

WAS IST VERNETZTE SICHERHEIT AUS DER PERSPEKTIVE DER HUMANITÄREN ARBEIT?

FRIEDENSETHISCHER STUDIENTAG DER EVANGELISCHEN AKADEMIE RHEINLAND, 10.10. 2011

Vorbemerkungen

Der Verband Entwicklungspolitik (VENRO), repräsentiert die Vielfalt deutscher entwicklungspolitischer NRO. Er hat über 100 Mitglieder, darunter alle großen Träger der privaten und kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit. Wir beschäftigen uns nicht nur mit Fragen der Entwicklungspolitik wie Armutsbekämpfung, globale Strukturpolitik, Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, Klimawandel und Migration, sondern auch mit Außen- und Sicherheitspolitik, mit Fragen von Frieden, Krieg, Krisenprävention und Sicherheit.

Trotzdem mag sich mancher fragen: Was hat VENRO mit dem Konzept der Vernetzten Sicherheit zu tun? Die Antwort ist einfach: Weil das Konzept nicht nur an die staatlichen Akteure adressiert ist, sondern auch die zivilgesellschaftlichen Akteure einbinden will. NRO stehen unter einem zunehmenden Rechtfertigungsdruck, wenn sie die im Rahmen dieses Konzeptes geforderte zivil-militärische Zusammenarbeit und die Verzahnung ihrer Aktivitäten mit denen der Streitkräfte ablehnen. Im Frühsommer 2010 hat die Debatte neue Nahrung erhalten, weil die Bundesregierung bzw. das BMZ die Vergabe von Afghanistan-Fördergeldern an NRO an die Bedingung geknüpft hat, dass die Projekte im **Einklang mit dem Afghanistan-Konzept der Bundesregierung** von Januar 2010 und in **Übereinstimmung mit dem Konzept der vernetzten Sicherheit** stehen. Damit will Entwicklungsminister Dirk Niebel neben der staatlichen Entwicklungspolitik auch die Arbeit von entwicklungspolitisch tätigen Hilfsorganisationen einer Vernetzten Sicherheit unterordnen.

Am Anfang meiner Ausführungen steht die Feststellung, dass NRO dem Konzept der Vernetzten Sicherheit äußerst kritisch gegenüberstehen. Drei Fragen stellen sich hierzu aus NRO-Sicht:

- Was bedeutet das Konzept der „Vernetzten Sicherheit“ für die NRO-Arbeit? Welche Ziele, Interessen und Erwartungen werden damit verbunden? Welches Verständnis von Sicherheit liegt diesem Konzept zugrunde?
- Sollen sich NRO auf dieses Konzept einlassen? Welche möglichen Risiken sind damit verbunden?
- Ist die beschworene „gemeinsame Verantwortung für ein gemeinsames Ziel“ schon politische Realität oder noch Utopie? Ist ein Konsens denkbar zwischen den Zielen einer (deutschen oder europäischen) Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere im Bezug auf militärische Interventionen und deren Begründung, und dem, was humanitäre und entwicklungspolitische Hilfsorganisationen mit ihrer Arbeit anstreben?

Das Konzept der Vernetzten Sicherheit..

ist ein aus einer militärischen Logik - insbesondere von der NATO - entwickeltes Sicherheitskonzept zur koordinierten Aufstandsbekämpfung und Kriseneindämmung mit militärischen und zivilen Mitteln einschließlich der Beschaffung sensibler Informationen. Vernetzte Sicherheit meint die systematische Verknüpfung von militärischem Handeln mit zivilen Anstrengungen, mit dem Ziel, Sicherheit herzustellen oder zu gewährleisten. Dabei lautet die Grundannahme: Sicherheit kann mit militärischen Mitteln allein nicht erreicht werden. Deshalb müssen diese durch zivile Maßnahmen (ökonomische, entwicklungspolitische, gesellschaftliche, usw.) flankiert oder mit diesen vernetzt werden. Die gewünschte Vernetzung kann dabei unterschiedlich ausgestaltet sein und vom bloßen Informationsaustausch über Koordination und Kooperation bis hin zu integriertem Handeln reichen. Der zugrunde liegende Sicherheitsbe-

griff und die damit verbundenen Ziele sind aber diffus und, wie es im Einladungstext zu diesem Studententag heißt, „mehrdeutig und je nach politischer Interessenlage interpretierbar“.

