

SICHERHEIT UND ENTWICKLUNG: ZWISCHEN KONVERGENZ UND KONKURRENZ

Sicherheit und Entwicklung werden zunehmend als sich überlappende Politikbereiche wahrgenommen. Ihre Ziele überschneiden sich zwar angesichts der Zusammenhänge zwischen Armut, Gewaltkonflikten, schwachen Staaten und terroristischen Bedrohungen häufig. Sie sind jedoch nicht immer deckungsgleich. Die Politik steht vor der Herausforderung, sicherheits- und entwicklungspolitische Strategien und Massnahmen vermehrt aufeinander abzustimmen, ohne die Armutsbekämpfung einseitig in den Dienst der Friedensförderung zu stellen.



Begegnung zwischen afghanischem Knaben und britischem Soldaten

Reuters / Ahmad Masood

bekämpfung als Kernaufgabe trat in den Vordergrund. Die Entideologisierung der EZA resultierte jedoch auch in schrumpfenden Budgets. Zwischen 1992 und 1997 sanken die öffentlichen Entwicklungshilfeausgaben (*Official Development Assistance*, ODA) der OECD-Geberländer um 22% auf rund 60 Mia. US\$. Dennoch wurde die zunehmende Abgrenzung zur Sicherheitspolitik in Entwicklungskreisen damals überwiegend als Chance verstanden. Durch Effizienzgewinne der Entwicklungsbemühungen in einem friedlicheren und weniger ideologischen Umfeld sollte die Ressourcenreduktion kompensiert werden.

Erkannte Interdependenzen

Die heute vorherrschende Einsicht, wonach Entwicklung und Sicherheit wechselseitig voneinander abhängig sind, lässt sich auf negative Erfahrungen Mitte der 1990er Jahre zurückführen. Damals deckte das Scheitern der UNO-Missionen in Somalia, Ruanda und Bosnien die Grenzen des herkömmlichen militärischen Krisenmanagements in einem durch innerstaatliche Konflikte geprägten Bedrohungsumfeld auf und machte die Notwendigkeit eines umfassenden Sicherheitsansatzes deutlich. Gleichzeitig entlarvte der Genozid in Ruanda 1994 die Annahme, dass Entwicklung per se konfliktpräventiv oder -neutral sei, als Illusion.

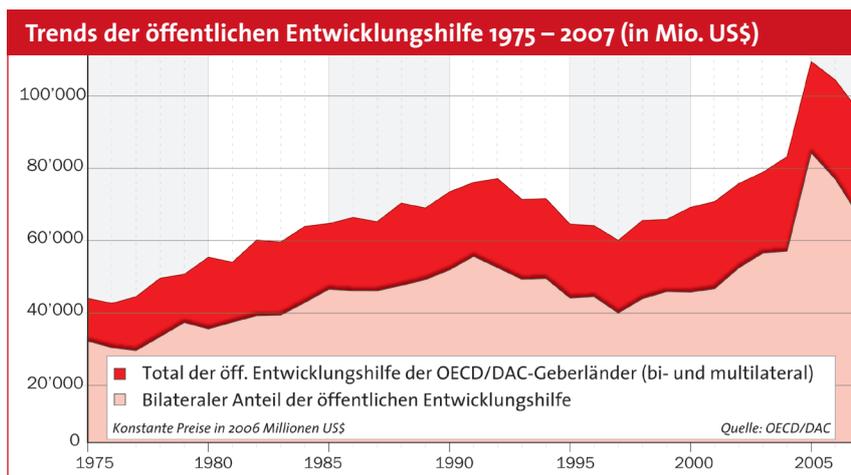
Auf konzeptioneller Ebene führte dies erstens zur Integration des Sicherheits-Entwicklungs-Nexus in sicherheits- und entwicklungspolitische Grundlagendokumente. Zweitens sensibilisierte der «Do No Harm»-Ansatz die Entwicklungsakteure für die potentiell konfliktfördernden Rückwirkungen von EZA. Drittens entstand mit

