

Rede von Botschafter Busso von Alvensleben
Beauftragter für Globale Fragen: Zivile Krisenprävention, Menschenrechte, Humanitäre
Hilfe und Internationaler Terrorismus
beim Global Public Policy Institute
im Rahmen des Projekts
„Raising the bar: Enhancing transatlantic governance of disaster relief and
preparedness“

am 2. Juni 2008

**"Change and Dynamism in the humanitarian world - challenges to the
Independence of Humanitarian Aid"**

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für Ihre Einladung und die Gelegenheit, mit Ihnen über die Herausforderungen für die internationale humanitäre Hilfe als Feld der europäisch-transatlantischen Zusammenarbeit diskutieren zu können.

Humanitärer Hilfe kommt nicht nur angesichts der spürbar steigenden Zahl und wachsenden Intensität von Naturkatastrophen immer größere Bedeutung zu, gerade auch im Rahmen anhaltender komplexer Krisen ist die humanitäre Hilfe ein fester Bestandteil internationaler Hilfe, in vielen Fällen bildet sie die einzige internationale Hilfe.

Die Europäische Union zusammen mit ihren Mitgliedstaaten stellt mehr als die Hälfte der weltweiten humanitären Hilfe bereit und die Vereinigten Staaten von Amerika sind das größte Geberland. Deshalb ist es wichtig, dass auf dem Gebiet der humanitären Hilfe die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Vereinigten Staaten von Amerika noch weiter gestärkt wird.

Das Auswärtige Amt ist innerhalb der Bundesregierung für die humanitäre Hilfe federführend. Wir arbeiten hierbei eng mit den Akteuren und implementierenden Partnern der humanitären Hilfe zusammen, das sind drei Säulen:

- die Vereinten Nationen, deren zentrale koordinierende Rolle wir nachdrücklich unterstützen,
- die Rotkreuz-Bewegung, deren besonderes, über Jahrzehnte gewachsenes Netz- und Regelwerk für die humanitäre Hilfeleistung so wertvoll ist,
- und die Nichtregierungsorganisationen, die regelmäßig rasche und effiziente Hilfe leisten und mit enormem Engagement den Großteil humanitärer Hilfe umsetzen.

Innerhalb der Gebergemeinschaft setzen wir ebenfalls auf eine enge Zusammenarbeit, ganz besonders auch mit der Europäischen Kommission. Während der deutschen EU Ratspräsidentschaft 2007 haben wir humanitäre Hilfe als ein Schwerpunktthema gewählt. Zusammen mit der EU Kommission konnten wir einen Prozess anstoßen, der zu einem Grundsatzdokument führte, dem „Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe“, der von allen Mitgliedstaaten aktiv unterstützt wurde.

Der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe formuliert erstmals die Grundsätze, nach denen die EU humanitäre Hilfe leistet. Er wurde vom Europäischen Rat, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament unterzeichnet. Er soll auch dazu beitragen, dass humanitäre Hilfe entsprechend den fundamentalen humanitären Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit, Humanität und Unabhängigkeit noch

effizienter geleistet werden kann. Dieses Ziel zu erreichen, bedarf unser aller Engagement und stellt zugleich eine große Herausforderung dar: Tatsache ist, dass sich das Umfeld, in dem humanitäre Hilfe geleistet wird, zunehmend verändert und sowohl der Bedarf als auch die Anforderungen steigen.

Die jüngste humanitäre Krise in Myanmar infolge des Wirbelsturms Nargis am 2. und 3. Mai und das schwere Erdbeben in China am 12. Mai könnten die Herausforderungen, die sich uns im Bereich der humanitären Hilfe stellen, nicht deutlicher machen: In dem sich wandelnden Umfeld, in dem humanitäre Hilfe geleistet wird, rücken folgenden Fragen immer stärker in den Mittelpunkt:

- Fragen des Umgangs mit humanitärer Hilfe durch Empfänger- und Geberländer,
- Fragen der Perzeption von humanitärer Hilfe und ihrer Implementierer,
- Fragen des uneingeschränkten Zugangs zu Hilfebedürftigen und
- Fragen zur Bewahrung eines humanitären Raums

Als Sonderbeauftragter von Bundesaußenminister Dr. Frank-Walter Steinmeier bin ich unmittelbar nach dem Wirbelsturm nach Myanmar gereist, um dazu beizutragen, dass die Regierung von Myanmar die Einreise und den Zugang internationaler Helfer zu den Hilfebedürftigen ermöglicht. Ich bin anschließend zum Sondergipfel der ASEAN Außenminister nach Singapur weitergereist, um auch dort im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten Unterstützung einzuwerben. Schließlich habe ich an der Sonderkonferenz unter dem gemeinsamen Dach der Vereinten Nationen, ASEAN und der Regierung Myanmars am 25. Mai 2008 in Rangun teilgenommen.

Aus meinen Gesprächen vor Ort mit Regierungsvertretern, mit VN-Vertretern, Nichtregierungsorganisationen und anderen Gebern habe ich zahlreiche Erfahrungen und Fragen mitgenommen, die ich als Denkanstöße in die folgende Diskussion einbringen möchte:

Meine Anstrengungen vor Ort waren darauf gerichtet, das deutsche und internationale Hilfsangebot an humanitärer Hilfe als das zu verdeutlichen, was es ist und sein soll: eine solidarische Hilfe für die notleidende Bevölkerung, um Menschenleben zu retten, menschliches Leiden zu vermeiden oder zu lindern und den Menschen ein Dasein in Würde zu ermöglichen - dies alles nicht zuletzt in dem Bewusstsein, dass Schnelligkeit zählt und weiteres Zuwarten die Opferzahlen erhöht.

Wie Sie alle wissen, hat die Militärregierung von Myanmar nur schrittweise gewonnen werden können, ausländische Helfer in das Land zu lassen. Insbesondere westlichen Helfern wird auch Wochen nach Auftreten des Wirbelsturms kein uneingeschränkter Zugang zu den Katastrophengebieten gewährt. Es besteht tiefes Misstrauen gegen jeden, insbesondere westlichen Ausländer und jegliches ausländisches humanitäres Engagement. Die Konferenz in Rangun am 25. Mai berechtigt aber zu der Hoffnung auf eine schrittweise Öffnung für ausländische humanitäre Helfer. Wichtig für die Regierung in Myanmar ist hierbei, wovon auch andere Regierungen der Region warnen, dass mit der humanitären Hilfe keine unmittelbare politische Agenda verbunden ist.

Wenn diese Hilfe als politisches Interventionsinstrument wahrgenommen wird, quasi als Trojanisches Pferd viel weitergehender Interessen, ist das Ziel der humanitären Hilfe gefährdet. Ein Beispiel dafür ist die Präsenz von Marineschiffen von 3 Staaten, beladen mit Hilfsgütern, vor der Küste Myanmars. Sie wurde von der Myanmar-Regierung als militärische Bedrohung wahrgenommen und spielte in den Gesprächen des VN-Generalsekretärs eine die Sache nicht erleichternde Rolle. Die Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und der ausschließlichen Verpflichtung auf Humanität

sind von grundlegender Bedeutung, damit humanitäre Hilfe angenommen wird und überhaupt geleistet werden kann.

Nicht nur Myanmar ist ein Beispiel dafür, welche Rolle die Frage einer realen oder so wahrgenommenen Politisierung humanitärer Hilfe immer wieder spielt. Auch in komplexen Krisen wie beispielsweise im Darfur/Sudan oder Somalia war zu sehen, welche Auswirkungen sie insbesondere auf den Zugang zu Hilfebedürftigen, aber auch auf die Wahrung des humanitären Raums und die Sicherheit von Helfern hat. Die Frage der Perzeption humanitärer Hilfe ist ebenfalls zentral für die Akzeptanz zivil-militärischer Zusammenarbeit im Feld der humanitären Hilfe, wann immer diese zum Tragen kommt.

Nach unserer Auffassung haben die Vereinten Nationen für die Stärkung der weltweiten Akzeptanz humanitärer Hilfe und insbesondere das Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten OCHA (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) eine entscheidende Rolle. Aus deutscher Sicht sollte OCHA gestärkt und intensiver unterstützt werden.

Zugleich ist auch jeder einzelne Geber dafür verantwortlich, zur Akzeptanz humanitärer Hilfe beizutragen. Das heißt für ihn, dass die eigene Praxis den fundamentalen humanitären Prinzipien und dem geltenden humanitären Völkerrecht entsprechen muss. Gerade in akuten Krisensituationen stellt sich verstärkt die Frage, wie wir die komparativen Vorteile der verschiedenen Akteure dafür nutzen können, die notwendige Akzeptanz zu erreichen. Hier sind besonders die Geber gefordert, die Zugang zu den Verantwortlichen haben, die über die Zulassung humanitärer Hilfe entscheiden.

Bei der Frage der Akzeptanz humanitärer Hilfe sehen wir auch die Implementierer in einer Schlüsselfunktion. In Myanmar ist die Rolle der lokalen Nichtregierungsorganisationen zentral. Da der Zugang für ausländische Helfer zum Katastrophengebiet bisher allenfalls über individuelle Kontakte und nur in ganz begrenztem Umfang möglich war, waren lokale Partner für vor Ort tätige Nichtregierungsorganisationen zunächst die einzigen, die ihre Expertise in das Krisengebiet bringen konnten. Wie wichtig die Rolle lokaler Akteure sein kann, hat - unabhängig von der Frage der Akzeptanz ausländischer humanitärer Hilfe - auch die humanitäre Krise in Kenia nach den Wahlen im Dezember 2007 gezeigt. Dort war es besonders die nationale Rotkreuz-Gesellschaft, die aufgrund ihres gewachsenen Netzwerks und ihrer breiten Verankerung im Land rasch effiziente und bedarfsgerechte humanitäre Hilfe leisten konnte.

Angesichts dieser Erfahrungen bleibt die Frage: wird unser aktuelles System dieser zentralen Rolle lokaler Akteure gerecht? Müssen wir mehr unternehmen, um eine stärkere Verzahnung der internationalen Hilfe mit den lokalen Akteuren gerade auch bei der Koordinierung in akuten Krisensituationen sicherzustellen?

Wir sind sehr interessiert, im Rahmen der europäisch-transatlantischen Zusammenarbeit diese beiden wichtigen Aspekte, nämlich die Erhöhung der Akzeptanz humanitärer Hilfe weltweit und die Bedeutung lokaler Akteure in humanitären Krisen, vertieft zu diskutieren.

Meine Damen und Herren,

die angesprochenen Fragen führen letztlich stets zurück auf die fundamentalen humanitären Prinzipien und insbesondere das Prinzip der Unabhängigkeit humanitärer Hilfe.

Tatsache ist, dass humanitäre Hilfe nicht in einem politikfreien Raum stattfindet. Ob wir dabei von politischen Bedingungen wie in Myanmar oder vom Konflikt im Irak, von Afghanistan oder vom Kongo reden, zentral ist immer die Frage nach der Position der humanitären Hilfe im Spannungsfeld zwischen humanitären Prinzipien einerseits und politischen, militärischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen andererseits. Auch die humanitäre Hilfe der Bundesregierung findet innerhalb unserer Außenpolitik statt, sie ist für uns aber kein außenpolitisches Instrument. Aus unserer Sicht muss alles daran gesetzt werden, die Unabhängigkeit humanitärer Hilfe stets bewusst zu wahren. In dem Moment, in dem humanitäre Hilfe als Teil einer politischen oder militärischen Agenda oder Strategie eingesetzt wird oder erscheint, wird sie angreifbar. Dies kann eine konkrete Gefahr für Opfer und Helfer bedeuten.

Für die Akzeptanz humanitärer Hilfe sind Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität letztlich die Garantie, dass humanitäre Hilfe nicht als politische Einmischung verstanden und deshalb zugelassen wird. Zugleich bleibt die Existenz eines "humanitären Raums" eine unverzichtbare Voraussetzung, die es erst ermöglicht, humanitäre Hilfe nach den genannten Prinzipien zu leisten. Denn wenn nicht sichergestellt werden kann, dass die Hilfe auch bei den Bedürftigen ankommt, stößt humanitäre Hilfe an ihre Grenzen.

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich bin überzeugt, dass in der Analyse der Ausgangslage in diesem Forum im europäisch-transatlantischen Verhältnis große Übereinstimmung besteht. Umso entscheidender ist es, gemeinsame Antworten zu finden auf die Herausforderungen, vor denen die humanitäre Hilfe steht.

Vielen Dank!