Als „offizielle Doktrin“ wurde Vernetzte Sicherheit in Deutschland vor rund fünf Jahren mit dem Weißbuch von 2006 eingeführt. Es handelt sich aber nicht um eine deutsche Erfindung. Im internationalen Kontext lässt sich die Idee eines solchen vernetzten Ansatzes weitaus länger zurückverfolgen. Auch wenn die Begrifflichkeiten wechseln und mal von „Comprehensive Approach“ (NATO-Jargon) oder „Whole-of-Government-Approach“ (ziviler Sprachgebrauch) die Rede ist, gemeint ist immer das Gleiche: alle vorhandenen Ressourcen sollen möglichst abgestimmt und übergreifend eingesetzt (vernetzt) werden, um zur Sicherheit beizutragen.

Seit den Anschlägen vom September 2001 ist diese vor allem militärisch definierte Sicherheit zur zentralen Bezugsgröße in der internationalen Politik geworden. Seitdem droht die Entwicklungspolitik - und zwar sowohl die staatliche als auch die private - in sicherheitspolitische Überlegungen „eingebettet“ zu werden - eine Entwicklung, die sich auch auf der Ebene der EU beobachten lässt. Begründet wird diese Entwicklung mit neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen wie Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, die Gefährdung der freien Handelswege und des Zugangs zu Rohstoff- und Energiequellen, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Bevölkerungswachstum und Migrationsdruck, Konkurrenzkampf der Wertesysteme und Wirtschaftsmodelle zwischen West und Ost, der machtpolitische Abstieg der USA und zunehmende geopolitische Konflikte mit den Aufsteigern China und Russland, Bedrohungen durch Failed states wie Nordkorea, Somalia, u.a. Dieses Bedrohungsszenario stellt auch die Grundlage des Weißbuchs dar.

Welche Sicherheit für wen?

Sicherheit ist zweifellos ein hohes Gut und ein unverzichtbares menschliches Grundbedürfnis. Sicherheit ist Voraussetzung dafür, dass nachhaltige Entwicklung stattfinden kann. Zu fragen ist allerdings: Welches Verständnis von Sicherheit liegt dem Konzept der Vernetzten Sicherheit zugrunde? Die Auseinandersetzung mit dem Konzept der Vernetzten Sicherheit führt immer wieder zum Begriff des „gesamtstaatlichen Sicherheitsverständnisses“ und damit zu den „neuen asymmetrischen Bedrohungen“. Im Weißbuch wird Sicherheit definiert als die „äußere und innere Sicherheit Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger“. Bedroht werde diese Sicherheit nach dem Verständnis der Bundesregierung wie bereits erwähnt, v.a. durch Terrorismus, Proliferation, Aufrüstungstendenzen und Regionalkonflikte, aber auch durch wirtschaftliche Notlagen und Hungersnöte aufgrund knapper natürlicher Ressourcen in Teilen Afrikas und Asiens oder durch unkontrollierte Migration als Folge von Flüchtlingsbewegungen.

Nach dem Sicherheitsverständnis des Weißbuches sind die Bedrohungen, die in Bezug auf unsere Sicherheit ausgemacht werden, also allesamt im Süden zu verorten. Als Mittel der Gefahrenabwehr werden militärische Interventionen in jenen fernen Regionen, wo die Gefahren vermeintlich lauern, dann quasi zur sicherheitspolitischen Notwendigkeit:

„Es gilt, Krisen und Konflikte rechtzeitig dort zu begegnen, wo sie entstehen, und dadurch ihre negativen Wirkungen von Deutschland und seinen Bürgern möglichst weitgehend fernzuhalten“

Der frühere Verteidigungsminister Peter Struck hat dieses sicherheitspolitische Mantra treffend formuliert: „Die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland wird auch am Hindukusch verteidigt“. Das ist aber eine noch fast dezente Formulierung gegenüber anderen Äußerungen von deutschen Politikern, die an Klarheit nichts zu wünschen übrig lassen, wie etwa: wir müssen Sicherheits- mit Wirtschaftsinteressen verbinden und diese auch artikulieren, es gilt, den Wohlstand unseres Landes durch einen freien und ungehinderten Welthandel zu ermöglichen, wir müssen die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands auch militärisch absichern (zu Guttenberg), wir müssen eine gesicherte Rohstoffzufuhr gewährleisten und die Bedro-

hung durch „unkontrollierte Migration“ bekämpfen, und schließlich: „unsere „Kultur der Zurückhaltung“ in Sachen militärische Interventionen bringt uns nicht weiter“ (zu Guttenberg).

