

MILITÄR UND FLÜCHTLINGSSCHUTZ
EIN KOMMENTAR AUS HUMANITÄRER SICHT
ULRIKE VON PILAR UND PIA PRANGENBERG¹

Das Schlagwort vom „humanitären Krieg“ der NATO im Kosovo hat die Diskussion um die Aufgaben und den Charakter der humanitären Hilfe einerseits und des Militärs andererseits neu entfacht. Wo immer in den letzten zehn Jahren – also seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation zu Zeiten des Kalten Krieges – das Militär im Kontext aktueller bewaffneter Konflikte von außen eingegriffen hat, wurden diese Aktionen schnell und sehr salopp mit dem Etikett „humanitär“ versehen: Man denke an den Nord-Irak, Somalia, Bosnien, Ruanda/Zaire und jetzt den Kosovo-Krieg.

„Humanitär“ wird heute so ziemlich alles genannt, was im weitesten Sinne mit menschenfreundlichen Motiven begründet wird, und dieser diffuse Gebrauch des Begriffes trägt nicht unbedingt zur Klarheit des Konzepts und zur Effizienz der Hilfe bei. Denn auch wenn man vielen Menschen und ihren Handlungen eine humanitäre Intention zusprechen kann, so gibt es doch klare Regeln dafür, wie humanitäres Handeln definiert wird. Diese Regeln sind unter anderem festgelegt im humanitären Völkerrecht wie auch im Code of Conduct der *Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung*, den 187 Hilfsorganisationen unterschrieben haben.² Nicht jede menschenfreundlich intendierte Aktion verdient die Bezeichnung „humanitär“; die Form des Handelns muss bestimmten Minimalforderungen genügen. Vermischt man jedoch die Ebenen der Form und der Intention, so kann die resultierende Verwirrung gravierende Auswirkungen auf Menschen in großer Not haben.

Die sogenannten humanitären Aktivitäten der Bundeswehr, insbesondere in den Flüchtlingslagern in Mazedonien, haben offensichtlich ihre Reputation gestärkt, und die Anfang der neunziger Jahre noch heftig geführte Diskussion um die „out-of-area“ Einsätze scheint sich auch unter dem Eindruck dieser humanitären Legitimation erledigt zu haben. Während aber die Politiker in Deutschland wie in anderen NATO-Ländern das Feld der humanitären Hilfe für ihre Armeen entdeckt haben und auf diesem Gebiet ein Betätigungsfeld für die Armeen der Zukunft sehen, wächst das Unbehagen bei vielen Hilfsorganisationen. Und dies nicht so sehr, wie manchmal leichtfertig dargestellt wird, aus Konkurrenzgründen, sondern in erster Linie aufgrund problematischer Erfahrungen mit dem Militär. Die Konfusion im Gebrauch des Begriffes „humanitär“ hat schwerwiegende Konsequenzen, und die Kolonisierung dieses Begriffes durch Politiker und Institutionen aller Couleur mag zwar deren Image aufbessern, aber den Opfern ist damit noch nicht geholfen. Denn wenn die humanitäre Hilfe als Instrument unserer Regierungspolitik eingesetzt und gesehen wird, dann werden auch die humanitären Organisationen als Teil der Regierungs- oder NATO-Politik gesehen, verlieren ihre Glaubwürdigkeit und damit die Möglichkeit, Menschen in großer Not zu erreichen. Denn welche militärische Gruppierung würde eine „NATO-Organisation“ als Helfer in einem Konflikt zulassen, wenn die NATO als Gegner angesehen wird?

Daraus ergeben sich wichtige grundsätzliche Überlegungen: Es geht um das Verständnis dessen, was humanitäre Hilfe ist und sein muss, um glaubwürdig und damit wirksam sein zu

¹ Die Autorinnen arbeiten beide im Büro der deutschen Sektion von *Médecins Sans Frontières*. Die von ihnen wiedergegebenen Meinungen sind persönlich und stellen keine offizielle Position von *Ärzte ohne Grenzen* dar.

² Dieser Verhaltenskodex besteht aus 10 Punkten, die grundlegende Verhaltensregeln für humanitäre Organisationen formulieren. Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung führt eine öffentliche Liste aller Nichtregierungsorganisationen, die diese 10 Prinzipien unterzeichnet haben.

können. Das größte Problem für die humanitäre Hilfe ist dabei, überhaupt Zugang zu Menschen in Not zu erhalten. Gleichzeitig geht es um die Frage nach der Rolle des Militärs in den aktuellen Konflikten: mit oder ohne UN-Mandat, friedenssichernd, friedensschaffend, „humanitär“ tätig oder schlicht kriegführend.

Die spezifische Frage nach der Rolle des Militärs für den Schutz von Flüchtlingen ordnet sich ein in die umfassendere Problematik der „humanitären“ Aufträge des Militärs bzw. seiner Rolle in der humanitären Hilfe oder, noch allgemeiner, nach der Zusammenarbeit von Militär und humanitären Organisationen und deren Grenzen. Da die öffentliche Debatte über die humanitäre Hilfe in Deutschland bisher sehr viel weniger intensiv geführt worden ist als die über Menschenrechte oder Entwicklungshilfe, sollen kurz die wesentlichen Prinzipien und Charakteristika der humanitären Hilfe vorgestellt und diskutiert werden. Daraus ergibt sich eine erste Standortbestimmung der humanitären Hilfe und damit bereits wesentliche Aspekte der Rolle des Militärs. Nach einigen Schlaglichtern auf die Erfahrungen im Irak, in Somalia, Ruanda und Bosnien sollen kurz Erfahrungen aus dem Kosovo-Krieg, die sich insbesondere auf die Rolle des Militärs in den Flüchtlingslagern beziehen, diskutiert werden.

Die folgenden Überlegungen beziehen sich in erster Linie auf die Tätigkeit humanitärer Organisationen oder des Militärs im Kontext bewaffneter Konflikte, insbesondere in Situationen, in denen das Militär einer der kriegführenden Parteien angehört wie im Kosovo. Wegen der politisch weniger komplexen Situation sind Einsätze zur Rettung der Opfer von Naturkatastrophen nicht im gleichen Maße problematisch. Das Gesagte bezieht sich nicht in erster Linie auf die Bundeswehr, sondern auf militärische Verbände generell. Wenn speziell die Bundeswehr gemeint ist, wird dies erwähnt.

Die Hauptgedanken zu diesem Thema können in den folgenden Thesen zusammengefasst werden:

Grundsätzliche Überlegungen:

1. Humanitäre Hilfe kümmert sich um die spezifischen Bedürfnisse der Zivilbevölkerung in Situationen von Krieg und Gewalt. Ihre wichtigste und schwierigste Aufgabe ist es, diese Menschen zu erreichen. Die humanitären Prinzipien der Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität sind unverzichtbar und fundamental. Humanitäre Hilfe darf niemals ein Instrument der Politik sein. Die Glaubwürdigkeit und damit die Wirksamkeit der humanitären Hilfe beruhen auf der Respektierung dieser Prinzipien.
2. Das Militär, unter welchem Mandat auch immer, hat grundsätzlich andere Interessen, Motive und Ziele als die humanitäre Hilfe. Es handelt immer in einem von der Regierung formulierten nationalen Interesse. Das Militär ist per definitionem kein humanitärer Akteur. Humanitäre Hilfe kann nur von zivilen unabhängigen Organisationen geleistet werden.
3. Militär und humanitäre Hilfe können in einer Krise komplementäre Funktionen erfüllen, die jeweils legitim und wichtig für den Schutz der Bevölkerung sind; aber diese müssen klar voneinander unterschieden sein: Humanitäre Hilfe richtet sich an die Opfer des Krieges, ein militärischer Einsatz im allgemeinen gegen einen Gegner. Die Ambivalenz des Begriffs der „humanitären Intervention“ ist verwirrend und kann gefährliche Konsequenzen haben.

Die politische Dimension:

4. Seit einigen Jahren treffen Militär und humanitäre Hilfe immer öfter unter der Überschrift „Militärischer Schutz für humanitäre Hilfsaktionen“ zusammen. Dies hat in den letzten Jahren im Nord-Irak, in Somalia und auf dem Balkan zu großen Schwierigkeiten geführt.
5. In Bosnien wie in Ruanda wurden die „humanitären“ Aktivitäten des Militärs als Alibi für politisches Versagen, zur Verschleierung politischer Inaktivität oder zur Vermeidung von Flüchtlingsströmen eingesetzt. Im Kosovo dienten die „humanitären“ Aktionen auch einem propagandistischen Ziel.

Die praktische Dimension:

6. Abgesehen von grundsätzlichen Bedenken können „humanitäre“ Aktivitäten des Militärs in Flüchtlingslagern durch Unkenntnis und Inkompetenz zu gravierenden Problemen in der Flüchtlingsversorgung und bezüglich des Flüchtlingsschutzes führen. Humanitäre Hilfe ist mehr als Technik und Logistik.
7. Bezüglich des Schutzes der Flüchtlinge in Albanien und Mazedonien während des Kosovo-Krieges haben sich Probleme gezeigt, die auf die schwache Präsenz des *Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen* (UNHCR) und die teilweise massive, politisch motivierte Einmischung des Militärs zurückzuführen sind. Eine Gefährdung der Sicherheit sowohl der Flüchtlinge wie der Helfer kann daraus resultieren.
8. Das Militär, vorausgesetzt es ist nicht Kriegspartei, kann eine wichtige Funktion bei der Unterstützung humanitärer Aktionen erfüllen, wie z.B. Luftaufklärung, Transport, Minenräumung, solange die Koordination in ziviler Hand bleibt und zivile Organisationen nicht in der Lage sind, diese Aufgaben zu erfüllen. Dann allerdings muss das Militär sich mit den humanitären Organisationen koordinieren.

Schlussfolgerungen:

9. Konkret für Deutschland gilt: Die Bundesregierung braucht ein politisches Konzept für die humanitäre Hilfe; für sie wie auch für die Bundeswehr muss es einen Verhaltenskodex in der humanitären Hilfe geben wie es ihn für die privaten Hilfsorganisationen schon gibt. Wenn es der Bundesregierung in erster Linie um humanitäre Hilfe für die Opfer bewaffneter Konflikte geht und erst in zweiter Linie um innen- und außenpolitisch wirksame Öffentlichkeitsarbeit für Deutschland und die Bundeswehr, dann muss sie aktiv die Unabhängigkeit der humanitären Organisationen unterstützen, die UN stärken und das Verteidigungsministerium sowie die Bundeswehr aus der humanitären Hilfe heraushalten.
10. Auch die humanitären Organisationen sind verantwortlich für die Respektierung und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der humanitären Prinzipien. Sie müssen daher ihr Verhältnis zum Militär, in Deutschland zur Bundeswehr, dringend klären. Es wäre wünschenswert, wenn auch nicht wahrscheinlich, dass sich ein breiter Konsens über die notwendige Distanz der humanitären Organisationen zum Militär herstellen ließe.

Zu These 1:

Die humanitäre Hilfe ist eine äußerst pragmatische und bescheidene Angelegenheit: Sie nimmt den Krieg als Faktum und besteht in der Folge Jean-Jacques Rousseaus und der Aufklärung „nur“ darauf, dass selbst in Krieg und schwerwiegenden Krisen ein Mensch in großer Not das Recht auf Hilfe und Respekt für seine Würde hat. Das ist das Minimum dessen, was jede menschliche Gesellschaft sich und anderen Menschen schuldet. So haben es

fast alle Staaten dieser Welt in den Genfer Konventionen des humanitären Völkerrechts unterschrieben. Dies bleibt eine der großen Errungenschaften unserer Zivilisation.

Die aus dem humanitären Völkerrecht abgeleiteten Bedingungen und Regeln für humanitäre Hilfe legen fest, dass humanitäre Aktionen nur solche sind, die den Bedingungen der Unparteilichkeit, der Unabhängigkeit und der Neutralität genügen. Diese Bedingungen haben einen Sinn – nur wenn sie erfüllt sind, kann humanitäre Hilfe ihren Zweck erfüllen: Menschen in einer schweren Krise zu retten, sie zu schützen und ihnen beizustehen, bis sie selbst wieder in der Lage sind, für sich zu sorgen. Und gerade dies war die grundlegende Idee Henri Dunants, des Vaters des humanitären Völkerrechts und Gründers des Roten Kreuzes: Die Schaffung einer humanitären, unparteilichen, ständigen Organisation, unabhängig von den Staaten, aber in völkerrechtlich verbindlichen Verträgen anerkannt durch die Staaten, die als einzige Aufgabe hat, sich um Verwundete, Gefangene und die von der Gewalt betroffene Zivilbevölkerung zu kümmern.

Humanitäre Hilfe darf keine anderen Interessen und keinen anderen Auftrag haben als Menschen in großer Not zu Hilfe zu kommen. Insbesondere darf humanitäre Hilfe nicht politischen, ökonomischen oder religiösen Interessen unterworfen sein. Dabei bedeutet das zentrale Prinzip der Unparteilichkeit, dass alle Menschen ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen oder ethnischen Gruppe ein Recht auf Hilfe haben, und dass diese Hilfe nur ihren Bedürfnissen entsprechend geleistet wird. Kurz gesagt: Es gibt keine guten und schlechten Opfer. Um diese Unparteilichkeit realisieren zu können, muss die humanitäre Hilfe, müssen also insbesondere die Hilfsorganisationen unabhängig sein und ihre Mittel nur im Interesse der Menschen in Not und ihrer Bedürftigkeit gemäß einsetzen. Die Neutralität schließlich verbietet es den humanitären Organisationen, im jeweiligen Konflikt Partei für die eine oder die andere Seite zu ergreifen. Sie gestattet es (zumindest in der Theorie) den Konfliktparteien, die humanitären Helfer zuzulassen, da sie sich nicht am Konflikt beteiligen und somit im Prinzip keine Bedrohung darstellen. So haben es die Staaten in den Genfer Konventionen unterschrieben.

Dies ist eine sehr knappe Zusammenfassung der Grundaussagen dieser Konventionen und des Code of Conduct der *Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung*, deren Grundsätze sich so oder so ähnlich in den Statuten vieler Hilfsorganisationen finden.³ Dies sind keine beliebigen Prinzipien, sondern die Minimalbedingungen, die humanitäre Hilfe erfüllen muss, wenn sie in allen Konfliktsituationen von allen Parteien als „humanitär“, als nur den Interessen der Opfer verpflichtet anerkannt werden soll. Die Einhaltung dieser Prinzipien macht die Glaubwürdigkeit der humanitären Hilfe und damit ihre Fähigkeit, leidende Menschen zu erreichen, aus. Aktionen und Organisationen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, können nicht humanitär genannt werden – ihre Absicht mag noch so gut sein.

Von dieser Glaubwürdigkeit wird es abhängen, ob die humanitären Organisationen die größte Herausforderung an ihre Arbeit bestehen können: Wie kann die humanitäre Hilfe den Zugang zu Menschen in Not sichern? Nicht einmal in Tschetschenien (und übrigens auch nicht im Kosovo während des Krieges) konnten humanitäre Organisationen tätig werden. Die Zivilbevölkerung wurde völlig alleingelassen in diesem Krieg, obwohl Russland sich in den Genfer Konventionen verpflichtet hat, humanitäre Hilfe zu ermöglichen. Da die Regionen der Welt, von denen man nichts weiß, naturgemäß nicht in den Medien auftauchen, wird von dem Mangel an Zugang zu leidenden Menschen viel zu wenig gesprochen. Auch die Hilfsorganisationen berichten eher von den Situationen, in denen sie arbeiten können, als von

³ Vgl. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC): *World Disasters Report 1997*, Oxford 1997 und Jean, François (Hrsg.): *Populations in Danger*, London 1992.

denen, zu denen ihnen der Zugang verweigert wird. Ob es um die Demokratische Republik Kongo oder Angola oder Kolumbien geht – Millionen von Menschen bräuchten dringend Hilfe, sind aber unerreichbar. Auch deshalb, weil humanitäre Organisationen oft nicht mehr als neutral, sondern als humanitärer Arm einer Regierung und damit als politisch bedrohlich für die jeweiligen Kriegsparteien gelten können.

