

AIPA 4/2004

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Stephan Klingebiel und Katja Roehder

Militär und Entwicklungspolitik in
Post-Konflikt-Situationen



Lehrstuhl für Internationale Politik
Universität zu Köln

ISSN 1611-0072

AIPA 4/2004

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Stephan Klingebiel und Katja Roehder

Militär und Entwicklungspolitik in
Post-Konflikt-Situationen

ISSN 1611-0072

Herausgeber:

Lehrstuhl für Internationale Politik

Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln

Druck:

Hausdruckerei der Universität zu Köln

Redaktionelle Bearbeitung:

Sabine Janatschek

Köln 2004

ABSTRACT

„Keine Entwicklung ohne Sicherheit“ wird immer mehr zu einem entwicklungspolitischen Paradigma, das neue Handlungsweisen in der Entwicklungspolitik erforderlich macht. In Deutschland und bei anderen Gebern gab es in der Vergangenheit eine erkennbare Distanz zwischen entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren und ihren Aufgaben. Diese Distanz hat sich in den vergangenen Jahren rasch verringert. Die damit verbundenen Konsequenzen sind allerdings noch nicht ausreichend reflektiert und diskutiert worden. Die vorliegende Studie behandelt die Chancen und Risiken entwicklungspolitisch-militärischer Zusammenarbeit aus der Sicht der Entwicklungspolitik, des Militärs und der entwicklungspolitischen und humanitären Nichtregierungsorganisationen (NROs). Anschließend identifizieren und erläutern die Autoren vier Kategorien entwicklungspolitisch-militärischer Schnittstellen, und sie erarbeiten Strategien und Empfehlungen für die Gestaltung des Verhältnisses der Entwicklungspolitik zu militärischen Akteuren in Post-Konflikt-Situationen.

Stefan Klingebiel

Dr., ist Leiter der Abteilung Armutorientierte Entwicklung, regionale Integration und Governance des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn.

Katja Roehder

Dipl.-Sozialwirtin, ist als Gutachterin im Bereich Entwicklungs- und Sicherheitspolitik am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn tätig.

INHALT

1	Hintergrund und Ausgangsbedingungen	1
2	Legitimität von militärischen Einsätzen als Voraussetzung für Entwicklungspolitik in Post-Konflikt-Situationen.....	3
3	Sichtweisen verschiedener Akteure	5
4	Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen	7
5	Fallbeispiele zur Debatte über entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen.....	9
6	Entwicklungspolitische Positionsbestimmung, Strategiemodelle und Empfehlungen.....	11
6.1	Entwicklungspolitisches Engagement in Post-Konflikt- Situationen: Interesse an kohärenten Ansätzen.....	11
6.2	Strategische Modelle und sensible Bereiche.....	12
6.2.1	Strategische Modelle	12
6.2.2	Sensible Bereiche	15
6.3	Empfehlungen für die Entwicklungspolitik.....	17
7	Literatur.....	18

Militär und Entwicklungspolitik in Post-Konflikt-Situationen¹

1 Hintergrund und Ausgangsbedingungen

„Keine Entwicklung ohne Sicherheit“ wird immer mehr zu einem entwicklungspolitischen Paradigma, das neue Handlungsweisen in der Entwicklungspolitik erforderlich macht. In Deutschland und bei anderen Gebern gab es in der Vergangenheit eine erkennbare Distanz zwischen entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren und ihren Aufgaben. Diese Distanz hat sich in den vergangenen Jahren rasch verringert. Die damit verbundenen Konsequenzen sind allerdings noch nicht ausreichend reflektiert und diskutiert worden.

Das sich wandelnde Verhältnis von Entwicklungspolitik und Militär gerät aus mehreren Gründen ins Blickfeld. Erstens gibt eine Reihe „lang anhaltender Nachkriegssituationen“ (*protracted crises*), die de facto durch treuhänderische Herrschaftsverhältnisse – und damit über militärische Aufgaben hinausgehende Funktionen – charakterisiert sind (z.B. Kosovo, Afghanistan, Irak). Hier geht es häufig um Stabilisierungsanstrengungen im Hinblick auf die fragile Sicherheit, Bemühungen

1 Die Studie wurde im Juli 2004 im Rahmen der Vortragsreihe "Sicherheit und Entwicklung in Post-Konflikt-Situationen" am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln vorgestellt. Das Manuskript hierzu wurde im Juni 2004 abgeschlossen.

um die Wiederherstellung von effektiver Staatlichkeit sowie den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau. Internationale Friedensmissionen sind in diesem Zusammenhang zu einem erheblichen und zunehmenden Teil mit *Nation-building*-Aufgaben betraut.

Zweitens möchte Entwicklungspolitik stärker konstruktiven Einfluss auf Post-Konflikt-Situationen nehmen. Sie erwartet zum Teil sogar Beiträge der Sicherheitspolitik oder befürwortet bzw. fordert militärisches Eingreifen. So rief beispielsweise die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Entsendung von Friedenstruppen nach Darfur/Sudan auf (Frühjahr 2004). Und in Afghanistan tätige internationale Nichtregierungsorganisationen haben in einem Appell eine Ausweitung des ISAF (*International Security Assistance Force*)-Mandats gefordert (2003).

Drittens erwarten und fordern andere Politikfelder, v.a. Außen- und Sicherheitspolitik, in zunehmendem Maße die aktive Beteiligung der Entwicklungspolitik in Post-Konflikt-Situationen. Die Begründung liefern die Erfahrungen früherer Militäreinsätze: „Bei nahezu allen größeren Einsätzen ist auf militärische Effizienz ziviles Chaos gefolgt“, heißt es in der vom Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vorbereiteten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS).

