

Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen
Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-
Situationen

Stephan Klingebiel

Katja Roehder

Berichte und Gutachten 3/2004

Bonn 2004

©
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon +49(0)228 94927-0 · Telefax +49(0)228 94927-130
die@die-gdi.de
www.die-gdi.de
ISBN 3-88985-263-7

Vorwort

Die vorliegende Analyse „Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen: Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen“ wurde vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) im Rahmen eines kurzfristig geplanten und umgesetzten Forschungsvorhabens¹ für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zwischen August und Oktober 2003 erstellt.

Das *Bonn International Center for Conversion* (BICC) wurde in diesem Rahmen vom DIE mit der Erarbeitung eines Hintergrundpapiers aus sicherheitspolitischer Perspektive beauftragt.² Das DIE sowie das BICC haben dabei zahlreiche Gespräche u.a. mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg), des Auswärtigen Amtes (AA), des BMZ, vom *Department for International Development* (DFID), den entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen, Vertreterinnen und Vertretern nichtstaatlicher Organisationen sowie wissenschaftlicher und anderer Einrichtungen geführt. Allen möchten wir für die Kooperationsbereitschaft herzlich danken. Darüber hinaus ist die rege und konstruktive Beteiligung an einem im Rahmen des Forschungsvorhabens durchgeführten Studientag am 22.09.2003 im DIE hervorzuheben.

Bonn, Januar 2004

Stephan Klingebiel und Katja Roehder

1 Der Titel des Forschungsvorhabens lautete: „Verhältnis von militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen“.

2 Siehe Heinemann-Grüder / Pietz / Lipp (2003).

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
1 Einleitung	1
2 Ausgangsbedingungen: Mandatierung und Legitimierung von Militäreinsätzen	6
3 Analyse entwicklungspolitisch-militärischer Schnittstellen	8
3.1 Entwicklungspolitisch-militärische Kooperation aus Sicht verschiedener Akteure	8
3.2 Schnittstellen von Entwicklungspolitik und Militär	13
3.2.1 Erste Kategorie: Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik	13
3.2.2 Zweite Kategorie: Strategische Planung und Konzeption	13
3.2.3 Dritte Kategorie: Finanzierung von nichtzivilen Maßnahmen und Einsätzen sowie von zivilen Aktivitäten, die vom Militär durchgeführt werden	15
3.2.4 Vierte Kategorie: Operatives Vorgehen	18
4 Fallbeispiele für zivil-militärische Verknüpfungen	20
4.1 Das Konzept CIMIC	20
4.2 Wiederaufbauteams in Afghanistan	23
4.3 Ausstattungshilfe des Auswärtigen Amtes	28
4.4 Entwicklungen auf europäischer Ebene	29
4.5 Das britische Modell entwicklungspolitisch-militärischer Zusammenarbeit	30
5 Besondere Aspekte des entwicklungspolitisch-militärischen Verhältnisses	33
5.1 Konsequenzen für die physische Sicherheit von EZ-Personal	34
5.2 Geltung entwicklungspolitischer Prinzipien	37
6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	40
Literaturverzeichnis	47

Anhang **51**

- 1 Darstellung laufender UN-Friedensmissionen
- 2 „Afghanistan: A call for security“

Kästen, Schaubild und Tabellen im Text

Kasten 1:	Auslandseinsätze der Bundeswehr	3
Kasten 2:	Brahimi-Report	7
Kasten 3:	Internationale <i>Codes of Conduct</i>	12
Kasten 4:	Mechanismen zur gemeinsamen Strategieentwicklung	15
Kasten 5:	ODA-Anrechenbarkeit von so genannten <i>peace-related activities</i>	17
Kasten 6:	Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, Accra	19
Kasten 7:	Erfahrungen der Humanitären Hilfe mit militärischen Akteuren – Übertragbarkeit auf die Entwicklungspolitik	35
Kasten 8:	Das Prinzip der Unparteilichkeit	39
Schaubild 1:	Begriffliche Darstellung – Zivil-Militärisches Verhältnis	5
Tabelle 1:	Chancen und Risiken entwicklungspolitisch-militärischer Zusammenarbeit aus der Sicht verschiedener Akteure	10
Tabelle 2:	Wiederaufbauteams in Afghanistan	24
Tabelle 3:	Strategische Modelle zur Gestaltung des entwicklungspolitisch-militärischen Verhältnisses	43

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ACBAR	Agency Coordination Body for Afghan Relief
ACPP	Africa Conflict Prevention Pool
AKNZ	Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz
ASB	Arbeiter-Samariter-Bund
AU	African Union
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BICC	Bonn International Center for Conversion
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSR	Bundessicherheitsrat
BW	Bundeswehr
CAT	Civil Affairs Team
CHAD	Conflict and Humanitarian Affairs Department
CIDA	Canadian International Development Agency
CIMIC	Civil-Military Cooperation
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Department for International Development
DDR	Disarmament, Demobilisation, Reintegration
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
ECOWAS	Economic Community for West African States
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EF	Enduring Freedom
EP	Entwicklungspolitik
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FüAk	Führungsakademie der Bundeswehr
GAA	G8-Afrika-Aktionsplan
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

GCPP	Global Conflict Prevention Pool
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HPN	Humanitarian Practice Network
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
IFRK	Internationale Föderation des Roten Kreuzes
ISAF	International Security Assistance Force
JUH	Johanniter-Unfall-Hilfe
KAIPTC	Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre
KSK	Kommando Spezialkräfte
MCDA	Military and Civil Defence Assets
MOD	Ministry of Defence
MSF	Médecins Sans Frontière
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NRO	Nichtregierungsorganisation
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OEF	Operation Enduring Freedom
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSO	Peace Support Operations
PSOF	Peace Support and Operations Facility
SCHR	Steering Committee on Humanitarian Response
SSR	Security Sector/System Reform
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission Afghanistan
UNAMSIL	United Nations Assistance Mission to Sierra Leone
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
US	United States
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
WEU	Westeuropäische Union
ZMZ	Zivil-Militärische Zusammenarbeit

Zusammenfassung

Hintergrund und Ausgangsbedingungen

In Deutschland und in anderen Geberländern gab es in der Vergangenheit eine erkennbare Distanz zwischen entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren und ihren Aufgaben. Der Grundsatz „Keine Entwicklung ohne Sicherheit“ wird jedoch immer mehr zu einem entwicklungspolitischen Paradigma und macht es erforderlich, diese Distanz zu verringern.

In Post-Konflikt-Situationen, die vielfach den Charakter von „lang anhaltenden Krisen“ (*protracted crises*) annehmen, spielen sowohl militärische als auch zivile bzw. entwicklungsgerichtete Komponenten eine bedeutende Rolle. Die Entwicklungspolitik möchte und kann in diesem Kontext stärker konstruktiven Einfluss auf die Wiederaufbauphase nehmen; sie wird hierzu auch von anderen Politikfeldern aufgefordert. Gleichzeitig nimmt die Häufigkeit von Einsätzen der Bundeswehr zu und rückt das gesamte Spektrum deutscher Politiken und ihrer gemeinsamen Handlungsmöglichkeiten ins Blickfeld.

Die vorliegende Studie gibt einen Überblick über verschiedene Beziehungen von Entwicklungspolitik und Militär in Krisen und Post-Konflikt-Situationen. Hierzu werden sowohl die Sichtweisen der beteiligten Akteure betrachtet als auch eine Bestandsaufnahme und Kategorisierung der entwicklungspolitisch-militärischen Schnittstellen vorgenommen. Fallbeispiele verdeutlichen die positiven und negativen Erfahrungen mit verschiedenen Schnittstellen und weisen auf Aspekte hin, die für die Entwicklungspolitik von besonderer Relevanz sind. Abschließend werden erste strategische Ansätze und Gestaltungsoptionen für die Entwicklungspolitik in ihrem Verhältnis zu militärischen Akteuren aufgezeigt.

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. Internationale Friedensmissionen werden im Rahmen von *peace-support-and-governance*-Operationen und multidimensionalen Missionen zunehmend mit zivilen *nation-building*-Aufgaben betraut. Die Notwendigkeit von mandatierten militärischen Einsätzen zu diesem Zweck wird heute überwiegend anerkannt. Strittig diskutiert und vielfach abgelehnt werden allerdings präemptive Interventionen und andere Militäraktionen, die ohne ausreichendes Mandat erfolgen und daher völkerrechtlich nicht ausreichend legitimiert sind, wie z.B. die Militärintervention im Irak im Jahr 2003. Für die Entwicklungspolitik sollten grundsätzlich die Legitimität und das völkerrechtliche Mandat außer Frage stehen, bevor im Zusammenhang mit militärischen Einsätzen eine Beteiligung am Wiederaufbau erfolgt.

Sichtweise verschiedener Akteure

Die entwicklungspolitisch-militärischen Beziehungen, die sich aus diesen Entwicklungen ergeben, hängen nicht zuletzt von nationalen Faktoren ab. Dazu gehören 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. Eine engere Kooperation der Akteure birgt aus *entwicklungspolitischer Sicht* vor allem das Risiko, kurzfristigen militärischen Strategien untergeordnet zu werden. Chancen bieten sich jedoch u.a. durch einen möglichen Einfluss der Entwicklungspolitik auf gesamtpolitisches Handeln sowie durch eine verbesserte Sicherheitslage als Rahmenbedingung für den zivilen Wiederaufbau im jeweiligen Land.

Das Militär ist im Rahmen der neuen Friedensmissionen zunehmend selbst in die Durchführung genuin ziviler Aufgaben involviert und sucht dazu die Kooperation mit zivilen Akteuren, einschließlich der Entwicklungspolitik. Mit den Konzepten „Zivil-Militärische Zusammenarbeit“ (ZMZ) der Bundeswehr bzw. CIMIC (*civil-military cooperation*) im NATO-Raum wurden Instrumente entwickelt, die die Zusammenarbeit mit zivilen Akteuren und im zivilen Bereich aus militärischer Perspektive regeln. Im Rahmen von ZMZ/CIMIC werden durch das Militär strategisch (im Sinne von *force protection*) und routinemäßig Projekte im zivilen Bereich einschließlich des Wiederaufbaus durchgeführt, die in den entwicklungspolitischen Bereich hinein wirken. Beispiele für Maßnahmen der Bundeswehr lassen sich vor allem auf dem Balkan sowie in Afghanistan finden.

Entwicklungspolitische und humanitäre NRO haben sich über die in der Humanitären Hilfe angestoßene Debatte intensiv mit der Problematik des zivil-militärischen Verhältnisses auseinandergesetzt. Insbesondere europäische NRO 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.

Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen: Vier Kategorien

Die existierenden Schnittstellen zwischen Entwicklungspolitik und Militär bzw. Sicherheitspolitik lassen sich vier Kategorien zuordnen:

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.

2. Strategische Planung und Konzeption

– *Ressortübergreifende Zusammenarbeit und Mechanismen:* Sie dienen dem Informationsaustausch und der Entwicklung gemeinsamer Strategien der verschiedenen Politikbereiche. Im Rahmen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit nimmt das BMZ Einfluss etwa auf übergreifende Konzepte der Regierung und die Gestaltung von Länderstrategien. An der Debatte über die Gestaltung des Wiederaufbau-teams in Kunduz und die Mandatierung der entsprechenden militärischen Komponente hat das BMZ beispielsweise wesentlich mitgewirkt. 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:* Hier gibt es verschiedene aktuelle Beispiele, die sich von ihrem Charakter her als Grenzverschiebung dessen bewerten lassen, was Entwicklungspolitik traditionell praktiziert hat. Z.B. wurden aus bislang nicht ausgezahlten Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) € 5 Mio. zur Unterstützung des ECOWAS Militäreinsatzes in Liberia zur Verfügung gestellt. Im November 2003 wurde beschlossen, eine *Peace Facility for Africa* einzurichten (zunächst € 250 Mio.), die aus EEF-Mitteln

gespeist und zur Finanzierung von nicht-zivilen Friedensmissionen in Afrika genutzt werden soll. Deutschland hat zudem bislang Pflichtbeiträge zu militärischen UN-Friedensmissionen aus dem Haushalt des Auswärtigen Amtes pauschal als *Official Development Assistance* (ODA) gemeldet.

- *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 GTZ oder NRO 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 von AA, BMVg und BMZ.
- *Militär führt EZ-typische Maßnahmen durch*: Dies trifft vor allem im Rahmen von CIMIC zu.
- *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.
- *Militär nimmt entwicklungspolitische Akteure unter Vertrag*: In Deutschland erfolgt dies z.B. über die GTZ bzw. *GTZ-International Services* im Unterauftrag der Bundeswehr.
- *Kooperation bei Aus- und Fortbildung*: In verschiedenen Zusammenhängen erfolgt eine gegenseitige Einbeziehung bei Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sowie Dialogforen, z.B. im Rahmen der Bundes-

akademie für Sicherheitspolitik (BAKS), der Führungsakademie der Bundeswehr (FüAk) oder des ZMZ-Lehrgangs an der Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ).

Unterschiedliche Fallbeispiele verdeutlichen die aktuellen Debatten und sind darüber hinaus zugleich von grundlegender Relevanz; so u.a.:

- *Integration von militärischen und entwicklungspolitischen Akteuren in Afghanistan*: Die Strategie zur Stabilisierung der Sicherheitslage und Beschleunigung des Wiederaufbaus in Afghanistan durch PRTs kann als Präzedenzfall bezeichnet werden, der die zukünftigen Beziehungen des Militärs zu zivilen Entwicklungsakteuren fundamental verändern könnte. Die PRTs, insbesondere der USA, sind ein Beispiel für eine integrierte zivil-militärische „Einheit“, durch die Wiederaufbauaktivitäten offiziell in die militärische Strategie eingegliedert werden. Deutschland versucht, sich im Rahmen des Wiederaufbau-teams Kunduz durch ein Drei-Säulen-Konzept unabhängiger, aber koordinierter Bereiche (Entwicklungspolitik, Außenpolitik, Verteidigung) vom amerikanischen Modell abzusetzen.
- *Offensive Ressort-Kooperation in Großbritannien*: In Großbritannien wird seit einiger Zeit mit einem offensiven Kooperationsmodell gearbeitet, das strategische Zusammenarbeit der Entwicklungspolitik mit Militär 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 Finanzierungsinstruments 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).

Besondere Aspekte entwicklungspolitisch-militärischer Verknüpfung

Sicherheit von EZ-Personal: Die physische Sicherheit von EZ-Personal in Post-Konflikt-Situationen ist zu einem bedeutenden Problem geworden, das kurzfristig nicht lösbar scheint. Dies hängt nur teilweise mit einer direkten Verknüpfung mit militärischen Strukturen zusammen. Westliche Akteure werden in aktuellen Konflikten zum Teil kollektiv als Bedrohung oder unerwünschte Einmischung wahrgenommen. Hilfsorganisationen werden somit als Vertreter internationalen Engagements zunehmend zu so genannten *soft targets* und damit zu direkten Zielscheiben für lokale Konfliktparteien. Dies spitzt sich in den aktuellen Fällen Afghanistan und Irak dadurch zu, dass eine Vermischung militärischer und ziviler Aktivitäten durch internationale Konfliktparteien stattfindet.

Geltung entwicklungspolitischer Prinzipien: 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*). Bei einer stärkeren Verbindung muss es nicht generell zu einer Einschränkung der Prinzipien kommen; dafür sind

als Grundvoraussetzung drei Punkte 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.

Die Frage der Einschränkung der Prinzipien stellt sich allerdings stärker unter dem Gesichtspunkt, dass Entwicklungspolitik vielfach durch Not- oder Flüchtlingshilfe und andere *quick-impact*-Ansätze unmittelbar in Post-Konflikt-Gebieten operiert, wo langfristige und partnerbezogene Entwicklungspolitik noch nicht oder nur teilweise möglich ist.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Entwicklungspolitik hat – unter Beachtung der grundsätzlich begrenzten Möglichkeiten externer Akteure – wichtige und sinnvolle Möglichkeiten, 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 in Nachkriegssituationen geht. Dies gilt umso mehr, da Friedensmissionen zunehmend komplex gestaltet sind.

Aufgrund ihrer Aufgabenstellung hat Entwicklungspolitik daher ein prinzipielles und strategisches Interesse an der Gestaltung von Schnittstellen mit anderen Politikbereichen. Eine Positionsbestimmung der Entwicklungspolitik im Hinblick darauf, welchen Charakter diese Gestaltung annehmen soll und kann, ist daher eine entscheidende Aufgabe.

Schnittstellen und Überlappungen zwischen Entwicklungspolitik und Militär haben in den letzten Jahren und Monaten sprunghaft zugenommen und sind z.T. sehr sensibler Natur. Verschiedene Berührungspunkte waren darüber hinaus in der Vergangenheit kaum im Bewusstsein der Akteure

vorhanden. Vier sensible Bereiche lassen sich identifizieren:

- Entwicklungspolitik ordnet sich einer militärischen Logik unter;
- Militär führt Maßnahmen mit entwicklungspolitischem Charakter durch;
- Entwicklungspolitik finanziert militärische Einsätze;
- Entwicklungspolitik finanziert zivile Aktivitäten des Militärs.

Grundsätzlich sind für die Entwicklungspolitik drei strategische Handlungsmodelle vorstellbar:

1. Eine *Distanzstrategie*, die die Unabhängigkeit der Entwicklungspolitik von außen- und kurzfristigen gesamtpolitischen Zwängen betonen würde.
2. Eine *Kooperationsstrategie*, die durch eine engere Abstimmung und durch gemeinsames Vorgehen mit sicherheits- und außenpolitischen Akteuren charakterisiert wäre.
3. Eine *Komplementärstrategie*, bei der es darum gehen sollte, Zielübereinstimmungen festzuhalten und daraus in strategisch ausgewählten Bereichen ein ergänzendes kohärentes Vorgehen mit sicherheits- und außenpolitischen Akteuren zu identifizieren.

Nutzen und Sinn der Handlungsmodelle hängen von der jeweiligen Schnittstelle ab. Sie könnten sich an folgenden Linien orientieren:

1. Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik: Komplementäre Strategien.
2. Strategische Planung und Konzeption: Komplementäre bis kooperative Strategien.
3. Finanzierung: Komplementäre Strategien.
4. Operatives Vorgehen: Einzelfallabhängige Strategien.

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

- 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, eine Beteiligung an der AKNZ oder ein Modell entwicklungspolitischer Berater in CIMIC-Einheiten der Bundeswehr;
- die Bundesregierung sollte verstärkt gemeinsame Länderstrategien entwickeln;
- es sollte einer Aufweichung der ODA-Meldekriterien entgegen getreten werden;
- deutsche CIMIC-Maßnahmen sollten hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Wirkung einer systematischen Evaluierung unterzogen werden;
- die Sichtbarkeit entwicklungspolitischer Beiträge sollte erhöht werden;
- das BMZ sollte aufgrund der großen Relevanz des Themas vertiefende Studien initiieren.

Über Einzelfallregelungen hinaus besteht die Notwendigkeit, allgemeine strategische Eckpunkte zum Verhältnis der Entwicklungspolitik zu militärischen Akteuren zu definieren.

1 Einleitung

In Deutschland und in anderen Geberländern und -organisationen gab es in der Vergangenheit eine erkennbare Distanz zwischen entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren und ihren Aufgaben. Diese Distanz hat sich in den vergangenen Jahren und Monaten verringert. Der Grundsatz „Keine Entwicklung ohne Sicherheit“³ wird immer mehr zu einem entwicklungspolitischen Paradigma, das neue Handlungsweisen in der Entwicklungspolitik erforderlich macht.

Nur vereinzelt finden aus entwicklungspolitischer Sicht Debatten über „*The Merging of Development and Security*“⁴ oder mögliche andere Formen der Kooperation bzw. einer Beziehung statt. Die damit verbundenen Konsequenzen sind daher noch nicht ausreichend reflektiert und diskutiert worden. Bisher fehlen in Deutschland Diskussionen zu übergreifenden Orientierungslinien aus entwicklungspolitischer Sicht. Bei einigen anderen Gebern hat bereits eine sichtbare Annäherung stattgefunden.

Wandel des Verhältnisses zwischen Entwicklungspolitik und Militär

Das sich wandelnde Verhältnis von Entwicklungspolitik und Militär gerät aus mehreren Gründen zunehmend ins Blickfeld:

1. Es 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 sind häufig Situationen vorzufinden, die gekennzeichnet sind von Stabilisierungsan-

strengungen im Hinblick auf die fragile Sicherheit, Bemühungen um die Wiederherstellung von effektiver Staatlichkeit sowie des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbaus.⁵ Friedensmissionen sind zu einem erheblichen und zunehmenden Teil mit *nation-building*-Aufgaben betraut.⁶

2. Entwicklungspolitik möchte stärker konstruktiven Einfluss in Post-Konflikt-Situationen nehmen und erwartet zum Teil sogar Beiträge der Sicherheitspolitik oder befürwortet bzw. fordert militärisches Eingreifen.

Aktuelle Beispiele sind: (i) Die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat Anfang August 2003 zur Entsendung von Friedenstruppen nach Liberia aufgerufen.⁷ (ii) Der Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) forderte im Mai 2003 einen stärkeren UN-Einsatz im Nordosten Kongos in der Region Ituri.⁸ (iii) Die Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, Eid, hat in einem Artikel (gemeinsam mit Helmut Asche) eine engere Kooperation von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik vorgeschlagen und aus entwicklungspolitischer Sicht ein verstärktes militärisches Engagement Deutschlands im Rahmen von Friedenseinsätzen in Afrika gefordert.⁹ (iv) In Afghanistan tätige internationale Nichtregierungsorganisationen haben in einem Aufruf

3 Im Gegensatz zur allgemeinen internationalen und deutschen Debatte ist es für die vorliegende Themenstellung sinnvoll, nicht von einem „erweiterten“ Sicherheitsverständnis auszugehen, sondern Sicherheit „enger“ zu definieren.

4 So der Untertitel eines Buches von Duffield (2001).

5 Siehe zur Thematik beispielsweise Ferdowski / Matthies (Hrsg.) (2003) und Debiel (Hrsg.) (2002).

6 Siehe hierzu beispielsweise King's College (2003), Para. 14: „*Peace operations in their growing complexity have increasingly included state-building functions.*“

7 BMZ, Pressemitteilung vom 01.08.2003: „Wieczorek-Zeul: Die Staatengemeinschaft muss in Liberia endlich handeln!“, www.bmz.de/presse/pressemitteilungen/78_2003.html (17.10.2003).

8 BMZ, Pressemitteilung vom 27.05.2003: „Stärkerer UN-Einsatz im Nordosten Kongos notwendig“, www.bmz.de/include/cgibin/druck.pl?default (17.10.2003).

9 Siehe Eid / Asche (2003).

eine Ausweitung des ISAF (*International Security Assistance Force*)-Mandats gefordert.¹⁰

Die Weltbank-Analyse „*Breaking the Conflict Trap*“¹¹ belegt 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.

3. Von anderen Politikfeldern (v.a. Außen- und Sicherheitspolitik) wird die aktive Beteiligung der Entwicklungspolitik in Post-Konflikt-Situationen immer mehr erwartet und gefordert. „*Bei nahezu allen größeren Einsätzen ist auf militärische Effizienz ziviles Chaos gefolgt*“¹² heißt es in der vom Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vorbereiteten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS).
4. Aufgrund der zunehmenden Zahl von Auslandseinsätzen, in denen die Bundeswehr unmittelbar involviert ist,¹³ rückt das gesamte Spektrum deutscher Politiken und ihrer Handlungsmöglichkeiten immer mehr ins Blickfeld.

Die beschriebenen, sehr unterschiedlichen Trends zeigen sich derzeit im Hinblick auf wichtige Fallbeispiele wie etwa Afghanistan, den Balkan, Liberia und für verschiedene Geber auch in Bezug auf den Irak.

Im Hinblick auf die Vereinten Nationen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund des im Jahr 2000 erschienenen Brahimi-Reports, finden Debatten statt, die das schwierige Verhältnis von militärischen UN-Friedensmissionen und der gleichzeitigen UN-Rolle im Bereich zentraler ziviler Aufga-

ben in den Mittelpunkt stellen.¹⁴ Hier zeigt sich die politische Sensibilität zivil-militärischer Schnittstellen.

Ähnliche – und für die deutsche Politik maßgebliche – Veränderungen vollziehen sich derzeit auf europäischer Ebene. Abzulesen ist dies u.a. an der vom Rat der Europäischen Union im Dezember 2003 verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie.¹⁵ Das zivil-militärische Zusammenwirken hat in der Strategie einen wichtigen Platz.

Aktuelle Debatten, die etwa die Notwendigkeit einer „Kolonialbehörde“ für die USA thematisieren („*Washington needs a colonial office*“),¹⁶ zeigen, dass aus Sicht mancher politischer Beobachter und Akteure zumindest in einigen großen Krisen und Post-Konflikt-Situationen das derzeitige Zusammenwirken der Sicherheitspolitik, der Humanitären Hilfe und der Entwicklungspolitik offensichtlich nicht ausreichend ist.

Damit verbunden ist die vielfach gewonnene Erkenntnis, dass Kriege geführt werden, bei denen keine *exit strategy* eingeplant oder möglich ist und klare Zieldefinitionen für den Nachkriegs-Wiederaufbau nicht erkennbar sind.¹⁷ Militär übernimmt in diesem Rahmen *nation-building*-Aufgaben, die strukturell nicht – zumindest nicht kurzfristig – zu bewältigen sind.¹⁸

Die Diskussion über Schnittstellen zum Militär wurde in den letzten zehn Jahren im Hinblick auf die Humanitäre Hilfe bereits geführt. Sie steht auch weiterhin im Mittelpunkt vieler Analysen

10 Siehe Anhang.

11 Collier (2003), S. 10.

12 Rat der Europäischen Union (2003), S. 14.

13 Siehe Kasten 1.

14 Siehe hierzu z.B. King's College (2003).

15 Siehe Kapitel 4.4.

16 So Boot (2003); ähnlich Garten (2003). Siehe auch Ignatieff (2003).

17 Siehe beispielsweise Boot (2002), S. 336 ff.

18 Im engeren Sinne geht es hierbei um *state-building*-Funktionen. Zur Debatte um *nation building* im Kontext von Post-Konflikt-Situationen sowie zu einer Gegenüberstellung von *state building* und *formation of nations* aus entwicklungspolitischer Sicht siehe Hopp / Kloke-Lesch (2004).

