



Deutscher Bundestag
Ausschuss für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Ausschussdrucksache
Nr. 16(19)123

24. Oktober 2006

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung
des Deutschen Bundestages,
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,
zum Thema

"Zivil-militärische Zusammenarbeit"

am 25. Oktober 2006 in Berlin

Dr. Stephan Klingebiel

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

1. Verhältnis von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik

Das Verhältnis von Entwicklung und Sicherheit ist kein grundlegend neues konzeptionelles Thema. Ähnliches gilt für die konkreten Schnittstellen von verschiedenen außenorientierten Politiken – allen voran der Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik. Auch in der Vergangenheit spielte beispielsweise die Frage zumindest implizit eine wesentliche Rolle, welche Rahmenbedingungen mit Blick auf Stabilität und Frieden vorhanden sein müssen, damit Entwicklung überhaupt möglich ist. Frühere Debatten begriffen dieses Verhältnis aber vorrangig als abstrakte Interdependenz.¹ In den aktuellen Debatten werden dagegen sehr viel unmittelbarer die Zusammenführung auch in praktisch-politischer Hinsicht erörtert.

Die Unterschiede der aktuellen Diskussionen zu älteren Debatten ist in vielerlei Hinsicht wichtig. Der immense Wandlungsprozess des Sicherheitsbegriffs ist dabei von großer Bedeutung. Das staatszentrierte Sicherheitsdenken ist in vielen Bereichen einem völlig neuen Sicherheitskonzept („Menschliche Sicherheit“, „Erweiterte Sicherheit“, „Umfassende Sicherheit“ etc.) gewichen. Sicherheit wurde von einem auf staatliche Stabilität orientierten Konzept zu einem auf den einzelnen Menschen bezogenen protektiven Ansatz in der internationalen Debatte grundlegend weiterentwickelt. Hier haben die Debatten vor allem in den Vereinten Nationen (*High-Level Panel on Threats Challenges and Change* (2004), Bericht des UN-Generalsekretärs *„In Larger Freedom“* (2005)) und weitere Initiativen (*„The Responsibility to Protect“* (2001) etc.) Weichenstellungen vorgenommen.

Entwicklungs-, Sicherheits- und Außenpolitik haben sich ebenfalls auf der politisch-praktischen Ebene innerhalb von wenigen Jahren rasch verändert. Für die Entwicklungspolitik sind Sicherheitsthemen stärker in das unmittelbare Blickfeld gerückt; außenpolitische Aspekte haben damit insgesamt für die Entwicklungspolitik an Bedeutung gewonnen. Umgekehrt hat Sicherheitspolitik zunehmend mit Entwicklungs- und Transformationsländern und deren Stabilität bzw. Fragilität zu tun. Sicherheitspolitische Herausforderungen im Sinne von Landesverteidigung an den eigenen Grenzen sind mittlerweile für eine Reihe von OECD-Ländern von deutlich geringerer Relevanz. Neue Gefährdungen und Bedrohungen werden statt dessen identifiziert, die ganz wesentlich durch ihre globale Relevanz, ihre Entgrenzung und vielfältige Formen nichtstaatlicher Gewaltakteure gekennzeichnet sind.

Vor diesem Hintergrund findet eine Annäherung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik auch bei einzelnen Maßnahmen und Konfliktsituationen statt. 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 und zunehmend eine wichtige Rolle. So genannte *integrated missions* nehmen einen wichtigen Platz ein. Die Entwicklungspolitik hat es deshalb mit einer wachsenden Zahl von Situationen zu tun, in denen Schnittstellen zu militärischen Akteuren zu gestalten sind.

¹ Allerdings ist die Debatte über das zivil-militärische Verhältnis für den Bereich der humanitären Hilfe bereits seit langer Zeit auch in praktischer Hinsicht ein vieldiskutiertes Thema. Dies gilt für die militärische Seite in zweifacher Hinsicht: Militärs übernehmen zum Teil logistische Aufgaben (Transport von Hilfsgütern etc.) und sie wirken an der Sicherheitssituation in einem Hilfsgebiet mit. Durch beide Aufgaben gibt es eine lange Beschäftigung mit dem Verhältnis der humanitären Hilfe zu militärischen Akteuren.

2. Begrifflichkeiten

In der derzeitigen Debatte findet vielfach die Abkürzung „CIMIC“ (*Civil-Military Cooperation*) bzw. „ZMZ“ (Zivil-Militärische Zusammenarbeit) Verwendung. CIMIC ist dabei keineswegs ein allgemeiner Begriff, der sich auf das Verhältnis von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik bezieht. Er bezeichnet vielmehr einen militärischen Ansatz, der integraler Bestandteil der militärischen Operationen ist und der Verfolgung des militärischen Auftrages dient. Ziele sind vor allem die Unterstützung des zivilen Umfeldes, um so einen Beitrag zur Akzeptanzhöhung (*force protection*) zu erreichen, sowie die Unterstützung der Streitkräfte durch die Gewinnung von Informationen über das zivile Umfeld. Mit CIMIC werden keine entwicklungspolitischen Ziele verfolgt.

Die Debatte über das zivil-militärische Verhältnis bzw. die bestehenden Schnittstellen der Akteure ist dagegen sehr viel umfassender und nicht ausschließlich aus Sicht eines Akteurs oder eines Politikfeldes zu sehen. Dabei geht es sowohl um übergreifende politische Fragen, die auf der Ebene der zuständigen Ministerien angesiedelt sind, bis hin zu Fragen, die v.a. sich auf Kontakte zwischen zivilen und militärischen Akteuren in einem Einsatzland beziehen (aber keineswegs nur im Rahmen von CIMIC stattfinden müssen).

