

Schloms, Michael

**Working Paper**

## Divide et impera: Totalitärer Staat und humanitäre Hilfe in Nordkorea

WZB Discussion Paper, No. P 00-304

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schloms, Michael (2000) : Divide et impera: Totalitärer Staat und humanitäre Hilfe in Nordkorea, WZB Discussion Paper, No. P 00-304, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49851>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**P 00 – 304**

**Divide et impera -  
Totalitärer Staat und humanitäre Hilfe  
in Nordkorea**

Michael Schloms

Februar 2000

**Arbeitsgruppe: Internationale Politik**

Leiter: Prof. Dr. Wolf-Dieter Eberwein

Tel: (030) 25 491 564

Fax: (030) 25 491 561

e-mail: eberwein@medea.wz-berlin.de

Internet: <http://www.wz-berlin.de>

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

D - 10785 Berlin

Reichpietschufer 50

Diese Arbeit hing vollständig von der Mithilfe der in Nordkorea tätigen oder ehemals tätigen Hilfsorganisationen ab. Daher möchte ich mich an dieser Stelle für die freundliche Mithilfe all jener bedanken, die die Zeit und Mühe aufgebracht haben, mir Informationen zukommen zu lassen. Mein Dank richtet sich insbesondere an

Nathalie Bréchet (Médecins du Monde, MDM)

Elisa Giunchi (Cooperazione e Sviluppo, CESVI)

Dr. Rupert Neudeck (Komitee Cap Anamur)

Jean-Fabrice Pietri (Action contre la Faim, ACF)

Hubertus Rüffer (Deutsche Welthungerhilfe, DWHH)

Pierre Salignon (Médecins sans Frontières, MSF).

M. S.

## **Zusammenfassung**

Können humanitäre Organisationen ihren Auftrag, unparteilich und neutral Hilfe zu leisten, in dem totalitären Handlungsumfeld Nordkoreas erfüllen? Die empirische Analyse der Arbeitsbedingungen von Hilfsorganisationen, die in Nordkorea Lebensmittelhilfe im weitesten Sinne leisten, führt zu dem Ergebnis, dass die Hilfe die Bedürftigsten nicht erreicht. Wesentliche Ursache dafür ist die schwache Verhandlungsposition der Hilfsorganisationen, die durch deren fehlende Koordinierung zusätzlich geschwächt wird. Folglich fällt es dem nordkoreanischen Staat leicht, die Hilfe nicht nach humanitären Prinzipien sondern gemäß seiner Logik totalitärer Staatsführung zu verteilen. Die Hilfsorganisationen, die in Nordkorea tätig sind, müssen zwangsläufig eine Gratwanderung zwischen Kompromiss und Kompromittierung vollbringen. Richtige oder falsche Entscheidungen gibt es in diesen Fällen nicht. Allerdings zeigt der Beitrag, daß die humanitären Hilfsorganisationen bei ihrer Tätigkeit immer auch den politischen Kontext zur Kenntnis nehmen müssen, auch wenn der politische Auftrag als solcher apolitisch ist.

## **Abstract**

Can humanitarian organisations deliver impartially humanitarian aid to a totalitarian state like North Korea? The empirical analysis of the working conditions of humanitarian organisations involved in the distribution of food aid in North Korea reveals that they do not reach the people in greatest need. Humanitarian organizations can hardly impose their principles in negotiations with the North Korean authorities. Their position is further weakened by the lack of co-ordination among themselves. Consequently, the North Korean state can easily enforce the distribution of international food aid according to the logic of its totalitarian leadership, thus disregarding basic humanitarian principles.

Inevitably, those humanitarian relief organizations which are active in North Korea have to walk the tight rope between compromise and instrumentalization. In neither case a decision exists which would be ultimately right or wrong. However, this article concludes that relief organizations always have to take the political context into account when making decisions about their relief work notwithstanding the fact that humanitarian assistance *per se* is apolitical.



## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	
<b>2. Gibt es eine Hungersnot in Nordkorea?.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Die Vorgeschichte .....</b>	<b>7</b>
<b>3.1 Ein Land in der Krise.....</b>	<b>7</b>
<b>3.2 Das staatliche System der Nahrungsmittelzuteilung.....</b>	<b>10</b>
<b>4. Die Arbeitsbedingungen .....</b>	<b>11</b>
<b>4.1 Die Zusammenarbeit mit den Behörden .....</b>	<b>12</b>
<b>4.2 Die Auswahl der Zielgruppen .....</b>	<b>13</b>
<b>4.3 Die Überwachung der Projekte.....</b>	<b>17</b>
<b>4.4 Small steps, large significance? Über die Aussicht auf Besserung .....</b>	<b>21</b>
<b>5. Die Effekte der Hilfe. Wer sind die Empfänger? .....</b>	<b>22</b>
<b>6. Kompromiss oder Kompromittierung? Die Antworten der NROen .....</b>	<b>27</b>
<b>6.1 Die Debatte .....</b>	<b>27</b>
<b>6.2 ...und ihre Hintergründe .....</b>	<b>31</b>
<b>7. Koordinierung? .....</b>	<b>34</b>
<b>8. Zusammenfassung.....</b>	<b>38</b>
<i>Literatur- und Quellenverzeichnis .....</i>	<b>42</b>
<i>a) Bücher und Aufsätze.....</i>	<b>42</b>
<i>b) Dokumente .....</i>	<b>43</b>





*„Müsste man humanitäre Hilfe mit einem Wort beschreiben,  
so wäre dies «Zwiespältigkeit».“*

Alain Destexhe, ehem. Generalsekretär von MSF-International

## 1. Einleitung

Zwiespältigkeit als Kennzeichen humanitärer Hilfe? Dieses Zitat leuchtet auf den ersten Blick nicht ein. Ist Hilfe denn nicht der Ausdruck von Mitmenschlichkeit und Solidarität? Fördert sie nicht die „wahre Brüderlichkeit zwischen den Völkern“, wie es das Nobelpreiskomitee ausdrückte, als es im Jahr 1901 dem Gründer der Rotkreuz-Bewegung, Henri Dunant, den Friedensnobelpreis verlieh? Was kann nur Schlechtes daran sein, Menschen in Not durch die Lieferung von Nahrungsmitteln oder Medikamenten vor dem Tod zu retten?

Und doch zeigt die Erfahrung des 20. Jahrhunderts, in welches Dilemma humanitäre Motivation in einem Umfeld gerät, das einer inhumanen Logik gehorcht. Für Gewissensnöte humanitärer Helfer bieten Hilfseinsätze der jüngsten Vergangenheit zahlreiche Beispiele. Für die Hilfeleistenden stellen sich die Fragen dabei alltäglich in ganz konkreter Form: Soll ich in Kabul beim Aufbau der einzigen für Frauen vorgesehenen Gesundheitseinrichtung mithelfen? Ist es vertretbar, die ruandischen Flüchtlingslager zu versorgen, wohl wissend, dass nur ein Bruchteil der Hilfsgüter die Bedürftigsten erreicht? Die Reihe der Fragen ließe sich mühelos fortführen.

Grundsätzlich stehen die Hilfsorganisationen dabei stets vor der gleichen Herausforderung. Sie müssen die Gratwanderung zwischen der moralischen Verpflichtung zur Hilfe und der Gefahr der eigenen Instrumentalisierung vollziehen. Dies macht die Zwiespältigkeit der humanitären Hilfe aus. Je rigoroser die politische Führung eines Landes ihre Interessen auch gegen humanitäre Erwägungen verfolgen kann, desto größer ist die Gefahr der Instrumentalisierung humanitärer Hilfe. Daher sehen sich die Hilfeleistenden mit dieser Gefahr vor allem dann konfrontiert, wenn ihr Engagement Bevölkerungen gilt, die von autoritären und totalitären Regimen regiert werden. Die größte humanitäre Hilfsaktion der Geschichte gilt solch einem totalitär regierten Land. Die Demokratische Volksrepublik Korea (DVRK, Nordkorea) richtete 1995 einen Hilfsappell an die internationale Staatengemeinschaft und erhielt seitdem etwa 3,5 Millionen Tonnen Lebensmittel.

Wenn unter einem totalitären Staat eine diktatorische Staatsgewalt zu verstehen ist, „die im Namen einer totalitären Ideologie ausgeübt wird und der Intention nach sämtliche Lebensbereiche der Gesellschaft durchdringt,“<sup>1</sup> so trifft dies heute wohl auf kein Land der Welt so umfassend zu wie auf Nordkorea. Der nordkoreanische Staat wird dabei in seinen totalitären

---

<sup>1</sup> Everhard Holtmann (1994): *Politik-Lexikon*. München, Wien: Oldenbourg, S. 646.

Strukturen nicht nur als eine Kopie des Stalinismus und als dessen oft zitierte letzte Bastion angesehen, sondern, wie es der letzte Botschafter der DDR in Pyöngyang ausdrückte, als dessen „höchste Perfektion“.<sup>2</sup> Dennoch eint die Staatengemeinschaft die Furcht vor einem plötzlichen Zusammenbruch des nordkoreanischen Regimes und dessen möglichen militärischen und finanziellen Folgen. Erklärtes Ziel der westlichen Geber ist es, ein behutsames Ende des Regimes, ein „soft landing“, herbeizuführen. Aufgrund dieser Interessen lässt sich der Umfang der Hilfe erklären.

Wie äußert sich der Konflikt zwischen humanitärem Engagement und politischen Interessen im nordkoreanischen Kontext, und wie gehen die humanitären Akteure mit diesem Konflikt um? Diese Fragen zu beantworten ist die Aufgabe der vorliegenden Arbeit. Dabei kann es nicht darum gehen zu entscheiden, ob unter den gegebenen Umständen die Hilfe für die nordkoreanische Bevölkerung richtig oder falsch ist. Dies entscheidet jede Organisation selbst aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen, ihrer eigenen Geschichte und Überzeugungen. Diese Arbeit untersucht lediglich, inwiefern das politische Umfeld der Hilfe von den humanitären Akteuren wahrgenommen wird und welche Bedeutung solch einer Analyse politischer Faktoren zukommt.

Auf eine theoretische Diskussion des Politikfelds der humanitären Hilfe sowie auf eine grundsätzliche Analyse der Prinzipien humanitären Handelns verzichtet dieser Beitrag. Dazu sind mittlerweile Forschungsleistungen vollbracht und auch in deutscher Sprache veröffentlicht worden.<sup>3</sup> Dieser Beitrag soll die wissenschaftliche Erschließung des internationalen Politikfeldes der humanitären Hilfe um eine ausschließlich empirische Arbeit ergänzen.

Der Rahmen dieser Arbeit erlaubt es nicht, ein umfassendes Bild sämtlicher Hilfsleistungen für Nordkorea zu zeichnen unter Einbezug aller in diesem Politikfeld engagierten Akteure. So werden im wesentlichen zwei Einschränkungen gemacht. Erstens steht die Nahrungsmittelhilfe im Zentrum der Betrachtung, weil diese mit Abstand den größten Teil der Hilfslieferungen ausmacht.<sup>4</sup> Zweitens steht die Erfahrung der humanitären Akteure vor Ort im Vordergrund, so dass die durch Geberstaaten direkt nach Nordkorea gelieferte bilaterale Hilfe an sich nicht berücksichtigt wird. Dabei werden bezüglich der Arbeitsbedingungen ausschließlich Nichtregierungsorganisationen (NROen) analysiert. Erst bei der Frage nach einer Be-

---

<sup>2</sup> Maretzki (1991), S. 7.

<sup>3</sup> Wolf-Dieter Eberwein (1997): *Die Politik Humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral*. Berlin: WZB (P 97-301); ders./Sven Chojnacki/Catherine Götze/Yasemin Topçu (1999): "Humanitäre Hilfe in globalen Konflikten." In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52-53/99.

<sup>4</sup> Im United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal sind 88,5% der für 1999 veranschlagten Gelder für Nahrungsmittellieferungen vorgesehen.

wertung dieser Bedingungen sowie der Frage nach der Koordinierung vor Ort werden auch UN-Organisationen berücksichtigt.

Mit der Schwierigkeit, humanitäre Prinzipien in Nordkorea durchzusetzen, sind in erster Linie die Organisationen konfrontiert, die permanent in Nordkorea vertreten sind (bzw. vertreten waren). Folglich liegt auf deren Erfahrung der Schwerpunkt dieser Arbeit. Mit den für Nordkorea zuständigen Projektleitern der ständig im Land vertretenen und im Nahrungsmittelsektor aktiven NROen wurden Interviews geführt.<sup>5</sup> Das Rote Kreuz wird in dieser Studie weniger berücksichtigt, da es im Nahrungsmittelsektor kaum noch tätig ist. Außerdem ist das Rote Kreuz dem Konflikt zwischen humanitärer und politischer Logik in geringerem Ausmaß ausgesetzt, da es hauptsächlich über das nordkoreanische Rote Kreuz Hilfe leistet und kaum mit ausländischen Mitarbeitern im Land präsent ist.

Zunächst soll der Versuch unternommen werden, das Ausmaß der Lebensmittelknappheit in Nordkorea zu skizzieren. Anschließend gilt es, die Vorgeschichte dieser Krisensituation kurz darzulegen. Die Bedingungen, unter denen die Hilfsorganisationen in Nordkorea Hilfe leisten, werden in einem nächsten Schritte detailliert analysiert. Können die Organisationen selbst bestimmen, wer von ihrer Hilfe profitiert? Können sie kontrollieren, ob die Hilfe diese Empfänger erreicht? Haben sich die Bedingungen im Laufe der Zeit verbessert? Vor diesem Hintergrund kann untersucht werden, wem die Hilfe zugute kommt, ob sie tatsächlich die Bedürftigsten erreicht. Bei der Frage, wie die Hilfsorganisationen mit den schwierigen Arbeitsbedingungen umgehen, wird zum einen deutlich werden, wie sehr die Debatte der beteiligten Akteure von grundsätzlichen Missverständnissen geprägt ist. Zum anderen wird sich die Frage der Koordinierung als entscheidend herausstellen.

---

<sup>5</sup> Die einzige Ausnahme ist CAD (Children's Aid Direct), die auf meine Anfragen leider nicht reagiert hat, so dass mir von dieser Organisation nur die per Internet zugänglichen Dokumente vorliegen. World Vision International hat erst kürzlich ein Büro in Pyöngyang eröffnet und wurde von mir daher noch nicht als „residential NGO“ berücksichtigt.

## **2. Gibt es eine Hungersnot in Nordkorea?**

Aufgrund der schwierigen Zugangsmöglichkeiten liegen kaum unabhängige und verlässliche Studien zum Ausmaß der Nahrungsmittelknappheit in Nordkorea vor, was angesichts des Umfangs der Hilfslieferungen bemerkenswert ist. Die Regierung selbst sprach lange Zeit von nur wenigen hundert Hungertoten; im Mai 1999 wurde hingegen mitgeteilt, dass die Zahl der Todesfälle um 37% zugenommen hätte. Dies würde bedeuten, dass etwa 220 000 Menschen an den Folgen der Nahrungsmittelknappheit gestorben sind.

Stellungnahmen ausländischer Organisationen dazu zeichnen sich durch eine außerordentliche Vielfalt aus. Das Deutsche Rote Kreuz spricht von der größten Hungerkatastrophe seit dem Zweiten Weltkrieg, die internationale Hilfsorganisation World Vision schätzt die Zahl der Toten auf ein bis zwei Millionen, ein buddhistisches Hilfswerk aus Südkorea geht gar von drei Millionen Opfern aus. Ein Team der U.S. Agency for International Development (USAID) konnte hingegen einer südkoreanischen Zeitung zufolge auf einer Ende 1997 durchgeführten Erkundungsreise keinerlei Anzeichen für eine Hungersnot erkennen.

Auch die permanent im Land tätigen Organisationen schätzen die Nahrungsmittelsituation sehr unterschiedlich ein. So bestätigt die Deutsche Welthungerhilfe (DWHH) in ihrem Jahresbericht von 1997, dass die Hungersnot das ganze Volk erfasst hat, während ein für MSF tätiger Arzt nur in bestimmten Gebieten schwierige Bedingungen beobachtet hat, die es nicht erlaubten, von einer Hungersnot zu reden. Das eigentlich Besorgniserregende sei ihm zufolge das brachliegende Gesundheitssystem.

Zu all diesen Angaben der Hilfsorganisationen sind zwei Bemerkungen zu machen. Zum einen basieren die Schätzungen der Opferzahlen auf Befragungen nordkoreanischer Flüchtlinge bzw. Pendler in China. Diese vermitteln sicher einen wichtigen Eindruck über die Zustände im Land; da die Befragten jedoch fast ausschließlich aus den an China grenzenden Provinzen stammen, können ihre Angaben nicht als für das ganze Land repräsentativ angesehen werden. Zu den Aussagen, die auf durch humanitäre Arbeit im Land gewonnenen Eindrücken basieren, ist anzumerken, dass es aufgrund der später ausführlich dargelegten Arbeitsbedingungen schlicht unmöglich ist, sich einen umfassenden Überblick über die Situation im ganzen Land zu verschaffen. Somit können die geschilderten Eindrücke stets nur das unmittelbare Umfeld beschreiben, aber nicht auf ganz Nordkorea übertragen werden.

Diese Ungewissheit versuchten im Grunde alle im Land tätigen Organisationen durch repräsentative Studien zu beseitigen. Doch die nordkoreanischen Behörden ließen lange Zeit keine Erhebungen zu, die sich auf eine ausreichend große und vor allem nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Zielgruppe stützen könnten. Bis heute konnte keine Studie durchge-

führt werden, die gesicherte Auskunft über den Ernährungszustand der gesamten nordkoreanischen Bevölkerung gibt. Die Behörden scheinen darüber hinaus verhindern zu wollen, dass sich einzelne NROen bzw. NROen, die über besonders enge Verbindungen zueinander verfügen, ein detailliertes Bild der Gesamtsituation im Land machen können. So ist es wohl kein Zufall, dass die beiden deutschen Hilfsorganisationen auf Wunsch der nordkoreanischen Behörden in der gleichen Provinz tätig sind.