Kasten 1: Auslandseinsätze der Bundeswehr^a
<p>Die Auslandseinsätze der Bundeswehr sind in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Derzeit (16.01.2004) sind etwa 7150 Soldaten der Bundeswehr unmittelbar in Auslandseinsätze involviert. Dabei handelt es sich um folgende Einsätze:</p> <ul style="list-style-type: none"> — ISAF (<i>International Security Assistance Force</i>): Afghanistan, Usbekistan; — KFOR (<i>Kosovo Force</i>): Kosovo; — SFOR (<i>Stabilization Force</i>): Bosnien und Herzegowina; — NATO HQ Skopje: Mazedonien; — UNOMIG (<i>United Nations Mission in Georgia</i>): Georgien; — EF (<i>Enduring Freedom</i>): Horn von Afrika, Mittelmeer. <p>Die Kosten für die Einsätze im Ausland sind daher rasch angestiegen. Sie lagen 1995 noch bei rund € 131 Mio., 1999 bei € 554 Mio. und 2002 bei € 1,5 Mrd. Im Jahr 2003 waren Haushaltsmittel im Umfang von € 1,4 Mrd. eingeplant.</p>
<p>a Angaben aus: www.bundeswehr.de/wir/print/030825_kosten_einsaetze.php und www.bundeswehr.de/forces/print/einsatzzahlen.php (16.01.2004)</p>

und des politischen Interesses.¹⁹ Diese Debatten enthalten an verschiedenen Stellen wichtige Hinweise auch für die Rolle der Entwicklungspolitik (*soft-target*-Diskussion, Prinzip der Unparteilichkeit etc.), andere Fragestellungen bestehen allerdings tendenziell nur für die Humanitäre Hilfe bzw. die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) (etwa die Frage nach entwicklungspolitischen Prinzipien wie *ownership*) und zeigen, dass die Debatte der Humanitären Hilfe nicht vollständig auf die Entwicklungspolitik übertragbar ist.

Hinzuweisen ist auf den oftmals fließenden bzw. sehr uneinheitlichen Übergang, in dem Humanitäre Hilfe, Nothilfe und EZ zum Tragen kommen. Hier gibt es bereits frühere Diskussionen über Abgrenzungen und Überlappungen der Instrumente sowie die Notwendigkeit ihrer besseren Verknüpfung [Stichwort: LRRD (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*)-Debatte], die hier nicht aufgegriffen werden sollen.²⁰

Bei den militärischen Akteuren gab es in den letzten Jahren bereits eine ausführliche Diskussion über zivil-militärische Zusammenarbeit. Mit dem Konzept CIMIC (*Civil-Military Cooperation*)

existiert ein in der Öffentlichkeit stark wahrgenommenes Produkt des Militärs. Darüber hinaus geht es in der sicherheitspolitischen Diskussion in Deutschland zunehmend um eine Verbreiterung der strategischen Ansätze. So heißt es in den neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien des Bundesministers der Verteidigung: *„Deutsche Sicherheitspolitik ist umfassend angelegt und berücksichtigt politische, ökonomische, ökologische, gesellschaftspolitische und kulturelle Bedingungen und Entwicklungen. Sicherheit kann weder vorrangig noch allein durch militärische Maßnahmen gewährleistet werden. Vorbeugende Sicherheitspolitik umfasst politische und diplomatische Initiativen sowie den Einsatz wirtschaftlicher, entwicklungspolitischer, rechtsstaatlicher, humanitärer und sozialer Maßnahmen.“*²¹

Ziele und Begrifflichkeiten der Studie

Ziel der vorliegenden Überblicksstudie ist eine Bestandsaufnahme im Hinblick auf folgende Punkte:

- Schnittstellen zwischen Entwicklungspolitik und Militär,
- positive und negative Erfahrungen bei diesen Schnittstellen,

19 Siehe beispielsweise Humanitarian Dialogue (2003); Barry/Jefferys (2002); King's College (2003); VENRO (2003); Gordenker (1999); Weiss (1999).

20 Siehe z.B. Commission of the European Communities (2001).

21 BMVg (2003b), S. 9.

- Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die sich für die deutsche Entwicklungspolitik hieraus ergeben.

Angesichts der Dynamik in der derzeitigen Diskussion versucht die Überblicksstudie insbesondere die aktuellen Entwicklungen und Tendenzen zu berücksichtigen.

Dabei bezieht sie sich nicht ausschließlich auf die Schnittstellen mit der Bundeswehr bzw. der deutschen Verteidigungspolitik, sondern es geht aufgrund vielfältiger Situationen, in den diese nicht unmittelbar berührt oder direkt involviert sind, auch um das Zusammenwirken mit anderen militärischen Akteuren.

Die vorliegende Analyse strebt hingegen nicht an, die gesamte Breite der Diskussion über zivile und entwicklungspolitische Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sowie die Debatte über den Sicherheitssektor und die entsprechenden Möglichkeiten der Entwicklungspolitik einzubeziehen.²²

Zur Vorbereitung der Studie wurden

- verfügbare Analysen, Studien etc. aus Deutschland und der internationalen Diskussion aufgearbeitet,
- ein Hintergrundpapier beim BICC in Auftrag gegeben²³,
- zahlreiche Interviews mit dem BMVg, dem AA, dem BMZ, der Führungsakademie der Bundeswehr, den entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen, nichtstaatlichen Organisationen, wissenschaftlichen Einrichtungen sowie britischen Ressortvertreterinnen und -vertretern aus den Bereichen Verteidigungs-, Außen- und Entwicklungspolitik geführt,
- ein Studientag durchgeführt (22.09.03).

Für die Analyse ist ein einheitliches Verständnis zentraler Begriffe von Bedeutung. Im vorliegenden Papier wird daher von folgenden Definitionen ausgegangen:

- *Entwicklungspolitisch-militärisches Verhältnis / Zivil-militärisches Verhältnis*.²⁴

Das Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Akteuren umfasst auf der zivilen Seite einerseits unterschiedliche Akteure wie die Außen- und Entwicklungspolitik sowie andererseits verschiedene Instrumente wie die Demokratisierungs- und Ausstattungshilfe, Entsendung von zivilem Friedenspersonal, Humanitäre Hilfe, Polizeihilfe von zivilen Akteuren oder die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) etc.

Im Fall des entwicklungspolitisch-militärischen Verhältnisses stehen nur die entwicklungspolitischen Akteure und Instrumente im Mittelpunkt des Interesses an der zivilen Komponente.

„Verhältnis“ meint alle Formen der Interaktion zwischen beiden Akteursgruppen. D.h., es kann bewusste Kooperationsstrategien, ein bewusst ergänzendes Vorgehen oder eine nichtintendierte Abfolge von Handlungen der Akteure mit einer Beziehungsstruktur umfassen. Im vorliegenden Text wird daher auch synonym von „Schnittstellen“ oder „Verknüpfung“ gesprochen.²⁵

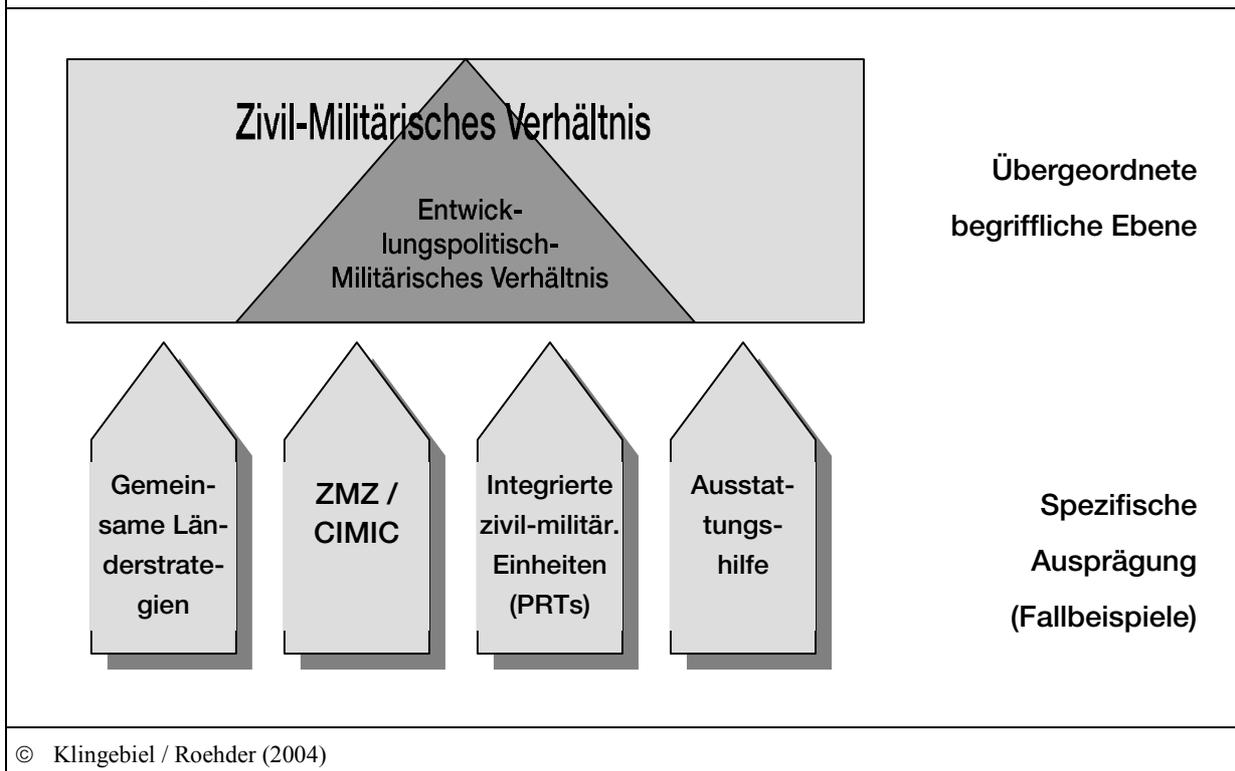
22 Siehe hierzu z.B. Bundesregierung (2001), S. 36 ff. und Kloke-Lesch / Steinke (2002).

23 Siehe Heinemann-Grüder / Pietz / Lipp (2003).

24 Siehe Schaubild 1.

25 Der Begriff des „zivil-militärischen Verhältnisses“ unterscheidet sich in dieser Definition vom feststehenden Terminus der „zivil-militärischen Beziehungen“, wie er in den Politikwissenschaften zur Bezeichnung der Beziehungen zwischen den nationalen Sicherheitsstrukturen und der jeweiligen zivilen Regierung gebräuchlich ist. Hier sei insbesondere an Huntingtons Klassiker *„The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations“* erinnert, der zivil-militärische Beziehungen als einen Aspekt der nationalen Sicherheitspolitik definiert. Huntington (1957), S.1.

Schaubild 1: Begriffliche Darstellung – Zivil-Militärisches Verhältnis



– *Complex Emergencies / Protracted Crises:*

Bei den meisten Phänomenen, die Ausgangspunkte für ein Zusammenwirken von entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren sind, handelt es sich um Situationen, die als *complex emergencies* bzw. *protracted crises* beschrieben werden. Gemeint sind vielschichtige, in der Regel lang andauernde Krisen aufgrund von gewaltsamen Auseinandersetzungen. Vielfach beruhen diese auf Bürgerkriegssituationen mit diffusen Konstellationen und Konfliktparteien. Der Terminus *protracted crises* weist außerdem auf unklare Anfangs- und Endpunkte von Konflikten hin.²⁶

– *Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen:*

Der Begriff „Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen“ wird in der vorliegenden Analyse „breit“ verstanden. Viele Situationen, in denen das Zusammenwirken von entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren

relevant ist, beziehen sich auf Phasen nach Beendigung von Kampfhandlungen und nach Friedensschlüssen. Daneben gibt es aber auch Situationen, die angesichts weiter stattfindender Kampfhandlungen oder ungeklärter Machtverhältnisse eine solche Zuordnung in einem engeren Sinne nicht zulassen würden. Bei der vorliegenden Arbeit geht es nicht um eine scharfe begriffliche Auslegung von „Post-Konflikt-Situationen“, sondern um eine möglichst umfassende Einbeziehung von Situationen, in denen ein Zusammenwirken von Militär und Entwicklungspolitik stattfindet.

– *Friedensmissionen / Peace Support Operations (PSO):*²⁷

Unter PSO werden im vorliegenden Papier militärische und zivile Beiträge zu präventiven, friedensschaffenden oder friedenskonsolidierenden Einsätzen in einem Konfliktge-

26 Siehe z.B. Boschmann (2003), S. 3 ff.

27 Zur umfangreichen Debatte über die verschiedenen Termini siehe z.B. Rossouw (1998); Lilly (2002), S. 4 f.; Matthies (2003), S. 2 f. Siehe auch Kapitel 2.2 der vorliegenden Analyse.

biet (allgemein: Friedensmissionen) verstanden. Sie können u.a. traditionelles durch Kap. VI der UN-Charta legitimes *peacekeeping* oder durch Kap. VII mandatiertes *peace enforcement* umfassen. Darunter fallen auch die drei Bereiche, die der Brahimi-Report²⁸ unter *peace operations* zusammenfasst:²⁹

1. *conflict prevention* und *peacemaking*,
2. *peacekeeping* und
3. *peace-building*.

Im Folgenden werden zunächst, ausgehend von der Legitimität der Mandatierung von Militäreinsätzen, die Sichtweisen der verschiedenen beteiligten Akteure im Hinblick auf stärkere entwicklungspolitisch-militärische Kooperation betrachtet. Daraufhin wird eine Bestandsaufnahme und Kategorisierung der entwicklungspolitisch-militärischen Schnittstellen vorgenommen. Fallbeispiele verdeutlichen die positiven und negativen Erfahrungen mit verschiedenen Schnittstellen und weisen auf Aspekte hin, die für die Entwicklungspolitik von besonderer Relevanz sind. Abschließend werden erste strategische Ansätze und Gestaltungsoptionen für die Entwicklungspolitik in ihrem Verhältnis zu militärischen Akteuren aufgezeigt.

2 Ausgangsbedingungen: Mandatierung und Legitimierung von Militäreinsätzen

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 haben

soll. Die Art des militärischen Engagements ist auch für entwicklungspolitische Entscheidungen von großer Relevanz. Grundsätzlich können in der Praxis drei Kategorien militärischer Operationen unterschieden werden:³⁰

1. Autonome, unilateral entschiedene staatliche Gewalt. Beispiel: Militärintervention im Irak im Jahr 2003.
2. Militärische Operationen mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrates.³¹
3. Friedensstreitkräfte der UN mit klassischen Mandaten der Beobachtung, Pufferfunktion und der Hilfeleistung zur Wiederherstellung defizienter 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:³²

- 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 gro-

³⁰ In Anlehnung an Bothe (2003), S. 24 f.

³¹ Hierunter fällt auch die *Operation Enduring Freedom*, die vom UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 1368 zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus legitimiert wurde.

³² Vgl. hierzu Kühne (2003), S. 716 ff.; Debiel (2002), S. 462 ff.; Matthies (2003), S. 5 ff.

²⁸ Siehe Kasten 2.

²⁹ Siehe Brahimi-Report (2000), S. 2.

ßer Bedeutung sind (z.B. im Kosovo und in Ost-Timor).

Internationale militärische Friedensmissionen werden demnach zunehmend mit *nation-building*-Aufgaben betraut. Die konkrete Ausgestaltung der UN-Friedensoperationen variiert dabei erheblich. Das betrifft auch die Frage, wie stark nichtmilitärische und zivile Aktivitäten (einschließlich Wiederaufbau) dort als Aufgaben umrissen werden³³ und inwieweit der Schutz der Zivilbevölkerung im Mandat enthalten ist.³⁴ Sie hängt aber neben dem Mandat auch von den jeweils zur Verfügung stehenden Kapazitäten einer Mission ab, wie sich bei problematischen Einsätzen gezeigt hat.³⁵ 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.³⁶

Die Notwendigkeit von mandatierten militärischen Einsätzen wird heute überwiegend anerkannt.³⁷ Strittig diskutiert und vielfach abgelehnt werden präemptive Interventionen und andere Militäraktivitäten, die ohne ausreichendes Mandat erfolgen und daher völkerrechtlich nicht ausreichend legitimiert sind.

Es lassen sich in Anlehnung an Debiel³⁸ fünf Gruppen von Tatbeständen identifizieren, die in der völkerrechtlichen Debatte und der Staatenpraxis eine Rolle spielen bei der Frage, welche völkerrechtlichen Zwangsmaßnahmen bis hin zu militärischen Interventionen prinzipiell legitimierbar sein können:

1. völkerrechtliche Straftatbestände;
2. weitere massive Verletzungen menschenrechtlicher Fundamentalnormen;
3. humanitäre Katastrophen als Folge des Zusammenbruchs von Staaten;

Kasten 2: Brahimi-Report

Im Jahr 2000 wurden die Ergebnisse und Empfehlungen der so genannten Brahimi-Kommission veröffentlicht. 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 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.

a Vgl. Brahimi-Report (2000); Kühne (Hrsg.) (2001); Kühne (2003); King's College (2003); Bundesregierung (2002), S. 14

b King's College (2003), Para. iv. und 3

33 Siehe zu den UN-Friedensoperationen und ihren Mandaten die Informationen in Anhang 2.

34 Siehe hierzu ausführlich ICISS (2001).

35 Siehe hierzu z.B. Kühne (2003) und Debiel (2002).

36 Siehe Kasten 2.

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

38 Debiel (2002), S. 103 ff. Siehe auch ICISS (2001).

4. grenzüberschreitende Flüchtlingsbewegungen;
5. die Wiederherstellung demokratischer Herrschaft.

Vor diesem Hintergrund ist die Beobachtung bedeutsam, dass Militäraktionen wie die Militärintervention im Irak im Jahr 2003 einen neuen Begründungszusammenhang mit neuen und völkerrechtlich offensichtlich kaum haltbaren Argumentationen³⁹ erhalten können. Die USA haben sich im Rahmen ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie das Recht auf „präemptive Handlungen“ eingeräumt: *„Je größer die Bedrohung, desto größer das durch Untätigkeit entstehende Risiko – und desto zwingender das Argument für antizipatorische Selbstverteidigung, selbst wenn Unsicherheit darüber besteht, wann und wo der Feind angreifen wird. Die Vereinigten Staaten werden gegebenenfalls präemptiv handeln, um solche feindlichen Akte unserer Gegner zu vereiteln oder ihnen vorzubeugen.“*⁴⁰

3 Analyse entwicklungspolitisch-militärischer Schnittstellen

Im vorliegenden Kapitel sollen zunächst die grundlegenden Perspektiven der hier betrachteten Akteure (Entwicklungspolitik, Militär, nichtstaatliche Organisationen) zu entwicklungspolitisch- bzw. zivil-militärischen Beziehungen dargestellt werden. Daran schließt sich eine Analyse an, in welchen Bereichen systematische oder fallweise Schnittstellen zwischen Entwicklungspolitik und Militär bestehen.

39 In diesem Zusammenhang sind nicht zuletzt die Diskussionen um die von der UN-Charta vorgegebenen Bestimmungen zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten (Art. 2, Abs. 3), das umfassende Gewaltverbot (Art. 2, Abs. 4) sowie den Grundsatz der souveränen Gleichheit der UN-Mitglieder (Art. 2, Abs. 1) relevant, die durch präemptives Handeln drohen, außer Kraft gesetzt zu werden. Siehe hierzu etwa Tomuschat (2003).

40 Bush (2002), S. 125.

3.1 Entwicklungspolitisch-militärische Kooperation aus Sicht verschiedener Akteure

Das Verhältnis zwischen Entwicklungspolitik und militärischen Akteuren hängt nicht zuletzt von der jeweiligen nationalen Verankerung und Tradition der Entwicklungspolitik ab. Dazu gehören die Nähe bzw. Distanz der Entwicklungspolitik zur Außenpolitik, der Anteil, den die Humanitäre Hilfe und Nothilfe mit ihren situationsbedingt stärkeren Schnittstellen zum Militär in der Arbeit der Entwicklungspolitik ausmachen sowie die Tradition und Erfahrungen mit Interventionen des jeweiligen Militärs.

Entwicklungspolitik

Traditionell besteht zwischen der deutschen Entwicklungspolitik und militärischen Akteuren ein distanzierteres Verhältnis. Die Entwicklungspolitik ist vom Selbstverständnis her grundsätzlich zivil. Hinzu kommt der Umstand langjähriger deutscher militärischer Zurückhaltung im Ausland. In den vergangenen Jahren hat sich über den entwicklungspolitischen Arbeitsschwerpunkt Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zudem eine starke Ausrichtung auf zivile Prävention entwickelt.

Eine ministerielle Unabhängigkeit der Entwicklungspolitik, wie dies in Deutschland der Fall ist, besteht in anderen Ländern (wie in den Niederlanden oder den USA) nicht. Entwicklungspolitik ist überwiegend integrierter Teil des Außenministeriums wie z.B. bei der *United States Agency for International Development* (USAID). Auch das britische *Department for International Development* (DFID) existiert erst seit 1997 als eigenständiges Department, das zudem den humanitären Aufgabenbereich mit abdeckt.

Die Grenzen einer entwicklungspolitisch-militärischen Kooperation sind innerhalb der Gruppe der bilateralen entwicklungspolitischen Akteure nicht immer klar gezogen. Eine Umfrage unter DAC-Mitgliedern ergab, dass die *no-go area* vor allem die direkte Unterstützung operativer Kapazitäten von militärischen Akteuren umfasst. Wei-

terhin werden häufig diejenigen Bereiche ausgenommen, die nicht ODA-anrechenbar sind⁴¹, was in Anbetracht der Unklarheit über die ODA-Anrechenbarkeit von bestimmten Aktivitäten z.B. im Bereich Sicherheitssektorreform (SSR) weit auslegbar ist.⁴²

Obwohl inzwischen in Deutschland auf verschiedene fallbezogene Kooperationsformen und Koordination mit Militär hingewiesen werden kann,⁴³ ist keine weiterreichende Annäherung der Akteure erfolgt.

Mit einer größeren Annäherung bzw. Kooperation mit Militär verbinden entwicklungspolitische Akteure Chancen und Risiken.⁴⁴ Auf der einen Seite kann angenommen werden, dass ein besseres gegenseitiges Verständnis zu größerer Kohärenz beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Ländern führt. Entwicklungspolitik könnte ihre spezifischen Aspekte und Kompetenzen stärker in außenpolitische und militärische Entscheidungen einbringen und im Gegenzug das Know-how militärischer Kräfte für die Arbeit z.B. im Bereich Sicherheitssektorreform nutzen. Ein weiterer Aspekt bezieht sich auf eine möglicherweise stabilere Sicherheitssituation vor Ort durch militärische Präsenz, von der entwicklungspolitische Maßnahmen profitieren könnten.

Andererseits werden jedoch auch Risiken gesehen. Sie beziehen sich zum einen auf mögliche militärische Dominanz und geringen Einfluss entwicklungspolitischer Vorstellungen im Rahmen kurzfristiger politischer oder militärischer Ansätze. Darüber hinaus wird argumentiert, dass Entwicklungspolitik im Fall mangelnder militärischer Legitimität oder Akzeptanz für die militärische Strategie mitverantwortlich gemacht werden könnte. Nicht zuletzt besteht das Risiko, Ziel-

scheibe bewaffneter Anschläge zu werden (*soft-target-Debatte*).

Militär

Für militärische Akteure haben die Berührungspunkte mit zivilen Aktivitäten und Akteuren im Rahmen der vergangenen Friedensmissionen deutlich zugenommen. Die neuen Friedensmissionen, an denen auch die Bundeswehr zunehmend beteiligt ist, erfordern immer stärkeren Einbezug von Wiederaufbaustrategien in die Gesamtstrategie. Dabei geht es für das Militär einerseits um klassische militärische Aufgaben im Bereich Sicherheit, wodurch zivilen Kräften ermöglicht werden soll, vor Ort zu operieren.

Militär ist andererseits zunehmend selbst in die Durchführung genuin ziviler Aufgaben involviert. Teilweise bezieht sich dies auf Maßnahmen, die in einem instabilen Umfeld zum Schutz der eigenen Truppe durchgeführt werden (*force protection*), teilweise auf weitreichende administrative Aufgaben im Rahmen von Protektoratsszenarien.

Die Bundeswehr strebt vor diesem Hintergrund ebenfalls eine stärkere zivil-militärische Zusammenarbeit an,⁴⁵ nicht zuletzt um damit das eigene Know-how vor Ort zu verbessern, Informationen über das Truppenumfeld zu gewinnen und Finanzierungsmöglichkeiten für eigene zivile Aktivitäten zu erschließen. Militärische Akteure kritisieren häufig die angebliche Berührungsangst der Entwicklungspolitik, die ein besseres gegenseitiges Verständnis erschwere. Von militärischen Akteuren wird trotz des Bemühens um zivil-militärische Kooperation allerdings auch das Risiko eines nichtintendierten Ausuferns des Aufgabenspektrums zu Lasten des militärischen Mandats gesehen (*mission creep*).

41 DAC Network on Conflict, Peace and Development Cooperation (2003), S. 7–8.

42 Siehe Kasten 5.

43 Siehe Kapitel 3.2.

44 Siehe Tabelle 1.

45 Zu dem gleichlautenden Konzept ZMZ bzw. CIMIC siehe Kapitel 4.1.

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 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

Entwicklungspolitische und humanitäre NRO

Nichtregierungsorganisationen (NRO) haben sich über die in der Humanitären Hilfe angestoßene Debatte in den vergangenen Jahren schon intensiv mit der Problematik des zivil-militärischen Verhältnisses auseinandergesetzt. Für viele der größeren entwicklungspolitischen NRO gilt, dass sie zugleich in der Humanitären Hilfe und der Entwicklungspolitik aktiv sind, beispielsweise die Deutsche Welthungerhilfe (DWHH), *Save the*

Children, CARE oder OXFAM.⁴⁶ Es kommt aus Sicht der humanitären Organisationen zunehmend zu einem Eindringen militärischer Aspekte in den traditionellen Aktionsbereich der zivilen Hilfsorganisationen. Dies wird in der Debatte über die Legitimität „humanitärer Interventionen“⁴⁷ wie im Kosovo oder die Kohärenz von Humanitärer Hilfe und Außenpolitik deutlich.⁴⁸

46 Zu einer Darstellung des breitgefächerten NRO-Aufgabenspektrums siehe Stoddard (2003).

47 Siehe z.B. ICISS (2001).

48 Siehe z.B. Macrae/Leader (2000).

Der Grad der Kooperation mit militärischen Akteuren ist unter den NRO unterschiedlich.⁴⁹ Traditionell wird im Kreis der meisten europäischen NRO die Grundhaltung geteilt, dass die Effektivität der eigenen Maßnahmen nur durch die strikte Einhaltung der grundlegenden humanitären Prinzipien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gewährleistet werden kann.⁵⁰ Daraus wird klassisch die Notwendigkeit einer klaren Distanz zum Militär geschlussfolgert.⁵¹ Gleichzeitig wird die Euphemisierung in der Bezeichnung von Militär als „humanitärer Akteur“ als unzulässige Vermischung der jeweiligen Mandate strikt abgelehnt. Militär sollte prinzipiell nicht in zivilen Arbeitsbereichen operieren.

Es wurden in den letzten Jahren eine Reihe von *codes of conduct* veröffentlicht, die diese Distanz bekräftigen und Kriterien aufstellen, nach denen in Ausnahmesituationen und bei Gefahr für Leib und Leben eine Zusammenarbeit mit dem Militär möglich ist.⁵²

In Deutschland haben sich NRO und Vertreter des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) im Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe in den Jahren 2000-2001 um die Aufstellung eines für beide Seiten geltenden *codes of conduct* bemüht.

