991: 155).

wahrnehmen und aus Solidarität zu den Opfern auch ihre Neutralität aufzugeben bereit sind.<sup>46</sup> Diese Gegenüberstellung ist nicht zutreffend, denn auf die Frage, ob sich eine Handlung allein an der Intention unabhängig von den Folgen messen lassen darf, antwortet Jean Pictet: „[F]ür das Rote Kreuz zählt allein, daß die Aktion wirkt, daß sie für die Hilfsbedürftigen von Nutzen ist“ (Pictet 1990: 30) und macht damit die Folgen der Handlungen für die Opfer zum Entscheidungskriterium. Dieselbe Haltung macht sich auch MSF zu eigen (vgl. Padt 1992: 52). Der Unterschied ist daher nicht grundsätzlicher, sondern nur gradueller, d. h. taktischer Art. Auch MSF verfährt, wenn auch weniger rigide, nach derselben Strategie von zuerst nicht-öffentlicher und dann öffentlicher *advocacy*. MSF reagiert schneller und geht in seinen Reaktionen weiter als das IKRK. Durch diese zurückhaltende Herangehensweise setzt sich das IKRK der Gefahr aus, eine Alibifunktion für die herrschenden Kräfte auszuüben, da sie auf die fortdauernde Präsenz des IKRK als Beweis ihrer Rechtschaffenheit verweisen können (vgl. Forsythe 1991: 153).

Hinter den unterschiedlichen Herangehensweisen stehen verschiedene Auffassungen, wie den Opfern am besten zu helfen ist. Das Fallbeispiel von MSF zeigt die Bedeutung der Perzeption einer bestimmten Situation deutlich, da in demselben Organisationsverbund divergierende Situationsanalysen zu fundamental unterschiedlichen Reaktionen geführt haben. Diese Inkonsistenz von MSF steht im Kontrast zur fast rigiden Haltung des IKRK, das sich strikt an die eigenen Grundsätze hält und dafür oft kritisiert wird.<sup>47</sup> Der grundsätzliche Unterschied in der Arbeit der Organisationen liegt darin, daß MSF ohne Zustimmung arbeitet, *authorities* direkt angreift und die eigene Neutralität bewußt aufgibt. Das IKRK unterbricht seine Tätigkeiten nur, arbeitet aber z.T. und nur ungern auch nur auf einer Seite (vgl. Forsythe 1991: 147). Dieser wichtige Unterschied wird vielfach überbewertet, da MSF nur in absoluten Ausnahmefällen ein Land verläßt oder ausgewiesen wird (vgl. Wiegel 1998). MSF wird dafür besonders couragiertes Verhalten attestiert, wie Marion Harroff-Tavel feststellt:

*Neutrality does not mean lack of courage. On the contrary, it needs iron discipline to refrain from expressing an opinion on matters that are causing international uproar, and one has to be quite sure that otherwise defenceless people can be helped in this way (...)*  
*„Protest, denunciation, condemnation and ostracism may at times relieve conscience,*

<sup>46</sup> Vgl. dazu: Beigbender 1991: 273, Slim 1997: 8.

<sup>47</sup> David Forsythe zeigt, daß das IKRK in seiner Herangehensweise deutlich pragmatischer ist, als allgemein vermutet wird, daß es z. B. auch gegen den Willen einer Regierung Hilfe geleistet hat (vgl. Forsythe 1996: 514-519/ 1991: 152-156).

*but it can also kindle the hatred which is the curse of mankind“* (Harroff-Tavel 1989: 551).

Pictet stellt für das IKRK fest, daß man *„sich nicht gleichzeitig zum Verfechter der Gerechtigkeit und der Wohltätigkeit machen [kann]. Man muß hier eine Wahl treffen. Das IKRK hat sich schon lange entschieden, ein Werk der Wohltätigkeit zu sein“* (Pictet 1990: 64). Der wesentliche Unterschied zwischen den Organisationen, der sich auf die Herangehensweise überträgt, liegt darin, daß MSF die Notwendigkeit, eine solche Entscheidung zu treffen, für sich nicht akzeptiert.

