



welt
hunger
hilfe

STANDPUNKT

ZUSAMMENARBEIT MIT MILITÄRISCHEN STREITKRÄFTEN

Überblick

Das Militär – ein Partner?

In den vergangenen Jahren fanden tiefgreifende Veränderungen im internationalen System statt, die sich insbesondere in einer zunehmenden Praxis von militärischen Interventionen niederschlugen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen müssen Nichtregierungsorganisationen, die im Kontext von militärischen Interventionen humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe leisten, ihre eigene Praxis überdenken und einen kohärenten Ansatz für ihre Arbeit entwickeln. Ein Teil dieses Ansatzes ist die Frage nach der Beziehung zum Militär.

Das vorliegende Papier argumentiert für einen profilorientierten Ansatz: auf der Grundlage von zentralen Prinzipien der Welthungerhilfe werden Handlungsleitlinien formuliert, die sowohl zwischen den verschiedenen Formen der Interaktion mit dem Militär unterscheiden als auch die unterschiedlichen Kontexte berücksichtigen, in denen der Kontakt mit dem Militär denkbar ist.

Als Ergebnis lässt sich folgende Position festhalten: Handelt es sich bei dem Militär um eine Konfliktpartei (nationale Armeen, nicht-staatliche bewaffnete Akteure, UN-Missionen nach Kapitel VII Abschnitt 42, NATO, Besatzungsmacht), beschränkt sich die Interaktion zwischen Militär und NRO auf die operative Abstimmung, d.h. den Austausch darüber, in welchen Regionen, mit welchem Personal, welche Maßnahmen durchgeführt werden. Alle anderen Formen der Interaktion unterbleiben. Die Abstimmung findet gleichmäßig mit allen Konfliktparteien statt. Dies setzt voraus, dass in akuten Konfliktsituationen auf eine politische Positionierung und damit die Parteinahme verzichtet wird.

Handelt es sich bei dem Militär nicht um eine Konfliktpartei ist ein ganzes Spektrum von weiteren Interaktionsformen – informelle Kommunikation, Weitergabe von sicherheitsrelevanten Informationen, Nutzung der militärischen Infrastruktur – denkbar. Von einer gemeinsamen Implementation der Projekte wird jedoch grundsätzlich abgesehen.

1. Einleitung

Ob in Afghanistan, im Irak, in der Demokratischen Republik Kongo, im Sudan oder in Haiti, Nichtregierungsorganisationen (NRO), die im Bereich der humanitären Hilfe und Entwicklungshilfe tätig sind, arbeiten zunehmend neben internationalen Eingreiftruppen, die als Konfliktparteien in Kampfeinsätze involviert sind. Diese Truppen übernehmen unter dem Begriff der Zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) bzw. der Civil Military Cooperation immer wieder auch humanitäre Aufgaben, beispielsweise den Bau von Brunnen oder Schulen. Doch diese Verwischung der Grenzen zwischen humanitären und militärischen Aktivitäten gefährdet die Hilfsorganisationen und macht sie zum Ziel von Angriffen. Da zu erwarten ist, dass in Zukunft sowohl Interventionen in fragilen Staaten als auch das Engagement von NRO in diesen Staaten zunehmen werden, ist es dringend notwendig, in Bezug auf die Beziehung der Welthungerhilfe zum Militär eine eindeutige und klare Position zu formulieren, die sowohl Bezug auf die eigenen Aktivitäten nimmt als auch auf die des Militärs. Im Folgenden

wird zu diesem Zweck zunächst ein Überblick über die relevanten Entwicklungen der vergangenen Jahre in der internationalen Politik und die sich daraus ergebenden Dilemmata für NRO gegeben. Daran anschließend werden die Eckpunkte erläutert, die die Position der Welthungerhilfe in Bezug auf die Zusammenarbeit bestimmen. Zu diesen Eckpunkten gehören neben den Grundsätzen der Welthungerhilfe die verschiedenen Kontexte, in denen Berührungspunkte zwischen dem Militär und NRO entstehen, und die verschiedenen Formen, in denen eine Interaktion mit dem Militär stattfinden kann. Auf dieser Basis wird abschließend eine Position der Welthungerhilfe gegenüber dem Militär entwickelt.

2. Hintergrund

Die Frage der zivil-militärischen Zusammenarbeit ist insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit der Mitarbeiter von Hilfsorganisationen von Relevanz. Orientiert am „code of conduct“ des Roten Kreuzes setzen viele Organisationen, darunter auch die Welthungerhilfe, zur Durchführung ihrer

Arbeit nicht auf Schutzmaßnahmen wie etwa gepanzerte Fahrzeuge oder auf Abschreckungsmaßnahmen wie beispielsweise bewaffneten Begleitschutz, sondern auf die Akzeptanz ihrer Arbeit bei der Bevölkerung und den Konfliktparteien. Voraussetzung für diese Akzeptanz ist in Kriegsgebieten die Einhaltung der humanitären Prinzipien der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität. Damit einher geht auch eine klare Abgrenzung von militärischen Einheiten. Anders als das Rote Kreuz haben viele Hilfsorganisationen, die in Kriegsgebieten tätig sind, ein gemischtes Mandat. Sie führen sowohl Maßnahmen der humanitären Hilfe als auch Entwicklungshilfemaßnahmen durch und fühlen sich dem „Linking Relief, Rehabilitation and Development“ (LRRD) Ansatz verpflichtet. Gleichzeitig beziehen sehr viele Organisationen einen substantiellen Anteil ihrer finanziellen Mittel von staatlichen Gebern.

