

# Wenn Elefanten kämpfen: Der politische Missbrauch der Humanitären Hilfe im Namen der Sicherheit

*Ulrike von Pilar*

»Wenn Elefanten kämpfen, dann leidet das Gras.«  
*Afrikanisches Sprichwort*

Seit dem Beginn des *Kriegs gegen den Terror* 2001 wird humanitäre Hilfe mehr als je zuvor sicherheitspolitischen Bedingungen unterworfen und von vielen Regierungen als Instrument der Außenpolitik eingesetzt, insbesondere zur Abfederung militärischer Einsätze.<sup>1</sup> Oder wie Antonio Donini in seinem jüngsten Buch schreibt: »Humanitarianism has become part of global governance, if not of government« (Donini 2012: 3).

Seit den 1990er Jahren und dem Ende des Kalten Krieges sind wir Zeugen einer zuvor unvorstellbaren Ausweitung humanitärer Hilfsprogramme und gleichzeitig intensiver Anstrengungen, die humanitäre Hilfe für politische Ziele nutzbar zu machen. Internationale Hilfe, Entwicklungshilfe ebenso wie humanitäre Hilfe, ist ein wichtiger Faktor zur Stärkung der *Human Security*, der menschlichen Sicherheit: Millionen von Menschen verdanken ihr ihr Leben. Die Einbindung der humanitären Hilfe in sicherheitspolitische Konzepte vor allem seitens der NATO-Staaten, unter US-amerikanischer Führung, stellt jedoch die Hilfsorganisationen vor große Probleme, weil der rein humanitäre Charakter ihrer Arbeit dadurch oft verloren geht.

Unklarer Sprachgebrauch spielt dabei eine wesentliche Rolle: Die verstärkten Diskussionen über die sogenannte humanitäre Intervention oder die Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) unter humanitären Vorzeichen haben die humanitäre Hilfe automatisch in eine gefährliche Nähe zu diesen militärisch besetzten Konzepten gebracht. Aus einer »humanitären Intervention«, die eine bewaffnete militärische Intervention bezeichnet und immer den gewaltsamen Tod von Menschen in Kauf nimmt,

---

<sup>1</sup> Ein besonderer Dank geht an Giorgio Carrato, Daniel Jasch, Katrin Lempp, Petra Meyer, Meike Schwarz und Sonya Wellhausen für Diskussion und Unterstützung.

wird schnell ein ›humanitärer Krieg‹, wie im Kosovo 1999 oder in Libyen 2011, als im Namen der R2P interveniert, aber ein Regierungsumsturz erzielt wurde. ›Humanitärer Krieg‹, hat Dennis McNamara einmal gesagt, ist aus humanitärer Sicht das schlimmste Oxymoron, das man sich vorstellen kann.<sup>2</sup> Der Sprachgebrauch suggeriert, dass diese krieglerischen Handlungen verwandt sind mit der humanitären Hilfe, die von Organisationen wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) oder von Ärzte ohne Grenzen (Médecins Sans Frontières; MSF) geleistet werden. Es liegt auf der Hand, dass dieser propagandistische Sprachgebrauch zu schwerwiegenden Verwechslungen führen kann. In einem Krieg geht es den Staaten nicht um Hilfe, und selbst da, wo sie Hilfe leisten, geschieht das mit politischen Absichten; die Hilfe kann also weder unparteilich noch unabhängig und schon gar nicht neutral sein, wie es die humanitäre Hilfe für sich beansprucht.

Diese politisierte Hilfe hat es immer schon gegeben, das Phänomen ist also nicht neu (vgl. Donini 2012; Terry 2002), aber in den letzten zwei Dekaden sehr viel offener und aggressiver eingesetzt worden. Zudem ist seit 1989 das Volumen der humanitären Hilfe so enorm gewachsen, dass die Konsequenzen im Guten wie im Schlechten sehr viel spürbarer sind. Einerseits haben Millionen Menschen dieser Hilfe ihr Leben zu verdanken. Andererseits kam mit dem Wachstum die Sichtbarkeit der Hilfsorganisationen. Und damit auch der Appetit der Politik, sich die humanitäre Hilfe zunutze zu machen. Eine direkte Folge ist, dass Hilfsorganisationen gezielt angegriffen werden, weil sie als Teil der vor allem westlichen Politik gesehen werden, und deshalb gerade Menschen in extrem bedrohlichen Situationen nicht die Hilfe bekommen, die sie zum Überleben brauchen.

In den vergangenen 20 Jahren sind zwar eine Reihe von *Codes* und Deklarationen verabschiedet und von vielen Regierungen, auch der deutschen, unterzeichnet worden, die es untersagen, humanitäre Hilfe als politisches Instrument einzusetzen. Doch die Regierungen halten sich nicht daran, zumal viele Hilfsorganisationen sich gern einspannen lassen. So wird das gesamte System der humanitären Hilfe diskreditiert und die Arbeit für MSF und andere unabhängige Hilfsorganisationen immer schwieriger.

Man könnte sogar sagen, dass die Integration und Kooptation der humanitären Hilfe in sicherheitspolitische Konzepte, auch in der Folge der Diskus-

---

2 Vgl. McNamara, Dennis auf einer Diskussion am 05. Dezember 2011 mit dem Titel *Looking back – Moving Forward? A Humanitarian Perspective*, in: [http://www.frontlineclub.com/third\\_party\\_event\\_looking\\_back\\_-\\_moving\\_forward\\_a\\_humanitarian\\_perspective](http://www.frontlineclub.com/third_party_event_looking_back_-_moving_forward_a_humanitarian_perspective); 03.01.2013.

sion um die *Human Security* (siehe Debiel/Werthes in diesem Band), die menschliche Sicherheit eines Teils der Bevölkerung unterminiert, besonders in Afghanistan, Pakistan, Somalia – und das paradoxerweise im Namen von Stabilisierung und Anti-Terrorismus und damit im Namen der Sicherheit. In diesem Artikel werden die Folgen für die humanitäre Hilfe nach dem 11. September 2001 beschrieben und anhand der Beispiele Somalia und Afghanistan dargestellt, wie MSF trotzdem versucht, in diesen Ländern zu arbeiten, welche Entscheidungen und Kompromisse notwendig sind und welche Risiken diese mit sich bringen.

## Die Entwicklung der humanitären Hilfe

Im Kern soll humanitäre Hilfe, geleistet von humanitären Organisationen in Konflikt- und Katastrophensituationen, Leben retten und Leiden lindern.<sup>3</sup> Die Motivation dafür entspringt allein der uns allen gemeinsamen Menschlichkeit und dem Respekt für die Würde jedes Einzelnen. In diesem Sinne sind alle Menschen gleich, und deshalb muss diese Hilfe unparteilich, also ohne jegliche Diskriminierung und nur aufgrund der Bedürftigkeit der betroffenen Menschen, geleistet werden. Nur dann, so die Hoffnung der Begründer der modernen humanitären Hilfe, können Konfliktparteien die Anwesenheit einer humanitären Organisation in einem umkämpften Gebiet und deren Hilfe, selbst für Verwundete der Gegenseite, akzeptieren. Das ist die tiefere Bedeutung des allseits anerkannten zentralen Prinzips der Unparteilichkeit.

Andere Formen der Hilfe, wie die meisten entwicklungspolitischen Programme, haben eher politisch-tranformative Ziele, zum Beispiel Frieden, Demokratie, Armutsbekämpfung, Gerechtigkeit, Sicherheit. Sie sind deshalb nicht schlechter, aber eben nicht im klassischen Sinne unparteilich oder humanitär. Denn um unparteilich und humanitär handeln zu können, muss eine Organisation auch unabhängig sein – von politischen Programmen, militärischen Motiven und, je nach Situation, auch von staatlichen Finanzmitteln. Hinzu kommt: Humanitäre Hilfe hat keine politischen, wirtschaft-

---

<sup>3</sup> Der Human Security Report 2009/2010 stellt fest, dass die Zahl der Toten als Folge von Krieg und Konflikten in den letzten Jahren signifikant zurückgegangen ist (HSR 2011: 110). Einer der drei Hauptfaktoren ist demzufolge die humanitäre Hilfe.

lichen oder sonstigen Ziele und muss sich bemühen, durch ihre Aktivitäten keiner Konfliktpartei aktiv zu nützen oder zu schaden: Sie muss möglichst neutral handeln. Diese drei Prinzipien – Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität – bleiben die Leitlinien der humanitären Hilfe, vor allem in bewaffneten Konflikten, und sind als solche von unseren Regierungen anerkannt und unterschrieben.

