



Nr. 1



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung (BMZ)

Dienstsitz Bonn:  
Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn  
Tel +49(0)228-535-0  
Fax +49(0)228-535-3985

Dienstsitz Berlin:  
Stresemannstraße 94  
D-10963 Berlin  
Tel +49(0)30-25 03-0  
Fax +49(0)30-25 03-25 95

poststelle@bmz.bund.de  
www.bmz.de

## **BMZ-Diskurs**

### **Zum Verhältnis von entwicklungspolitischen und militärischen Antworten auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen**

Ein Diskussionspapier des BMZ

## **BMZ-Diskurs**

### **Zum Verhältnis von entwicklungspolitischen und militärischen Antworten auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen**

Ein Diskussionspapier des BMZ

In der Reihe BMZ-Diskurs erscheinen  
Papiere des BMZ zur Diskussion aktueller  
entwicklungspolitischer Fragestellungen.

Herausgegeben vom

Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung  
Referat für Entwicklungspolitische Informations-  
und Bildungsarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn  
Tel +49(0)228-535-3774/5  
Fax +49(0)228-535-3985

e-mail: [poststelle@bmz.bund.de](mailto:poststelle@bmz.bund.de)  
homepage: <http://www.bmz.de>

Endredaktion: Antje Göllner-Scholz  
Redaktion: Adolf Kloke-Lesch  
Verantwortlich: Adolf Kloke-Lesch

Stand: Mai 2004

Nr. 1

1.	Einleitung .....	5
2.	Bedrohungen menschlicher und globaler Sicherheit .....	6
3.	Stärkung demokratischer Staatlichkeit als internationale Gemeinschaftsaufgabe .....	7
3.1	Primat für Prävention und Partnerschaft .....	8
3.2	Voraussetzungen entwicklungspolitischer Instrumente einerseits und militärischer Instrumente andererseits .....	9
4.	Gestaltung des Zusammenwirkens von entwicklungspolitischer Zusammenarbeit und militärischen Interventionen .....	10
4.1	Entwicklungspolitische Zusammenarbeit und Übernahme hoheitlicher Funktionen .....	12
4.2	CIMIC und entwicklungspolitische Zusammenarbeit .....	13
4.3	Das Zusammenwirken von EZ und Militär des Partnerlandes: Demobilisierung und Sicherheitssektorreform (SSR) .....	14
4.4	Transparenz und Entwicklungsorientierung im Rohstoff- und Ressourcenbereich .....	15
4.5	Finanzierung entwicklungspolitischer und militärischer Beiträge .....	16
4.6	Bessere wechselseitige Kommunikation .....	17
5.	Ausblick .....	18
	Literatur .....	19

## 1. Einleitung

Militärische Interventionen zur Stabilisierung oder Transformation von Staaten haben in den letzten Jahren eine erhebliche Ausweitung erfahren. Zur Zeit befinden sich in über 20 Ländern mehr als eine Viertelmillion ausländische Soldaten in entsprechenden Einsätzen – die meisten geführt oder legitimiert durch die VN oder regionale Organisationen, einige mit zumindest umstrittenem völkerrechtlichen Mandat. Etwa die Hälfte der eingesetzten Truppen entfällt z. Z. auf den Irak, die nächst umfangreichen Einsätze erfolgen in Kosovo, Sierra Leone, Liberia, DR Kongo und Afghanistan. Die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit (EZ) ist in vielen der betroffenen Ländern engagiert, oft zeitgleich und im Umfeld der militärischen Missionen. Die Bundeswehr ist z. Z. mit rd. 7200 Soldatinnen und Soldaten schwerpunktmäßig in vier Ländern beteiligt. Dies ist deutlich mehr als die Zahl der weltweit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingesetzten rd. 5000 internationalen Helferinnen und Helfer und Fachkräfte.

Angesichts dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, wie und unter welchen Voraussetzungen Entwicklungszusammenarbeit und militärische Interventionen bei der Mitgestaltung der Verhältnisse in anderen Ländern zusammen wirken können und müssen. Auf der einen Seite trägt Entwicklungspolitik dazu bei, den Frieden zu sichern und die internen Rahmenbedingungen in den Partnerländern zu verbessern, damit militärische Interventionen nicht notwendig werden. Auf der anderen Seite können militärische Interventionen unvermeidbar sein und erst die Voraussetzung für entwicklungspolitisches Handeln schaffen. Kirchliche Hilfswerke warnen davor, dass EZ in sicherheitspolitische Überlegungen des Nordens eingefügt werden könnte und sich einer militärischen Logik unterordnen müsste. Politikerinnen und Politiker und „Think tanks“ suchen nach dem richtigen Mix an Strategien und Instrumenten, um angemessen auf veränderte Herausforderungen in den Bereichen Frieden, Sicherheit und Entwicklung zu antworten.

