

Thesepapier zum
Internationalen Politikdialog
„Entwicklungspolitik und Militär“
am 14. und 15. September 2004
Dr. Stephan Klingebiel

Das Verhältnis von „Entwicklungspolitik und Militär“ hat sich innerhalb weniger Jahre rasch verändert. Insbesondere durch umfassende Mandate für Friedensmissionen gibt es zahlreiche Berührungspunkte zwischen zivilen und militärischen Aufgaben. Friedensmissionen haben heute vielfach schwierige Aufgaben beim Aufbau und bei der Stabilisierung von staatlichen Strukturen zu erfüllen (Kosovo, Afghanistan etc.). Entwicklungspolitik spielt dabei oftmals eine wichtige Rolle. Sie hat es deshalb mit einer wachsenden Zahl von Situationen zu tun, wo Schnittstellen zu militärischen Akteuren zu gestalten sind.

Im Hinblick auf das Verhältnis von „Entwicklungspolitik und Militär“ insbesondere im Zusammenhang mit Friedensmissionen sollen die beiliegenden Thesen dazu dienen, zu wichtigen Dimensionen des Themas inhaltliche Ansatzpunkte zur Diskussion zu liefern.

I. Verhältnis von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik

(1) Die Notwendigkeit von politikfeldübergreifenden Strategien und Maßnahmen im Bereich der Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik hat aus zwei Gründen zugenommen:

- Entwicklungspolitik hat in den vergangenen Jahren zunehmend in Rechnung gestellt, dass entwicklungspolitische Erfolge ohne „Sicherheit“ (mit ihren vielfältigen Dimensionen) nicht möglich sind. Sicherheit ist deshalb ein Kernthema für Entwicklungspolitik geworden.
- Die neue internationale Sicherheitsagenda geht vor dem Hintergrund aktueller Bedrohungen davon aus, dass diesen Gefahren nur durch ein enges Zusammenwirken aller außenorientierter Politiken entgegengewirkt werden kann.

(2) Die Überwindung der bisherigen Distanz von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik bzw. zivilen und militärischem Handeln ist notwendig, um dadurch wirksameres Handeln zu ermöglichen. Fragmentierte Ansätze sind in vielen Situationen ein wesentliches Hindernis für effektivere Beiträge. Dies gilt gleichermaßen für Regierungen wie für viele internationale Organisationen (etwa Verhältnis UN-Entwicklungseinrichtungen und DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*)).

(3) Allerdings: Auch ein stärkeres Zusammenwirken und die Kooperation zwischen Entwicklungspolitik und Militär führt nicht zur Aufhebung möglicher Zielkonflikte und unterschiedlicher Perspektiven. Die Verteilung von ODA (*Official Development Assistance*)-Mitteln fällt unterschiedlich aus (etwa auf Länder und Regionen), wenn sich die Umsetzung

an den *Millennium Development Goals* (MDGs) (Armutspotentiale, Absorptionsfähigkeit, *performance* etc.) oder an der Reduzierung von Sicherheits- und Stabilitätsrisiken (Wirken von Gewaltakteuren, Fragilität des Staates, eingeschränktes Gewaltmonopol etc.) orientiert.

(4) Die Debatte über das Verhältnis von Entwicklung und Sicherheit kann daher nicht ein Zusammenführen von beiden Aufgaben zum Ziel haben. Angestrebt werden sollte vielmehr, dass die einzelnen Politiken ihre jeweiligen Wirkungen nicht allein aus einer engen Perspektive betrachten und bewerten, sondern gemeinsame Prioritätensetzungen und Strategien in entsprechenden Länder-/Regionalfällen anstreben.

II. Entwicklungspolitik und Militär in Friedensmissionen

(5) Moderne multidimensionale Friedensmissionen haben umfassende zivile und militärische Aufgaben zu erfüllen. Gerade die enge Abstimmung und Verzahnung beider Aufgaben gehört seit dem Brahimi-Report (2000) zu den erkannten Kernaufgaben, die aber weiterhin nicht gelöst wurden.

(6) Im Zusammenhang mit Militäreinsätzen sollte Entwicklungspolitik nur dann mitwirken, wenn es sich um mandatierte und damit legitimer Missionen handelt. Ihre Glaubwürdigkeit wäre sonst grundsätzlich in Frage gestellt und die Gefahr einer kurzsichtigen militärischen Instrumentalisierung wäre groß.

(7) Darüber hinaus ist für die Entwicklungspolitik die Frage von großer Bedeutung, welchen Auftrag die militärischen Komponenten einer Mission haben. Ein entwicklungspolitisches Mitwirken an einem Kampfauftrag (etwa OEF (*Operation Enduring Freedom*) / Afghanistan) bietet keine oder kaum Anknüpfungspunkte, während Stabilisierungseinsätze sehr viel eher sinnvolle Schnittstellen erkennen lassen (etwa ISAF (*International Security Assistance Force*) / Afghanistan).

(8) Friedensmissionen haben notwendigerweise zivile und militärische Komponenten. Auch wenn aus entwicklungspolitischer Sicht militärische Komponenten oftmals wichtig und vielfach unverzichtbare Bestandteile sind, sollte Entwicklungspolitik nicht die Finanzierung entsprechender Aktivitäten übernehmen.

(9) Die Gleichzeitigkeit von militärischen und zivilen Aufgaben in Friedensmissionen ohne ausreichende Verknüpfungen ist unbefriedigend. Ein bloßes Verschmelzen von entwicklungspolitischen und militärischen Ansätzen und Aktivitäten ist allerdings weder sinnvoll noch wünschenswert. Es wird weiterhin die Notwendigkeit bestehen, militärische Maßnahmen einerseits und entwicklungspolitische Maßnahmen andererseits durchzuführen. Es kommt allerdings darauf an, solche Situationen und Bereiche (Beispiel: Sicherheitssektorreformen) zu identifizieren, wo ein besser abgestimmtes und teilweise auch gemeinsames Planen, Handeln und Monitoring sinnvoll und wirkungsvoller ist.

(10) Ein engeres Zusammenführen und komplementäres Vorgehen von entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren muss auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Es beinhaltet neben dem operativen Vorgehen „vor Ort“ zunächst die Ebene der Zentralen und Hauptstädte, damit gemeinsames Planen (Länderstrategien etc.) stattfinden kann, gemeinsame Ziele vereinbart werden können und für den operativen Bereich deutlich wird, wo ein ergänzendes Vorgehen im Hinblick auf eine Zielsetzung möglich und notwendig ist.

(11) Es lässt sich eine Tendenz zur „Regionalisierung“ von Friedensmissionen erkennen. Dies trifft zu auf die Bemühungen der *African Union* in Darfur/Sudan, den Aufbau von *African Standby Forces*, die bestehende Rolle der ECOWAS (*Economic Community for West African States*) / ECOMOG (*Monitoring Group*) in Westafrika, aber auch die Debatte über die Umwandlung von UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) in einen europäischen Einsatz („EUMIK“) erkennen. Für Regionen mit geringen Fähigkeiten zur Planung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen wird der Aufbau entsprechender Kapazitäten in den kommenden Jahren eine zentrale Aufgabe sein. Für externe Akteure wird dieser Bereich zunehmend als Handlungsfeld wichtiger werden. Gerade hier ist politikfeldübergreifendes Handeln wichtig.

III. Perspektiven

(12) Die Erfahrungen in Afghanistan und auf dem Balkan zeigen, wie elementar die zivilen Elemente von Friedensmissionen im Hinblick auf den Gesamterfolg sind. Länder und Regionen lassen sich ohne eine Perspektive für das zivile Leben nicht dauerhaft stabilisieren. Hier hat Entwicklungspolitik komparative Vorteile und sollte eine noch sichtbarere und spürbarere Rolle übernehmen.

(13) Ressortübergreifendes Handeln ist ein zentrales Element, um auf die neuen politikfeldübergreifenden Herausforderungen einzugehen. Es ist deshalb wichtig, Modelle und erste Erfahrungen mit „3-D approaches“ (*defence, development und diplomacy*), *joined-up-government*- bzw. *whole of the government-approaches* auswerten und *best practices* für Regierungen und internationale Organisationen verfügbar zu machen.

(14) Die aktuelle Diskussion zeigt, dass international zusätzliche ständig verfügbare zivile Kapazitäten zur Begleitung von Stabilisierungsoperationen geschaffen werden sollen. Entwicklungspolitik sollte deutlicher machen, ob und welche zivilen Beiträge sie über die bisherige Praxis hinaus in Friedensmissionen erbringen kann.

(15) Die Zahl und der Anteil von Friedensmissionen auf dem afrikanischen Kontinent nimmt zu. Auch aus diesem Grund sind die Bemühungen (vor allem im G8-Rahmen) zum Aufbau afrikanischer Fähigkeiten zur Konfliktbewältigung und Krisenintervention (und damit auch zur Durchführung von Friedensmissionen) besonders intensiv. Es wird wichtig sein, in diesem Rahmen insbesondere auch die zivilen Komponenten und Fähigkeiten von Friedensmissionen - unter Einbeziehung der Schnittstellen zum militärischen Bereich – nicht zu vernachlässigen.

(16) Situationen, in denen in umfassender Weise hoheitliche Aufgaben durch die internationale Gemeinschaft übernommen werden können, werden - unabhängig von der Notwendigkeit oder Wünschbarkeit - nur Ausnahmefälle bleiben. Die für solche Einsätze erforderlichen Kapazitäten und Ressourcen sind erheblich sowie die Aufgaben langfristiger Natur; vielfach sind die Sicherheitsrisiken für Soldaten und entsandte Zivilisten hoch. Hinzu kommt der hohe Grad an politischer Verantwortung, der von den externen Akteuren damit verbunden ist. Ein entsprechendes Engagement wird daher nur in wenigen Fällen stattfinden können.