Diese Arbeitsweise warf bis in die neunziger Jahre keine größeren Probleme auf. In den meisten Fällen arbeiteten NRO in Kontexten, in denen ihre Geber eindeutig nicht zu den Konfliktparteien zählten. Dazu gehörten sowohl Bürgerkriegsländer wie Angola, Liberia, Sierra Leone, Nicaragua, El Salvador und viele andere als auch Länder, die in zwischenstaatliche Kriege verwickelt waren, wie etwa Eritrea/Äthiopien. Generell richtete sich die Arbeit auf die Bedürfnisse der Bevölkerung. Zu den Konfliktparteien wurde der größtmögliche Abstand gehalten und eine Kommunikation fand nur statt, wenn es für die Durchführung der Arbeit der Hilfsorganisationen notwendig war. Sofern die internationale Gemeinschaft in diesen Konfliktländern intervenierte, geschah dies meist in Form von Friedensmissionen nach Kapitel VI der UN-Charta, die von beiden Konfliktparteien gebilligt wurden und deren Mandat die Anwendung von Gewalt nur zu Verteidigungszwecken vorsah. Die Nähe von vielen NRO zu diesen UN Missionen und das gleichzeitige Engagement in der humanitären Hilfe und Entwicklungshilfe stellte daher ihre Neutralität und Unparteilichkeit und damit ihre Akzeptanz in der Bevölkerung und bei den Konfliktparteien nicht in Frage.

Definitionen

Militärische Akteure sind die bewaffneten Verbände eines Staates oder eines Bündnisses von Staaten, die aufgestellt werden zur Verteidigung gegen einen Angriff von außen, oder um einen Angriff nach außen zu führen. Militärische Organisationen zeichnen sich durch eine hierarchische Struktur mit einer Befehlsgewalt der Militärführung aus.

Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist die Kooperation zwischen Geber- und Entwicklungsländern und Nicht-regierungsorganisationen mit dem Ziel, die sozialen, wirtschaftlichen, politischen und ökologischen Bedingungen und Institutionen in Entwicklungsländern zu verbessern. Unter EZ werden die finanzielle, die technische und die personelle Zusammenarbeit zusammengefasst.

Humanitäre Akteure sind nicht kommerzielle zivile Organisationen, sowohl nicht-staatlich als auch national und international, die sich den humanitären Prinzipien verpflichtet fühlen und humanitäre Hilfe leisten.

Humanitäre Hilfe (HH) bezeichnet die Unterstützung einer betroffenen Bevölkerung mit dem Ziel Leben zu retten und Leid zu lindern. Sie umfasst die Soforthilfe und Rehabilitation und dient in erster Linie der Überwindung einer unmittelbar lebensbedrohenden Situation. Humanitäre Hilfe wird in Übereinstimmung mit den grundlegenden humanitären Prinzipien

– Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität – geleistet, d.h. ohne Rücksicht auf ethnische Zugehörigkeit, Glauben oder Nationalität der Empfänger und ohne Benachteiligungen jeglicher Art. Die Hilfe wird nicht genutzt, um bestimmte politische oder religiöse Standpunkte zu fördern, sie darf nicht als Instrument der Außenpolitik eines Landes missbraucht werden.¹

¹ www.dwhh.de, www.drk.de

Seit den neunziger Jahren begann sich diese Situation zu verändern. Verantwortlich dafür waren mindestens zwei Entwicklungen in der Sicherheitsarchitektur der internationalen Gemeinschaft. Die erste Entwicklung fand auf normativer Ebene statt und lässt sich unter dem Begriff der „Responsibility to Protect“ (R2P) zusammenfassen. Unter dem Eindruck der Völkermorde in Ruanda und Srebrenica setzte sich die Überzeugung durch, dass Staaten nicht nur dafür verantwortlich sind, ihre eigene Bevölkerung zu schützen, sondern dass sie auch jene Bevölkerungen schützen müssen, deren Regierungen ihnen selbst keinen Schutz gewähren können oder wollen. Diese Verantwortung sollte nach der R2P vornehmlich präventiv wahrgenommen werden, sie kann aber auch den Einsatz von Gewalt jenseits der Selbstverteidigung implizieren. Dies geschah beispielsweise mit mehr oder weniger Erfolg in Somalia und im Kosovo. Mit der R2P und den damit einhergehenden – nach Kapitel VII, Artikel 42 der UN Charta mandatierten – militärischen Interventionen in die inneren Angelegenheiten von Staaten, trat das bisher geltende Souveränitätsprinzip und damit auch die Einwilligung aller Konfliktparteien in die Intervention zunehmend in den Hintergrund.

Die zweite Entwicklung fand auf operativer Ebene statt und betrifft die Beziehung zwischen Sicherheit und Entwicklung. Die Debatte über den Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung an sich ist dabei nicht neu. Auch in der Vergangenheit wurde darüber diskutiert, welche Rahmenbedingungen im Sinne von Frieden und Stabilität für Entwicklung notwendig sind. Wurde jedoch in früheren Diskussionen die Beziehung zwischen den beiden Bereichen als abstrakte Interdependenz begriffen, bemüht man sich in der aktuellen Diskussion sehr viel mehr um eine konkrete Zusammenführung der beiden Bereiche in der Praxis. Diese findet ihren sichtbaren Ausdruck in der zunehmenden Integration von Sicherheitspolitik und Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen von Interventionen und den damit einhergehenden staatlichen Wiederaufbauprozessen. Ziel ist die Steigerung der Effizienz von Friedensmissionen. Die wohl bekanntesten Beispiele für diese Entwicklung in der Praxis sind die so genannten „Provincial Reconstruction Teams“ (PRTs) und die „Civil Military Cooperation“ (CIMIC) Komponenten der NATO in Afghanistan. Aber auch in anderen Ländern – etwa dem Sudan oder der Demokratischen Republik Kongo – entstehen zunehmend Berührungspunkte zwischen militärischen und zivilen Akteuren.

Definitionen

Kapitel VI der UN-Charta regelt die friedliche Beilegung von Streitigkeiten durch „Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl“.²

Kapitel VII der UN-Charta regelt „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“. Nach Artikel 41 des Kapitels VII kann der Sicherheitsrat beschließen, welche Maßnahmen unter Ausschluss von Waffengewalt zu treffen sind. Nach Artikel 42 kann der Sicherheitsrat „mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.“³

Responsibility to Protect (R2P) ist ein von der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) entwickeltes Konzept. Es besagt, dass Staaten nicht nur dafür verantwortlich sind, ihre eigene Bevölkerung zu schützen, sondern dass sie auch jene Bevölkerungen schützen müssen, deren Regierungen ihnen selbst keinen Schutz gewähren können oder wollen. Die R2P wurde von den Vereinten Nationen im Bericht über den 2005 World Summit aufgegriffen und in der Sicherheitsratsresolution 1674 bestätigt.

Civil Military Cooperation (CIMIC) ist ein strategisches Konzept der NATO, das in Unterstützung einer Mission die Kooperation und Koordination zwischen dem NATO Kommandanten und zivilen Akteuren bezeichnet. Zu den zivilen Akteuren zählen sowohl die lokale Bevölkerung und Autoritäten als auch internationale, nationale und nicht-staatliche Organisationen und Institutionen.⁴

² <http://www.lpb-bw.de/charta.htm#6> , ³ <http://www.lpb-bw.de/charta.htm#6> , ⁴ <http://www.nato.int/ims/docu/mc4111-1-e.htm>

Definitionen

Provincial Reconstruction Teams (PRTs) sind Einheiten, die sich aus internationalem, zivilem und militärischem Personal zusammensetzen. Sie haben das Ziel Sicherheit herzustellen und den Wiederaufbau eines Landes voranzutreiben. Erstmals wurden sie im Jahr 2001 von den USA in Afghanistan eingesetzt. Später wurden auch PRTs im Irak aufgebaut. In Afghanistan wurde das Kommando über einige PRTs inzwischen an Staaten übertragen, die an der International Security Assistance Force (ISAF) beteiligt sind.

Militärische Intervention bezeichnet das bewaffnete Eingreifen eines Staates oder einer Koalition von Staaten in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates. Werden für dieses Eingreifen humanitäre Gründe genannt, wird häufig auch von einer „humanitären Intervention“ gesprochen. Dieser Begriff ist allerdings sehr umstritten. Aus Sicht der Kritiker dieses Begriffes kann der Einsatz von Gewalt nie humanitär sein. Auf die Verwendung dieses Begriffes wird daher im folgenden Papier verzichtet.

Die oben beschriebenen Entwicklungen stellen Nichtregierungsorganisationen wie die Welthungerhilfe vor dem Hintergrund ihrer eigenen Mandate und Ausrichtungen vor ein schwerwiegendes Dilemma. Auf der einen Seite finanzieren viele NRO ihre Projekte in einigen Ländern beinahe ausschließlich über die Mittel von öffentlichen Gebern (Weltbank, EU, BMZ) und engagieren sich weit über das Feld der humanitären Hilfe hinaus auch in Entwicklungsprojekten mit eindeutig politischer Ausrichtung, beispielsweise im Rahmen von Demokratie fördernden Maßnahmen. Auf der anderen Seite sind eben jene Geber durch die zunehmende Bereitschaft im Rahmen von friedenssichernden Maßnahmen auch Gewalt anzuwenden in vielen Fällen zu Konfliktparteien geworden (z.B. Afghanistan, Irak). Sofern NRO nach wie vor für ihre Sicherheit auf den Akzeptanzansatz setzen wollen, ist dieses Vorgehen jedoch äußerst problematisch. Es stellt, anders als früher, die Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit in Frage. Es besteht zunehmend die Gefahr, dass NRO mit der Geberseite als Konfliktpartei identifiziert werden. Dadurch kommt es unausweichlich zur

Ablehnung durch die andere(n) Konfliktpartei(en) mit der Folge, dass sich NRO immer häufiger als schwächstes Glied der Kette Angriffen durch bewaffnete Akteure ausgesetzt sehen. Diese Problematik wird zusätzlich durch die Verwischung der Grenzen zwischen zivilem und militärischem Engagement verschärft.

