

Ansgar Klein · Silke Roth (Hrsg.)

NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention  
und Sicherheitspolitik

# Bürgergesellschaft und Demokratie

## Band 25

Herausgegeben von

Ansgar Klein

Ralf Kleinfeld

Frank Nullmeier

Dieter Rucht

Heike Walk

Ulrich Willems

Annette Zimmer

Die Schriftenreihe wird unterstützt vom  
Verein Aktive Bürgerschaft e.V. (Berlin)

Ansgar Klein · Silke Roth (Hrsg.)

# NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage April 2007

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15516-6

# Inhalt

*Silke Roth/Ansgar Klein*

Humanitäre NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention  
und Sicherheitspolitik. Einleitung 9

## Teil 1

### **Menschliche Sicherheit, Menschenrechte, Friedensförderung und die Arbeit von NGOs**

*Claudia von Braunmühl*

Menschliche Sicherheit – Nachdenkliches zu einem Referenzrahmen 29

*Roland Roth*

Jenseits der Menschenrechte?  
Der „Krieg gegen den Terror“ als Herausforderung  
für Menschenrechts-NGOs 47

*Brigitte Fahrenhorst*

Von der Friedensbewegung zur Friedensförderung –  
Reichweite zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in Gewaltkonflikten 69

*Cordula Reimann*

*Doing good?* Herausforderungen für die NGOs in der Friedensförderung 91

*Peter Strutynski*

Antikriegsbewegung oder Gestaltungskraft?  
Macht und Ohnmacht der westdeutschen Friedensbewegung 113

*Winfried Nachtwei*

Terrorbekämpfung, Stabilisierung und Friedensförderung  
an den Beispielen Balkan und Afghanistan 127

*Tilman Evers*

Working on Conflict. Der Zivile Friedensdienst nach sechs Jahren 141

**Teil 2****Probleme und Dilemmata humanitärer Hilfe***Tobias Debiel/ Monika Sticht*

(Ohn-)Mächtige Samariter

Humanitäre NGOs zwischen Intervention, Kommerz und Barmherzigkeit 165

*Jeanette Schade*

Neutralität humanitärer NGOs in Kriegs- und Nachkriegssituationen

Ein frommer Wunsch? 179

*Bodo von Borries*

Partnerschaften strategischer denken?

Erfahrungen mit der „Multiakteursperspektive“ in der Krisenprävention 191

*Thomas Gebauer*

Hilfe oder Beihilfe?

Die Arbeit von humanitären Hilfsorganisationen zwischen

Hilfeleistung und Instrumentalisierung 205

*Jens Matthes*Was bringen ausgehandelte humanitäre Grundregeln mit  
bewaffneten nichtstaatlichen Gruppen?Ein Erfahrungsbericht zu *Operation Lifeline Sudan* 215**Teil 3****Schlaglichter aus der Praxis von NGOs in Konflikt- und  
Postkonfliktsituationen***Benedette Muthien*

Alle Wangen küssen – eine Auseinandersetzung mit

Konflikt(lösung) im globalen Süden 247

*Sarai Aharoni*Die Herausforderungen von *Consciousness Raising* im Kontext  
von Konflikten. Eine israelische Perspektive

263

*Fadwa Al-Labadi*Zur Rolle von Zivilgesellschaft und Frauenorganisationen  
im Friedensprozess

275

*Selmin Çalışkan*Von Bosnien nach Afghanistan – 14 Jahre Arbeit mit  
kriegstraumatisierten Frauen und Mädchen

285

<i>Walter Kaufmann</i> Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen bei der Bearbeitung von Konflikten im Südkaukasus	299
--	-----

## ANHANG

<i>Marius Haberland</i> Glossar	315
Verzeichnis der Abkürzungen	335
Verzeichnis der Links	339

### Dokumentation von einschlägigen Referenztexten/Codes of Conduct

Einführung	343
a) Der nationale Selbstverständigungsdiskurs	
<i>VENRO</i> Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe	347
<i>Brot für die Welt/ EED/ Misereor</i> Entwicklungspolitik im Windschatten militärischer Interventionen?	371
<i>Auswärtiges Amt/Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe (Hg.)</i> 12 Grundregeln der humanitären Hilfe	375
<i>Deutscher Caritasverband und Diakonisches Werk der EKD</i> Caritas international & Diakonie Katastrophenhilfe Gemeinsame Erklärung	377
<i>Konsortium Ziviler Friedensdienst</i> Standards für den Zivilen Friedensdienst Gemeinsame Grundlage des Konsortiums Ziviler Friedensdienst bei der Entwicklung von Projekten	383

---

b) Nationale und internationale Codes of Conduct

*VENRO*

Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand  
Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung und  
Überprüfung der Qualität in der humanitären Hilfe 395

*The International Red Cross and Red Crescent Movement*

Principles of Conduct for The International Red Cross and  
Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes 421

*The Sphere Project*

Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response 427

*Nonviolent Peaceforce*

Code of Conduct 431

Die Autorinnen und Autoren 439

Abstracts 447

# **Humanitäre NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik.**

## **Einleitung**

*Silke Roth/Ansgar Klein*

Nicht nur die Anzahl, sondern auch die Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hat in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen (vgl. dazu z.B. Heins 2002, Brunnengräber/Klein/Walk 2005 sowie Debiel/Sticht in diesem Band). Ein wichtiges Feld der NGO-Aktivitäten ist die humanitäre Hilfe. Der vorliegende Band konzentriert sich auf die in diesem Bereich tätigen NGOs und ihre Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen. Die Arbeit humanitärer NGOs erfolgt zunehmend im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik, deren Auswirkungen – insbesondere des von den USA proklamierten internationalen „Krieges gegen den Terrorismus“ – auf die Arbeitsbedingungen von NGOs in Krisen- und Konfliktgebieten nicht zu übersehen sind. Die fachlichen und politischen Selbstverständigungsdiskussionen der NGOs haben darauf reagiert.

Nach Ende des Kalten Krieges wurden große Hoffnungen in Demokratisierungsprozesse und Akteure der Zivilgesellschaft gesetzt. Die NGOs erschienen als Hoffnungsträger einer demokratischen Globalisierung (Klein/Walk/Brunnengräber 2005) und die Transformationsprozesse in den Gesellschaften Mittel- und Osteuropas galten als mögliches Vorbild für weltweite Demokratisierungsprozesse. Doch dieser Optimismus hatte keinen Bestand. Die idealistische, oftmals auch idealisierende Betrachtung der Rolle von NGOs in der internationalen Krisenprävention, in der Förderung demokratischer Nachkriegsgesellschaften und in der Entwicklungszusammenarbeit ist mittlerweile einer realistischeren, kritischen Einschätzung ihrer Auswirkungen – dazu zählen auch Beispiele ihrer Instrumentalisierung – gewichen. Ereignisse wie der Genozid in Ruanda, der Jugoslawienkrieg sowie die Kriege und terroristischen Anschläge seit dem 11. September 2001 haben die Dringlichkeit der Frage verstärkt, wie es um die Spielräume einer den eigenen normativen und fachlichen Ansprüchen genügenden Tätigkeit von NGOs bestellt ist.

Die 1990er Jahre sahen nicht nur eine Verschiebung von der Entwicklungszusammenarbeit zur humanitären Hilfe, sondern auch eine zunehmende Politisierung der bislang als neutral angesehenen humanitären Hilfe. Veränderte politische Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen nach 1989 haben seitens der Entwicklungspolitik zu einem Ausbau der Aktivitäten im Bereich der Krisenprävention und Konfliktbewältigung geführt, die grundsätzliche Fragen nach den Zielsetzungen der Entwicklungspolitik aufwerfen:

„Entwicklungspolitik kann und muss wichtige Beiträge im Rahmen einer am Konzept der erweiterten Sicherheit orientierten globalen Friedenspolitik leisten; sie darf in die-

sem Prozess jedoch ihre Anstrengungen zur Reduzierung der weltweiten Armut nicht vernachlässigen – denn in mittlerer Perspektive sind Armut sowie politische Instabilität und grenzüberschreitende Sicherheitsrisiken eng miteinander verknüpft.“ (Messner 2005: 26)

Praktische Beispiele in diesem Band werfen Licht auf das Verhältnis von Entwicklungszusammenarbeit, humanitärer Hilfe und Friedenssicherung und gehen auf die Rolle von Hilfsorganisationen in Konflikt- und Postkonfliktsituationen ein. Neben AkademikerInnen wurden gezielt auch PraktikerInnen um Beiträge gebeten, um die Situation in verschiedenen Krisengebieten (Israel/Palästina, Afghanistan, Kaukasus, Süd-Sudan sowie Südafrika) zu beleuchten. Im Folgenden geben wir einen kurzen Überblick über die Entwicklungslinien von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit und gehen anschließend auf die Bedeutung der Anschläge auf das World Trade Center und der darauf folgenden Kriege in Afghanistan und Irak für die humanitäre Hilfe ein. Die in der Einleitung kurz angesprochenen Dilemmata humanitärer Hilfe und die darauf bezogenen Lösungsversuche für diese Problemstellungen werden in den Beiträgen dieses Bandes weiter vertieft. Schließlich gehen wir auf das Nord-Süd-Verhältnis in der humanitären Hilfe sowie auf unterschiedliche Perspektiven auf den Terrorismus ein.

