

- Zivil-militärische Beziehungen (ZMB)
- Hintergrundpapier (21.10.2009)¹

Die Diskussion um mögliche Koordination und Verbesserung der Zusammenarbeit im internationalen Krisenmanagement wird intensiv geführt und hat zu verschiedenen Lösungsansätzen und Richtlinien für die Gestaltung zivil-militärischer Beziehungen² geführt.

Dieses Dokument gibt eine Übersicht über den Hintergrund und die wichtigsten bestehenden Richtlinien auf internationaler Ebene. Danach erläutert es die Grundlagen und Prinzipien für zivil-militärische Beziehungen zwischen humanitären Hilfsorganisationen und Militärs, die von den Mitgliedern von *Globale Verantwortung – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Humanitäre Hilfe* grundsätzlich mitgetragen werden. Dabei ist wichtig festzustellen, dass die Mitgliedsorganisationen der *AG Globale Verantwortung* die verschiedenen Formen möglicher militärischer Interaktion differenziert betrachten und sensibel für die unterschiedlichen Rollen, die das Militär in verschiedenen Arbeitskontexten spielt, sind.

„Zivil-militärische Beziehungen“ bzw. „ZMB“ wird dabei als neutrale Bezeichnung verwendet, anstelle der vielfach verwendeten Abkürzung „CIMIC“, die ein von der NATO eingeführter militärischer Begriff ist.³

1. Entwicklung und Situation

a. Evolution von Konfliktszenarien – Lösungsansätze der internationalen Gemeinschaft

Der Wegfall des bipolaren Blocksystems des Kalten Krieges, hervorgerufen durch den Zerfall der Sowjetunion, veränderte die Parameter der internationalen Sicherheitspolitik in den letzten zwei Jahrzehnten. Das militärische Gefahrenpotenzial hat dadurch jedoch kaum abgenommen, die Konfliktformen hingegen sind vielfältiger und komplexer geworden. Des Weiteren ist eine Zunahme innerstaatlicher Konflikte festzustellen. Als Gründe hierfür wurden vor allem ethnische, ideologisch und religiös motivierte Konflikte, politische und wirtschaftliche Interessen einzelner Gruppen sowie der Kampf um die Ausbeutung bzw. Sicherstellung von Rohstoffen identifiziert. Innerstaatliche Konflikte werden vielfach mit einem Minimum an militärischer Ausrüstung und oft verbunden mit exzessiver und sexueller Gewalt, insbesondere gegen Frauen und Kinder⁴, ausgetragen. Grenzen aller Art werden dabei unscharf; inhaltliche oder geografische Konfliktlinien können kaum mehr klar abgegrenzt werden und dauern oft über mehrere Jahrzehnte mit extremen Folgen für die Zivilbevölkerung. Mit der Dauer des Konfliktes ist vielfach eine Zunahme der aktiv am Konflikt teilnehmenden Parteien (Bsp. „Warlords“, FreiheitskämpferInnen, RebellInnen, etc.) zu beobachten und macht die Unter-

¹ Erarbeitet von der Arbeitsgruppe „Humanitäre Hilfe“, beschlossen durch den Vorstand der AG Globale Verantwortung (21.10.09)

² In diesem Papier wird der Ausdruck Zivil-militärische Beziehungen (ZMB) bzw. Civil-military Relations (CMR) verwendet. Der sehr häufig in Österreich gebrachte Begriff CIMIC ist ein Spezialbegriff der NATO (siehe Erläuterungen).

³ siehe Kapitel 1.b.

⁴ Siehe dazu zahlreiche Resolutionen des UN Sicherheitsrates zu den Themen „Women, peace and security (insbesondere UNSCR 1325, 1820, 1888, 1889)“, d.h. i.S.d. der UNSCR 1325 insbesondere auch der verstärkten Einbindung von Frauen bei der Vorbeugung und Lösung von Konflikten als geltendes Recht „Children and armed conflict“ (insbesondere UNSCR 1612, 1882) und „Protection of civilians in armed conflict“ (insbesondere UNSCR 1674, 1738). <http://www.un.org/Docs/sc/>

scheidung zwischen KombattantInnen und ZivilistInnen problematisch bis unmöglich, auch aus Sicht des Humanitären Völkerrechts.

Der scheinbar unaufhaltsam fortschreitende Klimawandel wird vor allem in den ohnehin konfliktgeplagten Ländern Afrikas zu einer weiteren Verknappung von Wasser, Weide- und Anbauflächen führen. Die Migration und der Kampf um die lebensnotwendige Ressource Wasser bergen weitere, schwer kalkulier- und lösbare Konfliktpotenziale, die nicht nur einzelne Staaten, sondern ganze Regionen weiter destabilisieren werden.

Die Folgen des Anschlags auf das World Trade Center im Jahr 2001 - das sogenannte post 9/11 Szenario bzw. der viel zitierte „War on Terror“⁵ - haben zu weiteren militärischen Auseinandersetzungen mit hohem technischen Aufwand und hohen Opferzahlen unter ZivilistInnen geführt (Evolution des Verhältnisses von Opferzahlen unter ZivilistInnen: 10% 1. Weltkrieg, 50% 2. Weltkrieg, 80-90% Afghanistan, Irak)⁶.

Auch die Beziehungen zwischen zivilen und militärischen AkteurlInnen im Umfeld des Krisenmanagements waren in den letzten Jahrzehnten grundlegenden Änderungen unterworfen. Die Anzahl möglicher Berührungs- und gleichzeitig auch Reibungspunkte zwischen den beiden ehemals weitgehend getrennt arbeitenden AkteurlInnen ist gestiegen, insbesondere bei bewaffneten Konflikten.

Das traditionelle Peacekeeping – auch ein Instrument aus der Zeit des Kalten Krieges – hatte auf einem Mandat des UNO-Sicherheitsrats beruhend vor allem die Überwachung eines Waffenstillstands und/oder einer entmilitarisierten Zone zum Inhalt. Da der grundsätzliche Konsens meist zweier Konfliktparteien (im Regelfall zweier Staaten) Voraussetzung für einen Einsatz war, konnte der Gebrauch von Waffen strikt auf die Selbstverteidigung eingeschränkt werden. „Konsens“, „Neutralität“ und „Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung“ - diese drei Grundsätze prägten das traditionelle Peacekeeping. Die veränderten Konfliktformen führten zum Aufkommen einer zweiten Generation von Peacekeeping: Anstatt wie bisher nur den Waffenstillstand zu sichern, wurde nun aktiv versucht mit weiteren, nicht-militärischen Maßnahmen auch eine Konfliktlösung in die Wege zu leiten. Polizeiaufgaben, die Unterstützung von Wahlen, Beobachtung der Menschenrechtssituation, Aufbau ziviler Verwaltungen und des Justizwesens, Entwaffnung und Demobilisierung von KombattantInnen oder die Rückführung von Flüchtlingen hielten Einzug in den Maßnahmenkatalog.

Nach den tragischen Ereignissen in Somalia (1993) und Ruanda (1994) wurde auch Gewaltanwendung auf Basis von Kapitel VII (Art. 39 und 42) der UNO-Charta⁷ in bestimmten Fällen legitimiert. Blauhelme oder eine sogenannte „Koalition der Willigen“ können nun mit einem Mandat zur Friedenserzwingung ausgestattet werden. Seit Mitte der Neunzigerjahre hat sich diese weiterentwickelte Einsatzform der dritten Generation - das sogenannte Peace enforcement - durchgesetzt.

Allerdings waren immer umfassendere Lösungen gefragt und in der vierten Generation der „Peace support operations“ wurde im Rahmen des „nation buildings“ immer mehr auch politische und administrative Verantwortung übernommen und ausdrücklich exekutive Aufgaben (im Sinne von Regierungsgewalt) zugewiesen.

Damit hat sich das Spektrum der Friedenssicherung extrem ausgeweitet. Fest steht allerdings, dass sich unter dem Eindruck der gescheiterten, bereits erwähnten Missionen die geforderte Kräfteverschiebung weg vom traditionellen Peacekeeping hin zu einem flexibleren, robusteren Peace enforcement stattgefunden hat. In der Folge wurde das Aufgabenspektrum komplexer und vielseitiger und zieht mehr Berührungspunkte mit zivilen Organisationen nach sich (Entwaffnung von Konfliktparteien, Überwachung, Wiederherstellung von Ordnung, Nothilfe für ZivilistInnen, Bereitstellung von Infrastruktur).

⁵ Bush, G.W.: Rede vor dem amerikanischen Kongress, 20. September 2001

⁶ Gebauer, T.: in „Der Spiegel“, Ausgabe 14/2009, S. 132

⁷ <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>

Mit der Übernahme der sogenannten Petersberg-Aufgaben⁸ in den EU-Vertrag (Vertrag von Amsterdam, 1997 – Artikel 17/2) wurde die Europäische Union ermächtigt, im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), humanitäre, friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen, gegebenenfalls auch unter dem Einsatz militärischer Mittel, durchzuführen. Die Petersberg-Aufgaben beschreiben somit das gesamte Instrumentarium, das der EU im Rahmen des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements zur Verfügung steht. Ziel ist es, die internationale Sicherheit zu erhalten bzw. wiederherzustellen sowie den Ausbruch gewaltsamer Konflikte zu vermeiden. Die Umsetzung der Petersberg-Aufgaben erfolgt prinzipiell in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen.

Unter das Aufgabenspektrum der Petersberg-Aufgaben fallen

- Humanitäre Einsätze: SoldatInnen übernehmen nach Natur- oder von Menschen geschaffene Katastrophen Versorgungs- oder Aufbauarbeiten
- Rettungseinsätze, wie etwa zur Befreiung von Geiseln im Ausland
- Friedenserhaltende Aufgaben: beruhen auf Artikel V der UNO-Charta und erfolgen nur dann, wenn sich die Konfliktparteien auf einen Waffenstillstand oder einen Friedensvertrag geeinigt haben und dem Einsatz von Friedenstruppen zustimmen. Gewalt wird nur als letztes Mittel der Selbstverteidigung der Friedenstruppen angewendet.
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens beruhen auf Artikel VII der UNO Charta: Eine Zustimmung der Konfliktparteien zu friedens erzwingenden Einsätzen, die einen kriegsähnlichen Charakter entfalten können, ist grundsätzlich nicht erforderlich.

Die Entwicklung der letzten Jahre geht immer mehr dahin, zivile AkteurInnen in politisch-militärische Strategien einzubinden. So haben Armeen bzw. Militärbündnisse eigene Konzepte entwickelt, welche die Zusammenarbeit militärischer Dienststellen mit zivilen Behörden, Institutionen und Organisationen beschreibt, und in deren Aufgabenspektrum (nach militärischem Verständnis) auch die humanitäre Hilfe fällt. (Bsp. NATO Civil-Military Cooperation Doctrine/ CIMIC⁹). Der Hauptzweck von CIMIC ist die Kooperation der Truppen mit zivilen AkteurInnen zum Zwecke der Erfüllung des militärischen Auftrages. Ein weiterer Aspekt für Militäreinsätze mit „humanitärem Anstrich“ ist die erhoffte verstärkte Akzeptanz für militärische Einsätze und Ressourcenaufwendung im jeweiligen Entsendungs- und Einsatzland.