Die Wechselwirkungen zwischen Sicherheit und Entwicklung werden häufig mit der Formel «Keine Sicherheit ohne Entwicklung, keine Entwicklung ohne Sicherheit» umschrieben. Aus sicherheitspolitischer Perspektive ist in den letzten Jahren verstärkt die konfliktpräventive Funktion der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ins Bewusstsein gerückt. Bei entwicklungspolitischen Akteuren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Sicherheit eine zentrale Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung darstellt. Eine engere Verknüpfung der beiden Politikbereiche ist angesichts dieser Wechselwirkungen unabdingbar. Sie erzeugt aber auch Spannungsfelder, die in den letzten Jahren zu intensiven politischen Diskussionen geführt haben.

Abgrenzung nach dem Kalten Krieg

Das Verhältnis zwischen Sicherheitspolitik und EZA hat sich mehrfach gewandelt. Während des Kalten Kriegs war die EZA der Grossmächte stark von der geopolitischen und ideologischen Blockkonfrontation zwischen Ost und West geprägt. Aus westlicher Sicht stellte die EZA ein Mittel zur Eindämmung des Kommunismus dar. Die Ausgaben stiegen in dieser Periode stetig an, erreichten jedoch nie die 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE), auf welche sich die OECD-Länder 1970 verpflichtet hatten.

Nach dem Wegfall der kommunistischen Bedrohung 1989/91 nahm die politische Instrumentalisierung der EZA stark ab. Dadurch erlangte die Entwicklungspolitik grössere Eigenständigkeit. Die Armuts-



der menschlichen Sicherheit ein Konzept, das als gemeinsamer Referenzpunkt von Sicherheits- und Entwicklungsbemühungen dienen konnte. Auf institutioneller Ebene verankerten zahlreiche Entwicklungsagenturen die Sicherheitsdimension von entwicklungspolitischen Aktivitäten durch die Schaffung spezifischer Organisationseinheiten. Das geschärfte Bewusstsein für die Interdependenzen zwischen Sicherheit und Entwicklung und die Tatsache, dass sich die Armut z.B. in Subsahara-Afrika nicht hatte reduzieren lassen, resultierten ab 1998 in einem erneuten Ansteigen der ODA.

Die Folgen von 9/11

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die seither im Kampf gegen den Terror gemachten Erfahrungen haben dem Sicherheits-Entwicklungs-Nexus zusätzliche Geltung verschafft. Allerdings führte der Kampf gegen den Terror dazu, dass innerhalb dieses Nexus heute eine sicherheitspolitische Logik dominiert. Diese rückt den Präventionscharakter der EZA in den Vordergrund und fordert deren Ausrichtung auf sicherheitsrelevante Ziele. Die zugrunde liegende Ratio lautet, dass Entwicklungshilfe zur Schaffung eines Umfelds beitragen soll, welches keinen Nährboden für die Entstehung von Terrorismus bietet. Auch bei der Stabilisierung von fragilen Staaten wird der EZA eine Schlüsselrolle zugesprochen.

2005 erreichte die ODA – beeinflusst von Entschuldungsmassnahmen, welche auch den anschliessenden Rückgang der ODA bewirkten – mit 109 Mia. US\$ einen neuen Höchststand. Weitere Budgeterhöhungen wurden versprochen, die addiert im Jahr 2010 die Gesamtsumme von etwa 130 Mia. US\$ ergeben würden. Dieser Trend steigender Entwicklungsausgaben hängt teilweise mit den Anstrengungen der Geberländer zusammen, die im Rahmen der UNO-Millenniumsziele definierten Entwicklungsziele bis 2015 zu

erreichen. Das Ausmass der Erhöhung wäre aber ohne die Koppelung der EZA an Sicherheitsinteressen nicht zu erklären, zumal die Kritik an der mangelnden Wirksamkeit von Armutsbekämpfungsstrategien zugenommen hat. Die Analyse der ODA-Verteilung belegt den Einfluss sicherheitspolitischer Faktoren. Wichtige Staaten im Kampf gegen den Terror wie Irak, Afghanistan, Pakistan und der Sudan profitieren weit überproportional vom Anstieg der Hilfe. Bemerkenswert ist auch, dass das *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD 2004 auf Druck der Geberländer verschiedene sicherheitsrelevante Massnahmen als an die ODA anrechenbar deklarierte. So gelten Beiträge für die Reform des Sicherheitssektors, die Kontrolle von Kleinwaffen oder zivile Friedensförderung als Entwicklungsausgaben.

Zahlreiche Entwicklungsakteure befürworten heute eine Rolle der EZA bei Themen wie der Terrorismusprävention oder der Stabilisierung fragiler Staaten. Letztere beispielsweise entspricht sowohl der sicherheits- als auch der entwicklungspolitischen Logik: Einerseits stellt die Stabilisierung auch geographisch weit entfernter Krisenherde angesichts des transnationalen Charakters zahlreicher Bedrohungen und ihrer verstärkten Entterritorialisierung eine sicherheitspolitische Kernaufgabe dar. Andererseits liegt eine Stabilisierung auch im entwicklungspolitischen Interesse, würde doch bei einem Gewaltausbruch die Entwicklung gestoppt und das Erreichen der Millenniumsziele verunmöglicht. Partiiell überschneiden sich die Ziele der Sicherheits- und der Entwicklungsagenda, was positive Effekte für beide Politikbereiche hat. Die enge Verzahnung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik produziert jedoch auch Spannungsfelder.

Spannungsfelder und offene Fragen

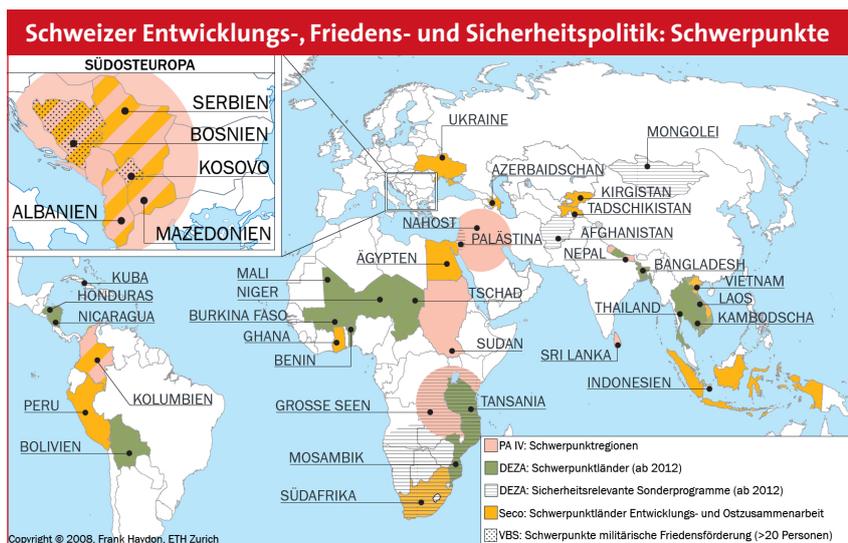
Diese Spannungsfelder betreffen insbesondere die Gefahr einer politischen Instrumen-

talisierung der EZA, die direkte Konkurrenz um Ressourcen zwischen entwicklungs- und sicherheitspolitischen Anliegen sowie die Frage der geographischen Prioritätensetzung. Entwicklungsnahe Kreise befürchten, dass eine neuerliche sicherheitspolitische Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik droht. Ihre Hauptsorge besteht darin, dass das zentrale entwicklungspolitische Ziel der Armutsreduktion in einem solchen Prozess gegenüber kurzfristigen Sicherheitsinteressen an Gewicht verliert.

Eng damit verknüpft ist die Befürchtung, dass es zwischen der Entwicklungs- und der Sicherheitspolitik zu einer akzentuierten Konkurrenz um Ressourcen kommt und eine Umverteilung zugunsten sicherheitspolitischer Anliegen stattfindet, die der EZA Mittel entzieht. Als Beleg für eine solche Zweckentfremdung von Entwicklungshilferessourcen dient etwa die *African Peace Facility* der EU, die 2003 zur Unterstützung von Peacekeeping-Missionen der Afrikanischen Union gegründet wurde. Die dafür erforderlichen Gelder wurden dem Europäischen Entwicklungsfonds entnommen und standen so nicht mehr für eigentliche Entwicklungsaktivitäten zur Verfügung. Was ursprünglich als Ausnahmelösung deklariert wurde, ist mit der erneuten Alimentierung der *Facility* für die Jahre 2008 bis 2010 institutionalisiert worden. Die Kritik an der ODA-Anrechenbarkeit von sicherheitsspezifischen Ausgaben zielt in dieselbe Richtung. Der Vorwurf lautet, dass dies einzig zur Entlastung der Verteidigungsbudgets mit Mitteln aus dem Entwicklungsetat querfinanziert würden.

Auch bei der geographischen Auswahl der ODA-Empfänger können Differenzen aufbrechen. Im Kern stellt sich die Frage, ob sicherheits- oder entwicklungspolitische Kriterien den Ausschlag für die Schwerpunktsetzung geben sollen. Zwei Beispiele illustrieren die damit verknüpften Dilemmata. Von der gesamten ODA, die 2006 in insgesamt 38 fragile Staaten floss, ging über die Hälfte an lediglich fünf Empfängerländer. Wenn die Resultate wie in Afghanistan trotz massiver Hilfeleistungen ernüchternd sind, wirft dies die Frage auf, wie gerechtfertigt und sinnvoll die relative Vernachlässigung von Staaten ist, die derzeit weniger im Brennpunkt der sicherheitspolitischen Aufmerksamkeit stehen, aber ebenfalls dringend Unterstützung brauchen.

Auch bezüglich der Beiträge an Staaten in Nachkriegssituationen sind die Meinungen geteilt. Rund 40% einmal beendeter Ge-



Download im Grossformat: www.css.ethz.ch/graphics

waltkonflikte flammen innert fünf Jahren wieder auf. Sicherheitspolitisch ist es sinnvoll, solche Krisenregionen durch rasche und kontinuierliche Entwicklungsbeiträge zu stabilisieren. Aus rein entwicklungspolitischer Sicht jedoch könnten solche Gelder in stabileren Regionen, wo der Faktor einer Guten Regierungsführung eher berücksichtigt werden kann, effizienter und weniger risikoreich eingesetzt werden. Hier stösst die Zielkonvergenz der Entwicklungs- und der Sicherheitspolitik bisweilen an ihre Grenzen. Dies erfordert seitens der Geberländer eine klare politische Prioritätensetzung. Nur so kann später die Effektivität der Mittelaufwendung überprüft und falschen Erwartungen vorgebeugt werden.

Diese Spannungsfelder machen deutlich, dass die Ziele der Sicherheits- und der Entwicklungspolitik zwar konvergent, aber nicht immer kongruent sind. Ihre Überschneidungen eröffnen jedoch ein unverzichtbares Synergiepotential zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen. Dieses gilt es sowohl in sicherheits- als auch in entwicklungspolitischem Interesse durch eine kohärente Abstimmung der Strategien, Instrumente und Aktivitäten zu nutzen.

Die Debatte in der Schweiz

In der Schweiz schlägt sich die Verknüpfung der Sicherheits- und der Entwicklungsagenden vor allem in einer engeren Kooperation von Entwicklungspolitik und ziviler Friedensförderung nieder. Die internationale Debatte um eine politische Instrumentalisierung der EZA hat innenpolitisch ein geringes Echo ausgelöst. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) zählt die Förderung menschlicher Sicherheit und die Reduktion von Sicherheitsrisiken neben der Armuts-

bekämpfung und der entwicklungsfördernden Gestaltung der Globalisierung zu ihren Zielen. Desgleichen betont der Bund in der Botschaft zur zivilen Friedensförderung von 2007 die Wichtigkeit einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung der Friedensförderung und der Entwicklungszusammenarbeit. Auf politischer Ebene besteht damit ein stabiler Konsens, dass die Kooperation zwischen Entwicklungs- und Friedens- respektive Sicherheitspolitik verstärkt werden muss. Gleichzeitig ist unbestritten, dass die Armutsbekämpfung nicht einseitig in den Dienst der Sicherheitspolitik gestellt und nicht nur auf Krisenregionen ausgerichtet werden darf.

Auch die Ressourcenfrage wird nicht vor dem Hintergrund einer markanten Konkurrenz um knappe Mittel zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik diskutiert. Die laufenden Debatten drehen sich hauptsächlich um die Frage der Höhe der schweizerischen Entwicklungsbeiträge und darum, ob und wie schnell die Schweiz deren Anteil am BNE von 0,37% (2007) in Richtung der UNO-Zielvorgabe von 0,7% erhöhen soll. Die Verschränkung der beiden Politikbereiche hat jedoch in den aktuellen Rahmenkrediten zur Entwicklungspolitik und zur zivilen Friedensförderung einen gewissen Niederschlag gefunden. So budgetiert der 4,5 Mia. CHF umfassende Rahmenkredit der DEZA für die Jahre 2009–2012 insgesamt rund 300 Mio. CHF oder 6,6% der Gesamtsumme für die Förderung der menschlichen Sicherheit und die Reduktion von Sicherheitsrisiken. Von den rund 53 Mio. CHF, die der Bund jährlich im Bereich der zivilen Friedensförderung und der Stärkung der Menschenrechte ausgibt, qualifizieren wiederum rund 90% als ODA. Dies entspricht ca. 2,4% der schweizerischen Entwicklungshilfesaufgaben.

Die zentralen Herausforderungen bei der Implementierung der gemeinsamen Ausrichtung der Entwicklungs- und der Friedensförderungspolitik bilden die Gewährleistung von Kohärenz und die optimale Nutzung von Synergien. Auf Projekt- und Programmebene zeigen sich Fortschritte. Innerhalb der DEZA wird dem «Do No Harm»-Ansatz grosse Bedeutung beigemessen. Zwischen der DEZA und der Politischen Direktion des EDA, insbesondere der Politischen Abteilung IV (PA IV), stellen gemeinsame Gremien die Koordination sicher. Ein Beispiel für den kohärenten Einsatz von Instrumenten zugunsten von Entwicklung und Friedensförderung stellt das schweizerische Engagement in Nepal dar. Hier bildete eine von DEZA und PA IV gemeinsam ausgearbeitete Länderstrategie eine tragfähige Basis für den schweizerischen Beitrag zur Ausarbeitung des Friedensabkommens von 2006. Die Aktivitäten im Bereich der EZA und der zivilen Friedensförderung wurden 2007 mit der Entsendung von fünf Militärbeobachtern um ein militärisches Element erweitert. Damit bilden die Aktivitäten in Nepal eine «strategische Wertschöpfungskette», wobei entwicklungspolitische, zivile und militärische Instrumente kombiniert und auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet werden.

Der Gedanke einer solchen Wertschöpfungskette sollte künftig bei der Ausrichtung der Entwicklungs- und Friedensförderungs-bemühungen verstärkt zur Erhöhung der strategischen Kohärenz und zur Eruiierung möglicher Synergien berücksichtigt werden. Dies betrifft vor allem die regionale Prioritätensetzung. Dass die Schwerpunktländer des schweizerischen Entwicklungs- respektive Friedensförderungsengagements nach Abschluss des verschiedentlich geforderten geographischen Konzentrationsprozesses nicht absolut deckungsgleich sind, ist angesichts eigenständiger Ziele legitim. Die geringe Schnittmenge der Prioritäten insbesondere zwischen den auf Sicherheitsfragen ausgerichteten Sonderprogrammen der DEZA und den Schwerpunkten der zivilen und der militärischen Friedensförderung ist jedoch schwer nachvollziehbar. Hier dürfte auch in Zukunft noch Optimierungspotential vorhanden sein, sollen die schweizerischen Beiträge zu Frieden und Entwicklung möglichst wirkungsvoll und umfassend gestaltet werden.

Verantwortliche Editoren:
Daniel Trachsler & Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch