

Das neue Sicherheitsproblem von Entwicklung

»The constant articulation of danger through foreign policy is thus not a threat to a state's identity or existence: it is its condition of possibility. While the objects of concern change over time, the techniques and exclusions by which those objects are constituted as dangers persist.«
(David Campbell)

In der Einleitung wurde die Annäherung zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik vor allem mit Blick auf die Ereignisse in den 1990er Jahren mit dem vagen Begriff der »Veränderung« bezeichnet, um dann später im Anschluss an vorwiegend theoretische Arbeiten von Michael Dillon und Mark Duffield eine tendenzielle Vermengung von Sicherheits- und Entwicklungsdispositiv zu behaupten. Eine solche hätte naturgemäß weitreichende Auswirkungen und ginge in ihrer Substanz weit über eine schlichte »Veränderung« hinaus, schon allein, weil damit auch für die gesamte Konfiguration von internationaler Herrschaft schwerwiegende Konsequenzen gegeben wären.

Die Diskrepanz zwischen diesen beiden Zugängen, dem Zugang über konkrete Interventionen einerseits und das theoretische Verständnis der dahinter liegenden Prozesse andererseits, ist das Spannungsfeld, in dem sich die vorliegende Arbeit bewegt. Ich will dabei der empirischen Annäherung an das Problem die eindeutige Priorität zuweisen. Daher soll der folgende Teil erste Klärungen hinsichtlich der konkreten Entstehung der jetzigen Situation hervorarbeiten, insbesondere in Bezug auf die Theoriegeschichte, deren praktische Auswirkungen im Feld der

Entwicklungspolitik immer schon stark spürbar wurden. Wenn seit Mitte der 1990er Jahre vom Sicherheitskomplex als der schon angesprochenen neuen Aufgabenstellung von Entwicklungspolitik die Rede sein kann, müssen im Vorlauf zwei Bedingungen erfüllt worden sein: erstens impliziert diese Aussage, dass eine sicherheitspolitische Ausrichtung zuvor, zumindest auf Ebene der Implementierung, keine bewusst angestrebte Zielbestimmung gewesen ist, und zweitens müssen offenbar verschiedene Prozesse dazu geführt haben, dass dieses Manko jetzt als Problem identifiziert werden kann.

Das wirft eine Reihe von Fragen auf: Wo liegt das potenziell Neue dieser Entwicklung? Woran schließt es an? Warum ist es entstanden, wie kann es bewertet und eingeordnet werden? Zunächst will ich dazu die Anknüpfungspunkte herausarbeiten, die in der Geschichte der Entwicklungspolitik, speziell im Feld der mit ihr verbundenen Theorieentwicklung, zu finden sind. Danach werde ich mich der Suche nach den Ursachen in einem stärker sicherheitspolitischen Bereich widmen, der Konfliktanalyse. Dabei will ich die im entwicklungs- und sicherheitspolitischen Diskurs vernehmbaren Anfangsgründe, die über die Behauptung eines neuartigen Bedrohungsszenarios laufen, mit Erkenntnissen konfrontieren, die sich aus einer historischen Betrachtung des wissenschaftlichen Diskurses zum Thema »bewaffneter Konflikt« ergeben.

Entwicklung und Sicherheit im Blick der Theoriegeschichte

Es mutet seltsam an, wenn Andreas Boeckh 1993 ausgerechnet im »*Handbuch der Dritten Welt*« (Nohlen/Nuscheler 1993) vorschlägt, »Rückschau« auf die Entwicklungstheorien zu halten. Denn obwohl er von einem »Scheitern der Entwicklungstheorien an der Komplexität ihres Gegenstandes« (Boeckh 1993: 125) spricht, ist für ihn trotzdem eines klar: Entwicklung an sich braucht es natürlich schon. Jene neue Bescheidenheit, die er einfordert und die »zum dauerhaften Bestandteil der Wissenskultur« im Bereich der Entwicklungsforschung werden solle (ebd.: 126), bezieht sich also nicht auf die metatheoretische Ebene.