Kann man also von einer „gemeinsamen Verantwortung für ein gemeinsames Ziel“ sprechen, angesichts solcher doch sehr deutlichen Formulierungen? Die hinter diesen Äußerungen stehende sicherheits- und wirtschaftspolitische Denkweise ist aus entwicklungspolitischer und ethischer Sicht problematisch und kann für NRO keine Handlungsperspektive sein.

Dass man Sicherheit durchaus anders verstehen und definieren kann, zeigt der Aktionsplan Zivile Krisenprävention, der zwei Jahre vor dem Weißbuch auf den Markt kam, und der eher von „Maßnahmen zur Friedensförderung“ als von „Sicherheit verteidigen“ spricht. Es ist eben nicht nur ein semantischer Unterschied, ob man von deutscher „Sicherheitspolitik“ oder von deutscher „Friedenspolitik“ spricht:

„Als strategische Ansatzpunkte werden die Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen (Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit), aber auch die Schaffung von Friedenspotenzialen in der Zivilgesellschaft, bei den Medien sowie in Kultur und Bildung identifiziert. Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Sicherung der Lebenschancen der betroffenen Menschen durch geeignete Maßnahmen auf den Gebieten Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt“

Das oben beschriebene Verständnis von Sicherheit bzw. die Bedrohungsszenarien, die ihm zugrunde liegen, gehören zu den zentralen Punkten der NRO-Kritik am Konzept der Vernetzten Sicherheit. Das Bedürfnis nach Sicherheit ist legitim. Sicherheit im umfassenden Sinne ist ein fundamentales Menschenrecht. Körperliche Unversehrtheit, Schutz vor Raub, Rechtssicherheit, Leben in Frieden und ohne Bedrohung - jeder Staat, jede Gesellschaft hat die Pflicht, die Sicherheit seiner Bürger in diesem Sinne zu gewährleisten und zu schützen.

Beim Konzept der Vernetzten Sicherheit geht es aber um ein anderes Verständnis von Sicherheit: hier steht das partikulare Interesse der Sicherheit des eigenen Landes im Vordergrund. Deutschland soll gegen Bedrohungen von außen geschützt werden.

„Menschliche Sicherheit“ als Alternative

In der entwicklungspolitischen Diskussion hat sich anstelle dieser nationalstaatlichen bzw. eurozentristischen Sichtweise der Begriff der „menschlichen Sicherheit“ (human security) durchgesetzt. Nach diesem Ansatz bedeutet menschliche Sicherheit das Recht aller Menschen auf ein menschenwürdiges Leben in einem stabilen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umfeld. Nur wenn es gelingt, Hunger und Armut auf der Welt zu bekämpfen und Globalisierung gerecht zu gestalten, kann es zu einer „Sicherheitsdividende“ für alle Menschen kommen.

Das Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) hat kürzlich einen „Human Insecurity-Index“ entwickelt, mit dem der Grad der „menschlichen Unsicherheit“ gemessen werden kann. Sicherheit bedeutet danach die Abwesenheit von Hunger, Krankheit oder Unterdrückung, aber auch der Schutz vor plötzlichem Unglück.

Humanitäre Prinzipien

Die Verfolgung eigener, an nationalstaatlichen Interessen ausgerichteter sicherheitspolitischer Ziele, wie sie im Konzept der Vernetzten Sicherheit allgemein und in der Afghanistan-Strategie der Bundesregierung im Besonderen zum Ausdruck kommen, kann nicht handlungsleitend für NRO sein. Deren Arbeit orientiert sich an humanitären und entwicklungspolitischen Zielen.

Für die humanitäre Hilfe kann es aus prinzipiellen Gründen keine wie auch immer geartete Vernetzung mit sicherheitspolitischen Aktivitäten geben, schon gar keine Verknüpfung ihrer

Arbeit mit militärischen Aktivitäten. NRO arbeiten unabhängig und unparteilich. Ihre Hilfe richtet sich ausschließlich nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und dient nicht den Interessen einer Regierung oder internationaler Politik. Nur auf diese Weise lässt sich eine Akzeptanz der Arbeit von Hilfsorganisationen im Kontext von gewaltsamen Konflikten erreichen.

Die durch die NRO-Fazilität für Afghanistan von der Bundesregierung erstmals eingeführte politische Konditionierung von Hilfsgeldern missachtet grundsätzlich die Rolle und das Selbstverständnis von unabhängigen NRO. Die deutschen NRO sind keine Durchführungsorganisationen der Regierung, sondern arbeiten in eigener Verantwortung und komplementär zu den Zielen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit an der Umsetzung ihrer gemeinsam mit den zivilgesellschaftlichen Partnerorganisationen erarbeiteten entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Dieses Rollenverständnis ist in Deutschland entwicklungspolitischer Konsens und darf nicht durch außen- und sicherheitspolitische Überlegungen der Bundesregierung in Frage gestellt werden.

In der humanitären Hilfe gibt es verbindliche Prinzipien, auf die sich sowohl die NRO als auch Regierungen verpflichtet haben, und diese besagen, dass die Hilfe nicht mit politischen Intentionen verknüpft werden darf und humanitäre und militärische Bereiche klar getrennt sein müssen (siehe beispielsweise „European Consensus on Humanitarian Aid“ von 2007, die "Oslo Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief" von 2007, und speziell zu Afghanistan die „Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan" von 2008). Diese humanitären Prinzipien müssen unbedingt respektiert werden. Das gilt nicht nur für die lokalen Konfliktparteien, sondern auch für unsere eigene Regierung. Es ist richtig, dass in diesem Diskurs unterschieden werden muss zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Doch auch für die Entwicklungszusammenarbeit der NRO gilt, dass sie unabhängig und nicht im Auftrag von öffentlichen Gebern, erst Recht nicht als Teil einer außen- oder sicherheitspolitischen Strategie erfolgen darf. Die NRO bringen in der Regel auch private Spendengelder in die Projektarbeit ein und sind somit dem Auftrag der Spender verpflichtet, die eine unabhängige Arbeit im Sinne einer wirksamen Armutsbekämpfung und für soziale Gerechtigkeit von den NRO erwarten.

Eine wechselseitige Information und Abstimmung mit allen wichtigen Akteuren in ihrem Aktionsumfeld ist für die NRO dabei selbstverständlich, solange sie nicht zur Gefährdung der eigenen Zielgruppen und des eigenen Personals führen. Die Verantwortung gegenüber den Zielgruppen und dem eigenen Personal machen es notwendig, auf eine sorgfältige und sichtbare Trennung zwischen zivilen und militärischen Kräften und ihren jeweiligen Mandaten und Aufgaben zu achten. Das Sammeln und Weitergeben von Informationen für militärische Zwecke kann daher keine Option für NRO sein.

Das Konzept der Vernetzten Sicherheit und die dafür eingeforderte zivil-militärische Koordination führen zwangsläufig zu einer Instrumentalisierung ziviler Hilfe für militärische Ziele beziehungsweise zu einer Militarisierung der Hilfe. Es kommt somit zu einer Verwischung der Grenzen zwischen den Aufgaben von Streitkräften und dem Mandat unabhängiger Hilfsorganisationen, die zu einer Gefährdung von Hilfsorganisationen und ihrer Arbeit werden kann. Für die Hilfsorganisationen ist deshalb Unabhängigkeit eine unverzichtbare Voraussetzung, um in gewaltsamen Konflikten Hilfe nach den humanitären Prinzipien leisten zu können. Nicht nur für die Unabhängigkeit, sondern auch für den Selbstschutz der Hilfsorganisationen ist es daher angeraten, Distanz zu den Streitkräften zu halten und eine sichtbare Zusammenarbeit zu meiden.