Heute gibt es mehr humanitäre Hilfe denn je: Der Bericht über die *Global Humanitarian Assistance* für das Jahr 2011 führt ein Volumen von 17,1 Milliarden US-Dollar an, von denen 12,5 Milliarden US-Dollar aus Regierungstöpfen stammen (GHA 2012: 6); der *State of the Humanitarian System Report* spricht von rund 4.400 Nichtregierungsorganisationen (NGOs) weltweit, die regelmäßig humanitäre Hilfe leisten (ALNAP 2012: 28). Allerdings dominieren die UN-Organisationen, die Rote-Kreuz- und Roter-Halbmond-Bewegung sowie fünf große Hilfsorganisationen das System der internationalen Hilfe.<sup>4</sup> Es wird zudem geschätzt, dass um die 274.000 Helfer im humanitären Bereich arbeiten (ALNAP2012: 9).

Zwar gibt es keine völkerrechtlich kodifizierte Definition von humanitärer Hilfe, aber seit Anfang der 1990er Jahre sind Inhalt, Ausmaß und Grenzen der humanitären Hilfe ein Stück weit geklärt worden: Neben die Genfer Konventionen sind der *European Consensus* (2007), die *Oslo Guidelines* (2007), der *Good Humanitarian Donorship* (2003), *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan* (2008) und vor allem der *Code of Conduct* der Rotkreuz-Bewegung (1994) getreten und haben anerkannte Regeln und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen: Unparteilichkeit, Unabhängigkeit, Neutralität sind die maßgeblichen, wenn auch oft schwer umzusetzenden Prinzipien. Zudem gilt: Humanitäre Organisationen sollen ohne bewaffneten Schutz auskommen und humanitäre Hilfe wird ausdrücklich nicht als Instrument der Außenpolitik gesehen (VOICE 2009).

Obwohl es mehr Hilfe gibt denn je, ist sie leider sehr ungleich verteilt: Der *State of the Humanitarian System Report* beklagt die anhaltende Ungerechtigkeit in der Verteilung der finanziellen Zuwendungen für humanitäre Hilfe (ALNAP 2012: 44). Obwohl das Gesamtvolumen seit zehn Jahren kontinuierlich steigt, wird die finanzielle Situation in den meisten Krisen von Helfern als unzureichend beurteilt – mit einer Ausnahme: Haiti. Die höchsten offiziell veröffentlichten Budgets (staatliche und private Mittel)

---

4 Caritas/CRS, MSF, Oxfam, Save the Children Alliance, World Vision.

entfallen seit einigen Jahren auf Sudan, Pakistan, Äthiopien, die Demokratische Republik Kongo, Somalia, und Afghanistan (ALNAP 2012: 37). Es sind sicherlich Länder, in denen große Bevölkerungssteile seit Jahren unter katastrophalen Umständen leben, aber auch Länder, die vom strategischen Interesse des Westens profitieren und deshalb mehr Aufmerksamkeit erfahren. Länder wie die Zentralafrikanische Republik haben es erheblich schwerer.

Gleichzeitig hat sich die Sicherheitslage der Helfer weiter verschlechtert: 308 Mitarbeiter von Hilfsorganisationen wurden im Jahr 2011 Opfer gewalttätiger Übergriffe, so viele wie niemals zuvor (Stoddard et al. 2012). Davon wurden 86 getötet und 95 entführt, die anderen schwer verwundet. An dieser Stelle ist eine ausführliche Sicherheitsanalyse nicht möglich. Denn sie ist kompliziert und vielschichtig, da einerseits die absolute Zahl der Helfer in den Krisenländern enorm gewachsen ist, andererseits sich die Dynamik der Konflikte sehr verändert hat. Heute arbeiten die Hilfsorganisationen zudem oft mitten im Kampfgebiet, während sie bis in die 1980er Jahre eher in Flüchtlingslagern, oft jenseits nationaler Grenzen, tätig waren. Obwohl also die humanitäre Hilfe mehr leistet denn je, ist sie – zumindest in manchen Kontexten – gefährlicher geworden denn je, und die Folge ist, dass viele Menschen in Not nicht erreicht werden können. Das bleibt die größte Herausforderung für die humanitären Organisationen.

Die Erfahrungen aus Afghanistan und dem Irak zeigen ganz deutlich, dass sich vor allem durch den Krieg gegen den Terror und seinen Folgen sowie durch die Stationierung von NATO-Soldaten die Lebenssituation der Helfer vor Ort außerordentlich verschärft hat. Mit dem weit verbreiteten Misstrauen dem Westen gegenüber sehen sich auch die Hilfsorganisationen konfrontiert. Der Angriff auf das Gebäude des IKRK in Bagdad im Oktober 2003 war wohl das bislang dramatischste Beispiel.

Die extrem schwierige Sicherheitslage in einigen Ländern hat auch Folgen für die Bevölkerung: Der Zugang zu bedürftigen Menschen ist in vielen Regionen unmöglich für die meisten Hilfsorganisationen. So gibt es heute nicht nur dramatische Versorgungslücken in Syrien oder Mali, sondern auch in Afghanistan, Pakistan, Somalia oder der Demokratischen Republik Kongo.

## Sicherheitspolitik nach dem 11. September und Folgen für die humanitäre Hilfe

Bis 1989 war die Bedeutung der humanitären Hilfe eher marginal. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der Sowjetunion veränderte sich jedoch die weltpolitische Lage radikal. Seit dem Exodus der Kurden 1991 in die Türkei als Folge des ersten Irak-Krieges und der misslungenen Intervention in Somalia 1992/93 sind die Großmächte und viele kleinere Staaten immer präsenter in den Konfliktgebieten. Sie entdeckten die humanitäre Hilfe als wertvolle, weil sichtbare und positiv besetzte Handlungsmöglichkeit für sich, ließen es jedoch oft an wirksamen politischen Aktionen mangeln, die an der Konfliktsituation etwas geändert hätten. Wie in Ruanda, als sie Hilfe in die Flüchtlingslager schickten, aber weder während des Völkermords 1994 militärisch intervenierten, noch später die für den Völkermord Verantwortlichen in den Flüchtlingslagern entwaffneten (von Pilar 2005).

Doch darin liegt nicht die einzige Bedrohung, wie Sergio Vieira de Mello, ehemaliger Leiter des *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), anmerkte: »Humanitarian agencies have now become an important instrument at the disposal of the international community to undertake what is as much a political as a humanitarian task: the containment of crises« (Viera de Mello 1998).

So wurde der Kosovo-Krieg zum humanitären Krieg erklärt und die Bundeswehr – obwohl Konfliktpartei – leistete humanitäre Hilfe in Flüchtlingslagern, auch um ihren Kampfeinsatz vor Ort und vor allem dem deutschen Wahlvolk gegenüber die Härte des Krieges mit der Menschenfreundlichkeit der Hilfe zu verbrämen: »Winning Hearts and Minds« an der Heimatfront (von Pilar 2002: 181–184).

Nach dem Ende des Krieges forderte der damalige Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Wolfgang Ischinger, die im deutschen Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe versammelten Organisationen auf, ihre Hilfsprogramme im besetzten Kosovo dort anzusiedeln, wo die Bundeswehr stationiert war. Ziel war es, die deutsche Militärpräsenz durch deutsche Hilfe innenpolitisch wie auch den Kosovaren gegenüber positiv abzufedern (von Pilar/Prangenberg 1999). Verteidigungsminister Struck begründete den Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr 2001 mit der Behauptung, dass die Soldaten die humanitären Helfer beschützen müssten – obwohl kaum eine humanitäre Organisation bewaffneten Schutz akzeptieren würde. Und Joschka Fischer verteidigte den misslungenen Einsatz von Bundeswehrhub-

schraubern nach den Überflutungen in Mosambik 2003 damit, dass er dem Mediendruck habe nachgeben müssen.<sup>5</sup> Schritt für Schritt wurde so die humanitäre Hilfe als politisches Instrument und als Element politischer Rhetorik etabliert.