Das MSF-Fallbeispiel zeigt die Wirkungsmacht, die öffentliche *advocacy* gerade im Zusammenspiel mit Geberorganisationen entfalten kann, auch wenn die Konsequenz sein kann, daß die Hilfsorganisation ausgewiesen wird. Das muß aber durch die Zusammenarbeit mit anderen vor Ort tätigen Organisationen nicht zwingend das Ende der Hilfsoperationen selbst bedeuten. Diese Zusammenarbeit kommt einer Aufgabenverteilung gleich, die den größtmöglichen Schutz gewähren soll, indem *assistance* aufrechterhalten wird und die Verstöße publik gemacht werden. Unter den ausgewählten Akteuren gibt es im Allgemeinen hierzu keine institutionalisierte Zusammenarbeit, weil sie, wie die humanitären Akteure, generell auf ihre Eigenständigkeit bedacht sind.

Die grundsätzliche Einstellung, im Bereich der *advocacy* zusammenzuarbeiten, sowie das Fallbeispiel Äthiopien zeigen, daß es Möglichkeiten des effektiveren Schutzes durch Zusammenarbeit verschiedener vor Ort tätiger Organisationen gibt. Allerdings erfaßt und verwertet nur das IKRK systematisch Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht, indem es diese aufnimmt, analysiert und die verantwortlichen Stellen direkt damit konfrontiert. MSF gibt seine Informationen zwar weiter, aber ohne diese systematisch zu sammeln und ohne genau zu verfolgen, ob und wie diese verwendet werden, sowie ohne eine *policy* entwickelt zu haben, wie diese Informationen möglichst effektiv zum Nutzen der Opfer verwendet werden können. ECHO geht im *advocacy* weit über den unmittelbar humanitären Bereich hinaus, handelt dabei aber „unilateral“ und ohne die „Partner“ im Feld einzubeziehen.

Der Schutz der Opfer läßt sich also ausbauen, denn das Potential dazu innerhalb des Netzwerks der humanitären Hilfe sowie mit Akteuren, die außerhalb dieses Netzwerks stehen, wie Menschenrechtsorganisationen, ist noch nicht erschöpft. Daß dieses Potential grundsätzlich vorhanden ist, wurde gezeigt, doch konzeptionell ist es noch nicht systematisch völlig erschlossen,

somit auch noch nicht umgesetzt. Dazu müssen Hilfsorganisationen ihre Kompetenz in Menschen- und humanitärem Völkerrecht gezielt ausbauen und die systematische Erfassung und Verwertung von Völkerrechtverstößen in ihre Arbeitsroutine aufnehmen. Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen vor Ort muß dahingehend institutionalisiert werden, daß bei der Ausweisung einer Organisation die Übernahme einer Hilfsoperation geplant und durchgeführt werden kann, und nicht, wie im Fallbeispiel, ad hoc geschieht. Neben der Zusammenarbeit mit vor Ort tätigen Organisationen sollte die Kooperation mit Akteuren, die außerhalb des Netzwerks humanitärer Hilfe stehen, ausgebaut werden. Organisationen wie *Amnesty International* oder *Human Rights Watch* sind auf die Einklagung der Menschenrechte spezialisiert und haben Kompetenzen und Mechanismen entwickelt, sich möglichst wirkungsvoll dafür einzusetzen. Daher bietet sich für Hilfsorganisationen, die die Schutzfunktion aktiv wahrnehmen wollen, die Zusammenarbeit mit diesen Organisationen, aber auch mit dem *Office of the UN High Commissioner for Human Rights* (UNHCHR), an.

Am ECHO-Fallbeispiel wird der grundsätzliche Unterschied zwischen Geber- und operativen Organisationen deutlich. Als Geberorganisation hat ECHO keine Repressalien zu befürchten, sondern kann im Gegenteil Druck auf die politisch Verantwortlichen ausüben (vgl. Schloms(?)), 2000. Da ECHO der größte Geber für humanitäre Hilfe in Afghanistan ist, kann beispielsweise die EU zusätzlich wirtschaftlichen und politischen Druck ausüben, was auf die grundsätzliche Wirkungsmacht der Geberorganisationen hinweist. Diesem Druck ist vermutlich die Verbesserung der Gesundheitsfürsorge für Frauen zu verdanken. Indem sich ECHO direkt gegen die Taliban wandte und auf andere Konfliktparteien keinerlei Bezug nahm, gab es die eigene Neutralität auf. Die Stellungnahmen für die Rechte der Frau hatten den Charakter einer originären Menschenrechtskampagne. Sie war die Reaktion auf Rechtsverstöße im Arbeitsumfeld humanitärer Hilfe, wie z.B. die Diskriminierung in der Gesundheitsfürsorge, und beinhaltete damit auch die aktive Ausübung der Schutzfunktion. Die Kampagne beschränkte sich aber nicht auf das humanitäre Umfeld, sondern befaßte sich mit der Situation der Frauen insgesamt, ging damit über die unmittelbare Schutzfunktion hinaus. Da die Mittelvergabe für Afghanistan erheblich eingeschränkt wurde, wirkte sich dieser Druck auf die operativen Organisationen aus. Diese mußten ihre Projekte abbrechen oder umfinanzieren, wodurch für andere Aktivitäten weniger Mittel zur Verfügung standen. Der de-facto-Finanzierungsstop bedeutet eine erhebliche Einschränkung bei Hilfsaktionen, unabhängig davon, ob ECHO auch direkt auf Hilfsorganisationen Druck ausübt, ihre Haltung der von ECHO anzupassen.

## 6. Fazit

Wenn der Handlungsrahmen der Hilfsorganisationen zunehmend von anderen, externen oder am Konflikt beteiligten Akteuren bestimmt wird, können die Hilfsorganisationen nur noch bedingt Haftung für die Folgen ihres Handelns übernehmen. Dies entläßt sie nicht aus der Verantwortung, sondern setzt sie in Verhältnis zur Verantwortung anderer Akteuren:

*relief agencies and their critics have tended to overstate the moral burden on humanitarianism-perhaps because it is easier to accuse a relief agency than a warlord these days. But it should never be forgotten that relief agencies are always responding to the violence of others* (Slim 1997: 4).

Bei Konflikten geht es im Kern darum, humanitäres Handeln an den Opfern zu orientieren, gleichzeitig negative Folgen zu minimieren. Auch wenn sich humanitäre Hilfe den Schutz von Opfern zur Aufgabe gemacht hat, sind ihnen die andauernden Rechtsverletzungen nur vorzuwerfen, wenn sie die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel nicht oder unzureichend nutzen. Diese Mittel sind begrenzt, denn die Sanktionsmöglichkeiten der humanitären Hilfsorganisationen sind gering. Humanitäre Hilfe will und kann nur Opfern helfen und sie zu schützen versuchen, hat eine auf die Folgen von Konflikten begrenzte Zielsetzung. Sie ist „*not the main factor in detemining how many people survive*“ (de Waal, zit. in: Leyton/Locke 1998: 170) und hält auch keine Kriege auf. Deswegen sollte sie nur nach der Wirkung auf die Opfer beurteilt werden. Die Ursachen der Notlage zu bekämpfen und Kriege zu verhindern oder zu beenden, ist Aufgabe der Politik, d. h. der Staatengemeinschaft, und das erst recht, wenn gegen humanitäre Prinzipien und Völkerrecht gezielt verstoßen wird. Es ist nicht die Aufgabe externer politischer Akteure, humanitäre Aufgaben zu übernehmen, sondern dafür zu sorgen, daß Hilfsorganisationen gemäß den humanitären Prinzipien Hilfe leisten können:

*Such a favourable environment is created through a combination of effort and resolve on the part of the authorities concerned, civil society, the international community and international and non-governmental organizations. (...) Nevertheless, it is the authorities themselves who are responsible for the safety and physical integrity of the people under their control* (ICRC 1998b: 20).

Politisch oder humanitär zu handeln, ist keine Frage des Entweder-Oder, sondern des jeweiligen Aufgabenbereichs unterschiedlicher Akteure. So charakterisiert Sergio Vieira de Mello das

Verhältnis dieser Akteure zueinander: „*[I]f proximity is dangerous (...), distance is fatal*“ (Mello 1998: 2).

