

## **Humanitärer Kongress Wien - 21. Oktober 2011**

Keynote Speech / Rainer Lucht Diakonie Katastrophenhilfe Deutschland

### **Zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC) – Wird humanitäre Hilfe immer mehr ein Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik?**

Ich möchte mit zwei vielleicht provozierenden Bemerkungen beginnen:

1. Obwohl wir hier in einem humanitären Kongress sind, möchte ich das Thema aus einem breiteren Winkel betrachten. Denn es geht auch um das Militär und die Politik. Und es betrifft mehr zivile Akteure als nur die HH. Erst in diesem größeren Kontext ist es besser zu verstehen und wir können als „Humanitäre“ fundiert dazu stellen, statt uns auf der Insel der humanitären Prinzipien zurückzuziehen.
2. Worum geht es bei der zivil-militärischen Kooperation? Hinter den viel verwendeten Begriffen wie Stabilisierung, Sicherheits- oder Friedensoperationen geht es im Kern um Krieg, oder modern ausgedrückt um bewaffneten Konflikt verschiedener Intensität. Zivil-militärischen Kooperation ist ein Instrumentarium der modernen Kriegsführung, genauer: wie man in neuen Konfliktszenarien erfolgreicher Krieg führen und beenden kann.

Es ging nach dem Ende des Kalten Krieges und dem erfolgreichen Vormarsch der Globalisierung nicht mehr um den klassischen Krieg von Armeen. Das Militär sollte neue, ungewohnte Aufgaben übernehmen. Es sollte die Kontrolle und Ordnung in den unruhigen Regionen der ehemals Dritten und Zweiten Welt wiederherstellen helfen. Hier war eine neue Weltunordnung von wirtschaftlicher Not, sozialem Elend, Machtkämpfen und Staatszerfall entstanden, mit folgenden Ergebnissen: unkontrollierbare Regime, bewaffnete Aufständen, terroristische Bewegungen und Bürgerkriege. Es war die Geburtsstunde einer neuen Außen- und Sicherheitspolitik:

- Die mächtigen westlichen Staaten, oft über Militärallianzen und durch den UN-Sicherheitsrat abgesegnet, setzten auf „robuste“ Militärinterventionen. Sie sollten sogenannte „Unruhefaktoren“ eliminieren, diese Gebiete wieder unter Kontrolle bringen, verlässliche Staatsgebilde etablieren und die Bevölkerung befrieden. Weil dafür die militärische Vernichtung des Gegners bei weitem nicht ausreichten, ergänzte und verknüpfte man sie mit einem ganzen Strauß ziviler und politischer Aktivitäten sowie Hilfs-, Aufbau und Entwicklungsmaßnahmen. Diese Strategie wurde als „comprehensive approach“(CA) eingeführt.
- Dem Militär wurden neue, ungewohnte zivil-militärische Aufgaben zugeordnet. Es musste als ausländisches Militär in der Bevölkerung Akzeptanz erzielen und wichtige zivile Akteure, darunter auch Hilfsorganisationen, zur Zusammenarbeit gewinnen. Außerdem sollte umfassendere Informationen über die Gegner und das Umfeld gewonnen und für seinen militärischen Schutz und Aktion genutzt werden. Dies wurde das neue Feld der zivil-militärischen Kooperation und Koordination.

Vorreiter der Strategie des CA war und ist die USA infolge ihrer Rolle als militärische Weltordnungsmacht. Die Strategie ist ein weltweiter Exportartikel geworden. In der NATO, in den Staaten, die sich durch die „Partnership for Peace“-Kooperation der NATO annähern, in der EU, in den neuen robusten „integrierten“ Militäreinsätzen der UN, ja sogar in traditionell neutralen Staaten sind diese oder ähnliche Strategien angenommen und CIMIC-Konzepte eingeführt worden, darunter auch in Österreich. Viele würden gerne deren Herkunft, die US-Vaterschaft, verleugnen, aber sie ist offenkundig.

Niemand verkörpert sie besser als David Petraeus, ehemaliger US-General nun CIA-Direktor. Das von ihm mitverfasste Lehrbuch „Aufstandbekämpfung“ - über die erfolgreiche Zerschlagung von Aufstandsbewegungen in sogenannten Gastländern - ist überall zur Pflichtlektüre für das Militär dieses neuen Typus geworden. Das Lehrbuch benutzt erfreulicherweise eine sehr klare Sprache, während viele Gefolgsleute das oft nicht tun..