In Konflikten und bei der Konfliktprävention spielt Geschlecht eine zentrale Rolle. Dies wird in den Beiträgen dieses Bandes aufgegriffen. Frauen sind angesichts von Strukturanpassungspolitiken vom Rückzug der Staaten aus der Daseinsvorsorge in besonderer Weise betroffen, einerseits weil soziale Dienste gestrichen werden, andererseits, weil sie Arbeitsplätze in diesen Bereichen (Gesundheit, Erziehung, soziale Dienste) verlieren. Gleichzeitig organisieren Frauen häufig das Überleben in Zeiten gewalttätig ausgetragener Konflikte (siehe dazu von Braunmühl in diesem Band). Bei Frauen handelt es sich – neben Kindern und alten Menschen – um eine verwundbare Gruppe, die einen hohen Anteil der absichtlich oder unabsichtlich getroffenen Zivilbevölkerung ausmacht. Dass sich die Erfahrungen von Frauen mit Bedrohung und Gewalt von denen der Männer unterscheiden, wird insbesondere im Fall systematischer Vergewaltigungen in Kriegen und Konflikten deutlich (siehe dazu den Beitrag von Çalıřkan). Die weite Verbreitung von häuslicher Gewalt – auch in Friedenszeiten – stellt weiterhin in Frage, wie menschliche Sicherheit definiert wird (siehe dazu von Braunmühl, Muthien). In dieser Hinsicht ist die Verurteilung von Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung von Bedeutung, die in der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 anerkannt wurde. Dabei soll jedoch nicht übersehen werden, dass auch Männer Opfer von Vergewaltigungen sein können und Frauen – wie im Fall von Abu Ghraib – zu den TäterInnen gehören. Essentialistische Rollenannahmen, denen zufolge Frauen Opfer und Männer Täter sind, greifen daher zu kurz. Stattdessen ist eine Analyse von Geschlechterverhältnissen und -dynamiken bei Entstehung, Austragung und Bearbeitung von gewaltförmigen Konflikten und einer konflikteskalierenden Politisierung von Geschlechteridentitäten notwendig. Dies betrifft u.a. die Kooperation zwischen dem männlich geprägten und dominierten Militär einerseits und UN-Organisationen und NGOs mit einem höheren Frauenanteil andererseits.

Die UN-Sicherheitsrats-Resolution 1325 fordert eine geschlechterdifferenzierte Analyse in allen Phasen und auf allen Ebenen von kriegerischer Auseinandersetzung und Anstrengungen der Konfliktbeilegung; weiterhin verlangt sie eine stärkere Beteiligung von Frauen an allen Entscheidungen von der lokalen bis zur höchsten politischen Ebene (siehe dazu die Beiträge von Al-Labadi und Aharoni).

## **1 Entwicklungslinien von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit**

Ein Blick auf die Herausbildung humanitärer Hilfsorganisationen verdeutlicht, dass sie in engem Zusammenhang mit politischen Entwicklungen wie (Welt)Kriegen, Kolonialismus und Dekolonialisierung sowie dem Kalten Krieg und dessen Ende steht. Die Gründung des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (1863), die erste Genfer Konvention (1864) und die Gründung der Heilsarmee (1865) stellten wichtige Schritte bei der Herausbildung von Menschenrechten und humanitärer Hilfe dar. Die erste Internationale Friedenskonferenz fand 1899 in Den Haag statt. Im Gefolge des Ersten Weltkriegs kam es zu weiteren Organisationsgründungen: die Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit (WILPF) im Jahr 1915, die Quäker-Organisation American Friends Service Committee und schließlich im Jahr 1919 die Gründung des Völkerbundes. Die Verfolgung von Juden in Deutschland sowie die Erfordernisse der Betreuung der Opfer und Flüchtlinge des Zweiten Weltkriegs führten zur Gründung weiterer Hilfsorganisationen: International Rescue Committee 1933, Oxfam 1942, International League for Human Rights 1942, Catholic Relief Services 1943, CARE 1945, Lutheran World Relief 1945. Im Jahr 1945 erfolgte die Gründung der Vereinten Nationen, der sich weitere Organisationsgründungen anschlossen (UNICEF 1946, World Health Organization 1948, UNHCR 1951).

Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts war vom Kalten Krieg sowie der Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonien geprägt. Die entstehenden Formen der Entwicklungshilfe (später politisch korrekt in Entwicklungszusammenarbeit umbenannt) waren häufig an geopolitische wie auch wirtschaftspolitische Interessen der Geberländer geknüpft. Im Laufe der 1980er Jahre wurde zunehmend Kritik an den mangelnden Erfolgen der Entwicklungshilfe sowie der Verschwendung von Mitteln laut (de Waal 1997; Hancock 1989). Von feministischer Seite wurde die mangelnde Berücksichtigung der Situation von Frauen und Mädchen kritisiert (vgl. Boserup 1970; Braidotti u.a. 1994).

Während die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit zurückgingen, wurde zunehmend mehr Geld für die humanitäre Hilfe ausgegeben. Diese Verschiebung steht in engem Zusammenhang mit dem Ende des Kalten Krieges und der damit verbundenen Beendigung des Veto-Stillstands im UN-Sicherheitsrat. Während vor 1978 lediglich dreizehn UN-Friedensmissionen lanciert wurden und im darauf folgenden Jahrzehnt – ungeachtet der Verbreitung regionaler Konflikte – überhaupt keine UN-Friedensmissionen beschlossen wurden, kam es in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren zu einem starken Anstieg. Zwischen 1987/88 und 1994/95 vervierfachte sich die jährliche Anzahl von Resolutionen. In den 1990ern wurden

doppelt so viele Operationen bewilligt wie in den vier vorangegangenen Dekaden zusammen, und das durchschnittliche Budget stieg um das Fünfzehnfache des durchschnittlichen Budgets der Operationen der Mit-1980er an (Aal/Miltenberger/Weiss 2000: 28). Mit Blick auf die Flüchtlingskrisen der 1990er spricht die damalige Leiterin des UNHCR daher von der „turbulenten Dekade“ (Ogata 2005). Parallel zu den UN-Missionen nahm auch die Beteiligung der NGOs in der humanitären Hilfe stark zu.

Für Experten gilt das UNHCR-Mandat in Bosnien als Geburtsstunde einer neuen Qualität der Interaktion zwischen Geberländern, den UN-Hilfs- und Flüchtlingsorganisationen sowie den NGOs. Dieser „neue Humanitarismus“ (Rieff 2002: 134) habe zu einer enormen Prestigesteigerung der humanitären Hilfstätigkeit in ganz Westeuropa und selbst in den USA geführt, wo sie nie eine derartige Unterstützung wie in Europa hatte (Rieff 2002: 94). Zwar gab es nach dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich Konflikte in zahlreichen Regionen der Welt (z.B. Mittlerer Osten, Mittel- und Lateinamerika, Afrika). Die Konfliktherde in Europa erhielten jedoch nicht nur mehr Aufmerksamkeit als die gewalttätigen Auseinandersetzungen im „Süden“, sondern es wurde hier pro Kopf auch wesentlich mehr Geld ausgegeben als in anderen Regionen. So gab die UN im Jahr 1999 im Kosovo pro Person \$ 207 aus, in Sierra Leone \$ 16 und im Kongo \$ 8 (Jefferys 2002). Das Besondere an den Jugoslawienkriegen war, dass sie „vor der Haustür“ Westeuropas stattfanden und dass sich Journalisten und Hilfstätige mit den Bosniern identifizierten. Rieff (2002: 128) beobachtete in Bosnien:

„Throughout my time in Bosnia during the war, I hear this sense of affinity for the Bosnians being expressed as often by black American reporters and aid workers as by blond Swedish colleagues. For that matter, I heard it repeated over and over by the Bosnians themselves, many of whom felt entitled to the European ‚immunity‘ from war and want.“

Seit Anfang der 1990er Jahre lässt sich auch ein Anstieg „östlicher“ Hilfe verzeichnen. Obwohl weit mehr Hilfe aus dem Westen als aus dem (Nahen) Osten kommt, handelt es sich um eine signifikante, jedoch in der Forschung noch nicht hinreichend aufgearbeitete Entwicklung (Ghodsee 2005). So engagierten sich viele islamische Hilfsorganisationen 1992 im Bosnien-Konflikt bei der Unterstützung islamisch-bosnischer Flüchtlinge. Viele islamische NGOs gaben offen zu, dass sie die islamische Identität der Muslime im Balkan vor den westlichen Hilfsorganisationen schützen wollten. Insbesondere seit dem 11. September 2001 werden viele islamische Organisationen verdächtigt, terroristische Organisationen zu unterstützen (siehe dazu Ghodsee 2005; Levitt 2002), ohne zu berücksichtigen, dass islamische Organisationen – wie westliche Organisationen auch – Nahrungsmittel, Notunterkünfte, Kleidung sowie Erziehung bereitstellen. Weiterhin beobachtet Ghodsee (2005) in Bulgarien, dass islamische Organisationen die Errichtung von Moscheen sowie Sprachunterricht (Türkisch, Arabisch, Persisch und Englisch) und Religionsunterricht unterstützen. Während der ideologische Aspekt dieser humanitären Hilfe offensichtlich ist, sollte nicht vergessen werden, dass die westliche Förderung von Demokratie,

Menschenrechten, Feminismus, Umweltschutz und Christentum ebenfalls Ideologien reflektiert.

## 2 Entwicklung seit dem 11. September 2001

Seit den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon im September 2001 und den darauf folgenden Kriegen in Afghanistan und Irak hat sich die Situation der humanitären Hilfe stark verändert. So kamen im August 2003 23 UN-Mitarbeiter bei einem Anschlag auf die UN in Bagdad ums Leben und zwei Monate später töteten Selbstmordattentäter 18 Zivilisten bei einem Angriff auf das Internationale Komitee des Roten Kreuzes in Bagdad – ungeachtet der Tatsache, dass diese humanitäre Organisation seit Jahren Hilfe in Irak geleistet hat. Die Angriffe führten zu einer Reihe fundamentaler Fragen:

„In contexts like Iraq and Afghanistan, where the United States and other Western powers assertively project their military power in support of ambitious political goals, is there still a space to provide humanitarian aid directly to the population? Are aid organizations irrevocably intertwined with the U.S. and Western agenda in the minds of violent opponents and, even more alarmingly, of the local population? Are the fundamental principles that have typically characterized and guided humanitarian action, in particular impartiality, neutrality, and independence, still valid in such crises? Do aid organizations have choices left other than to seek armed protection and to work in full cooperation with Western military and political forces or to simply retreat?“ (de Torrente 2004: 2)

Anstatt einen unabhängigen Bereich für die humanitären Organisationen zu schaffen, bezeichnete der frühere amerikanische Außenminister Colin Power die Anwesenheit der NGOs in Irak als „strategisches Interesse“ der USA (de Torrente 2004). Dies wirft nicht nur die Frage einer politischen Instrumentalisierung von Hilfsorganisationen auf, sondern macht auf grundsätzlichen Diskussionsbedarf zum Zusammenhang von humanitärer Hilfe, Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik aufmerksam.

Aufgrund der Verpflichtung zu Neutralität und Unparteilichkeit haben sich humanitäre Organisationen und Menschenrechtsorganisationen lange voneinander abgegrenzt. Die veränderten Bedingungen der 1990er Jahre stellten diese Trennung von lebensrettender Hilfe – wie der Bereitstellung von Nahrung, medizinischer Versorgung und Unterkunft – und Menschenrechten in Frage. Weiterhin wurde das Profil der Menschenrechte durch die Gründung der UN-Abteilung des High Commissioner of Human Rights (OHCHR) erhöht (Minear 2002: 39); die UN integriert inzwischen Menschenrechte in ihre verschiedenen Programme. Die Integration von Menschenrechten in die humanitäre Hilfe erfolgte jedoch nicht ohne Spannungen. So berichtet Vaux (2001) beispielsweise, dass Oxfam nach der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan im Jahr 1996 mit zwei konfligierenden Prinzipien kämpfte – einerseits Leben zu retten, andererseits Frauenrechte zu unterstützen. Um Druck auf die Taliban auszuüben, ihre Position gegenüber Frauen zu verändern, zog sich Oxfam nicht nur aus Afghanistan zurück, sondern versuchte auch, die EU, die britische

Regierung und andere Organisationen davon zu überzeugen, die internationale Hilfe zu stoppen (Vaux 2001: 125). Einige Jahre später (1999) nahm Oxfam seine Programme in Afghanistan wieder auf. Minear (2002: 54) warnt daher sowohl vor Menschenrechts- als auch vor humanitärem „Fundamentalismus“ und plädiert für eine pragmatische Herangehensweise, die die jeweiligen Stärken sowohl der humanitären Hilfe als auch der Menschenrechtsorganisationen nutzt.

Zahlreiche humanitäre Einsätze, z.B. im Sudan und Ruanda, haben nicht nur die Frage aufgeworfen, ob humanitäre Hilfe Konflikte verlängert, sondern auch, ob und inwieweit Neutralität überhaupt möglich und wünschenswert ist. Der „*do no harm*“-Ansatz von Mary Anderson (1999) entwickelt einen Rahmen für die Analyse der Auswirkungen externer Hilfe auf Kriege und Konflikte. Diese Sichtweise hat sich inzwischen in einer zunehmenden Integration von Menschenrechten in die Hilfsprogramme niedergeschlagen. Bei der Arbeit in Postkonfliktsituationen stehen verstärkt Fragen von *capacity building* – d.h. der Einbindung lokaler Kräfte in die friedliche Konfliktlösung, in demokratische Prozesse und den Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen – im Mittelpunkt. Damit werden auch Ziele der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt. Zu verzeichnen ist in diesem Zusammenhang eine zunehmende Einbeziehung von lokalen Kräften in diese Programme.

Claudia von Braunmühl problematisiert den Begriff „menschliche Sicherheit“ mit Blick auf die drei Politikfelder Verteidigungspolitik, Entwicklungspolitik sowie linke Globalisierungskritik, in denen in unterschiedlicher Weise auf die Neudefinition des Sicherheitsbegriffs insgesamt und auf menschliche Sicherheit im Besonderen Bezug genommen wird. Im Bereich der Entwicklungspolitik hat im Gefolge dieser begrifflichen und konzeptionellen Diskussionen die vorausschauende Krisenprävention an Bedeutung gewonnen. Von Braunmühl zeigt in ihrer Rekonstruktion der Diskursgeschichte „menschlicher Sicherheit“, dass der aus dem Sprachgebrauch des Militärs stammende Sicherheitsbegriff durch die Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit neu legitimiert wurde. Angesichts dieser Bedeutungsverschiebung stellt sich allerdings die Frage, was die Globalisierungskritik durch diesen Begriff gewinnt. Sie plädiert dafür, bei der Reflektion über den Bezugsrahmen für menschliche Sicherheit nicht nur globale Gerechtigkeit, sondern auch die Interessenartikulation und Forderungen von Frauen und ihren Organisationen zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die in die Wiener Menschenrechtskommission eingebrachte Erklärung zu den Menschenrechten von Frauen sowie die UN-Resolution 1325, die eine geschlechterdifferenzierende Analyse von Konflikten fordert.

Roland Roth analysiert die seit dem 11. September 2001 radikal veränderten Gelegenheitsstrukturen für Menschenrechtsorganisationen und -bewegungen. Er hält den „Krieg gegen den Terror“ für ihre bisher größte Herausforderung. Die Suspendierung von Menschen- und Bürgerrechten aufgrund sicherheitspolitischer Maßnahmen erfolgt mit breiter Zustimmung aus der Bevölkerung. Es sei eine Abwertung von Menschenrechten im Kontext der Antiterrorpolitik zu verzeichnen: Menschenrechtsanwälte und -aktivisten werden sogar als „Verteidiger der Terroristen“ denunziert. Allerdings seien es in dieser Situation gerade die Menschenrechtsorganisationen, die – angesichts einer fehlenden politischen Opposition – einen kritischen Dis-

kurs über die Folgen des 11. September ermöglichen. Während die Folterphotos aus dem irakischen Gefängnis Abu Ghraib zur Skandalisierung der Menschenrechtsverletzungen innerhalb des „Kriegs gegen den Terror“ geführt haben, bliebe abzuwarten, ob dieser insgesamt seine Legitimität einbüße.

*Peter Strutynski* gibt einen Überblick über die Entwicklung und Wirkungen der westdeutschen Friedensbewegung. Der 11. September 2001 markiert aus seiner Sicht einen neuen Zyklus für die Friedensbewegung. Auf drei bundesweite Demonstrationen eingehend, sieht er die deutsche Friedensbewegung als Teil einer weltweiten Bewegung gegen Krieg und neoliberale Globalisierung. Die langfristigen politischen Wirkungen dieser Proteste ließen sich zwar nicht abschätzen, doch sei die Entstehung einer nachhaltigen und mehrheitsfähigen zivilgesellschaftlichen und friedensorientierten Einstellung der Bevölkerung festzustellen.

Ein weiteres wichtiges Thema für humanitäre Hilfsorganisationen ist ihr Verhältnis zum Militär. Dabei lassen sich drei Aspekte unterscheiden (Minear 2001: 99): die Unterstützung humanitärer Hilfsorganisationen durch das Militär (zum Beispiel Somalia), die Nutzung von Militärkräften für die Ausübung humanitärer Funktion, etwa beim Transport, bei der Errichtung von Unterkünften sowie für Schutzfunktionen, und drittens die Ausübung wirtschaftlicher Sanktionen, um humanitäre Ziele zu erreichen (zum Beispiel das kürzlich in die Schlagzeilen geratene UN-Programm „Oil-for-Food“). Es überrascht nicht, dass angesichts der Militarisierung der humanitären Hilfe unterschiedliche Standpunkte eingenommen werden. Während Weiss und Collins (2000) militärische humanitäre Interventionen als ein Zeichen dafür bewerten, dass die internationale Gemeinschaft schließlich angemessen auf die Notlagen von Zivilbevölkerungen reagiert, hält Minear (2001: 104) militärische humanitäre Interventionen für einen Widerspruch in sich.

*Cordula Reimann* gibt in ihrem Beitrag einen Überblick über Institutionalisierung und *mainstreaming* von Gewaltprävention und Konfliktsensitivität in den vergangenen Jahren. Sie macht zudem auf eine Differenzierung der NGOs in Dienstleistungs- und Lobbyorganisationen aufmerksam. Zu den Herausforderungen für die NGOs in der Friedensförderung gehört neben der Remilitarisierung der internationalen Außen- und Sicherheitspolitik seit Mitte der 1990er Jahre auch der internationale „Krieg gegen den Terrorismus“ nach dem 11. September 2001. Zwar haben die Prinzipien Unparteilichkeit bzw. Mehrparteilichkeit, Kooperation, Transparenz, Rechenschaft und Legitimität zur Professionalisierung und Effektivitätssteigerung der Friedensförderung beigetragen, doch können Projekte der Friedensförderung trotz bester Planung und Absicht Gewaltkonflikte auch verschärfen oder eskalieren.

*Tilman Evers* zieht eine Zwischenbilanz des Zivilen Friedensdienstes nach sechs Jahren. Den Anstoß für die Schaffung des Zivilen Friedensdienstes gaben die Kriege im zerfallenden Jugoslawien. Hier ging es um ein Verständnis ethno-politischer Konflikte als neuem Typus von Globalisierungskämpfen mit einer bislang unbekanntem Komplexität von Ursachen, Akteuren und Verläufen. Evers zeigt auf, dass dies für die Friedensgruppen in Deutschland bedeutete, jenseits einer militärkritischen Bewusstseinsarbeit zusätzliche Bereiche einer konstruktiven Friedensarbeit auszubauen und zu professionalisieren.

Vor diesem Hintergrund war die erste bundesdeutsche Kriegsbeteiligung im Kosovo – zumal unter einer rot-grünen Regierung – eine Herausforderung für die deutsche Friedensbewegung. Wie *Winfried Nachtwei* ausführt, war es für die grünen Außenpolitiker wichtig, eine gründliche Aufarbeitung des Kosovo-Krieges zu leisten. Er geht in seinem Beitrag auf die sicherheits- und friedenspolitischen Rahmenbedingungen für die Arbeit von NGOs in den Nachkriegsregionen Afghanistan und Balkan/Kosovo ein und zieht eine Bilanz der rot-grünen Politik der Terrorbekämpfung, Stabilisierung und Friedensförderung unter deutscher Beteiligung. Nachtwei kommt zu dem Ergebnis, dass die zunehmende Übernahme internationaler Verantwortung seitens der Bundesrepublik in internationalen Krisenregionen von der Bevölkerung kaum zur Kenntnis genommen und die dafür notwendige Transformation der Bundeswehr teilnahmslos hingenommen würde. Er warnt daher vor dem Debatte- und Demokratiedefizit, das bei einer Außen- und Sicherheitspolitik, die Friedenspolitik sein soll, grob fahrlässig und gefährlich sei.

An dieser Stelle wollen wir auch auf die zunehmende Bedeutung von Söldnern hinweisen (z.B. im Irak). Diese Privatisierung militärischer Operationen und Sicherheitsdienste könnte sich in Zukunft auch in einer Privatisierung humanitärer Hilfe niederschlagen, d.h. neben die *non profit*-Organisationen könnten *for profit*-Organisationen treten, die sich in Konkurrenz zu NGOs um Aufträge im Bereich der humanitären Hilfe bewerben. Im Kontext von Debatten um die Effizienz, Neutralität und Politisierung humanitärer Hilfe wirft eine derartige Entwicklung weitere Fragen für das „Geschäft mit der Hilfe“ auf.

### 3 Weitere Probleme und Dilemmata humanitärer Hilfe

Im zweiten Teil des Bandes werden Dilemmata wie beispielsweise das Spannungsfeld zwischen Politik und Neutralität sowie Zusammenarbeit, Professionalisierung und Standardbildung im Bereich der humanitären Hilfe thematisiert.

#### *Politik und Neutralität*

Im Hinblick auf das Verhältnis von humanitärem Handeln und Politik können drei Positionen unterschieden werden (Minear 2001). Die erste Position wird vom ICRC repräsentiert und sieht die humanitäre und die politische Sphäre als strikt voneinander getrennt. Authentische humanitäre Organisationen müssen demnach neutral gegenüber politischen Angelegenheiten sein. Eine zweite Position, die beispielsweise von der US-amerikanischen NGO Catholic Relief Services übernommen wird, erkennt an, dass Konfliktsituationen und die Bereitstellung humanitärer Hilfe immer inhärent politisch sind. Dennoch verpflichtet sich CRS, sich unparteilich zu verhalten. Die dritte Position hält weder Neutralität noch Unparteilichkeit für möglich und betont die Wichtigkeit, sich auf die Seite der Armen und Unterdrückten zu stellen. Minear (2001) nennt hier als Beispiel mennonitische Gruppen.

*Jeanette Schade* betont, dass es sich bei der Neutralität humanitärer NGOs in Kriegs- und Nachkriegssituationen in vielerlei Hinsicht um einen frommen Wunsch handelt. Sie beschreibt das Potential unerwünschter Nebenwirkungen von Hilfe in Konfliktsituationen. So könne z.B. die von NGOs verteilte Nahrungsmittelhilfe dazu benutzt werden, opponierende Bevölkerungsteile abhängig und damit gefügig zu machen. Den Hilfsorganisationen bliebe demzufolge nichts anderes übrig, als sich mit den Dilemmata der Hilfe und mit den komplexen Anforderungen an Neutralität auseinanderzusetzen.

*Thomas Gebauer* geht einen Schritt weiter und bezeichnet die Neutralität von NGOs in der humanitären Hilfe als Illusion. Er kritisiert die Entpolitisierung und Kommerzialisierung der humanitären Hilfe sowie die Kooperation von Hilfsorganisationen mit Geberstrukturen und der UN. Dadurch fiele den Hilfsorganisationen die Rolle von Reparaturbetrieben zu und sie wirkten als Agenturen der Ideologiebildung. Gebauer plädiert daher dafür, einen über das individuelle moralische Motiv hinausreichenden politischen Begriff von Hilfe zu entwickeln, der die strukturellen Ursachen von Not in den Blick nimmt. Die Repolitisierung des humanitären Engagements sei unbedingt nötig, weil die Unabhängigkeit einer eigenständigen gesellschaftspolitischen Vision bedürfe.

### *Professionalisierung*

Im Hinblick auf die Professionalisierung der humanitären Hilfe sind folgende Aspekte zu unterscheiden: Management-Kapazitäten, technisches Wissen, Kontextwissen und Personalführung. Allerdings ist das Konzept der Professionalisierung im Kontext der humanitären Hilfe umstritten (Minear 2002: 153). Das Feld ist hier von Widersprüchlichkeit gekennzeichnet. Einerseits konkurrieren die Organisationen um Mittel und Personal und man kann von einer „Industrie“ bzw. einem „Markt“ (Klein/Harford 2005) sprechen, andererseits engagieren sich die MitarbeiterInnen unabhängig von finanziellen Anreizen und oft unter großem Risiko für Leben und Gesundheit (vgl. Minear 2002; Frantz 2005; Roth 2006). Im Hinblick auf die Personalpolitik müssen die Organisationen zahlreiche Fragen lösen:

„What should be the relative balance between well-informed generalists and technical specialists? Should agencies develop in-house competence or rely on outside consultants? What incentives would encourage seasoned officials to remain in field assignments rather than steering top talent into headquarter assignments? What can be done to develop institutional memory in the face of high rates of personnel turnover? Should an agency develop ‚signature‘ sectoral or geographic expertise or instead seek to become identified with more comprehensive and global competence? ... How can greater competence within an international NGO ‚flagship‘ agency be transmitted to, and shared by, local counterparts?“ (Minear 2002: 165)

*Tobias Debiel* und *Monika Sticht* kommen in ihrem Beitrag zu dem Ergebnis, dass sich die Bedeutung und das Profil humanitärer NGOs in den vergangenen zwanzig Jahren grundlegend gewandelt haben. Sie stellen fest, dass sich über Zusammen-

schlüsse und Netzwerkbildung Oligopole auf dem Markt für humanitäre Hilfsleistungen herausgebildet haben und sich diese *global players* mediengewandt auf den Spendenmärkten positionieren. Dadurch seien sie von zwei Seiten der Gefahr der Instrumentalisierung ausgesetzt: einerseits von Seiten der Gewaltakteure, andererseits von Seiten der militärischen Akteure. Aus diesem Grund habe die Rolle des barmherzigen Samariters ausgedient, an dessen Stelle professionelles, wohl informiertes Handeln treten müsse, u.U. sogar ein Heraushalten aus Katastrophen, falls die Gefahr einer Instrumentalisierung durch Gewaltakteure oder das Militär überhand nimmt.

### *Standardbildung*

Die zunehmende Professionalisierung der humanitären Hilfe lässt sich einerseits an der Einrichtung von Studiengängen abschätzen, andererseits hat sie ihren Niederschlag in der Erarbeitung von Standards gefunden. Eine große Rolle spielt hier das *SPHERE Project*, das 1997 auf Initiative des Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR) und von InterAction, einer Koalition amerikanischer humanitärer Organisationen, gestartet wurde (siehe die Dokumentation im Anhang dieses Bandes). In Zusammenarbeit von NGOs, dem Internationalen Roten Kreuz und Roten Halbmond, interessierten Geberländern sowie UN-Organisationen entwickelte dieses Projekt Standards in zentralen Bereichen der humanitären Hilfe, die dazu beitragen, die Qualität der geleisteten Hilfe sowie die Verantwortlichkeit der Organisationen gegenüber den Hilfsempfängern, Mitgliedern und Spendern zu vergrößern. Die Standards basieren auf den Menschenrechten und damit existierenden internationalen Gesetzen und auf zwei Grundüberzeugungen: Einerseits sollen alle möglichen Schritte unternommen werden, um menschliches Leiden zu lindern, und zweitens haben diejenigen, die von Katastrophen betroffen sind, ein Recht auf ein würdevolles Leben und damit auf Hilfe. Bei SPHERE handelt es sich um einen breiten Kooperationsprozess, eine Verpflichtung zu Qualität und Verantwortlichkeit sowie um ein Handbuch. Weiterhin führt SPHERE Trainingsprogramme durch.

SPHERE stellt aber nur ein Beispiel für Bemühungen dar, die Qualität und Rechenschaft der humanitären NGOs zu verbessern. Hilhorst (2002) unterscheidet vier verschiedene Ansätze, die sie folgendermaßen typisiert: den Organisationsmanagement-Ansatz, den Rechts-Ansatz, den Kontingenz-Ansatz und den Eigentümer-Ansatz. Während diese Ansätze weder einander ausschließen noch inkompatibel sind, setzen sie doch unterschiedliche Schwerpunkte. So konzentriert sich der Organisationsmanagement-Ansatz beispielsweise auf Prozeduren (Finanzierung, Projektplanung), und SPHERE repräsentiert den Rechtsansatz, der die Menschenrechte betont. Der Kontingenz-Ansatz hingegen stellt die Komplexität der jeweiligen Situation in den Vordergrund, während der Eigentümer-Ansatz sich darum bemüht, die lokalen Kräfte einzubinden und zu stärken. All diese Ansätze sollen zu einer größeren Effizienz, Transparenz und Verantwortlichkeit beitragen.

Die Einführung von Standards wird allerdings auch problematisiert. Diese könnten beispielsweise auf Kosten ethischer und politischer Dimensionen techno-

kratische Bemühungen in den Mittelpunkt stellen. Sie könnten die Unabhängigkeit von NGOs beeinträchtigen und zum Missbrauch von humanitärer Hilfe in der Außenpolitik führen und den Ausschluss von neuen Organisationen erleichtern, insbesondere solcher Organisationen, die den institutionellen Anforderungen der Standardisierung nicht gewachsen sind (NGOs des „Südens“). Dies kann sich auch in einer Abwertung von lokalen Angeboten und Erfordernissen der NGO-Arbeit niederschlagen (Hilhorst 2002: 201).

### *Stärkung lokaler Kapazitäten*

Während es eine starke rhetorische Verpflichtung gibt, lokale Institutionen zu stärken, waren humanitäre Hilfsorganisationen bisher erfolgreicher im Hinblick auf die Verteilung von Hilfsgütern als in der Stärkung lokaler Kapazitäten (Minear 2001: 55). Die Stärkung lokaler Kapazitäten ist zudem eine klassische Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit. Auch im Hinblick auf humanitäre Krisen sind Kooperation mit und Förderung von lokalen Akteuren erforderlich. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass in humanitären Krisen zunächst die lokalen Individuen und Institutionen Hilfe leisten, bevor die internationalen Hilfsorganisationen und ihre MitarbeiterInnen eintreffen. Darüber hinaus kann die internationale Hilfe humanitäre lokale und regionale Traditionen untergraben, wie es zum Beispiel in Afrika der Fall war (Minear 2001: 60).

*Brigitte Fahrenhorst* bilanziert in ihrem Beitrag die Bedeutung der Entwicklungspolitik im Hinblick auf Krisenprävention. Sie zeigt auf, dass in der Entwicklungspolitik neben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung die Berücksichtigung der Menschenrechte eine zunehmend zentrale Rolle spielt. An zahlreichen Beispielen für die Aktivitäten von NGOs in Konfliktregionen (z.B. Friedenserziehung, Trainings, Konfliktanalysen etc.) macht sie das Verhältnis zwischen Nord- und Süd-NGOs deutlich und kommt dabei zu dem Ergebnis, dass NGOs des Nordens bei Gewaltkonflikten im Süden mit ihnen fremden Situationen konfrontiert sind, Konflikte ungenau analysieren, die jeweilige Kultur übergehen und daher zuweilen unangemessene Konzepte und Ansätze verfolgen.

Anderson (1999) betont, dass Hilfsorganisationen Kriege zwar weder verhindern noch beenden, aber dass internationale Hilfe Konflikte dadurch verschlimmern könne, indem sie Spannungen zwischen Gruppen verstärkt und Verbindungen zwischen Gruppen schwächt. Andererseits kann internationale Hilfe aber auch dazu beitragen, die Spannungen abzubauen und Verbindungen zwischen Gruppen zu stärken. Es muss also darum gehen, lokale Organisationen und ihre Expertise in Koalitionen und Verhandlungen einzubeziehen und ihnen Ressourcen zugänglich zu machen. Damit handelt es sich – ebenso wie bei der Koordination – um das Teilen von Macht, Ressourcen, Medienaufmerksamkeit und Verantwortung.

### *Kooperation und Koordination*

In den Bereichen der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit treffen zahlreiche Akteure aufeinander, die durchaus um Ressourcen und Einfluss konkurrieren. Angesichts der Kritik an der Verschwendung von Mitteln ist es daher von zentraler Bedeutung, Initiativen zu koordinieren, um Doppelungen zu vermeiden. Die Frage ist dann jedoch, wer die Koordination übernehmen soll. Minear (2002) identifiziert sechs Kernelemente, die Koordination ermöglichen oder verhindern: Informationsaustausch, konkurrierende Macht und Autorität, der Wunsch nach einem Organisationsprofil, die Kosten der Koordinationsbemühungen, problemangemessene Strukturen und die Notwendigkeit von Führung. Er kommt zu dem Ergebnis, dass seit 1992 große Fortschritte im Bereich von Informationsaustausch, Planung und Führung gemacht wurden. Allerdings unterminiert die Konkurrenz zwischen den Organisationen nach wie vor die Zusammenarbeit (Minear 2002: 33).

Minear stellt fest, dass es mittlerweile zwar mehr Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren der humanitären Hilfe gibt, dass die Fortschritte im Bereich der Identifizierung und Veränderung von Strukturen jedoch nach wie vor recht begrenzt sind (2002: 144). Seiner Ansicht nach leidet die Lösung struktureller Fragen unter generellem Zeitmangel der Organisationen und dem anhaltenden Mangel an Konsens über strukturelle Veränderungen. Unverändert bleiben seiner Ansicht nach folgende Herausforderungen:

„Managing the interface with the political, capitalizing on newfound interest by the UN Security Council, finding a modus vivendi for relating to the military, reducing the inhumane impacts of economic sanctions, nurturing more productive relations with the media, and functioning in situations of extreme insecurity.“ (Minear 2002: 144)

*Bodo von Borries* beschreibt die Voraussetzungen für erfolgreiche strategische Partnerschaften sowie Möglichkeiten und Grenzen solcher Partnerschaften in Krisenprävention bzw. Friedensförderung auf Grundlage der Erfahrungen der entwicklungspolitischen Arbeitsgruppe Friedensentwicklung. Er plädiert für eine Multiakteursperspektive und unterscheidet unterschiedliche Typen strategischer Partnerschaften (Lernpartnerschaften, operative und politische Partnerschaften), die in der Praxis häufig eine Mischung dieser unterschiedlichen Ziele verfolgen. Strategische Partnerschaften können potentiell auf komplexe Situationen und auf unterschiedlichen politischen Ebenen reagieren und daher größere Wirkungschancen haben. Aufgrund ihrer allgemeinen Interessensunterschiede sowie der Konkurrenzsituation um öffentliche Mittel sind widersprüchliche Handlungsweisen zwischen NGOs nicht ausgeschlossen. Strategische Partnerschaften gibt es auch zwischen Nord und Süd; hier sind Vertrauen und Transparenz (d.h. Offenlegung der Interessen) wichtig. Von Borries betont, dass ein Mehr an strategischer und abgestimmter Planung nicht zu einer stärkeren Dominanz des Nordens führen darf.

*Jens Matthes* legt mit seinem Erfahrungsbericht zur Operation Lifeline Sudan ein Beispiel für eine strategische Partnerschaft vor. In Krisengebieten wie dem Südsudan werden Hilfsorganisationen nicht von einer Staatsmacht, sondern von bewaffneten nichtstaatlichen Gruppen kontrolliert. Dadurch stehen sie im oben beschriebenen

nen Spannungsfeld zwischen Neutralität und Instrumentalisierung. Jens Matthes zeigt, dass es in bestimmten Konstellationen daher sinnvoll sein kann, die praktischen Fragen der humanitären Hilfe und auch des *monitoring* mit den bewaffneten nichtstaatlichen Gruppen unmittelbar auszuhandeln und vertraglich festzuhalten. Im Mittelpunkt des Beitrags stehen die humanitären Grundregeln. Jens Matthes kommt zu dem Ergebnis, dass die Grundregeln hauptsächlich ein Instrument zur Verteidigung des operativen Freiraums der Hilfsorganisationen waren. Es wurde versucht, Menschenrechts- und Schutzkomponenten einzubauen, die allerdings in den späteren Jahren nur halbherzig verfolgt wurden. Das Programm sei daher unter seinem eigentlichen Potential geblieben, angesichts der Machtverhältnisse zwischen den Hilfsorganisationen und den bewaffneten Gruppen habe es aber keine Alternative gegeben.

Die Dokumentation in Anhang des Bandes ergänzt die Berichte der Praktiker. Bei der Auswahl der neun Dokumente war es uns wichtig, den Selbstverständigungsprozess auf nationaler Ebene, die Standardbildung auf nationaler und internationaler Ebene sowie die Positionen unterschiedlicher Akteure (z.B. NGOs, Bundesregierung, säkulare und religiöse Organisationen) auf nationaler und internationaler Ebene zu dokumentieren.

#### **4 Dominanz des Nordens? Perspektiven von NGOs aus Norden und Süden**

Der dritte Teil des Bandes wirft Schlaglichter auf die Praxis und die Ziele von NGOs in Konflikt- und Postkonfliktsituationen. Dabei werden die unterschiedlichen Perspektiven von NGOs aus dem Süden und von NGOs des Nordens deutlich. Aktivistinnen beschreiben Praxis und Ziele von NGOs, die sich in u.a. in Südafrika, Israel, Palästina und dem Südkaukasus für Friedensförderung und Konfliktlösung einsetzen.

Während alle Autoren und Autorinnen des Bandes die Bemühungen um friedensschaffende und konfliktlösende Maßnahmen beschreiben, werden in einigen Beiträgen unterschiedliche Perspektiven auf Terrorismus und Gewalt deutlich, auf die es hinzuweisen gilt. Bernedette Muthien erinnert daran, dass während des Apartheid-Systems diejenigen, die es bekämpften, vom Staat als „Terroristen“ bezeichnet wurden, während die – von vielen westlichen Staaten unterstützten – Befreiungskämpfer ihrerseits den südafrikanischen Staat als „terroristisch“ bezeichneten. Auch viele Befreiungsbewegungen in den ehemaligen Kolonialstaaten kritisieren den Terrorismus ihrer staatlichen Gegner und dehnen diese Begriffsverwendung auf Strukturen aus, die sie für Leid, Elend und Tod verantwortlich machen. Auch die Auseinandersetzung mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt ist – was nicht wundert – von unterschiedlichen Sichtweisen geprägt. Fadwa Al-Labadi verwendet den Begriff Märtyrer, der – wie sie ausführt – dem muslimischen Glauben entsprechend all diejenigen umfasst, die während eines Krieges oder bewaffneten Kampfes getötet wurden, unabhängig davon, ob sie sich an diesem Kampf, z.B. als Selbstmordattentäter, beteiligten oder ob es sich um unschuldige Zivilisten handelt. In diesem Zusammenhang verweist sie darauf, dass sich die Selbstmordattentäter als Widerstandskämpfer verstehen. Als nicht-gewalttätige politische Aktivistin wurde

Al-Labadi, die sich in dem israelisch-palästinensischen Jerusalem Link beteiligt, ein Jahr unter Hausarrest gestellt und verbrachte während der ersten Intifada einen Monat im Gefängnis.

Jenseits der Erfahrungskontexte eines staatlichen Gewaltmonopols in demokratischen Rechtsstaaten erzeugen derartige Perspektiven von AktivistInnen aus Süd-NGOs auf Terrorismus und Gewalt Irritationen unserer normativen Ansprüche auf Gewaltlosigkeit und Zivilität. Es gilt die mit diesen Irritationen verbundene Herausforderung zivilgesellschaftlicher Selbstgewissheiten der Gesellschaften des Nordens zu erkennen und ernst zu nehmen. An diesen Herausforderungen divergierender Erfahrungskontexte haben sich die normativen Standards von Menschen- und Bürgerrechten, aber auch die Praxis deeskalierender, friedensschaffender und konfliktlösender Maßnahmen zu bewähren. Roland Roth macht in seinem Beitrag darauf aufmerksam, dass auch die staatlich ausgeübte Gewalt westlicher Staaten – wie z.B. in Abu Ghraib oder Guantanamo – aus einer menschen- und bürgerrechtlichen Perspektive problematisiert werden muss. Die Irritation zentraler und unverzichtbarer normativer Grundverständnisse hat offenbar längst auch das Zentrum der westlichen Demokratie erreicht.

*Bernedette Muthien* von der südafrikanischen NGO Engender geht auf Konflikt(lösung) im globalen Süden ein. Sie fokussiert insbesondere auf die Situation in Südafrika und beschreibt die Ziele und Arbeitsweise von Engender. Die Gründung dieser NGO ging auf die Beobachtung zurück, dass verschiedene Bereiche der südafrikanischen Zivilgesellschaft normalerweise nicht miteinander kommunizierten und zusammenarbeiteten. In Südafrika wie auch anderswo sei es jedoch notwendig, Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Gruppen, die sich mit Frieden und Konfliktlösung, wirtschaftlichen Fragen, Menschen- und Frauenrechten beschäftigen, auszuweiten und zu vertiefen. Ein wichtiges Ergebnis dieser beginnenden Kooperation war die Reform der Sicherheitspolitik im demokratischen Südafrika. Ein langer Verhandlungsprozess, an dem viele Parteien beteiligt waren, schlug sich in einer Neudefinition des Sicherheitsbegriffs nieder – weg von einem Verständnis von nationaler Sicherheit, hin zu einem Konzept von menschlicher Sicherheit. Dieser Prozess war mit der politischen Anerkennung verbunden, dass die größte Bedrohung der südafrikanischen Sicherheit nicht von einem Nachbarland ausgeht, sondern von der Armut im eigenen Lande. Die NGO Engender möchte dazu beizutragen, gleichberechtigte, gerechte und gewaltlose Gesellschaften in Südafrika und anderswo zu schaffen. Dazu engagiert sich die NGO aktiv in Partnerschaften mit anderen NGOs und sozialen Bewegungen auf lokaler und internationaler Ebene.

*Sarai Aharoni* beschreibt in ihrem Beitrag die Bemühungen einer lokalen NGO israelischer Frauen, *gender mainstreaming* in alle Lösungsversuche des bewaffneten israelisch-palästinensischen Konflikts zu integrieren. Aus Angst, politisiert zu werden, hatte die israelische Frauenbewegung es lange vermieden, sich mit dem anhaltenden Konflikt auseinanderzusetzen. Sarai Aharoni zeigt, dass die Sicherheitsresolution 1325 der israelischen Frauenbewegung eine Gelegenheitsstruktur bietet, öffentliches Bewusstsein für eine Geschlechterperspektive auf Abrüstung und Sicherheitsfragen herzustellen. Über einen lokalen Diskurs zur nationalen Sicherheit im Kontext der zweiten Intifada soll Bewusstsein über deren Auswirkungen auf israeli-

sche Frauen und Mädchen, aber auch für deren Bedürfnisse hergestellt werden. Dazu dokumentierte die NGO Geschichten von Frauen und führte Befragungen unter israelischen Bürgerinnen (Jüdinnen und Palästinenserinnen) durch. Die Ergebnisse wurden auf der 49. Sitzung der Commission on the Status of Women im März 2005 in New York präsentiert. Weiterhin will die NGO konkrete Mechanismen für den Einbezug israelischer Frauen in Friedensverhandlungen und auch in deren Implementierung entwickeln.

Dieser Beitrag wird ergänzt durch *Fadwa Al-Labadi*, die aus einer palästinensischen Perspektive auf die Rolle von Zivilgesellschaft und Frauenorganisationen im Friedensprozess eingeht. Al-Labadi beschreibt zunächst die Lebensbedingungen von PalästinenserInnen, die sich insbesondere für Frauen verschlechtert haben. Wie auch von Sarai Aharoni geschildert, hat die Militarisierung der Gesellschaft sich in einem Anstieg von Gewalt gegen Frauen niedergeschlagen. Wie Sarai Aharoni hebt auch Fadwa Al-Labadi die besondere Rolle von Frauen im Friedensprozess hervor, von dem sie bislang weitgehend ausgeschlossen sind. Al-Labadi stellt die Arbeit der 1994 gegründeten Organisation *Jerusalem Link* vor, einem Frauenfriedensprojekt, das aus zwei Frauenzentren besteht: dem palästinensischen Jerusalem Center for Women, das sich in Ost-Jerusalem befindet, sowie dem israelischen Frauenzentrum Bat Shalom in West-Jerusalem. Beide Zentren sind unabhängig voneinander, kooperieren aber eng miteinander. Zum Beispiel haben sie die UNO und die EU gemeinsam aufgefordert, eine ständige Frauenkommission mit Mitgliedern aus Israel, Palästina und aus der internationalen Gemeinschaft zu schaffen, die sich mit der Situation im Nahen Osten beschäftigt.