Die Staaten haben sich in der Charta der VN und in völkerrechtlichen Abkommen vertraglich dazu verpflichtet, die Menschenrechte zu respektieren und sich für deren Einhaltung, unter Achtung des Gewaltmonopols der VN, einzusetzen und die Opfer zu schützen. Dieser Einsatz ist nicht freiwillig, sondern eine universell anerkannte Pflicht. Dies wird im humanitären Völkerrecht verbindlich wiederholt und bestätigt, indem es die 188 Hohen Vertragsparteien darauf verpflichtet es „*unter allen Umständen einzuhalten und seine Einhaltung durchzusetzen*“ (GK I-IV, Art. 1).

## 7. Literatur

- Aprodev (1997): *EU Humanitarian Aid*, Full text of an article form *APRODEV Bulletin* (May 1997), [http://www.oneworld.org/aprodev/may97\\_5.htm](http://www.oneworld.org/aprodev/may97_5.htm) (18.11.1997).
- Ärzte ohne Grenzen (Hrsg.) (1996): *Im Schatten der Konflikte*, Bonn.
- Ärzte ohne Grenzen (1998): *Jahresbericht 1997*, Bonn.
- Beigbieder, Yves (1991): *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance*, Dordrecht.
- Brauman, Rony (1996a): „Vorwort“. In: Ärzte ohne Grenzen (Hrsg.): *Im Schatten der Konflikte*. Bonn, 11-22.
- Brauman, Rony (1996b): „Wenn humanitäre Hilfe zur Erfolgsstory wird ...“. In: Ärzte ohne Grenzen: *25 Jahre Ärzte ohne Grenzen*, Bonn.
- de Waal, Alex de (1997): *Famine Crimes. Politics and the disaster relief industry in Africa*, Oxford.
- DeMars, William (1995): „Waiting for early Warning: Humanitarian Action after the Cold War“. In: *Journal of Refugee Studies*, 8:4, 390-410.
- Duffield, Mark (1994a): „An Account of Relief Operations in Bosnia“. In: *Relief and Rehabilitation Network: Network Paper 3*, London.
- Duffield, Mark (1994b): „Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism“. In: *Institute for Development Studies Bulletin*, 25:4, 37-45.
- Ebersole, Jon M. (1995): „The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies“. In: *Human Rights Quarterly*, 17:1, 192-208.
- Eberwein, Wolf-Dieter (1997): „Die Politik Humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral“. In: *Papers*, Arbeitsgebiet: Internationale Politik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, P 97 - 301, Berlin.
- Eberwein, Wolf-Dieter, Sven Chojnacki (1999): „The Capacity and Willingness to Act: Two Constitutive Elements of Strategy Design“, In: *Papers*, Arbeitsgebiet: Internationale Politik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, P 99 - 303, Berlin.
- European Commission (1998): *Security of relief workers and humanitarian space*, (Written by ECHO, Draft 8.5.-23.6.1998), Brüssel.
- European Community Humanitarian Office (1997a): *ECHO Strategy 1997*, Brüssel.

- European Community Humanitarian Office (1997b): *ECHO NEWS 17*,  
<http://europa.eu.int/comm/echo/news1718/17e2.htm> (11.1.1999).
- European Community Humanitarian Office (1998a): *Emergency response in ten steps*,  
<http://europa.eu.int/comm/echo/en/inter.html> (31.8.1998).
- European Community Humanitarian Office (1998b): *Relief, rehabilitation, development*,  
<http://europa.eu.int/comm/echo/en/aide.html> (31.8.1998).
- European Community Humanitarian Office (1998c): *Our partners in the field*,  
<http://europa.eu.int/comm/echo/en/part.html> (31.8.1998).
- European Community Humanitarian Office (1998d): *Guidelines for humanitarian action in 1998. Discussion Paper*, Brüssel.
- European Community Humanitarian Office (1998e): *Framework Partnership Contract*, Brüssel.
- European Community Humanitarian Office (1998f): *ECHO NEWS 18*,  
<http://europa.eu.int/comm/echo/news1718/18e2.htm> (11.1.1999).
- European Community Humanitarian Office (1999): *Guidelines for humanitarian action by ECHO in 1999. Discussion Paper*, Brüssel.
- Forsythe, David P. (1991): *The internationalization of human rights*, Lexington (Kapitel 6: „Human Rights and Private Transnational Action: The International Committee of the Red Cross“, unter anderem Titel auch in: *Human Rights Quarterly*, 12: 2 (1990), 265-289).
- Forsythe, David P. (1996): „The International Committee of the Red Cross and humanitarian assistance. A policy analysis“. In: *International Review of the Red Cross*, 36:314, 512-531.
- Fox, Renée C. (1995): „Medical Humanitarianism and Human Rights: Reflections on Doctors Without Borders and Doctors of the World“. In: *Social Sciences and Medicine* 41:12, 1607-1616.
- Gasser, Hans-Peter (1995): *Einführung in das humanitäre Völkerrecht*, Stuttgart, Wien.
- Glaser, Max (1997): „Advocacy: Schweigen oder Anklagen?“. In: *Impulse. Ärzte ohne Grenzen - Intern*, 3/97, 12-13.
- Gordenker Leon/ Weiss, Thomas G. (1997): „Devolving responsibilities: a framework for analysing NGOs and services“. In: *Third World Quarterly*, 18:3, 443-455.
- Gsteiger, Fredy (1996): „Ärzte ohne Grenzen?“. In: *Die Zeit*, 26.01.1996.
- Guest, Iain/ Bouchet-Saulnier, Françoise (1996): „Schutzdefizite“. In: *Ärzte ohne Grenzen (Hrsg.): Im Schatten der Konflikte*. Bonn, 154-185.