Die Anstrengungen der Hilfsorganisationen konzentrierten sich in erster Linie darauf, den Ernährungszustand der Kinder in Erfahrung bringen zu können. Drei Jahre nach dem Hilfsappell Nordkoreas an die internationale Gemeinschaft wurde schließlich der EU, UNICEF und dem Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme, WFP) gestattet, eine Studie über den Ernährungszustand von etwa 1800 Kindern im Alter zwischen sechs Monaten und sieben Jahren durchzuführen. Bei der Präsentation der Studie legten die drei Organisationen besonderen Wert darauf, dass es sich um die erste Bedarfsanalyse handele, die die untersuchten Kinder nach dem Zufallsprinzip aussuchen konnte. Folglich dient diese Studie seit ihrer Veröffentlichung im November 1998 allen im Land tätigen Organisationen als Referenz. Einschränkend ist stets hervorgehoben worden, dass nur 130 der insgesamt 212 Landkreise (wovon 172 Landkreise WFP-Lieferungen erhalten haben) zugänglich waren, in denen etwa 71% der Gesamtbevölkerung leben.

Aus vertraulichen Dokumenten geht jedoch hervor, dass selbst innerhalb der genannten drei Organisationen Zweifel an der Aussagekraft dieser Studie bestehen, die sich nicht nur auf die begrenzte Anzahl der zugänglichen Landkreise beziehen. So wird zum einen bemängelt, dass von den Mitarbeitern ausschließlich Haushalte, aber keine Institutionen wie Krippen oder Kindergärten besichtigt werden durften. Darüber hinaus kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob es sich bei den besuchten Familien tatsächlich um die vorher nach dem Zufallsprinzip ausgewählten handelte. Trotz dieser Einschränkungen stellt diese Studie die bislang methodisch seriöseste und damit aussagekräftigste Erhebung dar. Gemeinsam mit einer im Juni 1999 von FAO (Food and Agriculture Organisation) und WFP in vier (von neun) Provinzen durchgeführten Studie zur Versorgungslage mit Getreide und Lebensmitteln und den Aussagen von Nordkoreanern in China lässt sich somit ein aktuelles Bild der Ernährungssituation zumindest skizzieren.

Die Untersuchung kommt zu dem generellen Ergebnis, dass 16% der Kinder im Alter zwischen sechs Monaten und sieben Jahren unter akuter und 62% unter chronischer Unterernährung leiden. Zwei weitere Resultate sind darüber hinaus anzumerken. Zum einen war der Anteil der chronisch Unterernährten in der Altersgruppe zwischen vier und sieben Jahren am

höchsten, was auf eine bereits länger anhaltende Lebensmittelknappheit schließen lässt. Zweitens waren von akuter Unterernährung besonders die weniger als ein Jahr alten Kinder betroffen, was auf einen schlechten Ernährungszustand der schwangeren und stillenden Frauen hinweist. Ginge man davon aus, dass die Situation in den nicht untersuchten 82 Landkreisen diese Zahlen bestätigt, würde Nordkorea zu den zehn Ländern mit der weltweit höchsten Rate an Unterernährung gehören.

Eine von FAO und WFP durchgeführte Studie ergänzt diese Daten um eine geographische Komponente. Aufgrund von Erhebungen in vier Provinzen im Südwesten, dem „Brotkorb“ des Landes, kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass der Zugang zu Lebensmitteln von bestimmten Faktoren abhängig ist:

*„Some population groups, such as families receiving international food assistance and/or agricultural support, are in a better position to cope with food shortages than people in mountainous areas and in families of industrial workers, especially in non-agricultural areas. The income of these groups from productive activities has dropped in recent years and they have little recourse to meaningful coping strategies.“<sup>6</sup>*

Aus dieser Beobachtung schließen die Mitarbeiter von FAO und WFP, dass die Versorgung mit Nahrungsmitteln im bergigen, stark industrialisierten Nordosten des Landes, in dem klimatische Bedingungen und Bodenverhältnisse kaum Landwirtschaft ermöglichen, wohl am schwierigsten sein muss.

Dies stimmt mit den in China gemachten Aussagen von Nordkoreanern überein, die in erster Linie aus den nordöstlichen Landesteilen stammen. So wurden im Sommer 1997 440 Nordkoreaner im chinesischen Grenzgebiet befragt, die ihren Wohnsitz größtenteils in der Provinz Nord-Hamgyong haben. Diese Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass sich die Sterblichkeitsrate zumindest in dieser Provinz im Zeitraum von 1995 bis 1997 nahezu verdoppelt hat.<sup>7</sup>

Somit lässt sich zusammenfassend und mit der gebotenen Vorsicht sagen, dass es der Ernährungszustand der Kinder in einem Großteil des Landes erlaubt, von einer Hungersnot zumindest in den nordöstlichen Gebieten Nordkoreas zu reden.

---

<sup>6</sup> FAO (1999), S. 2.

<sup>7</sup> Siehe Robinson et al. (1999).

### 3. Die Vorgeschichte

*„Dieser Vertrag bestimmt die Hauptrichtungen unserer Zusammenarbeit bis ins nächste Jahrtausend.“*

Erich Honecker über den Vertrag zwischen DDR und DVRK vom 1. Juni 1984

#### 3.1 Ein Land in der Krise

„Wenn es mit rechten Dingen zuginge, dürfte es Nordkorea heute nicht mehr geben.“ Zu diesem Schluss kommt eine Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik und drückt damit das allgemeine Staunen angesichts der Überlebenskünste des Regimes in Pyöngyang aus.<sup>8</sup> Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde Nordkorea von drei Krisen erschüttert, die jede für sich Anlass für Spekulationen über das nahende Ende des Regimes war: Eine 1994 vom Tode Kim Il Sung ausgelöste politische Krise; eine wirtschaftliche Krise infolge der Auflösung des wichtigsten Handelspartners Sowjetunion und schließlich die Hungersnot als soziale Krise. Es liegt somit nahe, die Hungersnot im Zusammenhang mit dieser umfassenden Krise des Landes zu betrachten.

Die auf den Tod des Staatsgründers Kim Il Sung (8. Juli 1994) folgende Periode war eine Zeit der allgemeinen Ungewissheit über die zukünftige personelle Führungsstruktur des Landes, die mittlerweile aber als beendet angesehen werden kann. Spätestens seit September 1997 hat der Sohn Kim Il Sungs, Kim Jong Il, alle wichtigen Funktionen der Staatsführung inne. Nordkorea ist somit die erste kommunistische Dynastie der Welt.

Für die Vorgeschichte der Hungersnot ist in erster Linie die wirtschaftliche Entwicklung des Landes von Bedeutung. Nordkorea veröffentlicht keine Wirtschaftsdaten mehr seit sein Wirtschaftswachstum im Jahr 1963 erstmals nachließ. Somit lässt sich kein lückenloses Bild der wirtschaftlichen Entwicklung nachzeichnen. Dennoch lassen einige vorliegende Indikatoren Rückschlüsse auf die Auswirkungen der globalen Geschehnisse auf die Wirtschaft des Landes zu. Nordkorea hatte es verstanden, sowohl von der Sowjetunion als auch von China Unterstützung zu erhalten. Der Handel mit den Ländern der ehemaligen Sowjetunion ist seit 1990 nahezu vollständig zusammengebrochen; so stammten etwa im Jahr 1995 nur noch 4,7% der Importe aus Russland, während ganze 1,2% der Exporte nach Russland gingen.<sup>9</sup> China hat seine Wirtschaftshilfe für Nordkorea ebenfalls deutlich reduziert und liefert seine Güter nicht mehr zu den vormals üblichen „Freundschaftspreisen“.<sup>10</sup> Wie reagierte das Land auf diese Veränderungen?

---

<sup>8</sup> Möller/Tidten (1997), S. 7.

<sup>9</sup> EIU (1999b), S. 35.

<sup>10</sup> Siehe Garrett/Glaser (1995), S. 539f.

Zur Beantwortung dieser Frage gilt es, die alle Politikfelder betreffende *Juche*-Ideologie zu erläutern. *Juche* bedeutet Subjekt und meint im wesentlichen, dass die Menschen Kraft ihres Willens den Bedingungen der Umwelt überlegen sind. Allerdings könne der Einzelne nur im kollektiven Verband mit einem Führer an der Spitze diese Macht erlangen. Im weiteren Kontext meint *Juche* somit die Verwirklichung politischer Unabhängigkeit und wirtschaftlicher Autarkie. Diese von Kim Il Sung ausgearbeitete und mit einem theoretischen Unterbau versehene Idee ist seit dem Streichen von Marxismus und Leninismus aus der Verfassung die einzige Staatsideologie. Von dieser Ideologie abweichende Meinungen gelten als Verrat am revolutionären Erbe Kim Il Sung. Und gerade die ideologische Distanzierung von politischen Führern, die die Gründung sozialistischer Staaten maßgeblich vorantrieben, wird von der nordkoreanischen Führung als der Grund für den Untergang des sozialistischen Staatensystems dargestellt. So formuliert Kim Jong Il:

*„In several countries that had built socialism in the past, opportunists occupying the leadership of the parties and states defamed their revolutionary predecessors and obliterated their achievements [...]. The highest representative of revolutionary elders is the leader, and loyalty to the leader is the highest expression of the sense of revolutionary obligation.“<sup>11</sup>*

Aufgrund des rigorosen Strebens nach Autarkie war grundsätzlich ausgeschlossen, auf den Verlust traditioneller Handelspartner mit der Suche nach neuen zu reagieren. Bereits die Handelsbeziehungen zu den sozialistischen Partnerländern waren im Grunde eine Relativierung des *Juche*-Prinzips. Zumindest wurde durch die Nicht-Mitgliedschaft im COMECON quasi ein Versuch unternommen, das Gesicht zu wahren. Hinzu kommen die Wirtschaftssanktionen der USA, die seit Ende des Korea-Krieges in Kraft sind. Diese zum Teil gewollte, zum Teil von außen auferlegte Isolation führte zu einer dramatischen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des Landes. Die Daten zum Wirtschaftswachstum liegen nur lückenhaft vor und geben Anlass zu sehr unterschiedlichen Bewertungen. Daher bietet es sich an, die mittlerweile vorliegenden Zahlen zum Staatshaushalt als Indikator für den wirtschaftlichen Zustand Nordkoreas heranzuziehen. So wurden auf der Obersten Volksversammlung im April 1999 erstmals seit 1994 Angaben zum Staatsbudget gemacht, demzufolge sich das Budget seit 1993 halbiert hat (1993: 40,57 Mrd. Won, 1999: 20,38 Mrd. Won).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Kim Jong Il (1996), S. 1 und 3.

<sup>12</sup> EIU (1999b), S. 41.

Die Devisenknappheit steht zahlreichen Beobachtern zufolge am Anfang der aktuellen Wirtschaftsmisere des Landes. Mit ihr gehen der Energiemangel und somit auch die mangelnde Auslastung der Industrie einher, die nach unterschiedlichen Schätzungen ihre Kapazitäten nur zu 20 bis 30% ausschöpfen kann.<sup>13</sup>

Vor dem Hintergrund der Hungersnot verdient die Situation der Landwirtschaft besondere Beachtung. Die traditionellen Anbaugelände Koreas liegen im heutigen Südkorea, nur etwa 15% der Fläche Nordkoreas sind für Ackerbau geeignet. Hinzu kommen die widrigen klimatischen Bedingungen. Obwohl Nordkorea auf der gleichen geographischen Breite wie Italien liegt, ist der südliche Teil des Landes durchschnittlich 178 Tage und der bergige Norden 249 Tage im Jahr mit Schnee bedeckt. Da die von Kim Il Sung herausgegebene Parole „Reis ist der Kommunismus“ lautete, wurde der Reisanbau für Kooperativen zum Prestigeobjekt. Folglich wurde Reis in den dafür halbwegs geeigneten Gebieten zur Monokultur und ließ traditionelle, besser angepasste Getreidesorten in Vergessenheit geraten. Die Devisenknappheit hat nicht nur zu einem Mangel an Düngemitteln und einem energiesparenden, sprich nicht-maschinellen Anbau geführt, sondern darüber hinaus zu einem rigorosen Abholzen der Wälder für den Holz-Export, was das Land letztendlich anfälliger für Überschwemmungen machte.

Somit ergibt sich eine bereits seit 1989 schrumpfende Getreideproduktion, die spätestens seit 1991 den auf knapp 4 Millionen Tonnen geschätzten Eigenbedarf in zunehmenden Maße nicht mehr abdecken konnte. Die Lebensmittelversorgung der Bevölkerung war demnach schon einige Jahre vor den Flutkatastrophen von 1995/96 und der Dürre von 1997 mehr als nur problematisch. Trotz der Fehlentscheidungen in der Landwirtschaft ist dafür jedoch in erster Linie die Devisenknappheit verantwortlich, die aus dem Unvermögen Nordkoreas, auf die internationale Entwicklung seit 1989 zu reagieren, resultierte.

Beispielhaft für das von der Propaganda gepflegte Bild des von Feinden umstellten Nordkoreas ist die offizielle Lesart der Ursachen der Nahrungsmittelknappheit, für die neben Naturereignissen „wankelmütige Genossen und die imperialistische Blockade“ verantwortlich gemacht werden.<sup>14</sup> Um diese Feindbilder aufrechtzuerhalten, liegt es im Interesse des Regimes, für eine begrenzte Spannung insbesondere im Verhältnis zu Südkorea zu sorgen, die allein den Fortbestand des Status quo garantieren kann. Eine friedliche Koexistenz mit Südkorea kann nicht das von Pyöngyang angestrebte Ziel sein, sondern statt dessen die permanente aber begrenzte Provokation. Nur wenn die Feindbilder intakt bleiben, kann die eigene Bevölkerung

---

<sup>13</sup> Möller/Tidten (1997), S. 7; Jean (1999), S. 13.

<sup>14</sup> EIU (1999a), S. 38.

in einem dauerhaften Alarmzustand gehalten werden, der letztlich das totalitäre Regime in den Augen der Bevölkerung legitimiert. Die eigene Isolation, die Vorstellung, von Feinden umzingelt zu sein, macht somit das ideologische Rückgrat dieses Systems aus. Von dieser Ideologie abzurücken, würde für das Regime in Pyöngyang bedeuten, sich seiner eigenen Legitimation zu berauben.<sup>15</sup> Wer somit behauptet, Nordkorea versuche aus eigenem Antrieb seine Isolation aufzugeben, verkennt die Natur dieses Regimes.

Es ist demnach offensichtlich, dass internationale Hilfsleistungen bereits an sich für das Regime und die *Juche*-Ideologie die große Gefahr des Gesichtsverlusts bergen. Dies wird um so deutlicher angesichts der bisherigen Praxis der Nahrungsmittelzuteilung.

### ***3.2 Das staatliche System der Nahrungsmittelzuteilung***

Nahrungsmittel sind in Nordkorea grundsätzlich rationiert. Mit Ausnahme der Genossenschaftsbauern ist die Bevölkerung von der staatlichen Nahrungsmittelzuteilung abhängig. Verteilt werden die Lebensmittel durch das Öffentliche Verteilungssystem (Public Distribution System, PDS), das dem Ministerium für Nahrungsmitteladministration untersteht. Dieses mit einem immensen bürokratischen Aufwand verbundene System erfasst das gesamte Land bis auf die unterste Verwaltungsebene und hat sich in der Vergangenheit als durchaus effizient erwiesen. Die nicht importierten Nahrungsmittel des PDS stammen von den landwirtschaftlichen Kooperativen, die einen Teil der Ernte für den Eigenbedarf einbehalten können.

Die Rationierung der Nahrungsmittel durch das PDS erfolgt nach bestimmten Kriterien. Dabei spielt zunächst das Alter und die verrichtete Arbeit des Empfängers eine Rolle. So erhielt ein Arbeiter in der Schwerindustrie - solange diese noch produzierte - eine besonders große Ration.<sup>16</sup> Doch es sind noch andere Kriterien zu beachten, die nicht nur bezüglich der Zuteilung von Nahrungsmitteln von Bedeutung sind. So berichtet das U.S. State Department in einem Länderbericht zur Lage der Menschenrechte in Nordkorea:

*„The regime establishes security ratings for each individual which determine access to employment, schools, medical facilities, and certain stores as well as admission to the KWP (Korean Worker's Party, Anm. d. Verf.).“<sup>17</sup>*

Diese „security ratings“ richten sich nach der politischen Loyalität, die jedem Individuum zugesprochen wird, wobei für diese Klassifizierung insbesondere der jeweilige familiäre

<sup>15</sup> So auch Nicholas Eberstadt vom American Enterprise Institute: „Glaubwürdige militärische Drohung scheint den Kern der gegenwärtigen Wirtschaftsstrategie Nordkoreas auszumachen – und seiner Strategie für das Überleben des Staates.“ (Reuters, Agenturmeldung vom 21.09.1999, Seoul).

<sup>16</sup> Jean (1999), S. 23.

<sup>17</sup> Zitiert aus Park (1997), S. 99.