Zu These 2:

Um ihre Funktion insbesondere in komplexen bewaffneten Konflikten erfüllen zu können, müssen humanitäre Organisationen in den Augen der betroffenen Bevölkerung, aber auch in den Augen der Konfliktparteien, glaubwürdig, d.h. unabhängig von den politischen Interessen anderer Mächte sein. Damit ist das Militär als Repräsentant politischer Macht per definitionem kein humanitärer Akteur und kann auch nicht zum humanitären Akteur umdefiniert werden. Nicht etwa, weil die Intention des Handelns der einzelnen Soldaten nicht humanitär motiviert sein mag, sondern deswegen, weil die Funktionen des Militärs ganz anders definiert sind: Eine unparteiliche Armee macht keinen Sinn; sie ist immer Partei insofern sie Schutz für die eigene Nation bzw. den eigenen Staat zu gewährleisten hat oder entsprechend subsidiär international tätig ist. Die Unparteilichkeit ist verletzt, da es immer „Freund und Feind“ gibt. Das Militär ist niemals unabhängig von politischen Interessen – so hoffen wir doch wenigstens: Es ist schließlich eine der großen Leistungen zumindest unserer westlichen Demokratien, dass das Militär der demokratisch gewählten Regierung untergeordnet ist und ihren Befehlen gehorcht. Neutralität schließlich und militärische Aktion schließen sich per definitionem aus. Das ergibt sich bereits aus dem Fahneneid, den jeder Soldat leisten muss. Und während das Militär der Politik unterworfen ist, muss die humanitäre Hilfe auf Distanz zur Politik gehen, sonst wird sie in den Konflikt gezogen und verliert die Möglichkeit, Opfer aller Seiten zu versorgen.

In Gesprächen mit Vertretern der Bundeswehr wird immer wieder klar, dass sie nur dann im humanitären Bereich tätig wird, wenn außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik betroffen sind (mit Ausnahme von Naturkatastrophen). So waren die Entscheidungen für humanitäre Aktivitäten in Mazedonien klar politisch bestimmt.⁴ Und auch die zivilen Aktivitäten der Bundeswehr im Rahmen der SFOR und KFOR Einsätze, die oft irreführenderweise als „humanitär“ bezeichnet werden, dienen immer auch einem politischen Zweck, wie die Bundeswehr selbst berichtet: Sie sind zum einen flankierende Maßnahmen für die Rückführung der Flüchtlinge, zum anderen dienen sie der „force protection“ – also als vertrauensbildende Maßnahmen, welche die Akzeptanz der Truppe bei der Bevölkerung fördern sollen.

Das Militär verfolgt naturgemäß kurzfristige Ziele. Da es dem Langzeitwohlergehen der Bevölkerung nicht verpflichtet ist, bleibt die Koordination der Maßnahmen eher auf eigene als auf langfristige Interessen der Opfer gerichtet. Streitkräfte sind selten lange vor Ort. Das kann dazu führen, dass sie z.B. in Flüchtlingslagern kurzfristig mit einem hohen Versorgungsstandard Eindruck machen können. Sie müssen jedoch diesen Standard langfristig nicht einhalten, was dann von den Hilfsorganisationen erwartet wird, die das weder können noch wollen.

Humanitäre Hilfe als Werkzeug der Öffentlichkeitsarbeit und als Teil des politischen Instrumentariums einzusetzen, widerspricht den von der Regierung selbst garantierten Prinzipien und bedroht damit nicht nur auf dem europäischen Schauplatz die Unabhängigkeit

⁴ Vgl. UNHRC Expertenbericht.

der humanitären Hilfe. Denn wenn humanitäre Hilfe als politisches Instrument unserer Regierungen gesehen wird, dann werden bald auch die Hilfsorganisationen überall auf der Welt als parastaatliche Organisationen gesehen. Die Abgrenzung zwischen dem militärischen und dem humanitären Verantwortungsbereich ist daher im Interesse aller Beteiligten wichtig; wenn sie nicht erfolgt, dann kann dies zu einer Unterwanderung des Völkerrechts und der humanitären Normen beitragen – dies sollte wohl kaum die intendierte Folge sein. Um diese Grundlagen der humanitären Arbeit besser zu verstehen und damit die Arbeitsweise, die Prioritäten und die Bedürfnisse der humanitären Organisationen besser zu verstehen, sollte dieses Thema einen wichtigen Platz im Ausbildungskanon zumindest der Offiziere einnehmen.

Zu These 3:

Humanitäre Hilfe kann der Bevölkerung helfen, einen Konflikt oder eine schwere Krise zu überleben. Humanitäre Hilfe richtet sich aber nicht an die Konfliktursachen, kann keine Lösung anbieten und keine Konflikte beenden – das ist die Domäne und die Verantwortung der Politik. Problematisch wird es, wenn diese politische Intervention ebenfalls mit dem Wort „humanitär“ bezeichnet wird. In Situationen extremer Gewalt kann die Politik auf das Militär zurückgreifen und mit dem Mittel der bewaffneten Intervention versuchen, die Gewalt einzudämmen und die Menschen vor Massakern und Terror zu schützen. Beide Aktivitäten, die humanitäre und die militärische, sind je nach Situation notwendig; sollen sie aber wirksam sein, dann müssen sie unabhängig voneinander eingesetzt werden. Und eine noch so legitime politische oder militärische Aktion als „humanitär“ zu bezeichnen, verursacht gefährliche Verwirrung. Denn die Wahrnehmung der humanitären Hilfe als politisch motivierte Einmischung kann die humanitären Helfer zu unerwünschten Personen oder gar Zielscheiben machen. Schickt man andererseits Soldaten im humanitären Gewand auf den Schauplatz eines Konfliktes, dann entwaffnet man sie sozusagen und riskiert damit sinnlos ihr Leben, wie beispielsweise in Bosnien.

Die „Einmischung“ einer humanitären Organisation auf der Basis humanitärer Prinzipien ist etwas grundsätzlich anderes als die Intervention, etwa mit militärischen Mitteln, eines Staates in einem anderen gegen dessen Willen. Wenn Staaten und Nichtregierungsorganisationen durch das allem übergestülpte Etikett „humanitär“ auf dieselbe Ebene gestellt werden, wirft es auf die Organisationen den gleichen berechtigten Verdacht der Heuchelei und politischen Hintergedanken, der im Falle einer sogenannten humanitären Intervention auf den Staaten lastet. Humanitäre Hilfe droht dann, als Teil der militärischen oder Kriegshandlungen gesehen zu werden.

„Die Freiwilligen der humanitären Organisationen haben aber genauso wenig Lust wie Journalisten, mit Soldaten verwechselt zu werden. Dies ist allerdings unvermeidlich, wenn Soldaten und Helfer unter dem gleichen Banner marschieren. So hatte sich z.B. in Somalia die Anzahl der Angriffe auf Angehörige der Hilfsorganisationen seit der Landung der amerikanischen Truppen stark erhöht. Die Organisationen, die in Konfliktgebieten arbeiten, haben schon genug Schwierigkeiten, man sollte ihnen nicht noch künstlich neue machen. Vergessen wir nicht, dass 95 Prozent der Projekte in Kriegssituationen ohne jegliche Anwesenheit ausländischer Truppen ausgeführt werden.“⁵

Die Logik des Krieges und des bewaffneten Kampfes ist eine andere als die Logik der humanitären Hilfe. Die verzweifelten Menschen in den bedrohten Enklaven von Vukovar oder Srebrenica haben von den UN-Soldaten sicher nicht in erster Linie humanitäre Hilfe

⁵ Brauman, Rony/Biberson, Philippe: „Le droit d'ingérence est un slogan trompeur“, in: *Le Monde* (23. Oktober 1999), S. 5.

erwartet – sondern Schutz vor den Angreifern und Kampf gegen die Kriegstreiber, eine Beendigung der Kriegsgräuelt. Man beendet einen Krieg nicht mit humanitärer Hilfe – politische Probleme brauchen politische Lösungen; humanitäre Probleme wie die Versorgung von bedrohten Menschen brauchen humanitäre Lösungen so wie oben beschrieben.

