

Entwicklungspolitik als ein Kernelement der europäischen Sicherheitspolitik

- Die Ende 2003 vom Europäischen Rat verabschiedete Sicherheitsstrategie betont die Bedeutung von Konfliktprävention sowie ziviler, aber – wo nötig – auch militärischer Intervention in schwachen, zerfallenden Staaten. Die neue Sicherheitsstrategie empfiehlt eine enge Verzahnung der Außen- und Sicherheitspolitik mit der Entwicklungspolitik.
- Weil die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) über spezifische operative Erfahrungen in der Kooperation mit schwachen Staaten verfügt, sollte die Entwicklungspolitik die europäische Sicherheitsstrategie proaktiv aufgreifen.
- Signifikante Beiträge der Entwicklungspolitik zur neuen europäischen Sicherheitspolitik implizieren eine enorme personelle, konzeptionelle und finanzielle Kraftanstrengung. Hierzu müssen neue Formen der Arbeitsteilung zwischen bilateraler, europäischer und multilateraler Entwicklungspolitik gefunden werden. Gleichzeitig sind zusätzliche finanzielle Investitionen notwendig, die den neuen Herausforderungen gerecht werden.

1. Die Neue Sicherheitsstrategie der EU

Im Dezember 2003 formulierte die Europäische Union eine gemeinsame Sicherheitsstrategie, die auf einen Entwurf des Hohen Vertreters der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, zurückging. Die in der Sicherheitsstrategie konkretisierten sicherheitspolitischen Bedrohungen Europas und die daraus abgeleiteten strategischen Zielsetzungen können als wichtiger Beitrag für eine kohärentere europäische Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik bewertet werden. In der „Solana-Strategie“ werden drei miteinander verschränkte Bedrohungen definiert.

Erstens, ein extrem gewaltbereiter, transnational vernetzter und meist mit religiösem Fundamentalismus einhergehender Terrorismus.

Zweitens, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Rüstungswettläufe und die bedrohliche Kombination von Proliferation und Terrorismus begünstigt.

Drittens, das Scheitern staatlicher Systeme, was zu staats- und rechtsfreien Räumen führt, in welchen sich terroristische Aktivitäten sowie Menschen-, Drogen- und Waffenhandel organisieren lassen.

Diese Bedrohungen Europas seien aufgrund der nationalstaatlichen Entgrenzungsprozesse zunehmend globaler Natur. Die EU müsse daher auch ihr sicherheitspolitisches Wirkungsfeld global definieren:

- Aufgrund weltweiter Entgrenzungsprozesse und der EU-Erweiterung sei der europäische Sicherheitsgürtel um Europa auszudehnen.
- Die EU habe sich angesichts der neuen transnationalen Sicherheitsbedrohungen noch stärker für eine effektiv-multilaterale, an den UN-Normen orientierte Weltordnung einzusetzen, um die skizzierten Risiken einzuhegen.
- Da die Sicherheitsrisiken des 21. Jahrhunderts jedoch rein militärisch nicht zu beherrschen seien, müsse die EU über einen Instrumenten-Mix aus zivilen und militärischen Maßnahmen verfügen.

Ordnet man die Solana-Strategie in den Gesamtkontext der Europäischen Außenbeziehungen ein, so wird deren *Begrenzung auf die Sicherheitspolitik* deutlich. Das Konzept ist daher kein Entwurf zur Gestaltung der vielfältigen Außenbeziehungen der EU, es ist auf die Sicherheitspolitik beschränkt. Gleichwohl orientiert sich das Sicherheitskonzept am *Konzept der „Erweiterten Sicherheit“*. Unsicherheit und Gewalteskalationen können aus dieser Perspektive komplexe ökonomische, machtpolitische, soziokulturelle und/oder umweltpoliti-

sche Ursachen haben. Zukunftsfähige Sicherheitspolitik ist daher auch nicht nur eine Frage militärischer Kapazitäten. Mit guten Argumenten wird deswegen eine engere Verzahnung unterschiedlicher Instrumente aus diversen Feldern der Außenbeziehungen der EU gefordert.