Im Jahr 2000 erschien im Auftrag des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan der *Brahimi-Report*, der als Antwort auf die Frage nach einer effektiveren und kohärenten UN-Politik in Krisen und Konflikten unter anderem die »integrated missions« als Modell für UN-Interventionen vorschlug: Die – politisch durchaus plausible – Idee ist die Integration aller Komponenten einer UN-Mission wie Friedenskonsolidierung, Demokratisierung, Schutz der Menschenrechte, Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe in ein kohärentes politisches Konzept (UN-Sicherheitsrat 2000). Dass die humanitäre Hilfe unabhängig von dieser »coherence agenda« agieren können muss, war nicht vorgesehen (zur Kritik vgl. Metcalfe et al. 2011). In Deutschland wird ein ähnlich konzipierter Ansatz, der der Vernetzten Sicherheit, von der Regierung propagiert und von vielen NGOs kritisiert.<sup>6</sup>

Mit dem *Krieg gegen den Terror* nahm die Einbindung der humanitären Hilfe in sicherheitspolitische Konzepte (*Counter-Insurgency-Concepts*; COIN), vor allem unter dem Druck der USA, international rasant zu. Manche sprechen gar von einer veritablen Militarisierung der Hilfe (Krähenbühl 2011). So beschrieb der ehemalige US-Außenminister Collin Powell die NGOs als »our force multipliers«,<sup>7</sup> und NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen erklärte die NGOs im Jahr 2010 zur »soft power« der NATO.<sup>8</sup> Marc Duffield und Nicholas Waddell kommen zu folgendem Schluss:

»At the close of the 1990s, human security encapsulated a vision of integrating existing aid networks into a coordinated, global system of international intervention able to complement the efforts of ineffective states in securing their citizens. Compared to this more universalistic and Southern oriented notion of human security, which

5 Nach Naturkatastrophen kann der Einsatz militärischer Logistik sinnvoll und hilfreich sein, ohne die in Konflikten schnell auftretenden politischen Verwicklungen zu provozieren. In diesem Fall war der Einsatz deutscher Hubschrauber mehr eine PR-Aktion als effektive Hilfe.

6 Vgl. Jürgen Liesers Vortrag auf dem Friedensethischen Studientag, Bonn 10.10.2011: Was ist Vernetzte Sicherheit aus der Perspektive der humanitären Arbeit?

7 Powell, Colin 2001: Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Nongovernmental Organizations, 26.10.2001, in: <http://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/5762.htm>; 17.11.2012.

8 Rasmussen, Anders Fogh 2010: Speech at the Strategic Concept Seminar in Helsinki 04.03.2010, in: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_61891.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_61891.htm); 17.11.2012.

had a place for independent aid agencies, the war on terrorism is refocusing developmental resources on those subpopulations, regions and issues regarded as important for homeland security«. (Duffield/Waddell 2006: 1)

Diese Entwicklung bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die humanitäre Hilfe, denn sie wird als Belohnung für politisches Wohlverhalten eingesetzt<sup>9</sup> oder wird umgekehrt Gruppen vorenthalten, die politisch unliebsam sind und/oder als Terroristen beschrieben werden (vgl. zum Beispiel UN-Sicherheitsrat 2001). Diese Resolutionen und Gesetze enthalten Bestimmungen, die jeglichen Ressourcen-Transfer, selbst wenn es sich um humanitäre Hilfe handelt, kriminalisieren, wenn er sich an als terroristisch bezeichnete Gruppen oder Individuen richtet (vgl. Pantuliano/Metcalf 2012). Diese auf Ebene der UN und auch der EU verabschiedeten Gesetze sind in einigen Ländern, zum Beispiel den Niederlanden, in nationales Gesetz übergegangen. Sie machen es unter Umständen zum kriminellen Tatbestand, wenn Hilfsorganisationen mit als terroristisch bezeichneten Gruppen verhandeln oder den von ihnen kontrollierten Bevölkerungsgruppen zu Hilfe kommen.

»Humanitarian funding from donor governments is increasingly being made conditional on assurances that it is not benefiting listed individuals or organisations, and that greater security checks are being placed on local partners and implementing actors. The co-option of humanitarian actors into counter-terrorism efforts directed against one party to a conflict can undermine the principles of impartiality and neutrality«. (Pantuliano et al. 2011)

Die UN sind selbst auch Teil der widersprüchlichen Konstruktion des Systems der humanitären Hilfe, wenn sie auf der einen Seite die humanitäre Hilfe koordinieren sollen, gleichzeitig aber eine politische Organisation der Mitgliedsstaaten sind. In Konfliktsituationen wird dies besonders problematisch – die UN mit einer humanitären und gleichzeitig höchst politischen Rolle.

»In practice, Member States prioritise political interventions such as state-building and counter-terrorism and seek to use humanitarian assistance to support these objectives, something that armed actors and local communities are well aware of.« (Hammond/Vaughan-Lee 2012)

---

<sup>9</sup> Siehe NATO/ISAF Pressemitteilung: »During a recent mission in [...] Provinces, the Afghan National Army (ANA) and their coalition mentors [...] provided relief to Afghan people.[...] In return for their generosity the ANA asked the elders to provide them with assistance in tracking down anti-government forces.« (zitiert nach Donini 2012: 82)

Hilfe wird vom Militär schon immer als Mittel zur Gewinnung der Herzen und Köpfe der Menschen eingesetzt. Ob es sich im Einzelnen um humanitäre Hilfe, Wiederaufbauhilfe oder Entwicklungshilfe handelt, ist für das Militär irrelevant. Wichtig ist die Botschaft, dass das Militär hilft. Besonders in Afghanistan haben sich mit der Einführung der militärischen Wiederaufbauteams, den PRTs (*Provincial Reconstruction Teams*) in den Provinzen solche Hybrid-Truppen gebildet, die den Kampfeinsatz der NATO abfedern sollen (Hofmann/Delaunay 2011: 2–3).

So gibt es einerseits seit Jahren in Afghanistan NATO-Kampfeinsätze mit vielen zivilen Opfern, andererseits sollen die gleichen Soldaten das Vertrauen und die Unterstützung der Bevölkerung für die militärischen Einsätze gewinnen, indem sie Brücken, Schulen oder Krankenhäuser bauen. Für die Hilfsorganisationen ist das eine gefährliche Nachbarschaft, denn sie werden schnell mit dem westlichen Militär in einen Topf geworfen.

Wie sehr die Verbindung zwischen Militär und Hilfe in den Köpfen angekommen ist, zeigt Dirk Niebel, der vor Kurzem in einer Rede gesagt hat: »Gut gemachte Entwicklungspolitik ist die beste Waffe gegen Extremismus, die wir haben.«<sup>10</sup>

Allerdings sind einige Hilfsorganisationen selbst nicht ganz unschuldig an dieser Verwirrung, werden sie doch allzu oft von den kriegführenden Staaten finanziert<sup>11</sup> und gelegentlich vom Militär beschützt<sup>12</sup> – was unvereinbar ist mit den humanitären Prinzipien, insbesondere dem Gebot der Unabhängigkeit. Neue Studien belegen allerdings, dass dieses Sicherheitskonzept nicht aufgeht (Fishstein/Wilder 2012).

In den oben erwähnten Regelwerken zur humanitären Hilfe haben die westlichen Regierungen offiziell unterschrieben, dass humanitäre Hilfe keine anderen Ziele hat als Leben zu retten und Leiden zu lindern und nicht als Instrument der Außenpolitik eingesetzt werden darf. Allerdings lässt die Kenntnis dieser Regeln selbst bei den Gebern zu wünschen übrig:

---

10 Niebel, Dirk (2012): Rede zur Eröffnung des Heidelberger Dialogs, in: BMZ Newsletter November 2012.

11 Außer der Schweiz und Indien waren alle Geberregierungen für humanitäre Hilfe in Afghanistan auch Konfliktpartei.

12 Die Organisation Kinderberg hat in Afghanistan ein Kooperationsabkommen mit der Bundeswehr. Die Leiterin sagte in einer öffentlichen Diskussion auf dem Humanitären Kongress 2009 in Berlin, sie sei unparteilich, und neutral müsse sie nicht sein.