Vor diesem Hintergrund soll dieses Diskussionspapier einen Beitrag in der laufenden Debatte leisten.

## 2. Bedrohungen menschlicher und globaler Sicherheit

Die zunehmenden militärischen Interventionen werden einerseits humanitär, andererseits mit eigenen Sicherheitsinteressen begründet. Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) vom Dezember 2003 sieht in Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten, dem Scheitern von Staaten und organisierter Kriminalität Elemente, aus denen für Europa ernste Bedrohungen entstehen könnten. Aus entwicklungspolitischer Sicht stellen diese Phänomene in der Regel auch und zuallererst Bedrohungen für die Sicherheit der Menschen in den betroffenen Ländern dar. Millionen von Menschen in den Entwicklungsländern verloren in den letzten Jahren ihr Leben aufgrund von Kriegen. 500 Mio. Menschen leben in schwachen oder scheiternden Staaten. Mit Indien und Pakistan standen die bevölkerungsreichsten Staaten Südasiens vor kurzem am Rande eines Atomkrieges. Terrorakte haben in den letzten Jahren überall auf der Welt Tausende von Toten gefordert.

Eine erfolgversprechende Antwort auf diese – nicht nur – sicherheitspolitischen Herausforderungen setzt eine solide Analyse der Probleme und ihrer Ursachen, konsistente Ziele und Strategien, feste politische Bereitschaft zu langfristigem Engagement und angemessene Ausstattung und Struktur der Instrumente voraus. Klar ist: Militärisches Eingreifen ist immer die letzte Wahl. Krisenprävention mit zivilen Mitteln kann nicht früh genug beginnen. Entwicklungspolitik mit ihrem langfristigen, nachhaltigen und strukturbildenden Ansatz hat hier besondere Möglichkeiten und einen spezifischen Auftrag.

Mit Blick auf die Ursachen der verschiedenen sicherheitspolitischen Herausforderungen (Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Völkermord, organisierte Kriminalität) ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass diese in der Regel nicht in einem systematischen oder strategischen Verbund miteinander stehen. Sie müssen deshalb jeweils einzeln und in ihrem jeweiligen regionalen Zusammenhang analysiert und gelöst werden – nicht zuletzt auch um zu verhindern, dass sie sich verbinden oder gegenseitig verstärken.

Gleichzeitig ist deutlich, dass den unterschiedlichen sicherheitspolitischen Herausforderungen ein Aspekt gemeinsam ist: Das Versagen von Staaten, ihren originären Aufgaben und Verpflichtungen nachzukommen. Das Spektrum von Staatsversagen ist breit.

In einer Reihe von Fällen liegt dem Scheitern mangelnder politischer Wille und eine unverantwortliche, an Partikularinteressen orientierte Regierungsführung zugrunde, in anderen ist es ein Mangel an Fähigkeiten und Ressourcen. Einige scheitern angesichts privatisierter Gewalt und verlieren die Kontrolle über Teile ihre Territoriums. Andere kommen ihren Pflichten in der Beachtung von Völkerrecht und internationalen, insbes. menschenrechtlichen Verpflichtungen oder in ihrer Verantwortung gegenüber Nachbarn und internationaler Gemeinschaft nicht nach. Viele scheitern in der Aufrechterhaltung sozialer Grunddienste wie Gesundheit und Bildung oder wirtschaftlicher Infrastruktur. Oftmals verbinden sich diese Ursachen und verstricken sich zu einem Teufelskreis. Dabei darf die Bedeutung von Bedrohungen menschlicher Sicherheit z. B. durch HIV/Aids, Wasserknappheit oder Hunger für die Stabilität von Gesellschaften und Staaten nicht unterschätzt werden. Staatsversagen und Staatszerfall sind somit für die betroffenen Menschen, die jeweiligen Regionen und die Staatengemeinschaft ein massives Problem, weil interne und externe, menschliche und globale Sicherheit gefährdet werden.

Die internationalen Entwicklungspolitik hat das Thema Staatsversagen in jüngster Zeit intensiv aufgegriffen. In Vereinten Nationen und EU, in Weltbank und OECD, bei bilateralen Gebern wie auch in der deutschen Entwicklungspolitik werden entsprechende analytische, konzeptionelle und operative Initiativen vorangetrieben. Auch ohne hier auf dieses komplexe Themenfeld näher eingehen zu können, ist doch klar, dass es in unser aller Interesse ist, Staatsversagen und -zerfall möglichst frühzeitig zu verhindern.

## 3. Stärkung demokratischer Staatlichkeit als internationale Gemeinschaftsaufgabe

Da leistungsfähige demokratische Staatlichkeit für die Sicherheitsinteressen der Menschen in Nord und Süd zentral ist, müssen wir ihre Entwicklung und Stärkung in den Mittelpunkt internationaler Politik stellen. Hierfür stehen insbes. drei Instrumente zu Verfügung:

- a) **Partnerschaftliche Zusammenarbeit** bei Stabilisierung und Legitimierung, bei Reform und Wiederaufbau von Staat und Gesellschaft;

- b) **Internationale Überwachung** und Kontrolle von Staaten von der Wahlbeobachtung bis hin zu Waffenkontrollen;
- c) Teilweise oder vollständige **Übernahme hoheitlicher Kontrolle** in aller Regel in einer Kombination von ziviler internationaler Übergangsverwaltung und einer militärischen Sicherheitskomponente.

Wenngleich alle drei Instrumente zu den Optionen einer kohärenten Strategie internationalen Handelns gehören, so sind doch bei Gewichtung, Gestaltung und Voraussetzungen – sowohl grundsätzlich wie auch im Einzelfall – unter gleichberechtigter Mitwirkung aller beteiligten Politikbereiche die notwendigen Prioritäten und Entscheidungen festzulegen. Auf dieser Grundlage ist dann auch das operative Zusammenwirken zu entwickeln.

### 3.1 Primat für Prävention und Partnerschaft

Aus humanitären, politischen und finanziellen Gründen muss der Primat beim präventiven, langfristigen und partnerschaftlichen Engagement liegen. Es gilt die Ursachen und nicht nur die Symptome anzugehen. Ein sogenannter „demokratischer Neokolonialismus“, der auf eine flächendeckende militärische Stabilisierung von Staaten setzt, würde einen personellen und finanziellen Einsatz erfordern, zu dem Mitglieder der Staatengemeinschaft weder Mittel noch politischen Willen mobilisieren können. Gleichzeitig liefe ein solches Konzept Gefahr, an mangelnder internationaler Akzeptanz zu scheitern und erhebliche Gegenreaktionen auszulösen. Unserer Verantwortung („Responsibility to Protect“) müssen wir statt dessen vor allem dadurch gerecht werden, dass wir mit zivilen Mitteln die Fähigkeiten von Partnern stärken, Probleme selber anzugehen, bevor sie zu internationalen Krisen werden. Wir brauchen die aktive Beteiligung der Gesellschaften und Staaten, in denen diese Risiken entstehen. Die deutsche Entwicklungspolitik hat deshalb in den letzten Jahren der Förderung von politischer Stabilität bzw. politischem Wandel deutlich höheres Gewicht gegeben. Mit etwa 35, d. h. der Hälfte unserer aktuellen Kooperationsländer wurden „Demokratie und gute Regierungsführung“ oder „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ als Schwerpunkte der Zusammenarbeit vereinbart. Die bilateralen Mittel im Bereich Regierungsführung wurde von 80 Mio. € in 2002 auf 220

Mio. € in 2004 fast verdreifacht. Ein Fünftel unserer bilateralen Mittel zielt auf Krisenprävention und Friedensentwicklung. Mit dem Positionspapier des BMZ zu Sub-Sahara-Afrika wird unsere bilaterale Zusammenarbeit in dieser Region insbesondere auf gute Regierungsführung für Friedenssicherung, Konfliktprävention, Demokratisierung und Armutsbekämpfung focussiert.

Unterstützung im Bereich leistungsfähiger demokratischer Staatlichkeit kann aber nur dann nachhaltig sein, wenn sie begleitet wird von einer spürbaren Verbesserung der Lebensverhältnisse der Menschen, wie sie insbes. in den Millenniums-Entwicklungszielen zur Halbierung der Armut angestrebt wird. Staat und seine Legitimität ist für viele Menschen vor allem durch öffentliche Dienstleistungen (Medizinische Versorgung, Bildung) erfahrbar.

Wenn im nächsten Jahr die internationale Gemeinschaft in den Vereinten Nationen zur Überprüfung der Millenniums-Erklärung zusammenkommt, werden wir uns von den Entwicklungsländern, aber auch von unseren eigenen Gesellschaften fragen lassen müssen, warum für militärische Operationen Hunderte von Milliarden Dollar mobilisiert werden können, für Armutsbekämpfung, die Verbesserung der Lebensverhältnisse und zivile Stärkung demokratischer Staatlichkeit aber die erforderliche Verdoppelung der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe von derzeit 58 Milliarden Dollar nicht möglich war. Genauso wird gefragt werden, warum die zivilen Instrumente z. B. zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen, zur internationalen Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder zur Überwachung von Zahlungsströmen im Zusammenhang mit Rohstoffgewinnung nicht ausgebaut wurden. Wer sich beim Ausbau der zivilen präventiven Instrumente zurückhält, aber zu militärischen Interventionen bereit ist, muss damit rechnen, dass seine Motive angezweifelt werden.