Obwohl dies keinesfalls überraschend ist, ist es dennoch – oder vielleicht sogar umso mehr – wert, diskutiert zu werden. Wie bereits erwähnt, wäre es angesichts der (gemessen an seinen explizit formulierten Zielbestimmungen und Maßstäben) chronischen Erfolglosigkeit der bis zu diesem Zeitpunkt vier Dekaden entwicklungspolitischer Praxis eigentlich naheliegend, das Projekt Entwicklung ad acta zu legen. Dennoch hat nur eine kleine Minderheit diesen Weg eingeschlagen. Offen-

kundig zeichnet sich das Entwicklungsdispositiv, im Rahmen dessen sich der Diskurs bewegt, durch eine hohe Integrationsfähigkeit aus. Speziell die Wirkungsmechanismen zweiter Ordnung, an denen sich diese Integrationsfähigkeit angesichts des sich parallel vollziehenden Scheiterns an den postulierten Zielbestimmungen festmachen lässt, scheint beeindruckendes Potenzial entfalten zu können.

Wie ist es möglich, von einem Scheitern der Entwicklungstheorien zu sprechen, und gleichzeitig der Metatheorie von Entwicklung volle Gültigkeit zuzusprechen? Eine umfassende Antwort auf diese Frage ist schwer möglich, würde sie doch die umfassende Untersuchung des Entwicklungsdispositivs, nicht nur in seiner historischen und thematischen Entfaltung, sondern auch in seinen zahlreichen Überschneidungsflächen mit anderen Machtdispositiven voraussetzen. Ich will im Folgenden vielmehr argumentieren, dass die Überschneidung mit dem Komplex Sicherheit ein potenzieller Weg ist, im Rahmen dessen das Entwicklungsdispositiv eine drohende substanzielle Krise zu überwinden sucht.

Dazu ist es zunächst empfehlenswert, sich den historischen Rahmenbedingungen zuzuwenden, die es überhaupt ermöglichen, von einem Ende der Entwicklungstheorien zu sprechen. Ich möchte dazu den Untersuchungszeitraum eng halten, da es im Rahmen dieser Untersuchung zu viel wäre, die Wurzeln der Entwicklungstheorie im Kolonialismus, in den grundlegenden Werken der Moderne, oder gar vermittelt durch den Fortschrittsbegriff in noch früheren Epochen herauszuarbeiten.¹ Der Schwerpunkt liegt also auf der Periode nach Ende des Zweiten Weltkrieges, als mit dem Marshall-Plan das klassische Zeitalter der auf Modernisierung gerichteten Entwicklung eingeläutet wird.

Der Beginn der nachkolonialen Neukonfiguration des interventionistischen Projekts Entwicklung in den 1950ern und 1960ern ist von klaren Grundannahmen geprägt. Wirtschaftswachstum sei der primäre Weg des Fortschritts und würde ein Aufholen und letztendliches Angleichen an das Wohlstandsniveau der Metropolen gewährleisten. Auch wenn es kaum mehr glaubhaft erscheint: Jenes Aufholen ist in der Tat nichts weniger als das Ausgangspostulat in der Frühzeit der Entwicklungspolitik. Kurz gefasst: Es geht zunächst um Modernisierung um jeden Preis, wobei diesen Preis vor allem jene zu zahlen haben, die aus ihren von Subsistenz oder alternativen Marktsystemen geprägten Lebensformen in eine in den allermeisten Fällen abgerissene, unvollständige Modernisie-

1 Hier kann auf eine in großer Zahl vorliegende Literatur verwiesen werden. Neben den bereits angeführten Entwicklungskritiker/innen, die sich nahezu alle mit dieser Fragestellung auseinandersetzen, seien Ulrich Menzel (1993: 70ff.) oder Aram Ziai (2004a: 85ff.) erwähnt.

rung gepresst werden, die zumeist in einer perspektivlosen Semiproletarisierung endet.

Die Modernisierungstheorie, auch wenn sie sich pointiert erst später in den großen ideologischen Auseinandersetzungen der 1970er formieren sollte, benennt, verkörpert vor allem in den 1944-1947 aus der Taufe gehobenen Bretton-Woods-Institutionen, die hauptsächlichen Hindernisse gegenüber einem solchen Aufholprozess in endogenen Faktoren. Die Erfindung der Armut (vgl. Escobar 1995: 23ff.) – wir könnten in diesem Zusammenhang für den spezifischen historischen Kontext von der Herausbildung eines komplex wirkenden Armutsdispositivs² sprechen – bildet die Grundlage für die Entwertung der nun als im negativen Sinne traditionell (also rückständig) definierten gesellschaftlichen Strukturen.

In dieser Wahrnehmung findet sich einerseits eine frappierende Kontinuität zum Denken des Spätkolonialismus, im Sinne der Bürde des weißen Mannes und der ihm unterstellten Problemerkennungs- und Problemlösungskompetenz. Andererseits ist es jedoch auch ein qualitativer Bruch mit der kolonialen Tradition. Statt der Tendenz zur Optimierung der kolonialen Ökonomie auf die unmittelbaren Bedürfnisse des Zentrums – eine im Prinzip ganz und gar antilibérale Idee, die sich auch um die Frage der Armut nur eingeschränkt Gedanken macht und sich eher auf die optimale Nutzung der natürlichen und menschlichen Ressourcen ausrichtet – steht von nun an die Idee der Weltmarktintegration im Zentrum der Aufmerksamkeit.³ Diese Weltmarktintegration wird zum wesentlichen Vehikel, um die langfristige Reproduktion der systemischen Asymmetrie zwischen Zentren, semi-peripheren und peripheren Regionen zu garantieren.

Es macht an dieser Stelle wenig Sinn, über die Intentionen der an diesem Prozess Beteiligten zu spekulieren. Manche mögen diese Strategie, die die koloniale Traditionen des Rassismus mehr oder minder ungebrochen fortschrieb, mit einer gewissen Bössartigkeit verfolgt haben,

2 »One of the many changes that occurred in the early post-World War II period was the ›discovery‹ of mass poverty in Asia, Africa, and Latin America. Relatively inconspicuous and seemingly local, this discovery was to provide the anchor for an important restructuring of global culture and political economy. The discourse of war was displaced onto the social domain and to new geographical terrain: the Third World. Left behind was the struggle against fascism. In the rapid globalization of U.S. domination as a world power, the ›war on poverty‹ in the Third World began to occupy a prominent place« (Escobar 1995: 21).

3 Dieser Neuorientierung auf ökonomischer Ebene stehen bemerkenswerte Kontinuitäten gegenüber, speziell im Rahmen von Institutionenentwicklung und Capacity-Building, die schon zentraler Bestandteil der Idee von »indirect rule« waren (vgl. Cooke 2003: 47ff.).

manche mögen vom gern ins Treffen geführten »wohlverstandenen Eigeninteresse« geleitet worden sein, und manche mögen auch wirklich an die Versprechungen der Modernisierung der Peripherie geglaubt haben. Das ist letztendlich unerheblich. So oder so bleibt der traditionelle Ablauf bestehen, nach dem die Zentren zunächst die Bedürfnisse der Peripherien bestimmen, um dann die passenden Interventionsmechanismen in Gang zu setzen.

Es dauert mehr als zwei Jahrzehnte, bis mit dem von der Weltbank in Auftrag gegebenen Pearson-Report 1969 dieser große und simpel gestrickte Anfangs-Optimismus im entwicklungspolitischen Diskurs offiziell ad acta gelegt wird.⁴ Die damit einkehrende Nüchternheit bezieht sich allerdings vornehmlich auf den Zeithorizont und den notwendig aufzubringenden Einsatz⁵ im Projekt Entwicklung – an der grundsätzlichen Zielsetzung der Angleichung von Lebensbedingungen, definiert über ökonomische Eckdaten wie Bruttosozialprodukt und Wirtschaftswachstum, rüttelt der Bericht keineswegs.

Allerdings reicht diese sanft angesetzte Kritik bereits aus, eine lebhaft infragegestellte der von den Bretton-Woods-Institutionen vorgegebenen Politik auszulösen, die zuvor von verschiedenen Teilen der Peripherie ausgegangen war. Diese Kritik setzt hauptsächlich an zwei Punkten an: Einerseits werden der Betonung der endogenen Faktoren – also den die Modernisierung bremsenden Wirkungen der so genannt traditionellen Lebensweisen – die entwicklungshemmende Wirkung der globalen Asymmetrie gegenübergestellt. Andererseits richtet sich die Kritik auch gegen das von Ulrich Menzel (1993: 133) treffend mit »Wachstum zuerst, Umverteilung und Demokratisierung später« zusammengefasste Leitmotto der ersten beiden Entwicklungsdekaden. Eingefordert wird nun statt der bislang gegebenen ausschließlichen Konzentration auf Wachstumsstrategien im Sinne von Marktintegration die gleichzeitige

4 Uwe Andersen (2004: 89) weist zu Recht auf die interessante Tatsache hin, dass die entwicklungspolitische Diskussion in ihren Periodisierungen anhand der verschiedenen UN-nahen Entwicklungskommissionen nachgelesen werden kann. Dies trifft im Fall der Pearson-Kommission ebenso zu wie für die Kommissionen unter der Leitung von Willy Brandt und Gro Harlem Brundtland, die noch zur Sprache kommen werden.

5 Der große Einsatz, den die westliche Welt zu leisten hätte, um Entwicklung in der unterentwickelten Welt erfolgreich anzustoßen, ist sicherlich der in seiner langfristigen praktischen Wirkung wesentlichste Teil des Pearson-Reports. So entspringt diesem Bericht die auch heute noch allgegenwärtige Forderung an die Industriestaaten, 0,7 % des BIP für entwicklungspolitische Leistungen zur Verfügung zu stellen. Ursprünglich war die Zeitfrist der Realisierung bis 1975 gesetzt, wobei sich die 0,7 % auf ODA-Mittel bezogen, bei gleichzeitiger Gewährleistung einer Gesamtleistung (inklusive privater Mittel) von 1 % des BIP.

Setzung von Maßnahmen auf den Ebenen von politischer Partizipation und Umverteilung.⁶

Im Verlauf dieses Prozesses entwickelt sich die Dependenztheorie zum prominentesten Gegenspieler der Modernisierungsansätze. Ursprünglich ausgehend von der bereits seit 1948 bestehenden *Comisión Económica para América Latina, CEPAL*, und ihrem Leiter Raúl Prebisch wird von ihr nicht nur die Ursache von Unterentwicklung gemäß einem strukturalistischen Ansatz aus systemischen Faktoren abgeleitet, sondern auch der Zusammenhang zwischen ökonomischem Wachstum, Demokratie und Wohlfahrtsstaat herausgestrichen. Wie daraus schon anklingt, nimmt auch in diesem Konzept der Staat eine wesentliche Rolle ein, als so genannter »Entwicklungsstaat« (Becker 2004: 148) vielleicht sogar noch eine bedeutendere als in den verschiedenen klassischen Modernisierungsansätzen.

Während der 1970er sind die unterschiedlichen Dependenztheorien die hauptsächlichen entwicklungspolitischen Herausforderer der Modernisierung (vgl. Hödl 2004: 53). Dabei werden unterschiedliche Ansätze vertreten, die von einem reformorientierten Ansatz wie dem der CEPAL bis hin zu marxistischen Ansätzen reichen, die sich direkt an das Leninische Imperialismuskonzept anlehnen. Auch die Lösungsmodelle sind unterschiedlich – von mehr oder minder entwicklungskeynesianischen Konzepten bis hin zu dissoziativen Ansätzen, die auf der Idee einer Süd-Süd-Kooperation aufbauen, und kommunistisch-revolutionären Ideen sind unterschiedliche Grade an Radikalität vertreten.⁷

6 Jenes Denken im Sinne von »Wachstum zuerst, Umverteilung und Demokratisierung später« ist keinesfalls im Sinne eines Vergessens oder Vernachlässigens zu verstehen, speziell in Bezug auf die Partizipation. Vielmehr wird angenommen, dass ein zu hohes Maß an Partizipation den notwendigen Modernisierungsprozess negativ beeinträchtigen oder gar gefährden könne. Das vielleicht prägnanteste, mit Sicherheit aber bekannteste Beispiel dieses Denkens ist Samuel Huntingtons »*Political Order in Changing Societies*«, erschienen im Jahr 1968. Huntington betont darin die Notwendigkeit politischer Stabilität für einen erfolgreichen Entwicklungsprozess, wobei die vorherrschende Instabilität an der Peripherie vor allem auf den schnell verlaufenden Modernisierungsprozess zurückzuführen sei: »Political instability was rife in twentieth-century Asia, Africa, and Latin America in large part because the rate of modernization was so much faster there than it had been in the earlier modernizing countries« (Huntington 1996: 46). Den Schlüssel zur langfristigen Stabilisierung sieht Huntington im Aufbau eines stabilen Parteiensystems, das Alternativen zu den durch die Modernisierung zerstörten traditionellen Autoritäten anbieten müsse (ebd.: 460f.).

7 Die klassischen Ansätze, hauptsächlich in den Bretton-Woods-Institutionen verortet, erarbeiten als Antwort auf die Herausforderung durch die

Das theoriegeschichtlich Interessante an der Herausforderung des klassischen entwicklungspolitischen Mainstreams durch die Dependenztheorie ist nicht deren weitgehendes Scheitern in diesem Versuch. Aus historischer Perspektive ist es letztendlich wesentlich zu sehen, dass die Diskussion primär um die Frage des Entwicklungs*weges* geführt wird, während das *Ziel* von Entwicklung an sich weitestgehend unumstritten bleibt. Natürlich sind sich die tragenden Kräfte keineswegs einig, ob ein wohlfahrtsstaatlich oder ein neoklassisch liberal orientiertes staatliches Modell anzustreben wäre, oder wie weit und zu welchen Bedingungen eine Weltmarktintegration zu erfolgen hätte. Aber diese Auseinandersetzungen bleiben sekundär vor dem Hintergrund, dass die grundlegende Vision, ökonomische und soziale Modernisierung sowie die Einrichtung eines modernen Staatswesens durchgängig, also von Modernisierungswie Dependenztheorie, von neoklassischen Vertreter/innen einer bedingungslosen Weltmarktintegration bis hin zu radikalen Vertreter/innen einer totalen Dissoziation, geteilt wird.

Ein effektiver Wandel in der entwicklungspolitischen Konzeption ist später, konkret in den 1980er Jahren, anzusetzen und er überwindet den Grabenkampf zwischen Modernisierern und Dependistas auch insofern, als sich die offiziellen bi- wie multilaterale Entwicklungsagenturen gegenüber ihren Kritiker/innen öffnen und sie in ihrem überwiegenden Teil über neu eingebrachte Themenstellungen zurück ins Boot holen (vgl. Nederveen Pieterse 1998: 349f.). Eingeläutet wird dieser Bruch durch den 1980 veröffentlichten Brandt-Report, wiederum der Bericht einer von der IBRD eingesetzten Entwicklungskommission. Unter dem Titel »*Das Überleben sichern*« stellt die so genannte »*Nord-Süd-Kommission*« erstmals in dieser Deutlichkeit das geltende Motto des entwicklungspolitischen Mainstreams in Frage: »es gilt, von der ständigen Verwechslung zwischen Wachstum und Entwicklung loszukommen [...]« (Brandt 1980: 33).

Schon einige Jahre zuvor war der Grundbedürfnis-Ansatz, forciert durch den damaligen Weltbank-Präsident Robert McNamara, zum State of the Art erhoben worden, was letztendlich die politische und konzeptionelle Unterminierung der Wachstums-These einläutete. Es sollte allerdings noch einige Jahre der »verlorenen Dekade« der 1980er benötigen, bis es einer weiteren Kommission, diesmal der 1983 von der UNO eingesetzten »*Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*« unter Leitung von Gro Harlem Brundtland, vorbehalten bleibt, im Jahr 1987 die

Dependenztheorie einen in der entwicklungspolitischen Praxis bis heute populären Zugang: den Grundbedürfnis-Ansatz (vgl. Hödl 2004: 56).

neue, in der Tat bahnbrechende entwicklungspolitische Idee mit einen Begriff auf den Punkt zu bringen: Nachhaltigkeit.

Der zunächst hauptsächlich für den Umweltbereich vorgesehene Begriff, gemeint vorwiegend im Sinne einer Nutzungsweise von natürlichen Ressourcen, die ihre Reproduzierbarkeit und damit langfristige Nutzbarkeit garantiert, wird Nachhaltigkeit zu *dem* entwicklungspolitischen Schlüsselbegriff der 1990er Jahre, definiert als »development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs« (Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987, zitiert nach Duffield 2005a). Diese Definition ist entscheidend, markiert sie doch den wesentlichen Bruch mit dem bis zu diesem Punkt vorherrschenden Entwicklungsdenken: »it marked an end to earlier modernist assumptions that the underdeveloped world would, after passing through various stages, come to resemble the developed. Sustainable development breaks this aspirational goal and substitutes a relation of containment. Southern populations are now expected to live within the limits of their own powers of self-reliance« (Duffield 2005a).

Es sind zwei zentrale Implikationen, die dieser Wechsel mit sich bringt: zunächst das Ende der großen Theorie-Debatten, die bis in die 1980er nicht nur im entwicklungspolitischen Bereich dominieren (Menzel 1992: 129ff.). Dieser Prozess ist allerdings keineswegs so naheliegend und trivial wie es zunächst scheinen mag. Sicherlich hat die Auflösung des Warschauer Pakt-Systems seinen Teil zum Zusammenbruch ideologiegeladener Theoriegebäude beigetragen. Natürlich finden sich auch in Ulrich Menzels (1992, 1993) Argument der großen Differenziertheit der »Dritten Welt«, die ihn veranlasst, von ihrem »Ende« zu sprechen, stimmige Elemente. Es ist jedoch spannend, wie es durch den Begriff der Nachhaltigkeit und die durch ihn durchführbare gezielte Anbindung der Ökologiebewegung und des NGO-Sektors möglich wird, einen Großteil der konkurrierenden Ansätze in das Entwicklungsprojekt der staatlichen Eliten des Nordens zu reintegrieren.⁸

Der Prozess ist umso erstaunlicher, wenn wir die zweite Implikation betrachten, die Nachhaltigkeit mit sich bringt: die endgültige Abkehr von der ursprünglichen Zielbestimmung von Entwicklungspolitik. Nach-

8 Dieser Prozess spiegelt sich im entwicklungspolitischen Diskurs in einem neuen Technizismus wider, der allerdings gegenüber den ebenfalls technokratisch ausgerichteten Weltbank-Ansätzen der 1950er bis 1970er Jahre viel größere Flexibilität aufweist: »Die vielzitierte ›Krise der Entwicklungstheorie‹ ist allerdings eher als Chance zu bewerten, wenn sie die Lagermentalität aufhebt und zum Verzicht auf allgemeine, mit Ausschließlichkeitsanspruch vertretene Theorieansätze führt, die sich mehr auf ideologische Überzeugung als auf empirische Bewährung stützen« (Andersen 2004: 94).

haltigkeit bedeutet letzten Endes nichts anderes als eine Verschiebung der Modernisierungsversprechungen auf unbestimmte Zeit, also im Grunde genommen das Eingeständnis des Scheiterns der bisherigen Konzeption von Entwicklungspolitik (vgl. Duffield 2005a). Statt der versprochenen Angleichung des Lebensstandards sind es nun vor allem neue Verantwortlichkeiten, die den peripheren Regionen zugewiesen werden – eben nachhaltig zu agieren. Dies bedeutet strategisch im systemischen Kontext vor allem eines: das Ende der bisherigen Kooptierungsstrategien gegenüber den Peripherien⁹ und ihre Ersetzung durch Containment (vgl. Duffield 2006).¹⁰

Durch die Abschwächung seiner postulierten Zielbestimmungen ist das Entwicklungsdispositiv in der Lage, sein Integrationspotenzial wesentlich zu erweitern. Damit kann es die gefährlich weit geöffnete Schere der Heterogenität, die in eine für seine Wirksamkeit prekäre Bipolarität zwischen staatlichen und multilateralen Ansätzen sowie einem privaten, Grassroots-orientierten alternativen Entwicklungsprojekt zu kippen droht, wieder schließen. