



FRIEDENSGUTACHTEN 2004

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)

herausgegeben von
Christoph Weller, Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz,
Bruno Schoch und Corinna Hauswedell

LIT

4. Innovative Instrumente und Akteure?

4.1. Zivil-militärische Intervention – Militärs als Entwicklungshelfer?

Seit Anfang der 1990er Jahre nehmen humanitär oder ordnungspolitisch legitimierte Militärinterventionen zu. Im Zuge dessen beginnen Akteure der Außen-, Sicherheits-, Militär- und Entwicklungspolitik sowie von Hilfsorganisationen verstärkt miteinander zu interagieren. Eher inkrementalistisch denn geplant ist dabei ein neues Feld zivil-militärischer Beziehungen entstanden, das von den klassischen Konzepten ziviler und demokratischer Kontrolle über das Militär nicht erfasst wurde. Unstrittig ist, dass Sicherheit nicht ohne Entwicklung und nachhaltige Entwicklung nicht ohne Sicherheit zu haben sind. Doch soll die zivil-militärische Interaktion an Rollendistanz, Wettbewerb, einer komplementären Kooperation oder am Modell einer zivil-militärischen Fusion im Namen "ganzheitlicher" Politik ausgerichtet sein?

Das Problem

Militärinterventionen ziehen mehr oder weniger weitreichende Treuhandregime nach sich, in denen Militärs – territorial begrenzt oder auf dem gesamten Staatsterritorium – elementare Staatsfunktionen übernehmen.¹ Diese werden erst sukzessive an neue, demokratisch legitimierte Institutionen übergeben. Mit der Übernahme von Staatsfunktionen wächst das Spektrum ziviler Aktivitäten intervenierender Militärs, die Arbeitsfelder militärischer und ziviler Akteure überschneiden sich. Militärs interagieren mit Organisationen der humanitären Nothilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und zivilen Verwaltungen, wobei unterschiedliche Weltanschauungen, Handlungsmaximen und Organisationskulturen aufeinanderstoßen. Wie die Auseinandersetzungen um das deutsche Engagement in Afghanistan illustriert haben, bestehen Meinungsunterschiede über die Legitimation, Grundsätze, Reichweite und Regeln der zivil-militärischen Beziehungen in Postkonflikt-Situationen. Besonders von humanitären Hilfsorganisationen wird geargwöhnt, man wolle sie politisch instrumentalisieren und operativ unterordnen. Prinzipien wie Humanität, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit und Eigenverantwortung der Empfänger könnten aus Sicht der Hilfsorganisationen kompromittiert werden. Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit wiederum beklagt, dass militärische Einsätze mit ziviler Komponente die angestammte Definitionshoheit über Entwicklungspolitik unterminiere und "eigene" Gelder der Bundeswehr zufließen. Die Kritiker ziviler Rollen des Militärs befürchten mithin eine militärische Landnahme angestammter Ressourcen und Tätigkeitsfelder.

¹ Unter Treuhand- bzw. Protektoratsregimes werden im Folgenden Situationen verstanden, in denen die staatliche Verwaltung (oder Teile von ihr), deren Anweisung und Kontrolle sowie die politische Letztentscheidungsmacht in Fragen der inneren und äußeren Souveränität *de jure* oder *de facto* bei internationalen Akteuren liegt. Zur engeren Definition der Vereinten Nationen siehe Kapitel XII UN-Charta: "Das internationale Treuhandsystem" (Art. 75-85).

Entgegen dem ersten Eindruck eines Prinzipienstreits ist die Meinungs- und Willensbildung stark von Interessen an Einflusswahrung beherrscht. Die zivilen Akteuren sind keineswegs homogen und verfolgen je eigene Interessen. Dispute resultieren aus konkurrierenden Ressourcenansprüchen, dem Wettbewerb um "Sichtbarkeit", Präsenz und politischen Einfluss sowie aus unterschiedlichen Identitäten der beteiligten Akteure. Da sich Eigeninteressen und die Projektion von Selbstbildern stets mit vorgestellten Prinzipien mischen, fällt es schwer, Grundsätze für die zivil-militärische Kooperation in Postkonflikt-Situationen zu formulieren – Normen, Regeln und Verhaltensmuster entwickeln sich im Diskurs bzw. in Verhandlungsprozessen.

Schnittstellen

Zwischen humanitärer bzw. Entwicklungshilfe und Militärinterventionen lässt sich vielfach keine prinzipielle Trennlinie mehr ziehen. Insbesondere sofern eine Militärintervention vorausging, mutiert die staatlich finanzierte Entwicklungshilfe tendenziell zu einem zeitlich nachgeordneten und integralen Bestandteil militärisch-politischer Zielvorgaben. Die Tätigkeitsfelder von Entwicklungshilfeorganisationen und zum Teil auch der humanitären Hilfe sind dann von politisch-militärischen Prioritätensetzungen abhängig. Selbst Organisationen, die "humanitäre Interventionen" ablehnen, ziehen – meist aus Eigeninteresse an Spendenakquise – als Tross des Militärs von einem Konflikt zum nächsten und werden so als Teil des Interventionskomplexes wahrgenommen.

Die meisten Berührungspunkte zwischen Militärs und staatlichen bzw. nicht-staatlichen Hilfsorganisationen bestehen bei der Nutzung militärischer Infrastruktur und Transportkapazitäten für Notstandshilfe, dem militärischen Schutz von Konvois, Personal und der Verteilung von Hilfsgütern sowie beim Informationsaustausch. Im zeitlichen Verlauf ziviler Tätigkeiten von intervenierenden Militärs kann unterschieden werden zwischen einer hohen Intensität während und im unmittelbaren Anschluss an das militärische Eingreifen, einer Stabilisierungsphase, die zur schrittweisen Übergabe an zivile Autoritäten führt, und einer Rückzugsphase. Die Reichweite militärischen Engagements auf zivilen Feldern variiert in Abhängigkeit von der Konfliktphase, dem Umfang und der Dauer der Intervention und der militärischen Aufgaben während der Stabilisierungsphase.

CIMIC und andere Doktrinen

In der NATO hat sich der Begriff CIMIC (*Civil-Military Cooperation*) für das gesamte Spektrum der Interaktion mit zivilen Organisationen bei Auslandseinsätzen eingebürgert. Da CIMIC sowohl die militärisch-politischen Grundsätze der Kooperation mit zivilen Akteuren als auch die operative Umsetzung umfasst, sind wiederholt Missverständnisse über die Reichweite des Konzeptes entstanden. Aus militärischer Sicht handelt es sich bei CIMIC um eine taktische Doktrin und mitnichten um eine Postkonflikt-Strategie mit entwicklungspolitischer Komponente. Allerdings ist zwischen den deklarierten Absichten, der tatsächlichen Praxis und den dauerhaften Effekten zu unterscheiden. Während mit CIMIC auf doktrinärer Ebene begrenzte Zwecke verfolgt werden, haben sich CIMIC-Einsätze zu regulären Bestandteilen multinationaler Protektorsregimes entwickelt. Zivile Projekte von NATO-Militärs beschränken sich nicht auf humanitäre Hilfe in

der unmittelbaren Endphase eines bewaffneten Konfliktes, sondern stellen einen integralen Bestandteil der Regierung in semi-souveränen Staaten während und nach bewaffneten Konflikten dar.

Militärische Beiträge zur humanitären Hilfe und zum Wiederaufbau werden im NATO-Selbstverständnis von mehreren Bedingungen abhängig gemacht: Unabhängigkeit des Militärkommandos, generelle Beschränkung auf Sicherheit, Abhängigkeit von vorhandenen Kapazitäten, Übernahme von zivilen Aufgaben nur in Ausnahmefällen, schnelle Übergabe an zivile Autoritäten, Vermeidung negativer Nebeneffekte und Achtung der Neutralität und Unparteilichkeit von humanitären Organisationen. Als spezifische CIMIC-Aufgaben werden die zivil-militärische Liaison, die Unterstützung des zivilen Umfeldes und die Unterstützung der Streitkräfte definiert. Als Prinzipien der Kooperation werden genannt: Transparenz, Vertrauensbildung, regelmäßige Kommunikation und die Absage an militärische Kontrollansprüche gegenüber zivilen Organisationen – aber auch umgekehrt keine zivilen Kontrollansprüche.² Dispute mit zivilen Akteuren bestehen kaum hinsichtlich dieser NATO-Grundsätze, sondern bezüglich der Ausweitung militärischer Missionen in der Praxis.

Im Jahre 2001 brachte der Generalinspekteur der Bundeswehr mit der Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit (TK ZMZ Bw) ein eigenes Konzept heraus.³ Gegenwärtig bestehen Unterschiede zwischen diesem Konzept und den CIMIC-Konzepten verschiedener westlicher Staaten in der Betonung von Subsidiarität, Vertrauensbildung gegenüber der lokalen Bevölkerung und begrenzt vorgehaltenen CIMIC-Kapazitäten. Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ) soll sowohl der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr bei Einsätzen dienen, als auch der Koordinierung von Unterstützungsleistungen für das zivile Umfeld. Die Kernaufgaben von ZMZ umfassen die Informationsgewinnung und Lagebeurteilung, die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, Regierungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen (NROs) und dem örtlichen zivilen Umfeld, die befristete Übernahme ziviler Aufgaben, die Durchführung von humanitären Hilfsprojekten, Projekte zur Unterstützung des Wiederaufbaus sowie die Unterstützung der Vertriebenenrückkehr.

Zivil-militärische Kooperation in der Praxis

Solange Auslandseinsätze der Bundeswehr auf den Verteidigungsfall beschränkt waren, diente CIMIC dazu, Auslandseinsätze jenseits des NATO-Gebietes innenpolitisch hoffähig zu machen – ein Mittel, um den engen außen- und militärpolitischen Aktionsradius, wie er sich noch beim ersten Golfkrieg gezeigt hatte, auszuweiten. 1992 führte die Bundeswehr in Somalia erstmals Aufgaben der zivil-militärischen Zusammenarbeit bei einem Auslandseinsatz durch. Die dortigen CIMIC-Projekte offenbarten Grundprobleme – Mängel bei der Bedarfsanalyse, fehlende Nachhaltigkeit und eine unzulängliche Verknüpfung mit dem Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen. Seit den Einsätzen auf dem Balkan erhielten die CIMIC-Einsätze der Bundeswehr eine neue Qualität: das Tätigkeitspektrum, der

² NATO Military Commission doctrine MC 411/1, www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm.

³ Bundesministerium der Verteidigung: Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr, Oktober 2001; siehe auch Einsatzführungskommando der Bundeswehr: Fachliche Weisung für die Planung und Durchführung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit Ausland (ZMZ A) bei Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen der Internationalen Krisenbewältigung, Februar 2003.

Umfang und die Dauer nahmen erheblich zu, zudem wurden für die Finanzierung Mittel der humanitären Hilfe, des EU-Stabilitätspaktes, von EU-Förderprogrammen sowie privaten Spenden genutzt. In Bosnien-Herzegowina wurden seit 1997 ca. 1.900 CIMIC-Einzelprojekte realisiert, die in der Hilfe für Flüchtlingsrückkehr und im Wiederaufbau, v.a. Wohnungen und öffentliche Infrastruktur, sowie der Bereitstellung von Transportkapazität bestanden. CIMIC-Einsätze im Kosovo umfassten die Winterbefestigung für Häuser, die Verteilung von Spendengütern, die Wiederherstellung von Schulgebäuden und Krankenhäusern, die Wasserversorgung und den Aufbau der Eisenbahn. In Mazedonien wiederum haben deutsche Soldaten beschädigte Häuser wieder aufgebaut sowie Schulen, Kindergärten und Ambulanzen repariert. Eine weitere Form der zivil-militärischen Interaktion bestand in Südosteuropa in der Erhebung von Zerstörungsumfang und Flüchtlingszahlen durch SFOR, respektive KFOR. In Afghanistan schließlich wurden CIMIC-Projekte beim Aufbau von Polizeihauptquartieren, Schulen, Kindergärten und von Ambulanzen durchgeführt.

Mit den *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) in Afghanistan ist eine neue Form zivil-militärischer Kooperation entstanden. Zivile und militärische Akteure agieren in einem gemeinsamen Organisationsrahmen, der vom Bundesverteidigungsministerium, dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) gestellt wird. Zivile Durchführungsorganisationen kooperieren mit militärischen Einheiten der Bundeswehr in einem "integrierten Ansatz", wobei eine zivil-militärische "Dreifachspitze" die militärische Dominanz verhindern soll. Die Bundeswehr betont, dass das ISAF-Mandat, dessen Auftrag im Gegensatz zur *Operation Enduring Freedom* nicht die Bekämpfung des Terrors beinhaltet, keine Spezialeinheiten innerhalb der PRT unterhält. Zumindest auf ministerieller Ebene (BMZ) sind grundsätzliche Bedenken seit der Umsetzung einer paritätischen Mitsprache hintangestellt worden. Die PRT sind der Präzedenzfall für die organisatorisch-politische Integration ziviler und militärischer Tätigkeiten im Rahmen einer gesamtstaatlichen Interventionsstrategie. Die Integration ist bisher auf die "Konfliktnachsorge" beschränkt, könnte sich jedoch künftig auch auf die gemeinsame Vorabplanung von Interventionen erstrecken.

Häufig anzutreffen ist eine spezifische Verknüpfung militärischer und ziviler Rollen im Bereich Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Kombattanten, der Entminung sowie bei der Reform des Sicherheitssektors im weiteren Sinne. Insbesondere im Kosovo, in Bosnien-Herzegowina, der Demokratischen Republik Kongo, in Afghanistan und im Irak leisteten bzw. leisten Militärs einen solchen Beitrag. Bei Maßnahmen zur Demobilisierung und Entwaffnung sind Militärs in einer bevorzugten Position. Die Kooperationsbereitschaft von (Ex-)Kombattanten ist höher als gegenüber zivilen Organisationen; das Militär verfügt über Zwangsmittel, Geheimdienstinformationen und Eskalationsdominanz im Falle mangelnder Einwilligung, und es beherrscht Techniken des sicheren und disziplinierten Umgangs mit Waffen.

Militärische Subordination im Irak

Das Beispiel Irak belegt eine bislang unbekannte Unterordnung humanitärer und Wiederaufbauhilfe unter militärische Zielvorgaben und Hierarchien (vgl. Beitrag 2.2.). Die so genannten *Coalition Forces* (CF) haben von Beginn an humanitäre Hilfe und Infrastruk-

turmaßnahmen in die militärische Strategie eingebettet. Die UNO besitzt für die *Coalition Provisional Authority* (CPA) unter Paul Bremer eine untergeordnete, nur beratende Funktion. UN-Projekte, die einen politischen Einfluss auf den Transitions- und Demokratisierungsprozess haben könnten, werden von der CPA nicht genehmigt. Die UNO ist somit ihrer Autonomie beraubt, vom Willen der CPA hängt jede ihrer Aktivitäten ab. Eine ähnliche Strategie wird hinsichtlich der Nichtregierungsorganisationen verfolgt, die im Irak arbeiten. Nachdem der Versuch gescheitert war, alle NROs eine Verpflichtungserklärung gegenüber den CF unterschreiben zu lassen, werden vor allem Koordinationsgremien und Auflagen für Projekte der NROs zur Einflussnahme genutzt. Die NROs versuchen dieser Einflussnahme zu entgehen und haben mittlerweile eigene Koordinierungsgremien gegründet. Die CPA behält sich jedoch vor, die Arbeit der NROs zu kontrollieren, gegebenenfalls die Registrierung zu widerrufen sowie Eigentum und Infrastruktur zu beschlagnahmen, wenn gegen die sehr weit gefassten CPA-Regeln verstoßen wird. Eine wirkliche zivil-militärische Kooperation findet nicht statt. Hilfsorganisationen werden zu abhängigen Durchführungsorganen der Besatzungstreitkräfte. Aufgrund ihrer vermeintlichen oder tatsächlichen Nähe zu den Besatzungstruppen werden die zivilen Akteure als Konfliktpartei wahrgenommen, womit sich ihr Sicherheitsrisiko erhöht, da NROs zu Anschlagzielen für den irakischen Widerstand werden.

Vor dem Hintergrund der Irakerfahrungen haben die Vereinten Nationen im Mai 2003 Richtlinien für den Umgang ihres Personals mit den Besatzungsmächten im Irak erlassen, die jede gemeinsame Projektarbeit und gemeinsame Auftritte mit Vertretern der Besatzungsmächte untersagen. Auf die prekäre Sicherheitslage haben auch die anderen internationalen Organisationen und NROs reagiert. Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) zog große Teile seines internationalen Personals aus dem Irak zurück. Die britische Hilfsorganisation *Oxfam* entschied sich Ende August 2003, das gesamte Personal aus dem Irak abzuziehen und seine Programme zeitweilig einzustellen. Die Kosten für den Eigenschutz schnellten in die Höhe. NROs sehen den Hauptgrund für diese Entwicklung in der unscharfen Trennung zwischen militärischen und zivilen Akteuren.

Trends

Die vorgestellten zivil-militärischen Einsätze offenbaren bestimmte Trends. In Postkonflikt-Situationen dienen entsprechende Einsätze der Verwandlung von Interventionsstreitkräften in "wohlwollende Protektoratsmächte." Zivile Projekte erleichtern die innenpolitische Legitimationsbeschaffung, weil Mandatsverlängerungen so parlamentarisch leichter zu erlangen sind. Das Militär ist insbesondere in Protektoratsgebieten ein eigenständiger Akteur, der unter einem Generalmandat weitgehend unabhängig von zivilen Vorgaben durch lokale Politik bzw. Verwaltung, aber auch eigenständig gegenüber UN-dominierten Verwaltungen agiert. Die für westliche Demokratien charakteristische zivil-demokratische Kontrolle gegenüber dem Militär ist in den Postkonflikt-Gebieten außer Kraft gesetzt. Entgegen den doktrinären Vorgaben nehmen der Umfang und die Dauer der CIMIC-Einsätze zu. Sie beziehen sich nicht allein auf akute Nothilfe, sondern auch auf Wiederaufbauleistungen, für die eigenständig Gelder eingeworben werden und bei denen die Bundeswehr oder andere NATO-Verbände als Generalauftragnehmer sowie als Koordinator für NROs fungieren. Beobachten lässt sich, dass CIMIC-Einsätze einen

sich selbst verstärkenden “Angebots-Push” auslösen. Positive Berichte über “*Hearts & Minds*”-Einsätze verschaffen Militärs ein humanitäres Image und mithin eine erhöhte Bereitschaft zum Engagement. Sie verbessern die Truppenmoral und mindern damit den Rückzugswillen. Zudem generieren sie örtliche Begehrlichkeiten auf Fortführung und haben so zumindest in einigen Fällen zur Verzögerung des Aufbaus lokaler Kapazitäten beigetragen.

Zwar betonen die Bundeswehrdokumente wiederholt, dass CIMIC-Maßnahmen nur “subsidiär” und in enger Abstimmung mit den Ministerien und zivilen Partnern in Deutschland und vor Ort durchgeführt werden sollen. Dennoch fehlt es in dem Prozess, der zur Übernahme solcher Aufgaben führt, bisher an transparenten und systematischen Auswahlkriterien und an hinreichender Koordination mit zivilen Akteuren. Hauptunterschiede zwischen Doktrin und Praxis bestehen darin, dass CIMIC-Einsätze nicht auf die Sicherheitsvorsorge beschränkt sind, “zivile” Mittel eigens eingeworben werden, zivile Aufgaben nicht die Ausnahme, sondern zum Regelfall geworden sind, eine schnelle Übergabe an zivile Autoritäten häufig fehlt und wiederholt gegenüber zivilen Organisationen Koordinationsansprüche geltend gemacht wurden. Die Projektidentifikation findet “von unten” und nicht durch ein Mandat “von oben” oder als Teil einer Entwicklungskonzeption statt. Eine vergleichende qualitative Evaluation von CIMIC-Einsätzen gibt es bisher nicht. CIMIC-Einsätzen wird Effizienz aber vor allem dann attestiert, wenn auf vorhandene militärische Infrastruktur zurückgegriffen werden kann und diese nicht erst aufzubauen ist.

Kritik an zivil-militärischen Kooperationsvorhaben

Das Rollenverständnis traditioneller humanitärer NROs bzw. von Entwicklungshilfeorganisationen wird durch CIMIC-Einsätze herausgefordert. Als Folge militärischer Interventionen können zunächst kurz- und mittelfristig humanitäre Krisen hervorgerufen werden (z.B. Kosovo, Afghanistan und Irak), die für die Erreichung übergeordneter politischer oder militärisch-politischer Ziele als unvermeidlich gelten. Das Militär der Herkunftsstaaten von NROs ist nicht mehr eine neutrale Kraft (traditionelle “Blauhelme”), sondern Konfliktpartei. Darüber hinaus wird eine Unterscheidung zwischen den Zielsetzungen der Regierungen bzw. Militärs der intervenierenden Staaten und den NROs erschwert, wenn diese direkt oder indirekt in die Vorbereitung, Durchführung und “Nachsorge” von bewaffneten Interventionen einbezogen sind. Schließlich nehmen Militärs temporär oder dauerhaft Wiederaufbau-Aufgaben nach der Beendigung militärischer Konflikte wahr, die traditionell zum Spektrum von NROs oder zivilen Organen gehören.

Kritik an CIMIC-Einsätzen betrifft insbesondere die Reichweite: humanitäre Hilfe, der Schutz der Menschenrechte, wirtschaftliche, kulturelle Aufgaben und die “Demokratisierung” sollten von zivilen Organisationen wahrgenommen werden. Beobachter kritisieren zudem offene oder versteckte Kontroll- und Konditionierungsversuche seitens des Militärs sowie eine mangelnde Bereitschaft zu gleichberechtigter Kommunikation, eine Instrumentalisierung von CIMIC für Propagandazwecke und ein bisweilen geringes Verständnis dafür, dass Hilfsorganisationen politisch “neutral” sein müssen. Problematisch ist ferner, dass nationale CIMIC-Projekte, die der Projektion von nationalen Selbstbildern dienen, gegenüber multilateralen Vorhaben dominieren. Zusätzlich moniert wird

die Nutzung bzw. Einwerbung von humanitären Hilfsgeldern bzw. Entwicklungshilfegeldern durch die Bundeswehr trotz der geringen entwicklungspolitischen Kompetenz von Militärs. Darüber hinaus haben die im Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen zusammen geschlossenen Vereine (VENRO) an den militärisch-zivilen Wiederaufbauteams in Afghanistan kritisiert, dass diese in Zielsetzung und Logik militärisch ausgerichtet seien, das Mandat und die jeweilige Aufgabenstellung nicht ein- bzw. abgegrenzt seien, ein politisches Konzept fehle, die Grenze zwischen militärischen und humanitären Aufgaben verwischt werde und die Unabhängigkeit der Hilfsorganisationen in Frage gestellt sei. Kritik gibt es aber auch von Seiten der Bundeswehr – NROs bzw. die Entwicklungszusammenarbeit würden die hehren Prinzipien häufig selbst nicht einhalten. Nationale bzw. die Eigeninteressen der Hilfsorganisationen setzten sich bisweilen ohne oder mittels absichtlich übertriebener Bedarfsanalysen durch. Schließlich solle humanitäre Hilfe nicht primär dem Wohl der “humanitären Organisationen” dienen.

Die konkrete Zusammenarbeit der Bundeswehr mit Hilfsorganisationen entwickelt sich hingegen häufig pragmatischer als die Grundsatzkritik, etwa der VENRO-Verbände, vermuten lässt. Positiv fällt gewöhnlich die Bewertung des militärischen Beitrags in Bezug auf die Wahrung öffentlicher Sicherheit, Infrastrukturleistungen und die Katastrophenhilfe aus. Von deutschen NROs wird zudem der Eindruck vermittelt, dass die Zusammenarbeit mit der Bundeswehr in Einsatzgebieten kooperativer verläuft als beispielsweise die mit US- oder französischen Militärs.

Entsendegesetz – ein Blankoscheck?

Seit dem Ende des Irak-Krieges wird über ein Entsendegesetz für den Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland diskutiert (vgl. Beitrag 5.1.). Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes von 1994 hatte den Parlamentsvorbehalt bestätigt, den Terminus “bewaffneter Einsatz” jedoch nicht geklärt. Die Bundestagsdebatten zeigen einen breiten Konsens für ein Entsendegesetz, nicht jedoch zu dessen konkreter Ausgestaltung. Während einige den Parlamentsvorbehalt für jede Art von Einsatz aufrecht erhalten wollen, bevorzugen die SPD und die CDU eine Abstufung: Einsatzverlängerungen, Findungskommissionen und “Kleinstinsätze” sollen von der Regierung beschlossen werden können. Für zivile Einsätze der Bundeswehr ist dies von Bedeutung. Da zivile Maßnahmen oft als Beitrag zur humanitären Hilfe oder zum Wiederaufbau gesehen werden, könnten solche Aktivitäten in Zukunft ohne das Parlament entschieden werden. Zentral hierfür wird die Definition eines “bewaffneten Einsatzes” sein. Da es den Fraktionen im deutschen Bundestag nicht gelungen ist, einen gemeinsamen Gesetzentwurf zu erarbeiten, bringt die Regierungskoalition ihren Entwurf im Frühjahr 2004 allein ein. Mit dem “Parlamentsbeteiligungsgesetz” werden Verfahren vereinfacht und aus dem Parlament in die Fraktionen und Ausschüsse verlegt. Schon bei der Begriffsbestimmung im Entwurf werden die Zustimmungspflichten des Parlaments reduziert. So bedarf es in Zukunft keiner Zustimmung mehr bei vorbereitenden Maßnahmen und Planungen, ebenso wenig für “humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen, bei denen die Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden.”⁴

⁴ Deutscher Bundestag: 15. Wahlperiode, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes.

CIMIC-Einsätze der Bundeswehr könnten demnächst also ohne Parlamentsentscheid durchgeführt werden. Bei militärischen Einsätzen mit "geringer Intensität" soll ein "vereinfachtes Verfahren" zum Zuge kommen, bei dem die Zustimmung für einen Einsatz automatisch erfolgt, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen von einer Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages eine Befassung verlangt wird. Die "geringe Intensität" gilt vor allem für "einzelne" Armeeingehörige, die Dienst in verbündeten Streitkräften leisten. Die Bundesregierung will damit vor allem der Forderung der NATO nachkommen, die die Funktionalität von Stäben mit deutscher Beteiligung gefährdet sah.

Autonomie oder Rollenergänzung?

Grundsätzlich werden die NROs und die Entwicklungspolitik ihre relative Autonomie nur wahren können, wenn sie Interventionen politisch bewerten und gegebenenfalls bereit sind, das Streben nach Ressourcenkontrolle und Einfluss hintanzustellen. Sofern ein Einvernehmen über den Sinn einer Intervention besteht, plädieren wir – in Abwägung von dissoziativen, kompetitiven oder komplementären Rollenverteilungen bzw. einer Rollenfusion – für ein komplementäres Verhältnis: Sicherheitskräfte sollten primär Gewalt kontrollieren, Nothilfe schützen und humanitäre Organisationen logistisch unterstützen. Erstrebenswert ist die Identifikation der Schnittstellen notwendiger zivil-militärischer Kooperation möglichst vor einer Mandatserteilung. Dies betrifft vor allem die öffentliche Sicherheit, die Demobilisierung von Kombattanten und die Unterstützung durch militärische Infrastruktur. In Fällen, wo eine enge Kooperation nicht sachlich unabdingbar erscheint, könnte die Entwicklungspolitik auf eine klare organisatorische, physische und nach außen sichtbare Trennung militärischer und ziviler Tätigkeiten drängen. Die Entwicklungspolitik muss allerdings auch glaubhaft machen, dass es ihr nicht allein um Mitbestimmungs- und Ressourcenansprüche zu tun ist. Gegenüber Schlüsselakteuren müsste nachgewiesen werden, dass Wiederaufbaumaßnahmen, die man nicht dem Militär überlassen will, effizienter, effektiver, nachhaltiger, transparenter, konfliktreduzierender und möglicherweise kostengünstiger durch zivile Durchführungsorganisationen erbracht werden können. Der Anspruch auf "Definitionshoheit" der Entwicklungspolitik bzw. humanitärer Organisationen wird nicht kraft moralischer Alleinvertretungsansprüche oder bisheriger Monopolstellung durchsetzbar sein.

Koordination sollte der Offenlegung langfristiger Ziele der zivilen und militärischen Akteure, der Arbeitsteilung entsprechend den komparativen Vorteilen, dem Abschluss von Vereinbarungen über militärische Unterstützungsleistungen und der Bildung von gemeinsamen Gremien dienen. In der Bundesrepublik fehlt ein arbeitsfähiges und kompetentes interministerielles Gremium, das der Einsatzvorbereitung dient – der Bundessicherheitsrat erfüllt diese Aufgabe nicht. Nötig scheint eine institutionalisierte, ressortübergreifende Abstimmung. Neben der interministeriellen Koordination bedarf es jedoch auch einer vorbereitenden Koordination mit NROs – stets auf freiwilliger Basis –, für die identifizierbare Kontaktstellen notwendig sind.

Am wenigsten bedenklich scheint militärische Assistenz mit geringer oder ohne Bewaffnung in humanitären Krisensituationen (vgl. Beitrag 5.3.). Aus sicherheitspolitischer Sicht scheint ein Einsatz von CIMIC-Kräften aber auch sinnvoll in eskalationsträchtigen Situationen, die eine hohe Mannstärke und / oder besondere Ausrüstung erfordern, in un-

sicheren Regionen sowie in Fällen, wo eine schnelle Reaktion auf überraschende und massive humanitäre Probleme erforderlich ist. Während anhaltender Kampfhandlungen sollte die Kooperation zwischen Militärs, humanitären Organisationen und der Entwicklungszusammenarbeit die Ausnahme sein und sich auf Informationsaustausch beschränken. Die intensivste Kooperation wird in der unmittelbaren Übergangsphase von Kampfhandlungen zur Stabilisierung stattfinden. Eine weitgehende Trennung ziviler und militärischer Wiederaufbaukomponenten ist dann angeraten, wenn sich die Sicherheitslage weitgehend stabilisiert hat. Bei Gleichwertigkeit ziviler und militärischer Angebote ist den zivilen und lokalen Anbietern generell der Vorrang zu geben. Sofern die Mission einer humanitären Organisation (z.B. Rotes Kreuz) durch die Nähe zum Militär diskreditiert wird, sollte deren Unabhängigkeit respektiert werden. Dies betrifft unter anderem auch die Abgrenzung von geheimdienstlicher Tätigkeit und Kooperation mit NROs.

Da der Trend zur Ausweitung ziviler Einsätze intervenierender Streitkräfte anhalten dürfte, bedarf es entwicklungspolitischer Grundsatzüberlegungen bei den Militärs. Die zunehmende Einwerbung von Mitteln der Entwicklungshilfe durch die Bundeswehr und die eigenständige Durchführung und Abrechnung von CIMIC-Projekten in großem Maßstab erfordern einen systematischen Erfahrungsaustausch mit internationalen Organisationen und NROs, den Aufbau von Expertenpools und Qualitätsmanagement. Wesentlich scheint, dass für militärisch-zivile Einsätze der Zeitrahmen fixiert und eine Übergabestrategie eingeplant ist. Bei militärischen Wiederaufbauleistungen sollten Kosten-Nutzen-Nachweise erbracht und die Stärkung lokaler Eigenverantwortung beachtet werden. Für die Effizienzbewertung bedarf es schließlich hinreichender Evaluierungsinstrumente. Unbeschadet der gemachten Vorschläge werden sich die zivil-militärischen Spannungen nur begrenzt durch verbesserte Koordination und Kommunikation abbauen lassen – die Konkurrenz um Ressourcen und Einfluss ist kein Kommunikationsproblem.

Andreas Heinemann-Grüder/Tobias Pietz