Die Verbindung von Sicherheit und Entwicklung Von der Rhetorik zum Verständnis komplexer Dynamiken

Neclâ Tschirgi

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/422>

DOI: 10.4000/sjep.422

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 octobre 2006

Number of pages: 49-71

ISBN: 2-88247-065-7

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Neclâ Tschirgi, « Die Verbindung von Sicherheit und Entwicklung Von der Rhetorik zum Verständnis komplexer Dynamiken », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 25-2 | 2006, Online erschienen am: 07 Juni 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/422> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.422>

Die Verbindung von Sicherheit und Entwicklung

Von der Rhetorik zum Verständnis komplexer Dynamiken

Neclâ Tschirgi*

Einführung

Die internationale Gemeinschaft tendiert dazu, in Schlüsselwörtern zu sprechen und damit zu arbeiten: nachhaltige Entwicklung, menschliche Sicherheit, Konsens von Monterrey, Doha-Runde, Millenniums-Entwicklungsziele (MDG), Konfliktprävention, Rechtsstaatlichkeit, Reform des Sicherheitssektors, Friedenskonsolidierung, Krieg gegen den Terror, Staatsaufbau¹. Die Liste ist lang und sie ist in den letzten zehn Jahren, als der liberale Internationalismus an Tragweite und Ausmass gewann, noch länger geworden. Die Probleme der Welt scheinen politischen Interventionen zugänglicher, wenn sie in eine Formel gepackt werden. Allerdings birgt die Verschlüsselung komplexer Probleme eine echte Gefahr: Je simpler die Formel, desto weniger relevant wird sie für die Orientierung der Politik. Genau dies ist bei der Verbindung von Sicherheit und Entwicklung der Fall.

Dass Sicherheit und Entwicklung verknüpft werden müssen, ist zu einem beliebten Refrain der politischen Entscheidungsträger geworden. Dabei hat sich diese überzeugende Idee, welche die künstliche Trennung der Sicherheits- und der Entwicklungspolitik während des Kalten Krieges ins Wanken bringen sollte, quasi zu einem Pleonasmus entwickelt. Die Führer der Welt erklärten unlängst auf dem Weltgipfel von New York im September 2005 vollmundig: „*There will be no development without security and no security without development.*“² (Es wird es keine Entwicklung ohne Sicherheit und keine Sicherheit ohne Entwicklung geben). Diese Erklärung hört sich zwar überzeugend an, bildet aber keine glaubwürdige Basis für die Gestaltung einer integrierten und effizienten Politik.

Der Appell zu mehr Konvergenz zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik wurde als Reaktion auf die vielfältigen humanitären, Menschenrechts-, Sicherheits- und Entwicklungskrisen laut, mit denen die internationalen politi-

* Vizepräsidentin der Internationalen Friedensakademie (IPA), New York, 2001-2005.

¹ Der Begriff „internationale Gemeinschaft“ ist selbst ein viel benutztes Schlüsselwort – ein monolithischer Terminus, mit dem ein Netz von Akteuren mit vielseitigen, oft konkurrierenden Interessen beschrieben wird. Uwe Poerksen legte in seinem provokanten Werk mit dem Titel: *Plastic Words: The Tyranny of a Modular Language* (University Park, PA, Pennsylvania State University, 2004) dar, dass „Gummiwörter“ aus der Volkssprache in die Wissenschaft übernommen wurden, aber seither ohne ihre spezialisierte Bedeutung in die Volkssprache zurück gewandert sind. Solche Gummiwörter sind international gang und gäbe. Keine politische Rede, kein Regierungsbericht und kein akademischer Vortrag kommt ohne sie aus. Sie kommen in den Medien und in privaten Gesprächen vor, verdrängen einfachere und präzisere Ausdrücke und dienen im Grunde dazu, die Umgangssprache zu verschleiern und unverständlich zu machen. Ich behaupte, dass der Wortschatz der internationalen Organisationen heute weitgehend aus „Gummiwörtern“ besteht.

² United Nations, *2005 World Summit Outcome Document*, A/60/L.1, 20. September 2005, New York, <<http://www.un.org>>.

schen Entscheidungsträger unmittelbar nach dem Kalten Krieg konfrontiert waren. Anfang der 90er Jahre veröffentlichten die Vereinten Nationen zwei grundlegende Dokumente: *An Agenda for Peace* (Agenda für den Frieden) und *An Agenda for Development* (Agenda für die Entwicklung), die zu Meilensteinen für die Fortsetzung der politischen Reflexionen über die Verbindung zwischen Frieden, Konflikt, Sicherheit und Entwicklung wurden. Bald folgten weitere Grundsatzdokumente von Seiten der Regierungen und der internationalen Institutionen³. Interessanterweise waren Akademiker und Forscher die Nachzügler in der internationalen Diskussion; sie brauchten viel Zeit, um die Scheuklappen ihrer jeweiligen Disziplin abzulegen und die Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung – zwei Studien- und Praxisbereiche, die im 20. Jahrhundert getrennte Wege gegangen waren – unter die Lupe zu nehmen.

Während des letzten Jahrzehnts ist der Korpus an Grundsatzpolitik, Praktiken und Forschung ständig angewachsen und vermittelt heute ein genaueres Verständnis der Verheissungen und der Begrenzungen des Appells nach einer integrierten Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Das vorliegende Dokument nimmt auf diese umfassende Sammlung akademischer und politischer Literatur Bezug, beruht aber in erster Linie auf den Ergebnissen eines mehrgleisigen Forschungsprogramms zur Verbindung von Sicherheit und Entwicklung (*Security-Development Nexus*), das von der International Peace Academy (IPA) in New York in den Jahren 2004-2006 durchgeführt wurde und nachstehend beschrieben wird. In der vorliegenden Studie wird die Auffassung vertreten, dass trotz der Rhetorik über die wachsende Konvergenz zwischen Sicherheit und Entwicklung wenig Elemente auf eine direkte zwangsläufige Verbindung dieser beiden Bereiche hinweisen; ebensowenig gibt es verlässliche Anhaltspunkte dafür, wie Sicherheits- und Entwicklungspolitiken integriert werden sollten. Stattdessen lassen die Forschungsergebnisse gravierende Widersprüche, Spannungen und „Trade-offs“ zwischen den unterschiedlichen Auffassungen zu Sicherheit und Entwicklung sowie zwischen den konkurrierenden Prioritäten und politischen Zielen ersehen.

Sowohl Sicherheit als auch Entwicklung sind wichtige Ziele. Es stimmt aber nicht unbedingt, dass es keine Sicherheit ohne Entwicklung und keine Entwicklung ohne Sicherheit gibt. Eine Verbindung zwischen Sicherheit und Entwicklung hängt letztlich, unter anderem, von den verwendeten Definitionen, von den Analyseniveaus, vom politischen Kontext, von grundsatzpolitischen Prioritäten und operationellen Realitäten ab. Demzufolge können bestimmte Aspekte von Sicherheit und Entwicklung – positiv oder negativ – kausal zusammenhängen, unabhängig voneinander bestehen oder durch eine komplexe kausale Dynamik indirekt verbunden sein. Der wachsende Korpus an Erkenntnissen aus thematischen, sektoriellen und länderbezogenen Fallstudien zeigt je nach Kontext vielfältige Konfigurationen der verschiedenen Dimensionen von Sicherheit und Entwicklung auf. Ausserdem veranschaulicht die Forschung die Bedeutung von

³ United Nations, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted at the Summit Meeting of the Security Council on 31st January 1992, UN Doc A/47/277-S/2411, 1992, <<http://www.un.org>>. United Nations, *An Agenda for Development: Report of the Secretary General*, UN Doc A/48/935, 1994. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, Paris, 1997. OECD, *DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, Paris, 2001.

Politik als einer intervenierenden Variable zwischen langfristigen Sicherheits- und Entwicklungstrends und Ergebnissen in unterschiedlichen Kontexten. Dies stellt den Wert des Strebens nach einer Politik, bei der sich Sicherheit und Entwicklung gegenseitig fördern, keineswegs in Frage, sondern zeigt, dass differenzierte nationale und internationale Reaktionen erforderlich sind, welche über den rhetorischen Aufruf zu integrierten Sicherheits- und Entwicklungspolitiken hinausgehen. Kurz gesagt, statt der formelhaften Betrachtung der Interdependenz zwischen Sicherheit und Entwicklung (wie die „drei D“ oder die „Armut-Konflikt-Falle“, die unten behandelt werden) plädiert die jüngere Forschung für empirisch fundierte und kontextspezifische Politiken.

In der vorliegenden Studie wird ein kurzer Überblick über die sich weiter entwickelnden Erkenntnisse zu den komplexen Verbindungen zwischen Sicherheit und Entwicklung vermittelt. Sodann werden die wichtigsten Ergebnisse des IPA-Programms *Security-Development Nexus* zusammengefasst. Abschliessend werden konkrete politische Empfehlungen für die Identifizierung und Gestaltung von kohärenteren – aber nicht unbedingt integrierten – Politiken zur Förderung sozioökonomischer Entwicklung und zur Verbesserung der Sicherheit in Entwicklungsländern formuliert.

Sicherheit und Entwicklung: vielfache Scheuklappen ablegen

Obwohl sich das Konzept der Verbindung von Sicherheit und Entwicklung immer stärker durchsetzt, wird die Identifizierung und Gestaltung von integrierten, sich gegenseitig stärkenden und effektiven Sicherheits- und Entwicklungspolitiken durch wesentliche Hindernisse erschwert⁴. Die Definitionen als solche stellen die offensichtlichste Hürde dar. Ein als gegeben vorausgesetzter Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung verbirgt die Tatsache, dass Sicherheit und Entwicklung keine einheitlichen Phänomene, sondern stark kontroverse und facettenreiche Konzepte sind. Der Bedeutungsbereich von Sicherheit beispielsweise hat sich in den letzten Jahrzehnten stark ausgeweitet – von einem anfänglich eng auf militärische Bedrohungen ausgerichteten Fokus auf eine breite Palette nichtmilitärischer Bedrohungen. In den 90er Jahren nahmen zwischenstaatliche Konflikte ab, innerstaatliche Konflikte traten in den Mittelpunkt und stellten die staatsbezogenen Definitionen von Sicherheit in Frage. Das Aufkommen des Konzepts „menschliche Sicherheit“ spiegelte die veränderte Bedeutung von Sicherheit in einem sich rasch wandelnden internationalen Umfeld wider. Entwicklung ist wie Sicherheit ein allumfassendes Konzept. Ihr Bedeutungsbereich hat sich mit der Zeit ausgedehnt und umfasst neben dem Wirtschaftswachstum weitere Dimensionen wie ökologische Nachhaltigkeit, Menschenrechte, politische Partizipation und gute Regierungsführung. Die Formel der Verbindung von Sicherheit und Entwicklung ist jedoch reduzierend und vereinfacht die Bedeutungsvielfalt der beiden Konzepte.

Das zweite Hindernis bei einer integrierten Betrachtung und Politik bezieht sich auf die Frage, wer das Vokabular für die Diskussion definiert. In Universitäts-

⁴ Für eine vertiefte Behandlung der Frage des Analyseniveaus, mit der die Forschung zu Sicherheit und Entwicklung konfrontiert ist, siehe: Neclâ Tschirgi, „Security and Development Policies: Untangling the Relationship“ in *New Interfaces between Security and Development: Changing Concepts and Approaches*, Stephan Klingebiel (ed.), Studies No 13, Bonn, German Development Institute, 2006.

kreisen und in der Politik hängt die postulierte Beziehung zwischen Sicherheit und Entwicklung weitgehend von der eigenen Warte ab. Diplomaten, Verteidigungsministerien, militärische Führungskräfte, Terrorismus- und Sicherheitsexperten betrachten die Entwicklung generell aus der Perspektive der Sicherheit und Stabilität, während Entwicklungsorganisationen, humanitäre NRO, Menschenrechtsorganisationen, Umweltgruppen und Entwicklungsexperten die Sicherheit aus der Perspektive der Entwicklung sehen. Es gibt kaum einen gemeinsamen Nenner, selbst wenn die gleiche Terminologie verwendet wird. Die beiden Perspektiven sind auch nicht gleichberechtigt. Seit dem 11. September 2001 beklagen Kritiker in der Tat zunehmend den „sicherheitsbezogenen Entwicklungsansatz“ ohne Bestehen eines entsprechenden „entwicklungsbezogenen Sicherheitsansatzes“.

Ein drittes und damit verbundenes Hindernis betrifft das gewählte Analyse-niveau. Unter Analysten und Politikern herrscht grosse Verwirrung zur angemessenen Ebene, auf der sich Sicherheit und Entwicklung überschneiden. Die aktuelle politische Debatte findet häufig auf mehreren Ebenen – lokal, national, regional, global – statt. Die Diskussionen verlagern sich von der menschlichen Sicherheit und den Millenniums-Entwicklungszielen (MDG) zur Bildung regionaler Konflikte, zum globalen Terrorismus und zu Massenvernichtungswaffen – je nach politischer Plattform, Mandat und Wählerschaft. Schliesslich wird das Konzept der Verbindung von Sicherheit und Entwicklung beliebig auf unterschiedliche Entwicklungskontexte und verschiedene Konfliktphasen angewandt. Bemühungen um eine Klassifizierung der Länder gemäss einer abgestuften Sicherheits- und Entwicklungsachse (z.B. „fragile Staaten“, „belastete einkommensschwache Staaten“, usw.) sind sachlich wie auch politisch problematisch. Als Folge davon orientieren sich die politischen Diskussionen im Allgemeinen weiterhin nicht nach dem Kontext, sondern nach dem Prozess.

Trotz dieser enormen Schwierigkeiten einer integrierten Analyse und Politik wird das Konzept der Verbindung von Sicherheit und Entwicklung angesichts der schwierigen Herausforderungen vor Ort immer beliebter. Im kurzen Intermezzo zwischen dem Ende des Kalten Kriegs und dem Anfang des globalen Kriegs gegen den Terror sahen die Sicherheits- und Entwicklungsakteure die sich anbahnende Friedenskonsolidierung nach Konflikten als die ideale politische Arena an, um ihre getrennten Missionen zusammenzuführen und die komplexen Probleme der vom Krieg heimgesuchten Länder gemeinsam anzugehen. Der Hauptakzent lag anfangs auf Bürgerkriegen und auf den notwendigen politischen Reaktionen, um lokale oder regionale Gewaltkonflikte beizulegen. Dabei ging man davon aus, dass Länder, die einen Krieg hinter sich haben, nur zu dauerhaftem Frieden und zu Sicherheit finden können, wenn sie die Grundursachen der Gewaltkonflikte – häufig eine Verquickung von sozialen, ökonomischen und ökologischen Problemen – beseitigen. Die Friedenskonsolidierung setzte deshalb auf die Lösung der Entwicklungsprobleme, um gewaltsame Konflikte zu verhüten oder beizulegen⁵. Diese Grundsatzdiskussionen hielten all-

⁵ Die Literatur über die Friedenskonsolidierung ist sehr umfassend. Für zwei aktuelle Überblicke über die Literatur siehe: Neclâ Tschirgi, *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*, New York, IPA Policy Paper, International Peace Academy (IPA), 2004, <<http://www.ipacademy.org>>. Alberto Cutillo, *International Assistance to Countries Emerging from Conflict: A Review of Fifteen Years of Interventions and the Future of Peacebuilding*, IPA Policy Paper, New York, International Peace Academy, <<http://www.ipacademy.org>>.

mählich in anderen Bereichen Einzug (wie z.B. Konfliktprävention, humanitäre Aktion und menschliche Sicherheit), in denen die Verbindungen zwischen den Sicherheits- und Entwicklungsinteressen und -programmen aufmerksamer geprüft wurden. Wie der Beitrag von Thania Paffenholz im vorliegenden Werk verdeutlicht, entwickelte sich die Friedenskonsolidierung zu einer allumfassenden Begriff zur Beschreibung der verschiedenen Tätigkeiten zur Verhütung oder Beseitigung von Gewalt und zur Erhaltung des Friedens.

Als Folge der traumatischen Ereignisse vom 11. September 2001 für die Sicherheitsinstitutionen und die breite Öffentlichkeit verlagerte sich der politische Schwerpunkt von der Friedenskonsolidierung nach Konflikten auf den Staatsaufbau an der kritischen Schnittstelle zwischen Sicherheit und Entwicklung. So wurde davon ausgegangen, dass fehlende Entwicklung zur Aushöhlung des Staates führe, was seine Fähigkeit zur Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit untergrabe. Geschwächte Staaten wiederum stellten wegen der Durchlässigkeit ihrer Grenzen für Terrorismus, kriminelle Netze, Kriegshandel, Flüchtlinge und andere Destabilisierungsfaktoren eine Bedrohung für die Sicherheit des internationalen Systems dar. Angesichts des verschärften Sicherheitsbewusstseins nach dem 11. September 2001 erschien der Staatsaufbau als der geeignete Politikbereich für die Stabilisierung des auf Staaten aufgebauten internationalen Systems, wie auch für die Lösung der unerschweligen Entwicklungsprobleme fragiler oder schwacher Staaten⁶. Während sich die internationale Agenda der 90er Jahre auf integrierte Strategien für die Bewältigung der Sicherheits- und Entwicklungsprobleme der von Konflikten heimgesuchten, konfliktanfälligen oder aus Konflikten hervorgehenden Länder konzentrierte, bezog sich die Verbindung von Sicherheit und Entwicklung nach dem 11. September 2001 zunehmend auf integrierte Strategien zur Verringerung der globalen Unsicherheit, indem sie die Entwicklungsprobleme in den so genannten schwachen oder fragilen Staaten anging. Kurz gesagt, gibt es derzeit eine Vielfalt von Diskursen und politischen Ansätzen zur Verbindung von Sicherheit und Entwicklung, mit oft gegensätzlichen Auswirkungen.

Um in der aktuellen Diskussion zur Verbindung von Sicherheit und Entwicklung die Konzepte nicht durcheinander zu bringen, soll zunächst der Schwerpunkt dieses Artikels geklärt werden. Erstens hält sich der Text an enge Definitionen von Sicherheit und Entwicklung, um mögliche Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Dimensionen der beiden komplexen Konzepte besser verständlich zu machen. Sicherheit wird als Abwesenheit von Bedrohung oder physischer Gewalt, einschliesslich bewaffneter Konflikte, politischer Gewalt, Terrorismus und krimineller Gewalt definiert. Entwicklung dagegen wird als die Fähigkeit einer Gesellschaft verstanden, ihren Mitgliedern materiellen Wohlstand (ausschliesslich physischer Sicherheit) zu garantieren. Zweitens untersucht der Artikel die Verbindungen zwischen Sicherheit und Entwicklung auf der Länderebene sowie ihre Folgen für die Entwicklungsländer, nicht für das

⁶ Die Literatur über den „Staatsaufbau“ nimmt rasch zu. Über einen allgemeinen Konsens zur Bedeutung des Staatsaufbaus hinaus gibt es jedoch wenig Übereinstimmung zu dessen Substanz. Dies führte zur Identifizierung eines konzeptuellen Rahmens für den Staatsaufbau in jüngeren Forschungsarbeiten. Siehe z.B. das von Susan L. Woodward geleitete Staatsaufbauprojekt beim Graduate Center, City University, New York.

gesamte internationale System⁷. Sicherheit und Entwicklung werden überdies als erlebte Erfahrungen und Wahrnehmungen der einzelnen Länder und ihrer Bevölkerung verstanden. Dementsprechend bedeuten Entwicklung und Sicherheit in einem Land nicht automatisch das Gleiche in einem anderen Land. Schliesslich unterscheidet der Artikel zwischen Sicherheit und Entwicklung als Bedingungen, politische Optionen und erwünschte Ergebnisse, wie nachstehend ausgeführt.

Trotz dieser Anmerkungen sei darauf hingewiesen, dass der Artikel die Zweideutigkeiten, Debatten und Meinungsverschiedenheiten in der Fachliteratur nicht gänzlich ignorieren kann, wie sich in der Folge zeigen wird.

Aktuelle Erklärungsrahmen

In der gegenwärtigen akademischen und politischen Literatur sind unterschiedliche Ansätze der Verbindung von Sicherheit und Entwicklung festzustellen: 1) Entwicklungsprobleme und Misserfolge schaffen Unsicherheit; 2) Konflikte und Unsicherheit verzögern die Entwicklung oder machen sie rückgängig; 3) Entwicklung und Sicherheit sind unabhängige Phänomene mit möglichen Schnittstellen in vielseitigen Szenarien⁸.

Die jüngere Literatur über die so genannte „Verbindung von Sicherheit und Entwicklung“ ist grösstenteils den ersten beiden Kategorien zuzuordnen. Trotz der Meinungsunterschiede über das relative Gewicht der verschiedenen erklärenden Faktoren bringen die Analysten zahlreiche Erklärungen für Fehlschläge der Entwicklung als Ursachen von Konflikt und Unsicherheit vor. Diese umfassen: a) sozioökonomische Faktoren, wie Umweltbelastung oder Bevölkerungsdruck, Armut, horizontale Ungleichheit und ungerechte Globalisierung; b) soziokulturelle Faktoren wie ethnische Bruchlinien, kulturelle Ausgrenzung, religiöse oder ideologische Auseinandersetzungen; c) politische Faktoren, darunter ineffiziente oder inkompetente politische Institutionen, totalitäre Regierungen, Fehlen von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten; d) internationale Faktoren, wie der Wettbewerb der Staaten um die Ressourcen, unfaire Regeln des internationalen Handels, das Aufkommen globaler Verbrecher- und Terroristennetze und die negativen Auswirkungen der externen Hilfe.