*Selmin Çalıŝkan* berichtet über die NGO *medica mondiale*, die seit 14 Jahren in Bosnien und Afghanistan Arbeit mit kriegstraumatisierten Frauen und Mädchen leistet. Die Organisation wurde 1992 von Dr. Monika Hauser gegründet, die während des Bosnienkriegs gemeinsam mit bosnischen Kolleginnen ein Therapiezentrum für Frauen und Mädchen in Zentralbosnien eröffnete. Die Projekte von *medica mondiale* verfolgen eine Doppelstrategie, direkte Unterstützungs-, Aufklärungs- und Bewusstseinsarbeit wird mit frauenpolitischer Menschenrechtsarbeit kombiniert. Durch die Sensibilisierung unterschiedlichster gesellschaftlicher AkteurInnen sollen langfristige, positive Veränderungen für Frauen in den jeweiligen Ländern erreicht werden. Da sexualisierte Gewalt gegen Frauen in den meisten Ländern aufgrund patriarchalischer Gesellschaftsstrukturen ein gesellschaftliches Tabu ist, sei eine öffentliche Anerkennung des Erlebten für die Heilung der Überlebenden unerlässlich. Am Beispiel der militärischen Intervention in Afghanistan zeigt Çalıŝkan, dass militärische Sicherheit allein Frauen und Mädchen nicht nützt. Sie benötigen vielmehr einen umfassenden Schutz von Übergriffen (auch durch Helfer und Soldaten!) in der öffentlichen und privaten Sphäre. Dies mache die politische Partizipation von Frauen in Friedensverhandlungen, aber auch die Fortbildung und Aufklärung von MitarbeiterInnen von internationalen NGOs in Bezug auf geschlechts-, kultur- und konfliktsensible Maßnahmen notwendig. Wie auch in anderen Beiträgen wird die Bedeutung der UN-Resolution 1325 betont.

Nach dem 11. September 2001 wird international über den Südkaukasus vor allem ein sicherheitspolitischer Diskurs geführt. *Walter Kaufmann* analysiert die Rolle

von NGOs bei der Bearbeitung von Konflikten im Südkaukasus. Neben der positiven Rolle und dem Potential von NGOs geht er auch auf Defizite ein. So sieht Kaufmann ein Problem in der politischen Unbestimmtheit vieler Initiativen. Das relativ niedrige Niveau der politischen Analyse einiger NGOs bremse die notwendige Diskussion zu Verantwortung und zur Bestimmung legitimer und illegitimer Interessen in den Konflikten; die Auseinandersetzung mit den strukturellen Grundlagen der Konflikte finde oft nicht statt. Kaufmann kritisiert die Ausrichtung vieler NGO-Aktivitäten auf die Programme von Geberorganisationen. Diese Konjunkturabhängigkeit vom „NGO-Markt“ führe dazu, dass sich manche Konfliktregionen vor (nicht selten uneffektiven) NGO-Aktivitäten kaum retten könnten, während andere Regionen trotz erheblichen Handlungsbedarfs vernachlässigt würden.

## 5 Danksagungen

Dieser Band wäre in dieser Form nicht möglich gewesen ohne die redaktionelle Koordination, technische Begleitung und das gründliche Textlektorat von Jutta Höhne. Ihr gilt daher zu allererst unser Dank. Für Beratung und Hinweise zum dokumentierenden Textanhang des Bandes danken wir Ulla Mikota und Peter Runge von VENRO, für die Erstellung des Glossars danken wir Marius Haberland.

Der größte Teil der Beiträge des Bandes wurde in einer ersten Fassung während eines zweitägigen Workshops „NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik“ vorgestellt und diskutiert, der im Rahmen des Kongresses „Dominanz des Nordens? Akteure und Praxisfelder internationaler Zivilgesellschaft“ am 02./03. Juli 2004 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung stattfand. Unser Dank gilt daher den Veranstaltern des Kongresses und seinen Förderern: Veranstalter waren die Arbeitskreise „Soziale Bewegungen“ und „Verbände“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), das Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen und das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Die Veranstaltung wurde gefördert durch die Friedrich Ebert Stiftung, die Heinrich Böll Stiftung (insbesondere Beate Adolf sowie Gitti Hentschel vom Feministischen Institut), die Hans-Böckler-Stiftung, die Otto Brenner Stiftung, das WZB und den Verein Aktive Bürgerschaft. Besonderer Dank für die Hilfe bei der Organisation des Workshops gilt Claudia Neusüß und Anja Löwe für die Betreuung der ausländischen Gäste im Umfeld des Kongresses.

## Literatur

- Aal, Pamela/Miltenberger, Daniel/Weiss, Thomas G.: Guide to IGOs, NGOs, and the Military in Peace and Relief Operations. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2000
- Anderson, Mary B.: How Aid can Support Peace – Or War. Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1999
- Boserup, Ester: Women's Role in Economic Development. London: Allen & Unwin, 1970

- Braidotti, Rosi/Charkiewicz, Ewa/Hausler, Sabine/Wieringa, Saskia: *Women, the Environment and Sustainable Development: Towards a Theoretical Perspective*. London: Zed Books, 1994
- Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*. Bonn und Wiesbaden: Bundeszentrale für politische Bildung und VS Verlag, 2005
- De Waal, Alex: *Famine Crimes. Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. Oxford/Bloomington und Indianapolis: African Rights & The International African Institute, 1997
- Frantz, Christiane: *Karriere in NGOs. Politik als Beruf jenseits der Parteien*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2005
- Ghodsee, Kristen: *Examining „Eastern“ Aid: Muslim Minorities and Islamic Nongovernmental Organizations in Bulgaria*. In: *Anthropology of East Europe Review* 23(2005)2
- Goudge, Paulette: *The Whiteness of Power. Racism in Third World Development and Aid*. London: Lawrence and Wishart, 2003
- Hancock, Graham: *Lords of Poverty. The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*. New York: The Atlantic Monthly Press, 1989
- Heins, Volker: *Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen*. Opladen: Leske + Budrich, 2002
- Hilhorst, Dorothea: *Being Good at Doing Good? Quality and Accountability of Humanitarian NGOs*. In: *Disasters* 26(2002)3, S. 193-212
- Jefferys, Anna: *Giving Voice to Silent Emergencies*. In: *Humanitarian Exchange* (2002)20, S. 2-4. <http://www.odihpn.org/documents/humanitarianexchange020.pdf> (Stand 24.05.2006), 2002
- Klein, Ansgar/Walk, Heike/Brunnengräber, Achim (2005): *Mobile Herausforderer und alternative Eliten. NGOs als Hoffnungsträger einer demokratischen Globalisierung (einleitender Beitrag)*. In: *Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hg.): NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 400*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2005, S. 10-77
- Klein, Michael/Harford, Tim: *The Market for Aid*. Washington, DC: International Finance Corporation (World Bank Group), 2005
- Levitt, Mathew A.: *The political economy of middle east terrorism*. In: *Middle East Review of International Affairs* 6(2002)4. <http://meria.idc.ac.il/journal/2002/issue4/jv6n4a3.html> (Stand 07.09.2006), 2002
- Messner, Dirk: *Entwicklungspolitik nach 1989: instabile Weltordnung – globale Interdependenzprobleme – Legitimationskontexte*. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 18(2005)1, S. 24-34
- Miner, Larry: *The Humanitarian Enterprise. Dilemmas and Discoveries*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 2002
- Ogata, Sadako: *The Turbulent Decade. Confronting the Refugee Crises of the 1990s*. New York: Norton, 2005
- Rieff, Philip: *A Bed for the Night. Humanitarianism in Crisis*. New York: Simon and Schuster, 2002
- Roth, Silke: *Humanitäre Hilfe – Zugänge und Verläufe*. In: *Kreutzer, Florian/Roth, Silke: Transnationale Karrieren. Biografien, Lebensführung und Mobilität*. Wiesbaden: VS-Verlag, 2006, S. 100-119
- de Torrente, Nicolas: *Humanitarian Action Under Attack: Reflections on the Iraq War*. In: *Harvard Human Rights Journal* 17(2004) Spring, S. 1-30. <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss17/torrente.shtml> (Stand 21.05.2006), 2004

- UN Office for the Coordination for Humanitarian Affairs (2004): The Humanitarian Decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the Last Decade and Into the Future (2 Bände). New York: United Nations, 2006
- Vaux, Tony: The Selfish Altruist. Relief Work in Famine and War. London und Sterling: Earthscan, 2001
- Weiss, Thomas G./Collins, Cindy: Humanitarian Challenges and Interventions. Boulder, Co.: Westview, 2000

## **Teil 1**

# **Menschliche Sicherheit, Menschenrechte, Friedensförderung und die Arbeit von NGOs**

# Menschliche Sicherheit – Nachdenkliches zu einem Referenzrahmen

*Claudia von Braunmühl*

In jüngerer Zeit hat der Begriff menschliche Sicherheit zunehmende Anziehungskraft auf ein breites Spektrum politischer Akteure ausgeübt, denen er sich als Referenzrahmen für ein mindestens ebenso breites Spektrum politischer Zielsetzungen anzubieten scheint. Die folgenden Überlegungen möchten diese Funktionszuweisung in Frage stellen. Nach einer kurzen Rekapitulation der Entstehungsgeschichte des Konzepts werden Verteidigungs- und Entwicklungspolitik auf der einen, Globalisierungskritik auf der anderen Seite hinsichtlich ihres Umgangs mit dem Topos vorgestellt. Vor dem Hintergrund des von Mark Duffield vorgelegten kritischen Deutungsrahmens von menschlicher Sicherheit und der von den internationalen Frauenbewegungen erkämpften strategischen Einbettung der Sicherheitsbelange von Frauen in einen Menschenrechtsdiskurs wird die Frage nach der Eignung von menschlicher Sicherheit als Referenzrahmen für emanzipatorische Politik erneut aufgeworfen und negativ beschieden.

## 1 Eine kleine Diskursgeschichte

Sehr bald nach dem Ende des Kalten Krieges begann unter nun neuen Vorzeichen eine Debatte über die Frage, was Sicherheit ausmacht, wer bedroht ist und von wem Bedrohung ausgeht. Schon früh hat sich die Schule der *Critical Security Studies* mit dem überkommenen, der Realistischen Schule der Internationalen Politik verbundenen Konzept von Sicherheit auseinandergesetzt und eine Dezentrierung des analytischen Rahmens fort von Staaten hin zu Gesellschaften und Individuen (*societal security*) postuliert (Buzan 1991). Dem ging eine Debatte in Kanada voran, in der eine breite Koalition sozialer Bewegungen (Friedensinitiativen, Ersteinwohnergruppen, Umweltverbände, Dritte-Welt-Organisationen, Gewerkschaften, Frauenbewegung und Kirchen) in dem Begriff menschliche Sicherheit zu einem Konsens (*counter consensus*) gegen die bis Ende der 1980er Jahre dominierende, vom Kalten Krieg genährte Sicherheitskonzeption fand. Ohne expliziten Bezug auf die sozialen Bewegungen hatte sich die kanadische Regierung die neue diskursive Figur relativ rasch zu Eigen gemacht und ihre Außen- und Sicherheitspolitik in einem Gesamtdesign von menschlicher Sicherheit entworfen. Zugleich formulierte sie einen entsprechenden Anspruch an die vom Eise des Kalten Krieges befreiten Vereinten Nationen.

Innerhalb der UN war es vorrangig das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP, das den Begriff aufnahm. Den Rahmen dafür bildete der erstmals 1990 herausgebrachte „Bericht über die menschliche Entwicklung“. Dabei ging es

UNDP darum, der erhofften und nun für möglich gehaltenen Aufwertung der Vereinten Nationen in einer neuen Weltordnungspolitik ein Konzept von Entwicklung zugrunde zu legen, das über gesamtwirtschaftlich aggregierte Wachstums- und Einkommensindikatoren hinausreicht. Dem jährlich erscheinenden „Bericht über die menschliche Entwicklung“ wuchs neben dem von der Weltbank verantworteten Weltentwicklungsbericht eine wichtige Bedeutung für die Perzeption globaler Entwicklungen und Strukturen zu. Zudem hatte UNDP rasch die Notwendigkeit einer Neubegründung entwicklungspolitischer Transferleistungen und des Erhalts der entsprechenden Agenturen erkannt.

Generell wird auf den UNDP-Bericht von 1994 als autoritative Quelle in Sachen menschlicher Entwicklung verwiesen und eine seitdem konsistente Fortentwicklung des Konzepts suggeriert. Der Bericht formuliert das „neue Konzept für Entwicklungszusammenarbeit in der Ära nach dem Kalten Krieg“ (UNPD 1994: iii) unter dem zum neuen Paradigma erhobenen Begriff menschliche Sicherheit aus. Es gelte, eine Verlagerung vorzunehmen „von der ausschließlichen Betonung territorialer Sicherheit hin zu einer viel stärkeren Betonung der Sicherheit des Menschen, von der Sicherheit durch Rüstung zu Sicherheit durch nachhaltige menschliche Entwicklung“ (ebd.: 30).

Die weiteren Berichte indes nehmen das Thema nicht wieder auf, flechten den Begriff menschliche Sicherheit auch selbst bei Themen kaum mehr ein, die 1994 emphatisch als integraler Bestandteil von menschlicher Sicherheit bzw. als deren Bedrohung verortet worden waren. Erst 1999 finden wir einen Rückgriff auf die Definitionen von 1994, dies im Zusammenhang mit dem Topos „Globalisierung mit menschlichem Antlitz“ (UNPD 1999: iii) und einer Bedrohungsliste, die von Arbeitsplatzverlust über den Zusammenbruch der Finanzmärkte, AIDS und globaler Erwärmung bis zu weltumspannenden Verbrechersyndikaten reicht. Ein Jahr später ist der Begriff wieder verschwunden. Dieselbe Risikoliste wird nun zum Gegenstand einer auf Menschenrechte bezogenen Politik, denn „Rechte machen aus Menschen bessere ökonomische Akteure“ (UNPD 2000: iii), und begrifflich als „persönliche Sicherheit“ (ebd.: 35 ff.) gefasst.

In Japan, dem zweiten OECD-Land, das menschliche Sicherheit als Rahmen regierungsamtlicher Politik formulierte, war es das pazifistische, aus buddhistischen Zusammenhängen heraus Anfang 1996 gegründete Toda Institute for Global Peace and Policy Research, das mit seinem Dialog-Projekt „Menschliche Sicherheit und Global Governance“ Einfluss auf die nationale Diskurs-Agenda erlangte. Ende 1998 initiierte der japanische Premierminister den beim Generalsekretär der Vereinten Nationen angesiedelten „Trust Fund for Human Security“, den die japanische Regierung regelmäßig alimentiert. Ebenfalls auf Initiative der japanischen Regierung wurde im Umkreis des Millenniumsgipfels des Jahres 2000 der Vorschlag einer unabhängigen Kommission für menschliche Sicherheit eingebracht. Im Januar 2001 nahm die Kommission unter der doppelten Leitung durch die Japanerin Sadako Ogata, ehemalige Direktorin des UN-Flüchtlingshilfswerks, und den indischen Wirtschaftswissenschaftler und Nobelpreissträger Amartya Sen bei führender finanzieller Beteiligung Japans ihre Arbeit auf. Seit Mai 2003 liegt der umfassende Bericht der Kommission vor (Commission on Human Security 2003).

Die Kommission fügt den Vorgaben des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, sich mit *freedom from fear*, also mit aus Krieg und gewalttätig ausgetragenen Konflikten resultierender Unsicherheit, und mit *freedom from want*, also Problemlagen von Armut und Unterentwicklung, auseinanderzusetzen, noch die Auseinandersetzung mit *freedom to take action on one's own behalf* hinzu. Sie siedelt ihre Arbeit um die Doppelstrategie *protection* und *empowerment* im Dienst von Überleben, Existenzsicherung und Würde an. Das Verhältnis von menschlicher Sicherheit, menschlicher Entwicklung und Menschenrechten, das in den UNDP-Berichten eher diffus bleibt, ist in dem Bericht klarer umrissen: „Menschliche Sicherheit bewegt sich im Rahmen des Menschenrechtsgedankens und definiert den Bedarf an Sicherheiten, der unentbehrlich ist zum Erlangen von menschlicher Entwicklung.“ (Commission on Human Security 2003: 9) Bei menschlicher Sicherheit handelt es sich, so die Kommission, um ein „deskriptives Konzept“, das eine „wichtige Klasse von Menschenrechten“ umreißt und insbesondere zu Zeiten entwicklungsbedrohlicher Problemlagen komplementär zu menschlicher Entwicklung zu sehen ist. Der Bericht selber nimmt dann eine Bündelung von Bedrohungslagen vor und beschreibt sie ausführlich: Bedrohungen, die aus Krieg- und Nachkriegszeiten resultieren, aus Migrationsbewegungen, aus ökonomischen Krisen sowie unzureichender Versorgung mit Gesundheit und Bildung. Er greift sodann auf UN-Konventionen und Resolutionen, Expertisen, Sonderberichte, UN-moderierte Politikprozesse u.ä. zurück und mahnt deren Einhaltung und Umsetzung an.

Ende 2004 legte ein von Kofi Annan einberufenes Expertengremium den Bericht „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“ vor, der, jetzt noch deutlicher unter dem Eindruck der Nachwirkungen des 11. September 2001, neue Sicherheitsbedrohungen ausformuliert. In dem Bericht wird ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Armut und Bürgerkriegen hergestellt und somit, mit Bezug gleichermaßen auf menschliche Sicherheit wie die Sicherheit von Staaten, Armutsbekämpfung in einen sicherheitspolitischen Rahmen eingefügt (Vereinte Nationen 2004). Der wenige Monate später, im März 2005 mit Blick auf die Millenniumserklärung vorgelegte Bericht „In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All“ hingegen erwähnt den Begriff menschliche Sicherheit nur einmal und verbleibt im Übrigen weitgehend in der von Amartya Sen geprägten Rhetorik eines Freiheitsbegriff, der die volle Entfaltung der im Menschen angelegten Fähigkeiten zum Inhalt hat (United Nations General Assembly 2005).

Der kleine Überblick macht deutlich, dass der Begriff menschliche Sicherheit im System der Vereinten Nationen durchaus nicht übereinstimmend und konsistent eingeführt ist, sondern als Teil diskursiver Strategien ein wechselvolles Schicksal erfährt.

## 2 Politikfelder des Diskurses um menschliche Sicherheit

Es sind vorrangig drei Politikfelder, in denen in unterschiedlicher Weise auf die Neu-Definition des Sicherheitsbegriffs insgesamt bzw. in Sonderheit auf menschliche Sicherheit Bezug genommen wird. Die Rede ist von Verteidigungspolitik, Ent-