

**Jürgen Wagner**

# **EUropas ertüchtigende Entwicklungshilfe Militärische Kontrollstrategie auf Kosten der Armutsbekämpfung**



Vereinte Europäische Linke • Nordische Grüne Linke



FRAKTION IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

**GUE/NGL**

[www.guengl.eu](http://www.guengl.eu)

**Sabine Lösing, MEP**

Europäisches Parlament  
Sabine Lösing, MEP  
Rue Wiertz WIB 03M023  
1047 Brussels  
Belgien

Telefon: +32 2284 7894  
Fax: +32 2284 9894  
Email: [sabine.loesing@europarl.europa.eu](mailto:sabine.loesing@europarl.europa.eu)  
Mitarbeiterinnen: Ota Jaksch, Anne Labinski

Lokalbüros:

Europabüro Sabine Lösing  
Goseriede 8  
30159 Hannover

Telefon: +49 511 4500 8852  
Email: [hannover@sabine-loesing.de](mailto:hannover@sabine-loesing.de)  
Mitarbeiter: Daniel Josten, Michael Kuhlendahl

Europabüro Sabine Lösing  
Lange Geismarstraße 2  
37073 Göttingen

Telefon: +49 551 5076 6823  
Email: [europabuero-loesing@web.de](mailto:europabuero-loesing@web.de)  
Mitarbeiter: Fritz Hellmer

**[www.sabine-loesing.de](http://www.sabine-loesing.de)**

Vereinte Europäische Linke · Nordische Grüne Linke



FRAKTION IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

**GUE/NGL**  
www.guengl.eu



**Informationsstelle  
Militarisierung e.V.**

**Europas ertüchtigende Entwicklungshilfe:  
Militärische Kontrollstrategie auf Kosten der  
Armutsbekämpfung**

Titelbild: Mörserausbildung, Flickr/EUTM Mali  
Herausgeber der Broschüre sind Sabine Lösing, MEP  
und die Fraktion GUE/NGL im Europäischen Parlament.  
Redaktionelle Bearbeitung erfolgte durch:  
Informationsstelle Militarisation e.V.,  
Hechinger Straße 203,  
72072 Tübingen,  
www.imi-online.de  
Erscheinungsdatum: November 2017  
(Layout: Daniel Josten)

---

# Inhalt

<b>Vorwort .....</b>	<b>5</b>
<b>Einleitung .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Europas integrierter machtpolitischer Ansatz .....</b>	<b>7</b>
1.1 Meilenstein Sicherheitsstrategie.....	7
Zivil-militärische EU-Einheiten.....	7
1.2 Paradigmenwechsel in der Entwicklungshilfe.....	8
1.3 EUropas Zivil-militärisches Superministerium.....	8
<b>2. Allzweckwaffe Ertüchtigung .....</b>	<b>11</b>
2.1 Scheitern des Interventionismus .....	11
2.2 Vom Krieger zum Ertüchtiger .....	11
2.3 Ertüchtigung:	
Aufgabe der Entwicklungspolitik? .....	12
Deutschland als Chef-Ertüchtiger.....	12
<b>3. Entwicklungshilfe für Ertüchtigung.....</b>	<b>14</b>
3.1 Zweckentfremdung I: African Peace Facility.....	14
Einsatzspektrum der African Standby Force .....	14
3.2 Zweckentfremdung II: Stabilitätsinstrument .....	15
Afrikanische „Friedenstruppe“: RECAMP-Szenario .....	15
Stabilitätsinstrument: Legal, illegal, scheißegal! .....	16
<b>4. Kritik zivil-militärischer Ertüchtigung .....</b>	<b>19</b>
4.1 Hilfe zur Selbsthilfe? .....	19
Entwicklungsgelder für „Frieden und Sicherheit“ in Milliarden US-Dollar.....	19
4.2 Kontrollstrategie des Nordens .....	20
4.3 Wessen Sicherheit?.....	20
<b>5. Sahel-Strategie und Comprehensive Approach.....</b>	<b>22</b>
5.1 Vorrang für EU-Interessen.....	22
5.2 Sahel-Truppe mit EU-Entwicklungshilfe.....	23
5.3 Prototyp Sahel-Strategie? .....	24
<b>6. Fazit: Entwicklung statt Ertüchtigung .....</b>	<b>25</b>

## Vorwort



Im Juni 2017 veröffentlichte die EU-Kommission ein sogenanntes „Reflexionspapier über die Zukunft der europäischen Verteidigung“. Darin entwarf sie drei mögliche Szenarien einer EU-Militärpolitik im Jahr 2025. Die von der Kommission präferierte „anspruchsvollste“ Variante wurde in dem Papier folgendermaßen beschrieben: „Die EU wäre in der Lage, anspruchsvollste Operationen zum besseren Schutz Europas durchzuführen [...]. Die zunehmende Handlungsfähigkeit auf EU-Ebene würde sich auf eine verstärkte Integration der Verteidigungskräfte der Mitgliedstaaten stützen. [...] Diese Verteidigungskräfte würden vorausstationiert werden und stünden permanent zum raschen Einsatz im Namen der Union zur Verfügung. [...] Der Europäische Rat könnte prüfen, wie die derzeitigen Beschränkungen für die gemeinsame Finanzierung von militärischen Aspekten der EU im Zuge der Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verteidigung überwunden werden können.“

Solche ambitionierten Pläne kosten natürlich reichlich Geld, was die Politik besonders angesichts einer Bevölkerung, die keineswegs große Begeisterung für steigende nationale Militärhaushalte an den Tag legt, vor diverse Probleme stellt. Vor diesem Hintergrund erklärt sich das Bestreben, bei der Rüstungsfinanzierung zunehmend auf EU-Töpfe zu schießen. Allerdings ist die Finanzierung militärischer Tätigkeiten aus dem EU-Haushalt eigentlich durch den gültigen Vertrag von Lissabon untersagt. Aus diesem Grund versuchen Politiker und Militärs zunehmend sich „fachfremd“ zu bedienen – aus Töpfen zur Wettbewerbsförderung und zur Entwicklungshilfe.

So veröffentlichte die Kommission im Juni 2017 einen Vorschlag zur Einrichtung eines „EU-Verteidigungsfonds“, der im nächsten EU-Haushalt insgesamt 38,5 Mrd. Euro für Forschung und Beschaffung im Militärbereich umfassen soll. In einer etwas abgespeckten Fassung soll der Fonds unter dem Titel „Europäisches Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich“ bereits 2019 an den Start gehen. Obwohl mehr oder weniger offen gesagt wird, die Gelder seien erforderlich, um mehr militärische Schlagkraft generieren zu können, argumentiert die Kommission gleichzeitig, der Rüstungsfonds sei rechtens, nachdem er primär die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Rüstungsindustrie im Sinn habe.

Fast noch dreister ist die offene Zweckentfremdung von Entwicklungshilfegeldern, die

eigentlich der Armutsbekämpfung dienen sollten, aber ebenfalls immer stärker zur Finanzierung sogenannter Ertüchtigungsmaßnahmen zur Aufrüstung und Aufrüstung lokaler Akteure herangezogen werden. Auch hier erlebte das Jahr 2017 zwei unrühmliche Höhepunkte: Im Sommer beschloss die EU, den Aufbau einer militärischen Sahel-Truppe durch fünf Staaten der Region mit 50 Millionen aus Entwicklungshilfetöpfen zu unterstützen. Im September 2017 stimmte dann das Europäische Parlament auch noch mehrheitlich einem Kommissionsvorschlag zu, der es ermöglicht, das zum Entwicklungsbereich gehörende „Instrument für Stabilität und Frieden“ ebenfalls für die Finanzierung militärischer Ertüchtigung zu öffnen.

Wie die vorliegende Broschüre herausarbeitet, handelt es sich bei diesen Schlaglichtern leider nur um die Spitze des Eisberges. Sie sind das Ergebnis eines außenpolitischen Leitbildes, des sogenannten „Comprehensive Approach“. Er führt zu einer Unterordnung ziviler Akteure, die systematisch vor den Karren militärischer Interessensdurchsetzung gespannt werden.

Die Einzelstaaten geben jährlich bereits über 200 Milliarden für ihr Militär aus. Hinzu sollen künftig die Gelder des EU-Verteidigungsfonds kommen – und jetzt werden auch noch immer dreister Gelder aus der Entwicklungshilfe abgezogen. Das alles sind Mittel, die für andere, weit sinnvollere Zwecke, nicht mehr zur Verfügung stehen. Was wir deshalb benötigen, ist ein konsequentes Konversionsprogramm, also die Umstellung der Rüstungswirtschaft auf die Herstellung ziviler Produkte. Die hierdurch frei werden Gelder sollten dann in die nationale und internationale Beseitigung von Armut investiert werden, statt unter welchem Banner auch immer, die Militarisierung der Europäischen Union immer weiter voranzutreiben.

## Einleitung

„Noch nie hat jemand einen Krieg dadurch gewonnen, dass er für sein Vaterland starb. Er gewann ihn dadurch, dass er andere für sein Land sterben ließ.“

(US-General George S. Patton<sup>1</sup>)

„Hauptziel der Unionspolitik in diesem Bereich [Entwicklung] ist die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut.“

(Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>2</sup>)

Spätestens seit den Beschlüssen der beiden Ratsgipfel in Helsinki und Köln im Jahr 1999, eine Eingreiftruppe im Umfang von 60.000 Soldaten aufzubauen, gehören Auslandseinsätze zum festen Repertoire der Europäischen Union. Bereits 2003 fanden die ersten Operationen im Rahmen der sogenannten „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP<sup>3</sup>) statt, von denen bislang über 30 erfolgt sind. Angesichts dessen drängt sich die Frage auf, ob diese Einsätze einem bestimmten Muster folgen – ob also eine Art „European Way of War“ existiert. Im Folgenden soll herausgearbeitet werden, dass dies tatsächlich der Fall ist: Die EU-Außen- und Militärpolitik baut auf einem Konzept namens „Comprehensive Approach“ (CA)<sup>4</sup> auf, das dazu führt, dass zivile Akteure und Ressourcen, insbesondere die Entwicklungshilfe, immer stärker militärisch-strategischen Erwägungen untergeordnet werden.

Hierbei spielte die 2003 veröffentlichte „Europäische Sicherheitsstrategie“ eine entscheidende Rolle, da sie den „Comprehensive Approach“ sowohl auf strategischer Planungsebene als auch taktisch-operationell bei Auslandseinsätzen als Leitbild etablierte. Der CA setzt auf eine enge Verzahnung ziviler und militärischer Akteure, was insbesondere auf die Entwicklungshilfe Auswirkungen hatte: Da Sicherheit eine Vorbedingung von Entwicklung sei, so die Argumentation, existiere ein „Nexus ‚Entwicklung – Sicherheit‘“, weshalb Maßnahmen zum „Stabilitätsexport“ auch mit Geldern und Kapazitäten der Entwicklungshilfe unterstützt werden könnten. Der seit Ende 2010 arbeitende „Europäische Auswärtige Dienst“ (EAD) markierte dann die endgültige Institutionalisierung des „Comprehensive Approach“, da in ihm zivile und militärische Bereiche des Außenhandelns in einer Superbehörde miteinander verschmolzen wurden (Kapitel 1).

Abgeleitet vom „Comprehensive Approach“ gewannen in den letzten Jahren vor allem

„Ertüchtigungsmaßnahmen“ – die Ausbildung und Aufrüstung „befreundeter“ Akteure – an Bedeutung, die bei 14 von 16 aktuellen EU-Missionen eine wichtige oder gar primäre Rolle spielen. Anstatt direkt mit einer großen Zahl europäischer Bodentruppen zu intervenieren, sollen hierüber indirekt lokale Akteure militärisch „befähigt“ werden, die westlichen Interessen auf – aus europäischer Sicht – effektivere Weise durchzusetzen. Als Maßnahme des Stabilitätsexports wurde dabei unter Verweis auf den aus dem „Comprehensive Approach“ abgeleiteten „Nexus ‚Entwicklung – Sicherheit‘“ immer stärker darauf gedrängt, zur Finanzierung auch Entwicklungshilfegelder heranziehen zu können (Kapitel 2).

Diese Ertüchtigung per Entwicklungshilfe nahm vor allem mit der Gründung der „African Peace Facility“ (APF) ab 2004 Fahrt auf. Da dieses Finanzinstrument aber gewissen Beschränkungen unterworfen ist, begann parallel die Suche nach zusätzlichen Möglichkeiten, Ertüchtigungsmaßnahmen zu finanzieren. Schlussendlich machte hier eine Neuausrichtung des zur EU-Entwicklungspolitik gehörenden „Instruments für Stabilität und Frieden“ (ISP) das Rennen, der das EU-Parlament im September 2017 zustimmte. Hiermit wurde der Weg geebnet, um das eigentlich der zivilen Konfliktbearbeitung gewidmete Instrument ebenfalls für die Finanzierung von Ertüchtigungsmaßnahmen heranziehen zu können (Kapitel 3).

Was die Kritik der Ertüchtigung per Entwicklungshilfe angeht, so lässt sich feststellen, dass der „Comprehensive Approach“ zu einer Unterordnung ziviler Akteure und Ressourcen unter militärische Erwägungen geführt hat. Mit Blick auf die Ertüchtigung hat dies zur Folge, dass nicht die Interessen der Menschen im Globalen Süden im Zentrum diesbezüglicher Maßnahmen stehen, sondern die Durchsetzung ökonomischer und/oder sicherheitspolitischer Interessen der Europäischen Union. Es handelt sich hier also lediglich um die neueste Kontrollstrategie, um Konflikte im Globalen Süden, die in den meisten Fällen nicht unwesentlich mit der europäischen Politik zusammenhängen, zu deckeln, ohne auf großangelegte Militärinvasionen oder einen ernsthaften Politikwechsel setzen zu müssen (Kapitel 4).

All diese Kritikpunkte bestätigen sich exemplarisch anhand der europäischen Strategie und Praxis in der Sahel-Zone: Die Sahel-Strategie war die erste Länderstra-

tegie des zivil-militärischen „Europäischen Auswärtigen Dienstes“, in deren Abfassung die betroffenen Länder faktisch nicht einbezogen wurden. Sie legt die Priorität auf die Durchsetzung sicherheitspolitischer und ökonomischer Interessen der EU und betont unmissverständlich, dass auch die Entwicklungshilfe einen Beitrag in diesem Zusammenhang zu leisten habe. Dies gipfelte im Juni 2017 in die Entscheidung, APF-Gelder im Umfang von 50 Millionen Euro für den Aufbau einer G5-Sahel-Truppe bereitzustellen (Kapitel 5).

Die Sahel-Strategie gilt als Testfall für weitere EU-Regional- und Länderstrategien, insofern könnte die ohnehin schon Besorgnis erregende Zweckentfremdung von Entwicklungshilfegeldern für Ertüchtigungsmaßnahmen künftig noch ganz andere Dimensionen annehmen. Dies ist umso zynischer, da hier Gelder für die Durchsetzung eng gefasster europäischer Eigeninteressen umgewidmet und so der Armutsbekämpfung entzogen werden. Die hieraus entstehenden Folgeprobleme erfordern es dann aus EU-Sicht, noch mehr Geld in militärische Apparate zu pumpen, damit diese Konflikte nicht komplett aus dem Ruder geraten. Aus diesem Grund ist eine komplette Kehrtwende erforderlich, die endlich die Armutsbekämpfung als Vorbedingung für Sicherheit definiert und damit Entwicklung vor Ertüchtigung stellt (Kapitel 6).

1. *Irak und danach, NATO-Brief, Sommer 2003.*
2. *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 208.*
3. *Der Bereich nennt sich erst seit dem Vertrag von Lissabon so. Zuvor wurde er zuerst als „Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ (ESVI) und danach als „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (ESVP) bezeichnet.*
4. *Der Begriff wird zumeist nicht übersetzt, hier in der Regel auch nicht. Geschieht dies doch, ist meist die Rede von einem „integrierten“ oder „umfassenden Ansatz“ oder von „vernetzter Sicherheit“, manchmal wird auch allgemeiner „Zivil-militärische Zusammenarbeit“ verwendet.*

# 1. Europas integrierter machtpolitischer Ansatz

Der „Comprehensive Approach“ (CA) zur engen Verzahnung ziviler und militärischer Kapazitäten wurde spätestens mit der Verabschiedung der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ (ESS) im Dezember 2003 als strategisches Leitbild für alle Ebenen des EU-Außenhandelns etabliert. Sektorspezifisch fand dies für die Entwicklungspolitik<sup>5</sup> dann seine Entsprechung im „Europäischen Konsens“ des Jahres 2006, in dem sicherheitspolitische Aspekte erstmals für ein solches EU-Dokument eine wichtige Rolle spielten. Institutionell wurde der CA schließlich mit der Gründung des „Europäischen Auswärtigen Dienst“ (EAD) im Dezember 2010 fest verankert, der seither federführend für dessen Umsetzung verantwortlich ist.