49 Große, rein humanitäre Organisationen wie das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) machen teilweise relativ pragmatische Kompromisse; in Deutschland haben z.B. auch der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB) oder die Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH) weniger Schwierigkeiten, mit dem Militär zusammenzuarbeiten; siehe Müller (2000). Andere, wie *Médecins Sans Frontière* (MSF), sind in der Ablehnung sehr strikt. Auch gelten regionale Unterschiede: Die Haltung amerikanischer NRO, zusammengeschlossen im Dachverband InterAction, ist z.B. kooperativ, siehe Barry/Reddick (2003), S. 32.

50 Siehe hierzu auch Kasten 8.

51 Diese Auffassung wird z.B. in dem ODI-Papier von Barry/Jefferys (2002) vertreten und auch vom Verband Entwicklungspolitik deutscher NRO (VENRO) in seinem Positionspapier geteilt (VENRO 2003). Andere deutsche Positionspapiere sind vom Deutschen Roten Kreuz (DKKV 2003) und den kirchlichen Hilfswerken Misereor / Brot für die Welt / EED (2003) herausgegeben worden.

52 Siehe Kasten 3.

Diese Koordinationsbemühung führte jedoch u.a. daher nicht zu einem Erfolg, weil die Positionen über die geforderte Zurückhaltung des Militärs bei der Durchführung ziviler Maßnahmen zu stark divergierten.⁵³

In dem Maße, wie sich die Form der Konflikte und Konfliktakteure verkompliziert und Geberrationen zu Konfliktparteien werden, finden NRO es jedoch nach eigenen Aussagen zunehmend schwierig, mit traditionellen Instrumenten und Prinzipien effektiv Hilfe zu leisten. Dies wird anhand folgender Beispiele deutlich:

- Anlässlich verschiedener komplexer Notsituationen haben sich NRO entschieden, für eine militärische Intervention zu plädieren, um Hilfsleistungen für die Zivilbevölkerung zu ermöglichen. Ein Beispiel ist der Aufruf („*call for security*“)⁵⁴ von ca. 80 internationalen NRO für eine Ausweitung des Mandats von ISAF (*International Security Assistance Force*) in Afghanistan.⁵⁵
- In Fällen wie im Irak wird durch die Militärverwaltung die unparteiliche Rolle der Hilfsorganisationen nicht voll anerkannt, ihre Arbeit behindert und damit nach Ansicht der NRO den völkerrechtlichen Normen nicht entsprochen.⁵⁶
- Auch explizit neutrale internationale Organisationen wie das Rote Kreuz sind offene Ziele für bewaffnete terroristische Anschläge im Irak geworden, obwohl sie während der gesamten Besatzungszeit Unabhängigkeit bzw. sogar Kritik an den Besatzungsmächten de-

53 In Deutschland werden humanitäre Hilfsprojekte nicht-staatlicher NRO v.a. aus dem Etat für Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amts finanziert, woraus jedoch ebenfalls Mittel für CIMIC-Maßnahmen der Bundeswehr bereitgestellt werden. Das zuständige Referat für Humanitäre Hilfe im AA strebt allerdings inzwischen eine Rückführung der CIMIC-Finanzierung an.

54 Siehe Anhang.

55 International Rescue Committee (2003).

56 Die Situation im Irak führte auch bei amerikanischen NRO zu einer Neubewertung des Kooperationsverhältnisses, siehe Bishop (2003).

Kasten 3: Internationale Codes of Conduct

- „Oslo-Guidelines“: UN-OCHA-Richtlinien zur Nutzung militärischer Ressourcen in Katastrophen, 1994.^a
- IKRK: *Code of Conduct* des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes zu zivil-militärischen Beziehungen in bewaffneten Konflikten.^b
- *Steering Committee for Humanitarian Response* (SCHR)^c: Positionspapier zu humanitär-militärischen Beziehungen bei der Erbringung humanitärer Hilfe (2001).^d
- UN-OCHA: Richtlinien zur Regelung der Beziehungen zwischen UN-Personal und zivilen wie militärischen Repräsentanten der Besatzungsmächte im Irak, Mai 2003.^e
- „MCDA-Guidelines“: UN-OCHA-Richtlinien zur Nutzung von MCDA (*Military and Civil Defence Assets*) bei humanitären Aktivitäten der UN in *complex emergencies*, Juni 2003.^f

Die humanitären *codes of conduct* richten sich in der Regel als Selbstverpflichtung an die Akteure der Humanitären Hilfe, adressieren aber teilweise auch das Militär. Sie stimmen in ihrem Tenor überein, dass die humanitären Prinzipien, insbesondere Unparteilichkeit und die Unabhängigkeit der Hilfsorganisationen von militärischem Handeln, unbedingt geschützt werden sollen.

Das schließt folgende Überschneidungen aus:

- Die Nutzung von militärischen Hilfsmitteln (MCDA), z.B. Transportkapazitäten oder Eskorten zum Schutz der Hilfsorganisationen.
- Durchführung von humanitären Aktivitäten durch Militär.
- Verwischung der getrennten Identitäten (z.B. durch Benutzung des UN-Emblems durch Militär oder permanenten/regelmäßigen Kontakt auf nicht neutralem Boden).

Ausnahmen unterliegen Kriterien, über deren Anwendung fallweise entschieden werden muss:

- Subsidiaritätsprinzip, d.h. in einer bestimmten Situation ist keine zivile Hilfsorganisation in der Lage, eine im humanitären Sinne notwendige Aufgabe durchzuführen.
- Die Kooperation mit oder Hilfsleistung durch das Militär wird nur als letzte Option gewählt.
- Zivile Kontrolle der Gesamtoperation.
- Klare zeitliche Begrenzung der gemeinsamen Aktivitäten.

Informationsaustausch zwischen beiden Seiten wird dagegen als eine wichtige und sicherheitsrelevante Form der Kooperation herausgestellt, die jedoch nicht zum Schaden oder Risiko von Begünstigten oder Mitarbeitern führen darf.

a UN-OCHA (1994)

b Relief and Rehabilitation Network (1994), siehe auch Studer (2001)

c SCHR repräsentiert neun der größten internationalen humanitären Hilfsorganisationen: Oxfam, Care, *Save the Children*, IKRK, Internationale Föderation des Roten Kreuzes (IFRK), *World Council of Churches*, Caritas, Lutherischer Weltbund, MSF

d SCHR (2001)

e UN-OCHA (2003a)

f UN-OCHA (2003b)

monstriert hatten⁵⁷ (Beispiel: Anschlag auf das Rote Kreuz in Bagdad am 27.10.2003).

Welche Schlussfolgerungen sich daraus für die zukünftige Gestaltung des zivil-militärischen Verhältnisses ergeben ist nicht geklärt und wird derzeit unter vielen NRO diskutiert.⁵⁸

3.2 Schnittstellen von Entwicklungspolitik und Militär

Zwischen der Entwicklungspolitik und Militär bzw. Sicherheitspolitik gibt es eine Reihe von direkten und indirekten Berührungspunkten. Im Folgenden sollen diese Schnittstellen aufgezeigt und kurz dargestellt werden. Es handelt sich dabei zum Teil um Schnittstellen, die bereits seit langem existieren und anerkannt sind, andere Berührungspunkte sind erst in jüngster Vergangenheit hinzugekommen. In weiteren Fällen hat eine Diskussion gerade erst begonnen.

Unterschieden werden vier Kategorien, die jeweils unterschiedliche Ausprägungen haben:

1. Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik.
2. Strategische Planung und Konzeption.
3. Finanzierung von nichtzivilen Maßnahmen und Einsätzen sowie von zivilen Aktivitäten, die vom Militär durchgeführt werden.
4. Operatives Vorgehen.

3.2.1 Erste Kategorie: Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik

Ein Mindestmaß an Sicherheit und Stabilität ist für Entwicklungspolitik eine Grundvoraussetzung, um überhaupt „vor Ort“ (Land, Region etc.) tätig

werden zu können. Im Verhältnis zu humanitären Hilfsakteuren und zu verschiedenen entwicklungspolitischen NRO waren die bisherigen Sicherheitsanforderungen in der Entwicklungspolitik daher üblicherweise deutlich höher, wobei allerdings angesichts instabiler Situationen (etwa Afghanistan, Jaffna-Halbinsel von Sri Lanka) eine neue Abwägung unter sich verändernden Gesichtspunkten stattfindet.

Grundsätzlich sind für entwicklungspolitische Akteure deshalb in den meisten Post-Konflikt-Situationen die durch das Militär erreichte Stabilität und Sicherheit entscheidende Rahmenbedingungen.⁵⁹ Entwicklungspolitik kann dann einer durch Militär stabilisierten Situation „folgen“ bzw. in weiterhin instabilen Situationen parallel zu diesen arbeiten (z.B. Kabul).

In aller Regel handelt es sich um ein aufeinander abfolgendes Vorgehen ohne formale Absprachen. Sicherheit kann dabei durch die Bundeswehr (Beispiel: Kabul, Kosovo), andere internationale bzw. multinationale Streitkräfte (z.B. Côte d'Ivoire, Liberia, Sierra Leone) oder auch lokale militärische Einheiten (etwa Teile Sri Lankas) hergestellt werden.

3.2.2 Zweite Kategorie: Strategische Planung und Konzeption

Ressortübergreifende Zusammenarbeit und Mechanismen

Hinsichtlich allgemeiner Konzepte sowie einzelner Länder- und Regionalpolitiken gibt es eine Reihe von entwicklungspolitisch-militärischen Schnittstellen. Bei diesen Schnittstellen geht es auf Ebene der Bundesregierung um Informationsaustausch und die Entwicklung gemeinsamer Strategien.

57 Siehe Stefan Ulrich: „Die geschockten Helfer“, Süddeutsche Zeitung vom 28.10.2003.

58 Siehe u.a. Barry (2003).

59 Ausnahmen wären beispielsweise dann gegeben, wenn nach gewaltsamen Auseinandersetzungen durch ausgehandelte und eingehaltene Friedensschlüsse instabile Situationen nicht auftreten.

Im Rahmen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit nimmt das BMZ Einfluss beispielsweise auf übergreifende Konzepte (etwa der in Vorbereitung befindliche Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung) oder auf die Gestaltung von Länderstrategien. An der Debatte über die Gestaltung des Wiederaufbauteams in Kunduz und die Mandatierung der entsprechenden militärischen Komponente hat das BMZ ebenfalls wesentlich mitgewirkt.

Folgende Kooperationsmechanismen bestehen beispielsweise auf der Ebene der Bundesregierung:

- Der Bundessicherheitsrat (BSR), in dem das BMZ seit 1998 vertreten ist.⁶⁰ Der Bundessicherheitsrat hat u.a. im Sommer 2000 ein Gesamtkonzept der Bundesregierung „Krisenprävention und Konfliktbeilegung“ beschlossen.⁶¹
- Ressortbesprechungen und andere Abstimmungsmechanismen unter BMZ- und BMVg-Beteiligung; dies ist etwa im Hinblick auf konkrete Ansätze in einzelnen Ländern der Fall (Beispiel Afghanistan).⁶²
- Andere ressortübergreifende Kooperationsformen. Hier hat sich im Rahmen des G8-Afrika-Aktionsplans (GAA) eine vergleichsweise enge Kooperation insbesondere des AA, BMVg und BMZ hinsichtlich des deutschen Beitrags zur Förderung der Fähigkeiten Afrikas zur Verhütung und Bewältigung bewaffneter Konflikte herausgebildet. Die Kooperation umfasst gemeinsame konzeptionel-

le Grundlagen⁶³ sowie ein abgestimmtes Vorgehen bei Einzelvorhaben.⁶⁴

Zielgerichtete Einbindung und Unterordnung von Entwicklungspolitik in kurzfristige politische und militärische Strategien

Beispiele für die weitgehende Einbindung von Instrumenten der Entwicklungspolitik sowie der Humanitären Hilfe lassen sich im Hinblick auf einzelne *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Afghanistan sowie Formen der Hilfe im Irak aufzeigen. Eine entsprechende Unterordnung gegenüber dem militärischen Vorgehen ist etwa für die PRTs der USA feststellbar, wo die Wiederaufbauarbeit unter dem Anti-Terror-Mandat *Enduring Freedom* stattfindet, die zivilen Komponenten der militärischen Führung unterstehen, und damit militärische und zivile Aufgaben verwischt werden.⁶⁵

Ebenso finden die Hilfsmaßnahmen im Irak unter eindeutiger militärischer Dominanz und den von gesamtstrategischen Erwägungen bestimmten Bedingungen statt. Hilfsmaßnahmen waren bereits vor und während der Kampfhandlungen durch die Kriegsparteien ein Bestandteil einer Strategie. So wurde von der Kriegscoalition bereits vor Beginn des Krieges das *Humanitarian Operation Center* eingerichtet.⁶⁶

60 Siehe Kasten 4.

61 Abgedruckt in: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html (19.11.2003).

62 Siehe hierzu auch das Gesamtkonzept, wo es heißt: „Die Bundesregierung erarbeitet unter Federführung des Auswärtigen Amtes und unter Einbeziehung der Ressorts auf den Einzelfall bezogene Strategien, wobei in diesem Zusammenhang Ländergesprächskreise zu drohenden Konflikten eingerichtet werden können.“ (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html, 19.11.2003).

63 Siehe hierzu Bundesregierung (2003).

64 Siehe weiter unten die Ausführungen zum *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre*, Kasten 6.

65 Siehe hierzu ausführlicher Kapitel 4.2.

66 Siehe Heinemann-Grüder / Pietz / Lipp (2003), S. 16.

Kasten 4: Mechanismen zur gemeinsamen Strategieentwicklung

In Deutschland existieren verschiedene Mechanismen und Instrumente, die grundsätzlich Berührungspunkte für entwicklungspolitische und militärische Abstimmung, Kooperation, Dialoge und Schnittstellen bieten. Wichtig sind in diesem Zusammenhang v.a. der Bundessicherheitsrat sowie die Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

- Der *Bundessicherheitsrat* (BSR) ist ein Ausschuss des Bundeskabinetts.^a Seine Sitzungen, die vom Bundeskanzler geleitet werden, sind geheim. Der Rat koordiniert die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Bundesregierung und ist auch für die Rüstungsexporte der Bundesrepublik zuständig.

Der BSR hat neun Mitglieder: Der Bundeskanzler, der Chef des Kanzleramts, die Bundesminister des Äußeren, der Verteidigung, der Finanzen, des Inneren, der Justiz, der Wirtschaft sowie der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung. Das BMZ ist seit 1998 vertreten.

- Die *Bundesakademie für Sicherheitspolitik* (BAKS)^b ist die zentrale, ressortübergreifende Fortbildungsstätte des Bundes auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik. Sie wurde 1990 auf Beschluss des Bundeskabinetts mit der Aufgabe gegründet "... durch Veranstaltungen zur gemeinsamen Fortbildung gegenwärtiger und zukünftiger Führungskräfte aus Bundes- und Länderressorts sowie aus dem sicherheitspolitisch interessierten Umfeld ein umfassendes, über die Ressortgrenzen hinausreichendes Verständnis für die langfristigen sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland als Teil der demokratischen Staatengemeinschaft zu erreichen, um damit die Teilnehmer zu befähigen, diesen Interessen angemessen Rechnung zu tragen."

Wichtiges Ziel ist es, das Konzept der erweiterten Sicherheit zu vermitteln und zu vertiefen, politikbereichsübergreifende Zusammenhänge aufzuzeigen und so den Konsens in Fragen der Sicherheitspolitik zu fördern sowie den Dialog zwischen Verantwortlichen aus der Regierungsadministration und anderen Akteuren zu intensivieren. In diesem Rahmen bietet sie auch Veranstaltungen zu zivil-militärischer Zusammenarbeit an.

Die BAKS ist selbständige Dienststelle im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung. Personell ist die Akademie ressortübergreifend mit Vertretern aller Ministerien des Bundessicherheitsrates – d.h. mittlerweile auch des BMZ – besetzt.

a Vgl. <http://www.bundesregierung.de/artikel,-55726/Der-Bundessicherheitsrat.htm> (23.10.2003)

b Vorliegende Darstellung lehnt sich an die Aufgabenbeschreibung der BAKS an: <http://www.baks.org/> (23.10.2003)

3.2.3 Dritte Kategorie: Finanzierung von nichtzivilen Maßnahmen und Einsätzen sowie von zivilen Aktivitäten, die vom Militär durchgeführt werden

Entwicklungspolitik finanziert nichtzivile Maßnahmen und Einsätze

In diesem Rahmen gibt es aus der jüngeren Vergangenheit verschiedene Beispiele, die sich von ihrem Charakter her als Grenzverschiebung dessen bewerten lassen, was Entwicklungspolitik bis ca. 2001/2002 praktiziert hat. Möglicherweise stellen diese Beispiele den Beginn einer grund-

sätzlich neuen entwicklungspolitischen Orientierung in diesem Bereich dar.

- *EZ-Finanzierung für den ECOWAS-Militäreinsatz in Liberia*

Vor dem Hintergrund der ECOWAS-Friedensmission in Liberia schlug die Europäische Kommission im Sommer 2003 vor, aus bislang nicht ausgezahlten Mitteln für Liberia aus dem 8. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) € 5 Mio. (von insgesamt € 50 Mio.) zur Unterstützung des Einsatzes bereitzustellen. Eine entsprechende Entscheidung wurde Ende August 2003 getroffen.

Als Rechtsgrundlage hat die Kommission Art. 11 („Politik der Friedenskonsolidierung und der Konfliktprevention und -beilegung“) des Cotonou-Abkommens herangezogen. Ein Rechtsgutachten im Auftrag des BMZ hat im

Oktober 2003 jedoch festgestellt, dass der Art. 11 keine Rechtsgrundlage für die Finanzierung militärischer Friedenseinsätze bildet, sondern nur Grundlage für nichtmilitärische Aktivitäten bietet.⁶⁷

Ähnliche Überlegungen wurden in den vergangenen Monaten zu Burundi angestellt, wo es um eine Finanzierung aus dem 9. EEF zugunsten der dortigen Friedensmission der *African Union* (AU) geht.

— *Peace Facility for Africa*

Basierend auf einem Vorschlag des EU-Kommissars Poul Nielson wurde im November 2003 die Einrichtung einer *Peace Facility for Africa*⁶⁸ entschieden. Zunächst sind € 250 Mio. geplant, die aus Mitteln des 9. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) stammen (*initial funding*). Gefördert werden sollen nichtzivile Friedensmissionen in afrikanischen Ländern, die durch die *African Union* legitimiert sind. Eine Finanzierung von Waffen, Munition etc. soll nicht ermöglicht werden. Abgedeckt sein können allerdings *per diem*-Zahlungen, Kommunikationsausrüstung, Transport und Logistik. Entsprechend der gültigen DAC-Melderichtlinien wäre der EEF-Beitrag überwiegend nicht ODA-anrechnungsfähig.⁶⁹ Vor dem Hintergrund der Monterrey-Zusagen der EU sollen alternative Finanzierungsoptionen nach einem ersten Erfahrungsjahr in die Überlegungen einbezogen werden.

Die *African Union* griff auf die Initiative von EU-Kommissar Nielson zurück und bat im Rahmen des AU-Gipfeltreffens in Maputo (Juli 2003) die Europäische Union „to examine the possibility of setting up a Peace Support Operation Facility, to fund peace sup-

port and peace keeping operations conducted under the authority of the AU“.⁷⁰

— *Übernahme von Transportkosten von Bundeswehr-LKW für den ECOWAS-Friedenseinsatz in Liberia*

Zur materiellen Unterstützung des ECOWAS-Friedenseinsatzes war im Jahr 2003 die zur Verfügungstellung von 25 Instandgesetzten Bundeswehr LKW von der Bundesregierung geplant worden, zunächst für einen Einsatz in der Côte d’Ivoire, aufgrund der sich dort veränderten Konfliktsituation schließlich für einen Einsatz in Liberia. Die Aufgabenteilung innerhalb der Bundesregierung sieht folgendermaßen aus: Das BMVg stellt die LKW bereit (Abgabewert ca. € 325.000), das Auswärtige Amt übernimmt die Instandsetzungskosten (ca. € 200.000), das BMZ übernimmt die Transportkosten (ca. € 125.000).

— *ODA-Anrechnung von multilateralen Beiträgen zu UN-Friedensmissionen*

Deutschland hat in der Vergangenheit als einziges DAC-Mitglied multilaterale Beiträge (sogenannte Pflichtbeiträge) zu UN-Friedensmissionen als *Official Development Assistance* (ODA) gemeldet. Im Jahr 2002 waren dies insgesamt € 196 Mio.; in 2001 belief sich die Summe auf € 314 Mio. Es handelt sich dabei um Mittel aus dem Haushalt des Auswärtigen Amtes.

Eine Unterscheidung, inwieweit diese Friedensmissionen gänzlich oder teilweise entwicklungspolitisch ausgerichtet waren (etwa im Sinne der bilateralen Beiträge zu UN-

67 Siehe Marauhn / Heselhaus (2003).

68 Ursprünglich lautete der Titel *Peace Support and Operations Facility* (PSOF).

69 Siehe hierzu auch Kasten 5.

70 AU (2003).

Kasten 5: ODA-Anrechenbarkeit von so genannten *peace-related activities*

Im Rahmen des DAC gibt es bereits seit einigen Jahren eine Diskussion, inwieweit die Unterstützung von friedensbezogenen Aktivitäten (*peace-related activities*) – worunter mittlerweile auch der Bereich Terrorismusbekämpfung gefasst wird – in den ODA-Statistiken berücksichtigt werden soll (*ODA eligibility*).^a Die Positionen zu dieser Frage sind bei den DAC-Mitgliedern sehr uneinheitlich. Angesichts der zahlreichen Facetten des Themas sind die angesprochenen Fragen komplex (z.B. Anrechnungsfähigkeit von Maßnahmen zur Sensibilisierung von Streitkräften in Menschenrechtsfragen, Management von Militärbudgets). Derzeit finden im Rahmen des *DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation* Debatten zu diesem Thema statt.^b

Die DAC-Melderichtlinien sehen vor, dass u.a. folgende Aktivitäten nicht anrechenbar sind: Militärhilfe, militärische Ausrüstung, Training von Militär (einschließlich in nichtmilitärischen Bereichen); nicht anrechenbar sind außerdem Aktivitäten zum Schutz und zur Sicherung von Personen, Einrichtungen etc.

Dagegen können u.a. folgende Aktivitäten als ODA angerechnet werden: bilaterale Beteiligung an UN-Friedensmissionen (mit einer entwicklungspolitischen Ausrichtung; siehe unten), Demobilisierungsbemühungen, Beseitigung von Minen unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten.

Im Hinblick auf die bilaterale Beteiligung an UN-Friedensmissionen sehen die Melderichtlinien die Anrechnungsfähigkeit unter folgenden Bedingungen vor:^c

„The cost of a donor’s bilateral participation in the activities listed below, when they are part of the post-conflict peace-building phase of a United Nations peace operations, net of any compensation received from the United Nations (the cost of bilateral activities is calculated as the excess over what the personnel and equipment would have cost to maintain had they not been assigned to take part in a peace operation):

- *human rights;*
- *election monitoring;*
- *rehabilitation assistance to demobilised soldiers;*
- *rehabilitation of basic national infrastructure;*
- *monitoring or retraining of civil administrators and police forces;*
- *training in customs and border control procedures;*
- *advice or training in fiscal or macroeconomic stabilisation policy;*
- *repatriation and demobilisation of armed factions, and disposal of their weapons; and*
- *explosive mine removal.*”

Eine Aufforderung zur Erweiterung der ODA-Kriterien enthält der Umsetzungsbericht der G8-Afrikabeauftragten für den GAA, der für den Evian-Gipfel 2003 vorbereitet wurde. Dort heißt es:

„Without prejudging decisions to be made in coming months and years by African Union on the operationalisation of its Protocol on peace and security (notably with respect to standby capacities), early building blocks that have been identified include:

(...) consensus building in the OECD Development Assistance Committee to consider as Official Development Assistance a more inclusive range of assistance provided to enhance capacities to undertake peace support operations and related activities.”^d

a Einen Überblick zum Thema enthalten die entsprechen DAC Guidelines: OECD/DAC (2001), S. 40

b Siehe etwa OECD/DAC (2003)

c Abgedruckt in: OECD/DAC (2003), S. 17

d *Implementation Report by Africa Personal Representatives to leaders on the G8 Africa Action Plan*, in: www.g8.fr/evian/500.pdf (04.11.2003)

Friedensmissionen)⁷¹ oder primär oder teilweise nichtzivile Ziele verfolgten, war in der Vergangenheit nicht möglich. Das deutsche Vorgehen wurde vom DAC kritisiert und soll künftig geändert werden.

Innerhalb des DAC gibt es vor diesem Hintergrund Bestrebungen, das Meldeverfahren für bilaterale Beiträge zu UN-Friedensmissionen auf multilaterale Beiträge zu übertragen. Ein solches Vorgehen hätte vermutlich zur Folge, dass nur ein bestimmter Anteil der UN-Friedensmissionen – nämlich der für zivile Aufgaben – ODA-anrechnungsfähig wäre.

Entwicklungspolitik finanziert zivile Aktivitäten von Militär

Das BMZ ist eine Finanzierungsquelle für CIMIC-Maßnahmen der Bundeswehr. So wurden im Kosovo regelmäßig entsprechende Maßnahmen aus dem Studienfachkräftefonds gefördert. Zu den einzelnen Maßnahmen erhält das BMZ entsprechende Unterlagen für Projektvorschläge, Durchführung und die Abschlussberichterstattung.⁷²

Militär konkurriert um EZ-Mittel

Militär tritt auch als Mitbewerber bei der Vergabe um EZ-Mittel in Erscheinung. In grundsätzlicher Hinsicht gilt dies für die Durchführungskapazitäten von GTZ gegenüber denen der Bundeswehr. Die Bundeswehr stellt beispielsweise auch Anträge bei der Europäischen Union (ECHO, Obnova) und konkurriert damit de facto auch mit nicht-staatlichen Organisationen im humanitären Bereich.⁷³

3.2.4 Vierte Kategorie: Operatives Vorgehen

Ressortübergreifende Vorhaben

Im Rahmen des deutschen Beitrags zur Umsetzung des GAA gibt es gemeinsame konkrete Ansätze. Die deutsche Förderung des *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) durch das AA, das BMVg und das BMZ gilt als Pilotversuch für ein kohärentes und ressortübergreifendes Förderkonzept.⁷⁴

Ein weiteres Beispiel für ressortübergreifendes Handeln sind die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung. Als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 wurden zusätzliche Mittel (2002: € 1,53 Mrd.) aus dem Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) zur Verfügung gestellt. Die Mittel wurden im Sinne einer Gesamtstrategie der Bundesregierung eingesetzt. Das BMZ setzte das Instrument ein, um in Kooperationsländern die Fähigkeiten von Staaten und Gesellschaften zu stärken, mit den Folgen terroristischer Bedrohungen umzugehen und strukturelle Ursachen des Terrorismus zu bekämpfen.

Militär führt EZ-typische Maßnahmen durch

Militär führt im Rahmen seiner militärischen Strategien und Aufgaben zivile Aufgaben durch, die mit EZ-Maßnahmen vergleichbar sein können. So implementiert die Bundeswehr längerfristig angelegte Vorhaben bei der Berufsausbildung und im Kleinkreditbereich auf dem Balkan.⁷⁵

71 Siehe Kasten 5.

72 Siehe hierzu Kap. 4.1.

73 Siehe hierzu Kap. 4.1.

74 Siehe Kasten 6.

75 Siehe hierzu Kap. 3.3.1.

Kasten 6: Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, Accra^a

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.^b

- 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 Lehrstaboffiziers für den Bereich der zivil-militärischen Kooperation sowie die Ausbildung von afrikanischem Lehrpersonal in Deutschland durch das BMVg und das AA.

Aufgrund seiner Bedeutung wird KAIPTC auch von anderen Ländern im Rahmen des G8-Plans gefördert. Insbesondere CIDA (*Canadian International Development Agency*) finanziert in Kooperation mit dem kanadischen Außenministerium mit ca. \$ 3 Mio. die Arbeit des *Pearson Peacekeeping Centre*, das die Curriculum-Entwicklung unterstützt; dies schließt das Thema zivil-militärische Beziehungen ein.^c

a Siehe u.a. Hitchcock (2002)

b Vgl. Bundesregierung (2003), S. 16

c Pressemitteilung des *Pearson Peacekeeping Centre* vom 17. April 2003, www.peaceoperations.org/en/press_releases/2003_04_17_PPCinAfrica.pdf (16.01.04)

Konkrete Schutzfunktionen von EZ-Akteuren und -Maßnahmen durch Militär; Profitieren von einer verbesserten Sicherheitslage

Außer den genannten allgemeinen Voraussetzungen im Bereich Sicherheit und Stabilität kann sich „vor Ort“ eine konkrete Zusammenarbeit ergeben. Beispielsweise bevorzugen deutsche EZ-Akteure im Kosovo nicht zuletzt den „deutschen Sektor“ aufgrund der Bundeswehr-Präsenz. Auch in Einzelfällen findet ein gemeinsames Vorgehen statt. So wurde ein Geldtransport im Rahmen eines deutschen FZ-Vorhabens mit Hilfe der Bundeswehr-Logistik durchgeführt.

Militär nimmt EZ-Akteure unter Vertrag

Die GTZ arbeitet einerseits im Auftrag des Bundes sowie andererseits im Drittgeschäft (GTZ International Services (IS)) für andere Auftraggeber. In diesem Rahmen ist sie u.a. für militärische Akteure aktiv. So führte sie beispielsweise Bara-

ckenbauaufträge für die Bundeswehr in Afghanistan und auf dem Balkan durch.

Die Projekte von GTZ-IS unterliegen einem vereinfachten pauschalierten Zustimmungsverfahren des BMZ. Bei sogenannten *sensiblen* Ländern ist ein gesondertes Zustimmungsverfahren („Paragraph 3-Genehmigung“) notwendig.

Kooperation bei Aus- und Fortbildung

In verschiedenen Zusammenhängen gibt es darüber hinaus eine gegenseitige Einbeziehung von militärischen und entwicklungspolitischen Akteuren bei Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sowie Dialogforen.

Beispiele:

- Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) ist mit ihren Veranstaltungsformaten

insbesondere im Schnittstellenbereich der verschiedenen Ressorts tätig.⁷⁶

- Der Kurs „Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Ausland“ (ZMZ A) bei der Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) hat sowohl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Hilfsorganisationen als Zielgruppe als auch Angehörige der Bundeswehr, die den Verwendungsnachweis „CIMIC“ erhalten wollen. Das angestrebte Verhältnis von 50 % Zivilisten und 50 % Militärangehörigen wird noch nicht erreicht; derzeit liegt die Beteiligung auf der zivilen Seite bei ca. 30 %.
- Das BMZ beteiligt sich an Veranstaltungen der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.
- Auch im internationalen Rahmen gibt es Ansätze für Aus- und Fortbildung im Schnittstellenbereich zum Militär. UNHCR hat in der Vergangenheit Trainingsmodule zum Thema *Working with the Military*⁷⁷ zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses und zur Optimierung des Verhältnisses zwischen UNHCR und militärischen Akteuren bei Friedensmissionen durchgeführt. Inhalte waren u.a. militärische Logik und Organisationskultur, unterstützende Rolle des Militärs für die Zwecke von UNHCR sowie Möglichkeiten der Koordination.

4 Fallbeispiele für zivil-militärische Verknüpfungen

Im Folgenden werden fünf Fallbeispiele von aktueller Relevanz erörtert, die engere Formen der Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Akteuren darstellen.

⁷⁶ Siehe Kasten 4.

⁷⁷ Siehe UNHCR (1995).

4.1 Das Konzept CIMIC

Bei der Umsetzung des militärischen Konzeptes zu zivil-militärischer Zusammenarbeit finden eine Reihe von Überlappungen mit dem humanitären und entwicklungspolitischen Bereich statt, die Anlass zur Diskussion geben.

*CIMIC im Rahmen der Bundeswehr*⁷⁸

Der Begriff CIMIC (*Civil-Military Cooperation*) bezieht sich im engeren Sinn auf die im Rahmen der NATO und der WEU unter diesem Namen verabschiedete militärische Doktrin,⁷⁹ die für Deutschland mit der „Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (TK ZMZ BW)“ aus dem Jahr 2001 konkretisiert worden ist.⁸⁰

Kernaufgaben von CIMIC im Ausland sind (i) die Koordinierung zivil-militärischer Beziehungen, (ii) Unterstützung der Streitkräfte sowie (iii) die Unterstützung des zivilen Umfelds. Dazu gehören Informationsgewinnung, Aufbau von / Teilnahme an Koordinationsgremien, aber auch Durchführung von zivilen Projekten im Wiederaufbaubereich in Kooperation mit NRO, internationalen und bilateralen Organisationen, lokalen Autoritäten oder anderen zivilen Organisationen. Die Bundeswehr arbeitet dazu mit speziellen, z.T. auf hoher Ebene angesiedelten CIMIC-Kräften.

CIMIC-Maßnahmen der Bundeswehr zur Unterstützung des zivilen Umfelds gliedern sich in drei Phasen: Phase I umfasst humanitäre Hilfs- und Unterstützungsleistungen (HHU), Phase II unterstützt den Wiederaufbau öffentlicher Infrastruktur und in Phase III soll ein Beitrag zu struktureller,

⁷⁸ Für eine Überblickdarstellung aus Sicht der Bundeswehr siehe u.a. Braunstein (2001); für eine umfassende Darstellung und Analyse von CIMIC siehe Heinemann-Grüder / Pietz / Lipp (2003).

⁷⁹ Siehe NATO (2001); Council of the European Union (2002).

⁸⁰ Siehe BMVg (2001) und Einsatzführungskommando der Bundeswehr (2003).

d.h. wirtschaftlicher Entwicklung geleistet werden.⁸¹ Die Durchführung unterliegt nach Darstellung des BMVg zwei Hauptkriterien: *force protection* und Subsidiarität.⁸²

— *Force Protection*

CIMIC-Maßnahmen dienen als flankierende Leistungen zur Erhöhung der lokalen Akzeptanz der Truppen bzw. zur Sicherung des Truppenumfelds (*force protection*). Sie haben damit eine von entwicklungspolitischen Zielen unterscheidbare militärische Zweckbindung. Direkte, großangelegte humanitäre Aktionen im Katastrophenbereich, wie z.B. der Einsatz in Mozambique, sind in der Regel Sondereinsätze, die nicht unter CIMIC fallen.

— *Subsidiarität*

Für alle Maßnahmen gilt das Prinzip der Subsidiarität, d.h. sie werden durchgeführt, wenn die dafür zuständigen zivilen Institutionen oder Autoritäten nicht vorhanden oder nicht in der Lage sind, ihr Mandat auszufüllen. Die Bundeswehr erhebt zudem keine militärischen Kontrollansprüche gegenüber zivilen Organisationen und hat zum Ziel, Projekte so früh wie möglich auf zivile Strukturen zu übertragen.⁸³

Die NATO plant eine Ausweitung der eigenen Kapazitäten im zivilen Bereich: Im Hinblick auf die problematischen Einsatzerfahrungen mit der ungeplanten Übernahme von Staatsaufgaben wie Justiz- oder Polizeiwesen auf dem Balkan strebt

die *CIMIC Group North* – der die Bundeswehr angehört – an, einen Pool von CIMIC-Spezialisten für generelle und spezifische Aufgaben auszubauen, der das Militär besser zur Unterstützung umfassender ziviler Aufgaben befähigen soll. Der Spezialisten-Pool (*functional specialists*) umfasst die fünf Bereiche Zivilverwaltung, Humanitäre Hilfe, Zivile Infrastruktur, Wirtschaft und Kultur. Die NATO-Mitgliedstaaten gehen beim Aufbau dieser Kapazitäten mit unterschiedlicher Intensität vor. In Deutschland ist bislang ein CIMIC-Bataillon aufgestellt worden und es gibt zusätzlich zur allgemeinen Einsatzvorbereitung seit ca. einem Jahr einen vorgeschriebenen einwöchigen Ausbildungsgang „CIMIC“ an der Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) in Bad Neuenahr.⁸⁴

CIMIC-Projekte

CIMIC-Projekte der Bundeswehr werden vor Ort durch die anwesenden Truppen identifiziert. Der Großteil aller Projekte wurde auf dem Balkan durchgeführt, wo es in Bosnien insbesondere um die „Herstellung eines rückkehrerfreundlichen Umfelds“ durch Infrastrukturaufbau ging, aber auch um Aufbau und Leitung von Flüchtlingslagern in Mazedonien und Kosovo sowie um die Übernahme von Verwaltungs- und Polizeiaufgaben. Seit 1997 waren es in Bosnien ca. 1900 Einzelprojekte, im Kosovo seit 1999 ca. 2100 Einzelmaßnahmen. Auch in Afghanistan werden derzeit 22 CIMIC-Maßnahmen durchgeführt. Hier liegt der Schwerpunkt vor allem im Aufbau einer Polizei-Infrastruktur. Als erfolgreich beschreibt die Bundeswehr den Aufbau von CIMIC-Koordinationsbüros zur Zusammenarbeit mit den zivilen Organisationen.

Während die absolute Zahl an CIMIC-Projekten auf dem Balkan abnimmt, scheint es einen Trend zur Übernahme klassischer entwicklungspolitischer Aufgaben zu geben: Im Rahmen von „Hilfen zur strukturellen Entwicklung“ - Phase III -

81 Siehe Einsatzführungskommando der Bundeswehr (2003), S. 12, 14–20.

82 Aus der TK ZMZ BW: „Die Unterstützung des zivilen Umfelds umfasst die Planung und Koordinierung – ggf. auch Durchführung – aller ZMZ-Maßnahmen, die notwendig werden, weil die zuständigen zivilen Behörden/Organisationen/Einrichtungen ihre Aufgaben im Inland/Einsatzgebiet nicht wahrnehmen können. Dadurch wird auch, insbesondere bei Einsätzen im Ausland, zur Verbesserung des Umfeldes der militärischen Einsatzkräfte durch Erhöhung der Akzeptanz des Einsatzes (im Sinne von Force Protection) beigetragen.“ (BMVg (2001), S. 5).

83 Siehe auch Braunstein (1999), S. 16.

84 Siehe u.a. Heydecke (2003) und Informationen auf der NATO-Homepage www.nato.int.

werden seit 2001 auf dem Balkan zusätzlich z.B. Projekte im Ausbildungssektor (Berufsausbildung, Schaffung von Arbeitsplätzen) geplant. Außerdem gibt es Maßnahmen im Kleinkreditbereich.⁸⁵

Finanzierung von CIMIC-Projekten

Die Materialkosten von CIMIC-Projekten der Bundeswehr werden nicht über den BMVg-Haushalt finanziert, d.h., die Bundeswehr muss zu diesem Zweck Drittmittel einwerben. Sie tritt dazu mit Anträgen u.a. an das AA, die EU (ECHO, Obnova), das BMZ oder nichtstaatliche Organisationen heran. Damit steht sie vor allem in Konkurrenz zu NRO im humanitären und EZ-Bereich und ist durch die wegfallenden Overhead- und Personalkosten dabei kostengünstiger als andere Anbieter. Den finanziellen Umfang aller bis zum Jahre 2003 durchgeführten CIMIC-Projekte der Bundeswehr (Balkan und Afghanistan) beziffert das BMVg mit ca. € 35 Mio.⁸⁶

Das BMZ finanziert über das Regionalreferat routinemäßig CIMIC-Maßnahmen auf dem Balkan aus Mitteln aus dem Studienfachkräftefonds, der von der GTZ über einen Kleinprojektefonds verwaltet wird. Ein spezifisches Finanzierungsinstrument gibt es nicht. Die jeweiligen Anträge laufen über das BMVg an das BMZ; die Durchführung vor Ort erfolgt in enger Abstimmung mit der GTZ. Die Förderung soll auch nach Auslaufen des Stabilitätspakts für Südosteuropa fortgeführt werden, während in Afghanistan nach Angaben des BMVg bislang keine CIMIC-Maßnahmen vom BMZ finanziert wurden.

CIMIC in internationaler Perspektive

Die NATO operiert im Rahmen ihrer Doktrin, derzeit z.B. in Afghanistan, mit eigenen CIMIC-Einheiten. Innerhalb der NATO gibt es auf nationaler Ebene inhaltliche und begriffliche Unter-

schiede bei der Umsetzung der Doktrin.⁸⁷ Während die deutsche Konzeption relativ zurückhaltend ist und die Prinzipien der Subsidiarität und Vertrauensbildung betont, ist z.B. das französische Konzept weitreichender und umfasst Aufgaben z.B. beim Staatsaufbau sowie im Verwaltungs- und Wirtschaftsbereich.⁸⁸ Am weitesten geht das Konzept der US-Streitkräfte. Es regelt z.B. auch die eigenständige Übernahme der Zivilverwaltung eines Landes und Militärhilfaspekte.⁸⁹

Außerhalb der deutschen bzw. europäischen Sprachregelung fällt die Durchführung von zivilen Klein(st)projekten als *force protection* vielfach unter den Begriff „*winning the hearts and minds*“. Der Begriff ist in der Öffentlichkeit vor allem mit Aktivitäten amerikanischer *Civil Affairs Teams* (CAT) verknüpft. *Hearts and minds operations* gehören jedoch zum Alltagsgeschäft von UN-Friedensmissionen und werden zunehmend als ein Schlüsselfaktor für den Erfolg einer Mission bezeichnet. Indien und Pakistan, die vielfach Truppenkontingente in Friedensmissionen entsenden, führen z.B. regelmäßig Maßnahmen im Straßen- und Schulbau, medizinische Versorgung, aber auch Computer-Trainings durch.⁹⁰

Die Debatte zu CIMIC aus deutscher Perspektive

In vielen Fällen verlief das zivile Engagement der Bundeswehr auf dem Balkan an der Seite oder in Zusammenarbeit mit zivilen Organisationen auf praktischer Ebene problemlos. Durchführungsorganisationen wie auch eine Reihe von NRO merken für die Frühphase der humanitären Operatio-

85 Für eine Übersicht siehe BMVg (2003a).

86 Siehe BMVg (2003a), S. 1.

87 Für eine Übersicht über verschiedene CIMIC-Ansätze siehe auch Douglas (2002) oder Hardegger (2003).

88 Siehe Ministère de la Défense (2002). *Concept Interarmées de l'Action Civilo-Militaire*. Instruction 2900.

89 Siehe Joint Chiefs of Staff (2001): *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*.

90 So u.a. beim UNAMSIL-Einsatz und unter UNMEE, <http://www.africaonline.com/site/Articles1,3,52665.jsp> (25.10.03).

nen an, dass die schnell mögliche Hilfe, das große Engagement und dadurch das gesteigerte Ansehen deutscher Truppen als ein wichtiger Bestandteil der deutschen Gesamtleistung angesehen worden ist.⁹¹

Auf der anderen Seite äußern allerdings NRO wie bilaterale Durchführungsorganisationen vor allem in längerfristiger Perspektive heftige Kritik an den sich ausweitenden Graubereichen zu EZ und Humanitärer Hilfe. Obwohl die durch die Bundeswehr eingesetzten Mittel rechnerisch einen eher geringen Anteil an den Wiederaufbaukosten abdecken, wird das Militär zunehmend von zivilen Organisationen als Konkurrent wahrgenommen. Die Debatte konzentriert sich auf vier Bereiche:

(1) Ungeklärte *Subsidiarität* der Bundeswehrmaßnahmen: Da die Bundeswehr das Vorliegen von Subsidiarität selbst und häufig ohne Absprache bestimmt, anstatt zivile Organisationen bei ihrer Aufgabenwahrnehmung zu unterstützen, unterliegt sie in diesem Punkt starker Kritik. Da es zudem im Gegensatz zu zivilen Organisationen ein Charakteristikum von Streitkräften ist, Personal- und Materialkapazitäten vorzuhalten, gibt es für das Militär einen entscheidenden zeitlichen Vorsprung und die materielle Grundlage für eine Selbstmandatierung.

(2) Unzureichende *entwicklungspolitische Kompetenz* des Militärs, die Kurzfristigkeit der Projekte und das teilweise widersprüchliche Ziel *force protection* führen zu unangepassten und nicht nachhaltigen Maßnahmen und fördern u.a. den Aufbau von Parallelstrukturen und *crowding out* lokaler Wirtschaft.⁹² Evaluierungen von CIMIC-

Maßnahmen unter Kriterien, die etwa in der EZ üblich sind, fehlen bislang.

(3) Vorwurf *mangelnden gleichrangigen Dialogs* und der Bevormundung durch Militär: U.a. wird kritisiert, dass die militärische Organisationskultur für den zivilen Bereich nicht angemessen sei und dass militärische Befehlsstrukturen bzw. das Geheimhaltungsprinzip nicht mit dem Prinzip der *accountability* gegenüber der lokalen Bevölkerung kompatibel sind.⁹³

(4) „Unzulässige Wettbewerbsvorteile“ der Bundeswehr: Durch Wegfall der Overheadkosten bei Projektanträgen kann die Bundeswehr deutlich geringere Projektkosten ausweisen, die aber bei Gesamtbetrachtung um ein mehrfaches höher liegen würden als bei privaten Organisationen. Die Kosten-Nutzen-Effizienz ist fragwürdig. Zudem ist der Medieneffekt bei Bundeswehreinsetzungen mit humanitärem Anspruch unverhältnismäßig hoch.⁹⁴

4.2 Wiederaufbauteams in Afghanistan⁹⁵

Während die traditionelle Distanz zum Militär schon im Rahmen der Balkan-Einsätze aufzuweichen begann, gehen viele entwicklungspolitische Akteure davon aus, dass die zivil-militärischen Beziehungen in Afghanistan einen Präzedenzfall schaffen, der die zukünftigen Beziehungen des Militärs zu den zivilen Entwicklungsakteuren fundamental verändern wird.⁹⁶

91 Siehe z. B. Liebetanz (1999), S. 20 zur positiven Einschätzung z. B. durch GTZ, ASB oder JUH.

92 Es liegen zwar für den deutschen Kontext keine Zahlen vor, allerdings werden international verschiedentlich militärische und zivile Aufwendungen verglichen, z.B. kostet es die USA US \$ 215.000 pro Jahr, einen Soldaten in Afghanistan zu unterhalten, während die Kosten für Mitarbeiter von Hilfsorganisationen bei ca. 1/10 davon liegen (siehe ACBAR, 2002, S. 3). In Albanien kostete ein relativ kleines Flüchtlingslager der österreichischen Truppen DM 70 Mio., während für eine weitaus größere Einrichtung von MSF DM 2 Mio. aufgewendet wurden

(Erfahrungen von MSF Niederlande, nach Angaben von Save the Children Fund, UK).

93 So auch Pugh (1998), S. 15.

94 Die Bundeswehr zeigt sich in der Diskussion der Kritikpunkte bei einzelnen Aspekten lernbereit. Sie hat nach eigenen Angaben z.B. das Thema *do no harm* oder das Selbsthilfeprinzip in ihre Ausbildungsgänge aufgenommen.

95 Siehe Tabelle 2.

96 Siehe Beitrag von Taylor (2003).

Tabelle 2: Wiederaufbauteam in Afghanistan ^a			
Bezeichnung	Struktur/ Kommando	Personaleinsatz	Aufgabenbereiche
Gardez PRT 02/03	Rein Militärisches Kommando unter OEF-Mandat;	Militärisch: 50-100 Soldaten, inkl. Sonderkommandos, <i>Intelligence</i> und CATs	<ul style="list-style-type: none"> - Militärische Beobachtungsrolle; robuster Selbstschutz, kein Kampfmandat; - Eskortieren von Zivilisten; - Von CATs durchgeführte <i>quick-impact</i>-Projekte (v.a. Schul- und Straßenbau); - Ermutigung ziviler Hilfsorganisationen, in der Region zu arbeiten.
Parwan PRT 11/03	<i>Civil-Military Operations Center</i> (CMOC) als Organisationseinheit für <i>civil affairs</i> Soldaten im PRT;		
Herat PRT* 12/03 (U.S.A.)	Übergeordnete Koordinationsstelle der CMOCs und CATs ist CJC/MOTF (<i>Combined Joint Civil-Military operations Task Force</i>).		
Bamian PRT (Neuseeland) Übernahme von US PRT 09/03		Zivil: Ca. 4 USAID und US-Beamte „eingebettet“	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Civil-military coordination</i>: USAID-Mitarbeiter identifizieren / verhandeln und finanzieren Projekte für USAID und andere Organisationen
*US-PRTs in Kandahar, Jalalabad und evtl. Ghazni bis Anfang 2004 vorgesehen			
Mazar-I Sharif PRT (Großbritannien) Einrichtung 07/03	Militärische Führung unter dem Ministry of Defence; Gesamtopeation unter OEF-Mandat; Doppelberaterschiene aus <i>Foreign and Commonwealth Office</i> und DFID, gemeinsame Unterbringung.	Militärisch: 60+ Armeangehörige Zivil: Je 1 eingebetteter Mitarbeiter von DFID und <i>Foreign and Commonwealth Office</i> ; sollen aufgestockt werden	<ul style="list-style-type: none"> - Beitrag zu Sicherheitssektorreform und Stabilität durch <i>facilitation</i>, Beobachtungsteams, <i>Monitoring&Reporting</i>, <i>military liaison</i>, <i>capacity building</i> - <i>Facilitation</i> von Wiederaufbau durch lokale Partner: lokale Behörden, zivile Hilfsorganisationen sowie UN; DFID berät bei Identifizierung

<p>Wiederaufbau- team Kunduz (Deutschland) Übernahme von US-PRT 10/03</p>	<p>Getrennte Säulen & Verantwortlichkeiten von BMVg, BMZ und AA; militärische Komponente unter ISAF-Mandat; wöchentliche Steuerung über „Koordinierungsgruppe Aufbau Kunduz“; getrennte Unterbringung.</p>	<p>Militärisch: Bis zu 450 Soldaten der BW</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sicherstellen eines friedlichen Umfeldes; Demobilisierung überwachen; - Reform der Sicherheitsstrukturen unterstützen; - Verbindungsaufbau zu (nicht)staatlichen Organisationen; - Zivile Unterstützungsmaßnahmen nur als direkte <i>force protection</i>, keine weiteren CIMIC-Projekte^b; - Ggf. militärische Eskorten von Wiederaufbauteams in die Provinz^c
		<p>Zivil: Ca. 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA, GTZ, KfW, DED und AGEF, inkl. lokale Kräfte</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Wiederaufbaumaßnahmen planen, durchführen, unterstützen; Liaison zu anderen Organisationen

a Quellen: Zu UK und US-PRTs siehe u.a. Stapleton (2003); Center for Humanitarian Cooperation (2003); U.S. Department of Defense (2003); Ministry of Defence (2003) und www4.army.mil/ocpa/read.php?story_id_key=5472; zum deutschen Wiederaufbauteam: Informationen des BMZ und BMVg, u.a. www.bundeswehr.de/wir/einsatz/031101_kunduz-vorort.php; zum neuseeländischen PRT siehe www.army.mil.nz/?CHANNEL=OPERATIONS&PAGE=AFGHANISTAN; (2003), jeweils letzter Zugriff am 21.01.04

b Nach Angaben der Bundeswehr, www.bundeswehr.de/wir/einsatz/031101_kunduz_vorort.php

c Laut Presseinformationen des BMVg, siehe auch FR, 24.10.03: „Dienstleister für die Sicherheit“

Mit den *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs)⁹⁷ ist ein Beispiel für eine integrierte zivil-militärische „Einheit“ entwickelt worden, die perspektivisch und strategisch über ad hoc ablaufende *force-protection*-Aktivitäten hinausreicht. Zivile Wiederaufbauprojekte sollen als direktes und zeitnahes Instrument zur Erreichung von Sicherheit und Stabilität in ausgewählten Regionen eingesetzt werden. Die militärische Komponente soll dafür sorgen, dass zivile Wiederaufbauprojekte in einem sicheren Umfeld durchgeführt werden können. Nicht zuletzt durch die unverhältnismäßig hohe Aufmerksamkeit, die PRTs als Instrument für die Stabilisierung Afghanistans erlangt haben, werden Wiederaufbauaktivitäten damit offiziell zum Teil der militärischen bzw. übergeordneten Strategie.

Hintergrund

Das stark umstrittene Konzept der PRTs in Afghanistan basiert auf den Erfahrungen und Ideen US-amerikanischer *Civil Affairs Teams* (CAT), wie mit relativ geringem Einsatz zur Erweiterung des Einflusses der Übergangsregierung Karzai außerhalb Kabuls und zur Beschleunigung des nationalen Wiederaufbaus beigetragen werden kann. Internationale Kräfte befinden sich derzeit in Afghanistan in einer extrem angespannten Sicherheitslage mit großem Wiederaufbaubedarf und nur rudimentär vorhandenen Staatsstrukturen. Da die gewünschte stärkere militärische Präsenz im Rahmen des ISAF-Mandats aus verschiedenen Gründen nicht zustande kam, sollen PRTs in dieser Situation eine Not zur Tugend machen: Kleine integrierte Teams sollen als autonome Einheiten zur Stabilisierung der Regionen beitragen.

Unterschiedliche Modelle

Mit den amerikanischen/neuseeländischen, britischen und deutschen Wiederaufbauteams in Afghanistan existieren inzwischen drei verschiedene Modelle mehr oder weniger integrierter zivil-militärischer Einheiten, die teilweise evolutionär aufeinander aufbauen, teilweise aber auch klare konzeptionelle Unterschiede widerspiegeln.⁹⁸

Ein allgemeines, festes Konzept für Wiederaufbauteams gibt es nicht, da ihre Ausgestaltung als Prozess angesehen wird. Gemeinsame Charakteristika der Wiederaufbauteams sind: Ziel der Stärkung der Zentralregierung in den Provinzen, robuster Selbstschutz, aber kein Kampfauftrag, Förderung des zivilen Wiederaufbaus und Informationsaustausch.

PRTs der USA

Die *amerikanischen PRTs* arbeiten unter dem flexiblen Anti-Terror-Mandat *Enduring Freedom* (EF). Unter EF bekämpfen US-geführte Koalitionstruppen – seit Ende September 2003 nicht mehr unter Verstärkung des deutschen Kommando Spezialkräfte (KSK) – auch Taliban- und El-Kaida-Kämpfer. Die PRTs unterstehen der militärischen Führung; eingebettet sind zudem wenige Vertreter von USAID und anderen US-*Departments*, z.B. Justiz. Hauptmerkmal ist, dass die militärischen US-CATs eigenständig Projekte durchführen, vor allem im Schulbau; dabei arbeiteten Soldaten zunächst teilweise in ziviler Montur.

Obwohl auch große Hoffnungen mit dem neuen Instrument verknüpft werden, sammelte sich während der ersten Phase der US-PRTs enorme Kritik vor allem von NRO an den PRTs mit folgenden Argumenten:⁹⁹

97 Die erste Bezeichnung durch die USA lautete *Joint Regional Teams*, was nach Absprache mit der afghanischen Regierung in *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) umbenannt wurde. Im Weiteren wird als Überbegriff *Wiederaufbauteam* verwandt.

98 Das neuseeländische PRT orientiert sich weitgehend am US-Vorbild.

99 Siehe u.a. ACBAR (2002); Stapleton (2003); *Center for Humanitarian Cooperation* (2003); *Refugees International* (2003).

- PRTs können für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von zivilen Organisationen, die im gleichen Einsatzgebiet tätig sind, ein Sicherheitsrisiko darstellen, da eine Verwischung von Militär und Zivilisten den zivilen Bereich zu einem *soft target* macht. Eine klare Trennung ist nur schwer möglich, so dass die Unparteilichkeit der jeweiligen Organisationen dadurch kompromittiert wird. Der Anstieg der direkten Angriffe auf nationale und internationale NRO seit Beginn der PRTs wird in diesen Zusammenhang gestellt.¹⁰⁰
- Es fehlt eine klare Ausrichtung im Hinblick auf die Rolle, die das Militär im Sicherheitsbereich spielen soll. Es ist nicht nachvollziehbar, wenn PRTs Schulbau (*hearts and minds operations*) statt Entwaffnung betreiben.¹⁰¹
- Es wird die Qualifikation der eingesetzten CAT-Mitglieder angezweifelt, die zumeist Reservisten ohne spezifische Auslandserfahrung sind und von daher nicht in der Lage seien, lokal angepasste Maßnahmen zu gestalten.
- PRTs arbeiten eigenmächtig und stellen eine zusätzliche Organisationsstruktur dar, die zunächst nicht der Koordination durch UNAMA (*United Nations Assistance Mission Afghanistan*) unterliegt. Erst in einem längeren Prozess konnte UNAMA zumindest in Teilbereichen eine koordinierende Rolle erreichen.
- Es findet eine „Politisierung von Hilfe“ statt, d.h., das Ausmaß der Hilfsprojekte ist je nach Grad der Kooperation des Projektumfeldes mit der Zentralregierung oder je nach Sicher-

heitslage unterschiedlich. Außerdem besteht ein Sicherheitsrisiko für die kooperierenden Dörfer, da in Afghanistan ein erhebliches radikales Potential existiert, das sich gegen „Kollaborateure“ wenden könnte.

Das britische PRT

Die Konzeption des *britischen PRTs* ist in Auseinandersetzung mit diesen Kritikpunkten und Befürchtungen zu verstehen. Der Unterschied zum US-Ansatz liegt in der generellen Zurückhaltung des Militärs bei der Durchführung von zivilen Projekten und einem verstärkten Fokus auf Sicherheitsthemen. Das britische Verteidigungsministerium weist nach kurzer Operationszeit als Erfolg aus, dass noch keine *quick-impact-* oder humanitären Projekte durch den militärischen Teil des PRT durchgeführt worden seien, stattdessen aber Demobilisierung und Polizeitraining.¹⁰² Die Rolle des Entwicklungsberaters von DFID liegt in der Identifizierung von sinnvollen Projekten und zivilen Hilfsorganisationen wie NRO oder UN-Organisationen, die sie umsetzen könnten. Dafür kann DFID Mittel zur Verfügung stellen. Das PRT ist aber weiterhin ein rein militärisches Unterfangen unter EF und in die militärische Kommandostruktur eingegliedert.

Das deutsche erweiterte zivile und militärische Engagement in Kunduz

Seit Ende Oktober 2003 existiert in Kunduz eine deutsche Variante eines Wiederaufbauteams, die sich zu den bestehenden PRTs abzusetzen versucht. Die Debatte war in Deutschland – auch innerhalb der Regierung – vor der Entsendung des Wiederaufbauteams nach Kunduz intensiv und kontrovers. Sie drehte sich um folgende Fragen:

- Unter welchem Mandat soll der Einsatz erfolgen und wie kann Sicherheit gewährleistet werden?

100 VENRO berichtet z.B. dass internationale Hilfsorganisationen Entführungsdrohungen erhielten, als es Mitte Februar 2003 zur Verhaftung eines Kriegsherren durch das US-Militär kam. In Kandahar sei es nach militärischen Auseinandersetzungen mit angeblichen Rebellen zu Raketen- und Bombenangriffen gekommen, die auch Hilfsorganisationen getroffen hätten (VENRO, 2003, S. 14). Zu Angriffen auf NRO siehe auch Stapleton (2003), S. 5.

101 Siehe zu diesem Aspekt auch: *Refugees International* (2003).

102 Quelle: *Ministry of Defence* (2003).

- Wie soll die Führungsstruktur innerhalb des Teams aussehen?
- Welche Ziele soll das Team verfolgen?
- Wie kann eine entwicklungspolitische Rolle aussehen?

Insbesondere wollte Deutschland die Ausweitung der Sicherheitsunterstützung für den Wiederaufbau nur im Rahmen des UN-Mandats für ISAF durchführen und die Entwicklungspolitik im Gegensatz zur Praxis der PRTs keiner militärischen Führung unterwerfen. Entwicklungspolitische Akteure kritisierten den aus ihrer Sicht unnötigen und kontraproduktiven Anspruch, das Militär wolle Entwicklungshelfer „schützen“ bzw. wäre zum Schutz der Hilfsorganisationen da. Außerdem stand die Auswahl der relativ ruhigen Provinz Kunduz für den Einsatz von Militär in der Kritik.

Der vereinbarte deutsche Ansatz beruht auf einer klaren Drei-Säulen-Trennung von militärischen, außenpolitischen und entwicklungspolitischen Elementen. Durch ihn soll eine sichere Umgebung geschaffen werden, in der ziviles Personal arbeiten kann; es geht jedoch nicht um direkte Schutzfunktionen. Der Personaleinsatz für die zivile Komponente ist im Vergleich zu dem amerikanischen und britischen Modell hoch. Der Ansatz kann möglicherweise auch für andere Geberländer dienen, die ebenfalls einer zu starken Vermischung von Militär und Wiederaufbau kritisch gegenüberstehen. Verschiedene Länder haben Interesse an einer Beteiligung bekundet.

Ob die Abgrenzung vom amerikanischen PRT tatsächlich von Beobachtern und vor allem der afghanischen Bevölkerung wahrgenommen wird, bleibt eine offene Frage. Stärker wahrgenommen wird wahrscheinlich, dass die militärische Komponente des deutschen Ansatzes nicht unter dem Anti-Terror-Mandat der US-geführten Operation *Enduring Freedom* durchgeführt wird, sondern unter dem zu diesem Zweck erweiterten UN-Mandat (ISAF). Diese Distanzierung von Kampfeinheiten soll die Legitimität und Unparteilichkeit des Einsatzes erhöhen.

4.3 Ausstattungshilfe des Auswärtigen Amtes

Die Ausstattungshilfe der Bundesregierung ist ebenfalls eine Form zivil-militärischer Kooperation, bei der das Auswärtige Amt als ziviler Akteur mit dem BMVg enge Kooperationsformen etabliert hat. Dabei kann es zu Parallelaktivitäten der Ausstattungshilfe und der Entwicklungspolitik in einem Land kommen, wobei die Neuausrichtung des Instruments im Hinblick auf Krisenprävention und Konfliktbearbeitung diesem Umstand Vorschub leisten könnte.

Die Ausstattungshilfe dient aus Sicht des Auswärtigen Amtes (AA) der Pflege der Beziehungen zu „befreundeten Staaten der Dritten Welt“ und zur Unterstützung „ihrer demokratischen Entwicklung zu Frieden und Stabilität“.¹⁰³ Sie unterstützt zivile Aspekte der Streitkräfte des Empfängerlandes durch Ausrüstungslieferung und begleitende Beratung. Waffen- oder Munitionslieferungen sind von der Ausstattungshilfe ausgenommen. Die Ausstattungshilfe ist nicht als Militärhilfe gedacht.

Für den Zeitraum 2001-2004 sind im Haushalt des AA ca. € 30 Mio. für Ausstattungshilfe vorgesehen. 13 Länder werden daraus zur Zeit unterstützt, wobei der Regionalschwerpunkt auf Afrika liegt; Jemen und nachträglich Afghanistan wurden als Länder außerhalb der Region aufgenommen. Daneben gibt es einen Nachsorgefonds für ehemalige Empfängerländer. Die Auswahl der Empfängerländer beruht auch auf Aspekten von *good governance*, insbesondere die Achtung der Menschenrechte, was u.a. zum Abbruch der Verhandlungen mit Simbabwe und zur Aufnahme Ghanas geführt hat. Verabschiedung und Prüfung des Programms erfolgt durch den Haushaltsausschuss und den Auswärtigen Ausschuss des Bundestags.

Während die politische Verantwortung und Finanzierung der Ausstattungshilfe beim Auswärtigen Amt liegt, übernimmt die Durchführungsverantwortung das BMVg, Abteilung Rüstung. Das BMVg schließt zu diesem Zweck Ressortabkom-

¹⁰³ Fleischer (2002), S. 57.

men und entsendet auf eigene Kosten Beratergruppen ohne militärischen Auftrag, die die lokalen Streitkräfte bei dem Einsatz der Ausstattungshilfe beraten und unterstützen sollen.

Die durchgeführten Maßnahmen haben sich laut AA zunehmend in den gesellschafts- und entwicklungspolitischen Bereich hinein orientiert und werden teilweise unter dem Begriff „die Bundeswehr leistet Entwicklungshilfe“ dargestellt. Im Vordergrund stehen neben Hilfeleistungen für Einsätze bei Naturkatastrophen und in der Flüchtlingshilfe vor allem Aufgaben der Gesundheitsversorgung durch Militärkrankenhäuser oder Sanitätsstationen, Ausbildungsförderung von jungen Angehörigen der Streitkräfte in technischen Berufen sowie die Verbesserung der zivilen Infrastruktur (wie Zugang zu Trinkwasser oder Straßenbau). Die militärischen Berater arbeiten nach Angaben des AA auf Grundlage des Prinzips der „Hilfe zur Selbsthilfe“, das sich an den Bedürfnissen der Partner ausrichtet.

Seit 2001 besteht im Rahmen einer Neukonzipierung der Ausstattungshilfe der politische Auftrag, diese den Anforderungen einer Politik der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung anzupassen. Die Ausstattungshilfe soll u.a. darauf hin wirken, die Fähigkeiten der Empfängerländer zur Teilnahme an Friedensmissionen und zur Konfliktverhütung zu stärken. Im Rahmen des G8-Afrika-Aktionsplans soll dies besonders auf der Ebene der Regionalorganisationen und der AU erfolgen. Ein weiterer wichtiger Bereich sind Sicherheitssektorreformen. Als Beispiel für die neue Ausrichtung gilt die Unterstützung für den Aufbau des *Kofi Annan Peacekeeping Training Centres* zur Schulung der Streitkräfte.¹⁰⁴ In Südafrika sollen darüber hinaus jugendliche Ex-Kombattanten durch eine zivilberufliche Ausbildungseinrichtung der Streitkräfte reintegriert werden, was die entwicklungspolitischen Maßnahmen in diesem Sektor explizit ergänzen soll. Eine Evaluierung von Ausstattungshilfemaßnahmen hat bislang nicht stattgefunden.

104 Siehe Kasten 6.

4.4 Entwicklungen auf europäischer Ebene

Im Rahmen der Europäischen Union gibt es eine Reihe von Ansätzen, die darauf abzielen, die zivilen und militärischen Fähigkeiten und insbesondere ihre kombinierte Anwendung auszubauen. Diese Entwicklungen dürften in den kommenden Jahren von immer größerer Bedeutung sein, wenn es um entwicklungspolitische und militärische Schnittstellen geht. Diese Tendenzen finden vor dem Hintergrund statt, die gesamten EU-Außenbeziehungen – also einschließlich der Entwicklungspolitik – stärker und systematischer zu verknüpfen.¹⁰⁵

Der Europäische Rat hat im Juni 2001 in Göteborg ein umfassendes „Programm zur Verhütung gewaltsamer Konflikte“ verabschiedet; darin spielt die Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die als sogenannte „zweite Säule“ intergouvernemental angelegt ist, befindet sich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im raschen Aufbau.¹⁰⁶ Zentrales Ziel ist die Komplettierung und damit Stärkung der äußeren Handlungsfähigkeit der EU durch den Aufbau ziviler und militärischer Fähigkeiten zur internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung.

Im zivilen Bereich haben die Mitgliedsstaaten u.a. beschlossen, bis 2003 in der Lage zu sein, bis zu 5000 Polizisten für EU-Beiträge zu UN- oder OSZE-geführten Missionen oder EU-eigenen Einsätzen bereitzustellen. Das Göteborg-Programm sieht u.a. folgende zivile Planziele vor:

- Bereitstellung von bis zu 200 Experten im Rechtsstaatsbereich (Richter etc.);
- Bildung eines Personalpools von Zivilverwaltungsbeamten;

105 Siehe hierzu beispielsweise Child (2003).

106 Vgl. hierzu die Darstellungen u.a. in: www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/akteure_html; Zugriff vom 24.10.2003; www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/esvp_html (24.10.2003).

- kurzfristig entsendbare Katastrophenschutz-Teams von bis zu 2000 Personen.

Von großer Bedeutung ist die vom Hohen Vertreter für die GASP, Javier Solana, vorbereitete und vom Rat der Europäischen Union in Brüssel (Dezember 2003) verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie (ESS).¹⁰⁷ Angesichts der im Dokument analysierten neuen Bedrohungen sind zivil-militärische Kooperationsformen eines der Hauptanliegen. „Die Union könnte einen besonderen Mehrwert erzielen, indem sie Operationen durchführt, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz gelangen.“¹⁰⁸

Dass die Entwicklungspolitik ein wichtiger Teil der zivilen Komponente ist, wird an verschiedenen Stellen deutlich. „Die Herausforderung besteht nun darin, die verschiedenen Instrumente und Fähigkeiten, darunter die europäischen Hilfsprogramme und den Europäischen Entwicklungsfonds, die militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und andere Instrumente zu bündeln. All diese Instrumente und Fähigkeiten können Wirkungen für unsere Sicherheit und die Sicherheit von Drittländern sein. Sicherheit ist die wichtigste Voraussetzung für Entwicklung.“¹⁰⁹

4.5 Das britische Modell entwicklungs-politisch-militärischer Zusammenarbeit

Das seit 1997 eigenständige *Department for International Development* (DFID) repräsentiert ein neues und offensives Modell der entwicklungs-politischen Zusammenarbeit mit militärischen Akteuren. Deutlich wird dies im Rahmen der Arbeit der Abteilung für Krisen und Konflikte (*Conflict and Humanitarian Affairs Department*, CHAD) und seit 2000 durch die Etablierung eines interministeriellen Finanzierungsinstrumentes für Kon-

fliktstrategien (*conflict prevention pools*).¹¹⁰ Der Bereich Wiederaufbau (*post-conflict reconstruction*) fällt nur in Teilbereichen im Hinblick auf *governance* oder *small arms and light weapons*-Aspekte unter diese konfliktbezogenen Strategien.

Beauftragung, Beratung und Finanzierung von militärischen Akteuren durch CHAD

CHAD ähnelt in seinem Tätigkeitsbereich am ehesten dem Nothilfe- und Flüchtlingsreferat im BMZ, nimmt bezüglich des Politikfeldes allerdings eine zentralere Stellung ein. In CHAD sind die konfliktbezogenen Arbeitsbereiche der Entwicklungspolitik einschließlich der Humanitären Hilfe, Sicherheitssektorreform, Kleinwaffenkontrolle und DDR (*disarmament, demobilisation, reintegration*) zusammengefasst. Es verkörpert die neue Linie eines integrierten und politischen Konflikt-Engagements im Ausland im Sinne des „*new humanitarianism*“, das von humanitären Organisationen und anderen NRO unter den Schlagworten „Politisierung von Hilfe“ und „*blurring the lines*“ kritisiert wird.¹¹¹ Einige Sektorvorhaben des Departments wie z.B. der Bereich Sicherheitssektorreform werden über die *conflict prevention pools* (s.u.) konzeptioniert und finanziert.

Zu den Aufgaben von CHAD gehört die Gestaltung der Zusammenarbeit mit militärischen Akteuren in humanitären Notlagen und Post-Konflikt-Situationen.

- *Beauftragung von Militär*: CHAD geht direkt auf das *Ministry of Defence* (MOD) zu, wenn es der Auffassung ist, dass Militär in einer bestimmten *Ausnahmesituation* die geeigneten Instrumente für die Übernahme einer Aufgabe hat. Dies führt zu Spannungen mit humanitären Hilfsorganisationen, die solche Einsätze nur subsidiär akzeptieren wollen.

107 Rat der Europäischen Union (2003).

108 Rat der Europäischen Union (2003), S. 13.

109 Rat der Europäischen Union (2003), S. 15.

110 Für einen Überblick über den *Global Conflict Prevention Pool* siehe DFID / FCO / MOD (2003).

111 Siehe u.a. die Kurzdarstellung in Macrae/Leader (2000); zur Debatte um den „*neuen Humanitarismus*“, bei dem politische Ziele mit der Gewährung humanitärer Hilfe verknüpft werden, siehe z.B. Duffield (2001), S. 75–106.

- *Entsendung von Verbindungsleuten:* Ein *Director General* ist im MOD die ständige Liaison-Person auf Generalstabsebene. Bei britischen Militäreinsätzen mit ziviler Komponente schickt CHAD entwicklungspolitische Berater in die Kommandostäbe des Verteidigungsministeriums bzw. der Einheiten vor Ort. Sie sollen auf die Beachtung entwicklungspolitischer bzw. humanitärer Prinzipien hinwirken.
- *Durchführung von Trainingseinheiten bei PSO-Ausbildungsmodulen des MOD.*
- *Finanzierung von Projekten der zivil-militärischen Zusammenarbeit:* CHAD kann auf Antrag Projekte militärischer Akteure finanzieren. Im Kosovo waren hier nicht nur britische Truppen berechtigt, Anträge zu stellen, sondern alle Einheiten des Verbandes. CHAD stellte vor ca. zwei Jahren gegen das Interesse des britischen Militärs die Finanzierung von zivilen Projekten militärischer Akteure im Kosovo auf Grund der Auffassung ein, dass der Wiederaufbau in dieser Phase allein von zivilen Parteien durchgeführt werden sollte.

Strategieentwicklung und Finanzierung durch *conflict prevention pools*

Die britische Regierung richtete 2001 im Hinblick auf eine verbesserte interministerielle Kooperation das Instrumentarium der *conflict prevention pools* ein. Zwei Pools sollen bestimmte Ressortaufgaben der am Thema Krisenprävention und Konfliktbearbeitung beteiligten Departments *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), DFID und *Ministry of Defence* (MOD) integrieren und zu einer kohärenteren, effektiveren Politik beitragen. Sie haben jeweils eine eigene Steuerungsstruktur aus Mitgliedern der verschiedenen Departments.

Die Federführung des *Africa Conflict Prevention Pools* (ACPP) liegt bei DFID, während sie beim *Global Conflict Prevention Pool* (GCPP) von FCO übernommen wird. Im GCPP standen 2002 ca. € 110 Mio. zur Verfügung, im ACPP ca. € 75 Mio. Für die Beiträge zu UN-Friedensmissi-

onen existiert ein separates Budget. Die Pools werden als ein begrenztes Mittel zur verstärkten Integration angesehen, nicht jedoch als ein neues Arbeitsfeld. Die meisten finanziell anspruchsvollen Programme im Bereich Wiederaufbau werden z.B. nicht über die Pools finanziert.

Die Finanzierung der Pools erfolgte zu Beginn über eine vereinbarte Budgetkürzung bei den beteiligten Ressorts, die in den zu integrierenden konfliktbezogenen Arbeitsbereichen vorgenommen wurde. Als Anreiz zur Kooperation kam ein *topping-up* durch die Regierung hinzu. In den weiteren Finanzjahren sind die Pools allerdings Teil des allgemeinen Budgetierungsprozesses und haben keinen direkten Bezug zu den Ressortbudgets.¹¹² Innerhalb der Pools werden die Mittel auf Basis der gemeinsam geplanten Maßnahmen auf die Ressorts „verteilt“, die daraus Projekte durchführen. Diese Aufteilung ist je nach Planungsprozess flexibel; üblicherweise entfallen auf DFID und MOD die größten Anteile, während FCO nur in relativ geringem Umfang durchführt. Im Nachhinein werden die Mittel bei den jeweiligen Ressorts verbucht.¹¹³

Die drei Ressorts haben sich für die Arbeit in den Pools auf ein gemeinsames Ziel (*Public Sector Agreement*) geeinigt, das die Entwicklung von geographischen, thematischen und internationalen Strategien leitet. Idealerweise werden in den Pools neue Projekte gemeinsam entwickelt. Dies ist allerdings nur begrenzt und in völlig neuen Situationen der Fall. Typischerweise versuchen die Ressorts, „ihre“ Projekte in den Pool „einzustellen“. Diese müssen dann unter die vereinbarten

112 „Initially, each department put in funds from their own budget, with the Treasury providing additional resources. Today the Pools bid for money alongside their parent departments in each Government Spending Round.“ DFID / FCO / MOD (2003), S. 7.

113 Das Einzelplan-60-Verfahren in Deutschland stellt ebenfalls eine gemeinsame Finanzierungsform für Maßnahmen verschiedener Ministerien dar, die allerdings nur in besonderen Einzelfällen und auf ad hoc-Basis gewählt wird, und bei der keine vergleichbar weitreichende Kooperation der Ressorts in Planung und Umsetzung erfolgt. Aktuelles Beispiel sind die Sondermittel für Afghanistan.

Strategien fallen und die Zustimmung der beteiligten Partner erhalten. Entscheidungen müssen im Konsens getroffen werden. Dies führt dazu, dass jedes Ressort eine Veto-Kompetenz besitzt, mit der z.B. DFID in einigen Fällen beantragte Projekte eines anderen Ressorts abgelehnt hat.

Die Arbeitsweisen der beiden Pools sind unterschiedlich. Im ACPP ist der Einigungsprozess auf gemeinsame Strategien nach Angaben verschiedener Quellen leichter, da MOD und DFID sich im Hinblick auf das gemeinsame Ziel der Konfliktreduktion einig sind, und FCO und MOD gleichzeitig ein geringeres außenpolitisches Interesse bekunden als in einigen GCPP Regionen. Dies unterstreicht die Analyse, dass DFID zunehmend als „*Ministry for International Policy in Non-strategic Countries*“ angesehen wird.¹¹⁴ Der Einfluss DFIDs im FCO-geführten GCPP wird als verhältnismäßig geringer eingestuft. Generell tauchen Spannungen über unterschiedliche Prioritätensetzungen auf, insbesondere zwischen militärischen Zielen im Rahmen von Sicherheit und dem entwicklungspolitischen Armutsbekämpfungsfokus.

Derzeit wird eine Evaluierung der Pools durchgeführt. Zudem steht an, Kriterien festzulegen, die der Bewilligung von Maßnahmen durch die Pools zugrunde liegen sollen.

Beispiel für ein Kooperationsmodell über den GCPP in Sri Lanka: Der britische Verteidigungsattaché vor Ort erhält auf Antrag eine Summe von £ 2,2 Mio. für Aktivitäten im Rahmen der Sicherheitssektorreform-Strategie, die vor Ort in Zusammenarbeit mit den Vertretern von FCO und DFID abgestimmt werden müssen.

Spezifika des britischen Modells

Ergebnis einer try-and-error-Phase

Sierra Leone gilt in Großbritannien als das beste Beispiel für das Experimentieren mit Instrumen-

ten auf der Suche nach kohärentem und effizientem Vorgehen in Konfliktsituationen.¹¹⁵ 1997–1998 nach Machtübernahme der Militärjunta wurden humanitäre Hilfslieferungen an Sierra Leone ausgesetzt. Dies wurde von vielen Seiten heftig als unzulässige Konditionierung und Politisierung von Humanitärer Hilfe kritisiert.¹¹⁶ Ab 2000/01 engagierte sich Großbritannien nach dem völligen militärischen Misserfolg von UNAMSIL mit einem starken Truppenkontingent parallel zur UN-Mission, während DFID mit großangelegten Programmen insbesondere im Bereich *disarmament, demobilisation, reintegration* (DDR) durch eine sehr enge Abstimmung mit militärischen und politischen Akteuren traditionelle Grenzen der Entwicklungspolitik zum Militär verschob. Großbritannien brach in Sierra Leone also mit weithin akzeptierten Konventionen; dementsprechend ambivalent fällt die Bewertung aus. NRO sind eher kritisch; DFID sieht Sierra Leone als einen Erfolgsfall.

Geringere Berührungängste bei den Ressorts und Ablehnung von Distanzierung

Berührungängste zwischen den Ressorts sind im Vergleich zur deutschen Situation geringer ausgeprägt. DFID präsentiert ein starkes Selbstbewusstsein im Hinblick auf seine komparativen Kompetenzen und Finanzkräfte beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen. Dies lässt sich zum einen auf das politische Gewicht der ehemaligen *Secretary of State* Clare Short zurückführen, die den Einfluss der Entwicklungspolitik im nationalen politischen Kontext gestärkt hat. Zum anderen trägt aus Sicht der Beteiligten die offensive Kooperationsstrategie der Pools zu einem wesentlichen Teil zu diesem Effekt bei. Es besteht weitgehend Einigkeit, dass die erforderliche Kommunikation die Kooperation der Ressorts ganz erheblich verbessert habe. Distanz zum Militär aufgrund von prinzipiellen Differenzen wird als Strategie abgelehnt, nach dem Grundsatz: „*If you want*

114 Macrae/Leader (2000), S. 3.

115 Siehe Humanitarian Dialogue (2003), S. 7–12.

116 Siehe Humanitarian Dialogue (2003), S. 10.

to change something, you have to put your hands in.“

Bemühung um offensive Einflussnahme auf die konfliktbezogene Außenpolitik

DFID bemüht sich um Einflussnahme auf die anderen Ressorts im Konfliktbereich. Es verfolgt das Ziel, entwicklungspolitische Prinzipien in der gemeinsamen und auch in der Auslandsarbeit der anderen Ressorts zu verankern. Prinzipien wie Langzeit- und Programmorientierung sowie Armutsbezug müssen im ständigen und mühsamen Dialogprozess gegen Vorstellungen u.a. über ad hoc Material- und Ausrüstungslieferungsprojekte dargelegt und durchgesetzt werden.

Die Wirkungen dieser Bemühungen werden unterschiedlich bewertet. Während DFID auf die langfristig angelegte Annäherung hinweist, wird von anderen kritisiert, dass sich Veränderungen vor allem auf die Rhetorik beziehen, ohne die bestehenden Machtverhältnisse wirklich zu beeinflussen.

Flexiblere Grenzen in der Zusammenarbeit mit Militär

Es gibt Grenzen der Zusammenarbeit von DFID mit dem Militär, die in strategischer, finanzieller und operationeller Hinsicht jedoch flexibler ausgelegt sind als in manchen anderen europäischen Ländern. *No-go-area* ist theoretisch die direkte Kooperation mit und Unterstützung von Kriegsparteien. CHAD arbeitet z.B. in Afghanistan nach eigener Aussage nicht mit OEF-Kampfverbänden zusammen, sondern nur mit ISAF-Einheiten. Im Irak werden ausschließlich zivile Partner finanziell unterstützt, während den militärischen Akteuren Berater zur Seite gestellt werden. Die direkte Finanzierung von Militär (z.B. Ausstattung oder Waffenlieferungen) ist dagegen zwar immer ein kontrovers diskutiertes Thema in den *conflict prevention pools*, zu dem eine Zustimmung des Ministerkomitees notwendig ist, kann aber durchgeführt werden. DFID hat selbst im Rahmen seines Sicherheitssektorreform-Programms einen

Intelligence Advisor finanziert, was als Grenzbe- reich eingestuft wird. Zustimmung gibt es auch zur Umwidmung der EEF-Mittel zur Finanzierung des ECOWAS-Einsatzes in Liberia. DFID nutzt die Möglichkeit, alle durchgeführten Maßnahmen, die sich als nicht ODA-anrechenbar herausstellen, unter *Other Official Flows* zu verbuchen.

Die aktuellen Konfliktfälle Afghanistan und Irak, in denen Großbritannien als eine bewaffnete Konfliktpartei mit eigenen politischen und militärischen Interessen auftritt, stellen DFID vor ein Dilemma. Im Verständnis der Entwicklungsakteure ist hier eigentlich eine Grenze für zivilmilitärische Kooperation erreicht. Durch den nationalen Rahmen ist aber ein operationaler Einbezug der Entwicklungspolitik in die Konfliktstrategie Großbritanniens zwangsläufig – unabhängig von unterschiedlichen Positionen zur Legitimität der Interventionen und auch unabhängig vom Bestreben DFIDs, seine Strategieentwicklung nicht durch die Außenpolitik steuern zu lassen. Entwicklungspolitik wurde zum brisanten innenpolitischen Thema durch den kürzlichen Wechsel an der Spitze DFIDs, als Clare Short über ihre Ablehnung eines militärischen Engagements bzw. über die Ausgrenzung der UN im Irak zurücktrat.

5 Besondere Aspekte des entwicklungspolitisch-militärischen Verhältnisses

Die beschriebenen Fallbeispiele für engere entwicklungspolitisch-militärische Verknüpfungen zeigen auf, dass sich die Entwicklungspolitik in militärisch-geprägten Post-Konflikt-Situationen besonderen Herausforderungen gegenüberstellt. Diese unterscheiden sich teilweise von denen der Humanitären Hilfe.¹¹⁷ Zwei Aspekte sollen im Folgenden herausgegriffen werden: Erstens die praktische Frage nach der Sicherheit von EZ-Personal und zweitens der Umfang der Geltung von entwicklungspolitischen Prinzipien.

¹¹⁷ Siehe Kasten 7.

5.1 Konsequenzen für die physische Sicherheit von EZ-Personal

Unter den entwicklungspolitischen Akteuren im In- und Ausland besteht Konsens, dass die physische Sicherheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Post-Konflikt-Situationen zu einem bedeutenden Problem geworden ist.¹¹⁸ Dies ist allerdings nur teilweise durch eine direkte Verknüpfung von Entwicklungspolitik und militärischen Strukturen bedingt. Grundsätzlich hängt das Sicherheitsrisiko zunächst von der Intensität und Art der vorhandenen Gewalt(akteure) ab und darüber hinaus von der Akzeptanz der eingesetzten militärischen Truppen und des internationalen Engagements als solchem.

Besondere Umstände des zunehmenden Sicherheitsrisikos für EZ-Personal

Schnelleres entwicklungspolitisches Engagement

Ein Grund für erhöhte Sicherheitsrisiken für entwicklungspolitische Akteure in Post-Konflikt-Situationen besteht darin, dass das entwicklungspolitische Instrumentarium einschließlich der Nothilfe heute zum Teil schneller eingesetzt wird als noch vor einigen Jahren. Ein frühes Engagement mit zivilen Wiederaufbaukomponenten wird auch im Brahimi-Report für Post-Konflikt-Situationen ganz energisch gefordert. Der Aufruf der in Afghanistan arbeitenden internationalen NRO nach einer Ausweitung des ISAF-Einsatzes unterstreicht diese Tendenz der zeitlichen Parallelität von militärischem und entwicklungspolitischem Einsatz.

118 Hilfsorganisationen berichten, dass sich seit ca. 10 Jahren die Sicherheitssituation für Hilfspersonal in Krisengebieten verschlechtert. „Von Januar 1992 bis August 1998 verloren 153 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Dienst der Vereinten Nationen ihr Leben, 43 Menschen wurden entführt. Bis Mai 2002 stieg diese Zahl auf 214 Tote und 258 Entführte an.“ (Kreidler/Runge, 2003, S.1). Ähnliche Statistiken veröffentlicht das Rote Kreuz.

Geringe Akzeptanz militärischer Präsenz und des internationalen Engagements

Dort, wo internationale Friedenstruppen von der Bevölkerung akzeptiert werden (insbesondere bei klassischen *peacekeeping*-Einsätzen), gestaltet sich auch das Verhältnis zwischen zivilen Organisationen und Militär einfacher und Sicherheitsrisiken *aufgrund* der Anwesenheit von Militär stehen nicht im Vordergrund der Auseinandersetzung.

Mehrere Phänomene machen jedoch die militärischen Einsätze problematischer und weniger konsensfähig: (i) Die zunehmende Bedeutung von innerstaatlichen, lang anhaltenden Konfliktformen, (ii) die Zunahme terroristisch motivierter Gewaltakte, (iii) eine Vermischung von Kampfeinsatz und Wiederaufbau („*donors go to war*“).

In aktuellen Bürgerkriegs-Situationen werden Unparteilichkeit und Neutralität von zivilen Hilfsprojekten wenig akzeptiert.¹¹⁹ „*Hilfe für bedürftige Bevölkerung wird von [...] Kriegsparteien oft als Begünstigung der Gegenseite interpretiert. Übergriffe gegen Mitarbeiter von Hilfsorganisationen sichern die Aufmerksamkeit der Internationalen Gemeinschaft und der Medien.*“¹²⁰ Westliche Akteure werden darüber hinaus in aktuellen Konflikten zum Teil kollektiv als Bedrohung oder unerwünschte Einmischung wahrgenommen. Als Angehörige des internationalen Engagements werden EZ-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter so zu Angriffsflächen für die lokalen Konfliktparteien (*soft targets*).

Eine zugespitzte Situation ergibt sich in den aktuellen Fällen Afghanistan und Irak daraus, dass die Aktivitäten der externen Hauptakteure sowohl militärischer als auch ziviler Art sind. Diese widersprüchliche Vermischung von Mandaten bedeutet ein zusätzliches Sicherheitsrisiko für EZ-Personal. Identische nationale Zugehörigkeit mit der Konfliktpartei ist dabei nicht unbedingt ausschlaggebend, wie sich beim Anschlag auf die UN

119 Siehe u.a. Kreidler/Runge (2003), S. 2.

120 Kreidler (2001), S. 2.

Kasten 7: Erfahrungen der Humanitären Hilfe mit militärischen Akteuren – Übertragbarkeit auf die Entwicklungspolitik

Die Erfahrungen von nichtstaatlichen Akteuren der Humanitären Hilfe, die sich in einer kritischen Debatte zum zivil-militärischen Verhältnis niedergeschlagen hat^a, sind in verschiedenen Punkten für die Entwicklungspolitik relevant.

Gewarnt wird in der Diskussion vor allem vor der Durchführung humanitärer Aufgaben durch das Militär, die zu einer Verwischung militärischer und humanitärer Anliegen in den Augen der Bevölkerung führen, die Neutralität und Unparteilichkeit der Humanitären Organisationen beeinträchtigen und letztlich die Sicherheit von Personal und den Erfolg humanitärer Hilfsaktionen gefährden würden.

Auch für die Entwicklungspolitik / EZ ist die Verhaltensregel „Unparteilichkeit vor Ort“ und die Bedeutung der Unabhängigkeit von militärischen Entscheidungen relevant; sie macht ebenfalls Erfahrungen mit zivil-militärischen Maßnahmen in ihrem Kernarbeitsfeld. Gerade auch die neueren Erfahrungen strikt unparteilicher Hilfsorganisationen (wie des Roten Kreuzes), als *soft target* für Konfliktakteure angesehen zu werden, sollten in der Entwicklungspolitik zu einem sehr umsichtigen Vorgehen Anlass geben.

An anderen Stellen unterscheiden sich Humanitäre Hilfe und Entwicklungspolitik fundamental.^b Die Humanitäre Hilfe im idealtypischen engeren völkerrechtlichen Sinn konzentriert sich auf die Gewaltphase und ähnliche akute Notsituationen. Sie benötigt im Gegensatz zur Entwicklungspolitik nicht die Zustimmung eines Partners; sie richtet sich reaktiv rein nach der akuten Bedürftigkeit der zivilen Bevölkerung im Sinne einer Basisversorgung mit Nahrung, Kleidung, Unterkunft sowie medizinischer Betreuung. Die Maßnahmen sind kurzfristiger Natur und streben keine strukturbildende Wirkung an.

Vor diesem Hintergrund gelten für die langfristig und strukturbildend ausgerichtete Entwicklungspolitik zusätzliche Aspekte: Der Wille zur aktiven Gestaltung von politischen Entwicklungsprozessen, insbesondere im Hinblick auf das in Post-Konflikt-Situationen entscheidende Thema *governance*, lässt eine Distanzierung im Sinne von Neutralität nicht zu. Gleichzeitig geht es um einen sinnvollen Umgang mit entwicklungspolitischen Prinzipien wie *ownership* oder Partnerorientierung. Diese Fragen sind für die klassische Humanitäre Hilfe zunächst nicht relevant.

In der Praxis gilt diese idealtypische Trennung allerdings nur eingeschränkt. Sowohl Entwicklungspolitik als auch Humanitäre Hilfe haben ein Interesse daran, kurz- und mittelfristige bzw. langfristige Ansätze zu verbinden. Dieser Trend zeigt sich auf der einen Seite für die Humanitäre Hilfe u.a. als Ergebnis kritischer Reflexion der Wirkungen kurzfristiger Nothilfeinterventionen, was seinen Niederschlag u.a. im *do-no-harm*-Ansatz fand. Damit werden typisch entwicklungspolitische Prinzipien wie Zielgruppenorientierung, Nachhaltigkeit, Anpasstheit, etc. relevant. Auf der anderen Seite sind viele entwicklungspolitische NRO und auch die staatliche EZ sowohl in der kurzfristigen Not- und Flüchtlingshilfe als auch im strukturbildenden längerfristigen Bereich aktiv bzw. streben von vornherein im Hinblick auf Kohärenz eine Kombination der Ansätze an.^c

a Siehe vor allem Barry/Jefferys (2002) und VENRO (2003)

b Siehe u.a. Eberwein/Runge (2002b), S. 28–30

c Siehe dazu u.a. Lieser (2002), S. 103–107

im Irak gezeigt hat, sondern die Wahrnehmung, das internationale Personal sei Teil einer weitergehenden gegnerischen „politischen Koalition“.¹²¹

Sicherheitsstrategien der Akteure

Neben einer intensiven Konfliktanalyse legen nichtstaatliche Hilfsorganisationen zunehmend Wert auf Sicherheitstrainings für ihr Personal. Bei entwicklungspolitischen Organisationen ist dies sehr fallabhängig. Darüber hinaus werden verschiedene Sicherheitsstrategien von entwicklungspolitischen Akteuren verfolgt und diskutiert:

121 Dies wird auch für Afghanistan angeführt, wo sich Anschläge insbesondere auf solche NRO konzentrieren, die den Bonn-Prozess unterstützen. Siehe Stapleton (2003), S. 5.

Implementierung durch einheimisches Personal

Wenn Gefahr droht, dass EZ zur Zielscheibe von Anschlägen werden könnte, reduzieren staatliche EZ aber auch NRO das Sicherheitsrisiko für ausländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, indem sie wenig sichtbares internationales Personal einsetzen und stattdessen mit Lokalkräften arbeiten.¹²² Die Projekte werden teilweise aus Nachbarländern gesteuert. Es wird bei Durchführungsorganisationen argumentiert, dass dies auch zur Erhöhung der Sicherheit der einheimischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beitrage, da diese einerseits ihre eigene Sicherheit und die Effekte ihrer Handlungen besser abschätzen können als Auslandskräfte, und andererseits der „Zielscheibeneffekt“ durch Ausländer gemindert sei. Mitarbeiter von deutschen entwicklungspolitischen Organisationen bezeichnen diese Lösung als relativ praktikabel und dem Personal gegenüber verantwortlich.

Die Implementierung ausschließlich oder ganz überwiegend durch lokale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann jedoch gleichwohl problematisch sein. Untersuchungen von humanitären Einsätzen zwischen 1985 und 1998 zeigen, dass Todesfälle durch Gewaltanwendung bei lokalen Fachkräften häufiger waren als bei ausländischem Personal.¹²³ Auch wenn solche Zahlen für direkte EZ-Maßnahmen noch zu erheben wären, stehen die EZ-Verantwortlichen hier zumindest vor einem Dilemma. Einheimische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können, wie sich im Irak zeigt, in instabilen Konfliktsituationen schnell als „Kollaborateure“ wahrgenommen werden.

122 Dies gilt z.B. für die GTZ bezüglich Liberia oder die Welthungerhilfe teilweise für Afghanistan.

123 Siehe Kreidler/Runge (2002), S. 1; zu Anschlägen auf lokales Personal siehe auch Artikel in der NZZ vom 25.09.03 zu Afghanistan „Der humanitäre Raum schrumpft. Das IKRK sucht Antworten auf wachsende Bedrohung“, S. 3.

Distanz zu Militär und Vertrauensbildung bei der Bevölkerung

Insbesondere NRO, aber auch bilaterale EZ-Akteure verfolgen in vielen Fällen eine Strategie der Distanzierung von Militär, um nicht als parteilich angesehen zu werden und damit auch nicht als Zielscheibe für Gewalt ausgesucht zu werden. Dies geht einher mit dem Ansatz der Vertrauensbildung bei der lokalen Bevölkerung und ist insbesondere für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wichtig, die in lokalen Projektbüros arbeiten. Es ist jedoch fraglich, wie weitreichend der Einfluss dieser Sicherheitsstrategie sein kann. Aussagen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von entwicklungspolitischen Organisationen legen nahe, dass Vertrauensbildung höchstens in kleinstem räumlichen Umfeld, d.h. in einer „EZ-Enklave“, Erfolg haben kann. Auch dann ist die Situation mit zunehmender Dauer der Militärpräsenz und des Besatzungsgefühls ungewiss.

Zudem haben die entwicklungspolitischen Akteure wenig Einfluss darauf, ob das Militär eine Distanzstrategie akzeptiert und sein Verhalten daran anpasst. Wie z.B. die Welthungerhilfe aus Afghanistan berichtet, führte der unangemeldete Besuch eines militärischen PRT-Konvois bei einem DWHH-Projektbüro zu großen Spannungen mit der lokalen Bevölkerung im Projektgebiet. Solche Vorfälle erhöhen das Sicherheitsrisiko für EZ-Personal.

Die Debatte um die Ausgestaltung des erweiterten deutschen Beitrags in Kunduz verdeutlicht ebenfalls die Distanz-Argumentation der entwicklungspolitischen Akteure. Gerade NRO befürchten eine Verschlechterung der Sicherheitslage, wenn sie systematisch mit militärischen Akteuren in Verbindung gebracht werden können, die von der Bevölkerung nicht vollständig akzeptiert werden.

Schutz durch Militär

Dass Militär geschützte Sicherheitsräume für die Arbeit ziviler Akteure schaffen soll, ist inzwischen als militärische Aufgabe anerkannt und

gefordert. Fälle, in denen akute regionale Kampfhandlungen Teil der Gesamtsituation sind, bedingen es, dass zivile Organisationen vielfach erst operieren können, wenn internationales Militär Sicherheit für Wiederaufbau durch lokale wie internationale Akteure schafft.¹²⁴

Entwicklungspolitische Akteure gehen aber überwiegend davon aus, dass ein direkter Schutz von Personal oder Projekten durch militärische Akteure über gelegentliche Eskorten oder Einzelfälle hinaus nicht sinnvoll ist; dies entspricht auch nicht der Praxis. Grundsätzlich wird die Auffassung geteilt, dass in einer Situation, in der unmittelbarer und permanenter Militärschutz notwendig wäre, eine wirksame, an den Prinzipien Nachhaltigkeit und *ownership* ausgerichtete bilaterale Entwicklungspolitik nicht möglich wäre. EZ-Organisationen greifen jedoch in Situationen mit erhöhter allgemeiner Kriminalität auf den Schutz privater Sicherheitsdienste zurück.

5.2 Geltung entwicklungspolitischer Prinzipien

Bei einer stärkeren Verknüpfung von militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten muss die Frage aufgeworfen werden, in welcher Form grundlegende Prinzipien der Entwicklungspolitik und ihres Vorgehens berührt sind. Dies bedeutet nicht in jedem Fall, dass entwicklungspolitische Prinzipien eine Einschränkung erfahren müssen; gemeinsame Aus- und Fortbildungsangebote oder der Austausch von Informationen spielen z.B. in diesem Zusammenhang eher eine untergeordnete Rolle. Andere Schnittstellen haben dagegen ein größeres Potential, mit Prinzipien der Entwicklungspolitik in Konflikt zu geraten.

Dabei können zwei Formen von Prinzipien unterschieden werden: (1) Allgemeine Grundsätze der Entwicklungspolitik und (2) entwicklungspolitische Prinzipien, die v.a. auf operativer Ebene wirken.

Allgemeine Grundsätze

Ziviler Charakter von Entwicklungspolitik als Schlüsselprinzip

Der zivile Charakter von Entwicklungspolitik ist ein Grundsatz, der bislang als selbstverständlich galt. Eine explizite Abgrenzung gegenüber nicht-zivilen Akteuren und Instrumenten war in der Vergangenheit aufgrund weniger Berührungspunkte und fehlender Kooperation nicht erforderlich.

Aufgrund der sich erheblich verändernden Bedingungen des zivil-militärischen Verhältnisses u.a. durch den stärkeren Einbezug der Entwicklungspolitik in gesamtpolitische Anliegen erhält der zivile Charakter von Entwicklungspolitik nun verstärkt prinzipielle Bedeutung.

Diskussionsbedarf wird beispielsweise bei der EZ-Finanzierung von militärischen Aktivitäten im Fall des EEF deutlich: Hier ist die Grenze des zivilen Ansatzes der Entwicklungspolitik eindeutig überschritten. Dies gilt auch, wenn die ultimativen Ziele beider Akteure deckungsgleich sind, wie z.B. bei der Stabilisierung eines Krisenlandes wie z.B. Liberia. Auf diese Weise verliert die Entwicklungspolitik zudem die Kontrolle über die Mittelverwendung,¹²⁵ wobei die entwicklungspolitischen Budgets für die – relativ gesehen unverhältnismäßig teuren – Militäreinsätze ohnehin zu begrenzt sind. Die Politikfelder sollten vielmehr komplementär mit ihren jeweiligen Instrumentarien zum Einsatz kommen.

124 Dies gilt auch für frühere Konflikte, siehe Weiss/ Campbell (1991), S. 62: „As agreements have been ignored and civilians are prevented from access to aid in the Sudan, Ethiopia, and Somalia, calls have been made for an expanded role for foreign military forces in accompanying convoys and ensuring that access routes are safe for civilian humanitarian workers.“

125 In Deutschland kommt hinzu, dass durch eine außerordentliche Finanzierung von Militäreinsätzen über den EEF der parlamentarische Entscheidungsvorbehalt bei militärischen Maßnahmen in Frage gestellt wird.

Generell ist im Hinblick auf eine Einflussnahme der Entwicklungspolitik auf gesamt- und sicherheitspolitischer Ebene auch die Hebelkraft der verschiedenen Akteure von Bedeutung. Eine Auseinandersetzung auf gleichberechtigter Ebene ist im Falle engerer Kooperation ausschlaggebend, um den zivilen Charakter der Entwicklungspolitik gewährleisten zu können. Fehlt es an Durchsetzungskraft, besteht die Möglichkeit, dass es in bestimmten Fällen zu einer impliziten Legitimierung militärischer Aktionen kommt, die die Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik in Frage stellen kann.¹²⁶

Do No Harm

Analysen zu den Wirkungen auf Konfliktpotentiale oder bestehende Konflikte und zu deren Akteuren werden seit Ende der 1990er Jahre in der Humanitären Hilfe und der Entwicklungspolitik durch Instrumente wie *Do no Harm* und *Peace and Conflict Impact Assessments* durchgeführt und genutzt. In den Fällen, in denen entwicklungs- und militärisch-militärische Schnittstellen bestehen, ist ein konflikt-sensibles Vorgehen von besonders großer Bedeutung. Entwicklungspolitik sollte deshalb immer die tatsächlichen und wahrgenommenen Implikationen eines Vorgehens versuchen zu erfassen und in Entscheidungen einzubeziehen. *Do no Harm* ist deshalb ein wichtiges Orientierungsprinzip im Umgang mit entwicklungs- und militärisch-militärischen Schnittstellen.

Entwicklungspolitische Prinzipien mit Wirkung auf operativer Ebene

Hierzu zählen insbesondere die Prinzipien Nachhaltigkeit / Langfristigkeit sowie das Partnerprinzip / *ownership*.

Damit in Post-Konfliktsituationen mit Militärpräsenz entwicklungs- und politische Prinzipien eingehalten werden können, sind als Grundvoraussetzung drei Punkte von entscheidender Bedeutung:

- Die Akzeptanz des Militärs durch lokale Bevölkerung und Konfliktparteien.¹²⁷
- Unabhängigkeit entwicklungs- und politischer Handlungen von militärischen Akteuren.
- Klar umrissene, arbeitsteilige und zeitlich begrenzte Kooperation.

Da Entwicklungspolitik inzwischen jedoch in vielen Fällen schon vor einem Zeitpunkt aktiv wird, zu dem die Bedingungen für ein Engagement im Sinne entwicklungs- und politischer Kriterien gegeben sind, können die Prinzipien teilweise nur eingeschränkt gelten.

Nachhaltigkeit und Langfristigkeit

Die Frage der Nachhaltigkeit stellt sich vor allem in instabilen Situationen bzw. unmittelbaren Post-Konflikt-Gebieten, wo langfristig ausgerichtete Entwicklungspolitik (noch) nicht möglich ist. Hier kommen – neben der Humanitären Hilfe – vielfach im Hinblick auf das operative Vorgehen Instrumente wie die Not- und Flüchtlingshilfe sowie weitere *quick impact*-Ansätze zum Tragen.

Diese Maßnahmen lassen sich unter bisherigen Kriterien der Nachhaltigkeit nur sehr eingeschränkt sinnvoll bewerten. Strukturbildende Effekte von Maßnahmen (etwa soziale Grunddienstleistungen) können in einem sehr fragilem Umfeld möglicherweise nicht erzielt werden. Ist es hingegen möglich, durch die bloße Existenz und Sichtbarkeit von staatlichen Grunddienstleistungen und öffentlichen Strukturen eine Verbesserung der Stabilität und Sicherheit zu erreichen und die „Legitimität“ von bewaffneten Gruppen (*warlords* etc.) einzuschränken, können damit wichtige Weichenstellungen verbunden sein. Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist deshalb in einem erweiterten Verständnis zu sehen, welches Stabilität und Sicherheit umfassen muss.

¹²⁶ Der britische *joint-government*-Ansatz bringt EZ z.B. theoretisch in die Entscheidungsverantwortung über militärische Aktivitäten bzw. macht eine Abgrenzung sehr schwer. Siehe auch Analysen zur Rolle von USAID gegenüber der US-Armee in *Center for Democracy and Governance* (1998).

¹²⁷ Siehe hierzu Collier et al. (2003), S. 163 ff.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der entwicklungspolitische Beitrag verlässlich, planbar und damit in der Regel langfristig orientiert erfolgt und auch wahrgenommen wird. Ob Beiträge zur Stabilität und Sicherheit in einer Region möglich sind, wird vielfach hiervon abhängen.

Ownership und Partnerorientierung

In Situationen, die ein kurzfristiges Handeln erforderlich machen und in denen lokale staatliche Strukturen nicht oder unzureichend vorhanden sind, lassen sich vielfach *ownership* und Partnerorientierung als Grundsätze nicht sinnvoll verwirklichen.

„*Post-conflict-reconstruction is inherently a top-down affair*“,¹²⁸ die faktisch von Militär und UN-

Organisationen geprägt ist. Die Ersatzpartnerrolle für EZ-Maßnahmen (staatliche wie nichtstaatliche) übernehmen vielfach UN-Organisationen. Ansätze partizipativer Planung und von *ownership* werden zunächst zurückgedrängt zugunsten von kurzfristigen und flexiblen Stabilisierungsmaßnahmen.¹²⁹ Die Übergangsnatur dieser Maßnahmen ist entwicklungspolitischen Akteuren bewusst und ist in Konzepten etwa aus dem Bereich der Entwicklungsorientierten Nothilfe (EON) durch angepasste Prinzipien verankert.¹³⁰

Wenn im Rahmen dieser Szenarien kein lokaler Träger vorhanden ist, ist es für die entwicklungspolitischen Organisationen im Hinblick auf ihre Langzeitorientierung um so bedeutender, unparteilich aufzutreten.¹³¹

Kasten 8: Das Prinzip der Unparteilichkeit

Unparteilichkeit ist im Hinblick auf humanitäre Hilfsaktionen und eine Reihe von Friedensmissionen ein zentrales Prinzip. Das, was unter Unparteilichkeit zu verstehen ist, weicht zum Teil stark voneinander ab. Während für viele humanitäre Hilfsorganisationen der Begriff im Sinne von neutraler Abstinenz und Äquidistanz verstanden wird,^a hat sich der Begriff im Verständnis etwa der UN sehr viel stärker als Prinzip „aktiver Unparteilichkeit“ entwickelt, das beispielsweise nicht zur Duldung schwerer Menschenrechtsverletzungen beitragen darf.^b

Obwohl das Prinzip der Unparteilichkeit auf der strategischen Ebene für die Entwicklungspolitik zunächst nicht anwendbar ist, wenn sie beispielsweise durch *good-governance*-Ansätze und Konditionalität politische Ziele verfolgt, so spielt es auf der operativen Ebene in Konfliktsituationen eine bedeutende Rolle. Im Umgang mit lokalen Zielgruppen ist bei den meisten Projektformen Unabhängigkeit von übergeordneten politischen Zielen das entscheidende Instrument zur langfristigen Vertrauensbildung. Entwicklungspolitische Akteure müssen in der Wahrnehmung der Partner unparteilich bleiben, um Akzeptanz gewinnen zu können.

a Siehe etwa Lilly (2002), S. 9 f., 17; VENRO (2003), S. 3 ff.

b Siehe Donald (2002); Kühne (2003), S. 718 f.

129 In diesem Zusammenhang wird vielfach darauf verwiesen, dass das administrative Instrumentarium der EZ an diese Umstände noch nicht ausreichend angepasst ist. Während einerseits im Post-Konflikt-Kontext bestimmte Prinzipien nicht angelegt werden, um flexibel und angepasst vorgehen zu können, werden auf der anderen Seite dieselben Projektbewertungsstandards angelegt wie bei EZ-Maßnahmen in Friedenszeiten.

130 Wenn der Übergang zum Partnerprinzip allerdings nicht so frühzeitig wie möglich erfolgt, kann dies höchst problematisch sein, wie z.B. die „Protektorats“-Fälle Kosovo und Ost-Timor gezeigt haben, wo durch Aufbau von Parallelstrukturen und mangelndem Einbezug lokaler counterparts die Nachkriegssituation perpetuiert wurde. Siehe u.a. Schiavo-Campo (2003), S. 35.

128 Schiavo-Campo (2003), S. 45.

131 Siehe Kasten 8.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

Entwicklungspolitik hat – unter Beachtung der grundsätzlich begrenzten Möglichkeiten externer Akteure – wichtige und sinnvolle Möglichkeiten, 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 hat Entwicklungspolitik ein strategisches Interesse daran, Probleme im Zusammenhang mit Post-Konflikt-Situationen bzw. anderen Zusammenhängen, in denen staatliche Strukturen unzureichend und / oder nicht legitimiert sind, überwinden zu helfen. Sie ist daher prinzipiell an der sinnvollen Gestaltung von Schnittstellen mit anderen Politikbereichen interessiert. 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 entscheidende aktuelle Aufgabe.

Politischer Handlungsdruck versus langfristige entwicklungspolitische Aufgaben?

Die 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 (Beispiel Liberia). Es kann zudem angenommen werden, dass in den Fällen, wo die Bundeswehr

bei Auslandseinsätzen beteiligt ist, automatisch ein manifestes außen- und sicherheitspolitisches Interesse besteht, bei dem die Entwicklungspolitik spürbar unter Beteiligungsdruck gerät. Ein „Nicht-Engagement“ ist in relevanten Situationen eine „unpolitische“ Option, die auf gestaltende Einflussnahme verzichtet und die kurz- und mittelfristig zu einem Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik führen könnte.

Andererseits gibt es eine Reihe von Gründen gegen den „Ausverkauf“ der Entwicklungspolitik und für ihre aktive Einflussnahme, die sich an langfristigen Zielsetzungen und am Konsens über Armutsbekämpfung und die *Millennium Development Goals* orientieren müssen.

Breite der vorhandenen Schnittstellen

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

Die Schnittstellen und Überlappungen haben in den letzten Jahren und Monaten sprunghaft zugenommen. Allein die Fragen nach der Ausgestaltung des deutschen Kunduz-Einsatzes sowie nach der Finanzierung von nichtzivilen Friedensmissionen durch EZ-Mittel zeigt auf, wie dynamisch die Diskussion ist und wie zentral die aufgeworfenen Fragen sind.

Entwicklungspolitik wird zunehmend in eine gesamtpolitische Verantwortung eingeordnet, die deutlich über ihre bisherigen Aufgabenbeschreibungen und Kompetenzen hinausgeht. Besonders deutlich wird dies auf Ebene der Europäischen Union, wo durch verschiedene Meilensteine (2003 v.a. die Europäische Sicherheitsstrategie, die Debatte über eine *Peace Facility for Africa* und die entsprechende „Vorwegnahme“ im Fall des ECOWAS-Militäreinsatzes in Liberia) wichtige Einschnitte vorgenommen wurden.

Strategische Modelle

Für die deutsche Entwicklungspolitik (EP) sind grundsätzlich drei strategische Modelle vorstellbar:¹³²

— *Distanzstrategie:*

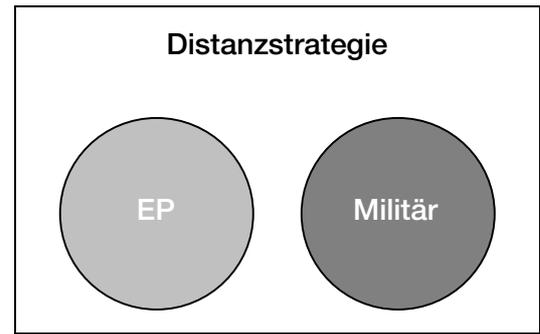
Eine Distanzstrategie zielt darauf ab, die historisch und gesellschaftlich begründete Distanz der Entwicklungspolitik zur Sicherheitspolitik und zu den militärischen Akteuren beizubehalten.

Der erhoffte Vorteil bestünde in einer relativ weitgehenden 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 Länder könnte weniger entwicklungspolitischer Einfluss genommen werden.

— *Kooperationsstrategie:*

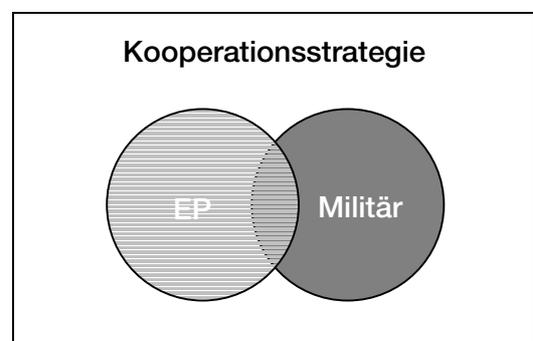
Eine Kooperationsstrategie würde versuchen, durch deutlich engere Abstimmung und gemeinsames Vorgehen mit sicherheits- und außenpolitischen Akteuren als in der Vergan-



genheit 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.



¹³² Diese Modelle sind stark vereinfachend; sie berücksichtigen beispielsweise nicht die Rolle der Außenpolitik.

— *Komplementärstrategie:*

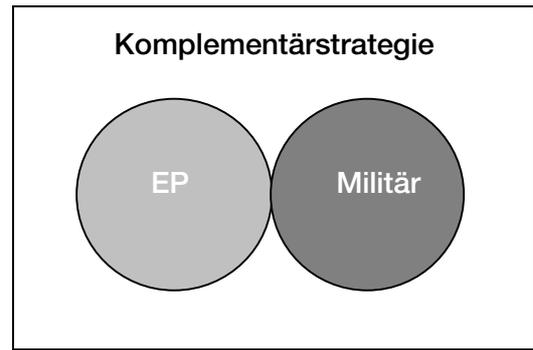
Eine Komplementärstrategie strebt Zielübereinstimmungen und in strategisch ausgewählten Bereichen ein ergänzendes Vorgehen mit sicherheits- und außenpolitischen Akteuren an. Das Vorgehen würde sich also aufeinander beziehen und damit wechselseitig ergänzen, ohne zu einer Überschneidung beider Bereiche zu kommen. D.h., 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:¹³³

- 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 militärischen Schutz (etwa Eskorten) bedeuten.
- Komplementarität bis Kooperation bei der Schnittstelle „Strategische Planung und Konzeption“: Viele Situationen machen ein er-



gänzendes oder auch gemeinsames strategisches Vorgehen erforderlich.

- Komplementarität bei der Schnittstelle „Finanzierung“: Ein nicht überlappendes, aber ergänzendes Vorgehen ist im Hinblick auf die Finanzierung von nichtzivilen 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 Verantwortungsgebiete der Politikfelder erfolgen kann.
- 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.

Sensible Bereiche

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

1. *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

¹³³ Übersicht siehe Tabelle 3.

Schnittstellen	Strategische Optionen
1. Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik	Komplementäre Strategien
2. Strategische Planung und Konzeption: Ressortübergreifende Zusammenarbeit und Mechanismen	Komplementäre bis kooperative Strategien
3. Finanzierung <ul style="list-style-type: none"> – Nichtzivile Maßnahmen und Einsätze – Zivile Aktivitäten von militärischen Akteuren 	Komplementäre Strategien
4. Operatives Vorgehen	Einzelfallabhängiges Vorgehen

auf die eingebettete Rolle der Entwicklungspolitik; entwicklungspolitische Möglichkeiten nach dem Irak-Krieg 2003).

2. *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.¹³⁴ Für das Aufgabenspektrum der Entwicklungspolitik sind solche sinnvollen Ausnahmen für das Militär nicht erkennbar.
3. *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 – vor dem Hintergrund der EEF-Liberia-Debatten – offensichtlich nicht durch geeignete Budgetlinien (v.a. im Rahmen von GASP/ESVP) befriedigt werden kann. Entwicklungspolitik sollte allerdings nicht diese Lücke füllen, die außerhalb ihres Aufgabenbereichs liegt.

4. *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.¹³⁵

Eine Reihe von Problemen, die sich für die Entwicklungspolitik beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen stellen, z.B. die Frage der Durchsetzbarkeit von Prinzipien der Entwicklungspolitik, beruhen nicht vornehmlich auf der Anwesenheit von Militär, sondern auf den schwierigen Ausgangsbedingungen in diesen Ländern.

Legitimität und Mandatierung

Bei einem entwicklungspolitischen Engagement sollten weiterhin grundsätzlich die Legitimität und das völkerrechtliche Mandat sichergestellt sein, bevor im Zusammenhang mit militärischen Einsätzen eine Beteiligung beim Wiederaufbau erfolgt. Prinzipiell sollte die völkerrechtliche Legitimität außer Frage stehen.

¹³⁴ Siehe hierzu Barry (2002), S. 15 ff., die die Diskussion zu dieser Frage zusammenfasst.

¹³⁵ Damit ist keineswegs gesagt, dass die zivilen Maßnahmen von militärischen Akteuren nicht legitim und für die Situation vor Ort nützlich sind.

Unilaterale staatliche Gewalt – dies gilt nicht zuletzt für sogenannte präemptive Handlungen ohne völkerrechtliche Grundlage – sollte durch ein späteres entwicklungspolitisches Engagement nicht nachträglich scheinbar legitimiert oder mitgetragen werden (Beispiel: Irak-Krieg 2003). Da auch Konstellationen durchaus denkbar sind, in denen trotz fehlender Legitimität und Mandatierung eines militärischen Einsatzes aus entwicklungspolitischen Erwägungen ein Wiederaufbauengagement sinnvoll ist, muss eine mögliche Rolle der Entwicklungspolitik in jedem Einzelfall erwogen und geprüft werden.

Spezifische Empfehlungen für die deutsche Entwicklungspolitik

Für die deutsche Entwicklungspolitik lassen sich vor dem Hintergrund der vorgenommenen Analyse verschiedene konkrete Empfehlungen für den Umgang mit entwicklungspolitisch-militärischen Schnittstellen ableiten:

Verstärkter entwicklungspolitisch-militärischer Austausch

Ein entscheidender Ansatzpunkt für einen geeigneten Umgang mit entwicklungspolitisch-militärischen Schnittstellen ist ein routinemäßiger Umgang und Dialog der beiden Akteure. Die Erfahrungen aus dem Bereich der Humanitären Hilfe zeigen, dass gerade durch einen intensiveren Dialog ein großer Nutzen zu erwarten ist.

Dabei bestehen folgende Ansatzpunkte:

- Die betroffenen Ressorts (BMVg, BMZ und AA) sollten erwägen, für diese Aufgabenstellung jeweils eine Liaison-Mitarbeiterin bzw. einen -Mitarbeiter (in den Zentralen der jeweils anderen Ministerien) abzustellen, um permanente Kommunikationsstrukturen zu etablieren.
- Das BMZ sollte eine stärkere Beteiligung am Kursangebot der AKNZ (Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz) prüfen.

- Ein Modell „entwicklungspolitischer Berater“ bei deutschen CIMIC-Einheiten sollte erwogen werden.

Gemeinsame Länderstrategien

Da ein besonders großer potentieller Nutzen im Bereich gemeinsamer Planung und Strategien zu erwarten ist, sollte die Bundesregierung gemeinsame länderstrategische (und ähnlich ausgerichtete) Initiativen ergreifen.¹³⁶ Eine wichtige Grundlage für ein verstärktes gemeinsames Herangehen bietet hier das Gesamtkonzept der Bundesregierung „Krisenprävention und Konfliktbeilegung“.

ODA-Anrechnungsfähigkeit

Im Hinblick auf die Frage der ODA-Anrechnungsfähigkeit von Maßnahmen im Schnittstellenbereich von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik sollten zwei Punkte verfolgt werden:

- Im Rahmen der im DAC laufenden Debatte sollte Deutschland einer möglichen Aufweichung der bestehenden ODA-Meldekriterien im Hinblick auf nichtzivile Aktivitäten entgegengetreten. Eine Erweiterung der Kriterien auf multilaterale Beiträge zu zivilen Friedensmissionen in Anlehnung an die Anrechnungsfähigkeit der bilateralen Beiträge ist allerdings inhaltlich gerechtfertigt, wenn die entsprechenden Daten ermittelt werden können.
- Das BMZ sollte vorsorglich Überlegungen anstellen, ob und ggf. in welcher Weise eine Verwendung von Mitteln des Einzelplans 23 ohne Erfüllung der ODA-Kriterien für nichtzivile Aufgaben sinnvoll sein kann.¹³⁷

¹³⁶ Etwa in Anlehnung an die Erfahrungen mit dem Beitrag der Bundesregierung zum GAA.

¹³⁷ Vgl. die Ausführungen zu Großbritannien in Kap. 4.5. Dies gilt im übrigen auch für den deutschen Anteil an den EEF-Mitteln für den ECOWAS-Einsatz in Liberia.

Evaluierung von deutschen CIMIC-Maßnahmen

Zivile Aktivitäten des Militärs sollten einer systematischen Evaluierung hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Wirkungen unterzogen werden. Da das BMZ CIMIC-Maßnahmen unterstützt, besteht an einer entsprechenden Initiative ein legitimes Interesse. Kernkategorien¹³⁸ für eine solche Evaluierung sollten sein:

- Effizienzanalyse;
- kurz- und langfristige Wirkungen (Effektivität);
- Anpassung an das kulturelle Umfeld;
- Partizipation bei der Planung, der Durchführung und dem Monitoring;
- Implikationen für die lokale Wirtschaft, die lokalen politischen und sozialen Strukturen;
- Nachhaltigkeit.

Sichtbarkeit des entwicklungspolitischen Beitrags

Während die Sichtbarkeit (Wahrnehmung „vor Ort“, Medienpräsenz etc.) von Militär in Nachkriegssituationen und beim Zusammenwirken mit anderen Akteuren in aller Regel gewährleistet ist, ist die Rolle der Entwicklungspolitik vielfach weniger transparent. Entwicklungspolitik sollte deshalb verstärkt darauf achten, den eigenen Beitrag in diesen Situationen sichtbar zu machen.

Fragestellungen für vertiefende Untersuchungen

Es ist zu vermuten, dass die Diskussion über entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen in den kommenden Jahren eine große Bedeutung behalten wird. Das BMZ sollte das Thema daher durch weitere Analysen aufbereiten. Relevante Fragestellungen sind:

- Wie gestaltet sich das entwicklungspolitisch-militärische Verhältnis bei anderen relevanten bilateralen und multilateralen Gebern (Großbritannien, USA, Weltbank etc.)?
- Chancen und Risiken einer vertieften entwicklungspolitisch-militärischen Kooperation vor dem Hintergrund der Debatten auf EU-Ebene.
- Untersuchung von relevanten Fallbeispielen mit vor Ort-Erhebungen (BMZ-Unterstützung von CIMIC auf dem Balkan, PRTs anderer Länder etc.).
- Monitoring des deutschen Kunduz-Beitrags.
- *Nation building* in Postkonflikt-Situationen: Neue Aufgaben für die Entwicklungspolitik und mögliche Beiträge anderer ziviler und nichtziviler Akteure.
- Gibt es einen Bedarf für ständig verfügbare entwicklungspolitische *nation-building*-Kapazitäten in Anlehnung an CIMIC-Strukturen?

138 Vgl. Barry 2002, S. 15.

Literaturverzeichnis

ACBAR (2002): ACBAR Policy Brief: NGOs Concerns and Recommendations on Civil-Military Relations, 7 Dec 2002

AU (2003): Assembly/AU/Dec.21 (III)

Barry, Jane (2003): The New Normality. Establishing Guidelines for Humanitarian Relations with Armed Actors. Presentation Notes for Interaction Forum (Draft), 18 May 2003, o.O.

Barry, Jane / Moira Reddick (2003): Far Enough? A Study of the Impact of HPN Network Paper 37 "A Bridge Too Far", Final Draft, 10 February 2003, o.O.

Barry, Jane / Anna Jefferys (2002): A Bridge Too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response, HPN Network Paper Nr. 37, ODI, London

Bishop, J.K. (2003): Combat Role Strains Relations Between America's Military and its NGOs, in: *Humanitarian Affairs Review*, www.humanitarian-review.org (30.01.04)

BMVg (2003a): Zivil-Militärische Zusammenarbeit bei Einsätzen im Ausland (ZMZ A / CIMIC). StvInspSKB, interner Bericht

– (2003b): Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin

– (2001): Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (TK ZMZ BW) erlassen durch den Generalinspekteur der Bundeswehr am 30. Oktober 2001, Berlin

Boot, Max (2003): Washington Needs a Colonial Office, in: *Financial Times*, 03.07.2003, S. 13

– (2002): The Savage Wars of Peace. Small Wars and the Rise of American Power, New York

Boschmann, Niña (2003): Wiederaufbauprogramme und "Complex Emergencies". EZ-relevante Erfahrungen und Lessons learned, GTZ, Eschborn

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.), S. 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, S. 37-46

– (1999): NATO-Konzept CIMIC 2000 – Zivil-militärische Zusammenarbeit bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, in: *Notfallvorsorge* 4/1999, S. 15–18

Bundesregierung (2003): Die Umsetzung des G8-Afrika-Aktionsplans. Bericht zum G8-Gipfel in Evian vom 1. bis 3. Juni 2003, Berlin

– (2002): Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit den Vereinten Nationen im Jahr 2001. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9466, Berlin

– (2001): Armutsbekämpfung eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, BMZ-Materialien Nr. 106, Bonn

Bush, George W. (2002): Die Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten vom 17. September 2002, in: *Internationale Politik*, Bd. 57, H. 12, S. 113–138

Center for Democracy and Governance (1998): Civil-Military Relations: USAID's Role. Technical Publications Series, July 1998, Washington D.C.

Center for Humanitarian Cooperation (2003): The Provincial Reconstruction Team (PRT) in Afghanistan and its Role in Reconstruction, www.reliefweb.int/ (30.01.2004)

Child, Patrick (2003): Europe in the World: CFSP & its Relation to Development, KfW Forum on Developing Countries, 14. November 2003, (Redebeitrag) o.O.

Collier, Paul (2003): Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy, A World Bank Policy Research Report, Washington, D.C.

Commission of the European Communities (2001): Linking Relief, Rehabilitation and Development. An Assessment, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brüssel

Council of The European Union (2002): Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-led Crisis Management Operations, Brüssel

DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation (2003): DAC CPDC Survey of Security-System Reform Initiatives in Donor Agencies, Entwurf vom 6.8.2003, Paris

Debiel, Tobias (2002): UN-Friedenssicherung in Subsahara-Afrika. Möglichkeiten und Grenzen multilateraler Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen, Duisburg

Debiel, Tobias (Hrsg.) (2002): Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung, Bonn

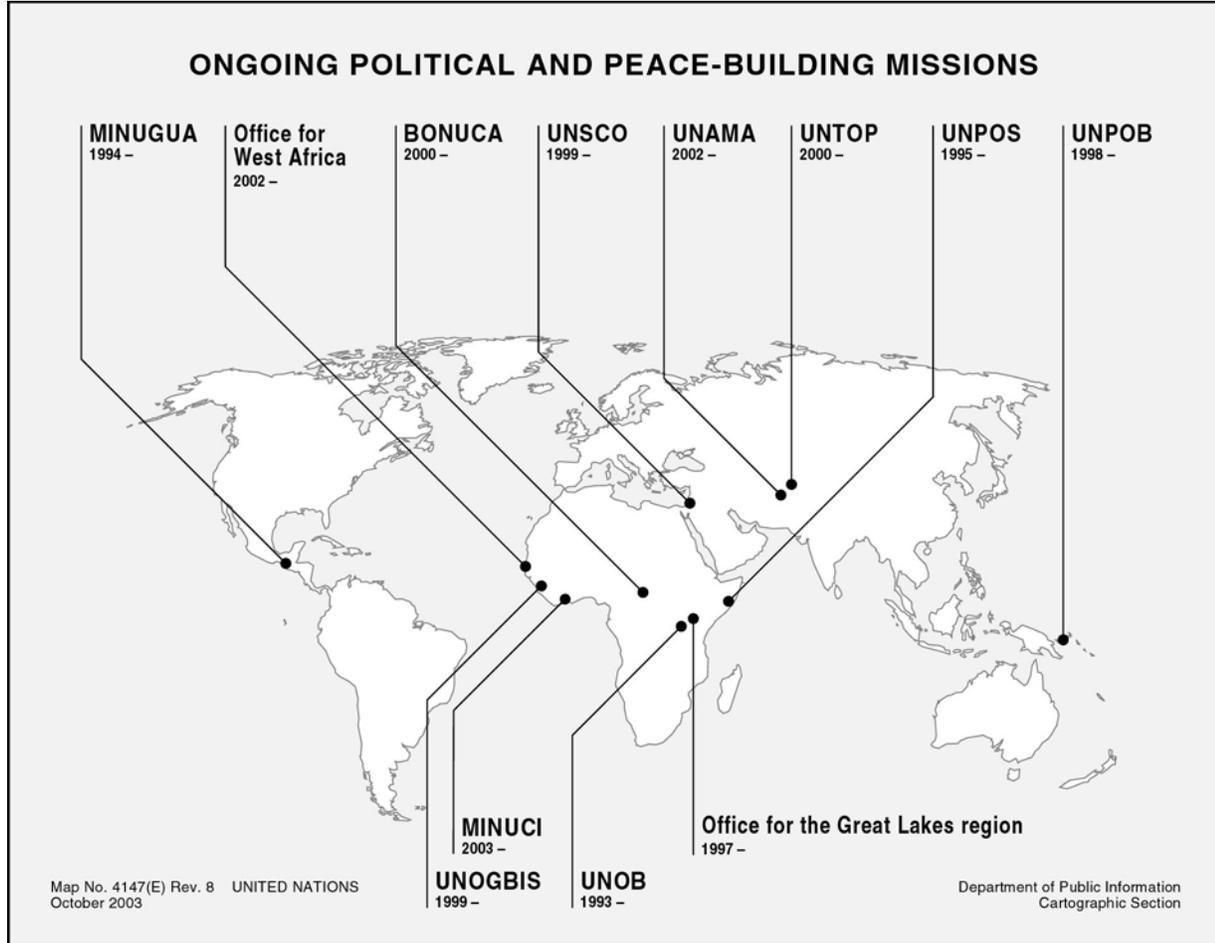
- DFID / FCO / MOD** (2003): The Global Conflict Prevention Pool. A joint UK Government approach to reducing conflict, August 2003, o.O.
- DKKV** (2003): Positionspapier Zivil-Militärische Zusammenarbeit des Deutschen Roten Kreuzes, Infoblatt 03/03
- Donald, Dominick** (2002): Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the Beginning of the 21st Century, in: *International Peacekeeping*, Bd. 9, H. 4, Winter 2002, S. 21–38
- Douglas, Stacey** (2002): Towards a Comprehensive Canadian CIMIC Doctrine. Interagency Cooperation and the Influence of Allies in the Balkans, submitted to the Canadian Military Journal, 12, o.O.
- Duffield, Mark** (2001): Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security, London/New York
- Eberwein, Wolf-Dieter / Peter Runge** (Hrsg.) (2002a): Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld, Berliner Schriften zur Humanitären Hilfe und Konfliktprävention, Münster
- (2002b): Neue Herausforderungen für die Humanitäre Hilfe: Probleme und Perspektiven, in: Eberwein/Runge (Hrsg.) (2002a), S. 9–50
- 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, S. 10
- Einsatzführungskommando der Bundeswehr** (2003): Fachliche Weisung für die Planung und Durchführung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit Ausland (ZMZ A) bei Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen der Internationalen Krisenbewältigung, Potsdam
- Ferdowsi, Mir A. / Volker Matthies** (Hrsg.) (2003), Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften, Bonn
- Fleischer, Martin** (2002): Die Neuorientierung der Ausstattungshilfe des AA als Beitrag zur SSR, in: Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern, BMZ Spezial, S. 57–61
- Garten, Jeffery** (2003): The U.S. Needs to Create a Colonial Service, in: *Foreign Policy*, S. 63–67, Washington D.C.
- Gordenker, Leon** (1999): Clash and Harmony in Promoting Peace: Overview, in: Whitman (Hrsg.) (1999), S. 1–14
- 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 entwicklungs-politischen Komponenten beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen“, BICC, Bonn
- Heydecke, Bernd** (2003): ZMZ im In- und Ausland. Präsentation im Rahmen des Studientags am 22.09.03 im DIE, Bonn
- Hippler, Jochen** (Hrsg.) (2004): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn
- Hitchcock, Nicky** (2002): Building Capacity for African Peacekeeping. A Profile of Prominent Peacekeeping Centres in Africa, in: *Conflict Trends*, 3/2002, www.accord.org.za (30.01.2004)
- Hopp, Ulrike / Adolf Kloke-Lesch** (2004): Nation-Building versus Nationenbildung. Eine entwicklungspolitische Perspektive, in: Hippler (Hrsg.) (2004), S. 195–214
- Humanitarian Dialogue** (2003): Politics and Humanitarianism. Coherence in Crisis?, London
- Huntington, Samuel P.** (1957): The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Cambridge
- ICISS** (2001): The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa
- Ignatieff, Michael** (2003): Empire Lite. Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan, London
- International Rescue Committee** (2003): Afghanistan: A call for security, www.reliefweb.int/ (30.01.2004)
- Joint Chiefs of Staff** (2001): Joint Doctrine for Civil-Military Operations, 8th February 2001, Joint Publication 3–57, o.O.
- King’s College** (2003): A Review of Peace Operations. A Case for Change, London
- 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: *E+Z*, Bd. 43, H. 2, Februar 2002, S. 44–47
- Kreidler, Corinna** (2001): Die gefährdeten Helfer. Nothilfe in Krisengebieten braucht neue Sicherheitskonzepte, in: *E+Z*, Bd. 42, H. 11, S. 320–321

- Kreidler, Corinna / Peter Runge** (2003): Bedrohte Helfer. Wie können sich Hilfsorganisationen besser schützen?, in: *epd-Entwicklungspolitik*, H. 8/9, S. 30-33
- Kühne, Winrich** (2003): UN-Friedenseinsätze verbessern. Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission, in: von Schorlemer (Hrsg.) (2003), S. 715-731
- Kühne, Winrich** (Hrsg.) (2001): The Brahimi Report. Overcoming the North-South Divide, 6th International Workshop Berlin, June 29-30, 2001, Berlin
- Liebetanz, Klaus** (1999): Nicht verdrängen, sondern komplementär ergänzen, in: *Notfallvorsorge* 4/1999, S. 18-21
- Lieser, Jürgen** (2002): Sind Hilfsorganisationen überflüssig? Die Rolle der Hilfsorganisationen im Spannungsfeld zwischen Politik und Hilfe, in: Eberwein/Runge (2002a), S. 90-110
- Lilly, Damian** (2002): The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations in Complex Emergencies. A Briefing Paper, International Alert, London
- Macrae, Joanna / Nichaolas Leader** (2000): The Politics of Coherence. Humanitarianism and Foreign Policy in the Post-Cold War Era, HPG Briefing Nr. 1, July 2000, ODI, London
- Marauhn, Thilo / Sebastian Heselhaus** (2003): Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es, Friedensmissionen (einschließlich militärischer Einsätze) afrikanischer Partner aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) oder des regulären Haushalts der EU zu finanzieren? Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Gießen
- Matthies, Volker** (2003): Zwischen Krieg und Frieden. Militär in Friedensmissionen (unveröffentlichtes Manuskript), o.O.
- Mehler, Andreas** (2003): Grenzen und Möglichkeiten militärischer bzw. ziviler Methoden der Friedenssicherung in Afrika südlich der Sahara. Vortrag im Rahmen des Staboffizierslehrgang der Führungsakademie der Bundeswehr, FüAK, am 13.03.2003 (unveröffentlichtes Manuskript), Hamburg
- Ministère de la Défense** (2002): Concept Interarmées de l'Action Civilo-Militaire. Instruction 2900, o.O.
- Ministry of Defence** (2003): United Kingdom Provincial Reconstruction Team in Afghanistan. Powerpoint Präsentation, o.O.
- Misereor / Brot für die Welt / EED** (2003): Entwicklungspolitik im Windschatten militärischer Interventionen? Gemeinsames Papier vom 31.07.2003, Stuttgart
- Müller, Jochen** (2000): Das Böse ist immer und überall. Über die Neutralität der Nothilfe, in: *iz3w*, Nr. 248, S. 20-21
- NATO** (2001): NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation (MC 411/1), www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm (30.01.2004)
- OECD/DAC** (2003): Queries and Food for Thought on OPA Related to Conflict, Peace-Building and Security, DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation, DCD/DAC/CPDC (2003)8, Paris
- 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, S. 79-96
- Pugh, Michael** (1998): Post-conflict Rehabilitation: Social and Civil Dimensions, in: *The Journal of Humanitarian Assistance*, www.jha.ac/articles/a034.htm (30.01.04)
- Rat der Europäischen Union** (2003): Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel
- Refugees International** (2003): Security on the Cheap. PRTs in Afghanistan, www.reliefweb.int/ (30.01.2004)
- Relief and Rehabilitation Network** (1994): Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, RRN Network Paper 7, ODI, London
- Rorke, Terri** (2003): PRT 101: Reservist Explains Reconstruction Team's Role in Rebuilding Afghanistan, U.S. Department of Defense, www.defendamerica.mil/articles/jul2003/a070303a.html (30.01.2004)
- Rossouw, Braam** (1998): A South African Perspective on the Place of Peace Support Operations Within Broader Peace Missions, in: *African Security Review*, www.iss.co.za/Pubs/ASR/7No1/Rossouw/html
- Schiavo-Campo, Salvatore** (2003): Financing and Aid Arrangements in Post-Conflict Situations, CPR Working Paper No. 6, New York
- SCHR** (2001): Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR) Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of Humanitarian Assistance, o.O.
- Solana, Javier** (2003): Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie, dem Rat der Europäischen Union vorgelegt am 20. Juni 2003 in Thessaloniki, in: *Internationale Politik*, Bd. 58, H. 9, S. 107-114

- Stapleton, Barbara J.** (2003): The Provincial Reconstruction Team Plan in Afghanistan. A New Direction?, Beitrag zum Symposium "State Reconstruction and International Engagement in Afghanistan", 30. Mai – 1. Juni 2003, ZEF, Bonn
- 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, S. 25–35
- Studer, Meinrad** (2001): The ICRC and Civil-Military Relations in Armed Conflict, in: *International Review of the Red Cross*, Bd. 83, H. 842, S. 367–391
- Taylor, Annabel** (2003): Civil-Military Coordination: Perspective from Afghanistan, Beitrag im Rahmen des Fachgesprächs Afghanistan der Heinrich-Böll-Stiftung am 7.5.2003, Berlin
- Tomuschat, Christian** (2003): Der selbstverliebte Hegemon, Die USA und der Traum von der unipolaren Welt, in: *Internationale Politik*, Bd. 58, H. 5, S. 39–47
- UNHCR** (1995): Working with the Military. Training Module, Genf
- UN-OCHA** (2003a): General Guidance for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq, o.O.
- (2003b): Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies. "MCDA-Guidelines", o.O.
 - (1994): Guidelines on the Use of Military and Civil Assets in Disaster Relief. "Oslo-Guidelines", o.O.
- UN-OCHA Integrated Regional Information Network** (2003): NGO Sceptical on Extension of Peacekeeping Force Beyond Kabul, www.reliefweb.int/ (30.01.04)
- VENRO** (2003): VENRO-Positionspapier. Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe, Bonn
- von Schorlemer, Sabine** (Hrsg.) (2003): Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin u.a
- Weiss, Thomas** (1999): Civilian-Military Interactions and Ongoing UN Reforms. DHA's Past and OCHAS's Remaining Challenges, in: Whitman (Hrsg.) (1999), S. 49–70
- Weiss, Thomas / Campbell, Kurt M.** (1991): Military Humanitarianism, in: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies. Humanitarianism and War. Learning the Lessons from Recent Armed Conflicts, Occasional Paper No. 8, Providence, S. 50–71
- Whitman, Jim** (Hrsg.) (1999): Peacekeeping and the UN Agencies, London / Portland
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie** (2003): Europas Verantwortung. Der Aufbau einer afrikanischen Friedenstruppe darf nicht zu Lasten der Armutsbekämpfung gehen, in: *Frankfurter Rundschau* vom 12.11.2003, S. 8

Anhang

UNITED NATIONS POLITICAL AND PEACE-BUILDING MISSIONS



NUMBER OF MISSIONS 12

PERSONNEL

International civilian personnel 413
 Military and civilian police advisors and liaison officers 62
 Local civilian personnel 996



CURRENT POLITICAL AND PEACE-BUILDING MISSIONS

UNAMA* Since 28 March 2002
United Nations Assistance Mission in Afghanistan
Special Representative of the Secretary-General:
Lakhdar Brahimi (Algeria)
Strength: international civilian 211; local civilian 692;
military observer 8; civilian police 3
Current authorization: until 28 March 2004

UNPOB Since 15 June 1998
United Nations Political Office in Bougainville
Head of Office: Noel Sinclair (Guyana)
Strength: international civilian 4; local civilian 3;
military adviser 1
Current authorization: until 31 December 2003

UNOB Since 25 October 1993
United Nations Office in Burundi
Special Representative of the Secretary-General and
Head of UNOB:
Berhanu Dinka (Ethiopia)
Strength: international civilian 25; local civilian 32;
military adviser 1
Current authorization: until 31 December 2003

BONUCA Since 15 February 2000
**United Nations Peace-building Office in the Central African
Republic**
Representative of the Secretary-General and Head of
BONUCA: General Lamine Cissé (Senegal)
Strength: international civilian 24; military advisers 5;
civilian police 6; UN Volunteers 2; local civilian 36
Current authorization: until 31 December 2004

**Office of the Special Representative of the Secretary-
General for the Great Lakes Region** Since 19 Dec 1997
Special Representative of the Secretary-General:
Ibrahima Fall (Senegal)
Strength: international civilian 8; local civilian 8
Current authorization: until 31 December 2003

MINUGUA Since 19 September 1994
United Nations Verification Mission in Guatemala
Special Representative of the Secretary-General and
Chief of Mission: Tom Koenigs (Germany)
Strength: international civilian 42; civilian police 3;
UN Volunteers 31; local civilian 115
Current authorization: until 31 December 2003

UNOGBIS Since 3 March 1999
**United Nations Peace-building Support Office in Guinea-
Bissau**
Representative of the Secretary-General and
Head of UNOGBIS: David Stephen (United Kingdom)
Strength: international civilian 10; military adviser 1;
civilian police adviser 1; local civilian 11
Current authorization: until 31 December 2003

UNSCO Since 1 October 1999
**Office of the United Nations Special Coordinator
for the Middle East**
Special Coordinator for the Middle East Peace Process and
Personal Representative of the Secretary-General to the
Palestine Liberation Organization and the Palestinian
Authority: Terje Roed-Larsen (Norway)
Strength: international civilian 28; local civilian 17
Current authorization: until 19 September 2004

UNPOS Since 15 April 1995
United Nations Political Office for Somalia
Representative of the Secretary-General and Head of UNPOS:
Winston A. Tubman (Liberia)
Strength: international civilian 5; local civilian 3
Current authorization: until 31 December 2003

UNTOP Since 1 June 2000
United Nations Tajikistan Office of Peace-building
Representative of the Secretary-General for Tajikistan:
Vladimir Sotirov (Bulgaria)
Strength: international civilian 9; civilian police adviser 1; local
civilian 17
Current authorization: until 31 May 2004

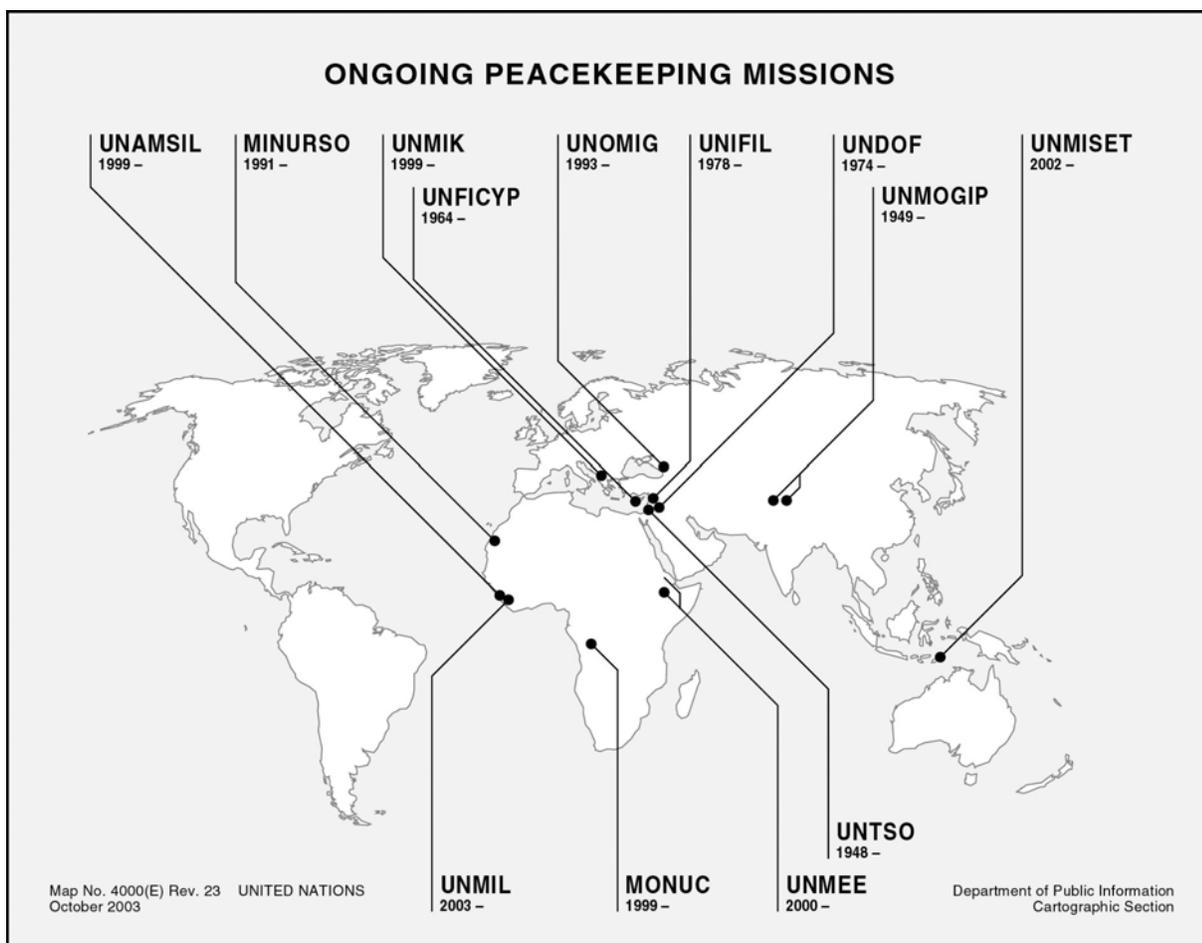
**Office of the Special Representative of the Secretary-
General for West Africa** Since March 2002
Special Representative of the Secretary-General:
Ahmedou Ould-Abdallah (Mauritania)
Strength: international civilian 6; local civilian 10
Current authorization: until 31 December 2003

MINUCI* Since May 2003
United Nations Mission in Côte d'Ivoire
Special Representative of the Secretary-General and Chief of
Mission: Albert Tévoédjré (Benin)
Strength: military liaison officers 32; international civilian 41;
local civilian 52
Current authorization: until 13 November 2003

* UNAMA and MINUCI, although political missions, are directed and supported by the Department of Peacekeeping Operations.
For information on political and peace-building missions, visit the United Nations website at
http://www.un.org/Depts/dpa/prev_dip/fst_prev_dip.htm

UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS

PEACEKEEPING OPERATIONS since 1948 56
 Current operations 13



PERSONNEL

Military personnel and civilian police serving in peacekeeping operations 42,714
 Countries contributing military personnel and civilian police 91
 International civilian personnel 3,241
 Local civilian personnel 6,497
 Total number of fatalities in peacekeeping operations since 1948 1,810

FINANCIAL ASPECTS

Approved budgets for the period from 1 July 2003 to 30 June 2004 About \$2.17 billion
 Estimated total cost of operations from 1948 to 30 June 2003 About \$28.73 billion
 Outstanding contributions to peacekeeping on 30 September 2003 About \$1.56 billion



United Nations

NOTE: Personnel figures are valid as of 30 September 2003 with the sole exception of UNMIL, for which figures are valid as of 15 October. The term "military personnel" refers to military observers and troops, as applicable. Fatality figures include military, civilian police and civilian international and local personnel in United Nations peacekeeping operations only.

Prepared by the United Nations Department of Public Information, Peace and Security Section, in consultation with the Department of Peacekeeping Operations and the Peacekeeping Financing Division, Office of Programme Planning, Budget and Accounts.

For updates visit <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/home.shtml> on the World Wide Web. DPI/1634/Rev.31/corr.1

CURRENT PEACEKEEPING OPERATIONS

UNTSO Since May 1948
United Nations Truce Supervision Organization
Strength: military 154; international civilian 99;
local civilian 111 Fatalities: 38
Appropriation for year 2003: \$25.9 million

UNMOGIP Since January 1949
**United Nations Military Observer Group
in India and Pakistan**
Strength: military 45; international civilian 24;
local civilian 48 Fatalities: 9
Appropriation for year 2003: \$9.2 million

UNFICYP Since March 1964
United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
Strength: military 1,351; civilian police 35; int'l civilian 44;
local civilian 101 Fatalities: 170
Approved budget 07/03–06/04: \$45.77 million (gross)
including voluntary contributions of \$14.57 million from
Cyprus and \$6.5 million from Greece

UNDOF Since June 1974
United Nations Disengagement Observer Force
Strength: military 1,043; international civilian 37;
local civilian 91 Fatalities: 40
Approved budget 07/03–06/04: \$41.81 million (gross)

UNIFIL Since March 1978
United Nations Interim Force in Lebanon
Strength: military 1,983; international civilian 117;
local civilian 302 Fatalities: 247
Approved budget 07/03–06/04: \$94.06 million (gross)

MINURSO Since April 1991
**United Nations Mission for the Referendum in
Western Sahara**
Strength: military 222; civilian police 16; int'l civilian 160;
local civilian 112 Fatalities: 10
Approved budget 07/03–06/04: \$43.40 million (gross)

UNOMIG Since August 1993
United Nations Observer Mission in Georgia
Strength: military 122; international civilian 100;
local civilian 174 Fatalities: 7
Approved budget 07/03–06/04: \$32.10 million (gross)

UNMIK Since June 1999
**United Nations Interim Administration Mission
in Kosovo**
Strength: military police 3,657; military 37; int'l civilian
928; local civilian 3,079 Fatalities: 24
Approved budget 07/03–06/04: \$329.74 million (gross)

UNAMSIL Since October 1999
United Nations Mission in Sierra Leone
Strength: military 12,331; civilian police 126; int'l civilian
326; local civilian 577 Fatalities: 111
Approved budget 07/03–06/04: \$543.49 million (gross)

MONUC Since November 1999
**United Nations Organization Mission in the Democratic
Republic of the Congo**
Strength: military 8,996; civilian police 102;
international civilian 621; local civilian 749
Fatalities: 22
Approved budget 07/03–06/04: \$608.23 million (gross)

UNMEE Since July 2000
United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
Strength: military 4,068; international civilian 242;
local civilian 256
Fatalities: 5
Approved budget 07/03–06/04: \$196.89 million (gross)

UNMISSET Since May 2002
United Nations Mission of Support in East Timor
Strength: military 3,455; civilian police 496;
international civilian 439; local civilian 897
Fatalities: 12
Approved budget 07/03–06/04: \$193.34 million (gross)

UNMIL Since September 2003
United Nations Mission in Liberia
Authorized strength: up to 15,000 military personnel,
including up to 250 military observers and 160 staff officers;
and up to 1,115 civilian police officers; and the appropriate
civilian component

Current strength (15 October 2003): military 4,459,
including military observers 15 and staff officers 28; and
international civilian 104
Budget currently in preparation

UNTSO and UNMOGIP are funded from the United Nations regular budget. Costs to the United Nations of the 11 other current operations are financed from their own separate accounts on the basis of legally binding assessments on all Member States. For these missions, budget figures are for one year unless otherwise specified and include the prorated share of the support account for peacekeeping operations and the United Nations Logistics Base at Brindisi (Italy). For details on approved budgets for July 2003 to June 2004, see United Nations press release GA/10139, 18 June 2003.

The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) and the United Nations Mission in Côte d'Ivoire (MINUCI), two of a number of United Nations political and peace-building missions, are also directed and supported by the Department of Peacekeeping Operations. The UNAMA and MINUCI websites are located at <http://www.unama-afg.org/> and <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minuci/index.html> respectively. For more information on United Nations political missions, see DPI/2166/Rev.9/corr.1, also available on the web at <http://www.un.org/peace/ppbm.pdf>.

Afghanistan: A Call for Security

June 17, 2003

We the undersigned humanitarian, human rights, civil society and conflict prevention organizations call on the international community to accord NATO a robust stabilization mandate in Afghanistan. This mandate should include the expansion of the International Security Assistance Force (ISAF) to key locations and major transport routes outside of Kabul and the active support for a comprehensive program of disarmament, demobilization and reintegration of all militia forces outside the control of the central government. Current efforts to train representative, professional Afghan national security forces must be accelerated.

In the past six months, security has deteriorated and violence against civilians has increased. Unless security conditions improve, progress made to date in Afghanistan will be in jeopardy. Reconstruction efforts have already been impeded. Without a shift in the current security paradigm, conditions for free and fair elections are not likely to be in place by June 2004.

Progress in Jeopardy

Much has been accomplished in Afghanistan since the fall of the Taliban and the signing of the Bonn Agreement in December 2001. After 23 years of war, an Afghan Transitional Administration, headed by President Hamid Karzai, was selected through a nationwide *loya jirga*. The central government has since adopted a national development budget, completed a currency reform, and begun the important work of drafting a new constitution. Furthermore, more than two million refugees have returned to Afghanistan in the world's largest voluntary repatriation effort in the last 30 years. After a concerted back-to-school campaign in March 2003, a record four – five million children have returned to school, up from three million last year.

Despite important progress in these and other areas, efforts by the Afghan Government to further implement the Bonn Agreement and rebuild the country economically and politically are now jeopardized by a deteriorating security situation.

Inadequate Security Framework

The international community must continue to build the capacity of the central government to maintain the peace and provide for the rule of law. Sustainable security can only be achieved by a unified Afghan Government with control over internal and external security matters. Efforts to create an Afghan National Army have faltered, with only 4,000 of the 70,000 proposed force trained to date. According to the most optimistic assumptions, the central government will only have 9,000 soldiers – a fraction of the forces currently under various regional commanders – to deploy by mid-2004. Training a new police force has also proven to be daunting. The German-led training program began in March 2003 with a first class of 500-600 people. These programs must be accelerated and undertaken as part of a comprehensive approach to security sector reform that includes the demobilization and reintegration of all combatants currently serving in militias outside of effective government control.

International peacekeepers in Afghanistan have been largely limited to Kabul, where the ISAF contingent of 4,800 soldiers from 29 countries operates pursuant to a UN mandate. U.S. and other Coalition forces are attempting to extend security outside Kabul through "Provincial Reconstruction Teams," which combine military and civilian personnel. These teams, deployed to a few locations, are each comprised of between 50-100 personnel and lack the resources to really address the security threats posed by warlords and other armed spoilers. Some 11,500 U.S.- led Coalition combat troops hunt down armed opposition groups without a corresponding mandate to protect the civilian population. For the majority of the Afghan people, security is precarious and controlled by regional

warlords, drug traffickers or groups with terrorist associations. The situation is getting worse, and there is no comprehensive plan in place to halt the spiral of violence. Both UN Secretary General Kofi Annan and his Special Representative Lakhdar Brahimi have called for an expansion of ISAF to bring security to all of Afghanistan.

Situation Deteriorating

The peace process is jeopardized by daily harassment and intimidation of ordinary Afghans, fighting between ethnic groups and factional leaders, and a recent surge in attacks blamed on Al-Qa'ida and Taliban fugitives and the Hisb-e-Islami forces of Gulbuddin Hekmatyar. There has been a sharp increase of activity by elements hostile to the Afghan Government and the international community, particularly in the southern and eastern border provinces. A water engineer with a humanitarian organization was murdered in March, while in April, assailants threw grenades at a United Nations children's agency compound. UN offices in Gardez and Kandahar have also incurred grenade attacks. In April, Afghan mine-clearers were ambushed four times in southern Afghanistan. Rivalries between regional and factional leaders are ongoing and numerous. In the west, the forces of Herat's Governor, Ismael Khan, clash with local commander Amanullah Khan and local governor Gul Mohammad. In the south, forces loyal to the Kandahar Governor, Gul Agha, clash with those under the command of General Akram. In the north, Generals Dostum and Atta continue their rivalry around Mazar-i-Sharif.

In May, the UN required its staff to travel with armed escorts in six volatile southern provinces. NGO travel and activities are routinely suspended for two or three days in specific locations although security conditions have not yet deteriorated to a level that requires complete cessation of local operations. However, the security spiral is downward, and the people of Afghanistan are now speaking of the "days of better security under the Taliban." The current situation must not be institutionalized.

Unsafe for Elections and Voter Registration

In one short year, elections are scheduled for Afghanistan – June 2004. The conduct of free and fair elections – in which fundamental human rights are respected and the "playing field" is reasonably level and accessible to all electors, parties and candidates – is central to the success of the Bonn process. Free and fair elections require an environment free from violence, intimidation and coercion. Continuing challenges to the authority of the central government by regional warlords and terrorist groups, and the persistent security vacuum in many parts of the country, make it difficult to prepare for elections, including voter registration. Urgent action is required by the international community to support the Afghan government's efforts to create conditions so that the Afghan people can freely choose their own government next year.

Stability by NATO

NATO has long recognized the need for a robust force to stabilize post-conflict situations (e.g. in the Balkans). Just as a force in Sarajevo alone could not have stabilized Bosnia, a force in Kabul alone cannot stabilize Afghanistan. If Afghanistan is to have any hope for peace and stabilization, now is the time to expand international peacekeepers to key cities and transport routes outside of Kabul. ISAF can accomplish this task, but to do so it requires the mandate and resources. In August 2003, NATO will assume control of ISAF. An expanded ISAF presence requires time for force generation and deployment. The order must be given now for NATO to have impact in August.

We call on the international community to expand the ISAF mandate and provide the resources needed to secure Afghanistan so that democracy can flourish. Doing so will improve the prospect for peace and stability for the Afghan people and the world.

ActionAid
 Afghanaid
 Afghan Community Islamic Center of San Diego
 Afghani Community of Greater Salt Lake City
 Afghans4tomorrow
 Aide Medicale Internationale
 Air Serve International
 American Near East Refugee Aid
 Asian Institute For Rural Development
 AUSTCARE
 Australian Council for Overseas Aid
 British American Security Information Council
 Campaign for U.N. Reform
 CARE International
 Caritas Internationalis
 Catholic Relief Services
 Center for Victims of Torture
 Center for Humanitarian Cooperation
 Children in Crisis
 Christian Children's Fund/ Child Fund Afghanistan
 Church World Service
 Church Women United
 Coalition for International Justice
 Coalition of Afghan Associations of Northern California
 Committee for an Effective International Criminal Law
 Congressional Hunger Center
 Concern International
 Concern Worldwide
 Cordaid
 Danish Committee for Aid to Afghan Refugees
 Danish Refugee Council
 Episcopal Migration Ministries
 Equality Now
 Ethiopian Community Development Council
 Feminist Majority
 Fund for Peace
 Global Action to Prevent War
 Hope Worldwide
 Human Rights Watch
 Institute on Religion and Public Policy
 International Catholic Migration Commission
 International Crisis Group
 International Human Rights Law Group
 International Medical Corps
 International Rescue Committee
 International Women's Health Coalition
 Jesuit Refugee Service/USA
 Marie Stopes International
 Media Action International
 Mercy Corps
 National Council of Women's Organizations
 National NGO Council of Sri Lanka
 National Peace Corps Association
 Norwegian Refugee Council
 NOW Legal Defense and Education Fund
 Ockenden International
 Operation USA
 Orphans and Widows Association of San Diego
 Oxfam International
 Pax Christi International
 Peace Through Law Education Fund
 Physicians for Human Rights
 Project on the Future of Peace Operations at the Henry L. Stimson Center
 Refugee Consortium of Kenya
 Refugee Educational Trust
 Refugees International
 Save the Children UK
 Save the Children USA
 Solidarités
 Triangle Generation Humanitaire
 US Committee for Refugees/Immigrant Refugee Services of America
 Vital Voices Global Partnership
 Washington Kurdish Institute
 Widows for Peace and Reconstruction
 Women's Commission for Refugee Women and Children
 Women's EDGE
 World Order Models Project
 World Vision Afghanistan
 World Vision US