### 3.2 Voraussetzungen entwicklungspolitischer Instrumente einerseits und militärischer Instrumente andererseits

Wenn wir die Förderung von Sicherheit für eine globale Gemeinschaftsaufgabe halten, brauchen wir auch gemeinsame Standards und Transparenz bei Voraussetzungen und Gestaltung des Einsatzes der verschiedenen Instrumente.

In der Entwicklungspolitik hatte sich die Gebergemeinschaft vor einigen Jahren darauf verständigt, die knappen Mittel dort einzusetzen, wo sie den größten Ertrag bringen, d. h. in Ländern mit guter Regierungsführung. Verbreitetes Staatsversagen mit gravierenden regionalen und globalen Folgen führen jetzt zu einer Überprüfung und Anpassung dieser Position. Wer Staatlichkeit stärken will, muss sich auch unter schwierigen Rahmenbedingungen engagieren. Entsprechende Kriterien werden in der OECD und der Weltbank entwickelt. Es gilt, Wandel durch Zusammenarbeit zu fördern. Hierfür sind zusätzliche Mittel erforderlich, da ein Ausstieg aus erfolgreicher EZ mit Ländern mit guten Rahmenbedingungen aufgrund unserer internationalen Verpflichtungen nicht in Betracht kommt und auch ein falsches Signal wäre.

Je schwieriger die Rahmenbedingungen sind, um so mehr ist Entwicklungspolitik auf die kohärente Begleitung durch andere Instrumente angewiesen. Hierzu gehören im zivilen Bereich u. a. präventive Diplomatie, gezielte Sanktionen und internationale Monitoringinstrumente. Wo Entwicklungsländer auf regionaler Ebene - wie z. B. im Rahmen der NEPAD-Initiative - entsprechende Monitoringinstrumente entwickeln, werden sie dabei auch durch die deutsche EZ unterstützt. Wenn zivile außen - und entwicklungspolitische Instrumente ausgeschöpft sind, stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Einsatz militärischer Zwangsmittel in Betracht kommt. Diese Frage ist insbes. auch deshalb wichtig, weil gerade militärische Interventionen in besonderer Weise von politischen, militärstrategischen oder ökonomischen Partikularinteressen der intervenierenden Staaten mitgeprägt werden.

Es besteht ein weitgehender internationaler Konsens, dass militärische Interventionen bei Vorliegen einer massiven Verletzung der staatlichen Schutzverpflichtung ggü. der eigenen Bevölkerung (hohe Zahl von Todesopfern, Verdrängung oder Bedrohung ethnischer Gruppen, Genozid) als legitim gelten können, wenn sie in richtiger Absicht, mit multilateraler Beteiligung, unter VN-Mandat und als letztes Mittel erfolgen sowie verhältnismäßig und aussichtsreich gestaltet werden. Da es hier aber immer um politische und Bewertungsfragen geht und überzeugende und konsensfähige Schwellenwerte und Kriterien für Zwangsmaßnahmen wohl kaum abstrakt entwickelt wer-

den können, kommt es entscheidend darauf an, diese im Rahmen der bestehenden völkerrechtlichen Instrumente und Institutionen zu behandeln und grundsätzlich von der Autorisierung durch den VN-Sicherheitsrat abhängig zu machen. Das geltende Völkerrecht ist durchaus geeignet und flexibel genug, um auf diese Herausforderungen reagieren zu können. Die Debatte um „humanitäre“ oder sonstige Interventionen läuft sonst leicht Gefahr, eine völkerrechtliche Beliebigkeit zu fördern, die Schwellen für militärische Lösungen abzusenken sowie Weiterentwicklung und Nutzung ziviler, vor allem präventiver Handlungsmöglichkeiten in den Hintergrund treten zu lassen. Interventionen ohne völkerrechtliche Basis und internationalen Konsens unterminieren im übrigen die Möglichkeiten, alle Instrumente und Partner an der Bewältigung der Aufgaben zu beteiligen. Wo z. B. Besatzungskräfte außerhalb des Völkerrechts ein Land „übernehmen“, ist eine entwicklungspolitische Zusammenarbeit, die zu ihrer Rolle und ihren Prinzipien steht, nahezu unmöglich.

