



Deutschlands Nationale Sicherheitsstrategie aus entwicklungspolitischer Perspektive: Zielkonflikte thematisieren, Synergien stärken

Jasmin Lorch

Zusammenfassung

Die Nationale Sicherheitsstrategie (SiSt) formuliert ein integriertes Sicherheitsverständnis. Seine drei Dimensionen sind Wehrhaftigkeit, Resilienz und Nachhaltigkeit. Bei letzterer bezieht sich die SiSt vor allem auf die Klimakrise. Jedoch beinhaltet die SiSt zahlreiche Zielkonflikte. Besonders brisant sind diese für die Entwicklungspolitik, welche die SiSt als „nachhaltige Sicherheitspolitik“ definiert. Sie erhält so zwar hohe Relevanz, gleichzeitig aber besteht das Risiko einer „Versicherheitlichung“ – dass also die entwicklungspolitische Logik einer sicherheitspolitischen untergeordnet wird.

In diesem *Policy Brief* geht es um drei Bündel entwicklungspolitisch relevanter Zielkonflikte: zwischen Demokratieschutz und langfristigem Frieden einerseits und kurzfristigen Stabilisierungs- und Sicherheitsinteressen andererseits (1); zwischen anspruchsvollen Zielen für Wohlstand und wirtschaftliche Resilienz in Deutschland einerseits und der Förderung von menschlicher Sicherheit und Resilienz im Globalen Süden als Voraussetzung für ein global sicheres Umfeld andererseits (2); und zwischen Klimaschutz, gerechten Entwicklungschancen für den Globalen Süden und deutlich höheren Wohlfahrtsstandards für Deutschland (3). Um diese Zielkonflikte zu adressieren und Synergien zu stärken, werden hier folgende Empfehlungen formuliert:

Zielkonflikte transparent machen – Inputs aus unterschiedlichen Perspektiven nutzen. Es wäre wünschenswert, dass die Bundesregierung die Zielkonflikte in der SiSt transparenter macht und breit diskutiert. Dies gilt auch für die Entwicklungspolitik. Die Erfolgsbedingungen für die entwicklungspolitischen Zielsetzungen sind so komplex, dass Inputs aus unterschiedlichen Perspektiven nötig sind, um sie zu erreichen.

Primat der Prävention präzisieren – zivile Prävention priorisieren. Das Primat der Prävention sollte gestärkt und konsequent umgesetzt werden. Dabei gilt es,

zivile Krisenprävention zu priorisieren. Entwicklungspolitische Maßnahmen, die Armut reduzieren und die Klimakrise eindämmen sollen, sollten explizit als zivile Prävention verstanden und konzipiert werden, um ihre Versicherheitlichung zu vermeiden.

Do no Harm to Democracy. Dem Prinzip *Do no Harm to Democracy* folgend, wäre es wichtig, dass die Bundesregierung dafür sorgt, demokratische Kräfte nicht durch ihre sicherheits-, handels- und entwicklungspolitischen Kooperationen zu schwächen.

Resilienz des Globalen Südens konsequent mitdenken – langfristige Sicherheitsrisiken reduzieren. Ein integriertes, langfristiges Verständnis von Sicherheit erfordert, menschliche Sicherheit und Resilienz konsequent global zu denken. Hierzu zählt, die politische Ökonomie und den Regimetyp der energie- und rohstoffliefernden Partnerländer besser zu berücksichtigen. Eine Verschärfung von Autokratisierungstendenzen, Fragilität und Gewaltkonflikten sollte durch eine kohärente Verzahnung von Handels-, Außen- und Entwicklungspolitik vermieden werden.

Nachhaltigkeit politisch denken. Die Abkehr von fossilen Brennstoffen kann – unterstützt von nachhaltigen Rohstofflieferketten im Bereich der erneuerbaren Energien – den Zielkonflikt zwischen deutscher Energiesicherheit und der Resilienz der Länder des Südens langfristig mindern und helfen, Autokratisierungsrisiken und Ressourcenkonflikte weltweit zu verringern. Jedoch gilt es, die politischen Kontexte der Energiewende in den Partnerländern stärker zu berücksichtigen, zentralen Gerechtigkeitsforderungen aus dem Globalen Süden (*Equity*) besser Rechnung zu tragen und militarisierte Antworten auf den Klimawandel zu vermeiden.

Kohärenz besser verwirklichen. Das Kohärenzgebot der SiSt bedarf einer besseren Verankerung im Umsetzungsprozess der Strategie.

Einleitung

Seit genau einem Jahr hat die Bundesrepublik eine Nationale Sicherheitsstrategie (SiSt). Bereits im Koalitionsvertrag hatten die Ampelparteien die Erarbeitung einer solchen Strategie vereinbart. Jedoch nahm der Prozess erst nach dem russischen Angriff auf die Ukraine an Fahrt auf. Das federführende Auswärtige Amt (AA) betonte schon früh die Verzahnung von innerer und äußerer Sicherheit. Sowohl primär im Bereich des Äußeren tätige Ressorts wie das AA, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) als auch das Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) und ihm unterstellte Behörden wie das Bundeskriminalamt (BKA) und das Technische Hilfswerk (THW) waren an der Ausarbeitung der SiSt beteiligt.