Viertens rückt aufgrund der zunehmenden Zahl von Auslandseinsätzen, in denen die Bundeswehr unmittelbar involviert ist, das gesamte Spektrum deutscher Politiken und ihrer Handlungsmöglichkeiten ins Blickfeld.

Afghanistan, der Balkan, Liberia, der Sudan und für verschiedene Geber auch der Irak sind aktuelle Fallbeispiele für diese Trends. Die Weltbank-Analyse *Breaking the Conflict Trap* (Collier et al. 2003) belegt ebenfalls das enge Wechselverhältnis von entwicklungspolitischem und militärischem Engagement. Der Bericht geht sogar davon aus, dass Entwicklungspolitik Risiken in Post-Konflikt-Situationen in einem Umfang vermindern helfen kann, der eine Verringerung von Militärpräsenz erlaubt.

2 Legitimität von militärischen Einsätzen als Voraussetzung für Entwicklungspolitik in Post-Konflikt-Situationen

Für die Debatte über das entwicklungspolitisch-militärische Verhältnis in Nachkriegssituationen spielt die Mandatierung und damit die Legitimierung von Militäreinsätzen eine wichtige Rolle. Dies gilt beispielsweise für das entwicklungspolitische Engagement einiger Geber im Irak und die deutsche Debatte über den Charakter, den der deutsche Wiederaufbaubeitrag in Kunduz/Afghanistan haben soll.

Die Notwendigkeit von mandatierten militärischen Einsätzen wird heute überwiegend anerkannt.² Strittig diskutiert und vielfach abgelehnt werden präemptive Interventionen und andere Militäraktivitäten, die ohne ausreichendes Mandat erfolgen und daher völkerrechtlich nicht ausreichend legitimiert sind. Grundsätzlich können in der Praxis drei Kategorien militärischer Operationen unterschieden werden (vgl. Bothe 2003, 24 f.):

1. Autonome, unilateral entschiedene staatliche Gewalt ohne Legitimierung durch das UN-System. Beispiel: Militärintervention im Irak im Jahr 2003.
2. Militärische Operationen mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrates.³
3. Friedensstreitkräfte der UN mit klassischen Mandaten der Beobachtung, Pufferfunktion und der Hilfeleistung zur Wiederherstellung effektiver Staatsgewalt.

Im Zusammenhang mit den UN-Friedensoperationen (Kategorie 2 und 3) wird darüber hinaus von unterschiedlichen Typen militärischer Friedensmissionen gesprochen, die ihre Legitimität aus Kap. VI oder Kap. VII der UN-Charta schöpfen (vgl. Kühne 2003; Debiel 2002):

2 Siehe hierzu beispielsweise aus entwicklungspolitischer Sicht Collier et al. (2003, 163 ff.).

3 Hierunter fällt auch die *Operation Enduring Freedom*, die vom UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 1368 zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus legitimiert wurde.

- Traditionelles *peacekeeping*, das auf Konsens und Neutralität beruht sowie nur Möglichkeiten zur Selbstverteidigung eröffnet (etwa auf dem Sinai in den 50er und auf Zypern Mitte der 60er Jahre).
- Multidimensionales *peacekeeping*, das die Dynamik von Prozessen einbezieht und die Ausweitung von Aufgaben im nicht militärischen Bereich vorsieht (z.B. in Namibia 1989/90 und Kambodscha 1992/93).
- Robustes *peacekeeping* oder *peace enforcement*, das auch die Anwendung von militärischer Gewalt ermöglicht (z.B. in Somalia).
- *Peace-support-and-governance*-Operationen, bei denen zusätzlich die Übernahme politischer und administrativer Aufgaben von großer Bedeutung sind (z.B. im Kosovo und in Ost-Timor).

Internationale militärische Friedensmissionen werden demnach zunehmend mit *nation-building*-Aufgaben betraut.⁴ Die konkrete Ausgestaltung der UN-Friedensoperationen variiert dabei erheblich. Das betrifft auch die Frage, wie stark militärische und zivile Aktivitäten (einschließlich Wiederaufbau) dort als Aufgaben umrissen werden und inwieweit der Schutz der Zivilbevölkerung im Mandat enthalten ist (vgl. ICISS 2001). Sie hängt aber neben dem Mandat auch von den jeweils zur Verfügung stehenden Kapazitäten einer Mission ab, wie sich bei problematischen Einsätzen gezeigt hat (vgl. Kühne 2003; Debiel 2002). Der Report der Brahimi-Kommission im Auftrag des UN-Generalsekretärs aus dem Jahr 2000 geht im Detail auf die Erfahrungen aus UN-Friedensmissionen ein und mahnt eine stärkere Bedeutung der zivilen Seite von Friedensmissionen an.⁵

4 Zur Debatte über *nation building* siehe Hippler (Hg.) 2004.

5 Im Jahr 2000 wurden die Ergebnisse und Empfehlungen der so genannten Brahimi-Kommission veröffentlicht (Brahimi 2000). Die Kommission hatte im Auftrag des Generalsekretärs die Aufgabe, Vorschläge zur politischen, militärischen, finanziellen, personellen und organisatorischen Verbesserung vorzulegen, um UN-Friedensmissionen erfolgreicher und glaubwürdiger zu gestalten. Der Report mahnt Reformen an, um die Gesamtfähigkeiten der UN zur schnellen und effektiven Durchführung von UN-Einsätzen und modernen multidimensionalen Friedensmissionen zu erhöhen. Der Report unterstreicht, dass Friedensmissionen komplexe Aufgaben darstellen, die weit über reine militärische Ansätze hinausgehen. Er schlägt daher u.a. *Integrated Mission Task Forces* (IMTFs) als wichtigen *department*-übergreifenden Mechanismus vor, um Friedensmissionen bei der Planung und Durchführung zu unterstützen. Eine erste IMTF wurde im Fall von Afghanistan gebildet. Eine von verschiedenen Gebern beim *King's College* (London) in Auftrag gegebene

Die Art des militärischen Engagements ist auch für entwicklungspolitische Entscheidungen von entscheidender Relevanz. Für die Entwicklungspolitik sollte daher grundsätzlich die Legitimität und das völkerrechtliche Mandat außer Frage stehen, bevor im Zusammenhang mit militärischen Einsätzen beispielsweise eine Beteiligung am Wiederaufbau erfolgt.⁶

3 Sichtweisen verschiedener Akteure

Nationale Faktoren wie die Nähe bzw. Distanz der Entwicklungspolitik zur Außenpolitik, der Anteil der Humanitären Hilfe bzw. Nothilfe an der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sowie die Tradition und Erfahrung mit Interventionen des jeweiligen Militärs beeinflussen das entwicklungspolitisch-militärische Verhältnis.

Eine engere Kooperation der Akteure birgt aus *entwicklungspolitischer Sicht* vor allem das erhebliche Risiko, kurzfristigen militärischen Strategien untergeordnet zu werden. Chancen bieten sich jedoch u.a. durch einen verstärkten Einfluss der Entwicklungspolitik auf gesamtpolitisches Handeln sowie durch eine verbesserte Sicherheitslage als Rahmenbedingung etwa für den zivilen Wiederaufbau im jeweiligen Land.

Das *Militär* ist im Bereich der neuen Friedensmissionen wie auf dem Balkan und in Afghanistan zunehmend selbst in die Durchführung genuin ziviler Aufgaben involviert. Im Rahmen der Konzeption „Zivil-Militärische Zusammenarbeit“ (ZMZ) der Bundeswehr bzw. CIMIC (*civil-military cooperation*) im NATO-Raum führt das Militär strategisch (im Sinne von *force protection*) und routinemäßig zivile Wiederaufbauprojekte durch, die in den entwicklungspolitischen Bereich hinein wirken. Die erhoffte Akzeptanzerhöhung militärischer Präsenz steht dabei im Vor-

ne Studie hat sich im Jahr 2003 mit den Erfahrungen mit Friedensoperationen drei Jahre nach dem Brahimi-Report auseinander gesetzt. Die Studie bestätigt im Kern die Ergebnisse des Brahimi-Reports; sie hebt allerdings deutlicher die große Bedeutung der zivilen Dimension von Friedensmissionen hervor (vgl. King's College 2003).

6 Siehe hierzu z.B. auch die Position des BMZ (BMZ 2004, 10 f.).

dergrund, das Militär befürchtet aber auch das Risiko einer Verwässerung des militärischen Mandats (*mission creep*).

Entwicklungspolitische und humanitäre Nichtregierungsorganisationen (NROs) haben sich über die in der Humanitären Hilfe angestoßene Debatte intensiv mit der Problematik des zivil-militärischen Verhältnisses auseinandergesetzt. Insbesondere europäische NROs lehnen im Hinblick auf die Grundsätze der Neutralität und Unparteilichkeit eine Kooperation mit militärischen Akteuren weitgehend ab und kritisieren eine Vermischung von militärischen und zivilen Aspekten.

Tabelle 1: Chancen und Risiken entwicklungspolitisch-militärischer Zusammenarbeit aus der Sicht verschiedener Akteure		
Akteur	Chancen	Risiken
Entwicklungspolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Sicherheit und Stabilität als Voraussetzung für die Entwicklung des betroffenen Landes - Sicherheit als Voraussetzung für entwicklungspolitisches Engagement - Konstruktiver Einfluss auf sicherheitspolitische Strategien - Einfluss auf Arbeitsweisen militärischer Akteure in entwicklungspolitisch relevanten Bereichen - Gesamtpolitisch kohärentes Vorgehen unter Berücksichtigung entwicklungspolitischer Gesichtspunkte 	<ul style="list-style-type: none"> - Gefahr, dass sich Entwicklungspolitik einer militärischen Strategie und kurzfristigen politischen Überlegungen unterordnet - Sicherheitsrisiko, wenn Entwicklungspolitik zur Zielscheibe wird - Ggf. Legitimierung und Begünstigung von Militärinterventionen - Risiko öffentlicher Kritik im Sinne von „Entwicklungspolitik leistet Militärhilfe“ - Ressourcen werden vom „Kerngeschäft“ (d.h. langfristige Aufgaben) abgezogen - Ressourcen für nichtzivile Aufgaben können nicht als <i>Official Development Assistance</i> (ODA) gemeldet werden - Regionale Neuausrichtung der Entwicklungspolitik - Entwicklungspolitische Prinzipien können nicht eingehalten werden
Militär	<ul style="list-style-type: none"> - Größere Akzeptanz durch die lokale Bevölkerung durch besser geplante zivile Aktivitäten - Zugriff auf zusätzliche (EZ-) Ressourcen (finanzielle, beratende, durchführende) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vor Ort Verwässerung des militärischen Mandats (<i>mission creep</i>), wenn zivile Aufgaben zunehmen - Forderungen nach größerer Offenlegung militärischer Strategie gegenüber Dritten - Parallelität von Kommandostrukturen und ggf. Einschränkung militärischer Entscheidungsfreiheit
NRO	<ul style="list-style-type: none"> - Komplementäres und effektives Vorgehen in akuten Krisen durch rein subsidiäre Hilfe des Militärs - Fallweise sicheres Umfeld für die Durchführung von Projekten und Programmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Verlust der Unparteilichkeit und Neutralität - Sicherheitsrisiko (NRO als <i>soft target</i>) - Verschiebung von Finanzmitteln hin zu Ländern, in denen Militärintervention durchgeführt werden

4 Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen

Die Schnittstellen und Überlappungen zwischen Entwicklungspolitik und Militär bzw. der Sicherheitspolitik haben in den letzten Jahren sprunghaft zugenommen. Sie lassen sich vier Kategorien zuordnen (vgl. Klingebiel/Roehder 2004):

1. *Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik.*

Grundsätzlich sind für entwicklungspolitische Akteure in den meisten Post-Konflikt-Situationen die durch militärische Maßnahmen erreichte Stabilität und Sicherheit entscheidende Rahmenbedingungen für den Wiederaufbau. In aktuellen Konflikten kommt folgender Aspekt hinzu: Hilfsorganisationen werden als Vertreter internationalen Engagements zunehmend zu so genannten *soft targets* und zu direkten Zielscheiben für lokale Konfliktparteien. Dies spitzt sich beispielsweise in Afghanistan und im Irak durch die Vermischung militärischer und ziviler Aktivitäten durch internationale Konfliktparteien zu.

2. *Strategische Planung und Konzeption.*

- *Ressortübergreifende Zusammenarbeit und Mechanismen:* Sie dienen dem Informationsaustausch und der Entwicklung gemeinsamer Strategien der verschiedenen Politikbereiche. Das BMZ kann so etwa Einfluss auf übergreifende Konzepte der Bundesregierung und die Gestaltung von Länderstrategien nehmen, wie z.B. bei der Gestaltung des Wiederaufbauteams in Kunduz und die Mandatierung der entsprechenden militärischen Komponente. Mechanismen der Zusammenarbeit sind u.a. der Bundessicherheitsrat, Ressortbesprechungen sowie besondere ressortübergreifende Kooperationen, z.B. die Abstimmung im Rahmen des deutschen Beitrags zum G8-Afrika-Aktionsplan (GAA).
- *Zielgerichtete Einbindung und Unterordnung von Entwicklungspolitik in kurzfristige politische und militärische Strategien:* Hier geht es insbesondere um die weitreichende Nutzung von Instrumenten der Entwicklungspolitik, aber

auch der Humanitären Hilfe, im Rahmen militärischen Vorgehens, z.B. bei *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Afghanistan.

3. *Finanzierung von nichtzivilen Maßnahmen und Einsätzen sowie von zivilen Aktivitäten, die vom Militär durchgeführt werden.*

- *Entwicklungspolitik finanziert nichtzivile Maßnahmen und Einsätze:* Verschiedene aktuelle Beispiele stellen vor dem Hintergrund traditioneller entwicklungs-politischer Aufgaben und Tätigkeiten eine signifikante Grenzverschiebung dar. Z.B. wurden aus bislang nicht ausgezahlten Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) 5 Mio. € zur Unterstützung des ECOWAS-Militäreinsatzes in Liberia zur Verfügung gestellt (2003). Im November 2003 wurde von der EU beschlossen, eine *Peace Facility for Africa* einzurichten (zunächst 250 Mio. €), die vorübergehend aus EEF-Mitteln gespeist und zur Finanzierung von nichtzivilen Friedensmissionen in Afrika genutzt werden soll.
- *Entwicklungspolitik finanziert zivile Aktivitäten von Militär:* Zu nennen ist vor allem die BMZ-Unterstützung von CIMIC-Maßnahmen der Bundeswehr.
- *Militär konkurriert um EZ-Mittel:* Für die Durchführung von CIMIC-Maßnahmen tritt das Militär als Mitbewerber z.B. von NROs oder der GTZ bei der Vergabe von Mitteln im humanitären und entwicklungspolitischen Bereich auf.

4. *Operatives Vorgehen.*

- *Ressortübergreifende Vorhaben:* Die Unterstützung des *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* gilt als Pilotversuch für ein kohärentes und ressortübergreifendes Förderkonzept des Auswärtigen Amtes (AA), des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) und des BMZ.⁷
- *Militär führt EZ-typische Maßnahmen durch:* Dies trifft z.B. im Rahmen von CIMIC zu (etwa im Bereich Berufsbildung).

7 Siehe hierzu ausführlicher weiter unten.

- *Konkrete Schutzfunktionen für entwicklungspolitische Akteure und Maßnahmen durch Militär; Profitieren von einer verbesserten Sicherheitslage:* Vor Ort kann sich über die allgemeine Funktion des Militärs im Sicherheitsbereich hinaus eine konkrete Zusammenarbeit ergeben.
- *Kooperation bei Aus- und Fortbildung:* In verschiedenen Zusammenhängen erfolgt eine gegenseitige Einbeziehung bei Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sowie Dialogforen, z.B. im Rahmen der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), der Führungsakademie der Bundeswehr (FüAk) oder des ZMZ-Lehrgangs an der Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ).

5 Fallbeispiele zur Debatte über entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen

Innerhalb der verschiedenen Schnittstellenkategorien lassen sich verschiedene interessante Beispiele identifizieren, wo Entwicklungs- und Sicherheitspolitik z.T. bereits eng miteinander kooperieren:

- *Integration von militärischen und entwicklungspolitischen Akteuren in Afghanistan:* Die Strategie zur Stabilisierung der Sicherheitslage und Beschleunigung des Wiederaufbaus in Afghanistan durch Wiederaufbauteams ist ein besonders wichtiger Präzedenzfall. Die PRTs, insbesondere der USA, sind ein Beispiel für eine integrierte zivil-militärische „Einheit“, durch die Wiederaufbauaktivitäten unmittelbar in die militärische Strategie eingegliedert werden. Deutschland versucht, sich im Rahmen des Wiederaufbauteams in Kunduz durch ein Drei-Säulen-Konzept unabhängiger, aber koordinierter Bereiche (Entwicklungspolitik, Außenpolitik, Verteidigung) vom amerikanischen Modell bewusst abzusetzen.
- *Offensive Ressort-Kooperation in Großbritannien:* In Großbritannien wird seit einiger Zeit mit einem Kooperationsmodell gearbeitet, das strategische Zu-

sammenarbeit der Entwicklungspolitik mit der Außen- und Sicherheitspolitik vorsieht – einerseits innerhalb der Abteilung für Krisen, Konflikte und Humanitäre Hilfe im *Department for International Development* (DFID) und andererseits durch die Etablierung eines interministeriellen Strategie- und Finanzierungsinstrumentes für die konfliktbezogene Arbeit der Regierung im Ausland (*conflict prevention pools*).

- *Intensive Kooperation von Entwicklungspolitik und Militär auf europäischer Ebene:* Die raschen Entwicklungen auf europäischer Ebene sind für zukünftige entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen von besonderer Bedeutung. In der Europäischen Union zielen – aufbauend auf dem „Programm zur Verhütung gewaltsamer Konflikte“ (Göteborg 2001) – eine Reihe von Ansätzen darauf ab, die zivilen und militärischen Fähigkeiten und insbesondere ihre kombinierte Anwendung auszubauen. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geht es darum, die gesamten EU-Außenbeziehungen, einschließlich der Entwicklungspolitik, systematisch zu verknüpfen. Von großer Bedeutung für die gesamten Außenbeziehungen ist vor allem die vom Rat im Dezember 2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie (ESS).

- *Afrikanisches Peacekeeping-Ausbildungszentrum:* Das *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) in Ghana wurde 1998 als regionales Ausbildungszentrum eingerichtet, u.a. um Ghanas Erfahrung bei Friedensmissionen für andere afrikanische Länder nutzbar zu machen. Das Trainingsprogramm umfasst beispielweise Kurse zu militär-polizeilichen Aufgaben und zur Vorbereitung von Militärbeobachtern.

Deutschland unterstützt den Aufbau des KAIPTC mit verschiedenen Förderinstrumenten im Rahmen seines G8-Plans für Afrika:

- Aufbau eines Modell-Lehrgangs für den Einsatz von zivilen Kräften für *peacekeeping*, finanziert durch das BMZ und durchgeführt vom Zentrum

für Internationale Friedenseinsätze (ZIF); die Abwicklung erfolgt über die GTZ.

- Bau/Ausstattung des Zentrums mit Mitteln des AA, Durchführung dieser Maßnahmen durch das BMVg.
- Unterstützung des Lehrbetriebs durch Entsendung eines deutschen Lehrstabsoffiziers für den Bereich der zivil-militärischen Kooperation sowie die Ausbildung von afrikanischem Lehrpersonal in Deutschland durch das BMVg und das AA.

6 Entwicklungspolitische Positionsbestimmung, Strategiemodelle und Empfehlungen

6.1 Entwicklungspolitisches Engagement in Post-Konflikt-Situationen: Interesse an kohärenten Ansätzen

Entwicklungspolitik hat – unter Beachtung der grundsätzlich begrenzten Möglichkeiten externer Akteure – wichtige und sinnvolle Chancen, in Situationen mitzuwirken, die von fragiler Sicherheit geprägt sind und bei denen es um die Wiederherstellung von effektiver Staatlichkeit sowie den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau geht. Dies gilt umso mehr, da Friedensmissionen zunehmend unter Einschluss ziviler Aufgaben komplex gestaltet sind. Aufgrund ihrer Aufgabenstellung ist die sinnvolle Gestaltung von Schnittstellen mit anderen Politikbereichen prinzipiell ein strategisches Anliegen der Entwicklungspolitik. Dies schließt Spannungen und ggf. Unterschiede in der Perzeption, etwa in Bezug auf einzelne Regionen oder Länder, keineswegs aus.

Eine Positionsbestimmung der Entwicklungspolitik im Hinblick darauf, welchen Charakter die Gestaltung der Schnittstellen mit anderen Politikbereichen annehmen soll und kann, ist vor diesem Hintergrund eine Aufgabe von besonderem Gewicht.

Entwicklungspolitik hat nicht nur ein eigenes prinzipielles Interesse an der übergreifenden Gestaltung der Schnittstellen zum außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Der äußere Handlungsdruck, stärker in diesem Bereich „anzutreten“ und „flexibler“ zu werden, ist sprunghaft gewachsen. Dies zeigen die aktuellen und zugleich sehr grundlegenden Fälle Kunduz/Afghanistan und Finanzierung von militärischen Friedensmissionen aus entwicklungspolitischen Mitteln (Beispiel Liberia). Umgekehrt bieten sich für die Entwicklungspolitik durch ein intensiveres Zusammenwirken mit anderen außenorientierten Politiken Möglichkeiten, auf diese stärkeren Einfluss im Sinne von entwicklungspolitischer Kohärenz auszuüben.

Eine stärkere Verknüpfung mit militärischen Komponenten berührt grundlegende Prinzipien der Entwicklungspolitik. Zwei Formen von Prinzipien können unterschieden werden: (1) Allgemeine Grundsätze (*ziviler Charakter* von Entwicklungspolitik und *do no harm*) und (2) entwicklungspolitische Prinzipien mit Wirkung auf operativer Ebene (v.a. *Nachhaltigkeit / Langfristigkeit* sowie *Partnerorientierung / ownership*). Ein engerer Kontakt zwischen entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren muss nicht generell zu einer Einschränkung der Prinzipien führen; drei Punkte sind dafür als Grundvoraussetzung von Bedeutung:

- Die Akzeptanz des Militärs durch lokale Bevölkerung und Konfliktparteien.
- Die Unabhängigkeit entwicklungspolitischer Handlungen von militärischen Akteuren.
- Klar umrissene, arbeitsteilige und zeitlich begrenzte Kooperation.

6.2 Strategische Modelle und sensible Bereiche

6.2.1 Strategische Modelle

Zwischen der Entwicklungspolitik und dem Militär bzw. der Sicherheitspolitik gibt es eine Reihe von indirekten und direkten Berührungspunkten sowie Kooperationsfeldern. Verschiedene Berührungspunkte (z.B. „Sicherheit“ durch Streitkräfte, auf die Entwicklungspolitik folgt) waren in der Vergangenheit kaum im Bewusstsein der Akteure vorhanden. Die Schnittstellen und Überlappungen haben in jüngster

Vergangenheit sprunghaft zugenommen. Entwicklungspolitik wird zunehmend in eine gesamtpolitische Verantwortung eingeordnet, die deutlich über ihre bisherigen Aufgabenbeschreibungen und Kompetenzen hinausgeht.

Grundsätzlich sind drei strategische Modelle vorstellbar, wie sich Entwicklungspolitik gegenüber der Sicherheitspolitik und militärischen Akteuren positioniert:

- *Distanzstrategie*: Eine Distanzstrategie zielt darauf ab, die historisch und gesellschaftlich begründete Distanz der Entwicklungspolitik zur Sicherheitspolitik und zu militärischen Akteuren beizubehalten.

Der erhoffte Vorteil bestünde in einer relativ großen ministeriellen Unabhängigkeit im Hinblick auf weitgehend aus entwicklungspolitischen Erwägungen heraus getroffenen Entscheidungen, bei der nach Möglichkeit außenpolitische und kurzfristige politische Zwänge ausgeklammert würden. Entwicklungspolitik könnte sich dann auf längerfristige Aufgaben und das Erreichen der *Millennium Development Goals* konzentrieren.

Potentielle Risiken einer solchen Strategie wären darin zu sehen, dass angesichts der bedeutenden politischen Herausforderungen bei zentralen Konflikten (etwa Afghanistan) kurzfristige Zwänge ohnehin vorhanden sind, eine weitgehende Distanz daher die Relevanz der Entwicklungspolitik in Frage stellen könnte. Entwicklungspolitik würde darauf verzichten, eine konstruktive Beeinflussung elementarer Rahmenbedingungen (Sicherheit) vornehmen zu können. Auf sicherheits- und außenpolitische Strategien gegenüber diesen Ländern könnte weniger entwicklungspolitischer Einfluss genommen werden.

- *Kooperationsstrategie*: Eine Kooperationsstrategie würde versuchen, durch deutlich engere Abstimmung und gemeinsames Vorgehen mit sicherheits- und außenpolitischen Akteuren als in der Vergangenheit dem Konzept „Entwicklung durch Sicherheit“ mehr Gewicht zu verleihen.

Der erhoffte Vorteil bestünde in einer gesamtpolitisch durchgehend kohärenteren Strategie und damit einer Politik, bei der die Entwicklungspolitik ihre Anliegen in einem größeren Umfang auch in das sicherheitspolitische und militärische Denken und Vorgehen einbringen könnte.

Mögliche Risiken wären darin zu sehen, dass viele Kompromisse und Zugeständnisse bei Prinzipien und im konkreten Vorgehen gegenüber kurzfristigen und militärischen Überlegungen erforderlich wären. Entwicklungspolitik würde eine größere Verantwortung für militärische Aktionen tragen. Schließlich bestünde die Gefahr, dass Entwicklungspolitik von anderen Akteuren nicht zuletzt aufgrund vorhandener finanzieller Ressourcen einbezogen würde und diese Mittel dem bisherigen „Kerngeschäft“ langfristiger Entwicklungspolitik entzogen wären.

- *Komplementärstrategie*: Eine Komplementärstrategie strebt Zielübereinstimmungen und in strategisch ausgewählten Bereichen ein ergänzendes Vorgehen mit sicherheits- und außenpolitischen Akteuren an. Das Vorgehen würde sich also aufeinander beziehen und damit wechselseitig ergänzen, ohne zu einer Überschneidung beider Bereiche zu kommen. Das heißt, Militär sollte seine Aufgaben so definieren, dass keine entwicklungspolitischen Maßnahmen übernommen werden; Entwicklungspolitik sollte so gestaltet sein, dass keine Aufgaben außerhalb des zivilen Bereichs vorgenommen oder finanziert werden.

