

VENRO-Stellungnahme zum „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“

Bonn, 30. Oktober 2006 – VENRO, der Dachverband der entwicklungspolitischen und humanitären Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Deutschland, begrüßt, dass das Bundeskabinett am 25. Oktober 2006 nach zwölf Jahren ein neues „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ verabschiedet hat. Allerdings wurde nach Auffassung von VENRO die Chance vertan, ein neues und zukunftsfähiges Verständnis von Sicherheits- und Friedenspolitik zu formulieren und die Bedeutung nichtmilitärischer Maßnahmen zur Krisenprävention und Konfliktlösung aufzuwerten. Stattdessen stehen nationalstaatliche Sicherheitsinteressen und der Wohlstand des eigenen Landes im Vordergrund, und um Sicherheit und Wohlstand Deutschlands zu fördern, ist nach Meinung der Bundesregierung ein freier und ungehinderter Welthandel Voraussetzung. Eine Störung der ungehinderten Rohstoff- und Warenströme wird als Bedrohung der nationalen Sicherheit interpretiert. Außerdem wird nicht ausreichend zwischen militärischen und zivilen Akteuren der Konfliktbearbeitung differenziert.

Internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung werden im Weißbuch als zentrale Aufgaben der Bundeswehr definiert (S. 56). Und in der Tat sind NRO und die Bundeswehr gleichzeitig in vielen Krisenregionen tätig, wie z.B. in Afghanistan, in der Demokratischen Republik Kongo, im Kosovo oder im Libanon. Wir halten die Veröffentlichung eines Weißbuches daher für einen Schritt in die richtige Richtung, um sicherheitspolitische Grundsätze zu formulieren, die nachvollziehbar machen, nach welchen Kriterien, in welchen Krisengebieten und mit welchen Zielen die Bundeswehr im Ausland eingesetzt wird. Gerade hinsichtlich dieser Kriterien lässt das Weißbuch jedoch an Klarheit zu wünschen übrig. Ob damit das Weißbuch hilfreich sein wird, um in Zukunft zu verhindern, dass die Bundeswehr in Auslandseinsätze „hineinschlittert“, bleibt fraglich.

Darüber hinaus sollen mit dem Weißbuch offenkundig militärische Interventionen mit zivilen, entwicklungspolitischen und humanitären Maßnahmen als Bestandteil einer umfassenden und vernetzten Sicherheitsstrategie verknüpft werden (S. 78). Die Versuche von Streitkräften, zivile Akteure in die politisch-strategischen Ziele von militärischen Interventionen (z.B. Afghanistan oder Irak) zu integrieren, werden von den entwicklungspolitischen und humanitären NRO in Deutschland abgelehnt.

Folgende Elemente des Weißbuches sind aus unserer Sicht kritisch zu bewerten:

1. Umfassender Sicherheitsbegriff

Im Weißbuch wird ein „umfassender Sicherheitsbegriff“ (S. 3) verwandt, der stark an die Europäische Sicherheitsstrategie („Solana-Doktrin“) angelehnt ist. Gemeint ist mit Sicherheit im Weißbuch „die äußere und innere Sicherheit Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger“

(S. 14). Bedroht ist diese Sicherheit v.a. durch Terrorismus, Proliferation und Aufrüstungstendenzen und Regionalkonflikte. In der entwicklungspolitischen Diskussion hat sich anstelle dieser nationalstaatlichen bzw. eurozentristischen Sichtweise der Begriff der „menschlichen Sicherheit“ durchgesetzt. Nach diesem Ansatz bedeutet menschliche Sicherheit das Recht aller Menschen auf ein menschenwürdiges Leben in einem stabilen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umfeld. Nur wenn es gelingt, Hunger und Armut auf der Welt zu bekämpfen und Globalisierung gerecht zu gestalten, kann es zu einer „Sicherheitsdividende“ für alle Menschen kommen.

2. Verhältnis von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik

Mit den Terroranschlägen vom 11. September kam es zu einer Fixierung auf militärisch definierte Sicherheit als zentraler Bezugsgröße in der internationalen Politik. Seitdem droht die Entwicklungspolitik in sicherheitspolitische Überlegungen „eingebettet“ zu werden. Eine Begründung von Sicherheitspolitik, die sich vor allem auf unsere eigenen Sicherheitsinteressen und Aspekte der Gefahrenabwehr (Terrorismus, Proliferation und Aufrüstungstendenzen, Regionalkonflikte, fragile Staatlichkeit) stützt – wie es die Europäische Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 und jetzt das Weißbuch tun, greift zu kurz.

Entwicklungs- und Sicherheitspolitik sind zwei grundsätzlich verschiedene Politikfelder mit unterschiedlichen Aufgaben, Mitteln und Zielen und verhalten sich daher komplementär zueinander. Daher sollte es weder zu einer Vermischung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten kommen noch zu einer Unterordnung der Entwicklungspolitik oder der humanitären Hilfe unter militärische Logik. Fälschlicherweise wird in dem Weißbuch der von der Bundesregierung 2004 verabschiedete „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ in einen militärischen Kontext gesetzt: „Der Begriff zivile Krisenprävention ist nicht als Abgrenzung zu militärischer Krisenprävention zu verstehen, sondern schließt diese mit ein“ (S. 23). Aus Sicht von VENRO wird hier der Begriff der „zivilen Krisenprävention“ undifferenziert ad absurdum geführt und es wird suggeriert, dass zivile und militärische Maßnahmen eine konzeptionelle und operative Einheit bilden.

3. Zivil-militärische Zusammenarbeit

Ein Beispiel für das sensible Verhältnis von Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist die zivil-militärische Zusammenarbeit in Krisenregionen, die nach Aussagen des Weißbuches ausgebaut werden soll (S. 57). Die NATO habe „humanitäre Aufgaben“ (S. 27) und zu den Petersberg-Aufgaben der EU gehöre auch die humanitäre Hilfe (S. 38). Die Rolle der Bundeswehr in der humanitären Hilfe bleibt nebulös. So spricht das Weißbuch von möglichen „subsidiären Hilfeleistungen“ (S. 56): „Die Bundeswehr kann bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen im Inland und im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen sowie zur Katastrophenhilfe im Ausland unter Abstützung auf vorhandene Kräfte, Mittel und Fähigkeiten subsidiär Hilfeleistungen erbringen, wenn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Im Zusammenhang mit Stabilisierungseinsätzen können die Streitkräfte auch Beiträge zum Wiederaufbau gesellschaftlicher Ordnung und Infrastruktur in Krisengebieten leisten, wenn dieses für ihre Auftragserfüllung notwendig ist und mit zivilen Beiträgen nicht realisiert werden kann. Die Verfahren derartiger Operationen werden ständig im engen Zusammenwirken mit anderen staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen und Organisationen weiterentwickelt“ (S. 58). Diese Formulierung macht deutlich, dass selbst Wiederaufbaumaßnahmen der Bundeswehr primär der „Auftragserfüllung“ der Streitkräfte dienen. Die unabhängigen Hilfsorganisationen wehren sich gegen die zunehmende Dominanz sicherheitspolitischer Überlegungen, die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe „im Windschatten militärischer Interventionen“ als strategische Option betrachten.

Ein weiteres Problem ist, dass Streitkräfte zunehmend in eigener Regie Maßnahmen mit entwicklungspolitischem oder humanitärem Charakter durchführen. Wenn sich das Militär außerhalb seines Kompetenzbereichs bewegt und aus strategischen Gründen als humanitärer Akteur auftritt, sind die Auswirkungen kontraproduktiv und können die Unabhängigkeit der NRO gefährden, wie z.B. in Afghanistan. Dabei kann es auch zu gefährlichen Wahrnehmungsverschiebungen bei den Konfliktparteien führen, die humanitäre Hilfe zunehmend als politische Einmischung in einen Konflikt sehen könnten. Für humanitäre Hilfsorganisationen ist der beste Schutz ihre Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie die Verankerung in der lokalen Bevölkerung. Deshalb ist die strikte Trennung von militärischen Aktivitäten und humanitärer Hilfe für die Arbeit der Hilfsorganisationen unabdingbar.

Das Weißbuch kommt zu einer positiven Einschätzung des von der Bundesregierung praktizierten zivil-militärischen Ansatzes im Rahmen der regionalen Wiederaufbauteams in Afghanistan. Tatsächlich hat sich aber in der Praxis der Zusammenarbeit eine sichtbare – auch räumliche – Trennung der zivilen und militärischen Komponenten durchgesetzt. Daher fordert VENRO seit geraumer Zeit eine unabhängige Evaluierung der deutschen regionalen Wiederaufbauteams in Afghanistan.

4. Vorrang für zivile Konfliktbearbeitung vor militärischen Interventionen

Aus Sicht der entwicklungspolitischen und humanitären NRO muss es darum gehen, die Breite der Instrumente ziviler Konfliktbearbeitung einzusetzen, der Krisenprävention als „prima ratio“ Vorrang einzuräumen, ehe militärische Gewalt als „ultima ratio“ eingesetzt wird. Die NRO befürchten eine Überschätzung militärischer Einsätze als Mittel des Konfliktaustrags. Mit militärischen Mitteln kann langfristig kein Frieden geschaffen werden, aber mit der Zunahme von Interventionen wächst ihre Akzeptanz als „normales“ Mittel der Politik. In einem Diskussionspapier des Entwicklungsministeriums aus dem Jahr 2004 zum Verhältnis von Sicherheits- und Entwicklungspolitik heißt es zutreffend: „Die internationale Gemeinschaft muss ... den Schwerpunkt der internationalen Anstrengungen im Bereich der Prävention durch zivile, entwicklungspolitische Instrumente setzen, damit militärische Interventionen nicht zum Normalfall werden.“