Hintergrund von Bedeutung ist. Der Nachfahre eines im Korea-Krieg für den Norden Gefallenen sieht sich dabei demgegenüber bevorzugt, dessen Großvater für die andere Seite gekämpft hat. Verwandtschaft in Südkorea zu haben, zählt ebenfalls als Malus. Auf diesem Grundgedanken basiert ein 1970 auf dem V. Parteikongress von Kim Il Sung präsentierte System, das die Gesellschaft in drei Klassen und 51 (mittlerweile 64) Unterkategorien einteilt. Die Zugehörigkeit zu einer dieser Kategorien bestimmt die Zuweisung des Arbeitsplatzes, die Zugangsmöglichkeiten zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, zu Konsumgütern, zu beheiztem Wohnraum und eben auch zu Nahrungsmitteln.<sup>18</sup>

Inwiefern die politische Loyalität Auswirkungen auf die Nahrungsmittelrationierung hat, lässt sich nicht im Detail nachzeichnen. Dass sich die Zuteilung auch nach politischen Kriterien richtet, ist jedoch selbst aus offiziellen Zahlen ersichtlich. Der Vergleich zwischen dem Bevölkerungsanteil der jeweiligen Provinz und ihrem Anteil an der Nahrungsmittelzuteilung macht deutlich, dass der Hauptstadt Pyöngyang ein überproportional hoher Anteil der Nahrungsmittel zukommt. So geht aus vom Ministerium für Nahrungsmittelverwaltung veröffentlichten Zahlen hervor, dass im Zeitraum von November 1998 bis April 1999 fast 21% der Getreidelieferungen nach Pyöngyang gingen, obwohl in der Hauptstadt nur etwa 13% der Bevölkerung des Landes leben. Wie die internationalen Organisationen ihre Nahrungsmittelhilfe angesichts dieses Verteilungssystems, das dem humanitären Prinzip der Unparteilichkeit ganz offensichtlich widerspricht, organisieren, ist somit die zentrale Frage, der diese Arbeit nachzugehen hat.

#### **4. Die Arbeitsbedingungen**

Mit Unverständnis reagierte der für Nordkorea zuständige Projektkoordinator von ACF (Action Contre la Faim), als ich ihm erklärte, den Handlungsspielraum der Hilfsorganisationen in Nordkorea untersuchen zu wollen. „Handlungsspielraum gleich null“, lautete die spontane Antwort. Ich solle doch eine Arbeit über Birma schreiben, schlug er mir vor.

Dennoch soll in diesem Abschnitt der Frage nachgegangen werden, inwiefern das humanitäre Prinzip der Unparteilichkeit in der operativen Arbeit in Nordkorea umgesetzt werden kann. Am Beispiel der im Nahrungsmittelsektor tätigen NROen wird analysiert, in welchem Rahmen die Organisationen imstande sind, Planung (Auswahl der Zielgruppen) und Durchführung der Projekte zu steuern. Die Arbeitsbedingungen werden dabei von der überwiegenden Mehrheit der NROen als gleichermaßen schwierig beschrieben; Unterschiede ergeben sich erst in der Frage nach möglichen Konsequenzen daraus.

---

<sup>18</sup> Siehe dazu Asia Watch: *Human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, 1988; Marezki (1991),

#### **4.1 Die Zusammenarbeit mit den Behörden**

Ansprechpartner für sämtliche ausländische Hilfsorganisationen in Nordkorea ist ein eigens dafür geschaffener bürokratischer Apparat: Das Komitee zur Beseitigung der Flutschäden (Flood Damage Rehabilitation Committee, FDRC), das dem Außenministerium untersteht. Darin besteht bereits eine wesentliche Besonderheit Nordkoreas im Vergleich zu den meisten anderen Empfängerländern humanitärer Hilfe, in denen in der Regel das Gesundheitsministerium als Ansprechpartner fungiert. Die von NROen in Nordkorea durchgeführten Projekte werden offiziell als Gemeinschaftsprojekt der jeweiligen Organisation und des FDRC deklariert. Das FDRC gliedert sich der Verwaltungsstruktur des Landes entsprechend von der nationalen bis zur Bezirksebene und ist somit der Adressat aller Anfragen der Hilfsorganisationen. Die Vertreter des FDRC sind meist Funktionäre des Außenministeriums bzw. der Provinz- oder Bezirksbehörden.

In einem Land, in dem es keine NROen gibt und das mit der Außenwelt ausschließlich auf der intergouvernementalen Ebene kommuniziert, wecken die Hilfsorganisationen per se bereits das Misstrauen der nordkoreanischen Behörden. So ist es nicht verwunderlich, dass die NROen übereinstimmend berichten, sie würden vom FDRC in erster Linie als verlängerter Arm der Regierung ihres jeweiligen Herkunftslandes wahrgenommen. Dass dies die Zusammenarbeit der NROen mit dem FDRC alles andere als erleichtert, liegt auf der Hand. So beschreiben die Hilfsorganisationen das FDRC mehrheitlich als Kontrollbehörde und weniger als Partner.

Die Arbeit aller Organisationen basiert auf Abkommen mit dem FDRC, die in ihrem Hang zum Detail für die meisten Organisationen eine neue Erfahrung darstellen. So wird in dem 17seitigen Vertrag mit MDM selbst der Preis des von MDM für die Fahrzeuge benötigten Benzins festgelegt. Mittlerweile scheint das FDRC von dieser Praxis abgerückt zu sein. Dennoch wird von allen NROen hervorgehoben, dass sich die Verhandlungen als sehr schwierig und mit einer Dauer von drei bis zwölf Monaten auch als sehr langwierig erwiesen.

Neben inhaltlichen Fragen spielt dabei die grundsätzliche Struktur der Kommunikation zwischen NROen und den nordkoreanischen Behörden eine wesentliche Rolle. Diesbezüglich lassen sich drei Ebenen unterscheiden.<sup>19</sup> Die erste Ebene (*Kommunikationsebene*) umfasst die direkten Gesprächs- und Verhandlungspartner der NROen, in der Regel Vertreter des FDRC. Bei westlichen Mitarbeitern der Hilfsorganisationen löst dabei Verwunderung aus, dass diese Gesprächspartner selbst keine Entscheidungen treffen können. Sie sind lediglich die Trans-

---

S. 117ff. sowie Lautze (1997), S. 9.

<sup>19</sup> Diese Unterscheidung geht auf eine Anregung des Projektleiters der DWHH, Hubertus Rüffer, zurück.

porteurs der Informationen, also der jeweiligen Verhandlungsposition der ausländischen NROen. Dies führt oftmals zu Frustrationen auf NRO-Seite, da das Kopfnicken des Gegenüber keinerlei Bedeutung hat und sich nicht in schriftlicher Form festhalten lässt. Statt dessen werden die Verhandlungen ausgesetzt, damit die Informationen übermittelt und darauf reagierende Positionen formuliert werden können. Dieses Vorgehen birgt aus Sicht der Behörden den Vorteil, dass bei noch so überzeugender Rhetorik der NROen und möglicherweise gar gegenseitiger Sympathie der Verhandlungspartner niemand „über den Tisch gezogen werden kann.“

Die Verhandlungspositionen der NROen werden an die zweite Ebene (*Entscheidungsebene*) weitergeleitet, die in der administrativen Hierarchie der Kommunikationsebene gegenüber weisungsbefugt ist. Sie allein kann Verhandlungspositionen formulieren und Vorschläge akzeptieren oder ablehnen. Ihre Mitglieder lassen sich keiner bestimmten Verwaltungsebene zuordnen; es handelt sich stets um eine der Kommunikationsebene höhergestellten Einrichtung. Verhandelt man auf Bezirksebene, liegt die Entscheidungsvollmacht bei den Provinzbehörden; ist die Provinzregierung der Gesprächspartner, sind Funktionäre der Nationalbehörden die entscheidende Instanz etc. Würde eine NRO mit dem Außenminister verhandeln können, könnte man auch hier davon ausgehen, dass dieser selbst keine Entscheidungen treffen kann.

Die dritte Ebene kann als *Kompetenzebene* bezeichnet werden. Damit ist nicht die Entscheidungskompetenz gemeint, sondern die fachliche Kompetenz. Zu ihr zählen Ansprechpartner in konkreten Fachfragen wie Landwirte und Agronomen oder Ärzte, mit denen Vertreter von NROen der sachlichen Problemlösung wegen kommunizieren. In den Verhandlungsprozess im engeren Sinne sind sie nicht eingebunden.

Diesen drei Ebenen ist eine vertikale Struktur hinzuzufügen, die in allen Ebenen mehr oder weniger sichtbar präsent ist: Die Sicherheit. Die entsprechenden Stellen leisten Zuarbeit für die Entscheidungsebene. Darüber, dass der Sicherheitsdienst jede Kommunikation der ausländischen Mitarbeiter auch außerhalb der Verhandlungen registriert, machen sich die NROen keine Illusionen.

Somit lässt bereits diese auf Sicherheit und Kontrolle ausgelegte Struktur der Kommunikation und Verhandlungsführung darauf schließen, dass es den NROen schwer fällt, eigene Positionen durchzusetzen.

#### ***4.2 Die Auswahl der Zielgruppen***

Zunächst wird mit dem FDRC geklärt, wo Projekte durchgeführt werden sollen. Nur im Fall der Organisationen, die diesbezüglich bereits konkrete Vorstellungen haben, ist diese

Frage Gegenstand von Verhandlungen. Dabei stellte sich heraus, dass das FDRC besonderen Wert auf die Provinzen im Südwesten des Landes legte, die, wie bereits erläutert, von der Hungersnot nur in relativ geringem Ausmaß betroffen sind. So konnte beispielsweise MDM seinen Anspruch, in der Ostküstenprovinz Süd-Hamgyong zu arbeiten, nur unter der Voraussetzung durchsetzen, auch ein Projekt in Nampo im Südwesten durchzuführen. Einige NROen stellten in dieser Hinsicht jedoch keine Forderungen und folgten den Empfehlungen des FDRC.

Innerhalb der Provinzen ist den NROen der Zugang zu den Landkreisen nur begrenzt möglich. Zur Rechtfertigung für das Zugangsverbot zu bestimmten Landkreisen werden meist Sicherheitsgründe angeführt. So kann beispielsweise ACF die Industriestadt Musan nicht betreten, in der laut Flüchtlingsaussagen katastrophale Zustände herrschen.

Welche Bevölkerungsgruppe von den Hilfsleistungen profitieren soll, legt die Hilfsorganisation fest. Sie kann frei entscheiden, ob ihre Hilfe Kleinkindern, Schulkindern, Schwangeren, kranken oder alten Menschen zugute kommen soll. Dieser Aspekt stellt in den Verhandlungen mit dem FDRC nach übereinstimmenden Aussagen der NROen keine Schwierigkeit dar. Da der Zugang zu Haushalten nicht gestattet wird, beschränken sich die NROen überwiegend auf die Unterstützung von Institutionen (Krippen, Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser etc.).

Studien innerhalb der vereinbarten Landkreise zu dem tatsächlichen Nahrungsmittelbedarf einer bestimmten Bevölkerungsgruppe eigenständig durchführen zu können, wurde bislang keiner NRO gestattet. Welchen Einrichtungen die Hilfe zugute kommt, entscheidet somit letztendlich das FDRC, da es die einzige Informationsquelle der NROen bezüglich der in einem Landkreis vorhandenen Institutionen ist. Angaben über den Kooperationswillen des FDRC in dieser Hinsicht variieren. So geht die DWHH davon aus, dass die ihr ausgehändigten Listen sämtliche relevante Einrichtungen enthalten, während ACF und MSF behaupten, über keine vollständige Auflistung zu verfügen. Somit kann nur festgehalten werden, dass die Nahrungsmittelhilfe der NROen in erster Linie über Institutionen ihre Empfänger erreicht. Versuche, die Hilfe direkt in den Familien oder durch mobile, offene Zentren in den Straßen zu verteilen, scheiterten am Widerstand des FDRC. Insgesamt ergibt sich somit folgendes Bild (siehe Abb. 1):

Die einzige im Nordosten des Landes Nahrungsmittelhilfe leistende NRO ist die französische Organisation ACF in Nord-Hamgyong, wo von ihr etwa 2400 Krippen und Kindergärten versorgt werden. Bis November 1998 arbeitete in dieser Provinz noch MSF, ebenso wie in den Provinzen Kangwon, Süd-Pyongan und Nord-Hwanghae, wo etwa 15 000 Kinder in Krankenhäusern mit Lebensmitteln und begleitender Therapie versorgt wurden. Damit war

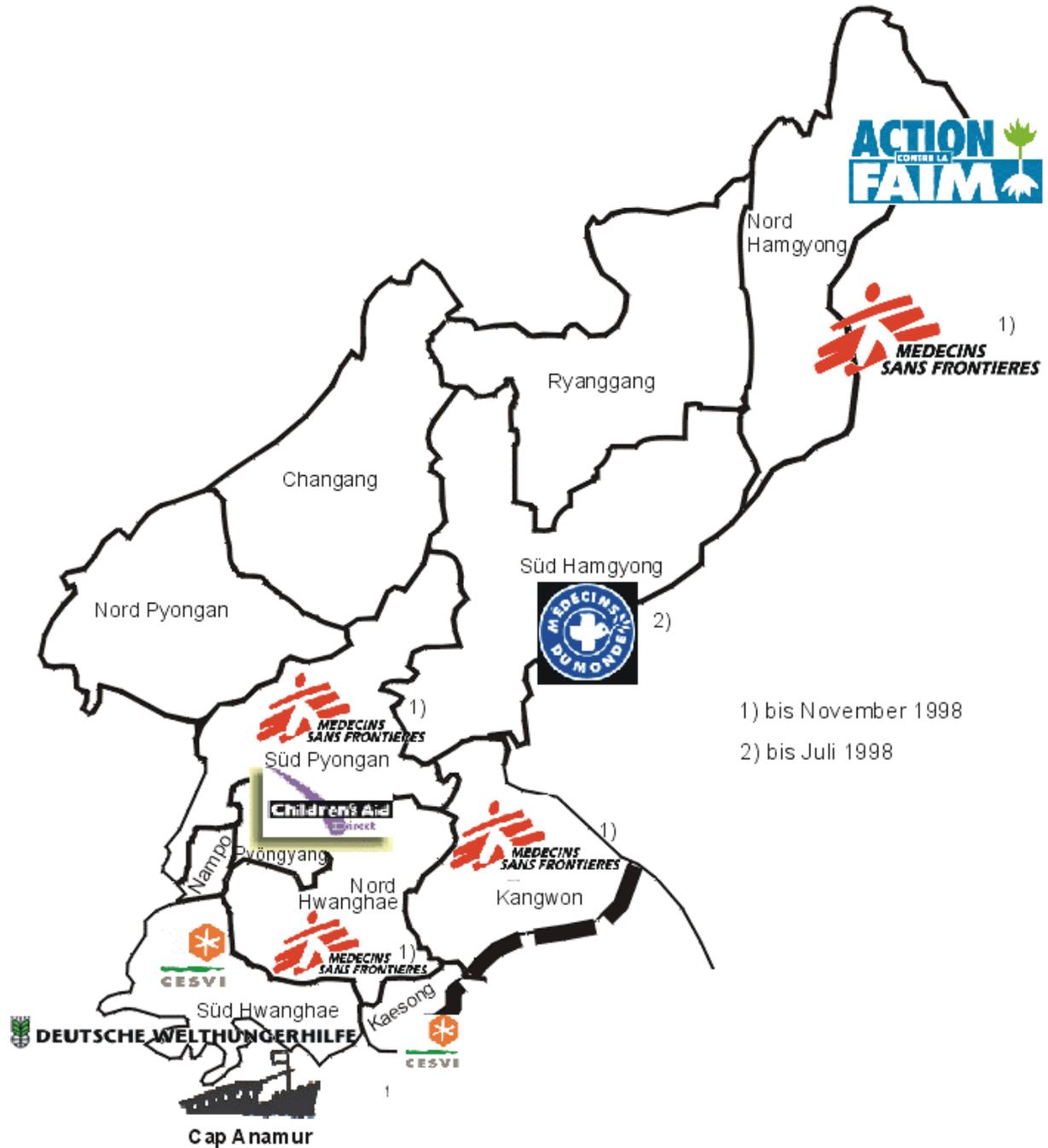
MSF, sowohl was die geographische Präsenz als auch die Ausstattung mit Personal angeht, die größte NRO in Nordkorea. MDM arbeitete bis zu seiner Entscheidung im Juli 1998, das Land zu verlassen, in zehn Krankenhäusern und einem Waisenheim der Provinz Süd-Hamgyong ebenfalls in therapeutischen Zentren, die Nahrungsmittelhilfe mit medizinischem Beistand verknüpften.

Die Projekte der außer ACF im Land verbliebenen NROen konzentrieren sich allesamt auf den Süden und Südwesten. Children's Aid Direct (CAD) verteilt Nahrungsmittel an Krippen und Kindergärten in der Stadt Sunchon im Norden von Pyöngyang; von dieser Hilfe haben bislang fast 17 000 Kinder profitiert. Die beiden deutschen Organisationen DWHH und Cap Anamur arbeiten in Süd-Hwanghae, ebenso wie die italienische Organisation CESVI, die außerdem mit Nahrungsmittelprogrammen für Kinder in Kaesong präsent ist. Cap Anamur widmet sich hauptsächlich der Instandsetzung von fünf Krankenhäusern, wozu auch Nahrungsmittellieferungen gehören. Ein Deichbauprogramm in Nampo wurde mit einer Lieferung von 4000 Tonnen Reis unterstützt. Die DWHH leistet Lebensmittelhilfe in erheblichem Umfang und konzentriert sich auf die nicht von den UN-Organisationen berücksichtigten Schulkinder im Alter von sieben bis 14 Jahren sowie auf alte Menschen. Mit einer ersten Lieferung wurden 24 800 Schulkinder, mit einer zweiten 130 000 Kinder und alte Menschen und mit einer dritten nochmals 165 000 alte Menschen erreicht. Aufgrund dieser Zahlen ist die DWHH die größte NRO im Nahrungsmittelsektor.