Der erhoffte Hauptvorteil bestünde in einem insgesamt kohärenteren und wirksameren Vorgehen gegenüber einer Distanzstrategie bei einer gleichzeitig klaren Beibehaltung von Aufgaben und Zuständigkeitsbereichen.

Ein potentiell Risiko bestünde bei dieser Strategie darin, dass in Abhängigkeit von übergeordneten Gesichtspunkten anderer Politiken (etwa Sicherheits- und / oder Außenpolitik) entwicklungspolitische Anliegen im Einzelfall zurückgedrängt würden.

Hinsichtlich der einzelnen Schnittstellen-Kategorien lassen sich folgende strategische Orientierungsmodelle empfehlen:

- *Komplementarität bei der Schnittstelle „Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik“*: Eine enge Abstimmung ist in diesem Bereich sinnvoll und vielfach unverzichtbar, bezieht sich aber primär auf den Austausch von Informationen. Eine klare Trennung der Aufgaben ist dabei ein wesentliches Prinzip. Kooperation würde hingegen ein überlappendes Vorgehen im Sinne von unmittelbarem militärischem Schutz (etwa Eskorten) bedeuten.
- *Komplementarität bis Kooperation bei der Schnittstelle „Strategische Planung und Konzeption“*: Viele Situationen machen ein ergänzendes oder auch gemeinsames strategisches Vorgehen erforderlich.
- *Komplementarität bei der Schnittstelle „Finanzierung“*: Ein nicht überlappendes, aber ergänzendes Vorgehen ist im Hinblick auf die Finanzierung von nicht-zivilen Maßnahmen und Einsätzen sowie von zivilen Aktivitäten militärischer Akteure angeraten. D.h., ein Vorgehen oder einzelne Aktivitäten können und sollten gemeinsam geplant werden, wobei die Finanzierung allerdings anhand der jeweiligen Aufgaben und Verantwortungsbereiche der Politikfelder erfolgt.
- *Einzelfallabhängigkeit bei der Schnittstelle „Operatives Vorgehen“*: Im operativen Bereich ist der Nutzen gemeinsamer Schnittstellen besonders stark vom jeweiligen Einzelfall abhängig. Entsprechend individuell sollten die Handlungsstrategien gewählt werden.

6.2.2 Sensible Bereiche

Nicht alle entwicklungspolitisch-militärischen Schnittstellen sind grundsätzlich problematisch. Es lassen sich aber vier Bereiche identifizieren, die aus entwicklungspolitischer Sicht sensibel sind:

- a) *Entwicklungspolitik ordnet sich einer militärischen Logik unter*: Eine Unterordnung der Entwicklungspolitik unter militärstrategische Zusammenhänge oder kurzfristige Handlungszwänge, bei der die Entwicklungspolitik nicht über das grundsätzliche „ob“ und „wie“ mitentscheiden kann, ist abzulehnen (Beispiele: PRT-Gestaltung der USA im Hinblick auf die eingebettete Rolle der Entwicklungspolitik; entwicklungspolitische Möglichkeiten nach dem Irak-Krieg 2003).
- b) *Militär führt Maßnahmen mit entwicklungspolitischem Charakter durch*: Der Grundsatz der Subsidiarität sollte in diesem Bereich weiterhin die zentrale Grundlage bilden. Für den Bereich der Humanitären Hilfe haben die entsprechenden Akteure klar umschriebene Ausnahmen definiert, in denen aus ihrer Sicht Militär Aufgaben übernehmen kann (vgl. Barry / Jefferys 2002, 15 ff.). Für das Aufgabenspektrum der Entwicklungspolitik sind solche sinnvollen Ausnahmen für das Militär nicht erkennbar.
- c) *Entwicklungspolitik finanziert militärische Einsätze*: Entwicklungspolitik sollte weiterhin grundsätzlich und im Einzelfall keine militärischen Einsätze (durch die Partnerländer und -organisationen) finanzieren. Es gibt zwar in diesem Bereich einen legitimen Finanzierungsbedarf, der offensichtlich nicht durch geeignete Budgetlinien (v.a. im Rahmen der EU von GASP/ESVP) befriedigt werden kann. Entwicklungspolitik sollte allerdings nicht diese Lücke füllen, die außerhalb ihres Aufgabenbereichs liegt.
- d) *Entwicklungspolitik finanziert zivile Aktivitäten des Militärs*: Da mit zivilen Aktivitäten des Militärs grundsätzlich andere übergeordnete Ziele angestrebt werden (v.a. *force protection*) als bei EZ-Maßnahmen, sollte in diesem Bereich keine entwicklungspolitische Förderung erfolgen.⁸

Eine Reihe von Problemen, die sich für die Entwicklungspolitik beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen stellen, z.B. die Frage der Durchsetzbarkeit von Prinzi-

8 Damit ist keineswegs gesagt, dass die zivilen Maßnahmen von militärischen Akteuren nicht legitim und für die Situation vor Ort nützlich sind.

pien der Entwicklungspolitik, beruhen nicht vornehmlich auf der Anwesenheit von Militär, sondern auf den schwierigen Ausgangsbedingungen in diesen Ländern.

6.3 Empfehlungen für die Entwicklungspolitik

Für die deutsche Entwicklungspolitik gibt es vor diesem Hintergrund konkrete Ansatzpunkte für die weitere Gestaltung des entwicklungspolitisch-militärischen Verhältnisses:

- Die Bundesregierung sollte verstärkt gemeinsame Länder- und Regionalstrategien entwickeln;
- der routinemäßige Umgang und Dialog der Akteure sollte gefördert werden, z.B. durch die Abstellung von Verbindungspersonal (Liaison-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern) in den fachlich versierten Organisationseinheiten der anderen Ministerien und ein Modell entwicklungspolitischer Berater in CIMIC-Einheiten der Bundeswehr;
- es sollte einer Aufweichung der Meldekriterien für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit durch Einbeziehung beispielsweise nichtziviler Maßnahmen entgegen getreten werden;
- Erfahrungen der operativen Ebene sollten stärker für strategische Überlegungen ausgewertet werden; deutsche CIMIC-Maßnahmen sollten z.B. hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Wirkung systematischen Evaluierungen unterzogen werden;
- die Sichtbarkeit entwicklungspolitischer Beiträge in Friedensmissionen sollte erhöht werden;
- entwicklungspolitische Instrumentarien und Konzepte sollten stärker auf Krisen und Post-Konflikt-Situationen zugeschnitten bzw. im Hinblick darauf neu entwickelt werden.

7 Literatur

- Barry, Jane / Anna Jefferys (2002): *A Bridge Too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response* (HPN Network Paper Nr. 37) ODI, London
- BMZ (2004): *Zum Verhältnis von entwicklungspolitischen und militärischen Antworten auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen. Ein Diskussionspapier des BMZ*, (BMZ-Diskurs Nr. 1), Bonn.
- Bothe, Michael (2003): „Militärische Gewalt als Instrument von Konfliktregelung: Versuch einer rechtlichen und politischen Ordnung zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts“, in: von Schorlemer (Hrsg.), 13–26.
- Brahimi-Report (2000): *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305. S/2000/809, New York.
- Braunstein, Peter (2001): „Zivil-militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr im Balkan-Einsatz“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20/2001, 37–46.
- Collier, Paul et al. (2003): „Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy“, *A World Bank Policy Research Report*, Washington D.C..
- Debiel, Tobias (2002): *UN-Friedenssicherung in Subsahara-Afrika. Möglichkeiten und Grenzen multilateraler Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen*, Duisburg.
- DFID / FCO / MOD (2003): *The Global Conflict Prevention Pool. A joint UK Government approach to reducing conflict*, August 2003, o.O.
- Duffield, Mark (2001): *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, London/New York.
- Eid, Uschi / Helmut Asche (2003): „Deutsche Interessen und Pflichten in Afrika. Thesen zu einer erweiterten Friedens- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland in Afrika“, in: *Frankfurter Rundschau* vom 27.09.2003, 10.

- Hardegger, Sascha (2003): *Cimic-Doktrin im Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention* (Studie der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH-Zürich, Beitrag Nr. 41) Zürich.
- Heinemann-Grüder, Andreas / Tobias Pietz / Daphne Lipp (2003): *Hintergrundpapier zum Thema "Verhältnis von militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen"*, BICC, Bonn.
- Hippler, Jochen (Hrsg., 2004): *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Humanitarian Dialogue (2003): *Politics and Humanitarianism. Coherence in Crisis?*, London.
- ICISS (2001): *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa.
- International Rescue Committee (2003): *Afghanistan: A call for security* (www.reliefweb.int/), (online: 30.01.2004).
- King's College (2003): *A Review of Peace Operations. A Case for Change*, London
- Klingebiel, Stephan / Katja Roehder (2004): *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen, Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen*, DIE, Bonn.
- Kühne, Winrich (2003): „UN-Friedenseinsätze verbessern. Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission“, in: von Schorlemer (Hrsg., 2003), 715–731.
- Lilly, Damian (2002): *The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations in Complex Emergencies. A Briefing Paper*, International Alert, London.
- OECD/DAC (2001): *The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict*, Paris.
- Patrone, Nadia Martinez (2000): "Civilian-Military Relations in International Peace Operations", in: *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, Bd. 9, H. 2, 79–96.
- Rat der Europäischen Union (2003): *Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel.
- Schiavo-Campo, Salvatore (2003): *Financing and Aid Arrangements in Post-Conflict Situations* (CPR Working Paper No. 6), New York.

Stoddard, Abby (2003): "Humanitarian NGOs. Challenges and Trends", in: *HPG Report 14, Humanitarian Action and the "Global War on Terror". A Review of Trends and Issues*, ODI, London, 25–35.

von Schorlemer, Sabine (Hrsg., 2003): *Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, Berlin u.a..

In dieser Reihe sind bisher erschienen:

- AIPA 3/2004: Conrad Schetter: Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan
- AIPA 2/2004: Andrea K. Riemer und Gunther Hauser: Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: Ein Vergleich des Unvergleichbaren
- AIPA 1/2004: Kai Oppermann: Blair's U-turn – Das britische Referendum über eine europäische Verfassung
- AIPA 4/2003: Andrea Szukala (Hrsg.): Anti-Terror-Politik in Deutschland
- AIPA 3/2003: Andrea Szukala (Hrsg.): Krieg im Irak – Krieg gegen den Terror?
- AIPA 2/2003: Kai Oppermann: New Labour und der Euro – Die Imperative des innerstaatlichen politischen Wettbewerbs
- AIPA 1/2003: Elke Krahnmann: The Privatization of Security Governance: Developments, Problems, Solutions