Auf diese neue Situation müssen besonders von jenen Organisationen Antworten gefunden werden, die wie die Welthungerhilfe in fragilen Staaten tätig sind. Die alten Rezepte sind angesichts eines sich massiv verändernden Umfeldes heute nicht mehr wirksam. Es gilt die eigenen Prinzipien zu überdenken und diese in einem konsequenten und kohärenten Ansatz umzusetzen. Ein Teil dieses Ansatzes betrifft eine Neupositionierung im Hinblick auf die Beziehung von Hilfsorganisationen zum Militär.

Die Position der Welthungerhilfe zu zivil-militärischer Zusammenarbeit und zivil-militärischen Beziehungen allgemein basiert auf drei Elementen. Sie orientiert sich an den Grundsätzen der Welthungerhilfe, sie ist sensibel für die unterschiedlichen Rollen, die das Militär in verschiedenen Arbeitskontexten spielt, in denen die Welthungerhilfe und militärische Akteure agieren und sie betrachtet die verschiedenen Formen der möglichen Interaktion differenziert. Im Folgenden werden zunächst die zentralen Grundsätze der Welthungerhilfe in der Auslandsarbeit vorgestellt.

4. Grundsätze der Arbeit der Welthungerhilfe

Vier zentrale Prinzipien der Welthungerhilfe sind für die Bestimmung der Position zur Zusammenarbeit mit militärischen Streitkräften grundlegend:

1. Nähe zur Bevölkerung:

Die Welthungerhilfe strebt an, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten und die Maßnahmen in die Eigenverantwortung der lokalen Bevölkerung zu übergeben. Daher strebt sie eine größtmögliche Nähe zu den Zielgruppen an. Die Zusammenarbeit mit Dorfkomitees und Selbsthilfegruppen sind zentrale Elemente ihrer Arbeit. Dies gilt, sofern möglich, nicht nur im Rahmen von Entwicklungshilfeprojekten sondern auch für Nothilfprojekte, insbesondere im Übergang zum Wiederaufbau.

2. Sicherheit durch Akzeptanz:

Bedingt durch das Prinzip der Nähe zur Bevölkerung setzt die Welthungerhilfe zur Herstellung von Sicherheit nicht auf Schutzmaßnahmen (z.B. gepanzerte Fahrzeuge) oder Abschreckung (z.B. bewaffneten Begleitschutz) sondern darauf, dass sie als Organisation akzeptiert ist. Diese Akzeptanz versucht sie nicht nur bei der lokalen Bevölkerung sondern auch bei allen Konfliktparteien gleichermaßen zu erreichen. Die Sicherheit des Personals der Welthungerhilfe genießt größte Priorität.

3. Unabhängigkeit:

Um Entscheidungen ohne äußere Zwänge treffen zu können, legt die Welthungerhilfe Wert darauf, nicht in die Abhängigkeit von anderen Akteuren zu geraten. Ihre Unabhängigkeit nutzt die Welthungerhilfe insbesondere, um nach ihren eigenen Prinzipien bedarfsorientiert handeln zu können.

4. Effektivität und Effizienz der Hilfe:

Im Rahmen ihrer Arbeit strebt die Welthungerhilfe eine größtmögliche Wirksamkeit und Nachhaltigkeit an. Im Sinne der Harmonisierung strebt sie die Koordination mit anderen Organisationen an, die im Bereich der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

Diese vier Grundsätze bilden die Basis der Position der Welthungerhilfe zur Zusammenarbeit mit militärischen Streitkräften. Allerdings werden diese Grundsätze je nachdem, welche Rolle das Militär in einem Land spielt, unterschiedlich beeinflusst. Im nächsten Abschnitt wird daher die systematische Unterscheidung des Militärs in Konfliktparteien und Nicht-Konfliktparteien eingeführt.

5. Arbeitskontexte und Rolle des Militärs

Es gibt zahlreiche verschiedene Kontexte, in denen eine Interaktion zwischen der Welthungerhilfe und dem Militär stattfinden kann. Die Welthungerhilfe ist in vielen Ländern tätig, in denen Kriege oder Naturkatastrophen erhebliche Schäden angerichtet haben und in denen auch militärische Akteure aktiv sind. Militär kann auftreten in Form von UN-Missionen, internationalen Eingreiftruppen, einer Besatzungsmacht und

in Form von nationalen Armeen und nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen. Egal in welchem Rahmen eine Interaktion mit dem Militär abgewogen wird, ist es wichtig danach zu unterscheiden, ob es sich um eine Konfliktpartei handelt oder nicht.

1. Konfliktpartei:

Zu den Konfliktparteien gehören in jedem Fall die in den Konflikt eingebundenen bewaffneten Akteure (nationales Militär und nicht-staatliche bewaffnete Gruppen). Weiterhin gehören zu den Konfliktparteien Besatzungsmächte und internationale Eingreiftruppen egal ob unter Führung der NATO oder nicht und unter bestimmten Umständen auch UN-Missionen, nämlich wenn sie ein Mandat nach Kapitel VII, Abschnitt 42 besitzen, das die Anwendung von Gewalt erlaubt.

2. Keine Konfliktpartei:

Militärische Akteure können in manchen Fällen auch nicht zu den Konfliktparteien zählen. Ein Beispiel hierfür ist der Einsatz von Militär in Naturkatastrophen (jedoch nicht, wenn es sich um „complex emergencies“ handelt, in denen Konflikte mit Naturkatastrophen zusammentreffen). Ein weiteres Beispiel sind UN-Missionen, die nach Kapitel VI der UN Charta mandatiert sind und den Einsatz von Gewalt ausschließen.