- So seine Sicht zur Einbindung der Bevölkerung und ziviler Akteure: *The military's „task is to build trusted networks. This is the true meaning of “hearts and minds“... “Hearts” means persuading people that their best interests are served by counterinsurgency success. “Minds” means convincing them that the force can protect them and that resisting it is pointless. Note that neither concerns whether people like Soldiers and Marines. Calculated self-interest, not emotion, is what counts...(These networks) displace enemy networks, which forces enemies into the open, letting military forces seize the initiative and destroy the insurgents ...Trusted networks include local allies, community leaders, and local security forces ...they should also include nongovernmental organizations, other friendly or neutral non state actor...”*
- Zur Kooperation mit Hilfsorganisationen: *“... Many NGOs...do not want to be too closely associated with military forces because they need to preserve their perceived neutrality...cooperation may involve a shared analysis of the problem, building a consensus that allows synchronization of military and interagency efforts. The military's role is to provide protection, identify needs, facilitate civil military operations...”*
- Und zur Rolle der humanitären Hilfe im Konflikt: *“There is no such thing as impartial humanitarian assistance or civil military operations in counterinsurgency. Whenever someone is helped, someone else is hurt, not least the insurgents. So civil and humanitarian assistance personnel often become targets. Protecting them is a matter not only of providing a close-in defense, but also of creating a secure environment...”*<sup>1</sup>

Solche Logik hat zwangsläufig Auswirkungen auf zivile Hilfsorganisationen und Hilfe. Wer sich ihr einmal unterwirft, kann schwerlich Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit akzeptieren. Alles wird danach beurteilt: nützt es oder schadet es uns?

- Wer Hilfe an die Bevölkerung leistet und damit Einfluss gewinnt und wertvolle Informationen erwirbt, ist ein wichtiger Faktor im Konflikt.
- Entweder die Hilfsorganisation nützt als Kooperationspartner und Informant oder sie wird unliebsam, ja gefährlich, wenn er sich dem verweigert oder gar mit dem Feind Kontakt hat oder sich dessen verdächtig macht.

Politik und Militär haben verschiedenste Anstrengungen unternommen, Hilfsaktivitäten und -organisationen an dieses Boot heran- bzw. in dieses Boot hineinzuziehen. Alle gehen in die gleiche Richtung, natürlich mit Unterschieden. Was in Afghanistan machbar ist, unterscheidet sich vom Kosovo. Was in Deutschland oder den USA durchsetzbar ist, ist nicht dasselbe wie in Österreich. Was man mit Hilfsorganisation A erreichen kann, geht nicht mit B. Ich erwähne nur einige Trends:

1. *Militär als Helfer*: Das intervenierende Militär leistet selbst Not- oder Aufbauhilfen. Das geht von Lebensmittelverteilung über Quick-impact-projects bis zum Häuserbau. Es ist der Weg der direktesten Kontrolle und Präsenz, aber vom zivilen Hilfssektors heftig kritisiert. Soldaten als Helfer in einer „humanitären Mission“ ist dennoch immer wieder ein verlocken-

---

<sup>1</sup> Headquarters Department of the Army (2006), *Counterinsurgency*, A-26, A-46, A-47.

des Mittel, um im Heimatland Unterstützung für den Militäreinsatz zu bekommen. Daneben gibt es die offizielle Position des „last resort“: Militär soll nur dann HH leisten, wenn es keine zivilen Alternativen gibt.

2. *CIMIC & zivile Counterparts*: Das Militär und andere staatliche Ressorts vergeben spezielle Mittel an private Kontraktor, zivile staatliche Organisationen oder gefügte NROs. Ihre Programme werden direkt mit dem Militär abgestimmt und die Counterparts sind in zivil-militärische Strukturen fest eingebunden.
3. *Militärischer Schutz*: Das Militär bietet Hilfsorganisationen seinen Schutz gegen Bedrohungen der Gegenseite an. Dies führt dazu, dass sie ihre Hilfsprogramme und ihr Operationsgebiet mit dem Militär abstimmen und damit Partei im Konflikt ergreifen.
4. *Einflussnahme auf NROs*: Politik und Militärs wirken auf NROs mit stärkeren Bindungen an die Politik und Abhängigkeiten von staatlichen Gebern ein, damit sie in ihren Hilfsprogrammen und öffentlichen Positionen soweit wie möglich mit ihnen „an einem Strang zu ziehen“.
5. *Arbeitsteilung und Komplementarität*: Das Militär akzeptiert die Arbeitsteilung mit zivilen Hilfsorganisationen, gewinnt sie dafür für die Idee der Komplementarität und der Abstimmung der beiden Bereiche.
6. *Zivil-militärische Koordination und Informationsaustausch*: Wo NRO ihre Unabhängigkeit und Neutralität nach außen bewahren wollen und keine offene Kooperation möglich ist, etabliert man Informationsaustausch, Kontakt und Koordination und versucht, dies zu institutionalisieren.

