

Entwicklung in unsicheren Gefilden

„Comprehensive approach“, „3D“, „vernetzte Sicherheit“, „zivil-militärische Zusammenarbeit“ – in den vergangenen Jahren wurden viele Begriffe geprägt, um das Zusammenwirken außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Akteure in Krisen und (Nach-) Kriegssituationen zu beschreiben. Diese Begriffsvielfalt führt häufig zu Missverständnissen. Ebenso häufig lösen die mit den Begriffen verbundenen Konzepte heftige Kontroversen aus.

Doch nur auf den ersten Blick ist dies ein Streit um Worte. Vielmehr wird immer wieder deutlich, dass in der Debatte unterschiedliche Wert- und Zielvorstellungen sowie unterschiedliche Verständnisse von Kernbegriffen wie „Sicherheit“ oder „Zusammenarbeit“ zum Tragen kommen: Wessen Sicherheit soll gewährleistet oder wieder hergestellt werden? An welchen Zielen orientiert sich eine Interventionsstrategie – und wer formuliert diese? Was bedeutet dies für die zivil-militärische Interaktion oder die Zusammenarbeit staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure in so unterschiedlichen Kontexten wie in der Demokratischen Republik Kongo, dem Kosovo oder Afghanistan? Und welche konkreten Möglichkeiten, aber auch Probleme sind mit einer Zusammenarbeit verbunden?

Das vorliegende FriEnt-Briefing geht diesen Fragen nach. Es beleuchtet Kernbegriffe sicherheits-, außen- und entwicklungspolitischer Akteure und zeigt Herausforderungen bei der Strategieentwicklung und bei der konkreten Zusammenarbeit auf. Vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen werden die Erfahrungen und Debatten in Deutschland dargestellt. Ein Augenmerk liegt dabei auf den jeweils unterschiedlichen Perspektiven und zum Teil kontroversen Positionen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure.

Erweiterte Sicherheit – für wen?

Unsicherheit hat viele Dimensionen, deswegen muss man ihr mit unterschiedlichen Politikansätzen und –instrumenten gemeinsam begegnen. Dieser Überlegung folgen heute sowohl außen- und sicherheitspolitische als auch entwicklungspolitische Akteure. In den jeweiligen Politikfeldern hat sich ein erweitertes Verständnis von „Sicherheit“ entwickelt, welches nicht nur militärische Bedrohungen, sondern auch politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Ursachen oder Auswirkungen von Unsicherheit in den Blick nimmt.

Im Zuge der Globalisierung haben dabei Entwicklungen (und Unsicherheiten) an den Grenzen Europas und im globalen Süden größere Aufmerksamkeit erlangt. Während dieses allgemeine Verständnis erweiterter Sicherheit mehrheitlich geteilt wird, zeigen sich in der konkreten Ausgestaltung bestehender Konzepte deutliche Differenzen. Diese beziehen sich insbesondere auf die Frage, für wen oder was, durch wen und wie Sicherheit hergestellt werden soll.

Inhalt

1. Erweiterte Sicherheit – für wen?	1
2. Kohärenz und Komplementarität	4
3. Zivil-militärische Interaktion	7
4. Schlussfolgerungen	9

Globalisierte Sicherheit des Staates...

Für die nationale Sicherheitspolitik ist der moderne Territorial- und Nationalstaat der zentrale Bezugsrahmen. Klassische Sicherheitspolitik zielte darauf ab, die staatliche Integrität und Souveränität zu schützen. Sie konzentrierte sich dabei insbesondere auf militärische Bedrohungen und Risiken von Außen.

Ölkrise und KSZE-Prozess, das Ende des Ost-Westkonfliktes und die Globalisierung haben sicherheitspolitische Analysen und Strategien verändert. Zwar steht die Sicherheit des Staates oder, wie im Fall der NATO eines Staatenbündnisses auch heute noch im Mittelpunkt, doch haben sich Bedrohungsszenarien-, -akteure und -räume im verteidigungs- und sicherheitspolitischen Diskurs sukzessive erweitert.

So verweist das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ (2006) auf asymmetrische, häufig durch nichtstaatliche Akteure verursachte Bedrohungen wie den internationalen Terrorismus, organisierte Kriminalität und Piraterie, aber auch auf fragile Staatlichkeit sowie Armut und Ressourcenknappheit als Ursache von illegaler Migration und religiösem Extremismus. Der Schutz nationaler Sicherheitsinteressen – hierzu zählt das Weißbuch unter anderem den Schutz der demokratischen Grundordnung sowie den freien Zugang zu Märkten und Rohstoffen – kann demzufolge auch weit außerhalb eigener territorialer Grenzen notwendig werden. Ganz ähnliche Analysen finden sich in den jeweiligen Sicherheitsstrategien Großbritanniens, der USA oder Europas.