## 1.1 Meilenstein Sicherheitsstrategie

Erste Gehversuche in Sachen „Zivil-militärischer Zusammenarbeit“ wurden bereits im

Kontext der Balkankriege bzw. der Besetzungen Bosnien-Herzegowinas und des Kosovo unternommen.<sup>6</sup> Ab der Jahrtausendwende setzte sich das Konzept dann zunehmend auch als Leitbild auf oberster strategischer Planungsebene durch. Der wichtigste Meilenstein hierfür war die im Dezember 2003 verabschiedete „Europäische Sicherheitsstrategie“, die zunächst einmal eine sicherheitspolitische Begründung für die „Notwendigkeit“ militärischer EU-Interventionen vorlegte: „Europa [ist] mit neuen Bedrohungen konfrontiert, die verschiedenartiger, weniger sichtbar und weniger vorhersehbar sind. [...] Bei einer Summierung dieser verschiedenen Elemente – extrem gewaltbereite Terroristen, Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität, Schwächung staatlicher Systeme und Privatisierung der Gewalt – ist es durchaus vorstellbar, dass Europa einer sehr ersten Bedrohung ausgesetzt sein könnte.“<sup>7</sup>

Um diese Bedrohungen zu neutralisieren, müssten Krisenregionen – notfalls auch militärisch – stabilisiert werden, so die ESS weiter, wodurch der viel beschworenen „Zivilmacht EUropa“ schon damals eine mehr als deutliche Absage erteilt wurde: „Unser herkömmliches Konzept der Selbstverteidigung, das bis zum Ende des Kalten Krieges galt, ging von der Gefahr einer Invasion aus. Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen. Die neuen Bedrohungen sind dynamischer Art. [...] Wir müssen eine Strategiekultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert.“<sup>8</sup> Nachdem die Fragen „ob“ und „warum“ die EU militärische Auslandseinsätze durchführen müsse geklärt waren, beschäftigte sich die ESS mit dem „wie“. Sie kam dabei zu dem Ergebnis, Stabilitätsexport sei rein militärisch nicht zu erreichen: „Bei nahezu allen größeren Einsätzen ist auf militärische Effizi-

### Zivil-militärische EU-Einheiten

Der prominenteste Vorschlag für den Aufbau stehender Zivil-militärischer Truppen in der Europäischen Union war die „Human Security Doctrine for Europe“, eine u.a. von Mary Kaldor im Auftrag des damaligen EU-Außenbeauftragten Javier Solana verfasste Studie, die 2005 veröffentlicht wurde. Sie plädierte für den Aufbau einer dauerhaft zur Verfügung stehenden Einheit aus 10.000 Soldaten und 5.000 Zivilisten (Human Security Response Force).<sup>1</sup>

Die Aufstellung einer solchen Einheit steht bis heute aus. Was aber vorankam, war der Aufbau auf dem Papier rein „ziviler“ EU-Krisenmanagementeinheiten, der grundsätzlich schon auf dem Gipfeltreffen der EU-Staats- und Regierungschefs im portugiesischen Santa Maria da Feira am 19. und 20. Juni 2000 beschlossen worden war. Später wurden die Zielgrößen zunächst mit dem „Civilian Headline Goal 2008“ (Juni 2004) und anschließend mit dem „Civilian Headline Goal 2010“ (November 2007) weiter präzisiert. Dies führte zum Aufbau eines beträchtlichen Pools „ziviler“ Kräfte, die nunmehr für EU-Auslandseinsätze zur Verfügung stehen: „Die hohe Zahl von Experten, auf die der Rat für Krisenmanagement-Operationen und -Missionen zurückgreifen kann, ist für multinationale Organisationen einmalig. Rechnet man alle verfügbar gemeldeten Kräfte [...] zusammen, ergibt sich die Summe von 12.396 Personen.“<sup>2</sup>



Generalleutnant der Bundeswehr Carsten Jacobson und die Leiterin der EUPOL-Mission Afghanistan bei der Unterzeichnung einer Grundsatzvereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen der NATO-Mission Resolute Support und EUPOL Afghanistan im April 2015. (Foto: Flickr/EUPOL Afghanistan)

In der Praxis hat sich dabei gezeigt, dass solche „zivilen“ Einsätze sehr häufig militärische Operationen ergänzt und flankiert haben. Dies gilt besonders für EUPOL Afghanistan, wo der EU-Einsatz zum Aufbau paramilitärischer Polizeieinheiten in enger Abstimmung mit dem dortigen Krieg der NATO erfolgte. Aber auch zum Beispiel im Kosovo stimmte sich die „zivile“ EU-Operation EULEX eng mit dem NATO-Einsatz KFOR ab, unter anderem, indem gemeinsame Aufstands bekämpfungsbekämpfungsübungen zur Niederschlagung von Sozialprotesten durchgeführt wurden.<sup>3</sup>

1. *A Human Security Doctrine for Europe – The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities, 2004. Für eine ausführliche Analyse siehe Marischka, Christoph: Intelligenter Kolonialismus, in: Wissenschaft und Frieden 4/2005.*
2. *Heise, Volker: Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Entwicklung, Stand und Probleme, SWP-Studie, Oktober 2009, S. 22.*
3. *Vgl. Wagner, Jürgen: Die EU als Rüstungstreiber, IMI-Studie 2012/8.*

enz ziviles Chaos gefolgt. Wir brauchen eine verstärkte Fähigkeit, damit alle notwendigen zivilen Mittel in und nach Krisen zum Tragen kommen. [...] Die Union könnte einen besonderen Mehrwert erzielen, indem sie Operationen durchführt, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz gelangen.“ Damit waren die Kernelemente des „Comprehensive Approach“ zusammengetragen, der seither in nahezu allen EU-Papieren eine zentrale Rolle spielt, wie eine detaillierte Auswertung der einschlägigen EU-Dokumente ergab<sup>10</sup>; zuletzt wurde seine Bedeutung in der EU-Globalstrategie im Juni 2016 noch einmal hervorgehoben.<sup>11</sup>

Neben dem Versuch, zivil-militärische Einheiten aufzubauen, der hier aus Platzgründen aber nur am Rande behandelt werden kann (siehe Kasten), waren und sind es vor allem die Bestrebungen, Akteure bzw. Gelder der Entwicklungshilfe für die Sicherheitspolitik im Rahmen des „Comprehensive Approach“ nutzbar zu machen, auf die sich ein Großteil der Bemühungen konzentrieren sollte.

## 1.2 Paradigmenwechsel in der Entwicklungshilfe

Obwohl die reichen Industrienationen seit jeher bestrebt sind, die Vergabe von Entwicklungshilfe als selbstloses Unterfangen zu verkaufen, zielte sie stets auch oder sogar primär auf die Durchsetzung machtpolitischer Interessen ab: „Für die Geberländer war und ist Entwicklungshilfe ein Instrument, um ihre außenpolitischen Ziele zu verfolgen. Offiziell bezogen sich diese Ziele auf ökonomische, soziale, kulturelle und politische Entwicklung, mit einer besonderen Betonung auf Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung in der Dritten Welt. Trotzdem waren die Motive der meisten Geberländer weniger altruistisch und bezogen sich eher auf die Verfolgung egoistischer Interessen.“<sup>12</sup> Gerade zu Beginn des Kalten Krieges richteten sich Art, Form und Umfang der bereitgestellten „Leistungen“ primär nach den Erfordernissen im „Kampf gegen den Kommunismus“, dem sämtliche Ressourcen untergeordnet wurden. Erst im Laufe der 1960er geriet die unterschiedslose Vermengung humanitärer und sicherheitspolitischer Motive immer stärker in die Kritik. „Unterentwicklung wurde zunehmend als eigenständiges Problemfeld gesehen; eine Vermischung mit wirtschaftlichen und politisch-strategischen Überlegungen als hinderlich oder sogar kontraproduktiv für die Überwindung

der Unterentwicklung empfunden.“<sup>13</sup> Vor diesem Hintergrund bildete sich innerhalb der Entwicklungscommunity allmählich ein Konsens heraus, das eigene Arbeitsfeld nicht mehr länger korrumpieren zu lassen, die Vergabe von Entwicklungshilfe explizit auf das Ziel der unmittelbaren Armutsbekämpfung zu verpflichten und so weit wie möglich von sicherheits- und machtpolitischen Erwägungen zu entkoppeln.<sup>14</sup>

In jüngster Zeit ist es jedoch wieder ganz generell zu einer „Versicherheitlichung“ – oder besser: „Militarisierung“ – der Entwicklungshilfe gekommen.<sup>15</sup> Für den EU-Bereich kann auch hier die ESS den „Verdienst“ für sich reklamieren, den entscheidenden argumentativen Nährboden hierfür bereit zu haben. Dies gelang, indem einer ganz bestimmten Sichtweise zum Zusammenhang zwischen Armut und Konflikten wirkmächtig zum Durchbruch verholfen wurde: „Eine Reihe von Ländern und Regionen bewegen sich in einem Teufelskreis von Konflikten, Unsicherheit und Armut.“ Während es sich hierbei noch um eine weitgehend unstrittige Tatsache handelt, ist die entscheidende Frage jedoch, wie aus diesem Teufelskreis ausgebrochen werden kann und welche Prioritäten damit gesetzt werden: „Sicherheit ist eine Vorbedingung für Entwicklung.“<sup>16</sup> Der zivil-militärische Stabilitätsexport wurde in der ESS somit nicht nur zu einem sicherheitspolitischen, sondern auch zu einem moralisch-entwicklungspolitischen Imperativ umgedeutet. So äußerte sich die damalige EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner im Jahr 2005: „Aktives ‘State Building’, das heißt der Aufbau staatlicher Strukturen in Krisengebieten, ist viel mehr als ein Aspekt der Entwicklungszusammenarbeit. Es ist ein sicherheitspolitisches Imperativ, auch für Europa, dem man nur mit einem breiten Ansatz gerecht wird.“<sup>17</sup>

Die Prämissen der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ konnten selbstredend nicht ohne Folgen für die praktische Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit bleiben: „Die Sicherheitsstrategie der EU aus dem Jahr 2003 geht von einem Konzept der erweiterten Sicherheit aus, das anerkennt, dass Bedrohungen und erhöhtes Gewaltpotential komplexe und weitreichende ökonomische, soziokulturelle und umweltbedingte Ursachen haben können. Daraus folgt, dass Sicherheitspolitik nicht mehr länger auf militärische Mittel und Wege beschränkt bleibt, sondern in direkter Weise auch andere Politikbereiche, insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit, betrifft.“<sup>18</sup>

Dementsprechend identifizierte die 2006 verabschiedete Neufassung des „Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik“ folgendes Hauptproblem: „Unsicherheit und gewaltsame Konflikte gehören zu den größten Hindernissen für die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele [zur Bekämpfung der Armut].“<sup>19</sup> Hierauf aufbauend leitete der Konsens erstmals die Notwendigkeit einer engen Abstimmung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik zur Stabilisierung sogenannter gescheiterter Staaten ab: „Der Themenkomplex Entwicklung, Sicherheit und fragile Staaten hat sich von einem Randthema, das in der Stellungnahme zur Entwicklungspolitik von 2000 praktisch nicht vorkommt, im Konsens 2005 zu einem zentralen Anliegen entwickelt.“<sup>20</sup> In einer Aktualisierung der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ aus dem Jahr 2008 hieß es dann noch einmal explizit unter der Kapitelüberschrift „Nexus ‚Entwicklung – Sicherheit‘“: „Wie in der ESS und im Konsens zur Entwicklung [2006] anerkannt wird, ist eine nachhaltige Entwicklung ohne Frieden und Sicherheit nicht möglich und wird es ohne Entwicklung und Beseitigung der Armut keinen dauerhaften Frieden geben.“<sup>21</sup> Selbst wenn man die Existenz dieses Nexus‘ teilen sollte, die Frage, ob seine beiden Dimensionen gleichberechtigt adressiert werden oder eine davon prioritär behandelt wird, ist dennoch von entscheidender Bedeutung. Und in diesem Zusammenhang war schnell klar, dass im „Europäischen Auswärtigen Dienst“, mit dem der „Comprehensive Approach“ seinen institutionellen Niederschlag fand, diesbezüglich klare Präferenzen herrschten.

## 1.3 Europas Zivil-militärisches Superministerium

Schon im EU-Verfassungsvertrag des Jahres 2003 war die Gründung eines „Europäischen Auswärtigen Dienstes“ vorgesehen. Allerdings scheiterte das Dokument bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden (2005) sowie später in Irland (2008). Nach einigen Trickereien gelang es aber dann dennoch, alle Kernelemente in nahezu unveränderter Form in den „Vertrag von Lissabon“ (EUV) hinüberzusetzen, der am 1. Dezember 2009 als neue Rechtsgrundlage der Europäischen Union in Kraft trat. Der Vertrag schuf den Posten der „Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik“ (HV), der kurz darauf mit der Britin Catherine Ashton besetzt wurde. Zur Unterstützung ihrer Tätigkeit sieht der Vertrag in Artikel 27 (3) die Schaffung einer neuen Superbehörde vor, die am 1. Dezember 2010 offiziell ihre Arbeit aufnahm.

Mit dem „Europäischen Auswärtigen Dienst“ fand auf allerhöchster Ebene eine Institutionalisierung der „Zivil-militärischen Zusammenarbeit“ statt. Das Ziel des Unterfangens bestand eindeutig darin, sämtliche machtpolitischen Kapazitäten bündeln und so die Durchsetzung von EU-Interessen „effektiver“ gestalten zu können. Man benötige eine „Außenpolitik aus einem Guss“, so der CDU-Europaparlamentarier Elmar Brok, der eine wesentliche Rolle in den Verhandlungen um die Ausgestaltung des Auswärtigen Dienstes gespielt hat. Mit dem EAD könne sich die Europäische Union „von einem Global Payer endlich auch zu einem Global Player entwickeln.“<sup>22</sup> Unmissverständlich erklärten auch die die EU-Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung im September 2010 bezüglich des EAD: „Der Europäische Rat [fordert] einen stärker integrierten Ansatz, der sicherstellt, dass alle einschlägigen Instrumente und Politiken der EU und der Mitgliedstaaten vollständig und auf kohärente Weise [...] im Dienste der strategischen Interessen der Europäischen Union eingesetzt werden.“<sup>23</sup>

In der neuen Behörde wurde die EU-Militärpolitik mit großen Teilen der Außen- und Entwicklungspolitik verschmolzen, um den Preis einer drohenden Dominanz der militärischen Akteure. So waren die Zivile Konfliktbearbeitung bzw. das Zivile Krisenmanagement ursprünglich einmal – zumindest idealtypisch – als Alternative und nicht als Ergänzung militärischer Einsätze gedacht. Auch wenn die „zivilen“ EU-Einsätze bereits länger im Wesentlichen auf die Rolle als bloße Erfüllungsgehilfen zur optimierten Durchsetzung militärisch-strategischer Interessen reduziert worden waren, wurde dieser Trend mit dem „Europäischen Auswärtigen Dienst“ noch weiter verschärft. Denn die bis dahin im Rat der Europäischen Union angesiedelten Generaldirektionen (DG) E VIII (militärisch-strategische Einsatzplanung) und E IX (zivil-strategische Einsatzplanung) wurden nun in den EAD transferiert. Gleichzeitig wurden DG VIII und IX im neuen „Crisis Management Planning Directorate“ (CMPD) zusammengefasst. Alle Einsätze werden also seither „gemeinsam“ geplant, was bedeutet, dass eine unabhängige und vollständig vom Militär getrennte zivile Einsatzplanung auf EU-Ebene mittlerweile nicht mehr existiert.

Vor diesem Hintergrund wurde in einer führenden deutschen Militärzeitschrift zufrieden festgestellt, endlich gebe es nun eine „Zivil-Militärische Planung aus einer Hand.“ Der Autor des Beitrags, Fregattenkapitän Volker Brasen, führte weiter aus: „Die Etablierung des CMPD war ein erster not-



*Catherine Ashton bei der EU Naval Force Somalia - Operation Atalanta zur Bekämpfung von Piraterie im Indischen Ozean im Jahr 2012 (Foto: Flickr/European External Action Service)*

wendiger und wichtiger Meilenstein für die Verbesserung von Strukturen und Abläufen beim zivil-militärischen Krisenmanagement. Es ist ein weiterer folgerichtiger Schritt zur Umsetzung der vernetzten Sicherheitspolitik, durch die Zusammenfassung von zivilen und militärischen Planern wird der umfassende Krisenmanagementansatz der EU weiter institutionell gefestigt.“<sup>24</sup> Andere legten angesichts dieser Entwicklung deutlich weniger Begeisterung an den Tag. So warnte Alain Déléroz von der „International Crisis Group“ vor dem „stark militärischen Geschmack“, den das Krisenmanagement auf EU-Ebene mit dem EAD erhalte: „Jetzt schauen wir in eine Zukunft, in der Militärexperten die Planung ziviler Missionen übernehmen.“ Die Tragweite der Zivil-militärischen Verschmelzung im EAD wurde von Déléroz mit folgenden Worten untermauert: „Die Strukturen, die heute geschaffen werden, werden sich über Jahrzehnte nachhaltig auf die Art und Weise, wie die EU-Projekte in der Welt wahrgenommen werden, auswirken. Die Kapazität der Union zur Konfliktverhütung und zur Friedenssicherung hat gerade einen herben Schlag erlitten.“<sup>25</sup>

Ganz ähnlich äußerte sich Josephine Liebl vom „European Peacebuilding Liaison Office“ (EPLO), einem Netzwerk aus Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich der Friedensförderung aktiv sind. Sie kritisierte im März 2011 in einem Papier für den Bundestags-Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ die neue Institution mit folgenden Worten: „Das Crisis Management Planning Directorate (CMPD) [wurde] eingerichtet, um ziviles und militärisches Krisenmanagement auf strategischer Planungsebene zu integrieren. EPLO

hat diese institutionelle Integration mitverfolgt und musste erleben, wie es in Folge zu einer Absorbierung von zivilen Kapazitäten in die militärische Struktur kam. Dies hatte zum Ergebnis, dass ziviles Krisenmanagement nicht mehr durch ziviles, sondern militärisches Personal geplant wurde, was zu einer Militarisierung des zivilen Krisenmanagements [...] führte.“<sup>26</sup> Selbst die der Bundesregierung zuarbeitende „Stiftung Wissenschaft und Politik“ merkte bezüglich des CMPD an: „Damit läuft die EU Gefahr, dass in Zukunft militärische Gesichtspunkte in der strategischen Planung überwiegen.“<sup>27</sup>

Auch was die Auswirkungen des EAD auf die Entwicklungshilfe angeht, wurden früh kritische Töne laut, die vor der Gefahr einer sicherheitspolitischen Umprogrammierung von Entwicklungshilfefeldern warnten. So hieß es etwa in einer gemeinsamen Erklärung der EZ-Organisationen CIDSE (Frankreich) und CAFOD (Großbritannien): „Der [EAD] verwischt die Unterscheidung zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, was zu einer Unterordnung von Entwicklung und Armutsbekämpfung unter sicherheits- und außenpolitische Prioritäten führen wird.“<sup>28</sup> Schnell sollte sich zeigen, dass diese Sorgen nur allzu berechtigt waren – zwei Jahre nach dem Start des EAD wurde etwa in einem der führenden europapolitischen Magazine durchaus wohlwollend bilanziert: „Der Nexus von Sicherheit und Entwicklung [ist] ebenfalls sichtbarer geworden. In den letzten Jahren wurde dieser mit der Bereitstellung auch zivil-militärischer Krisenmanagementkapazitäten und dem Aufkommen des ganzheitlichen Ansatzes in den EU-Außenbeziehungen von einer vielfach befürchteten ‚Versicherheitlichung‘

begleitet. Befürchtet wurde, dass ein solcher Ansatz auf Kosten der Armutsbekämpfung eine Unterordnung genuin entwicklungspolitischer Ziele unter ein sicherheitspolitisch dominiertes Krisenmanagement mit sich bringen wird. Und Ashton hatte tatsächlich frühzeitig deutlich gemacht, dass sie ihren Auftrag ernst nehmen und auch die Einbindung der Entwicklungspolitik in die außenpolitische Zielsetzung erleichtern würde. In der Entwicklungsgemeinschaft hat sich inzwischen die Logik durchsetzen können, dass die Gewährleistung von Sicherheit in den Drittstaaten eine der Voraussetzungen für den Erfolg entwicklungspolitischer Maßnahmen ist, sodass sich in den letzten Jahren eine Reihe von Schnittflächen ergeben hat. Prominente Beispiele aus der Arbeit des EAD zeigen aber auch, dass die Entwicklungszusammenarbeit zudem zunehmend als ein für die Sicherheit Europas relevantes Thema wahrgenommen wird. Dies illustrieren etwa die Strategie für das Horn von Afrika und insbesondere die Strategie für Entwicklung und Sicherheit in der Sahel-Region 2011. Die europäische Entwicklungszusammenarbeit wird zunehmend politischer diskutiert und mit Themen wie Piraterie, Unruhen in den EU-Grenzregionen und Migrationsthemen offensiver auch mit der eigenen Sicherheit verknüpft.<sup>29</sup>

5. Die Begriffe „Entwicklungshilfe“ und „Entwicklungszusammenarbeit“ werden hier synonym verwendet.
6. Vgl. Paul, Michael: *Zivil-militärische Interaktion im Auslandseinsatz*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48/2009, S. 29-35.
7. *Europäische Sicherheitsstrategie (ESS): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*, Brüssel, Dezember 2003, S. 2 und 4.
8. Ebd., S. 7 und 11.
9. Ebd., S. 12 und 11.
10. Keukeleire, Stephan/Raube, Kolja: *The security-development nexus and securitization in the EU's policies towards developing countries*, *Cambridge Review of Interna-*

*tional Affairs*, 26:3 (2013), S. 556-572.

11. *Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (EUGS)*, Brüssel, 28.06.2016, S. 24f.: „Die EU wird einen integrierten Ansatz zur Förderung der menschlichen Sicherheit befolgen. [...] Es ist von entscheidender Bedeutung, einen multidimensionalen Ansatz zu verfolgen, bei dem alle zur Verfügung stehenden Politiken und Instrumente zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten zum Einsatz kommen.“
12. Olav Stokke zit. nach Frerks, Georg: *The Use of Peace Conditionalities in Conflict and Post-conflict settings: A Conceptual Framework and a Checklist*, *Netherlands Institute of International Relations ('Clingendael'), Conflict Research Unit, October 2006*, S. 5.
13. Brzoska, Michael: *Analyse und Empfehlungen zur internationalen Erfassung von sicherheitsrelevanten Ausgaben innerhalb und außerhalb der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA)*, *BICC paper 53/2006*, S. 7.
14. „In den letzten Jahrzehnten gelangten viele in der Entwicklungshilfecomunity zu dem Schluss, dass die Risiken sich mit konflikt- und sicherheitsrelevanten Angelegenheiten zu befassen die Vorteile überwogen. Die Risiken bestanden darin, exzessiv in die egoistische Außen- und Sicherheitspolitik der wichtigsten Geberländer verwickelt zu werden; in der Politisierung und ‚Verunreinigung‘ von Entwicklungshilfeprogrammen; in der Erhöhung des Risikos für humanitäre Helfer vor Ort; und, dass die Entwicklungshilfeetats anfällig für die Ausnutzung durch mächtige nationale Sicherheitsakteure werden.“ Greene, Owen/Vienings, Tracy: *Promoting Conflict Sensitive Development Aid in Africa: Issues and Challenges, Conflict Prevention, Management and Reduction in Africa, Paper 6*, ohne Jahr, S. 4.
15. Vgl. Wagner, Jürgen: *Mit Sicherheit keine Entwicklung*, *IMI-Studie 2007/10*.
16. *ESS 2003*, S. 2.
17. Ferrero-Waldner, Benita: *Europa als globaler Akteur – Aktuelle Schwerpunkte Europäischer Außen- und Nachbarschaftspolitik*, Rede bei der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 24. Januar 2005 (SPEECH/05/30).
18. Six, Clemens: *Der Europäische Konsens zur Entwicklungspolitik. Die EU als Geberin in veränderten internationalen Beziehungen, Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe*, Wien, März 2006, S. 15.
19. *Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik, Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission (2006/C 46/01)*, S. 7.
20. *Six 2006*, S. 19.
21. *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Brussels, 11 December 2008, S. 8.
22. EAD: „Außenpolitik aus einem Guss“, *euractiv*, 14.10.2010. Über Funktion und Tragweite des Auswärtigen Dienstes ließ auch die damalige EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton keinerlei Zweifel aufkommen. Monate bevor die Behörde ihre Arbeit aufnahm gab sie an: „Zur Unterstützung einer einheitlichen politischen Strategie müssen wir sämtliche Einflusshebel mobilisieren – politische, ökonomische, plus zivile und militärische Krisenmanagementwerkzeuge. Die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes ist entscheidend, um exakt die Art vereinigten Denkens und Handels zu fördern, die wir benötigen. Hierbei handelt es sich nicht um eine bürokratische Übung, sondern um eine sich nur einmal jeder Generation bietende Gelegenheit, etwas Neues zu schaffen. Ich hoffe, sie haben nun mein Anliegen verstanden. Die Tage, in denen die Europäische Außenpolitik als Gewäsch ohne Handlungen abgetan werden konnte, sind nun vorüber.“ Ashton, Catherine: Rede auf der 46. Münchner Sicherheitskonferenz, 06.02.2010.
23. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates*, Brüssel, 16. September 2010.
24. Brasen, Volker: *Zivil-Militärische Planung aus einer Hand: Crisis Management and Planning Directorate als neues Instrument der EU*, in: *Europäische Sicherheit*, Dezember 2010.
25. Délétraz, Alain: „Kapazität der EU zur Friedenssicherung schwindet“, *Der Tagesspiegel*, 22.02.2010.
26. Liebl, Josephine: *Schriftliche Stellungnahme zum Fragenkatalog für die Anhörung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ am 14.03.2011*.
27. Lieb, Julia: *Diplomatisches Neuland für die EU*, *SWP-Aktuell* 5, Februar 2011, S. 2.
28. *CIDSE/CAFOD: Media briefing*, 23.04.2010.
29. Tannous, Isabelle: *Der Europäische Auswärtige Dienst und die Organisation europäischer Außen- und Entwicklungshilfe: von institutionellen Dissonanzen zur dienstübergreifenden Harmonie?*, in: *integration* 4/2012, S. 274- 295, S. 293f.

## 2. Allzweckwaffe Ertüchtigung

Spätestens mit der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ war die Bereitschaft der Europäischen Union, zur Durchsetzung der eigenen Interessen die (zivil-)militärische Karte zu zücken, offensichtlich geworden. Nachdem großangelegte Bodeninvasionen im Laufe des Jahrzehnts immer stärker in die Kritik gerieten, setzte eine fieberhafte Suche nach alternativen, indirekteren und damit risikoärmeren Interventionsformen ein, von denen die „Ertüchtigung“ inzwischen eine, wenn nicht die wichtigste geworden ist. Parallel dazu wurde die Entwicklungshilfe immer stärker zur Finanzierung von Ertüchtigungsmaßnahmen herangezogen.

### 2.1 Scheitern des Interventionismus

Im Laufe der 1990er kristallisierte sich eine westliche Interventionsdoktrin heraus, die als „Neoliberaler Kolonialismus“ bezeichnet werden kann. Im Anschluss an eine militärische Intervention folgte eine Besetzung mit einer großen Zahl an Bodentruppen. Diese Präsenz sicherte den umfassenden neoliberalen Umbau der betroffenen Länder ab, der unter der Ägide eines mit nahezu unbeschränkten Befugnissen ausgestatteten westlichen Statthalters erfolgte: „Protektorate sind in“, erläuterte Carlo Masala von der Bundeswehr-Universität in München diese Strategie: „Von Bosnien über Kosovo, nach Afghanistan bis in den Irak, das Muster westlicher Interventionspolitik ist immer dasselbe. Nach erfolgreicher militärischer Intervention werden die ‚eroberten‘ Gebiete in Protektorate umgewandelt, und die westliche Staatengemeinschaft ist darum bemüht, liberale politische Systeme, Rechtsstaatlichkeit und freie Marktwirtschaft in diesen Gebieten einzuführen.“<sup>30</sup>

Doch schnell zeigte sich, dass diesem ambitionierten Interventionskonzept buchstäblich Grenzen gesetzt waren – nämlich in der Form der hierfür für erforderlich erachteten militärischen Kapazitäten. So geht das US-Militär in seinen Berechnungen davon aus, dass für die Stabilisierung – sprich: Kontrolle – einer Krisenregion 20 Soldaten auf 1.000 Einwohner benötigt werden. Ganz abseits der Frage, inwieweit es nachhaltig und vor allem im Sinne des Friedens wäre, den Versuch zu unternehmen, ein Gebiet entlang dieser Zahlen des US-Verteidigungsministeriums unter Kontrolle bringen zu wollen, es liegt auf der Hand, dass diese Ressourcen nicht zur Verfügung stehen

(und wohl niemals zur Verfügung gestellt werden). Selbst mit den gemeinsamen Ressourcen von USA und EU beim NATO-Einsatz in Afghanistan brachte man es in der Spitze „nur“ auf etwas über 130.000 Soldaten, war also weit von den etwa 600.000 Militärs entfernt, die gemäß den US-Berechnungen erforderlich gewesen wären. Auch der Versuch, besonders in Afghanistan, durch zivil-militärische „Regionale Wiederaufbau-teams“ den Stabilitätsexport effizienter zu gestalten, scheiterte auf ganzer Linie. Ob es mit noch mehr Ressourcen tatsächlich gelungen wäre, den Widerstand dort und in anderen Ländern zu besiegen, sei dahingestellt, in jedem Fall verliefen vor allem die Einsätze im Irak und in Afghanistan derart desaströs, dass sie in der westlichen Bevölkerung (und auch in Teilen der Regierenden) zunehmend in die Kritik gerieten. Vor diesem Hintergrund gewinnen seit

#### Personalbedarf für Stabilisierungseinsätze

Zielland	Einwohner	Truppenbedarf zur Stabilisierung
Niger	20,6 Mio.	411.200
Mali	18,7 Mio.	373.800
Tschad	13,2 Mio.	264.000
Somalia	11,3 Mio.	226.000
Libyen	6,4 Mio.	128.000
Gesamt:	58,8 Mio.	1.403.000

Quelle: Defense Science Board 2004 Summer Study on Transition To and From Hostilities, December 2004. Alle Einwohnerzahlen von Wikipedia aus dem Jahr 2016. Tschad und Libyen 2015.

einigen Jahren politisch wie finanziell „kostengünstigere“ Alternativen zunehmend an Bedeutung. Dazu gehört der zunehmende Einsatz von Spezialeinheiten und Drohnen ebenso wie der verstärkte Rückgriff auf die Aufrüstung und Ausbildung lokaler Akteure. Was der ehemalige stellvertretende Chef der EU-Verteidigungsagentur, Hilmar Linnenkamp, für Deutschland beschrieb, dürfte nahezu ebenso für andere westliche Länder zutreffen: „Auf absehbare Zeit wird es in Deutschland keine Mehrheiten für große Auslandseinsätze geben, da sie angesichts des zweifelhaften Erfolgs in Afghanistan als teuer, wirkungslos und daher verzichtbar gelten. Damit ändert sich die Funktion dieser Einsätze, wie im Weißbuch noch einmal ausgeführt wird. Frühere Missionen hatten zum Ziel, eine staatliche Ordnung nach dem

Ende eines Konflikts anhand von »Nationenbildung« oder Demokratieförderung grundlegend umzugestalten. Künftige Einsätze dagegen sollen nach dem Subsidiaritätsprinzip einzelne Regierungen oder Regionalorganisationen befähigen (»ertüchtigen«), sicherheitspolitische Herausforderungen selbstständig zu bewältigen und im Sinne der VN-Charta Frieden und internationale Sicherheit zu gewährleisten. Auch wenn die beiden Funktionen einander nicht vollständig ablösen, ist jedoch besonders im Falle von EU-Missionen unverkennbar, dass sich der Schwerpunkt vom »Sicherheitsanbieter« zum »Sicherheitsberater« verlagert.“<sup>31</sup>

### 2.2 Vom Krieger zum Ertüchtiger

Dass sich die Ausbildung und Aufrüstung der Armeen „befreundeter“ Staaten oder Rebellengruppen in jüngster Zeit wachsender Beliebtheit erfreut, gilt nicht nur für Deutschland (siehe Kasten), sondern auch für die Europäische Union als Ganzes. Bei dem Versuch, dem Vorhaben einen Namen zu geben, herrscht allerdings eine geradezu babylonische Sprachverwirrung: Lange war meist die Rede von „Sicherheitssektorreformen“, später eher von der „Enable & Enhance Initiative“ (E2I), dann von „Train and Equip“ (TaE) und ganz besonders griffig war die Bezeichnung „Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung“ (CBSSD). Am häufigsten werden die diesbezüglichen Aktivitäten aber derzeit unter dem Stichwort der „Ertüchtigung“ zusammengefasst, auch wenn sämtliche Begriffe im Folgenden synonym verwendet werden.

Wie eingangs erwähnt, spielt die Ertüchtigung in fast allen aktuellen EU-Einsätzen eine wichtige Rolle. Es war nicht zuletzt Deutschland, das sich für eine prominente Rolle des Konzeptes auf EU-Ebene einsetzte. Nachdem der „Europäische Auswärtige Dienst“ seine Arbeit aufgenommen hatte, wurde ab 2012 eine Reihe neuer Einsätze mit „Ertüchtigungsfokus“ gestartet. Die Kapazitätsbildung wurde dann in ihrer Bedeutung beim auch als „Rüstungsgipfel“ bezeichneten Treffen der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2013 im Abschlussdokument noch einmal explizit unterstrichen: „Der Europäische Rat betont, wie wichtig es ist, Partnerländer und regionale Organisationen durch die Bereitstellung von Schulungen, Beratung, Ausrüstung und gegebenenfalls Ressourcen zu unterstützen,

## Deutschland als Chef-Ertüchtiger

In Deutschland sind Ertüchtigungsmaßnahmen schon länger prominent im Gespräch, nämlich spätestens seit einer Rede der Bundeskanzlerin aus dem Jahr 2011, deren Inhalt seither als Merkel-Doktrin bezeichnet wird: „Wenn die Bundesrepublik davor zurückschreckt, militärisch zu intervenieren, dann reicht es in der Regel nicht, an andere Länder und Organisationen Worte der Ermutigung zu richten. [...] Wir müssen die Staaten, die bereit sind, sich zu engagieren, auch dazu befähigen. Ich sage ausdrücklich: Das schließt auch den Export von Waffen mit ein – dies selbstverständlich nur nach klaren und weithin anerkannten Prinzipien.“

Ganz offiziell hat die Bundesregierung, auch aufgrund der aus ihrer Sicht ungenügenden Fortschritte auf EU-Ebene, 2016 eine „Ertüchtigungsinitiative“ ausgerufen und im Folgejahr fortgesetzt, die sich auf fünf Schwerpunktländer erstreckt: Irak, Jordanien, Tunesien, Mali und Nigeria. Dementsprechend wurden im „Bundeshaushaltsplan 2016“ (allgemeiner Haushalt, Einzelplan 60) erstmals 100

Millionen Euro (2017 bereits 130 Millionen) eigens für die „Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung“ eingestellt. In den Erläuterungen zum entsprechenden Haushaltstitel wird explizit festgehalten, die „Ausrüstung der Partner“ könne auch „letale Güter“ umfassen, was sich bislang auf EU-Ebene ja als schwierig erweist.