Nicht zu vergessen: Politik und Militär begleiten diese Anstrengungen mit massiven Lobbyaktivitäten. Sie laden permanent Hilfsorganisationen zu Foren, Konferenzen, Workshops und Trainingsveranstaltungen ein, Es soll die Annäherung fördern und zu gemeinsamen Zielsetzungen und praktischen Verbindungen zwischen zivilen und militärischen Akteuren führen.

Nicht zu vergessen: Um zivile Beteiligung an solchen Militäreinsätzen zu gewinnen, debattiert man auf anspruchvollem Niveau. Konzepte wie „menschliche Sicherheit“ „Schutzverantwortung“ (responsibility to protect) und „Stabilisierung fragiler Staaten“ werden vorgetragen. Förderung von Local Ownership, Zivilgesellschaft, Menschenrechte und Konfliktprävention sind wichtige Argumente. Es geht um Versprechen von Sicherheit für humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklung. Alles gewinnende Themen. Sie spielen besonders in Hilfsorganisationen mit weitergehenden Zielen eine wichtige Rolle spielen und machen sie empfänglich.

Die Reaktion der NROs ist recht divers wegen ihrer Abhängigkeiten und vor allem ihrer Mandate. Denn etliche verbinden Humanitäre Hilfe mit Entwicklung, Menschenrechten und Friedensförderung. Und sie verändert sich je nach der politischen Situation daheim und im Konfliktland. Nehmen wir als Beispiel Afghanistan:

1. 2003 forderten mehr als fünfzig NROs von der NATO die Ausweitung ihres Mandats und mehr Truppen zum Schutz der humanitären und Aufbauarbeit gegen noch vorhandene Rebellen. Andere NRO lehnten bewaffneten Schutz und Einmischung des Militärs in die HH ab und zogen sich zeitweise wegen der Bedrohungen aus Afghanistan zurück.
2. Zahlreiche NRO und Netzwerke lehnten die Beteiligung an den zivil-militärischen Provincial Construction Teams ab, andere NRO akzeptierten die Zusammenarbeit unter „unabhängiger ziviler Leitung“

3. Einige NRO lehnten strikt staatliche Finanzierung durch am Konflikt beteiligte Regierungen ab, viele andere finanzierten ihre Arbeit fast völlig mit solchen Mitteln – selbst wenn sie konditioniert waren –, aber betonten weiterhin ihre Unabhängigkeit und Neutralität. Viele von ihnen befürworteten zivil-militärische Arbeitsteilung.
4. Mit der zunehmenden kritischen Öffentlichkeit und verschlechternden Sicherheitslage in Afghanistan fordern nun wieder mehr NROs Distanz zum Militär, berufen sich auf ihre Akzeptanz durch die begünstigte Bevölkerung und die humanitäre Prinzipien, deren Geltung sie nun auch auf Aufbau- und Entwicklungsarbeit ausdehnen – in der Hoffnung, von allen Konfliktparteien respektiert zu werden und weiter arbeiten zu können.

Damit zurück zu der Fragestellung: Welchen Einfluss hat diese Entwicklung auf die Hilfsorganisationen und besonders die humanitären Akteure?

1. Der Einfluss der neuen Sicherheitspolitik auf die Hilfsorganisationen hat zugenommen, wegen ihren Abhängigkeiten, aber noch mehr wegen ihrer Empfänglichkeit für die außen vorgebrachten Sicherheits-, entwicklungspolitischen und Menschenrechtsargumente und -ideale. Das gilt v.a. für Multimandatsorganisationen. Zugleich sind die rein humanitären, ihre Prinzipien verteidigenden Hilfsorganisationen immer mehr in eine Minderheitsposition geraten.
2. Weil viele Hilfsorganisationen mit dem intervenierenden Militär ins Land strömen, mit ihm kooperieren oder unter seinem Schutzschirm arbeiten, bekommen nicht nur sie, sondern auch andere Organisationen den Stempel, ergänzende „soft power“ zur „hard power“ des Militärs zu sein. Auch sie verlieren Akzeptanz, ihr Zugang wird schwerer und sie werden immer mehr zu weichen Angriffszielen.
3. Oft sind es erst die realen Misserfolge, Wirkungen und Schattenseiten der Militärintervention, der Widerstand und die öffentliche Opposition, die Hilfsorganisationen zum Nachdenken bringen und zu mehr kritischer Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zurückbewegen.