»While many donor staff had some understanding of humanitarian principles and the implications of these for humanitarian operations and access, only three had heard of the Good Humanitarian Donorship (GHD) Initiative, the principles it articulates and the good practices it outlines. All of the donors visited were members of the GHD.« (Featherstone 2012)

Humanitäre Hilfe wird also politisch instrumentalisiert, militarisiert, kriminalisiert und missbraucht. Die Konsequenzen sind zum einen, dass Hilfe in manchen Kontexten nicht nach Bedürftigkeit, sondern nach politischer Zugehörigkeit oder ähnlichen Kriterien geleistet wird. Zum Anderen wird Hilfe von Regierungen oder Militärs als Instrument der Sympathiegewinnung eingesetzt. Das verletzt in vielfacher Hinsicht die Kernidee der humanitären Hilfe, wie sie in den Genfer Konventionen und in den seit 1990 entwickelten Codes und Regelwerken niedergelegt ist. Dies wiederum macht nicht nur unsere Regierungen unglaubwürdig, sondern qua Nachbarschaft insbesondere die UN sowie das System der internationalen Hilfe und die humanitären Organisationen. Heute sind alle NGOs vom wachsenden Misstrauen betroffen, selbst das IKRK und MSF, zwei Organisationen, die als besonders prinzipientreu und humanitär gelten (Pantuliano/Metcalf 2012).

Dieses Misstrauen hat als direkte Folge die wachsende Unsicherheit für humanitäre Helfer: Weil die jeweiligen Konfliktparteien oft kaum noch zwischen militärischen und humanitären Akteuren unterscheiden können, riskieren die Helfer, zur Zielscheibe zu werden. Auch wenn es keine beweisbare Kausalkette zwischen der Einbindung der humanitären Hilfe in die westliche Sicherheitspolitik und der zunehmenden Gewalt den Helfern gegenüber gibt, so sind sich doch die meisten Experten einig, dass die erhöhten Sicherheitsrisiken für die Helfer auch eine Folge der oben beschriebenen politischen Konzepte sind.

»Given the stakes, I believe it is essential that political and military decision makers seriously confront the far reaching consequences of making humanitarian aid an integral part of counter-insurgency operations. Humanitarian organizations for their part must debate the consequences of their choices in a more self-critical and honest fashion and genuinely decide how they wish to operate. Failure to do so will continue to weaken the security of humanitarian, workers and, more significantly further isolate and endanger the victims of armed conflict.« (Krähenbühl, 2011)

## Politisierung, Militarisierung und die Arbeit von MSF

### Die Arbeit von MSF

MSF wird zusammen mit dem IKRK zu den ›Dunantisten‹ gerechnet – also den Organisationen, die die humanitären Prinzipien der Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität besonders ernst nehmen und keine anderen Ziele als Überlebenshilfe und die Linderung von Leid verfolgen. Für MSF bedeutet das vor allem, möglichst den am meisten bedrohten Bevölkerungsgruppen medizinische Hilfe anzubieten. Dafür ist es zwingend nötig, dass die Organisation so unabhängig wie möglich von den politischen Zielen der Regierungen und der UN handeln können und auch so gesehen werden.

MSF ist heute in rund 60 Ländern mit mehr als 30.000 Mitarbeitern tätig. Das Budget 2011 beläuft sich auf etwa eine Milliarde US-Dollar, von denen rund 90 Prozent private Spenden sind, der Rest stammt von einigen Regierungen und der Europäischen Kommission. Privatspenden sind eine wichtige Säule der Unabhängigkeit von MSF. Warum sollten oppositionelle Gruppen in Afghanistan Organisationen vertrauen, die von der deutschen oder amerikanischen Regierung finanziert werden, also von Konfliktparteien? MSF akzeptiert daher keine Gelder von Konfliktparteien, verfügt aber über genügend finanzielle Reserven, um bei Katastrophen schnell reagieren zu können.

MSF arbeitet nicht nur in bewaffneten Konflikten, sondern auch in medizinischen Katastrophensituationen. So betreuen die Teams großangelegte HIV/AIDS-Programme, führen Impfkampagnen gegen Meningitis oder Masern durch oder kämpfen gegen Cholera und Malaria. Finanziell lag der Schwerpunkt im Jahr 2011 in der Demokratischen Republik Kongo, Haiti, Südsudan, Somalia und Äthiopien (Ärzte ohne Grenzen 2012: 9).

Für MSF ist es wichtig, allen Akteuren gegenüber so weit wie möglich transparent zu machen, welche Ziele die Organisation verfolgt und wie sie arbeitet. Dabei hält sie Distanz zum Militär und zur UN. So werden – wenn möglich – keine UN-Transporte benutzt und die Teams sind auch nicht automatisch Teil der von den UN geleiteten Koordinierungsplattformen. In den Kliniken und Fahrzeugen sind keine Waffen erlaubt, und im Allgemeinen akzeptiert MSF keinen bewaffneten Schutz – eine Ausnahme ist Somalia. Die Grundregel ist, dass die Organisation mit nationalen und internationalen Mitarbeitern vor Ort ist, weil die Präsenz internationalen Personals oft die nationalen vor Vereinnahmung durch lokale Interessen

schützt und so die Unparteilichkeit stärkt. In einigen Fällen kann MSF aus Sicherheitsgründen allerdings nur im *remote control* (Fernsteuerungs-) Modus arbeiten, das heißt internationale Mitarbeiter sind nicht permanent im Land, die Programme werden vor Ort von nationalen Mitarbeitern geführt und von internationalem Personal im Ausland geleitet.

Somalia und Afghanistan gehören heute zu den gefährlichsten Ländern der Welt, auch und gerade für humanitäre Organisationen. Soweit wir wissen, sind in diesen beiden Ländern die Bedürfnisse eines großen Teils der Bevölkerung außerordentlich hoch. Aber gerade hier ist es für die meisten Organisationen nicht möglich, die Bedürftigsten zu erreichen. Dies ist auch eine Folge des *Global War on Terror* und des Vertrauensverlustes den Hilfsorganisationen gegenüber, die allzuoft als Teil des westlichen Lagers gesehen werden. Deshalb ist es ein täglicher Balanceakt für MSF, weiterhin dort zu arbeiten – in der Überzeugung, dass humanitäre Hilfe, die diesen Namen verdient, die Bedürftigsten erreichen muss.

### Humanitäre Hilfe und MSF in Somalia

Seit über 20 Jahren leidet die Bevölkerung Somalias unter einer der schlimmsten politischen und humanitären Krisen der Welt. Im Jahr 2011 brauchten etwa vier Millionen Somalier, also 53 Prozent der Bevölkerung, humanitäre Hilfe. OCHA zufolge wurden jedoch nur 2,2 Millionen Menschen erreicht. 1,5 Millionen Somalier sind Binnenvertriebene, eine Million lebt im Exil. Dadaab, ein seit 1991 bestehendes Lager in Kenia für somalische Flüchtlinge, ist heute mit 500.000 Menschen das größte Flüchtlingslager der Welt.

Somalia gilt zurzeit als eines der drei gefährlichsten Länder weltweit. Entführungen und Piraterie sind an der Tagesordnung, auch Hilfsorganisationen werden davon nicht verschont. Insbesondere Süd- und Zentralsomalia sind Schauplatz fragmentierter, schwer durchschaubarer Kämpfe. Eine Reihe staatlicher Akteure wie die USA, Äthiopien, Kenia, aber auch Deutschland als Teil der Operation Atalanta, versuchen regelmäßig, die Situation zu beeinflussen.

Die Konfliktdynamik ist extrem lokalisiert, so dass an jedem Ort neu verhandelt werden muss. Kommunikation mit der islamischen Miliz *Al-Shabaab* ist so gut wie unmöglich, fällt unter die Anti-Terrorismus-Gesetze (vgl. Pantuliano et al. 2011) und wird zudem von *Al-Shabaab* nicht

gewünscht. Seit im November 2011 16 UN-Organisationen und NGOs von der *Al-Shabaab*-Miliz aus dem von ihnen kontrollierten Gebiet ausgewiesen wurden, ist es noch schwerer geworden, dort zu arbeiten oder verlässliche Informationen über die Lage der Bevölkerung zu bekommen.