Zu den Auswirkungen von Konflikten und Unsicherheit auf die Entwicklung ist die Literatur spärlicher – zum Teil, weil Sicherheitsstudien traditionell in der Theorie der internationalen Beziehungen wurzelten und sich nicht genügend mit

⁷ Für eine aktuelle Studie mit einer globalen Perspektive siehe Robert Picciotto, Funmi Olonisakin und Michael Clarke, *Global Development and Human Security: Towards a Policy Agenda*, Global Development Studies No. 3, Stockholm, Expert Group on Development Issues, Ministry for Foreign Affairs, 2006.

⁸ Nitin Desai und Frances Stewart arbeiten mit zwei interessanten Modellen. Nitin Desai verwendet eine dreifache Klassifizierung: a) Sozioökonomische und ökologische Probleme als Ursachen von Konflikt und Gewalt; b) sozioökonomische und ökologische Probleme als Nährboden/Kontext für Konflikt und Gewalt; c) sozioökonomische und ökologische Probleme als Folgen von Konflikt und Gewalt. Frances Stewart schlägt drei Arten von Verbindungen zwischen Sicherheit und Entwicklung vor: a) Sicherheit als unverzichtbare Komponente von Entwicklung und Wohlstand (Sicherheit und Entwicklung als Ziele); b) Auswirkungen der Unsicherheit auf nicht sicherheitsrelevante Aspekte der Entwicklung und des Wirtschaftswachstums (d.h. Sicherheit als Instrument); c) Auswirkung der Entwicklung auf die Sicherheit (d.h. Entwicklung als Instrument).

den Folgen von Konflikt und Unsicherheit für die interne Entwicklung beschäftigt haben. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem wachsenden Interesse an innerstaatlichen Konflikten sind die menschlichen wie auch gesellschaftlichen Kosten und Konsequenzen von Gewalt und Unsicherheit stärker in den Blickpunkt gerückt. Entwicklungsexperten diskutieren heute interessanterweise die Frage, ob Gewalt zwangsläufig für die Entwicklung schädlich ist. Aufgrund der geschichtlichen Entwicklung der westlichen Gesellschaften haben einige Autoren überzeugend argumentiert, dass sowohl Konflikt als auch Gewalt unter bestimmten Umständen als „Geburtshelfer“ für überfällige Veränderungen angesehen werden können. Laut mehreren Analysten sollte Krieg nicht als Anomalie, sondern als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln gesehen werden⁹. Der Grossteil der Literatur vertritt jedoch die konventionelle Position, wonach grassierende Unsicherheit weitreichende und negative Folgen für die Entwicklung hat.

Schliesslich werden in immer zahlreicheren empirischen Forschungsarbeiten Sicherheit und Entwicklung als unabhängige Phänomene mit vielfältigen möglichen Konfigurationen betrachtet. Dieser Ansatz unterscheidet sich von der *Mainstream*-Literatur in beiden Bereichen, die Sicherheit und Entwicklung nach wie vor getrennt behandelt. Obwohl ein Bereich als Kontext für den anderen gesehen werden könnte, betrachtet jeder Bereich den anderen als wesensfremd. Ein kurzer Überblick über die Inhalte massgeblicher Zeitschriften, Dokumente zur Sektorpolitik, Berichte von Institutionen und professioneller Vorträge zeigt, dass die Trennlinie zwischen den beiden Bereichen weiterhin besteht, auch wenn gelegentlich Themen von gemeinsamem Interesse, wie zum Beispiel die Reform des Sicherheitssektors, angegangen werden. (Die grosse Ausnahme bildet vielleicht, wie bereits erwähnt, der wachsende Korpus an Erkenntnissen über die Friedenskonsolidierung, die gewissermassen ein selbständiger Studienbereich geworden ist).

Die jüngere Forschung betrachtet Sicherheit und Entwicklung nicht als getrennte Themen, sondern als parallele, aber unabhängige Erscheinungen ohne direkten Kausalzusammenhang¹⁰. Zu dieser Kategorie gehört das Programm *Security-Development Nexus* der IPA. Das Programm verfolgt explizit das Ziel, den Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung zu untersuchen, ohne jedoch die Art des Zusammenhangs zu bewerten. Im Rahmen des Programms wurden mehrere miteinander verbundene Fragen gestellt: a) Welches sind die Verbindungen zwischen Sicherheit und Entwicklung auf konzeptueller, grundsatzpolitischer, operationeller und institutioneller Ebene? b) Wie haben die nationalen und internationalen Akteure ihre Politik und Praxis angepasst, um die Herausforderungen von Sicherheit und Entwicklung in Entwicklungsländern nach dem Kalten Krieg zu berücksichtigen? c) Wie lassen sich die gegenwärtigen Ansätze, welche Sicherheit und Entwicklung in konfliktanfälligen Situationen, von Konflikten heimgesuchten Regionen oder in einem Postkonfliktkontext verbinden, empirisch fundiert evaluieren? Die nachstehend zusammengefassten ausgewählten Forschungsergebnisse stammen aus den verschiedenen Forschungsrichtungen des Programms, genauer

⁹ Erwähnenswert sind die Werke von Mark Duffield, David Keen und Oliver Richmond.

¹⁰ Zu den wichtigen Projekten über Sicherheit und Entwicklung gehören, neben dem Programm der IPA, die Arbeiten der Expert Group on Development Issues (EGDI) und des King's College.

aus dem Band mit dem Titel: *Security and Development: Critical Connections*, der demnächst erscheinen wird¹¹.

Forschungsergebnisse

Aus Platzgründen werden die Forschungsergebnisse in drei Themengruppen eingeteilt: a) Verständnis der Komplexität; b) Umgang mit der Vielfalt; c) Grenzen der Integration der Politiken. Die Schlussfolgerungen und die politischen Auswirkungen der Ergebnisse werden im Schlusskapitel der vorliegenden Studie zusammengefasst.

Verständnis komplexer kausaler Dynamiken

Die Analyse der Verbindung von Sicherheit und Entwicklung lässt unter jedem Blickwinkel eine grosse Komplexität erkennen. Sicherheit und Entwicklung stellen vielschichtige Phänomene dar, die sich ständig neu überschneiden. Die folgende Zusammenstellung von Forschungsergebnissen aus fünf Themenbereichen (neue Muster physischer Gewalt, Armut, Globalisierung, demographischer Übergang und Umweltbelastung) ist nicht erschöpfend, beleuchtet aber die komplexen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Schlüsseldimensionen von Sicherheit und Entwicklung. Wichtiger noch, die nachstehende Themenanalyse soll die potenzielle Rolle ausgewählter globaler Trends und Risikofaktoren sowie die kritischen Interventionsmechanismen (u.a. politische Entscheidungen) aufzeigen, welche die Sicherheit und Entwicklung mitbestimmen.

□ *Physische Sicherheit, Konflikt und Gewalt:*

Der vor kurzem erschienene *Human Security Report 2005* war in vielerlei Hinsicht ernüchternd¹². Der Bericht widerlegte die verbreitete Auffassung, wonach gewaltsame Konflikte überhand nehmen und immer mehr Opfer fordern. Zudem wird betont, dass die Bedrohungen der Sicherheit heute über die traditionellen Kategorien der zwischenstaatlichen Kriege, bewaffneten Konflikte und Bürgerkriege hinausgehen und neu auch Terrorismus, politische Gewalt und das internationale organisierte Verbrechen umfassen, die erst noch völlig verstanden und richtig erlassen werden müssen. Eine Analyse der globalen Tendenzen zur Prävalenz und zum Vorkommen verschiedener Arten von physischer Unsicherheit

¹¹ Die Forschungsprogramme der IPA bestanden aus mehreren parallel geführten und miteinander verbundenen Forschungsprojekten. Dazu gehörten Trendanalysen zu ausgewählten Dimensionen von Sicherheit und Entwicklung, um ihre Schnittpunkte aufzuzeigen; vertiefte Länderstudien, um die Sicherheits- und Entwicklungsverhältnisse und die entsprechende Politik in einem konkreten Kontext zu beleuchten; die Beurteilung von innovativen Geberprogrammen im Rahmen der Reform des Sicherheitssektors und der Rechtsstaatlichkeit, die beide Sicherheits- und Entwicklungselemente aufweisen; fokussierte Analysen von Initiativen zur Friedenskonsolidierung nach Konflikten. Für einen Überblick über das Programm *Security-Development Nexus* der IPA, siehe die Website der IPA: <<http://www.ipacademy.org>>. Die bisherigen Veröffentlichungen im Rahmen des Programms können auf der Website online eingesehen werden. Lynne Rienner wird 2006-2007 mehrere Druckbände mit den Ergebnissen der verschiedenen Projekte publizieren.

¹² Human Security Center, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, New York, Oxford, Oxford University Press, 2005.

ist sowohl beunruhigend als auch verwirrend¹³. Die geografische Verteilung und die Intensität der physischen Gewalt verändert sich innerhalb der Länder, wie auch unter den Ländern sehr rasch. Innerhalb der Länder äussert sich Gewalt zunehmend in den Städten. Global gesehen, weisen einkommensschwache Länder ein höheres Konfliktrisiko auf. Asymmetrische gewaltsame Konflikte – intern und international – sind ebenfalls auf dem Vormarsch. Das Aufkommen regionaler Konflikte ist ein Hauptmerkmal der heutigen Konflikte.

Mittlerweile sind die Grenzen zwischen den verschiedenen Arten von Bedrohungen durchlässig geworden. Terrorismus, Bürgerkriege, kriminelle und politische Gewalt sind als Folge der Globalisierung und der Auswirkungen moderner Technologien immer enger verknüpft¹⁴. Mehrere Formen von Gewalt leisten sich gegenseitig Vorschub oder wandeln sich ineinander um, so zum Beispiel wenn Bürgerkriege, Terrorismus und Kriminalität sich in ihren Aktivitäten überschneiden. Verschiedene Akteure – politische Postenjäger, Parteimilizen, Verbrechernetze und illegale Schieber – halten gemeinsam die Spirale von Unsicherheit und Gewalt in Gang. Hierdurch entwickeln gewaltsame Konflikte eine Eigendynamik, die selten den ursprünglichen Ursachen und Motivationen entspricht. Die hitzigen Debatten unter den Verfechtern von „Gier gegen Groll“ (*Greed vs. Grievance*) als Erklärung der Konflikte flauen ab, sobald klar wird, dass beide Kräfte häufig gleichzeitig wirken¹⁵. Die existierenden Kausalerklärungen der Gewalt – von sozioökonomischen Faktoren bis zum Machtgefälle – werden weder der Palette der zeitgenössischen Sicherheitsbedrohungen, noch den Veränderungen dieser miteinander verbundenen Bedrohungen gerecht¹⁶. Eine Korrelation bleibt jedoch bestehen: der Zusammenhang zwischen Gewaltkonflikten und Armut.