Nun zur viel wichtigeren Fragestellung: Hilft dieser neue Ansatz besser den Menschen in Not?

- Er wäre gut, wenn er ohne Risiko und Ausschluss Hilfe für die Bevölkerung brächte. Aber wenn die Hilfe dorthin fließt, wo das Militär die Kontrolle ausübt oder ausüben will und dafür von den Begünstigten Wohlverhalten und Kooperation verlangt bzw. ihr von der Gegenseite dafür Bestrafung droht, was dann?
- Er wäre gut, wenn er der Bevölkerung die gewünschte Sicherheit böte. Wenn er aber mit Übergriffen und willkürlicher Gewalt verbunden, weder dauerhaft noch zuverlässig bleibt, was dann?
- Er wäre gut, wenn er zu einer nachhaltigen Verbesserung ihrer Lebensbedingungen führen würde. Aber wenn Armut und Abhängigkeit weiterhin das Leben der Mehrheit der Bevölkerung bestimmen, was dann?
- Er wäre gut, wenn er zu echtem inneren Frieden und Versöhnung führen würde. Wenn er aber neue Konflikte schafft oder bestehende verschärft und die Bevölkerung spaltet, was dann?
- Er wäre gut, wenn er zu einem Rechtsstaat und Selbstbestimmung führen würde. Wenn aber diese „Staatsgebilde“ auf Willkür und Bereicherung aufbauen und die Kontrolle und Abhängigkeit von außen bleiben, was dann?

Kurzum: er wäre überzeugend, wenn er echte menschliche Sicherheit und Solidarität als sein Ziel hätte. Wenn aber dahinter wirtschaftliche und politische Eigeninteressen der mächtigen Staaten und ihre Sicherheitsinteressen den Hauptantrieb bilden, dann ist das Boot dieser Sicherheitspolitik weder tragfähig noch stabil. Bei so vielen Schwachstellen, Lecks und viel zu geringer Auf-

nahmekapazität wäre Werbung für solch ein Boot und erst recht die Mitfahrt höchst gefährlich. Man müsste verantwortlicher Weise seine Grundüberholung, wenn nicht eine Neuplanung und -bau fordern.

Dieser Debatte über den Widerspruch zwischen den großen Ansprüchen und Versprechungen dieser Politik und ihren realen Ergebnissen und Interessen müssen wir uns alle stellen. Aus der Bilanz der Militärinterventionen mit CA und CIMIC im Gepäck – Somalia, DRC, Balkan, Afghanistan, Irak, Libyen - kommen wir zu gemischten bis erschreckenden Ergebnissen. Sie sollten alle zum tieferen Nachdenken anregen:

- Die Politik, die instabile „multinationale Protektoratsregime“ geschaffen hat, die am seidenen Faden hängen, von außen ohne Ende gestützt werden.
- Das Militär, das auf dem fremden Terrain völlig überfordert worden ist, sich verschlissen hat und am Ende ohne wirklichen Erfolg abziehen muss. Auch all die Rezepte des zivilmilitärischen Outreach haben ihm nicht über die anderen Handicaps hinweg geholfen.
- Die zivile Hilfsorganisationen, die zunächst gutgläubig diesem Fahrwasser folgten und sich in diese Mission einbinden ließen. Mit der Ernüchterung durch die Realität müssen sie ihre Ziele im politischen Kontext neu überdenken und ihre Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit wiedergewinnen.

Und schließlich die humanitären Organisationen, die sich defensiv auf ihre kleiner werdende Insel der humanitären Prinzipien zurückgezogen haben. Sie sollten ihre politische Umgebung besser verstehen lernen und ihr ins Auge schauen und sich mit mehr Mut mit Argumenten auf dieses Meer hinauswagen. In der öffentlichen Debatte könnten sie so nicht nur ihr humanitäres Gewicht und Prinzipien Interesse besser verteidigen, sondern auch in dem großen Meer positiv Einfluss nehmen.