Humanitäre Hilfe wird von allen Konfliktparteien zu Legitimierungs- und Propagandazwecken benutzt. So formulierte ein Sprecher des kenianischen Militärs, dass militärische Aktionen in Somalia auch das Ziel hätten, den Zugang internationaler Hilfsorganisationen zu den befreiten Gebieten zu ermöglichen (vgl. Belliveau 2011). Auch hat das kenianische Militär erklärt, dass es in Süd-Somalia humanitäre Hilfe dazu benutze, Informationen von lokalen Quellen »einzukaufen« (Osman 2011; Hammond/Vaughan-Lee 2012).

Die Folgen für die humanitäre Situation der Bevölkerung sind gravierend: Die Hungersnot 2011 war nicht in erster Linie auf eine Dürre zurückzuführen, sondern auf die fortwährenden Kämpfe und die Unmöglichkeit, große Teile der Bevölkerung zu versorgen. Einer Studie des Londoner *Overseas Development Institute* (ODI) zufolge war dies ein direkter Faktor für die Katastrophe:

»The operating environment presents significant risks to aid workers and communication and coordination between humanitarian organisations and conflict actors is limited. The lack of access to people in need was not only an obstacle to alleviating the extreme food shortages in southern and central Somalia, it contributed directly to causing the crisis.« (Hammond/Vaughan-Lee 2012)

Seit über 20 Jahren arbeitet MSF fast ununterbrochen in Somalia und ist heute eine der ganz wenigen Organisationen, die im Süden und im Zentrum des Landes präsent ist. Doch ist der Preis zu hoch? Im Oktober 2011 wurden zwei Mitarbeiterinnen aus dem Lager Dadaab für somalische Flüchtlinge in Kenia entführt – ihr Verbleib ist weiterhin ungeklärt. Im Dezember 2011 wurden zwei Mitarbeiter in Mogadischu ermordet. Das ist nur ein kleiner Ausschnitt einer Kette von Überfällen, die die prekäre Sicherheitslage charakterisieren und immer wieder temporäre Evakuierungen erfordern.

Ein kompletter Rückzug von MSF ginge indes sehr zu Lasten der Bevölkerung: Im Jahr 2011 hat die Organisation an 22 Orten in Süd- und Zentral-somalia medizinische Hilfe geleistet. Zudem betreuen die Teams große Projekte für somalische Flüchtlinge in den Lagern in Kenia und Äthiopien. An vielen Orten gibt es keine andere professionelle medizinische Hilfe als die von MSF. Insgesamt behandelte die Organisation im Jahr 2011 864.000 Menschen, und zwischen Mai und Dezember 2011 wurden 145.000 Kinder

gegen Masern geimpft – für unterernährte Kinder sind Masern lebensbedrohlich (MSF 2011:6).

Trotz intensiver Verhandlungen mit bewaffneten Akteuren bleibt der Zugang zu den am stärksten betroffenen Regionen in Süd- und Zentral-Somalia schwierig. Die Verhandlung und Einschätzung der Sicherheitslage ist ein ständiger Drahtseilakt: Die Sachleistungen wie Gehälter, die Kosten der gemieteten Fahrzeuge sowie der Einkauf von Hilfs- und Versorgungsgütern müssen so gerecht wie möglich auf alle Clans und politischen, militärischen und wirtschaftlichen Interessengruppen verteilt werden. Mogadischu ist zudem Schauplatz eines Konflikts, in den ausländische Mächte involviert sind. Mit ihnen muss regelmäßig und transparent kommuniziert werden, um sicherzustellen, dass medizinische Einrichtungen nicht angegriffen werden.

Nicht nur die Miliz *Al-Shabaab*, auch die anderen Akteure in Somalia sind für die schlechte humanitäre Lage in Somalia verantwortlich. Offiziell darf internationale Hilfe nur in Gebieten geleistet werden, die von der *African United Nations Mission in Somalia* (AMISOM), der äthiopischen oder kenianischen Armee und der somalischen Übergangsregierung kontrolliert werden. Für humanitäre Organisationen ist es extrem gefährlich, wenn Politiker behaupten, diese Hilfe sei Teil ihrer Politik, denn alle Sicherheitsgarantien werden null und nichtig, wenn die Hilfe als Unterstützung einer Seite angesehen wird.

So ist offensichtlich, dass Hilfe in Somalia deshalb so eingeschränkt ist, weil die in den Konflikt involvierten Staaten oder ihre Sponsoren humanitäre Hilfe mit Erfolg als Teil ihrer Militäraktionen dargestellt haben und damit die Hilfsorganisationen zum vermeintlich legitimen Ziel machen. Das gilt auch für die Operation Atalanta, an der Deutschland beteiligt ist, und die unter anderem mit dem Schutz von Nahrungsmittellieferungen begründet wird.

Die katastrophale Sicherheitslage hat gravierende Folgen für die Arbeit von MSF: Somalia ist heute das einzige Land, in dem MSF mit bewaffneten Wachen arbeitet – ein Kompromiss angesichts der extremen Not. Die Einsatzteams vermeiden sonst bewaffneten Schutz, um weder in den Konflikt verwickelt zu werden noch die Milizen mitzufinanzieren. Aber in Somalia gibt es keine Wahl, da der Sicherheitssektor vollständig privatisiert ist. Die Wachen sind zwar nicht bei MSF unter Vertrag, sondern bei lokalen Führern, dennoch ist deren Beschäftigung ein schwieriger Balanceakt (Neuman/Leduc 2011: 77–92).

Internationale MSF-Mitarbeiter sind selten permanent vor Ort, da sie immer wieder Ziel von Übergriffen werden. Sie leiten daher von Nairobi aus die Arbeit und sind nur für kurze Zeit im Land. Dieser *remote control* Modus ist für MSF eine Ausnahme, da die Präsenz der internationalen Mitarbeiter normalerweise eine wichtige Garantie für den strikt humanitären Charakter und die medizinische Qualität der Projekte ist.

Die größte Sorge neben der Sicherheit der Teams ist aber die Unzugänglichkeit großer Landesteile und die damit verbundene Isolation eines großen Teils der Bevölkerung. Es gibt kaum Informationen über die Lage der Menschen dort, und angesichts des schlechten Gesundheitszustands der Vertriebenen, die Mogadischu oder andere Orte erreichen, ist von einer dramatischen humanitären Notlage in diesen Landesteilen auszugehen. Für MSF bleibt es deshalb, trotz der extrem angespannten Sicherheitslage, eine Priorität, so viele Menschen wie möglich zu erreichen. Deshalb muss MSF so weit wie möglich auf seiner Unabhängigkeit von politischen Akteuren bestehen und lehnt es ab, in deren strategische Programme eingebunden zu werden.

## Humanitäre Hilfe und MSF in Afghanistan

Afghanistan findet keinen Frieden. Zur Zeit sind circa 130.000 Soldaten aus rund 50 Nationen sowie aus tausenden privaten Sicherheitsfirmen im Land stationiert (Aikin 2012: 7). Sicherheit und Stabilisierung haben diese Truppen nur punktuell gebracht. Afghanistan befindet sich in vielen Regionen weder in der Post-Konflikt-Phase noch kann es wegen der Konfliktlage überall nur um Wiederaufbau oder Demokratisierung gehen. Trotzdem bestimmt dieses Wunschenken seit zehn Jahren die westliche Politik. Immer noch herrschen kriegsähnliche Zustände in großen Teilen des Landes (UN OCHA 2013). Die UN schätzen, dass es 5,4 Millionen vom Konflikt betroffene Menschen und 5,6 Millionen Heimkehrer gibt (UN OCHA 2012). Zwischen Juni 2010 und Juni 2011 ist die Zahl der Überfälle landesweit um über 50 Prozent gestiegen, und in der ersten Jahreshälfte 2011 wurde die höchste Zahl ziviler Opfer seit 2001 registriert (Featherstone 2012: 5), die Sicherheitslage ist also weiterhin mehr als angespannt.

Afghanistan gehört trotz milliardenschwerer Hilfe bis heute zu den Ländern mit den schlechtesten Gesundheitsindikatoren der Welt, wie die dramatische Mütter- und Kindersterblichkeit zeigt. Über die Hälfte der

Menschen hat keinen Zugang zu medizinischer Hilfe und nur 27 Prozent zu sauberem Wasser – der niedrigste Prozentsatz weltweit (ICRC 2009).