- Harroff-Tavel, Marion (1989): „Neutrality and Impartiality: The importance of these principles for the International Red Cross and Red Crescent Movement and the difficulties in applying them.“ In: *International Review of the Red Cross*, 29: 273, 536-552.
- Haug, Hans (Hrsg.) (1993): *Humanity for All. The International Red Cross and Red Crescent Movement*, Stuttgart, Wien.
- Hendrickson, Dylan (1998): „Humanitarian action in protracted crisis: the new relief ‘agenda’ and its limits“. In: *Relief and Rehabilitation Network: Network Paper 25*, London.
- International Committee of the Red Cross (1981): „Action by the International Committee of the Red Cross in the event of breaches of International Humanitarian Law“. In: *International Review of the Red Cross*, 21:221, 76-83
- International Committee of the Red Cross (1990): *Guide for National Red Cross and Red Crescent Societies to activities in the event of conflict*, Genf.
- International Committee of the Red Cross (1998a): „‘Avenir’ Study: Strategic content“. In: *International Review of the Red Cross*, 38:320, 126-136.
- International Committee of the Red Cross (1998b): *Annual Report 1997*, Genf.
- International Committee of the Red Cross (1998c): *ICRC Activities in Rwanda 1993-26 June 1998*, Geneva.
- International Committee of the Red Cross (1998f): „Statutes of the International Committee of the Red Cross“ (1998). In: *International Review of the Red Cross*, 38:324, 537-543.
- International Committee of the Red Cross/ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (1994): *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, Genf.
- Keen, David (1992): *Refugees: Rationing the Right to Life. The Crisis in Emergency Relief*, London.
- Lancaster, Warren (1998): „The Code of Conduct: whose code, whose conduct?“. In: *Journal of Humanitarian Assistance*, April 1998, <http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a645.htm> (14.10.1998).
- Leyton, Elliot/ Locke, Greg (1998): *Touched by Fire: Doctors Without Borders in a third world crisis*, Toronto.
- Maurice, Frédéric (1992): „Humanitarian Ambition“. In: *International Review of the Red Cross*, 32: 289, 363-372.
- Médecins Sans Frontières (1998a): *Activity Report July 1997-June 1998*, Brüssel.