□ Armut

Die derzeitigen Gewaltkonflikte werden zunehmend in den ärmsten Ländern der Welt ausgetragen. Seit 1990 waren mehr als die Hälfte der von Konflikten betroffenen Länder einkommensschwache Staaten. Aus den Statistiken ergeben sich regelmässig hohe Raten von Gewaltkonflikten unter den ärmsten Ländern der Welt. Dies wird im nachstehenden Porträt von Ländern, die Konflikte durchgemacht haben, veranschaulicht: neun von zehn Ländern mit dem niedrigsten Index für die menschliche Entwicklung (HDI); sieben von zehn Ländern mit dem niedrigsten Bruttonationaleinkommen (BSP); fünf von zehn Ländern mit der niedrigsten Lebenserwartung; neun von zehn Ländern mit den höchsten Säuglings-

¹³ Siehe Kapitel 2 von Devon Curtis und Neclâ Tschirgi in *Security and Development: Critical Connections* (zu erscheinender Sammelband).

¹⁴ Für eine eingehende Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Gewaltformen im Kontext von Bürgerkriegen, siehe die Ergebnisse des IPA-Forschungsprogramms *Economic Agendas in Civil Wars* unter <<http://www.ipacademy.org>>. Siehe insbesondere: Karen Ballentine, Heiko Nitzschke (eds.), *Profiting from Peace: Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2005.

¹⁵ Für eine aktuelle Behandlung des *Greed vs. Grievance*-Modells, siehe Mats Berdal, David M. Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2000. Für den jüngsten Diskussionsstand siehe David M. Malone, Heiko Nitzschke, *Economic Agendas in Civil War: What We Know, What We Need to Know*, UNU-WIDER Discussion Paper, Helsinki, UNU-WIDER, 2005.

¹⁶ Für einen diesbezüglichen Überblick, siehe das Kapitel von Devon Curtis in *Security and Development*, op. cit.

und Kindersterblichkeitsraten; neun von achtzehn Ländern mit einem rückläufigen HDI in den 90er Jahren¹⁷. Ein Drittel aller Gewaltkonflikte im Zeitraum 1990 bis 2003 spielte sich im Armenhaus der Welt, in Afrika, ab. Während die globalen Konflikttendenzen zurückgehen, ist Afrika weiterhin in zahlreiche Konflikte verwickelt. Jüngste Forschungsarbeiten legen eine deutliche statistische Korrelation zwischen einem niedrigen BSP pro Einwohner und dem Konfliktrisiko nahe¹⁸. Wirtschaftswissenschaftler schätzten das Kriegsrisiko für Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 1000 Dollar viermal höher ein als für Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 4000 Dollar. Die Wachstumsrate des BSP ist zudem umgekehrt korreliert mit dem Konfliktrisiko, das heisst für ein Land mit einer Wachstumsrate von -6 % ist sie doppelt so hoch wie für ein Land mit einer Rate von +6 %¹⁹.

Da Länder, die bereits einen gewaltsamen Konflikt durchgemacht haben, ein signifikant höheres Gewaltrisiko aufweisen, sprechen einige Forscher deshalb von einem Teufelskreis: Armut untergräbt die Friedenschancen, Konflikte untergraben die Entwicklungsaussichten²⁰. Diese so genannte „Konflikt-Armut-Falle“ wurde auf unterschiedliche Weise erklärt. Die Auswirkungen des Bürgerkriegs auf die Armut lassen sich relativ leicht nachweisen. Kriege zerschlagen und zerstören physische Infrastruktur, Humankapital, öffentliche Kapazitäten und Dienstleistungen. Sie schwächen das soziale Kapital. Bürgerkriege unterminieren die Wirtschaft und reduzieren das Wirtschaftswachstum, die Kapitalflüsse, Exporte, Investitionen und Ersparnisse. Wenn die Beschäftigung zurückgeht und sich in den informellen Sektor verlagert, sinken die Einkommen. Mit der Unterbrechung der Nahrungsmittelversorgung verschlechtert sich die Ernährung. Durch die Migrationsbewegungen breiten sich Krankheiten aus. Diese Folgen verursachen nicht nur direkte menschliche Kosten, sondern untergraben auch die Grundlage für eine langfristige Entwicklung²¹. Folgen sind jedoch nicht Ursachen; gewaltsame Konflikte und andere Formen physischer Unsicherheit sind häufig eher Begleiterscheinungen der Armut, als deren Ursachen.

Die Rolle der Armut als unmittelbare Konfliktursache lässt sich noch schwieriger nachweisen. Nichtsdestoweniger wurden verschiedene Theorien vorgebracht, um die Dynamik zu erklären, die arme Länder für Bürgerkriege anfällig macht. Dazu

¹⁷ UN-Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2005*, New York, UNDP, 2005.

¹⁸ Siehe z.B. P. Collier und A. Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, Washington, DC, Development Research Group, World Bank, 2001; P. Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington, DC, World Bank, 2003; I. Elbadawi, N. Sambanis, „How Much War Will We See? Explaining the Prevalence of Civil War“, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, No 3, 2002, S. 307-334; J.D. Fearon, D. Laitin, „Ethnicity, Insurgency, and Civil War“, *American Political Science Review*, Vol. 97, No 1, Februar 2003, S. 75-90; H. Hegre et al., „Towards a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992“, *American Political Science Review*, Vol. 95, No 1, März 2001, S. 16-33.

¹⁹ Zitiert von Sakiko Fukuda-Parr im Kapitel über die Armut in N. Tschirgi, M. Lund, F. Mancini (eds.), op. cit., unter Bezugnahme auf J.-D. Fearon, D. Laitin, „Ethnicity, Insurgency, and Civil War“, *American Political Science Review*, Vol. 97, No 1, Februar 2003, S. 75-90. Jedoch ist zu vermerken, dass es unter den Wirtschaftswissenschaftlern eine endlose Debatte in Bezug auf die Verlässlichkeit quantitativer Vergleiche zwischen von Konflikten heimgesuchten Ländern gibt.

²⁰ P. Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, op. cit.; F. Stewart, *Global Economic Influences and Policies towards Violent Self-Determination Movements: An Overview*, QEH Working Paper Series, No 98, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2003.

²¹ F. Stewart, *Global Economic Influences...*, op. cit.; UNDP, *Human Development Report 2005*, op. cit.

gehören die niedrigen Kosten eines Waffengangs, die Schwäche des Staates, „horizontale Ungleichheiten“ und der Ausschluss bestimmter kultureller Gruppen, die Umweltbelastung, die Aneignung natürlicher Ressourcen und das Unvermögen, aus Nachbarstaaten übergreifende Konflikte abzuwehren²². Trotz der analytischen Fülle dieser Forschungssammlung weist Jonathan Goodhand zu Recht darauf hin, dass die Zusammenhänge zwischen Armut und Konflikten komplex sind und sich nicht genau definieren lassen. Es gibt keinen einheitlichen Erklärungsrahmen, und einseitige, monokausale Erklärungen haben nur einen begrenzten Wert. Die meisten Evaluationen schliessen auf eine zweiseitige Kausalität: Arme Länder sind konfliktanfälliger, und erhöhte Armut ist ein allgemeines Ergebnis von Konflikten. So können Armut, Ungleichheit, die Knappheit nicht erneuerbarer Ressourcen und externe wirtschaftliche Kräfte die politische Stabilität unter bestimmten Umständen stark beeinträchtigen. Allerdings können ähnliche Konstellationen von Armut und schlechter Regierungsführung in einem Kontext zu Konflikten führen und im anderen nicht. Vieles hängt von der Geschichte und von Eventualitäten ab; die Beziehungen sind wahrscheinlichkeitsabhängig²³.

Kurz gesagt, handelt es sich bei der „Konflikt-Armut-Spirale“ nicht so sehr um eine Kausalerklärung, sondern um eine Arbeitshypothese, die in jedem Fall, wo physische Gewalt und materielle Entbehrungen gleichzeitig auftreten, immer wieder neu getestet werden muss.

□ Globalisierung

Die Globalisierung erweist sich – trotz ihrer je nach Land und Region sehr unterschiedlichen Auswirkungen – als eine der Erscheinungen, welche die sozioökonomischen Bedingungen weltweit am stärksten beeinflussen. Ihre differenzierte Auswirkung auf die Sicherheit wurde bis jetzt jedoch noch wenig verstanden. Die Analysten beurteilen die Konsequenzen der Globalisierung für die Sicherheit unterschiedlich²⁴. John Rapley konzentriert sich auf die Folgen der Globalisierung für die Sicherheit und vertritt die Meinung, dass zwei miteinander in Verbindung stehende Erscheinungen an der Kreuzung von Neoliberalismus und Globalisierung zusammengetroffen sind und ein politisch instabiles Ergebnis hervorgebracht haben. Einerseits hat sich die Schere der Einkommens- und Vermögensverteilung zwischen reichen und armen Ländern, wie auch innerhalb der Länder geöffnet²⁵.

²² Für eine aufschlussreiche Zusammenstellung dieser Literatursammlung siehe Kapitel 3 von Sakiko Fukuda-Parr in *Security and Development*, op. cit.

²³ J. Goodhand, „Enduring Disorder and Persistent Poverty: A Review of the Linkages between War and Chronic Poverty“, *World Development*, Vol. 31, No 3, S. 639.

²⁴ Für einen Überblick siehe Gerald Schneider et al., „Does Globalization Contribute to Peace? A Critical Survey of Literature“ in *Globalization and Armed Conflict*, G. Schneider, K. Barbieri und N.-P. Gleditsch (eds.), New York, Rowman and Littlefield Publishers, 2003.

²⁵ In seiner Studie mit dem Titel „Does Inequality Cause Conflict?“ (*Journal of International Development*, Vol. 15, No 4, 2004, S. 397-412) vertritt Christopher Cramer zum Beispiel die Auffassung, dass wirtschaftliche Ungleichheit als Erklärung von Bürgerkriegen eine wesentliche Rolle spielt, dass aber die Zusammenhänge nicht so direkt sind, wie häufig angenommen. Es ist wichtig, sich auf die unterschiedlichen Arten der Auseinandersetzung mit Ungleichheiten in Gesellschaften sowie auf die Bedeutung verschiedener Arten von Ungleichheit zu fokussieren. Ausserdem muss verstanden werden, welche Übertragungsmechanismen eine relativ friedliche, dauerhafte Ungleichheit in einen gewaltsamen Konflikt umschlagen lassen. Diese Überlegungen, wie auch die schlechte Qualität der verfügbaren Daten zur Ungleichheit sollten zu grösserer Vorsicht gegenüber den Schlussfolgerungen empirischer Studien über die Konfliktursachen in verschiedenen Ländern veranlassen, welche Ungleichheitsmessungen starke Prognosewerte zuschreiben.

Andererseits haben sich die Umverteilungskapazitäten der Staaten, besonders in Entwicklungsländern, gleichzeitig verschlechtert. Dies führte zu einem „politischen Vakuum“ zu einem Zeitpunkt, wo die Nachfrage nach Ressourcen durch die relative Knappheit gesteigert wurde. Mit dem Rückzug des Staates wurde das Feld politischen „Unternehmern“ überlassen, welche die Autorität des Staates in Frage stellten und sich selbst vor Ort positionierten. Das Entstehen verschiedener „privater“ Netze, die um die Gebietskontrolle ringen, erhöhte wiederum das Risiko von politischer Gewalt und Instabilität. Obwohl es heute weniger bewaffnete Konflikte gibt, hat die Globalisierung viele neue Möglichkeiten erschlossen, die von internationalen Verbuchernetzen ausgenutzt wurden, so dass sich Gewaltkonflikte zunehmend verändern und privatisieren. Wie bereits erwähnt, hat sich die Privatisierung der Gewalt, die häufig mit internationalen kriminellen und terroristischen Netzen zusammenhängt und in Räumen wurzelt, die sich der staatlichen Kontrolle immer stärker entziehen, als eine gravierende Gefahr erwiesen²⁶.

In Analysen des Schnittpunkts von Globalisierung und Unsicherheit stellt sich die Rolle des Staates übereinstimmend als die Schlüsselvariable heraus. Allerdings ist die Literatur betreffend die Schwäche und das Versagen des Staates selber stark umstritten. Neue Forschungsarbeiten verweisen auf gefährliche Risikofaktoren als Begleiterscheinung der Globalisierung, vermitteln aber letztlich keine allgemein anwendbaren stichhaltigen Erkenntnisse. Stattdessen zeigen diese Arbeiten die zunehmende Anfälligkeit der Länder gegenüber sozioökonomischen Kräften auf, die „Probleme ohne Reisepässe“ und Herausforderungen für die öffentliche Politik schaffen können, welche die Kapazität nationaler Institutionen stark belasten.

□ Demographischer Übergang

Neben Armut und Globalisierung hat sich die Demographie zunehmend als Sicherheitsproblem herauskristallisiert. Immer mehr statistisches und qualitatives Beweismaterial deutet darauf hin, dass bestimmte demographische Verhaltensweisen und Dynamiken einen grossen Risikofaktor für zivile Unruhen darstellen²⁷. Darunter ist der demographische Übergang besonders erwähnenswert. Damit ist die Umstellung einer durch eine kurze Lebenserwartung und Grossfamilien gekennzeichneten Bevölkerung auf eine Bevölkerung aus Kleinfamilien und mit hoher Lebenserwartung gemeint. Aus der statistischen Forschung ergibt sich, dass von den 70er Jahren bis Ende der 90er Jahre Länder in den Anfangsphasen des demographischen Übergangs ein über zehnmal höheres Risiko, dass ein Bürgerkrieg ausbricht, als Länder in den späteren Phasen des Übergangs aufweisen²⁸. Es gibt mehrere Erklärungsversuche für diese Korrelation. Das über-

²⁶ Siehe zum Beispiel Moises Naim, *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*, New York, Doubleday, 2005. Thomas M. Sanderson, „Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines“, *SAIS Review*, Vol. 24, No. 1, Winter-Frühjahr 2004, S. 49-61.

²⁷ Für einen aufschlussreichen Überblick über die Verbindungen zwischen Bevölkerung und Konflikten, siehe die Beiträge von Henrik Urdal, Sarah Staveteig, Valerie Hudson und Andrea den Boer sowie Monica Duffy Toft in *Environmental Change and Security Program Report*, No 11, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005.

²⁸ Richard P. Cincotta, Robert Engelman und Daniele Anastasion, *The Security Demographic: Population and Civil Conflict After the Cold War*, Washington, DC, Population Action International, 2003. Siehe auch das Kapitel von Richard Cincotta in *Security and Development*, op. cit.

zeugendste Argument ist wohl die gestiegene Volatilität, Verletzlichkeit und Grösse des Reservoirs an jungen Männern, die sich als Rebellen, staatliche Streitkräfte und Mitglieder von Verbrechernetzen anwerben lassen. Allerdings lieferten die Analysen des Zusammenhangs zwischen demographischem Übergang und der Wahrscheinlichkeit von Bürgerkriegen auch einige unerwartete Ergebnisse. So nimmt beispielsweise die statistische Wahrscheinlichkeit eines Bürgerkriegs mit rückläufiger Geburtenrate in einem Land relativ gleichmässig und konsistent ab, was nahelegt, dass der demographische Übergang in den meisten Ländern eine „weiche Landung“ begünstigt²⁹. Gepaart mit demokratischer Transition (d.h. Übergang von einer autoritären zu einer voll demokratischen Regierungsform) kann der demographische Übergang indessen unerwartete Folgen haben. In einigen Formen partieller Demokratien – das heisst Staaten mit einer institutionellen Mischform von bürgerlichen Freiheiten und autoritären Zwängen – scheint das Versagen des Staates statistisch wahrscheinlicher zu sein als in voll demokratischen oder gänzlich autoritären Regierungsformen³⁰.

Als weiteres wichtiges Ergebnis ist zu erwähnen, dass das geringe Pro-Kopf-Einkommen der meisten Länder in der Frühphase der Transition ihre Anfälligkeit für Bürgerkrieg statistisch nur teilweise erklärt. Richard Cincotta und Rodney Knight stellen fest, dass in Ländern mit mittlerem Einkommen, die bei ihrem demographischen Übergang aufgehalten werden, der Ausbruch eines Bürgerkriegs wahrscheinlicher ist, als aufgrund ihres Einkommensniveaus zu erwarten wäre. Wenn sowohl die Position eines Landes im Übergang (Geburtenrate) als auch das Pro-Kopf-Einkommen (BNE pro Einwohner) statistisch getestet werden, zeigt sich, dass beide etwa zu gleichen Teilen zum passendsten Modell der Konfliktwahrscheinlichkeit beitragen³¹. Diese Erkenntnisse bestätigen, dass Bevölkerungsrisiken allein die Staaten nicht zu Bürgerkriegen vorprogrammieren, dass sie aber zusammen mit anderen relevanten Faktoren (niedriges Einkommen, demokratische Transition, hohe Arbeitslosenrate) die staatlichen Institutionen und die politische Führung vor komplexe Herausforderungen stellen.

□ Umweltbelastung

Die Zusammenhänge zwischen Demographie, Umwelt und Konflikt, die Thomas Malthus bereits im 18. Jahrhundert hervorhob, wurden von Studenten, die sich mit dem Thema der Entwicklung und Sicherheit im gesamten 20. Jahrhundert beschäftigten, aus der Warte ihrer jeweiligen Disziplin nachvollzogen.

²⁹ Richard P. Cincotta, „Demographic Security Comes of Age“, *Environmental Change and Security Project Report*, No10, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004, S. 25.

³⁰ Jack A. Goldstone et al., „It's All About State Structure: New Findings on Revolutionary Origins from Global Data“, *Homo Oeconomicus*, Vol. 21, No. 3, 2004; Monty G. Marshall, Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2003: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, College Park, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 2003, S. 17-25; Daniel C. Esty et al., *State Failure Task Force Report: Phase II Findings*, McLean, VA, Science Applications International Corp., 1998, S. 19-22.

³¹ Richard P. Cincotta, Rodney Knight, „Discordant Demographics: The Demographic Transition as a Statistical Determinant of the Risk of Civil Conflict“, Seminar on the Demography of Conflict and Violence organized by the IUSSP (International Union for the Scientific Study of Population) Work Group on the Demography of Conflict and Violence, Oslo, November 2003, S. 8-11, nicht veröffentlicht.

Nach dem Erdgipfel im Jahr 1992 lenkten die komplexen Beziehungen zwischen Umweltveränderungen, menschlicher und nationaler Sicherheit, Gewaltkonflikten und ökologischer Nachhaltigkeit immer mehr Aufmerksamkeit auf sich. Forscher begannen, den ökologischen Unterbau historischer Konflikt- und Unsicherheitsmuster zu untersuchen, die während eines Grossteils des 20. Jahrhunderts in erster Linie auf wirtschaftliche Entwicklungsprozesse, Kolonialismus, Staatsaufbau und rivalisierende Ideologien zurückgeführt wurden³². Der Stellenwert der Umweltveränderung als Ursache für Gewalt und Konflikt lässt sich jedoch schwer genauer beschreiben.

Zahlreiche Theorien und Kausalansätze wurden als Erklärung für die Verbindungen zwischen verschiedenen Faktoren ins Feld geführt. Dazu gehören gleichzeitig Theorien der „Ressourcenknappheit“ und des „Ressourcenfluchs“ sowie weitere Faktoren wie bestimmte Muster menschlicher Niederlassungen und der Landnutzung, ethnische Spaltungen, ein niedriges Ausbildungsniveau, hohe Kindersterblichkeit und die Altlasten aus früheren Konflikten. Seit kurzem zeigt sich ein besseres Verständnis der Auswirkungen demographischer Ungleichheiten und der Globalisierung auf ökologische und gesellschaftliche Anfälligkeit, und zwar durch Konzepte wie „Bevölkerungsexplosion“, „Mikrobengefahren“ und „Jugend-Wachstumsschub“ (*youth-bulge*). Allerdings wurde in aktuellen Forschungsarbeiten auch klar, dass das Ergebnis eines beliebigen Clusters von Variablen niemals garantiert ist – zum Teil wegen der Fähigkeiten auf allen Ebenen, sich an viele Formen von Umweltbelastung anzupassen. Kurz gesagt, ist trotz der umfangreichen Literatur zu den Beziehungen zwischen Umweltdruck, Entwicklung und Sicherheit das Beweismaterial als gemischt und bestenfalls als wahrscheinlichkeitsabhängig zu bezeichnen.

Die obige Übersicht über die Forschungsergebnisse zu ausgewählten Dimensionen von Entwicklung und Sicherheit dient zwei wichtige Zielen. Zum einen zeigt sie, dass die Wissensgrundlage bezüglich der Verbindung von Sicherheit und Entwicklung nicht fest umrissen und höchst umstritten ist. Zum anderen bestätigt sie das Bestehen einflussreicher sozioökonomisch-ökologischer Sicherheitstrends und globaler Risikofaktoren, die sich auf komplexe Weise überschneiden und positive wie negative – sich eventuell gegenseitig unterstützende – Resultate hervorbringen. Wie jedoch die Forscher wiederholt betonen, sind diese Faktoren weder unvermeidlich, noch unumstößlich. Da sie zudem auf statistischen Korrelationen oder globalen Trends beruhen, bieten sie keine stichhaltigen Erklärungen für das Zusammenspiel zwischen Sicherheit und Entwicklung in konkreten Kontexten, an denen sich politische Interventionen orientieren können. Dazu muss sich die Forschung den Länderfallstudien zuwenden.

Reaktion auf die Vielfalt: Erkenntnisse aus vergleichenden Länderfallstudien

Wenn die thematische Forschung die Komplexität aufzeigt, so stellen die Länderfallstudien eindeutig die Vielfalt fest. Die Häufung der länderspezifischen Forschung und der Evaluationsstudien über Konfliktprävention, Friedensförderung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung nach Konflikten in den letzten zehn Jahren hat dazu beigetragen, die multidimensionalen Herausforderungen

³² Siehe das Kapitel von Richard Matthew in *Security and Development*, op. cit.

aufzuzeigen, vor denen viele Entwicklungsländer stehen. Die folgenden Erkenntnisse stammen aus sieben im Rahmen des Forschungsprogramms der IPA zur Verbindung zwischen Sicherheit und Entwicklung (*Security-Development Nexus*) durchgeführten Länderfallstudien³³. Sie umfassen Guinea-Bissau, Guyana, Kirgistan, Namibia, Somalia, Tadschikistan und den Jemen. Diese Länder wurden hauptsächlich als Studienobjekte ausgewählt, weil es sich um relativ kleine Entwicklungsländer mit niedrigem bis mittlerem Einkommen handelt, die in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren physische Unsicherheit in unterschiedlichem Ausmass erlebt haben. Jedoch weist keine der Fallstudien eine besonders hohe Bedeutung in Bezug auf die Weltpolitik auf. Eine Vertiefung der Sicherheits- und Entwicklungsprobleme dieser Länder könnte deshalb politisch relevante Erkenntnisse liefern, die weniger mit geostrategischen Überlegungen belastet sind, als dies bei Ländern mit hohem Stellenwert wie Afghanistan der Fall wäre.

Eine Zusammenfassung der länderspezifischen Resultate aus den Fallstudien würde den Rahmen des vorliegenden Dokuments sprengen. Da sich jedoch alle Fallstudien an einem gemeinsamen analytischen Rahmen orientieren, bieten ihre Ergebnisse Anhaltspunkte zu Ähnlichkeiten bzw. Unterschieden der Sicherheits- und Entwicklungsbedingungen, zu den Erklärungsfaktoren und den politischen Auswirkungen. Der gemeinsame Rahmen veranlasste die Autoren der Fallstudien, eine breite Palette von Faktoren zu untersuchen, die gemäss der theoretischen und der länderübergreifenden empirischen Forschung für die Bestimmung der Sicherheits- und Entwicklungsbedingungen am wichtigsten sind. Er gab den Autoren ausserdem vor, die relative Bedeutung und Auswirkung dieser Faktoren in ihren spezifischen Länderkontexten zu evaluieren. Er veranlasste sie ferner, die Auswirkungen von nationalen und internationalen politischen Entscheidungen auf die Sicherheits- und Entwicklungsbedingungen des betreffenden Landes zu untersuchen. So analysierten die Verfasser der Fallstudien das Zusammenspiel zwischen Sicherheits- und Entwicklungsbedingungen im Verlauf der letzten zehn bis fünfzehn Jahre in ihren Ländern, untersuchten die für die besondere Konfiguration in den einzelnen Ländern massgebenden Faktoren und beurteilten die Effizienz der jüngsten Ansätze zur Bewältigung von Sicherheits- oder Entwicklungsproblemen³⁴.

Die Fallstudien bestätigten die offensichtliche Tatsache, dass die Erfahrungen der Länder mit Sicherheit und Entwicklung verschieden sind. Die Unterschiede sind jedoch signifikant und verändern sich im Laufe der Zeit innerhalb der Länder. So werden zum Beispiel der Jemen, Somalia, Guinea-Bissau und Tadschikistan auf internationalen Listen sämtlich als Länder mit niedrigem Einkommen und mit Sicherheitsrisiken aufgeführt, doch sind sie zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit ganz unterschiedlichen Sicherheitsproblemen konfrontiert. Der Jemen steht vor einem ernsthaften „Sicherheitsparadox“, da die Regierung bemüht ist, den externen Druck für eine aktivere Rolle im globalen Krieg gegen den Terror auszugleichen, was wiederum interne Sicherheitsprobleme verursacht, die nichts mit dem Streben der Bevölkerung nach menschlicher Sicherheit und menschlicher Entwicklung zu tun haben³⁵. Somalia andererseits ist mit einer

³³ Diese Fallstudien erscheinen in N. Tschirgi, M. Lund, F. Mancini (eds.), op. cit.

³⁴ Für eine eingehendere Behandlung der Methodik und der Schlussfolgerungen der Fallstudien, siehe die Kapitel VI und XIV in N. Tschirgi, M. Lund, F. Mancini (eds.), op. cit.

³⁵ Siehe das Kapitel zum Jemen von Laurent Bonefoy und Renaud Detalle, ibid.

einzigartigen Konstellation von Entwicklungs- und Sicherheitsproblemen konfrontiert, die durch das Fehlen einer politischen Zentralbehörde verschärft werden. Das Aufkommen einer islamischen Instanz in Mogadischu – parallel zur offiziellen Regierung im Exil – hat Somalia erneut ins internationale Rampenlicht katapultiert, da sowohl die internen als auch die externen Akteure die weitreichenden Sicherheitsfolgen dieser Entwicklung im Kontext nach dem 11. September 2001 evaluieren³⁶. In Guinea-Bissau, das von grossen geostrategischen Interessen weitgehend isoliert ist, hängen die Sicherheits- und Entwicklungsprobleme direkt mit der von wiederholten Staatsstreichen geprägten Geschichte des Landes zusammen. Tadschikistan scheint sich mittlerweile trotz seines kurzen, aber gewaltsamen Bürgerkriegs auf dem Wege relativer Stabilisierung zu befinden, was Sicherheit und Entwicklung angeht, auch wenn es mit verschiedenen Sicherheitsproblemen (Drogenhandel, islamistischer Militantismus und Regionalismus) zu kämpfen hat³⁷.

Trotz der Tendenz, alle diese Länder als „belastet“, „anfällig“ oder „in Aufruhr“ einzustufen, unterscheiden sich ihre Probleme somit sehr stark. Neben unterschiedlichen Formen von „Unsicherheit“ waren die Gewaltepisoden in den einzelnen Ländern meistens sporadisch, zeitlich, räumlich und in ihren gesellschaftlichen Auswirkungen beschränkt. Mit anderen Worten: Die Länder stehen nicht nur vor unterschiedlichen Sicherheitsherausforderungen, sondern sie erleben sie auch unterschiedlich.

Ebenso wichtig: Die Länderstudien lassen keine offensichtlichen und konstanten Wechselwirkungen zwischen den Sicherheits- und Entwicklungsbedingungen der einzelnen Länder ersehen. In den sieben Ländern sind vier unterschiedliche Entwicklungsmuster zu beobachten: „konstantes, aber bescheidenes Wachstum“ im Fall Namibias und des Jemens; „langsames Wachstum“ im Fall Guyanas; „Rückgang und Aufschwung“ im Fall von Kirgistan und Tadschikistan; „kein Nettowachstum“ im Fall Guinea-Bissau's³⁸. Wegen dieser Unterschiede fällt es schwer, die Entwicklungsmuster eines Landes mit seinem Sicherheitsstatus zu korrelieren. Ein Zeitreihenvergleich der Entwicklungs- und Sicherheitsbedingungen liefert keine klaren Beweise für einen direkten gegenseitigen Einfluss. Nur in bestimmten extremen Situationen intensiver bewaffneter Konflikte scheint die fehlende Sicherheit die Entwicklung zu stoppen. Obwohl die Entwicklung durch die Unsicherheit behindert wird, ist sie immer noch möglich. Entwicklung findet somit trotz Unsicherheit statt, und die Wiederherstellung von Sicherheit führt nicht unbedingt zu Entwicklung³⁹.

In Bezug auf die Faktoren, welche die Sicherheits- und Entwicklungsbilanz der verschiedenen Länder beeinflussen, wird regelmässig die Rolle der länderspezifischen Ausgangsbedingungen und der Vergangenheit genannt. Die unterschiedlichen Auswirkungen der Kolonialgeschichte, der ethnischen Zusammensetzung, der Geografie, der Topografie und der Institutionen haben offensichtlich einen weitreichenden Einfluss auf die gegenwärtigen Verhältnisse und die Zukunftsaussichten eines Landes. So führt zum Beispiel ein Vergleich der Verhältnisse in Namibia, Guinea-Bissau und Somalia zum Zeitpunkt der Unabhän-

³⁶ Siehe das Kapitel zu Somalia von Ken Menkhaus, *ibid.*

³⁷ Siehe das Kapitel zu Tadschikistan von Shirin Akiner, *ibid.*

³⁸ Siehe das Kapitel XIV von Michael Lund zum Vergleich der Ergebnisse, *ibid.*

³⁹ *Ibid.*

gigkeit zum Fazit, dass Namibia nach dem Kalten Krieg ein günstiges Klima für seine Entwicklungsstrategien vorfand, von dem andere ehemalige Kolonialstaaten nicht profitierten. Ähnlich begann die nationale Transition in Kirgistan und Tadschikistan unter sehr unüblichen (aber im Wesentlichen positiven) Vorzeichen, nämlich als die Sowjetunion zerfiel. Ihre Erfahrungen als Teil des Sowjetblocks, die Struktur ihrer in die sowjetische Wirtschaft stark integrierten Volkswirtschaften und das Fehlen einer Armee wirkten sich direkt auf ihre Sicherheits- und Entwicklungsoptionen aus⁴⁰.

Auch Faktoren wie das gesellschaftliche und institutionelle Erbe – insbesondere die Regierungsinstitutionen nach der Unabhängigkeit, die politische Kultur und die politische Führung – können Sicherheit und Entwicklung beeinflussen. Erwähnenswerterweise wurde jedes dieser Länder, trotz der unterschiedlichen kolonialen Vergangenheit, in den Grundzügen von den Kolonialherren gestaltet. Die Art des postkolonialen Staates (genauer die politische Zentralbehörde, die am Ende der Kolonialherrschaft eingesetzt wurde) hatte einschneidende und langfristige Folgen für die einzelnen Länder, obwohl auch hier wiederum der Zeitpunkt der Entkolonialisierung eine kritische Rolle spielt. Die postkolonialen unabhängigen Staaten Guinea-Bissau und Somalia unterschieden sich erheblich von dem Staat, der nach dem Kalten Krieg in Namibia entstand. Tadschikistan und Kirgistan kämpften mit schwierigen politischen Transitionsprozessen, auf die sie schlecht vorbereitet waren. Ein Vergleich der Erfahrungen dieser Länder bestätigt, dass die frühzeitige Gründung eines variablen „politischen“ Zentrums (mit Kontrolle über das Staatsvermögen, die Sicherheitskräfte und die Verteilungsnetze) für Entwicklung und Frieden entscheidend ist. Insofern haben die politischen Strukturen – das Vermächtnis der Kolonialherren – langfristige Folgen gehabt.

Allerdings zeigen die Fallstudien auch, dass das historische Vermächtnis die Aussichten eines Landes zwar mitgestaltet, aber nicht zwangsläufig bestimmt. Andere, dynamische Aspekte im Leben eines Landes sind politischen Interventionen zugänglich. Selbst dann jedoch scheint der Spielraum für interne Entscheidungen stark begrenzt zu sein. Die Schlussfolgerungen der Länderfallstudien stellen mehrere theoretische wie auch politische Hypothesen zur Eignung und Effizienz verschiedener politischer Interventionen an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung in Frage. Signifikanterweise standen Namibia, Kirgistan und Tadschikistan bis vor kurzem unter Fremdherrschaft und übten nur wenig Kontrolle über ihre interne Sicherheits- und Entwicklungspolitik aus. Dagegen hatten Guinea-Bissau, der Jemen, Guyana und Somalia formell längere Zeiten der Unabhängigkeit erlebt. Trotzdem verfolgten diese Länder Entwicklungs- und Sicherheitspolitiken, die weitgehend von den Gebern, den internationalen Finanzinstitutionen oder den Schirmherren aus der Zeit des Kalten Kriegs beeinflusst wurden. In jedem Land wurden die politischen Prioritäten, Ansätze und Strategien geändert. Guinea-Bissau beispielsweise experimentierte nacheinander (in den frühen 70er Jahren) mit sozialistischer Wirtschaftspolitik, (in den späten 70er und frühen 80er Jahren) mit staatlich gelenkter Wirtschaftspolitik und seither mit Privatisierung, Strukturanpassungspolitik und Liberalisierung⁴¹.

⁴⁰ Siehe das Kapitel zu Kirgistan von Anara Tabyshalieva und zu Tadschikistan von Shirin Akiner in N. Tschirgi, M. Lund, F. Mancini (eds.), op. cit.

⁴¹ Siehe das Kapitel zu Guinea-Bissau von Joshua Forrest, *ibid.*

Ähnlich zeigte sich in der Entwicklungspolitik von Guyana und Somalia der vorherrschende Einfluss ihrer ideologischen und politischen Paten. Im geteilten Jemen hielten sich die beiden politischen Instanzen treu an die sozioökonomischen Modelle der jeweiligen ideologischen Schutzherren. Seit der Wiedervereinigung befindet sich die interne jemenitische Politik im Fluss – hauptsächlich wegen aussenpolitischer Entwicklungen, über die das Land keine Kontrolle hat, einschliesslich des Golfkriegs von 1990-1991 und des aktuellen globalen Kriegs gegen den Terror⁴².

Wenn die globalen internen Strategien weitgehend von wechselhaften externen Modellen oder Einflüssen (oder, wie der Fall Guinea-Bissau vor Augen führt, von einer „Serie politischer Misserfolge“) geprägt wurden, so waren die Sektorpolitiken der einzelnen Regierungen grundsätzlich bruchstückhaft und fragmentarisch. In Bereichen oder Sektoren (wie Wirtschaftswachstum, Armutsverringering, Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, politische Liberalisierung, Aufbau von Institutionen), die grösseren Spielraum bieten, um die Entwicklungs- und Sicherheitsbedingungen zu verändern oder ihre Wechselwirkung zu beeinflussen, zeichnen sich hinsichtlich der Kohärenz oder der Effizienz verschiedener politischer Interventionen keine kohärenten Universalmuster ab. Quervergleiche der Länderergebnisse ergeben höchstens stark zufallsabhängige Verallgemeinerungen – und bestätigen damit die Bedeutung bescheidener, aber empirisch abgestützter politischer Interventionen. Die Auswirkungen von neuen (oft von den Gebern bestimmten) Programmen für Demokratisierung, politische und wirtschaftliche Liberalisierung, Reform des Sicherheitssektors, Rechtsstaatlichkeit, nationale Dialoge, Staatsaufbau, Förderung der Medien und der Zivilgesellschaft lassen sich sehr schwer nachzeichnen, geschweige denn mit konkreten Veränderungen der Sicherheits- und Entwicklungsverhältnisse belegen.

Ungeachtet der Rolle des Kolonialerbes und der externen Einflüsse nach der Unabhängigkeit erscheint die Art der lokalen politischen Prozesse quer durch die Länderfallstudien als kohärente und bestimmende Variable, was die zentrale Bedeutung der Politik für Ergebnisse im Sicherheits- und Entwicklungsbereich unterstreicht. Besonders offensichtlich ist dies im Fall Guinea-Bissau's und des Jemens, wo die lokale politische Dynamik gleichzeitig fest verwurzelt und sehr fliessend ist. In allen anderen Ländern jedoch spielten Absprachen über die Machtaufteilung unter den Gruppen, die Qualität der politischen Führung und vorhersehbare Nachfolgeregeln für die Stabilität und die sozialen und wirtschaftlichen Fortschritte des Landes nach der Unabhängigkeit eine entscheidende Rolle. Stärker als jeder Mix aus Sektorpolitiken scheinen innenpolitisch legitimierte, umfassende nationale Strategien den Schlüssel für einen langfristigen materiellen Wohlstand und die physische Sicherheit eines Landes zu bilden. Namibia ist ein ausgezeichnetes Beispiel für den dauerhaften Nutzen gut konzipierter, von externen Akteuren unterstützter Regierungsabsprachen, welche den gewaltsamen Weg des Landes in die Unabhängigkeit überlebt haben. Kirgistan, Tadschikistan und Somalia ringen noch mit der politischen Transition, deren Ergebnis offen bleibt. Mittlerweile widerspiegeln sich in der Politik im Jemen, in Guyana und in Guinea-Bissau die „unerledigten Geschäfte“ politischer Abmachungen unter den regierenden Eliten, die weder in der Lage sind, in ihren

⁴² Siehe das Kapitel zum Jemen von Laurent Bonefoy und Renaud Detalle, *ibid*.

Ländern eine nachhaltige Entwicklung in Gang zu bringen, noch die Sicherheitskrisen zu lösen.

Beurteilung der Integration der Politiken

Wie die vorhergehenden Ausführungen zeigen, führen die Forschungsergebnisse zu den Zusammenhängen zwischen verschiedenen Dimensionen von Sicherheit und Entwicklung nicht zu klaren Schlussfolgerungen, sondern sie legen die komplexe Dynamik zwischen den Themenbereichen offen und deuten auf neutrale, positive oder negative Kausalzusammenhänge hin. Auch die Forschungen auf Länderebene zeigen gemischte Erfahrungen der Länder, was die Fortschritte in der Entwicklung und die Sicherheitsbedingungen betrifft. Ein weiterer wichtiger Forschungsbereich ist die Integration der Politiken. Genauer gesagt: Welches ist das Ergebnis von fünfzehn Jahren wiederholter Appelle für eine integrierte Sicherheits- und Entwicklungspolitik?

Immer mehr Evaluationsstudien, akademische Forschungsarbeiten und institutionsspezifische Übungen zu „gelernten Lektionen“ beginnen genauere Einblicke darüber zu vermitteln, wie die politische Rhetorik in Taten umgesetzt wird. Diese Studien bestätigen regelmässig, dass nationale Regierungen wie auch internationale Akteure, trotz zahlreicher Bemühungen um die Förderung eines integrierten Ansatzes, Entwicklungs- und Sicherheitsprobleme weiterhin mit lückenhaften Sektorpolitiken angehen. In den zentralen Politikbereichen (Handel, Schulden, Migration, Beschäftigung, internationale Finanzflüsse, Energie, Erwärmung des Planeten oder Abrüstung) gibt es kaum Anzeichen einer Konvergenz von Sicherheits- und Entwicklungsinteressen bzw. einer entsprechenden Reallokation der Ressourcen und neuen politischen Prioritäten⁴³. Obwohl einige Geberländer ihren Ansatz allmählich koordinieren, um ihre Diplomatie, ihre Verteidigungs- und Entwicklungspolitik aufeinander abzustimmen, müssen diese drei Bereiche (die so genannten „drei D“ – *Diplomacy, Defense, Development*) noch in effiziente Programme auf internationaler Ebene umgesetzt werden, wo sie sich am direktesten durch eine Veränderung bilateraler oder multilateraler Vereinbarungen auswirken können. Überdies erstreckt sich die Geberpolitik nur selten auf kritische Bereiche von nationaler Bedeutung wie Migration oder Handel⁴⁴. Die Handelsverhandlungen der Doha-Runde oder die Immigrationspolitik des Westens werden häufig getrennt von ihren Verbindungen zu globalen Risikotrends – wie ländliche Armut in Agrargesellschaften oder Bevölkerungsdruck in Entwicklungsländern mit rascher Verstärkung – verfolgt. Selbst im Vorzeigebereich der politischen Intervention – der Armutsverringerung – hat die derzeitige Konzentration auf die Millenniums-Entwicklungsziele die Umsetzung einer eng definierten Entwicklungsagenda ohne Rücksicht auf Sicherheitserwägungen zur Folge.

Trotzdem gibt es überzeugende Beweise dafür, dass die Geber in zunehmendem Masse eine wachsende Anzahl Programme, Projekte und Hilfspakete

⁴³ R. Picciotto, F. Olonisakin, M. Clarke, *Global Development and Human Security*, op. cit.; siehe auch: A.M. Fitz-Gerald, „Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government“ in *New Interfaces between Security and Development: Changing Concepts and Approaches*, S. Klingebiel (ed.), op. cit.

⁴⁴ Ibid.

quer durch das gesamte Sicherheits- und Entwicklungsspektrum unterstützen. Dazu gehören Wahlbeobachtung, Reform des Sicherheitssektors, Rechtsstaatlichkeit, Aufbau demokratischer Institutionen, Überwachung der Menschenrechte, Entwicklung von Kleinunternehmen, Aussöhnung zwischen Gruppen, Beratung in Traumafällen, Entwicklung der Medien und Ausbildung der Polizei. Über die abgestimmten Ansätze der Regierungen auf nationaler Ebene und die immer lauter werdenden Rufe nach einer Harmonisierung der Bemühungen auf internationaler Ebene hinaus lässt sich ein kohärenter und strategischer politischer Rahmen für die verschiedenen Programme und Projekte schwer erkennen. Sogar in einem Postkonfliktkontext erweist sich das Fehlen einer integrierten und kohärenten Friedenskonsolidierungsstrategie als schwerwiegendes Problem⁴⁵. Solange eine umfassende Strategie fehlt, reichen die zusätzlichen – aber letztlich beschränkten – politischen Anpassungen in den Bereichen offizielle Entwicklungshilfe, humanitäre Hilfe, Armutsverringerung, Entschuldung, Krankheitsbekämpfung, Sanktionen und Friedenssicherung bei weitem nicht aus, um die strukturellen Risikofaktoren zu beseitigen, die der physischen Unsicherheit und der gesellschaftlichen Gefährdung in konfliktanfälligen, von Konflikten heimgesuchten oder aus einem Konflikt hervorgehenden Entwicklungsländern zugrunde liegen. So ist nach wie vor eine Diskrepanz zwischen der politischen Rhetorik für integrierte Sicherheits- und Entwicklungsansätze auf internationaler Ebene und der Politikkohärenz auf Sektorebene festzustellen⁴⁶.

Diese Diskrepanz betrifft auch die Länderebene. Die Länderfallstudien belegen, dass Regierungen und internationale Geber vielfältige politische Prioritäten verfolgen, wie zum Beispiel Förderung des Wirtschaftswachstums, Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele, Festigung des sozialen Zusammenhalts, Durchführung einer Kampagne gegen Terrorismus und Gewährleistung der Regierungsstabilität – auch wenn diese sich gegenseitig beeinträchtigen können. In Wirklichkeit sind die sozioökonomischen Politiken selbst in Fragen wie Ausbildung, Beschäftigung oder Verbrechen häufig bruchstückhaft und sogar widersprüchlich – und werden von den Gebern durch die sektorspezifischen Hilfsprogramme regelmässig unterstützt. Da die Entwicklungspolitik bei weitem nicht integriert ist, ist ihre Kohärenz mit der Sicherheitspolitik doppelt so schwierig zu erreichen, dies besonders in Ländern mit schwachen oder überlasteten öffentlichen Institutionen und mit einem beschränkten Mandat. Trotz zunehmender Appelle der Geber für eine Reform des Sicherheitssektors bleiben viele nationale Sicherheitsinstitutionen gegen Reformen immun und konzentrieren sich in erster Linie auf die traditionellen Bedrohungen für die Sicherheit von Staat oder Regierung anstatt auf die weitreichenderen Bedrohungen für die menschliche Sicherheit⁴⁷.

⁴⁵ Siehe z.B. Dan Smith, „Getting Their Act Together: Toward a Strategic Framework for Peacebuilding“, Synthesis Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding, Oslo, The Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 1998.

⁴⁶ G. Peake, E. Scheye, A. Hills (eds.), *Managing Insecurity: Field Experiences of Security Sector Reform*, London, Taylor and Francis (erscheint 2006). A Hurwitz, with R. Huang, (eds.), *Civil War and the Rule of Law: Security, Development, Human Rights*, Boulder, CO, Lynne Rienner, (erscheint 2007).

⁴⁷ A Hurwitz, with R. Huang, (eds.), op. cit.

Die Lücken, Widersprüche und Dilemmata in sämtlichen Politikbereichen auf nationaler Ebene ergeben sich auch innerhalb eines einzigen Politikbereichs. So macht die Forschung zu Rechtsstaatlichkeitsprogrammen beispielsweise ein starkes Spannungsfeld zwischen dem Gesetzesvollzug und den Menschenrechtszielen ersichtlich. Auch zwischen rechtsstaatlichen Ansätzen zur Unterstützung der Marktliberalisierung und einer gerechten Entwicklung bestehen Dilemmata. Es gibt jedoch nur wenige Mechanismen, um diese Spannungen abzubauen. Meistens werden Politiken in separate Projekte und Programme mit eigenen Zielen umgesetzt – losgelöst von einer umfassenderen Sicherheits- oder Entwicklungsstrategie⁴⁸. In Kürze ausgedrückt, ist Politikkohärenz eher ein Ideal als Wirklichkeit⁴⁹.

Schlussfolgerungen und Auswirkungen auf die Politik

Wie die vorhergehenden Ausführungen belegen, liefert die multidimensionale Forschung allmählich Argumente für den wachsenden Unmut über das Mantra der internationalen Politik für integrierte Strategien zur Bewältigung von Sicherheits- und Entwicklungsproblemen in Entwicklungsländern. Wie oben festgestellt, überschneiden sich Sicherheit und Entwicklung in unterschiedlichen Konfigurationen und in diversen Kontexten; auch sind sie nicht durchweg miteinander vereinbar. Langfristig muss sowohl in Sicherheit als auch in Entwicklung investiert werden, denn beide Ziele sind unabhängig voneinander erreichbar. Lösungen für Probleme wie Umweltzerstörung, unkontrolliertes Bevölkerungswachstum, internationales Verbrechen und innerstaatliche Konflikte verringern das Risikopotenzial und tragen damit indirekt zu Sicherheit und Entwicklung bei. Über die offensichtlichen Feststellungen hinaus benötigen verschiedene politische Akteure jedoch konkrete, kontextspezifische Empfehlungen.

Das politische Mantra – ohne Sicherheit keine Entwicklung, ohne Entwicklung keine Sicherheit – muss von den Vereinten Nationen bis zu den bilateralen und multilateralen Gebern, von den NRO bis zu den regionalen Organisationen unter die Lupe genommen werden. Sicherheit und Entwicklung koexistieren in unterschiedlichen Kombinationen: Sie können sich gegenseitig fördern, sich gegenseitig beeinträchtigen oder voneinander unabhängig sein. Gleiches gilt für andere mutmassliche Kausalzusammenhänge: Die Reform des Sicherheitssektors oder die Rechtsstaatlichkeit fördern nicht gleichzeitig Sicherheit und Entwicklung, auch wenn sie indirekt dazu beitragen können. Die Annahme des Gegenteils kann nur zu fehlerhaften Diagnosen und unangebrachten Reaktionen führen.

Die Politik beruht häufig auf bequemen Verallgemeinerungen – sie scheut vor Komplexität und Unsicherheit zurück. Länder entziehen sich jedoch Verallgemeinerungen. Die Vereinfachung der Besonderheiten eines Landes oder seine

⁴⁸ B. Rajagopal, „Invoking the Rule of Law: Internal discourses“, in A. Hurwitz, with R. Huang, (eds.), op. cit.

⁴⁹ Weitere wichtige Probleme, welche die Integration der Politiken behindern, werden in dieser Studie nicht behandelt, z.B. Umsetzung und operationelle Fragen, institutionelle Herausforderungen, menschliche und finanzielle Ressourcen, Wissensmanagement, Planung und Evaluation. All diese Punkte wurden im Forschungsprogramm der IPA als zusätzliche Herausforderungen für die Integration der Politiken identifiziert.

ungenauere Einordnung in gebrauchsfertige Kategorien wie „gescheiterte oder im Scheitern begriffene Staaten“, „Risikostaat“ oder „schwierige Partnerschaften“ führen zu politischen Scheuklappen. Da sich die Probleme von Ländern vor Konflikten und nach Konflikten stark voneinander unterscheiden, muss auch die Mischung und die zeitliche Folge der politischen Interventionen variieren. Andererseits fällt das historische Erbe zwar ins Gewicht, vermittelt aber keine verlässliche Orientierung für die Politik, da unerwartete Ereignisse das politische Umfeld eines Landes radikal verändern können. Das Ende des Kalten Krieges und der 11. September 2001 haben verdeutlicht, wie unterschiedlich sich exogene Ereignisse auf so verschiedenartige Länder wie Kirgistan, den Jemen und Somalia auswirken.

In der Forschung wird regelmässig die Bedeutung der Politik auf nationaler und internationaler Ebene hervorgehoben. Eine Sozialtechnologie, welche die Politik umgeht, ist vom Scheitern bedroht. Die externen Akteure müssen anerkennen, dass ihre Interventionen politisch sind und politische Entscheidungen nach sich ziehen. Das gilt besonders für die Rechtsstaatlichkeits- und Sicherheitssektorprogramme, die nicht als Ersatz dafür dienen können, das Bedürfnis eines Landes, seine Politik grundlegend neu zu regeln, zu verstehen und diesem Bedürfnis nachzukommen. Wie zu Namibia erwähnt wurde, fällt die konstruktive Rolle der externen Akteure für die friedliche Abwicklung kritischer politischer Übergänge stärker ins Gewicht als jeder Mix aus kurzfristigen sozioökonomischen oder Sicherheitspolitiken. In diesem Kontext scheinen die aktuellen technokratischen Strategien zur Errichtung von Institutionen oder für den Staatsaufbau die zentrale Rolle innenpolitischer Vereinbarungen zu unterschätzen.

Angesichts der wachsenden Anzahl von Geberprogrammen in Bereichen wie gute Regierungsführung, Reform des Sicherheitssektors und Rechtsstaatlichkeit werden auch Strategierahmen benötigt, um Kohärenz in die heterogenen externen Interventionen zu bringen. Solche Rahmen lassen sich durch eine genaue Konfliktanalyse festigen, um das Risiko von „Pauschallösungen“ zu verringern. Strategierahmen ermöglichen ausserdem eine realistischere Zeitplanung. Sowohl Entwicklung als auch Sicherheit erfordern Investitionen, die über die zwei- oder dreijährigen Projektzyklen hinausgehen. Reformen in Bereichen wie Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitssektor können durch eine befristete internationale Unterstützung unterlaufen werden. Es muss anerkannt werden, dass Reformen Prozesse sind, die nicht innerhalb der von den Gebern festgelegten kurzen Zyklen abgeschlossen werden können, sondern dass sie Teil eines nachhaltigen, längerfristigen nationalen Planungsprozesses sein müssen.

Nachhaltigkeit hängt ihrerseits direkt mit der Aneignung der Programme durch die Länder („*national Ownership*“) zusammen, die ebenfalls zu einem politischen Mantra geworden ist. Geber verhandeln vorzugsweise mit der Regierung oder mit den formellen staatlichen Institutionen, selbst in Gesellschaften, in denen die nationalen Behörden umstritten oder stark geschwächt sind. Diese formellen Institutionen stellen jedoch nur einen Teil der Realität dar. In vielen Entwicklungsländern umfasst der informelle Sektor im sozioökonomischen, rechtlichen und Sicherheitsbereich einen grossen Teil der Realität. Zwar ist es aus praktischen und symbolischen Gründen wesentlich, den formellen staatlichen Sektor zu stärken, doch werden diese Bemühungen nur erfolgreich sein,

wenn sie durch Investitionen in den informellen Sektor ergänzt werden. Indes sind die externen Akteure besonders schlecht gewappnet, um sich mit dem informellen Sektor zu beschäftigen; dies würde von den internationalen Akteuren ein besseres Verständnis der lokalen Sprachen, der Kultur und des Kontexts erfordern, als diese generell aufzubringen imstande sind.

In der wachsenden Fülle der Forschungsarbeiten zeigen sich allmählich die Grenzen der heutigen Bestrebungen, Sicherheit und Entwicklung zu verknüpfen. Überdies deutet vieles darauf hin, dass in der internationalen Gemeinschaft ein grundlegender Wandel erfolgt ist: Es wird klar, dass die Herausforderungen für Sicherheit und Entwicklung in Entwicklungsländern mit einer integrierten Denkweise, einer genaueren Diagnose und innovativen Handlungen geprüft werden müssen, um die herkömmlichen Trennlinien zwischen diesen Bereichen zu überwinden. Der Ausgangspunkt von Theorie, Politik und Praxis hat sich deutlich hin zu einer stärkeren Integration der Disziplinen und Sektoren verlagert, als dies während der Zeit des Kalten Krieges der Fall war. Die nächste Generation in den Bereichen akademische Forschung, Politik und Programme muss jedoch die derzeit geltenden Lehrmeinungen überwinden und zu einer kontextspezifischen, empirisch fundierten Analyse als Grundlage für effizienteres Handeln übergehen.