

Zu diesem Heft

Im Namen der Sicherheit

Die Entwicklungspolitik hat in den zwei Jahrzehnten seit Ende des Kalten Krieges wesentliche Veränderungen durchgemacht. Neben deutlichen geographischen Verschiebungen und der Ausweitung der Handlungsfelder (Konditionalität hinsichtlich der Entwicklung politischer Institutionen, *Good Governance*, Korruptionsbekämpfung) steht dabei seit langem die Verknüpfung zwischen den Schlagwörtern „Entwicklung“ und „Sicherheit“ im Brennpunkt. Befürworter dieser Verknüpfung betonen, eine globalisierte Weltwirtschaft (und tendenziell auch die „Weltgesellschaft“) benötige gemeinsame Ordnungsstrukturen – zumal die Probleme der „globalisierten Ungleichheit“ zunehmend auf die Industrieländer zurückwirkten, so u.a. auf die Sicherung weltweiter ökonomischer Integration (Funktion globaler Produktionsketten, Handel, Zugang zu Rohstoffen), auf andere Formen transnationaler Interaktion (Migration, Kultur, Zivilgesellschaft) oder auf die „Fragilität“ von Staatlichkeit in Gesellschaften des Südens. Aufgaben wie Kriminalitätsbekämpfung und Grenzkontrollen könnten damit nicht mehr zuverlässig erfüllt werden. Dies impliziere, dass diese Staaten in die Lage versetzt werden müssten, ihre Territorien im Einklang mit „globalen Normen“ zu kontrollieren. Stichwörter zur Stärkung solcher Ordnungsstrukturen lauten „Stabilisierung“ und „(global) Governance“.

Kritiker der Verbindung von „Sicherheit“ und „Entwicklung“ betonen dagegen einen allgemeinen Trend der Eingliederung mehr oder weniger zentraler Problemstellungen, Konflikte und Krisen in Handlungsfelder, die im polizeilichen oder militärischen Sinne als sicherheitsrelevant erscheinen. In der angelsächsischen Debatte wird dieser Trend als „Securitization“ („Versicherheitlichung“) beschrieben. In diesem Prozess können, um nur einige Beispiele zu nennen, so unterschiedliche Dinge wie Bevölkerungsfragen, Migration, Ernährungssicherung, Wasserversorgung ebenso wie organisierte Kriminalität und Drogenhandel entlang einer offenen Skala ziviler und militärischer Einsatzfelder verhandelt werden. Deklamatorisch hat sich die „Securitization“ von Entwicklungspolitik speziell in der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) niedergeschlagen. Entwicklungspolitiken einzelner nationaler Gesellschaften werden im Rahmen des globalen Wandels und der damit verbundenen Veränderung in der Formulierung und Durchsetzung von Interessen allerdings bisher nicht gleichförmig umgesetzt.

Diese ungleichzeitigen Entwicklungen verdeutlichen die Ambivalenz des semantischen Feldes „Sicherheit“, den Januskopf sozialer Ordnungen: Der Begriff verweist gerade auch in seinen Weiterentwicklungen während der 1990er Jahre im Sinne der „human security“ oder auch eines erweiterten Sicherheitsbegriffs einerseits auf gesellschaftliche Kooperation, die Organisation von Solidarsystemen und auf den Schutz vor Gewalt, impliziert andererseits aber auch die Reproduktion bestehender Macht- und Herrschaftsverhältnisse ebenso wie potentielle Konfrontationen zwischen konkurrierenden Macht- und Kontrollansprüchen. Dabei wird deutlich, dass auch das zur Domestizierung von Gewaltverhältnissen durchwegs empfohlene staatliche Monopol legitimer Gewalt im emphatischen Sinne eine Gewaltordnung darstellt, die ihrerseits gesellschaftliche Macht- und Verfügungsverhältnisse abbildet und reproduziert. Dies macht verständlich, wieso einerseits die Stichwörter *Good Governance* und Armutsbekämpfung ins Zentrum der entwicklungspolitischen Diskussion rückten, andererseits aber in Krisenregionen ein Primat des militärischen Sicherheitsanspruchs alle anderen Dimensionen, die einmal innerhalb eines erweiterten Sicherheitskonzeptes gedacht werden konnten, zu absorbieren droht. In den USA hat USAID (*United States Agency for International Development*) bereits umfangreiche Programmteile (Kolumbien, Pakistan, Afghanistan) ganz der Logik von „Counterinsurgency Programming“ unterworfen. Die deutsche Variante zeigt sich anhand der neu akzentuierten Institutionalisierung militärisch-ziviler Zusammenarbeit im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Die verstärkt nach dem Regierungsantritt der konservativ-liberalen Koalition erkennbaren Auseinandersetzungen um die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unterstreichen das sich hier auftuende Spannungsfeld. Es handelt sich nicht allein um die Marginalisierung ziviler Konfliktbearbeitung durch eine Militarisierung der Außenpolitik zumindest gegenüber wichtigen Weltregionen wie Zentralasien, Teilen Afrikas und – im Kontext der Drogenbekämpfung – zumindest intermittierend auch Lateinamerikas. Dabei zeigen sich deutlich voneinander unterschiedene Zielsetzungen und Interessen staatlicher und nicht-staatlicher Trägerinstitutionen der Entwicklungszusammenarbeit, die gegenwärtig zugespitzt in der Gegenüberstellung einer Unterordnung unter die Vorgaben staatlicher Politik und ihrer Kohärenz einerseits, der Effektivität und selbst der Möglichkeit genuiner Entwicklungsarbeit andererseits verhandelt werden.

Die komplexen ethischen und praktischen Fragen, die verstärkte Forderungen nach einer dichteren Kooperation zwischen zivilen Formen der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere auch NGOs, und militärischen Strukturen mit sich bringen, untersuchen *Marcel Baumann* und *Reinhart Kößler* unter

Rückgriff sowohl auf die aktuelle Debatte wie auch in längerer zeitlicher Perspektive. Insbesondere die während der 1960er Jahre am herausragenden Beispiel des „Project Camelot“ heiß diskutierte Zusammenarbeit zwischen Militär und Sozialwissenschaften kann die Risiken einer solchen Kooperation deutlich machen. Sie liegen nicht allein in der Gefahr für Leib und Leben, sondern vor allem im hegemonialen Anspruch militärischer Handlungslogiken, die sich auf dem etwa aktuell in Afghanistan durch die *Civil Military Cooperation* (CIMIC) bezeichneten Feld durchsetzen. Ähnlich wie in dem früheren Fall ergibt sich daraus die Wahl zwischen einer paradigmatischen Neuorientierung oder der Unterwerfung unter die Prioritätensetzung des Militärs.

Um aus Erfolgen und Misserfolgen zu lernen, müssen sowohl zivile als auch militärische Krisen-Interventionen hinsichtlich ihrer beabsichtigten und unbeabsichtigten, kurz- und langfristigen Wirkungen untersucht werden. *Gabriele Zdunnek* und *Thomas Zitelmann* gehen der Frage nach, inwieweit Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung in Krisengebieten dazu beitragen können, die gewaltsame Austragung von Konflikten zu verhindern oder zu beenden. Zunächst geben die Autorin und der Autor einen Überblick über unterschiedliche Konzepte, mit denen versucht wird, Konfliktsensibilität als Querschnittsthema in der Planung, Durchführung und Evaluierung von Entwicklungsprojekten und -programmen zu verankern. Diverse Verfahren stellen in Rechnung, dass humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit selbst dann zur Verstärkung von Spannungen und Eskalation von Konflikten führen können, wenn sie zur Verbesserung der sozio-ökonomischen Situation von Zielgruppen beitragen. Ebenso können übliche Bestandteile einer Politik der Friedensförderung negative Wirkungen auf Personen und Gruppen haben. Am Beispiel Afghanistan untersuchen Zdunnek und Zitelmann, inwieweit und wie bisherige Erkenntnisse zu Problemen von Entwicklungspolitik und Friedensförderung in Krisengebieten in der Praxis umgesetzt werden und wie zivil-militärische Kooperation gestaltet wird. Aus bisher veröffentlichten Evaluierungen und Studien arbeiten sie Auswirkungen von Entwicklungspolitik, Friedensförderung und zivil-militärischer Kooperation heraus. Es wird deutlich, dass Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan bislang weitgehend „konfliktunsensibel“ gestaltet wurde und es entgegen zahlreichen programmatischen Ansprüchen nie systematische Versuche gab, das Instrumentarium ziviler Ansätze der Konflikttransformation und Friedensförderung einzusetzen.

Spätestens nach dem Amtsantritt von Dirk Niebel wird die Frage gestellt, ob Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland zunehmend unter sicherheitspolitischen Vorgaben instrumentalisiert wird. *Alexander Brand* überprüft, inwieweit in Bezug auf die staatliche Entwicklungszusammenarbeit

der Bundesrepublik Prozesse von „Versicherheitlichung“ stattfinden. Dazu berücksichtigt er folgende Aspekte: politische Programmatik und politischer Diskurs, lokale und sektorale Ressourcen-Allokation, institutionelle Reform und Kompetenzverlagerung. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass eine Versicherheitlichung der deutschen Entwicklungspolitik hinsichtlich eines begrifflich-programmatischen Wandels, d.h. die erfolgreiche Artikulation der Sicherheitsrelevanz von Entwicklungszusammenarbeit, seit geraumer Zeit kontinuierlich auszumachen ist und dass die Re-Definition von Entwicklungspolitik im Nachgang zu den Terroranschlägen des 11. September 2001 auch Elemente der Militarisierung einschließt. Am deutlichsten sichtbar sei dies am Beispiel Afghanistan in einer Verschiebung von zunächst dezidiert zivil orientierter Konfliktprävention durch Entwicklungszusammenarbeit hin zu stärker „kooperativen“ Formen zivil-militärischen Engagements. Jenseits der Afghanistan-Thematik erkennt der Autor jedoch derzeit keine eindeutige Tendenz.

Für Sicherheitsdiskurse hat seit einigen Jahren der Begriff der „Resilience“ zusehends an Bedeutung gewonnen. *Jan Pospisil* untersucht, wie dieser Begriff in Konzept- und Strategiepapieren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit Problemstellungen entlang des Entwicklungs-Sicherheits-Nexus verwendet wird – z.B. als mögliche Zielbestimmung unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit. Seiner Auffassung nach zeigt das verstärkte Aufkommen des Begriffs – in Deutsch in etwa „Widerstandsfähigkeit“ – eine weitergehende, paradigmatische Veränderung im Verständnis von Entwicklungspolitik an. „Resilience“ habe das Potenzial, im kommenden Jahrzehnt geradezu zu einem entwicklungspolitischen Leitkonzept zu werden. An die Stelle einer zielorientierten Entwicklungsanstrengung rücke mit diesem Konzept eine beständige Adaptionsleistung in den Blick. „Resilience“ sei somit das mögliche Resultat einer Transformation des Konzepts der Nachhaltigkeit im Sinne des Entwicklungs-Sicherheits-Nexus, also der Name einer umfassend zu verstehenden „nachhaltigen Sicherheit“.

Die Gründung des AFRICOM (*United States African Command*) stand in engem Zusammenhang mit der strategischen Ausweitung militärischer Mandate auf bislang als „zivil“ verstandene Politikbereiche, in denen neue Quellen von Bedrohungen – z.B. aufgrund „schlechter“ Regierungsführung oder in Bezug auf „unregierte“ Räume – ausgemacht werden. *Jan Bachmann* analysiert die diskursive und materielle Neupositionierung des amerikanischen Militärs und die Vermischung westlicher Sicherheits- und Entwicklungssagenden. Es zeigt sich, dass sich mit der Ausweitung des militärischen Verantwortungsbereiches hin zu Krisenprävention und dem Aufbau von *Governance*-Strukturen Bedeutungszuschreibungen des „Militärischen“

sowie des „Zivilen“ verändern und dass tendenziell die Grenzen zwischen beiden verschwimmen. AFRICOM wird als präventiv orientierter, auf menschliche Sicherheit und Entwicklung abzielender Akteur präsentiert – als „zuhörender“, „lernfähiger“ und auf die Bedürfnisse der afrikanischen Akteure reagierender „Partner“. Durch diese diskursive Strategie gerate jedoch die reale Bereitschaft zum Einsatz von Gewalt aus dem Blick.

Sicherheitsfragen werden auch auf ganz anderer Ebene virulent. Die Verbindung von Entwicklungszusammenarbeit und Migrationskontrolle durch die europäische Grenzsicherung FRONTEX, dargestellt am Beispiel des Senegals, ist das Thema des Beitrages von *Benjamin Schaffner*. Den Hintergrund bildet eine ethnographische Fallstudie in der Lebenswelt zurückgeführter Bootsflüchtlinge, hier ausschließlich junger Männer, die mindestens einmal an der Passage vom Senegal zu den Kanarischen Inseln teilgenommen haben. Der Autor kontrastiert einen Annahmekanon, der Migration aus Entwicklungsdefiziten ableitet und „Entwicklung“ als Gegenmittel einsetzen will, mit den Motivationsstrukturen der potenziellen Migranten und mit den transnationalen Prozessen, die im Migrationswunsch und dessen praktischer Umsetzung zum Ausdruck kommen. Die Öffnung eines maritimen Transitraumes, in dem das technische Wissen marginalisierter Hochseefischer genutzt werden konnte, folgte auf die Schließung der Transsahara-Migrationsroute und die Erschwerung offizieller Visaerteilung. „Erfolge“ in der Migrations-eindämmung sind hier nur von kurzer Dauer.

Wie entwicklungspolitisch aktive Nicht-Regierungsorganisationen mit der Frage „Anti-zivil-militärisch?“ umgehen, beleuchtet *Susanne Schultz* anhand der aktuellen Debatte um den Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr. Ihrer Auffassung nach sprechen sich die im VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen) organisierten Nicht-Regierungsorganisationen zwar gegen die Versicherheitlichung von Entwicklungspolitik im Sinne einer direkten Kooperation mit der Bundeswehr vor Ort aus, in öffentlichen Erklärungen mangle es aber an Reflexion darüber, inwiefern sie in die Strategien der internationalen Intervention und in das Projekt des von außen induzierten Staatsaufbaus nach westlichem Vorbild eingebunden sind. Dadurch gerieten diese Organisationen in das Dilemma, mit ihrer Arbeit einerseits zur Legitimität des afghanischen Staates und der militärischen Intervention beizutragen, andererseits aber gleichzeitig im Zuge der Diskreditierung der Karsai-Regierung und ihrer Unterstützer in Misskredit bei der afghanischen Bevölkerung zu geraten.

Die Debatte über die Versicherheitlichung unterschiedlichster Themenfelder weist – etwa in der Rede von fragilen Staaten oder staatsfreien Räumen – einen zumindest impliziten Raumbezug auf. *Wolfgang Hein* und *Theo Mutter* gehen

auf diese Problematik aus der Perspektive einer Weltgesellschaft ein, in der nicht beherrschte Räume nicht nur unvermeidlich sind, sondern auch verstärkt auftreten und als Bedrohung sowie als Sicherheitsrisiko wahrgenommen werden. Die mit Versicherheitlichung verknüpften Veränderungen der Entwicklungspolitik im Lauf der letzten anderthalb Jahrzehnte lassen sich so als Teil des Versuchs verstehen, derartige Räume zu eliminieren bzw. ihre „Inklusion“ in den durch Regelmäßigkeit und dichte Kommunikation charakterisierten weltgesellschaftlichen Zusammenhang voranzutreiben. Der Beitrag erläutert eine weitere konzeptionelle Sichtweise auf den Heftschwerpunkt unter Bezug auf ein Spektrum von Problemfeldern, das von Armutsbekämpfung und dem informellen Sektor bis hin zu Gesundheitspolitik und HIV/AIDS reicht.

Unter dem Stichwort „Sicherheit“ gibt *Gabriele Zdzunek* einen Überblick über die Diskussion zu Konzepten von „menschlicher“ und „erweiterter“ Sicherheit und geht auch auf Probleme und Kritik bezüglich der „Versicherheitlichung“ von Themen ein.

Im zweiten Stichwort skizzieren *Marcel Baumann* und *Reinhart Kößler* die vor allem in der westlichen intellektuellen Tradition verankerte Lehre vom Gerechten Krieg und schlagen eine kritische Lektüre vor, die entgegen landläufigen Vorstellungen von den Legitimationsleistungen dieser Lehre geeignet ist, tatsächliche Kriege gerade zu delegitimieren.

Die Konflikthaftigkeit von „Entwicklung“ und EZ steht auch weiterhin im Blickpunkt der Zeitschrift. Unter dem Titel „Land – Konflikt, Politik, Profit“ wird sie im Herbst durch eine Einzelausgabe über Auseinandersetzungen um Landeigentums- und -nutzungsrechte (Nr. 124) beleuchtet. Dem folgt als Eröffnung des 32. Jahrgangs ein Heftschwerpunkt zu Recht und Entwicklung (Nr. 125). Die Landfrage wollen wir erneut in der Ausgabe 126/127 aufgreifen. Als Anschluss des nächsten Jahrgangs planen wir eine kritische Auseinandersetzung mit dem *Fair Trade* und seinem Umfeld. Die *Calls for Papers* für diese Hefte finden sich wie immer auf unserer Homepage. Zu diesen und anderen Themen sind Beiträge gleichfalls wie immer sehr willkommen.

Für unsere weitgehend ehrenamtliche Arbeit sind wir auch weiterhin auf die Beiträge der Mitglieder der Wissenschaftlichen Vereinigung für Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik (WVEE) e.V., die die *PERIPHERIE* herausgibt, und auf Spenden angewiesen. Wir freuen uns daher über neue Vereinsmitglieder ebenso wie über einmalige Spenden. Um die Resonanz der so wichtigen Kritik aktueller Tendenzen in der internationalen Politik zu verbessern, sind wir auch für neue Abonnentinnen und Abonnenten sehr dankbar. Alle WVEE-Mitglieder und *PERIPHERIE*-Leserinnen und -Leser sind daher herzlich eingeladen, unsere Zeitschrift noch bekannter zu machen.