

Antrag

**der Abgeordneten Rudolf Bindig, Lilo Friedrich (Mettmann), Angelika Graf (Rosenheim), Dr. Bärbel Kofler, Karin Kortmann, Ute Kumpf, Lothar Mark, Volker Neumann (Bramsche), Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Christoph Strässer, Franz Müntefering und der Fraktion der SPD
sowie den Abgeordneten Christa Nickels, Volker Beck (Köln), Thilo Hoppe, Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Humanitäre Verantwortung für Menschen in Not

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

- I. Es wird geschätzt, dass derzeit etwa 45 Millionen Menschen unter Kriegen, Konflikten und Naturkatastrophen leiden. Oft sind es Flüchtlinge, die alles verloren haben, Menschen, die an Hunger, Durst und Krankheiten leiden und von denen viele von schrecklichen Erlebnissen traumatisiert sind. Humanitäre Hilfe versucht, Leben zu retten und akute Not zu lindern. Insbesondere werden Nahrungsmittel, sauberes Trinkwasser, Kleidung und Haushaltsgegenstände beschafft und Notunterkünfte gebaut. Außerdem wird ärztliche Hilfe geleistet und werden Minen und Blindgänger geräumt, wo diese Menschenleben bedrohen. Humanitäre Hilfe gründet sich auf die Prinzipien von Unparteilichkeit und Unabhängigkeit und findet ihre rechtlichen Wurzeln in den Genfer Konventionen und Zusatzprotokollen sowie im Völkergewohnheitsrecht.

Aktuelle Krisen wie im Westsudan zeigen den weltweit fortbestehenden hohen Bedarf an Katastrophenhilfe. Obwohl dort inzwischen die internationale Nothilfe auf Hochtouren läuft, sprechen Vertreter der Vereinten Nationen (VN) und vieler Hilfsorganisationen von der größten humanitären Katastrophe unserer Zeit. Trotz zahlreicher Warnsignale ist es nicht gelungen, den Konflikt im Vorfeld zu entschärfen. Humanitäre Hilfe kann jedoch weder im Sudan noch anderswo politische Konfliktlösungen ersetzen. Sie kann nur die akute Not lindern, während an dauerhaften Lösungen gearbeitet wird. Die humanitäre Krise in Darfur zeigt, dass gewalttätige Konflikte noch frühzeitig erkannt und auf internationaler Ebene durchsetzbare politische Lösungen gefunden werden müssen.

Während sich die Aufmerksamkeit der Medien und der Weltöffentlichkeit auf einige wenige aktuelle oder politisch prioritäre Konfliktherde konzentriert, bleiben andere Regionen ausgeblendet, obwohl dort ebenfalls Menschen tagtäglich Opfer von Vertreibung, Hunger und Krankheit werden. Auch für die Bedürftigen in diesen „vergessenen“ Krisen wie in Liberia, in der Demokratischen Republik Kongo, in Burundi oder Somalia – um nur einige Beispiele aus Afrika zu nennen – müssen ausreichend staatliche wie private Finanzmittel für eine wirksame Hilfe mobilisiert werden.

Im Jahr 2003 hat die Bundesregierung 71,5 Mio. Euro für humanitäre Hilfe zur Verfügung gestellt, davon 16,1 Mio. Euro für Projekte des humanitären Minenräumens. Schwerpunktländer waren u. a. Irak, Liberia, die Demokratische Volksrepublik Kongo, Afghanistan und der Nordkaukasus.

Ohne das Engagement einer Vielzahl deutscher Nichtregierungsorganisationen und kirchlicher Hilfswerke, die sich über Spenden und öffentliche Zuwendungen finanzieren, wäre die beträchtliche deutsche Hilfe im Ausland nicht möglich. Der Deutsche Bundestag anerkennt mit großem Respekt die Arbeit dieser Organisationen und dankt ihren deutschen und einheimischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für ihren engagierten Einsatz.

Die reichen Nationen dieser Welt haben die ethische Pflicht, Menschen in Not zu helfen. Diese Hilfe geschieht zugleich im eigenen Interesse, denn menschenunwürdige Lebensbedingungen tragen zur Destabilisierung ganzer Regionen bei und bergen ein regionales und internationales Sicherheitsrisiko.