3. Schnittstellen

Im Hinblick auf mögliche Schnittstellen zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik lassen sich idealtypisch fünf Ebenen identifizieren:

- Erstens existiert ein enger inhaltlicher Nexus zwischen „Entwicklung“ und „Sicherheit“. Fehlende oder stattfindende Entwicklungserfolge (Zugang zu sozialen Dienstleistungen, wirtschaftliche Entwicklung etc.) haben Auswirkungen auf die Sicherheitslage und die Stabilität eines Landes oder einer Region. Umgekehrt führt fehlende physische Sicherheit zu weitreichenden Entwicklungsproblemen (Vertreibung, fehlende Möglichkeiten für Kinder zum Schulbesuch etc.).
- Zweitens bestehen auf konzeptioneller und strategischer Ebene auf der Seite eines Gebers Schnittstellen. Dies kann sich in gemeinsamen Konzepten (etwa in Deutschland in Form des „Aktionsplans Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ oder dem gemeinsamen Afghanistan-Konzept) niederschlagen.
- Drittens können im Hinblick auf finanzielle Ressourcen Schnittstellen existieren. Dies ist etwa in Großbritannien bei den sogenannten *Conflict Prevention Pools* oder beim Europäischen Entwicklungsfonds der Fall, aus dem die *African Peace Facility* zur Unterstützung von Friedensmissionen der *African Union* finanziert werden.
- Viertens können bei konkreten Maßnahmen und Einsätzen im operativen Bereich Schnittstellen bestehen. Dies trifft etwa auf die Wiederaufbauteams (*Provincial Reconstruction Teams / PRTs*) in Afghanistan zu. Eine andere Form von Berührungspunkten besteht bei den verschiedenen Unterstützungsleistungen deutscher Ministerien für das *Kofi Annan International Peacekeeping Centre* in Ghana.
- Fünftens können Berührungspunkte bei Fragen der Aus- und Fortbildung sowie des Personalaustauschs bestehen. Dies gilt etwa für die Beteiligung entwicklungspolitischer Akteure an Maßnahmen der Führungsakademie der Bundeswehr oder für das Austauschpersonal des Bundesministeriums der Verteidigung und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Schnittstellen zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik gibt es neben der nationalen ebenso auf der internationalen Ebene. Auch in diesem Rahmen bestehen Abstimmungsherausforderungen zwischen unterschiedlichen Einheiten und Organisationen. Im Rahmen der Vereinten Nationen sind in diesem Rahmen u.a. die Debatten über integrierte Missionen (*integrated missions*) und die neue Kommission für Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding Commission*) von Bedeutung.

4. Handlungsoptionen

Idealtypische Handlungsoptionen für entwicklungspolitische Akteure im Hinblick auf militärische Akteure können sein:

- Distanz,
- Kooperation,
- Komplementarität.

Die Wahl der Option ist entscheidend vom jeweiligen Kontext abhängig. Bei Militäreinsätzen ist beispielsweise die Frage essentiell, ob es sich um einen Kampfauftrag (etwa *Operation Enduring Freedom*) oder um eine Stabilisierungsmission handelt.

5. Fazit

Die Gleichzeitigkeit von militärischen und zivilen Aufgaben und Akteuren ohne ausreichende Verknüpfungen ist vielfach unbefriedigend. Ein bloßes Verschmelzen von entwicklungspolitischen und militärischen Ansätzen und Aktivitäten ist allerdings weder sinnvoll noch wünschenswert. Es kommt vielmehr darauf an, solche Situationen und Bereiche zu identifizieren, wo ein besser abgestimmtes und teilweise auch gemeinsames Planen, Handeln und Monitoring wirkungsvoller und effizienter sein kann. Eine eindeutige Arbeitsteilung zwischen den Akteuren ist wichtig, um ein professionelles Vorgehen etwa beim Wiederaufbau durch zivile Akteure sicherzustellen. Dabei ist die angemessene finanzielle Ausstattung der zivilen Komponenten eine zentrale Voraussetzung.

Gleichzeitig sind mögliche Risiken eines engeren Verhältnisses von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik einzubeziehen. Diese können insbesondere in der entwicklungspolitischen Unterordnung unter militärisch geprägte Ziele und Strategien bestehen (etwa PRT-Ansatz der USA). Darüber hinaus können bei einer engeren Beziehung von entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren zusätzliche Sicherheitsrisiken für ziviles Personal entstehen.

Im Hinblick auf die angestrebten Wirkungen von politikfeldübergreifenden Ansätzen (etwa der deutsche PRT-Ansatz) auf die Sicherheits- und Stabilitätssituation in den jeweiligen Regionen liegen bislang keine ausreichenden Analysen vor.

Zu betonen ist darüber hinaus, dass es neben den unmittelbaren Berührungspunkten zwischen zivilen und militärischen Akteuren im Rahmen von Friedensmissionen weitere wichtige Schnittstellen zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik bestehen. Dies gilt beispielsweise

se im Hinblick auf die Konsistenz von Beiträgen zur Unterstützung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur.

In der internationalen Diskussion werden darüber hinaus umfassende Fragen politikfeldübergreifender Ansätze erörtert (*whole of government*- bzw. 3-D(*defense, diplomacy, development*)-Ansätze). In Deutschland könnten diese Debatten vor allem vor dem Hintergrund des Umsetzungsberichtes der Bundesregierung zum „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ und des angekündigten Weißbuches aufgegriffen werden. Ebenso stellt sich die Herausforderung politikfeldübergreifenden Handelns auf parlamentarischer Ebene.