Typische Maßnahmen dazu sind vertrauensbildende Maßnahmen gegenüber der lokalen Bevölkerung zum Schutz der eigenen Truppen („force protection“) und/oder zwecks Informationsgewinnung. Zu diesen einsatzbegleitenden Maßnahmen können auch unmittelbare Hilfeleistungen an die Bevölkerung, zum Beispiel die Reparatur von Schulen oder Krankenhäusern oder das Verteilen von Nahrungsmitteln, gehören. Aus Sicht der Streitkräfte sind solche „hearts and minds“- Aktivitäten ein geeignetes Mittel, um die Sicherheit der eigenen Truppen zu erhöhen. So wurden beispielsweise im Irak zudem private Sicherheitsfirmen mit diesen Aufgaben betraut, was die Unterscheidung zwischen den handelnden AkteurInnen noch weiter erschwert.

Das stellt die Unabhängigkeit und damit die Akzeptanz der Hilfsorganisationen in Frage, denn wo SoldatInnen aus politisch-militärischen Gründen als HelferInnen auftreten, werden auch schnell den zivilen HelferInnen politisch-militärische Interessen unterstellt, was zu einer konkreten Gefährdung der HelferInnen führt. In einigen Fällen geschieht dies mit weitreichenden Folgen, wie eine ODI-Statistik¹⁰ über die Verdreifachung der gewaltsamen Übergriffe auf NGO-MitarbeiterInnen seit dem Jahr 2000 zeigt.

⁸ www.ena.lu/petersberg-erklarung_bonn_19_juni_1992-030003038.html

⁹ CIMIC ist ein strategisches Konzept der NATO, das in Unterstützung einer Mission die Kooperation und Koordination zwischen dem Nato Kommandanten und zivilen Akteuren bezeichnet. CIMIC ist somit ein Mittel zur Unterstützung des militärischen Auftrages des Kommandanten im Einsatzgebiet: <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>

¹⁰ <http://www.odi.org.uk/resources/download/3250.pdf>

b. „Zivil-militärische Beziehungen“ – unterschiedliche Bedeutungen

Die zunehmende Komplexität zivil-militärischer Beziehungen hat zu einer Vielzahl von Konzepten geführt. Zu unterscheiden sind in Anlehnung an Brzoska/Ehrhart¹¹:

Die zivil-militärische Beziehung im weiteren Sinne

Die zivil-militärische Beziehung im weiteren Sinne umfasst das interne, auf mehr Kohärenz ausgerichtete Zusammenwirken von zivilen und militärischen Aktivitäten und AkteurInnen. Diesem gewünschten Zusammenwirken liegen Konzepte von umfassender, vernetzter oder integrierter Sicherheit zu Grunde, die darauf abzielen mehr Konsistenz zwischen den verschiedenen AkteurInnen und Politikfeldern zu gewährleisten (zwecks größerer Effektivität und Effizienz der Interventionen). Dieser Ansatz ist von besonderer Bedeutung für Maßnahmen in fragilen Staaten.

Neben der Gewährleistung von Sicherheit werden auch die Förderung von sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung sowie die Etablierung von Rechtsstaatlichkeit und effektiver Regierungsführung für eine stabile Friedensordnung grundsätzlich als wichtig erachtet.

Zur zivil-militärischen Beziehung im weiteren Sinne zählen folgende Konzepte:

- Interagency cooperation (USA)
- Whole of Government Approach (OECD)
- Comprehensive Approach (z. B. NATO)
- Civil Military Coordination (CMCO/EU).

Zivil-militärische Beziehungen im engeren Sinne:

Die zivil-militärische Beziehung im engeren Sinne bezieht sich auf die Formalisierung der Zusammenarbeit militärischer und ziviler AkteurInnen vor Ort. Zu unterscheiden sind vor allem die

- Civil Military Cooperation (CIMIC)
- Civil-military Operation (US Army Joint Doctrin)¹²
- Civil Military Coordination/CMCoord (UN-OCHA)¹³.

Im Folgenden werden die wichtigsten international anerkannten Richtlinien in Bezug auf zivil-militärische Beziehungen vorgestellt, die auch als Basis für die Position der Mitglieder der *AG Globale Verantwortung* dienen.

2. Maßgebliche internationale Richtlinien für ZMB (Überblick)

In den Oslo Richtlinien von 1994¹⁴ werden die Beziehungen bei Naturkatastrophen, in den Richtlinien für „Military and Civil Defence Assets“ (MCDA) 2003 das Zusammenwirken von zivilen und militärischen AkteurInnen bei sogenannten „Complex Emergencies“¹⁵ geregelt. In beiden Regelwerken gilt das *Prinzip der Subsidiarität* der militärischen Akteure (einschließlich ihrer militärischen Ressourcen) gegenüber den zivilen. Zivile AkteurInnen suchen die Unterstützung durch militärische Mittel dann, wenn die zivilen Mittel zur Bewältigung der Krisen ausgeschöpft oder spezielle Kenntnisse erforderlich sind – d.h. als letztes Mittel, wenn zivile Mittel nicht verfügbar sind (z. B. Naturkatastrophen, bei großen Flüchtlingsaufkommen).

¹¹ http://www.sef-bonn.org/download/publikationen/policy_paper/pp_30_de.pdf

¹² Pendant der US Army zu CIMIC, Ref.: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_57.pdf

¹³ Basiert auf Integrationslogik und letztlich auf ziviler Kontrolle:

<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1111339>

¹⁴ Revision 1 (1. Nov. 2007)

¹⁵ <http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/ComplexEmergencies/tabid/4391/language/en-US/Default.aspx>

- **Oslo Richtlinien¹⁶** für die Benutzung von militärischen und zivilen Verteidigungsmitteln (MCDA) durch UNO-Agenturen 2006 / **Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief – „Oslo Guidelines“ (2006/2007)**

Die Anwendung von MCDAs bei humanitären Einsätzen im Ausland erfolgt gemäß folgender Kriterien:

- (* Die Anforderung von MCDA muss durch den/die Humanitäre(n) KoordinatorIn der Vereinten Nationen mit Zustimmung des betroffenen Staates erfolgen und ausschließlich von humanitären Kriterien geleitet sein.
- (* MCDA sollten nur als letztes Mittel von humanitären UNO-Agenturen eingesetzt werden.
- (* Humanitäre UNO-Operationen, die militärische Fähigkeiten nutzen, müssen ihren zivilen Charakter behalten.
- (* Militärische Mittel sollten möglichst nicht zur direkten Unterstützung humanitärer Organisationen eingesetzt werden, um eine klare Unterscheidung zwischen militärischen und zivilen AkteurlInnen zu ermöglichen.
- (* Die Nutzung von MCDA sollte von Beginn an in Umfang und Dauer klar begrenzt sein und einer Exitstrategie folgen, welche die Übernahme der Aufgaben durch zivile Ressourcen vorsieht.
- (* Länder, die MCDA zur Unterstützung humanitärer Aktionen zur Verfügung stellen, sollten humanitärer Prinzipien respektieren.

- **“MCDA Richtlinien¹⁷”: Richtlinien für die Benutzung von Military and Civil Defence Assets MCDA durch UN Agenturen (2003) / “Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (March 2003)”**

Die direkte Involvierung von Streitkräften in eine humanitäre Aktion darf gemäß Richtlinien nur unter genau definierten Umständen erfolgen. Die Vereinten Nationen gehen dabei von folgenden Prinzipien aus: Militärs können per se keine humanitären Akteure sein, da sie den Prinzipien von Neutralität und Unparteilichkeit nicht konsequent entsprechen können. Deshalb sollten militärische Akteure eine humanitäre Aktion gemäß den geltenden UNO Leitlinien nur unter folgenden Bedingungen unterstützen.

- (* Eine humanitäre Intervention seitens der Militärs muss von humanitären AkteurlInnen nachgefragt werden (Initiative bei humanitären AkteurlInnen).
- (* Sie wird als letzte Option (last resort) betrachtet.
- (* Sie muss unter ziviler Führung erfolgen.
- (* Sie muss in Zeit und Ausmaß begrenzt bleiben.
- (* Die Art der militärischen Unterstützung soll die Assoziation mit der humanitären Aktion möglichst gering halten.

- **“IASC Richtlinien¹⁸”: Referenzpapier für zivil-militärische Beziehungen in „Complex Emergencies“ / “Civil-Military Relationship in Complex Emergencies (2004)”**

Diese Richtlinien betonen ausdrücklich folgende Grundsätze.

- (* Jede humanitäre Aktion einschließlich zivil-militärischer Beziehungen erfolgt in Übereinstimmung mit humanitären Prinzipien.
- (* KombattantInnen und Nicht-KombattantInnen müssen jederzeit klar unterscheidbar sein, um den besonderen Schutz für all jene, die am Konflikt nicht (mehr) teilnehmen, zu gewährleisten (siehe Humanitäres Völkerrecht/ International Humanitarian Law).
- (* Die Unabhängigkeit humanitärer AkteurlInnen/ Organisationen ist gewährleistet.
- (* Humanitäre Hilfe erfolgt gemäß dem Prinzip *“Do No Harm”* - die HilfsempfängerInnen dürfen durch zivil-militärische Beziehungen in keiner Weise gefährdet werden.

¹⁶ Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (2006/07): <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1084542>

¹⁷ Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (2003): <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1087969>

¹⁸ Inter Agency Standing Committee: <http://www.humanitarianinfo.org/iascweb2/pageloader.aspx?page=content-products-products&productcatId=8>

- (*) Das Humanitäre Völkerrecht wird respektiert.
- (*) Die zivil-militärische Koordination sollte nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit allen am Konflikt beteiligten Parteien/AkteurInnen erfolgen.
- (*) Zivil-militärische Operationen einschließlich des Einsatzes von militärischen Mitteln (military assets) als letzte Option (last resort)
- (*) Jegliche Abhängigkeit von Militärressourcen soll vermieden werden.

➤ **„SCHR Positionspapier¹⁹“ zur Rolle internationaler Friedenstruppen in der humanitären Hilfe/ “SCHR Position Paper on the role of the international peacekeeping forces in the provision of humanitarian assistance 2001”**

- (*) Die direkte Implementierung humanitärer Hilfe seitens militärischer Akteure wird grundsätzlich nicht als angemessen betrachtet.
- (*) In seltenen Ausnahmefällen jedoch kann die direkte Implementierung humanitärer Hilfe als angemessen betrachtet werden, sofern diese genau definiert ist.
- (*) Bewaffneter Schutz durch Militärs seitens humanitärer Hilfsorganisationen sollte nur in Ausnahmefällen als letzte Option mit genau definierten Kriterien in Anspruch genommen werden.
- (*) Nur bestimmte Informationen können/sollen zwischen den Militärs und den humanitären Hilfsorganisationen ausgetauscht werden (z.B. zur Sicherheitslage, in Hinblick auf Ausmaß einer humanitären Katastrophe, Logistik). Informationen sollen nicht ausgetauscht werden, wenn ein Risiko für die Bedürftigen oder die MitarbeiterInnen besteht.

3. Grundlagen und Prinzipien der Hilfsorganisationen für ZMB

Im Folgenden werden die Grundlagen und Prinzipien für zivil-militärische Beziehungen zu regulären bewaffneten Streitkräften, bzw. multinationalen Interventionstruppen erläutert. Sie basieren insbesondere auf dem Positionspapier „Humanitäre Hilfe“ der AG *Globale Verantwortung*, den bereits vorgestellten „IASC-Guidelines for Civil-Military Relationship in Complex Emergencies“, den „Oslo Richtlinien“, der MCDA Richtlinie und dem SCHR Positionspapier, deren Prinzipien auch dem Verständnis der EU entsprechen und auf die (Oslo-Richtlinien, MCDA) im Europäischen Konsens für Humanitäre Hilfe²⁰ explizit Bezug genommen wird. Humanitäre Hilfsorganisationen und Militärs haben unterschiedliche Aufgaben und Ziele und unterscheiden sich massiv in Arbeitsweise, Strukturen, Denken, Kultur und Sprache. **Es ist unumgänglich für zivil-militärische Beziehungen, dass die Akteure gegenseitig ihre Grundsätze, Arbeitsweisen und deren praktische Umsetzung im jeweiligen Kontext besser kennen.**

Es ist wichtig, dass militärische Akteure Grundlagen und das komplexe Netzwerk der humanitären Hilfe verstehen – mit seinen lokalen, nationalen und internationalen AkteurInnen, die wiederum meist mit lokalen Partnerorganisationen arbeiten. Lokale Partnerorganisationen sind vor jeglichem internationalen Personal vor Ort und arbeiten auch nach dessen Abzug weiter. **Die Durchführung humanitärer Hilfe²¹ ist abhängig von der Akzeptanz durch die Konfliktparteien und die Zivilbevölkerung und deren Vertrauen in Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Organisationen.** Die Beachtung von lokalen Sensitivitäten und die Wahrung von tatsächlicher und wahrgenommener Neutralität und Unparteilichkeit sind daher unbedingte Voraussetzungen für die Durchführbarkeit humanitärer Hilfe. Dabei sind sofortige, aber auch Spätfolgen von Hilfsaktionen zu bedenken. **Humanitäre Hilfsorganisationen müssen im Gegenzug die verschiedenen Gründe kennen, aufgrund derer Militärs mit ihren Aktionen den Bereich des neutralen, unparteilichen humanitären Raums beschränken könnten.**

¹⁹ Standing Committee for Humanitarian Response (SCHR) Positionspapier:: http://www.acfid.asn.au/what-we-do/docs_what-we-do/docs_humanitarian-and-emergencies/SCHR-civil-military-paper.pdf

²⁰ http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/consensus_en.pdf

²¹ siehe Positionspapier „Humanitäre Hilfe“ der AG Globale Verantwortung: <http://www.globaleverantwortung.at/start.asp?ID=227127>

Beziehungen zwischen humanitären Hilfsorganisationen und militärischen Akteuren können sehr unterschiedlich ausgeprägt sein. In jedem Fall ist es jedoch unerlässlich die klare Unterscheidbarkeit von humanitären Hilfsorganisationen und militärischen Akteuren und deren jeweiligen Rollen zu gewährleisten, damit die tatsächliche und wahrgenommene Unabhängigkeit der humanitären Hilfe gewahrt werden kann.

Die Notwendigkeit für Hilfsorganisationen, klare Distanz von Militärs zu halten, ist besonders wichtig in Bezug auf kämpfende Truppen und RepräsentantInnen einer Besatzungsmacht, da jegliche Beziehungen mit Konfliktparteien den Eindruck von Zugehörigkeit erwecken und so zum Verlust von Vertrauen in die Neutralität und Unparteilichkeit der jeweiligen Hilfsorganisationen führen können.

Die Betonung der Unterscheidbarkeit und Distanz sollte nicht als Verbot von Koordination zwischen den Hilfsorganisationen und den militärischen Akteuren interpretiert werden. Die jeweilige Situation im Einsatzgebiet (z.B. Sicherheit, Erreichbarkeit von Betroffenen, offener Konflikt vs. Naturkatastrophe, etc.) und die Natur der militärischen Operation (z.B. Multinationale Friedenstruppen, Besatzungsmacht, aktive Konfliktpartei, nationaler Assistenzeinsatz, etc) haben Einfluss auf die grundsätzliche Möglichkeit, Art und Intensität möglicher zivil-militärischer Koordination. Dabei kann es sich zum Beispiel um den Austausch von bestimmten Informationen, eine Aufgabenteilung oder – wenn angebracht - sogar Zusammenarbeit bei der Planung und in extremen Ausnahmesituationen auch Unterstützung humanitärer Aktionen durch militärische Ressourcen handeln.

a. Prinzipien für ZMB

Humanitär, neutral und unparteilich

Jede zivil-militärische Koordination geschieht seitens der Hilfsorganisationen ausschließlich mit dem Ziel und unter den Prinzipien der humanitären Hilfe, Leben zu retten und menschliches Leid zu lindern, unparteilich und neutral.

Bei der Festlegung, ob und in welchem Ausmaß zivil-militärische Beziehungen zwischen Hilfsorganisationen mit Militärs eingegangen werden können, sind **die potentiellen Konsequenzen von zu großer Nähe zu Militärs zu bedenken.** Das gilt für tatsächliche, aber auch für eine nur von außen wahrgenommene Nähe. Beides wirkt auf die Prinzipien der Neutralität und die Unparteilichkeit – und damit auf die Möglichkeit der Hilfsorganisationen, humanitäre Hilfe zu leisten.

Das humanitäre Ziel, Menschen zu helfen, kann in manchen Situationen einen pragmatischen Zugang erfordern. Hier ist mit Blick auf die hilfebedürftige Bevölkerung die richtige Balance zwischen Prinzipien und Pragmatismus zu finden.

Beispiel: Das von einigen österreichischen Hilfsorganisationen betriebene und vom Österreichischen Bundesheer (ÖBH) gesicherte Flüchtlingslager 1999 in Albanien: Die Hilfsorganisationen hatten die Leitung des Lagers unabhängig inne und das ÖBH war für die Sicherung des Lagers zuständig. Durch die räumliche Nähe der Zeltstädte des humanitären und des militärischen Personals sowie aufgrund der militärischen Sicherung des gesamten Lagers entstand nach außen der Eindruck von Zugehörigkeit.

Aufgrund dieses Eindruckes und der gleichzeitigen „Nähe“ der betroffenen Armeen zur NATO wurde den in Serbien arbeitenden VertreterInnen des Roten Kreuzes vorgeworfen, nicht neutral zu sein, und in weiterer Folge wurde ihr Zugang zu hilfebedürftigen erschwert.

Zugang zur notleidenden Bevölkerung

Die humanitären Hilfsorganisationen müssen ihre Fähigkeit aufrecht erhalten, alle Betroffenen in einer gegebenen Konfliktsituation langfristig zu erreichen bzw. eine sol-

che Erreichbarkeit mit allen Konfliktparteien zu verhandeln. Dafür ist es notwendig, dass sie von den Konfliktparteien als neutral angesehen werden. Koordination mit Militärs kann in dem Ausmaß in Betracht gezogen werden, in dem sie diesen **Zugang zu allen bedürftigen Betroffenen nachhaltig fördert** und nicht behindert.

Wahrnehmung der humanitären Aktion

Die humanitäre Hilfe muss für alle bedürftigen Bevölkerungsgruppen neutral und unparteilich erfolgen. Sie darf nicht an politische, militärische oder sonstige Bedingungen geknüpft sein. Das Personal der humanitären Hilfsorganisationen darf nicht Partei ergreifen oder politische Positionen vertreten. All das hat Wirkungen auf die generelle Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der humanitären Hilfe.

Jegliche zivil-militärische Koordination muss darauf bedacht sein, das Vertrauen in die Hilfsorganisationen, ihre Neutralität und Unparteilichkeit nicht zu gefährden, ebenso wenig wie ihr lokales Netzwerk.

Hilfe ausschließlich am Bedarf orientiert und ohne Diskriminierung

Humanitäre Hilfe wird ausschließlich auf Basis des Bedarfs der betroffenen Bevölkerung geleistet, ohne Bedingungen und ohne Unterscheidung nach Rasse, Ethnie, Geschlecht, Religion, sozialem Status, Nationalität oder politischer Meinung der EmpfängerInnen.

Beispiel: Irak (2004): Die Aussage von General Mark Kimmit, US-Army CENTCOM-Spokesman, am 02.04.2004 zeigt wie die Unterstützung der notleidenden Bevölkerung an Bedingungen geknüpft wurde: "If they were to deliver these people to the criminal justice system, we will come back in and start the rebuilding of Falluja. That is their choice."

Klare Unterscheidbarkeit ziviler und militärischer AkteurInnen

KombattantInnen (aktiv an Kampfhandlungen beteiligt) und Nicht-KombattantInnen (die nicht oder nicht mehr an Kampfhandlungen beteiligt sind, z.B. ZivilistInnen, Verletzte, Gefangene, Ex-KombattantInnen) müssen klar voneinander unterscheidbar sein.

Das Humanitäre Völkerrecht gibt Nicht-KombattantInnen in Konflikten besonderen Schutz. Daher muss immer eine klare Unterscheidung möglich sein: Humanitäre HelferInnen dürfen sich oder ihre Arbeit nie als Teil einer militärischen Operation darstellen. Militärisches Personal darf sich nicht als zivile humanitäre HelferInnen darstellen.

Operationelle Unabhängigkeit der Humanitären Hilfe

Bei jeglicher zivil-militärischen Koordination muss die Planung, Führung und Kontrolle der Hilfeleistung bei den Hilfsorganisationen bleiben. Die Unabhängigkeit ihrer operationellen und strategischen Entscheidungen ist zu wahren. Humanitäre Hilfsorganisationen dürfen nicht Aufgaben der Militärs ausführen oder deren Angelegenheiten repräsentieren oder implementieren.

Für die notwendige operationelle Unabhängigkeit darf die Handlungsfreiheit der Hilfsorganisationen nicht beschränkt werden. Dies inkludiert u.a.

- die Bewegungsfreiheit des Hilfspersonals
- die Freiheit unabhängige Assessments durchzuführen
- die Freiheit der Auswahl der Begünstigten aufgrund ihrer Not
- die Freiheit der Auswahl von MitarbeiterInnen
- den freien Kommunikationsfluss zwischen den Hilfsorganisationen und zu den Medien.

Sicherheit des Personals

Jeglicher Eindruck, dass humanitäre Hilfsorganisationen militärischen Einheiten zugehören könnten, kann sich negativ auf die Sicherheit des Hilfspersonals auswirken und dessen Zugang zu bedürftigen Bevölkerungsgruppen beschränken.

In Konfliktsituationen arbeitende Hilfsorganisationen müssen einen Weg finden, um eine Versorgung der bedürftigen Bevölkerung mit lebensnotwendiger Hilfe möglichst rasch, effizient und sicher herzustellen. Dabei müssen sie eine Balance zur notwendigen Sicherheit des eigenen Personals finden. **In Anbetracht des Risikos, dass humanitäres Personal dem Militär zugehörig wahrgenommen werden könnte, sollte eine Gewährleistung der Sicherheit des Personals durch militärische Mittel nur als letzte Option in Betracht gezogen werden, unter vorheriger genauer Prüfung aller alternativen Möglichkeiten.**

Sicherheit der HilfsempfängerInnen – „Do No Harm“

Hilfsorganisationen haben auf strategischer und operationeller Ebene sicherzustellen, dass jegliche Koordination mit Militärs nicht zu einer Intensivierung des Konfliktes beiträgt. Die Sicherheit der HilfsempfängerInnen darf nicht gefährdet werden.

Bei Durchführung von Hilfsaktionen kommt es zu größeren Menschenansammlungen. Anwesendes Militär kann z.B. in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt werden, wodurch die ZivilistInnen in Gefahr gebracht werden.

Subsidiarität: Nutzung militärischer Ressourcen als letzte Option

Die Nutzung militärischer Ressourcen, gemeinsame humanitär-militärische Aktionen oder andere Aktivitäten, die eine sichtbare Zusammenarbeit von humanitären Hilfsorganisationen mit Militärs mit sich bringen, sind als letzte Option in Betracht zu ziehen – dann, wenn es keine zivilen Alternativen gibt und wenn lebensnotwendige Hilfe nur mit der militärischen Unterstützung abgedeckt werden kann.

Beispiel: Pakistan 2005/06: Nach dem Erdbeben in Kaschmir war es den Hilfsorganisationen aufgrund der Unzugänglichkeit der Region und dem Mangel an Transportgerät nicht möglich, die hunderttausenden Hilfsbedürftigen schnell genug zu erreichen. Die pakistanische Armee bot den Hilfsorganisationen weitreichende logistische Unterstützung an, v.a. Helikopterflüge zum Transport von Personal und Hilfsgütern. Diese wurden als letzte verfügbare Option auch vielfach genutzt. Zudem wurden verschüttete Straßen frei geräumt und so der Zugang zu den Erdbebenopfern für die Hilfsorganisationen ermöglicht.

Die pakistanische & amerikanische Armee leistete somit einen wesentlichen Beitrag dazu, dass es im Winter nach dem Erdbeben zu keiner „zweiten“ humanitären Katastrophe kam.

Abhängigkeit von militärischen Ressourcen

Hilfsorganisationen haben in den zivil-militärischen Beziehungen darauf zu achten, dass die Durchführung ihrer Arbeit nicht von militärischer Unterstützung abhängig wird. Militärische Ressourcen stehen zumeist nur temporär zur Verfügung und können abgezogen werden, wenn sich militärisch höher priorisierte Aufgaben ergeben. Sollten militärische Ressourcen (als letztes Mittel) in Anspruch genommen werden, so ist dies zeitlich und inhaltlich klar zu beschränken.

b. Praktische Implikationen

Training, Vorbereitung

Ebenso wie für das militärische Personal sollten zivil-militärische Beziehungen, die entsprechenden Grundsätze und Arbeitsprinzipien unter Berücksichtigung von Gender-Aspekten sowie praktische Anwendungen Teil des Trainings von humanitärem Personal sein. Je besser die MitarbeiterInnen auf beiden Seiten auf allen Ebenen vorbereitet sind, umso klarer können im Einsatzfall sinnvoll und adäquat die Beziehungen definiert oder ausgeschlossen werden.

Falls für eine bestimmte Konfliktsituation zivil-militärische Koordination oder gar Zusammenarbeit angestrebt wird, sollten die Kommunikationswege auf allen relevanten Ebenen mög-

lichst früh und klar festgelegt werden, um die Beziehungen effizient und effektiv zu gestalten (siehe die von der UNO vorgeschlagenen „liaison arrangements“).

Austausch von Informationen

Aus Prinzip sollten humanitäre Hilfsorganisationen keinerlei Informationen weitergeben, wenn dadurch Leben gefährdet werden könnte oder wenn dadurch ihre Neutralität und Unparteilichkeit kompromittiert werden könnte.

In manchen Situationen kann ein Informationsaustausch mit militärischen Einheiten jedoch notwendig werden. Dieser kann – je nach Situation – beinhalten:

- Sicherheitsinformation: betreffend die Sicherheit der Bevölkerung und betreffend Sicherheitssituation im Arbeitsgebiet; große Bevölkerungsbewegungen
- Koordinaten der humanitären HelferInnen bzw. ihrer Anlagen im Operationsraum der betreffenden Truppen
- Humanitäre Aktivitäten: Pläne für humanitäre Aktionen, inkl. Routing von Convoys – um versehentliche Angriffe zu vermeiden und um von den Militärs bei Kämpfen an der Route gewarnt werden zu können.
- Hilfsaktivitäten der Militärs
- Situationsinformation nach erfolgten Angriffen: z.B. über Lage des Angriffsortes, benützte Munition – zur Unterstützung der Priorisierung und Planung der Hilfsaktivitäten oder z.B. Minen-Aufklärungskampagnen

Nutzung militärischer Ressourcen für humanitäre Aktionen

Die Nutzung militärischer Mittel zur Unterstützung humanitärer Hilfsaktivitäten sollte nur in Ausnahmefällen und als letzte Option in Betracht gezogen werden. Hier gelten die sog. MCDA Richtlinien. Neben dem Kriterium der letzten Option ziehen die MCDA u.a. folgende Kriterien für eine Entscheidung heran:

- Es existierten keine adäquaten zivilen Alternativen.
- Die Dringlichkeit der Situation verlangt sofortige Aktion.
- Die humanitäre Operation muss unter ziviler Führung erfolgen.
- Der Einsatz ist klar in Ausmaß und Zeit limitiert.

Wenn militärische Mittel benutzt werden müssen, dann bevorzugt von Truppen, die nicht in einem bewaffneten Konflikt engagiert sind. Mittel von kriegführenden Streitkräften oder Einheiten, die aktiv an Kampfhandlungen beteiligt sind, sollen grundsätzlich nicht zur Unterstützung humanitärer Aktivitäten herangezogen werden: direkt im Einsatzgebiet nur in extremen Ausnahmesituationen; außerhalb des Einsatzgebietes nach den oben genannten Kriterien.

Eine humanitäre Aktivität, die mit militärischen Mitteln unterstützt wird, muss dabei unbedingt ihren zivilen Charakter beibehalten. **Während die direkte Kontrolle der militärischen Ausrüstung bei den Militärs verbleibt, muss die Kontrolle über die Gesamtoperation vollständig bei der verantwortlichen humanitären Organisation liegen.**

Nutzung von militärischen oder bewaffneten Eskorten für humanitäre Konvois

Militärische oder bewaffnete Eskorten für humanitäre Konvois oder Aktivitäten sind eine extreme Vorsichtsmaßnahme, für die nur in Ausnahmesituationen und von Fall zu Fall entschieden werden sollte. Die Entscheidung, eine solche Eskorte anzufragen oder zu akzeptieren, muss von den betreffenden humanitären Hilfsorganisationen selbst getroffen werden und darf nur aus humanitären Gründen geschehen. Als Richtlinie gelten die Grundsätze aus dem IASC-Papier „Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys“.²²

²² IASC Discussion Paper and Non Binding Guidelines on „Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys“ September 2001, www.who.int/hac/network/interagency/GuidelinesonArmedEscorts_Sept2001.pdf

Gemeinsame Hilfsaktivitäten

Jegliche gemeinsame Hilfsaktivitäten von Militärs und humanitären Hilfsorganisationen können die Wahrnehmung von Neutralität und Unparteilichkeit der Hilfsorganisationen und damit auch deren Fähigkeit, in allen Gebieten eines Konfliktgebietes zu helfen, negativ beeinflussen. Daher sollten vorher alle zivilen humanitären Kapazitäten für die Durchführung geprüft werden. Gemeinsame Aktivitäten kommen nur als letzte Option in Frage, auf Grundlage der Prinzipien der MCDA Richtlinien. Maßgeblich für die Entscheidung ist die humanitäre Notlage der betroffenen Bevölkerung.

Rein militärische Hilfsaktivitäten

Hilfsaktivitäten durch Streitkräfte, selbst wenn sie aus rein humanitären Gründen getätigt werden, können die humanitären Anstrengungen der nicht-militärischen AkteurlInnen in einem Gebiet ernsthaft gefährden. Die anderen Konfliktparteien und die Bevölkerung könnten weder fähig noch willig sein, zwischen den Hilfsaktivitäten der militärischen Akteure und jenen der humanitären Hilfsorganisationen zu unterscheiden. Dadurch werden die Sicherheit der MitarbeiterInnen der Hilfsorganisationen und ihr Zugang zu allen Betroffenen im Konfliktgebiet gefährdet. Die Akzeptanz - und damit die Möglichkeit den Menschen zu helfen - kann in der betroffenen Region (und darüber hinaus) auf lange Sicht belastet oder gar unmöglich sein, falls Hilfe als parteilich wahrgenommen wird. Die Kriterien, die von Militärs für die Auswahl der Benefizienten verwendet werden, können von den Prinzipien humanitärer Hilfe abweichen, zudem auch politisch oder durch andere militärische Ziele beeinflusst sein.

Daher sollten Militärs grundsätzlich keine Rolle als humanitäre Helfer wahrnehmen. Es ist jedoch zu akzeptieren, dass es Ausnahmesituationen geben kann, in denen von Militärs durchgeführte Hilfsaktivitäten die einzige Option darstellen, z.B. wenn Truppen die einzigen in der betroffenen Region anwesenden Akteure sind.

Verhalten des Personals humanitärer Hilfsorganisationen

Das Personal der humanitären Hilfsorganisationen muss sich zu allen Zeiten um ein klares Erscheinungsbild bemühen, das die Unabhängigkeit und die zivile Natur ihrer Arbeit betont. Für BeobachterInnen müssen Identität, Funktion und Rolle der humanitären HelferInnen von jenen der Militärs immer eindeutig unterscheidbar sein – z.B. durch eindeutig gekennzeichnete Fahrzeuge, Büros und Kleidung.

Kontakt:

Globale Verantwortung – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Humanitäre Hilfe
www.globaleverantwortung.at/ [office@globaleverantwortung.at/](mailto:office@globaleverantwortung.at) 01-522 44 22 0