Zu den Errungenschaften der SiSt zählt, dass sie ein integriertes Sicherheitsverständnis formuliert, das drei miteinander verschränkte Dimensionen umfasst: Erstens die *Wehrhaftigkeit*. Sie wird sowohl als „Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit“ (SiSt, 2023, S. 31) der Bundesrepublik im Rahmen von EU und NATO als auch als deren Fähigkeit definiert, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu verteidigen und „Frieden in Freiheit“ (SiSt, 2023, S. 30) zu gewährleisten. Zweitens die *Resilienz*. Darunter fasst die SiSt mehrere Aspekte wie etwa die Widerstandsfähigkeit der deutschen Demokratie gegen Angriffe von innen und außen; Wohlstand und wirtschaftliche Resilienz in Deutschland sowie die Resilienz der „regelbasierten internationalen Ordnung“ (SiSt, 2023, S. 48), die auf dem Völkerrecht basiert. Und drittens die *Nachhaltigkeit*. Diese definiert die SiSt als Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (SiSt, 2023, S. 64), wobei sie einen starken Fokus auf die Klimakrise legt. Diesem integrierten Sicherheitsverständnis zufolge wird Sicherheit nicht nur als staatliche, sondern auch als menschliche Sicherheit verstanden, also als die Freiheit von Not, Angst und Erniedrigung (UNDP, 2022, S. 15). Da das integrierte Sicherheitsverständnis das Rahmenkonzept der SiSt

darstellt, ist davon auszugehen, dass es zumindest teilweise den Begriff der „vernetzten Sicherheit“ ablöst, der sich vor allem auf die Verbindung ziviler und militärischer Sicherheitsmaßnahmen bezieht.

Mit dem integrierten Sicherheitsbegriff reagierte die Bundesregierung auf ein „veränderte[s] Sicherheitsumfeld“, das von wachsender „Multipolarität“ und zunehmend komplexen Bedrohungen gekennzeichnet ist (SiSt, 2023, S. 11–12). Konkret erwähnt die SiSt hierbei den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine, wachsende Rivalitäten mit China, einseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten im Energie- und Rohstoffsektor, fragile Staatlichkeit, Hunger, Armut und die Auswirkungen des Klimawandels (SiSt, 2023, S. 11–13, S. 22–27). Entsprechend betont die SiSt, dass die Sicherheit Deutschlands „verbunden“ sei „mit der Sicherheit und Stabilität anderer Weltregionen“ (SiSt, 2023, S. 40). Laut SiSt strebt die Bundesregierung an, „durch die gezielte und tiefe Verschränkung unterschiedlicher Politikfelder Antworten auf komplexe Bedrohungen“ zu finden (SiSt, 2023, S. 30). Sie formuliert damit ein klares Kohärenzgebot für Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts-, Klima- und Entwicklungspolitik. Die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats als institutionalisiertes Koordinationsgremium scheiterte jedoch an Kompetenzstreitigkeiten zwischen AA und Bundeskanzleramt.

Die SiSt beinhaltet zahlreiche Zielkonflikte, was auch auf die unterschiedlichen Interessen der an ihrer Ausarbeitung beteiligten Akteur*innen und Institutionen zurückgeht. Obwohl die Bundesregierung die Existenz solcher Zielkonflikte anerkennt (SiSt, S. 29), werden sie nur vereinzelt explizit thematisiert. Somit bleibt unklar, wie konkrete Dilemmata adressiert und welche Prioritäten gesetzt werden sollen (siehe auch Kaim & Mair, 2023). Laut Bundesregierung ist die SiSt ein „Dachdokument“, das durch spezifischere Strategien und Anpassungen innerhalb der Ressorts ausgestaltet werden muss (Beirat ZKP, 2023, S. 2). Diese Prozesse sind noch nicht abgeschlossen.

Besonders drängend ist die Frage der Zielkonflikte für die Entwicklungspolitik, welche die SiSt (2023, S. 43) als „nachhaltige Sicherheitspolitik“ definiert. Einerseits erhält die Entwicklungspolitik so eine hohe Relevanz. Andererseits birgt diese Rahmung aber das Risiko einer „Versicherheitlichung“ (Mac Ginty 2012, S. 24) der Entwicklungspolitik. So besteht beispielsweise die Gefahr, dass langfristige entwicklungspolitische Prioritäten im Kontext akuter Krisen kurzfristigen sicherheitspolitischen Zielen untergeordnet werden. Dies gilt umso mehr, als die Bundesregierung erklärt, ihre Entwicklungspolitik „noch stärker an ihren strategischen Zielen ausrichten“ zu wollen (SiSt, 2023, S. 43). Entwicklungspolitik „als nachhaltige Sicherheitspolitik“ wird in der SiSt explizit der Dimension *Wehrhaftigkeit* zugeordnet (SiSt, 2023, S. 43–44). In den Passagen zu *Resilienz* und *Nachhaltigkeit* wird sie eher nur am Rande erwähnt.

Dieser *Policy Brief* diskutiert in der SiSt enthaltene Zielkonflikte aus entwicklungspolitischer Perspektive. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Ebene strategischer Politikformulierung. Denn es ist diese Ebene, auf der Zielkonflikte zunächst identifiziert und auf der Prioritäten innerhalb und zwischen den relevanten Ressorts ausgehandelt werden müssen. Klarheit auf der Policy-Ebene kann dabei helfen, Probleme auf der Umsetzungsebene anzugehen. Im Fazit werden Empfehlungen formuliert, wie mögliche Zielkonflikte adressiert, Synergien zwischen verschiedenen Zielen gestärkt und negative Auswirkungen auf entwicklungspolitische Zielsetzungen abgemildert werden können.

Sicherheit, Frieden und Demokratie

Die SiSt definiert Sicherheit als menschliche Sicherheit (SiSt, 2023, S. 29), allerdings tut sie dies primär mit Bezug auf Deutschland. Dies zeigt bereits der Titel – „Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland“ (SiSt, 2023; Kursivsetzung ergänzt). Die menschliche Sicherheit der deutschen Bürger*innen wird dabei auch stark damit verknüpft, demokratische Prinzipien zu verwirklichen. Die SiSt bekennt sich

zudem eindeutig zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa (SiSt, 2023, S. 39).

Grundsätzlich werden Demokratie und menschliche Sicherheit zwar auch anderswo als Voraussetzung für „nachhaltige Sicherheit“ betrachtet, und in allgemeinen Worten verspricht die Bundesregierung auch, sich global dafür einzusetzen, sie unter anderem durch Entwicklungspolitik und eine „aktive Menschenrechtspolitik“ zu verwirklichen (SiSt, 2023, S. 21, S. 43–44, Zitat S. 51). Unklar bleibt jedoch, welchen Stellenwert die auf langfristige, globale Sicherheit ausgerichteten Ziele von Demokratie und menschlicher Sicherheit weltweit einnehmen sollen, wenn sie mit kurzfristigen, nationalen Sicherheitsinteressen kollidieren. Wie soll die Bundesregierung ihre Politik gegenüber Regierungen ausrichten, die zwar aktuell wichtige sicherheitspolitische Bündnispartner sein können, im eigenen Land jedoch Demokratie und Menschenrechte untergraben?

In der SiSt ist an mehreren Stellen ein Zielkonflikt zwischen akuten deutschen Sicherheitsinteressen und Stabilisierungsbestrebungen einerseits und Demokratie- und Menschenrechtsschutz andererseits herauszulesen. So betont die Strategie angesichts des Ukrainekriegs und wachsender Rivalitäten mit China, dass die Bundesregierung ihre globalen Sicherheits- und Handelspartnerschaften diversifizieren muss (SiSt, 2023, u. a. S. 53–57). Die Frage, ob die betreffenden Partnerländer Demokratien oder Autokratien sind – und wie sich dies auf die menschliche Sicherheit der Bürger*innen dieser Staaten auswirkt – bleibt dabei weitgehend außen vor (Abb et al., 2023). Gleichzeitig stützt sich die Bundesregierung auf einen Formelkompromiss. Danach will sie Partnerschaften mit all jenen Ländern pflegen, die die „regelbasierte internationale Ordnung“ stützen, auch wenn sie „nicht alle unsere Werte teilen“ (SiSt, 2023, S. 49).

Daraus ergeben sich vor allem für die Entwicklungspolitik gravierende Zielkonflikte. Denn sie ist den Zielen menschliche Sicherheit und Demokratieschutz besonders stark verpflichtet. Zuerst stellt sich die Frage, ob sich die Auswahl von Partnerländern für die deutsche Entwicklungszusam-

menarbeit (EZ) zukünftig stärker daran orientieren soll, wie relevant sie für deutsche Sicherheitsbelange sind und folglich weniger an anderen Kriterien, wie ihrem Unterstützungsbedarf oder ihren Aussichten auf eine erfolgreiche Demokratisierung. Beispielsweise strebt die SiSt den „Ausbau gezielter Migrationspartnerschaften“ an (SiSt, 2023, S. 42). Notwendigerweise spielt dabei die geografische Lage der (potenziellen) Partnerländer entlang von Flucht- und Migrationsrouten eine wichtige Rolle. Die betreffenden Länder sind vielfach Autokratien, was die deutsche und die europäische Entwicklungspolitik vor große Dilemmata stellt. So wurde das von der Europäischen Union (EU) 2023 initiierte Migrationsabkommen mit Tunesien sowohl vom Europäischen Parlament als auch von Menschenrechtler*innen massiv kritisiert. Die derzeitige Anbahnung eines vergleichbaren Abkommens mit Ägypten wird ähnlich diskutiert.

EZ kann Autokratien tatsächlich stärken. Vor allem, wenn dabei große Investitionen getätigt werden, die autokratische Machthaber (indirekt) zum Ausbau ihres Herrschaftsapparats befähigen. EZ kann Autokratien auch legitimieren (Leininger, 2024, S. 8). Die Glaubwürdigkeit von Entwicklungspolitik kann hierdurch Schaden nehmen. Die Bundesregierung will die SiSt „ohne zusätzliche Belastungen des Bundeshafts“ (SiSt, S. 29) umsetzen. Daher ist es absehbar, dass BMZ-Gelder, die eingesetzt werden, um strategische Sicherheitspartnerschaften mit Autokratien zu vertiefen, an anderer Stelle fehlen.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob die deutsche EZ, wenn sie bereits vor Ort ist, den Aufbau demokratischer Strukturen unterstützen sollte. Die SiSt versteht Demokratie grundsätzlich als Voraussetzung für „nachhaltige Sicherheit“ (SiSt, 2023, S. 21, S. 51) und definiert deren Förderung als wichtige Aufgabe von Entwicklungspolitik (SiSt, 2023, S. 43–44). Unklar bleibt jedoch, wie und unter welchen Bedingungen diese Aufgabe wahrgenommen werden soll. Diese Frage ist nicht zuletzt deshalb relevant, weil auch innerhalb von Entwicklungs- und Demokratieförderung Zielkonflikte zwischen Sicherheit, Frieden, Stabilität und

Demokratisierung auftreten können (Grimm & Leininger, 2012, S. 392). Da gefestigte Demokratien über Mechanismen verfügen, um innergesellschaftliche Konflikte friedlich auszutragen, erleben sie seltener Gewaltkonflikte als Autokratien. Demokratische Transitionen (Übergänge von Autokratie zu Demokratie) aber sind oft Phasen von politischer Instabilität. In diesen Phasen kann das Risiko steigen, dass Konflikte gewaltsam ausgetragen werden (Mansfield & Snyder, 2008).

Wenn kurzfristige Sicherheitserwägungen priorisiert werden, kann dies dazu führen, Demokratieförderung in Autokratien bewusst zu unterlassen und stattdessen darauf zu setzen, den autoritären Status quo zu stabilisieren. Entsprechend auffällig ist, wie häufig in der SiSt von einer „Stabilisierung unserer Partner“ und „unserer Nachbarschaft“ die Rede ist (SiSt, 2023, S. 13, S. 33, S. 37). Gleichzeitig werden Begriffe wie „Krisenprävention“, „Stabilisierung“, „Krisenmanagement“ und „Friedensförderung“ meist ohne klare Priorisierung aneinandergereiht (SiSt, 2023, u. a. S. 14, S. 40, S. 40).

Langfristiger Frieden und „nachhaltige Sicherheit“ (SiSt, 2023, S. 21) wären allerdings in vielen Partnerländern der deutschen EZ nur im Fall einer erfolgreichen demokratischen Transformation denkbar. So hat der Arabische Frühling gezeigt, dass mehrere autoritäre Staaten der *Middle East and North Africa* (MENA)-Region, die lange als stabil galten, unter einem so großen Legitimitätsdefizit litten, dass sie inhärent instabil waren. Ein Teufelskreislauf aus Repression und gewaltsamen Protesten führte vielerorts zu Gewaltkonflikten, deren Auswirkungen bis heute spürbar sind. Auch die *IDOS Constellations of State Fragility* legen nahe, dass Menschenrechtsverletzungen, Autokratie und fragile Staatlichkeit zusammenhängen. Zudem zeigt Forschung am IDOS, dass es langfristige Konfliktursachen verstärken kann, wenn die Stabilisierung der Demokratieförderung vorgezogen wird, beispielsweise indem bestehende Exklusionsmuster gefestigt werden (Fiedler et al., 2020; Mross, 2019). Wenn dies geschieht, kann die kurzfristige Stabilisierung prekärer Sicherheitsverhältnisse das Risiko größerer Unsicher-

heit in der Zukunft nach sich ziehen. Eine wichtige Schlussfolgerung der SiSt aus den genannten Dilemmata ist das „Primat der Prävention von Krisen“ (SiSt, 2023, S. 40). Wo Autokratisierungstendenzen noch abwendbar, Staaten noch nicht fragil und Konflikte noch nicht gewalttätig sind, ist Prävention der Schlüssel, um negative Wechselwirkungen zwischen Sicherheits- und Stabilisierungszielen einerseits und Demokratie- und Menschenrechtsschutz andererseits zu verhindern. Allerdings operationalisiert die SiSt den Grundsatz der Prävention nicht (Beirat ZKP, 2023, S. 2). Dies ist auch deshalb problematisch, weil das integrierte Sicherheitsverständnis das potenzielle Risiko einer „Versicherheitlichung“ von Außen- und Entwicklungspolitik birgt. In der Folge könnte zivile Prävention zugunsten militärischer Prävention vernachlässigt werden.

Sicherheit, Wohlstand und wirtschaftliche Resilienz

Im Resilienzverständnis der SiSt nehmen wirtschaftliche Resilienz und Wohlstand einen hohen Stellenwert ein (SiSt, 2023, S. 53–59). Für Deutschland setzt die Strategie hierbei hohe Standards. So schreibt die Außenministerin bereits im Vorwort, integrierte Sicherheit bedeute auch, „dass im Winter unsere Heizungen laufen [...], dass wir in Apotheken Medikamente für unsere Kinder finden. Dass unsere Smartphones funktionieren, weil die notwendigen Mikrochips verlässlich geliefert werden können“ (SiSt, 2023, S. 8). Gleichmaßen will die Bundesregierung die Leistungsfähigkeit des deutschen Sozialstaats und der deutschen Wirtschaft sichern (SiSt, 2023, S. 15, S. 53–58). Deutlich bescheidener fallen dagegen die Ziele aus, die die SiSt für die menschliche Sicherheit, die wirtschaftliche Resilienz und den Wohlstand in den Ländern des Globalen Südens formuliert. Hier stehen vor allem Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit im Vordergrund (SiSt, 2023, S. 51–52).

Wendete man das integrierte Sicherheitsverständnis der SiSt mit seinem Fokus auf menschliche Sicherheit konsequent auch für die Länder des Globalen Südens an, könnte man daraus

Folgendes schließen: Das niedrigere wirtschaftliche Resilienz- und Wohlfahrtsniveau, das die Bundesregierung für diese Länder in Kauf zu nehmen scheint, läuft dem Ziel zuwider, langfristig ein sicheres globales Umfeld zu schaffen. Denn – ähnlich wie für Deutschland angenommen – wäre nach dem integrierten Sicherheitsverständnis auch dort damit zu rechnen, dass dieses niedrigere wirtschaftliche Resilienz- und Wohlfahrtsniveau zu größerer Unsicherheit führt. Die SiSt selbst betont, dass die Sicherheit Deutschlands auch von „der Sicherheit und Stabilität anderer Weltregionen“ abhängt (SiSt, 2023, S. 40), dass von fragilen Staaten transnationale Sicherheitsrisiken ausgehen (SiSt, 2023, S. 23) und dass menschliche Entwicklung weltweit eine Bedingung für „Frieden und Stabilität“ ist (SiSt, 2023, S. 51).

Besonders große Dilemmata entstehen in der Handelspolitik im Energie- und Rohstoffsektor. Schon im Vorwort zur SiSt verspricht der Bundeskanzler, die deutschen Handelsbeziehungen durch „neue Partnerschaften mit den aufstrebenden Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas“ zu diversifizieren und so die integrierte Sicherheit der Bundesrepublik zu verbessern (SiSt, 2023, S. 5). Insbesondere will die SiSt die globalen Lieferketten für „strategisch wichtige Rohstoffe“ (SiSt, 2023, S. 54) wie Öl, Gas, Metalle und seltene Erden für die Bundesregierung und deutsche Unternehmen sicherer machen und einseitige Abhängigkeiten vermeiden (SiSt, 2023, S. 7, S. 53–57, S. 72). Angesichts der über lange Zeit vorherrschenden starken Abhängigkeit Deutschlands von russischem Öl und Gas ist dieser Fokus auf Diversifizierung im Energie- und Rohstoffsektor plausibel.

Bei Rohstoffpartnerschaften mit Ländern, in denen starke demokratische Institutionen und Mechanismen zur Korruptionsbekämpfung fehlen, besteht aber grundsätzlich immer das Risiko, Autokratisierungsprozesse, staatliche Fragilität und bewaffnete Konflikte zu befördern. In diesen Fällen gerät das kurzfristige, nationale Resilienz- und Sicherheitsinteresse Deutschlands mit dem Ziel in Konflikt, langfristig ein global sicheres Umfeld zu

schaffen. Wie die umfangreiche Forschung zum sogenannten „Ressourcenfluch“ zeigt, geht der Reichtum an natürlichen Rohstoffen wie Öl und Gas in Ländern ohne konsolidierte rechtsstaatliche Institutionen häufig mit Autokratie, Korruption und Gewaltkonflikten einher (Alao & Olonisakin, 2000; Basedau & Lay, 2009; Ross, 2015). Da die Lage dieser Rohstoffe geografisch meist stark eingegrenzt ist, werden gewaltsame Konflikte um ihre territoriale Kontrolle begünstigt. Um diese Rohstoffe abzubauen, sind gleichzeitig beträchtliche finanzielle und technische Mittel erforderlich. Die Anzahl der benötigten Arbeitskräfte hingegen bleibt vergleichsweise gering. So ist der Anreiz für politische Unternehmer*innen hoch, die Kontrolle über diese Ressourcen zu monopolisieren. Wo undemokratische Regierungen den Ressourcenreichtum eines Landes kontrollieren, bilden sich oft autoritäre Rentenökonomien (Rentierstaaten). In ihnen bauen autokratische Eliten ihren Repressionsapparat aus und erkaufen sich die Loyalität strategisch wichtiger Gruppen.

Der EZ weist die SiSt in diesem Zusammenhang eine schwierige Aufgabe zu: Zum einen soll sie „einen Beitrag zur Versorgungssicherheit in Deutschland“ leisten, also dazu beitragen, den deutschen Zugang zu Energie- und Rohstoffquellen zu sichern. Zum anderen soll sie aber auch dafür sorgen, diese Bezugsquellen „menschenrechtskonfor[m] und nachhalti[g]“ zu gestalten (SiSt, 2023, S. 44). Unklar bleibt, wie dies in Kontexten gelingen soll, die bereits autoritär sind.

Die Einhaltung von Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards entlang globaler Lieferketten ist seit Langem ein Kernanliegen der deutschen EZ. Auch die SiSt verspricht, dass sich die Bundesregierung „international für die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten und die Beachtung von Nachhaltigkeitsstandards in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten einsetzen“ wird. Weitaus größeres Augenmerk legt die SiSt jedoch auf die Diversifizierung der globalen Lieferketten, über die Deutschland strategisch wichtige Rohstoffe bezieht (SiSt, 2023, S. 7, S. 53–57, S. 72). Hinsichtlich der deutschen Energie- und Rohstoffpartnerschaften unterscheidet

die Strategie explizit nicht zwischen Demokratien und Autokratien.

Sicherheit, gerechte Entwicklungschancen und ökologische Nachhaltigkeit

Zwischen dem Ziel der Nachhaltigkeit in Form von Klimaneutralität (SiSt, 2023, S. 66) und dem Ziel, die Abhängigkeit Deutschlands von einzelnen energie- und rohstoffliefernden Ländern zu verringern, bestehen grundsätzlich Synergien. Dort, wo die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen reduziert werden kann, werden Gewaltkonflikte um diese Ressourcen und Autokratisierungsprozesse, die auf deren Ausbeutung beruhen, unwahrscheinlicher. Gerechte Entwicklungschancen für die Länder des Südens hängen stark davon ab, dass Umweltressourcen wie Frischwasser und fruchtbarer Boden für alle verfügbar sind. Die SiSt definiert den „Verlust natürlicher Ressourcen als Sicherheitsrisiko“. Entsprechend betont sie, dass der Klimawandel die Ernährungssicherheit vieler Menschen gefährdet (SiSt, 2023, S. 66, S. 68–70). Diese Einschätzung deckt sich mit wissenschaftlichen Erkenntnissen (Koubi, 2019). Wasserknappheit kann politische Spannungen und Gewaltkonflikte verschärfen. Da Wasserläufe oft transnational sind, gilt dies auch für zwischenstaatliche Konflikte (Houdret & von Lossow, 2023). Maßnahmen, um den Klimawandel einzudämmen und solche, die anderweitig zu globaler Ernährungssicherheit und zum Erhalt von Wasser- und anderen natürlichen Ressourcen beitragen, dienen hingegen der Prävention oder Eindämmung von Gewalt. Hier spielt Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle.

Allerdings sind Zielkonflikte zwischen dem Klimaschutzziel, dem Anspruch der Länder des Südens auf gerechte Entwicklungschancen und den hohen Wohlfahrtsstandards, die die SiSt für Deutschland formuliert, möglich (siehe auch Chakravarty & Tavoni, 2013; Kanitkar et al., 2024). Da die natürlichen Lebensgrundlagen des Planeten begrenzt sind, muss die globale Energiewende schnell erfolgen. Jedoch stellt sich die Frage, wie in der Zwischenzeit die Kosten zu verteilen sind: die finan-

ziellen Lasten, CO₂-Einsparungen, Umweltschäden infolge von Ressourcenabbau und Wohlstandsverluste (Chakravarty & Tavoni, 2013; Kanitkar et al., 2024). Nach dem Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ (CBDR – *Common but Differentiated Responsibilities*) müssten die wohlhabenden Länder einen weitaus größeren Teil dieser Kosten tragen. Sie könnten beispielsweise ihre CO₂-Emissionen schneller reduzieren und das freiwerdende CO₂-Restbudget den Entwicklungsländern zur Verfügung stellen (Chakravarty & Tavoni, 2013; Kanitkar et al., 2024). Dies ist eine zentrale Gerechtigkeitsfrage für die Entwicklungsländer, die den Klimawandel historisch am wenigsten zu verantworten haben, die aber am stärksten unter ihm leiden und deren durchschnittlicher CO₂-Fußabdruck pro Kopf weit hinter dem des Globalen Nordens zurückbleibt. Statements etwa von Vertretern der indischen Modi-Regierung zeigen, wie schnell legitime Forderungen nach Klimagerechtigkeit Teil autoritärer Legitimationsdiskurse werden können.

Wie Modellierungen zeigen, kann der Energiezugang für arme Menschen im Globalen Süden bereits mit relativ geringen zusätzlichen CO₂-Emissionen deutlich verbessert werden, selbst mithilfe fossiler Energieträger. Für eine Annäherung des Wohlstandsniveaus des Globalen Südens an das des Globalen Nordens gilt dies jedoch nicht (Chakravarty & Tavoni, 2013). Selbst die Szenarienplanungen, auf die sich das *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) stützt, um das Zwei-Grad-Ziel zu erreichen, bauen nicht nur darauf auf, dass die derzeitigen globalen Ungleichheiten fortbestehen. Sie gehen auch davon aus, dass der Globale Norden weiterhin einen größeren Anteil des CO₂-Restbudgets verbrauchen wird, als ihm nach Gerechtigkeitsaspekten zustünde (Kanitkar et al., 2024, v. a. S. 12).

Die SiSt formuliert das Ziel, die deutschen Transformations- und Klimapartnerschaften gerecht zu gestalten (SiSt, 2023, S. 64). Hierbei bekräftigt sie auch das Prinzip der Verluste und Schäden (*Loss and Damage*). Es sieht vor, dass die reichen Länder die ärmeren finanziell dabei unterstützen, Klimaschäden zu bewältigen. Ebenso verpflichtet

sich die Bundesregierung, den globalen Schutzschirm gegen Klimarisiken zu unterstützen (SiSt, 2023, S. 64–65). Ob diese Bekenntnisse den Forderungen des Globalen Südens nach gerechten Entwicklungschancen genügen werden, bleibt jedoch fraglich.

Eine gravierende Blindstelle der SiSt ist, dass sie die politischen Kontexte der Energiewende in den Partnerländern der deutschen EZ nicht berücksichtigt. Der Übergang zu einer fossilfreien Energiewirtschaft hat langfristig das Potenzial, Gewaltkonflikte und Autokratisierungstendenzen zu reduzieren, die sich auf Ressourcenreichtum („Ressourcenfluch“) gründen (Månsson, 2015). Jedoch ist dies kein Automatismus. Auch für die deutsche Energiewende werden Rohstoffe benötigt, deren Abbau in den Ländern des Südens Gewaltkonflikte, Ausbeutung und große Umweltschäden verursachen kann (Blum et al., 2023). Auch um die Kontrolle über Rohstoffe wie Lithium oder Kobalt, die für die Batterien von Elektroautos und für Mikrochips benötigt werden, können politische Konflikte entstehen. Autokratische Eliten und Regime wiederum können durch die Kontrolle über Vorkommen von Lithium, Kobalt und seltene Erden gestärkt werden (Käufer, 2023; Lamby-Schmitt, 2023). Darum ist das Monitoring von Lieferketten für diese Rohstoffe von zentraler Bedeutung.

Kurzfristig könnte die Abkehr von fossilen Energieträgern zudem Rentierstaaten – wie einige in der MENA-Region – destabilisieren (Shelby in Hendrix et al., 2023, S. 146–147). Bislang können diese Staaten soziale Konflikte häufig durch kurzfristige, selektiv verteilte materielle Zugeständnisse entschärfen, beispielsweise durch Subventionen. Wenn ihre Einkünfte aus fossilen Ressourcen (Rentenökonomie) einbrechen, sind sie hierzu aber nur noch begrenzt in der Lage. Auf solche Szenarien – und wie politisch darauf zu reagieren ist – geht die SiSt nicht ein.

Zielkonflikte birgt auch die pauschale – und dabei gleichzeitig weitgehend apolitische – Definition des Klimawandels als Sicherheitsrisiko. So strebt die Bundesregierung an, die Klimakrise „auf der Tagesordnung der Sicherheitsorgane des Bundes

sowie regionaler und globaler Sicherheitsorganisationen verankern“ und die „Auswirkungen der Klimakrise auf unsere nationale Sicherheit“ in einer gemeinsamen Studie von wissenschaftlichen Institutionen und dem Bundesnachrichtendienst (BND) untersuchen zu lassen (SiSt, 2023, S. 67). Tatsächlich besteht in der Forschung ein weitreichender Konsens, dass der Klimawandel Gewaltkonflikte verstärken kann. Jedoch ist diese Wirkung stark vom politischen Kontext abhängig. Den Klimawandel als kontextunabhängiges Sicherheitsrisiko zu betrachten, kann dazu führen, dass andere Gewaltursachen vernachlässigt werden – wie etwa der Regimetyp (Demokratie/Autokratie) und Muster sozialer Exklusion (Koubi 2019, S. 351, S. 355). Den Klimawandel als kontextunabhängiges Sicherheitsproblem zu definieren, kann zudem dazu verleiten, vermehrt nach militärisierten Lösungsansätzen für dieses Problem zu suchen. Das wiederum kann dazu führen, dass bestehende Gewaltkonflikte eskalieren (Gleditsch 2012, S. 7). Wenn dies geschieht, kollidiert das Ziel des Klimaschutzes mit den Zielen der Konfliktprävention und des Krisenmanagements.

Empfehlungen

Die SiSt gleicht eher einem Grundsatzkatalog als einer „Strategie“ im eigentlichen Wortsinn. Von wenigen Ausnahmen abgesehen führt sie nicht aus, welche Instrumente und Ressourcen wie eingesetzt werden sollen, um welche Ziele zu erreichen. In puncto menschlicher Sicherheit, wirtschaftlicher Resilienz, Wohlstand und Demokratie („Frieden in Freiheit“) setzt die SiSt für Deutschland deutlich höhere Standards als für die Länder des Globalen Südens. Gleichzeitig lässt sie die politische Verfasstheit (Demokratie oder Autokratie) der Partnerländer Deutschlands weitgehend außer Acht. An die Entwicklungspolitik richtet die SiSt hohe Erwartungen. Als „nachhaltige Sicherheitspolitik“ soll sie zu Armutsreduzierung, Demokratie und Menschenrechtsschutz und zur Energiewende in den Ländern des Globalen Südens beitragen – und so die Welt für Deutschland sicherer machen.

Hieraus ergeben sich für die Entwicklungspolitik zahlreiche Zielkonflikte, die die SiSt jedoch nur vereinzelt explizit benennt. Das sind vor allem Folgende: zwischen Demokratieschutz und langfristigem globalem Frieden einerseits und kurzfristigen Stabilisierungsbestrebungen und nationalen Sicherheitsinteressen Deutschlands andererseits (1); zwischen hochgesteckten Zielen bezüglich des nationalen Wohlstands und der nationalen wirtschaftlichen Resilienz Deutschlands und den Zielen menschlicher Sicherheit und wirtschaftlicher Resilienz in den Ländern des Globalen Südens als langfristiger Voraussetzung für ein global sicheres Umfeld (2); zwischen Klimaschutz, gerechten Entwicklungschancen für den Globalen Süden und fortgesetzt deutlich höheren Wohlstandsstandards für den Globalen Norden (3). Um diese Zielkonflikte zu adressieren und Synergien zu stärken, empfehlen sich die folgenden Handlungsgrundsätze:

Zielkonflikte transparent machen – Inputs aus unterschiedlichen Perspektiven nutzen. Die Bundesregierung hat sich dazu verpflichtet, Zielkonflikte in der SiSt „offen anzugehen und transparent zu erörtern“ (SiSt, 2023, S. 29). Es wäre wünschenswert, dass sie dieses Prinzip stärker in die Praxis umsetzte. Dies gilt auch für die Entwicklungspolitik. Denn die Erfolgsbedingungen für die von der SiSt anvisierten entwicklungspolitischen Ziele sind sehr komplex. Um sie zu erreichen und die deutsche EZ effektiv und glaubwürdig zu gestalten, sind Inputs aus unterschiedlichsten Perspektiven notwendig. Das BMZ könnte dazu Anregungen von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Partnern aus dem Globalen Süden wie auch aus der deutschen Zivilgesellschaft in seine Anpassungs- und Umsetzungsprozesse einspeisen, beispielsweise mithilfe von Workshops und Online-Formaten.

Primat der Prävention präzisieren – zivile Prävention priorisieren. Es wäre wichtig, dass die Ressorts das in der SiSt formulierte Primat der Prävention zum festen Bestandteil ihrer eigenen Strategien machen und es konsequent umsetzen.

Dies erfordert auch, dass die Ressorts das Konzept präzisieren und praxistauglich gestalten. Wo immer möglich, sollte zivile Krisenprävention priorisiert werden. Dies beinhaltet, entwicklungspolitische Maßnahmen zur Reduzierung von Armut und zur Eindämmung der Klimakrise konsequent als zivile Prävention zu fassen. So könnten eine Versicherheitlichung dieser Probleme – und militarisierete Antworten darauf – vermieden werden.

Do no Harm to Democracy. Konflikte zwischen dem Ziel, die Sicherheits-, Migrations- und Rohstoffpartnerschaften Deutschlands auszubauen und dem Ziel, Demokratie, Menschenrechte und menschliche Sicherheit weltweit zu stärken, lassen sich reduzieren, wenn die Bundesregierung ihre Politik konsequent am *Do-no-Harm-Prinzip* ausrichtet. Dem Grundsatz *Do no Harm to Democracy* (Leininger, 2023, S. 2) folgend wäre es wichtig, dass die Bundesregierung dafür sorgt, dass ihre Partnerschaften demokratische Kräfte in den betreffenden Partnerländern zumindest nicht schwächen. Das könnte beinhalten, dass Feedback-Mechanismen für demokratische Akteur*innen aus dem Globalen Süden eingerichtet werden, mit denen diese nicht intendierte negative Auswirkungen der deutschen Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspartnerschaften an das BMZ und andere relevante Ressorts zurückmelden können. Da Autokratie und soziale Notstände destabilisierende Auswirkungen haben können, können solche Maßnahmen auch zu langfristiger, globaler Sicherheit beitragen.

Resilienz des Globalen Südens konsequent mitdenken – langfristige Sicherheitsrisiken reduzieren. Ein integriertes, langfristiges Verständnis von Sicherheit erfordert, menschliche Sicherheit und Resilienz konsequent global zu denken. Hierzu zählt, die politische Ökonomie, den Regimetyp (Demokratie oder Autokratie) und damit das Risiko des „Ressourcenfluch“ in den Partnerländern, aus denen Deutschland Energie und Rohstoffe bezieht, stärker zu berücksichtigen. Es ist zumindest für autoritäre Kontexte nicht realistisch, dass EZ dazu beitragen kann, sowohl den

deutschen Zugang zu strategisch wichtigen Rohstoffen zu sichern als auch den nachhaltigen, menschenrechtskonformen Abbau dieser Ressourcen zu gewährleisten. Vielmehr ist es notwendig, Entwicklungs-, Handels- und Außenwirtschaftspolitik kohärent zu verzahnen, um Autokratisierungstendenzen, staatliche Fragilität und Gewaltkonflikte in den rohstoffliefernden Ländern zumindest nicht zu verschärfen. Energie- und Rohstoffpartnerschaften mit Autokratien und Bürgerkriegsländern, in denen ein solch kohärenzbasierter *Do-no-Harm-Ansatz* aussichtslos ist, sollten vermieden werden.

Nachhaltigkeit politisch denken. Angesichts der absoluten Grenzen der globalen Ökosysteme ist eine schnelle Abkehr von fossilen Energien geboten. Ein solcher Kurswechsel kann langfristig auch dazu beitragen, dass das Streben nach deutscher Energiesicherheit Autokratisierungstendenzen und Ressourcenkonflikte in den Ländern des Südens nicht verschärft. Aber es gilt, die politischen Kontexte der Umweltprobleme und der Energiewende in den Partnerländern Deutschlands besser zu berücksichtigen; zentralen Gerechtigkeitsforderungen aus dem Globalen Süden (*Equity*) besser Rechnung zu tragen; militarisierete Antworten auf den Klimawandel zu vermeiden; und die Lieferketten bei Rohstoffen für die deutsche Energiewende und erneuerbaren Energien so zu gestalten, dass Sozial- und Umweltstandards nicht verletzt und autoritäre Regime nicht gestärkt werden.

Kohärenz besser verwirklichen – Synergien stärken. Die SiSt betont die Verschränkung von Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts-, Klima- und Entwicklungspolitik und formuliert damit ein klares Kohärenzgebot. Bis jetzt wird dieses Gebot aber nur unzureichend in die Praxis übersetzt. Um Kohärenz zu erhöhen, wäre es wichtig, dass die Ressorts ihre Koordination und Zusammenarbeit bei der Umsetzung der SiSt intensivieren.

Literatur

Abb, P., Pfeifer, H., Weipert-Fenner, I., & Wolff, J. (2023). *Nicht darüber reden ist auch keine Lösung: Die Rolle von Autokratie und Demokratie in der Nationalen Sicherheitsstrategie*. PRIF Blog, 17. Juli 2023. <https://blog.prif.org/2023/07/17/nicht-darueber-reden-ist-auch-keine-loesung-die-rolle-von-autokratie-und-demokratie-in-der-nationalen-sicherheitsstrategie/>

Alao, A., & Olonisakin, F. (2000). Economic fragility and political fluidity: Explaining natural resources and conflicts. *International Peacekeeping*, 7(4), 23–36.

Basedau, M., & Lay, J. (2009). Resource curse or rentier peace? The ambiguous effects of oil wealth and oil dependence on violent conflict. *Journal of Peace Research*, 46(6), 757–776.

Beirat ZKFP (2023). *Stellungnahme zur Nationalen Sicherheitsstrategie. Empfehlungen des Beirats der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung*. Berlin: Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung.

Blum, P., Felke, C., von Ondarza, V., Pittelkow, S., Strunz, B., & Izoard, C. (2023). Schwere Vorwürfe gegen BMW-Zulieferer. *Tagesschau.de*, 12.11.2023. <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/umweltstandards-bmw-zulieferer-kobalt-marokko-100.html>

Chakravarty, S., & Tavoni, M. (2013). Energy poverty alleviation and climate change mitigation: Is there a trade off? *Energy Economics*, 40, 67–73.

Fiedler, C., Grävingholt, J., Leininger, J., & Mross, K. (2020). Gradual, Cooperative, Coordinated: Effective Support for Peace and Democracy in Conflict-Affected States, *International Studies Perspectives*, 21(1), 54–77. doi.org/10.1093/isp/ekz023

Gleditsch, N.P. (2012). Whither the Weather? Climate Change and Conflict. *Journal of Peace Research*, 49(1), 3–9.

Grimm, S., & Leininger, J. (2012). Not all good things go together: conflicting objectives in democracy promotion. *Democratization*, 19(3), 391–414.

Hendrix, C.S., Koubi, V., Selby, J., Siddiqi, A., & von Uexkull, N. (2023). Climate change and conflict. *Nature Reviews Earth & Environment*, 4(3), 144–148.

Houdret, A., & von Lossow, T. (2023). *Water crises – water opportunities. Promoting water cooperation in the Middle East*. Clingendael Report.

Kaim, M., & Mair, S. (Koord.) (2023). *Nach der Nationalen Sicherheitsstrategie – die nächsten Schritte*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 04.09.2023 (360 Grad).

Kanitkar, T., Mythri, A., & Jayaraman, T. (2024). Equity assessment of global mitigation pathways in the IPCC Sixth Assessment Report. *Climate Policy*. <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2319029>

Käufer, T. (2023). Riesiges Vorkommen. Boliviens brutaler Machtkampf ums Lithium. *ZDFheute.de*, 10.11.2023, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/bolivien-lithium-streit-politik-100.html>

Koubi, S. (2019). Climate Change and Conflict. *Annual Review of Political Science*, 22, 343–60.

Lamby-Schmitt, E. (2023). Gallium und Germanium. China will Ausfuhr seltener Erden kontrollieren. *Tagesschau.de*, 04.07.2023, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/energie/china-seltene-metalle-100.html>

Leininger, J. (2023, 13 September). *No sellout of democracy* (The Current Column). German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

Leininger, J. (2024). Demokratie schützen. Autokratisierung abwenden. *Entwicklung und Zusammenarbeit 2/2024*, 6–8.

Mac Ginty, R. (2012). Against stabilization. *Stability: International Journal of Security and Development*, 1(1), 20–30.

Mansfield, E.D., & Snyder, J. (2008). *Democratization and Civil War*. <https://icr.ethz.ch/research/ecrp/grownetconference/papers/pdf/p1mansfield.pdf>

Månsson, A. (2015). A resource curse for renewables? Conflict and cooperation in the renewable energy sector. *Energy Research & Social Science*, 10, 1–9.

Mross, K. (2019). First peace, then democracy? Evaluating strategies of international support at critical junctures after civil war. *International Peacekeeping*, 26(2), 190–215.

Ross, M.L. (2015). What have we learned about the resource curse? *Annual Review of Political Science*, 18, 239–259.

SiSt (2023). *Die Bundesregierung. Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*. <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/>

UNDP (United Nations Development Programme). (2022). *New threats to human security in the Anthropocene Demanding greater solidarity*. Special Report. <https://hs.hdr.undp.org/pdf/srhs2022.pdf>

Dr. Jasmin Lorch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprogramm „Transformation politischer (Un-)Ordnung“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn.

E-Mail: jasmin.lorch@idos-research.de

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages, und des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)

Zitationsvorschlag:

Lorch, J. (2024). *Deutschlands Nationale Sicherheitsstrategie aus entwicklungspolitischer Perspektive: Zielkonflikte thematisieren, Synergien stärken* (IDOS Policy Brief 18/2024). Bonn: IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb18.2024>

Disclaimer:

Die Publikation gibt die Meinung der Autor*innen wieder und stellt nicht unbedingt jene des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) dar.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Licence lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH und der/die Autor*in(nen) genannt werden.

IDOS Policy Brief / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb18.2024>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

Email: publications@idos-research.de

<http://www.idos-research.de>

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier.