Zu These 4:

Manche der militärischen Interventionen der letzten Jahre, die humanitär begründet wurden, hatten den Schutz der humanitären Hilfe und der Helfer zum Ziel. Viele Soldaten scheinen ernsthaft zu glauben, dass humanitäre Hilfe ohne militärischen Schutz gar nicht möglich sei. Dabei ist militärischer Schutz von Hilfsoperationen ein Phänomen der vergangenen zehn Jahre. Während der Zeit des Kalten Krieges war so etwas undenkbar, und die Hilfsorganisationen haben ganz erfolgreich vor Ort eigene Sicherheitsstrategien entwickelt. Allerdings war humanitäre Hilfe, gerade auch für Flüchtlinge, in den Konflikten der siebziger und achtziger Jahre weniger gefährlich als heute, denn zum einen sind die Konflikte unübersichtlicher geworden, reguläre Streitkräfte, Milizen, Rebellengruppen und Banditen sind oft kaum voneinander zu unterscheiden. Zum anderen richten sie sich oft direkt gegen die Zivilbevölkerung, weshalb heute die humanitären Organisationen oft mitten in den Konfliktgebieten arbeiten müssen, wenn sie die betroffene Zivilbevölkerung erreichen wollen. Das war früher nicht in diesem Maße der Fall war. Deshalb treffen heute Militär und humanitäre Organisationen öfter vor Ort zusammen, auch wenn sich der Versuch, humanitäre Hilfe durch Militär zu schützen, auf einige wenige extreme Situationen wie im Nord-Irak, Somalia oder den Balkan beschränkt.⁶

Allerdings muss man sorgfältig zwischen zwei Szenarien unterscheiden:

Im Falle von „klassischen“ friedenssichernden Missionen, die also mit der Zustimmung der Konfliktparteien eingesetzt werden, ist das Zusammentreffen von Militär und humanitären Organisationen weniger spannungsgeladen: Das Militär hat im allgemeinen einen klaren Auftrag wie z.B. Entwaffnung der Kriegsparteien, Rückführung der Flüchtlinge, Wiederaufbau des Staates und Durchführung freier Wahlen. Der humanitäre Bereich ist meist deutlich getrennt vom politischen. Wenn klar ist, dass es nicht zu einem regelrechten Zusammenspiel der beiden Parteien kommt, eine gewisse Distanz gewahrt bleibt und die Friedensmission gelingt, ist das relativ unproblematisch wie z.B. in Kambodscha. Allerdings sind in den letzten Jahren sehr viele friedensschaffende Missionen gescheitert – die UN Soldaten wurden in den Konflikt gezogen (wie zuletzt in Sierra Leone). Wird die humanitäre Hilfe als Teil des „humanitären“ Kontingents der UN gesehen, dann gerät sie in solchen Situationen fast automatisch in die Schusslinie.

Die klassischen friedenssichernden Missionen verlieren jedoch in den letzten Jahren an Bedeutung zugunsten einer größeren Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, auch friedensschaffende, also bewaffnete Einsätze zu realisieren.⁷ Die internationale Gemeinschaft schützt in erster Linie die humanitäre Hilfe und die Helfer und erst in zweiter Linie (wenn überhaupt) die von Gewalt bedrohte Bevölkerung. Die internationalen Streitkräfte, die sich mit diesem Mandat in innere Krisen einmischen, können entweder versuchen zu verhandeln, laufen damit aber Gefahr, zu Geiseln der Konfliktparteien zu werden. Oder sie entscheiden sich, ihre Waffen zu gebrauchen und können dann nicht verhindern, in den Konflikt

⁶ Vgl. Jean, François: *Helfer im Kreuzfeuer – Humanitäre Hilfe und militärische Interventionen*, Bonn 1994.

⁷ Pugh, Michael: „Military Intervention and Humanitarian Action: Trend and Issues“, in: *Disasters*, Volume 22, No. 4 (1998).

hineingezogen zu werden. Damit bringen sie – da sie unter dem Etikett „humanitär“ angetreten sind – auch die humanitäre Hilfe in Gefahr. 1992 in Somalia, wo die Interventionstruppen besonders aggressiv auftraten, ist das in furchtbarer Weise schief gegangen. Nicht nur Soldaten, sondern auch Angehörige von Hilfsorganisationen wurden zum Ziel mörderischer Attacken der sich bekämpfenden somalischen Clans.

Ähnliches spielte sich in Bosnien während des Krieges ab, als die Blauhelme mit einem „humanitären“ Auftrag, nicht mit einem militärischen, kamen: Sie sollten z.B. die Menschen in den Sicherheitszonen schützen und humanitäre Hilfe für die Bewohner und die Flüchtlinge ermöglichen, nicht aber die Mörder bekämpfen. Während des gesamten Bosnienkriegs mussten sich die Blauhelme mit der Bewachung der Hilfskonvois begnügen, griffen jedoch nie ein, um die Massaker oder die ethnischen Vertreibungen zu beenden.

Die Untätigkeit der UN-Soldaten, die damit de facto die Vernichtung der Bosnier akzeptierten, provozierte diese zu Angriffen auf die UN-Truppen, die dadurch nicht einmal mehr die humanitäre Hilfe schützen konnten und nur noch versuchten, sich selbst zu schützen.

„Wenn es soweit gekommen ist, dass man das Opfer opfert, um nicht das Leben dessen zu gefährden, der es schützen soll – dann muss man sich eingestehen, dass die Allianz von humanitärer Hilfe und Politik wahrhaft unerwartete Aspekte birgt.“⁸

Im Nord-Irak waren die „humanitären“ Streitkräfte selbst Kriegspartei, also unmittelbar in den Konflikt verwickelt. In diesem Fall wurde die „humanitäre“ Intervention als militärische Intervention interpretiert, und die Angriffe auf diese Streitkräfte und auf die zivilen Hilfsorganisationen, die mit ihnen sofort in einen Topf geworfen wurden, waren nur die logische Folge des Krieges. Da sich die alliierten Streitkräfte auf humanitäres Terrain begeben hatten, tat der irakische Gegner das gleiche und nahm ohne Zögern freiwillige Helfer unter Beschuss.

Wie sich zeigt, ist bewaffneter Schutz nicht unbedingt der beste Schutz und sicher nicht der einzig wirksame Schutz, und viele Hilfsorganisationen definieren Sicherheit entschieden nicht über Waffengewalt – im Gegenteil. Organisationen wie das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)* oder *Médecins Sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen* lehnen aus den oben dargestellten Gründen den militärischen Schutz humanitärer Aktionen ab.

Zu These 5:

Leider gibt es Situationen, in denen die Opfer von Gewalt tatsächlich nur durch einen bewaffneten Einsatz geschützt oder gerettet werden können. Das war der Fall während des Völkermords in Ruanda 1994 ebenso wie in Bosnien, als die Menschen z.B. in Gorazde oder Srebrenica von den Serben bombardiert und überrannt wurden. Leider waren in diesen Situationen unsere Regierungen nicht in der Lage oder willens, ihre militärische Macht zum Schutz der leidenden Menschen einzusetzen, sondern beschränkten sich auf die oben beschriebenen „humanitären“ Einsätze. Auch das hat zur Kompromittierung der Rolle des Militärs in den Konflikten der letzten Jahre beigetragen.

In Ruanda war Anfang 1994 nicht nur klar, dass sich Fürchterliches vorbereitete, sondern es hatte klare Hilferufe des für die UN-Truppen im Lande verantwortlichen Generals nach

⁸ Jean, François: *Helfer im Kreuzfeuer*, S. 167.

politisch-militärischer Verstärkung gegeben.⁹ Obwohl schnell nach Beginn der Massaker klar und auch international bekannt war, dass es sich um einen Völkermord handelte, wurden die vorhandenen UN-Truppen bis auf ca. 300 Mann abgezogen und die Bevölkerung ihrem Schicksal überlassen. Man schätzt, dass in drei Monaten ungefähr eine Million Menschen umgebracht wurde – in vollem Wissen der internationalen Gemeinschaft. Aus der Erfahrung der im Land verbliebenen UN Soldaten und aus dem Einsatz der französischen Truppen in der „zone turquoise“ ist bekannt, dass bei verstärkter UN Militärpräsenz viele hätten gerettet werden können. Als dann nach dem Sieg der Ruandisch-Patriotischen Front die für den Völkermord Verantwortlichen weit über eineinhalb Millionen Menschen in einem beispiellosen Exodus in die Nachbarländer trieben und in den dort entstehenden riesigen Flüchtlingslagern die Cholera ausbrach, es also um humanitäre Hilfe ging, da waren die Militärs plötzlich alle zur Stelle und halfen humanitär. In den Augen vieler Menschen ist es pervers, einem Völkermord zuzusehen und die militärischen Mittel, die es gab, nicht zu nutzen, um dann eine spektakuläre humanitäre Aktion zu starten, als die eigentliche Katastrophe vorbei war. Diese Art, humanitäre Hilfe als Alibi für politischen Unwillen und Gleichgültigkeit zu benutzen, ist schlimme Heuchelei und hat das sogenannte humanitäre Engagement der UN-Truppen wie aller Militärs aufs Schwerste diskreditiert. Die neue, erhoffte humanitäre Weltordnung hatte sich in Luft aufgelöst.