#### **4. Gestaltung des Zusammenwirkens von entwicklungspolitischer Zusammenarbeit und militärischen Interventionen**

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Aktionsprogramm zur weltweiten Armutsbekämpfung und in ihrem Gesamtkonzept zur Krisenprävention sowie in ihrem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ zu einem kohärenten Zusammenwirken der verschiedenen Politikfelder verpflichtet. Wie sollte auf diesen Grundlagen erfolgreiches Zusammenwirken von entwicklungspolitischen Instrumenten mit legitimierten militärischen Mitteln aussehen? Folgende Voraussetzungen und Prinzipien erscheinen für hierfür besonders wichtig:

- a) Alle Politikfelder müssen bereits bei der Entwicklung der politischen Strategie gleichberechtigt beteiligt werden, ihre Perspektiven in die Analyse einbringen und die Gewichtung der Instrumente mitgestalten können.
- b) Nötig ist ein klares Verständnis der Aufgaben der jeweiligen Instrumente, deren komparative Vorteile nicht durch eine Verwi-

schung von Rollen und Verantwortlichkeiten beeinträchtigt werden dürfen.

- c) Jedes Politikfeld muss seine Aktivitäten im Rahmen der gemeinsam festgelegten Strategie eigenverantwortlich steuern können. Das Zusammenwirken von Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik im Kosovo, vor allem aber in Afghanistan und insbes. in Kunduz ist hierfür ein Beispiel.
- d) So legitim und notwendig der politische Diskurs um die generelle finanzielle Ausstattung der verschiedenen Instrumente ist, so muss doch jeder Politikbereich seine Maßnahmen mit den ihm dann jeweils zugewiesenen finanziellen und personellen Mitteln realisieren.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Aspekte sowie angesichts der besonderen Verhältnisse im Umfeld militärischer Interventionen stellen sich für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit eine Reihe zum Teil neuer Fragen und Aufgaben.

#### 4.1 Entwicklungspolitische Zusammenarbeit und Übernahme hoheitlicher Funktionen

Während partnerschaftliche EZ über Jahrzehnte dem Prinzip des geringsten Eingriffs folgte und ausländische Fachkräfte zunehmend durch einheimische ersetzt, kommt es im Rahmen militärischer Interventionen und mandierter ziviler Missionen zu einer Renaissance internationalen Personals. Deutschland bereitet in seinem neuen Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) gezielt Personal für solche zivilen Missionen vor. Im Rahmen der zivilen ESVP-Instrumente werden für VN-, OSZE- oder EU-Missionen neben 5000 Polizeikräften auch mehrere Tausend Experten in den Bereich Recht, Verwaltung sowie Zivil- und Katastrophenschutz bereitgehalten. Die NATO hält sog. „functional specialists“ für zivile Aufgaben im Rahmen von Auslandseinsätzen vor. Diese Experten wie auch zum Teil die militärischen Kräfte sollen im Rahmen von Übergangsverwaltungen hoheitliche Funktionen ausüben, aber auch zum Aufbau eigener Kapazitäten der betroffenen Länder beitragen. Alle diese hoheitlichen Instrumente sind für gewisse, zeitlich begrenzte Situationen unverzichtbar, gehören zum außenpolitischen Instrumentarium und werden entsprechend finanziert.

Gleichzeitig fördert bilaterale wie multilaterale entwicklungspolitische Zusammenarbeit in Fällen mandierter Interventionen – neben Verbesserung der Lebensverhältnisse der Menschen – den Wiederaufbau von Institutionen von der kommunalen bis zur nationalen Ebene, einschl. einer rechtsstaatlichen und demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors. Welchen Platz haben in diesem Zusammenhang Fachkräfte der Entwicklungszusammenarbeit, die grundsätzlich nicht in der „Linie“, sondern beratend tätig sein sollen? Wie kann sichergestellt werden, dass an die Stelle sog. „liberaler Proktorate“ so schnell als möglich wieder die Eigenverantwortung der betroffenen Länder tritt? Erfahrungen aus dem Balkan und Ost-Timor zeigen, dass auch gegenüber international legitimierten Übergangsverwaltungen Entfremdung und Distanz entstehen kann. Im Zusammenhang mit der Arbeit internationaler Gerichtshöfe stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang Teile der Anklagen durch örtliche Gerichte in den betroffenen Ländern unter Aufsicht bearbeitet und wie diese personell besetzt werden können.

Entwicklungspolitik sollte deshalb gezielt personelle Kapazitäten aufbauen, um an der Schnittstelle von Mandatsverwaltung und partnerschaftlicher EZ den Übergang zu Eigenverantwortung zu fördern. Das bedeutet z. B. für die europäische EZ: Je mehr Einsätze der ESVP in Entwicklungsländern geplant sind, desto mehr gilt es, die Maßnahmen eng mit den vorhandenen entwicklungspolitischen Instrumenten der EU abzustimmen. Auch die Unterstützung örtlicher Gerichte mit internationalem Personal, die im Verbund mit internationalen Gerichtshöfen arbeiten, gehört in diesen Zusammenhang, zumal die deutsche EZ in der Unterstützung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen umfangreiche Erfahrungen gesammelt hat. Im VN-Bereich hat sich in den letzten Jahren angesichts von immer komplexeren und zunehmend auch entwicklungspolitischen Mandaten der VN-Friedensmissionen zwischen dem Department for Peace-Keeping Operations (DPKO) und den Entwicklungsprogramm der VN (UNDP) enge Zusammenarbeit entwickelt.

#### 4.2 CIMIC und entwicklungspolitische Zusammenarbeit

CIMIC (zivil-militärische Zusammenarbeit) ist der in der gleich lautenden NATO-Doktrin festgehaltene militärische Fachbegriff für

die Zusammenarbeit des Militärs mit dem zivilen Umfeld. CIMIC umfasst die Koordinierung zivil-militärischer Beziehungen im Ausland, die Unterstützung der Streitkräfte und des zivilen Umfelds durch Informationsgewinnung, aber auch die Durchführung von zivilen Projekten im Wiederaufbaubereich. Die Kriterien für die Auswahl von CIMIC-Maßnahmen sind Sicherung des Truppenumfelds sowie Subsidiarität. Was sind die Voraussetzungen und Grenzen von CIMIC? Vernünftig ist, dass im Rahmen von CIMIC den jeweiligen Kommandeuren Beratungskapazitäten zu zivilen Fragen zur Verfügung stehen. Vertretbar ist auch, dass Militär im zivilen Sektor tätig wird, wo dies für die Erfüllung des militärischen Auftrags unmittelbar erforderlich ist. Darüber hinaus sollte Militär zivile Aufgaben z. B. im humanitären und Wiederaufbau-Bereich nur soweit wahrnehmen, wie zivile Organisationen hierfür noch nicht zur Verfügung stehen.

#### 4.3 Das Zusammenwirken von EZ und Militär des Partnerlandes: Demobilisierung und Sicherheitssektorreform (SSR)

Neben der Schnittstelle zwischen Entwicklungspolitik und internationalem Militär kommt auch dem Zusammenwirken mit dem Sicherheitssektor der Partnerländer im Kontext der Stabilisierung und Reform von demokratischer Staatlichkeit zunehmende Bedeutung zu. Die meisten Erfahrungen bestehen hier im Bereich der Demobilisierung. Z. Z. finden z. B. in Kambodscha, DR Kongo und demnächst auch in Sierra Leone große Demobilisierungsprogramme statt. Die Arbeitsteilung mit den VN-Friedensmissionen funktioniert gut: Sie übernehmen in der Regel die tatsächliche Entwaffnung der Ex-Soldaten und -Soldatinnen, während die entwicklungspolitischen Organisationen, z. T. unter der Ägide der Weltbank oder UNDP, die Reintegrationsmaßnahmen durchführen. Gleichzeitig gilt es, aus den verbleibenden Bewaffneten rechtsstaatlich strukturierte Streitkräfte zu formen und Einrichtung ziviler Kontrolle aufzubauen oder zu stärken. Demobilisierungsprogramme sind deshalb gute Anknüpfungspunkte für eine weitergehende Zusammenarbeit im Sicherheitssektor oder in der Kleinwaffenkontrolle.

Wie können die verschiedenen Instrumente zu Aufbau oder Reform des Sicherheitssektor in Entwicklungsländern beitragen? Es gibt gute Gründe, dass Ausstattung und Training von Militär nicht zu

den Aufgaben einer als ziviles Instrument verstandenen Entwicklungspolitik gehören. Zu eng ist dies mit militärpolitischer Kooperation verwoben und gehört deshalb auch in diesen Bereich. Für ein legitimes staatliches Gewaltmonopol, das neben dem Militär auch die Polizeikräfte umfasst, sind aber vor allem seine zivile und demokratische Kontrolle und rechtsstaatliche Gestaltung essentiell. Hier liegt die Aufgabe der Entwicklungspolitik. Sie kann zivile Einrichtungen in Parlament, Regierung und Gesellschaft in diesen Aufgaben, z. B. bei der Gestaltung von Verteidigungshaushalten oder „Security Sector Reviews“, stärken und sich an Menschenrechtstraining und Prävention der Rekrutierung von Kindersoldaten beteiligen. Das Thema der Kontrolle und Transparenz von Verteidigungshaushalten in Entwicklungsländern bringt Deutschland z. Z. gemeinsam mit den übrigen Utstein-Ländern und der Weltbank aktiv voran. Dabei sollen Vertreter und Vertreterinnen des Militärs und der Verteidigungs- und Innenministerien nicht ausgegrenzt, sondern einbezogen werden. In Afrika leistet die deutsche EZ besondere Beiträge zur Förderung der regionalen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit afrikanischer Staaten. Unverzichtbar aus entwicklungspolitischer Sicht ist bei all diesen Maßnahmen, dass auf Geber- wie Nehmerseite zivile Einrichtungen die Federführung haben oder gleichberechtigt mitwirken und weitestmögliche Transparenz gewährleistet ist. Mit diesem Fokus wird auch die derzeitige Diskussion im Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) zur Anpassung der ODA-Kriterien geführt. Dabei sollte auch geprüft werden, entwicklungspolitische Maßnahmen in diesem Bereich vorab beim DAC gegenüber allen Gebern notifizieren zu lassen. Im Sinne eines kohärenten Ansatzes gilt es, die Ausstattungshilfe der Bundesregierung eng mit den sonstigen Kooperationen im Sicherheitssektor zu vernetzen.

#### 4.4 Transparenz und Entwicklungsorientierung im Rohstoff- und Ressourcenbereich

Die Beispiele Afghanistan und Kolumbien (Drogen), Balkan (organisierte Kriminalität), DR Kongo (Bodenschätze) oder Sudan (Öl) zeigen, dass Friedensbemühungen und militärische Interventionen zu keiner nachhaltigen Stabilisierung führen, wenn es nicht durch frühzeitiges und konsequentes Handeln gelingt, zu einer transparen-

ten und entwicklungsorientierten Gestaltung des Rohstoff- und Ressourcenbereichs zu kommen. Die Verbindung von politischem Klientelismus, informellen und kriminellen Netzwerken und der Nutzung von Ressourcen gilt unter strategischen Gesichtspunkten als der wohl bedeutendste Aspekt von Staatsversagen. Hier sind Außen-, Entwicklungs- und Außenwirtschaftspolitik sowie transnationale Konzerne gefordert, z. B. Standards und Regelwerke für Zahlungsströme im Zusammenhang mit Rohstoffprojekten zu entwickeln, aber auch die Öffnung der Märkte der Industrieländer für Agrar- und Industrieprodukte der Entwicklungsländern voranzutreiben. Für die Umsetzung von Regelwerken ist mitentscheidend, dass durch EZ die Fähigkeiten von Partnerländern gestärkt werden, die Ressourcen ihrer Ländern transparent und entwicklungsorientiert zu managen, einschließlich von Anti-Korruptionsmaßnahmen. Ein Schritt in die richtige Richtung ist die „publish-what-you-pay“-Initiative von Großbritannien innerhalb der G8, die darauf abzielt, Zahlungen der rohstoffabbauenden Industrien an Entwicklungsländer in deren Heimatstaaten offenzulegen. Bei der transparenten Gestaltung öffentlicher Haushalte und der Entwicklungsorientierung von Rohstoffprojekten haben Weltbank und IWF besondere Verantwortung und Aufgaben. Ein Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Tschad-Kamerun-Pipeline. In Afghanistan gilt es, durch ein Zusammenwirken u.a. von sicherheits- und entwicklungspolitischen Instrumenten zu einer entscheidenden Zurückdrängung von Drogenanbau und -handel zu kommen. Dabei kommt alternativen Entwicklungsperspektiven für die betroffenen Regionen eine Schlüsselrolle zu.

#### 4.5 Finanzierung entwicklungspolitischer und militärischer Beiträge

Im Finanzierungsbereich geht es zunächst darum, die knappen finanziellen und personellen Ressourcen in den Bereichen einzusetzen, wo sie den höchsten Effekt haben. Dies spricht für höhere Investitionen in frühe, strukturelle und partnerschaftliche, d. h. entwicklungspolitische Prävention. Zweitens geht es darum, dass die Mittel der Steuerzahler, die für bestimmte Aufgaben ausgewiesen sind, auch hierfür eingesetzt werden. Es ist deshalb unvermeidbar, wenn sich die Politikbereiche gegenseitig „in die Tasche greifen“, wie dies bei trotz

erheblicher deutscher Bedenken beschlossenen – ausnahmsweisen – Finanzierung afrikanischer Friedenstruppen aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds geschehen ist. Entwicklungspolitik muss die Definitionshoheit über Engagement und Einsatz von EZ-Mitteln behalten. Neue Aufgaben brauchen neues Geld und neue Finanzierungsinstrumente. Die Europäische Kommission hat in ihrer Finanziellen Vorausschau ab 2007 nun wie von Deutschland gefordert eine gesonderte Budgetlinie hierfür vorgeschlagen. Es wird sorgfältig darauf zu achten sein, dass die hierfür vorgesehenen Mittel nicht zu Lasten entwicklungspolitischer Mittel gehen.

Unabhängig von der notwendigen klaren Zuordnung der jeweiligen finanziellen Mittel besteht die Möglichkeit, für bestimmte Aufgaben Mittel zu „poolen“ und koordiniert einzusetzen. In Großbritannien werden Mittel des Außenministerium, des Verteidigungsministeriums und des Entwicklungsministeriums in sog. Conflict Prevention Pools zusammengeführt. Über die Maßnahmen wird gemeinsam entschieden, die Durchführung liegt dann bei den jeweiligen Ressorts. Das britische Entwicklungsministerium hat die Federführung für den Africa Conflict Prevention Pool, das Außenministerium für den Global Conflict Prevention Pool. Die in Großbritannien, aber auch in anderen Ländern gewonnenen Erfahrungen sollten ausgewertet und auf dieser Grundlage ggf. neue Instrumente entwickelt werden.

#### 4.6 Bessere wechselseitige Kommunikation

Die Herausforderungen für Entwicklung und Sicherheit verlangen enges und kohärentes Zusammenwirken außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischer Instrumente. Durch die Mitgliedschaft des BMZ im Bundessicherheitsrat oder die Beteiligung des BMZ an den Krisenfrüherkennungsanalysen sind bereits wichtige Schritte erfolgt. Ressortübergreifende Zusammenarbeit hat sich z. B. auf dem Balkan, in Afghanistan, bei der Gestaltung unserer Irakpolitik oder der Umsetzung des G8-Afrika-Aktionsplans im Sicherheitsbereich konkretisiert. Gleichwohl kann das gegenseitige Verständnis von Aufgaben und Rollen noch verbessert werden. Erfahrungen in anderen Ländern mit der Vernetzung der verschiedenen Aktivitäten können herangezogen werden.

## 5. Ausblick

Stabilisierung, Reform und Aufbau von Staaten sind umfassende und langfristige Aufgaben ohne einfache Lösungen. Sie sind ohne die verantwortliche Einbindung der Menschen in den Partnerländern nicht zu bewältigen. Externe Unterstützung – sei sie entwicklungspolitisch oder militärisch – kann nur dann nachhaltig und erfolgreich sein, wenn sie mit großer Sensibilität, so partnerschaftlich wie möglich und im Rahmen multilateraler Abstimmung erfolgt. Dabei darf die internationale Gemeinschaft die Werte, die sie durch die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen bedroht sieht, im Rahmen ihrer Verteidigung nicht selber in Frage stellen oder verletzen. Gleichzeitig muss sie den Schwerpunkt der internationalen Anstrengungen im Bereich der Prävention durch zivile, entwicklungspolitische Instrumente setzen, damit militärische Interventionen nicht zum Normalfall werden.

### Literatur:

- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2004: Neue politische Dynamik in Afrika, Positionspapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Sub-Sahara-Afrika, BMZ-Spezial Nr. 91.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2001: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe; BMZ-Materialie Nr. 106, insbesondere Seite 36 – 39.
- Hopp, Ulrike / Kloke-Lesch Adolf, 2004: Nation Building versus Nationenbildung – Eine entwicklungspolitische Perspektive; in: Hippler, Jochen (Hg.), 2004: Nation Building – Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?, S. 195 – 213.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001: The Responsibility to Protect (Published by the International Development Research Centre, Canada).
- Klingebiel, Stephan/Roehder, Katja, 2004: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen, Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen; Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten 3/2004
- Kloke-Lesch, Adolf / Marita Steinke, 2002: Den Sicherheitskräften auf die Finger schauen. Der Entwicklungspolitik muss es um eine bessere Kontrolle von Polizei und Militär gehen, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 43/2, S. 44 – 47.
- Misereor/Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst, 2003: Entwicklungspolitik im Windschatten militärischer Interventionen?.
- Schaller, Christian, 2004: Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus, SWP-Studie 2004/S. 03.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie, 2001: Friedensentwicklung und Krisenprävention; in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen – Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, S. 831 – 850.

