



Clive Robinson

Wessen Sicherheit?

Zusammenführung und Eigenständigkeit der Sicherheits- und der
Entwicklungspolitik der Europäischen Union

Eine Untersuchung im Auftrag der
„Association of World Council of Churches related Development
Organisations in Europe“ (APRODEV)

Juni 2005

Deutsche Fassung (Dezember 2005)
herausgegeben von

Brot
Für die Welt


Evangelischer
Entwicklungsdienst

Titel des englisch-sprachigen Originals:

Clive Robinson:

Whose Security? Integration and integrity in EU policies for security and development
(Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe /
APRODEV; Brüssel, Juni 2005)

Das Original ist über die website von APRODEV abrufbar:
http://www.aprodev.net/main/files/Whose_security.pdf

Informationen über den Autor:

Der Autor der Studie, Clive Robinson, ist als entwicklungspolitischer Berater in Europa und Afrika tätig. Der Brite arbeitete 15 Jahre in seinem Heimatland zu Fragen der Integration von Migranten („racial equality“), bevor er 1984 zur protestantischen Entwicklungsorganisation Christian Aid (London) ging. Dort war er für die Kontakte zur Europäischen Union zuständig. Von 1986-1992 war er Mitglied des NGO Liaison Committee to the EU, das in Brüssel die Verbindung zwischen den europäischen nicht-staatlichen Entwicklungsorganisationen und der EU-Kommission bildete. 11 Jahre lang war er der Vorsitzende der Arbeitsgruppe „Nahrungsmittelsicherheit“ dieses Netzwerkes. Bevor Robinson sich 2002 als Berater selbstständig machte, leitete er für zwei Jahre das Christian-Aid-Büro in Äthiopien.

Redaktionelle Bearbeitung der deutschen Fassung:

Dr. Wolfgang Heinrich (EED), Wolfgang Kaiser (EED), Dr. Susanne Reiff

Herausgeber der deutschen Fassung:

Brot für die Welt
Stafflenberger Straße 76
70184 Stuttgart
www.brot-fuer-die-welt.de

Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)
Ulrich-von-Hassell-Straße 76
53123 Bonn
www.eed.de

Inhalt

Inhalt	3
Vorwort der Herausgeber der deutschen Fassung	5
Vorwort der englisch-sprachigen Originalausgabe.....	7
Zusammenfassung	9
Einleitung	11
‚Sicherheit‘ und ‚Entwicklung‘	13
Entwicklungspolitik: Bekämpfung von Armut oder von Terror?	13
Gemeinsame Verantwortung aller Staaten zum Schutz der Zivilbevölkerung.....	14
Zivile humanitäre Hilfe braucht Sicherheit durch Unabhängigkeit.....	15
Menschliche Sicherheit, menschliche Entwicklung und Menschenrechte.....	16
Frauen in einer unsicheren Welt.....	18
Der politische Rahmen in der Europäischen Union	21
Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)	21
Zentrale Elemente der Europäischen Sicherheitsstrategie	22
Die Doktrin der menschlichen Sicherheit für Europa	24
Sicherheitskonzepte im Vergleich (vereinfachte schematische Darstellung)	27
Gemeinsame Erklärung zur Entwicklungspolitik.....	28
Instrumente der EU-Politikgestaltung	29
Konditionalität in zwischenstaatlichen Abkommen zur Entwicklungshilfe.....	29
Finanzielle Vorausschau 2007-2013	30
Das Instrument für Entwicklungs- und wirtschaftliche Zusammenarbeit (DCECI)	32
Das Stabilitätsinstrument	33
‚Offizielle Entwicklungshilfe‘ nach den Kriterien des DAC	35
Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung	36
Schlussfolgerungen	38

Vorwort der Herausgeber der deutschen Fassung

‘Wessen Sicherheit’ ...

...will die Europäische Union schützen, wenn sie die Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik immer enger miteinander verknüpft?

Dieser Frage geht Clive Robertson in der im Auftrag des europäischen Verbandes protestantischer Entwicklungsorganisationen (APRODEV) verfassten Studie nach. Die APRODEV-Mitglieder Brot für die Welt und der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) wollen mit der Veröffentlichung einer deutschen, leicht gekürzten Fassung der Studie zur Debatte über diese Thematik im deutschsprachigen Raum beitragen.

Der britische Autor der Studie, Clive Robinson beschäftigt sich darin mit den politischen Ansätzen und praktischen Folgen, die das Zusammenwachsen der Mitgliedsstaaten und der europäischen Institutionen (Kommission, Parlament und Rat) auf die Entwicklungspolitik der EU haben. Er zeigt auf, dass sicherheitspolitische Überlegungen immer stärker in dieses Politikfeld hinein wirken. Er beleuchtet die Debatte in der EU über das Verhältnis zwischen den Zielen ‘Entwicklung’ und ‘Sicherheit’ und beschreibt, wie sich in zentralen Dokumenten zu den zukünftigen EU-Außenbeziehungen Akzente verschieben. Über der staatlichen Aufgabe, Sicherheit in und für die EU-Länder zu gewährleisten, droht aus dem Blickfeld zu geraten, wie unsicher und gewalttätig die Bedingungen in anderen Teilen der Welt sind. Das wird insbesondere an der Schilderung der Auswirkungen unterschiedlicher Formen von Gewalt auf das Leben von Frauen aufgezeigt. Wachsende Armut, Ungleichheit, Krankheiten und die häufig damit einhergehende Instabilität ganzer Gesellschaften bedrohen dort täglich das Leben von Millionen Menschen.

Entwicklungsprogramme haben beispielhaft gezeigt, dass mehr soziale Gerechtigkeit, dauerhafte Armutsminderung und auch die friedliche Bewältigung von Konflikten möglich sind. Verliert das entwicklungspolitische Ziel der EU, die Lebensumstände der in Afrika, Asien und Lateinamerika in Armut lebenden Menschen zu verbessern, nun unter den neuen Parametern der ‘Sicherheit’ an Bedeutung? Aus der Studie wird deutlich, dass von der EU und ihren Mitgliedsstaaten ein klares Bekenntnis zur Bekämpfung der Ursachen von Armut und zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele gefordert werden muss.

Es ist wichtig und sinnvoll, dass die EU unterschiedliche Politikbereiche aufeinander abstimmt und eine konsistente Außen-, Entwicklungs- und Friedensstrategie entwickelt. Darüber darf aber nicht vergessen werden, dass jedes Politikfeld auch seine eigenen Ziele, Aufgaben und Handlungsbereiche hat. Diese jeweiligen Besonderheiten müssen anerkannt werden. Dass die Entwicklungspolitik in der Tat Gefahr läuft, in der Debatte um eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zum Spielball teilweise nur vage bestimmter Definitionen von Sicherheit zu werden, wird in der Studie an konkreten politischen Entscheidungsprozessen dargelegt. So zeichnet Robinson am Beispiel der in den nächsten Monaten zu verabschiedenden EU-Finanzrahmenplanung 2007-2013 nach, wie sich über Haushaltsfragen nicht nur die Abgrenzungen, sondern auch die Gewichtung zwischen Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftsförderung und dem – zwischen Kommission, Parlament und Rat umstrittenen – neuen Stabilitätsinstrument verändert. Auf diesem Wege werden bereits Weichen gestellt, ohne dass zuvor auf EU-Ebene und zwischen den Regierungen politisch kohärente Prioritäten gesetzt sind.

Brot für die Welt und der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) verfolgen die Debatte zu Entwicklung und Sicherheit mit Sorge und stellen sich mehr denn je die Frage, wohin Europa steuert. Die beiden protestantischen Entwicklungsorganisationen sind der Überzeugung, dass bei den anstehenden wichtigen Weichenstellungen in der EU wahrzunehmen und zu berücksichtigen ist, dass Entwicklungszusammenarbeit zentrale Beiträge zur globalen Gerechtigkeit und für eine friedliche Weltordnung leistet.

Die politische Herausforderung liegt darin, bei der Herstellung von mehr Kohärenz der Politik die Eigenständigkeit der einzelnen Handlungsfelder und ihre spezifischen Stärken zu beachten und auszubauen. Kohärenz kann nicht dadurch erreicht werden, dass ein Politikfeld der Logik und den Zielsetzungen anderer Bereiche unterworfen wird. Wir dürfen die Lebenschancen und die Zukunft der Armen nicht für eine vermeintliche ‚Sicherheit Europas‘ opfern.

Wir hoffen, dass die Studie auch Ihr Interesse findet und zu dieser Debatte beiträgt.

The image shows two handwritten signatures in black ink on a light background. The signature on the left is 'Konrad v. Bonin' and the signature on the right is 'Cornelia Füllkrug-Weitzel'.

Dr. Konrad von Bonin
Vorsitzender des Vorstandes
Evangelischer Entwicklungsdienst

Pfarrerin Cornelia Füllkrug-Weitzel
Direktorin „Brot für die Welt“

Vorwort der englisch-sprachigen Originalausgabe

In den vergangenen zwei Jahren haben die Institutionen der Europäischen Union (EU) eine Reihe von Grundsatzdokumenten und Erklärungen veröffentlicht, in denen sich ein Paradigmenwechsel in den Bereichen ‚Sicherheit‘ und ‚Entwicklung‘ ankündigt. Der Inhalt dieser Dokumente gibt Anlass zur Sorge über die zukünftige Rolle von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und humanitärer Hilfe im Kontext der EU-Außenbeziehungen. Langfristig angelegte Armutsminderung scheint als vorrangiges Ziel in der EU an Boden zu verlieren, während Sicherheit und Stabilität an Bedeutung gewinnen.

Für APRODEV (Vereinigung der mit dem Ökumenischen Rat der Kirchen verbundenen Entwicklungsorganisationen in Europa) besteht eine direkte Verbindung zwischen Frieden, Sicherheit und Entwicklung. Obwohl Entwicklungspolitik - und ihre Umsetzung in EU-Haushaltlinien und -Programmen - nicht losgelöst von anderen Politikbereichen erfolgen kann, gilt es, ihre Integrität zu bewahren. Das verstärkte Sicherheitsbedürfnis der (nördlichen) EZ-Geberländer darf keinen Vorrang vor dem primären und ureigenen Ziel der Entwicklungszusammenarbeit erhalten, die Lebensbedingungen der Menschen in Armut zu verbessern und Armut endgültig zu beseitigen. Sollten Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe in Zukunft Sicherheitsinteressen untergeordnet werden, bedeutet dies eine Rückkehr zur Logik des Kalten Krieges - einer Zeit, in der die Entwicklungszusammenarbeit von geopolitischen Interessen bestimmt wurde. Angesichts dieser Tendenz stellt sich die Frage, von ‚wessen Sicherheit‘ heute in der EU die Rede ist.

Um den im Wandel begriffenen Rahmen der EU-Außenpolitik aus Sicht der Entwicklungszusammenarbeit beurteilen zu können, beauftragte APRODEV Clive Robinson damit, die wichtigsten Aspekte dieses Wandels zu identifizieren und Handlungsempfehlungen für APRODEV und seine Mitgliedsorganisationen zu erarbeiten. (Da sein Bericht vor der im Juni 2005 stattgefundenen Ratsversammlung über die Zukunft des Verfassungsvertrags abgeschlossen wurde, konnten die Auswirkungen der dort gefassten Beschlüsse auf die EU-Außenpolitik nicht mehr berücksichtigt werden.)

Wir danken Clive Robinson für die Erstellung dieses Diskussionspapiers. Für APRODEV ist dies ein erster Beitrag in einem Prozess, in den weitere Inputs aus unterschiedlichen Perspektiven einfließen werden - auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen aus anderen Teilen der Welt. Wir hoffen, mit dieser Veröffentlichung zum Nachdenken über die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der neuen EU-Außenpolitik anzuregen.

Rob van Drimmelen
(APRODEV-Generalsekretär)

Juni 2005

Association of World Council of Churches related
Development Organisations in Europe (APRODEV)
28 Boulevard Charlemagne
1000 Brüssel / Belgien
www.aprodev.net

Dank des Autors

Der Verfasser dankt allen Mitarbeitenden von APRODEV und den Mitgliedsorganisationen, die ihm innerhalb des kurz bemessenen Zeitrahmens dieser Studie großzügig Zeit, Erfahrung und Material zur Verfügung gestellt haben. Namentlich seien zunächst die Personen erwähnt, die für ausführliche Interviews zur Verfügung standen: Jenny Botter (ICCO, Utrecht), Peter Brune (Life and Peace Institute, Uppsala), Nils Carstensen (DanChurchAid, Kopenhagen), Wolfgang Heinrich und Wolfgang Kaiser (EED, Bonn), Karin Lexén (Church of Sweden, Stockholm), Malcolm Rodgers (Christian Aid, London) und Jacques Willemse (Kerkinactie, Utrecht). Karine Sohet vom APRODEV-Sekretariat begleitete die Erstellung der Studie und lieferte vor allem zum EU-Budget eine Fülle von Informationen. Karin Ulmer und ihre KollegInnen aus der „Gender Reference Group“ von APRODEV steuerten hilfreiche Hinweise und Unterlagen bei. Rob van Drimmelen setzte den Gesamtprozess umsichtig in Bewegung. Dank gebührt auch Jo Kirrane und Joan Warren für die logistische Unterstützung bei der Abfassung des Dokuments.

Zusammenfassung ¹

Nach dem Ende des Kalten Krieges und der damit verbundenen Angst vor einer nuklearen Katastrophe verlor der Begriff der ‚Sicherheit‘ vorübergehend an politischer Bedeutung. Inzwischen steht er wieder weit oben auf der politischen Tagesordnung und wirkt auch auf die Begründung und Gestaltung von Entwicklungspolitik ein. Neue Herausforderungen zur Sicherheit in Europa und weltweit erfordern angemessene Antworten. Die Suche nach Sicherheit und Stabilität beginnt aber die bisher gültige Zielvorstellung in den Schatten zu stellen, dass Entwicklungszusammenarbeit Armut beseitigen und nachhaltige Entwicklung fördern soll. Ein Blick auf die Europäische Union (EU) und die Debatte um die Ausrichtung der zukünftig gemeinsamen Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik bestätigt diesen Eindruck. ‚Sicherheit‘ wird in der EU zur Klammer, die diese Politikfelder in neuer Form verzahnt.

Diese Beobachtung stellt den Ausgangspunkt der vorliegenden Studie dar, die von APRODEV in Auftrag gegeben wurde, um neue Tendenzen in den internationalen Beziehungen der EU und ihrer Mitgliedsländer zu verstehen. EU-Dokumente wurden dazu ausgewertet und Interviews mit Mitarbeitenden der APRODEV-Mitgliedsorganisationen geführt, um deren Wahrnehmung der Veränderungen in der EU-Politik zu erkunden.

Die Untersuchung beschreibt *im ersten Teil* einige Aspekte der aktuellen Diskussion über das Verhältnis zwischen ‚Entwicklung‘ und ‚Sicherheit‘. Deutlich wird dabei, dass das Verständnis von Sicherheit nicht einheitlich ist und deshalb auch unterschiedliche politische Schlussfolgerungen gezogen werden. Entwicklungspolitik muss klar zum Ausdruck bringen, ‚wessen Sicherheit‘ für sie Vorrang hat. Wenn die Bedrohung durch ‚globalen Terror‘ zu neuen Prioritäten und Bedingungen in der zwischenstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit führt, treten die Sicherheitsbedürfnisse der ‚Ersten Welt‘ in den Vordergrund dieses Politikfeldes. Grundlegend andere Herausforderungen resultieren aus der Unsicherheit, die weiterhin täglich die Armen dieser Welt bedroht. Globale Gerechtigkeit und Entwicklung ist dann der Weg, der für jeden mehr Sicherheit schaffen kann.

Das besondere Risiko, das Frauen und Kinder in Gewaltsituationen erfahren, zeigt auf, dass jede Sicherheitsdebatte auch differenzieren muss, wie sich Unsicherheit auf Männer oder Frauen auswirkt. Genderaspekte müssen im Kontext von Entwicklung und Sicherheit thematisiert werden.