Die Trennlinien zwischen dem Militär und der humanitären Hilfe sind vielerorts völlig verwischt, der Anti-Terror-Kampf bestimmt die Regeln. Sogenannte humanitäre oder andere Hilfsaktivitäten des Militärs haben den Zweck, Herzen und Köpfe der Bevölkerung zu gewinnen, um so Unterstützung für die ISAF-Truppen zu erlangen – eine Idee, die nicht neu ist, deren Wirksamkeit aber immer mehr in Frage gestellt wird (Fishstein/Wilder 2012; Bradbury 2010).

Keine der Konfliktparteien respektiert, dass Krankenhäuser und Kliniken geschützte neutrale Räume sein müssen, im Gegensatz zu aller öffentlich bekundeten Treue zu den international anerkannten Regeln der humanitären Hilfe, wie in Absatz 1 und 2 dargelegt. Die humanitäre Hilfe ist so diskreditiert, dass die Organisationen in vielen Landesteilen nicht arbeiten können. Trotzdem sprechen die Gebernationen, die fast alle Konfliktparteien sind, lieber von Wiederaufbau und Entwicklung als von humanitären Bedürfnissen (Hofmann 2011; Donini 2009; Donini 2012).

Die meisten internationalen NGOs haben sich seit Ende 2001 auf die Seite der ›Sieger‹ und damit der Karsai-Regierung geschlagen. Viele unterschreiben zudem die politischen Ziele der Demokratisierung und der Stabilisierung. Im Juni 2003 veröffentlichten 50 NGOs einen *Call for Security* – einen Aufruf zur Ausweitung des ISAF-Mandats (*International Council of Voluntary Agencies* ICVA 2003). Unterzeichnet haben auch Organisationen, die humanitäre Hilfe leisten: Save the Children, Oxfam, Caritas, World Vision, Care. Dass unter diesen Vorzeichen die humanitäre Hilfe als verlängerter Arm der ISAF und nicht als neutral gesehen wird, ist da kaum überraschend.

Leider hat sich die UN in Afghanistan vollständig von der NATO integrieren und damit kooptieren lassen, wie Donini schreibt. Diese Integration habe einen dreifachen Negativeffekt:

»[...] it marginalized humanitarian action and subordinated it to a partisan political agenda, it made it more difficult for aid agencies to access vulnerable groups, and it put the lives of aid workers at risk« (Donini 2012: 81).

Nach dem Mord an fünf Mitarbeitern im Juni 2004 verließ MSF nach über 20 Jahren fast ununterbrochener Hilfe das Land. Unabhängige Hilfe, geleistet von unbewaffneten Helfern, so das Urteil der Organisation, war nicht mehr möglich. Die völlige Vermischung der humanitären Hilfe mit

militärischen Zielen war dabei ein Hauptfaktor (MSF 2004). Doch mit Unterstützung des IKRK, der einzigen unabhängigen Organisation in Afghanistan, begannen schon bald wieder Verhandlungen mit allen Konfliktparteien, einschließlich der als Terroristen bezeichneten Oppositionsgruppen. Diese Verhandlungen dauerten mehrere Jahre und dienten auch der Aufgabe, den strikt humanitär-medizinischen Charakter der Arbeit von MSF verständlich zu machen. In diesem Zusammenhang war es äußerst wichtig, dass MSF die Programme in Afghanistan und Pakistan ausschließlich durch private Spenden finanziert.

Bei diesen Verhandlungen (Crombé 2011) musste zuerst eine gemeinsame Basis mit der afghanischen Regierung gefunden werden: Da es im Gegensatz zu offiziellen Aussagen vielerorts keine funktionierende medizinische Versorgung gab (und bis heute nicht gibt), zeigte sich die Regierung bereit, MSF von den sonst für alle NGOs erforderlichen Verträgen mit dem Gesundheitsministerium auszunehmen. Die ersten Programme sollten in zwei Krankenhäusern starten: in Helmand, einer der gefährlichsten Provinzen im Süden des Landes, und im Osten Kabuls. Obwohl klar war, dass die Bedürfnisse in den ländlichen Gegenden größer waren, entschied MSF aus Sicherheitsgründen, vorerst in den Städten tätig zu werden – in der Hoffnung, durch kompetente Arbeit das Vertrauen der jeweiligen Autoritäten zu gewinnen. Mit der Regierung wurde schließlich vertraglich festgelegt, dass MSF weitgehende Kontrolle über medizinische und administrative Aspekte der Krankenhausleitung erhielt sowie Patienten und Mitarbeiter im Geist der Genfer Konventionen geschützt werden. Zudem sollten alle Behandlungen kostenlos und Waffen auf dem Krankenhaugelände verboten sein.

Dieser letzte Punkt war besonders heikel, denn britische Truppen der ISAF, private Sicherheitsfirmen, die afghanische Polizei und Armee sowie der afghanische Geheimdienst waren es gewohnt, sich schwer bewaffnet auf dem Krankenhaugelände zu bewegen. Es waren also Verhandlungen mit diesen Akteuren nötig, um die gängige Praxis zu beenden. Das gelang schließlich, obwohl es nie zu einem formellen Abkommen kam. Alle Koalitions- und Regierungskräfte taten sich besonders schwer damit, dass MSF – wie das IKRK – darauf bestand, auch mit der bewaffneten Opposition humanitäre Fragen zu verhandeln. Die Gespräche mit den Taliban-Gruppen erwiesen sich als ungemein kompliziert und langwierig. Nach vielen Rückschlägen gelang es schließlich: Sicherheitsfragen waren so weit wie möglich geklärt, und MSF erhielt die Genehmigung und die Unterstützung für die Arbeit im Krankenhaus. Die Arbeit konnte beginnen, auch wenn einzelne Verhand-

lungspunkte bis heute nicht abgeschlossen sind. Zurzeit arbeitet MSF in vier Kliniken in der Hauptstadt Kabul sowie in den Provinzen Helmand, Kunduz und Khost. Die Mitarbeiter behandeln jeden Monat etwa 6.000 Patienten und nehmen rund 1.500 Patienten stationär auf.

Aber Millionen bleiben abgeschnitten von jeder Hilfe, weil ihre Führer die meisten Hilfsorganisationen dem westlichen Lager zurechnen und sie deshalb eher angreifen als für Hilfsaktionen zulassen. Und das in einem Land, das seit jetzt zwölf Jahren von NATO-Verbänden angeblich befriedet, stabilisiert und wiederaufgebaut wird.

## Fazit

»In the ›war against terror‹, all factions want us to choose sides. [...] We refuse to choose sides«  
(Rowan Gillies, President of MSF International)<sup>13</sup>

Unsere Regierungen haben in erschreckendem Maße eine humanitäre Rhetorik entwickelt und gleichzeitig versucht, die humanitären Organisationen in ihre militärischen Unternehmungen zu kooptieren. Wie die Beispiele aus Somalia und Afghanistan zeigen, hat diese Politik weitreichende Folgen für die Zivilbevölkerung ebenso wie für die humanitären Organisationen. Einerseits unterminiert eine immer stärkere Einbindung der humanitären Hilfe in die militärischen Aktivitäten die Legitimationsgrundlage der Mitarbeiter vor Ort und bedroht so ihre Sicherheit. Andererseits leidet die Zivilbevölkerung unter den politischen Doktrinen, etwa dem Grundsatz der Nicht-Verhandlung mit den Taliban in Afghanistan. So gelangt humanitäre Hilfe nicht in die Gebiete, die diese am dringendsten benötigen. Das System der humanitären Hilfe ist kompromittiert, kompromittiert unter anderem von den westlichen Regierungen, aber auch von vielen NGOs, die sich vereinnahmen lassen. Das ist eine schlechte Entwicklung für viele Menschen in Not.

---

13 Der Präsident von MSF International in seiner Entgegnung auf die Behauptung einer US-amerikanischen Diplomatin, MSF müsse mehr mit den Militärs zusammenarbeiten, wenn es Morde wie die an den fünf Mitarbeitern in Afghanistan 2004 künftig verhindern wolle.