Grundsätzlich gilt: sobald es sich bei dem Militär um eine Konfliktpartei handelt, findet eine sehr viel schärfere Abgrenzung statt bei gleichzeitigen verstärkten Bemühungen um die Akzeptanz der Arbeit der Welthungerhilfe bei allen Konfliktparteien. Um diese Akzeptanz herzustellen, sieht die Welthungerhilfe besonders in Konflikten mit internationaler Beteiligung, in denen die UN, die NATO oder andere Koalitionen als Parteien involviert sind, von Tätigkeiten ab, die als parteiisch wahrgenommen werden könnten.⁵

6. Position der Welthungerhilfe zur Interaktion mit dem Militär

Es bestehen unterschiedliche Möglichkeiten der Interaktion mit dem Militär. Idealtypisch lassen sich mindestens fünf Interaktionsformen unterscheiden: informelle Kontakte, operative Abstimmung, Austausch von sicherheitsrelevanten Informationen, Nutzung der militärischen Infrastruktur und gemeinsame Implementation. In der folgenden Darstellung

⁵ Dies betrifft insbesondere Entwicklungshilfe-Projekte, die eine politische Ausrichtung haben, beispielsweise Demokratieförderungsprojekte.

wird nacheinander die Position der Welthungerhilfe im Hinblick auf die Interaktion mit dem Militär, wenn es sich um eine Konfliktpartei handelt und wenn es sich nicht um eine Konfliktpartei handelt, dargestellt. Dabei werden die verschiedenen Interaktionsformen systematisch auf die Grundprinzipien der Welthungerhilfe bezogen. Stellen sie diese in Frage oder fördern sie sie bzw. verhalten sie sich neutral zu ihnen?

6.1. Interaktion mit Konfliktparteien

Handelt es sich beim Militär um eine Konfliktpartei, ist größte Vorsicht bei der Interaktion geboten. Folgende Positionen im Hinblick auf die Interaktion mit dem Militär lassen sich festhalten:

1. Informelle Kontakte:

Im Rahmen von Auslandseinsätzen können sich – teilweise begünstigt durch eine gemeinsame deutsche (oder westliche) Identität – *informelle Kontakte* zum Militär ergeben, beispielsweise im Rahmen von Freizeitaktivitäten. Eine informelle Kommunikation findet nur dann statt, wenn im Rahmen der operativen Abstimmung (siehe unten) die Kommunikation mit allen Konfliktparteien und ein höchstmögliches Maß an Akzeptanz erreicht werden konnten. Das gleiche gilt für private Annehmlichkeiten, etwa den Besuch von Bars und Restaurants, die vom Militär betrieben werden. Funktioniert die operative Abstimmung mit allen Konfliktparteien, wirken sich informelle Kontakte weder auf die Effektivität der Arbeit, noch auf die Sicherheit und Nähe zur Bevölkerung sowie die Unabhängigkeit der Welthungerhilfe aus, weil eine hohe Transparenz erreicht wurde. Von freundschaftlichen Kontakten zum Militär wird generell abgesehen.

2. Operative Abstimmung:

Eine mögliche Interaktionsform ist die *operative Abstimmung* mit dem Militär und mit bewaffneten Gruppen. Inhalte der Kommunikation sind beispielsweise in welchen Regionen, welche Maßnahmen mit welchem Personal durchgeführt werden. Die operative Abstimmung mit Konfliktparteien findet immer statt, da sie eine effizientere Durchführung der Projekte ermöglicht und für Transparenz sorgt. Sie erfolgt sowohl in Deutschland⁶ als auch in den Einsatzländern. Eine

gute Abstimmung bildet die Grundlage für die Akzeptanz der Arbeit der Welthungerhilfe bei den Konfliktparteien und erhöht damit die Sicherheit für das Personal. Wichtig bei der Abstimmung ist, dass sie mit allen Konfliktparteien gleichermaßen und ausgewogen durchgeführt wird, und dass die abzustimmenden Maßnahmen für alle Konfliktparteien akzeptierbar sind. Dies ist im Allgemeinen eher der Fall, wenn sie unparteiisch sind. Eine solche Abstimmung hat auf die Nähe zur Bevölkerung und die Unabhängigkeit der Welthungerhilfe keinen Einfluss. Grundsätzlich gilt, je weniger Abstimmung stattfinden kann, desto strikter müssen die Regeln im Hinblick auf die anderen Interaktionsformen befolgt werden.

3. Weitergabe sicherheitsrelevanter Information:

Eine weitere Interaktionsform ist die Weitergabe von *sicherheitsrelevanten Informationen*. Dazu zählen beispielsweise Informationen über Aktivitäten von Konfliktparteien, über die Strukturen von Konfliktparteien oder Aufenthaltsorte. Grundsätzlich werden an Konfliktparteien keine sicherheitsrelevanten Informationen weitergegeben. Dieser Grundsatz wird an alle Konfliktparteien kommuniziert. Zwar könnte die Weitergabe von Informationen die Effizienz der Hilfe steigern und hätte vorerst vermutlich auch keine direkten Auswirkungen auf die Nähe zur Bevölkerung und die Unabhängigkeit der Welthungerhilfe. Es ist jedoch äußerst schwierig die Brisanz von Informationen abzuschätzen. Durch das Weiterleiten von Informationen an UN-Missionen – etwa über die Aktivitäten von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen in bestimmten Gebieten – könnten beispielsweise militärische Einsätze begünstigt werden. Die Welthungerhilfe würde auf diese Weise eindeutig Partei ergreifen und möglicherweise dadurch ihre Akzeptanz bei mindestens einer Konfliktpartei verlieren. Die Sicherheit des Personals würde sich dadurch erheblich verschlechtern. Über diesen Mechanismus wäre dann auch die Nähe zur Bevölkerung erheblich beeinträchtigt.

Etwas anders stellt sich die Situation im Hinblick auf die Nutzung von Informationen des Militärs oder be-

⁶ In Deutschland wird der Austausch mit den CIMIC Einheiten der Bundeswehr ausdrücklich gesucht. Auf diese Weise können gegenseitige Einblicke in die Funktionsweise der jeweils anderen Organisation ermöglicht und etwaige Missverständnisse vermieden werden.

waffneter Gruppen dar. Diese ist grundsätzlich möglich und sollte auch angestrebt werden. Sie hat keine negativen Auswirkungen auf die Prinzipien, sondern fördert im Gegenteil Sicherheit und Effizienz. Bei funktionierender Abstimmung sollte das Militär auch – anders als vielfach behauptet – nicht darauf bestehen, dass der Austausch von Informationen ein „Geben und Nehmen“ voraussetzt, denn die Gefahren und Implikationen für die Arbeit, die sich aus einer Weitergabe von Informationen ergeben, sind äußerst ungleich verteilt.

4. Nutzung institutioneller Infrastruktur:

Interaktion mit dem Militär kann durch die Nutzung der Infrastruktur des Militärs entstehen. Zur Infrastruktur zählen beispielsweise die Krankenversorgung in Lazaretten, die Postzustellung, Transportmittel und Personal, beispielsweise in Form von Begleitschutz. Die Infrastruktur des Militärs wird im Normalfall nicht genutzt, obwohl dadurch möglicherweise die Effizienz und Effektivität der Arbeit der Welthungerhilfe gesteigert werden könnte. Auf den Transport von Sachgütern und die Nutzung des Postwesens des Militärs wird daher verzichtet. Unter sorgfältiger Abschätzung der Chancen und Risiken ist eine Nutzung der militärischen Infrastruktur jedoch in äußersten Notfällen möglich. Dies gilt für Fälle, in denen akute Lebensgefahr für das Personal oder/und die Bevölkerung drohen. In diesen Fällen können Feldlazarette, Transportmittel und im schlimmsten Fall auch bewaffnete Eskorten in Anspruch genommen werden. Grundsätzlich gilt: eine Nutzung der Infrastruktur einer Konfliktpartei beeinflusst in höchstem Maße die Glaubwürdigkeit der Welthungerhilfe im Hinblick auf ihre Unparteilichkeit und wirkt sich damit auf die Akzeptanz und Sicherheit der Welthungerhilfemitarbeiter aus. Gleichzeitig verändert sich durch das gemeinsame Auftreten mit dem Militär auch die Nähe zur Bevölkerung. Die daraus entstehenden langfristigen Nachteile müssen immer gegen die kurzfristigen Vorteile abgewogen werden.

5. Gemeinsame Implementation von Projekten:

Die am weitesten reichende Form der Interaktion mit dem Militär ist die gemeinsame Implementation von Projekten. Dies bedeutet, dass sich beide Kooperationspartner unter eine gemeinsame Projektleitung unterordnen. Die gemeinsame Implementation von

Projekten unter einer gemeinsamen Leitung wird grundsätzlich vermieden. Zwar könnte dadurch gegebenenfalls die Effizienz gesteigert werden, weil optimale Absprachen getroffen werden können. Sie gefährdet jedoch insbesondere die Unabhängigkeit der Welthungerhilfe und wirkt sich auch auf die Nähe zur Bevölkerung und die Sicherheit des Personals aus. Bei einer direkten Zusammenarbeit mit dem Militär würden in den Augen der Bevölkerung die Grenzen zwischen Militär und ziviler Organisation verschwimmen. Damit stiege auch die Gefährdung des Personals der Welthungerhilfe.

Interaktion mit Konfliktparteien

Die Welthungerhilfe in der Demokratischen Republik Kongo

Seit Jahren schon tobt im Nordosten der Demokratischen Republik Kongo (DRK), in den beiden Provinzen Nordkivu und Orientale, ein blutiger Bürgerkrieg. Hintergrund des Bürgerkrieges bildet die bisher ungelöste Frage der Staatsangehörigkeit der ruandischsprachigen Bevölkerung des Kongo, die zum großen Teil schon seit der Kolonialzeit im Kongo lebt. Nach dem sich der Konflikt Ende der neunziger Jahre auch auf die Nachbarstaaten Ruanda und Uganda ausgeweitet hatte, wurde am 30. November 1999 durch die Resolution 1279 des UN-Sicherheitsrates eine Friedensmission, die MONUC, in den Kongo entsendet. Im Jahr 2005 wurde die MONUC schließlich mit einem robusten Mandat ausgestattet, das die Anwendung von Gewalt gegen die nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen erlaubt. Die Welthungerhilfe führt sowohl in Nordkivu als auch in der Provinz Orientale unterschiedliche Projekte durch. Um ihre Arbeit zu ermöglichen, unterhält sie in den Konfliktregionen Kontakte zu den verschiedenen politischen Akteuren. In Bunia, der Provinzhauptstadt von Orientale, beschäftigt die Welthungerhilfe einen ehemaligen Lehrer, der für die Kommunikation mit den bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren in den Projektgebieten zuständig ist. Auf diese Weise werden die Risiken, die mit der Arbeit im Konfliktgebiet verbunden sind vermindert. Auch mit der MONUC steht die Welthungerhilfe in Austausch. In regelmäßigen Abständen finden Treffen mit anderen NROs und der MONUC im Büro von UN OCHA statt. Ziel der Treffen

ist die Koordination der Aktivitäten der NROs untereinander und mit den Aktivitäten der MONUC. Eine Weitergabe von sicherheitsrelevanten Informationen findet nicht statt, denn die MONUC befürchtet, dass geplante Angriffe von NGO-Seite verraten werden könnten. Die Welthungerhilfe ihrerseits muss befürchten, keine Informationen von Informanten mehr zu bekommen, wenn sie diese weitergibt. Die Nutzung von Infrastruktur der MONUC findet nicht statt. Im Gegenteil, um sich von der MONUC abzugrenzen, die weiße Dienstfahrzeuge fährt, hat die Welthungerhilfe ihre vormals ebenfalls weißen Geländewagen mit grünen Streifen gekennzeichnet. Ebenso werden keine Projekte gemeinsam implementiert.

6.2. Interaktion mit Nicht-Konfliktparteien

Wenn das Militär nicht zu den Konfliktparteien zählt, etwa bei Naturkatastrophen oder im Rahmen von UN-Missionen nach Kapitel VI werden die Prinzipien der Welthungerhilfe durch die Interaktion weniger beeinträchtigt. Daraus ergeben sich andere Handlungsleitlinien:

1. Informelle Kontakte:

Informelle Kontakte mit dem Militär dürfen vom Personal der Welthungerhilfe eingegangen werden, weil davon auszugehen ist, dass das Militär bei Naturkatastrophen und im Rahmen von friedenssichernden Missionen, die keine Gewalt anwenden, bei der Bevölkerung ein gutes Ansehen genießt und auch von den Konfliktparteien positiv wahrgenommen wird.

2. Operative Abstimmung:

Eine Abstimmung findet in jedem Fall statt. Es ergeben sich die gleichen Vorteile wie unter Punkt 6.1 beschrieben. Die Regel der Gleichmäßigkeit der Kommunikation und der Akzeptanz müssen nicht im selben Maße berücksichtigt werden wie im Fall von Konfliktparteien.

3. Weitergabe sicherheitsrelevanter Information:

Informationen werden geteilt. Grundsätzlich gefährdet die Weitergabe von Informationen aus den unter Punkt 1 (informelle Kontakte) genannten Gründen weder die Sicherheit des Personals, noch die Nähe zur Bevölkerung. Die Effizienz der Projekte kann durch Informationsaustausch gesteigert werden.

4. Nutzung institutioneller Infrastruktur:

Die Infrastruktur des Militärs kann genutzt werden. Die Effizienz der Arbeit dürfte sich dadurch steigern. Aus den unter Punkt 1 genannten Gründen sind keine negativen Effekte auf die Unabhängigkeit der Welthungerhilfe, ihre Nähe zur Bevölkerung und die Sicherheit ihres Personals zu erwarten. Zudem ist das Militär in diesen Fällen maximal leicht bewaffnet und wirkt daher nicht oder weniger abschreckend.

5. Gemeinsame Implementation von Projekten:

Die gemeinsame Implementation von Projekten wird, trotz der verstärkten Interaktion mit dem Militär als nicht-Konfliktpartei, nicht angestrebt. Zwar könnte eine solche Zusammenarbeit die Effizienz der Hilfe steigern, jedoch widerspräche eine solche Vorgehensweise dem Prinzip der Unabhängigkeit. Im Fall von Naturkatastrophen sind Ausnahmen von dieser Regel möglich, weil in diesen Situationen die Zielsetzungen beider Akteure übereinstimmen und weil es sich meist um äußerst kurze Einsätze handelt.

In allen Fällen der Interaktion mit militärischen Akteuren, die keine Konfliktpartei sind, muss die Situation vorsichtig analysiert werden. Steht es zu erwarten, dass sich der Akteur in eine Konfliktpartei wandelt, z.B. im Rahmen von UN-Missionen bei Veränderung des Mandats, oder ist der Akteur nicht eindeutig zuzuordnen, z.B. im Rahmen von complex emergencies, wird er vorsichtshalber wie eine Konfliktpartei behandelt.

Interaktion mit Nicht-Konfliktparteien

Beispiel Afghanistan

Am 30. Mai 1998 erschütterte ein Erdbeben den Norden Afghanistans. Mit 4700 Todesopfern und über 100.000 Betroffenen war das Erbeben eines der schlimmsten in der Geschichte Afghanistans. Der Ort Rustak, der in der Nähe des Epizentrums des Erdbebens lag, konnte über den Landweg kaum erreicht werden. Um das Überleben der Menschen in der Region zu sichern, organisierte die Welthungerhilfe von Tadschikistan aus Hilfstransporte. Da die Erdbebenregion nur per Luft erreicht werden konnte, wurden alle verfügbaren Hubschrauber des russischen und tadschikischen Militärs genutzt. Dennoch handelte es sich um eine eigenständig von der Welthungerhilfe durchgeführte Maßnahme. Die Nutzung der Infrastruktur des Militärs stellte in diesem Fall die Akzeptanz der Welt-hungerhilfe bei der Bevölkerung nicht in Frage, weil es sich bei dem Militär nicht um Konfliktparteien handelte. Durch die Aktion konnten lebensnotwendige Zelte und Decken geliefert werden, von denen tausende Menschen profitierten.

7. Fazit

Die formulierte Position für die Interaktion mit dem Militär lässt sich zusammenfassend in einer einfachen Matrix wiedergeben:

Interaktionsmatrix		
	Konfliktpartei	Keine Konfliktpartei
Informelle Kommunikation	Nein ⁷	Ja
Operative Abstimmung	Ja	Ja
Sicherheitsrelevante Informationen	Nein	Ja
Infrastruktur	Nein	Ja
Gemeinsame Implementation	Nein	Nein

Aus dieser Position leiten sich entsprechende politische Forderungen im Hinblick auf den Einsatz der Bundeswehr ab.⁸

1. Aus Sicht der Welthungerhilfe sollte militärisches Personal klar von Vertretern der NRO unterscheidbar sein. Militärisches Personal sollte Uniformen tragen und ihre Fahrzeuge eindeutig kennzeichnen. Logos von Organisationen, die in der Humanitären Hilfe oder Entwicklungshilfe tätig sind sollten weder an Kleidung, noch an Fahrzeugen oder Ausrüstung des Militärs angebracht werden.
2. Bundeswehrpersonal sollte NRO Gelände nur nach vorheriger Terminabsprache betreten.
3. Generell sollen keine Waffen auf dem Gelände von NRO getragen werden.
4. Ein Austausch von Informationen sollte grundsätzlich außerhalb von militärischen Anlagen stattfinden können.
5. NRO verfolgen andere Ziele als das Militär, daher sollten sie von Seiten des Militärs nicht als Partner des Militärs beschrieben werden. NRO sind keine Implementierungspartner, die die humanitären Aktivitäten des Militärs durchführen.
6. Das Militär sollte keine humanitären Aktivitäten durchführen und sich auf die Bereitstellung von Sicherheit konzentrieren.

Eine größtmögliche Sicherheit des Welthungerhilfepersonals bei gleichzeitiger Effizienz und Effektivität der Hilfe kann, so die Überzeugung der Welthungerhilfe, nur durch die Befolgung der oben genannten Position und die Respektierung der oben genannten Forderungen durch die Bundeswehr erreicht werden.

⁷ Ausnahmen sind unter den in Punkt 6.1.1 spezifizierten Bedingungen möglich

⁸ Die folgenden Forderungen lehnen sich eng an die von InterAction entwickelten „Guidelines for Relations Between U.S. Armed Forces und Non-Governmental Humanitarian Organizations in Hostile or Potentially Hostile Environments“ an.

8. Weiterführende Literatur

1. Frerks, Georg /Klem, Bart /van Klinger, Marleen/ van Laar, Stefan (2006): Principles and Pragmatism. Civil – Military Action in Afghanistan and Liberia. Universität Utrecht. www.reliefweb.int/library/documents/2006/cordaid-gen-02jun.pdf
2. OCHA (2003): Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies.
3. www.humanitarianinfo.org/darfur/uploads/military/Guideline%20on%20Use%20of%20Military%20Assets%20in%20Support%20of%20UN%20Humanitarian%20Action.pdf
4. Phelan, Jake/ Wood, Graham (2005): Bleeding Boundaries. Civil-Military Relations and the Cartography of Neutrality. Ockenden International, Surrey. www.ockenden.org.uk/temp/BleedingspBoundaries.pdf
5. Steering Committee on Humanitarian Response (2004): SCHR Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of Humanitarian Assistance – 2004 Revision, Geneva. <http://act-intl.org/resources/manual/SCHRpositionpaper.doc>
6. VENRO (2003): Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe, Bonn. [www.venro.org/publikationen/archiv/Positionspapier %20 Streitkraefte %20und%20humanitaere%20Hilfe.pdf](http://www.venro.org/publikationen/archiv/Positionspapier%20Streitkraefte%20und%20humanitaere%20Hilfe.pdf)
7. Weir, Erin A. (2006): Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and the Humanitarian Imperative. KAIPTC Monograph (No.4), Accra. www.kaiptc.org/_upload/general/Mono_4_weir.pdf

Autorin

Katrin Radtke
Referentin Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe
Deutsche Welthungerhilfe e.V.
Friedrich-Ebert-Str.1
D-53173 Bonn
Phone: +49-228-2288-112
Fax: +49-228-2288-188
E-mail: katrin.radtke@dwvh.de

Autorin dieses Standpunktes ist Katrin Radtke unter Mitarbeit von Theo Riedke. Standpunkte erscheinen unregelmäßig und präsentieren Informationen und Analysen zu zentralen entwicklungspolitischen und humanitären Fragen.