

Abschied von der Entwicklungspolitik

Leitlinien „für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“

von *Christoph Marischka*

Auf Ebene der Europäischen Union wurden 2010 die Funktionen, die in den Nationalstaaten von den Außen- und „Verteidigungsministerien“ wahrgenommen werden, in einer Art „Superministerium“, dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), gebündelt. Diesem unterstehen damit sowohl die europäischen Pendanten nationalstaatlicher Botschaften (EU-Delegationen) als auch die militärischen Planungsstäbe der EU, während er zugleich massiven Einfluss auf die Planung von Finanzinstrumenten ausübt, die dem Namen nach humanitären und entwicklungspolitischen Zielen dienen sollen. Eine parlamentarische Kontrolle des EAD findet hingegen in der Praxis nicht statt, dafür ist die Einbindung privatwirtschaftlicher und „zivilgesellschaftlicher“ Akteure ausdrücklich erwünscht. Damit ist auf europäischer Ebene der auch von der Bundesregierung angestrebte Ansatz der „Vernetzten Sicherheit“ bedeutend weiter umgesetzt, als es etwa in Deutschland aufgrund von verfassungsrechtlichen Beschränkungen, aber auch völlig unterschiedlicher Ziel- und Aufgabendefinitionen in den verschiedenen Ministerien möglich erscheint. So war und ist es in Deutschland ein langwieriger und zäher Prozess, insbesondere das BMZ, dessen Partnerorganisationen und „entwicklungspolitische Community“ von der notwendigen Unterordnung unter sicherheitspolitische Zielsetzungen zu überzeugen, während das Diktum, wonach „Sicherheit Vorbedingung für Entwicklung“ sei, auf europäischer Ebene geradezu als Grundlage beim Aufbau „entwicklungspolitischer“ – im wesentlichen der Einrichtung entsprechender Finanzinstrumente – Strukturen diene. Das ermöglichte und beförderte die Formulierung „umfassender“ Strategien auf Europäischer Ebene etwa gegenüber dem Horn von Afrika und dem Sahel, welche zugleich militärische Maßnahmen – teilweise finanziert aus dem Europäischen Entwicklungsfonds – wie auch entwicklungspolitische und humanitäre Mittel integrieren und einem sicherheitspolitischen Imperativ (und damit auch wirtschaftlichen Interessen) unterwerfen.¹

„Scheiternde“ und „fragile“ Staaten als Katalysatoren des Vernetzten Ansatz

Eine besondere Rolle bei der Integration von Sicherheits- und Entwicklungspolitik spielen die so genannten „fragilen“ und „gescheiterten“ Staaten, die zu Beginn des Jahrtausends in den westlichen Strategiepapieren zur zentralen Bedrohung und Legitimation zur Aufrechterhaltung von interventionsfähigen Militärstrukturen erklärt wurden. Stefan Mair von der Stiftung Wissenschaft und Politik machte hierfür auf den entwicklungspolitischen Diskussionstagen 2005 des Seminars für Ländliche Entwicklung indirekt die Priorisierung der Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich: „Früher wurde der good performer stärker unterstützt, der poor performer [in der Debatte synonym für erodierende und erodierte Staaten genutzt] dagegen nicht.“ Die Gründe hierfür wurden bereits in der Einleitung genannt: „Im

Gegensatz zu den bad performers sind sie in der Lage, die Konditionen, die mit einer Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verknüpft sind, zu erfüllen“. Ergänzt wurde das gewissermaßen von Ludgera Klemp aus dem BMZ, die erläuterte: „Entscheidend für den Erfolg der EZ sind interne Reformkräfte, die an der Lösung der Entwicklungsprobleme interessiert sind und entsprechende politische Rahmenbedingungen implementieren.“

Dennoch vertrat Stefan Mair die Auffassung, dass „die Stärkung von Staatlichkeit eine Abkehr von der starken Konzentration auf good performer in der Entwicklungszusammenarbeit“ erfordere. Dass „erodierende Staaten“ überhaupt Thema der entwicklungspolitischen Diskussionstage waren, wurde in der Einleitung u.a. damit begründet, dass „Die Ereignisse des 11.09.2001 eine neue politische Wahrnehmung und ein neues politisches Problembewusstsein entstehen [ließen]. Dies spiegelt sich auf der ersten Seite der National Security Strategie der USA wider, in der die weltweite Bedrohung von Frieden und Freiheit nicht von Staaten ausgeht, die erobern, sondern von denen, die zerfallen.“²

Die Leitlinien der Bundesregierung

Sicherheitspolitische Erwägungen dominieren auch die nun von den Planungsstäben des Auswärtigen Amtes, des „Bundesverteidigungsministeriums“ und des BMZ gemeinsam erarbeiteten ressortübergreifenden Leitlinien „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“. Gleich einleitend heißt es: „Heute sind vor allem schwache staatliche Gebilde eine große Herausforderung für die globale Sicherheit. Sie bilden grenzüberschreitende Destabilisierungspotentiale, dienen als Umschlagsplätze für Waffen-, Drogen-, und Menschenhandel, als Rückzugsräume für terroristische Netzwerke und sie bedrohen den legalen Handelsverkehr. Inaktivität birgt meist große Risiken auch für unsere eigene Sicherheit.“ Von „Entwicklung“ im herkömmlichen Sinn – so sehr auch dieser Begriff zu kritisieren ist – ist nur sehr oberflächlich an zwei Stellen die Rede. Die Behauptung, dass „[j]ahrzehntelange Erfahrung des internationalen Krisenmanagements den untrennbaren Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung“ bestätigt hätte, erweist sich bei genauerer Betrachtung dessen, was unter „Krisenmanagement“ verstanden wird – nämlich Interventionen nach dem Prinzip der „vernetzten Sicherheit“ – als tautologisch. Prominenter als der Begriff der „Entwicklung“ wird derjenige der „Transformation“ gebraucht, „Transformationsprozesse“ sollen „unterstützt“ und „gestaltet“ werden, wobei eben auch „Entwicklung“ eine Rolle spielen soll: „Das deutsche Engagement gegenüber fragilen Staaten ist eine ressortübergreifende Aufgabe, die den gesamten Prozess von der Krisenprävention, über eventuelle Maßnahmen der Konfliktbeilegung bis zur Förderung nachhaltiger Entwicklung umfasst.“ Dass „nachhaltige Entwicklung“ jedoch das primäre Ziel der Transformationsprozesse darstelle, kann dem Papier keinesfalls entnommen werden. Vielmehr scheint die „Stabilität“ und „Funktionsfähigkeit“ von Staaten im Mittelpunkt zu stehen, wobei es gelte, „an endogene Traditionen und Institutionen weitgehend anzuknüpfen, auch wenn diese nicht denen liberaler Demokratien entsprechen, und sie durch agents of change [Agenten des Wandels] weiterzuentwickeln.“ Zu dieser angesichts der Robustheit und Tiefe der angestrebten Interventionen und Transformationen sträflich vagen und nicht priorisierten Zieldefinition

gesellen sich dann noch die deutschen Interessen und nicht näher definierte Werte: Das Engagement der Bundesregierung ist ebenso wertegeleitet, wie es deutschen Interessen berücksichtigt“. An anderer Stelle heißt es noch, dass „deutsche Bündnisinteressen und „verpflichtungen“ sowie „die konzeptionelle Übereinstimmung mit der Europäischen Sicherheitsstrategie und dem Strategischen Konzept der NATO zu berücksichtigen“ seien. Wie gesagt, eine Priorisierung findet nicht statt, mögliche Zielkonflikte werden nicht thematisiert, was bleibt, ist der Wille zur Intervention und der Integration der hierfür zur Verfügung stehenden Mittel. Handlungsleitend werden letztlich die außenpolitischen Interessen bleiben.³

Die Bundeswehr ist immer dabei

Die das Leitlinienpapier abschließenden Empfehlungen sind hingegen sehr konkret. Nach Allgemeinplätzen, wonach das deutsche Engagement längerfristig ausgelegt, „die aufgewendeten Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen“ stehen sollten und Deutschland sich im Rahmen einer „internationalen Arbeitsteilung“ auf „Schlüsselfähigkeiten und Kernkompetenzen“ konzentrieren soll, werden „[v]erfahrenstechnische und strukturelle Empfehlungen“ gemacht. Demnach sollten „[b]ei krisenhaften Zuspitzungen in fragilen Staaten und einer mittelbar auch uns bedrohenden Entwicklung“ unter der Leitung des Auswärtigen Amtes gemeinsame Task Forces mit dem „Bundesverteidigungsministerium“, dem BMZ, ggf. „anderer im Einzelfall relevanter Ressorts“ und unter „Einbeziehung von Think Tanks und externer fachlicher Expertise“ eingerichtet werden, wobei „[d]er Berichterstattung der deutschen Botschaften im Ausland neben anderen Quellen eine besondere Rolle bei der Frühwarnung zu[kommt]“. Ähnlich wie auf europäischer Ebene wird hierüber eine engere Verzahnung zwischen den deutschen Botschaften und den Planungsstäben der Bundeswehr angestrebt. Diese sollen somit zukünftig bei „krisenhaften Zuspitzungen“ von Anfang an gemeinsam mit dem BMZ in die Planung der Bundesregierung einbezogen sein und bei der „Formulierung und Festlegung klarer Ziele und Kriterien für deutsches Engagement“ und der „Abstimmung über Kooperationspartner in der Krisenregion“ mitreden können. Spiegel Online interpretierte die neuen Leitlinien sogar so, dass „Auslandseinsätze in den sogenannten fragilen Staaten künftig von einer Task Force unter Führung des Auswärtigen Amtes koordiniert werden“ sollten⁴. Ob es tatsächlich hierum geht, oder die Bundeswehr nicht vielmehr bereits im Vorfeld ihres möglichen Einsatzes aufgewertet werden soll, sei an dieser Stelle dahingestellt. Welche Auswirkungen die enge Verknüpfung zwischen „Verteidigungs-“, Außen und Entwicklungspolitik und der nicht näher spezifizierte Wunsch nach „Transition“ auf die Wahrnehmung der deutschen Botschaften und BMZ-Partnerorganisationen als „Agenten des Wandels“ vor Ort haben wird, lässt sich nur erahnen.

Scheitern durch Intervention?

Alamierend jedenfalls stimmt die Bezugnahme auf die „im November 2010 einberufene Sudan Task Force“ als „gutes Beispiel hierfür“. Nachdem der ölfreiche Süden Mitte 2011 mit international arbeitsteiliger und national wohl koordinierter Unterstützung aus dem Sudan herausgelöst wurde, drohen mittlerweile beide Staaten in einer Kaskade von Bürgerkriegen und einem hinzukommenden zwischenstaatlichen Krieg zu versinken. Dennoch verlieh die „erfolgreiche“ Unabhängigkeit in ganz Afrika und darüber hinaus Sezessionsbewegungen und Rebellen-

gruppen mit secessionistischen Tendenzen neue Dynamik, die weitere Bürgerkriege auslösen könnte. Jan Völkel etwa warnte bereits im Januar 2011 in seinem Text „Die Angst vor der Nachricht aus dem Südsudan“ (Fearing the message from South Sudan) vor der hiervon ausgehenden Gefahr einer Destabilisierung insbesondere Algeriens und Mauretaniens sowie einer Eskalation des Westsaharakonfliktes.⁵ Letzteres ist mittlerweile eingetreten, auf dem 13. Kongress der Frente Polisario im Dezember 2011 wurde sehr offen die Wiederaufnahme des bewaffneten Kampfes diskutiert. Ausgeblieben ist diese bislang v.a. wegen der umfassenden Destabilisierung der gesamten Sahel-Region im Zuge des Libyenkrieges. Neben dem Libyenkrieg wurden diese Entwicklungen durch die EU-Sahel-Strategie begünstigt. Mehr als je zuvor wurden darin die Entwicklungs- und Sicherheitspolitik der EU verzahnt und flankierend zu geplanten EU-Missionen zur Sicherheitssektorreform in Mauretanien, Mali und Niger Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds und dem Instrument für Stabilität bereitgestellt, um u.a. durch humanitäre Hilfe die Präsenz des Staates in der Fläche zu erhöhen.⁶ Auf nationaler Ebene richtete die Bundesregierung entsprechend eine Task Force Sahel ein, die am 10. Februar 2012 erstmals tagte, und „[n]eben der Koordinierung humanitärer Unterstützungsmaßnahmen auch der ressortübergreifenden Abstimmung zu politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Fragestellungen für die Sahel-Region“ dienen sollte.⁷ Kurz zuvor hatten aus Libyen zurückkehrende Tuareg-Kämpfer ihre Offensive im Norden Malis begonnen, die am 6. April in eine Unabhängigkeitserklärung mündete und u.a. einen Militärputsch in Mali auslöste. Anlass hierfür war u.a. die im Rahmen der EU-Sahel-Strategie zuvor eingeleitete „Stationierung zusätzlicher Sicherheitskräfte“ in den Tuareg-Gebieten.⁸

Anmerkungen

- 1 Jürgen Wagner: EUropa außer Kontrolle – Die EU-Außen- und Sicherheitspolitik im parlamentarischen Niemandsland, in: Sabine Lösing (Hrsg.): Informationen zu Politik und Gesellschaft, Nr. 6/2011
- 2 Seminar für Ländliche Entwicklung der Humboldt-Universität zu Berlin (Hrsg.): Entwicklungspolitische Diskussionstage 2005 – Erozierende Staaten und Handlungsspielräume für die Internationale Kooperation, Dokumentation der Veranstaltung vom 16. März 2005 in Berlin.
- 3 Alle Zitate aus dem Leitlinienpapier der Bundesregierung.
- 4 „Deutschland ändert Leitlinien der Außenpolitik“, www.spiegel.de vom 22.4.2012.
- 5 Jan Völkel: Fearing the message from South Sudan, in: Portuguese Institute of International Relations and Security (IPRIS): Maghreb Bulletin 7.
- 6 Christoph Marischka: Sahara, der Libyenkrieg und die kommende Aufstandsbekämpfung, IMI-Analyse 2012/02, in: AUSDRUCK (Februar 2012).
- 7 „Bundesregierung intensiviert humanitäre Hilfe für die Sahel-Zone“, Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes vom 07.02.2012.
- 8 Denis M. Tull / Wolfram Lacher: Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika. Gräben zwischen der AU und dem Westen, Destabilisierung der Sahelzone, SWP-Studie, März 2012.