- Médecins Sans Frontières (1998b): *A Brief History of Médecins Sans Frontières*, <http://www.msf.org/aboutus/us/history.htm> (15.12.1998).
- Médecins Sans Frontières (1998c): *Emergency Medical Aid*, <http://www.msf.org/aboutus/us/intro1.htm> (15.12.1998).
- Médecins Sans Frontières (1999): *Witnessing: Humanitarian action and human rights*, <http://www.msf.org/intweb99/going/witnes.htm> (4.1.1999).
- Médecins Sans Frontières Holland (1998): *Mission Manual*, Amsterdam.
- Mello, Sergio Vieira de (1998): *Politics of Humanitarian Action*, Talking Points for ECHO-ICRC Seminar on Humanitarian Action: Perception and Security, Lisbon 27-28 March 1998.
- Meyer, Michael A. (1987): „Humanitarian action: a deliberate balancing act“. In: *International Review of the Red Cross*, 27: 260, 485-500.
- Miner, Larry/ Weiss Thomas G. (1993): *Humanitarian Action in Times of War: A Handbook for Practitioners*, Boulder.
- Miner, Larry/ Weiss, Thomas G. (1995): *Mercy under Fire. War and the global humanitarian Community*, Boulder.
- Moreels, Reginald (1992): *Humanitaire - politique: la chronique d'une séparation annoncée*, Belgien.
- Moreillon, Jacques (1981): „Red Cross and protection“. In: *International Review of the Red Cross*, 21: 224, 263-268.
- Omaar, Rakiya/de Waal, Alex (1994): *Humanitarianism Unbound? Current Dilemmas Facing Multi-Mandate Relief Operations in Political Emergencies*. Discussion Paper 5, African Rights, London.
- Orbinski, James (1998): *On the meaning of the SPHERE Standards to States and other Humanitarian Actors*, London.
- Padt, R. (1992): „The Meaning of Neutrality and Its Consequences: The Medicins Sans Frontieres Experience“. In: Wackers, G.L./ Wennekes, C.T.M. (Hrsg.): *Violation of Medical Neutrality*, Amsterdam, 48-54.
- Pictet, Jean (1990): *Die Grundsätze des Roten Kreuzes*, Genf und Bonn.
- Pilar, Ulrike von (1995): „Feigenblatt einer gescheiterten Außenpolitik“. In: *Die Zeit*, 14.7.1995.
- Pilar, Ulrike von (1998): „We are one MSF - or are we?“. In: *Impulse. Ärzte ohne Grenzen- intern*, 1/98, 18-21.

- Plattner, Denise (1996): „ICRC neutrality and neutrality in humanitarian assistance“. In: *International Review of the Red Cross*, 36: 311, 161-179.
- Prendergast, John (1996): *Frontline Diplomacy. Humanitarian Aid and conflict in Africa*, Boulder.
- Ramcharan, B. G.(1983): „The Role of International Bodies in the Implementation and Enforcement of Humanitarian Law and Human Rights Law in Non-International Armed Conflict“. In: *The American University Law Review*, 33: 1, 99-115.
- Rieff, David (1995): „The Humanitarian Trap“. In: *World Policy Journal*, (1995) 4, 1-11.
- Sandoz, Yves (1992): „‘Droit’ or ‘devoir d’ingérence’ and the right to assistance: the issues involved“. In: *International Review of the Red Cross*, 32:288, 215-227.
- Schenkenberg van Mierop, Ed (1997): „No longer an option but a necessity: cooperation between humanitarian and human rights organizations.“ In: *Relief and Rehabilitation Network Newsletter 7 (February 1997)*, London, <http://www.oneworld.org/odi/rrn/newslet/newslet7/article3.htm> (21.9.1998).
- Schloms, Michael (2000): „Divide et impera – Totalitärer Staat und humanitäre Hilfe in Nordkorea“, In: *Papers*, Arbeitsgebiet: Internationale Politik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, P 00-304, Berlin.
- Slim, Hugo (1995): „The Continuing Metamorphosis of the Humanitarian Practitioner: Some New Colours for an Endangered Chameleon“. In: *Disasters*, 19:2, 110-126.
- Slim, Hugo (1997): „Doin the right thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility on Political Emergencies and War“. In: *Studies on Emergencies and Disaster Relief. No 6, Nordiska Afrikainstitutet*, Uppsala.
- Slim, Hugo (1998a): „International Humanitarianism’s Engagement with Civil War in the 1990s: A Glance at Evolving Practice and Theory“. In: *Journal of Humanitarian Assistance*, März 1998, <http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a565.htm> (14.10.1998).
- Slim, Hugo/ Penrose, Angela (1994): „UN-Reform in a Changing World: Responding to Complex Emergencies. In: Macrae, Joanna/ Zwi, Anthony (Hrsg.): *War and Hunger*, London, 194-208.
- Sommaruga, Cornelio (1992): „Assistance to victims of war in international humanitarian law and humanitarian practice“. In: *International Review of the Red Cross*, 32: 289, 373-382.
- Sommaruga, Cornelio (1995): *Humanitarian law and human rights in the legal arsenal of the ICRC*, <http://www.icrc.org/unicc/icrcnews.nsf/c...61a9c998580412561e70054fc14?OpenDocument> (4.12.1998).

- Sommaruga, Cornelio (1996): „Humanitarian challenges on the threshold of the twenty-first century: Keynote Address“, *International Affairs*, 42:3, 196-203.
- „Statuten der Internationalen Rotkreuz und Rothalbmondbewegung (angenommen von der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz, Oktober 1986, Genf)“ (1992). In: *International Review of the Red Cross*, 32: 289, 195-231.
- Tomasevski, Katerina (1994): „Human Rights and Wars of Starvation“. In: Macrae, Joanna/ Zwi, Anthony (Hrsg.): *War and Hunger*, London, 70-90.
- Topçu, Yasemin (1997): „Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland“. In: *Papers*, Arbeitsgebiet: Internationale Politik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, P 97 - 302, Berlin.
- Weiss, Thomas G./ Forsythe, David P./ Coate, Roger A. (1994): *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder.
- Weissbrodt, David/ Hicks, Peggy L. (1993): „Implementation of human rights and humanitarian law in situations of armed conflict“. In: *International Review of the Red Cross*, 33: 293, 120-138.
- Wiegel, Michael (1998): „Sorge vor der Vereinnahmung“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 182 (8.08.1998), 12.
- Zomer, Hans (1997): *The ECHO Partnership Framework Agreement*, Aprovev <http://www.oneworld.org/aprodev/echopart.htm> (18.11.1997).

### **Dokumente:**

- Europäisches Parlament (1996a): *EntschlieÙung zu Afghanistan*, 18.1.1998, Brüssel.
- Europäisches Parlament (1996b): *EntschlieÙung zu Afghanistan*, 24.10.1998, Brüssel.
- European Union Council Resolution (1996): *Council Regulation Concerning Humanitarian Aid*, (EC) No 1257/ 96 of 20 June 1996, Brüssel, <http://www.europa.eu.int/en/comm/echo/docs/reglen.htm> (15.7.1998).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995): *Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union: Von Rom zu Maastricht und danach*, KOM (95) 567 endg., 22.11.1995, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996a): *Humanitäre Hilfe Jahresbericht 1995*, KOM (95) 105 endg., 18.03.1996, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996b): *Verbindung zwischen Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung*, KOM (96) 153 endg., 30.4.1996, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996c): „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Erklärung der Europäischen Union und Erklärungen des Vorsitzes im Namen der Europäischen Union. Afghanistan“. In: *Bulletin der Europäischen Union*, 10/1996, 73.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1997): *Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Fortentwicklung und Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, KOM (97) 357 endg., 24.07.1997, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998a): *Jahresbericht 1997 über humanitäre Hilfe*, KOM (98) 448 endg., 15.07.1998, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998b): *Die Kontrollmechanismen betreffend der Finanzen des Amtes für humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft (ECHO)*, 10.10.1998, Brüssel.

*Madrid Declaration*, Humanitarian Summit, 14.12.1995.

Rat der Europäischen Union (1998): *Gemeinsamer Standpunkt vom 26. Januar 1998 zu Afghanistan*, (98/108/GASP), Brüssel.

# Arbeitsgruppe Internationale Politik

## Discussion Papers

1997

P 97-301

Wolf-Dieter Eberwein

**Die Politik Humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral**

P 97-302

Yasemin Topçu

**Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland**

P 97-303

Wolf-Dieter Eberwein

**Umwelt – Sicherheit – Konflikt  
Eine theoretische Analyse**

P 97 – 304

Peter Brecke

**Using Pattern Recognition to Identify Harbinger Configurations of Early Warning Indicators**

1998

P 98 – 301

Wolf-Dieter Eberwein

**Die deutsch-polnischen Beziehungen: Integrations-theoretische Überlegungen**

P 98 –302

Wolf-Dieter Eberwein

Sven Chojnacki

**Disasters and Violence 1946 – 1997.  
The link between the natural and the social environment**

P 98 – 303

Catherine Götze

**Humanitäre Organisationen und Zivilgesellschaft. Konzeptionelle Überlegungen zum zivilgesellschaftlichen Charakter von Nichtregierungsorganisationen**