Das bisher prominenteste „Ertüchtigungsbeispiel“ ist die Unterstützung kurdischer Peschmerga-Kämpfer ab 2014 im Nordirak. Dabei wurden gleich mehrere Grenzen überschritten, wie eine Studie von „Friends of Europe“ lobend betont: „Die vom Bundestag genehmigte Mission der Bundeswehr zur Ausbildung und Bewaffnung der Peschmerga, der kurdischen Regionalregierung im Nordirak, die gegen die Milizen des IS kämpfen, bricht augenscheinlich mit verschiedenen theoretischen Tabus. Deutschland liefert a) entgegen seiner Exportrichtlinien Waffen in ein Konfliktgebiet, stellt b) Ausbildung und Waffen für einen nichtstaatlichen Akteur bereit und nimmt c) ohne eine

explizite Resolution des Sicherheitsrats an einer ‚Koalition der Willigen‘ (der USgeführten Anti-Daesch-Koalition) teil.“

Langfristig sollen diesbezügliche Maßnahmen aber vor allem auf EU-Ebene angesiedelt sein: „Die Bundesregierung plant jedoch, Ertüchtigung von Partnern verstärkt im europäischen Kontext zu verankern. [...] Bei der Krisenbewältigung stützt sich die Bundesregierung auf den EU-Konsens für einen umfassenden Ansatz bei der Krisenbewältigung, der in der Gemeinsamen Mitteilung zu einem ‚EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen‘ (JOIN(2013) 30 final) ausformuliert ist. Dieser definiert einen direkten Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung: Sicherheit ist die Voraussetzung für kurzfristige humanitäre Hilfe und für langfristige Entwicklung. Dieses Verständnis teilt die Bundesregierung und befürwortet daher die Schaffung eines EU-Finanzierungsinstruments zur Befähigung von Partnern, das für Zivilgesellschaft, Polizei, Katastrophenschutz offen stehen und zum militärischen Fähigkeitsaufbau beitragen soll.“

so dass sie zunehmend selbst in der Lage sind, Krisen vorzubeugen oder sie zu bewältigen. Der Europäische Rat ersucht die Mitgliedstaaten, die Hohe Vertreterin und die Kommission, für größtmögliche Kohärenz zwischen den diesbezüglichen Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zu sorgen.“<sup>32</sup>

Anschließend wurde dem EAD die Federführung zur weiteren Ausgestaltung des Konzeptes übertragen, woraufhin im April 2015 von Kommission und EU-Außenbeauftragter das Dokument „Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung“ veröffentlicht wurde: „Die EU ist ihrem Anliegen, bei der Sicherung von Frieden

und Stabilität in der Welt, bei der Konfliktprävention wie auch bei der Schaffung geeigneter Bedingungen für eine weltweite nachhaltige Entwicklung eine Schlüsselrolle zu spielen, weiterhin verpflichtet. Eine der wichtigsten Aufgaben der EU hierbei ist es, Partnerländer und regionale Organisationen durch tatkräftige Unterstützung beim Aufbau ihrer Sicherheitskapazitäten in die Lage zu versetzen, Krisen selbst zu verhüten bzw. zu bewältigen.“ Und schließlich hieß es dann in der EU-Globalstrategie vom Juni 2016: „Wir müssen uns in unseren sicherheits- und entwicklungspolitischen Maßnahmen stärker aufeinander abstimmen. GSVP-Missionen für den Kapazitätsaufbau müssen mit der Arbeit der Kommission betreffend den Sicherheitssektor und die Rechtsstaatlichkeit koordiniert werden. Der Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung kann eine Schlüsselrolle spielen, wenn es darum geht, unsere Partner zur Krisenprävention und -reaktion zu ermächtigen und zu befähigen, und muss von der EU finanziell unterstützt werden.“<sup>34</sup>



Ausbildungsmission der Europäischen Union in der Zentralafrikanischen Republik im November 2016 (EUTM RCA) (Foto: Flickr/European External Action Service)

### 2.3 Ertüchtigung: Aufgabe der Entwicklungspolitik?

Eine Auswertung einschlägiger EU-Dokumente kam zu dem Ergebnis, es werde eher vermieden, wie zum Beispiel in der Aktu-

alisierung der ESS von 2008, explizit von einem „Nexus ‚Entwicklung – Sicherheit‘“ zu sprechen. Der Grund sei, dass damit Sorgen vor einer Militarisierung der Entwicklungshilfe geweckt würden, die gerne vermieden werden würden. Aus diesem Grund werde begrifflich zumeist eher mit dem „Comprehensive Approach“ hantiert, der aber faktisch genau dasselbe beinhalte – eine starke Verschmelzung ziviler und militärischer Aspekte des Außenhandelns und konkret eine Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf die Umsetzung sicherheitspolitischer Ziele.<sup>35</sup>

Schon die frühen EU-Einsätze zur Sicherheitssektorreform in Guinea-Bissau oder in der DR Kongo folgten der Logik des „Nexus ‚Entwicklung – Sicherheit‘“, woran gerade die ESS-Aktualisierung aus dem Jahr 2008 keine Zweifel ließ: „Konflikte sind oft mit staatlicher Fragilität verbunden. Länder wie Somalia sind in einem Teufelskreis von schwachen Regierungsstrukturen und immer wieder aufflammenden Konflikten gefangen. Wir haben uns bemüht, mit Entwicklungshilfe und Maßnahmen für mehr Sicherheit diesen Teufelskreis zu durchbrechen. Dabei bilden die Reform des Sicherheitssektors sowie Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration Kernelemente der Stabilisierung und des Wiederaufbaus nach einem Konflikt und stehen im Mittelpunkt unserer Missionen in Guinea-Bissau oder in der DR Kongo.“<sup>36</sup>

Zuletzt machte es sich die im Juni 2017 verabschiedete neueste Fassung des EU-Konsenses zur Entwicklungspolitik zur Aufgabe, eine ertüchtigende Entwicklungshilfe zu propagieren: „Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden die Entwicklungszusammenarbeit als Teil einer breiten Palette von Strategien und Instrumenten nutzen, die für die Verhütung, Bewältigung und Lösung von Konflikten und Krisen, zur Deckung des humanitären Bedarfs und zur Förderung eines dauerhaften Friedens und einer verantwortungsvollen Staatsführung zur Verfügung stehen. Das Hauptaugenmerk der Entwicklungszusammenarbeit wird dabei weiterhin unverrückbar auf der Beseitigung der Armut liegen. Zu diesem Zweck werden die EU und ihre Mitgliedstaaten einen umfassenden Ansatz zur Bewältigung von Konflikten und Krisen unterstützen, dessen Schwerpunkt auf Fragilität und menschlicher Sicherheit und der Berücksichtigung der engen Verknüpfung von nachhaltiger Entwicklung, Frieden und Sicherheit liegt. Diese Maßnahmen werden auf allen Ebenen, von der globalen bis zur lokalen Ebene, und in allen Phasen des Konfliktzyklus



Patrouille der Bundeswehr in Kinshasa im Rahmen der Mission EUFOR Congo im Oktober 2006 (Foto: Flicker/Bundeswehr/Andrea Bienert)

von der Frühwarnung und Prävention bis hin zu Krisenreaktion und Stabilisierung durchgeführt. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden die EU und ihre Mitgliedstaaten mit Akteuren des Sicherheitssektors, unter außergewöhnlichen Umständen auch des Militärs, zusammenarbeiten, um die erforderlichen Kapazitäten für die Förderung der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung, insbesondere den Aufbau friedlicher und inklusiver Gesellschaften, zu schaffen. Sie werden gemeinsame Lösungen für Probleme im Bereich Sicherheit und Entwicklung fördern, unter anderem durch die Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors, und den Kapazitätsaufbau im Bereich Sicherheit und Entwicklung.“<sup>37</sup>

Angesichts solcher Stellen sparten Entwicklungsorganisationen nicht mit Kritik an dem an der Durchsetzung europäischer Interessen ausgerichteten Konsens. Zwar wurde die Armutsbekämpfung auch hier als zentrale Aufgabe der Entwicklungshilfe beschrieben, die auch hier enthaltene sicherheitspolitische Dimension hat aber zur Folge, dass militärisch-strategische Erwägungen immer stärker die Oberhand gewinnen.<sup>38</sup>

30. Masala, Carlo: *Managing Protectorates: Die vergessene Dimension*, in: *Politische Studien*, Januar/Februar 2007, S. 49.

31. Kaim, Markus/Linnenkamp, Hilmar:

*Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?* SWP-Aktuell, Oktober 2016, S. 6.

32. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates*, Brüssel, 19./20. Dezember 2013.

33. *Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung – Befähigung unserer Partner zur Krisenprävention und -bewältigung*, JOIN(2015) 17, Brüssel, 28.4.2015, S. 13.

34. *EUGS 2016*, S. 22: „Wir werden bei der Reform des Justiz-, Sicherheits- und Verteidigungssektors rechtsbasierte Ansätze verfolgen, die in lokaler Eigenverantwortung durchgeführt werden, und fragilen Staaten beim Aufbau von Kapazitäten, auch im Cyberbereich, helfen. Wir werden über Entwicklungsmaßnahmen, Diplomatie und GSVP mit den betreffenden Ländern zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass unsere Bemühungen um die Reform des Sicherheitssektors in unseren Partnerländern die Kapazitäten, für Sicherheit unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit zu sorgen, schaffen und verbessern. Wir werden mit anderen internationalen Akteuren zusammenarbeiten und unsere Arbeiten im Bereich des Kapazitätsaufbaus insbesondere mit den VN und der NATO koordinieren.“

35. Keukeleire/Raube 2013.

36. *Report on the Implementation of the European Security Strategy 2008*, S. 8.

37. *Vorschlag für einen neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft*, Brüssel, den 06.02.2017 COM(2016) 740 final/2, S. 20f.

38. *Tempest*, Mathew: ‘New Consensus’ on Development adopted – and immediately condemned, *euractiv*, 19.05.2017.

### 3. Entwicklungshilfe für Ertüchtigung

Während die „Zivil-militärische Zusammenarbeit“ bei Einsätzen vor Ort, vor allem im Bereich der Verschränkung polizeilicher (faktisch eher paramilitärischer) EU-Einsätze mit militärischen Einsätzen von EU oder NATO „Fortschritte“ machte, erwiesen sich Bemühungen, Ertüchtigungsmaßnahmen aus dem EU-Budget zu finanzieren, als überaus schwierig. Dies liegt in Artikel 41(2) EUV begründet, der es verbietet, außenpolitische Maßnahmen mit Militärbezug, zu denen Ertüchtigungsmaßnahmen in ihrer aktuellen Praxis eigentlich alle zählen, aus dem EU-Budget zu bezahlen. Wörtlich heißt es darin: „Die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Kapitels [GASP/GSVP] gehen ebenfalls zulasten des Haushalts der Union, mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt.“

Im Laufe der Jahre haben sich für die Ertüchtigungsfinanzierung vor allem zwei Strategien herauskristallisiert, um dieses eigentlich eindeutige Verbot zu umgehen: Einmal bedient man sich über die „African Peace Facility“ (APF) an Entwicklungshilfetöpfen, die außerhalb des offiziellen EU-Budgets angesiedelt sind; und zum anderen sollen künftig verstärkt direkt EU-Budgetgelder aus dem – eigentlich der zivilen Konfliktbearbeitung gewidmeten – „Instrument für Stabilität und Frieden“ (ISP oder IcSP) herangezogen werden, das – so zumindest die reichlich weit hergeholte Argumentation der Kommission – als Teil des EU-Entwicklungsbereiches nicht unter das Finanzierungsverbot aus Artikel 41(2) fällt, selbst wenn daraus militärische Kapazitätsbildung finanziert werden sollte.

#### 3.1 Zweckentfremdung I: African Peace Facility

Die Militärkapazitäten einzelner afrikanischer Staaten werden mittlerweile in einer eigenen Regionalorganisation gebündelt: Offiziell wurde die Afrikanische Union (AU), unter deren Dach auch die „Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur“ aufgebaut wird, im Juli 2002 mit der Verabschiedung ihrer Gründungscharta ins Leben gerufen. Die afrikanische Sicherheitsarchitektur setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen: „[Sie] umfasst u.a. einen afrikanischen Friedens- und Sicherheitsrat, einen Militärausschuss und ein Frühwarnsystem bzw. Lagezentrum,

das Krisen und Konflikte auf dem Kontinent beobachtet. Kernstück soll eine 15.000 Mann umfassende Eingreiftruppe (African Standby Force, ASF) sein, welche sich aus regionalen Brigaden [...] zusammensetzt.“<sup>39</sup>

Konkret heißt das, die ASF besteht aus Soldaten der EASBrig (Ostafrika); ECO-Brig (Westafrika); SADCBrig (Südafrika); NORTHBrig (Nordafrika); CENTBrig (Zentralafrika). Ihr Einsatzspektrum umfasst das gesamte denkbare Spektrum – von Beobachtermissionen bis hin zu „robusten“ Militärinterventionen (siehe Kasten). Ende 2010 wurde die „African Standby Force“ im gesamten Operationsspektrum für einsatzfähig erklärt.<sup>40</sup> Damit steht nun also eine Truppe zur Verfügung, auf die bei „Bedarf“ zurückgegriffen werden kann, um so die ohnehin am Rande der Kapazitäten agierenden westlichen Interventionstruppen zu entlasten. Dies jedenfalls scheint von Anfang an die Kernidee gewesen zu sein: „Boots on the ground“ in Form leichter Infanterie, häufig Engpass in der ‚westlichen Welt‘, wären in der ASF ausreichend vorhanden.“<sup>41</sup>

Die Europäische Union legte ein großes Interesse an den Tag, den Aufbau der „Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur“ voranzutreiben. Für diesen Zweck wurde 2003 die Einrichtung der „African Peace Facility“ beschlossen, die im Jahr darauf ihre Arbeit aufnahm. Sie speist sich aus Geldern des „Europäischen Entwicklungsfonds“<sup>42</sup>, der offiziell nicht Teil des EU-Haushaltes

#### Einsatzspektrum der African Standby Force

„Für die möglichen Einsätze der ASF sind mehrere Konfliktszenarien entworfen worden, die die Grundlage zur Aufstellung und zeitlichen Einsatzfähigkeit der ASF bilden:

Szenario 1: Bereitstellung von militärischem Sachverstand im Rahmen einer politischen Mission, wie zuletzt an der Côte d'Ivoire,  
Szenario 2: paralleler Einsatz einer AU- und einer UN-Mission,  
Szenario 3: Einsatz einer ‚Beobachtermission‘,  
Szenario 4: Einsatz im Rahmen einer ‚einfachen‘ AU Peacekeeping Force,  
Szenario 5: Peacekeeping innerhalb eines komplexen multidimensionalen Einsatzes,  
Szenario 6: Intervention der ASF, falls die UN nicht rechtzeitig reagieren.“ (Kinzel 2007, S. 3)

ist und demzufolge auch nicht den Ausgabenbeschränkungen aus Artikel 41(2) EUV unterliegt. In dem gemeinsamen Papier „Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung“ beschrieben Kommission und EU-Außenbeauftragte diesen „Vorteil“ recht offen folgendermaßen: „Die Verträge schließen die Möglichkeit aus, Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen aus dem EU-Haushalt zu finanzieren (Artikel 41 Absatz 2 EUV). [...] Dementsprechend gibt es derzeit kein EU-Haushaltsinstrument, das für die umfassende Finanzierung des Aufbaus von Sicherheitskapazitäten – und insbesondere von militärischen Kapazitäten – in Partnerländern konzipiert wäre. [...] Daher kommt dem Europäischen Entwicklungsfonds und der Friedensfazilität für Afrika, die außerhalb des EU-Haushalts angesiedelt sind, bei den derzeitigen Bemühungen um ‚Überbrückung‘ der Kluft zwischen der GSVP und den verschiedenen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit besondere Bedeutung zu, wenn es um eine umfassende Herangehensweise an Fragen der Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung geht.“<sup>43</sup>

Über die Friedensfazilität werden mit Entwicklungshilfegeldern vor allem AU-Einsätze, aber auch generell der Aufbau der „Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur“, insbesondere der Eingreiftruppen finanziert – und zwar auf der Basis der konzeptionellen Vorarbeit in der „Europäischen Sicherheitsstrategie“: „Diese Herangehensweise wurde legitimiert, indem auf den Nexus ‚Sicherheit-Entwicklung‘ verwiesen wurde, der sowohl in der ESS (2003) als auch in der gemeinsamen EU-Afrika-Strategie betont wurde. Mit anderen Worten handelt es sich bei der APF um die Umsetzung dieser beiden Dokumente, die hervorheben, dass Sicherheit eine Vorbedingung für Entwicklung ist.“<sup>44</sup>

Bis Ende 2016 wurden über die APF insgesamt 1,9 Mrd. Euro vergeben – 30 Mio. für Frühwarnmechanismen, 164 Mio. für die Kapazitätsbildung und 1,77 Mrd. für AU-Einsätze.<sup>45</sup> Nicht bezahlt werden dürfen bis heute Waffen und Munition, aber dafür andere Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung und auch etwa Truppentransporte oder die Lebenshaltungskosten von Soldaten. Letztere soll generell künftig mehr Raum und Geld erhalten, was sich wohl bereits in der im Sommer 2017 gefällten Entscheidung niederschlug, für den Aufbau einer G5-Sahel-Truppe 50 Millionen Euro aus der Friedensfazilität bereitzustellen (Siehe Kapitel 5.2).

Im Rahmen der Kapazitätsbildung wurde der Auf- und Ausbau der „African Standby Force“ unter anderem über die Programme „Amani Africa“ (2008-2010) und „Amani Africa II“ (2011-2016) mit APF-Geldern unterstützt. Auch die Begründung dieser Programme dockt an den herrschenden EU-Sicherheitsdiskurs an: „In einer Gesamtschau stellt die EU erhebliche Finanzmittel zur Unterstützung der ASF, für die Ausbildung afrikanischer Streitkräfte und Zivilpersonal sowie zur Kapazitätsentwicklung zur Verfügung. [...] EURORECAMP und

die Trainingsmaßnahmen im Rahmen von Amani Africa stellen eine institutionelle Kooperation dar, deren Entstehung vor dem Hintergrund des Sicherheit-Entwicklung-Nexus betrachtet werden muss.“<sup>46</sup>

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, wie viele dieser APF-Gelder als Offizielle Entwicklungshilfe (ODA) abgerechnet werden können. Dies ist insofern zentral, da die Höhe der ODA-Gelder darüber entscheidet, ob die Industriestaaten ihrem Versprechen von 1970 nachkommen, 0,7% des BIP für

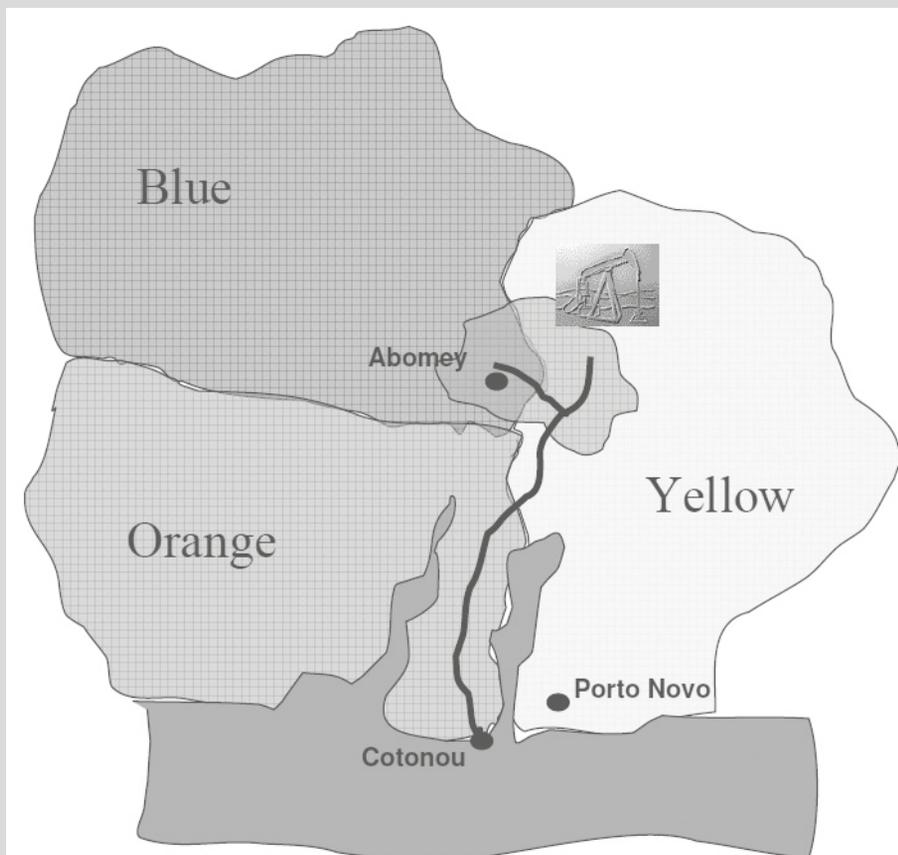
Entwicklungshilfe auszugeben. Um als ODA anrechenbar zu gelten, müssen Entwicklungsleistungen aber – eigentlich – der unmittelbaren Armutsbekämpfung dienen. Immer häufiger wird jedoch versucht, Ausgaben mit eindeutigem Sicherheitsbezug als ODA abzurechnen (und so die Rüstungshaushalte zu entlasten). Zynisch gesagt ist eine deutliche Erhöhung der Entwicklungshilfe kein Problem, wenn das Geld dann für „Sicherheit“ und nicht für Armutsbekämpfung verwendet werden kann. So kam es über die Jahre wiederholt zu Erweiterungen der ODA-Kriterien, die immer mehr Schlupflöcher zur Querfinanzierung sicherheitspolitischer Maßnahmen schufen.<sup>47</sup> Im Falle der Friedensfazilität hat die Kommission immer wieder gefordert, nahezu sämtliche Beträge als ODA deklarieren zu können<sup>48</sup>, konnte sich damit bislang aber noch nicht in vollem Umfang durchsetzen: 2016 wurden nach APF-Angaben 11,5% der Gesamtausgaben als ODA abgerechnet (im Vergleich zu 6,5% im Vorjahr).<sup>49</sup>

Doch auch wenn sich die „African Peace Facility“ über die Jahre als überaus nützlich erwiesen hatte, um Entwicklungshilfegelder in den Sicherheitsbereich umzuleiten, war beziehungsweise ist sie auch gewissen Beschränkungen unterlegen. Aus diesem Grund ging parallel hierzu die Suche nach zusätzlichen Töpfen und Möglichkeiten los, wobei das „Instrument für Stabilität und Frieden“ schlussendlich das Rennen machte.

### 3.2 Zweckentfremdung II: Stabilitätsinstrument

Im April 2015 veröffentlichte die Kommission zusammen mit der EU-Außenbeauftragten das bereits erwähnte Papier „Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung“. Den sogenannten Ertüchtigungsmaßnahmen räumen die Verfasser darin einen hohen Stellenwert ein, bemängeln allerdings gleichzeitig das Fehlen „angemessener“ Finanzierungsmöglichkeiten: „Die Möglichkeiten der Finanzierung des Aufbaus von Sicherheitskapazitäten könnten zudem aufgrund der Definition der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) begrenzt sein, denn die ODA-Kriterien schließen Militärausgaben in der Regel aus. Diese Beschränkung ist im Kontext des MFR [Mehrjährigen Finanzrahmens] besonders relevant, denn die EU soll sicherstellen, dass im Zeitraum 2014-2020 mindestens 90 % ihrer gesamten externen Hilfe als ODA gezählt werden. [...] Darüber hinaus wird in dem mehrjährigen APF-Aktionsprogramm 2014-2016 die Finanzierung von Muniti-

#### Afrikanische „Friedenstruppe“: RECAMP-Szenario



Bis heute ist die ehemalige Kolonialmacht Frankreich einer der wesentlichen EU-Akteure in Afrika. Nicht selten werden dabei französische Interessen hinter einem EU-Mäntelchen versteckt. Die Militärhilfe Frankreichs wurde seit 1998 unter dem Programm RECAMP (Renforcement des capacités africaines au maintien de la paix) gebündelt, mit dem afrikanische Militärs auf allen Ebenen trainiert werden. Später wurde RECAMP ein europäisches Programm, in „Amani Africa – EuroRECAMP“ umbenannt und u.a. über die Peace Facility finanziert.

Planspiele zeigen, welche EU-Interessen bei der Finanzierung von AU-Interventionen Priorität haben. Unter französischer

Leitung wurden im Rahmen von RECAMP in Workshops und Übungen mehr oder weniger fiktive Szenarien durchgespielt. Das Szenario von RECAMP IV im Jahr 2004 lautete folgendermaßen: In drei Ländern (Yellow, Blue und Orange) und einer Region (Grün), die zwei der Länder umfasst und in der Öl gefunden wurde, brechen Konflikte aus. Innerhalb der grünen Region regt sich Widerstand, der militärisch bekämpft wird. Zum Schutz der Zivilbevölkerung und der Kontrolle der Ölvorkommen wird eine multinationale afrikanische Truppe entsendet. Ihr Mandat umfasst „die Unterstützung beim Aufbau der für die Ausbeutung der Ölressourcen und stabile politische Verhältnisse notwendigen wirtschaftlichen Strukturen.“

on, Waffen und bestimmten militärischen Ausrüstungsgütern, Ersatzteilen, Gehältern und Ausbildungsmaßnahmen für Soldaten ausgeschlossen. Weitere Beschränkungen betreffen die rechtliche Vorgabe, dass die Mittel aus dem 11. EEF ‚soweit irgend möglich‘ als ODA erfasst werden sollen.“<sup>50</sup>

Die „Notwendigkeit“, im Rahmen von Ertüchtigungsmaßnahmen nicht nur auszubilden, sondern auch aufrüsten zu können, wurde im Mai 2015 auch von der Bundesregierung in Person des damaligen Staatssekretärs Stephan Steinlein betont: „Befähigung („Enable“) durch Beratung, Training und Ausbildung wird ergänzt durch Stärkung („Enhance“) von Sicherheitskräften und -strukturen durch adäquate und moderne Ausrüstung. [...] Der Begriff Ausrüstung sollte in diesem umfassenden Ansatz nach Auffassung der Bundesregierung Waffen und Munition nicht grundsätzlich ausschließen.“<sup>51</sup>

Weil genau hierfür derzeit kein „geeigneter“ EU-Topf existiert, unterbreiten Kommission und Außenbeauftragte eine Reihe von Vorschlägen, um hier Abhilfe zu schaf-

fen: „Dementsprechend gibt es derzeit kein EU-Haushaltsinstrument, das für die umfassende Finanzierung des Aufbaus von Sicherheitskapazitäten – und insbesondere von militärischen Kapazitäten – in Partnerländern konzipiert wäre. [...] Angesichts des Umfangs der Problematik sollten für die bestehenden Beschränkungen nicht nur Ad-hoc-Lösungen gefunden werden. Die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin sind vielmehr der Ansicht, dass die praktische Durchführbarkeit der drei folgenden Maßnahmen geprüft werden sollte: i) Vorschlag zur Anpassung der Friedensfazilität für Afrika, um deren Beschränkungen abzubauen; ii) Einrichtung einer Fazilität für die Verknüpfung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung im Rahmen eines oder mehrerer bestehender Instrumente; iii) Einrichtung eines spezifischen Instruments zu diesem Zweck“.<sup>52</sup>

In einer daraufhin wiederum von Kommission und Außenbeauftragter angefertigten und am 5. Juli 2016 veröffentlichten „Folgeabschätzung“ wurde dann argumentiert, die geographischen Beschränkungen der Frie-

densfazilität ließen sich nur schwer überwinden und die Schaffung eines eigenen „Ertüchtigungsinstrumentes“ würde zuviel Zeit in Anspruch nehmen. Aus diesem Grund plädierten beide dafür, das „Instrument für Stabilität und Frieden“ dementsprechend anzupassen: „Um auf die unmittelbaren Herausforderungen eingehen zu können, sind sofortige Lösungen vorzuziehen. [...] In Bezug auf Zeitplanung, geographischen Geltungsbereich und Flexibilität ist die Überarbeitung des ISP für den Einsatz als Kriseninstrument die bevorzugte Option.“<sup>53</sup>

Am selben Tag übermittelte die Kommission den Mitgliedsländern hierfür den Legislativvorschlag für eine „Änderung der Verordnung zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt“. Auch die geänderte Verordnung hat bindenden Charakter, nachdem sie von den Mitgliedsstaaten und dem Europäischen Parlament bestätigt wurde. Die Initiative beinhaltete den Vorschlag, in die Verordnung einen neuen Artikel einzufügen, „damit die Hilfe der Union unter außergewöhnlichen Umständen für den Aufbau von Kapazitäten

### Stabilitätsinstrument: Legal, illegal, scheißegal!

Würde man einräumen, dass die „Ertüchtigungsfinanzierung“ – wie etwa von Berichterstatter Danjean gefordert – primär „strategischen und industriellen Interessen“ dient, hätte das gravierende rechtliche Auswirkungen. Diesbezügliche Maßnahmen wären dann im Politikbereich der GASP anzusiedeln und würden dadurch automatisch dem bereits oben erwähnten Finanzierungsverbot für militärische Maßnahmen aus Artikel 41(2) EUV unterliegen. Da aber dessen Umgehung genau Sinn und Zweck der Übung ist, versucht es die Kommission mit einem Trick: Grundlage des „Instrument für Stabilität und Frieden“ ist die Entwicklungspolitik nach den Artikeln 209(1) und 212(2) des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV), und daran wird sich auch nach der Verordnungsergänzung nichts ändern. Hierdurch wird die „Ertüchtigung“ zu einer Maßnahme der Entwicklungshilfe umdeklariert und damit aus dem EU-Haushalt finanzierbar. Allerdings ist es eben nicht so, dass die Kommission Maßnahmen nach Gutdünken auf jede x-beliebige Kompetenzgrundlage stellen kann, wie sie gerade Lust hat. Das hat jedenfalls der Europäische Gerichtshof (EuGH) unter anderem im Jahr 2016 so beurteilt: „Ergibt die Prüfung eines Unionsrechtsakts, dass er zwei Ziel-

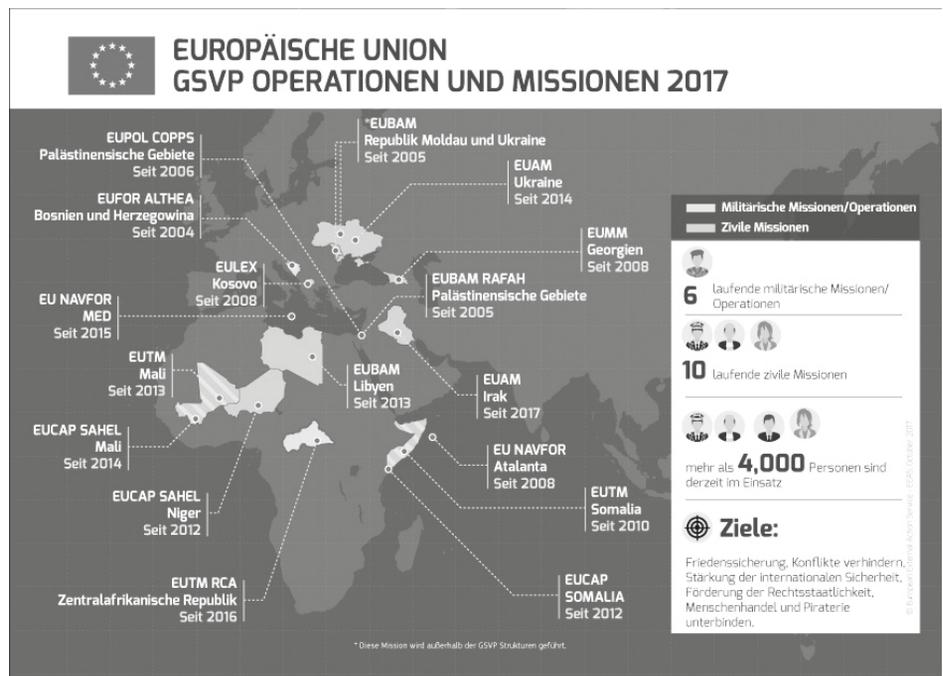
setzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert.“ Zwar heißt es in der Verordnung außerdem, man bewege sich im „Einklang mit den Zielen des Artikels 208 [AEUV]“, dies ist aber mehr als zweifelhaft. Denn in Artikel 208 AEUV heißt es: „Hauptziel der Unionspolitik in diesem Bereich ist die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.“ Wohl gemerkt – der Wortlaut ist hier „Hauptziel“ und nicht etwa „Kollateralnutzen“. Selbst wenn also „Ertüchtigungsmaßnahmen“ auch der Armutsbekämpfung dienen sollten, ist doch recht eindeutig, dass dies nicht ihr „Hauptziel“ ist. Zu diesem Ergebnis kamen interessanterweise auch die Juristen des Europäischen Rats: „In einem internen Gutachten vom Juli 2016, das dem Spiegel vorliegt, übten die Juristen scharfe Kritik an der geplan-

ten Neufassung der ISP-Verordnung. Sie solle dazu dienen, die Kapazitäten der Streitkräfte schlechthin zu verstärken, nicht die Kapazitäten der Streitkräfte für die Wahrnehmung von Entwicklungsaufgaben. Daran änderten auch die sehr begrenzten Ausnahmen nichts. Der Entwurf könne nicht auf die vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen gestützt werden, lautet das Fazit der Experten. Mit anderen Worten: Er wäre illegal.“ Aller Wahrscheinlichkeit nach passte diese Einschätzung so manchem in Brüssel überhaupt nicht in den Kram, weshalb wohl hinter den Kulissen auf eine rechtliche Kursbegradigung gedrängt wurde. Dazu heißt es bei „Spiegel online“ weiter: „Der Rechtsdienst der EU-Kommission hatte sich in Stellungnahmen vom März 2015 und Mai 2016 bereits ähnlich geäußert. Die Juristen des EU-Parlaments schlossen sich der Meinung ihrer Kollegen später an: In einem Gutachten vom 31. August 2016 kamen auch sie zu dem Schluss, dass die neue Verordnung rechtswidrig wäre. Dann aber geschah Erstaunliches: Im Januar 2017 legte der Parlamentsrechtsdienst eine zweite Expertise vor, die das genaue Gegenteil behauptete. Plötzlich war die Verordnung kompatibel mit EU-Recht. Insider vermuten, dass die Juristen unter politischen Druck geraten waren.“

militärischer Akteure in Partnerländern verwendet werden kann, um zu einer nachhaltigen Entwicklung und insbesondere zur Verwirklichung friedlicher und inklusiver Gesellschaften beizutragen“.<sup>54</sup>

Dabei soll die „Ertüchtigungsfinanzierung“ auch künftig gewissen Beschränkungen unterliegen: „Die Hilfe der Union wird nicht verwendet zur Finanzierung a) von laufenden militärischen Ausgaben, b) der Beschaffung von Waffen und Munition, c) von Ausbildung, die ausschließlich einen Beitrag zu den Kampfkapazitäten der Streitkräfte leisten soll“.<sup>55</sup> Offensichtlich konnten sich hier Deutschland und andere, die darauf drängen, „letale Lieferungen“ mit Entwicklungshilfe finanzieren zu können, nicht auf ganzer Linie durchsetzen. Auf der anderen Seite öffnet der Vorschlag aber auch die Tür zur Finanzierung einer breiten Palette anderer militärischer Maßnahmen: „Die Hilfe kann insbesondere die Bereitstellung von Programmen für den Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (einschließlich Schulungen, Betreuung und Beratung) sowie die Bereitstellung von Ausrüstung, die Verbesserung der Infrastruktur und die Erbringung anderer Dienstleistungen umfassen.“<sup>56</sup> Gerade die – wohl bewusst – schwammigen Formulierungen lassen allerlei Spielraum, wie Martina Fischer vom evangelischen Hilfswerk „Brot für die Welt“ kritisiert: „Da der Text keinerlei Aussagen dazu macht, welche Art von technischer Hilfe und Ausrüstung zu welchem Zweck geliefert werden darf, kann von der Uniform bis zur IT-Infrastruktur oder zum Aufbau von Stützpunkten eine Fülle von kriegsunterstützendem Gerät darunterfallen.“<sup>57</sup>

Bis 2020 werden insgesamt 100 Millionen Euro ausgelobt – das Gesamtbudget des „Instruments“ soll dementsprechend um genau diesen Betrag steigen. Ursprünglich wollte man das durch eine Umschichtung erreichen, wobei sich die Kommission konsequenterweise vollständig bei EU-Entwicklungshilfegeldern bedienen wollte. Nachdem es zumindest hier ein wenig Widerstand gab, wurde etwas abgemildert: „Zunächst wurde erwogen, diesen Betrag komplett aus Reservemitteln für Armutsbekämpfung zu finanzieren. Der neueste Vorschlag sieht vor, das Geld aus vier unterschiedlichen Budgetlinien umzuwidmen: Je 25 Prozent sollen aus dem Entwicklungsinstrument (DCI), aus dem ‚Multiannual Financial Framework‘ der EU, aus dem Nachbarschaftsinstrument und aus dem EU-Haushalt für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik entnommen werden.“<sup>58</sup>



Das eigentliche Politikum bleibt damit aber ungenannt: „Ertüchtigung“ ist – selbst wenn man sie für sinnvoll erachten und befürworten sollte – ein außen- und sicherheitspolitisches Instrument, was schon allein daran ersichtlich ist, dass der Auswärtige Ausschuss und nicht etwa der Entwicklungsausschuss die Federführung im Legislativprozess innehatte. Und dementsprechend hat man hier vor allem die Durchsetzung bestimmter Interessen im Blick, die herzlich wenig mit den Prinzipien der Zivilen Konfliktbearbeitung oder der Armutsbekämpfung gemein haben, wie etwa aus der Stellungnahme des ISP-Berichterstatters Arnaud Danjean hervorgeht. „Er begrüßte die Öffnung des ISP für militärische Ertüchtigung und plädierte dafür, die Verordnung um einen weiteren Punkt zu ergänzen, nämlich dass die ‚Hilfeleistungen‘ für Partnerarmeen den ‚strategischen und industriellen Interessen der EU Rechnung tragen‘ sollen.“<sup>59</sup>

Vor diesem Hintergrund gibt es erhebliche Zweifel, ob die Verordnung überhaupt rechtskonform ist (siehe Kasten). Dennoch wurde der Legislativvorschlag der Kommission am 3. Juli vom Entwicklungsausschuss und am 11. Juli 2017 vom Auswärtigen Ausschuss des EU-Parlaments mehrheitlich angenommen. Damit war der Weg für eine Plenarabstimmung frei, bei der sich das EU-Parlament am 14. September 2017 mit 430 Stimmen für das Vorhaben aussprach (bei 157 Gegenstimmen und 23 Enthaltungen).

Vor der Plenarabstimmung wurde die Neuausrichtung des „Instruments für Stabilität und Frieden“ in bewährter Form von der EU-Außenbeauftragten Federica Mogherini be-

gründet: „Zum Erstaunen der meisten (und zur hörbaren Empörung von vielen) Abgeordneten erlaubte der Parlamentspräsident, abweichend von der üblichen Praxis, dann zusätzlich auch noch der Hohen Beauftragten Federica Mogherini, sich mit einem Redebeitrag einzuschalten. Sie unterstützte den Vorschlag zur Umfunktionierung der IcSP nachdrücklich. In den afrikanischen Partnerländern würde man auf diese Möglichkeit der militärischen Ausbildungs- und Ausrüstungsunterstützung seit langem warten, und die Öffnung des Instruments sei ein Beitrag zur Umsetzung des ‚Nachhaltigen Entwicklungsziels Nr. 16‘ (SDG-16), das Sicherheit und Entwicklung miteinander verknüpfe.“<sup>63</sup>

Konservative EU-Abgeordnete wie Elmar Brok (EVP/CDU) frohlocken bereits, mit der Verabschiedung der Gesetzesinitiative sei eine generelle Trendwende hin zu einer Neuausrichtung der Entwicklungshilfe eingeläutet worden: „Die klassische Entwicklungspolitik ist gescheitert“, meint der CDU-Außenpolitiker. „Die Entwicklungsgemeinschaft hat das nur noch nicht begriffen.‘ Entwicklung sei nicht ohne Sicherheit denkbar, was aber lange missachtet worden sei. Die Folge sei, so Brok, ‚dass die bisherige Entwicklungspolitik in Afrika keine Verbesserung der Lage gebracht hat‘.“<sup>64</sup>

Wie auch immer die Einschätzung zur bisherigen Entwicklungshilfe ausfällt, die neuen Pläne als Schritt in die entwicklungspolitisch richtige Richtung zu begreifen, erfordert schon eine ganz spezielle Sicht auf die Aufgaben des Politikbereichs. Martina Fischer von „Brot für die Welt“ kritisiert zu Recht: „Das EU-Parlament hat am 14. September

die Weichen dafür gestellt, dass die Pläne der Kommission zur Umfunktionierung des ‚Instruments für Stabilität und Frieden‘ für militärische Zwecke Realität werden können. Das ist ein Affront für alle, die sich für friedliche Konfliktbearbeitung engagieren. [...] Das bedeutet, dass mit dem bis dahin vorrangig für die Unterstützung von zivilen Initiativen der Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Aussöhnung verwendeten Budget zukünftig auch Partnerarmeen in den afrikanischen Ländern für Grenzsicherung, ‚Migrationsmanagement‘ und Anti-Terrorkampf ausgestattet (ertüchtigt) werden. Gleichzeitig wird der europäischen Rüstungsindustrie damit ein neuer Absatzmarkt eröffnet.“<sup>65</sup>

- 
39. Gurka, Kevin/Marischka, Christoph/Schürkes, Jonna: *Arming Africa: „Global Governance“ mit „Boots on the Ground“: Krisenmanagement in Afrika*, in: IMI (Hg.): *Krisenmanagement: „Sicherheitsarchitektur“ im globalen Ausnahmezustand*, Tübingen 2010, S. 23-30, S. 25.
40. *AU Standby Force now ready to move*, *East African Sun*, 05.12.2010.
41. Kinzel, Wolf: *Afrikanische Sicherheitsarchitektur – ein aktueller Überblick*, *GIGA Fokus*, Nr. 1/2007, S. 7.
42. *Mit einem deutschen Anteil von rund 20 Prozent*.
43. *Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung*, *JOIN(2015) 17*, S. 9f.
44. Keukeleire/Raube 2013, S. 560f.
45. *Dazu gehörten 2016 die überaus problematische AMISON in Somalia, ECOMIB in Guinea-Bissau, RCF-LRA gegen die Lord's Resistance Army oder auch die CTSAMM im Südsudan*.
46. Grebe, Jan: *Rüstung und Militär in Westafrika*, Wiesbaden 2015, S. 241.
47. *Siehe Wagner 2007*.
48. *„Damit zur Unterstützung friedenssichernder Maßnahmen in Afrika mehr Mittel zur Verfügung stehen, wäre es angebracht, innerhalb des Entwicklungsausschusses der OECD (DAC) einen Konsens zu suchen, um das im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe als unterstützungswürdig geltende Hilfespektrum auszuweiten auf die Unterstützung der afrikanischen Kapazitäten zur Durchführung friedenssichernder und damit zusammenhängender Maßnahmen.“* Mitteilung der Kommission: *Der EU-Afrika-Dialog*, KOM(2003) 316 endgültig, Brüssel, den 23.06.2003, S. 10.
49. *African Peace Facility, Annual Report 2016*, S. 14.
50. *Ebd.*, S. 9.
51. *Drucksache 18/5342*, 26.06.2015.
52. *Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung*, *JOIN(2015) 17*, S. 13.
53. *Folgenabschätzung Kapazitätsaufbau zur Unterstützung von Sicherheit und Entwicklung*, *SWD(2016) 225 final*, 05.07.2016, S. 4.
54. *EU-Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt*, 05.07.2016.
55. *Ebd.*
56. *Ebd.*
57. *Martina Fischer: Entwicklungsgelder für Ertüchtigung von Armeen, Brot für die Welt (Blog)*, 11.07.2017(a)
58. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 230/2014*.
59. *Ebd.*
60. *Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) in der Rechtssache C 263/14*, 14. Juni 2016.
61. *Becker, Markus: Friedensgelder fürs Militär*, *Spiegel Online*, 11.07.2017.
62. *Ebd.*
63. *Fischer, Martina: EU: Friedenspolitische Glaubwürdigkeit in Gefahr, Brot für die Welt (Blog)*, 14.09.2017.
64. *Becker 2017*.
65. *Fischer 2017a*.

## 4. Kritik zivil-militärischer Ertüchtigung

Ursprünglich war die Idee hinter „Sicherheitssektorreformen“ nicht notgedrungen reaktionär. Zumindest offiziell verfolgten sie das Ziel, die Sicherheitskräfte eines Landes – also Polizei, Militär und Geheimdienste – demokratisch zu kontrollieren und für Menschenrechtsfragen zu sensibilisieren. Und auch heute noch wird zumeist auf diese Aspekte Bezug genommen, wenn es gilt, diesbezügliche Maßnahmen zu rechtfertigen. So schrieb Kommission und EU-Außenbeauftragte 2016 in der Mitteilung „Elemente eines EU-weiten Strategierahmens zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors“: „Die Reform des Sicherheitssektors (SSR) bedeutet den Umbau des Sicherheitssystems eines Landes, so dass es dem Einzelnen und dem Staat eine wirksamere und mit mehr Rechenschaft verbundene Sicherheit bietet – unter Achtung der Menschenrechte, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundsätze der verantwortungsvollen Regierungsführung.“<sup>66</sup>

Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings schnell, dass sowohl die Absichten als auch die Realität mit derlei hehren Formulierungen wenig gemein haben: „Im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative werden zwar auch einige Projekte durchgeführt, die eine zivile Kontrolle über die Sicherheitskräfte fördern sollen. [...] Doch stellen Beobachter\_innen fest, dass die Ertüchtigung von Sicherheitskräften Oberhand hat. Die Ziele einer Stärkung der demokratischen, respektive zivilen, Kontrolle werden in den Projekten dabei vernachlässigt und erscheinen vorgeschoben, wenn man die Geschwindigkeit der Umsetzung in einem demokratisch keineswegs konsolidierten Staatswesen betrachtet.“<sup>67</sup>

Im folgenden Kapitel sollen die wichtigsten Kritikpunkte am „Comprehensive Approach“ und der sich daran anlehenden Ertüchtigung per Entwicklungshilfe zusammengefasst werden, bevor anschließend anhand der Sahel-Strategie untersucht wird, inwieweit sich diese dann tatsächlich konkret auch in einem zentralen EU-Regionaldokument und der daraus abgeleiteten Politik wiederfinden lassen.

### 4.1 Hilfe zur Selbsthilfe?

Die Rede von der „African Ownership“ oder der „Hilfe zur Selbsthilfe“ ist ein zentrales Element, um der Ertüchtigungsinitiative einen positiven Anstrich zu verpassen. Hiermit wird vorgegaukelt, es gehe primär darum, den Kontinent in die Lage verset-

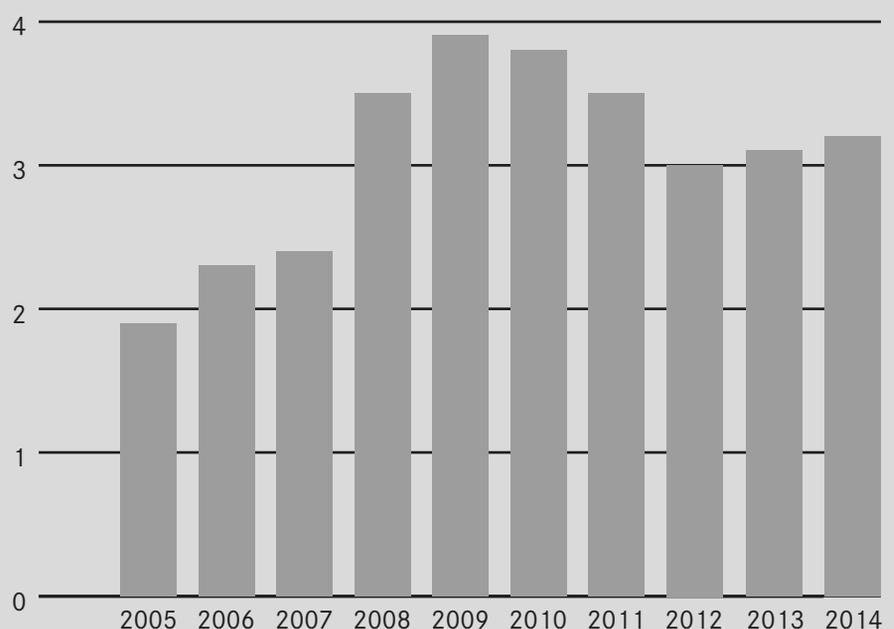
zen, seine Probleme eigenständig lösen zu können. Tatsächlich schafft die Europäische Union zum Beispiel als größter AU-Geldgeber gezielt Abhängigkeiten, denn die Organisation ist auch „längerfristig auf die Unterstützung durch internationale Geber angewiesen.“<sup>68</sup> Allerdings hat das Ownership-Prinzip schon da seine Grenzen, wo die Europäische Union der Ansicht ist, selbst aus welchen Gründen auch immer intervenieren zu müssen. Denn dies behält sie sich wie selbstverständlich vor: „Zur Stärkung der Fähigkeiten Afrikas zur Durchführung friedensunterstützender Operationen wird die Europäische Union auf lange Sicht die Verbesserung der Fähigkeiten Afrikas zur Durchführung friedensunterstützender Operationen auf regionaler, subregionaler und bilateraler Ebene sowie seiner Fähigkeiten, einen Beitrag zur regionalen Integration, zum Frieden, zur Sicherheit und zur Entwicklung zu leisten, unterstützen. Ungeachtet dieser verbesserten Fähigkeiten werden die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten weiterhin – einzelfallbezogen – in Erwägung ziehen, ihre eigenen operativen Mittel zur Konfliktvermeidung und Krisenbewältigung in Afrika im Einklang mit den Grundsätzen der UN-Charta und in enger Zusammenarbeit mit UN-Maßnahmen in der Region einzusetzen.“<sup>69</sup>

Was die „Ownership-Praxis“ anbelangt, werden die betroffenen Staaten immer

weniger in die Ausgestaltung von EU-Länder- oder Regionalstrategien eingebunden.<sup>70</sup> „Verantwortung“ sollen sie vor allem für die politischen, militärischen und finanziellen Kosten des Stabilitätsexports übernehmen, die die westlichen Staaten auf sie abzuwälzen wollen. Die jährlichen Kosten der Ertüchtigung sind in vielen Fällen so hoch, dass hier komplett von westlichen Gebern abhängige Truppen installiert werden – im Falle Afghanistans erreichen die jährlichen Kosten für den Unterhalt der Regierungstruppen von 5 Mrd. Dollar fast die Höhe des gesamten afghanischen Staatshaushalts.<sup>71</sup>

Angesichts der hierdurch – bewusst – geschaffenen Abhängigkeiten erübrigt es sich eigentlich ernsthaft von „Ownership“ sprechen zu können: „Die ‚Ownership‘-Praxis [entspricht] nicht der propagierten Idee von souveräner Eigenverantwortung. Allein die geschaffenen finanziellen Abhängigkeiten etwa der ertüchtigten afghanischen Armee und die daraus resultierende politische Erpressbarkeit sowie die Machtasymmetrie der Beteiligten machen dies unmöglich.“<sup>72</sup> Worum sich die „Ownership-Debatte“ tatsächlich dreht, zeigt ein – nicht namentlich genannter – EU-Offizieller, der folgendes angab: „Hinter dem ‚local ownership-Prinzip‘ verbirgt sich die Sorge, dass die EU als kolonialistische Macht betrachtet wird. Es verleiht der EU eher den Anstrich unterstützend, denn aufzwingend zu wirken.“<sup>73</sup>

Entwicklungsgelder für „Frieden und Sicherheit“ in Milliarden US-Dollar



Quelle: Dalrymple, Sarah: Investments in peace and security. An overview, Development Initiatives, März 2016, S. 12

## 4.2 Kontrollstrategie des Nordens

Selbst die Regierungsberater der „Stiftung Wissenschaft und Politik“ räumen recht offen ein, dass Ertüchtigung nur eine neue westliche Kontrollstrategie darstellt, die vor allem aufgrund des Scheiterns der umfassenden Bodeninvasionen im Irak und Afghanistan an Prominenz gewonnen hat: „Mithilfe der Initiative [gemeint ist E2I] ließe sich auch ein gewisses Kontrollmanagement regionaler Kräfte und Dynamiken erzielen: Durch das vermittelte Know-how europäischer Partner an regionale Sicherheitsakteure oder Organisationen kann in der Krisenregion eine Präsenz- und Beobachtungsposition eingenommen werden, sodass Informationen über interne Strukturen gewonnen werden könnten. Gleichzeitig käme den beteiligten EU-Staaten aber eine geringere Eigenverantwortung vor Ort zu.“<sup>74</sup>

Viele andere Beobachter beurteilen die Ertüchtigungsinitiative weit kritischer. Es gehe darum, lokale Akteure als „Gendarm“ zur Durchsetzung europäischer Interessen zu befähigen: „Dabei sind die angewandten Ertüchtigungsmaßnahmen nicht mehr im Kontext von Staatsaufbau zu verstehen, sondern als Ziel, mit Hilfe von Militär Ordnung im globalen Süden sicherzustellen.“<sup>75</sup> Es sind demzufolge auch die sicherheitspolitischen, strategischen und/oder ökonomischen Interessen des Westens, die entscheidend die Agenda bestimmen: „Die Staaten des Nordens bauen im globalen Süden Repressionsorgane auf, die dann – zumindest für eine bestimmte Zeit – im Sinne und unter Kontrolle des Nordens ein Regime an der Macht halten, das die sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und geostrategischen Interessen des Nordens meist gegen den Willen der eigenen Bevölkerung durchsetzt.“<sup>76</sup>

Tabelle: Entwicklungsgelder für „Frieden und Sicherheit“ (in Mrd. Dollar)

So stellt sich einmal mehr die Frage, um wessen Sicherheit es bei der Ertüchtigung geht – und die Antwort ist recht eindeutig: Nicht um die der Menschen in den betroffenen Ländern.

## 4.3 Wessen Sicherheit?

Wiederum seitens der „Stiftung Wissenschaft und Politik“ wird betont, dass allen Ertüchtigungsmaßnahmen vor allem ein bestimmtes (westliches) Sicherheitsverständnis zugrunde liegt: „Idealerweise ist stabilitätsorientiertes Statebuilding („Statebuilding light“) für die Staatengemein-



Protest der GUE/NGL-Fraktion im Europäischen Parlament gegen die Militarisierung der Europäischen Union. (Foto: GUE/NGL)

schaft mit weniger Opfern und geringeren Kosten verbunden. Hier geht es im Kern darum, die Zielländer sicherheitspolitisch zu stabilisieren. Damit ist in erster Linie die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols gemeint. [...] Wer sicherheitspolitische Stabilität erreichen will, muss den Sicherheitsapparat reformieren (Stichwort Sicherheitssektorreform).“<sup>77</sup>

Gegen diese „Sicherheitsfixierung“ lassen sich eine Reihe von Kritikpunkten ins Feld führen, Thomas Mickan etwa argumentiert: „Erstens vermittelt es den Eindruck, die zu lösenden Konflikte wären eigene, für welche die Ertüchtigten die Hauptverantwortung trügen. Die Ursachen für die komplexen Krisen- und Kriegsdynamiken – die großen wirtschaftlichen Ungleichgewichte, die nicht zuletzt ein koloniales Erbe darstellen – werden so verdeckt. [...] Zweitens basiert das Konzept auf der Annahme, Konflikte könnten überhaupt militärisch gelöst werden beziehungsweise eine militärische Lösung sei erstrebenswert. Empirisch ist das nicht haltbar, ethisch eine Katastrophe.“<sup>78</sup>

Diese Fixierung auf westliche Interessendurchsetzung wird besonders deutlich anhand der „Ertüchtigungsmaßnahmen“ zur Migrationsbekämpfung. Sie erfolgt seitens der EU unter anderem im Rahmen mehrerer „ziviler“ Ertüchtigungseinsätze wie etwa EUCAP Sahel. Ein Teil der in diesem Zusammenhang erfolgenden Maßnahmen wird auch über das „Instrument für Stabilität“ finanziert. „Ein weiterer Trend, in dem die Umfunktionierung des IcSP gesehen werden muss, ist die von der

EU und ihren Mitgliedstaaten zunehmend forcierte militärische Grenzsicherung und Abschottung, für die Polizei und Armeen in den sogenannten ‚Partnerländern‘ wichtige Dienste leisten können.“<sup>79</sup>

Die dabei mannigfaltig in Erscheinung tretenden „Kollateralschäden“ militärischer Ertüchtigung scheinen westlicherseits zumindest billigend in Kauf genommen zu werden. So etwa, dass teils Waffen auf dem Schwarzmarkt weiterverkauft und so Konflikte zusätzlich angeheizt werden, wie etwa im Falle der „Ertüchtigung“ kurdischer Peshmergas durch Deutschland. Andere Teile dieser Waffen sollen im Oktober 2017 sogar in den Auseinandersetzungen zwischen Kurden und irakischer Zentralregierung eingesetzt worden sein.<sup>80</sup> Ebenfalls krass sind die Fälle, in denen von den USA ausgebildete Kämpfer zu dschihadistischen Gruppen überliefen, wie es etwa im Falle Syriens passierte. Hochproblematisch ist auch, dass teils Akteure ausgebildet und aufgerüstet werden, die den „Schutz“ repressiver Regime übernehmen und/oder durch Menschenrechtsverletzung gegenüber der lokalen Bevölkerung in Erscheinung treten.<sup>81</sup>

Wessen Sicherheit im Vordergrund steht, zeigt nicht zuletzt in Afghanistan auch der „hohe Blutzoll der Ertüchtigten“ (Thomas Mickan).<sup>82</sup> Dort stehen 35 13 Ende 2016 getöteten westlichen Soldaten 32 941 Opfer unter den afghanischen Sicherheitskräften gegenüber.<sup>83</sup> Obwohl die ertüchtigten Soldaten miserabel bezahlt werden<sup>84</sup>, verschlingen die Ausbildungs- und Ausbildungsmaßnahmen Unsummen – der Großteil

---

stammt zwar von westlichen Gebern, ein Teil aber auch aus dem afghanischen Haushalt, dem ohnehin an jeder Ecke Ressourcen für dringend benötigte Sozialausgaben fehlen.

Ertüchtigungsmaßnahmen tragen also – wenn sie nicht sogar kontraproduktiv sind – wenig zur Sicherheit in den betroffenen Ländern bei, allerdings ist dies auch nicht ihre vorrangige Aufgabe. Dies ist die Durchsetzung europäischer (Sicherheits-)Interessen, wie die EU-Sahel-Strategie deutlich vor Augen führt.

- 
66. *Elemente eines EU-weiten Strategierahmens zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors*, JOIN(2016) 31 final, Straßburg, den 05.07.2016 S. 2.
  67. Sourani, Nabil: *Ertüchtigung Tunesiens. Gendarm Europas auf Kosten der Demokratie?*, IMI-Studie 9/2017, S. 14. Siehe auch Mickan, Thomas: *Die Politik der militärischen Ertüchtigung*, RLS Studien 4/2016, S. 29: „Nie ging es bei Ertüchtigung tatsächlich darum, die Sicherheitskräfte unter die Kontrolle der Bevölkerung zu bringen (insbesondere nicht durch einen Ausbau der asymmetrischen Gewaltverhältnisse zwischen Bevölkerung und Militär), sondern um eine Unterstellung unter die «Internationale Gemeinschaft», die selbst über die Institution der Vereinten Nationen Ertüchtigung zum Leitbild internationalen militärischen Engagements erhebt. Die Welt wird dabei zum Übungs- und Zurichtungsplatz des Militärs – das aufgebaute Netz aus Stützpunkten und Militärschulen sowie die großen Militärübungen sind dafür die Transmissionsriemen.“
  68. Kinzel 2007, S. 2.
  69. *Gemeinsamer Standpunkt 2004/85/GASP des Rates vom 26. Januar 2004, Artikel 1.*
  70. Ejodus, Filip: *Here is your mission, now own it! The rhetoric and practice of local ownership in EU interventions*, in: *European Security* (2017).
  71. *Afghanistan – Das Drama in Zahlen*, IMI-Fact-Sheet, März 2017.
  72. Mickan 2016, S. 12.
  73. Ejodus 2017, S. 5.
  74. Puglierin/Feyock/van Diepen: *Ertüchtigen statt wegsehen*, zit. bei Mickan 2016, S. 12.
  75. Sourani 2017, S. 8.
  76. Schürkes, Jonna: *Staaten bauen heißt die Bevölkerung kontrollieren. Sicherheitssektorreform als Kontroll- und Besatzungstechnik*, IMI-Studie 2011/07, S. 1.
  77. Brozus, L.: *Statebuilding in der Legitimitätskrise*, zit. ebd., S. 2.
  78. Mickan 2016, S. 12.
  79. Fischer, Martina: *Entwicklungsgelder für militärische Ertüchtigung, Brot für die Welt (Blog)*, 13.06.2017.
  80. *Bericht über Beschuss durch deutsche Waffen*, Tagesschau, 23.10.2017.
  81. Vgl. Mickan 2016.
  82. Ebd., S. 17.
  83. *Stand November 2016*. Siehe *Brookings Afghanistan Index*, 29.09.2017.
  84. Mickan 2016, S. 8

## 5. Sahel-Strategie und Comprehensive Approach

Die EU ist bemüht, ihre Politik auf Grundlage von länder- oder regionsspezifischen Strategiepapieren zu entwickeln.<sup>85</sup> In diesem Zusammenhang gilt die erste vom EAD angefertigte Sahel-Strategie als Premiere für eine systematische Anwendung des „Comprehensive Approach“ sowie des „Nexus ‚Sicherheit-Entwicklung‘“ in einem Regionaldokument. Die am 21. März 2011 vom Rat angenommene Strategie schloss anfangs Niger, Mauretanien, Mali und Algerien ein, ab 2015 auch Burkina Faso und den Tschad. Die Sahel-Strategie ist leider tatsächlich ein Paradebeispiel für den „Comprehensive Approach“ und die hieraus abgeleitete militarisierte Ertüchtigung, was umso problematischer ist, da es sich hierbei um einen Prototyp für weitere künftige Länderstrategien handeln soll.

### 5.1 Vorrang für EU-Interessen

Die EU-Interessen an der Region wurden kurz nach Annahme der Sahel-Strategie in einer Studie der „Generaldirektion externe Politikbereiche der Union“ (GD ExPo) ausführlich beschrieben. Zunächst sei die Region für Europa von erheblicher geopolitischer Bedeutung, vor allem aufgrund der „Schlüsselrolle hinsichtlich europäischer Energielieferungen“, beim „Management von Migrationsströmen“ und der „Eindämmung des illegalen Waffenhandels und des Terrorismus“.<sup>86</sup> Die Region sei von schweren Konflikten betroffen, die dortigen Länder aber nicht in der Lage, diese selbst in den Griff zu bekommen. Die Schlussfolgerung lautet deshalb: „Mit anderen Worten, die Sahel-Region hat einen dringenden Bedarf nach externer Hilfe und die Gewährleistung dieser Hilfe deckt sich mit EU-Interessen.“<sup>87</sup> Dabei gehe es darum, „verschiedene Politikinstrumente zur Umsetzung einer eindeutigen politischen Agenda zu synchronisieren. Und diese Agenda muss darauf basieren, die EU-Rolle in der Region auszubauen.“<sup>88</sup> Die Sahel-Strategie leiste genau dies und sei das bislang ambitionierteste Beispiel, den „Nexus ‚Sicherheit-Entwicklung‘“ in die Praxis umzusetzen: „Die Sahel-Strategie hebt diese konzeptionelle Verknüpfung auf ein ganz neues Detaillevel, da das Bestreben, entwicklungs- und sicherheitspolitische Werkzeuge zu synchronisieren, auf fast jeder Seite gefunden werden kann.“<sup>89</sup>

Das Dokument selbst spricht von einer „holistischen Strategie“, die im Sahel anzuwenden sei. Es gehe darum, die „Sicherheitskapazitäten der Länder in der Region



*Ein portugiesischer Ausbilder erklärt die Ausbildung von Scharfschützen im Rahmen von EUCAP Sahel Mali. (Foto: Flickr/EUTM Mali)*

im Kampf gegen den Terrorismus und illegalen grenzüberschreitenden Handel zu verbessern.“ Aber auch auf die Notwendigkeit zur Durchsetzung recht eng gefasster EU-Interessen wird direkt abgehoben – eben etwa den Schutz von „Pipelinerouten“, aber generell auch von anderen „vorhandenen ökonomischen Interessen“.<sup>90</sup> Eine ausführliche Auswertung des Dokumentes kommt deshalb zu dem Ergebnis, die Strategie priorisiere eindeutig strategisch-ökonomische Interessen und stelle sogar einen deutlichen Rückschritt in Sachen „Ownership“ dar: „Verweise auf ‚strategische Prioritäten‘ und ‚EU-Interessen‘ sind überall zu finden und ersetzen die traditionelle Betonung von Partnerschaft und Entwicklung in Afrika. [...] Die enthaltene Betonung von EU-Interessen und dem Schutz europäischer Bürger unterscheidet sich deutlich von bisherigen EU-Afrika-Dokumenten, die normalerweise Partnerschaft, Wohlergehen und Entwicklung der afrikanischen Länder und Regionen betonen. [...] Die Sahel-Strategie ist das erste EU-Regionaldokument, dem nicht gemeinsam zugestimmt wurde.“<sup>91</sup>

Die drei Politikinstrumente, die von der Sahel-Strategie koordiniert zur Anwendung gebracht wurden, waren der „Europäische Entwicklungsfonds“ (EEF bzw. die Friedensfazilität), das „Instrument für Stabilität“ sowie die „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“.<sup>92</sup> Unmittelbar nach Verabschiedung scheinen entwicklungs- politische Akteure, die diesbezügliche

Aktivitäten primär auf unmittelbare Armutsbekämpfung ausgerichtet wissen wollten, zunehmend an Einfluss eingebüßt zu haben. Mit der „Umwidmung“ der entsprechenden Gelder wurde jedenfalls rasch begonnen: „In einem ersten Schritt wurde Entwicklungshilfe (EEF/IFS), die bereits vergeben war, auf die Umsetzung der Vorgaben der Sahel-Strategie neu ausgerichtet. Die Sicherheitsvorgaben der Sahel-Strategie wurden dann in die nächsten EEF/IFS-Verhandlungen integriert. Akteure des CMPD waren dabei besonders aktiv. Wie einer sagte, ‚das Ziel ist es, alle Instrumente durch die GSVP zu koordinieren‘, was eine andere Art ist zu sagen, dass Sicherheitserwägungen Priorität haben.“<sup>93</sup> Nach Verabschiedung der Sahel-Strategie hat die EU-Aktivität in der Region sprunghaft zugenommen. Mit EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali, EUTM Mali und EUTM RCA wurden in der Folge vier neue EU-Einsätze gestartet, jeder davon ist zumindest teilweise der „Kapazitätsentwicklung“ gewidmet. Finanziert werden diese Einsätze, sofern sie als „zivil“ deklariert wurden, über den GASP-Haushalt der EU, bei militärischen Einsätzen wird ein Teil – meist ca. 10% – der Kosten über den sogenannten Athena-Mechanismus abgewickelt, in den alle EU-Staaten nach einem Schlüssel einzahlen<sup>94</sup>, den Rest finanzieren die teilnehmenden Staaten. Und schließlich fließen wie erwähnt auch Gelder aus dem „Instrument für Stabilität“ für Ertüchtigungsmaßnahmen in die Region.<sup>95</sup>

Der „Comprehensive Approach“ habe sich in der Sahel-Strategie voll niedergeschlagen und „erfolgreich“ für eine „Versicherheitlichung“ der EU-Politik in der Region gesorgt, so die Kritik von Lopez Lucia: „Somit wurde der Comprehensive Approach gezielt dazu benutzt, die Priorisierung von Sicherheitsbelangen voran zu treiben und neue Praktiken zu etablieren, bei denen Finanzinstrumente neu aufgestellt werden, um ‚politische‘ und ‚strategische‘ Ziele der EU in der Sahel-Region zu verfolgen.“ Dass dies den Tatsachen entspricht, unterstrich zuletzt die Initiative zum Aufbau einer G5-Sahel-Truppe.

## 5.2 Sahel-Truppe mit EU-Entwicklungshilfe

Im Jahr 2017 fiel nicht zuletzt auf massives Drängen Deutschlands und Frankreichs der Beschluss, eine Eingreiftruppe unter Beteiligung von Mali, Tschad, Niger, Mauretanien und Burkina Faso mit etwa 5000 Mann aufzubauen. Neben bilateralen Beiträgen für diese G5-Sahel-Truppe soll ein wesentlicher Teil an externer „Hilfe“ mit 50 Millionen Euro aus der „African Peace Facility“ stammen, was allerdings weit unter dem geschätzten Gesamtbedarf von 423 Mio. Euro liegt.<sup>97</sup>

Prominent in die Öffentlichkeit getragen wurde das Vorhaben nicht zuletzt durch den „Deutsch-Französischen Ministerrat“ vom 13. Juli 2017. Dessen Abschlusserklärung, weshalb dies erforderlich sei, reiht sich nahtlos in die aktuelle Sicherheitsdebatte ein. Klar benannt wird die „strategische Bedeutung“ der Region, die ursächlich für den an den Tag gelegten Aktionismus sei: „Die Sahelzone spielt eine zentrale Rolle in der strategischen Agenda der EU, ihrer Mitgliedstaaten und wichtiger internationaler Entwicklungspartner, sie erfordert jedoch ein qualitativ wie quantitativ stärkeres Engagement.“<sup>98</sup> Erforderlich sei deshalb eine „Aufstockung der für Sicherheit, kurzfristige Stabilisierung und Entwicklung zur Verfügung stehenden Ressourcen.“<sup>99</sup> Und natürlich darf der allseits betonte „Nexus-Entwicklung-Sicherheit“ ebenfalls nicht fehlen: „Vonnöten ist mehr Unterstützung für Sicherheitsmaßnahmen in der Region, ohne die es keine Entwicklung geben kann.“<sup>100</sup>

Auffällig war dabei, wie offen dies nicht zuletzt als Maßnahme zur Migrationsbekämpfung beschrieben wurde. Im Kapitel „Migrationsströme in den Heimat- und Transitländern eindämmen“ wurde in der Erklärung des „Deutsch-Französischen Ministerrates“ vorgeschlagen: „Die EU-Mitgliedsländer und die Kommission für eine

Unterstützung der gemeinsam mit den Ländern des Sahel durchgeführten Maßnahmen mobilisieren, um Grenzkontrollen zu gewährleisten und Menschenhandel zu bekämpfen: Gemeinsame Einheit G5 Sahel, EUCAP Sahel Niger, Gemeinsame Ermittlungsgruppe (ECI) zur Bekämpfung des Menschenhandels in Niger. Die Ausweitung der ECI auf die Länder der Region fördern Kommission und EAD auffordern, die Identifikation konkreter Optionen zu gewährleisten, um die Grenze zwischen Niger und Libyen zu kontrollieren und die illegale Migration einzudämmen.“ Und selbstredend will man die „Entwicklung einer multinationalen G5-Eingreiftruppe“ unterstützen: „Deutschland und Frankreich beabsichtigen, die Fähigkeiten der multinationalen G5-Eingreiftruppe durch Ausrüstung und Ausbildung substanziell zu unterstützen.“<sup>101</sup> Auch in den Massenmedien werden die EU-Interessen wie selbstverständlich etwa von „Spiegel Online“ folgendermaßen beschrieben: „Die Migrations- und Flüchtlingskrise dürfte ein Hauptgrund für das deutsch-französische Engagement sein. Bis zu 90 Prozent der Migranten, die in Libyen ankommen, wählen nach Schätzungen von Experten die Route über die nigrische Region Agadez. Viele von ihnen kommen anschließend übers Mittelmeer nach Europa – oder ertrinken bei dem Versuch. Die EU versucht deshalb, die Menschen schon in Afrika aufzuhalten. Die Hoffnung: Spricht sich herum, dass ein Durchkommen nach Europa unwahrscheinlich wird, würden sich auch weniger Migranten auf den Weg machen.“<sup>102</sup> Schon bei Gründung des G5-Zusammen-

schlusses stand – für dessen westliche Befürworter – unter anderem die Bekämpfung illegalisierter Migration im Vordergrund. Die jeweiligen Staaten versprachen sich davon allerdings auch entwicklungspolitische Fortschritte, was sich aber bislang als Illusion erwies: „Dem Anspruch nach verfolgen die ‚G5 Sahel‘ weitgesteckte Ziele. In der Gründungserklärung ist unter anderem vom Einsatz für Wasserversorgung und Ernährungsicherheit, von Projekten zum Ausbau der Infrastruktur, von Maßnahmen im Gesundheits- und Bildungswesen sowie von ‚guter Regierungsführung‘ die Rede. [...] Zwar hätten die ‚G5 Sahel‘-Staaten ihre Entwicklungsanliegen ‚nicht vergessen‘, heißt es in einer aktuellen Studie aus dem European Council on Foreign Relations (ECFR); noch im Februar hätten sie gegenüber EU-Vertretern bestätigt, ihr Interessenschwerpunkt liege auf wirtschaftlichen und infrastrukturellen Maßnahmen. Die EU aber fokussiere weiterhin vor allem ‚auf Sicherheit‘, berichtet der ECFR. [...] Die Bundeswehr hat im Rahmen des EU-Ausbildungseinsatzes in Mali bereits mit dem Training von Militärs aus den ‚G5 Sahel‘-Staaten begonnen. Paris strebt langfristig den Abzug oder zumindest die Reduzierung seiner Truppen im Sahel an, da der dortige Einsatz – ähnlich wie derjenige in Afghanistan – nicht zum erwünschten Erfolg führt und sich stattdessen zu einer Dauerintervention entwickelt. [...] Vier der fünf Staaten, die nun im Auftrag der EU die kostspielige Militarisierung des Sahel in Angriff nehmen sollen, zählen zu den 15 ärmsten Ländern der Welt.“<sup>103</sup>



Ausbildung in Koulikoro, Mali im Rahmen der EU Ausbildungsmission EUTM Mali. (Foto: Flickr/EUTM Mali)

### 5.3 Prototyp Sahel-Strategie?

Die EU selbst bezeichnet in ihrem ersten Überprüfungsbericht der EU-Globalstrategie die Sahel-Strategie und ihre Umsetzung in die Praxis, einschließlich der G5-Sahel-Truppe, als ein „Schlüsselbeispiel“ für die „Implementierung“ des „Comprehensive Approach“: „In Schlüsselaspekten wird der Comprehensive Approach bereits implementiert. Wir haben besonderen Wert auf die kohärente Anwendung von Entwicklung und Sicherheit gelegt. In der Sahel-Region, beispielsweise, unterstützen wir die Aufstellung einer gemeinsamen G5-Truppe, gleichzeitig investieren wir in die Entwicklung der Region.“<sup>104</sup> Und tatsächlich gibt es bislang keine andere Region, in der das Konzept so stringent zur Anwendung gebracht worden wäre. Von der Erarbeitung der Sahel-Strategie durch den EAD über die rasche Umorientierung entwicklungspolitischer Instrumente und Gelder bis hin zur jüngsten G5-Sahel-Truppe, die durch die Entwicklungshilfe finanziert werden soll, zieht es sich wie ein roter Faden durch das Agieren der EU.

Eindeutig ist die Orientierung auf die Durchsetzung der EU-Eigeninteressen, Entwicklung spielt dabei, wenn überhaupt, nur noch eine nachrangige Rolle – ja viele Maßnahmen sind hier geradezu kontraproduktiv. Und so spiegelt auch das Agieren der G5-Sahel-Truppe die Schiefelage der EU-Politik in der Region wieder: „Berichten zufolge ist [am 1. November 2017] die erste Operation von ‚G5 Sahel‘-Truppen gestartet worden – im sensiblen malisch-nigrisch-burkinischen Grenzgebiet. Kritiker warnen. Ex-Diplomat Bigot weist darauf hin, dass die beteiligten Soldaten ‚aus sehr verschiedenen Gesellschaften‘ kämen: Ihre Staaten seien ‚sehr unterschiedlich, die Zusammenarbeit wird schwierig, und es wird dauern, bis sich das entwickelt.‘ Verhängnisvoll sei auch: ‚In allen fünf Ländern glaubt man, dass die Probleme vor allem militärisch zu lösen sind. Das stimmt aber nicht.‘ [...] Das Scheitern der Bemühungen, die Unruhen im Sahel rein militärisch niederzuschlagen, erklären Experten nicht zuletzt mit den tiefliegenden sozioökonomischen Ursachen der dortigen Konflikte. Exemplarisch hat diese Ursachen kürzlich die International Crisis Group, ein international tätiger, klar prowestlich ausgerichteter Think-Tank, für die Entwicklung im Norden von Burkina Faso beschrieben. In der Provinz Soum an der Grenze zu Mali hat eine Gruppierung namens Ansarul Islam seit Ende 2016 mehrere Terroranschläge verübt. Zwar ist es zuletzt gelungen, militärisch die Kontrolle über die Provinz wiederherzustellen. Dennoch gibt sich die Internati-

onal Crisis Group skeptisch: ‚Die Krise ist längst nicht vorüber.‘ Wie die Organisation in einem aktuellen Bericht feststellt, habe sich der Gründer von Ansarul Islam, Malam Ibrahim Dicko, lange für ‚Gleichheit zwischen den Klassen‘ eingesetzt und gegen verknöcherte gesellschaftliche Strukturen im Norden des Landes gekämpft.“<sup>105</sup>

Selbst wenn man der Auffassung sein sollte, „militärische Ertüchtigung“ leiste einen wie auch immer gearteten positiven Beitrag für die Situation vor Ort – woran, wie dargelegt, doch erhebliche Zweifel bestehen –, sich für die Finanzierung solcher Vorhaben aus Töpfen der Entwicklungshilfe zu bedienen und Gelder so der Armutsbekämpfung zu entziehen, ist nicht nur eine moralische, sondern auch eine sicherheitspolitische Bankrotterklärung. Dies gilt umso mehr, da die Sahel-Strategie offen als Prototyp für weitere künftige Regionalstrategien erhalten soll: „Die Bedeutung der Sahel-Strategie liegt nicht zuletzt darin begründet, dass sie eine Art ‚Testfall‘ für den Comprehensive Approach im Zuge der Reform der EU-Außenbeziehungen darstellt, die durch den Lissabon-Vertrag angestoßen wurde.“<sup>106</sup>

85. „Das Strategiekonzept der EU für ein bestimmtes Land oder eine bestimmte Region sollte – wo immer möglich – in einem grundlegenden EU-Strategiedokument dargelegt werden. Zu den jüngsten Beispielen für solche Dokumente zählen der Strategierahmen für das Horn von Afrika, die EU-Strategie für Sicherheit und Entwicklung in der Sahelzone und die bereits vorgeschlagenen Elemente einer EU-Strategie gegenüber
86. der Region der Großen Seen.“ EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen, JOIN(2013) 30 final, Brüssel, den 11.12.2013, S. 6.
87. Simon, Luis u.a.: A Coherent EU Strategy for the Sahel, DG EXPO, May 2011, S. 5.
88. Ebd., S. 5.
89. Ebd., S. 5.
90. Ebd., S. 9.
91. European Union External Action Service: Strategy for Security and Development in the Sahel: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel\\_strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf)
92. Lucia, Elisa Lopez: Performing EU agency by experimenting the ‘Comprehensive Approach’: the European Union Sahel Strategy, *Journal of Contemporary African* (2017), S. 6.
93. Ebd., S. 6.
94. Ebd., S. 8.
95. Mit Ausnahme von Dänemark.
96. Im Jahr 2015 flossen aus dem ISP 40 Millionen Euro für Krisenreaktionsmaßnahmen in die Sahel-Region. Annual Report on the Sahel Regional Action Plan, SWD(2016) 482 final, Brussels, 23.12.2016, S. 13.
97. Lucia 2017, S. 8.
98. G5-Sahel-Gruppe: Mehr als nur Militär, *Deutsche Welle*, 03.07.2017.
99. Deutsch-Französischer Ministerrat, 13. Juli 2017, S. 21.
100. Ebd., S. 22.
101. Ebd., S. 22.
102. Ebd., S. 27.
103. Berlin und Paris wollen Militär in Sahelzone aufrüsten, *Spiegel Online*, 17.08.2017.
104. Die Militarisierung des Sahel, *German-Foreign-Policy.com*, 06.07.2017.
105. From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1, Brüssel 2017, S. 18.
106. Die Militarisierung des Sahel (II), *German-Foreign-Policy.com*, 02.11.2017.
107. Lucia 2017, S. 1.

## 6. Fazit: Entwicklung statt Ertüchtigung



(Foto: Flickr/Vredesactie)

Berichten zufolge gibt es weiterhin auch innerhalb der EU-Kommission und in manchen Mitgliedsländern einigen Widerstand gegen die Militarisierung der Entwicklungshilfe – auch wenn der Prozess rapide voranschreitet, konnte bislang zum Beispiel zumindest verhindert werden, dass EZ-Gelder auch direkt für Waffen und Munition ausgegeben werden dürfen.<sup>107</sup> Doch mit solchen Rückzugsgefechten ist es leider nicht getan, denn die Entwicklung geht weiter in die grundfalsche Richtung. Phänomenen wie Terrorismus oder vor allem auch Migration mittels der Aufrüstung lokaler Akteure beikommen zu wollen, ist keine Lösung. Schließlich handelt es sich hierbei um soziale und politische Erscheinungen, für die eine gewaltsame Herangehensweise nicht geeignet und in den allermeisten Fällen sogar kontraproduktiv ist. Die Aussagen einer Studie zu den Motiven der deutschen Ertüchtigungsmaßnahmen in Tunesien lassen sich auch auf andere Länder und die EU übertragen: „Deutlich wird, dass es der Bundesregierung weniger um Stabilität, Demokratisierung und Einhaltung der Menschenrechte in Tunesien geht, sondern darum, Migration in jedem Fall zu verhindern [...]. Dabei ist Migration ‚kein sicherheitspolitisches Problem, Migration ist ein Problem des Mangels: des Mangels an Arbeitsplätzen, an Gesundheitsversorgung, an Träumen‘, erklärte der Aktivist Touré Blamassi in einem Interview mit der ‚Zeit‘.“<sup>108</sup>

Der „Nexus-Sicherheit-Entwicklung“ dient als Rechtfertigung, immer mehr Gelder der Armutsbekämpfung zu entziehen. Seit

Jahren werden die ODA-Kriterien immer weiter für sicherheitsrelevante Ausgaben geöffnet – zwar ist bislang, wie gesagt, die direkte Lieferung von Waffen und dergleichen noch nicht mit Entwicklungshilfe zu finanzieren, aber vieles andere schon – und setzt sich der bisherige Trend fort, dann ist auch das nur noch eine Frage der Zeit: „Wir bewegen uns hier auf Glatteis. Es ist extrem enttäuschend, wie Regierungen versuchen, Hilfsgelder für ihre eigenen Sicherheitsagendas zu instrumentalisieren. Sie sollten Antiterrormaßnahmen über ihre Sicherheitsbudgets finanzieren – nicht, indem sie ihre Entwicklungshilfekassen plündern“, kritisiert etwa Sara Tesorieri, die stellvertretende Leiterin des Oxfam-EU-Büros.<sup>109</sup>

Gerade auch sicherheitspolitisch handelt es sich hierbei um eine überaus problematische Herangehensweise. Denn wie diverse Studien belegen, sind Armutsbekämpfung und Entwicklung zentrale Vorbedingung für Sicherheit! Insofern stellt die Verarmung weiter Teile der Weltbevölkerung als Folge des neoliberalen Weltwirtschaftssystems die wesentliche Konfliktursache dar, an der angesetzt werden müsste.<sup>110</sup> Die Politik der militärischen Ertüchtigung ist demzufolge nur der mühsame Versuch, den Dampfkessel der Globalisierungskonflikte mühsam unter Kontrolle halten zu können, ohne an den ausbeuterischen – und für den Westen hochprofitablen – Ursachen ansetzen zu müssen. Insofern muss die europäische Strategie vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Und das heißt: Entwicklung statt Ertüchtigung!

108. Vgl. Lucia 2017.

109. Sourani 2017, S. 6.

110. *Entwicklungshilfe oder nicht? OECD uneins über Flüchtlingskosten*, euractiv, 25.02.2016.

111. „Empirisch ist das auffälligste Muster, dass sich Bürgerkriege besonders auf arme Staaten konzentrieren. Krieg verursacht Armut, aber wichtiger noch für diese Konzentration ist, dass Armut die Wahrscheinlichkeit von Bürgerkriegen erhöht. Somit kann unser zentrales Argument bündig zusammengefasst werden: Die zentrale Konfliktursache (central root cause of conflict) ist das Scheitern ökonomischer Entwicklung.“ Collier, Paul: *Breaking the conflict trap*, World Bank Policy Research Report 2003, S. 53.







## **Sabine Lösing, MEP**

Europäisches Parlament  
Sabine Lösing, MEP  
Rue Wiertz WIB 03M023  
1047 Brussels  
Belgien

Telefon: +32 2284 7894

Fax: +32 2284 9894

Email: [sabine.loesing@europarl.europa.eu](mailto:sabine.loesing@europarl.europa.eu)

Mitarbeiterinnen: Ota Jaksch, Anne Labinski

### Lokalbüros:

Europabüro Sabine Lösing  
Goseriede 8  
30159 Hannover

Telefon: +49 511 4500 8852

Email: [hannover@sabine-loesing.de](mailto:hannover@sabine-loesing.de)

Mitarbeiter:

Daniel Josten, Michael Kuhlendahl

Europabüro Sabine Lösing  
Lange Geismarstraße 2  
37073 Göttingen

Telefon: +49 551 5076 6823

Email: [europabuero-loesing@web.de](mailto:europabuero-loesing@web.de)

Mitarbeiter: Fritz Hellmer

**[www.sabine-loesing.de](http://www.sabine-loesing.de)**

***DIE LINKE.***  
IM EUROPAPARLAMENT