Sicherheit, so die Schlussfolgerung dieser Strategien, ist weder rein national noch alleine durch Streitkräfte zu erzielen. Deswegen ist nicht nur eine stärkere Vernetzung von Militär, Polizei und Geheimdiensten erforderlich, auch die Zusammenarbeit mit Außen- und Entwicklungspolitik sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen muss intensiviert werden. Im internationalen sicherheitspolitischen Kontext wurde hierfür der Begriff des „comprehensive approach“ geprägt, das Weißbuch spricht von „vernetzter Sicherheit“. Ein umfassender Ansatz soll die verschiedenen militärischen und zivilen Akteure und Instrumente im nationalen und internationalen Rahmen vernetzen. Hierzu müssen entsprechende Abstimmungsmechanismen und -strukturen geschaffen werden.

Staatliche Sicherheit

[New Strategic Concept](#)

NATO | 2010

[National Security Strategy](#)

The White House | 2010

[Weißbuch](#)

BMVg | 2006

[Europäische Sicherheitsstrategie](#)

EU | 2003

Begriff des „comprehensive approach“ geprägt, das Weißbuch spricht von „vernetzter Sicherheit“. Ein umfassender Ansatz soll die verschiedenen militärischen und zivilen Akteure und Instrumente im nationalen und internationalen Rahmen vernetzen. Hierzu müssen entsprechende Abstimmungsmechanismen und -strukturen geschaffen werden.

...oder Sicherheit des Individuums in einer globalisierten Welt?

In der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit waren die politischen Umbrüche in Afrika und insbesondere der Genozid in Ruanda Auslöser für eine Erweiterung von Analysen und Strategien. So tauchen im „Human Development Report“ (UNDP) aus dem Jahr 1994 erstmals Fragen nach Regierungsführung und Sicherheitspolitik als Indikatoren zur Erfassung menschlicher Entwicklung auf. Darauf aufbauend wurde das Konzept der „menschlichen Sicherheit“ („Human Security“) weiterentwickelt.

„Human Security“ erweitert nicht nur traditionelle entwicklungspolitische Analysen, das Konzept verändert gleichzeitig das Referenzobjekt klassischer Außen- und Sicherheitspolitik: statt der nationalstaatlichen Sicherheit bzw. der staatlichen Souveränität steht die Sicherheit von Individuen, insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern im Mittelpunkt. Der Mensch wird als Träger unveräußerlicher Rechte gesehen. Seine Überlebens- und Entfaltungschancen müssen geschützt und gefördert, die globalen Ursachen von (menschlicher) Unsicherheit stärker adressiert und bearbeitet werden.

Ausgehend von dem ursprünglichen Konzept lassen sich mindestens zwei politische Lesarten unterscheiden. Die Erste konzentriert sich vor allem auf die Unversehrtheit des Individuums („freedom from fear“), d.h. den Schutz vor physischer und psychischer Gewalt. Kanada hat dieses Verständnis zu einem Kernprinzip seiner Außenpolitik gemacht und dabei die Idee der Schutzwürdigkeit des Individuums im internationalen System und der „Schutzverantwortung“ („Responsibility to Protect“) der internationalen Gemeinschaft entwickelt. Die zweite Lesart menschlicher Sicherheit, die unter anderem von Japan und der Schweiz in ihrer Außenpolitik vertreten wird, fügt die Freiheit vor lebensbedrohender Not hinzu, wie Ernährungssicherheit, ausreichende Gesundheitsversorgung und finanzielles Einkommen („freedom from want“).

In der Entwicklungspolitik kommt ebenfalls ein weites, beide Dimensionen umfassendes Verständnis von menschlicher Sicherheit zum Tragen. Es betont die Verantwortung des Nationalstaats gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern, fordert deren politische, soziale und ökonomische Ermächtigung („empowerment“) und setzt auf die Stärkung von Rechten und Rechtssicherheit. Erstmalig wird darüber hinaus die Wahrung oder Wiederherstellung von physischer Sicherheit als wesentlichen Faktor von nachhaltiger Entwicklung anerkannt und in entsprechende Maßnahmen, wie etwa Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme für ehemalige Kombattanten (DDR) und Reformen des Sicherheitssektors (SSR), umgesetzt.

Auch das „Übersektorale Konzept zur Krisenprävention, Friedenssicherung und Konfliktbearbeitung“ (2005) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) folgt einem weiten Verständnis von „menschlicher Sicherheit“. Es hebt das Zusammenspiel verschiedener ziviler Akteure und Instrumente zur Förderung globaler menschlicher Sicherheit hervor. Partizipative und strukturfördernde Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit sollen einen Beitrag zum Abbau von Konfliktursachen sowie zum Aufbau von Mechanismen der gewaltfreien Konfliktbearbeitung leisten.

Wechselseitige Bereicherung oder Versicherheitlichung?