P 98 – 304

Ortwin Renn und Andreas Klink

**Risikoevaluierung von Katastrophen**

P 98 – 305

Matthias Ecker

**Die „Deutsch-Polnische Elitestudie“:  
Konstruktion und Repräsentativität der deutschen Stichprobe**

# Arbeitsgruppe Internationale Politik

## Discussion Papers

1999

P 99-301

Basil Kerski

**Die Rolle nichtstaatlicher Akteure in den deutsch-polnischen Beziehungen vor 1990**

P 99-306

Nikola Gillhoff

**Die Errichtung eines ständigen Internationalen Gerichtshofes – Beginn einer neuen Ära?**

P 99-302

Yasemin Topçu

**Humanitarian NGO-Networks – Identifying Powerful Political Actors in an International Policy-Field**

P 99-307

Matthias Ecker

**‘Political Boundary Making’ toward Poland: Social Identities and Interest-Formation in German Elite Reasoning**

P 99-303

Wolf-Dieter Eberwein

Sven Chojnacki

**The Capacity and Willingness to Act Two Constitutive Elements of Strategy Design**

P 99-304

Catherine Götze

**Von der humanitären zur Entwicklungshilfe  
Entwicklung, Konflikt, Nothilfe und die ambivalente Aktualität des Kontinuumkonzeptes**

P 99-305

Uta Bronner

**Helfer in humanitären Projekten: Strategien und Probleme der Personalplanung**

# Arbeitsgruppe Internationale Politik

## Discussion Papers

2000

P 00-301

Sven Chojnacki

Wolf-Dieter Eberwein

**Die Kultur der Prävention:  
Ein Ansatz zur Zivilisierung  
internationaler Politik?**

P 00-302

Peter Brecke

**Risk Assessment Models and  
Early Warning Systems**



## BESTELLSCHEIN

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung  
Presse- und Informationsreferat  
Reichpietschufer 50  
D - 10785 Berlin

Absender: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Bitte schicken Sie mir folgende Veröffentlichungen des WZB:

Please send me the following WZB-Papers:

Paper-Nr.:	Autor:

### Paper-Bestellungen: Briefmarken erbeten

Wir erbitten von allen Bestellern, die papers vom WZB anfordern, eine **1 DM-Briefmarke pro paper** als pauschalen Beitrag zu den anfallenden Versandkosten. Besteller aus dem **Ausland** werden gebeten, für jedes bestellte paper einen "Coupon-Réponse International" (internationalen Antwortschein), der auf Postämtern erhältlich ist, beizufügen.

Aus diesem Grund ist es auch nicht mehr möglich, Bestellungen von papers **per Telefon oder Fax** an das WZB zu richten. Schicken Sie ihre Bestellungen nur noch schriftlich an die WZB-Pressestelle, und legen Sie neben der entsprechenden Anzahl von Briefmarken weiterhin einen mit ihrer eigenen Adresse versehenen Aufkleber bei.

Die in letzter Zeit erheblich gestiegene Anzahl von Bestellungen sowie die Mittelkürzungen, die öffentlich finanzierten Institutionen - wie auch dem WZB - auferlegt wurden, machen diese Maßnahmen unumgänglich. Wir bitten um Verständnis und darum, unbedingt wie beschrieben zu verfahren.

### Stamps for papers

We ask for a 1 DM-postage stamp per paper from all those who wish to order WZB-papers, and who live in Germany. These stamps contribute to the shipment costs incurred. All persons interested in WZB-papers from abroad are asked to send one "Coupon-Réponse International" (international reply coupon) for each ordered paper. The coupons can be obtained at your local post office.

Because of this, it is no longer possible to order papers over the phone or by telefax. Please send your orders only by letter to the WZB-Press and Information Office, and add to the postal stamps a sticker with your own address written on it.

The reasons for these measures are the high increase in the number of ordered papers during the last months as well as the cut in funds imposed on publicly financed institutions like the WZB. We do ask for your understanding and hope that you will comply with the above mentioned procedure.