Was ein anderes Verständnis von ‚Sicherheit‘ eigentlich ausmacht, zeigt die schrittweise sich abzeichnende Neudefinition der damit verbundenen Konzepte und Handlungsfelder. Normative Überlegungen zu einem Verständnis kollektiver Schutzverantwortung (*collective responsibility to protect*) sind im Entstehen und zeigen Auswirkungen auf das Handeln der Vereinten Nationen und der EU. Humanitäre, politische und militärische Elemente werden in einem neuen Zusammenhang gesehen und teilweise wird versucht, diese Handlungsfelder enger miteinander zu verknüpfen. NRO befürchten, dass dadurch die Neutralität humanitärer Aktionen bedroht ist. Sie warnen auch davor, dass der falsche Eindruck entstehen könnte, mit militärischen Interventionen könne Frieden geschaffen werden.

Das Konzept der ‚menschlichen Sicherheit‘, das vor allem durch UN-Initiativen bekannt wurde, erweitert ein nationalstaatlich geprägtes oder eng gefasstes Sicherheitsverständnis. Unsicherheit und Not in ihren vielfältigen Dimensionen erfassend, fordert es ein globales

¹ Erstellt von Wolfgang Kaiser und Wolfgang Heinrich

politisches Umdenken. Menschliche Sicherheit wird mit den Vorstellungen zur ‚menschlichen Entwicklung‘ verknüpft. Dies korrespondiert mit den Grundüberzeugungen christlicher Entwicklungshilfeorganisationen, die ebenfalls ein ‚erweitertes‘ Verständnis von Sicherheit betonen, das die soziale, wirtschaftliche, politische, ökologische und rechtliche Dimension einschließt und die weltweite Verantwortung für Gerechtigkeit und Frieden hervorhebt.

Im zweiten Abschnitt der vorliegenden Studie wird auf den sich verändernden politischen Rahmen in der EU verwiesen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheitsstrategie führen nicht nur Aufgaben der EU-Kommission und des EU-Rates zusammen. Sie zeigen auch den Trend auf, ‚Sicherheit‘ und ‚Entwicklung‘ komplementär zu behandeln. Die Gefahr, Entwicklungspolitik dabei als ‚bloßes Mittel‘ zur Erreichung anderer Ziele der EU-Außenpolitik zu sehen, wächst. Damit kann die politische Praxis der EU in Widerspruch zu ihrem Anspruch geraten, einen substantiellen Beitrag zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) und zur globalen und menschlichen Sicherheit leisten zu wollen. Die Diskussion über Europas Selbstverständnis (als ‚Supermacht im Aufbau‘ oder als ‚Friedensprojekt‘) wird daher auch über die zukünftige Ausrichtung der EU-Entwicklungspolitik mitbestimmen. Die derzeit anstehende Überarbeitung der im Jahr 2000 beschlossenen „Erklärung der EU zur Entwicklungspolitik“ kann dafür ein Zeichen setzen.

Wie sich die Debatte um ‚Entwicklung‘ und ‚Sicherheit‘ nicht nur in den EU-Grundsätzen, sondern auch in ihren Handlungsinstrumenten niederschlägt, beschreibt *der dritte Teil* der vorliegenden Untersuchung. Welche Sicherheitsziele dominieren, zeigt die Absicht der EU, Abkommen zur Entwicklungszusammenarbeit mit Auflagen zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und zum Kampf gegen Terrorismus zu ergänzen. Diese Tendenz wirft die Frage auf, ob diese Ziele mit Hilfsprogrammen zum Kampf gegen Armut verknüpft werden sollen.

Der Blick auf die „Finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013“ zeigt, dass die vorgeschlagene Reform der zahlreichen EU-Haushaltslinien zukünftig eine öffentliche Beobachtung der EU-Ausgaben zur Armutsminderung erschweren wird. Trotzdem ist aus dem Entwurf der Finanzrahmenplanung schon erkennbar, dass bis 2013 der prozentuale Anteil der Mittel für das Instrument, mit dem die EU ihren Beitrag zu den Millenniums-Entwicklungszielen leisten will, sinken soll. Zugleich steigt der prozentuale Anteil der Ausgaben für das neu zu schaffende Stabilitätsinstrument. Mit dem vorliegenden Haushaltsentwurf wird die Kommission nicht dem Grundsatz gerecht, dass vor der Ausgestaltung von Instrumenten die Festlegung der ihnen zugrunde liegenden Politik zu stehen hat.

Abschließend wird in der Studie darauf hingewiesen, dass Gewaltprävention, Friedensförderung oder die Stabilisierung von Krisenregionen Herausforderungen sind, für die politisches Handeln gefragt ist und Instrumente nötig sind. Die EU braucht aber ebenso ein Instrumentarium, das ausschließlich dazu dient, Armut in Entwicklungsländern und die globale Unsicherheit zu überwinden, die in engem Zusammenhang mit Armut und Ungleichheit steht. Der Anspruch, die Kohärenz von Politikfeldern herzustellen, steht dabei für die APRODEV-Mitglieder nicht im Widerspruch zu einer klaren Arbeits- und Mandatsteilung zwischen diesen Bereichen.

Einleitung

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich drei Trends spürbar auf die Entwicklungspolitik der Europäischen Union ausgewirkt:

Nachdem sich strategische Notwendigkeiten des Kalten Krieges nicht mehr in der Entwicklungszusammenarbeit niederschlugen, lenkten die Regierungen der Hilfe gebenden Länder ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf die Bedürfnisse der Armen in der Welt. Die Orientierung an der Bekämpfung von Armut und ihrer Ursachen fand ihren Höhepunkt in der Verabschiedung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) im Jahr 2000. Äußerst ambitionierte Zielvorgaben stehen seither allerdings dem Unvermögen der internationalen Gemeinschaft gegenüber, den selbst auferlegten Verpflichtungen zur Erreichung dieser Ziele nachzukommen.

Der zweite Trend war eine Neugewichtung der EU-Hilfe zugunsten der ‚unmittelbaren Nachbarschaft‘. Infolgedessen ging zwischen 1990 und 2000 der Anteil der Hilfe der Europäischen Kommission an ‚Länder mit niedrigem Einkommen‘ in Afrika, Asien und Lateinamerika von 76% auf weniger als 40% zurück. In absoluten Zahlen reduzierte sich die Hilfe an arme Länder um 12%.

Der jüngste und dritte Trend, der wie der erstgenannte für alle OECD-Länder und nicht nur für die EU-Staaten gilt, unterwirft die Entwicklungspolitik und ihre Instrumente in zunehmendem Maße Kriterien der ‚Sicherheit der Ersten Welt‘. Die Sicherheit entwickelter Staaten wird danach heute weniger durch die Invasion feindlicher Armeen bedroht als durch

- organisierte Kriminalität (illegaler Handel mit Menschen, Drogen und Waffen),
- die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und
- durch Terroristen, die ihr Handeln z.B. mit in Palästina oder im Irak verübtem Unrecht begründen oder die sich in zerfallenden Staaten (*failed states*) bilden.

Im November 2004 veranstalteten APRODEV, CIDSE und Caritas Europa (drei christliche Verbände aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe mit Sitz in Brüssel) eine Tagung, um vor allem den dritten Trend genauer zu analysieren. Dabei wurde eine Reihe von Entwicklungen identifiziert, die die Mitarbeitenden dieser Organisationen gleichermaßen mit Sorge verfolgen:

- Regierungsabkommen zur (armutsmindernden) Entwicklungszusammenarbeit beinhalten Klauseln, die die Empfänger von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zur Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung und bei der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen verpflichten (Konditionalität).
- Bereits im Vorfeld militärischer Interventionen werden EZ-Programme als strategische Komponente des späteren Wiederaufbaus eingeplant. Von Staaten, die sich nicht an Militärationen beteiligen, wird erwartet, dass sie Kosten für die langfristigen Neuordnungsprozesse nach der militärischen Phase mittragen.
- Im Zuge eines ‚schleichenden Wandels von Mission und Mandat‘ leisten Streitkräfte heute auch humanitäre Hilfe. Dabei werden die Grenzen zwischen militärischem und zivilem Handeln verwischt. Dies hat zur Folge, dass zivile HelferInnen häufiger zur Zielscheibe bewaffneter Aktionen werden.
- Begrifflichkeiten des Konzepts der ‚menschlichen Sicherheit‘ werden verwendet, um für friedenssichernde Missionen zu werben, bei denen sowohl militärische als auch zivile Stellen kombiniert zum Einsatz kommen.

- Der Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD (DAC) definiert den Rahmen offizieller Entwicklungshilfe (ODA) neu und bezieht dadurch einige militärisch bedingte Ausgabenfelder mit in die Statistik der Entwicklungshilfe ein.
- EZ-Mittel, die eigentlich für die Bekämpfung der Ursachen von Armut gedacht sind, werden vermehrt zugunsten von Regionen eingesetzt, die als direktes Bedrohungspotenzial für Europa gelten.

Die Diskussion dieser Beobachtungen zeigte während der Tagung, dass in den drei Netzwerken eine intensivere Beschäftigung mit den Veränderungen der Entwicklungs- und der Sicherheitspolitik der EU nötig ist.²

In APRODEV wurde als erster Schritt das vorliegende Diskussionspapier in Auftrag gegeben. Ab April 2005 wurde daran gearbeitet. Dazu wurden wichtige EU-Dokumente ausgewertet und halb-standardisierte Interviews mit Mitarbeitenden des APRODEV-Büros und der Mitgliedsorganisationen durchgeführt. Da terminliche Aspekte von EU-Entscheidungen zu berücksichtigen waren, konnten aus zeitlichen Gründen keine Interviews mit Partnern aus dem Süden zu deren Wahrnehmung von Veränderungen der EU-Programme geführt werden.

Der vorliegende Bericht gliedert sich in drei Hauptabschnitte: Im Anschluss an die Beschreibung einiger Aspekte der aktuellen Debatte zu Sicherheit und Entwicklung wird auf den geänderten politischen Rahmen der EU-Entwicklungspolitik hingewiesen und der Wandel wichtiger EU-Instrumente beschrieben.

² APRODEV, CIDSE und Caritas Europa: Security and Development, Dossier of an Internal Workshop. Die Zusammenfassung der Workshop-Ergebnisse ist auf der APRODEV-Website unter www.aprodev.net/devpol/secanddev.html zu finden.

„Sicherheit“ und „Entwicklung“

„Entwicklung muss die erste Verteidigungslinie für ein kollektives Sicherheitssystem sein, das Prävention wirklich ernst nimmt. Der Kampf gegen Armut wird nicht nur Millionen von Leben retten, sondern auch die Leistungsfähigkeit von Staaten im Kampf gegen Terrorismus, das organisierte Verbrechen und die Verbreitung von Waffen stärken. Entwicklung schafft für jeden mehr Sicherheit.“

(Vereinte Nationen, 2004: Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der vom Generalsekretär einberufenen Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel)

Entwicklungspolitik: Bekämpfung von Armut oder von Terror?

Von ‚Unsicherheit‘ sind in dieser Welt die Armen besonders stark betroffen. Das gilt nicht nur für ihre gesamten Lebensumstände, sondern auch für die unmittelbare physische Bedrohung ihres Lebens durch andere Menschen. Zwischen 1998 und 2004 forderten terroristische Akte in Afrika und Asien etwa 28.000 Opfer. In Nordamerika und Westeuropa waren während des gleichen Zeitraums 5.000 Opfer zu beklagen.³ Allerdings geht nur ein verschwindend geringer Anteil aller Gewaltopfer überhaupt auf das Konto von Terroristen. Weitaus mehr Menschen verlieren ihr Leben in Kriegen (vor allem innerhalb von Entwicklungsländern) oder durch kriminelle Delikte.

Wer über Sicherheit redet, muss sich klar machen, ‚wessen und welche Unsicherheit‘ er zum Ausgangspunkt des Handelns nimmt. Mitglieder von APRODEV beobachten, dass in Diskussionen über die Begründung und Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit die Bedrohung durch den ‚globalen Terrorismus‘ Niederschlag gefunden hat. Was zur offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) gezählt wird und was nicht, legt der Entwicklungshilfesausschuss der OECD fest. In seiner Publikation *A development cooperation lens on terrorism prevention* war im Jahr 2003 zu lesen: „Wenn Terroristen die Unterstützung von Teilen der Bevölkerung entzogen werden soll, kommt der Entwicklungszusammenarbeit eine entscheidende Rolle zu. [...] Die Geber können die Unterstützung des Terrorismus einschränken. Dazu müssen sie Umstände verhindern, aus denen gewaltsame Konflikte entstehen und die dem Terrorismus bindungslose Gruppen in die Arme treiben. [...] Diese Erkenntnis kann für die Entwicklungszusammenarbeit Auswirkungen auf die Festlegung ihrer Prioritäten, des Umfangs und der Verwendung ihrer Finanzmittel sowie auf die Anrechenbarkeit als ODA haben.“⁴

Die Geschäftsführer von drei deutschen kirchlichen Hilfswerken halten eine Begründung von Entwicklungszusammenarbeit mit der ‚Gefahrenabwehr‘ für politisch und ethisch problematisch. „Der Mangel an weltweiter Gerechtigkeit fordert uns grundsätzlich heraus, weil er schon seit langem dem Leben von Milliarden Menschen täglich Gewalt antut – und nicht, weil er seit einiger Zeit auch in einen Zusammenhang mit verwerflicher terroristischer Gewaltausübung gebracht wird. Nicht Angst bewegt uns, sondern die Überzeugung, dass eine andere Welt notwendig und möglich ist.“⁵

Die Begrifflichkeit der ‚Sicherheit‘ gewinnt in der Entwicklungspolitik an Bedeutung. Mit Blick auf gewaltsame Auseinandersetzungen oder die wachsende Zahl von ‚failing states‘

³ Department for International Development (DFID), 2005.

⁴ Eigene Übersetzung

⁵ Misereor, Brot für die Welt und EED, 2003

wird Sicherheit inzwischen häufiger als Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklung genannt. Sicherheitsstrategen im Norden versäumen es dabei allerdings gern, ihre Mitverantwortung für den wirtschaftlichen, sozialen, politischen und ökologischen Niedergang einzugestehen, der Staaten erst scheitern lässt, interne und regionale Konflikte auslöst und die Herausbildung von international agierenden Verbrechern oder Terroristen begünstigt. Die ‚Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel‘ der UN betonte Ende 2004 in ihrem Bericht, dass „das Machtungleichgewicht, das Wohlstandsgefälle und geographische Unterschiede das auslösen, was wir als die schwerste Bedrohung unseres Überlebens und Wohlergehens wahrnehmen.“⁶

Gemeinsame Verantwortung aller Staaten zum Schutz der Zivilbevölkerung

Auffällig ist auch die enge Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung in der Diskussion um militärische Interventionen, deren humanitäre Bedeutung in den letzten Jahren immer wiederkehrend betont wird. Für dieses politische Instrument des Umgangs mit Krisen wird versucht, entwicklungspolitische Strategien und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel zu vereinnahmen. ‚Humanitäre‘ Interventionen konnten zwar in einigen Ländern extreme Gewalt unterbinden, in anderen wurden dadurch neue Konflikte geschürt. Grundlegende Konfliktursachen konnten militärische Aktionen jedoch nicht beheben.

Seit den Ereignissen in Ruanda und auf dem Balkan wird verstärkt darüber diskutiert, ob sich ausländische (zivile und/oder militärische) Interventionen mit einer kollektiven Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung (*responsibility to protect*) begründen lassen. Dies wird wie folgt hergeleitet: Ein souveräner Staat ist verpflichtet, seine BürgerInnen zu schützen. Gelingt ihm dies nicht, muss eine Gruppe anderer Staaten diese Verantwortung übernehmen und den Schutz notfalls auch erzwingen. Gehandelt werden soll, um

„... (tatsächliche oder befürchtete) Verluste zahlreicher Menschenleben zu verhindern. Diese können als Motiv z.B. die Absicht eines Völkermordes haben oder sie sind das Ergebnis gezielter staatlicher Maßnahmen, Versäumnisse, Handlungsunfähigkeit oder des Zusammenbruchs der staatlichen Ordnung. Sie können aber auch das Ziel umfassender (tatsächlicher oder befürchteter) ethnischer Säuberungen sein, gleich ob sie in Form von Tötung, Zwangsvertreibung, Terrormaßnahmen oder Vergewaltigung erfolgen.“⁷

Diese Sicht auf Gewalt und die Notwendigkeit des Schutzes von Menschen reagiert auf Symptome, betrachtet aber nicht die Ursachen und Dynamiken von Konflikten. Eine aufrichtige Untersuchung der Rolle der internationalen Gemeinschaft bei der Ausbreitung von Kriegen und Aufständen ist aber wichtig, wenn ernsthaft von kollektiver Verantwortung für den Schutz von Menschenleben die Rede ist. Der intendierte Schutz von BürgerInnen anderer Staaten muss daher auch klar getrennt werden von dem erweiterten Recht auf Selbstverteidigung, das in manchen Sicherheitsstrategien des Nordens das Eingreifen in andere Länder rechtfertigt.

Friedens erzwingende Maßnahmen, wie sie u.a. für Darfur und die Demokratische Republik Kongo die Zustimmung des UN-Sicherheitsrats fanden, werden auch von manchen

⁶ Vereinte Nationen: A More Secure World: Our shared responsibility, Bericht der vom Generalsekretär einberufenen Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, 2004

⁷ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), S. VIII, 2001. Die Kommission schlägt unter Wiederaufnahme theologischer Überlegungen zum ‚gerechten Krieg‘ sechs Kriterien vor, die zur Rechtfertigung einer internationalen Intervention erfüllt sein müssen: gerechte Sache, richtige Absicht, letzter Ausweg, Verhältnismäßigkeit der Mittel, angemessene Erfolgsaussichten, richtige Entscheidungsinstanz. (hier und im Text: eigene Übersetzung)

APRODEV-Mitgliedern für notwendig gehalten - vorausgesetzt, dass nicht irreführend von ‚humanitären‘ Aktionen die Rede ist, sondern eindeutig von militärischen und polizeilichen Maßnahmen. Wichtig ist den APRODEV-Mitgliedern allerdings, dass darüber nicht vergessen wird, dass militärisches Eingreifen allenfalls die Waffen zum Schweigen, aber keinen dauerhaften Frieden bringen kann.

Die Vereinten Nationen haben auf der Basis ihrer Charta und der Erfahrungen im Sicherheitsrat immer eine Kombination aus friedensschaffenden (militärischen) Maßnahmen und Entwicklungsanstrengungen gesucht. Der Bericht des Generalsekretärs zur Vorbereitung der Vollversammlung im September 2005 enthält Vorschläge zur ‚Freiheit von Not‘ und ‚Freiheit von Furcht‘. Dazu merkt er an, dass „keine Institution des UN-Systems sich effektiv der Aufgabe annimmt, Staaten beim Übergang vom Krieg zu einem dauerhaften Frieden zu unterstützen“⁸ und schlägt die Einrichtung einer *Peacebuilding Commission* und eines *Peacebuilding Support Office* vor.

In der Praxis haben zahlreiche Friedensmissionen der Vereinten Nationen zwar schon bisher humanitäre, politische und militärische Elemente miteinander verbunden. Humanitäre Hilfe ist dabei häufig als *ein Werkzeug aus dem Werkzeugkasten* des Konfliktmanagements gesehen worden. Es besteht aber „die Notwendigkeit sicherzustellen, dass vom Beginn einer Mission an langfristige Perspektiven des Übergangs vom Krieg zum Frieden und für Entwicklung berücksichtigt werden.“⁹

Diese Sicht, unterschiedliche Notwendigkeiten und Fähigkeiten zu verbinden, ist nicht überall zu finden. Das NATO-Konzept zivil-militärischer Zusammenarbeit (CIMIC) wird in der Regel so interpretiert, dass zivile (Nothilfe-)Maßnahmen die Akzeptanz, Unterstützung und Informationsbereitschaft der örtlichen Bevölkerung gegenüber dem Militär - und damit dessen Sicherheit - erhöhen sollen. In der Praxis kann dieses Verständnis militärischen Handelns zu einer problematisch werdenden Ausweitung des Selbstverständnisses führen. Ist es wirklich Teil des militärischen Auftrags der Bundeswehr, z.B. im Kosovo Lehrkräfte auszubilden?

Zivile humanitäre Hilfe braucht Sicherheit durch Unabhängigkeit

Um Probleme zwischen militärischen und zivilen Aktivitäten zu vermeiden, haben UN und NRO schon vor einiger Zeit Verhaltensregeln und Richtlinien für die Unabhängigkeit humanitärer Maßnahmen entwickelt. Im Jahr 1994 veröffentlichte das UN-Büro für die Koordination Humanitärer Angelegenheiten (OCHA) die *Oslo-Richtlinien*. In diesem nicht-bindenden Dokument für UN-Institutionen ist die Zusammenarbeit ziviler Stellen mit militärischen Einheiten im Fall von Katastrophen beschrieben. 2004 folgten Grundsätze für Situationen, die geprägt sind durch politische Instabilität, den Zusammenbruch staatlicher Strukturen sowie die gewaltsame Austragung von Konflikten (*complex emergencies*).¹⁰ NRO aus dem Bereich der Humanitären Hilfe sehen sich an den Verhaltenskodex für das Internationale Rote Kreuz und den Roten Halbmond¹¹ gebunden.

⁸ Eigene Übersetzung

⁹ Eide, Espen Barth, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent und Karen von Hippel: Report on integrated missions: Practical perspectives and recommendations, independent study for the Expanded UN ECHA Core Group, Mai 2005. [im Text: eigene Übersetzung]

¹⁰ Inter-Agency Standing Committee: Civil-Military Relations In Complex Emergencies, 2004

¹¹ International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), 1994

<http://www.ifrc.org/publicat/conduct>

NRO der Katastrophenhilfe wenden alternativ oder zusätzlich das Positionspapier zu den humanitär-militärischen Beziehungen des Ausschusses für Humanitäre Hilfe¹² an.

Nach Überzeugung des Roten Kreuzes sind „Maßnahmen [...] humanitär, wenn sie die Grundsätze der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit erfüllen. Hilfsmaßnahmen, auf die dies nicht zutrifft, sind ungeachtet aller guten Vorsätze und möglicher Erfolge keine humanitären Maßnahmen.“¹³ Diese Grundsätze sind für die Sicherheit der HilfeempfängerInnen ebenso wichtig wie für die der Helfenden. Desweiteren muss humanitäre Hilfe zivil koordiniert werden (z.B. durch OCHA im UN-Kontext). Zur Erläuterung ihrer Instrumente erklärt auch die Europäische Kommission: „Die Humanitäre Hilfe steht außerhalb des EZ-Rahmens, damit der Grundsatz gewahrt bleibt, dass sie nur aufgrund menschlicher Not erbracht wird und keinen politischen Erwägungen unterworfen ist.“¹⁴

Warum wird dieser Grundsatz der Unabhängigkeit und Abgrenzung nicht auch auf Programme und Budgets der Entwicklungszusammenarbeit angewendet? Vermutlich liegt dies u.a. daran, dass Organisationen der humanitären Hilfe mit eigenem Personal vor Ort sind, operationale Probleme der Koordination dadurch direkter erleben und unmittelbarer klären müssen als EZ-Institutionen. Letztere sind oft nicht selbst vor Ort tätig, sondern finanzieren Vorhaben lokaler Organisationen. Hinzu kommt, dass das Spektrum entwicklungspolitischer Aktivitäten breiter ist und ein Großteil der EZ zwischenstaatlich durchgeführt wird.

Menschliche Sicherheit, menschliche Entwicklung und Menschenrechte

Es gibt zahlreiche Versuche, das Verständnis von Sicherheit zu ‚erweitern‘. Besondere Bedeutung hat das Konzept der ‚menschlichen Sicherheit‘ bekommen, das 1994 durch den *Human Development Report* der UNDP bekannt wurde. Der Bericht forderte, die Sicherheit der Menschen stärker zu betonen als die territoriale, nationalstaatliche Sicherheit. Eine von den UN berufene Kommission zur menschlichen Sicherheit, die im Jahr 2003 ihren Bericht¹⁵ vorlegte, definierte menschliche Sicherheit als „Schutz des wesentlichen Kerns allen menschlichen Lebens, damit Menschen Freiheit und Erfüllung finden“. Eine sichere Gesellschaft wird über die Erfüllung von vier grundlegenden Bedingungen definiert:

- eine für menschliches Leben geeignete Umwelt,
- die Erfüllung der physischen Grundbedürfnisse,
- die Achtung der Menschenwürde und
- der Schutz vor vermeidbarer Not.

Eine solche Gesellschaft bedarf nicht nur der Freiheit von Bedrohung, sondern auch eines positiven Rahmens, in dem soziale Gerechtigkeit und Frieden verwirklicht sind. In seinem diesjährigen Bericht für die UN-Vollversammlung rief Kofi Annan dazu auf, „gegen HIV/AIDS genauso entschlossen vorzugehen wie gegen den Terrorismus, und Armut ebenso effektiv zu bekämpfen wie die Verbreitung von Waffen.“¹⁶

¹² Position paper on humanitarian-military relations in the provision of humanitarian assistance of the Steering Committee on Humanitarian Response, Fassung 2004

¹³ Eigene Übersetzung

¹⁴ European Commission Working Document Fiche No 36: Stability Instrument – interaction with the proposed policy-driven instruments and with the CFSP budget, Oktober 2004

¹⁵ Commission on Human Security: Human Security Now, 2003

¹⁶ Eigene Übersetzung

Wie verhält sich das Konzept der menschlichen Sicherheit zu dem der menschlichen Entwicklung und zu den Menschenrechten? Der UN-Bericht *Human security now* (2003) hat die drei unterschiedlichen Ansätze miteinander verknüpft, um auf die vielfältigen Herausforderungen durch die Globalisierung, durch gewaltsame Auseinandersetzungen und die weltweite Zunahme von Unsicherheit zu reagieren. In den Mittelpunkt politischer Überlegungen soll danach menschliche Sicherheit treten. In Ergänzung zu den Studien von Amartya Sen¹⁷ über menschliche Entwicklung (*human development*), die den Fokus vom quantitativen wirtschaftlichen Wachstum zur Qualität und Reichhaltigkeit menschlichen Lebens verschoben haben, wird der Blick auf die ganze Bandbreite bedrohlicher Herausforderungen gelenkt. „Die Unsicherheitsfaktoren, die das menschliche Überleben bzw. die menschliche Sicherheit bedrohen oder die Würde von Männern und Frauen gefährden, die uns Krankheiten und Epidemien aussetzen oder verwundbare Menschen abrupt in Armut stürzen, verlangen, dass man die Gefahr einer plötzlichen auftretenden Not stets im Blick behält. Menschliche Sicherheit erfordert den Schutz vor solchen Gefahren, fordert, dass Menschen in die Lage versetzt werden, mit solchen Gefahren umzugehen und sie möglichst auch zu überwinden.“¹⁸

Die Förderung menschlicher Sicherheit, das Engagement für menschliche Entwicklung und die Stärkung der Menschenrechte müssen sich deshalb ergänzen. Eine schematische Darstellung des komplementären Verhältnisses der drei Konzepte mag zum Verständnis hilfreich sein (siehe unten). Aus früheren Veröffentlichungen¹⁹ von Amartya Sen zur Beziehung zwischen menschlicher Entwicklung und menschlicher Sicherheit werden dazu Kategorien seiner Anspruchs-Theorie (*entitlement theory*) aufgegriffen: ‚Anspruch auf Schutz vor Hunger‘ und ‚Anspruch auf Freiheit von Hunger‘.

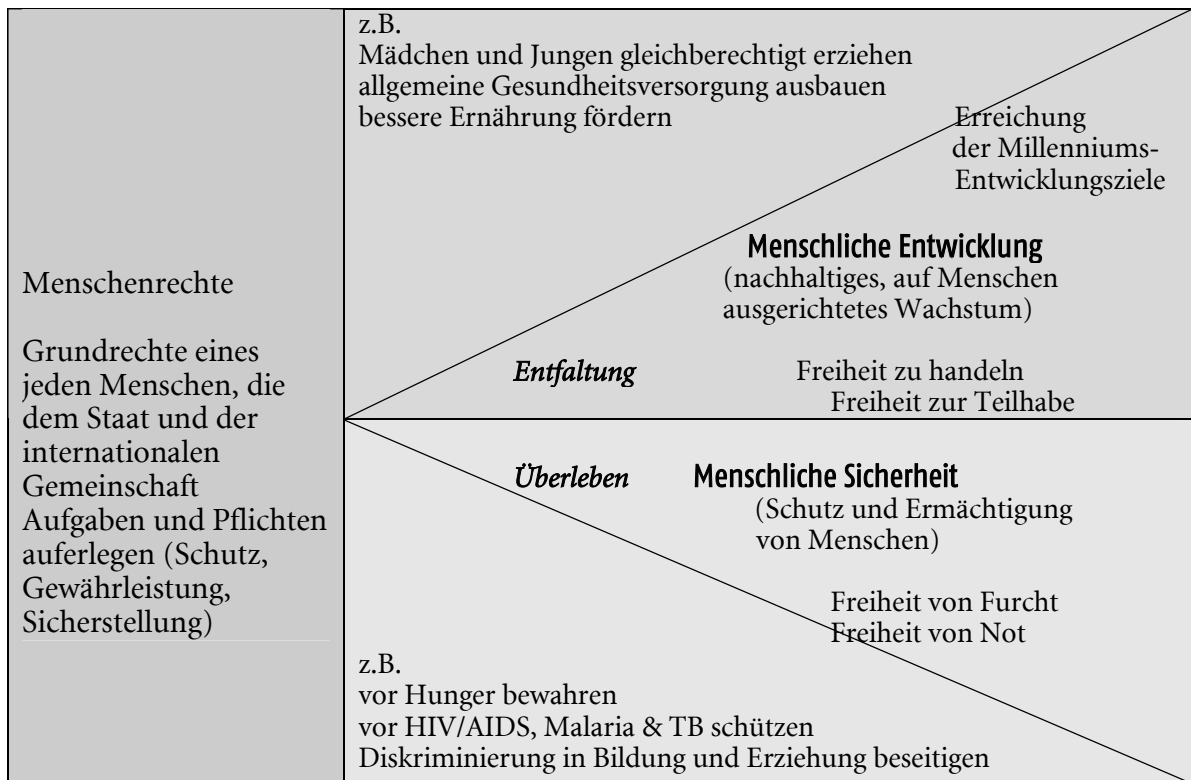
Die Stärke des Begriffs ‚menschliche Sicherheit‘ liegt darin, dass er die gesamte Bandbreite der menschlichen Not berücksichtigt. Damit ist er umfassender als das Prinzip der ‚staatlichen Sicherheit‘, das beim Schutz des (National-)Staates für seine BürgerInnen ansetzt. Menschliche Sicherheit ist vom Primat der Menschenrechte geleitet und öffnet den Blick auf die Möglichkeit des Einzelnen, sich in seiner Umgebung ohne Furcht bewegen und sein Schicksal selbst bestimmen zu können.

Vor allem die APRODEV-Mitglieder, die mit der repressiven Ausgestaltung staatlicher ‚nationaler Sicherheit‘ in Ländern Lateinamerikas vertraut sind, begrüßen den Perspektivwechsel, den dieser Ansatz ermöglicht. Andere halten das Konzept menschlicher Sicherheit für die Festlegung von Strategien als weniger nützlich. Sie denken an Länder, in denen der Staat das Gewaltmonopol besitzt, aber so ausübt, dass die BürgerInnen menschliche Sicherheit nicht erfahren und auch nicht politisch durchsetzen können. Andere beobachten, wie Staatsmacht in vielen Gesellschaften zerfällt und Millionen von Menschen der Rechtlosigkeit ausliefert.

¹⁷ Amartya Sen, * 3. November 1933 in Shantiniketan, Indien, ist Professor der Wirtschaftswissenschaften an der Harvard University in Cambridge (Massachusetts). 1998 erhielt er den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften für seine Arbeiten zur Wohlfahrtsökonomie und zur Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Bahnbrechend sind seine Beiträge zur Interdependenz ökonomischer und individueller Freiheit (Demokratie), dem Zusammenhang zur Armutsbekämpfung und zur Theorie der Kollektiventscheidungen.

¹⁸ Commission on Human Security: *Human Security Now*, 2003, S. 8 [eigene Übersetzung].

¹⁹ Drèze, Jean und Amartya Sen: *Hunger And Public Action*, 1989



Christliche EZ-Organisationen setzen die Akzente in ihrer Arbeit anders. Wie Geraldine McDonald (CIDSE) in einem Workshop-Papier²⁰ anmerkt, basiert deren Arbeitsansatz auf der Option für die Armen und Machtlosen. Zeichen werden gesetzt, die auf eine gerechtere und friedlichere Welt hoffen lassen. Kirchliche Entwicklungszusammenarbeit orientiert sich nicht an einem Sicherheitsbegriff, der auf die Erhaltung und Bewahrung des Lebensstils der Menschen im Norden abzielt und Frieden in Krisenregionen ‚von oben‘ oder ‚von außen‘ herstellen will. Im Mittelpunkt steht vielmehr ein umfassendes Verständnis sozialer, wirtschaftlicher, politischer, ökologischer und rechtlicher Sicherheit, an der alle Menschen teilhaben und die allen Menschen nutzt. Ein faires Interessensgleichgewicht zu erreichen, ist eine politische Aufgabe, die grundsätzlich von den durch Konflikte gekennzeichneten Gesellschaften selbst erfüllt werden muss: Nachhaltiger Frieden kann nur ‚von unten‘ wachsen.

Frauen in einer unsicheren Welt

Jedes Sicherheitskonzept (auch das der menschlichen Sicherheit) ist unzureichend, wenn es nicht zwischen Art und Umfang der Unsicherheit von Männern und Frauen, Jungen und Alten differenziert. Um wessen Sicherheit geht es wann und wo?

Der von der Weltgesundheitsorganisation im Jahr 2002 veröffentlichte „Weltbericht Gewalt und Gesundheit“ schätzt, dass im Jahr 2000 knapp 1,7 Millionen Menschen eines gewaltsamen Todes starben. Nur in 18,6% der Fälle geschah dies durch kriegerische Gewalt. Selbst wenn die Zahl der Kriegsoffer zu niedrig angesetzt wäre,²¹ weist diese Statistik darauf hin, dass sich die Formen von Gewalt nicht nur in Kriegen manifestieren.

²⁰ APRODEV, CIDSE und Caritas Europa: Security and Development, dossier of an internal workshop, www.aprodev.net/devpol/secanddev.html

²¹ Im seinem Bericht an die UN-Vollversammlung 2005 hält der Generalsekretär fest, dass allein in der Demokratischen Republik Kongo seit 1997 3,8 Millionen Menschen getötet wurden.

Gewalt betrifft Männer und Frauen, Jung und Alt, Arme und Reiche in unterschiedlicher Weise. Die große Mehrheit der gewaltsamen Tode (91,1%) ist in Ländern mit niedrigem bis mittlerem Einkommen zu verzeichnen, weniger als 10% in Ländern mit hohem Einkommen. Fast die Hälfte der Frauen, die einem Mord zum Opfer fallen, werden durch ihren derzeitigen oder einen früheren Partner umgebracht. Damit ist das eigene Zuhause weltweit der gefährlichste Ort für Frauen.

Gewalt gegen Frauen und Kinder ist nicht nur ein eigenständiges Thema im Bereich der menschlichen Unsicherheit. Sie ist gleichzeitig auch Ausdruck anderer Formen der Dominanz. Die verbreitete Straffreiheit bei häuslicher Gewalt nährt eine Kultur der Bagatellisierung der Gewalt. Sie stärkt den Glauben, dass Gewalt siegt und Unterdrückung Erfolg hat, gleich ob in der Familie oder im Krieg. In Kriegen gelten Frauen als Symbol der Nation, die es zu verteidigen gilt. Die traditionelle Unterscheidung zwischen Kriegsteilnehmern und Zivilisten ist jedoch heute in vielen Auseinandersetzungen aufgehoben und immer häufiger werden Frauen und Kinder zu Opfern, oft gar zu erklärten Zielen inner-staatlicher Kriege.

Vergewaltigung und andere Formen sexueller Gewalt gegen Frauen und Mädchen und, in einigen Fällen, auch gegen Männer und Jungen sind zu einer Kriegswaffe geworden. Die Zunahme von sexueller und genderbezogener Gewalt und das Versagen, angemessenen Schutz zu gewähren, müssen zu einem zentralen Thema der internationalen Agenda werden. Dies forderte bereits die Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrats zu Frauen, Frieden und Sicherheit aus dem Jahr 2000.²²

Selbst die Entsendung von UN- und anderen Friedenstruppen, die mehrheitlich aus ungebundenen Männern bestehen, kann für Frauen und Kinder neue Sicherheitsprobleme aufwerfen und das Potenzial für Ausbeutung, Missbrauch, Prostitution und still-schweigende Duldung von bzw. Beteiligung am Menschenhandel erhöhen. Friedenserhaltende Maßnahmen müssen die Gender-Perspektive berücksichtigen. Die Zahl weiblicher Mitglieder in Friedenstruppen sollte erhöht, ein angemessenes gendersensitives Training durchgeführt und ein klarer sexueller Verhaltenskodex für das entsandte Personal eingeführt werden.²³

Kinder leiden besonders unter fehlender Sicherheit, Armut, Vertreibung, Trennung von der Familie. Unzureichende Rechte bergen die Gefahr der Ausbeutung und des Missbrauchs. In Kriegen laufen Kinder Gefahr, als Soldaten zwangsrekrutiert zu werden. Schätzungsweise 300.000 Kinder unter 18 Jahren dienen weltweit in nationalen Milizen, bewaffneten Oppositionsgruppen und manchmal auch in Regierungsarmeen. Mehrheitlich handelt es sich bei Kindersoldaten um Jungen; es ist jedoch auch eine wachsende Anzahl von Mädchen zu beobachten.²⁴ Den Kindersoldaten wird schwerer Schaden und großes Leid zugefügt. Im Kampf drohen ihnen Verstümmelung oder Tod. Sexuell versklavte Mädchen haben ein erhöhtes Risiko, an HIV/AIDS oder anderen Geschlechtskrankheiten zu erkranken. Hinzu kommen die langfristigen emotionalen und sozialen Folgeschäden für Kinder, die von klein auf als Augenzeugen oder Akteure Gewalttaten ausgesetzt sind.

Eine bedeutende Rolle spielt in diesem Kontext, dass die Unterdrückung von Frauen oft mit Traditionen begründet oder gar legitimiert wird. Interventionen externer Akteure in Krisen- oder Nachkriegsregionen müssen daher die kulturellen Faktoren und deren Folgen für den sozialen Status von Männern, Frauen und Kindern berücksichtigen. Auch sozioökonomische Faktoren sind zu beachten. So werden z.B. die Folgen der

²² Bericht des UN-Generalsekretärs; S/2004/814 vom 13.10.2004

²³ siehe 'Gender Resource Package for Peacekeeping Operations'; www.un.org/depts/dpko/lessons/

²⁴ Save the Children: The State Of The World's Mothers (2002); Keairns, Yvonne E.: The Voices of Girl Child Soldiers (2002); Singer, P.W.: Children at War (2005)

Arbeitslosigkeit für junge Männer als „explosive Kombination von Jugendarmut, Zugang zu Kleinwaffen und Identitätsverlust“ beschrieben. „Männliche Identität (konstruiert sich) durch Gewalthandlungen, die ein Gefühl der Überlegenheit und Souveränität verleihen. Die verlorene Position im Produktionsprozess wird durch die Teilnahme an der gesellschaftlichen Gewaltproduktion ersetzt.“²⁵

Um die Sicherheit von Männern, Frauen und Kindern zu fördern,

- muss Gewalt gegen Frauen, gleich ob sie im häuslichen oder öffentlichen Bereich stattfindet, durch legislative und politische Reformen eingedämmt und dabei auch auf die Unterstützung des öffentlichen Bildungssystem gesetzt werden,
- müssen die männliche Dominanz im Sicherheitssektor (,militarisierte Männlichkeit') und die Verantwortung der Männer für die Billigung und Ausbreitung von Gewalt gegen Frauen als Problem wahrgenommen und Maßnahmen dagegen ergriffen werden,
- muss die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Entscheidungsfindung unterstützt werden. Dazu sind bei Friedensverhandlungen maßgebliche Positionen mit Frauen zu besetzen, Frauen für Sicherheitsinstitutionen (einschließlich Friedenstruppen) zu rekrutieren und in diesen zu fördern. Zudem müssen Frauenfriedensbewegungen konsultiert und Verletzungen der Menschenrechte von Frauen und Kindern in Konflikten unterbunden werden.²⁶
- muss die internationale Gemeinschaft die vorhandenen Instrumente, insbesondere die Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrats, intensiver nutzen und neue, besser geeignete Instrumente zur Umsetzung ihrer Ziele entwickeln,²⁷
- muss dem Einsatz von Kindersoldaten über rechtliche Reformen Einhalt geboten werden.

²⁵ Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungs-Organisationen (VENRO): Armutsbekämpfung und Krisenprävention: Wie lässt sich Armutsbekämpfung konflikt sensitiv gestalten? (2003)

²⁶ Ein gelungenes Beispiel ist der Einfluss von Frauen beim Entwurf des Mandats für Polizei und Militär in Südafrika. Dort nahmen Polizei- und Militäreinheiten an Gender-Trainings teil und der Anteil von Frauen in südafrikanischen Peacekeeping Forces wurde erhöht, um das Vertrauen der örtlichen Bevölkerung zu gewinnen.

²⁷ Vgl. Rein, Elisabeth und Ellen Johnson Sirleaf: Women, War, Peace - The independent experts' assessment (2002; UNIFEM)

Der politische Rahmen in der Europäischen Union

Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)

In den vergangenen fünfzehn Jahren ist in der Europäischen Union die außenpolitische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern parallel zum Wandel der globalen Sicherheitslage ausgebaut und vertieft worden. Laut Verfassungsvertrag besteht die Außenpolitik der EU aus drei ‚gemeinschaftlichen‘ Bereichen - dem Außenhandel, der Entwicklungs- und wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der humanitären Hilfe - sowie aus zwei ‚zwischenstaatlichen‘ Bereichen: der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).²⁸ In den Verfassungsentwurf wurde eine Bestimmung des Amsterdamer Vertrags von 1997 übernommen, nach der die Ausrichtung der Außenpolitik aller Mitgliedsstaaten einheitlich sein soll.

Ein wesentlicher Schritt hierzu wäre die Verschmelzung der bisher getrennten Ämter des Generalsekretärs des Rates der EU und Hohen Vertreters für die GASP und des EU-Kommissars für Außenbeziehungen zum neuen Posten des Außenministers der Europäischen Union. Trotz konstitutioneller Trennung würden die auswärtigen Beziehungen der Kommission (einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit) in der Person des Außenministers vereint und in den Rahmen der GASP fallen. Der Außenminister, der sowohl Vorsitzender des Rats der Außenminister als auch Vizepräsident der Kommission wäre, hätte damit eine so genannte ‚Doppelhut‘-Funktion.

Die Schaffung des Amtes des EU-Außenministers ist als eine dynamische Fortschreibung der Entwicklung der EU-Außenpolitik in den vergangenen Jahren anzusehen. Die Europäische Verteidigungsagentur, die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), die neue Beziehung der EU zur NATO, die europäische Planungszentrale und die ersten GSVP-Missionen entstanden alle in den Jahren 2003 und 2004. Der derzeitige Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, spricht von einer ‚integrierenden‘ Entwicklung. Im Juni 2003 teilte er dem Rat mit, dass „europäische Entwicklungshilfeprogramme, das militärische und zivile Potential der Mitgliedsstaaten und andere Instrumente wie der Europäische Entwicklungsfonds [...] unsere eigene Sicherheit und die von Drittstaaten beeinflussen können.“

Diese Integrationsvorstellung findet sich auch in der im Dezember 2003 vereinbarten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS)²⁹ wieder. In der EU ist sie von manchen als ganzheitliches Verständnis von Sicherheit und als Antwort auf die als unilateral empfundene US-Sicherheitsstrategie begrüßt worden: „Kein Land ist in der Lage, die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen. Keine dieser Bedrohungen ist rein militärischer Natur und kann auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden. Jede dieser Bedrohungen verlangt eine Kombination von Instrumenten.“

Die Eröffnungsworte der ESS („nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen“) dienen zweifelsohne dazu, die EU-BürgerInnen in Sicherheit zu wiegen. Könnte es jedoch sein, dass hier auch die Unwilligkeit durchscheint, eine uneingeschränkte Verpflichtung zur globalen Gerechtigkeit zu übernehmen, die letzten Endes die einzige

²⁸ Für die ‚zwischenstaatlichen‘ Aufgaben sind nicht die Europäische Kommission oder das Europaparlament zuständig, sondern die Mitgliedsstaaten, die im Rat normalerweise einstimmig handeln.

²⁹ Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, 8. Dezember 2003

Grundlage für eine nachhaltige globale Sicherheit darstellt? Für manche VertreterInnen von APRODEV gründet sich die Europäische Sicherheitsstrategie daher auf das Privileg der mächtigen EU, die Bedrohung der Sicherheit selbst zu definieren. Die ESS verkennt ihrer Ansicht nach damit, dass eine grundsätzliche Neuausrichtung der gemeinsamen EU-Politik notwendig wäre.

Zentrale Elemente der Europäischen Sicherheitsstrategie

„Nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen.“

Gründe für Unsicherheit:

Fast 3 Milliarden Menschen, d.h. die Hälfte der Weltbevölkerung, verfügt über weniger als zwei Euro am Tag.

Seit 1990 haben Kriege fast vier Millionen Menschenleben gefordert.

Jährlich sterben 45 Millionen Menschen an Hunger und Unterernährung.

Hauptbedrohungen für Europa:

Terror,

Verbreitung von Massenvernichtungswaffen,

Regionale Konflikte,

Zerfall von Staaten und

Organisierte Kriminalität (Handel mit Frauen, illegalen Einwanderern, Drogen, Waffen, Privatisierung der Gewalt).

Strategische Ziele:

Abwehr von Bedrohungen: Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen. Die neuen Bedrohungen sind dynamischer Art. Konflikten und Bedrohungen kann nicht früh genug vorgebeugt werden.

Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft: Die Integration der beitretenden Staaten erhöht zwar unsere Sicherheit, bringt die EU aber in die Nähe von Krisengebieten. Wir müssen darauf hin arbeiten, dass östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen wir enge, kooperative Beziehungen pflegen können. Es liegt nicht in unserem Interesse, durch die Erweiterung Europas neue Trennungslinien entstehen zu lassen.

Eine Weltordnung auf Grundlage eines kraftvollen Multilateralismus.

Notwendigkeiten:

aktiver werden,

handlungsfähiger werden,

kohärenter werden: In einer Krise ist eine einheitliche Führungsstruktur durch nichts zu ersetzen. „Bei nahezu allen größeren militärischen Einsätzen ist auf militärische Effizienz ziviles Chaos gefolgt. Wir brauchen eine verstärkte Anstrengung, damit alle notwendigen zivilen Mittel in und nach Konflikten zum Tragen kommen.“

Zusammenarbeit mit Partnern: Die transatlantischen Beziehungen und die Beziehungen zur UN sind unersetzlich.

Nur drei Monate nach der Verabschiedung der ESS erlebte Westeuropa mit den Bombenanschlägen von Madrid seinen bislang verheerendsten terroristischen Angriff. Danach wurden Maßnahmen für eine engere Abstimmung der inneren Sicherheit beschleunigt, und der Rat gab eine Erklärung zur Terrorismusbekämpfung ab.³⁰ Darin wird erwähnt, dass der politische Dialog und die Entwicklungszusammenarbeit mit Drittstaaten zu Zwecken der Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden sollen:

- „Ausrichtung der Maßnahmen der EU im Bereich der auswärtigen Beziehungen auf prioritäre Drittländer, in denen die Kapazitäten bzw. die Bereitschaft zur Terrorismusbekämpfung gestärkt werden müssen.“

³⁰ Europäischer Rat: Erklärung zur Bekämpfung des Terrorismus (Schlusserklärung von Brüssel), 2004

- „Aufnahme wirksamer Klauseln über die Terrorismusbekämpfung in allen Vereinbarungen mit Drittländern.“
- „[...] effizienter Einsatz der EZ-Programme zur Behebung von Faktoren, die zur Unterstützung des Terrorismus beitragen, insbesondere durch die Förderung der verantwortungsvollen Staatsführung und der Rechtsstaatlichkeit.“
- „Die Europäische Union wird das Engagement der Länder für die Terrorismusbekämpfung regelmäßig analysieren und bewerten. Dieser Faktor wird die Beziehungen der EU zu ihnen beeinflussen.“

Die Ausgestaltung der zukünftigen Sicherheit in der EU macht sich stark an der Weiterentwicklung ihrer militärischen Kapazität fest. Die EU-Länder verfügen zwar insgesamt über eine Truppenstärke von 1,8 Mio. Menschen; die Verteidigungsausgaben belaufen sich auf jährlich 180 Mrd. Euro. Laut der 1999 auf dem Gipfeltreffen von Helsinki verabschiedeten GSVP sollen zusätzlich schnelle Eingreiftruppen aufgestellt werden: Bis 2007 sollen diese mit einer Truppenstärke von 50.000 bis 60.000 SoldatInnen innerhalb von 60 Tagen und über einen Zeitraum von einem Jahr einsatzbereit sein. Der Verfassungsentwurf enthält die Verpflichtung, außerdem bis zu 5.000 Polizeibeamte, sonstige „Ordnungskräfte“, ziviles Verwaltungspersonal und Zivilschutzbeamte bereitzustellen. Der Rat für allgemeine und auswärtige Angelegenheiten³¹ betont die Notwendigkeit, die „Einheitlichkeit des Zwecks und die Kohärenz der Instrumente im Krisenmanagement der EU“ sicherzustellen.

Die 2004 eingerichtete Europäische Verteidigungsagentur (EDA) wird vom Berichterstatter des Europaparlaments zur Sicherheitsstrategie als Beitrag zur Technologieförderung und zur ‚Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes‘ betrachtet. Diese Zielformulierung ist nur schwerlich als kohärent zu folgender Kommissionsmitteilung zu betrachten³²: „Die EU stärkt die Kontrolle ihrer Waffenexporte, um zu vermeiden, dass in der EU hergestellte Waffen gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden oder bestehende Spannungen oder Konflikte in Entwicklungsländern verstärken.“³³

Das Thema Krisenprävention steht seit langem auf der Agenda der Kommission und des (ehemaligen) Rates der Entwicklungsminister. Der Rat für allgemeine und auswärtige Angelegenheiten hat sich im November 2003 darauf verständigt, dass die EU der Analyse von Konfliktursachen Priorität einräumen und friedenschaffende Strategien entwickeln soll. Diese Strategien sollen Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung miteinander verbinden und dem Kriterium der guten Regierungsführung angemessene Beachtung schenken. Ein EU-Mitgliedsstaat merkt dazu folgendes an: „Die EU muss das Programm von Göteborg zur Vorbeugung gewaltsamer Konflikte wieder aufleben lassen. Darin ist ein Aktionsplan für die EU und ihre Mitgliedsstaaten enthalten, der verbesserte Frühwarnsysteme und umfassende Planungsinstrumente für solche Länder vorsieht, in denen erhebliche Konfliktgefahr besteht. Diese Pläne sollten sich auf alle Politikbereiche der EU beziehen, die zur Erhöhung oder Reduzierung von Konfliktrisiken beitragen können, einschließlich der Handels- und Umweltpolitik.“³⁴

³¹ General Affairs and External Relations-Council (GAER), Versammlung vom 17. November 2003

³² Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des EP, Berichtsentwurf zur Europäischen Sicherheitsstrategie, Dezember 2004

³³ Europäische Kommission: Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung: Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele, 2005

³⁴ Department for International Development (DFID): Fighting Poverty To Build A Safer World: a strategy for security and development; März 2005 [eigene Übersetzung]

Die Doktrin der menschlichen Sicherheit für Europa

Das UNDP-Konzept der ‚menschlichen Sicherheit‘ wurde im Bericht der Studiengruppe Barcelona zum Sicherheitspotential Europas modifiziert (*Human Security Doctrine*).³⁵ Mary Kaldor, die Leiterin der Studiengruppe, vertritt darin folgende Auffassung: Die Antwort auf die Frage, ob die EU-Sicherheitspolitik gut oder schlecht für ‚Entwicklung‘ sei, hänge vom zukünftigen Politikverständnis der EU ab, d.h. davon, ob sie eine defensive Ausrichtung nach US-Vorbild anstrebe oder einen Beitrag zur globalen Sicherheit leisten wolle.³⁶ Kern ihrer Argumentation ist, dass es derzeit ‚zwei EU-Ansätze‘ gebe, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen: zum einen ‚Europa als Friedensprojekt‘, zum anderen ‚Europa als Supermacht im Aufbau‘.

Die aktuellen Entwicklungen in der GASP lassen eher auf das Entstehen einer Supermacht schließen. Aber die EU hat - laut Kaldor - noch die Chance, sich als ‚Förderer internationaler Normen‘ zu profilieren, indem sie durch multilaterale oder UN-Kanäle zur globalen Sicherheit beiträgt und völkerrechtlichen Regeln folgt. „Ob die Sicherheitspolitik der EU die Entwicklungspolitik weiter beeinträchtigen und behindern wird oder ob das wieder erstarkte Interesse an Sicherheit zur Erreichung von Entwicklungszielen beitragen wird, hängt ganz wesentlich von dem Sicherheitskonzept ab, für das sich die EU entscheiden wird.“ Nichtsdestotrotz schlägt dieser ‚multilateral orientierte‘ Bericht auch vor, Kriterien zu entwickeln, die „(der EU) einen Weg zu (militärischen) Interventionen ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrats eröffnen.“

Sieben Grundsätze für ein Konzept der menschlichen Sicherheit für Europa

(Studiengruppe Barcelona und Kaldor & Glasius)

Primat der Menschenrechte: Unterscheidung zwischen menschlicher Sicherheit und Sicherheitskonzepten, die beim Staat ansetzen

Legitimität politischer Autorität

Multilateralismus: Verpflichtung auf allgemeine Regeln und Normen und gegenüber internationalen Institutionen

„Bottom-up“-Ansatz: Anwendung von Konzepten wie *Partnerschaft, local ownership, Partizipation, Rolle von Frauengruppen in Entwicklung* im Hinblick auf Sicherheit. Bereitschaft, Konzepte und praktische Erfahrungen der Zivilgesellschaft zu übernehmen

Regionale Orientierung

Anwendung von Rechtsinstrumenten: Rechtsstaatlichkeit

Angemessene Gewaltanwendung

³⁵ Europäische Union: A Human Security Doctrine For Europe. The Barcelona report of the study group on Europe's security capabilities, September 2004

³⁶ Kaldor, Mary und Marlies Glasius: EU security architecture in relation to security and development, ohne Datum [Zitate hier und im Folgenden: eigene Übersetzung]

Vorschläge für ein Konzept der menschlichen Sicherheit für Europa

(Studiengruppe Barcelona und Kaldor & Glasius)

Erweiterte politische und rechtliche Präsenz der EU vor Ort über den neuen External Action Service, EU-Monitoring-Missionen, Law Shops und BürgerInnenbeauftragte

Human Security Response Force mit einer Stärke von 15.000 Personen (davon ein Drittel Zivilisten) als ständiger Beitrag zu UN-Operationen. Diese Einheiten werden dem EU-Außenminister unterstellt. Ein Drittel der Truppe befindet sich in ständiger Einsatzbereitschaft, der Rest bei Übungen oder im Urlaub. Unterstützt werden diese hauptberuflich tätigen Fachkräfte durch ein Freiwilligen-Corps für menschliche Sicherheit.

Förderung eines multilateralen Rechtsrahmens für internationale Missionen im Bereich der menschlichen Sicherheit

Kaldor und Glasius kommen zu dem Schluss, dass „es für die an Entwicklungspolitik Interessierten (*development community*) am besten wäre, die Idee der Kohärenz aufzunehmen und zu versuchen, die Sicherheitsagenda in Richtung des Konzeptes der menschlichen Sicherheit zu beeinflussen.“ Sie fordern eine Erhöhung der Ausgaben für zivile Maßnahmen und deren Finanzierung über das GASP-Budget. Auf lange Sicht sollten die Mitgliedsstaaten einen Teil ihres Verteidigungshaushaltes für die GASP bereitstellen.

Eine Finanzierung ziviler Aktivitäten im Rahmen der GASP hätte Auswirkungen auf Kommando- und Kontrollstrukturen. Es mag logisch erscheinen, Polizei-, Justiz-, Verwaltungs- und Zivilschutzpersonal unter das Kommando der GASP zu stellen. Ein solches Mandat darf jedoch nicht auf Fachkräfte ausgedehnt werden, die in der humanitären Hilfe tätig sind. Diese sollten, wie zuvor beschrieben und vom Roten Kreuz und den UN anerkannt, einer zivilen Leitung unterstehen. Damit wäre der Begriff *Human Security Response Force* enger eingegrenzt.

Während viele APRODEV-Mitglieder das breite, von den UN vertretene „Konzept der menschlichen Sicherheit“ akzeptieren, war die Reaktion auf die oben skizzierte europäische „Doktrin menschlicher Sicherheit“ bei dem Workshop von APRODEV, CIDSE und Caritas kritischer: Es diene den kurzfristigen Interessen der EU und blende Reformen in Politikbereichen wie Handel, Landwirtschaft und Außenbeziehungen aus, mit denen menschliche Sicherheit bereits jetzt gefördert werden könnte.³⁷ Es wurden Beispiele für eine Reihe von Politikfeldern genannt, bei denen Reformen innerhalb der EU die Unsicherheit verletzlicher Bevölkerungsgruppen im Süden senken könnte, z.B.

- der Einfluss der Handelspolitik auf die globale Ernährungssicherheit,
- die Auswirkungen der Industriepolitik auf die Verbreitung von Kleinwaffen,³⁸
- die Folgen der Wirtschaftspolitik für die Bereitstellung anti-retroviraler HIV/AIDS-Medikamente und
- die Auswirkungen der Währungspolitik auf die wirtschaftliche Sicherheit der Armen.

Die EU müsse dazu bereit sein, im Interesse einer globalen menschlichen Sicherheit umfangreiche Zugeständnisse zu machen und ihre Politik zu verändern. Dies wäre die Art von Kohärenz, die von APRODEV seit langem befürwortet wird.³⁹ Die interviewten APRODEV-Mitarbeitenden machten deutlich, dass ihr Anliegen die Sicherheit der Weltgesellschaft und nicht nur die der EU-BürgerInnen sei.

³⁷ Vgl. McDonald, Geraldine in APRODEV, CIDSE und Caritas Europa: Security and development, Dossier eines internen Workshops, 4. November 2004

³⁸ Kaldor und Glasius kommentieren wie folgt: „Allzu häufig werden Waffen aus Europa exportiert, während die Außenminister und Stellen für wirtschaftliche Zusammenarbeit noch eine Agenda der Sicherheitssektorreform verfolgen.“ [eigene Übersetzung]

³⁹ Vgl. Madeley, John: Brussels' Blind Spot (2000), www.aprodev.net/devpol.html

Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede verschiedener Sicherheitskonzepte (der Strategie der nationalen Sicherheit der USA, der Europäischen Sicherheitsstrategie der EU, der von der Barcelona-Studiengruppe vorgestellten Doktrin der menschlichen Sicherheit für Europa und in christlichen Entwicklungsorganisationen anzutreffenden Ansätze zur menschlichen Sicherheit) werden in der auf der folgenden Seite abgebildeten Tabelle - in stark vereinfachter Form- zusammengefasst. Die Grenzen sind fließend, z.B. umfasst der EU-Ansatz Elemente der zweiten und dritten Spalte, und einige APRODEV-Mitglieder können sich sicher sowohl in der dritten als auch in der vierten Spalte wiederfinden.

Sicherheitskonzepte im Vergleich (vereinfachte schematische Darstellung)

	US-Strategie der nationalen Sicherheit	EU-Sicherheitsstrategie	Doktrin der menschlichen Sicherheit für Europa	menschliche Sicherheit im Ansatz kirchlicher Entwicklungsorganisationen
Schwerpunkt	eigene Nation	europäische Verteidigung	weltweite Verteidigung des Individuums	bedürftige Menschen
Ausgangspunkt	11. September 2001	Ende Ost-West-Konflikt; 11. September; Bombenanschläge Madrid	EU als Friedensprojekt	Evangelium
Ziel	nationale Sicherheit	politischer Einfluss	globale Sicherheit	globale Gerechtigkeit und Versöhnung
Rolle in der Welt	Verbreitung von Freiheit	Supermacht im Aufbau	EU als Vorkämpfer für internationale Normen	vorrangige Option für die Armen
Sicherheits-sphäre	Verteidigung des amerikanischen Volkes und eigener Interessen im In- und Ausland	Notwendigkeit, ‚globaler Akteur‘ zu werden; Schwerpunkt auf ‚Nachbarschaft‘	Global	im Süden und im Norden, wobei der Norden Zugeständnisse für die Gerechtigkeit machen muss
Aktionsrahmen	unilateral, falls notwendig	wirkungsorientierter, regel-basierter Multilateralismus	multilateral, Unterstützung der UN	multilateral
Umgang mit Krisen	pro-aktiv, den Krisen zuvorkommend	präventives Handeln, frühzeitiges Erkennen von Krisen	Krisen verhindern und Konflikte bearbeiten	Unsicherheit ‚außerhalb von Krisen‘, Vermeidung von Krisen durch strukturelle Veränderung der Weltwirtschaft
Ziele	Abwendung von Terrorismus und Bedrohung der Souveränität	Abwehr von Terrorismus, Massenvernichtungswaffen	Menschliche Sicherheit, nachhaltige Entwicklung	globale Gerechtigkeit
Instrumente	Koalition der Willigen unter Führung der USA	einsatzbereite und untereinander abgestimmte EU-Streitkräfte, Kampftruppen	zivile und militärische Einsatztruppe für menschliche Sicherheit	Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
Einstellung zu Waffen	Aufhalten der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen	Einschränkung von Massenvernichtungswaffen; Harmonisierung des Beschaffungswesens (EDA)	nukleare Abrüstung in Europa	Beschränkung des internationalen Waffenhandels
Verhältnis zur Entwicklungspolitik	Hilfe zugunsten befreundeter Staaten	Sicherheit ist Voraussetzung für Entwicklung	Entwicklung profitiert von Doktrin menschlicher Sicherheit	andere Politikbereiche mit Entwicklungspolitik in Übereinstimmung bringen

Gemeinsame Erklärung zur Entwicklungspolitik

Die Erklärung zur Entwicklungspolitik, die im November 2000 vom Rat und der Kommission abgegeben wurde, steht in 2005 zur Überprüfung an. Ihr wichtigster Grundsatz lautet bisher: „Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft fußt auf dem Grundsatz einer nachhaltigen, gerechten und partizipatorischen, menschlichen und sozialen Entwicklung [...] Ihr wichtigstes Ziel ist eine Minderung und, soweit möglich, Überwindung der Armut.“

Erfreulicherweise ist dieser Grundsatz auch im EU-Verfassungsentwurf (Artikel III-316) verankert. Kommissionspräsident Barroso hat zudem in seinen strategischen Zielen für 2005-2009 zu erkennen gegeben, dass die Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele das Leitziel der Entwicklungspolitik der Union sein müsse.

Die MDG könnten also die Debatte in der EU über die Fortschreibung der Gemeinsamen Erklärung zur Entwicklungspolitik entscheidend bestimmen. Was ist bisher geschehen? Die Kommission hat den Prozess zur Überarbeitung der Erklärung eingeleitet und im Januar 2005, nach Abschluss des Konsultationszeitraums, ein Konsultationspapier und einen Neuentwurf veröffentlicht. Danach sind Sicherheit und Entwicklung komplementäre Faktoren und so in der neuen Policy zu berücksichtigen.

APRODEV hat die Position vertreten, dass Entwicklungszusammenarbeit durch ihre Auswirkungen auf grundlegende Ursachen von Konflikten - dazu gehören Armut und Ungleichheit - einen Beitrag zur Sicherheit leisten kann. Dies gilt jedoch nur, wenn die spezifischen Ziele der Entwicklungspolitik respektiert werden. Entwicklung und Menschenrechte sollten als eigenständige Ziele und nicht als Instrument oder Mittel zum Erreichen anderer Ziele der EU-Außenpolitik verstanden werden.

Die Auffassung des EU-Konsultationspapiers, Entwicklungspolitik zum ‚bevorzugten Instrument der Bewältigung der Globalisierung‘ zu machen, bedient sich des Bildes der Nutzung für andere Zwecke. Das Papier geht zwar nicht darauf ein, ob die wirtschaftliche Globalisierung auch Ursache weltweiter Unsicherheit ist, betont aber: „Es muss vermieden werden, dass die politische Konditionierung von Hilfe und finanzielle Ressourcen, die für Entwicklung vorgesehen sind, zunehmend für andere Interessen eingespannt werden – selbst wenn es sich um legitime Sicherheitsüberlegungen handelt. Die Interaktion verschiedener Politikbereiche muss vielmehr dazu beitragen, die ODA-Ausgaben als solche abzusichern und diese auf die große Aufgabe der weltweiten Minderung der Armut und der nachhaltigen Entwicklung zu konzentrieren.“⁴⁰

Für die Mittel der EU zur Überwindung der Armut in Entwicklungsländern ist ein eigenständiger Kanal erforderlich, der als solcher Bestandteil der neuen Erklärung zur EU-Entwicklungspolitik werden sollte.

⁴⁰ Eigene Übersetzung

Instrumente der EU-Politikgestaltung

Konditionalität in zwischenstaatlichen Abkommen zur Entwicklungshilfe

Nach den Bombenanschlägen von Madrid wurden, wie bereits erwähnt, die Abkommen zur Entwicklungszusammenarbeit und zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit von der Bereitschaft zur Kooperation in Sicherheitsfragen abhängig gemacht. Erstmals angewandt wurde dieses Vorgehen im Februar 2005 anlässlich der turnusgemäßen Überarbeitung des Cotonou-Abkommens mit den 78 AKP-Staaten (AKP: Afrika, Karibik, Pazifik). Dabei wurde vereinbart, den Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als wesentlichen Bestandteil in das Abkommen aufzunehmen. Die EU verpflichtete sich, für diesen Zweck über den Europäischen Entwicklungsfonds hinaus zusätzliche Mittel bereitzustellen. Einigkeit herrschte auch bei der Bekämpfung des Terrorismus und ein entsprechender Paragraph zur Zusammenarbeit wurde im Cotonou-Abkommen eingefügt.

Diese Betonung einer ‚Sicherheitskonditionalität‘ rief unter den Gesprächspartnern bei APRODEV keine starke Reaktion hervor. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass das neue Abkommen keine größere Umwidmung von EZ-Mitteln oder -Maßnahmen gegenüber dem ursprünglichen Zweck des Vertrags beinhaltet. Da sie jedoch der Verwendung von Entwicklungsgeldern für Sicherheitszwecke Tür und Tor öffnen kann, muss in Zukunft genauer beobachtet werden, wofür Mittel ausgegeben werden.

Würde man die Frage allerdings anders stellen - „Soll den Armen EZ-Hilfe der EU verweigert werden, wenn ihre Regierungen sich der Terrorismusbekämpfung nicht anschließen?“ - würden die APRODEV-Mitglieder mit ‚nein‘ antworten. CIDSE (der Verband katholischer Entwicklungsorganisationen) hält eine Konditionalisierung von Entwicklungshilfe nur dann für vertretbar, wenn die Zivilgesellschaft an der Festlegung der Kriterien intensiv beteiligt ist.

Die britische Regierung hat vor kurzem Bedingungen für Konditionalität definiert, bei denen Sicherheitsabwägungen und die Verwendung von Entwicklungsbudgets zur Minderung der Armut voneinander getrennt werden:

Was ist ‚zulässige Konditionalität‘?

„Um Sicherheit *und* Entwicklung zu erreichen, müssen die Ressourcen der Entwicklungszusammenarbeit auf die Millenniums-Entwicklungsziele konzentriert werden. Der internationale Konsens, die Entwicklungszusammenarbeit für den Kampf gegen Armut zu nutzen, sollte nicht aufs Spiel gesetzt werden, um die dafür vorhandenen Mittel zur Bekämpfung spektakulärer Bedrohungen – wie durch Terror oder Massenvernichtungswaffen - einzusetzen. Diese Gefahren bedrohen Arm und Reich gleichermaßen und müssen natürlich dringend angegangen werden. Der besondere Beitrag der Entwicklungshilfe besteht jedoch in der Bekämpfung der langfristigen, tieferen Ursachen globaler Unsicherheit, die mit Armut und Ungleichheit einhergehen.

Bilaterale und multilaterale Organisationen wie die EU und die UN sollten ihre Entwicklungsbudgets zur Finanzierung von Aktivitäten einsetzen, die nach international anerkannten Kriterien als *offizielle Entwicklungshilfe* (ODA) gelten. Diese Budgets sollten nicht in Programme technischer Unterstützung für kurzfristige globale oder nationale Sicherheitsziele umgeleitet werden.

Entwicklungsprogramme sollten daran gemessen werden, welchen Beitrag sie zur Minderung der Armut leisten, und nicht an ihrem Beitrag zur Umsetzung globaler Sicherheitsziele. Die Umstände, unter denen [wir] eine Reduzierung oder Aussetzung der Entwicklungszusammenarbeit in Betracht ziehen könnten, sind

- wenn ein Staat sich signifikant von den Zielen der Armutsminderung oder den Zielvereinbarungen eines bestimmten Vorhabens entfernt, indem er z. B. seine Militärausgaben über ein nicht zu rechtfertigendes Maß hinaus erhöht oder entscheidend vom vereinbarten Programm zur Armutsbekämpfung abweicht,
- wenn ein Staat sich schwerer Verstöße gegen die Menschenrechte oder andere internationale Verpflichtungen schuldig macht,
- wenn die Mittelverwaltung und die finanzielle Verantwortung der Partnerregierung so unzureichend sind, dass durch Schwächen in der Verwaltung und durch Korruption die Mittel missbräuchlich verwendet werden könnten.“

(Department for International Development [der britischen Regierung, a.d.Ü.] Fighting poverty to build a safer world: a strategy for security and development; März 2005, eigene Übersetzung)

Finanzielle Vorausschau 2007–2013

Bei den diesjährigen Verhandlungen über die künftigen Ausgaben der Union, die einer ‚Finanziellen Vorausschau‘ für die kommenden sieben Jahre dienen, nutzt die Kommission die Gelegenheit, um die inzwischen unüberschaubar gewordene Anzahl von Hilfebudgets zu verringern. Sie schlägt vor, die derzeitig 90 vorhandenen Finanzierungslinien (‚Instrumente‘) auf nur noch sechs zu reduzieren.

Auch wenn viel für die Vereinfachung des Budgets spricht, sehen die APRODEV-Mitglieder dabei doch zwei Probleme: Es herrscht große Unsicherheit bezüglich der Höhe der Anteile, die den einzelnen Ausgabenbereichen zugeteilt werden sollen. Unterschiedliche Zahlen (teils mit, teils ohne Verwaltungskostenanteile und Reservemittel) sind im Umlauf. Das Parlament hat alternative Zahlen- und Strukturierungsvorschläge unterbreitet, aber solange sich die Mitgliedsstaaten nicht über das Gesamtbudget der Union geeinigt haben, ist keine Klarheit über das zukünftige Entwicklungsbudget zu erlangen.

Sollte es bei den momentan vorgeschlagenen Parametern zur Beschreibung der Finanzierungsinstrumente bleiben, würde es für die Öffentlichkeit sehr schwer werden, die Ausgaben der EU zur Armutsminderung nachzuverfolgen. Aus den Plänen der Kommission und des Parlaments geht allerdings schon jetzt deutlich hervor, dass der Budgetanteil des umfangreichsten Instruments (das den Beitrag der EU zu den Millenniums-Entwicklungszielen beinhaltet) bis 2013 sinken wird, während der Anteil für sicherheitsorientierte Instrumente zunehmen soll.

Bei den sechs geplanten Instrumenten handelt es sich um

- das Instrument zur Heranführung evtl. künftiger EU-Mitglieder an die heutige EU (Pre-accession Instrument, PAI),
- das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI),
- das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit (Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument, DCECI),
- das Stabilitätsinstrument (Stability Instrument, SI),
- die humanitäre Hilfe (Humanitarian Aid) und
- die makrofinanzielle Hilfe (Macro-finance).

Das PAI wird für zwei Beitrittsländer (2007) und vier Kandidaten zur Verfügung stehen (westlicher Balkan und Türkei). Das ENPI wird für 17 Länder östlich und südlich der Union abrufbar sein, mit deren Beitritt nicht gerechnet wird, zu denen die Union jedoch

gutnachbarschaftliche Beziehungen anstrebt. Die Vorschläge der Kommission sehen folgende Mittelzuweisungen vor:⁴¹

Vorschlag der Kommission zur Verteilung der Mittel in Haushaltlinie 4 (in Mio. €)
(ohne Verwaltungskosten)

Instrument	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	gesamt	% in 2007	% in 2013	Anstieg
PAI	1400	1570	1636	1828	2080	2170	2235	12919	15	17	+60%
ENPI	1350	1450	1700	1850	2021	2255	2513	13139	15	19	+86%
DCECI	5170	5553	5820	6124	6273	6376	6490	41806	56	49	+26%
davon EEF		2988	3245	3528	3619	3635	3653	20668		27	
Stabilität	325	425	475	591	647	702	750	3915	3	6	+131%
davon EEF		100	100	100	100	100	100	600		1	
Humanit. Hilfe	825	890	900	910	920	930	940	6315	9	7	+14%
davon EEF		55	55	55	55	55	55	330		2	
Makrofinanz	110	140	156	170	182	190	193	1141	1	1	+75%
GASP	75	105	125	140	155	165	174	939	1	1	+132%
gesamt	9255	10133	10812	11613	12278	12788	13295	80174	100	100	+44%

Anmerkungen:

1. „Anstieg“ / rechte Spalte: absoluter Zuwachs (Mio. €) von 2007 bis 2013

2. Bei den Zahlen für das DCECI und das Stabilitätsinstrument wird davon ausgegangen, dass der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), der ein gesonderter Fünfjahresfonds aus Beiträgen der Mitgliedsstaaten ist, ab 2008 dem Kommissionsbudget zugeschlagen wird. (Ob es zu dieser vorgeschlagenen Integration tatsächlich kommen wird, erscheint jedoch politisch zunehmend als unwahrscheinlich.)

3. Der EEF-Anteil am Stabilitätsinstrument beinhaltet einen Betrag für die „Friedensunterstützende Einrichtung für Afrika“ (African Peace Facility).

In fast allen Bereichen ist ein jährlicher Zuwachs zu verzeichnen. Besonders stark ansteigen sollen die Mittel für Heranführungs- und Nachbarschaftsländer (meist Länder mittleren Einkommens) und für das Stabilitätsinstrument. Dies geht auf Kosten des Anteils der DCECI-Mittel, in denen die Hilfsleistungen für die meisten Länder mit niedrigem Einkommen enthalten sind. Der Anteil des DCECI würde damit innerhalb von sieben Jahren von 56% auf 49% zurückgehen.

Die geplanten Parameter für den Zuschnitt der Instrumente orientieren sich nicht an den DAC-Kriterien zur Anrechenbarkeit von Ausgaben als offizielle Entwicklungshilfe (ODA). Somit ist derzeit nicht nachvollziehbar, welcher Anteil des Haushalts tatsächlich zur Armutsminderung eingesetzt werden soll. Der Berichterstatter des Europaparlaments hat deshalb die Frage aufgeworfen, ob die Zuweisung von Hilfe in ‚konzentrischen Kreisen‘ (Mitgliedsstaaten, Heranführungs-, Nachbarschafts- und andere Länder) sinnvoller sei als eine Vergabe nach dem Pro-Kopf-Einkommen.

Mit den vorliegenden Vorschlägen kann beabsichtigt sein, der Aufgabe ‚Armutsminderung‘ einen bedeutsamen Teil der Mittel zu entziehen und für die Ziele ‚Nachbarschaft‘ und ‚Sicherheit‘ einzusetzen. Wie Kaldor und Glasius beobachten, räumt „diese Politik [...] den Sicherheitsbedenken europäischer Politiker erste Priorität ein, und zwar auf Kosten der Armutsminderung und der Linderung menschlicher Not.“ Wenn die EU es mit der langfristigen Entwicklung und den Millenniums-Entwicklungszielen ernst meint, muss der Anteil der DCECI-Mittel zumindest *proportional* zum Anstieg des Haushalts für Außenbeziehungen steigen und darf nicht, wie von Teilen der Kommission und des Parlaments beabsichtigt, zurückgefahren werden.

⁴¹ Europäische Kommission: Working Document Fiche No 37: Outstanding information Heading 4, Februar 2005

Das Instrument für Entwicklungs- und wirtschaftliche Zusammenarbeit (DCECI)

Das künftige DCECI wirft einige Fragen auf,⁴² da in nur einem Instrument verschiedene Ziele und geografische Aktionsradien vermischt sind. Grundlage des DCECI sind die Artikel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, die einerseits die Ziele der *Entwicklungszusammenarbeit* (179) beschreiben und andererseits die Aufgaben *wirtschaftlicher Zusammenarbeit* (181a). In die Zuständigkeit des DCECI fallen somit auf der einen Seite große Regionen, in denen die Kommission Entwicklungshilfe leistet (Afrika, Asien, Lateinamerika, Zentralasien und Mittlerer Osten), und daneben die wirtschaftliche Zusammenarbeit, die auch die Kooperation mit OECD-Ländern umfassen kann. Ob DCECI überhaupt zur Anwendung kommt, wird zudem im Ausschlussverfahren bestimmt: Es wird für Staaten genutzt, die nicht über das PAI oder das ENPI unterstützt werden.

Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass diese Haushaltlinie *vor* der Überarbeitung der EU-Erklärung zur Entwicklungspolitik entstanden ist. Sie spiegelt damit nicht den erklärten Grundsatz der Kommission wider, nach dem jedem Finanzinstrument eine Formulierung der ihm zugrunde liegenden Politik vorangehen muss.

Eine klare Abgrenzung von Vorhaben, die durch das DCECI einerseits und das Stabilitätsinstrument andererseits gefördert werden können, ist nicht vorhanden. Eindeutig geregelt ist jedoch, dass das DCECI zur Unterstützung der Polizei, der Justiz, bei Asyl- und Migrationsproblemen sowie zur Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung eingesetzt werden kann. Maßnahmen des Wiederaufbaus sowie für die Wiederansiedlung von Flüchtlingen können durch beide Instrumente unterstützt werden. Weniger klar ist hingegen, ob auch der Kampf gegen Menschen- und Drogenhandel, Verbrechen und Terrorismus sowie Maßnahmen für die nukleare Sicherheit mit dem DCECI finanziert werden können. Nachdem die Kommission solche Aktivitäten in einer ersten Ankündigung des Instruments noch als förderungswürdig bezeichnet hatte,⁴³ tauchen sie im Text des Entwurfs nicht mehr auf und finden sich nur noch als Beispiele im anliegenden ‚Finanzbogen zu Rechtsakten‘. Weil das Instrument auch Ausgaben in entwickelten Ländern unterstützen kann, steht die Hilfe für Arme theoretisch in Konkurrenz zur „Stärkung der wirtschaftlichen Präsenz der Europäischen Union auf dem Markt von Partnerländern“.

Im derzeitigen Entwurf zur finanziellen Rahmenplanung der EU für 2007-2013 leidet das DCECI darunter, dass

- ihm ein sinkender Anteil an den Hilfsfonds zugewiesen wird,
- er Aktionsbereiche enthält, die auch durch das Stabilitätsinstrument abgedeckt werden und
- wirtschaftliche Zusammenarbeit einbezogen ist, für die keine Armutskriterien gelten.

Das Instrument ist also eine Art Flickenteppich. Im Budget gibt es keinen geschützten Bereich, der ausschließlich für den Kampf gegen die Armut und deren Ursachen vorgesehen ist. Ein Instrument, das auf die Überwindung der Armut in Entwicklungsländern abzielt, sollte sich allein auf Artikel 179 gründen und in der Überwindung der Armut sein ausschließliches und übergeordnetes Ziel haben. Da Artikel

⁴² Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit (KOM(2004) 629 endgültig)

⁴³ Europäische Kommission: Finanzielle Vorausschau 2007-2013, Mitteilung vom 14. Juli 2004 (KOM (2004) 487 endgültig)

181a die Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit Nicht-Entwicklungsländern regelt, sollten die beiden Artikel nicht in einem einzigen Instrument verschmolzen werden.

Der DCECI-Vorschlag formuliert kein übergeordnetes Ziel. Obwohl die EU-Institutionen die Millenniums-Entwicklungsziele zum Kernstück der gemeinsamen Entwicklungspolitik ausgerufen haben, werden diese im DCECI-Vorschlag nicht explizit als Ziele aufgeführt und tauchen nur an einer einzigen, rechtlich unverbindlichen Stelle auf.

Das Stabilitätsinstrument

Trotz des geplanten exponentiellen Wachstums bleibt das absolute Finanzvolumen des neuen Stabilitätsinstruments⁴⁴ weit hinter dem des DCECI zurück. Es soll auf die Grundlagen des ‚erstmalig im Cotonou-Abkommen gewählten Ansatzes‘ und auf dem vorhandenen Krisenreaktionsmechanismus der Kommission aufbauen.

Die 2004 bewilligte Zuwendung für die ‚Friedensunterstützende Fazilität für Afrika‘ (African Peace Facility) in Höhe von 250 Millionen Euro war eine Reaktion auf die Bitte der Afrikanischen Union um Unterstützung. Mit diesen Geldern sollen die regionalen Kapazitäten der Friedenssicherung gestärkt werden. Der Generalsekretär der UN begrüßte diese Haltung der EU in seinem Bericht vor der Vollversammlung: „Beispielsweise bilden die Beschlüsse der EU, verfügbare Einsatzgruppen einzurichten, und der Afrikanischen Union, afrikanische Reservekapazitäten zu schaffen, eine äußerst wertvolle Ergänzung unserer eigenen Anstrengungen.“

Unumstritten war dieses Vorgehen nicht, denn schließlich wurde der Zuschuss dadurch gegenfinanziert, dass die EU-Mitgliedstaaten die Zuwendungen aus dem EEF für jeden afrikanischen Staat um 1,5% senkten. Dies war zunächst als einmalige Maßnahme gedacht, doch erlauben es die Rahmenbestimmungen des neuen Stabilitätsinstruments, diese Art von Unterstützung über das Budget der Kommission jederzeit zu wiederholen.

Der Krisenreaktionsmechanismus der Generaldirektion Auswärtige Beziehungen - nicht zu verwechseln mit der geplanten Schnellen Eingreiftruppe der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) - ist ein bereits vorhandenes Instrument zur Konfliktprävention und Krisenbewältigung. In Konfliktsituationen ermöglicht es eine schnelle Auszahlung von Hilfgeldern für Projekte mit einer Laufzeit von bis zu sechs Monaten. Sein Budget (27,5 Mio. Euro im Jahr 2003) wurde bisher vorwiegend für zivile Initiativen in Ländern wie Indonesien, den Philippinen und Pakistan eingesetzt. Dem gleichen Muster wie das künftige Stabilitätsinstrument der EU folgen auch die Stabilitätsfonds der dänischen und niederländischen Regierungen und der ‚globale‘ und der ‚afrikanische‘ Pool, mit denen die britischen Ministerien für Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik ihre friedenssichernden Maßnahmen koordinieren.

Wie die genannten nationalen Modelle soll auch das Stabilitätsinstrument sowohl Maßnahmen finanzieren, die als ODA statistisch anrechenbar sind, wie nicht als ODA zählende Aktivitäten.⁴⁵ Ziel des Instruments ist es, auf Krisen so zu reagieren, dass die Bedingungen für reguläre Hilfe (aus DCECI, ENPI oder PAI) wiederhergestellt werden. Zudem soll es in globalen oder Einzelstaaten-übergreifenden Konflikten sowie bei Bedrohungen durch die Verbreitung von Waffen oder anderen Technologien Zusammenarbeit ermöglichen. Beabsichtigt sind auch die Förderung der „Entwicklung von

⁴⁴ Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Stabilitätsinstruments, 29. September 2004 (KOM (2004) 630 endgültig)

⁴⁵ Erste Anzeichen sprechen dafür, dass die nach DAC nicht förderungswürdigen Aktionen der Friedenssicherung, nuklearen Sicherheit und Nichtverbreitung gestrichen werden könnten.

friedenssichernden und friedensunterstützenden Kapazitäten in Partnerschaft mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen“ und von „militärischer Überwachung und Friedenssicherung“ (friedens erzwingende Einsätze mit Mandat der UN).

Mit Ausnahme einiger Elemente (friedensunterstützende Operationen) handelt es sich um Maßnahmen, die gemäß DAC als offizielle Entwicklungshilfe gelten können. Geraldine McDonald (CIDSE) vermutet daher, dass in Zukunft ein Teil der bisherigen EU-Entwicklungshilfe in dieses neue Instrument umgeleitet wird, in dem von Überwindung der Armut dann allerdings keine Rede mehr ist.

Von der Förderung über das Stabilitätsinstrument ausgeschlossen sind: Waffen, Munition, wiederkehrende militärische Ausgaben und militärisches Kampftraining. Damit wäre eine direkte Finanzierung militärischer Aktionen der EU über dieses Instrument unzulässig.

Mit Hinweis auf Möglichkeiten der Beendigung der Not in Darfur oder in der Demokratischen Republik Kongo wurden GesprächspartnerInnen bei APRODEV um ihre Meinung zum Stabilitätsinstrument gebeten. Eine militärische Stabilisierung hielten alle Befragten auf kurze Sicht für erforderlich. Erreicht werden könnte diese zunächst durch eine Ausweitung des Mandats der UN oder der AU. Zustimmung fand dabei ein Engagement der EU, wobei Unterstützung allerdings unabhängig von den Entwicklungsausgaben erfolgen sollte. Andernfalls „würden Hilfe und europäische Sicherheitsinteressen miteinander vermischt und die Grenzen zwischen den beiden verschwimmen.“ Die Finanzierung von Stabilitätsmaßnahmen sollte über Verteidigungsetats erfolgen.

Auf nationaler Ebene ist dies einfacher umzusetzen als in der Union. Die Forderung nach einer Finanzierung z.B. über die GASP verkennt, dass die EU keine eigenen Verteidigungstruppen hat und dass die GASP nur über ein kleines Verwaltungsbudget verfügt. Wenn im Rahmen der GASP Militär- oder Polizeieinsätze der Mitgliedsstaaten genehmigt werden, gilt der Grundsatz: „Die Kosten werden dort getragen, wo sie entstehen“.

Die APRODEV-Mitglieder sperren sich nicht gegen die Unterstützung von afrikanischen Friedenstruppen durch die EU im Rahmen eines UN-Mandats. Die Frage sei nur, wie dies geschehen soll. Wenn die Regierungen mittelfristig einen europäischen Stabilisierungsfonds zur gemeinsamen Kostenübernahme für den Einsatz ihrer Truppen oder Polizeieinheiten einrichten würden, wäre dies auch die geeignete Adresse für die Finanzierung für Friedensmissionen von Drittparteien.

Die EU sollte die wenig hilfreiche Überschneidung von Aktivitäten des DCECI und des Stabilitätsinstruments beseitigen. Nichts spricht dagegen, mit einem revidierten DCECI die Elemente aus dem Portfolio des Stabilitätsinstruments (z.B. Wiederaufbau oder Alternativen zum Drogenanbau) zu finanzieren, die der Armutsminderung dienen und gemäß DAC als offizielle Entwicklungshilfe gelten. Aber die eigentliche Rechtfertigung der Kommission für ein Stabilitätsinstrument ist: „... wo immer solche Aktivitäten als Reaktion auf eine Krise durchgeführt werden müssen“. Das Stabilitätsinstrument wird demnach nicht durch die Art der Maßnahme selbst, sondern durch seine Anwendung im Zusammenhang mit einer Krise begründet.

Falls friedenssichernde Aktivitäten, die nicht als ODA angerechnet werden, aus dem Stabilitätsinstrument herausgenommen würden, könnte man gleich ganz auf dieses Instrument verzichten. Die als ODA geltenden Ausgaben könnten dann einem neu gefassten DCECI zugeschlagen werden, das ‚Instrument zur Überwindung der Armut‘ heißen könnte.

Eine andere, möglicherweise einfacher zu bewerkstelligende Lösung wäre die Schaffung eines auf die ODA-Kriterien begrenzten, klar umrissenen Stabilitätsinstruments. Dadurch ließe sich verhindern, dass in Krisensituationen Ausgaben zur Überwindung der Armut für andere Zwecke verwendet werden. Ein deutlich abgegrenztes ‚Kriseninstrument‘ könnte aus Sicht der Entwicklungszusammenarbeit Klarheit schaffen. Zugleich müsste das Stabilitätsinstrument den Grundsätzen der Erklärung zur Gemeinsamen EU-Entwicklungspolitik folgen und das Ziel der Überwindung der Armut explizit benennen.

‚Offizielle Entwicklungshilfe‘ nach den Kriterien des DAC

Der DAC (Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD) überprüft nicht nur regelmäßig die Maßnahmen, die als ‚offizielle Entwicklungshilfe (ODA)‘ statistisch gezählt werden, sondern befasst sich auch mit den damit verbundenen konzeptionellen Fragen. Kürzlich hat er Leitsätze zur Reform des Sicherheitssektors vorgestellt.

Mit der Sicherheitssektorreform (SSR) soll die *Fähigkeit der Partnerländer gesteigert werden*, das gesamte Spektrum von Sicherheitsbedürfnissen in ihren Gesellschaften so abzudecken, dass demokratische Normen, verantwortungsvolle Staatsführung, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit gewahrt werden. Die SSR geht aber in ihrem Verständnis von Sicherheit weit über den engeren Fokus einer eher traditionell verstandenen Unterstützung in den Bereichen Verteidigung, Aufklärung und Polizeiarbeit hinaus. Damit nimmt die SSR eine entscheidende Erweiterung des Sicherheitsbegriffs vor. Der Sicherheitssektor umfasst die Streitkräfte, die Polizei und Gendarmerie, Geheimdienste sowie die Justiz und die Justizvollzugsbehörden. Zudem werden die gewählten und ordnungsgemäß ernannten Träger ziviler Ämter mit eingebunden, denen Kontroll- und Aufsichtsfunktionen zukommen (z.B. das Parlament, die Regierung oder das Verteidigungsministerium).

OECD Policy brief: Security system reform and governance: policy and good practice; Mai 2004
[eigene Übersetzung]

Dieser, einen Sicherheitsakteur oder Einzelministerien übergreifende Reformansatz (*whole-of-government-approach*) unterscheidet „zwischen [...] Aktivitäten einer Regierung und Maßnahmen, die der Stärkung der operativen Fähigkeit der Sicherheitskräfte dienen. Dabei ist aber der Tatsache Rechnung zu tragen, dass beide Dimensionen von Partnerregierungen in Entwicklungsländern zu berücksichtigen sind, denen an Sicherheit gelegen ist.“⁴⁶

Auch wenn es sinnvoll sein mag, Polizei- und Streitkräfte nicht vollkommen separat zu betrachten (zumal Teile der Bevölkerung in manchen Staaten nicht nur Militärs, sondern auch Polizisten eher als Bedrohung denn als Schutz ansehen), wirft dieser ausgeweitete Reformgedanke Fragen für Entwicklungspolitik auf. Die Antwort darauf, was in einem derartigen Ansatz aus welchem Etat der EU oder eines ihrer Mitgliedsländer bezahlt wird und was dann als ODA zählt und was nicht, hängt entscheidend davon ab, wo die Grenzen gezogen werden.

Im März 2005 verhandelte der DAC über eine mögliche Ausweitung der Kriterien zur „Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern“ (ODA)“. Zur Debatte stand vor allem die Anerkennung von Maßnahmen an Schnittstellen der Entwicklungs- und der (traditionellen) Sicherheitspolitik.⁴⁷ Die sechs, im nachfolgenden Kasten aufgeführten Maßnahmenbereiche wurden zusätzlich in den ODA-Katalog aufgenommen:

Verwaltung von Sicherheitsausgaben (Verbesserung der zivilen Aufsicht und demokratischen

⁴⁶ Eigene Übersetzung

⁴⁷ OECD/DAC: Conflict Prevention And Peacebuilding: what counts as ODA?, Erklärung, März 2005

Kontrolle bei der Haushaltserstellung, Verwaltung, Rechenschaftspflicht und Rechnungsprüfung von Sicherheitsausgaben)

Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft im Sicherheitssektor (um sicherzustellen, dass im Sicherheitssektor demokratische Normen, die Prinzipien der Verantwortlichkeit, Rechenschaftspflicht, Transparenz und guten Regierungsführung angewendet werden)

Sicherheitssektorreform (Verbesserung der demokratischen Regierungsführung und zivilen Kontrolle)

Unterstützung von Gesetzgebungsverfahren, die eine Anwerbung von **Kindersoldaten** verhindern
Kontrolle von **Kleinwaffen und leichten Waffen** sowie Verhinderung und Einschränkung ihrer Verbreitung

Aktivitäten von **Zivilpersonen zur Friedensförderung, Prävention und Konfliktbearbeitung**

Ausgeschlossen bleiben aus ODA die Lieferung oder Finanzierung militärischer Ausrüstung und Dienstleistungen sowie der Einsatz des Militärs gegen Aktionen des zivilen Ungehorsams. Der DAC erörterte außerdem die mögliche Anerkennung der „Ausbildung militärischer Kräfte in nicht-militärischen Angelegenheiten“ und erweiterte Anrechnungsmöglichkeiten im Bereich friedenssichernder Militäreinsätze (wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Entsendung militärischen Personals schon bisher teilweise als ODA gemeldet werden kann). In beiden Fällen hat der DAC eine Anrechnung als ODA abgelehnt, wird sich jedoch im Jahr 2007 erneut mit dieser Frage befassen. Im Unterschied zu den sechs neu aufgenommenen Maßnahmen sind mit den vorerst abgelehnten Bereichen hohe Ausgaben verbunden, die bisher in den OECD-Ländern meist nicht aus den EZ-Haushalten finanziert werden.

Die Erweiterung des Maßnahmenkatalogs hat in Aprovev unterschiedliche Reaktionen ausgelöst. Punkt 6 findet uneingeschränkte Zustimmung; zu 4 und 5 zählen viele Maßnahmen der ‚Entwaffnung, Demobilisierung, Reintegration‘ und damit geradezu typisch unter das Motto „Schwerter zu Pflugscharen“. Zu den Punkten 1 bis 3 läßt sich die Position vertreten, dass Sicherheitskräfte stets demokratisch kontrolliert werden sollten. Wenn dies durch eine Regierung nicht garantiert ist, stellt sich die Frage, warum das Management oder die Kontrolle dieser Kräfte überhaupt durch EZ-Projekte gefördert werden soll.

Wenn die ODA-Anrechenbarkeit ein entscheidendes Kriterium für die Abgrenzung der EU-Finanzinstrumente der EU sein sollte, muss die weitere DAC-Debatte um eine Ausweitung der Kriterien genau verfolgt werden. Dazu gehört auch, dass die ODA-Anrechenbarkeit bestimmter Ausgabenarten rückgängig gemacht werden sollte, wenn sich in der Praxis herausstellt, dass sie Entwicklung nicht dienen.

Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung ⁴⁸

Entwicklungspolitik ist „das Politikfeld, welches über die größten Erfahrungen im Bereich der Konfliktprävention, der Stabilisierung schwacher Gesellschaften sowie ziviler Aktivitäten in Post-Konflikt-Situationen verfügt. (...) Wie können (diese) dispersen positiven wie negativen Erfahrungen in der Kooperation mit schwachen Staaten in handhabbare, länderspezifische, langfristige und realistische Strategien umgesetzt werden?“⁴⁹ Im Vergleich zu friedenssichernden oder friedens erzwingenden (militärischen)

⁴⁸ Deutsche NRO ziehen den Begriff ‚Krisenprävention‘ dem Begriff ‚Konfliktprävention‘ vor, um deutlich zu machen, dass Konflikte nicht vermieden werden, aber friedlich bearbeitet werden können. Siehe: Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO): Armutsbekämpfung und Krisenprävention: Wie lässt sich Armutsbekämpfung konflikt sensitiv gestalten?, 2003

⁴⁹ Deutsches Institut für Entwicklungspolitik: Entwicklungspolitik als ein Kernlement der europäischen Sicherheitspolitik, 3/2004

Maßnahmen gilt die Entwicklungspolitik als weniger kostspieliges und zugleich wirksameres Instrument zur Schaffung von Stabilität.⁵⁰ Bei den für diese Studie durchgeführten Interviews wurde die Förderung der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung durch EU-Institutionen und NRO häufig angesprochen.

Im Jahr 2001 wurde in Göteborg das EU-Programm zur Verhütung gewaltsamer Konflikte verabschiedet. Zur Verbesserung der Krisenprävention setzt es vor allem auf sogenannte Länderstrategiepapiere. (Im Gegensatz dazu befasst sich das Stabilitätsinstrument nicht mit Prävention, sondern mit Krisenmanagement und dem Wiederaufbau nach Konflikten). Eine Liste von Krisen- und Konfliktindikatoren sowie potenziellen Konfliktursachen wurde erstellt. Sie sollte systematisch bei der Erarbeitung der Länderstrategiepapiere herangezogen werden und sowohl der Frühwarnung als auch dem Monitoring dienen.⁵¹

Dass durch politische Anstrengungen der Zuspitzung einer Krise vorzubeugen ist, betonen APRODEV-Mitglieder, die mit der Lage in Darfur vertraut sind. Aus der Beilegung des Konflikts im Südsudan schließen sie, dass in Darfur ein konstruktiver Umgang mit den Konfliktparteien, Gespräche über Besitz- und Machtverteilung, technische Hilfe sowie Zeit und Raum notwendig sein werden, damit die Bevölkerung den Konflikt mit ihren eigenen Mitteln lösen kann. Um der Gewalt im Südsudan Einhalt zu gebieten, wurden politische Wege gegangen, gewaltfreie Entwicklungswege aufgezeigt und nicht nur auf militärische Intervention gesetzt, die wesentlich mehr Aufmerksamkeit auf sich zieht als zivile Handlungsoptionen. Hand in Hand mit Initiativen vor Ort wurde eine ‚bodenständige‘ Strategie (*down-to-earth*) umgesetzt, die von der Ambition der EU, als ‚globaler Akteur‘ in Erscheinung zu treten, meilenweit entfernt ist.

Frauen spielen über ihre sozialen Netzwerke, die Konfliktgrenzen überspannen, eine zentrale Rolle in der Überwindung von Krisen. Ihre einzigartige Erfahrung in der Friedensförderung ist von großem Nutzen und deshalb dürfen sie nicht nur als Opfer von Gewalt gesehen werden.

Die Kirchen sind dazu aufgerufen, Versöhnungsarbeit zu leisten und Spannungen zwischen Muslimen und Christen abzubauen. In zwei Bereichen können Kirchen noch mehr tun: Sie haben bislang ihre an der Basis vorhandenen Erfahrungen im Bereich der Krisenprävention nicht systematisch zusammengetragen.⁵² Die ökumenische Bewegung hat bisher auch weder ein globales Forum noch einen weltweiten Prozess etabliert, in dem Fragen zu den Ursachen und der Überwindung von Gewalt thematisiert werden. Was sagen unsere geistlichen Grundlagen dazu? Was bedeutet ‚gerechter Krieg‘ und was ‚gerechter Frieden‘ in einem Zeitalter nichtstaatlicher Konflikte?⁵³

⁵⁰ Mørup, Louise: Strengthening African security capacities, Danish Institute for International Studies, 2004

⁵¹ Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-Organisationen (VENRO): Armutsbekämpfung und Krisenprävention: Wie lässt sich Armutsbekämpfung konflikt sensitiv gestalten?, 2003

⁵² Der VENRO-Bericht enthält eine Fallstudie des EED zur Förderung der Demokratie durch nichtstaatliche Akteure in Kenia. Andere Fallstudien finden sich bei APRODEV: Gender And Violent Conflict, GOOD Annual Conference, 11.-13. September 2001 (www.aprodev.net/files/gender/goodreport01.pdf)

⁵³ Zur Vertiefung s. Höglund, Anna T.: Gender and war – a theological and ethical approach, in APRODEV: Gender And Violent Conflict, GOOD Annual Conference, 11.-13. September 2001 (www.aprodev.net/files/gender/goodreport01.pdf)

Schlussfolgerungen

Der Entwurf der EU-Kommission für eine neue „Erklärung zur Entwicklungspolitik“ ist mit seinen Schlussfolgerungen zur Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit der vorliegenden Studie zuvorgekommen, da er die zwei möglichen Optionen bereits deutlich benannt hat. Ein ‚defensiv‘ verstandener Ansatz müsste die Interaktion mit anderen Politikbereichen vermeiden und dadurch die Autonomie von Entwicklungsanstrengungen bewahren. Der entgegengesetzte Ansatz müsste, so schreibt die Kommission, darauf abzielen, die Verbindungen zwischen unterschiedlichen Politikbereichen neu zu bestimmen. Die ‚eigentliche‘ Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit würde dann deutlich werden: sich mit den Ursachen der Probleme zu beschäftigen.

Mit dieser Studie habe ich versucht, auch einen Beitrag zu dieser Klärung zu leisten. Dabei bin ich bei den APRODEV-Mitgliedsorganisationen zu folgenden Punkten auf Zustimmung gestoßen:

- Dialog zwischen den Bereichen ‚Entwicklungszusammenarbeit‘ und ‚Sicherheit‘: Beziehungen zum militärischen Bereich sollten gesucht werden. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, die Ziele zu teilen. Ein Dialog kann aber auch nicht unter dem Begriff der ‚zivil-militärischen Zusammenarbeit‘ geführt werden.
- Unterstützung von Friedenstruppen (z.B. der AU) durch die EU als ultima ratio und vorbehaltlich eines Mandats der UN: Die Finanzierung sollte über die GASP oder Verteidigungsetats erfolgen. Natürlich ist die Forderung, „GASP solle zahlen“, mit Schwierigkeiten verbunden, denn schließlich verfügt die EU weder über ein Verteidigungsministerium noch über einen Verteidigungsetat. Falsch wäre es jedoch, Ressourcen aus dem Topf für Entwicklung abzuziehen. Mehrfach wurde in den Interviews mit APRODEV-Mitgliedern darauf hingewiesen, dass weltweit pro Jahr etwa 60 Mrd. US-Dollar für Entwicklung zur Verfügung stehen, während sich die Verteidigungshaushalte global auf 900 Mrd. US-Dollar belaufen.
- Kohärenz der EU-Politik (eine Forderung, die APRODEV schon seit langem stellt): Kohärenz kann nicht bedeuten, dass die Entwicklungspolitik Ressourcen an Politikbereiche oder Instrumente abtritt, die keine Entwicklungsziele verfolgen. Die Übersicht zur möglichen Entwicklung der EU-Finzen im Zeitraum 2007-2013 legt aber nah, dass die Kommission genau dies beabsichtigt.

Während die APRODEV-Mitglieder einerseits Kohärenz in der EU-Politik einfordern, bestehen sie andererseits auf einer klaren Arbeits- und Mandatsteilung innerhalb der EU. So wichtig einerseits Integration und Synthese für eine strategische politische Entscheidungsfindung sind, so wichtig ist es andererseits, Teilaspekte eines Gesamtproblems gesondert zu betrachten und zu behandeln.⁵⁴

Die „Integrität“ (von Aufgabenbereichen und Budgets) hat für die APRODEV-Mitglieder im Blick auf die EU-Ziele zur weltweiten Armutsminderung einen grundlegenden Wert.⁵⁵ Beiträge zur Entwicklung fördern Sicherheit genau durch das, was sie sind, nämlich Beiträge zu Entwicklung. Die BürgerInnen der EU haben ein Recht zu erfahren, welche

⁵⁴ In ihrem kürzlich veröffentlichten Bericht über integrierte Missionen stellen die UN fest: „Nur was wirklich integriert werden muss, sollte auch integriert werden. ‚Asymmetrische‘ Integrationsmodelle können in manchen Sektoren für eine gründlichere Integration sorgen als in anderen“. [eigene Übersetzung] Eide, Espen Barth, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent und Karen von Hippel, op cit.

⁵⁵ Integrität ist ein Wert, der im EU-Verfassungsentwurf auch für die Außenbeziehungen anerkannt wird:

„Die Union... setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um a) ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit [englisch: integrity, a.d.Ü.] zu wahren.“ (Artikel III-292, Absatz 2)

Mittel die Gemeinschaft zur Minderung der Armut und zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele einsetzt.

Vorrangiges Ziel der Entwicklungshilfe muss die Beseitigung von Armut sein - und nicht globale Sicherheit. Entwicklungspolitische Prioritäten zu ändern, um Sicherheitsinteressen Rechnung zu tragen, würde beide Ziele aufs Spiel setzen. Der eigentliche Beitrag der Entwicklungshilfe richtet sich gegen die tiefer liegenden Ursachen der globalen Unsicherheit, die aus Armut und Ungleichheit erwachsen.

Zu guter Letzt...

Der Theologe und Jesuit Gerard W. Hughes schreibt von einer Stimme, die sagte: „In meinem Namen habt ihr Millionen Menschen vernichtet, die meinen Augen lieb sind, die ich ehre, für die ich gestorben bin. Zu Lebzeiten seid ihr vor mir geflohen, weil ihr meine Liebe für die ganze Schöpfung nicht hinnehmen konntet. Gehet fort von mir: Ich kenne euch nicht, denn ihr gebt eurer Sicherheit den Vorzug vor meiner Ehre.“ Und er fährt fort: „Es gibt keine Sicherheit außer bei Gott, der die Liebe ist und der alles liebt, was er erschaffen hat.“

Gerard W Hughes: God of surprises, 1985, eigene Übersetzung

Literaturverzeichnis

ActionAid International: What Future For Development Policy? Poor cousin or equal partner in the EU's external relations policies, April 2004

APRODEV, CIDSE and Caritas Europa: Security And Development, dossier of an internal workshop, 4 November 2004 (www.aprodev.net)

APRODEV: Gender And Violent Conflict, GOOD Annual Conference, 11-13 September 2001

APRODEV Gender Reference Group: Gender Issues In Security And Avelopment, Feb 2005

APRODEV Gender Reference Group (by Una Hombrecher): Security From A Gender Perspective, April 2005

British Overseas NGOs for Development (BOND): Should ODA finance southern peace support operations capacity?, 2004

Caritas Internationalis: Humanitarian Seminar: Relations with the military, Report and conclusions, December 2003

Christian Aid: The Politics Of Poverty: Aid in the new Cold War, May 2004

Department for International Development (DFID): Fighting poverty to build a safer world: a strategy for security and development, March 2005

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE): Development policy – a core element of European security policy, 3/2004

Drèze, Jean and Amartya Sen: Hunger and public action, 1989

Eide, Espen Barth, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent and Karen von Hippel: Report on integrated missions: Practical perspectives and recommendations, independent study for the Expanded UN ECHA Core Group, May 2005

European Centre for Common Ground InterAgency Forum on Conflict Prevention (in cooperation with APRODEV and International Alert): Women, Conflict Prevention And Resolution: the role for the European Union, May 2002

European Commission: Building our common future: Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union, 2007-2013, Communication 10 Feb 2004 (COM (2004) 101 final)

European Commission: Financial Perspectives 2007-2013, Communication 14 July 2004 (COM (2004) 487 final)

European Commission: The instruments for external assistance under the future Financial Perspective 2007-2013, Communication 29 September 2004 (COM (2004) 626 final)

European Commission: Proposal for a regulation establishing a financing instrument for development cooperation and economic cooperation, 29 Sept 2004 (COM (2004) 629 final)

European Commission: Proposal for a regulation establishing an instrument for stability, 29 September 2004 (COM (2004) 630 final)

European Commission: Working document Fiche No 36: Stability instrument – interaction with the proposed policy-driven instruments and with the CFSP budget, October 2004

European Commission: Working document Fiche No 37: Outstanding information Heading 4, February 2005

European Commission: Consultation on the future of EU development policy issues paper, January 2005

European Commission: Policy coherence for development: Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals, 2005

European Commission and Council: Joint statement on European development policy, November 2000

European Communities: Treaty establishing a constitution for Europe, October 2004

European Council: Report of the GAER Council meeting of 17 November 2003

European Council: Declaration on combating terrorism, 2004

European Council: A secure Europe in a better world, European security strategy, Dec 2003

European Parliament, Committee on Foreign Affairs: Draft report on the European security strategy (Kuhne), December 2004

European Parliament, Committee on Development: Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation and economic cooperation (Mitchell), February 2005

European Parliament, Temporary Committee on policy challenges and budgetary means of the enlarged Union: Financial perspective 2007-2013, Working document No 13, on pre-accession and the European neighbourhood (Böge) and technical sheet, January 2005

European Parliament, Temporary Committee on policy challenges and budgetary means of the enlarged Union: Financial perspective 2007-2013, Working document No 15, on the stability instrument and the CFSP (Böge), February 2005

European Parliament, Temporary Committee on policy challenges and budgetary means of the enlarged Union: Rapporteur's proposals for the financial perspective (Böge), April 2005

European Union: A human security doctrine for Europe, the Barcelona report of the study group on Europe's security capabilities, September 2004

Eurostep: Briefing paper No 26: Towards a strong financial instrument for poverty eradication in developing countries, June 2005

Gold, Lorna: Implementing a Human Security Perspective in EU External Action, May 2004

Hughes, Gerard W: God of surprises, 1985

Inter-agency Steering Committee, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA): Civil-military relations in complex emergencies, June 2004

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), 2001: The responsibility to protect, <http://www.idrc.ca>

International Crisis Group (ICG): EU Crisis Response Capability Revisited, Europe report No 160, January 2005

International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC): Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, 1994 <http://www.ifrc.org/publicat/conduct>

Kaldor, Mary and Marlies Glasius: EU security architecture in relation to security and development, undated

Madeley, John: Brussels' blind spot (2000), on the APRODEV website: www.aprodev.net

Misereor, Brot für die Welt and EED: Development cooperation in the shadow of military interventions?, July 2003

Mørup, Louise: Strengthening African security capacities, Danish Institute for International Studies, 2004

OECD Policy brief: Security System Reform & Governance: policy & good practice, May 2004

OECD-DAC: A Development Cooperation Lens On Terrorism Prevention: key entry points for action, 2003

OECD-DAC: ODA Eligibility Issues Relating To Conflict Prevention, Peace Building And Security, ODA paper DCD DAC (2004) 32, August 2004

OECD-DAC: Conflict Prevention And Peacebuilding: what counts as ODA?, March 2005

Official Journal of the European Union: Regulation (EC) No 491/2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS), March 2004

Sohet, Karine: Financial perspectives 2007-2013 and the EU as a global actor, APRODEV, December 2004

Solana, Javier: Remarks at the informal meeting of EU defence ministers, 17 September 2004

Steering Committee on Humanitarian Response: Position paper on humanitarian-military relations in the provision of humanitarian assistance, 2004 revision

United Nations: A More Secure World: our shared responsibilities, report of the Secretary-General's high-level panel on threats, challenges and change, 2004

United Nations Commission on Human Security: Human Security Now, final report, 2003

United Nations Department of Peacekeeping Operations: Gender Resource Package For Peacekeeping Operations, www.un.org/depts/dpko/lessons/

United Nations General Assembly: In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Report of Secretary-General to the 59th session (A/59/2005), March 2005

Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-Organisationen (VENRO): Armed Forces As Humanitarian Aid Workers? Scope and limits of cooperation between aid organisations and armed forces in humanitarian aid, May 2003 (Deutsche Fassung unter: <http://www.venro.org/publikationen/archiv/Positionspapier%20Streitkraefte%20und%20humanitaere%20Hilfe.PDF>)

Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-Organisationen (VENRO): Poverty reduction and crisis prevention: how can poverty reduction be shaped conflict-sensitively?, December 2003 (Deutsche Fassung unter <http://www.2015.venro.org/publikationen/dokumente/konflikte/konflikte.pdf>)

VOICE: Relations Between The Military And Humanitarian Aid: Resources and Background Papers, November 2004

The White House: National security strategy of the United States of America, Sept 2002

Wilton Park: Conference 700: The responsibility to protect: the international duty to defend the vulnerable, February 2003

World Health Organisation (WHO): World report on violence and health, 2002