- II. Der Deutsche Bundestag begrüßt den im November 2003 erschienenen „Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1998 bis 2001“ als wichtigen Leistungsnachweis staatlicher und nichtstaatlicher finanzieller Zuwendungen durch Bundesregierung, Bundesländer und nichtstaatliche Organisationen. Im Berichtszeitraum wurden 1,4 Mrd. DM für humanitäre Hilfe und humanitäres Minenräumen bereitgestellt, einschließlich der freiwilligen Beiträge der Bundesrepublik Deutschland für internationale Organisationen mit humanitären Aufgaben. Die geförderten Projekte beinhalten insbesondere Wasser- und Nahrungsmittelversorgung, medizinische Hilfe, die Bereitstellung von Notunterkünften und Kleidung, humanitäres Minenräumen und Katastrophenvorsorge.

Der Deutsche Bundestag würdigt die konstruktive Zusammenarbeit von Bundesregierung und humanitären Organisationen. Wichtigstes Gremium für die Koordinierung der Aufgaben ist seit 1994 der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe, der wesentliche Akteure der humanitären Hilfe in Deutschland in einem Dialogforum zusammenführt. 1998 wurde die Stelle eines bzw. einer Beauftragten für Menschenrechte und humanitäre Hilfe eingerichtet mit dem Ziel, durch den Dialog mit Regierungen und Hilfsorganisationen Betroffenen schnell und effektiv zu helfen und die Katastrophenvorsorge zu verbessern. Mit der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe wurde ein Bindeglied zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit geschaffen, indem jenseits der reinen Überlebenshilfe rasch mit kleinen zukunftsorientierten Projekten begonnen wird. Diese können dann in längerfristige entwicklungspolitische Maßnahmen übergehen. Hierfür hat die Bundesregierung im Jahr 2003 109,94 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Schwerpunktländer waren u. a. Afghanistan, Irak, Angola, Äthiopien, Nordkorea und Sri Lanka. Die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe, die Menschen auch in schier ausweglosen Situationen eine Perspektive bietet, ist ausdrücklich zu begrüßen.

Der Deutsche Bundestag bestärkt die Bundesregierung, weiterhin aktiv in Gremien der internationalen humanitären Hilfe mitzuarbeiten, so in der VN-Generalversammlung, dem humanitären Segment des Wirtschafts- und Sozialrates der VN (ECOSOC) sowie in Geberforen wie der Donor Support Group des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) und des UNHCR oder der Humanitarian Liaison Working Group. Darüber hinaus führt die Bundesregierung regelmäßig bilaterale Konsultationen mit IKRK und UNHCR durch, und im Welternährungsprogramm (WEP) wirkt die Bundesregierung an der Gestaltung der Programme mit. Auf der Ebene der Europäischen Union ist sie über das Humanitarian Aid Committee an Ent-

scheidungen über Finanzierungen, Jahresstrategien und Länderprogramme des Amts für humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft (ECHO) beteiligt. Über ECHO werden 30 Prozent der humanitären Hilfe weltweit finanziert. Die Bundesrepublik Deutschland steuert 23 Prozent des Budgets bei.

- III. Die Fronten in gewaltsamen Konflikten werden immer unklarer. Zunehmend finden sich humanitäre Hilfsorganisationen in Situationen, in denen lokale militärische Kräfte, Warlords oder Rebellengruppen und internationale Streitkräfte aufeinander treffen. Die Organisationen stehen dann vor einem Dilemma: Es ist ihr Ziel, dort präsent zu sein und Hilfe zu leisten, wo die Not am größten ist. Dies kann sie zwingen, mit Konfliktparteien zu kooperieren und Kompromisse einzugehen, die ihrem Grundverständnis von Unabhängigkeit und Unparteilichkeit widersprechen. Im schlimmsten Fall helfen sie ungewollt verbrecherischen Warlords. Auch wenn zivile Hilfe in eine Interventionsstrategie eingebunden und zur Durchsetzung militärischer Ziele vereinnahmt wird, verliert sie ihre Neutralität.

Das Entscheidungsdilemma zwischen Präsenz vor Ort und Verlust der Neutralität hat noch eine weitere Dimension: Wenn humanitäre Helfer nicht mehr als unabhängig und unparteilich wahrgenommen werden, können sie selbst zu Zielscheiben der Konfliktparteien werden. In Fällen, in denen die Streitkräfte gleichzeitig Konfliktpartei sind, bringt die Verbindung von Militär und humanitärer Hilfe oftmals nicht ein Mehr an Sicherheit für die Helfer mit sich, sondern kann im Gegenteil die Risiken erhöhen.

In bestimmten Situationen wird humanitäre Hilfe nicht nur von unabhängigen Hilfsorganisationen geleistet, sondern auch von Streitkräften selbst. So besteht für eine Besatzungsmacht die völkerrechtliche Verpflichtung nach dem 1. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen, die Grundversorgung der Bevölkerung zu übernehmen und ihren Schutz zu gewährleisten. Hilfsorganisationen können darüber hinaus tätig werden, brauchen dazu aber die Genehmigung der Besatzungsmacht.

Das Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit (Civil-Military Cooperation/CIMIC) im Rahmen von militärischen Operationen wurde 2000 von der NATO entwickelt und von der EU übernommen. Davon abgeleitet entstand 2001 die „Teilkonzeption Zivil-militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr“. Kernaufgaben sind die Koordinierung und Stärkung zivil-militärischer Beziehungen sowie die Unterstützung der Streitkräfte und der zivilen Kräfte. Ziel der Konzepte ist es, die Akzeptanz der Truppen in der Bevölkerung zu erhöhen und das Truppenumfeld zu sichern. Es ist insbesondere dieser militärische Zweck der Hilfe, den viele Organisationen kritisieren. Nach dem Prinzip der Subsidiarität wird die Bundeswehr allerdings nur dann aktiv, wenn zivile Institutionen nicht vorhanden oder nicht in der Lage sind, diese Aufgaben zu erfüllen. In vielen Fällen ist das zivile Engagement der Bundeswehr und ihre Zusammenarbeit mit Hilfsorganisationen erfolgreich verlaufen; die beiderseitige Skepsis ist jedoch geblieben. Jüngstes Beispiel zivil-militärischer Kooperation sind die Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Deutschland leitet in Kundus und Faisabad zwei solche Aufbauteams.

Die Überschneidungen zwischen humanitären und militärischen Einsätzen haben in den letzten Jahren zugenommen. Viele Hilfsorganisationen plädieren für eine klarere Trennung zwischen beiden Bereichen. Diese Haltung kommt in den verschiedenen Codes of conduct der humanitären Hilfe zum Ausdruck, wie den Oslo Guidelines, den ICRC Guidelines oder den ODI Guidelines. Grundtenor ist, dass die Prinzipien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der humanitären Hilfe auch in der Zusammenarbeit mit dem

Militär gewahrt bleiben müssen. Deshalb sollte ein Konsens über einen gemeinsamen Verhaltenskodex zwischen humanitären Organisationen und Bundeswehr angestrebt werden.

Ein Reibungspunkt ist auch, dass die Bundeswehr für Maßnahmen im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit Drittmittel einwirbt und dadurch zum Konkurrenten für Nichtregierungsorganisationen wird.

Eine erfolgreiche Krisen- und Konfliktprävention verringert die Notwendigkeit der humanitären Hilfe. Im Rahmen des Gesamtkonzepts der Bundesregierung zur zivilen Krisenprävention aus dem Jahr 2000 und dem daraus entwickelten Aktionsplan der Bundesregierung vom 12. Mai 2004 „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ bilden der Zivile Friedensdienst (ZFD) und das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) wichtige Instrumente zur Operationalisierung. Der ZFD als ein Element der stärkeren krisenpräventiven und konfliktbewältigenden Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit vermittelt weltweit qualifizierte Fachkräfte der anerkannten Entwicklungsdienste. Das ZIF bietet Vorbereitung, Bereitstellung und Betreuung von zivilem Personal für internationale Einsätze im Rahmen der VN, der OSZE, der EU und anderer internationaler Einrichtungen. Der Aktionsplan dient der Koordinierung der krisenpräventiven Maßnahmen der Bundesregierung und führt diplomatische, entwicklungspolitische, militärische, wirtschaftliche und sozialpolitische Ansätze zusammen, um gewaltsame Konflikte zu verhindern und Frieden zu konsolidieren. Der Deutsche Bundestag ermutigt den zuständigen fachübergreifenden Ressortkreis, den Aktionsplan zügig umzusetzen und eine kohärente deutsche Friedenspolitik zu gestalten.

- IV. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass Ende dieses Jahres der internationale Aufruf der Vereinten Nationen zur Unterstützung humanitärer Maßnahmen (Consolidated Appeal Process/CAP) erstmals auch von Berlin ausgehen wird. Die Bundesrepublik Deutschland sollte diese Chance nutzen, um ihre in den letzten Jahren gewachsene Rolle als wichtiger Akteur der internationalen humanitären Hilfe deutlich zu machen. CAP wurde 1991 gemeinsam von den Vereinten Nationen und humanitären Hilfsorganisationen ins Leben gerufen, um die Notwendigkeit humanitärer Hilfsaktionen gezielter und mit einer Stimme der internationalen Gemeinschaft und den Gebern vermitteln zu können. Der Schwerpunkt liegt auf „vergessenen“ Krisen. Ein gemeinsamer Aktionsplan soll die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren erleichtern. Der Global Appeal 2004 fordert 3 Mrd. US-Dollar, um 45 Millionen Menschen in 21 Ländern vor den Auswirkungen schwerster Konflikte und Katastrophen zu retten.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die internationale Gemeinschaft zu drängen, konsequenter als bisher politische Lösungen für Kriege und innerstaatliche Konflikte zu suchen;
2. den durch VN-Generalsekretär Kofi Annan bestellten Sonderberater für die Verhütung von Genozid, Juan Mendez, in seiner Arbeit zu unterstützen;
3. im Verbund mit gleichgesinnten Regierungen Druck auf Konfliktparteien auszuüben, damit das humanitäre Völkerrecht eingehalten und die Zivilbevölkerung geschützt wird;
4. die Afrikanische Union zu unterstützen, zügig bis 2010 ihre neue Sicherheitsarchitektur aufzubauen, um in der Lage zu sein, gewaltsame Konflikte effektiver zu verhüten und friedenserhaltende Einsätze durchzuführen;

5. in ihrem Einflussbereich auf VN- und EU-Ebene dafür Sorge zu tragen, dass humanitäre Hilfe ausschließlich nach der Bedürftigkeit von Menschen in akuten Notlagen geleistet wird und nicht nach politischen Interessen;
6. darauf zu achten, dass bei der Mittelvergabe durch ECHO deutsche Organisationen angemessen berücksichtigt werden;
7. die Mittel für humanitäre Hilfe so festzulegen, dass Finanzierungsniveau und tatsächlicher humanitärer Bedarf in Einklang stehen;
8. entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe als wichtiges Instrument zur Stärkung der Selbsthilfekräfte konsequent weiterzuentwickeln;
9. im Dialog mit humanitären Hilfsorganisationen klare Kriterien für die Abgrenzung zu den CIMIC-Aktivitäten der Bundeswehr festzulegen und einen gemeinsamen Code of conduct zu erarbeiten;
10. einen solchen Dialog auch auf VN- und EU-Ebene weiter voranzubringen;
11. das Subsidiaritätsprinzip bei Einsatz und Mittelvergabe im Rahmen von CIMIC strikt zu beachten;
12. den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ zügig umzusetzen;
13. die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, den Consolidated Appeal Process öffentlichkeitswirksam dazu zu nutzen, um Aufmerksamkeit insbesondere auf „vergessene“ Krisen zu lenken.

Berlin, den 10. November 2004

Franz Müntefering und Fraktion

Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion

