

POLITISCHE STUDIEN

Themenheft
1/2015

 Hanns
Seidel
Stiftung

Orientierung durch Information und Dialog

66. Jahrgang | Februar 2015 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

KRISENREGIONEN ZWISCHEN GEWALT UND ENTWICKLUNG

Aus dem Inhalt:

Entwicklungspolitik als Stabilitätspolitik | Europäische Verantwortung | Konfliktprävention |
Staatszerfall als Herausforderung | Armutsbekämpfung in Afrika





Ein stärker vernetztes Denken und Handeln der sicherheits-, außen- und entwicklungspolitischen Akteure ist **NOTWENDIG**.

KRISENREGIONEN ZWISCHEN GEWALT UND ENTWICKLUNG

Die Texte dieses Themenheftes dokumentieren die Ergebnisse des 3. Internationalen Strategiesymposiums der Hanns-Seidel-Stiftung, das unter dem Titel „Krisenregionen zwischen Gewalt und Entwicklung – Möglichkeiten und Grenzen externer Akteure“ am 30. September 2014 im Konferenzzentrum München der Hanns-Seidel-Stiftung stattfand.

Mit diesem Symposium hat die Hanns-Seidel-Stiftung ihre im Oktober 2010 eingerichtete Konferenzreihe zu strategischen Fragen internationaler Sicherheitspolitik und auswärtiger Beziehungen fortgesetzt. In der Auftaktveranstaltung hatten wir unter dem Titel „Deutschlands Stellung in der Welt“ zunächst eine Bilanz der „neuen“ deutschen Außenpolitik seit der Wiedervereinigung gezogen und darauf aufbauend Perspektiven für Deutschlands weltpolitische Rolle im Zeitalter neuer globaler Herausforderungen entwickelt. Im Mittelpunkt des 2. Internationalen Strategiesymposiums im Dezember 2012 standen die diversen „Krisen an Europas Grenzen“, wobei es konkret um die Frage ging, über welche Strategien zur Entschärfung dieser Konflikte die Europäische Union mit ihrem multilateralen Friedensansatz verfügt.

Beim 3. Internationalen Strategiesymposium, das die Akademie für Politik und Zeitgeschehen gemeinsam mit dem Institut für Internationale Zusammenarbeit veranstaltet hat, sollte der Blick von der europäischen Peripherie auf internationale „Krisenregionen zwischen Gewalt und Entwicklung“ ausgeweitet und die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen der Einwirkung externer Akteure beantwortet werden.

In den Beiträgen in diesem Themenheft wird die Notwendigkeit eines stärker vernetzten Denkens und Handelns der sicherheits-, außen- und entwicklungspolitischen Akteure deutlich. Gleichzeitig dreht sich die Diskussion um Ansatzpunkte und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit für den Aufbau staatlicher Institutionen, das Setzen von Anreizen für Nachhaltigkeit und entwicklungsorientiertes Verhalten und die Förderung von Demokratie und Rechtsstaat.

Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
ist Chefredakteur der Politischen Studien und Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München.

Dr. Susanne Luther
ist Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung, München.



11

INHALT



62



26



40

06 POLITISCHER EINFLUSS AUF DIE KRISENREGIONEN WELTWEIT

Einführung
URSULA MÄNNLE

11 EINE WELT – UNSERE VERANTWORTUNG

Deutschlands Rolle in einer Welt grundlegender Veränderungen
GERD MÜLLER

20 EUROPAS NEUE AUßENPOLITIK

Vernetzter Ansatz:
Comprehensive Approach
MACIEJ POPOWSKI

26 MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER KONFLIKTPRÄVENTION

Bürgerkriege verhindern
PETER RUDOLF

33 BRUTTOINLANDSPRODUKT – DAS MAB GESELLSCHAFTLICHER STABILITÄT?

Ein Blick auf Tunesien
ELISABETH LAMBRECHT / JAN RIELÄNDER

40 TARGETS FOR THE POST-2015 MDGS AND AGENDA 2063

Reasonable Goals for Reducing Poverty in Africa
JAKKIE CILLIERS / BARRY HUGHES / SARA TURNER

62 STAATZERFALL ALS HERAUSFORDERUNG

Ursachen und (Schein-)Lösungen in Afrika
SIEGMAR SCHMIDT

RUBRIKEN

03 EDITORIAL
74 IMPRESSUM

/// Einführung

POLITISCHER EINFLUSS AUF DIE KRISENREGIONEN WELTWEIT

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

und daher Erfahrungen anderer Kulturräume einzubeziehen sind.

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

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

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

Beitrag, darf ihr Potenzial aber nicht überfordern.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



/// PROF. URSULA MÄNNLE
ist Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung
und Staatsministerin a. D., München.

/// Deutschlands Rolle in einer Welt grundlegender Veränderungen

EINE WELT – UNSERE VERANTWORTUNG

GERD MÜLLER /// In den letzten 25 Jahren hat sich weltpolitisch dermaßen viel ereignet, das zuvor unvorstellbar erschien. Dennoch ist es geschehen und hat zu grundlegenden globalen Veränderungen und einer neuen Welt(un)ordnung geführt, dem wir Rechnung tragen müssen.

Unvorhersehbares vorher sehen – die neue Welt(un)ordnung

Wer hätte vor 25 Jahren voraussagen gewagt, dass die Mauer fallen und das SED-Regime implodieren würde? Hätten wir es für möglich gehalten, dass nicht mal ein Jahr später die Deutsche Einheit folgen und kurze Zeit später die Sowjetunion auseinanderbrechen sollte, und in unserer Nachbarschaft, auf unserem Kontinent, wieder Kriege ausbrechen würden? Hätten wir uns ausmalen können, dass deutsche Soldaten auf dem Balkan an einem Luftkrieg beteiligt sein würden? Die Bundeswehr im Dauereinsatz am Hindukusch, über ein Jahrzehnt – heute fast schon selbstverständlich „out-of-area“? Oder man denke an „Nine-Eleven“ mit all seinen Folgen.

Selbst wenn wir uns nur um gut vier Jahre zurückversetzen, in den Oktober 2010 und den erfolgten rasanten Wandel und die daraus schwindenden Gewissheiten betrachten: Proteste, Aufstände und Rebellionen erschütterten die arabische Welt – von einem „Frühling“ spricht heute allerdings kaum mehr einer. Ein damals stabil erscheinendes Land wie Syrien versinkt jetzt in Krieg und Gewalt. EU-Mitgliedstaaten rufen den Internationalen Währungsfonds zu Hilfe, ein EU-Mitglied wird von Akteuren am Finanzmarkt als „Schwellenland“ eingestuft. China steigt – vielleicht noch in diesem Jahr – zur größten Wirtschaftsmacht auf.

Anfang 2014 haben der Bundespräsident, der Außenminister und die Ver-



Entwicklungsminister Gerd Müller mit Kanzlerin Angela Merkel bei der Vorstellung der Zukunftscharta „EINE WELT – unsere Verantwortung“ am 24. November 2014 in Berlin.

teidigungsministerin bei der Münchner Sicherheitskonferenz über die Herausforderungen der Zukunft gesprochen. Allein in Frank-Walter Steinmeiers Rede

In den letzten 25 Jahre hat sich viel UNVORSTELLBARES ereignet.

kam seinerzeit das Wort „Ukraine“ vor. Keine vier Wochen später wurden in Europa wieder Grenzen verschoben. Wer hätte vorhergesehen, dass wir Waffen an die Kurden im Nordirak liefern würden? Wer hätte sich die rasante Entwicklung einer Terrormiliz namens „IS“ vorstellen können, die mit brutalen Mitteln eine ganze Region beherrscht und auch Europa in Angst versetzt? Auch Ebola, inzwischen zur „Gefahr für den

Weltfrieden und die internationale Sicherheit“ erklärt, war noch kein Thema.

Über künftige außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen sollte man also mit Vorsicht und Bescheidenheit sprechen, denn wir müssen uns auf unvorhersehbare Entwicklungen einstellen und daher vorausschauend mit Unsicherheit umgehen.

Welche Krisen uns in fünf, in zehn Jahren beschäftigen werden, wissen wir nicht. Aber wir kennen einige der grundsätzlichen Entwicklungen, die hinter den heutigen Krisen stehen und die unsere Reaktionsmöglichkeiten verändern. Die Aufzählung ist stichwortartig, die Reihenfolge keine Gewichtung, denn vieles bedingt oder verstärkt sich gegenseitig: Klimawandel und Ernährungskrisen, Erosion und Kampf um Wasser, Rohstoffverknappung, Be-

völkerungswachstum und Megastädte, fragile oder zerfallende Staaten, asymmetrische und innerstaatliche Kriege, Ungleichheit von Lebenschancen und weltweite Schulden- und Finanzmarktkrisen, Terrorismus und organisierte Kriminalität, Flüchtlingswellen, Krankheiten und Epidemien, ideologische Aufladung von Konflikten durch politisch-religiöse Identitäten, globale Wertschöpfungsketten und transnational agierende Unternehmen, global vernetzte Zivilgesellschaft und neue Kommunikationsformen.

Anderthalb Milliarden Menschen sind derzeit in Afrika, in der europäischen Nachbarschaft und im Nahen Osten von Konflikten betroffen. Sie leiden unter Bürgerkriegen und Gewalt. Über 50 Millionen sind Flüchtlinge, so viele wie seit 50 Jahren nicht mehr. Unsere Möglichkeiten, diesen Konflikten zu begegnen, verändern sich, weil sich die politischen, v. a. geopolitischen Kräfte verschieben. Die G7/G8 haben Konkurrenz bekommen, spätestens seit der weltwei-

ist nicht in Sicht. Die Vereinten Nationen haben nach wie vor Reformbedarf.

Die USA ziehen sich tendenziell aus militärischen Einsätzen zurück, übernehmen nicht mehr automatisch die Führungsrolle und wenden sich nach Asien. Zugleich steigt der Bedarf an glo-

DEUTSCHLAND kann und darf sich seiner außen- und weltpolitischen Verantwortung nicht entziehen.

balen politischen Ordnungsleistungen, gerade bei langanhaltenden Krisen und globalen Gefahren. Die Umbrüche in der arabischen Welt und im Nahen Osten haben einen Krisenbogen geschaffen, von dem Europa direkt betroffen ist. Die Krisen in der Welt rücken näher an Europa, an Deutschland heran – gefühlt, weil wir im Zeitalter des Internets und der sozialen Medien schneller, direkter und umfassender denn je von ihnen erfahren.

Krisen rücken näher

Bis vor kurzem konnten wir uns noch in der Sicherheit wiegen, dass territoriale Konflikte in unserer Nähe Vergangenheit sind. Mit der Ukraine ist nun der Nachbar eines guten Nachbarn betroffen. Bislang haben uns Kriege, Staatszerfall und Verschlechterungen der Lebensgrundlagen aufgrund des Klimawandels in weiter entfernten Regionen wenig tangiert. Aber die Flüchtlinge, die nun in immer größerer Zahl Zuflucht und Zukunft in Deutschland suchen, stammen zu einem guten Teil aus eben jenen Regionen.

Aber nicht alles ist düster. Es gibt auch Länder, die Fortschritte in Richtung nachhaltiger Entwicklung, sicherer Lebensumfelder, demokratischer

Wir müssen uns auf weitere unvorhersehbare Entwicklungen EINSTELLEN.

ten Finanz- und Wirtschaftskrise. Neue wichtige Abstimmungsforen wie die G20 treten hinzu, das politische Gewicht der Schwellenländer nimmt zu und neue Allianzen bilden sich. Eine wie auch immer geartete Weltregierung, die unsere globalen Probleme lösen könnte,

Teilhabe sowie Rechtsstaatlichkeit machen, auch dank kontinuierlicher deutscher Entwicklungspolitik. Aber das Gefühl, in der Komfortzone zu leben, schwindet. Dahinter steckt, so zynisch es klingt, möglicherweise auch eine Chance. Indem globale Krisen spürbarer für jeden Einzelnen von uns werden, wächst auch die Einsicht, dass wir uns an ihrer Lösung mehr als bisher beteiligen müssen.

Entwicklungspolitik ist internationale Stabilitätspolitik

Bundespräsident Gauck, Außenminister Steinmeier und Verteidigungsministerin von der Leyen haben bei der Münchner Sicherheitskonferenz mit unterschiedlichen, aber immer eindringlichen Worten, mehr außen- und weltpolitische Verantwortungsübernahme Deutschlands angemahnt. Die darauf folgende Debatte wurde oft auf die Frage, ob wir uns mehr als bisher an militärischen Einsätzen beteiligen sollten, verkürzt. Das aber wird den Rednern und auch der Tragweite dessen, was wir zu diskutieren haben, nicht gerecht. Die eigentlichen Fragen sind doch: Wo liegen die Möglichkeiten, wo die Grenzen unseres Handelns in Krisenregionen? Mit welchen Mitteln kann Gewalt eingedämmt und Entwicklung ermöglicht werden? Entwicklungspolitik ist internationale Stabilitätspolitik und Entwicklungspolitik hat reiche Erfahrungen bei der Vorbeugung vor Konflikten und der Stabilisierung von Gesellschaften in Krisen und nach Krisen. Aber allzu oft bleibt ihr Beitrag zur Eindämmung oder Verhinderung von Krisen unbeachtet, denn sichtbar werden nur die Krisen, nicht aber die verhinderte. Sichtbar wird also nur das Versagen von vorbeugendem Handeln, nicht aber dessen Erfolge.

Der Wert von ENTWICKLUNGSPOLITIK zur Stabilisierung und Krisenverhinderung wird unterschätzt.

Hilfe zum Aufbau von Verwaltungen, Krankenhäusern oder sozialer Sicherung zu leisten, Korruption zu überwinden, eine tragfähige lokale Wirtschaft aufzubauen, Versöhnung zwischen Konfliktparteien zu ermöglichen – dieses tägliche Brot von Entwicklungspolitik ist mühsam und oft mit Rückschlägen verbunden. Ungeduldige Geister fragen: „Was macht ihr da? Was bringt das?“ Aber die Erfahrungen zeigen: Fragile Länder brauchen zwischen 15 und 30 Jahre, also den Zeitraum einer ganzen Generation, um wieder ein solides Gemeinwesen und funktionierende Strukturen zu entwickeln – wenn es denn gelingt. Denn wir müssen auch realistisch bleiben und dürfen unsere Einflussmöglichkeiten als externe Akteure nicht überschätzen.

Aber wir sollten auch auf Erfolge hinweisen. „Nichts ist gut in Afghanistan“, heißt es ja oft. Doch der örtliche Direktor der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit berichtet auch von ermutigenden Fortschritten: Vor 13 Jahren hatte noch nicht einmal jeder Zehnte dort Zugang zu medizinischer Grundversorgung – heute mehr als vier Fünftel der Bevölkerung. 2001 gingen rund eine Million Jungen zur Schule und Mädchen so gut wie gar nicht. Heute sind es über neun Millionen Schüler, davon fast die Hälfte Mädchen. Hunderttausende haben wieder

Zugang zu Trinkwasser, nicht allein, weil Brunnen gebohrt oder Leitungen verlegt wurden, sondern v. a., weil einheimische Techniker trainiert und die Behörden in die Lage versetzt wurden, sich selbst um den Aufbau zu kümmern.

Deutschland soll sich früher, substanzieller und entschiedener einbringen

Früher, entschiedener und substanzieller solle sich unser Land einbringen, so hat es der Bundespräsident formuliert. Entwicklungspolitisch engagiert sich die Bundesrepublik seit vielen Jahrzehnten global für die Überwindung von Armut und ein Leben in Würde sowie für langfristige Stabilität und Sicherheit in der Welt. Die drei Stichworte früher, entschiedener und substanzieller sind aber wichtige Wegweiser, was besser werden kann und mit Blick auf die aktuellen Krisen auch muss.

„Früher“: Bevor die Krise sichtbar wird

Entwicklungsexperten sind meist schon da, bevor es zu Krisen oder Kriegen kommt. Sie registrieren sehr sensibel, wenn sich Situationen zuspitzen, und können frühzeitig warnen, wenn ihre Warnungen denn gehört werden. Oft ist nämlich die Lücke zwischen „early warning“ und „action“ groß. So gehört zur Forderung nach dem früheren Engagement auch die Aufgabe, bessere Frühwarnmechanismen zu organisieren und dabei auch die Erfahrungen von Entwicklungsexperten vor Ort zu nutzen. In Liberia beispielsweise könnte die Ebola-Epidemie ein Jahrzehnt mühsamer Aufbauhilfe zunichte machen, weil Unterstützung zu spät kam.

„Entschiedener“: Schneller und breiter

Entschiedener bedeutet, Entscheidungsfindungsprozesse und Zuständigkeiten klarer zu regeln, damit wir als Europäer in Krisensituationen gemeinsam schneller handlungsfähig sind. Die Schnelligkeit einer Reaktion darf nicht an komplizierter Feinabstimmung scheitern und auch nicht davon abhängen, ob gerade ein Mitglied eine innenpolitische Krise zu lösen hat oder ein anderes sich für ein paar Monate im Wahlkampf oder in der Regierungsbildung befindet.

Ebola und die Flüchtlingskatastrophe vor den Grenzen Europas sind hierfür drastische Beispiele. Inzwischen sind fast zehn Millionen Syrer schutz- und hilfsbedürftig und es ist das größte Flüchtlingsdrama seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Bundesrepublik engagiert sich so stark wie kein anderes europäisches Land, aber angesichts der Zahl von Hilfebedürftigen brauchen wir dringend ein koordiniertes Vorgehen innerhalb der EU. Momentan sind die Zuständigkeiten für die Flüchtlingspolitik auf fünf Generaldirektionen aufgeteilt.

Darüber hinaus werde ich mich weiterhin dafür einsetzen, dass die EU ein Sonderprogramm zur Flüchtlingshilfe in Höhe von einer Milliarde Euro auflegt, um unseren Nachbarn an den Grenzen Europas zu helfen. Europa hat das Geld. Es müsste nach Monaten des Stillstands nur noch von der neuen Kommission gebündelt und die Hilfe koordiniert werden. Im Europaparlament wird dieser Vorschlag schon unterstützt.

„Substanzieller“: Vernetzter Ansatz

Deutschland soll sich substanzieller einbringen und das führt zu den Kernfragen: Wie viel sind uns Freiheit, Frieden

und Stabilität wert? Welche Mittel und welche Infrastruktur stellen wir für unser Engagement in Krisenregionen zur Verfügung? Was kann Deutschlands Beitrag in Europa sein, mit einer Bundeswehr, die den Übergang zu einer Berufsarmee zu meistern und in vielen Bereichen die Grenze der Belastbarkeit erreicht hat?

Deutschland sollte sich vorwiegend im **ZIVILEN** Bereich einbringen.

Wir werden die operative Komponente der EU stärken müssen, gerade auch für humanitäre Einsätze, aber Deutschland sollte bei militärischen Einsätzen sehr zurückhaltend sein und sich vorwiegend an humanitären oder Ausbildungsmissionen beteiligen. Es mag Situationen geben, in denen militärisches Eingreifen sinnvoll und wichtig ist. Kein Bauer wird sein Feld bestellen, wenn er damit rechnen muss, dass es bald wieder abgebrannt wird. Kein Kind wird zur Schule gehen können, wenn es Angst haben muss, auf dem Schulweg entführt oder gar ermordet zu werden und auch unsere Entwicklungsexperten brauchen ein Mindestmaß an Sicherheit, um arbeiten zu können. Dauerhaft aber können Soldaten keine friedliche Entwicklung schaffen. Sie schützen Räume, in denen politische Lösungen verhandelt werden und die eigentlichen Zukunftsgestalter wie z. B. Ärzte, Lehrer, Ingenieure, Juristen, Landwirte und Unternehmer arbeiten können.

Und wie das Beispiel Ebola zeigt, kann auch ein Virus eine Katastrophe hervorrufen, indem es sich in ganzen Regionen und über die Kontinente hinweg verbreitet und so gerade fragile Ge-

sellschaften um Jahre zurückwirft. Ernten können nicht eingefahren werden, Investitionen in diese Länder werden gestoppt, internationale Unternehmen ziehen ihre Mitarbeiter ab, Betriebe und Schulen müssen schließen. Die Bundesrepublik hat reagiert und in einem ersten Schritt 17 Millionen Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt. Gebraucht werden aber vor allem Kapazitäten wie mobile Krankenstationen und Labore, Medikamente und Transportmöglichkeiten sowie entsprechendes Fachpersonal.

Die zivile Komponente hat aber bei der Krisenbewältigung von den Mitteln her noch lange nicht den gleichen Rang wie die militärische. Mit Institutionen und Programmen wie dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze oder dem Zivilen Friedensdienst besitzen wir aber schon gute Fundamente. Wir brauchen aber noch mehr Anstrengung für Prävention. Es ist besser, Krisen zu vermeiden anstatt immer wieder aufs Neue Krisen bewältigen zu müssen – vernetzte Entwicklung vor vernetzter Sicherheit.

Sonderinitiativen

Zu Beginn meiner Amtszeit wurden drei neue Sonderinitiativen gestartet. Erstens bekämpfen wir den weltweiten Nahrungsmangel. 800 Millionen Menschen haben nicht genug zu essen, aber eine Welt ohne Hunger ist durchaus möglich. Zweitens wollen wir Fluchtursachen bekämpfen und Flüchtlinge reintegrieren. Drittens wollen wir zur Stabilisierung in Nordafrika beitragen. Darüber hinaus helfen wir auch in der Ukraine mit fast 50 Millionen Euro. Auch wenn manche darin eine zu enge Verbindung und damit auch eine Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik mit der Außen- und Sicherheitspolitik sehen, droht um-

gekehrt der Entwicklungspolitik doch eher ein Bedeutungsverlust, wenn sie sich offenen strategischen Debatten verweigert. Hat sie doch viele wertvolle Erfahrungen einzubringen, gerade in die Debatte um die Möglichkeiten und Grenzen externer Akteure.

Es wird derzeit viel über Interventionen diskutiert. Auf dem Feld der Entwicklungspolitik finden sozusagen permanent Eingriffe mit dem Ziel, Situationen zu beeinflussen, statt. Entwicklungspolitik hat dabei aber einiges gelernt, was sich weiterzugeben lohnt, nämlich dass wir lokale Partner brauchen, wenn eine Intervention langfristig erfolgreich sein soll, wir uns mit globalen Partnern abstimmen müssen, um nicht gegeneinander oder nebeneinander zu arbeiten und dass Interventionen mit langfristiger Verantwortung einhergehen.

Die außenpolitische Debatte durchlebt derzeit denselben schwierigen Orientierungsprozess, wie sie die Entwicklungspolitik schon seit Jahrzehnten durchgemacht hat, mit den folgenden aufkommenden Fragen: Wo sind die Grenzen unseres Handelns? Was ist zu tun, wenn gar keine Partner da sind oder kurzfristige Erfolge ausbleiben? Desillusionierungen werden dabei nicht ausbleiben. Der Arabische Frühling hat das gezeigt und auch der Irak, denn Demokratien entstehen nicht über Nacht. Viele Dilemmata werden erst mal bleiben und

man wird manch unangenehme Kompromisse eingehen müssen. Um Frieden, Entwicklung und Stabilität zu ermöglichen, muss man auch mit Staaten zusammenarbeiten, mit denen man nicht übereinstimmt wie etwa mit dem Iran. Wichtig dabei ist es aber, eine ehrliche Debatte zu führen und Lernfähigkeit zu zeigen. Und immer wieder muss kritisch geprüft werden, wo Stabilisierung erreicht und Menschen geschützt werden können und wo hingegen eine Intervention eine Situation nur verschlimmern würde.

Konfliktursache Rohstoffausbeutung und Klimawandel

V. a. brauchen wir eine breitere Debatte über die Auslöser von Krisen, Gewalt und Terror. Sehr oft lautet die Antwort, wenn man sie genauer hinterfragt: rücksichtslose Ausbeutung von Rohstoffen und Nahrungsquellen, Auseinandersetzungen um den Zugang zu natürlichen Ressourcen oder Umweltdegradierung durch den Klimawandel. Die Mutter in der Sahel-Zone, deren Säugling in ihren Armen verhungert, der Minenarbeiter, der aus Mangel an Alternativen seine heimische Landschaft und seine Gesundheit ruiniert, der junge Fischer aus Westafrika, der sein Leben einem kleinen Boot anvertraut, um nach Europa zu gelangen – sie haben viel direkter mit uns zu tun, als die meisten von uns wissen. Denn die seltenen Mineralien, die der Minenarbeiter zutage fördert, stecken in dem Windrad, das uns hierzulande „sauberen“ Strom liefert. Fischer können von ihrer Arbeit nicht mehr leben, weil ausländische Fabrikschiffe die Fanggründe leerfischen. Und die zunehmenden Dürren in Sub-Sahara-Afrika sind auch eine Folge des Klimawandels, der von den Emissionen auch unserer Industrien und unseres Lebensstils befeuert wurde und wird.

Die Außen- und Sicherheitspolitik kann von den **ERFAHRUNGEN der Entwicklungspolitik profitieren.**

Deutschland kann und sollte beispielgebend in Bezug auf einen **NACHHALTIGEN** Lebensstil wirken.

Wir haben also auch einen unmittelbaren Anteil an den Gefahren und Krisen, die weltweit für Instabilität sorgen und das Leben vieler Menschen beeinflussen und damit auch eine unmittelbare Verantwortung, was bedeutet, unseren Lebensstil so zu gestalten, dass er nicht ungewollt Menschen in anderen Weltgegenden Schaden zufügt. Auch wir müssen uns entwickeln, um diesem Anspruch gerecht zu werden. Aber wie kann das geschehen? Können wir mit unserem Handeln Einfluss darauf nehmen, dass an Produkten, die wir importieren und konsumieren, nicht noch ein zusätzliches, unsichtbares Preisschild klebt, nämlich das mit den Kosten für menschliche und ökologische Dramen und den Kosten künftiger Krisen?

Textilbündnis

Ein Beispiel dafür, wie es gehen kann, ist das Bündnis für nachhaltige Textilien. Gemeinsam mit Unternehmen, Verbänden, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und anderen Interessengruppen wollen wir die gesamte Lieferkette durchleuchten. Vom Baumwollfeld bis zum Bügel wollen wir nachhaltige Produktionsmethoden als Standard erreichen. Das sollen die Kunden auch überprüfen können. Das ist sicher nicht einfach, aber wir sind es den anderen schuldig. Wir müssen mit unserer Verhandlungs- und Nachfragemacht verantwortlich umgehen.

An der Größe unseres ökologischen Rucksacks zeigt sich, dass wir noch lange nicht den Lebensstil praktizieren, der von anderen Menschen auf diesem Pla-

neten übernommen werden könnte. Und hier sollte unser Ehrgeiz ansetzen, unser berechtigter Stolz auf deutsche Energieeffizienz, auf technische Innovationen und Umweltstandards, denn unser Land hat das Rüstzeug und die Möglichkeiten, eine globale Führungsrolle beim Wandel hin zu einer Wirtschaftsweise, die die Ressourcen und die Regenerationsfähigkeit unseres Planeten nicht übersteigt zu übernehmen.

Auch hier kann Deutschland zeigen, dass es bereit ist, sich entschiedener und substanzieller einzubringen. 2015 wird viele Gelegenheiten dazu bieten, denn Deutschland hat den G7-Vorsitz. In Paris wird hoffentlich ein verbindliches weltweites Klimaabkommen beschlossen und die Weltgemeinschaft formuliert im Rahmen der VN neue Entwicklungsziele für die Zeit nach 2015. Entwicklung und Nachhaltigkeit stehen darin gleichberechtigt in ihrer Verantwortung der Menschen untereinander und gegenüber ihren Nachkommen.

Es ist sehr erfreulich zu sehen, wie viele Frauen und Männer, jüngere und ältere und aus allen Bereichen der Zivilgesellschaft, sich an der Formulierung der „Zukunftscharta“ beteiligt haben, die das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) angestoßen hat. Denn das zeigt, dass es viele nicht unberührt lässt, dass anderthalb Milliarden Menschen in Konfliktregionen leben und damit in permanenter Unsicherheit. Es ist vielen nicht gleichgültig, dass die heutige Generation, die erste, die den Klimawandel direkt zu spüren bekommt, womöglich auch die letzte ist, die noch umsteuern kann.

Die Ergebnisse dieser Zukunftscharta mit dem Titel „EINE WELT – unsere Verantwortung“ wurden am 24. No-

vember 2014 im Beisein der Bundeskanzlerin vorgestellt und sie werden hoffentlich breite Wirkung haben. „If You Like Challenges, There’s No Greater Time to be Alive“, sagte ganz optimistisch gestimmt der amerikanische Öko-Pionier Lester Brown. Gehen wir also unsere großen Herausforderungen mit Optimismus an.



Quelle: Bundesregierung Kugler

/// DR. GERD MÜLLER

ist Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.

/// Vernetzter Ansatz: Comprehensive Approach

EUROPAS NEUE AUßENPOLITIK

MACIEJ POPOWSKI /// Europa muss seine Verantwortung für die Stabilität in der Welt wahrnehmen. Dazu muss es in einer zunehmend fragilen, zerbrechlichen Welt auch seine außenpolitische Rolle einnehmen. Comprehensive Approach muss dabei die außenpolitische Devise sein.

Einführung

Wir haben derzeit mit vielen Krisen zu tun, sei es in unmittelbarer Nähe oder weiter entfernt, z. B. in der Ukraine, Syrien, dem Irak oder in Libyen, welche auch einen direkten Einfluss auf Europas Sicherheitsstabilität und Wohlstand haben. Außen- und Verteidigungspolitik rücken somit immer stärker auf die innenpolitische Tagesordnung der EU-Mitgliedstaaten. Die außenpolitischen Themen stehen immer mehr im Mittelpunkt, so wie z. B. hierzulande jüngst die Debatte über die Waffenlieferungen an die Kurden – eine Entscheidung, die den sicherheitspolitischen Diskurs in Europa maßgeblich mitgestaltet.

Die Art und Weise, wie Europa mit all den Krisen umgeht, wird zu einer Art Stresstest der europäischen Außenpolitik. Und der neugeschaffene Europäische Auswärtige Dienst (EAD) hat die Aufgabe, eine kohärente und wirk-

same europäische Antwort auf globale Herausforderungen zu finden.

Softpower Europas als Anziehungskraft

Europäische Außenpolitik ist wertebunden. Das hat mit unserer Identität zu tun – wir sind ja eine Wertegemeinschaft – und ist eine Stärke. Es ist aber auch eine Schwäche, denn es hat auch einen direkten Einfluss auf die Art und Weise, wie wir mit bestimmten Instrumenten umgehen. Aber von dieser Softpower Europas geht auch eine gewisse Anziehungskraft aus. Das wird immer

Die derzeitigen Krisen fordern Europa auch AUßENPOLITISCH.



Maciej Popowski, stellvertretender Generalsekretär des Europäischen Auswärtigen Dienstes in Brüssel, beim 3. Internationalen Strategiesymposium Ende September 2014 in München.

mit Europa assoziiert, obwohl Europas Politik ganz bestimmt nicht mit Softpower aufhört.

Wir sind in vielerlei Hinsicht immer noch attraktiv für aufstrebende Weltregionen, aber auch für unsere direkten Nachbarn wie die Länder des westlichen Balkans oder der östlichen Partnerschaft. Und wir müssen die Attraktivität des europäischen Modells erhalten. Diese Anziehungskraft sollte man nicht unterschätzen. Man denke nur an die großen Kundgebungen auf dem Majdan in Kiew. Da sieht man, Europa hat etwas an sich.

Diese Anziehungskraft übt Europa auch auf die Länder mit einer Mitgliederschaftsperspektive aus. Die Zeit der großen Erweiterung ist zwar vorbei,

aber der Prozess geht weiter, wenn auch eher unauffällig. Und es war die Attraktivität der europäischen Perspektive, die Catherine Ashton, Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, sehr geholfen hat, zu einer bahnbrechenden Übereinkunft zwischen Belgrad und Priština zu kommen. Sie hat es geschafft, dass die beiden Seiten sich im April 2013 auf ein Abkommen geeinigt haben und wir sind jetzt dabei, das umzusetzen. Und das soll auch eine Inspiration sein für andere Länder, auch im westlichen Balkan, insbesondere für Bosnien und Herzegowina.

Natürlich führen wir nach wie vor auch eine Nachbarschaftspolitik, aber man muss deutlich unterscheiden zwischen Erweiterungs- und Nachbar-

schaftspolitik. Die beiden werden auch mit nicht unbedeutenden Finanzmitteln gefördert. Und es können beide außenpolitisch sehr wirksam sein.

Wenn man sich im Süden wie im Osten umsieht, sieht man, dass Europa ein wichtiger Bezugsrahmen, sozusagen, aus verschiedenen Gründen, ein Referenzwert ist. Wir haben ja mit einigen östlichen Partnerschaftsländern wie

Das System **EUROPA** wirkt nach wie vor anziehend.

z. B. mit der Ukraine, mit Moldau und Georgien Assoziierungsabkommen abgeschlossen. Wir haben auch andere Abkommen mit den Ländern der südlichen Nachbarschaft getroffen. Und eigentlich setzen wir ein Ziel um, das wir uns schon vor mehr als zehn Jahren gesetzt haben, nämlich einen Ring verantwortungsvoll regierter Staaten um uns herum zu bilden, wie es die europäische Sicherheitsstrategie von 2003 vorsieht. Das Ziel ist noch nicht erreicht, aber von dieser Perspektive geht eine gewisse Kraft aus, auch wenn wir inzwischen die Nachbarschaftspolitik in einem sehr schwierigen Kontext umsetzen müssen.

Wir dürfen die sogenannten eingefrorenen Konflikte in Georgien oder Moldau nicht vergessen. Es gibt sie immer noch. Und es gibt auch viele Länder in unserer Nachbarschaft, die zunehmend von regionaler Instabilität bedroht sind wie z. B. Jordanien und der Libanon.

Die Krise in der Ukraine hat nicht nur die EU und den gesamten europäischen Kontinent vor eine der größten sicherheitspolitischen Herausforderungen seit

dem Ende des Kalten Krieges gestellt. Sie nimmt darüber hinaus auch unsere Werte und Grundsätze, einschließlich der Prinzipien des internationalen Völkerrechts unter Beschuss. Wir haben es eigentlich mit einer strategischen Verlagerung von der Zusammenarbeit hin zum Wettbewerb zu tun. Man sieht ja auch die Rückkehr zu einer zumindest in Europa schon tot geglaubten reinen Machtpolitik. Und die Europäische Union stand wenn auch nicht als Verursacher am Ursprung dieser Krise. Es ging um eine gewisse geopolitische und auch zivilisationsgebundene Wahl des ukrainischen Volkes. Aber ging es dabei wirklich um das Assoziierungsabkommen? Ja und Nein. Inhaltlich wohl eher weniger, symbolisch und in identitätsstiftender Hinsicht eher Ja. Das Abkommen repräsentiert ein Nein zu einer schlechten Regierungsführung, ein Nein zur Korruption und ein Nein zu einer selektiven Justiz. Es ging um europäische Werte und Normen, eine bestimmte Rechtsordnung. Um eine Wahl zu einer bestimmten Rechtsordnung hin. Die Menschen, die für das Abkommen auf die Straße gegangen sind, wollen Europa und sie repräsentieren den dafür reifen ukrainischen Gesellschaftsteil.

Vernetzte Sicherheit

Comprehensive Approach oder vernetzter Ansatz ist die außenpolitische Devise der Europäischen Union. Es ist eine Methode der Außenpolitik, die verschiedene Instrumente zusammenbringt, um Stabilität und Wohlstand zu fördern, um Krisen schneller zu erkennen und sie zu verhindern bzw. entsprechende Lösungen zu finden. Der vernetzte Ansatz beschreibt, wie verschiedene Instrumente, insbesondere diplomatische, zivile, polizeiliche, humanitä-

re und entwicklungspolitische, zusammen und auf koordinierte Art und Weise eingesetzt werden können. Dazu gibt es auch ein Leitdokument, veröffentlicht im Dezember 2013.

Das funktioniert zwar noch nicht perfekt, aber es gibt einige Beispiele, wo es bereits gut gelungen ist, z.B. die Konfliktprevention am Horn von Afrika und in Somalia. Wenn man Instrumente wie Prävention und Frühwarnsysteme kohärent einsetzt, kann man schon etwas bewirken. 2011 gab es 167 Angriffe von Piraten auf zivile Schiffe, 2014 waren es nur mehr zwei, die wir durch militärische Mittel vereiteln konnten. Aber wir wissen, dass der Kampf gegen die Piraten auf hoher See allein nicht zu gewinnen ist. Wir müssen deshalb auch an Land tätig werden und uns im Aufbau der Staatlichkeit in Somalia und in anderen Ländern der Region engagieren. Wir sind der größte Geber der Entwicklungshilfe dort und bilden somalische Soldaten und andere Sicherheitskräfte in der Region wie Küstenwache oder Polizei aus. Und auch politisch sind wir durch die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik sowie einen Sonderbotschafter für die Region sehr engagiert.

Im vernetzten Ansatz kommen Sicherheit und Entwicklung zusammen und das ist der richtige Ansatz, auch wenn er nicht immer einfach umzusetzen ist, denn es bedeutet schon eine gewisse Umwertung der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. Wir müssen dabei die Ressortmentalität und eingehend damit auch Berührungsängste überwinden. Sollte man nun am besten gleich einige Abteilungen aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in das Verteidigungsministerium überführen?

Beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) ist das bereits erfolgt. Der ist ein hybrider Dienst. Wir sehen aus wie ein diplomatischer Dienst – auch wenn wir uns nicht so nennen –, haben aber im Hause einen Militärstab, einen Planungsstab, der die zivilen und militärischen Einsätze der Union plant, und auch eine Abteilung für Entwicklungspolitik. Und wenn wir uns ein Land anschauen und dann die Initiativen, die Intervention der Europäischen Union in einer gewissen Reihenfolge planen, dann arbeiten alle zusammen, die Entwicklungsexperten mit den militärischen und zivilen Planern, mit dem Militärstab und natürlich auch mit der politischen Abteilung des Hauses. Das haben wir z. B. in Bezug auf Mali so gemacht und jetzt auch in der Zentralafrikanischen Republik. Wir wissen, dass die militärische Intervention allein in der Zentralafrikanischen Republik das Problem mittel- bis langfristig nicht lösen wird und wir dort ein Justizsystem mit einem funktionierendem Gefängnis- und Polizeiwesen benötigen. Dafür braucht es wiederum einen Staats- und Kapazitätenaufbau und zur Förderung dessen wurde vor Kurzem ein Trustfond gegründet, an dem auch Deutschland beteiligt ist. Die militärische Operation EUFOR CAR ist sehr erfolgreich. Die Truppen sollen über einen gewissen Zeitraum für Ordnung und Sicherheit sorgen und danach ist der Abzug ge-

Comprehensive Approach **VERNETZT
Entwicklungs- und Sicherheitspolitik.**

plant. Wir können das Land dann aber nicht einfach im Stich lassen, sondern müssen entwicklungspolitische Maßnahmen wie z. B. Ausbildung der Polizei und Aufbau des Justizwesens folgen lassen.

Seit 11 Jahren ist die europäische gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik völlig operationell. In dieser Zeit haben wir mehr als 30 militärische und zivile Einsätze ausgeführt. 16 Einsätze sind derzeit noch am Laufen. In diesen Einsätzen arbeiten zurzeit für die Europäische Union ca. 7.000 Personen, ca. die Hälfte davon sind Zivilisten, z. B. Polizisten und Staatsanwälte im Kosovo oder in Afghanistan und die andere Hälfte Soldaten. Für eine nachhaltige Sicherheitspolitik ist diese Art von zivilen Maßnahmen unentbehrlich.

Neue „alte“ Gefahren erfordern eine **ENTSPRECHENDE** Sicherheitspolitik.

Mit der Ukraine-Krise und wahrscheinlich zum ersten Mal in diesem Maßstab seit dem Ende des Kalten Krieges haben wir es mit einer Umwertung der Sicherheitspolitik zu tun. Die Annahmen von der europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 sind immer noch gültig, aber der Kontext ist ein anderer. Und den müssen wir uns dann wieder vor Augen führen und sehen, wie wir ihn in unseren Überlegungen zur Sicherheitspolitik besser widerspiegeln können.

Und mit dem Anschluss der Krim durch Russland sind wir das erste Mal

Europäische Außenpolitik sollte wertgebunden und mit einer LIBERALEN Weltordnung vor Augen gestaltet sein.

seit dem Ende des Kalten Krieges Zeugen von gewaltsamer neuer Grenzziehung geworden. Damit haben sich die Spielregeln der europäischen Sicherheitsarchitektur geändert. Viele sehen hier ein strategisches Vorgehen und die Gefahrenanalyse muss entsprechend angepasst werden. Viele Jahre hat man sich in Europa und weltweit sehr auf neue Gefahren wie Cybersicherheit und Terrorismus konzentriert, aber jetzt sieht man, dass die konventionellen Gefahrenquellen noch nicht überwunden sind. Was in der Ostukraine vor sich geht, ist ein konventioneller Krieg und nichts anderes.

Sicherheitspolitische Auswirkungen der Krisen

Was bedeuten diese vielfachen Krisen für Europa und für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik? Die Ukraine-Krise ist ein Weckruf für die transatlantische Werte- und Ordnungsgemeinschaft. Sie zeigt uns, dass Frieden und Stabilität in Europa angreifbar und nicht dauerhaft gegeben sind.

Wir Europäer müssen es auch ernst meinen mit unserem Engagement zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Es geht hier auch nicht nur um die Ausgaben, sondern auch um ein gewisses Umdenken. Wir müssen unser Verhältnis zur Verteidigungspolitik neu definieren und auch die Öffentlichkeit muss verstehen, dass Verteidigung nicht gegeben ist. Sie hat ihren Preis und die Nachfrage nach europäischen Verteidigungskapazitäten wird wachsen. Und dabei ist es gleich, ob wir diese Kapazi-

täten nahe der NATO, der Europäischen Union oder national einsetzen. Ausschlaggebend ist, dass wir nicht wehrlos sind.

Wir müssen unser Engagement außerhalb Europas verstärken. Sicherheitspolitik ist auch eine Art von Investition und diese sollte nachhaltig sein. Deswegen müssen wir uns bemühen, die Kapazitäten unserer Partner auf nationaler, regionaler und kontinentaler Ebene aufzubauen. Das tun wir z. B. mit der Afrikanischen Union. Für die Africa Peace Facility, ein Finanzinstrument zur Förderung der Krisenprävention und des Peacekeeping in Afrika, wurden in den letzten sechs Jahren 750 Millionen Euro verwendet, mit dem eindeutigen Trend zu mehr Ausbildung, Kapazitätenaufbau und Zusammenarbeit mit den Partnern in Somalia und Mali und in Zukunft auch in der Zentralafrikanischen Republik.

Wir sind jetzt mitten in einem institutionellen Umbruch in Brüssel. Ende Oktober 2014 wurde das neue Team um Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker präsentiert und das ist eine sehr geeignete Zeit, um an die Quintessenz der europäischen Außenpolitik zu denken. Sie sollte wertgebunden sein und immer eine gute Regierungsführung sowie Achtung vor Menschenrechten und einer liberalen Weltordnung vor Augen haben. ///



/// MACIEJ POPOWSKI
ist stellvertretender Generalsekretär des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), Brüssel.

/// Bürgerkriege verhindern

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER KONFLIKTPRÄVENTION

PETER RUDOLF /// Die Verhinderung von Bürgerkriegen und massenhafter organisierter Gewalt ist eine der großen Herausforderungen im Schnittpunkt von Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Von der Notwendigkeit wirkungsvoller Konfliktprävention wird immer wieder gesprochen. Doch ist dies ein sehr ambitioniertes Konzept, das auf einer unsicheren Wissensgrundlage ruht.

Bürgerkriege führen nicht nur zu direkten menschlichen Opfern, sie wirken sich auch in vielfältiger Weise negativ auf die betroffenen Gesellschaften aus. Nicht zu unterschätzen sind die entwicklungspolitisch relevanten wirtschaftlichen Kosten, aber auch die Auswirkungen auf benachbarte Staaten, vor allem über den Zustrom von Flüchtlingen.¹ Und: Wer im Sinne der Schutzverantwortung, der „Responsibility to Protect“, Genozide und andere Massenverbrechen verhindern will, der muss vor allem auch kollektive Gewalt in Gestalt

von Bürgerkriegen verhindern und einhegen. Genozide und Politizide – also die gezielte Tötung ethnisch, religiös oder politisch definierter Bevölkerungsgruppen, sei es durch staatliche oder nichtstaatliche Gewaltakteure – fanden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Zeiten von innerstaatlichen Kriegen und gewaltsamen politischen Umbrüchen statt.² Massaker an Zivilisten sind sehr oft ein Element der Aufstandsbekämpfung, wenn ein Staat sich einer starken Guerillabewegung gegenüber sieht, die in bestimmten Bevölkerungsgruppen unterstützt wird. Kann die Regierung die Guerillabewegung nicht direkt besiegen, richtet sich die Gewalt dann besonders gegen die betreffenden Teile der Zivilbevölkerung.³

Bürgerkriege und Genozide haben VIELFACHE gesellschaftliche Auswirkungen.

Konfliktprävention als ambitioniertes Konzept

Doch was kann getan werden, um von außen den Ausbruch von Bürgerkriegen



Bürgerkriege verursachen Tod, Gewalt und Elend wie hier im Sudan.

und anderen Formen massenhafter innerstaatlicher Gewalt zu verhindern? Dass etwas getan werden kann, ist die selten in Frage gestellte Annahme, die dem Konzept der Konfliktprävention zugrunde liegt, das in der deutschen Diskussion auch unter dem Begriff der Krisenprävention firmiert. Unterschieden wird dabei meist zwischen einerseits „direkter“ oder „operativer“ und andererseits „struktureller“ Prävention. Direkte Prävention soll die gewaltsame Eskalation in einer Krisensituation verhindern, strukturelle Prävention soll Bedingungen schaffen, dass gewaltträchtige Konflikte erst gar nicht entstehen.⁴ Gelegentlich ist noch von einem dritten Typus der Konfliktprävention die Rede, nämlich der „systemischen“ Prävention. Damit bezeichnete der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan 2006 in einem Bericht an die Generalversamm-

lung jene Maßnahmen, mit denen auf globaler Ebene dem Risiko gewalttätiger innerstaatlicher Konflikte entgegen gewirkt werden soll. Dazu gehört die Regulierung des Handels mit Kleinwaffen oder mit konfliktanheizenden Ressourcen wie etwa Diamanten.⁵

Konfliktprävention ist ein ambitioniertes Unterfangen, das auf einer unsicheren Evidenzbasis ruht. Denn es gibt kaum wissenschaftlich gesichertes Wissen darüber, unter welchen Bedingungen gewaltsame Konflikte ausbrechen und mit welchen Mitteln dies wirkungsvoll verhindert werden kann. Oft erwecken Befürworter einer entschiedenen Präventionspolitik den Eindruck, der Ausbruch gewalthaltiger Konflikte ließe sich früh erkennen und es liege vor allem am politischen Willen, wenn diesen nicht rechtzeitig entgegen gewirkt werde. Im Nachhinein lässt sich leicht sa-

gen, die Politik habe trotz vieler Warnungen vor einem Gewaltausbruch nicht gehandelt. Doch Vorhersagen künftiger Entwicklungen sind zutiefst problematisch, gleich ob sie sich auf Modelle stützen, die zahlreiche Indikatoren heranziehen, oder ob sie eher auf Einschätzungen von Experten beruhen.⁶

Probleme der Risikoeinschätzung und Prognose

Es gibt zwar etliche Modelle, die den Anspruch erheben, mit beträchtlicher Wahrscheinlichkeit Konflikte voraussagen zu können, aber politische Entscheidungsträger begegnen solchen Prognosen zu Recht mit Skepsis, denn Kenntnisse über Mechanismen, die Gewaltkonflikte auslösen, stehen auf schwachen Fundamenten. Es gibt keine gesicherte Basis an Erkenntnissen darüber, wie und unter welchen Bedingungen Konflikte eskalieren und zum Ausbruch von Bürgerkriegen führen. Die Forschung ist sich nur darüber weitgehend einig, dass Bürgerkriege aus Eskalationsprozessen entstehen, einer Konflikt-

Konflikte sind nur schwer **VORHERSEHBAR**.

dynamik, an deren Anfang die konfliktbeladene Interaktion zwischen Dissidenten und Staatsapparat steht. Zwar lassen sich etliche Faktoren identifizieren, die das Risiko eines Bürgerkrieges erhöhen, doch ohne Mobilisierung kommt es nicht zu einer Rebellion. Es ist daher davon auszugehen, dass vielfältige Wege zu einem Bürgerkrieg führen.⁷

Modellbasierte Vorhersagen, die sich auf bestimmte Risikoindikatoren stützen, suggerieren politischen Entscheidungsträgern oftmals mehr, als über-

haupt geleistet werden kann.⁸ Eines der ambitioniertesten Modelle beansprucht, politische Instabilität für einen Zeitraum von zwei Jahren vorauszusagen. Unter politischer Instabilität werden gewaltsame Konflikte größeren Ausmaßes verstanden, das heißt vor allem Bürgerkriege, aber auch Genozide und Staatszusammenbrüche. Das Modell beruht auf vier unabhängigen Variablen: Regimtyp, Kindersterblichkeit, konfliktbelastete Nachbarschaft und staatliche Diskriminierung bestimmter Gruppen. Mit diesem Modell lässt sich nach den Berechnungen der Autoren politische Instabilität mit achtzigprozentiger Genauigkeit prognostizieren. Der wichtigste Faktor, der stabile von instabilen Ländern unterscheidet, ist dieser Analyse zufolge der institutionelle Charakter des politischen Regimes. Partielle Demokratien mit einem hohen Grad der Polarisierung und Konkurrenz parochialer Interessen haben ein besonderes Risiko der Instabilität.⁹

Doch für verlässliche Prognosen reicht das nicht. Falsch-positive Prognosen seltener Ereignisse sind unvermeidlich, selbst wenn es gelänge, die Genauigkeit der Vorhersagen zu erhöhen. Der politische Wunsch nach möglichst exakten Prognosen mit keinen Falsch-Negativfällen und nur wenigen Falsch-Positivfällen ist nicht erfüllbar.¹⁰

Selbst wenn Gewaltkonflikte einigermaßen verlässlich prognostiziert werden könnten, fehlt es an solidem Wissen, welche Eingriffe in einem konkreten Fall tatsächlich konfliktverhindernd wirken. Der Werkzeugkasten ist zwar bekannt, doch darüber, welche Instrumente in welcher Form und Zusammensetzung wann geeignet sind, gibt es nur wenig Erkenntnisse, an denen sich Politiker und Diplomaten ori-

ARMUT wirkt nicht zwingend konfliktauslösend.

entieren können. Auch hier kann die Wissenschaft der Politik nur wenig gesichertes Wissen anbieten. Gleichzeitig setzt Prävention voraus, dass komplexe soziale Prozesse sich entscheidend beeinflussen lassen.

Strukturelle Prävention und ihre Probleme

Die Auffassung, politische Prozesse ließen sich von außen lenken, ist besonders für die „strukturelle“ Prävention wichtig, also wenn angestrebt wird, die Grundursachen (root causes) gewaltträchtiger Konflikte zu beseitigen und die Voraussetzungen für einen dauerhaften friedlichen Konfliktaustrag zu schaffen. Doch was sind die Grundursachen, an denen strukturelle Prävention ansetzen kann? In der politischen Diskussion gelten oft Armut, Ausschluss bestimmter Gruppen aus dem politischen Prozess und mangelnde Partizipationschancen als derartige Ursachen und die Förderung von Entwicklung und Demokratie als Patentrezepte, um gewalthaltige Konflikte zu vermeiden. Doch eine solche Auffassung kann sich keineswegs auf eine solide Evidenzbasis stützen. Armut führt nicht notwendigerweise zu Gewaltkonflikten. Es gibt arme Staaten mit einem geringen Gewaltniveau und wohlhabendere mit einem beträchtlichen.¹¹ Gewiss: Empirisch lässt sich feststellen, dass Bürgerkriege vor allem in Ländern mit gerin-

gem Einkommen (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) stattfinden. Die Gründe hierfür liegen jedoch keineswegs klar auf der Hand. In der Forschung gibt es vielmehr zwei Erklärungsansätze.¹² Der eine stellt auf die geringen wirtschaftlichen Opportunitätskosten von Rebellionen in ärmeren Staaten ab. Rebellionen erfordern die Rekrutierung von Kämpfern und das ist in ärmeren Staaten leichter. Dieser Ansatz veranschlagt ideologische Motive gering für die Bereitschaft, sich einer Rebellenarmee anzuschließen. Der zweite in der einschlägigen Literatur zu findende rationale Erklärungsansatz lokalisiert den Zusammenhang von Armut und Bürgerkrieg auf einer anderen Ebene. In armen Staaten ist – so die Annahme – die Reichweite staatlicher Machtstrukturen aufgrund mangelnder Infrastruktur gering. Dies erleichtert Aufständischen das Überleben in peripheren Gebieten und erschwert die Aufstandsbekämpfung.

Neben der ökonomischen Entwicklung gilt der Aufbau demokratischer Systeme gemeinhin als Kern struktureller Konfliktprävention. Doch gerade während Demokratisierungsbemühungen kann sich das Potenzial für gewaltsame Konflikte erhöhen.¹³ Nicht in allen sich demokratisierenden Staaten kommt es zu Gewaltausbrüchen. So kam es in einigen Ländern, darunter Burkina Faso, Tansania und Malawi, seit den 1990er-Jahren zu einer Entwicklung in Richtung Demokratie, ohne dass diese Länder in Gewalt verfielen. Eine Erklärung dafür, die in der Literatur zu finden ist, stellt auf die positiven Effekte externer Demokratisierungshilfe ab. Das theoretische Argument lautet so: In einer frühen Phase demokratischer Öffnung sind rivalisierende politische Gruppen unsi-

cher darüber, welches die Absichten der anderen sind und ob und in welchem Maße Zusagen zu trauen ist. Keiner kann sich sicher sein, dass die anderen sich an die neuen demokratischen Spielregeln halten. Unsicherheit ist besonders ausgeprägt unter Minderheiten. Externe Demokratisierungshilfe könne diese Probleme mildern, lautet das Argument. Denn über Demokratisierungshilfe werden nicht nur wichtige politische Institutionen, insbesondere die Legislative und die Judikative gestärkt, sondern auch die Zivilgesellschaft. Nun mag man das Argument überzeugend finden oder nicht. Es setzt voraus, dass Demokratisierungshilfe effektiv sein kann. Darüber gibt es jedoch eine breite Debatte. Einige Studien legen zumindest eine positive Korrelation von Demokratisierungshilfe und demokratischer Entwicklung nahe. Und die empirische Evidenz bestätigt insofern das skizzierte theoretische Argument als Transitionsstaaten, die in den Genuss eines hohen Maßes an Demokratisierungshilfe kommen, einer geringeren Wahrscheinlichkeit eines gewaltsamen Konfliktes (mit mindestens 25 Getöteten) ausgesetzt sind als jene Länder, die keine oder nur ein geringes Maß an Demokratisierungshilfe erhalten.¹⁴

Vieles in der Entwicklungspolitik ist explizit oder implizit auf die strukturelle Konfliktprävention ausgerichtet, wenn erwartet wird, dass über die Bekämpfung der Armut, wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung guter Regierungsleistungen zur längerfristigen Gewaltprävention beigetragen werden kann. Das kann sein, muss aber nicht sein. Interventionen in Form von Programmen und Projekten können unter Umständen Konflikte verschärfen. Wirkungen und besonders die Wirksamkeit mit Blick auf die Konfliktprä-

vention sind schwer zu bemessen. Einige großangelegte Evaluationen in diesem Politikbereich nähren erhebliche Zweifel an Sinn und Nutzen, was den tatsächlichen Beitrag zur strukturellen Konfliktprävention betrifft.¹⁵

Operative Konfliktprävention: Nicht ohne Erfolgchance

Kurzfristiger angelegt ist die operative oder direkte Konfliktprävention. Doch wie sieht ihre Bilanz aus? Es gibt zwar eine Reihe qualitativer Fallstudien, aber nur eine systematische quantitative Analyse einer größeren Zahl von Fällen, gestützt auf das „Early Conflict Prevention in Ethnic Crises Dataset“, das Daten zu 67 „ethnischen Krisen“ in den Jahren 1990 bis 1998 enthält.¹⁶ Das sind Fälle, in denen eine ethisch definierte Gruppe die Anwendung von Gewalt androhte und mit entsprechenden Vorbereitungen untermauerte. Ein Drittel dieser Krisen mündete in einen Krieg. In 32 der Krisen waren präventive Maßnahmen operativ-kurzfristiger Art von Seiten Dritter Art zu beobachten, das heißt verbale Stellungnahmen, humanitäre Hilfe, Vermittlungsbemühungen, konditionierte Anreize und Sanktionen, schließlich die Androhung oder Umsetzung wirtschaftlicher oder militärischer Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta. neun der 35 Krisen (26%), in denen es nicht zu präventiven

Der Nutzen von PEACEKEEPING für die Konfliktprävention ist nicht zu unterschätzen.

Maßnahmen kam, endeten mit Krieg, 17 der 32 Krisen (53%), in denen internationale Akteure präventive Maßnahmen ergriffen, mündeten in einen Krieg. Nun muss in Rechnung gestellt werden, dass externe Akteure eher in Krisen tätig geworden sind, die ein höheres Kriegsrisiko in sich bargen. Doch deutlich wird trotz dieses Auswahleffektes, dass internationales Engagement kein „Allheilmittel“ ist.

Jedoch ist es auch kein aussichtsloses Unterfangen. Zwar lässt sich nicht sagen, welche Mischung aus präventiven Instrumenten unter welchen Bedingungen der optimale Ansatz ist, doch legen etliche Studien nahe, dass Peacekeeping, d. h. die Entsendung von Friedenstruppen, in vielen Fällen gewaltmindernd und gewaltverhindernd wirkt:

- Gewaltmindernd, wenn Friedenstruppen in noch „heiße“ Konflikte entsandt werden, wie das vielfach in Afrika nach dem Ende des Kalten Krieges der Fall war; gewaltmindernd auch, insofern die Chance für einen Waffenstillstand und eine Friedensvereinbarung steigt, wenn ein solches Abkommen mit der Entsendung von Friedenstruppen gekoppelt ist.
- Gewaltverhindernd, insofern die Anwesenheit angemessen ausgestatteter und in ausreichender Stärke entsandter Friedenstruppen das Risiko reduzieren kann, dass es zur massenhaften Tötung von Zivilisten kommt; gewaltverhindernd auch, insofern sich das Risiko verringert, dass nach einer Verhandlungslösung später erneut ein Bürgerkrieg ausbricht.¹⁷

Peacekeeping ist eine eher kurzfristige Übergangslösung. Zur dauerhaften Befriedung gewalttätiger und Gesell-

schaften bedarf es inklusiver politisch-institutioneller Regelungen. Doch der Nutzen von Peacekeeping für die Konfliktprävention sollte nicht unterschätzt werden. ///



/// DR. PETER RUDOLF

ist Senior Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin.

Anmerkungen

- ¹ Zu einem Versuch, die Kosten zu beziffern siehe Dunne, Paul J.: Armed Conflict. Challenge Paper, Copenhagen 2012.
- ² Siehe Harif, Barbara: No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955, in: American Political Science Review 97/2003 1, S. 57-73, hier S. 70.
- ³ Siehe Valentino, Benjamin / Huth, Paul / Balch-Lindsay, Dylan: Draining the Sea: Mass Killing and Guerilla Warfare, in: International Organization 58/2004, S. 375-407.
- ⁴ So Wallensteen, Peter / Möller, Frida: Conflict Prevention: Methodology for Knowing the Unknown, Uppsala Peace Research Papers Nr. 7, Uppsala 2003.
- ⁵ Siehe Rubin, Barnett R. / Jones, Bruce D.: Prevention of Violent Conflict: Tasks and Challenges for the United Nations, in: Global Governance 13/ 2007, S. 391-408, hier S. 403.
- ⁶ Zur Problematik siehe Brante, John / de Franco, Chiara / Meyer, Christoph / Otto, Florian: „Worse, Not Better?“ Reinvigorating Early Warning for Conflict Prevention in the Post-Lisbon European Union, Brüssel Juni 2011.
- ⁷ Siehe Dixon, Jeffrey: What Causes Civil War? Integrating Quantitative Research Findings, in: International Studies Review 11/ 2009, S. 707-735; Newman, Edward: Understanding Civil Wars: Continuity and Change in Intrastate Conflict, London / New York 2014, S.14-57.
- ⁸ Siehe Barton, Frederick et al.: Early Warning? A Review of Conflict Prediction Models and Systems, Washington, D.C. 2008, S. 11f.
- ⁹ Siehe Goldstone Jack A. et al.: A Global Model for

Forecasting Political Instability, in: American Journal of Political Science 54 /2010 1, S. 190-208.

¹⁰ Siehe Ulfelder, Jay: Why Political Instability Forecasts Are Less Precise Than We'd Like (and Why It's Still Worth Doing), in: Dart-Throwing Chimp (Blog), <http://dartthrowingchimp.wordpress.com/2011/05/05/why-political-instability-forecasts-are-less-precise-than-wed-like-and-why-its-still-worth-doing/>, Stand: 23.6.2014.

¹¹ Siehe Østby, Gudrun: Inequality and political violence: A review of the literature, in: International Area Studies Review 16/2013 2, S. 206-231.

¹² Als Überblick über die Ansätze siehe Holtermann, Helge: Explaining the Development-Civil War Relationship, in: Conflict Management and Peace Science 29/2012 1, S. 56-78.

¹³ Zu dieser Problematik der Prävention siehe Chojnacki, Sven / Eberwein, Wolf-Dieter: Die Kultur der Prävention. Ein Ansatz zur Zivilisierung internationaler Politik?, Berlin 2000, S. 5ff; Cederman, Lars-Erik / Hug, Simon / Krebs, Lutz F.: Democratization and civil war: Empirical evidence, in: Journal of Peace Research, 47/2010 4, S. 377-394.

¹⁴ So Savun, Burcu / Tirone, Daniel C.: Foreign Aid, Democratization, and Civil Conflict; How Does Democracy Aid Affect Civil Conflict?, in: American Journal of Political Science, 55/2011 2, 233-246; generell zu den positiven Effekten von Demokratisierungshilfe siehe Finkel, Steven E. / Pérez-Linán, Anibal / Seligson, Mitchell A.: The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990-2003, in: World Politics, 59/2007 3, S. 404-439; Scott, James M. / Steele, Carrie A.: Sponsoring Democracy: The United States and Democracy Aid to the Developing World, 1988-2001, in: International Studies Quarterly 55/2011, S. 47-69.

¹⁵ Siehe Rudolf, Peter / Lohmann, Sascha: Außenpolitikevaluation im Aktionsfeld Krisenprävention und Friedensaufbau, Berlin 2013.

¹⁶ Siehe Öberg, Magnus / Möller, Frida / Wallenstein, Peter: Early Conflict Prevention in Ethnic Crises, 1990-98, in: Conflict Management and Peace Science 26/2009 1, S. 87-91.

¹⁷ Als Literaturüberblick siehe Page Fortna, Virginia / Morjé Howard, Lise: Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature, in: Annual Review of Political Science 11/2008, S. 283-301; wichtige Studien sind Page Fortna, Virginia: Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices After Civil War, Princeton / Oxford 2008; Melander, Erik: Selected To Go Where Murderers Lurk? The Preventive Effect of Peacekeeping on Mass Killings of Civilians, in: Conflict Management and Peace Science 26/2009 4, S. 389-406; Hultman, Lisa / Kathman, Jacob / Shannon, Megan: United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War, in: American Journal of Political Science, 57/2013 4, S. 875-891; Mason, T. David et al.: When Civil Wars Recur: Conditions for Durable Peace after Civil Wars, in: International Studies Perspectives 12/2011, S. 171-189.

/// Ein Blick auf Tunesien

BRUTTOINLANDSPRODUKT – DAS MAß GESELLSCHAFTLICHER STABILITÄT?

ELISABETH LAMBRECHT / JAN RIELÄNDER /// Ein Blick auf Tunesien vor dem Beginn des Arabischen Frühlings zeigt, dass es ein erweitertes und in die Gesellschaft eingebettetes Verständnis von Ökonomie bedarf, um Konfliktpotenziale frühzeitig zu erkennen.

Eine entwicklungspolitische Erfolgsgeschichte?

Es gibt ein Land in Afrika mit mittlerem Einkommen, das seit den 1990er-Jahren bis 2010 über rund 5 % jährliches Wachstum verfügte. In diesem Land gingen 2010 99 % der Kinder in die Schule¹, 89 % besuchten eine weiterführende Bildungseinrichtung² und 36 % studierten an der Universität³. 80 % der Bevölkerung verfügt über Gesundheitsversorgung. Neben dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) überzeugen auch weitere makro-ökonomische Fakten: Mit einem staatlichen Schuldenstand von 42,8 % gemessen am BIP im Jahre 2009 und einem jährlichen Haushaltsdefizit von 3 % des BIP entspricht dieses Land den EU-Konvergenzkriterien⁴ beziehungsweise weist bessere Zahlen auf als so manche Mitgliedsländer der Europäischen Union. Bei die-

sem Land, das in makro-ökonomischer Perspektive als auch in Bezug auf Bildung fast schon zum entwicklungspolitischen Musterbeispiel gereicht, handelt es sich um Tunesien, das Land, in dem im Januar 2011 der Arabische Frühling begann.

Woran erkennen wir Konflikte?

Instabilität, Fragilität und Konflikte werden oftmals mit Ländern der unteren Einkommensgruppe assoziiert. Afghanistan, Guinea, Süd-Sudan, Osttimor, Syrien, Jemen und Haiti sind allesamt eindringliche Beispiele dafür. Es sind Länder, die gemäß des Fragile State Indexes⁵ einen sehr hohen bzw. alarmierenden Index vorweisen⁶. Doch nicht nur Länder mit niedrigem Entwicklungs- beziehungsweise Einkommensniveau können von Instabilität betroffen sein. Das Beispiel Tunesien vor



Quelle: 2014 Anadolu Agency/Getty Images

Obwohl es im Oktober 2014 die ersten freien Parlamentswahlen gab, ist in Tunesien nach der „Jasmin-Revolution“ noch nicht alles zum Besseren geworden.

dem Ausbruch der „Jasmin-Revolution“ verdeutlicht anschaulich, dass der Blick auf BIP und Bildungsniveau nicht ausreichend ist, um die Stabilität eines Landes einzuschätzen. Von einer makroökonomischen Erfolgsgeschichte oder manifesten Bildungserfolgen lässt sich also nicht notwendigerweise auf ein Rezept für innergesellschaftliche Stabilität schließen.

Die „Jasmin-Revolution“ und die Beseitigung der Diktatur

Mit der Selbstverbrennung des Gemüsehändlers Mohammed Bouazizi am 17. Dezember 2010 setzten in den darauffolgenden Monaten in weiten Teilen Tunesiens Massenproteste gegen die Regierung in Tunis ein. Die so genannte „Jasmin-Revolution“ beendete die Al-

leinherrschaft Ben Alis. Der von der Straße ausgehende Widerstand setzte die regierenden Schichten in der Hauptstadt und in den Regionen Tunesiens ab, leitete die Auswechslung von zentralen Polizei- und Verwaltungsfunktionären ein und mündete schließlich in Neuwahlen einer Übergangsregierung. Bei diesen setzte sich die islamistische Partei Ennahda und mit ihr Hamadi Jebali durch. Präsident der Übergangsregierung wurde am 12. Dezember 2011 Moncef Marzouki. Die „Jasmin-Revolution“ beendete eine über zwei Jahrzehnte andauernde Diktatur. Sie ermöglichte ebenso erste Schritte zur freien Meinungsäußerung, wie die Verabschiedung eines neuen Pressekodexes sowie eines Gesetzes zur Wahrung der Pressefreiheit verdeutlicht.

Revolution als Mittel für Stabilität?

Ginge es den Protestierenden allein um die politische Dimension als stärkere Verankerung von politischen Freiheiten, so könnte man argumentieren, dass kurzfristige Instabilität in Form von Massenprotesten und Revolution – gelten sie der Überwindung von unterdrückenden Diktaturen oder Autokratien – sogar mittel- und langfristig zur Stabilität beitragen können. Im Falle Tunesiens trifft dies in einer kurzfristigen Perspektive wohl zu. Allerdings erklärt der Unmut über die politische Situation nicht hinreichend die Gründe für den Ausbruch der „Jasmin-Revolution“. Zwar galt die Abschaffung der Diktatur Ben Alis als ein wesentlicher Bestandteil der Forderungen der Protestierenden, jedoch ist deren Unbehagen vielfältiger.

Wenn nicht an Wirtschaftsleistung, woran dann fehlt(e) es Tunesien?

Das Wohlbefinden und die Intergration von Menschen in einer Gesellschaft werden nicht allein durch Wirtschaftsleistung ermöglicht. BIP-Wachstum ist relevant, aber auch soziale, politische und ökologische Aspekte können Lebensbedingungen von Menschen negativ prägen und Instabilität verursachen. Vertrauen in die Gesellschaft und ihre politischen Institutionen Teilhabe zu ermöglichen und soziale Kohäsion zu stiften, ist ein ebenso relevanter Faktor, der uns hilft, die Konflikte in Tunesien vor dem Ausbruch des Arabischen Frühlings besser zu verstehen.

Tunesien hat als Land mit mittlerem Einkommen⁷ wichtige Entwicklungserfolge zu verzeichnen. Allerdings hat sich das hohe BIP-Wachstum nicht ausreichend in die Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen, insbesondere für Tunesiens Jugend, übersetzt. Arbeit

kommt in modernen Gesellschaften eine gewichtige Funktion zu: Sie generiert Einkommen, ermöglicht gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe und ist nicht selten sinnstiftend. Damit ist Arbeit für viele Menschen ausschlaggebend, sich als Teil einer Gesellschaft zu begreifen und Vertrauen in diese zu entwickeln. Bleiben aber gesellschaftlich geweckte Erwartungen auf einen Job und die damit verbundene gesellschaftliche Teilhabe versagt, so stellt sich nicht selten Frustration ein. Diese Frustration traf ganz besonders Tunesiens Jugend.

Beschäftigungsmöglichkeiten fehlen insbesondere für die tunesische Jugend. In der Region Nordafrika-Mittlerer Osten ist die Jugendarbeitslosigkeit drei- bis viermal so hoch wie unter Erwachsenen. Und dabei muss noch von einer größeren Dunkelziffer ausgegangen werden, da die Statistiken nur diejenigen erfassen, die auch offiziell nach Arbeit suchen. Diejenigen, die es bereits aufgegeben haben oder durch soziale Normen daran gehindert werden,

Innergesellschaftliche INSTABILITÄT kann auch durch soziale, politische oder ökologische Aspekte entstehen.

nach Arbeit zu suchen, werden von der Statistik nicht berücksichtigt. Untersuchungen legen nahe, dass Arbeitslosigkeit auch ganz besonders junge Universitätsabsolventen trifft. Seit den 1990er-Jahren ist die Jugendarbeitslosigkeit unter den Absolventen in Tunesien

sien von weniger als 5 % bis auf 20 % im Jahre 2012 gestiegen.⁸ Das bedeutet nicht, dass Jugendarbeitslosigkeit nur junge Akademiker trifft, aber diese Gruppe ist besonders betroffen. 2011 waren 18,9 % der Bevölkerung arbeitslos, darunter waren sieben von zehn unter 30 Jahre alt.

Vor allem junge Akademiker finden in Tunesien KEINE Arbeit.

Bemerkenswert ist, dass das Angebot der Bildungsinstitutionen nur begrenzt auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes abgestimmt ist. Die hohe Anzahl von jungen Akademikern unter den Arbeitslosen ist alarmierend. 25 % der Ingenieure und über 47 % der Absolventen aus den Studienbereichen Volkswirtschaft, Recht und Verwaltung befinden sich auf Arbeitssuche. Anreize für ein Studium von technischen Fächern fehlen gänzlich. In ganz Nordafrika liegt die Einschreibungsrate in sozialwissenschaftliche Fächer bei 51 %, wohingegen sie bei technischen Fächern mit 10 % weit unter den asiatischen Durchschnitt von 20 % fällt.

Die Erwartungshorizonte der Jugendlichen für die eigene Zukunft werden stark von sozialen Institutionen wie der Familie (Großeltern- und Elterngeneration) geprägt. V. a. die Elterngeneration war in Tunesien zu einem verhältnismäßig großen Anteil im öffentlichen Sektor beschäftigt, wie die relativ hohen Beschäftigungszahlen der Über-30-Jährigen belegen. Eine globale Gallup-Umfrage zeigt, dass nur noch 21 % der Unter-30-Jährigen im Vergleich zu beinahe doppelt so vielen (37 %) der Über-30-Jährigen im öffentlichen Sek-

tor⁹ beschäftigt sind. In Tunesien sind es 35 % der Über-30-Jährigen und ein weit geringerer Anteil der Unter-30-Jährigen. Der in den letzten zwei Jahrzehnten voranschreitende Abbau von Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Sektor in Kombination mit den wachsenden Bevölkerungszahlen in der gesamten MENA-Region verdeutlicht, wie dringend notwendig politisches Handeln ist.

Herausforderungen für Tunesien und die internationale Entwicklungspolitik

Im Kontext der politischen und ökonomischen Krise in Tunesien verzeichnete das Land im Jahr 2013 nur ein mäßiges Wachstum von rund 2,6 %.¹⁰ Der anhaltende instabile Kontext und die Sicherheitssituation im Land haben bisher wenig Fortschritte ermöglicht. Auch die Krise in der Eurozone und die durch die Stagnation der europäischen Wirtschaften zurückgehende Nachfrage trifft Tunesien hart, denn Europa ist sein wichtigster Handelspartner. Der Ausblick für 2015 sieht positiver aus. Die Verabschiedung der neuen Verfassung und die Bildung einer Regierung im Spätherbst 2014 versprechen stärkere politische Stabilität. Diese wird auch dringend benötigt, um strukturelle Reformen im Land umzusetzen und das Land auf einen Weg der nachhaltigen Stabilität,

Ein stabiles Wirtschaftswachstum HILFT bei der Lösung anderer struktureller Probleme.



In Tunesien fehlt es an Beschäftigungsmöglichkeiten. V. a. junge Akademiker finden keine Arbeit.

wirtschaftlichen Prosperität und sozialer Inklusion zu führen.

Ein stabiles Wirtschaftswachstum ist zwar nicht die alleinige Lösung für die strukturellen Probleme Tunesiens, aber eine notwendige Voraussetzung für die Schaffung von Beschäftigung und die Erweiterung des Handelsspielraumes für Reformen und gesellschaftliche Transformation.

Da der öffentliche Sektor nur noch begrenzt Arbeitskräfte aufnehmen kann, kommt gerade dem Privatsektor eine zukunftsweisende Rolle zu. Eine stärkere Diversifizierung der tunesischen Wirtschaft und damit auch die Erweiterung von Beschäftigungsver-

hältnissen, die auch höher qualifizierte Arbeiter absorbieren können, ist dabei richtungweisend. Bisher haben die vielen Kleinstunternehmen nur äußerst begrenzte Kapazitäten, Hochqualifizierte anzustellen. Auch der tunesische Industriesektor kann die vielen Universitätsabsolventen nicht aufnehmen, denn er hat nur einen sehr geringen Bedarf. Die Nutzbarmachung neuer Technologien und auch Nischen im Service-Sektor weisen Potenzial auf, existierende Industriezweige zu ergänzen und höher Qualifizierte einzustellen.

Die strukturelle Transformation des Landes muss auch mit der Entstehung neuer Erwartungshorizonte Hand in

Hand gehen. Die Vorstellung, durch eine solide erweiterte und höhere Ausbildung eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu bekommen, ist nicht mehr zeitgemäß und bedarf der Anpassung an realistischere Szenarien.

Vom Instabilitätsfaktor zur Chance: Tunesiens junge Bevölkerung

Der Blick auf Tunesien von dem Ausbruch des Arabischen Frühlings hat gezeigt, dass Wirtschaftsleistung allein kein Parameter zur Bemessung der Stabilität einer Gesellschaft ist. Eine in die Gesellschaft und bestehende Erwartungen eingebettete ökonomische Analyse kann dazu beitragen, Konfliktpotenziale zu erkennen. Nun kommt es auf Tunesien an, die strukturelle Transformation voranzubringen.

Neben weiteren politischen Freiheiten, der Diversifizierung der Wirtschaft und dem Ausbau sozialer Absicherungssysteme stellen die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung neuer und realistischer Erwartungen für Tunesiens Jugend in den kommenden Jah-

ren eine wichtige Grundlage geschaffen wurde, so sind mit der Einrichtung der Demokratie die Instabilitätsfaktoren noch längst nicht gebannt. Auch Demokratien sind vor Protesten und Revolutionen, die Regierungen umstürzen können, nicht gefeit. Hochrechnungen gehen davon aus, dass im Jahre 2025 zehn Millionen mehr Jugendliche auf den Arbeitsmarkt in der gesamten MENA-Region drängen. Gerade vor diesem Hintergrund muss politisch schnell, Ministerien übergreifend und geschickt gehandelt werden. ///

/// JAN RIELÄNDER

ist Leiter des Referates Multi-Dimensional Country Reviews am OECD Development Centre, Paris.

/// ELISABETH LAMBRECHT

ist Junior Policy Analyst am OECD Development Centre, Paris.

Tunesiens junge Demokratie ist noch sehr **INSTABIL**.

ren gewichtige Faktoren für die Stabilität im Land dar. Zwar hat die neue Regierung bereits erste Schritte eingeleitet, die Probleme der tunesischen Gesellschaft anzugehen, doch viele Herausforderungen bestehen noch. Auch wenn mit der Überwindung der Diktatur Ben

Anmerkungen

- ¹ <http://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.NENR>, Stand: 14.10.2014.
- ² <http://data.worldbank.org/indicator/SE.SEC.ENRR>, Stand: 14.10.2014.
- ³ <http://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR>, Stand: 30.9.2014.
- ⁴ Auch „Maastricht-Kriterien“ genannt.
- ⁵ <http://fp.statesindex.org/>, Stand 14.10.2014.
- ⁶ Eine interessante und aktuelle Analyse der verschiedenen Definitionen von fragilen und konfliktbehafteten Ländern bietet Woolcock, Michael: Engaging with fragile and conflict-affected states. An alternative approach to theory, measurement and practice, United Nations University UNU-WIDER Working Paper 2014/097, July 2014.
- ⁷ Gemäß der Welt Bank definieren sich für das fiskalische Jahre 2015 Länder mit niedrigem Einkommen mit einem BIP pro Kopf mit oder weniger als \$1,045 in 2013, Länder mit mittlerem Einkommen mit einem pro BIP pro Kopf mit mehr als \$1,045 aber weniger als \$12,746 und Länder mit höherem Einkommen haben ein BIP pro Kopf von \$12,746 oder mehr. Die Welt Bank berechnet diese Grenzen nach den Methoden des World Bank Atlas, <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>, Stand: 14.10.2014.
- ⁸ African Economic Outlook 2012: Youth Unemployment, OECD Publishing 2012.
- ⁹ Ebd.
- ¹⁰ African Economic Outlook 2014: Global Value Chains and Africa's Industrialisation, OECD Publishing 2014.

/// Reasonable Goals for Reducing Poverty in Africa

TARGETS FOR THE POST-2015 MDGS AND AGENDA 2063

JAKKIE CILLIERS / BARRY HUGHES / SARA TURNER /// The eradication of extreme poverty is a key component in the post-2015 Millennium Development Goals (MDGs) process and the African Union's Agenda 2063. We use the International Futures forecasting system to explore this goal and find that many African states are unlikely to make this target by 2030, even when modelling a package of aggressive poverty reduction interventions. In addition to country level targets, we argue in favour of a goal that would see Africa as a whole reducing extreme poverty to below 15 % by 2030 and to below 4 % by 2045.

Introduction

In 1990 the international community agreed to halve the rate of extreme poverty by 2015. Although 700 million fewer people now live in conditions of extreme poverty, the UN estimated that 1.2 billion people still lived below \$1.25 a day in 2013 (2005 purchasing power parity or PPP).¹ As part of the process leading up to the finalization of the

post-2015 MDGs, attention has now turned to defining suitable targets to be achieved by 2030, including a proposed goal of 'leaving no-one behind' and the eradication of (extreme) poverty by then.

Parallel to the post-2015 MDG process, in 2013 the African Union launched Agenda 2063 as a 'call for action to all segments of African society to work together to build a prosperous and united Africa'.² It reflects an ambitious effort by Africans to accept greater ownership and to chart a new direction for the future that would have inclusive growth and the elimination of extreme poverty as key components. This paper is an abridged version of an African Futures Paper published in August 2014³ that set out realistic targets for eliminating ex-



Even though extreme poverty worldwide has been cut in half in the last 25 years, Africa still needs a concerted plan of action if it is ever to eliminate poverty.

tre poverty by 2063. Whereas the earlier paper used the standard definition of extreme poverty as people living on daily income or consumption below \$1.25 in 2005 PPP, we have updated our forecast to use 2011 as the new currency reference year in line with the International Comparison Program (ICP) World Bank Final Report of the ICP 2011 Purchasing Power Parities and the Real Size of World Economies released in October 2014.⁴ As explained below, we use an updated line of \$1.75 per day in 2011 PPP. Our estimates include recent GDP rebases, such as the one released for Nigeria in 2014.⁵

The impact of the change from \$1.25 in 2005 PPP to \$1.75 in 2011 PPP is substantial. We estimate that on the global scale approximately 892 million people

(around 12 % of the world's population) were living below \$1.75 in 2013, as compared to the figure of 1.2 billion mentioned earlier. The impact in Africa is smaller but still significant. Using our proposed new extreme poverty line, we estimate that 388 million Africans lived under \$1.75 in 2011 PPP (33 % of the African population) in 2013.

Revision of the current international poverty line of \$1.25 a day in 2005 prices is unlikely to conclude until shortly before the UN General Assembly commits to new global targets in 2015 and some months after the expected adoption of detail targets for Agenda 2063 at the AU summit in February 2015. Whether the World Bank will continue to use a poverty line that corresponds to an average of the national poverty lines of

The UN, World Bank and African Union are **REVISING** poverty reduction targets.

the 15 poorest developing countries (the basis on which it calculated the \$1.25 line) also remains uncertain. In the absence of consensus on a new standard, the authors undertook a sensitivity analysis using the updated figure of \$1.75 for extreme poverty framed by \$1.50 and \$2.00, all in 2011 PPP. Our figure of \$1.75 in 2011 PPP is roughly comparable with the previous figure of \$1.25 in 2005 PPP, but the final line will depend upon the methodology adopted, and

SUB-SAHARAN Africa is the world's poorest region where millions live on less than a dollar a day.

here there are a number of considerations to be taken into account as set out in a recent publication by the World Bank.⁶ We also undertake a sensitivity analysis for chronic/severe poverty using an updated figure of \$1.00 framed by \$0.90 and \$1.10 in 2011 PPP. Our figure of \$1.00 in 2011 PPP is roughly comparable with the previous figure of \$0.70 in 2005 PPP.

We utilise the International Futures (IFs) forecasting system, version 7.09, to analyse the prospects for poverty reduction in Africa up to 2063. All results are presented using a fifteen-year moving average. After explaining our approach and discussing modelling results, we conclude that the 3 % extreme poverty target by 2030 (now redefined as \$1.75 in 2011 PPP) remains an unrealistic goal for many African states, and is insensitive to the varying initial conditions in which African countries find themselves. Although 3 % may be suitable as an aggressive goal at global level, many African states would be unable to achieve

this and will by then bear the greatest burden of poverty worldwide. Should the global community adopt a 3 % global target, it will have to accept that sub-Saharan Africa will indeed be left behind.

We argue in favour of setting a goal that would see African states on average achieving a target of reducing extreme poverty to below 15 % by 2045, and eliminating extreme poverty shortly after 2045 (using \$1.75 at 2011 PPP). By 2030, African countries are likely to remain at very different levels with regards to extreme poverty rate. Because of these significant country level differences, and the different policy measures which may be needed to effectively reduce poverty in different country contexts, we further recommend that the AU consider setting additional country level targets as warranted to meet the specific needs of member countries. In addition, we advocate attention to the issue of chronic poverty (now defined in our analysis as income below \$1.00 in 2011 PPP compared to \$0.70 in 2005 PPP used previously) since the majority of extremely poor Africans in sub-Saharan Africa find themselves significantly below even the \$1.75 level.

Background and measurement

Estimates of poverty are fundamentally based on two pieces of information: the average level of income or – better – consumption per person per day (ppd) in a country, and the distribution of the population around that mean. Survey estimates of income and consumption tend to yield lower estimates than do national accounts data. As a result, initial estimates of poverty may vary widely. IFs bases its estimates of poverty on survey data drawn from the PovcalNet

data hosted by the World Bank, adjusting the model's own national accounts-based estimates to match estimates produced by the survey methodologies. These estimates form the initialization point for our forecasts of poverty, which are driven by the model's forecasts of change in national accounts and distribution of income. Although the model currently initializes from 2010 data, we use the Agenda 2063 start date of 2013 for the forecasts in this analysis. As a result, all our values for 2013 are estimates drawn from the model (rooted in PovcalNet survey data) rather than taken directly from data.

Estimates of poverty are commonly expressed as the percentage of a population below a certain standard of living, previously \$1.25 per day at 2005 PPP, a figure we have now updated to \$1.75 per day in \$2011 PPP, and discuss in conjunction with two other possible measures for extreme poverty: \$1.50 and \$2.00 a day. This range was chosen to reflect the wide range of plausible poverty lines under discussion internationally. The \$1.75 value is close to the value we obtained by estimating the share of GDP per day in 2011 dollars belonging to the lowest earning quintile of the populati-

on, and then dividing by the size of the population. We then averaged the value of the bottom 15 countries. By the same method we arrive at possible values of \$0.90, \$1.00, and \$1.10 for estimates that allow a framing of a possible revised severe poverty line. The table below illustrates the variety of these estimates for global levels in 2010, the year most comparable to estimates produced by others.

These measures are attractive because they allow for cross-country comparisons of poverty. Using other general or nation-specific poverty lines may be more relevant for discussing poverty within countries because they can take into account local levels of income. Just as there are a large number of uncertainties and definitional issues surrounding poverty, similar challenges exist for discussions of inequality measures. One of the most frequently used is the Gini Index, which expresses the inequality of income distribution from 0 to 1, with 0 corresponding to complete equality and 1 corresponding to complete inequality. One advantage of the Gini Index is that it can be used in lognormal representations of income as the standard deviation of the distribution, as it is used within IFs.

Table 1: Estimates of global severe and extreme poverty in 2010 under four possible poverty lines (15-year moving average)

	Severe Poverty Lines			Extreme Poverty Lines		
	\$0.9ppd	\$1.00ppd	\$1.10ppd	\$1.50ppd	\$1.75ppd	\$2.00ppd
Millions	276	342	415	749	978	1 212
Per cent	4	5	6	10	14	17

Drivers of change in poverty

The drivers of poverty can be framed in a number of ways. At a macroeconomic level there are two proximate drivers of poverty rate reduction: economic growth and reductions in inequality. Economic growth, if relatively evenly distributed across a society, will tend to raise individual income, drawing people out of pov-

Africa is **NOW** where China and India were 20 to 30 years ago.

erty.⁷ That is, distribution-neutral economic growth will reduce the percentage of people living in poverty, although the absolute numbers may remain constant or even grow with population growth. Similarly, reductions in inequality over time can reduce poverty rates.⁸

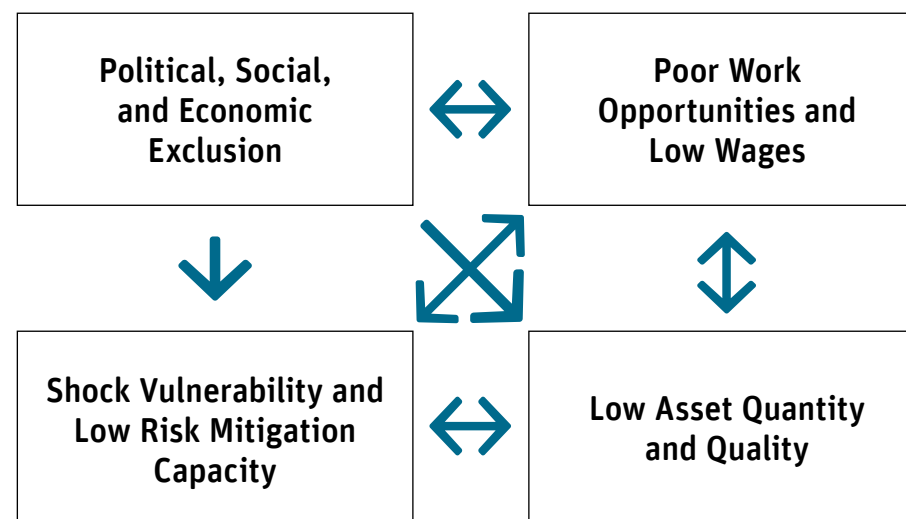
Much of what has driven the remarkable reductions in poverty rates in recent decades has been economic growth in Asia, China in particular. Since 1990, China has reduced its extreme poverty rate from over 60 % in 1990 to less than 10 % in 2010 (even with substantial deterioration in income distribution). This translates to 566 million fewer people living in extreme poverty in 2010 than in 1990.⁹ Few other countries have come close to achieving a similar rate of progress on poverty, raising questions about the chances for Africa's 55 countries to achieve similar gains over sustained periods of time.

Empirically, while growth is shown to help in poverty reduction, the

strength of this relationship varies widely across countries.¹⁰ Some of the significant differences in poverty reduction in countries like Botswana, which has had very high growth rates but relatively modest levels of poverty reduction, and Ghana, which experienced much more modest growth but relatively more poverty reduction, are partly attributable to differences in initial income distribution.¹¹ An initial substantial poverty gap, when most of the poor are far below the poverty line rather than near it, will prevent economic growth from causing major reductions. Globally, sub-Saharan Africa has a poverty gap that is more than twice as large as South Asia, the region with the second highest gap.

In addition to macro-level analysis with average income and its distribution, microeconomic work provides another framework to consider the dynamics of poverty and the ways in which national policy choices can support the poor.¹² In this framework, poverty is a condition that people may move into and out of multiple times during their life, and national or sub-national policies may have significant impacts on these processes. Those who remain poor over long periods of time and who frequently transmit poverty between generations are termed 'chronically poor'.¹³ Particularly relevant to discussions of poverty trends in Africa is the fact that as many African states begin to accelerate growth, which can support permanent escapes from poverty for many people, increasingly those who are left behind will suffer from the kinds of dynamic, integrated challenges that the chronic poverty literature emphasizes. The Chronic Poverty Research Centre (CPRC) has produced significant work on the dynamics of poverty, focusing on

Figure 1: Simplified model of the interactions which drive and sustain chronic poverty¹⁸



Source: Authors' synthesis based on Shepherd, Andrew et al.: The Geography of Poverty, Disasters and Climate Extremes in 2030; Shepherd, Andrew: Tackling chronic poverty: The policy implications of research on chronic poverty and poverty dynamics.

those factors that condemn people to poverty and interventions that might allow them to escape such a condition. Chronic poverty is an issue that may exist across consumption levels, so even though CPRC work uses severe poverty

Governments must improve education, healthcare and work prospects to overcome CHRONIC poverty.

(a consumption level of \$0.70 per day in 2005 or \$1.00 in 2011 prices) as a proxy for chronic poverty, it is really the conceptual attraction of a framework that emphasizes national policy efforts to reduce poverty which drives our additional attention to chronic poverty in this contribution.

In its studies, the CPRC identifies five primary, frequently overlapping, chronic poverty traps: insecurity and poor health, limited citizenship, spatial disadvantage, social discrimination, and poor work opportunities.¹⁴ The experience of the chronically poor is distinguished by three primary features that differentiate them from other groups of people in poverty: they typically have a small number of assets, low returns on these assets, and high vulnerability to external shocks.¹⁵

This high vulnerability, low resource state is in turn driven by the exclusion of the chronically poor from political, social, and economic systems that might allow them to begin to acquire assets and which makes them more vulnerable to shocks; the low starting asset / capability position of the extremely poor leaves

them few resources with which to respond to shocks. The occurrence of shocks can erode assets, wage income, and worsen exclusion from systems of social protection. Figure 1 provides a schematic representation of the approach to understanding chronic poverty developed by the CPRC that we also adopt for the purposes of this paper. A similar framework developed by the Overseas Development Institute (ODI) argues for ensuring quality basic education, social assistance, and working to include the marginalized in the economy on equitable terms.¹⁶ Preventing impoverishment requires policymakers and practitioners to develop and stick to appropriate policy frameworks. A sustained escape from extreme poverty means that governments (and others) need to provide quality and market-relevant education, offer basic healthcare, promote insurance programs to bolster resilience, and work to reduce conflict and mitigate environmental disaster risks.¹⁷

In order to tackle these overlapping challenges, the CPRC recommends four key groups of interventions to provide social protection, drive inclusive economic growth, improve levels of human development and support progressive social change.¹⁹ These interventions aim to address the dynamics that keep the chronically poor from escaping poverty. Social protection schemes serve to provide protection to the most vulnerable and to bolster resilience in the face of external shocks. Inclusive economic growth helps the chronically poor derive income from their asset base, human development serves to improve the quality of human capital that forms the bulk of the poor's asset base. Progressive social change seeks to eliminate the political, social and spatial barriers that

prevent the poor from leveraging their assets for income. In studying the interventions which work to reduce poverty, Ravallion discusses the success of Brazil in driving poverty reduction on relatively low rates of economic growth by targeting the poorest with social transfer programs that served not only to

Social assistance programs allow people to improve their MATERIAL base.

bolster incomes but incentivize investments in social development that helped the poor to increase their asset base.²⁰ This is also an approach successfully adopted in South Africa in recent years and now advocated by the African Development Bank for adoption in fragile states in Africa.

As countries begin to get wealthier, concern will naturally shift to those places that are not making progress. While this may mean focusing on countries that face greater challenges to poverty reduction (such as fragile states and countries that are more vulnerable to poverty shocks induced by climate change), it should also increasingly focus on the poorest of the poor within countries. These people suffer from the most pervasive and extensive types of exclusion, adverse inclusion, and exploitation. They remain poor because social compacts between governments and these sectors of society are not functioning. State action is the only way to reach these people, and reaching them is crucial to not only meeting income goals for severe and extreme poverty elimination, but also for meeting broader health and development goals that were missed in the last round of the MDGs, as these

people disproportionately represent the world's under-nourished, under-educated, and excluded.²¹

Current levels of poverty in Africa

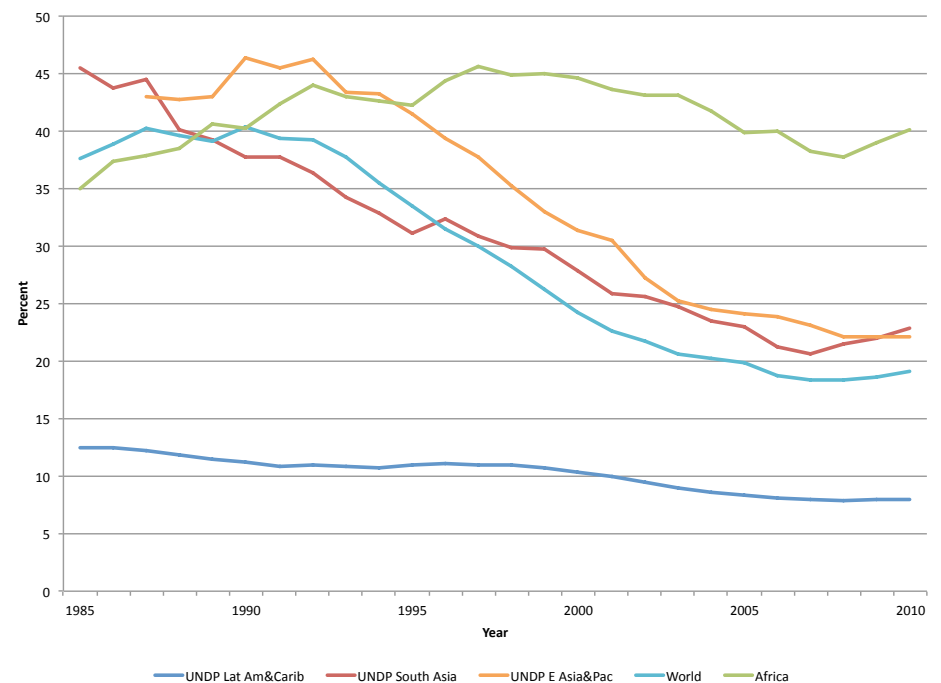
The world has achieved tremendous declines in poverty globally over the last decade. This progress has occurred unevenly, with China and the rest of East Asia experiencing declines in excess of 2 percentage points a year.²² India and the rest of South Asia have also made progress, with poverty rates declining at a rate of approximately 1 percentage point a year. Latin America and Africa have done least well in the last

Growth in Africa has been **SLOWER** than in other regions of the world.

twenty years, with rates of absolute poverty declining quite slowly, if at all (Figure 2). Latin America and Africa have, on average, experienced slower rates of economic growth.

The IFs Base Case estimate is that in 2013 approximately 12 % of the world's

Figure 2: Percentage of population in extreme poverty¹⁸ (<\$1.25 a day in 2005 PPP, 15-year moving average)



Source: International Futures, version 7.05

population, or 892 million people, still lived below the threshold for extreme poverty (using our updated level of \$1.75 in 2011 PPP), of which 388 million people (33 % of Africa's population) lived in Africa. If we consider the line for severe poverty (\$1.00 a day in 2011 PPP), approximately 197 million people live below this line in Africa, constituting

Higher levels of INCOME do not always lead to poverty reduction.

just under half of those living in extreme poverty. This is significant because it implies that the extreme poverty gap in Africa is large (that is, many live far below \$1.75), making it harder to achieve reductions in extreme poverty. Additionally, based on the Chronic Poverty Research Centre's use of severe poverty as a proxy for chronic poverty, it means that a large proportion of the poor in Africa are likely to be chronically poor.

Although the continental picture may appear bleak in comparison to the progress being made elsewhere, some countries have already met the World Bank poverty target for 2015. These include all North African countries plus Mauritius and the Seychelles.²³ In general however, countries in sub-Saharan Africa have not fared as well. This is not always because of a lack of growth. Some countries (such as the extreme case of Equatorial Guinea but also a country such as Botswana) have experienced very rapid rates of growth, but

have been unable to efficiently translate growth into poverty reduction. Cameroon, Egypt, Ghana, Kenya, Mali, Mauritania, Senegal, Swaziland, Tunisia, and Uganda have all been relatively efficient in transmitting income growth into poverty reduction.²⁴

The ten countries with the largest populations of extremely poor are Nigeria, Democratic Republic of the Congo, Tanzania, Ethiopia, Madagascar, Kenya, Uganda, Mozambique, Malawi and Burundi. All but Burundi have populations of greater than 10 million living in extreme poverty, a total of 272 million in these ten countries alone. African countries vary widely with regards to the extent and depth of extreme poverty. The percentage of the population living in extreme poverty ranges from zero to 80 % of the population. Poverty gaps across the continent are generally high, although they vary widely as well.²⁵ Some countries, such as the Democratic Republic of the Congo and Madagascar, have high levels of extreme poverty and large poverty gaps, in spite of relatively low levels of income inequality, simply because average levels of income are very low. In others, such as Zambia and the Central African Republic, persistently high levels of income inequality have contributed to large poverty gaps.

How much progress against poverty is likely?

In order to assess the likelihood of countries making the World Bank's target, we first consider the IFs Base Case forecast, which is best understood as a reasonable dynamic approximation of current patterns and trends – see Annex.²⁶ Using IFs, it is possible to estimate not only the extent of global poverty, but

also to forecast change in poverty going forward. The model generates a compound annual growth rate of GDP between 2013 and 2063 for African countries of 6.1 % and a growth rate for household consumption of 5.9 % (both fairly aggressive figures).

Eleven African nations in our Base Case forecast are likely to meet the World Bank target of less than 3 % people living below \$1.75 a day by 2030 without additional support or policy interventions.²⁷ Of these, only one has not already done so. A number of other countries are likely to get close to meeting the target, with less than 10 % of their populations living below \$1.75 a day by 2030.²⁸ Overall however, 22 % of the African population, or 349 million people, may still be living under the \$1.75 a day line by 2030. These figures would be 285 million/18 % or 410 million/26 % using \$1.50 or \$2.00.

Even though many countries are making progress in reducing poverty in percentage terms and the rate for the continent could fall to 12 % by 2045, in many instances this still translates to increases in the absolute number of people living in poverty over the intermediate

Optimistic scenarios forecast considerable IMPROVEMENT in Africa by 2063.

horizon of 2030 and 2045. These are countries that will still have high population growth rates due to high total fertility rates. In most cases population growth will decline substantially by 2063 and the remainder of African states begin to make progress in reducing the absolute numbers of people living in

poverty as well as the percentage of the population in poverty.

If current trends continue, most countries in Africa should have made significant progress on poverty alleviation by 2063. At a continental level, the forecast poverty rate for extreme poverty is expected to have declined considerably, but still hovers around 6 % of the population. This means that over 140 million people may remain in extreme poverty on the continent. A smaller proportion, less than 2 % of the population, or 54 million people are likely to remain in severe poverty (see Figures 2 and 3 for numbers). Our forecast suggests that as most people in most countries make progress against severe and extreme poverty, the remaining sufferers will be increasingly concentrated in a handful of countries. By 2030, 67 % of the burden of extreme poverty on the continent is likely to be concentrated in just 10 countries. By 2063 this concentration will have increased to 81 %.

How might we eliminate poverty?

Building on the analysis presented earlier, we use a micro-dynamic, chronic poverty-centred approach to poverty reduction to frame our interventions. This approach is in line with literature on relationships between growth, inequality and redistributive policy by emphasizing investments in health, education, infrastructure, and agriculture for poverty reduction.²⁹

The first pillar of chronic poverty reduction in the CPRC's framework is social assistance. Its most recent work calls for packages of social assistance, social insurance and social protection targeting a number of different sources of vulnerability. Social assistance in the form of conditional and unconditional

cash transfers, and income supplements in cash or in kind has been shown to be strongly supportive in helping create conditions that encourage people moving out of poverty.³⁰ Social insurance can be used to help those who are vulnerable to adapt to shocks without suffering the kinds of losses that drive or keep people in poverty. Many countries already have programs like these, but they are fragmented, and not typically part of a broader package of social protection schemes.

To simulate the development of more comprehensive social support programs, we model this package of interventions by increasing government expenditure on welfare and pension transfers, while simultaneously increasing government revenue and external financial assistance to support the processes of scale-up and streamlining to simplify the structure and number of social assistance programs at work in many of these countries. Interventions involving foreign assistance are taken from the work with the World Bank and echo their commitments to funding. Increases in social assistance are targeted so that African nations achieve a similar rate of social welfare spending as the average in Latin America and Southeast Asia.

The second pillar of the CPRC framework is pro-poor economic growth. This pillar promotes pursuing economic diversification, a focus on those sectors that have the potential to support the poor, including development of small and medium-sized enterprises, efforts to develop underserved regions, and increasing access by the poor to improved agricultural inputs, including technology. We model this pillar using a combination of agricultu-

ral improvements first developed for an earlier publication on a green revolution in Africa and designed to not only increase agricultural yields, but also increase domestic demand for food through programs such as cash transfers.³¹ We also include improvements to infrastructure, especially rural roads, water and sanita-

Changes to SOCIAL STRUCTURES are needed to reduce discrimination.

tion, information and communications technology, and electricity. We also include increases in government regulatory quality to address inefficiencies that keep poor people from participating effectively in markets. Finally, this set of interventions models increases in security through decreases in the risk of conflict which could be generated by improving the effectiveness and scope of domestic or AU peacekeeping forces and investments in conflict prevention.³²

The third pillar involves focusing human development on the hardest to reach. This pillar focuses on the provision of education through secondary schooling, with a focus on improving quality and access. It also emphasizes the need to provide universal primary healthcare. To model these, we include improvements in spending on education, intake, survival and transition to simulate a system that is more efficient at not just getting students into the educational system but also in keeping them enrolled and training secondary school graduates. To some extent, the improvements in survival serve as a proxy for improvements in educational quality. Our health interventions emphasize the reduction of diseases that can be easily

Table 2: Summary of intervention clusters

Intervention cluster	Description	Components used in IFs
Social assistance	Non-contributory (i.e. does not depend on ability to pay) social protection which is designed to prevent destitution or the intergenerational transmission of poverty	<ul style="list-style-type: none"> • Increase in government spending on welfare • Funding support from international agencies for scale-up • Increases in government revenue • Increases in government effectiveness to tax and redistribute and modest declines in corruption
Pro-poor economic growth	Economic growth designed to support incorporation of the poor on good terms and to provide benefits across sectors of society	<ul style="list-style-type: none"> • Investments in infrastructure • Investments in agriculture • Stimulation of agricultural demand • Improvements in government regulatory quality, • Decreases in conflict
Human development for the hard-to-reach	Provision of high quality education which is linked to labor market needs and universal healthcare which is free at the point of delivery	<ul style="list-style-type: none"> • Improvements in education and education expenditure • Provision of universal healthcare especially targeting communicable disease
Progressive social change	Changes to the social institutions which permit discrimination, and unequal power relationships	<ul style="list-style-type: none"> • Improvements in gender empowerment • Decreased time to achieve gender parity in education, • Improvement in female labor force participation

Source: Shepherd, Andrew et al.: The Chronic Poverty Report 2014-2015, pp 156-157.

treated by a functioning healthcare system, and which have a disproportionate impact on the poor, especially malaria, respiratory infections, diarrheal diseases, and other communicable diseases as well as declines in fertility that could be gained from the effective provision of universal healthcare. Because of the disproportionate impact of malaria on

mortality and productivity in sub-Saharan Africa, we especially emphasize the role that malaria eradication could play in supporting human development in Africa.

The final pillar of the CPRC framework is progressive social change. This requires addressing the inequalities that keep people in poverty even when others

Table 3: Percentage of the population in Africa in poverty (15-year moving average) in the Base Case and intervention clusters

	\$1.00 a day				\$1.75 a day			
	2013	2030	2045	2063	2013	2030	2045	2063
Base Case	17	10	5	2	33	22	12	6
Social	17	9	4	2	33	20	9	4
Pro-poor	16	7	3	1	33	18	8	3
Human	17	9	3	1	33	20	9	4
Progressive	17	10	5	2	33	21	11	6
Combined	16	6	1	0	33	15	4	1

Source: International Futures, version 7.09

Table 4: Number of people in poverty in millions (15-year moving average) in the Base Case and intervention clusters

	\$1.00 a day				\$1.75 a day			
	2013	2030	2045	2063	2013	2030	2045	2063
Base Case	197	156	101	60	388	349	241	151
Social	196	138	73	37	388	316	176	91
Pro-poor	193	115	57	22	385	283	156	72
Human	196	140	70	31	387	318	174	86
Progressive	197	152	94	54	388	342	228	136
Combined	192	91	25	6	384	231	77	21

Source: International Futures, version 7.09

are making progress. These barriers can be spatial, gender-, caste-, religion- or ethnicity-related, among many others, but have a significant impact on trajectories of poverty reduction. This intervention focuses on creating an understanding among policymakers that the chronically

poor are constrained by structural factors rather than individual characteristics, and taking steps to address those factors. We mainly focus on gender inequality within our modelling package, improving gender empowerment, and reducing time to gender parity in education.

A summary of the intervention clusters within IFs is presented in Table 2. The technical detail on the interventions done within IFs is provided in a separate annex.

Overall findings are summarized in Table 3 and include the Base Case forecast, the impact of each of the four intervention clusters as well as the combined impact of all four clusters on the percentage of the population living in poverty. Table 4 summarizes the intervention impact on the number of people living in poverty up to 2063.

The combined effect of our interventions has a significant impact on both severe and extreme poverty in Africa at a continental level. In our combined interventions we see the percentage of the population in severe poverty declining by 4 percentage points over the Base Case in 2030, while extreme poverty declines by 7 percentage points. This translates to 65 million fewer people living in severe poverty and 118 million fewer living in extreme poverty on the continent by 2030 (Table 4). Despite the improvements in the poverty levels, these figures still represent 6 % and 15 % of the total population (Table 3). This suggests that even with a concerted effort to reduce poverty, Africa is unlikely to achieve the 2030 target for reductions in extreme poverty to below 3 %. In fact only three additional countries make the World Bank goal.³³ It is not until 2045 in our combined scenario that we see extreme poverty approaching the level suggested as a target.

In regards to inequality and economic growth, this intervention framework provides benefits to both, constraining the slight rise of inequality on the continent in our Base Case up to mid-century. While in our Base Case,

domestic Gini falls from 0.44 to 0.43 by 2063, our combined intervention results in Gini falling to 0.40 by 2063. In terms of economic growth, this approach leads to early benefits over the Base Case, but following 2035, we see a decline in the growth rate until by 2063 this intervention package performs no better than the Base Case. The average annual growth rate for GDP in our combined scenario is 7.3 % up to 2063 and 7.0 % for household consumption. This suggests that our interventions do have significant impacts on the economic

It could take 30 MORE YEARS for Africa to meet the World Bank poverty reduction target.

growth prospects for the continent, boosting growth by about 1.2 percentage points per year relative to the Base Case. They also suggest that even though our forecasts on poverty reduction appear extremely conservative, the impact of our assumptions leads to quite aggressive forecasts for economic growth to progress.

The greatest poverty reduction by 2030 comes from pro-poor economic growth, reflecting the rapid impact of efforts to improve agricultural production and domestic demand. The benefits of human development do not really begin to advantage the severely poor until 2063, but begin accruing earlier for the extremely poor. Social assistance has a cumulative effect across our time frame.

Table 5: Reductions in millions of people in poverty due to different intervention clusters (15-year moving average) relative to the Base Case

	\$1.00 a day			\$1.75 a day		
	2030	2045	2063	2030	2045	2063
Base Case	--	--	--	--	--	--
Social	18	28	23	33	64	60
Pro-poor	41	43	38	65	85	79
Human	16	31	27	31	67	65
Progressive	3	6	6	6	13	15
Combined	65	75	54	118	164	130

Source: International Futures, version 7.09

This may be related to the upfront costs of setting up and administering a functioning national social assistance system and a taxation system to fund it. Our scenario for progressive social change is relatively pessimistic about the possibilities that this has for bringing large numbers of people out of poverty using these interventions alone. This may be partly attributed to the fact that we were only really able to represent one aspect of discrimination – gender – in our scenario analysis.

Conclusions

In our work, we found that microeconomic interventions that draw deeply on the work of the Chronic Poverty Research Centre and echo many of the policy prescriptions offered in recent literature, including by the Africa Progress Panel, succeed in driving gains in many places on the continent. The modelling

done in this chapter appears to present the prospect that many countries in Africa could converge on extreme poverty rates of 15 % or less by the middle of the century. They do not, however, allow for achieving a 3 % poverty rate by 2030, even continentally.³⁴ These interventions included modelling the effects of an economic growth plan that specifically targets inclusion of underserved groups and regions through investments in agriculture and infrastructure. Over the medium to long term, investments in human development and social assistance, including in quality primary and secondary education, universal health-care, and an effectively managed social assistance program, can also help to reduce poverty in a number of additional countries. Although these efforts seem broadly applicable across different circumstances, not all countries respond equally well to these interventions.

We argue in favour of setting a goal that would see African states collectively achieving a target of reducing extreme poverty (income below \$1.75 in 2011 PPP) to below 15 % by 2030, and reducing extreme poverty to below 4 % by 2045. Because of the significant differences in current poverty levels and other initial conditions, between drivers of poverty in different African states, and therefore in the wide variety of policy measures which will be needed to effectively reduce poverty in different contexts, we further recommend that the AU consider setting individual country level targets as appropriate. In particular, we advocate increased attention to the issue of chronic poverty, which requires national political will in order to address the overlapping structural challenges that keep the chronically poor trapped in poverty for long periods of time. We argue for a greater focus on inequality and structural transformation of African economies.

As national leaders and the policy community continue discussions on the appropriate targets for the next round of development goals up to 2030 (for the next round of MDGs) and 2063 (in the

The factors which drive poverty VARY considerably across the continent.

case of Agenda 2063), it is clear that a significant amount of the remaining burden of extreme poverty is now located in sub-Saharan Africa. Current measurements remain important here, as much as the introduction of new poverty lines of \$1.75, \$2 and even \$5 (all in 2011 PPP) may be useful in measuring progress elsewhere.

Poverty reduction goals must be DIFFERENT for each country if they are to succeed.

That said, there is much room for African policymakers to develop policies which have potential to significantly increase the rate at which poverty declines. The details of what these policies should look like must be country-specific, but examining poverty reduction in an integrated, scenario-based way can potentially help policymakers better formulate their future strategic thinking.

Annex: About IFs and interventions

International Futures (IFs) is large-scale, long-term, highly integrated modelling software housed at the Frederick S. Pardee Center for International Futures at the Josef Korbel School of International Studies at the University of Denver. The model forecasts hundreds of variables for 186 countries to the year 2100 using more than 2700 historical series and sophisticated algorithms based on correlations found in academic literature. IFs software consists of 11 main modules: population, economics, energy, agriculture, infrastructure, health, education, socio-political, international political, technology and the environment. Each module is tightly connected with the other modules, creating dynamic relationships among variables across the entire system. The interventions included in each policy are as follows:

1. Social assistance

Parameter	Degree of Change	Timeframe
govhtrnwelm	100 % increase in government transfers to unskilled households	20 years
xwbloanr	Growth rate in World Bank lending doubles	10 years
ximfcreditr	Growth rate in IMF lending doubles	10 years
govrevm	20 % increase in government revenues	5 years
goveffectsetar	+1 standard error above expected level of government revenues	---
govcorruptm	66 % increase in government transparency (declines in corruption perceptions)	15 years

2. Pro-poor economic growth

Parameter	Degree of Change	Timeframe
govriskm	20 % decline in risk of violent conflict	15 years
sfintlwaradd	-1 decline in risk of internal war	15 years
sanitnoconsetar	-1 standard error below expected level of sanitation connectivity	---
watsafenoconsetar	-1 standard error below expected level of water connectivity	---
ylm	76 % increase in yields	21 years
ylmax	Set at country level	---
tgrld	0.00902 target for growth in cultivated land	---
agdemm	40 % increase in crop demand, 20 % increase in meat demand	15 years
aginvnm	20 % increase in investment in agriculture	15 years

Parameter	Degree of Change	Timeframe
ictbroadmobilsetar	+1 standard error above expected level of broadband connectivity	---
ictmobilsetar	+1 standard error above expected level of mobile connections	---
infraelecaccsetar	+1 standard error above expected level of electricity connections	---
infraroadraisetar	+1 standard error above expected level of rural road access	---
govregqualsetar	+1 standard error above expected level of government regulatory quality	---

3. Progressive social change

Parameter	Degree of Change	Timeframe
edprigndreqintn	Years to gender parity in primary education intake	10 years
edprigndreqsur	Years to gender parity in primary education survival	10 years
edseclowrgndreqtran	Years to gender parity in lower secondary transition	13 years
edseclowrgndreqsurv	Years to gender parity in lower secondary survival	13 years
edsecupprgndreqtran	Years to gender parity in upper secondary transition	20 years
edsecupprgndreqsurv	Years to gender parity in upper secondary survival	20 years
gemm	20 % increase in level of gender empowerment	5 years
labshrfemm	50 % increase in female participation in the labor force	45 years

4. Human development for the hard-to-reach

Parameter	Degree of Change	Timeframe	Parameter	Degree of Change	Timeframe
edpriintngr	2.2 growth rate in primary education intake	---	hivtadvr	0.6 % rate of technical advance in control of HIV	---
edprisurgr	1.2 growth rate in primary education survival	---	aidsrtadvr	1 % rate of technical advance in control of AIDs	---
edseclowrtrangr	1.0 growth rate in lower secondary transition	---	hlmortm	malaria eradication (95 % eradicated by 2065)	60 years
edseclowrsurvgr	0.8 growth rate in lower secondary survival	---	hlmortm	40 % decline in diarrheal disease	55 years
edsecupprtrangr	0.5 growth rate in upper secondary transition	---	hlmortm	40 % decline in respiratory infections	55 years
edsecupprsurvgr	0.3 growth rate in upper secondary survival	---	hlmortm	40 % decline in other infectious diseases	55 years
edexppconv	Years to expenditure per student on primary schooling convergence with function	20 years	hlwatsansw	On	---
edexpslconv	Years to expenditure per student on lower secondary schooling convergence with function	20 years	hlmlnsw	On	---
edexpsuconv	Years to expenditure per student on upper secondary schooling convergence with function	20 years	hlobsw	On	---
edbudgon	Off - no additional priority for education spending	---	hlsmimpsw	On	---
hlmodelsw	On	---	hlvehsw	On	---
hltechshift	1.5 increase in the rate of technological progress against disease (helps low income states converge faster)	---	hlmortmodsw	On	---
tfrm	45 % decline in total fertility rate	45 years	malnm	50 % decline in malnutrition	40 years
			hltrpvm	50 % decline in traffic deaths	25 years
			hlsolfuelsw	On	---
			ensolfuelsetar	50 % decline in use of solid fuels	---

/// DR. JAKKIE CILLIERS

Executive Director of the Institute for Security Studies (ISS), Pretoria office. The ISS and the Frederick S. Pardee Center collaborate in the African Futures Project, www.issafrica.org/futures

/// BARRY HUGHES AND SARA TURNER

Frederick S. Pardee Center for International Futures, Josef Korbel School of International Studies, University of Denver

Anmerkungen

- ¹ See www.un.org/millenniumgoals/pdf/Goal_1_fs.pdf accessed 15 March 2014.
- ² About Agenda 2063: <http://agenda2063.au.int/en/about> accessed 15 March 2014.
- ³ Turner, Sara / Cilliers, Jakkie / Hughes, Barry: Reducing poverty in Africa: Realistic targets for the post-2015 MDGs and Agenda 2063, African Futures Paper 10, Institute for Security Studies, Pretoria, 2014: www.issafrica.org/futures/papers/reducing-poverty-in-africa-realistic-targets-for-the-post-2015-mdgs-and-agenda-2063
- ⁴ Available at <http://siteresources.worldbank.org/ICPEXT/Resources/2011-ICP-Global-Report.pdf>
- ⁵ The Center for Global Development and the Brookings Institute were both among the first to publish revised estimates of global poverty in light of the revised PPP estimates from the ICP; they used \$1.45 and \$1.55, respectively.
- ⁶ See for example: A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals, Policy Research Report 2014, World Bank Group, Washington, DC, 2014.
- ⁷ Fosu, Augustin Kwasi: Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence, UNU-WIDER Working Paper 2011/01, New Directions in Development Economics, 2010; International Monetary Fund, Fiscal Policy and Income Inequality, IMF Policy Paper, Washington, DC, 2014; Ostry, Jonathan D. / Berg, Andrew / Tsangarides, Charalambos G.: Redistribution, Inequality, and Growth, IMF Staff Discussion Note, International Monetary Fund, Washington, DC, February 2014.
- ⁸ Edward, Peter / Sumner, Andy: The Future of Global Poverty in a Multi-Speed World: New Estimates of Scale and Location, 2010-2030, Center for Global Development Working Paper 327, Washington, DC, 2013.
- ⁹ Ravallion, Martin / Chen, Shaohua: China's (Uneven) Progress against Poverty, in: Journal of Development Economics/82, 2006, pp 1-42.

- ¹⁰ Arndt, Channing / Garcia, Andres / Tarp, Finn / Thurlow, James: Poverty Reduction and Economic Structure: Comparative Path Analysis for Mozambique and Vietnam, UNU-WIDER Working Paper 2010/122, New Directions in Development Economics, 2010.
- ¹¹ Fosu, Augustin Kwasi: Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries. Fosu, Augustin Kwasi: Inequality and the impact of growth on poverty: Comparative evidence for sub-Saharan Africa, Journal of Development Studies, 2009, pp 726-745.
- ¹² See Hulme, David / Shepherd, Andrew: Conceptualizing Chronic Poverty in: Chronic poverty and development policy, World Development/31(3), 2003, pp 403-23.
- ¹³ Shepherd, Andrew: Tackling chronic poverty: The policy implications of research on chronic poverty and poverty dynamics, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), London, 2011.
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Baulch, Bob (ed.): Why Poverty Persists: Poverty Dynamics in Asia and Africa, CPRC, 2011.
- ¹⁶ Shepherd, Andrew et al.: The Chronic Poverty Report 2014-2015: The road to zero extreme poverty, Chronic Poverty Advisory Network (CPAN), Overseas Development Institute, London, 2014.
- ¹⁷ Ibid.
- ¹⁸ Authors' synthesis based on Shepherd, Andrew et al.: The Geography of Poverty, Disasters and Climate Extremes in 2030, Overseas Development Institute, London, 2013; Shepherd, Andrew: Tackling chronic poverty.
- ¹⁹ Shepherd, Andrew: Tackling chronic poverty.
- ²⁰ Ravallion, Martin: A comparative perspective on poverty reduction in Brazil, China and India, World Bank Policy Research Working Paper 5080, Washington, DC, 2009.
- ²¹ Shepherd, Andrew: Tackling chronic poverty.
- ²² Ravallion, Martin: Benchmarking Global Poverty Reduction, World Bank Policy Research Working Paper 6205, Washington, DC, 2012, <https://23.21.67.251/handle/10986/12095>.
- ²³ Estimates for Sudan are extremely aggressive; due to a large upward revision in Sudanese GDP per capita, purchasing power parity is 3.608 in 2011 dollars.
- ²⁴ Fosu, Augustin Kwasi: Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries.
- ²⁵ Hughes, Barry B. / Irfan, Mohammad T. / Khan, Haider et al.: Reducing Global Poverty, Potential Patterns of Human Progress, Paradigm Publishers, 2011. The index value is from 0.1 to 52.8, which indicates the average shortfall of the poor below the poverty line expressed as a fraction of the poverty line.
- ²⁶ Ibid.
- ²⁷ Sudan, Ghana, Tunisia, Seychelles, Mauritius, Gabon, Morocco, Algeria, Egypt, Equatorial Guinea and Libya.
- ²⁸ Sierra Leone, Mauritania, South Africa, Ethiopia, Djibouti, Cote d'Ivoire, Zimbabwe, Cape Verde and Cameroon.
- ²⁹ Literature on these topics is vast. For a review of the role of redistributive policies on growth see Ostry, Jonathan D. / Berg, Andrew / Tsangarides, Charalambos G.: Redistribution, Inequality, and

- Growth. For a review of the role of conditional cash transfers see the report by Kabber, Naila / Piza, Caio / Taylor, Linnet: What are the economic impacts of conditional cash transfer programmes? A systematic review of the evidence, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, 2012, available at <https://23.21.67.251/handle/10986/12095> A good review of the role social assistance played in Brazil's poverty reduction efforts can be found in Ravallion, Martin: A comparative perspective on poverty reduction in Brazil, China and India. On the investment role of infrastructure in poverty see: Fan, Shenggen / Zhang, Linxiu / Zhang, Xiaobo: Growth, inequality, and poverty in rural China: The role of public investments, International Food Policy Research Institute, Washington, DC, 2002. For a review of the role of agriculture in poverty reduction, see Ravallion, Martin / Chen, Shaohua / Sangraula, Prem: New Evidence on the Urbanization of Global Poverty, Population and Development Review/33, 2007, pp 667-702; Wiggins, Steve: Can the smallholder model deliver poverty reduction and food security for a rapidly growing population in Africa? Paper for Expert Meeting on How to Feed the World in 2050, Rome, 12-13 October 2009, available at www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/16-Wiggins-Africa-Smallholders.pdf; and World Bank, World Development Report 2008, Washington DC: World Bank, 2008.
- ³⁰ While literature from the CPRC corroborates this, other research has also found evidence for this relationship. See Huntington, Dale: The impact of conditional cash transfers on health outcomes and the use of health services in low- and middle-income countries: RHL commentary, the WHO Reproductive Health Library, Geneva: World Health Organization, 2010, accessible at http://apps.who.int/rhl/effective_practice_and_organizing_care/CD008137_huntingtond_com/en/; Baird, Sarah / Ferreira, Francisco H.G. / Özler, Berk / Woolcock, Michael: Conditional, unconditional and everything in between: a systematic review of the effects of cash transfer programmes on schooling outcomes, Journal of Development Effectiveness/6(1), 2014, pp 1-43; Arnold, C. / Conway, T. / Greenslade, M.: DFID Cash Transfers Literature Review, Department for International Development, London, 2011.
 - ³¹ Moyer, Jonathan D. / Firnhaber, Eric: Cultivating the Future: Exploring the Potential and Impact of a Green Revolution in Africa, ISS Policy Brief, Pretoria, 2012.
 - ³² See Cilliers, Jakkie / Schünemann, Julia: The Future of Intrastate Conflict in Africa – More Violence or Greater Peace?, ISS Paper 246, 2013, available at www.issafrica.org/iss-today/the-future-of-intra-state-conflict-in-africa
 - ³³ These are Sudan, Cameroon and Sierra Leone.
 - ³⁴ Watkins, Kevin et al.: Grain, Fish, Money: Financing Africa's Green and Blue Revolutions, Africa Progress Report, Africa Progress Panel, Geneva, 2014.

/// Ursachen und (Schein-)Lösungen in Afrika

STAATZERFALL ALS HERAUSFORDERUNG

SIEGMAR SCHMIDT /// Der Optimismus der frühen 1990er-Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war schnell vorbei. Entgegen den Hoffnungen auf eine friedlichere Welt im Sinne einer „neuen Weltordnung“ und einer „Friedensdividende“ nahm in den folgenden Jahren die Anzahl und Intensität von zumeist innerstaatlichen Gewaltkonflikten stark zu.

Einführung

Der Weltbankbericht aus dem Jahre 2011 nennt für die 1990er-Jahre die seit 1945 historisch einmalig hohe Zahl von 91 (neuen) gewaltsamen Konflikten. Die Anzahl der Konflikte nahm zwar in den folgenden Jahren ab, doch verzeichnet das Heidelberger Konfliktbarometer (HIK) für das Jahr 2013 insgesamt 221 gewaltsame Konflikte, darunter 45 „highly violent conflicts“, worunter 20 Kriege und 25 begrenzte Kriege fallen. Die innerstaatlichen Konflikte und Kriege machen dabei 80 % aus. Beginnend mit dem Zerfall Somalias und den Jugoslawien-Kriegen Anfang der 1990er-Jahre zeigten sich neue Kriegs- und Konfliktformen und damit neue Herausforderungen für die internationale Friedens- und Konfliktbearbeitung sowie für die Entwicklungszusammenarbeit der OECD-Staaten.

Definition

Der Berliner Politikwissenschaftler Herfried Münkler sprach von den neuen Kriegen.¹ Diese weisen folgende Charakteristika auf: Die kriegführenden Akteure sind häufig nichtstaatliche Gewaltakteure wie Milizen, Warlords oder kriminelle Gruppen, denen es kaum um ideologische oder politische Ziele geht. Sie streben vielmehr nach Übernahme der Macht im Sinne von Verfügbarkeit über Territorium, Rohstoffe und Menschen. Sie leben gewissenmaßen vom Krieg und

Seit den 1990er-Jahren haben die **INNERSTAATLICHEN gewaltsamen Konflikte** zugenommen.



Quelle: Thomas Koehler/Getty Images

Kam der Abzug in Afghanistan zu früh? Ein Wiederaufbau ist sehr komplex und erfordert neben den Kosten auch viel Zeit, Geduld und Ausdauer, um erfolgreich zu sein.

haben kein Interesse am Frieden. Klare Fronten zwischen den vielfachen Konfliktakteuren sind kaum erkennbar und kennzeichnend ist exzessive Gewalt gegenüber der Zivilbevölkerung. Das humanitäre Völkerrecht wird nicht respektiert. Massive Menschenrechtsverletzungen an Zivilisten wie etwa die Massenvergewaltigungen von Frauen und Gewalt gegen Kinder werden zu einem Teil einer Strategie und daher systematisch und bewusst eingesetzt. Die Gewalt ist Mittel des Krieges und dient dazu, Furcht und Schrecken zu verbreiten und Menschen zur Flucht zu zwingen. Dadurch

sind häufig auch Nachbarländer von den Folgen der Kriege betroffen.

Diese neuen Kriege, an denen nicht alles wirklich neu ist wie z. B. Warlords als Akteure, können sowohl Ursache als auch Folge von Prozessen des Staatszerfalls sein oder sie sind zumindest Begleiterscheinung des Kontrollverlustes der Zentralinstanz. Die Erosion von Staatlichkeit bis hin zum völligen Zerfall von Staaten unterscheidet sich von Bürgerkriegen und zwischenstaatlichen Kriegen erheblich, da die grundlegende Funktionsweise und damit die pure Existenz von Staaten betroffen ist. Mit

dem Zerfall von Staaten geht immer der Verlust des staatlichen Gewaltmonopols einher. Der Zentralstaat oder die regionale Administration ist nicht mehr in der Lage, ihre grundlegendsten Aufgaben – die Gewährung von Sicherheit und ein Mindestmaß an Institutionen zur Überlebenssicherung – zu gewährleisten. Die Reichweite des Verlustes des

Staatszerfallsprozesse und Bürgerkriege haben gravierende negative WIRTSCHAFTLICHE Auswirkungen.

Gewaltmonopols ist dabei unterschiedlich: Während in Somalia, Liberia und Sierra Leone die Zentralregierung praktisch keinerlei Kontrolle mehr besaß, beschränkte sich in der DRC, dem Tschad und der Zentralafrikanischen Republik der Kontrollverlust auf einen Teil des Territoriums.

Unter humanitären Gesichtspunkten ist der gewaltsame Zerfall von Staaten eine Katastrophe für die Bevölkerung. Fragile Staatlichkeit oder Staatszerfall ist ein ziemlich abstrakter Begriff für eine Entwicklung, die das Ausmaß der humanitären Katastrophe nicht widerspiegelt. Der Journalist Hans Christoph Buch hat in einem kleinen Bändchen die Auswirkungen von Staatszerfall sehr plastisch beschrieben.² Seine Analysen und Augenzeugenberichte aus Haiti, Bosnien, Tschetschenien und vor allem Liberia schildern fast schon apokalyptische Szenen. Die Bevölkerung leidet unter exzessiver Gewalt zumeist

aller Gewaltakteure, und elementare Versorgungsleistungen stehen nicht mehr zur Verfügung. Das ohnehin oft nur rudimentäre Gesundheitssystem, die Infrastruktur und Bildungseinrichtungen werden zerstört oder hören auf zu arbeiten. Hilfsorganisationen können allenfalls sehr begrenzt arbeiten, da auch sie von Gewalt bedroht werden. Die meisten Menschen sterben an den Folgen der Unterversorgung und nicht infolge direkter kriegerischer Gewalt.

Staatszerfallsprozesse und Bürgerkriege werfen Länder in ihrer Entwicklung um Jahre oder sogar Jahrzehnte zurück. Die bisherigen Erfolge von Entwicklungszusammenarbeit werden zunichte gemacht. Der Wiederaufbau verschlingt Milliarden und dauert Jahrzehnte, wie die Beispiele Liberia und Sierra Leone demonstrieren. Fragile Staaten erhielten im Jahr 2010 38 % der Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit. Zerfallene Staaten gefährden aber auch die internationale Sicherheit. „Weiße Flecken“ auf der Landkarte können wie in Afghanistan (bis zur Intervention 2001), dem Irak oder Libyen (ISIS-Unterstützung) terroristischen Gruppen Rückzugsmöglichkeiten bieten oder zum Umschlagplatz von Drogen und Menschen für kriminelle Netzwerke werden. Im Falle von rohstoffreichen Staaten können Lieferunterbrechungen infolge von Chaos die ökonomische Sicherheit westlicher Staaten beeinträchtigen.

Die katastrophalen humanitären Auswirkungen und mögliche Sicherheitsgefährdungen durch zerfallende Staaten haben zu einer Intensivierung der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Problem geführt.³ Diese wissenschaftliche Analyse hat erhebliche praktische Relevanz, da Kenntnisse

über die Ursachen, die konkreten Auslöser und die Prozesse Voraussetzung für eine Eindämmung der Folgen sind. Fragile Staatlichkeit, so zeigen viele vergleichende Studien, ist insbesondere ein Problem in Subsahara Afrika. In der 10. Ausgabe des von der US-Stiftung Fund for Peace herausgegebenen Fragile State Index aus dem Jahr 2014⁴ sind unter den 24 als instabil geltenden Staaten allein 18 Staaten aus Subsahara-Afrika. Dieser Index kombiniert zehn sowohl strukturelle Faktoren (u. a. Bevölkerungsdruck, Armutsraten) als auch politische Kriterien (Legitimität des Staates, Rolle der Sicherheitskräfte etc.). Ziel der jährlich durchgeführten Datenerhebung ist es, Fragilität zu identifizieren und damit die Möglichkeit zur Konfliktprävention zu schaffen.

Inwieweit es möglich ist, massive Konflikte und Gewaltanwendung sowie Zerfallsprozesse gewissermaßen mit hoher Wahrscheinlichkeit vorauszusagen, ist aber fraglich. In der Ausgabe des Index für 2014, in der die Entwicklung im Jahr 2013 analysiert wird, findet sich Libyen auf dem 41. Rang von 178 untersuchten Staaten. 2014 versank das Land dann im Chaos. Milizen lieferten sich massive Gefechte, die Übergangsregierung in Bengasi erklärte ihren Rücktritt und zwei Parlamente konkurrieren nun miteinander. Ein Ende des Kampfes um die politische Macht und damit die Verfügung über die Ölquellen des Landes ist Anfang 2015 noch nicht abzusehen und zahlreiche Libyer fliehen in Nachbarstaaten oder nach Europa.

Ursachen des Zerfalls

Libyen gilt vielen Beobachtern als ein Beispiel für den sog. „Fluch der Ressourcen“. Grundlage dabei ist u. a. die Argumentation des ehemaligen leiten-

den Weltbankmitarbeiters Paul Collier, dass Reichtum an Ressourcen wie Diamanten und Öl die Ursache für Konflikte und Bürgerkriege sei.⁵ Die leichte Verfügbarkeit der Ressourcen bzw. die Kontrolle über Bergwerke und Raffinerien im Falle von Diamanten und Öl motivierte politische Führer und Kriminelle, sich mit Gewalt den Zugriff auf diese Ressourcen zu verschaffen. Die Rekrutierung von Kämpfern stelle in Ländern, in denen eine hohe Zahl von jungen Männern ohne Bildung und Ausbildung vorhanden sei, kein Problem dar. Diese sind leicht zu motivieren, sich den Milizen anzuschließen. Hinzu kommt, dass Waffen häufig verfügbar und die Regierungsarmeen kaum kampfbereit seien und in der Bevölkerung verachtet würden, da sie auch für Gewalt und Rechtslosigkeit mit verantwortlich seien. Allerdings sind keineswegs alle Länder mit leicht verfügbaren oder – in der Diktion von Collier plünderbaren Rohstoffen – von Gewalt und Zerfall bedroht, wie in Afrika die Beispiele Botswana, Namibia und Südafrika zeigen.

Andere Autoren argumentieren, dass die Schwäche oder die Fragilität afrikanischer Staaten historisch bedingt sei. Robert Jackson hat bereits in den 1980er-Jahren darauf hingewiesen, dass zahlreiche afrikanische Staaten strukturell schwach seien und er sprach daher von „Quasi-States“.⁶ Die Staaten verfügten zwar über die äußeren Anzeichen von Souveränität, doch seien sie in der Fläche kaum präsent und – hier argumentiert er mit Kriterien von Staatlichkeit von Max Weber – die Verwaltung durchdringe das Territorium kaum. Der Staat ende letztlich kurz nach der Hauptstadtgrenze. Die Schwäche des Staates in Afrika sei auch historisch bedingt, denn Staatlichkeit war in

Ressourcenreichtum, strukturelle Schwäche oder eine schlechte Regierungsführung können den Zerfall **VERURSACHEN.**

den meisten Teilen Afrikas in der vor-kolonialen Zeit nur schwach ausgeprägt und der koloniale Kommandostaat war ebenfalls schwach und installierte daher eine indirekte Herrschaftsausübung mithilfe der einheimischen Eliten. Der Zusammenhalt dieser „Staaten“ wurde tendenziell durch wirtschaftliche Unterstützung (Entwicklungskredite) und militärische Hilfe von außen sowie die OAU (Organisation Afrikanischer Staaten), die die Grenzen für sakrosankt erklärte, garantiert. Mit dem Wegfall des Ost-West-Konflikts verloren die meisten Staaten ihre geostrategische Bedeutung und die Unterstützung und Aufmerksamkeit des Westens ließen gerade in den 1990er-Jahren nach. Bedrohliche Entwicklungen wie u. a. in Ruanda wurden kaum zur Kenntnis genommen und die Bereitschaft zu intervenieren – politisch wie militärisch – war nach dem Somalia-Desaster der USA in Somalia 1993 nicht mehr vorhanden.

Die meisten Autoren weisen auch darauf hin, dass insbesondere autoritäre Staaten mit einem effektiven Mangel an „guter Regierungsführung“ (Good Governance) und massiver Korruption von Zerfallsprozessen betroffen sind. Die Staaten, so die Argumentation, verfügten aufgrund ihrer geringen Leistungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit kaum über Akzeptanz auf Seiten der Bevölkerung und nur geringe politische Legitimität. Die Bevölkerung verhalte sich in Krisensituationen daher nicht loyal zu einer Regierung, die wenig für sie leistet. Demnach könnte effektive Staat-

lichkeit mit sichtbarer Good Governance durch leistungsfähige Institutionen und eine faire Verteilung der Gewinne aus Rohstoffreichtum Konflikte verhindern.

Eine Verbindung zwischen der Art und Weise der politischen Herrschaft und einer hohen Wahrscheinlichkeit von Staatszerfallsprozessen stellen auch die beiden Afrikaspezialisten Patrick Chabal und Jean-Pascal Daloz her.⁷ Sie erklären, warum so zahlreiche Konflikte mit einem derart hohen Maß an Brutalität und Grausamkeit aufbrechen. Von ihnen stammt die These, dass eine Ursache darin liegt, dass vor allem autoritäre Herrscher Gewalt und Chaos gleichsam als Abwehrstrategie gegen Veränderungsdruck von innen oder außen einsetzen, um zumindest einen Teil der Macht behalten zu können.

Wie soll die internationale Gemeinschaft mit zerfallenen Staaten umgehen?

Die Ursachen für Staatszerfall sind von Fall zu Fall unterschiedlich und oft eine Kombination aus mehreren, miteinander zusammenhängenden Faktoren. Für die internationale Politik stellt sich immer dringender die Frage: Was tun? Fragile Staatlichkeit und Staatszerfall wurden von der Außen- und Sicherheitspolitik, aber auch der Entwicklungspolitik zumindest als eine der wichtigsten Herausforderungen der internationalen Politik wahrgenommen.⁸ Dabei wurde zunehmend erkannt, dass eine wirksame Politik nur möglich ist, wenn über die traditionellen Ressortgrenzen hinaus zivile entwicklungspolitische Instrumente eng mit der Außen- und Sicherheitspolitik verzahnt werden. Konsens herrscht auch darüber, dass ein Ignorieren von Staatszerfall und Bürgerkriegen

in anderen Weltregionen weder möglich noch rational ist. Staatsfreie Räume können leicht zu einem Sicherheitsrisiko werden.

Aber selbst wenn nur geringe Gefährdungspotenziale in einem zerfallenen Staat wie z. B. in Haiti nach dem Erdbeben (temporärer Zerfall) existieren, unterliegt die deutsche Außenpolitik Handlungsimperativen. Eine wertorientierte Außenpolitik, wie sie Deutschland für sich in Anspruch nimmt, darf systematische Menschenrechtsverletzungen oder gar Genozid nicht ignorieren. Hinzu kommt der mediale Druck auf demokratische Regierungen, angesichts von unsäglichem menschlichen Leid zu handeln. Mit der völkerrechtlich noch relativ neuen Norm der Schutzverantwortung, der „Responsibility to Protect (R2P)“, ist die internationale Gemeinschaft eine Verpflichtung eingegangen, bei schwersten Verbrechen gegen die Bevölkerung einzugreifen, wenn Regierungen dazu nicht in der Lage oder willens sind. Übersehen wird dabei häufig, dass diese UN-Erklärung drei Komponenten besitzt, nämlich Prävention (Responsibility to prevent), Reaktion auf Konflikte (Responsibility to react, auch militärisch) sowie Wiederaufbau (responsibility to rebuild). Die Diskussion konzentriert sich gegenwärtig vor allem auf humanitäre militärische Interventionen und blendet die anderen beiden Dimensionen aus.

In der deutschen entwicklungspolitischen Diskussion wurde lange Zeit das Konzept der Konfliktprävention favorisiert.⁹ Entwicklungspolitik sollte demnach einen Beitrag zur Verminderung struktureller Konfliktursachen wie Armut und Ungleichheit leisten. Definiert wurde Konfliktprävention als Quer-

schnittaufgabe für verschiedene Ministerien. In der Praxis zeigten sich schon bald die Grenzen des Konzepts. Es ist schwierig zu bestimmen, wann gehandelt werden muss, da Warnsignale nicht immer eindeutig sind und damit der Zeitpunkt des Eingreifens unklar ist. Die wichtigste Ursache für das allmähliche Abrücken von dem Konzept liegt jedoch in der mangelnden Bereitschaft, vor dem Ausbruch eines latenten zu einem manifesten Konflikt aktiv zu werden und Ressourcen bereitzustellen. Die politische Handlungsbereitschaft besteht zumeist nur, wenn schreckliche Bilder die Medien beherrschen. Vorher scheuen Staaten die erheblichen Kosten und den Aufwand für diplomatische Missionen, gerade in den Fällen, in denen klare Interessen nicht erkennbar sind. Erfolgreiche Konfliktprävention ist ferner wenig spektakulär und schwierig vermittelbar. Zudem zeigt die Erfahrung, dass Staaten, die damit beginnen, auch einen hohen Kostenanteil tragen.

KONFLIKTPRÄVENTION kann erfolgreich sein, ist aber aufwendig und kostenintensiv.

Konfliktprävention erfordert häufig auch eine enge Kooperation verschiedener Geber und NGOs, die wie die Koordinierung von Geberpolitik zeigt, kompliziert ist. Konfliktprävention ist sicherlich ein sinnvolles Konzept und kann, wie das Beispiel Mazedonien zeigt,¹⁰ auch Erfolge aufweisen, aber der

Realisierung stehen gewichtige Probleme entgegen.

Die internationale Gemeinschaft hat umfassende Anstrengungen zum Wiederaufbau von Staatlichkeit nach Beendigung der Kriegshandlungen in einer ganzen Reihe von Staaten (Afghanistan, Irak, Liberia, Sierra Leone, Ruanda) unternommen bzw. massiv unterstützt. Während die Situation in Liberia und Sierra Leone zumindest bis zum Ausbruch der Ebola-Epidemie stabil war, sind die Erfahrungen in Afghanistan und Irak eher negativ gewesen. Die neuen und demokratischen Institutionen funktionieren nur teilweise (Wahlfälschungen unter der Regierung Karsai in Afghanistan, Diskriminierung der Sunniten durch die Regierung al-Maliki im Irak) und die Länder werden nach wie vor durch terroristische Gewalttaten destabilisiert. Die bisherigen Erfahrungen demonstrieren, dass die Herausforderungen beim Wiederaufbau sehr komplex, da mehrdimensionaler Natur sind.¹¹ Erforderlich sind:

- Gewährleistung der Sicherheit durch reformierte und neu aufgestellte Armee und Polizei;
- Aufbau oder Wiederaufbau der physischen Infrastruktur, z. B. im Gesundheits- und Bildungswesen;
- Aufbau effektiver und demokratischer Institutionen, zumeist im Rahmen einer neuen Verfassung;
- Aufbau eines Rechtssystems, das Rechtsstaatlichkeit garantiert;
- wirtschaftliches Wachstum, von dem zumindest mittelfristig breitere Schichten profitieren;
- Verständigung auf einen gesellschaftlichen Grundkonsens und
- letztlich Aussöhnung zwischen den verfeindeten Konfliktparteien.

In der Praxis bedeuten diese allgemeinen Ziele einen langen Katalog von Ein-

zelmaßnahmen. Der Wiederaufbau von Staatlichkeit ist eine wahre Herkulesarbeit, die noch zusätzlich erschwert wird, da viele Staaten keine Erfahrungen mit Demokratie besitzen und kulturelle Besonderheiten wie z. B. traditionelle Rechtssysteme wie die Scharia mit neuen Modellen konkurrieren. Unklar ist

Der Wiederaufbau von Staatlichkeit kann nur LANGFRISTIG angelegt gelingen.

auch die Sequenzierung: Worauf soll Priorität gelegt werden? In einigen Fällen geht es auch nicht nur darum, den Staat wiederaufzubauen, sondern auch darum, eine Gesellschaft zu rekonstruieren. Eine Demokratie benötigt eine Zivilgesellschaft und eine friedfertige politische Kultur, die auf gewaltfreie Konfliktlösung setzt.

Konsens herrscht in der Forschung darüber, dass der Wiederaufbau von Staaten nur über sehr lange Zeiträume möglich ist und daher ein jahrzehntelanges Engagement von außen erfordert. Diese Außenunterstützung muss ferner zwischen verschiedenen Akteuren koordiniert werden und bedarf der militärischen Absicherung vor Ort. Die gegenwärtige Entwicklung in Afghanistan zeigt, dass die westlichen Staaten aufgrund innenpolitischen Widerstands wie z. B. im Falle der risikoaversen deutschen Gesellschaft und maximal mittelfristig angelegter Planungen zu jahrzehntelangem Engagement nicht in der Lage sind. Der Abzug kommt nach Einschätzung vieler Beobachter, auch vieler Afghanen, wahrscheinlich um Jahre zu früh und eine Intensivierung des Bürgerkriegs kann nach Abzug der Truppen nicht ausgeschlossen werden – manche halten sie

sogar für wahrscheinlich. Wolfgang Merkel vom Wissenschaftszentrum Berlin forderte daher jüngst eine Pflicht zu langfristigen Engagement.¹²

Die jüngsten Entwicklungen wie der Zerfall des Irak durch die Terrormiliz ISIS, der Zerfall Libyens und der Bürgerkrieg in Syrien mit hunderttausenden von Opfern und zunehmenden Flüchtlingswellen haben angesichts der exzessiven Gewalt zu einer Diskussion über Diktatoren als das „kleinere Übel“ geführt. Aus dieser Perspektive herrschte unter den Autokraten des Nahen Ostens wie Mubarak, Ben Ali, Gaddafi oder Saddam Hussein immerhin ein Mindestmaß an Stabilität und Ordnung.¹³ Diese Auffassung ist politisch inkorrekt, aber keineswegs nur zynisch gemeint. Das übergreifende Ziel ist Stabilität, auch wenn dies autoritäre Stabilität bedeutet. Autoritäre Staaten sollen, wie der Leviathan, das biblische Ungeheuer in der Philosophie von Thomas Hobbes, mit Macht und Gewalt für Sicherheit sorgen und im Gegenzug wären Menschen bereit, Einschränkungen ihrer Freiheit hinzunehmen.

Abgesehen davon, dass eine Förderung autoritärer Systeme den westlichen Wertvorstellungen widerspricht, sind die bisherigen Erfahrungen mit der Duldung oder Förderung autoritärer Systeme als Stabilitätsgaranten in Afrika allerdings wenig positiv. Die Akzeptanz und Unterstützung des autoritären Kurses des ruandischen Präsidenten Paul Kagame, insbesondere durch die USA, hat zwar ein Wiederaufflammen des Bürgerkriegs seit 1994 verhindert, doch hat Ruanda zur Destabilisierung des Ostkongo beigetragen und von ihm unterstützte Milizen haben sich schwerster Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht. Hinzu kommt, dass die Aussöhnung

zwischen Hutu und Tutsi trotz Einführung der Gacaca-Volksgesichte noch keineswegs abgeschlossen ist, da bislang Verbrechen des Tutsi nicht verfolgt wurden. Fachleute halten eine wie immer geartete Neuauflage des Konflikts für nicht ausgeschlossen.

Mindestens ebenso problematisch war der Fall Liberia. Nach einem extrem grausamen Bürgerkrieg mit ca. 200.000 Toten und dem weitgehenden Zerfall des Staates wurde Charles Taylor, einer der „erfolgreichsten“ Warlords, mit Duldung der UN und westlicher Mächte zum Präsidenten gewählt.¹⁴ Der Wiederaufbau des Landes machte in der Folgezeit keine Fortschritte. Menschenrechte und demokratische Institutionen wurden weiter missachtet. Die Regierung Taylor unterstützte die Bewegung RUF (Revolutionäre Einheitsfront in Sierra Leone) unter Führung von Foday Sankoh, um Zugang zu den Diamanten im Nachbarland zu bekommen. Die

Akzeptanz und Wohlwollen gegenüber autoritären Systemen als Stabilitätsgarantie ist KEINE praktische Lösung.

RUF verübte schreckliche Massaker an der Zivilbevölkerung. Im Jahr 2000 begann dann ein weiterer Krieg gegen die Regierung Taylor, die 2003 gestürzt wurde. Die Beispiele zeigen, dass autoritäre „Stabilität“ einen hohen Preis hat¹⁵ und dass autoritäre Systeme sich auf Dauer etablieren, im schlimmsten Fall

zu Terrorsystemen mutieren oder zur Quelle neuer Konflikte werden können und keineswegs Stabilität oder gar Frieden dauerhaft garantieren. Vergessen wird auch häufig, dass die autoritären Systeme durch ihre geringen Entwicklungserfolge, die Verhinderung sozialen Wandels und ihre schwache Legitimität zumindest Mitursache für Unzufriedenheit, bewaffneten Widerstand und letztlich sogar den Zerfall von Staaten sind.

Für den Umgang mit zerfallenen oder zerfallenden Staaten gibt es kein Patentrezept und vielfach herrscht Ratlosigkeit. Zunächst einmal muss eine Bilanz auf der Basis einer Interventions- und Außenpolitikevaluation erstellt werden. Inwieweit eine systematische Bestandsaufnahme der Erfahrungen der letzten 20 Jahre zu einer gänzlich anderen Politik oder zu einer Fortsetzung der Politik zur Unterstützung von Staatsaufbauprozessen führt, ist abzuwarten, auch wenn der Problemdruck steigt. ///



/// PROF. DR. SIEGMUND SCHMIDT
ist Professor für vergleichende und internationale Politikwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Koblenz-Landau.

Anmerkungen

- ¹ Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, Reinbek 2002.
- ² Buch, Hans Christoph: Die neue Weltordnung, Frankfurt a. M. 1996.
- ³ Die Literatur zum Thema ist kaum noch zu überblicken, vgl. für einen Überblick Mair, Stefan / Petretto: K.: Auflösung des staatlichen Gewaltmonopols und Staatszerfall, in: Afrika – ein verlorener Kontinent?, hrsg. von Mir A. Ferdowsi, München, 2. Aufl., 2008 S. 121-144; Schneekner, Ulrich (Hg.): States at risk. Fragile Staatlichkeit als Sicherheit und Entwicklungsproblem, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2004, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2004_S43_skr_ks.pdf und Gisselquist, Rachel: Aid and institution-building in fragile states: What do we know? What can comparative analysis add?, in: The Annals no. 656, November 2015, S. 6-21.
- ⁴ Fragile State Index: <http://ffp.statesindex.org/>
- ⁵ Collier, Paul: Doing well out of war: an economic perspective, in: Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, hrsg. von Mats R. Berdal und David M. Malone, Boulder, Col 2000, S. 91-113.
- ⁶ Jackson, Robert H.: Quasi-states: sovereignty, international relations, and the third world, Cambridge, Mass. 1986.
- ⁷ Chabal, Patrick / Daloz, Jean-Pascal: Africa Works, Disorder as political instrument, Oxford 1999.
- ⁸ Vgl. Schmidt, Siegmund: Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der deutschen Sicherheitspolitik, in: Böckenförde, Stephan/Gareis (Hg.): Deutsche Sicherheitspolitik, Baden-Baden, 2. Aufl., 2014, S. 245-265; BMZ 2013: Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt, BMZ-Strategiepapier 4/2013, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier328_04_2013.pdf
- ⁹ Vgl. Schmidt: Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der deutschen Sicherheitspolitik, S. 253-258.
- ¹⁰ Umfangreiche und gut koordinierte diplomatischer Initiativen von EU, OSZE, UN und Nato sowie die vorbeugende Stationierung von UN-Blauhelmsoldaten verhinderten einen Bürgerkrieg im multiethnischen Staat zwischen 1999 und 2001.
- ¹¹ Vgl. hier auch Fukuyama, Francis: Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik, Berlin 2006, der ein Modell für den Wiederaufbau von Staaten entwickelt hat.
- ¹² So in einem Vortrag bei den Landauer Akademiegesprächen am 8.12.2014 in Landau / Pfalz.
- ¹³ Übersehen wird dabei, dass Saddam Hussein Giftgas gegen die eigene kurdische Bevölkerung einsetzte und gegen den Iran einen Krieg führte, bei dem schätzungsweise 1 Million Menschen starben.
- ¹⁴ Dies bedeutet nicht, dass eine Einbindung von Gewaltakteuren in neue Strukturen grundsätzlich abzulehnen ist, wenn diese andere Optionen (wie Exil oder Straffreiheit) nicht akzeptieren.
- ¹⁵ Ein anderes Beispiel ist Zaire bzw. die Demokratische Republik Kongo.

Weitere Literatur

- Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung:** Conflict Barometer 2014, <http://hiik.de/>
- Rudolf, Peter / Lohmann, Peter:** Außenpolitikevaluation im Aktionsfeld Krisenprävention und Friedensaufbau, SWP, Berlin 2013, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S20_rdf_lom.pdf
- Schmidt, Siegmund:** Theoretische Überlegungen zum Konzept „Politische Stabilität“, in: Stabilitätsprobleme zentraler Staaten: Ägypten, Algerien, Saudi-Arabien, Iran, Pakistan und die regionalen Auswirkungen, hrsg. von Sigrid Faath, Hamburg 2003, S. 9-39.

POLITISCHE STUDIEN

6 X IM JAHR

Jetzt Jahresabo abschließen!

THEMENHEFTE



Herausgeber:

© 2015, Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München
Lazarettstraße 33, 80636 München,
Tel. +49 (0)89 1258-0, E-Mail: polstud@hss.de,
Online: www.hss.de

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle,
Staatsministerin a. D.
Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf
Leiter der Akademie für Politik und Zeit-
geschehen: Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
Leiter PRÖ/Publikationen: Hubertus Klingsbögl

Redaktion:

Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
(Chefredakteur, V.i.S.d.P.)
Barbara Fürbeth
(Redaktionsleiterin; fuerbeth@hss.de)
Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin)
Susanne Berke (Redakteurin)
Claudia Magg-Frank (Redakteurin)
Marion Steib (Redaktionsassistentin; steib@hss.de)
Irene Krampfl (Abo-Verwaltung; krampfl@hss.de)
Graphik: trurnit Publishers GmbH, München
Druck: Bosch-Druck, Landshut

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e. V. reproduziert oder

unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder; die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

Bezugspreis:

Einzelhefte € 5,50.
Jahresabonnement € 30,00
Schüler/Studenten bei Vorlage einer Bescheinigung kostenfreies Semester-Abonnement
Keine Versandkosten

Die Zeitschrift Politische Studien erscheint als zweimonatiges Nummernheft und Themenheft. Abonnement- und Einzelheftbestellungen sind über die Redaktion und den Buchhandel möglich.

Kündigungen müssen der Redaktion schriftlich mindestens 8 Wochen vor Ablauf des Abonnements vorliegen, ansonsten verlängert sich der Bezug um weitere 12 Monate.

Bildnachweis für Titel:
SAFIN HAMED/Getty Images

