
/// Einführung

POLITISCHER EINFLUSS AUF DIE KRISENREGIONEN WELTWEIT

URSULA MÄNNLE /// Der Anlass ist bedrückend, die Herausforderung groß. Täglich sind wir mit Berichten von Bürgerkriegen, terroristischen Übergriffen, Armut und Flüchtlingselend konfrontiert. Krisen in Afrika, Konflikte im Nahen und Mittleren Osten bestimmen die Schlagzeilen. Die Welt scheint aus den Fugen geraten. Die Politik folgt atemlos den Veränderungen. Die Konzepte, wie dem Chaos Einhalt geboten werden könnte, sind rar. Im Brennpunkt stehen Länder, die Sicherheit und Entwicklung nicht gewährleisten können. Länder, die gescheitert sind oder zu scheitern drohen.

Im Laufe der vergangenen beiden Jahrzehnte ist die Erkenntnis gereift, dass die nach dem Ende des Kalten Krieges und der Ost-West-Konfrontation allenthalben aufkeimenden Hoffnungen auf eine friedliche und konfliktarme „Neue Weltordnung“ ebenso idealistisch wie realitätsfern waren. Heute erntet Francis Fukuyamas vielbeachtete Formel vom „Ende der Geschichte“ (womit der amerikanische Politologe konkret das Ende politischer und ideologischer System-Konflikte infolge des weltweiten Siegeszuges pluralistischer, liberaler Demokratie meinte) angesichts der vielen weltpolitischen Krisen und Konflikte eher Kopfschütteln denn Zustimmung.

Unsere Überlegung, sich verstärkt systematisch mit strategischen Fragen auswärtiger Beziehungen und internationaler Sicherheitspolitik zu befassen, ist vor dem Hintergrund dieser Entwicklung

nur konsequent. Von Anfang an haben wir in den Mittelpunkt unserer Strategiesymposien, die wir im Abstand von zwei Jahren veranstalten, primär das realistisch Machbare und nicht das ideell Wünschbare gestellt.

Aus naheliegenden Gründen stand im Zentrum des 1. Internationalen Strategiesymposiums 2010 eine Positionsbestimmung der „Stellung Deutschlands in der Welt“. Zusammen mit dem CSU-Parteivorsitzenden und Bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer und dem damaligen Bundesverteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg wurde zunächst eine Bilanz der „neuen“ deutschen Außenpolitik seit der Wiedervereinigung gezogen. Darauf aufbauend konnten Perspektiven für Deutschlands weltpolitische Rolle im Zeitalter neuer globaler Herausforderungen entwickelt werden.



Syrische Flüchtlinge, die an der türkischen Grenze darauf warten, einreisen zu dürfen.

Im Mittelpunkt des 2. Internationalen Strategiesymposiums zwei Jahre darauf standen dann die diversen „Krisen an Europas Grenzen“. Konkret ging es um die Frage, über welche Strategien zur Entschärfung der diversen Konflikte die Europäische Union mit ihrem multilateralen Friedensansatz verfügt. Kausal eng daran anknüpfend wurde im jüngsten 3. Internationalen Strategiesymposium der Blick von der europäischen Peripherie auf internationale „Krisenregionen zwischen Gewalt und Entwicklung“ ausgeweitet und die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen der Einwirkung externer Akteure gestellt und aufbauend auf dieses Symposium das vorliegende Themenheft konzipiert.

In den Krisengebieten fehlen funktionierende Institutionen. Es fehlt die Identifikation der Herrschenden mit

dem allgemeinen Wohl. Das Versagen des Staates, seine Bürger vor Armut und Gewalt zu bewahren, ist ein Grund, warum ihm die Menschen die Legitimität absprechen. Korruption, Willkür, die Verfolgung Andersdenkender und abscheuliche Verbrechen sind an der Tagesordnung. Herrschaftsfreie Räume entstehen, die zu Drehscheiben für terroristische Netzwerke und kriminelle Banden werden.

Internationale Krisen müssen über Akteure **VOR ORT eingedämmt und von innen heraus stabilisiert werden.**

Aus Sicht der Entwicklungspolitik sind derart fragile Gebilde ein Synonym für Unterentwicklung. Mehr als 1,5 Milliarden Menschen leben in fragilen, von Konflikten und Gewalt geprägten Ländern. Diese Menschen sind mehr als doppelt so häufig unterernährt wie in anderen Entwicklungsländern. Mehr als dreimal so viele Kinder gehen dort nicht zur Schule.

Ein gewaltsam ausgetragener Konflikt kostet ein durchschnittliches Entwicklungsland 30 Jahre seines BIP-Wachstums. 20 % mehr Menschen leben dort unterhalb der Armutsgrenze als in Ländern ohne Gewalterfahrung. Das menschliche Leid und das Trauma, das Unterentwicklung und gewaltsame Konflikte bei einer ganzen Generation auslö-

Bei diesen Krisenländern handelt es sich um **FRAGILE** Gebilde, die durch Konflikte und Gewalt geprägt sind.

sen, sind schwer zu ertragen. Die dramatischen Konsequenzen noch kaum abzusehen. Wie können wir helfen?

Die Staatengemeinschaft ist offenkundig nicht bereit, die Situation tatenlos hinzunehmen. Mit Recht fürchtet sie die Folgen für die regionale und die globale Stabilität. Dennoch muss am Beginn aller Überlegungen eine reflektierte Auseinandersetzung mit der Ausgangslage stehen. Ursachen, Akteure und Interventionsmöglichkeiten sind meist nur schwer zu erfassen. Die Medien liefern Schlaglichter, sie drängen auf einfache Lösungen. Dennoch beginnt das Nachdenken mit dem Eingeständnis, dass auch wir keine Lösung für alle Krisen dieser Welt haben, dass unsere Antwort einem spezifischen Kontext entspringt

und daher Erfahrungen anderer Kulturräume einzubeziehen sind.

Die aktuelle Debatte betont die Notwendigkeit eines stärker vernetzten Denkens und Handelns zwischen den sicherheits-, außen- und entwicklungspolitischen Akteuren. Eine Analyse, die die „Stiftung Wissenschaft und Politik“ gemeinsam mit dem „German Marshall Fund“ erstellt hat, fordert: „Deutsche Außenpolitik muss die ganze Bandbreite außenpolitischer Instrumente einsetzen – von humanitärer Hilfe über Entwicklungszusammenarbeit und Diplomatie bis hin zu militärischen Stabilisierungsmissionen. Unmittelbares Ziel ist dabei, Konflikte zu beenden und Stabilität zu befördern. Langfristig gilt es, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass legitime und handlungsfähige Regierungen ihren staatlichen Aufgaben selbst nachkommen können.“

Die Diskussionen der letzten Jahre zeigen, wie schwer es ist, die Elemente erfolgreicher Politik zu gewichten. Der Entwicklungszusammenarbeit kommt sicher eine wichtige Aufgabe zu. Sie kann aber nicht alle Probleme lösen und alle Versäumnisse beheben. Sie verfügt über Instrumente, um staatliche Institutionen aufzubauen und zu stabilisieren. Sie kann Anreize für entwicklungsorientiertes Verhalten setzen. Sie leistet einen

Die Entwicklungspolitik kann daran mitwirken, staatliche Institutionen aufzubauen und die Krisenstaaten zu STABILISIEREN.

Beitrag, darf ihr Potenzial aber nicht überfordern.

In fragilen Situationen besteht zuvorderst das Gebot, menschliches Leid zu mindern. Die völkerrechtliche Überlegung, es gebe eine Verantwortung der Staatengemeinschaft für den Schutz der Menschen, eine „Responsibility to Protect“, rechtfertigt es, über eine militärische Intervention aus humanitären Gründen nachzudenken. Die Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse (die Sicherung von Ernährung und Gesundheit) motiviert die Not- und Übergangshilfe. Aber beide Handlungsstränge können keine dauerhafte Lösung sein. Sie können nur Voraussetzungen schaffen, um Veränderungen einzuleiten. Ohne sicheres Umfeld sind Stabilisierungs- und Entwicklungserfolge nicht zu erzielen. Not- und Übergangshilfe müssen in langfristig wirkende Strategien münden.

Erst wenn Sicherheit gewährleistet und die unmittelbare Not abgewendet ist, kann Entwicklungszusammenarbeit mit strukturbildenden Aktivitäten wirken. Im Mittelpunkt steht dann der Aufbau einer funktionierenden Staatlichkeit. Die ressortübergreifenden Leitlinien der Bundesregierung formulieren: „Wir zielen dabei auf eine Staatlichkeit, bei der institutionalisierte und rechtlich abgesicherte Mechanismen der gleichberechtigten Teilhabe bestehen, in der die Menschenrechte geachtet und realisiert werden, gute Regierungsführung praktiziert wird und für alle Teile der Bevölkerung gleichberechtigter Zugang zu sozialen und sonstigen wesentlichen Dienstleistungen besteht.“ Der funktionierende Staat als Garant von Entwicklung, eine Zivilgesellschaft, die allen Gruppen der Bevölkerung ungeachtet ihres Geschlechts, ihrer Ethnie, ihrer Sprache, ihrer Religion und ihres Wohlstandes eine Mitsprache ermöglicht, ein

Rechtsstaat, der Vorhersehbarkeit und Unparteilichkeit institutionellen Handelns garantiert – das sind für uns Ergebnisse einer erfolgreichen Entwicklungspolitik. Gerade die Politischen Stiftungen mit ihrem weltweiten Engagement leisten hier einen wertvollen Beitrag!

Jede Organisation, die sich dieser Aufgabe verschreibt, erfährt, welche Herausforderung darin liegt, eine moderne Staatlichkeit mit ihrer Legitimität und Leistungsfähigkeit zu schaffen. Erst in seinem Scheitern sehen wir, welch komplexes Gebilde der Staat ist. Wir erleben, dass ein wohlwollendes Eingreifen von außen oft nicht den erwünschten Effekt zeigt. Es ist notwendig, unsere Beiträge in den jeweiligen historischen, kulturellen, politischen und sozialen Kontext einzufügen.

Eine Zusammenarbeit mit den Organisationen vor Ort und Nähe zur Bevölkerung fördern die **AKZEPTANZ** der externen Helfer.

Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass wir unter schwierigen Umständen arbeiten: Die Partnerseite verfügt oft über nur schwache Umsetzungskapazitäten. Teile der Bevölkerung akzeptieren die Partnerstruktur nur eingeschränkt. Korruption ist weit verbreitet. Als externe Akteure müssen wir vermeiden, dass sich negative Dynamiken verschärfen. Das Prinzip der „Ownership“ ist zu berücksichtigen. Die Schaffung von Staatlichkeit kann nur unter Einbeziehung der lokalen Bevölkerung und ihrer oft traditionellen Repräsentanten geschehen.

Was aber, wenn der politische Wille für eine friedliche und gerechte Entwicklung unzureichend ist? Dies ist eine moralisch schwierige Situation, bedeutet dies

doch, unter Umständen mit Kräften zusammenzuarbeiten, die nicht unseren Werten entsprechen, deren Einbindung aber notwendig ist, um Stabilität herzustellen. Eventuell ist ein unvollkommener Staat in all seinen Ausprägungen besser als gar kein Staat. Wo sind die Grenzen, die wir ziehen?

Die Herausforderungen für die Helfer, die hier etwas von außen bewirken wollen, sind vielschichtig. Politik in Verantwortung darf nicht abseits stehen, muss aber dessen gewahr sein, dass ihr Eingreifen nur allmählich zu Veränderungen führt. Im Interesse der Menschen ist es geboten zu handeln. Wir müssen aber auch anerkennen, dass sich unsere Idealvorstellungen nicht eins zu eins umsetzen lassen. Trotzdem kann Entwicklungszusammenarbeit langfristig Rahmenbedingungen für eine friedliche und inklusive politische, soziale und ökonomische Entwicklung schaffen und zu einer Verbesserung der rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Bedingungen beitragen. ///



/// PROF. URSULA MÄNNLE

**ist Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung
und Staatsministerin a. D., München.**