Weiterhin ist die *Sicherheitsstrategie durch einen europäischen „Bias“* im Vergleich zur *National Security Strategy der USA* gekennzeichnet. Zwar existieren wesentliche Übereinstimmungen mit der Risikoanalyse der USA vom September 2002. Doch kommen beide Strategiekonzepte zu (partiell) unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Das *spezifisch europäische Profil des Sicherheitskonzeptes* manifestiert sich

- in der Betonung, mit der die Stärkung einer multilateralen Weltordnung und des Völkerrechts eingefordert wird;
- in der Fokussierung auf langfristig angelegte Konfliktprävention und zivile Zusammenarbeit;
- in der Einbettung von politischem Druck und dem Einsatz robuster militärischer Intervention im Rahmen der internationalen Rechtsordnung.

Im transatlantischen Verhältnis würde dieses europäische Profil eine *sicherheitspolitische Arbeitsteilung mit den USA* begünstigen. Europa würde sich angesichts der vergleichsweise begrenzten militärischen Potentiale besonders stark im Feld der Prävention, der Konfliktbearbeitung und der Stabilisierung fragiler Staaten positionieren. Die EU bliebe im Bereich der militärischen Dimensionen der Sicherheitspolitik meist „Juniorpartner“ der USA, die auch mittelfristig als einzige militärische Macht mit globalem Interventionsradius dazu prädestiniert wäre, robuste militärische Einsätze zu realisieren. Angesichts der US-Probleme im Irak, nach dem Krieg auch den Frieden zu gewinnen, könnte sich zukünftig eine größere Bereitschaft der USA entwickeln, die *soft power* Kapazitäten und Erfahrungen der EU ernst zu nehmen.

Hieraus folgt jedoch erstens, dass die EU *massive Anstrengungen zur Weiterentwicklung des multilateralen Rechtsrahmens* in den Bereichen „humanitäre Interventionen“ und dem Einsatz militärischer Mittel zum Schutz der internationalen Sicherheit unternehmen sollte, um einer Aushöhlung des Grundsatzes des Gewaltverbotes (Artikel 2,4 der UN-Charta) sowie des Gewaltmonopols des UN-Sicherheitsrates (Artikel VII der UN-Charta) vorzubeugen. Zweitens kann eine *transatlantische Partnerschaft mit den USA „auf gleicher Augenhöhe“* nur dann gelingen, wenn die EU ihre Verantwortung in den Bereichen Prävention, Konfliktbearbeitung sowie Stärkung schwacher Staaten auch tatsächlich wahrnimmt und massiv ausbaut. In diesem Kontext müsste die Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle spielen.

2. Verzahnung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik: Interdependenzen, Risiken, Chancen

Konfliktprävention und die Stärkung schwacher Staaten sind weder für die europäische Außenpolitik noch für die Entwicklungspolitik völlig neue Themen. Neu ist an der Solana-Strategie zweierlei: erstens werden die 25–30 fragilen, zerfallenden oder gescheiterten Staaten nach dem 11. September nicht mehr als Randphänomene der Weltpolitik, sondern als akute Sicherheitsbedrohung für Europa wahrgenommen; zweitens fordert das Solana-Papier explizit eine enge Verzahnung zwischen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Entwicklungspolitik und damit eine neue Qualität der Kombination ziviler und militärischer Intervention.

Ohne Sicherheit keine Entwicklung: Ohne die friedliche Koexistenz in einer Gesellschaft ist eine Überwindung sozio-ökonomischer Entwicklungsblockaden unmöglich. In der EU-Strategie werden daher mit guten Gründen die Agenden der Entwicklungs- und der Sicherheitspolitik verknüpft. Investitionen in Entwicklungsprogramme können kaum Wirkung entfalten, solange Bürgerkriege, organisierte Kriminalität und Terror die Gesellschaften zerstören. Entwicklungspolitik kann in fragilen Staaten also nur dann etwas ausrichten, wenn zugleich eine sicherheitspolitische Stabilisierung dieser Länder geleistet wird. Nimmt man die EU-Strategie ernst, müsste in der internationalen Entwicklungspolitik der Trend der 90er Jahre, sich aus dieser schwierigen Ländergruppe eher zurückzuziehen, umgekehrt werden.