Ohne Zweifel haben die Entwicklungen der letzten 15 Jahre zu einer Erweiterung der jeweiligen Perspektiven, einer „diskursiven Annäherung“ der Politikfelder und zu einem besseren Verständnis komplexer Konflikt- und Nachkriegssituationen geführt. Da die Frage nach „wessen Sicherheit“ jedoch unterschiedlich beantwortet wird, bleiben auch die Unterschiede in den Mandaten außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Akteure bestehen.

So sind das Konzept von „Human Security“ und die Erweiterung des klassischen Sicherheitsbegriffs nicht unumstritten. Befürworter verweisen auf die gestiegene Bedeutung entwicklungspolitischer Themen in der Außen- und Sicherheitspolitik. Kritiker hingegen warnen vor der sicherheits- und entwicklungspolitischen Entgrenzung des klassischen Sicherheitsbegriffs, der selbst der Nahrungsmittelhilfe eine sicherheitspolitische Relevanz verleihe und zu einer vermeintlichen Allzuständigkeit - und mithin Überforderung - sicherheitspolitischer Akteure und Instrumente führe. Die Kopenhagener Schule hat hierfür den Begriff der „Versicherheitlichung“ („Securitization“) geprägt.

Menschliche Sicherheit

Human Security

Report of the Secretary-General | UN General Assembly | 2010

Towards a Human Security Approach to Peacebuilding

Futamura et al. | 2010

Menschliche Sicherheit – Stein der Weisen für globale und regionale Verantwortung?

Cornelia Ulbert/Sascha Werthes | 2008

Responsibility to Protect

FriEnt-Briefing 6/2007 | Annette Lohmann, Marc Saxer | 2007

Übersektorales Konzept Krisenprävention, Friedenssicherung und Konfliktbearbeitung

BMZ | 2005

Im entwicklungs- und friedenspolitischen Kontext wird dies besonders kontrovers diskutiert. Internationale wie deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen, Netzwerke und Think Tanks verweisen auf folgende Dynamik: Die erweiterte Bedrohungs- und Risikenanalyse führt zu einer Verschiebung von politischen Zielen und Handlungsansätzen. Konkret: Die sozioökonomischen Lebensbedingungen der Menschen im globalen Süden würden nicht mehr primär als (entwicklungs-)politische Herausforderung, sondern als Sicherheitsrisiko angesehen. Statt nach Ursachen und Mitverantwortung des Nordens zu fragen, verenge sich das Blickfeld auf „Hot Spots“, fördere eher kurzfristige und reaktive Politikansätze, untergrabe den armutsorientierten Grundsatz der Entwicklungspolitik und berge die Gefahr einer Zweckentfremdung von ODA-Mitteln. Eigenständigkeit, Nachhaltigkeit und Glaubwürdigkeit der Entwicklungszusammenarbeit stünden auf dem Spiel.

EZ und Sicherheit

[Whose aid is it anyway?](#)

Politicizing aid in conflicts and crises
Oxfam | 2011

[The securitisation of aid?](#)

Saferworld | 2011

[Wandel der Sicherheitskultur](#)

Christopher Daase | APUZ 50/2010

[Security and Development Nexus](#)

International Peace Institute | 2010

[Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan](#)

BMZ | 2009

[Whose Security?](#)

APRODEV | 2005:

[Development and Security](#)

Frances Stewart | CRISE | 2004

[INTRAC: Security and Development](#)

Argumentativ zugespitzt findet man all dies im Schlagwort der „Militarisierung“ der Entwicklungspolitik. Von staatlicher Seite wird das verneint. Es gebe keine Unterordnung der Entwicklungspolitik unter andere Politikfelder. Vielmehr ginge es darum, unterschiedliche Instrumente und Ansätze kohärent miteinander zu verbinden.

Die Debatte offenbart unterschiedliche Wertvorstellungen und damit verbunden Begründungslogiken für Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktkontexten: Sollte Entwicklungspolitik als Teil globaler Strukturpolitik verstanden werden und im Sinne internationaler Solidarität vor allem einen Beitrag zu Verteilungsgerechtigkeit und zur Sicherheit der Menschen im globalen Süden leisten? Oder ist sie als indirekter und direkter Beitrag zum Schutz nationaler Sicherheitsinteressen zu verstehen? Die Kontroverse um (außen-)politische Interessen ist nicht neu, in Deutschland wird sie jedoch aufgrund der Geschichte und historischen Verantwortung intensiver geführt als in anderen europäischen Ländern.

Kohärenz und Komplementarität

In hochkomplexen Krisen- und Nachkriegssituationen mit einer Vielzahl von Akteuren plädieren außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitische Akteure seit langem für mehr Kohärenz und Komplementarität. Man erhofft sich dadurch einen Zuwachs an Effektivität, Effizienz und politischem Gestaltungsspielraum. Das ist der Kernanspruch eines ganzheitlichen staatlichen Ansatzes, wie er unter der Bezeichnung „whole-of-government approach“ Eingang in die internationale Debatte gefunden hat.

Die Ziele sind ambitioniert, denn eine kohärente Politikgestaltung setzt eine gemeinsame Kontext- und Problemanalyse, Zieldefinition und Strategieentwicklung voraus. Sehr unterschiedliche, zum Teil miteinander in Konkurrenz stehende Akteure müssen entscheiden, nach welchen handlungsleitenden Prinzipien sie zusammenarbeiten und welche Ziele dabei verfolgt werden sollen. Hieran schließen sich Fragen nach Kriterien für die Vergabe von finanziellen, personellen und institutionellen Ressourcen an. Konflikte können hier nicht ausbleiben.

So stehen die Bemühungen zur Herstellung von politisch-strategischer Kohärenz erst am Anfang. Großbritannien, Kanada, die Niederlande aber auch multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen haben in den letzten Jahren (interministerielle) Koordinations- und Finanzierungsmechanismen eingeführt. Lediglich die von der britischen Regierung entwickelten „Conflict Prevention Pools“ wurden bislang systematisch evaluiert. Auch die Schweiz hat ihre Erfahrung im Sudan ausgewertet. Deutlich wurde, dass unterschiedliche Organisations- und Arbeitskulturen, Zeit- bzw. Planungshorizonte sowie Fragen nach der Federführung und Prioritätensetzung die größten Hindernisse darstellen. Empfohlen werden unter anderem dezentralisierte Entscheidungsstrukturen und die Anerkennung unterschiedlicher Interessen der Ministerien, klare Arbeitsteilung, zusätzliches Fachpersonal, Geduld und kontinuierliche Zusammenarbeit.

Ressortübergreifende Strategieentwicklung und Kooperation

In Deutschland wurden erste Überlegungen zu einem ressortübergreifenden Ansatz bereits im „Gesamtkonzept Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (2000) und im „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (2004) beschrieben, an dessen Erstellung auch die Zivilgesellschaft mitgewirkt hat. Beide Dokumente sind eher als übergeordnete Leitlinien zur Querschnittsverankerung einer krisenpräventiven Politik zu betrachten, weniger als umsetzungsorientierte Strategien, die Prioritäten, Partner und Ressourcen definieren.

Der Aktionsplan ist als innovativer Politikentwurf gewürdigt worden, konnte aber nur sehr bedingt zu mehr Komplementarität und Effektivität vor Ort beitragen. Allerdings hat er die Annäherung der Ministerien gefördert. Als Ressortübergreifendes Informations- und Koordinierungsgremium wurde der „Ressortkreis Zivile Krisenprävention“ geschaffen. Die Ministerien haben darüber hinaus die Entsendung von Verbindungspersonal und die Durchführung ressortübergreifender Fortbildungen und Trainings ausgebaut. Zu Afghanistan wurde eine ressortübergreifende Strategie erarbeitet, seit 2003 gibt es zivil-militärisch geführte „Provincial Reconstruction Teams“ (PRT) und auch in Deutschland sind entsprechende Abstimmungsmechanismen etabliert; für andere Krisenregionen werden routinemäßig ad-hoc Beratungen angesetzt. Angeregt durch die britischen „Conflict Prevention Pools“ wurden außerdem zwischen 2006 und 2008 mehrere im Ressortkreis abgestimmte Projekte in Afghanistan umgesetzt. Systematisch ausgewertet wurden diese Erfahrungen bislang nicht.

Mit Blick auf die Entwicklung einer „whole of government“-Strategie sind mehrere Fragen offen. Zum einen ist unklar, welchem erweiterten Sicherheitsverständnis eine ressortübergreifende Strategie folgen

Ansätze kohärenter Politikgestaltung

[Links between Politics, Security and Development](#)

DFID Briefing Paper | 2010

[Towards a Swiss “Whole of Government Approach” in Sudan](#)

swisspeace | 2009

[Comprehensive Approach](#)

CMI | 2008

[Delivering as One](#)

UN | 2007

[Whole of Government Approaches to Fragile States](#)

OECD | 2006

[Evaluation of Conflict Prevention Pools](#)

Bradford University | 2004

Ressortübergreifende Strategien

[Berichte der Bundesregierung zum Aktionsplan 2006 - 2010](#)

[Zivilgesellschaftliche Stellungnahmen zum Aktionsplan 2006 - 2010](#)

[Aktionsplan Krisenprävention für aktive Friedenspolitik weiterentwickeln](#)

Natascha Zupan | FriEnt-Impulse 9/2008

[Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung](#)

Bundesregierung | 2004

[Gesamtkonzept Krisenprävention](#)

Bundesregierung | 2000

würde. Bisherigen Papieren liegen unterschiedliche Verständnisse zugrunde. Das Weißbuch bezieht sich zwar auf das Gesamtkonzept, spricht jedoch im Gegensatz zum Aktionsplan nicht von „menschlicher Sicherheit“, sondern von „vernetzter Sicherheit“. Der Aktionsplan wird lediglich als ein Beispiel vernetzter Sicherheitsvorsorge erwähnt. Auch das Leitbild ziviler Krisenprävention wird unterschiedlich definiert. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung wiederum findet der Aktionsplan keine Erwähnung, hier beruft man sich auf die „vernetzte Sicherheit“. Zum anderen ist der Begriff der „vernetzten Sicherheit“ bislang vage definiert. Im Weißbuch bleibt offen, ob es insbesondere um eine stärkere Vernetzung sicherheitspolitischer Akteure geht – wie unter dem Abschnitt „vernetzte Sicherheit“ ausgeführt, um eine wertneutrale Forderung nach mehr Kohärenz und ressortübergreifender Kooperation, oder aber um die strategische und operative Vernetzung relevanter deutscher Akteure zum Schutz nationaler Sicherheit und Interessen.

Diese Offenheit, in Kombination mit dem Nebeneinander von „vernetzter“ und „menschlicher“ Sicherheit in Policypapieren der Bundesregierung führt auf zivilgesellschaftlicher Seite zu Verunsicherung und Irritation. Es erschwert den Dialog über komplementäre Ansätze staatlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen, denn das Konzept der menschlichen Sicherheit ist für die große Mehrheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen handlungsleitend.

Dialog oder Einordnung?

Die Frage nach mehr Kohärenz und Komplementarität auf politisch-strategischer Ebene ist auch für zivilgesellschaftliche Akteure von zentraler Bedeutung. Ihre Forderung nach mehr Kohärenz richtet sich dabei zunächst und insbesondere an staatliche Politiken, wie etwa Agrar-, Außenhandels-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik. Im Bereich der zivilen Krisenprävention und Friedensförderung, der sehr stark von einem Ineinandewirken unterschiedlicher Akteure auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen („multi-track-diplomacy“) ausgeht, plädieren zivilgesellschaftliche Organisationen darüber hinaus für komplementäre Ansätze nichtstaatlicher und staatlicher Organisationen. Ein Anspruch, der auch von Seiten staatlicher und multilateraler Akteure im Rahmen des 3-C Ansatzes („coordination, complementarity, coherence“) oder des „whole-of-system approach“ artikuliert wird.

Das beidseitige Interesse an Erfahrungsaustausch, Vernetzung und einer komplementären Politikgestaltung im Bereich der zivilen Krisenprävention hat in den letzten Jahren in Deutschland, aber auch in anderen Ländern, zu unterschiedlich stark institutionalisierten (Dialog-)Strukturen zwischen Staat und Zivilgesellschaft geführt.

So hat sich beispielsweise im Rahmen der „Peacebuilding Partnership“ der Europäischen Union ein strukturiertes und konstruktives Dialogforum etabliert, in das verstärkt auch zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem globalen Süden eingebunden werden sollen. In Deutschland finden Beratungen von staatlichen Sektor- oder Länderstrategien statt; seltener geht es um übergeordnete Policypapiere wie den Aktionsplan oder um den Versuch einer gemeinsamen Länderstrategieent-

Staat und Zivilgesellschaft

[Vienna 3-C Appeal 2010](#)

[Listening Project](#)

CDA | 2011

[Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Staaten](#)

INEF | 2010

[Civil Society Policy and Practise in Donor Agencies](#)

INTRAC | 2010

[Working with Civil Society in Fragile States](#)

INTRAC | 2009

[Civil Society in Conflict Transformation](#)

Martina Fischer | Berghof Handbook | 2006

[KOFF/swisspeace](#)

[FriEnt](#)

[EU Peacebuilding Partnership](#)

wicklung, wie im Falle des Ländergesprächskreises Nigeria, einem Leuchtturmprojekt des Ressortkreises Krisenprävention aus dem Jahr 2005. Der zivilgesellschaftliche „Beirat Zivile Krisenprävention“ berät sich in größeren Abständen mit dem Ressortkreises zu vielfältigen themen- und länderspezifischen Fragestellungen. Die längerfristig angelegten FriEnt-Länderprozesse wiederum geben Raum für Informations- und Erfahrungsaustausch, Vertrauensbildung und die Sensibilisierung für unterschiedliche Rollen, Ansätze und Zugänge staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure der entwicklungspolitischen Friedensarbeit.

Ähnlich wie die Ansätze einer kohärenten Politikgestaltung auf staatlicher Ebene stehen die Bemühungen um Synergiebildung und Komplementarität zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen am Anfang. Auch die Gründe hierfür sind vergleichbar: Unterschiedliche Wert- und Zielvorstellungen, gewachsene Partnerbeziehungen, institutionelle Eigendynamiken und Konkurrenz um Mittel.

Parallel zu dem Diskurs über Komplementarität hat sich spätestens mit Verabschiedung der Paris Agenda im Jahr 2005 der Ruf nach Partnerorientierung, Harmonisierung, Effizienz und Effektivität etabliert. Im Zuge dessen haben Geber ihre Finanzierungsmechanismen angepasst, fordern mehr Wirkungsorientierung oder machen regionale und sektorspezifische Vorgaben bei der Mittelallokation für Nichtregierungsorganisationen (NRO). Anliegen staatlicher Akteure, Qualität, Wirkung und Rechenschaft sicherzustellen, treffen dabei auf Sorgen zivilgesellschaftlicher Organisationen, ihre unabhängige Arbeitsweise und die vielfältigen partnerschaftlichen Zugänge und Beziehungen zu verlieren. Für die Arbeit in Konfliktkontexten ist diese Debatte besonders brisant, da hier Rollenverständnis sowie Werte- und Partnerorientierung von NRO eng mit politischen Handlungsspielräumen, Glaubwürdigkeitsfragen und der Sicherheit von Personal verbunden sind.

Zivil-militärische Interaktion in Konfliktkontexten

Über Jahrzehnte bewegten sich Entwicklungspolitik, Militär und zivilgesellschaftliche Organisationen in getrennten Welten. Dies hat sich mit den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien geändert. Seitdem findet ein vorsichtiger, aber kontinuierlicher Austauschprozess statt, der von Annäherung und Distanzierung, und von der Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Erfahrungen, Arbeitskulturen und Handlungslogiken geprägt ist. Der Krieg in Afghanistan hat diesen Prozess beschleunigt – und gleichzeitig die Kontroversen um die zivil-militärische Zusammenarbeit verschärft.

Begründete Vielfalt oder undurchdringliches Wirrwarr?

Für Militärangehörige stellt sich die Vielfalt zivilgesellschaftlicher Organisationen – und damit auch Positionen und Verhaltenskodizes zur zivil-militärischen Interaktion – auf den ersten Blick als undurchdringliches Wirrwarr dar. Bei näherem Hinsehen lassen sich jedoch einige grundlegende Prinzipien und allgemeine Interaktionsformen festhalten.

Unterschieden werden muss zunächst zwischen Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Für Erstere existieren internationale Richtlinien und Kodizes zur zivil-militärischen Zusammenarbeit, die allerdings nicht für alle Akteure verbindlich sind und meist im Rahmen der Vereinten Nationen (UN) entwickelt wurden. Aufgrund der humanitären Prinzipien Neutralität, Humanität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit wird grundsätzlich anerkannt, dass humanitäre Hilfsorganisationen Distanz zum Militär halten; für klar definierte Situationen ist die Zusammenarbeit unter ziviler bzw. von den UN koordinierter Führung nach dem Prinzip der Subsidiarität („last resort“) geregelt. Nur wenn es keine Alternati-

Richtlinien

[DPKO Policy | 2010](#)

[Steering Committee on Humanitarian Response Position Paper | 2010](#)

[VOICE Recommendations | 2009](#)

[UN/IASC Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies | 2008](#)

[Zusammenarbeit mit militärischen Streitkräften](#)

Welthungerhilfe | 2008

[Civilian-Military Cooperation Policy](#)
USAID | 2008

[Oslo Guidelines \(on the use of military and civil defence assets in disaster relief\) | 2007](#)

[Interaction Guidelines | 2007](#)

[Streitkräfte als Humanitäre Helfer?](#)
VENRO | 2003

ve zur Nutzung militärischer Ressourcen oder militärischer Unterstützung gibt, sollen diese subsidiär für humanitäre Zwecke in Anspruch genommen werden.

Für die Zusammenarbeit von Militär und entwicklungspolitischen Akteuren ist die Reglementierung jedoch weniger eindeutig, denn obwohl viele staatliche wie nichtstaatliche entwicklungspolitische Organisationen in Konfliktsituationen auch Nothilfe leisten, gelten für diese die humanitären Prinzipien nicht. Entwicklungszusammenarbeit hat jedoch ebenso grundlegende Prinzipien, die durch eine Zusammenarbeit mit dem Militär zum Teil stark beeinträchtigt werden können. Zu diesen gehören: der zivile Charakter von Entwicklungszusammenarbeit und do-no-harm; die Orientierung an Armutsreduzierung und den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung; „Ownership“ und Partizipation; eine vertrauensvolle Beziehung zu den Partnern und die langfristige und verlässliche Zusammenarbeit.

Empfehlungen zivilgesellschaftlicher Netzwerke zur zivil-militärischen Interaktion und die mit dem Militär gemeinsam erarbeiteten Richtlinien von USAID orientieren sich an diesen Grundsätzen. Drei allgemeine Formen der

Interaktion und Zusammenarbeit können identifiziert werden:

1. Informationsaustausch – Verständnis der Situation verbessern: Austausch von (sicherheitsrelevanten) Informationen, (informeller) Dialog;
2. Situative Zusammenarbeit – Nutzung von Infrastruktur und Logistik: Insbesondere medizinische Behandlung, Schutz und Transport von Gütern und Personen;
3. Geregelter Zusammenarbeit – Synergien schaffen und Qualität/Wirkung des Handelns erhöhen: Gemeinsame Planung und Implementierung von Programmen und Zusammenlegung von Ressourcen.

Zwei handlungsleitende Prinzipien für die Interaktion sind dabei zentral:

1. die gegenseitige Anerkennung der unterschiedlichen Mandate und Selbstverständnisse ziviler und militärischer Akteure, und
2. ein an den Konfliktkontext und die Mandate angepasstes, abgestuftes Vorgehen bei der Interaktion.

Nach bisherigen Erfahrungen ist die erste Form der Interaktion die am meisten praktizierte und für alle beteiligten Akteure am wenigsten problematische Form, auch wenn ein offener Austausch aufgrund der Klassifizierung sicherheitsrelevanter Informationen durch das Militär nur bedingt stattfindet. Je nach Konfliktkontext besteht auch größere Zurückhaltung bei NRO.

Zivil-militärische Zusammenarbeit

[Quick Impact, Quick Collapse: The Dangers of Militarized Aid in Afghanistan](#)
Action Aid et al. | 2010

[Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Kenya](#)
Feinstein | 2010

[Winning “Hearts and Minds” in Afghanistan](#)
Wilton Park Conference 2010

[Policy Civil-Military Coordination in UN integrated Peacekeeping Missions](#)
DPKO | 2010

[Glossary](#)
UOCHA | 2010

[Entwicklungs- und Sicherheitspolitik: neue Schnittstellen in Krisen- und Post-Konflikt-Situationen](#)
Stephan Klingebiel / Katja Roehder | 2004

[CIMIC Doctrine](#)
NATO | 2003

In der großen Mehrzahl findet die zweite oder dritte Form der Zusammenarbeit in weniger intensiven Konfliktsituationen statt bzw. in solchen, in denen deutsches und internationales Militär nicht als Konfliktpartei wahrgenommen wird. Hier existieren positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit von staatlichen und auch zivilgesellschaftlichen Akteuren mit nationalen und internationalen Militärs in spezifischen Arbeitsbereichen wie SSR, DDR, Kleinwaffenkontrolle, Repatriierung von Flüchtlingen oder Koordination im Rahmen von UN-Friedensmissionen.

Kritik an und Kontroversen um eine situative oder geregelte Zusammenarbeit zwischen entwicklungspolitischen Akteuren und dem Militär beziehen sich überwiegend auf Situationen, in denen der Gewaltkonflikt akut oder gerade erst beendet ist und das internationale Militär von der Bevölkerung oder Bevölkerungsteilen als Konfliktpartei wahrgenommen wird. In einem solchen Kontext entscheiden sich NRO in der Mehrzahl gegen eine geregelte, und nur im Notfall für eine situative Zusammenarbeit.

CIMIC und UN CMCoord

Für die zivil-militärische Zusammenarbeit bzw. Kooperation gibt es eine ganze Reihe unterschiedlicher Konzepte. Die bedeutendsten sind das sogenannte CIMIC (NATO und EU) und das CMCoord (UN). CIMIC beschreibt die Koordinierung und gegenseitige Unterstützung zwischen dem militärischen Kommandeur und zivilen Akteuren zur Erfüllung der militärischen Mission, d.h. die Handlungsfreiheit der militärischen Führung zu gewinnen, zu erhalten und auszuweiten, Ressourcen für die Truppe zu erschließen und die Akzeptanz und den Schutz der eigenen Soldaten zu erhöhen („Force Protection“). Im Gegensatz dazu dient UN-CMCoord als zivil-militärische Koordinations-schnittstelle bei integrierten UN Missionen (über entsprechend eingesetzte Koordinatoren) für internationale zivile Akteure.

Unterschiedliche Handlungslogiken

Diese Entscheidung hat zwei Gründe: Zum einen geht es um die Sicherheit von Einrichtungen, Personal und Partnern, zum anderen um die Wahrung entwicklungspolitischer Arbeitsprinzipien wie do-no-harm, Armutsorientierung und Partizipation. Beide Gründe für die Distanzwahrung sind eng miteinander verbunden, denn sowohl die Nachhaltigkeit der Arbeit als auch das Sicherheitsmanagement ziviler Akteure baut auf Glaubwürdigkeit, Vertrauen und lokaler Akzeptanz auf.

Unterschiede und Widersprüche in den Handlungslogiken und Zielen ziviler und militärischer Akteure treten in diesen Konfliktkontexten am deutlichsten zu Tage. So werden im Rahmen von CIMIC durchgeführte „Quick-Impact“ Maßnahmen des Militärs oder gar ein sequenziertes Vorgehen militärischer und ziviler Akteure bei der Aufstandsbekämpfung („counter insurgency“, COIN)

in Afghanistan von zivilgesellschaftlichen Akteuren besonders kritisch betrachtet und eng mit der Debatte um eine „Militarisierung“ der Entwicklungszusammenarbeit verknüpft.

Schlussfolgerungen

Wie kann für zukünftige Diskussionen, Strategieentwicklung und konkrete Arbeit in Konfliktkontexten auf den bisherigen Erfahrungen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure unterschiedlicher Politikfelder aufgebaut werden? Einige Eckpunkte sollen hierfür skizziert werden.

Ein Begriff – viele Verständnisse

Der erweiterte Sicherheitsbegriff stiftet häufig Verwirrung, da die unterschiedlichen Politikfelder zwar zu ähnlichen Konsequenzen - stärkere Abstimmung und Kooperation - kommen, Ziele und Aufgaben dieser Politikfelder aber im Kern bestehen bleiben. Kontroversen über Wertvorstellungen, Politikziele und Handlungsmöglichkeiten werden deswegen auch in Zukunft aufkommen.

Um aber nicht nur Irritationen auf zivilgesellschaftlicher Ebene auszuräumen, sondern auch bei der Frage politischer Leitlinien größere Klarheit zu gewinnen, ist es wichtig, den Begriff der „vernetzten Sicherheit“ konzeptionell zu füllen. Dabei sollte deutlich werden, ob er auf die Dimension der erweiterten nationalen Sicherheit Deutschlands oder auf eine allgemeinere Funktionslogik für die Zusammenarbeit verschiedener Ressorts abzielt.

Grenzen externer Intervention

Strategiedebatten und Strategieentwicklung sind wichtig; und ebenso wichtig ist es, die Grenzen externer Intervention in komplexen (Post-) Konfliktsituationen anzuerkennen. Erfahrungen zeigen, dass dezentrale Entscheidungsstrukturen, konkrete Anknüpfungspunkte oder persönliche Beziehungen zu Synergiebildung und Kooperation vor Ort führen. Dies ist kein Plädoyer gegen Kohärenz, sondern für angemessene, realitätsnahe Strategieentwicklung. Basis sollten dafür jeweils eigene Strategien und Prioritäten der Ministerien sein. In einem zweiten Schritt können dann unterschiedliche Zugänge und Kompetenzen zusammengeführt, komparative Vorteile genutzt und Synergien gebildet werden. Aber auch Abgrenzungen zwischen den Ressorts würden deutlich. So wäre leichter zu ermitteln, in welcher Form und in welchem Umfang nicht nur länderspezifische, sondern auch themen- bzw. sektorspezifische Koordination zwischen den Ministerien erforderlich ist – und welche Kompetenzen und Beratungsmechanismen langfristig aufgebaut werden sollten.

Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft

Bei der Strategieentwicklung ist ein vertrauensvoller Dialog zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zentral. Häufig stehen beide vor ähnlichen Herausforderungen und Dilemmata. Im Kern kann es dabei darum gehen, wie unterschiedliche Erfahrungen und Zugänge staatlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen langfristig zur Stabilisierung und Transformation von (Nach-) Kriegsgesellschaften beitragen können.

Schließlich würde eine Anerkennung von Mandaten und „roten Linien“ der Interaktion zivilgesellschaftlicher Organisationen mit Militär, orientiert an bestehenden Empfehlungen entwicklungspolitischer Netzwerke und Leitlinien humanitärer Organisationen, zu größerer Klarheit beitragen.

Ein kritischer und konstruktiver Austausch und Dialog auf unterschiedlichen Ebenen ist also weiterhin notwendig, um den beschriebenen Herausforderungen zu begegnen. Auf dieser Grundlage können Chancen, Grenzen, Gemeinsamkeiten und Gegensätze der Ziele, Strategien und Instrumente verschiedener Akteure und Politikfelder reflektiert werden.

Impressum

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)
c/o BMZ, Dahlmannstr. 4
53113 Bonn
Tel. +49-228-535-3259
Fax. +49-228-535-3799
frient@bmz.bund.de
www.frient.de

ISSN: 1861-8634

V.i.S.d.P.: Natascha Zupan

Autoren: Marius Müller-Hennig, Bodo Schulze, Natascha Zupan

Die Inhalte geben die Meinung der Autoren und nicht notwendigerweise die der FriEnt-Mitglieder wieder.