Militärische Ziele und Strategien sind strikt zu unterscheiden von humanitären Zielen und Methoden. Es ist eine bittere Lektion zu lernen, dass trotz der Genfer Konventionen und aller anderen Regeln und Abkommen der Respekt für die humanitäre Hilfe in dem Maße abnimmt, wie westliche Regierungen und die NATO militärisch und strategisch involviert sind. Antonio Donini kommt zu folgendem Schluss:

»Conversely, superpower dis-attention to the Afghan crisis, as in the 1992–1998 period of internecine conflict, allowed more space for issues of principle and for significant innovations in how the United Nations (UN) and other external players could do business in a crisis country. The corollary to this law is that when great-power interest is high, policy and decision-making, including on humanitarian and human rights issues, are taken over by the political people in the donor and UN bureaucracies, thereby displacing the humanitarian folk who often have a better understanding of realities on the ground.« (Donini 2011: 142)

Im Namen der Sicherheit und des ›Kriegs gegen den Terror‹ werden die Bedingungen für das Überleben von Millionen Menschen, die wir uns selbst gegeben haben und die als große Errungenschaften im Dienste der Menschlichkeit gelten können, mutwillig zerstört. Und außer einigen wenigen Hilfsorganisationen wehrt sich kaum jemand. Leider sind Somalia und Afghanistan nur zwei, zugegebenermaßen extreme, Beispiele unter vielen anderen.

## Literatur

- Ärzte ohne Grenzen* 2012: Jahresbericht 2011, in: <http://www.aerzte-ohne-grenzen.de/kennenlernen/veroeffentlichungen/jahresberichte/index.html>; 31.12.2012.
- Aikin, Matthieu* 2012: Contracting the Commanders. Transition and the Political Economy of Afghanistan's Private Security Industry, in: [http://www.cic.nyu.edu/afghanistan/docs/afghan\\_private\\_security.pdf](http://www.cic.nyu.edu/afghanistan/docs/afghan_private_security.pdf); 21.12.2012.
- ALNAP* 2012: The State of the Humanitarian System 2012, in: <http://www.alnap.org/ourwork/current/sohs.aspx>; 17.11.2012.
- Belliveau, Joe* 2011: Humanitarian Agencies Decry Dangerous Mixing of Agendas in Somali War, in: *The East African*, 27.11.2011, in: [www.theeastafrican.co.ke/OpEd/comment/-/434750/1280126/-/53k8ntz/-/index.html](http://www.theeastafrican.co.ke/OpEd/comment/-/434750/1280126/-/53k8ntz/-/index.html); 07.05.2012.
- Bradbury, Mark* 2010: State-building, Counterterrorism, and Licensing Humanitarianism in Somalia, in: Feinstein International Center (Hrsg.), in: <http://sites.tufts.edu/feinstein/2010/state-building-counterterrorism-and-licensing-humanitarianism-in-somalia/>; 07.05.2012.

- Crombé, Xavier (mit Hofman, Michiel)* 2011: Afghanistan. Regaining Leverage, in: Magone, Claire/Neuman, Michael/Weissmann, Fabrice (Hrsg.): *Humanitarian Negotiations Revealed. The MSF Experience*, London, 49–68.
- Donini, Antonio* 2009: Afghanistan: Humanitarianism under Threat, in: Feinstein International Center (Hrsg.), in: <http://sites.tufts.edu/feinstein/2009/afghanistan-humanitarianism-under-threat>; 07.05.2012.
- Donini, Antonio* 2011: Between a Rock and a Hard Place. Integration or Independence of Humanitarian Action?, in: *Red Cross Review* 93: 881, 141–157.
- Donini, Antonio* 2012: The Golden Fleece. Manipulation and Independence in Humanitarian Action, Sterling, VA.
- Duffield, Mark/Waddell, Nicholas* 2006: Securing Humans in a Dangerous World, in: *International Politics*, 43: 1, 1–23.
- Featherstone, Andrew* 2012: Afghanistan. A Case Study. Strengthening Principled Humanitarian Response Capacities, in: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7615.pdf>; 21.12.2012.
- Fishstein, Paul/Wilder, Andrew* 2012: Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan, in: <http://sites.tufts.edu/feinstein/2012/winning-hearts-and-minds>; 07.05.2012.
- Gillies, Rowan* 2004: The Real Reasons MSF left Afghanistan. Letter to the Editor, in: *Wall Street Journal*, 19.11.2004.
- GHA 2012*: Global Humanitarian Assistance Report 2012, in: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/reports>; 21.12.2012.
- Hammond, Laura/Vaughan-Lee, Hannah* 2012: Politicisation and Securitisation of Aid. Challenges to Humanitarian Space in Somalia, in: <http://www.odi.org.uk/publications/6430-humanitarian-space-somalia-aid-workers-principles>; 21.12.2012.
- Hofmann, Michiel/Delaunay, Sophie* 2011: Afghanistan. A Return to Humanitarian Action, in: <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=4311&cat=specialreport>; 17.12.2012.
- Human Security Report Project* 2011: Human Security Report 2009/2010 – The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War, in: <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/20092010/text.aspx>; 14.11.2012.
- ICRC* 2009: Our World. Views from Afghanistan. Opinion Survey 2009, in: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/report/views-from-field-report-240609.htm>; 07.05.2012.
- ICVA* 2003: Afghanistan. A Call for Security, in: <http://www.icva.ch/doc00000995.html>; 17.12.2012.
- Krähenbühl, Pierre* 2011: The Militarization of Aid and its Perils, in: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm>; 14.11.2012.
- Metcalf, Victoria/Giffen, Alison/Elhawary, Samir* 2011: UN Integration and Humanitarian Space. An Independent Study Commissioned by the UN Integration Stee-

- ring Group, in: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7526.pdf>; 14.11.2012.
- MSF* 2004: After 24 Years of Independent Aid to the Afghan People, Doctors Without Borders Withdraws from Afghanistan Following Killings, Threats, and Insecurity (Pressemitteilung vom 28.07.2004.), in: [http://www.doctorswithoutborders.org/press/release\\_print.cfm?id=351](http://www.doctorswithoutborders.org/press/release_print.cfm?id=351); 03.01.2013.
- MSF* 2011: International Activity Report 2011, in: <http://www.msf.org/msf/articles/2012/07/international-activity-report-2011.cfm>; 03.01.2012.
- Neuman, Michael/Leduc, Benoît* 2011: Somalia. Everything is Open to Negotiation, in: Magone, Claire/Neuman, Michael/Weissmann, Fabrice (Hrsg.): Humanitarian Negotiations Revealed. The MSF Experience, London, 77–94.
- Osman, Jamal* 2011: Al-Qaida Targets Somalia Drought Victims with Cash Handouts, in: [www.guardian.co.uk/world/2011/nov/01/al-qaida-somalia-drought-victims](http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/01/al-qaida-somalia-drought-victims); 07.05.2012.
- Pantuliano, Sara/Mackintosh, Kate/Elhawary, Samir/Metcalf, Vicky* 2011: Counter-terrorism and Humanitarian Action, in: <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=6019&title=counter-terrorism-lawsinternational-humanitarian-law-protection-civilians>; 07.05.2012.
- Pantuliano, Sara/Metcalf, Victoria* 2012: Neutrality Undermined. The Impact of Counter-terrorism Legislation on Humanitarian Action in Somalia, in: <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-53/neutrality-undermined-the-impact-of-counter-terrorism-legislation-on-humanitarian-action-in-somalia>; 07.05.2012.
- Stoddard, Abby/Harmer, Adele/Haver, Katherine* 2009: Providing Aid in Insecure Environments. Trends in Policy and Operations, in: [www.odi.org.uk/resources/docs/269.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/docs/269.pdf); 07.05.2012.
- Stoddard, Abby/Harmer, Adele/Hughes, Morgan* 2012: Aid Worker Security Report 2012, in: <http://www.humanitarianoutcomes.org/resources/AidWorkerSecurity-Report2012.pdf>; 14.11.2012.
- Terry, Fiona* 2002: Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action, Ithaca, NY.
- UN OCHA* 2012: Consolidated Appeals Process 2012, in: <http://ochaonline.un.org/afghanistan/AppealsFunding/CAP2012/tabid/7642/language/en-US/Default.aspx>; 14.11.2012.
- UN OCHA* 2013: Bleak Humanitarian Outlook on Afghanistan, in: <http://www.irinnews.org/Report/97162/AFGHANISTAN-Bleak-humanitarian-outlook-for-2013>; 31.12.2012.
- UN-Sicherheitsrat* 2000: Report of the Panel on United Nations Peace Operations, in: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations); 17.12.2012.
- UN-Sicherheitsrat* 2001: Resolution 1373/2001, in: [http://www.un.org/Depts/german/sr/sr\\_01-02/sr1373.pdf](http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/sr1373.pdf); 17.12.2012.

- Vieira de Mello, Sergio* 1998: Politics and Humanitarian Action, Final Report of the Seminar on Humanitarian Action, Perception and Security (Lissabon, 27.-28.03.1998), 46–51.
- VOICE* 2009: Position on Civil-military Relations in Humanitarian Action. Recommendations to the European Union, in: [http://www.ngovoice.org/documents/CIV%20MIL%20POLICY%20DOCUMENT%20\\_%20FINAL.pdf](http://www.ngovoice.org/documents/CIV%20MIL%20POLICY%20DOCUMENT%20_%20FINAL.pdf); 14.11.2012.
- von Pilar, Ulrike* 2002: Instrumentalisierung, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Runge, Peter (Hrsg.): Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld, Münster, 163–188.
- von Pilar, Ulrike* 2005: I Close my Eyes and I Treat People – Wenn humanitäre Hilfe mehr schadet als hilft, in: Jörg Calliess (Hrsg.): Zehn Jahre danach. Völkermord in Ruanda, Loccumer Protokolle Nr. 11/04, Rehburg-Loccum, 113–131.
- von Pilar, Ulrike/Prangenberg, Pia* 1999: Humanitarian Aid under Siege (Konferenzpapier Symposium ›Europe and Humanitarian Aid – What Future? Learning from Crisis‹, Bad Neuenahr, 22.-23. April 1999), in: <http://www.aerzte-ohne-grenzen.de/informieren/analyse-und-meinung/humanitaere-debatte/index.html>; 4.1.2013.

Sicherheitspolitik schließt heute nicht mehr nur militärische Risiken ein, sondern auch ökonomische, ökologische und humanitäre. Neben staatlichen Sicherheitsbedürfnissen müssen auch jene der Gesellschaft berücksichtigt und befriedigt werden. Dies stellt die Politik vor neue Herausforderungen: Einerseits sind die staatlichen Institutionen verpflichtet, den gesellschaftlichen Sicherheitserwartungen gerecht zu werden, andererseits treffen sicherheitspolitische Entscheidungen häufig auf Kritik und Unverständnis in der Bevölkerung.

Die Autorinnen und Autoren analysieren die Reaktionen staatlicher Institutionen in diesem neuen und ambivalenten Umfeld der Sicherheit in den Bereichen Terrorismus, Cybersecurity, Energiesicherheit, Gesundheitsrisiken, Menschenrechte und Wirtschaft.

ISBN 978-3-593-39873-0

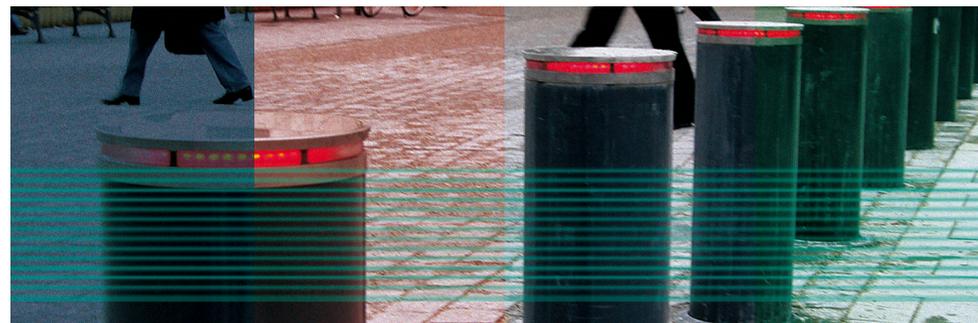


[www.campus.de](http://www.campus.de)

Daase, Engert, Junk

campus

**VERUNSICHERTE GESELLSCHAFT – ÜBERFORDERTER STAAT**



Christopher Daase, Stefan Engert,  
Julian Junk (Hg.)

## **VERUNSICHERTE GESELLSCHAFT – ÜBERFORDERTER STAAT**

*Zum Wandel der Sicherheitskultur*

campus

Christopher Daase, Stefan Engert, Julian Junk (Hg.)

# Verunsicherte Gesellschaft – überforderter Staat

Zum Wandel der Sicherheitskultur

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-39873-0

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2013 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagidee: Dave Krey, Wiesbaden

Umschlagmotiv: © Michael Westermann, München

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

[www.campus.de](http://www.campus.de)

# Inhalt

Gesellschaftliche Verunsicherung als Herausforderung des Staates: Eine Einführung <i>Christopher Daase/Stefan Engert/Julian Junk</i> . . . . .	9
--	---

## I. Terrorismus

Bedingt abwehrbereit: Politische und administrative Reaktionsmuster auf das Terrorrisiko <i>Ulrich Schneckener</i> . . . . .	35
Haben wir gewonnen? Die Messbarkeit von Sicherheit im Anti-Terror-Kampf <i>Alexander Spencer</i> . . . . .	57
Sicherheit ohne Angst: Terrorismusbekämpfung im 21. Jahrhundert <i>Jürgen Maurer</i> . . . . .	77
Sicherheit zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Ein Praxisbericht aus dem Luftverkehr <i>Volker Zintel</i> . . . . .	93

## II. Cybersecurity

Cybersicherheit in der Wissensgesellschaft: Zum Zusammenhang von epistemischer und physischer Unsicherheit <i>Sandro Gaycken</i> . . . . .	109
Gesellschaft im Daueralarm: Gefahrendarstellungen im Cybersecurity-Diskurs <i>Myriam Dunn Cavelty</i> . . . . .	133

### III. Gesundheitliche Risiken

Lassen sich globale Gesundheitsrisiken regulieren? Wirksamkeit und Grenzen internationaler Gesundheitsvorschriften <i>Susanne Weber-Mosdorf</i> . . . . .	153
Souverän durch die Krise: Überforderte Staaten und die (Selbst-)Ermächtigung der WHO <i>Tine Hanrieder/Christian Kreuder-Sonnen</i> . . . . .	169
Gib Versicherheitlichung keine Chance: Der frühe AIDS-Diskurs in den demokratischen Institutionen der BRD <i>Stefan Engert</i> . . . . .	187
Pandemie als Geschäftsidee: Eine Streitschrift wider die Interessenkonflikte im Gesundheitswesen <i>Wolfgang Wodarg</i> . . . . .	211

### IV. Energiesicherheit

Deutschlands Energiewende: Gesellschaftliche Hypersensibilität und der Verlust strategischer Versorgungssicherheit <i>Frank Umbach</i> . . . . .	235
Sinn und Zweck der Nachhaltigkeitstransformation: Von ontologischer Unsicherheit zu sozioökologischer Resilienz <i>Jörg Friedrichs</i> . . . . .	259

### V. Wirtschafts- und Finanzrisiken

Finanzialisierung politischer Sicherheit: Das Beispiel der ›Euro-Rettung‹ <i>Andreas Langenohl</i> . . . . .	279
Quo vadis, Wohlfahrtsstaat? Erfahrungen von Arbeitslosigkeit und Demokratiezufriedenheit im europäischen Vergleich <i>Thorsten Faas</i> . . . . .	299

---

## VI. Menschliche Sicherheit

Menschliche Sicherheit: Fallstricke eines wirkungsmächtigen Konzepts <i>Tobias Debiell/Sascha Werthes</i> . . . . .	319
Sicherheit, Frieden und Entwicklung: Die Veränderung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit <i>Christine Meissler</i> . . . . .	337
Wenn Elefanten kämpfen: Der politische Missbrauch der Humanitären Hilfe im Namen der Sicherheit <i>Ulrike von Pilar</i> . . . . .	349
<i>Human Security</i> zwischen staatlicher Instrumentalisierung und Weltgesellschaftspolitik: Ein Kommentar <i>Lothar Brock</i> . . . . .	371
Autorinnen und Autoren . . . . .	389