Ohne Entwicklung keine Sicherheit: Die Beziehung zwischen Entwicklung und Sicherheit gilt auch umgekehrt. Langfristig ist nationale wie internationale Sicherheit ohne Entwicklung kaum möglich. In einer globalisierten Welt gehen von fragilen Staaten sicherheitspolitische Bedrohungen aus. Verarmungsprozesse, ökologische Degradierung, marode Bildungs- und Gesundheitssysteme, schwache staatliche Institutionen, Korruption und politische Exklusion generieren jenes sicherheitspolitisch explosive Gemisch aus organisierter Kriminalität, religiös und/oder ethnisch verbrämtem Extremismus sowie im Extremfall Staatszerfall und Bürgerkrieg. Diese Zonen sicherheitspolitischer Unordnung sind Heimstätten des transnationalen Terrorismus, internationaler Kriminalität und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen.

Strategische Konsequenzen für eine zukunftsfähige Sicherheitspolitik: Diese wechselseitigen Beziehungen zwischen Sicherheit und Entwicklung resultieren in dem strategischen Gebot einer neuen Allianz zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. Wenn Europa tatsächlich eine durch internationales Recht sicherheitspolitisch gebändigte Weltordnung anstrebt, dann ist hierfür erstens eine Entwicklungspolitik notwendig, die in den Partnerländern die Akzeptanz liberaler Normen im internationalen System begünstigt. Nimmt man den engen Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung ernst, hat die skizzierte Verschränkung zweitens zur Folge, dass auch aus sicherheitspolitischer Perspektive die Förderung von *good governance*, sozio-ökonomischer Entwicklung und demokratischen Regimen zur Leitlinie erhoben werden sollte. Diese Logik ist noch nicht im *mainstream* der Außenpolitik angekommen, wie die Rufe mancher Sicherheitspolitiker nach einer klassischen Stabilitätspolitik unter Inkaufnahme autoritärer Herrschaft angesichts der Turbulenzen im Irak verdeutlichen.

Befürchtungen in der Entwicklungspolitik: Viele Akteure der EZ verweisen jedoch auf mögliche Risiken einer Verzahnung zwischen der Außen- und Sicherheits- sowie der Entwicklungspolitik.

- Erstens besteht die Sorge, dass es zu einer Umverteilung von Ressourcen innerhalb des EZ-Portfolios zu Gunsten von sicherheitspolitisch besonders relevanten Investitionen kommen könnte.
- Zweitens wird befürchtet, dass sich das Zielsystem der Entwicklungspolitik angesichts eines sicherheitspoliti-

schen Imperativs in den europäischen Außenbeziehungen zu Ungunsten anderer EZ-Themenfelder verändert.

- Drittens wird argumentiert, dass die Entwicklungspolitik sukzessive ihre Eigenständigkeit verlieren und von der Außen- und Sicherheitspolitik instrumentalisiert werden könnte, ohne an Gestaltungsmöglichkeiten zu gewinnen.

Diese Sorgen sind nicht ungerechtfertigt. Doch der Versuch, sich der Diskussion zu den Interdependenzen zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu entziehen und passiv auf die angestammten „traditionellen“ Bereiche der EZ zurückzuziehen, führt nicht zum Erfolg. Vielmehr droht der Entwicklungspolitik gerade dann ein Bedeutungsverlust, wenn sie sich diesen strategischen Debatten verweigert. Wir plädieren daher für eine proaktive Strategie der Entwicklungspolitik, welche die komparativen Stärken der Entwicklungspolitik selbstbewusst in die skizzierte Debatte einbringt.

Blinde Flecken der europäischen Sicherheitsstrategie: Eine solche Positionierung wird mit Legitimität gespeist, weil die Entwicklungspolitik das Politikfeld ist, welches über die größten Erfahrungen im Bereich der Konfliktprävention, der Stabilisierung schwacher Gesellschaften sowie ziviler Aktivitäten in Post-Konflikt-Situationen verfügt. Vor dem Hintergrund ihrer operativen Erfahrungen ist die Entwicklungspolitik am ehesten dazu in der Lage, die blinden Flecken der europäischen Sicherheitsstrategie zu kompensieren.

Erstens wird in der EU-Sicherheitsstrategie deutlich, dass jenseits von Problemdefinitionen und groben strategischen Stoßrichtungen („Prävention“) das Hintergrundwissen über die Chancen und Grenzen der Beeinflussung gesellschaftlicher Prozesse in „schwierigen Ländern“ von außen gering ist. Der Prozesscharakter, der in der Entwicklungspolitik bei Armutsbekämpfung, der Bereitstellung sozialer Grundsicherung und der Förderung „guter“ Regierungsführung zum Tragen kommt, wird jenseits der Entwicklungspolitik meist nur unzureichend reflektiert. Damit geht die langfristige Perspektive verloren, die für die Austrocknung der Nährböden für terroristische Strukturen und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen notwendig ist.

Zweitens ist die Sicherheitsstrategie dadurch gekennzeichnet, dass die Sicherheits- und weltpolitischen Interessen von Entwicklungsländern (EL), die ja zu den Adressaten der Sicherheitsstrategie werden, kaum thematisiert werden. Die Verengung der Wahrnehmung auf solche Faktoren, welche die unmittelbare Sicherheit der OECD-Welt betreffen, und die Indifferenz gegenüber den Problemlagen der ärmeren Weltregionen ist konzeptionell nicht widerspruchsfrei.

Komparative Stärken und Bringschuld der Entwicklungspolitik: Angesichts der skizzierten blinden Flecken der Sicherheitsstrategie steht die EZ vor der Herausforderung, ihr konzeptionelles und operatives Wissen in diesem Feld zusammenzuführen und den Akteuren jenseits der Entwicklungspolitik die Trag- und Leistungsfähigkeit des EZ-Instrumentariums zu verdeutlichen. Hierbei geht es nicht darum, neue Instrumente zu erfinden, sondern eine strategische Perspektive auf die 25–30 fragilen Staaten zu entwickeln, die die Risikoanalyse der Solana-Strategie ernst nimmt: Welche Gesellschaften dieser Ländergruppen sollten für die europäische Entwicklungspolitik höchste Priorität besitzen? Wie können disperse positive wie negative Erfahrungen in der Kooperation mit schwachen Staaten in handhabbare, länderspezifische, langfristig orientierte und realistische Strategien übersetzt werden? Reichen die etablierten Monitoring-Prozesse zur Beobachtung von Krisenländern aus? Wie sollten die Ansätze zur Krisenprävention der EU-Mitgliedsländer zusammengeführt werden? Was würde eine Strategie zur Stabilisierung der schwachen Staaten kosten? Wie können entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitische Kompetenzen wirkungsvoll miteinander verbunden werden?

Die Entwicklungspolitik kann hierbei auf komparative Stärken bauen. Kein anderer Politikbereich hat sich so intensiv

mit den Möglichkeiten und auch den Grenzen bei der Förderung „guter“ Regierungsführung bzw. eines auf liberalen Kriterien basierenden *nation-building* auseinandergesetzt. Die Akteure der EZ verfügen über vielfältige Länderexpertise, um humanitäre Hilfe, Überlebenssicherung, den Aufbau von Staatlichkeit, Armutsbekämpfung und Strategien wirtschaftlicher Entwicklung miteinander zu verbinden. Gelingt es der Entwicklungspolitik, aus diesem reichen Schatz an Know-how ein schlüssiges Format von *best practices* zum Umgang mit den relevanten sicherheitspolitischen Themen zu formulieren, so kann sie sich als strategischer Akteur im Kontext der Solana-Strategie positionieren. Gelingt dies nicht, droht der EZ eine Buchstabierung ihrer *Policy-Felder* wie auch die Mittelverteilung durch andere Akteure.

Herausforderungen für eine kohärente Europäische Entwicklungspolitik: Für eine solche Positionierung sind auch politisch-institutionelle Herausforderungen zu bewältigen. Angesichts knapperer Ressourcen muss sich die europäische Entwicklungspolitik mit zunehmenden *Verteilungskonflikten* auseinandersetzen und im Streit um Zuständigkeiten ihre Terrains verteidigen. Weiterhin steht die europäische EZ vor der Herausforderung, ihre vielfältigen Kohärenzprobleme zu überwinden. Allein im vergemeinschafteten Bereich sind zumindest drei EU-Kommissare (EZ, Handel, Außenbeziehungen) mit entwicklungspolitischen Aufgaben betraut. Im nicht vergemeinschafteten Bereich hat der mit der Sicherheitspolitik betraute Hohe Vertreter bzw. ein von seinen Kompetenzen noch unklar definierter zukünftiger EU-Außenminister Einfluss auf die Gestaltung der Außenbeziehungen. Neben den Kohärenzproblemen auf EU-Ebene sind die Abstimmungsprozesse zwischen den nationalen Ministerien bzw. Durchführungsorganisationen noch stark verbesserungsfähig, so dass bei einer Fortschreibung dieser Strukturdefizite die Sicherheitsagenda der europäischen Entwicklungspolitik nicht adäquat bearbeitet werden dürfte.

3. Zum Stellenwert der Sicherheitsstrategie für die Europäische Entwicklungspolitik

Eine gelungene und proaktive Positionierung der Entwicklungspolitik im sicherheitspolitischen Bereich kann nicht lediglich als ein neuer Spiegelstrich auf der *To-do-Liste* der europäischen Entwicklungspolitik verstanden werden. Vielmehr bedarf es aufgrund der wachsenden Interdependenzen zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik gestalterischer Kraft, um europäische Entwicklungspolitik dergestalt auszurichten, dass sie ihre Eigenständigkeit bewahrt und gleichzeitig den Interdependenzen der europäischen Außenbeziehungen Rechnung trägt.

Die Entwicklungspolitik hat seit den 90er Jahren ihre Agenda kontinuierlich ausgeweitet. Mit der Verknüpfung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik schält sich ein weiteres, ressourcenintensives und hochkomplexes Aufgabenfeld her-

aus. Ein Aggregationsversuch dieser thematischen Vielfalt mündet derzeit in drei Megaprojekte der internationalen Entwicklungspolitik, nämlich 1) der *MDG-Agenda zur Armutsbekämpfung*, 2) der *Sicherheitsagenda* und 3) der *Rio-Agenda* mit ihrem Fokus auf globale Herausforderungen. Zwar gibt es erhebliche Wechselwirkungen zwischen diesen Projekten, doch angesichts knapper Ressourcen existieren auch Spannungsverhältnisse zwischen ihnen.

Die MDG-Agenda: In diesem klassischen Themengebiet der EZ geht es im Kern um die Halbierung der absoluten Armut, die Ausrottung von Armutskrankheiten sowie den Zugang zu Grundbildung bis 2015. Die Entwicklungspolitik sollte sich aus dieser Perspektive keineswegs einseitig auf Länder konzentrieren, von denen Sicherheitsbedrohungen ausgehen. Sie müsste sich vielmehr auf die ärmsten 60 EL ausrichten, die aus eigener Kraft nicht dazu in der Lage sind, die Millenniumsziele zu realisieren. Um die MDG-Ziele tatsächlich zu erreichen, müsste, so die Kalkulationen des Zedillo-Reports, eine Verdopplung der ODA stattfinden.

Die Sicherheitsagenda: Konfliktprävention, Konfliktmanagement sowie die politische Stabilisierung schwacher Länder bilden die entwicklungspolitischen Bausteine der europäischen Sicherheitsstrategie. Nähme man die sicherheitspolitische Strategie als Drehbuch europäischer Entwicklungspolitik ernst, so müssten die verfügbaren und begrenzten Mittel vor allem auf die 25–30 „gescheiterten“ oder von Zerfall bedrohten Staaten und Gesellschaften konzentriert werden. Nicht die bedürftigsten Länder, sondern die Gesellschaften, die als akute oder potentielle internationale Sicherheitsrisiken gelten, wären die primäre Zielgruppe. Eine breitenwirksame Strategie zur Stabilisierung dieser sicherheitsrelevanten Ländergruppe hätte einen enormen Preis, da Krisenprävention und Post-Konfliktbearbeitung mit dem Ziel von *state- und nation-building* langfristige und kostenintensive Prozesse darstellen. Darüber hinaus resultieren aus der Sicherheitsagenda neue Formen der Vernetzung der Entwicklungs- mit der Außen- und Sicherheitspolitik, während die „MDG-Agenda“ im Kern von den klassischen Akteuren der Entwicklungspolitik bestritten wird.

Die Rio-Agenda: Drängende globale Umweltprobleme, zentrale Themen der Rio-Konferenz 1992 sowie die entwicklungspolitischen Debatten um globale öffentliche Güter stehen im Mittelpunkt der Rio-Agenda. Eine Vielzahl von Weltumweltproblemen sind ohne die Kooperation mit Ländern jenseits der OECD-Welt unlösbar. Zwar wird zu Recht auf die Verknüpfung von Armut und Umweltzerstörung hingewiesen, aber aus der Rio-Agenda ergeben sich andere Prioritäten und strategische Schlussfolgerungen als aus der MDG-Perspektive. Zielgruppe der Kooperation wären hier primär die Länder, ohne deren Mitwirkung eine globale Umweltwende unmöglich ist. Diese Anker- und Schwellenländer (wie z.B. China, Indien, Indonesien, Iran, Brasilien, Nigeria, Süd-

Drei Megaprojekte der Entwicklungspolitik			
	Die MDG-Agenda	Die Sicherheitsagenda	Die Rio-Agenda / Weltprobleme
Primäre Ziele	Armutsreduzierung	Prävention bzw. Befriedung von Konflikten, Vermeidung von Staatszerfall, <i>nation-building</i> , Etablierung liberaler Staatlichkeit	Sicherung globaler Kollektivgüter (z. B. Umwelt, Finanzarchitektur, Welthandel)
Akteure auf Seiten der Industrieländer (IL)	im Kern Akteure der klassischen Entwicklungspolitik	Vernetzte Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik	Vernetzte Außen- und Entwicklungspolitik plus jeweilige Fachpolitiken (z. B. Umwelt-, Finanz-, Handelspolitik)
Schwerpunktpartner / Adressaten	ca. 50–60 LDCs	25–30 fragile Staaten; zentrale Krisenregionen	ca. 15–20 Anker- und Schwellenländer
Ressourcenbedarf	Verdopplung von ODA*	z. B. Investitionen der Staatengemeinschaft für zivilen Wiederaufbau in Afghanistan ca. 3,5 Mrd. US \$ p.a.	z. B. 1 % des BSP der IL zur Stabilisierung globaler Umweltgüter**

* Schätzungen des „Zedillo-Reports“ (www.un.org/reports/financing/)
 ** Schätzungen des „Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen“ (www.wbgu.de)

afrika, Russland) sind keineswegs identisch mit den 60 für die MDG-Agenda relevanten EL oder den Gesellschaften, denen aus sicherheitspolitischer Perspektive primäre Bedeutung zukommt. Auch die Bewältigung der Rio-Agenda ist kostenintensiv. Schätzungen des "Wissenschaftlichen Beirates Globale Umweltveränderungen der Bundesregierung" deuten darauf hin, dass die OECD-Länder (IL) jährlich etwa 1 % ihres BSP in die globale Umweltpolitik investieren müssten, um die zunehmende Degradierung des Weltökosystems wirksam zu bearbeiten. Zudem kommt vielen Anker- und Schwellenländern aufgrund ihres ökonomischen und politischen Gewichts eine immense Bedeutung zu, wenn es um die Bearbeitung anderer zentraler Weltprobleme wie die Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte, die Etablierung weltweiter Regelwerke für den Umgang mit umstrittenen Technologien oder die Weiterentwicklung des VN-Ordnungssystems geht. In der Logik der Rio-Agenda und anderer globaler Herausforderungen würde die Entwicklungspolitik eng mit anderen Fachressorts wie den Umwelt-, den Wissenschafts-, den Forschungs- und den Finanzministerien zusammenarbeiten müssen, um wirkungsvolle Kooperationsprogramme mit den Ankerländern entwickeln zu können.

Strategische Optionen zum Umgang mit den skizzierten Herausforderungen: Vor dem Hintergrund der skizzierten Großprojekte stellt sich die Frage, welche strategischen Optionen die europäische Entwicklungspolitik ihrem zukünftigen Handeln zu Grunde legt. Es bestünde erstens die Möglichkeit, einen *Kontinuitätspfad* zu beschreiten. Hierbei würden die bilateralen, europäischen und multilateralen Akteure der Entwicklungspolitik die Verteilungskonflikte und Spannungsfelder zwischen den drei Großprojekten negieren und sich – wie bisher – zugleich in allen Bereichen engagieren. Dieser Pfad ist wenig erfolgversprechend, wäre er doch – der Gießkannenlogik folgend – durch hohe Dispersion und geringe Effektivität gekennzeichnet. Zweitens könnte eine *Konzentrationsstrategie* verfolgt werden, bei der sich die entwicklungspolitischen Akteure auf ein oder zwei der skizzierten Megaprojekte konzentrieren würden. Die hohe Priorität, die die IL derzeit der Sicherheitsproblematik geben, läuft schleichend darauf hinaus, dass die Sicherheitsagenda eine übergeordnete Stellung bekäme, mit der Folge, dass Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung und andere Weltprobleme an Bedeutung verlören. Drittens schließlich könnte ein Pfad der *strategischen Arbeitsteilung* beschrritten werden. Hierzu müssen Fragen nach den Kernkompetenzen unterschiedlicher Akteure in den jeweiligen Megaprojekten sowie nach den Spezialisierungs-, Kostensenkungs- und Effektivitätspotentialen von möglichen Mustern der Arbeitsteilung beantwortet werden.

Strategische Arbeitsteilung – eine Gedankenskizze: Ohne die skizzierten Fragen an dieser Stelle vollständig beantworten zu können, erscheint uns die strategische Arbeitsteilung als die vielversprechendste Option.

Ein zukünftiger Schwerpunkt der *europäischen EZ* müsste demzufolge in der Einhegung internationaler Krisenherde durch entwicklungspolitische Maßnahmen liegen, da diese Aufgabe die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten überfordert. „Sicherheit“ ist in einer vernetzten Welt eine europäische Aufgabe, so dass die Entwicklungspolitik der EU sich daher sukzessive auf die Sicherheitsagenda konzentrieren sollte. Die EU-Führungsrolle in diesem Feld würde eine Einbindung und Mobilisierung von Erfahrungen der Mitgliedsstaaten in spezifischen Krisenregionen (z. B. Frankreichs in Teilen Afrikas) keineswegs ausschließen. Die Kernaufgabe des *multilateralen*

EZ-Systems – Weltbank, UNDP und Regionalbanken – sollte die MDG-Agenda sein, um in diesem Feld deren Spezialisierungsvorteile auszubauen. Bilaterale EZ-Organisationen würden sich an Ausschreibungen multilateral finanzierter Programme der Partnerländer beteiligen oder auch sektorale Führungsfunktionen in multilateral abgestimmten Prozessen übernehmen. Hierdurch wäre eine Einspeisung von nationalen EZ-Stärken unter Wettbewerbsbedingungen möglich, ohne dass hierdurch die Kohärenz einer strategischen MDG-Orientierung verloren ginge. Die *bilaterale EZ* der EU-Mitgliedsländer sollte die multilateralen MDG-Aktivitäten vor allem durch entsprechende Finanztransfers, aktive Strategien der Einflussnahme auf die Weiterentwicklung der multilateralen Organisationen sowie komplementäre Beiträge zu multilateral abgestimmten Programmen stärken. Denn angesichts der Mittelknappheit macht es wenig Sinn, wenn einzelne Geberländer neben multilateral gebündelten Programmen eigenständige Aktivitäten mit vergleichsweise geringen Volumina in „MDG-Ländern“ umsetzen. Der Kernbereich bilateraler Entwicklungspolitik in Partnerländern könnte zukünftig zunehmend in der Kooperation mit Ankerländern liegen, ohne die zentrale Weltprobleme unlösbar bleiben. Zwar ist zur wirkungsvollen Bearbeitung der globalen Umwelt- und anderer Weltprobleme auch eine europäische Abstimmung und Bündelung von Aktivitäten sowie eine Kooperation Europas mit anderen internationalen Akteuren wesentlich. Dennoch entspricht die bilaterale Zusammenarbeit mit Ankerländern dem herausragenden außen- und sicherpolitischen, ökonomischen und technologischen Gewicht dieser Ländergruppe. Kein größeres EU-Land wird auf die Zusammenarbeit mit diesen zentralen Ländern verzichten.



Dr. Dirk Messner
Direktor
des Deutschen Instituts
für Entwicklungspolitik



Dr. Jörg Faust
Wissenschaftl. Mitarbeiter
in der Abteilung
Privatsektorentwicklung
und Staatsreform

Die gemeinsame Sicherheitsstrategie der EU ist u.a. auf folgender Website veröffentlicht:
www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK®

GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE · INSTITUT ALLEMAND DE DEVELOPPEMENT
TULPENFELD 4 · D-53113 BONN · TELEFON 0228 94927-0 · FAX 0228 94927-130
die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · ISSN 1434-8934