Bezogen auf die Flüchtlingsversorgung während des Kosovokrieges muss das „humanitäre“ Engagement der NATO in einem größeren sicherheitspolitischen und -strategischen Rahmen gesehen werden. Stand die Existenzberechtigung des Verteidigungsbündnisses während des Kalten Krieges nie außer Frage, änderte sich dies mit der Auflösung des Warschauer Pakts und der Sowjetunion im Jahr 1991. Die NATO wurde plötzlich mit der Frage konfrontiert, ob ihr Weiterbestehen überhaupt noch sinnvoll sei. Schließlich existierten die alten Feindbilder nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr. Es war klar, dass die NATO ohne neue Aufgaben nicht überleben würde. Es kam daher zu einer Strategiediskussion, die mit der Vorstellung des sogenannten „neuen strategischen Konzepts der NATO“ im April des Jahres 1999 in Washington - übrigens inmitten des Kosovo-Krieges - vorerst ihren Abschluss fand. In der „neuen“ NATO steht die Bündnisverteidigung, die einstige *raison d'être* der NATO und das heutzutage wohl am wenigsten wahrscheinliche Szenario, nicht mehr im Vordergrund. Zu den neuen Bedrohungen gehören u.a. auch Konflikte, die zwar außerhalb der Bündnisgrenzen stattfinden, sich aber z.B. durch die Verursachung von Flüchtlingsströmen auch indirekt auf die NATO-Mitgliedsstaaten auswirken können. Im neuen Konzept der NATO wird daher die Notwendigkeit von friedensschaffenden Maßnahmen und Krisenmanagement hervorgehoben. Damit verlässt die NATO das Konzept der kollektiven Verteidigung und wendet sich hin zu einer offensiven Einklage gemeinsamer Werte und Interessen ohne direkt bedroht zu sein. Der Begriff der gemeinsamen Interessen ist allerdings dehnbar und kann je nach Bedarf ausgeformt werden. Der angeblich nur aus humanitären Gründen geführte Kosovo-Krieg ist ein Paradebeispiel, denn in diesem Krieg waren diese Interessen eindeutig auch machtpolitischer und nicht nur humanitärer Natur.

Ein wesentlicher Faktor für ein verstärktes Engagement der NATO in der humanitären Hilfe war - neben dem politischen Ziel, den Kosovo-Flüchtlingen zu helfen und damit u.a. einen Flüchtlingsstrom nach Westeuropa zu verhindern - die Tatsache, dass in Europa die Gefahr einer Ablehnung des NATO-Einsatzes durch die Bevölkerung wuchs. Insbesondere die Bundesregierung sah sich mit einem politischen Dilemma konfrontiert, da sie in der Tradition sozialistisch-pazifistischer Politik militärische Interventionen von vorneherein gegenüber den eigenen Anhängern rechtfertigen musste. Es gab also insgesamt auf der Seite der NATO das

⁹ Dallaire, Romeo: „The End of Innocence: Rwanda 1994“, in: Moore, Jonathan: *Hard Choices – Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Oxford 1998.

Bedürfnis, den Einsatz der Streitkräfte möglichst menschenwürdig bzw. -freundlich erscheinen zu lassen. Indem die NATO die Aktivitäten von Hilfsorganisationen unterstützte und sich dann auch selbst zum humanitären Helfer stilisierte, schuf sie ein Gegengewicht zu den schrecklichen Bildern wie dem bombardierten Flüchtlingstreck. Sie konnte so auch erfolgreich von dem Vorwurf ablenken, die Flüchtlingskatastrophe sei eine Konsequenz der Angriffe. Dem einseitigen Bild der eigenen kämpfenden Armee wurde also in der Öffentlichkeit bewusst das Bild der NATO-Armee im humanitären Einsatz entgegengesetzt, um so den Krieg insgesamt positiver erscheinen zu lassen und ihn vor der eigenen Bevölkerung zu legitimieren. Je deutlicher sich abzeichnete, dass die NATO ihr Hauptkriegsziel, die Verhinderung einer humanitären Katastrophe, nicht erreichen würde und sie stattdessen möglicherweise sogar mitverursachte, desto ausgeprägter wurde das Bedürfnis, einen Gegenpol in der öffentlichen Meinung zu fördern. Dazu eignete sich die "humanitäre Hilfe" der eigenen militärischen Führung besser als die unter der Koordination des UNHCR geleistete Hilfe, und dies wurde dann auch von den NATO-Regierungen besonders medienwirksam umgesetzt. Humanitäre Hilfe als Imagepflege.

Dies wird bestätigt durch den Bericht einer unabhängigen Expertenkommission, die im Auftrag des UNHCR die Flüchtlingshilfe während des Kosovo-Krieges evaluiert hat.¹⁰ Dort findet sich die folgende Feststellung:

„The situation [gemeint sind die humanitären Aktivitäten des Militärs – Anmerkung der Autoren] certainly encouraged impressions that a humanitarian label was being used as a cover for military functions (...). In this situation it was difficult to separate humanitarian functions from the pursuit of the war. Indeed, as it was later reported, AFOR contingents laboured to improve the road to Kukes that not only supplied the refugee population, but also figured centrally in the invasion plans of Kosovo drafted by SHAPE [das militärische Hauptquartier der NATO – Anmerkung der Autoren] in late May.“¹¹

Zu These 6:

Verteidigungsminister Scharping hat immer wieder Unverständnis dafür gezeigt, dass die Bundeswehr für die hohen Standards in den von ihr in Mazedonien geführten Lagern kritisiert worden ist¹² – als wenn humanitäre Organisationen den Flüchtlingen keine warme Mahlzeit gönnen würden. Aber die über Jahrzehnte entwickelten internationalen Standards haben einen Sinn. Luxuslager führen zu „Camp-Shopping“ – die Flüchtlinge versuchen, sich das am besten ausgestattete Lager auszusuchen und beklagen sich, wenn andere besser versorgt sind. Luxuslager verärgern die schlechter versorgte lokale Bevölkerung, sind auf die Dauer nicht aufrechtzuerhalten und schon gar nicht zu finanzieren.

Humanitäre Hilfe in einem Flüchtlingslager geht weit über den Aufbau von Zelten hinaus – obwohl auch das gekonnt sein will: Falscher Zeltaufbau kann z.B. zu erhöhter Brandgefahr führen. Flüchtlinge sind extrem gefährdete Menschen, die sich oft in einem schlechten Gesundheitszustand befinden, die traumatisiert und verzweifelt sind. Oft haben sie nicht nur ihr Eigentum und ihr Heim verloren, sondern einen Teil ihrer Familie, ihre Dokumente und damit ein Stück ihrer Identität. Sie sind in dem Moment de facto staatenlos und auf den Schutz der internationalen Gemeinschaft angewiesen. All dies sind Aspekte, auf die Flüchtlingshilfe und Flüchtlingsschutz eingehen müssen. Dazu gehören eine ordentliche

¹⁰ Vgl. UNHCR Expertenbericht.

¹¹ Ebd., S. 113.

¹² Siehe Scharping, Rudolf: *Wir dürfen nicht wegsehen*, Berlin 1999.

Registrierung (Identität, Familienzusammenführung, non-refoulement¹³) auch im medizinischen Bereich. Dazu gehört Respekt für geschlechtsspezifische Sensibilitäten wie z.B. beim Latrinenbau. Dazu gehört Schutz vor interner Gewalt im Lager, dazu gehört der Respekt für die Rechte des einzelnen Menschen, der u.a. verlangt, dass Flüchtlinge nur mit ihrer Zustimmung in andere Länder umgesiedelt werden können.

Für die medizinische Versorgung von Flüchtlingen gibt es ebenfalls Regeln, Techniken und Erfahrungswerte, die mit relativ einfachen und flexiblen Mitteln ein Maximum an adäquaten Behandlungs- und Versorgungsmöglichkeiten garantieren sollen. Militärische Einheiten, insbesondere deutsche, sind aber nicht unbedingt Experten in dem, was man „Emergency Public Health“ nennt. Deutsche Sanitätseinheiten sind dafür verantwortlich, den eigenen Truppen einen deutschen medizinischen Standard auch im Auslandseinsatz zur Verfügung zu stellen. Man kann sich vorstellen, dass eine Flüchtlingspopulation, die zum größten Teil aus Kindern, Frauen und alten Menschen besteht, anders versorgt werden muss als Soldaten. So fehlten in den Militärlazaretten in Mazedonien oft Ärzte mit Erfahrung in Pädiatrie und Gynäkologie, mussten Frauen in den Wehen in ein außerhalb liegendes Krankenhaus transportiert werden, konnten Neugeborene nicht adäquat versorgt werden. Auch auf chronisch Kranke, die einen großen Teil der medizinischen Fälle ausmachten, können solche Lazarette kaum eingehen. Dafür gab es oft Hightech-Ausrüstungen, die in einem Flüchtlingslager fehl am Platze sind.