Somit lässt sich zusammenfassend sagen, dass die Auswahl der Zielgruppen maßgeblich von den nordkoreanischen Behörden bestimmt wird. Die regionale Schwerpunktsetzung lässt darauf schließen, dass dabei nicht nach humanitären Maßstäben gehandelt wird, da die von der Hungersnot eher verschonten Provinzen im Süden und Südwesten bevorzugt werden. Die Bestimmung der zu versorgenden Bevölkerungsgruppe obliegt den Hilfsorganisationen, die Auswahl der zu unterstützenden Institutionen sowie gegebenenfalls der einzelnen Empfänger erfolgt jedoch durch die nordkoreanischen Behörden.

Abb.1:  
**Geographische Verteilung der Nichtregierungsorganisationen in Nordkorea**

(im Nahrungsmittelsektor tätige und  
 ständig mit eigenen Mitarbeitern präesente Organisationen)



### ***4.3 Die Überwachung der Projekte***

Nach der Bestimmung der Zielgruppen stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten der NROen, die Durchführung der vereinbarten Projekte zu überwachen (sogenanntes Monitoring). Der Zugang zu den einzelnen Projekten ist in den Vertragstexten unterschiedlich präzise geregelt. Meist sind jedoch Formulierungen enthalten, die eine generelle Bewegungsfreiheit innerhalb der vereinbarten Zonen garantieren. Wie gestaltet sich die Überwachung der Hilfe jedoch in der Praxis?

Die effektive Kontrolle der Hilfslieferungen setzt zunächst eine ausreichende Anzahl von Mitarbeitern voraus. Diese Forderung stößt nach übereinstimmenden Aussagen aller befragten NROen in den Verhandlungen mit dem FDRC auf den härtesten Widerstand der nordkoreanischen Seite. Somit verfügen die NROen in Nordkorea nur über eine sehr bescheidene Zahl ausländischer Mitarbeiter, in der Regel drei bis vier. ACF ist in dieser Hinsicht mit neun Mitarbeitern der Spitzenreiter seitdem das insgesamt 13köpfige Team von MSF das Land verlassen hat.

In den weltweiten Hilfseinsätzen stützen sich die NROen in aller Regel auch auf lokales Personal. Meist wird eine vor Ort ansässige NRO als Partnerorganisation gewählt, deren Mitarbeiter die Projekte gemeinsam mit der ausländischen NRO planen, durchführen, überwachen und auswerten. Dies ist in einem Land, in dem es keine NROen gibt, nicht möglich. Die von den NROen bezahlten koreanischen Mitarbeiter werden vom FDRC ausgewählt und können von ihm jederzeit ausgetauscht werden. Unter dem Hinweis, dass ihnen die Zusammenarbeit mit Ausländern zu heikel wird, können sie die Mitarbeit auch auf eigene Initiative beenden. Wichtig ist hinsichtlich des lokalen Personals, dass sie für die NROen nicht als fachliche Mitarbeiter, sondern ausschließlich als Übersetzer und Chauffeure arbeiten. Sie sind somit nicht für die Unterstützung oder gar die Überwachung der Projekte zuständig. Die DWHH berichtet als einzige NRO, dass es ihr gelungen sei, koreanische Mitarbeiter auch in die Projektarbeit einzuspannen. Bei der Überwachung der Projekte werden aber auch diese Mitarbeiter - selbst wenn der Wille dazu vorhanden wäre - nicht mitwirken können, weil sie sich in einer für sie sehr unangenehmen Position zwischen dem FDRC und der NRO befinden. Da die ausländischen Mitarbeiter von den Behörden nicht direkt belangt werden können, muss das koreanische Personal für all das gerade stehen, was aus Sicht des FDCR nicht planmäßig verläuft.

Es ist somit festzuhalten, dass die Personalausstattung der NROen in einem deutlichen Missverhältnis zum Umfang der von ihnen aufbrachten Hilfsleistungen steht. MSF, nur um ein Beispiel zu nennen, unterhält auch in Armenien ein Programm, das auf die Versorgung

von Kindern in Institutionen ausgerichtet ist. Dort werden zwei Waisenheime unterstützt von insgesamt 12 armenischen und ausländischen Mitarbeitern (exklusive Fahrer und Übersetzer). ACF, wie oben erwähnt die personalstärkste NRO in Nordkorea, versorgt 2400 Einrichtungen mit neun Mitarbeitern. Es ist daher offensichtlich, dass es bereits die knappe Personalausstattung nicht gestattet, die Projekte ihrem Umfang entsprechend zu kontrollieren.

Doch auch mit wenigen Mitarbeitern könnte zumindest eine stichprobenartige Kontrolle durchgeführt werden. Voraussetzung dafür wäre die Möglichkeit, sich ungehindert und unangekündigt Zugang zu den Einrichtungen zu verschaffen, die Hilfe erhalten. Es ist jedoch bereits in einigen Abkommen mit dem FDRC explizit festgelegt, dass Besuche der jeweiligen Institutionen im voraus angekündigt werden müssen. Die Praxis zeigt, dass diese Regelung auch für jene NROen gilt, in deren Verträgen mit dem FDRC dies nicht ausdrücklich formuliert wurde. Die offizielle Begründung ist der Hinweis darauf, dass das FDRC für den organisatorischen Ablauf der Visiten Sorge tragen müsse.

Im Detail besagt diese Regelung, dass das Besuchsprogramm eine Woche im voraus beim FDRC vorliegen muss; dabei ist präzise aufzulisten, was wann besucht werden soll. Bei Krankenhausbesuchen gehen die Anforderungen so weit, dass die einzelnen Stationen und Krankenzimmer zu spezifizieren sind. Kommt vom FDRC keine Stellungnahme, ist davon auszugehen, dass der Wochenplan akzeptiert wurde. Einige NROen berichten, dass ihr Besuchsprogramm abgelehnt wurde, zum Teil ohne Erklärung und oft erst in letzter Minute, so dass kein Ersatzprogramm entworfen werden konnte. Wenn eine Erklärung abgegeben wurde, so hieß es manchmal, dass es zu viel Arbeit für die Angestellten in den Institutionen wäre, die Vertreter der Hilfsorganisation zu empfangen. Auch wurde angegeben, dass die Patienten zu schüchtern seien, um sich ausländischen Beobachtern zu präsentieren.

Wird das Besuchsprogramm akzeptiert, was normalerweise der Fall ist, bleibt den Behörden eine Woche Zeit, Vorbereitungen zu treffen. Den Erfahrungen der NROen zufolge beschränken sich diese Vorbereitungen nicht auf die reine Organisation des Programmablaufs. Die Behörden nutzen die Zeit auch für eine Manipulation dessen, was die Vertreter der Hilfsorganisation zu Gesicht bekommen. „We mainly saw what the authorities wanted to show us“, so der Projektleiter von ACF vor Ort. Die Behörden scheinen dabei die Misere teils herunterspielen und teils übertreiben zu wollen. So ist festzustellen, dass bei Visiten, die einen ersten Eindruck vermitteln oder als Grundlage für eine Bedarfsanalyse dienen sollen, meist das Ausmaß des Leidens unverhüllt präsentiert wird. Doch nach diesen ersten Besuchen und nachdem die Projekte angelaufen sind, ist diese Offenheit kaum noch zu beobachten. So berichtet beispielsweise MSF, dass der von den Krankenhäusern angegebene Verbrauch an

Säuglingsnahrung weit höher ist als es die Anzahl der bei den Visiten vorhandenen Kinder vermuten lässt. An anderen Orten wurde die Erfahrung gemacht, dass nur sehr wenige Patienten angetroffen wurden, von denen auch nur ein erstaunlich geringer Anteil unterernährt war. Auf die von den NROen gemachten Beobachtungen wird später genauer einzugehen sein. An dieser Stelle soll nur festgehalten werden, dass die NROen für die Überwachung bereits laufender Projekte nicht in der Lage sind, stichprobenartig – also unangekündigt - Erhebungen vorzunehmen.

Die Hilfsorganisationen können in diesem beschriebenen Rahmen jedoch kontrollieren, ob die Nahrungsmittellieferungen in den Lagern der Krankenhäuser, Kindergärten oder sonstigen Institutionen eingetroffen sind („spot checking“). Zwar musste auch dies in Verhandlungen erst durchgesetzt werden, doch von all den gestellten Forderungen ließ sich dieser Anspruch am relativ leichtesten durchsetzen. Somit sind Besuche der Nahrungsmittel- und Medikamentenlager in Krankenhäusern weitaus unproblematischer als die auf den Stationen und in den Krankenzimmern. Auch bei Hilfslieferungen, die nicht an Institutionen sondern an eine bestimmte soziale Gruppe innerhalb eines Bezirks adressiert sind, lässt sich die Ankunft und die Verteilung der Hilfe überwachen. Die DWHH konnte beispielsweise durchsetzen, dass die Empfänger ihrer Hilfslieferungen namentlich aufgelistet und diese Listen der DWHH ausgehändigt werden. Wer jedoch auf diesen Listen vermerkt wird, liegt ebenso wenig im Einflussbereich der jeweiligen NRO wie die individuelle Zuweisung der Hilfe innerhalb der unterstützten Institutionen.

Selbst unter diesen Umständen könnte noch der direkte Kontakt zu den avisierten Empfängern der Hilfe Aufschluss über vorhandenen Bedarf und bereits erzielten Erfolg geben. Wenn davon auszugehen ist, dass sich die NROen durch fehlendes Personal und die Unmöglichkeit, Stichprobenerhebungen durchzuführen, kein umfassendes Bild verschaffen können, so könnten doch Gespräche mit den Hilfeempfängern zumindest einzelne Eindrücke vermitteln. Diese Kontaktaufnahme wird jedoch durch einige Vorgaben erheblich erschwert.

Die Mitarbeiter der NROen wie auch der UN-Organisationen sind in Hotels bzw. in eigens für Ausländer vorgesehenen Wohnanlagen (etwa Diplomatenviertel in Pyöngyang) untergebracht. In Pyöngyang, wo der Großteil der NRO-Mitarbeiter untergebracht ist, ist die Bewegungsfreiheit am wenigsten eingeschränkt. So kann man sich ohne Übersetzer in der Stadt bewegen und innerhalb des Stadtgebiets auch ohne Chauffeur die Fahrzeuge benutzen. Da Pyöngyang wie bereits erwähnt von der Hungersnot verschont geblieben ist, ist die relative Bewegungsfreiheit in der Stadt für die Informationssuche bezüglich der Hungersnot jedoch wenig hilfreich. Außerdem bedeutet die Bewegungsfreiheit nicht, dass dadurch die Kontakt-

aufnahme zur Bevölkerung problemlos möglich ist. Die Mitarbeiter der NROen berichten statt dessen, dass sich der Kontakt zu den Koreanern auch in Pyöngyang auf Übersetzer und Chauffeure beschränkt.

In den Provinzen außerhalb der Hauptstadt ist die Situation eine andere. Von einigen NROen wird zwar berichtet, dass die Bewegungsfreiheit einst ähnlich uneingeschränkt war wie in Pyöngyang, doch mittlerweile ist das Verlassen der Unterkunft ohne Übersetzer und das Benutzen eigener Fahrzeuge ohne Chauffeur untersagt. Deswegen ist der direkte Kontakt zur Bevölkerung ohne die ständige Begleitung des koreanischen Personals in der Freizeit der NRO-Mitarbeiter unmöglich. „Koreaner haben wir nur durch die Fensterscheiben unseres Wagens gesehen“, lautet dazu der Kommentar eines Mitarbeiters von MDM.<sup>20</sup>

Während der Monitoring-Maßnahmen, also während des Besuchs in Krankenhäusern, Schulen etc., unterliegt die Kommunikation mit den Empfängern der Hilfe ebenfalls bestimmten Zwängen. Selbst bei Krankenhausvisiten ist keine direkte Kommunikation zwischen den Mitarbeitern der Hilfsorganisationen und den Patienten möglich. Vertreter des FDRC sind bei den angekündigten Besuchen in allen Institutionen präsent und nur in Krankenhäusern während der Patientenvisite bereit, den Raum zu verlassen. In diesem Fall sind jedoch ständig koreanische Ärzte und die vom FDRC gestellten Übersetzer vor Ort. Es gehört zur täglichen Erfahrung der NROen, dass anstelle der gefragten Patienten Übersetzer oder Ärzte antworten oder dass die Antworten der Patienten (oder Schulkinder etc.) den Eindruck erwecken, sie seien vorbereitet. Trotz mangelnder Sprachkenntnisse gelangen Mitarbeiter ausländischer Hilfsorganisationen auch oft zu der Überzeugung, dass die gestellten Fragen durch den Übersetzer nicht ganz sinngemäß weitergegeben werden. Hinzu kommt, dass die Übersetzer in der Regel das relevante Fachvokabular (Agronomie, Medizin) nicht kennen und ihre oft in kurzen Abständen erfolgende Ablösung eine Einarbeitung erschwert.

Es ist somit insgesamt festzuhalten, dass es aufgrund der Arbeitsbedingungen in Nordkorea den NROen weder möglich ist, eine eigenständige Auswahl der Hilfeempfänger vorzunehmen noch die Projekte in angemessener Form zu überwachen. Ebenso wenig können die NROen direkt und „ungefiltert“ mit den Empfängern ihrer Hilfe kommunizieren. Diese Bedingungen erscheinen möglicherweise für einen absehbaren Zeitraum akzeptabel, solange die berechtigte Hoffnung auf Besserung besteht. Eine „Politik der kleinen Schritte“ erscheint vielen NROen in Nordkorea der einzig gangbare Weg zu sein. Somit soll im folgenden analysiert werden, ob die Erfahrungen der letzten Jahre Anlass zu dieser Hoffnung geben. Erst wenn diese Frage

---

<sup>20</sup> *Libération* vom 11. Juli 1998.

beantwortet ist, soll untersucht werden, ob die Hilfe trotz aller Zwänge die Bedürftigsten erreicht.

#### ***4.4 Small steps, large significance? Über die Aussicht auf Besserung***

Der Großteil der untersuchten Organisationen arbeitet seit etwa zwei Jahren in Nordkorea. Haben sich die Arbeitsbedingungen in dieser Zeit aus Sicht der Hilfsorganisationen verbessert? Lässt sich im Verhalten der Behörden ein Umdenken, ein Einlenken erkennen?

Die Zusammenarbeit mit den Vertretern des FDRC auf nationaler Ebene hat sich den übereinstimmenden Angaben der NROen zufolge weder positiv noch negativ verändert. Es wird sowohl von Fortschritten als auch von Rückschlägen berichtet, die keinen spezifischen Trend erkennen lassen. So waren im Mai 1997 159 Landkreise zugänglich, ein Jahr später stieg ihre Zahl auf 171, sank im Lauf der nächsten Monate jedoch wieder auf nur noch 148 Landkreise. Doch liegt ohnehin die Vermutung nahe, dass eher durch die alltägliche Zusammenarbeit mit lokalen Behörden Fortschritte zu erzielen sind als mit den Zentralbehörden. Somit ist in diesem Zusammenhang das konkrete Arbeitsumfeld wichtiger als der Verlauf von Verhandlungen mit den Behörden in Pyöngyang.

In der praktischen Arbeit ist das FDRC in Form von Vertretern der lokalen Behörden der Ansprechpartner und ständige Begleiter der NRO-Mitarbeiter. Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang ist daher, ob die Kommunikation auf lokaler Ebene Auswirkungen auf die generellen Arbeitsbedingungen haben kann. In dieser Hinsicht sind die Aussagen der NROen zunächst widersprüchlich. So sagen die einen, dass Fortschritte auf lokaler Ebene es erlauben, Anweisungen der nationalen Behörden zu umgehen. Andere berichten vom Gegenteil, dass nämlich den Zentralbehörden abgerungene Zugeständnisse auf lokaler Ebene nicht umgesetzt wurden. Mit anderen Worten, die lokale Ebene scheint für einige ein Verbündeter in der Auseinandersetzung mit den Behörden in Pyöngyang zu sein, für andere ein Gegner.

In diesem Zusammenhang sind drei Aspekte hervorzuheben. Erstens lässt sich auch auf der untersten Ebene der Zusammenarbeit zwischen NROen und nordkoreanischen Behörden kein Trend zu einem verbesserten Verhältnis und zu Arbeitserleichterungen erkennen. Zweitens scheinen die Kompetenzen in der nordkoreanischen Verwaltungshierarchie klar verteilt zu sein. Auch aus Sicht der Organisationen vor Ort werden alle wichtigen Entscheidungen in Pyöngyang gefällt, so dass sich die mit den lokalen Institutionen ausgehandelten Kompromisse nur in einem engen Rahmen bewegen können. Die Zusammenarbeit mit lokalen Behörden hat somit drittens keine prinzipielle Besserung der Arbeitsbedingungen ergeben, weder bezüglich der Auswahl der Zielgruppen noch hinsichtlich der Überwachung der Projekte.

Was von den NROen als Fortschritt gewertet wird, betrifft eine Vergrößerung des eigenen Spielraums in minimalem Ausmaß. Man kann sich in Pyöngyang relativ frei bewegen, man kann nach langen Verhandlungen in einem Krankenhaus nicht nur das Medikamentenlager sondern auch die Stationen und Krankenzimmer betreten, man kann sogar als ausländischer Chirurg selbst eine Operation durchführen, wie etwa Cap Anamur berichtet. Doch keiner NRO ist es in den vergangenen zwei Jahren gelungen, eigenständig Bedarfsstudien betreiben, die Empfänger der Hilfe selbst auswählen, eine dem Umfang der Hilfe angemessene Anzahl von Mitarbeitern ins Land holen oder unangekündigt die eigenen Projekte besuchen zu können. Denn eine solche Umsetzung humanitärer Prinzipien kann nur auf nationaler Ebene entschieden werden, so dass selbst die besten Erfahrungen im direkten Arbeitsumfeld, so sie denn gemacht werden, keine Auswirkungen auf den generellen Spielraum der Hilfsorganisationen haben können.

„Yet in the DPRK small changes usually have a very large significance“, meint der Leiter der Food Aid Liaison Unit (FALU).<sup>21</sup> Doch wer dies behauptet, verkennt die Entscheidungsstrukturen in diesem Land.

### **5. Die Effekte der Hilfe. Wer sind die Empfänger?**

Die gesamte internationale Nahrungsmittelhilfe - ob über UN-Einrichtungen oder NROen organisiert -, wird über offizielle Kanäle, sprich über das PDS, in Nordkorea verteilt. Dies gilt für die Nahrungsmittellieferungen an Institutionen (Krankenhäuser, Kindergarten etc.), deren Versorgung stets von Verteilungsstationen des PDS in den Institutionen selbst vorgenommen wird, wie auch für die seltener praktizierte Hilfe für Bevölkerungsgruppen außerhalb bestimmter Institutionen (z.B. für die älteren Menschen eines bestimmten Bezirks). In letzterem Fall findet die Verteilung der Hilfsgüter über die für die jeweilige Verwaltungseinheit (Dorf, Bezirk etc.) zuständige PDS-Einrichtung statt.

Angesichts des Missverhältnisses zwischen Personal und Umfang der Hilfsleistung als auch der eingeschränkten Bewegungsfreiheit ist dies die einzige Möglichkeit, die Hilfe flächendeckend zu organisieren. Es wurde oben erläutert, dass grundsätzlich für die Zuteilung von Nahrungsmitteln durch dieses System nicht nur humanitäre Kriterien eine Rolle spielen. Da den NROen jedoch kein anders Mittel zur Verteilung ihrer Hilfe zur Verfügung steht, wird das PDS als Verwalter der Hilfsgüter von einer Vielzahl der NROen nicht in Frage gestellt. Im Gegenteil, das staatliche Verteilungssystem wird von einigen seiner Effizienz wegen gelobt und gar als Gewähr für eine gerechte Verteilung angesehen.

---

<sup>21</sup> Die FALU ist eine Institution von WFP und koordiniert die Hilfsleistungen aller nicht ständig in Nordkorea

Die Tatsache, dass die Hilfe durch das PDS an die Bevölkerung weitergeleitet wird, muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass die Hilfe nur nach politischen Gesichtspunkten verteilt wird. Genauso denkbar wäre, dass die Behörden in Zeiten einer Hungersnot von diesen Kriterien Abstand nehmen, um zunächst die Bedürftigsten zu versorgen. Somit sollen im folgenden die Beobachtungen der NROen bezüglich der individuellen Empfänger der Hilfe zusammengefasst werden. Auf den ersten Blick scheinen diese Erfahrungen der Hilfsorganisationen sehr unterschiedlich zu sein, doch es wird deutlich werden, dass die Debatte um die Frage nach den Effekten der Hilfe innerhalb der NROen stark von Missverständnissen geprägt ist. In den konkret gemachten Beobachtungen sind kaum Unterschiede festzustellen.

Die erste relevante Frage lautet: Erreicht die Hilfe die vorher bestimmten Zielgruppen? Einigen Aussagen von Nordkoreanern in China zufolge, die von umfangreichem Abzweigen durch Armee und Partielite berichten, lassen Zweifel daran aufkommen, ob die Hilfe tatsächlich ihre Adressaten erreicht.<sup>22</sup> Wie erläutert wurde, sind die NROen in einem bestimmten Rahmen durchaus in der Lage zu kontrollieren, ob die Hilfe die mit dem FDRC vereinbarten Institutionen erreicht. Die Berichte der Hilfsorganisationen widersprechen in diesem Zusammenhang den Aussagen nordkoreanischer Flüchtlinge bzw. Pendler. Die NROen berichten übereinstimmend von einem effizienten Verteilungssystem, in dem nur minimale Mengen verloren gehen. Der Verlust durch Abzweigungen der Hilfe ist somit nicht höher als in anderen Hilfseinsätzen auch.

„Die Hilfe erreicht die angestrebte Zielgruppe“, fasst eine Vertreterin von Caritas International zusammen und würde damit kaum Widerspruch innerhalb der NROen erregen. Allerdings ist diese Feststellung als Entgegnung auf grundsätzliche Kritik an Hilfsleistungen für Nordkorea geäußert worden. Dabei beinhaltet diese Kritik, wie noch ausführlich dargestellt werden wird, im Kern die Behauptung, dass die Hilfe nicht den Bedürftigsten zugute kommt, was das eigentliche Ziel humanitärer Hilfe sein sollte. Dass die Hilfe die von den Behörden als Empfänger ausgewiesenen Individuen erreicht, wird jedoch auch von kritischen Stimmen nicht bestritten. „Die Hilfe wird nicht umgeleitet, aber sie geht an ihrem eigentlichen Ziel vorbei“, behauptet etwa der Projektleiter von MSF und wundert sich über die Argumente, die ihm von anderen NROen als Reaktion auf seine Kritik entgegnet werden.

Die entscheidende Frage ist folglich, wer von nordkoreanischer Seite als Teil einer Zielgruppe identifiziert und somit von der internationalen Hilfe versorgt wird. Hierbei ist zunächst nach den quantitativen Relationen zu fragen, also danach, ob die von den Behörden

---

ansässigen Hilfsorganisationen.

identifizierten Empfänger der Hilfe in ihrer Anzahl repräsentativ für die von der jeweiligen Hilfsorganisation bestimmte Zielgruppe sind. Dies ist insbesondere von Bedeutung hinsichtlich der Hilfsleistungen für Institutionen - die die Mehrheit der Projekte darstellen - da hier zunächst zu fragen ist, ob die Masse der Bedürftigen überhaupt Zugang zu diesen Institutionen hat.

Bei den Leistungen für Menschen in Institutionen ist zu unterscheiden zwischen Einrichtungen mit gleichbleibender und solchen mit fluktuierender „Klientel“. Zu ersteren zählen vor allem Schulen, zu deren Besuch die Schüler verpflichtet sind, während in Krankenhäusern oder auch Krippen und Kindergärten die Zahl derer, die diese Institution in Anspruch nehmen, variiert. Die überwiegende Mehrheit der Hilfsprojekte ist an Institutionen des zweiten Typs gerichtet, da in ihnen entweder ein hoher Anteil der avisierten Bevölkerungsgruppe (in Krippen, Kindergärten) oder die Bedürftigsten der jeweiligen Zielgruppe (in Krankenhäusern) vermutet werden.

Die Beobachtungen einiger NROen lassen erkennen, dass nur ein geringer Teil der angestrebten Zielgruppen Zugang zu den unterstützten Institutionen hat. So berichtet beispielsweise ACF, dass bei insgesamt etwa 450 Monitoring-Visiten in Krippen und Kindergärten im Durchschnitt lediglich 45% der in den Institutionen eigentlich registrierten Kinder tatsächlich anwesend waren. Über den Verbleib der restlichen 55% war vom koreanischen Personal nichts zu erfahren. MSF hat sich während seiner rund 15monatigen Tätigkeit in vier Provinzen Nordkoreas auf Programme für unter fünf Jahre alte Kinder konzentriert, insgesamt aber nur etwa 10 000 Kinder versorgen können. Diese Zahl entspricht nicht einmal einem Prozent dieser Zielgruppe. So räumt MSF ein, dass das Ziel der Projekte, nämlich der gesamten Zielgruppe zu helfen, verfehlt wurde. Dieser Arbeit liegen nicht ausreichend Daten vor, um entscheiden zu können, ob diese Zahlen exemplarisch sind oder nur Ausnahmen widerspiegeln. Es kann hier nur festgehalten werden, dass der Erfahrung einzelner Hilfsorganisationen zufolge die Hilfsleistungen nur einem Bruchteil der gesamten Zielgruppen zugute kommen. Allerdings kann diesen Aussagen insofern ein gewisser Nachdruck verliehen werden, als dass sie sich auf besonders umfangreiche Projekte stützen, die zu den allgemein für NROen geltenden Bedingungen durchgeführt wurden.

Neben dem quantitativen Vergleich zwischen der Zahl der Hilfeempfänger und der Zahl der Mitglieder der jeweiligen Zielgruppe gilt es nun vor allem zu analysieren, wie sich der beobachtete Gesundheitszustand der Hilfeempfänger darstellt und ob dies den durch die genannten Studien zu erwartenden Beobachtungen entspricht.

---

<sup>22</sup> Siehe die Aussagen von nordkoreanischen Flüchtlingen in *Libération* vom 30. April 1999.

Den Aussagen der NROen zufolge, die die Verteilung einiger Hilfslieferungen überwachen konnten, sind die Empfänger der Hilfe in einem Zustand, der sie tatsächlich als hilfsbedürftig erscheinen lässt. Sie sind armselig gekleidet und alles andere als wohlgenährt. Da der Großteil der nordkoreanischen Bevölkerung seit Bestehen der DVRK ein eher spartanisches Leben führt, sind diese Beobachtungen nicht weiter verwunderlich. Dass die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung sich nur unzureichend versorgen kann, ist unbestritten. Hilfe wird im ganzen Land benötigt, daher ist den Aussagen einiger Hilfsorganisationen, die Hilfe komme dort an, wo sie benötigt wird, sicher zuzustimmen. Doch das Ziel humanitärer Hilfe ist es, den Bedürftigsten zu helfen und nicht das Versorgungsniveau der gesamten Bevölkerung zu heben, was ohnehin außerhalb ihrer Möglichkeiten läge. Somit ist die Frage nicht, ob die Hilfeempfänger an Mangel leiden, sondern ob diese tatsächlich zu den Bedürftigsten innerhalb der angestrebten Zielgruppe zählen.

Zur Beantwortung dieser Frage bietet es sich an, sich auf die Bevölkerungsgruppe zu konzentrieren, deren Bedürftigkeit bislang am relativ besten dokumentiert wurde, also die Gruppe der Kinder unter sieben Jahren. Vier NROen - ACF, CAD, MDM, MSF - haben bislang umfangreiche Nahrungsmittelhilfen an diese Bevölkerungsgruppe geliefert. Von drei dieser Organisationen liegen Angaben zu den Empfängern dieser Hilfslieferungen vor, die allesamt in ihrer Grundaussage übereinstimmen.

So kommt MSF in einer Auswertung seiner von Juli 1997 bis September 1998 in vier Provinzen durchgeführten Projekte zu dem Ergebnis, dass lediglich etwa 6% der theoretisch in diesen Provinzen chronisch unterernährten und etwa 14% der akut unterernährten Kinder von der Hilfe profitiert haben. Diese Zahlen sind im Rückblick jedoch noch deutlich nach unten zu korrigieren, da von Unterernährungsraten ausgegangen wurde, die angesichts der erst später verfügbaren EU/WFP/UNICEF-Studie als zu niedrig einzustufen sind.

Dieser bereits erläuterten Studie zufolge sind unter den erwähnten Vorbehalten etwa 62% der Kinder im Alter zwischen sechs Monaten und sieben Jahren chronisch und 16% akut unterernährt. Ihr Anteil wird im Nordosten des Landes als besonders hoch vermutet. Die einzige dort tätige NRO, ACF, müsste somit besonders viele unterernährte Kinder in den von ihr versorgten 2400 Krippen und Kindergärten erreichen. Doch die Kinder, die die Mitarbeiter von ACF in diesen Institutionen zu Gesicht bekamen, waren nur zu einem Prozent chronisch und zu 0,1% akut unterernährt. Und dies, um es nochmals zu betonen, in Nord-Hamgyong, der sowohl den ausländischen Organisationen als auch den Aussagen nordkoreanischer Flüchtlinge zufolge von der Hungersnot am stärksten betroffenen Provinz. MDM, bis Juli 1998 mit

ähnlichen Programmen in einer Nachbarprovinz tätig, kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass seine Aktivitäten nicht in dem angestrebten Ausmaß den Bedürftigsten zugute kamen.

Daraus wäre somit zu schließen, dass die überwiegende Mehrheit der unterernährten Kinder keinen Zugang zu den von der internationalen Hilfe versorgten Institutionen hat. Diese Aussage stützt sich nicht nur auf statistische Berechnungen, sondern auch auf konkret gemachte Beobachtungen. So haben Mitarbeiter von MSF-Belgien den Transport einiger augenscheinlich stark unterernährten Kinder in ein Gebäude beobachtet, zu dem sie keinen Zugang hatten. Nach Verhandlungen wurde ihnen schließlich der Zutritt zu diesem Gebäude gewährt, in dem ausschließlich unterernährte Kinder unter sehr schlechten Bedingungen untergebracht waren. Diese Sektion von MSF konzentrierte daraufhin alle Aktivitäten auf diese Kinder, deren Anzahl in den folgenden Monaten stark anstieg. Die Kinder wiesen neben ihrer akuten Unterernährung einen auffallend schlechten hygienischen als auch psychischen Zustand sowie Krankheitsbilder auf, die in keiner MSF bis dato bekannten Institution festgestellt wurden. Aus den beobachteten Schädigungen der Gliedmaßen offensichtlich durch Frost schlossen die Mitarbeiter von MSF erstens, dass diese Kinder längere Zeit auf der Straße gelebt haben. Zweitens wurde aufgrund diagnostizierter Haut- und Atemwegserkrankungen festgestellt, dass sich die Kinder ebenfalls längere Zeit in überfüllten Räumen aufgehalten haben müssen. Die Mitarbeiter von MSF kommen somit zu dem Schluss, dass es außer der von offizieller Seite aufgelisteten Institutionen noch andere Einrichtungen geben muss, in denen sich besonders hilfsbedürftige Kinder aufhalten.

An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass die vormals stark reglementierten Bevölkerungsbewegungen innerhalb Nordkoreas im Zuge der Hungersnot von den Behörden zunehmend toleriert werden. Die bisherige Erfahrung mit Hungersnöten in anderen Ländern zeigt, dass die Entscheidung, für die Suche nach Lebensmitteln Wohnsitz und Familie zu verlassen, nicht am Anfang einer Lebensmittelknappheit steht, sondern von den Betroffenen als letzte Auswegmöglichkeit angesehen wird.<sup>23</sup> Folglich ist auch bezüglich Nordkorea davon auszugehen, dass nur die besonders unter der Hungersnot leidenden Menschen den Entschluss fassen, für die Suche nach Nahrung ihren Wohnsitz zu verlassen. Diese Bevölkerungsgruppe befindet sich dadurch jedoch weitgehend außerhalb der Reichweite der von der internationalen Hilfe versorgten Institutionen.

Somit sind bezüglich der Effekte der geleisteten Hilfe zwei Ergebnisse festzuhalten. Erstens, die Hilfe erreicht die vom staatlichen Verteilungssystem erfassten und mit den Hilfsor-

---

<sup>23</sup> Siehe etwa Gerd Spittler (1989): *Handeln in einer Hungerkrise. Tuaregnomaden und die große Dürre von 1984*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

organisationen als Empfänger vereinbarten Institutionen. Zweitens, die Bedürftigsten haben einen zumindest nur eingeschränkten Zugang zu diesen Einrichtungen und werden demnach von der internationalen Hilfe kaum berücksichtigt. Darin besteht das Dilemma der humanitären Organisationen in Nordkorea.

## **6. Kompromiss oder Kompromittierung? Die Antworten der NROen**

Im folgenden sollen die Meinungen der NROen zu ihren Arbeitsbedingungen in Nordkorea und zu den Effekten ihrer Hilfe analysiert werden. Dabei werden zunächst deren unterschiedliche Argumentationen untersucht. Anschließend gilt es, die Entscheidungsprozesse der Hilfsorganisationen zu analysieren.

### **6.1 Die Debatte**

„Hilfsorganisationen streiten über Nord-Korea“, titelte am 6. Oktober 1998 die *Tageszeitung* und beschrieb die Auseinandersetzung zwischen den humanitären Akteuren über ihr Engagement für Nordkorea. Diese Debatte wurde insbesondere durch den Rückzug von MDM und MSF im Sommer und Herbst 1998 ausgelöst. Somit sollen zunächst die Argumentationen dieser beiden Organisationen untersucht werden, die nur teilweise identisch sind.

Beide Organisationen begründeten ihre Entscheidung, die Aktivitäten in Nordkorea einzustellen mit den Arbeitsbedingungen, die es ihnen nicht erlaubten, humanitäre Prinzipien in der täglichen Arbeit durchzusetzen. Der behinderte Zugang zur Bevölkerung und damit die Unmöglichkeit, den tatsächlichen Bedarf zu analysieren und die Projekte zu kontrollieren, könnten aus Respekt vor der humanitären Ethik nicht hingenommen werden.

Beide NROen bedauerten das Einstellen ihrer Aktivitäten, da sie an der Hilfsbedürftigkeit der nordkoreanischen Bevölkerung nicht zweifelten. Um diese Entscheidung verhindern zu können, unternahmen beide Organisationen den Versuch, ihren Handlungsrahmen mit dem FDRC neu zu verhandeln. MDM erhielt die Antwort, dass dies nicht möglich sei, während MSF von den Behörden der Vorschlag unterbreitet wurde, anstelle der bislang durchgeführten Projekte die pharmazeutische Industrie des Landes durch die Lieferung von Rohstoffen zu unterstützen. MSF lehnte aus zwei Gründen ab. Zum einen bräuchte die Bevölkerung sofortige und direkte Hilfe und weniger strukturelle Aufbauleistungen. Zweitens wurde mit dem Selbstverständnis von MSF als einer humanitären Hilfsorganisation argumentiert, die ihre primäre Aufgabe nicht in wirtschaftlichen Entwicklungshilfemaßnahmen sieht. MSF war davon überzeugt, dass die nordkoreanischen Behörden bewusst nicht zu akzeptierende Bedingungen gestellt und MSF somit zum Rückzug gezwungen haben.

In der Bewertung der konkreten Arbeitsbedingungen stimmen beide Hilfsorganisationen somit überein. Für die Entscheidung, das Land zu verlassen, reichte dies allein allerdings nicht aus. Prinzipien humanitärer Arbeit würden beiden Organisationen zufolge auch in anderen Ländern verletzt. Was die Situation in Nordkorea jedoch besonders erschwere, ist der Zweifel am Sinn der eigenen Arbeit, also die Unsicherheit darüber, ob die Hilfe überhaupt die Bedürftigsten erreiche. In öffentlichen Stellungnahmen beschränkt sich MDM jedoch ausschließlich auf eine Kritik an den unmittelbaren Arbeitsbedingungen. MSF hingegen geht einen wesentlichen Schritt weiter und prangert insbesondere die Effekte der Hilfe an. So begründet MSF seine Entscheidung im wesentlichen mit dem politischen Umfeld, das die gesamte internationale Hilfe in Frage stelle. Der zentrale Vorwurf von MSF lautet, dass die Hilfe nach den politischen Kriterien des Regimes verteilt und somit instrumentalisiert werde. Die Hilfsorganisation vertritt die Auffassung, dass die Hilfe nicht den Bedürftigsten zugute komme und stützt sich dabei insbesondere auf eigene Analysen zum politischen Umfeld in Nordkorea und auf Aussagen von Nordkoreanern in China. Da die Hilfe durch staatliche Kanäle verteilt werde, erreiche sie in erster Linie Parteifunktionäre, Militärangehörige und Arbeiter in strategisch wichtigen Fabriken.<sup>24</sup>

Im Unterschied zu MDM präsentiert MSF somit eine Analyse, deren Ergebnisse die Arbeit aller Hilfsorganisationen in Nordkorea in Frage stellen. Folglich fordert MSF sämtliche im Land tätigen Organisationen sowie die Geber der Hilfe auf, ihr Engagement für Nordkorea zu überdenken, um die nordkoreanische Regierung zum Respekt humanitärer Prinzipien zu bewegen. MDM hingegen legt Wert darauf, mit seiner Entscheidung nicht die Solidarität der anderen Hilfsorganisationen einfordern zu wollen. Im Gegenteil, mit dem Rückzug sei auch die Hoffnung verbunden gewesen, die Verhandlungsposition der übrigen NROen zu verbessern und ihnen somit den Verbleib im Land zu erleichtern. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass der Rückzug von MSF unter den in Nordkorea engagierten Hilfsorganisationen für weitaus mehr Aufregung gesorgt hat als die Entscheidung von MDM wenige Monate vorher.

Bevor die Reaktion der Kritik von MDM und MSF gemäß unterteilt werden kann, soll zunächst ein Einwand untersucht werden, der generell als Replik auf jede Entscheidung einer Hilfsorganisation, ihre Arbeit aus Protest einzustellen, erhoben wird: Der Hinweis auf die moralische Verpflichtung, notleidenden Menschen beizustehen.

Das Einstellen der Hilfsaktivitäten würde die Not der nordkoreanischen Bevölkerung nur vergrößern, lautete oftmals eine Reaktion der in Nordkorea verbleibenden Organisationen.

---

<sup>24</sup> Biberson/Jean (1998), S. 2.

Dieser Einwand spiegelt den Kern des Dilemmas humanitärer Hilfe wider, da er die moralische Verpflichtung ausdrückt, bedürftigen Menschen zu helfen. Dies ist jedoch im Grunde kein Argument gegen das Vorgehen von MSF und MDM, da diese Verpflichtung, wie oben erläutert, auch von diesen Organisation nicht ignoriert wird. Eine Hilfsorganisation, die diesen humanitären Auftrag nicht ernst nimmt, ist keine. Die Entscheidung, Hilfsprogramme einzustellen, steht somit am Ende eines Prozesses des Abwägens zwischen dem humanitären Nutzen der vollbrachten Arbeit einerseits und den in Kauf zu nehmenden Kompromissen andererseits. MDM und MSF behaupten, dass hierbei kein Gleichgewicht mehr festzustellen sei. Der alleinige Hinweis auf den Auftrag humanitärer Hilfe zielt somit nur auf die eine Waagschale und ignoriert den eigentlichen Kern der Kritik. So ist beispielsweise die vom höchsten Repräsentanten von WFP in Nordkorea, David Morton, gegebene Antwort auf das Vorgehen von MDM und MSF für die Debatte wenig hilfreich: „We cannot condemn a Korean child to death, just because that child was born in North Korea.“

Von einzelnen Ausnahmen abgesehen, wird der von MDM und MSF vorgebrachten Kritik an den Arbeitsbedingungen in Nordkorea prinzipiell zugestimmt. Eingeschränkte Bewegungsfreiheit sowie Hindernisse bei der Durchführung von Bedarfsstudien und bei der Überwachung der Projekte werden von allen Hilfsorganisationen aus eigener Erfahrung bestätigt. Lediglich das katholische Hilfswerk Caritas lehnt jede Kritik ab und verweist darauf, dass die Hilfe die Bedürftigen erreiche und dass schließlich „auch die Einheimischen [...] nicht überall hin dürften“.<sup>25</sup> Auch in den Berichten des Diakonischen Werks lässt sich statt einer Kritik an den Arbeitsbedingungen nur der Hinweis darauf finden, dass westliche Hilfsorganisationen Kompromisse machen und das „Anderssein“ Nordkoreas respektieren müssten. Die ständig mit eigenen Mitarbeitern im Land präsenten NROen erkennen die Kritik von MDM und MSF jedoch an. Sie verweisen als Antwort auf die Frage, warum sie dennoch im Land weiter arbeiten, auf ihre konkreten Arbeitsbedingungen, die ihnen zufolge im Vergleich zu denen von MDM und MSF weniger strikt seien.

Es scheinen tatsächlich sehr unterschiedliche Erfahrungen im konkreten Arbeitsumfeld gemacht worden zu sein, wobei MDM und MSF von besonders unbefriedigenden Erlebnissen berichten. So erklärt MSF, dass das Verhältnis mit den lokalen Vertretern des FDRC als auch mit koreanischen Ärzten oder Krankenschwestern alles andere als freundschaftlich war. Ähnlich bestätigt auch MDM, dass das Verhältnis zu den Übersetzern und Chauffeuren ein Verhältnis des gegenseitigen Misstrauens war und die koreanischen Mitarbeiter stets nur als Kontrollpersonen wahrgenommen wurden. Dem stehen Berichte einiger NROen gegenüber,

---

<sup>25</sup> *Tageszeitung* vom 6. Oktober 1998.

die das kollegiale und freundschaftliche Verhältnis zum koreanischen Personal hervorheben und das Verständnis loben, das Vertreter des FDRC mittlerweile für ihre Arbeit aufbringen.

Damit einhergehend wird oftmals von erleichterten Arbeitsbedingungen berichtet, die Dank der guten Zusammenarbeit vor Ort zustande gekommen seien. Diese Fortschritte seien einigen NROen zufolge nur über einen längeren Zeitraum zu erlangen, so dass man die Arbeit im Land fortführen müsse.

Doch wie oben erläutert wurde, bewegen sich diese Fortschritte im unmittelbaren Arbeitsbereich nur in einem sehr begrenzten Rahmen und haben keinen Einfluss auf die prinzipiellen Arbeitsbedingungen der NROen. Daher ist der Verweis auf diese erzielten Fortschritte als Antwort auf die Kritik von MDM und MSF kaum tragfähig.

Die Reaktion der im Land verbliebenen Hilfsorganisationen bezüglich des zweiten Vorwurfs, also der von MSF vorgebrachten Kritik, wonach die internationale Hilfe aufgrund politischen Kalküls gezielt an den Bedürftigsten vorbei geleitet wird, ist demgegenüber schnell zusammengefasst. Die Mehrzahl der NROen beschränkt sich darauf, den Vorwurf der umfangreichen Abzweigung von Hilfsgütern zu widerlegen. Doch wie bereits erläutert, wird dieser Vorwurf von keiner Hilfsorganisation erhoben, so dass der Verweis auf das effiziente Transport- und Verteilungssystem den Kern der Kritik verfehlt.

Lediglich ACF nimmt deutlich zu den erhobenen Vorwürfen Stellung und unterstützt sie vorbehaltlos. So wird in ihrem Jahresbericht 1998 von der Organisation ebenfalls der Vorwurf erhoben, das Regime in Pyöngyang konzentriere die Hilfslieferungen auf aus seiner Sicht unterstützenswerte Regionen. Der Beitrag geht sogar über die von MSF geäußerte Kritik hinaus, indem in ihm explizit behauptet wird, die Regierung benutze ihr Verteilungssystem als eine Art „Triage“, um sich bestimmter Bevölkerungsgruppen „zu entledigen“.<sup>26</sup> Dennoch wird von ACF der humanitäre Nutzen der eigenen Arbeit höher bewertet als es bei MDM oder MSF der Fall ist. Es werden somit die gleichen Überlegungen angestellt; die Balance zwischen den eingegangenen Kompromissen und der humanitären Verpflichtung zu helfen ist aus Sicht von ACF jedoch noch gegeben. „Wir bleiben, weil wir nah bei den Kindern sind“, ist somit die Antwort von ACF, die sich im Grunde nicht von denen der anderen im Land verbleibenden NROen unterscheidet.<sup>27</sup> Der Unterschied liegt nur darin, dass ACF auch nach einer eingehenden Analyse des politischen Umfelds der Hilfe an diesem Entschluss festhält.

Die übrigen Organisationen beschränken sich darauf, auf ihr als relativ günstig empfundenes Arbeitsumfeld hinzuweisen. Zu dem politischen Kontext und den daraus für die humani-

---

<sup>26</sup> Brunel (1998b), S. 135.

<sup>27</sup> In: *France 3*, 3. März 1999, „Les Racines et les Ailes.“

täre Arbeit resultierenden Folgen liegen keine Stellungnahmen vor. Dies lässt nur den Schluss zu, dass zahlreiche NROen diesem Aspekt keine allzu große Bedeutung beimessen.

## ***6.2 ...und ihre Hintergründe***

Die Tatsache, dass nur MSF und MDM ihren Rückzug aus Nordkorea erklärt haben, legt die Vermutung nahe, dass es sich in Nordkorea um eine klassische Auseinandersetzung zwischen den „French Doctors“ und anderen Hilfsorganisationen handelt. Die letzteren werfen den erstgenannten also vor, sich als Stimme der Unterdrückten zu verstehen und die notwendige Abgrenzung zu Menschenrechtsorganisationen zu ignorieren. Umgekehrt lautet der Vorwurf, die sich als neutral gebenden Organisationen hätten aus der Vergangenheit nichts gelernt. Wie lassen sich die unterschiedlichen Auffassungen im Fall Nordkorea erklären? Was den Organisationen, die die Arbeit im Land eingestellt haben, gemeinsam ist, ist auf den ersten Blick ersichtlich: Der Buchstabe „M“ für „médecins“.

Es ist auffällig, dass mit MDM und MSF zwei Organisationen Nordkorea verlassen haben, die humanitäre Hilfe in erster Linie in Form von medizinischer Hilfe leisten. Die von ihnen durchgeführten Programme waren in ihrer Zielrichtung quasi identisch und umfassten neben der an medizinisch-therapeutische Maßnahmen gekoppelten Nahrungsmittelhilfe die Verbesserung der chirurgischen Arbeit in bestimmten Krankenhäusern durch die Entsendung eigener Mitarbeiter und durch Weiterbildungsmaßnahmen für das koreanische Personal. Es ist offensichtlich, dass für solch eine Arbeit der direkte Kontakt zu den Empfängern der Hilfe die wesentliche Voraussetzung ist und jede diesbezügliche Einschränkung die Hilfsaktivitäten insgesamt in Frage stellt.

Die in Nordkorea weiterhin tätigen NROen setzen die Schwerpunkte ihrer Aktivitäten in anderen Arbeitsbereichen. Die Deutsche Welthungerhilfe (im Englischen „German Agro Action“) ist in erster Linie im Landwirtschaftssektor aktiv. Ihrem Jahresbericht von 1997 zufolge ist es das Ziel der DWHH, die nordkoreanische Regierung von „angepassten Produktionsformen, die den Interessen der Menschen und des Landes entsprechen“ zu überzeugen. Auch ACF führt neben der Nahrungsmittelhilfe für Kindereinrichtungen umfangreiche Maßnahmen zum Wiederaufbau der Landwirtschaft im Nordosten des Landes durch und konnte die Entsendung von drei Agrarspezialisten durchsetzen. CAD unterhält ähnliche Programme in einer südwestlichen Provinz. Andere NROen wie CESVI und Cap Anamur konzentrieren sich auf die Rehabilitation von Gesundheitseinrichtungen. „Wir haben den Menschen - nicht dem Regime - versprochen, dass wir fünf Krankenhäuser in der Provinz Süd-Hwanghae auf einen Stand bringen, dass man sich dort wieder als Patient hinbegeben kann,“ heißt es zum Beispiel bei Cap Anamur.

In der Konsequenz unterscheiden sich diese Aktivitäten von den auf den unmittelbaren medizinischen Beistand ausgerichteten Projekten von MDM und MSF in zweifacher Hinsicht. Zum einen stellen diese Strukturhilfemaßnahmen weniger hohe Ansprüche bezüglich des Zugangs zu den individuellen Hilfeempfängern. Die gewünschten Gesprächspartner in der täglichen Arbeit sind nicht die Patienten eines Krankenhauses oder die Kinder in einem Kindergarten, sondern eher Landwirte, Vertreter der Kooperativen oder die Direktion eines Krankenhauses. Zweitens ist besonders hervorzuheben, dass dem Wiederaufbau der Landwirtschaft von der nordkoreanischen Regierung oberste Priorität eingeräumt wird. Einige NROen berichten von relativ offenen und lernwilligen Gesprächspartnern, und auch die Regierung selbst hat ihre Prioritäten öffentlich klar formuliert. So nannte die Finanzministerin als erste Prioritäten für das Jahr 1999 den Aufbau der Landwirtschaft sowie die Energieversorgung, die im Vergleich zum Vorjahr mit jeweils 11% bzw. 15% höheren Investitionen gefördert würden.<sup>28</sup> Daraus ist zu schließen, dass Organisationen, die in diesen Sektoren tätig sind, vom FDRC eher entgegengewillkommen wird als solchen, die unmittelbare medizinische Hilfe leisten wollen.

Somit ist festzuhalten, dass zwischen der Entscheidung, trotz extrem schwieriger Arbeitsbedingungen in Nordkorea weiter Hilfe zu leisten und dem Arbeitsprofil der jeweiligen NRO ein Zusammenhang besteht. Dies verdeutlicht, dass es keine für sämtliche Hilfsorganisationen gültige Entscheidung geben kann. So wird das Vorgehen von MSF auch innerhalb der Organisation in Frage gestellt. Der Präsident von MSF-Frankreich fragt beispielsweise, ob die Präsentation der eigenen Entscheidung als ein für alle Hilfsorganisationen wünschenswertes Vorgehen nicht dogmatisch gewesen sei.<sup>29</sup>

Die Erfahrungen in Nordkorea zeigen, dass jede Organisation nach ihren eigenen Maßstäben entscheidet, die im Fall Nordkoreas mit der Art der Hilfsprogramme über den Nahrungsmittelsektor hinaus zusammenhängen. Doch vermag dieser Zusammenhang zwischen der Entscheidung, wo eine Organisation die Grenze zwischen Kompromiss und Kompromittierung zieht und ihrem Tätigkeitsprofil auch zu erklären, warum die NROen in unterschiedlichem Maß Energien für Analysen des politischen Umfelds aufwenden? Angesichts der Debatte um die Hilfe für Nordkorea scheinen in dieser Frage andere Faktoren wichtiger zu sein.

Die Mehrheit der NROen beschränkt sich in Stellungnahmen zum politischen Kontext auf die Frage, wie es zu der Nahrungsmittelknappheit gekommen ist. Doch das aktuelle Umfeld,

---

<sup>28</sup> Siehe EIU (1999b), S. 41.

<sup>29</sup> „Nos critiques sont alors apparues à beaucoup irresponsables, naïves, manichéennes. Notre prise de position a également été perçue comme très injuste vis-à-vis des organisations qui n'en pensaient pas moins, mais avaient cependant choisi de rester présentes [...]. Sommes nous dogmatiques?“ Biberson (1999), S. 1.

das die Effekte der humanitären Hilfe beeinflusst, wird wenig beachtet. Es wird den nordkoreanischen Behörden also nicht das nötige Misstrauen entgegengebracht, um zu hinterfragen, ob die Hilfe tatsächlich die Bedürftigsten erreicht. Warum diese Skepsis nicht zu beobachten ist, lässt sich zum Teil mit der christlichen Motivation der Nächstenliebe und Barmherzigkeit erklären. Es sind insbesondere kirchliche Organisationen, die ihre Hilfe als einen Akt verstehen, der das allen Menschen Gemeinsame hervorhebt. Folglich werden in Berichten kirchlicher Organisationen persönliche Erlebnisse hervorgehoben, die die menschliche, unpolitische Seite des Lebens in Nordkorea wiedergeben. In den Reiseberichten der Diakonie beispielsweise werden unter Überschriften wie „Menschen wie Du und ich“ oder „Unter einem Regenbogen im April“ solche zwischenmenschliche Anekdoten beschrieben.

Es ist sicher nicht zu bestreiten, dass es in der Natur humanitärer Hilfe liegt, Frustrationen ausgesetzt zu sein, die nur durch den direkten Kontakt mit den Menschen, denen man hilft, zu ertragen sind. Daher haben Berichte von zwischenmenschlichen Erfahrungen sicherlich ihre Berechtigung. Problematisch wird es jedoch, wenn sich das Vorgehen einer Organisation ausschließlich an solchen Überlegungen orientiert. Dies scheint jedoch das mehrheitliche Vorgehen der in Nordkorea engagierten Organisationen zu sein. So kommen die Hilfsorganisationen auf einer im Mai 1999 in Peking veranstalteten Konferenz zu dem Schluss, dass die schwierigen Arbeitsbedingungen nur durch besonderes Engagement auf der konkreten Arbeitsebene und durch den persönlichen Kontakt zu nordkoreanischem Personal zu überwinden seien. Den nationalen Behörden gegenüber Forderungen zu stellen, wird demzufolge nicht empfohlen. Im Gegenteil, dies wird als fatal angesehen und mit dem Hinweis auf historische Erfahrungen humanitärer Hilfe mit totalitären Regimen begründet. So lautet der Kommentar eines WFP-Vertreters zu der Debatte über die Hilfe für Nordkorea:

*„We have to be careful of our motivations as humanitarian organizations. Our intentions are no doubt honorable, but good intentions have caused great harm in the past. [...] We cannot and certainly should not force changes on unwilling subjects. [...] We should resist the temptation of humanitarian imperialism.“*

Es wird somit aus der Vergangenheit die Lehre gezogen, humanitäre Akteure dürften den Respekt vor den Prinzipien ihrer Arbeit nicht oder zumindest nicht zu vehement einfordern. Als stecke hinter der Forderung, den Bedürftigsten einer Katastrophe zu helfen, ein Aufruf zum politischen Umsturz. Dies ist ein besonders deutliches Beispiel dafür, dass die Mehrzahl der in Nordkorea weiterhin tätigen Hilfsorganisationen als Reaktion auf den Rückzug von MDM und MSF lediglich mit ihrem konkreten Arbeitsumfeld argumentiert und zu keiner

Analyse der politischen Effekte ihrer Arbeit bereit ist: Sie sehen sich als apolitische Akteure – auch - in einem totalitären Handlungsumfeld.

Aus Sicht der nordkoreanischen Behörden sind diese Organisationen die angenehmeren Partner, da sie lediglich fragen, ob die Hilfe ihre angestrebten Empfänger erreiche und ob diese auch bedürftig seien (was für die Mehrheit der nordkoreanischen Bevölkerung zutrifft). Sie fragen jedoch nicht, ob die Hilfe tatsächlich den Bedürftigsten zugute kommt, da diese Frage ein gewisses Maß an Misstrauen voraussetzt, das nur aus Analysen des politischen Umfelds bei Einsätzen in der Vergangenheit als auch in der nordkoreanischen Gegenwart resultieren kann.

Die Arbeit von MDM und MSF wird mittlerweile von anderen Hilfsorganisationen, insbesondere von UNICEF fortgeführt. Somit hat das Vorgehen der „French Doctors“ die nordkoreanische Regierung vor keine besonderen Probleme gestellt, da andere Organisationen eingesprungen sind, die weniger Forderungen stellen. Aus vertraulicher Quelle heißt es sogar, dass die Behörden die Verhandlungen mit MDM und MSF bewusst haben scheitern lassen, da UNICEF vorher seine generelle Bereitschaft erklärt habe, deren Aktivitäten zu übernehmen. Wie dem auch sei, Tatsache ist, dass es der Regierung in Pyöngyang durch die unterschiedlichen Strategien der NROen leicht gemacht wird, humanitäre Prinzipien weiterhin zu missachten. Somit schließt sich die Frage an, was die NROen in Nordkorea unternehmen bzw. unternehmen können, um die Unterschiede in ihrem Vorgehen möglichst gering zu halten.

## **7. Koordinierung?**

Auf die Frage nach der Zusammenarbeit zwischen den Hilfsorganisationen geben die NROen sehr unterschiedliche Antworten. Die einen loben die Effizienz der Koordinierungsmechanismen, die anderen behaupten, es gäbe keine Koordinierung. Bei näherer Betrachtung stellt sich heraus, dass beide Aussagen zutreffen.

Die Koordinierung der Aktivitäten ist wie in allen komplexen humanitären Einsätzen auch in Nordkorea Sache der UN-Organisationen. Es hat sich in der Praxis durchgesetzt, dass eine dieser UN-Organisationen die Rolle der „lead-agency“ übernimmt. In Nordkorea ist dies WFP. Dieses Vorgehen ist aus der praktischen Erfahrung heraus entstanden; was genau die Kompetenzen einer lead agency sind, ist jedoch bislang nicht konkret definiert worden. Im Fall Nordkoreas besteht die Aufgabe WFPs als lead agency darin, das operativ-technische Vorgehen der Hilfsorganisationen zu koordinieren. Unter dem Vorsitz des Humanitarian Coordinator finden wöchentlich sogenannte inter-agency meetings statt, in denen praktische Fragen besprochen werden. Unterhalb dieser Ebene werden 14tätige Treffen je nach Sektoren (sector meetings) organisiert, in denen man sich über die Aktivitäten im Nahrungsmittel-,

Gesundheits-, Landwirtschafts- sowie Wasser- und Sanitätssektor austauscht. Des Weiteren finden sich die Hilfsorganisationen zu einem sektorübergreifenden Informationsaustausch (inter-sector meetings) zusammen, in denen Finanz- und Verwaltungsfragen thematisiert werden. Sinn und Zweck dieser Koordinierung ist somit eine verbesserte Zusammenarbeit auf der konkreten Arbeitsebene.

Diese technische Zusammenarbeit funktioniert in Nordkorea nach übereinstimmenden Aussagen der NROen besser als in Hilfseinsätzen ähnlicher Dimension in der Vergangenheit. Auch bei Zusammenkünften der Hilfsorganisationen außerhalb dieser Strukturen liegt der Schwerpunkt auf der operativen Koordinierung. So diente eine im Mai 1999 in Peking veranstaltete Konferenz in erster Linie dem Informationsaustausch über die konkreten Aktivitäten der einzelnen Organisationen.

Es wurde bereits herausgestellt, dass sich allein durch die Zusammenarbeit mit lokalen Ansprechpartnern grundlegende Prinzipien, wie der Zugang zu den Bedürftigsten, nicht durchsetzen lassen. Somit lautet die zentrale Frage, inwiefern sich die Hilfsorganisationen bei ihren Forderungen den nordkoreanischen Behörden gegenüber koordinieren. In diesem Zusammenhang ist zunächst festzustellen, dass die von der lead agency WFP geführten Koordinationsmechanismen nicht auf die Kommunikation mit der nordkoreanischen Seite ausgerichtet sind. Dies fällt in erster Linie in die Kompetenz des sogenannten Resident Coordinator, dem Vertreter von UNDP (United Nations Development Programme) in Nordkorea. Es besteht keine institutionelle Verbindung zu der Koordinierungsstruktur von WFP, lediglich der Vertreter von UNICEF steht in seiner Funktion als Stellvertreter sowohl des Humanitarian als auch des Resident Coordinator zwischen WFP und UNDP. Die Hilfsorganisationen sind jedoch nur in die operative Koordination mit WFP eingebunden; unter der Schirmherrschaft von UNDP gibt es keine ähnliche Struktur, die die Kommunikation mit den Behörden koordinieren könnte.

Dies erklärt die unterschiedlichen Antworten der NROen auf die Frage nach der Zusammenarbeit der Hilfsorganisationen. Die Koordinierung der operativen Arbeit ist institutionalisiert, aber in prinzipiellen Fragen, also bezüglich der Aushandlung der Arbeitsbedingungen mit den nordkoreanischen Behörden gibt es keine Koordinierung. Jede NRO verhandelt ihr Abkommen mit dem FDRC völlig unabhängig von allen anderen, und sie hat auch keine Kenntnis über den Verhandlungsstand anderer Organisationen. Anders ausgedrückt wird nur das Vorgehen der Hilfsorganisationen bezüglich der Empfänger der Hilfe koordiniert, jedoch nicht das Vorgehen gegenüber den Behörden. Es liegt auf der Hand, dass dies die Verhandlungsposition der NROen alles andere als verbessert. Zwei Fragen schließen sich daran an.

Erstens, ist ein koordiniertes Vorgehen der NROen gegenüber der nordkoreanischen Regierung überhaupt realisierbar? Zweitens, hätte solch ein Vorgehen Aussicht auf Erfolg?

Die Feststellung, dass die Schwäche der humanitären Akteure in deren mangelnder Abstimmung begründet ist, ist keine neue Erkenntnis. Dabei wird meist argumentiert, diese Schwäche liege in der Natur des humanitären Netzwerks, in dem höchst unterschiedliche Akteure versammelt sind. Dabei wird das ausgeprägte Streben nach Unabhängigkeit als besonderes Merkmal der NROen bezeichnet. Dies mache jegliche Koordinierung nahezu unmöglich, da sie von den NROen in erster Linie als Kontrolle verstanden wird.<sup>30</sup> Besserung ist einigen Autoren zufolge erst in Sicht, wenn sich alle beteiligten Akteure (UN, NROen, Geber) einem Konzentrationsprozess unterzögen, an dessen Ende wenige Entscheidungseinheiten stehen würden. Um solch einen Prozess herbeizuführen, müsste gegebenenfalls auch ein gewisser Zwang ausgeübt werden.

Argumente für solch ein Plädoyer lassen sich im Fall Nordkoreas nicht finden. Fehlende Koordination wird gerade von solchen Organisationen kritisiert, die stets besonderen Wert auf ihre Unabhängigkeit legen. Es lässt sich somit keine jede Koordination ablehnende Haltung, sondern im Gegenteil ein Verlangen nach Zusammenarbeit feststellen. Insbesondere zeigt die Erfahrung der humanitären Hilfe in Nordkorea, dass die Arbeitsbedingungen von nahezu allen NROen als im Grunde inakzeptabel kritisiert werden. Unterschiede gibt es lediglich in der Frage, ob deswegen die Arbeit einzustellen sei. Somit widerspricht die Erfahrung in Nordkorea der Behauptung, die Vielfalt der humanitären Akteure verhindere per se jede Koordinierung, da kein gemeinsamer Nenner zu finden sei. Dieser gemeinsame Nenner ist im Fall der Hilfe für Nordkorea sogar formuliert worden. So werden im Consolidated Appeal der UN für 1999 Prinzipien humanitärer Arbeit hervorgehoben, von denen die folgenden besonders auf die Bedingungen in Nordkorea zugeschnitten sind:

- „2. Assurance that humanitarian assistance reaches sectors of the population in greatest need;*
- 3. Access for assessment, monitoring and evaluation; [...]*
- 5. Protection of the humanitarian interests of the population; [...]*
- 8. Adequate capacity in terms of international staff; [...]"*

Diese Forderungen enthalten Mindestansprüche, die Voraussetzung für jedes humanitäre Engagement sind. Mit anderen Worten implizieren diese Formulierungen keinerlei Verletzung des Neutralitätsprinzips, weil sie ausschließlich auf den Respekt der Unparteilichkeit zielen.

---

<sup>30</sup> Siehe Natsios (1995), S. 413: „Most lack either the will or the self-discipline to surrender autonomy and integrate their work with other actors.“

Gemeinsame Positionen sind somit nicht nur vorhanden, sondern auch formuliert und bereits von 24 Organisationen unterzeichnet worden. Was die Schwäche dieser Prinzipien ausmacht, ist jedoch aus der Formulierung im Consolidated Appeal im direkten Anschluss an diese Forderungen ersichtlich: „Efforts will be made to ensure these humanitarian principles are respected *by all agencies assisting DPRK*“ (Hervorhebung d. Verf.). Dies ist in Nordkorea jedoch nicht das Problem.

Die Koordinierung der Hilfsorganisationen in ihrem Umgang mit den nordkoreanischen Behörden ist somit grundsätzlich realisierbar. Ein gemeinsames Vorgehen würde auf gemeinsamen Positionen beruhen und könnte somit von den NROen nicht als Kontrollmaßnahme oder Verlust der eigenen Autonomie aufgefasst werden. So wäre beispielsweise denkbar, die formulierten Prinzipien als festen Bestandteil in den Abkommen aller NROen mit dem FDRC zu verankern, um diesen mehr Nachdruck zu verleihen.

Doch hätte solch eine Koordinierung in Nordkorea Aussicht auf Erfolg? Ist es nicht ausgesprochen naiv zu glauben, dass man die nordkoreanische Regierung durch ein gemeinsames Vorgehen zum Respekt humanitärer Prinzipien bewegen könnte? Womöglich wäre solch eine Vorgehensweise kontraproduktiv, da man durch Konfrontation und einen Diskurs der Stärke bei einem Regime, dessen oberste Priorität es ist, sein Gesicht zu wahren, nur eine kompromisslose Haltung hervorrufen würde. Doch die bisherigen Erfahrungen in Nordkorea belegen, dass ein koordiniertes Auftreten der humanitären Akteure durchaus Fortschritte bringen kann.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die in Nordkorea engagierten Institutionen der Europäischen Kommission (ECHO, European Community Humanitarian Office und DG VIII, die für Nahrungsmittelsicherheit zuständige Generaldirektion) hinzuweisen, die bereits ihren Einfluss geltend gemacht haben, um bestimmte Arbeitserleichterungen der NROen durchzusetzen. So wurde ermöglicht, dass bestimmte NROen mit eigenen Büros und somit permanent in Nordkorea tätig sein konnten. ACF zum Beispiel bestätigte auf Anfrage, dass sich ECHO in laufende Verhandlungen mit dem FDRC einbrachte. ECHO kündigte den nordkoreanischen Behörden an, sämtliche Projekte einzustellen, sollten die Verhandlungen mit ACF scheitern. Nur so lässt sich aus Sicht von ACF erklären, dass mehr Personal ins Land geholt und der Zugang zu Kinderkrankenhäusern durchgesetzt werden konnte. Auch Mitarbeiter von CESVI sagen aus, dass Dank der Initiative der ECHO-Vertretungen in Nordkorea einige Fortschritte erzielt wurden.

Das sicherste Zeichen für den möglichen Erfolg einer Zusammenarbeit zwischen den NROen ist jedoch die Tatsache, dass die nordkoreanische Regierung bislang eben dies sehr entschieden zu verhindern suchte. So haben die Hilfsorganisationen die Auflage, ihre Projekt-

berichte nicht an andere Organisationen weiterzugeben. Diese Anweisung trifft insofern auf fruchtbaren Boden, als dass damit bestehende Zwistigkeiten zwischen den Organisationen erfolgreich verstärkt werden.

Hinzu kommt, dass die Behörden auch die operativ-technische Koordinierung der Hilfsorganisationen behindern. Berichtet eine Organisation von verbesserten Arbeitsbedingungen, versuchen andere dies selbstverständlich auch durchzusetzen. Im Ergebnis endet dieser Versuch damit, dass der Organisation, die von erzielten Fortschritten berichtet hatte, diese Besserungen von den Behörden wieder entzogen werden. Folglich sind die Organisationen im Austausch von Informationen sehr zurückhaltend.

„Divide et impera! Teile und Herrsche!“ lautet somit die von der Regierung in Pyöngyang bislang mit Erfolg umgesetzte Devise. Die Hilfsorganisationen könnten dieser Strategie durch das gemeinsame Vertreten bereits gemeinsam formulierter Positionen somit in der Tat Schwierigkeiten bereiten und humanitäre Prinzipien durchsetzen helfen. Um den Minimalanspruch humanitärer Hilfe, nämlich den Bedürftigsten helfen zu können, einzufordern, bedarf es keiner Drohung und Machtdemonstration. Dies wäre in keinem Land der Welt aussichtsloser als in Nordkorea. Doch die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass bereits die bloße Solidaritätsbekundung mit einer Hilfsorganisation, die dabei ist, die Minimalansprüche humanitärer Hilfe nicht durchsetzen zu können, Wirkung zeigt. Auch in Nordkorea.

Der Impuls zu solch einer Solidarisierung wird nicht von den Gebern der Hilfe kommen. Zum einen schwächt deren unkonditionierte bilaterale Hilfe die Verhandlungsposition der im Land tätigen Organisationen, zum anderen ist es das oberste Interesse der Geber, den plötzlichen Zusammenbruch des nordkoreanischen Regimes zu verhindern. Aus dieser Perspektive macht es durchaus Sinn, die Hilfe nicht nur nach humanitären Kriterien in Nordkorea zu verteilen. Die Instrumentalisierung der humanitären Hilfe durch die Geber in der diplomatischen Auseinandersetzung um Nordkoreas Kernwaffenpotential wäre eine eigene Studie wert. Man mag dieses politische Kalkül verwerflich finden, doch Staaten folgen einer anderen Logik als humanitäre Hilfsorganisationen. Anstatt dies als unmoralisch zu verurteilen und den Beistand der Geber einzufordern, wäre es aus Sicht der NROen somit ratsamer, diesen Beistand zunächst untereinander zu organisieren. Nur sie eint das Ziel, den Bedürftigsten zu helfen.

## **8. Zusammenfassung**

Die humanitäre Hilfe für Nordkorea spiegelt die Gratwanderung wider, die Hilfsorganisationen immer dann vollziehen müssen, wenn humanitäre Logik mit machtpolitischen Interessen kollidiert. Wenn es diesen Interessen zufolge sinnvoll erscheint, Hilfe nach politischen und nicht nach humanitären Kriterien zu verteilen, wird das fundamentale Prinzip humanitärer

Hilfe in Frage gestellt. Denn ihr Mandat besteht eben darin, Hilfe ohne politische Unterscheidung zu leisten.

Wie präsentiert sich diese Gratwanderung in Nordkorea? Wie nehmen Hilfsorganisationen das politische Umfeld ihrer Arbeit wahr und welche Schlüsse ziehen sie aus ihrer Betrachtung? Diese Fragen zu beantworten war die Aufgabe dieses Beitrages.

Zunächst wurden die Arbeitsbedingungen der in Nordkorea im Nahrungsmittelsektor tätigen NROen analysiert. Dies führte zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Organisationen können die Zielgruppe ihrer Hilfe, aber nicht die individuellen Hilfeempfänger bestimmen. Die Empfänger innerhalb der vereinbarten Bevölkerungsgruppe werden von den nordkoreanischen Behörden ausgewählt, die entscheiden, wer bedürftig ist und wer nicht. Eigene Bedarfsanalysen können die Hilfsorganisationen nicht durchführen.
2. Die NROen sind nicht in der Lage, die Verteilung der Nahrungsmittel ausreichend zu überwachen.
3. Dazu fehlt ihnen sowohl die personelle Ausstattung als auch die nötige Bewegungsfreiheit. Die im Rahmen des Möglichen durchgeführten Kontrollen ergeben, dass die Hilfe in der Regel die vereinbarten Institutionen erreicht. Die Verteilung innerhalb der jeweiligen Institution lässt sich jedoch kaum kontrollieren.
4. Es ist keine grundsätzliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu erwarten. Die Entscheidungen werden nicht von den in die tägliche Arbeit eingebundenen Stellen getroffen, sondern stets von übergeordneten Behörden, die nicht durch die geleistete Arbeit oder durch direkte Kommunikation zu beeinflussen sind.

Somit verfügen die NROen nicht über die Mittel, um die Hilfe entgegen der staatlichen Praxis nach ausschließlich humanitären Kriterien zu verteilen. Die internationale Hilfe erreicht in erster Linie die Provinzen und Bevölkerungsgruppen, die den NROen von den Behörden als Empfänger vorgeschlagen werden. Bezüglich der geographischen Verteilung ist offensichtlich, dass nicht dem von der Hungersnot am stärksten betroffenen Nordosten, sondern dem Südwesten der größte Anteil der Hilfsleistungen zugute kommt. Auch hinsichtlich der individuellen Empfänger erreicht die Hilfe nicht die Bedürftigsten. Der Ernährungszustand der von der Hilfe versorgten Menschen, meist Kinder, ist deutlich besser als es die wenigen Studien internationaler Organisationen, die Aussagen von Flüchtlingen in China oder auch die von einigen NROen selbst gemachten Beobachtungen erwarten lassen.

Die Debatte der humanitären Akteure über ihr Engagement in Nordkorea wird überwiegend mit Argumenten geführt, die offenbaren, dass die Hilfe von den Organisationen nicht in

ihrem politischen Umfeld betrachtet wird. Hilfsorganisationen, die sich auch mit den politischen Effekten ihrer Arbeit befassen, sind zwar sowohl unter denen zu finden, die Nordkorea verlassen haben als auch unter den NROen, die sich für ein weiteres Engagement entschieden haben, doch sie sind die Ausnahme. Statt die politischen Interessen der nordkoreanischen Behörden zu hinterfragen, konzentriert sich die Mehrzahl der Akteure hauptsächlich auf das unmittelbare Arbeitsumfeld. Somit wird argumentiert, dass durch die tägliche Arbeit schrittweise Verbesserungen durchzusetzen seien, weil das eigene humanitäre Engagement, die Hilfsbereitschaft und Großzügigkeit auf Dauer ihre Wirkung bei den Behörden nicht verfehlen würden. Auch wird trotz der allgemein als schwierig anerkannten Arbeitsbedingungen darauf hingewiesen, dass man sich bei den eigenen Projekten einen besonders großen Spielraum verschafft habe. Eine Debatte über die Effekte der Hilfe, über die Frage, ob tatsächlich die Bedürftigsten erreicht werden, findet nicht statt. Die Argumentation hat sich demnach trotz aller gegenteiligen Erfahrungen mit autoritären Regimen in der Vergangenheit nicht geändert. „Deliberate and conscious learning from experience is not part of the nonprofit welfare tradition.“<sup>31</sup> Diese bereits vor 20 Jahren gemachte und seitdem von zahlreichen Autoren bestätigte Feststellung scheint auch in Bezug auf Nordkorea ihre Gültigkeit zu haben.

Des weiteren ist frappierend, wie sehr die Debatte der NROen von Missverständnissen geprägt ist. So wird als Hauptargument für ein Verbleiben in Nordkorea die humanitäre Verpflichtung zu helfen angeführt. Dies wird von niemandem bestritten, auch nicht von den NROen, die sich aus Nordkorea zurückgezogen haben. Keine humanitäre Hilfsorganisation ist in ihrer Motivation humanitärer als eine andere.

Neutralität im Sinne einer Verpflichtung zum Respekt staatlicher Souveränität sei der Garant dafür, Zugang zu allen Opfern zu erlangen, lautet die traditionelle Begründung dieses Prinzips. Doch in Nordkorea kommt Neutralität nicht den Opfern, sondern den humanitären Akteuren zugute, die eine neutrale Haltung für sich beanspruchen. Denn Neutralität schützt in erster Linie vor unbequemen Fragen. Nicht nur aus Sicht des nordkoreanischen Staates, sondern auch aus Sicht der NROen. Eine konsequente Analyse der Effekte der geleisteten Arbeit in einem totalitären Umfeld setzt stets die Bereitschaft voraus, die eigenen Projekte (und die dafür eingeplanten Gelder) in Frage zu stellen. Doch solange dieser Schritt nicht getan wird, solange man nur nach Bestätigung und nicht nach Kritik fragt, kann kein Wille zur Zusammenarbeit mit anderen Hilfsorganisationen entstehen. Dann werden autoritäre Staaten weiter-

---

<sup>31</sup> Alan Taylor/Frederick Cuny (1979): "The Evaluation of Humanitarian Assistance." In: *Disasters*, Vol. 3, Nr. 3, S. 37.

hin unliebsame gegen bequemere Helfer austauschen und ähnliches damit auch mit ihrer Bevölkerung tun können.

Dabei zeigt die Erfahrung in Nordkorea, dass von einem totalitären Regime in solch einer Situation nichts mehr gefürchtet wird als die Unmöglichkeit, humanitäre Akteure gegeneinander ausspielen zu können. Denn dies würde dazu führen, den Bedürftigsten zu helfen. Und nur darum geht es.

## **Literatur- und Quellenverzeichnis**

### *a) Bücher und Aufsätze*

- Biberson, Philippe/Jean, François (1998): „Corée du Nord: zones d'ombre.“ In: *Messages. Journal interne des Médecins Sans Frontières*, Nr. 101, S. 1-2.
- Biberson, Philippe (1999): „Questions de principes.“ In: *Messages. Journal interne des Médecins Sans Frontières*, Nr. 103, S. 1.
- Brunel, Sylvie (1998): „Corée du Nord: une famine virtuelle?“ In: Action Contre la Faim (Hg.): *Géopolitique de la faim. Quand la faim est une arme*. Paris: Presses Universitaires de France, S. 132-138.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (1998a): *EIU Country Profile 1997-98. North Korea*. London: EIU.
- EIU (1998b): *EIU Country Report North Korea. 1<sup>st</sup> quarter 1998*. London: EIU.
- EIU (1999a): *EIU Country Report. South Korea/North Korea. 1<sup>st</sup> quarter 1999*. London: EIU.
- EIU (1999b): *EIU Country Report. South Korea/North Korea. 2<sup>nd</sup> quarter 1999*. London: EIU.
- Garrett, Banning/Glaser, Bonnie (1995): „Looking across the Yalu. Chinese Assessments of North Korea.“ In: *Asian Survey*, Vol. 35, Nr. 6, S. 528-546.
- Gills, Barry K. (1995): „Prospects for Peace and Stability in Northeast Asia: The Korean Conflict.“ In: *Conflict Studies*, Nr. 278, Februar, S. 1-17.
- Jean, François (1998): „Den Feind zu Tode streicheln.“ In: *Die Weltwoche*, Nr. 46, 12. November 1998.
- Jean, François (1999): „Corée du Nord: un régime de famine.“ In: *Esprit*, 2/99, S. 5-27.
- Kim, Hakjoon (1998): „North Korea Falling Apart?“ In: *Korea Observer*, Vol. 29, Nr. 2, S. 259-285.
- Kim, Jong Il (1996): „Respecting the Forerunners of the Revolution is a Noble Moral Obligation of Revolutionaries.“ In: *Study of the Juche Idea*, Nr. 66, S. 1-14.
- Kim, Woon Keun (1996): „The Food Crisis in North Korea: Background and Prospects.“ In: *East Asian Review*, Vol 8, Nr. 4, S. 57-73.
- Lautze, Sue (1997): *The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in Communist Nations*. Feinstein International Famine Center, Tufts University.
- Lim, Phillip W. (1997): „North Korea's Food Crisis.“ In: *Korea and World Affairs*, Winter 1997, S. 568-585.
- Maretki, Hans (1991): *Kim-ismus in Nordkorea. Analyse des letzten DDR-Botschafters in Pjöngjang*. Böblingen: Tykve.
- Mead, Walter R. (1996): „More Methods than Madness in North Korea.“ In: *New York Times Magazine*, 15. September 1996.
- Möller, Kay/Tidten, Markus (1997): *Was wird aus Nordkorea? Bestandsaufnahme im Februar 1997*. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Mohr, Oliver (1999): „Seit Monaten nur noch Ersatznahrung.“ In: *Tagesspiegel*, 16. März 1999.

- Natsios, Andrew (1995): "NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?" In: *Third World Quarterly*, Vol. 16, Nr. 3, S. 405-419.
- Park, Choon-Ho (1997): „International Human Rights Provisions and North Korea.“ In: Choi, Sung-Chul (Hg.): *Understanding Human Rights in North Korea*. Seoul: Institute of Unification Policy, Hanyang University.
- Robinson, W. C./Lee, Myung Ken/Hill, Kenneth/Burnham, Gilbert M. (1999): „Mortality in North Korean Migrant Households: A Retrospective Study.“ In: *The Lancet*, Vol. 354, S. 291-295.
- Sen, Amartya (1981): *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, Amartya (1998): „Pas de bonne économie sans vraie démocratie.“ In: *Le Monde*, 28. Oktober 1998.

#### b) Dokumente

- Europäische Kommission (1998a): *Answer to Written Question by Glyn Ford (PSE) to the Commission, given by Sir Leon Brittan on behalf of the Commission*, (Dok.-Nr. E-2753/98EN). Brüssel: 9. Oktober 1998.
- FAO (Food and Agriculture Organization) (1998): *Special report: FAO/WFP Crop and food supply assessment mission to the Democratic People's Republic of Korea*. 12. November 1998 (<http://wwwnotes.reliefweb.int>).
- FAO (1999): *Special Report: FAO/WFP crop and food supply assessment mission to the Democratic People's Republic of Korea*. 29. Juni 1999. (<http://wwwnotes.reliefweb.int>).
- France 3 (1999): *Témoign en fuite*, von Michel Scott. Fernsehreportage ausgestrahlt am 3. März 1999 on der Sendung „Des Racines & des Ailes“.
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (1998a): *United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for the Democratic People's Republic of Korea, April 1997 – March 1998*. New York, Genf: April 1997.
- OCHA (1998b): *United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for the Democratic People's Republic of Korea, January – December 1999*. New York, Genf: Dezember 1998.
- US Department of Agriculture (1999): *North Korea Grain Situation*. 23. Mai 1999. (<http://wwwnotes.reliefweb.int>)
- WFP (World Food Programme) (1998a): *Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea. Report by the EU, UNICEF and WFP of a study undertaken in collaboration with the Government to DPRK*. November 1998. ([http://wfp.org/OP/Countries/dprk/nutrition\\_survey.html](http://wfp.org/OP/Countries/dprk/nutrition_survey.html)).
- WFP (1998b): *WFP briefing notes on the joint WFP/UNICEF/EU nutritional survey in DPR Korea* (Pressemitteilung). 18. November 1998. ([http://www.wfp.org/OP/Countries/dprk/wfp\\_briefing\\_notes\\_981115.html](http://www.wfp.org/OP/Countries/dprk/wfp_briefing_notes_981115.html))
- WFP (1999): *WFP Emergency Report Nr. 17-20*. (<http://www-jha.sps.cam.ac.uk/b/b901.htm>).





# Arbeitsgruppe Internationale Politik

## Discussion Papers

### 1997

P 97-301

Wolf-Dieter Eberwein

**Die Politik Humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral**

P 97-302

Yasemin Topçu

**Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland**

P 97-303

Wolf-Dieter Eberwein

**Umwelt – Sicherheit – Konflikt  
Eine theoretische Analyse**

P 97 – 304

Peter Brecke

**Using Pattern Recognition to Identify Harbinger Configurations of Early Warning Indicators**

### 1998

P 98 – 301

Wolf-Dieter Eberwein

**Die deutsch-polnischen Beziehungen: Integrations-theoretische Überlegungen**

P 98 –302

Wolf-Dieter Eberwein

Sven Chojnacki

**Disasters and Violence 1946 – 1997.  
The link between the natural and the social environment**

P 98 – 303

Catherine Götze

**Humanitäre Organisationen und Zivildgesellschaft. Konzeptionelle Überlegungen zum zivilgesellschaftlichen Charakter von Nichtregierungsorganisationen**

P 98 – 304

Ortwin Renn und Andreas Klinke

**Risikoevaluierung von Katastrophen**

P 98 – 305

Matthias Ecker

**Die „Deutsch-Polnische Elitestudie“: Konstruktion und Repräsentativität der deutschen Stichprobe**

# Arbeitsgruppe Internationale Politik

## Discussion Papers

1999

P 99-301

Basil Kerski

**Die Rolle nichtstaatlicher Akteure in den deutsch-polnischen Beziehungen vor 1990**

P 99-305

Uta Bronner

**Helfer in humanitären Projekten: Strategien und Probleme der Personalplanung**

P 99-302

Yasemin Topçu

**Humanitarian NGO-Networks – Identifying Powerful Political Actors in an International Policy-Field**

P 99-306

Nikola Gillhoff

**Die Errichtung eines ständigen Internationalen Gerichtshofes – Beginn einer neuen Ära?**

P 99-303

Wolf-Dieter Eberwein

Sven Chojnacki

**The Capacity and Willingness to Act Two Constitutive Elements of Strategy Design**

P 99-307

Matthias Ecker

**„Political Boundary Making“ toward Poland: Social Identities and Interest-Formation in German Elite Reasoning**

P 99-304

Catherine Götze

**Von der humanitären zur Entwicklungshilfe  
Entwicklung, Konflikt, Nothilfe und die ambivalente Aktualität des Kontinuumkonzepts**

# Arbeitsgruppe Internationale Politik

## Discussion Papers

**2000**

P 00-301

Sven Chojnacki

Wolf-Dieter Eberwein

**Die Kultur der Prävention:  
Ein Ansatz zur Zivilisierung  
internationaler Politik?**

P 00-302

Peter Brecke

**Risk Assessment Models and Early  
Warning Systems**

P 00-303

Tørris Jæger

**Die Schutzfunktion humanitärer  
Hilfe**

## BESTELLSCHEIN

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung  
Presse- und Informationsreferat  
Reichpietschufer 50  
**D - 10785 Berlin**

**Absender:**

---

---

---

---

Bitte schicken Sie mir folgende Veröffentlichungen des WZB:  
Please send me the following WZB-Papers:

Paper-Nr.:	Autor:

### **Paper-Bestellungen: Briefmarken erbeten**

Wir erbitten von allen Bestellern, die papers vom WZB anfordern, eine **1 DM-Briefmarke pro paper** als pauschalen Beitrag zu den anfallenden Versandkosten. Besteller aus dem **Ausland** werden gebeten, für jedes bestellte paper einen "Coupon-Réponse International" (internationalen Antwortschein), der auf Postämtern erhältlich ist, beizufügen.

Aus diesem Grund ist es auch nicht mehr möglich, Bestellungen von papers **per Telefon oder Fax** an das WZB zu richten. Schicken Sie ihre Bestellungen nur noch schriftlich an die WZB-Pressestelle, und legen Sie neben der entsprechenden Anzahl von Briefmarken weiterhin einen mit ihrer eigenen Adresse versehenen Aufkleber bei.

Die in letzter Zeit erheblich gestiegene Anzahl von Bestellungen sowie die Mittelkürzungen, die öffentlich finanzierten Institutionen - wie auch dem WZB - auferlegt wurden, machen diese Maßnahmen unumgänglich. Wir bitten um Verständnis und darum, unbedingt wie beschrieben zu verfahren.

### **Stamps for papers**

We ask for a 1 DM-postage stamp per paper from all those who wish to order WZB-papers, and who live in Germany. These stamps contribute to the shipment costs incurred. All persons interested in WZB-papers from abroad are asked to send one "Coupon-Réponse International" (international reply coupon) for each ordered paper. The coupons can be obtained at your local post office.

Because of this, it is no longer possible to order papers over the phone or by telefax. Please send your orders only by letter to the WZB-Press and Information Office, and add to the postal stamps a sticker with your own address written on it.

The reasons for these measures are the high increase in the number of ordered papers during the last months as well as the cut in funds imposed on publicly financed institutions like the WZB. We do ask for your understanding and hope that you will comply with the above mentioned procedure.