Ein ganz besonderes Problem stellt die zum Teil zentralisierte, manchmal computerisierte medizinische Registrierung der Patientendaten (medical records) dar. Mit Abzug der Bundeswehr verschwanden auch die Daten – ein typisches Problem einer auf Kurzfristigkeit angelegten Aktion. Das der Lebenssituation der Flüchtlinge angepasste übliche System sieht vor, dass jeder Patient eine international standardisierte und akzeptierte Karte mit seinen Krankheitsdaten bekommt und bei sich führt. Nur so ist garantiert, dass die Daten erhalten und bei dem Flüchtling bleiben, wenn er weiterzieht oder weitergeschickt wird. Nur so besteht zumindest eine Chance auf kontinuierliche adäquate Behandlung.

In diesem Zusammenhang sollte zumindest kurz darauf hingewiesen werden, dass der logistische und finanzielle Aufwand für militärische Einsätze um ein Vielfaches höher ist als der für die Arbeit humanitärer Organisationen.¹⁴ Diesen Aufwand für zivile Aktivitäten zu betreiben, kann man nur in politischen Extremsituationen rechtfertigen und nur, wenn keine günstigeren zivilen Alternativen zur Verfügung stehen.

Die Nähe zu den Menschen und die enge Zusammenarbeit mit lokalen Angestellten sowie den Flüchtlingen selbst ist ein Grundgebot für humanitäre Organisationen. Soldaten sind dazu selten in der Lage, auch ist ihre Befehlsstruktur in hohem Maße zentralisiert und unflexibel. Hier stehen sich häufig zwei Denkweisen gegenüber. Es wäre Unsinn zu leugnen, dass Ausbildung, Erfahrungen und unterschiedliche Ansätze zur Entscheidungsfindung, zur Verwendung von Ressourcen sowie zum Thema Weisungen und Kontrolle das gegenseitige Verständnis beeinträchtigen und die Tendenz, in Stereotypen zu denken, verstärken können. Damit soll hier nicht behauptet werden, dass die humanitären Organisationen immer perfekt und engelgleich auf alle Nöte der Flüchtlinge in professioneller Weise eingehen können und die Soldaten nicht. Hingewiesen werden muss aber auf den grundsätzlichen Unterschied zwischen einer Arbeitsweise, die den leidenden Menschen ins Zentrum ihrer Bemühungen

¹³ Non-refoulement bedeutet, dass Asylländer Flüchtlinge nicht gegen ihren Willen ausweisen bzw. an die Grenzen des Landes zurückbringen dürfen, in dem deren Leben und deren Freiheit bedroht sind. Eine solches Verhalten verstößt gegen Artikel 33 der UN-Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951.

¹⁴ So sollten in Albanien allein für humanitäre Programme 8.000 Soldaten eingesetzt werden.

stellt, und einer, die in jedem Moment die politisch-militärischen Prioritäten der eigenen Regierung in den Vordergrund stellt.

Zu These 7:

Flüchtlinge haben extreme Sicherheitsbedürfnisse und ein Recht darauf, vor Gewalt und Willkür oder Angriffen auf ihre Menschenwürde geschützt zu werden. Die internationale Gemeinschaft hat das UNHCR damit beauftragt, diese Schutzfunktion wahrzunehmen. Seine Aufgabe ist es, Flüchtlingshilfe zu koordinieren, Prioritäten abzustimmen, die Lager zu leiten oder darauf zu achten, dass die Lager den internationalen Regeln entsprechend verwaltet werden. Während des Kosovo-Krieges war jedoch das UNHCR nach Meinung aller (einschließlich dem UNHCR selbst) viel zu wenig präsent, um die Flüchtlinge aus dem Kosovo angemessen schützen zu können. Die Verantwortung dafür liegt zum einen beim UNHCR selbst. Zu einem erheblichen Teil jedoch liegt sie bei den NATO-Regierungen, welche die UN wie das UNHCR systematisch umgangen und damit weiter geschwächt haben, um selbst „humanitär“ tätig werden zu können. Einige Organisationen wie *Ärzte ohne Grenzen* haben sich bereits während des Krieges dagegen auch öffentlich gewehrt, ohne viel Erfolg. Inzwischen hat der schon erwähnte Untersuchungsbericht diesen Befund bestätigt und heftig kritisiert.

Auch bezüglich des Flüchtlingsschutzes hat die dominante Rolle des Militärs in den Flüchtlingslagern von Mazedonien und Albanien (in Montenegro konnten sie selbstverständlich nicht tätig werden) Probleme verursacht. Ein flagrantes Beispiel für die Verletzung elementarer Sicherheitsregeln beim Aufbau von Flüchtlingslagern war in Albanien zu verzeichnen:

„The location of camps established by EXCOM members [EXCOM ist der Mitgliedsrat des UNHCR – Anmerkung der Autoren] in northern Albania created considerable security risks by placing refugees in zones directly implicated in cross-border military activities.“¹⁵

Außerdem verletzt die Präsenz von militärischen Verbänden, die einer Kriegspartei angehören, in den Lagern den neutralen Schutzraum, den ein Lager darstellen soll, und macht die Flüchtlinge zu potentiellen Angriffszielen der Gegenseite.

Auch wenn die Bedenken der humanitären Organisationen bezüglich militärischer Beteiligung an humanitären Aktionen eher grundsätzlicher Natur sind, so muss man doch immer wieder betonen, dass Kompetenzprobleme durchaus eine große Rolle spielen können. Insbesondere dann, wenn behauptet wird, ohne das Militär ginge es gar nicht. In Mazedonien hat die Bundeswehr ebenso wie die Streitkräfte anderer Länder immer wieder behauptet, ohne sie und ihre logistischen Mittel sei ein schneller Lageraufbau nicht möglich gewesen. Ohne zu leugnen, dass die logistische Unterstützung des Militärs manchmal sehr nützlich war, hat *Ärzte ohne Grenzen* immer wieder bestritten, dass die Bundeswehr unerlässlich gewesen sei. Der schon erwähnte UNHCR Expertenbericht bestätigt:

„Technically, it was not necessary to have the German soldiers build these camps – a local contractor and local labour in co-operation with NGOs and the refugees themselves were clearly capable of doing so; politically, the German alternative was the easiest solution.“¹⁶

¹⁵ UNHCR Expertenbericht, S. 117.

¹⁶ Ebd., S. 114.

Wie schon erwähnt, ist auch die fehlende oder mangelhafte Registrierung der Flüchtlinge kritisiert worden, die mit dazu beigetragen hat, dass viele Familien beim nächsten Flüchtlingstransfer (nach Albanien oder ein Aufnahmeland) zum zweitenmal von ihrer Familie getrennt worden sind. Ohne Registrierung ist es außerdem schwierig, Menschenrechtsverletzungen und Gewaltakte in den Lagern zu evaluieren und zu dokumentieren. Da die Serben den Kosovaren systematisch die Papiere weggenommen hatten, wäre die Registrierung besonders wichtig gewesen.

Zu These 8:

Aus den oben dargelegten Gründen wird klar, dass das Militär nur dann mit humanitärem Auftrag tätig werden kann, wenn es nicht Kriegspartei ist, wenn die Koordination in ziviler Hand, möglichst einer UN-Organisation liegt, und wenn das Militär spezifische Ressourcen und Kapazitäten mitbringt, die sonst nicht zu haben sind. Dieser letzte Punkt allerdings darf nicht als Argument dazu dienen, das Militär speziell für humanitäre Aufgaben auszurüsten mit dem Ziel, seine Tätigkeit in dieser Richtung auszubauen.

Die Unterstützung der Hilfsorganisationen, die vom Militär geleistet werden kann, betrifft ganz besonders die Herstellung und Aufrechterhaltung der allgemeinen Sicherheit, insbesondere den Schutz der Zivilbevölkerung. Minenräumung und Bombenräumung sowie Entwaffnung von irregulären Streitkräften oder Rebellengruppen können im allgemeinen nicht oder nicht allein von zivilen Organisationen geleistet werden. Die Instandsetzung und Sicherung der Transportwege, die Bereitstellung von Transportkapazitäten ebenso wie die Luftaufklärung können die Hilfsmaßnahmen wesentlich unterstützen. Allerdings ist militärischer Transport außerordentlich teuer, und wenn zivile Alternativen zur Verfügung stehen, sollten diese in erster Linie genutzt werden.

UN Organisationen, die für die Koordination der humanitären Programme verantwortlich sind, benötigen oft – wie z.B. im Kosovo - Informationen über Flüchtlingsströme, Frontverläufe oder Menschenansammlungen, um ihre Arbeit optimal planen und koordinieren zu können. Hier könnte die Luftaufklärung des Militärs durchaus dazu beitragen, diese für die humanitäre Arbeit wichtigen Informationslücken zu füllen. Dies ist bisher anscheinend nicht vorgesehen. Darüber hinaus hatten einige Organisationen nach dem Ende des Krieges um Informationen über die Gefährlichkeit und die Position der im Krieg von der NATO eingesetzten uran-ummantelten Bomben gebeten – aber leider nie eine befriedigende Antwort erhalten.¹⁷

Eine Unterstützung humanitärer Aktionen durch das Militär ist aber nur dann vertretbar, wenn sie eng mit den Hilfsorganisationen abgestimmt und koordiniert wird und die zentrale Koordination in ziviler Hand liegt, im allgemeinen der einer international legitimierten Organisation wie des UNHCR. D.h. eine nationale Armee muss sich den international legitimierten Institutionen unterordnen. Die Erfahrung des Kosovo-Krieges zeigt, dass diese Bedingung selten erfüllt wird. Die Logik der humanitären Hilfe wird kaum respektiert. Es scheint manchmal, als sei in den Augen des Militärs die Hierarchie eher umgekehrt: Die Hilfsorganisationen haben sich mit dem Militär zu koordinieren. Das ist aus den in These 1 dargelegten Gründen inakzeptabel und kann zu einer ausgesprochenen Abwehrhaltung seitens der humanitären Organisationen führen, was ihnen dann wiederum vorgeworfen wird.

¹⁷ Vgl. zum Thema: Schwennicke, Christoph: „Ein offenes Geheimnis: Scharping und der Bundeswehrverband verstehen die Aufregung über Uran-Munition nicht“, in: *Süddeutsche Zeitung* (28. März 2000), S. 2.

Die Erfüllung komplementärer Rollen in einer Krise erfordert vom Militär wie von den humanitären Organisationen Kenntnisse über die Prinzipien, Interessen, Kapazitäten wie auch Grenzen des jeweilig anderen. Dies betrifft selbstverständlich die Hilfsorganisationen ebenso wie das Militär. Auch wenn erste Schritte in Richtung gemeinsamer Gespräche gemacht sind, so ist doch klar, dass aus der Sicht von *Ärzte ohne Grenzen* bei vielen Vertretern des Militärs, auch der Bundeswehr, die Kenntnis über Grundlagen und Arbeitsweisen der humanitären Organisationen sehr begrenzt ist.

In diesem Zusammenhang ist es interessant zu lesen, dass in einem ZEIT-Artikel¹⁸ zum Thema Bundeswehr festgestellt wurde, dass die deutsche Militärführung, im Gegensatz zu manchen ausländischen Partnern, eines noch nicht recht verstanden habe: Für das Militär müsse es darum gehen, humanitäre Hilfe zu ermöglichen und zu unterstützen anstatt sie selbst zu leisten. Dem tragen beispielsweise die Briten mit dem angepaßten field manual der Armee Rechnung.

Zu These 9:

In Deutschland ist die Diskussion um Sinn und Ziel sowie die Schwierigkeiten der humanitären Hilfe verglichen mit anderen Ländern wie Frankreich und England sehr jung und wenig entwickelt. Entwicklungspolitik, Menschenrechte und Umweltschutz haben die Öffentlichkeit in den letzten dreißig Jahren sehr viel mehr bewegt als die Konzepte der humanitären Hilfe – auch deshalb, weil die in Deutschland führenden und wortmächtigsten Organisationen eher in diesen Bereichen engagiert sind. Diese Vernachlässigung spiegelt sich nicht nur im Budget des Arbeitsstabes für Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt (DM 58 Millionen für 2000, Tendenz sinkend), sondern auch in den Debatten des Bundestags-Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, der sich bisher zu wenig mit der humanitären Hilfe auseinandergesetzt hat.

Leider hat sich spätestens seit dem Kosovo-Krieg der Eindruck verstärkt, dass die Bundesregierung weitgehend ohne irgendein politisches Konzept die humanitäre Hilfe als politisches Instrument einsetzt. So hat sie z.B. die deutschen Hilfsorganisationen aufgefordert, nach dem Kosovo-Krieg in der von den Deutschen verwalteten Region um Prizren tätig zu werden, um das deutsche Profil zu stärken und die Zusammenarbeit zu erleichtern – humanitäre Hilfe als nationale Imagepflege. Das sollten wir nicht akzeptieren, und vielleicht ist aus dem bisher Dargelegten ersichtlich geworden, dass das nicht im Interesse der Opfer von Gewalt und Terror sein kann.

Die Bundesregierung als Unterzeichner der Genfer Konventionen und Promotor der Selbstverpflichtungsregeln der humanitären Organisationen muss insbesondere selber gewisse Regeln einhalten und ihre Verpflichtungen ernst nehmen. Dazu gehören Garantien für die Unabhängigkeit der humanitären Organisationen und die Anerkennung der Forderung, dass humanitäre Hilfe nicht für politische Zwecke missbraucht oder instrumentalisiert werden darf. Es muss bessere Mittel zur Pflege des Deutschlandbildes geben als die deutsche Flagge auf ein von der Bundeswehr geführtes Flüchtlingslager zu pflanzen. Die Koordination der deutschen (!) humanitären Hilfe in Mazedonien lag in den Händen des Verteidigungsministeriums – humanitäre Hilfe als Instrument der deutschen Sicherheitspolitik? Aus den gleichen Gründen ist es inakzeptabel, dass die Bundeswehr Mittel aus dem Haushalt für humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes erhalten kann. 40% der

¹⁸ Stelzenmüller, Constanze/Von Randow, Gero: „Zivis fürs Grobe“, in: *Die Zeit* (16. März 2000).

deutschen staatlichen Mittel für humanitäre Hilfe wurden 1999 für Projekte in Europa ausgegeben – dies spiegelt sicher politische, keinesfalls jedoch humanitäre Prioritäten wieder.

Will man die Kapazität der internationalen Gemeinschaft, Menschen in großer Not, Opfern von Gewalt und Terror, Flüchtlingen und Vertriebenen beizustehen und zu schützen, verstärken, dann müssen auf politischer wie militärischer, aber auch auf der humanitären Ebene klare Konzepte und Verantwortlichkeiten formuliert werden. Es ist eine Sache, gegen Terror und Gewalt mit politischen und wenn nötig auch militärischen Mitteln vorzugehen, eine andere, die Arbeit der humanitären Hilfe zu stärken. Man würde sich wünschen, dass das erstere mindestens soviel Aufmerksamkeit von unseren Politikern erhält wie das letztere. Die Vereinten Nationen sind von der NATO, sind von unseren Regierungen systematisch geschwächt und entmündigt worden, zum Nachteil der Flüchtlinge und Konfliktopfer in aller Welt. Keiner verkennt die Notwendigkeit einer Reform der UNO – aber wir sollten von unserer Regierung erwarten, dass sie sich im Interesse der Menschen dafür einsetzt.

Zu These 10:

Angesichts der großen politischen und humanitären Herausforderungen, denen wir uns in den kommenden Jahren gegenüber sehen werden, gerade auch auf dem Gebiet des Flüchtlingsschutzes, müssen die humanitären Organisationen ebenso wie die politischen Institutionen ihre Positionen überdenken, klären und öffentlich darstellen und verteidigen. Die Grundlagen des humanitären Handelns, insbesondere die Bedingung der Unabhängigkeit, klingen schön auf dem Papier, sind aber allzu oft in der „Hitze des Gefechts“ sehr schwer umzusetzen. Kompromisse muss jeder schließen. Nicht die Reinheit der Lehre ist das wichtigste Ziel, sondern überall auf der Welt den am meisten bedrohten und verfolgten Menschen Hilfe zu bringen und sie vor Gewalt und Willkür zu schützen. Aber die eingegangenen Kompromisse müssen Teil der Debatte bleiben und immer wieder in Frage gestellt werden. Es bleibt problematisch, dass fast alle deutschen Hilfsorganisationen während des Kosovo-Krieges ihre Güter mit NATO-Militärmaschinen transportiert haben, obwohl es Alternativen gab. Es bleibt problematisch, dass seit Beginn des Bosnien-Krieges nur wenig humanitäre Hilfe die serbische Bevölkerung erreicht hat.

Es wird den Hilfsorganisationen oft vorgeworfen, sie verstünden sich eher als Konkurrenten, insbesondere den Medien gegenüber, denn als Partner, die für das gleiche Ziel kämpfen. Für viele Organisationen ist der Konkurrenzdruck weniger dominant als man manchmal annimmt. Ein größeres Problem sehen jedoch viele in den durchaus sehr unterschiedlichen Positionen und Vorgehensweisen hier und in den Projekten vor Ort. Insbesondere das Verhältnis zum Staat und zum Militär gibt immer wieder Anlass zu heftigen Debatten und Auseinandersetzungen – mit gutem Grund, denn die Probleme sind zu wichtig, als dass man sich nicht darüber auseinandersetzen müsste. Kompromisse sind überall notwendig, aber wo ist die Grenze zum faulen Kompromiss? Wann schadet ein Kompromiss den betroffenen Menschen mehr, als dass er nützt? Wie weit darf man das Neutralitätsgebot mit absolutem Schweigen bei systematischen Menschenrechtsverletzungen gleichsetzen? Wie kann man es verhindern, dass die humanitären Organisationen zu ausführenden Organen einer Regierungspolitik werden oder sich im Tross der NATO in Konfliktgebiete begeben? In all diesen Fragen tragen die Hilfsorganisationen eine große Verantwortung für die Qualität und die Schwerpunkte der öffentlichen Debatte.

Schlussbemerkung:

Auch wenn es für die humanitäre Hilfe besser wäre, wenn sich das Militär ganz aus der humanitären Hilfe heraushalten würde – die humanitären Organisationen müssen realistischere damit rechnen, auf vielen Konfliktschauplätzen mit dem Militär zusammenzutreffen. Das Ziel sollte sein, zu einem klaren Verständnis der jeweiligen Rollen, Kapazitäten und Grenzen zu kommen und bestmöglich zum Wohl der betroffenen Menschen zusammenzuarbeiten. Aber solange einige Politiker das humanitäre Vokabular und Instrumentarium immer dann bemühen, wenn es der politischen Propaganda dienen soll, ist es schwierig, die Diskussion auf einem sachlichen und unideologischen Niveau zu halten.

Die große Herausforderung der kommenden Jahre für die humanitären Organisationen besteht darin, Zugang zu den am meisten bedrohten Bevölkerungsgruppen zu erlangen. Man spricht viel zu wenig über die Kontexte, in denen genau dieser Zugang verwehrt wird – bis auf wenige Ausnahmen wie Tschetschenien. Wenn sie das erreichen wollen, muss die humanitäre Hilfe für ihre Unabhängigkeit auf allen Ebenen kämpfen.

Die große Herausforderung für das Militär auf internationaler Ebene besteht darin, funktionierende Mechanismen zu entwickeln, die effiziente friedenssichernde und wo nötig friedensschaffende Einsätze ermöglichen. Das Militär muss seine nur ihm eigenen Kapazitäten, Menschen zu schützen, da nutzen, wo es am nötigsten ist. Katastrophen wie in Ruanda oder Srebrenica dürfen nie wieder passieren. Angesichts dieser ungeheuren Herausforderung muss die Frage erlaubt sein und diskutiert werden, warum ausgerechnet in Zeiten knapper Mittel die Bundeswehr verstärkt zivile und humanitäre Aufgaben übernehmen soll. Wenn die Bundeswehr mehr und mehr zivile Aufgaben übernehmen und damit zu einer Konkurrenzorganisation zum *Technischen Hilfswerk* (THW) aufgebaut werden soll, dann können wir sie auch abschaffen. Schließlich war und bleibt es sinnvoll, den militärischen vom zivilen, den staatlichen vom privaten Sektor strikt zu trennen.

Dieses Beharren auf klaren Unterscheidungen entspringt nicht einer irgendwie gearteten anti-staatlichen, auch nicht einer anti-militärischen Ideologie. Es entspringt vielmehr der Überzeugung, dass die humanitäre Hilfe eine ungeheuer notwendige Aktivität ist, die aber ausgerechnet von denjenigen am meisten bedroht wird, die ihren Handlungsspielraum garantieren sollten.

Bibliographie:

- Ärzte ohne Grenzen (Hrsg.): *Im Schatten der Konflikte*, Bonn 1996.
- Brauman, Rony/Biberson, Philippe: "Le droit d'ingérence est un slogan trompeur", in: *Le Monde* (23. Oktober 1999), S. 5.
- Code of Conduct. Verhaltenskodex für die Internationale Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond (IFRC). Im Internet unter: <http://www.ifrc.org>
- de Geoffroy, Veronique/Gallien, Peter: *Mission d'étude relations humanitaires-militaires Albanie du 8 au 21 mai 1999*, Studie erstellt von der Groupe Urgence Rehabilitation Developpement (URD), Frankreich 1999.
- Dallaire, Romeo: „The End of Innocence: Rwanda 1994“, in: Moore, Jonathan: *Hard Choices – Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Oxford 1998, S. 71-86.
- Eberwein, Wolf-Dieter/Chojnacki, Sven/Götze, Catherine/Topcu, Yasemin: "Humanitäre Hilfe in globalen Konflikten", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (24. Dezember 1999), S. 31- 38. Im Internet unter: <http://www.Das-Parlament.de>
- Genfer Konventionen. Im Internet unter:
<http://www.icrc.org/iht.nsf/WebCONVFULL?OpenView>.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC): *World Disasters Report 1997*, Oxford University Press, 1997. Im Internet unter:
<http://www.ifrc.org/pubs/wdr/97ch2.htm>.
- Jean, François (Hrsg.): *Helfer im Kreuzfeuer - Humanitäre Hilfe und militärische Interventionen*, Bonn 1994.
- Jean, François (Hrsg.): *Populations in Danger*, London 1992.
- Pugh, Michael: "Military Intervention and Humanitarian Action: Trends and Issues", in: *Disasters*, 22, (1998) 4, S. 339-351.
- Scharping, Rudolf: *Wir dürfen nicht wegsehen*, Berlin 1999.
- Sommaruga, Cornelio: "Humanität kann keine Kriege rechtfertigen - 50 Jahre Genfer Konventionen", in: *Süddeutsche Zeitung* (12. August 1999), S. 4.
- Schenkenberg van Mierop, Ed/Thomas, Manish/MacMillan, Leanne: "Special Issue: The Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness And Response To The Kosovo Refugee Crisis", in: *Talk Back, The Newsletter of the International Council of Voluntary Agencies (ICVA)*, Volume 2, No. 1, 18. Februar 2000. Im Internet unter:
<http://www.icva.ch>
- Schwennicke, Christoph: „Ein offenes Geheimnis: Scharping und der Bundeswehrverband verstehen die Aufregung über Uran-Munition nicht“, in: *Süddeutsche Zeitung* (28. März 2000), S. 2.
- Stelzenmüller, Constanze/Von Randow, Gero: „Zivis für Grobe“, in: *Die Zeit* (16. März 2000), S. 15-17.
- UNHCR's Evaluation And Policy Analysis Unit (EPAU): *The Kosovo Refugee Crisis - An Independent Evaluation Of UNHCR's Emergency Preparedness And Response*, Februar 2000. Im Internet unter: <http://www.unhcr.ch/evaluate/kosovo/toc.htm>
- von Pilar, Ulrike: *Humanitarian Space under Siege – Some remarks from an Aid Agency's Perspective*, Beitrag zur Konferenz „Europa und die Zukunft der humanitären Hilfe – Aus Krisen lernen“, Bad Neuenahr, 22./23. April 1999.
- von Pilar, Ulrike: „Feigenblatt einer gescheiterten Außenpolitik“, in: *Die Zeit* (14. Juli 1995), S. 6.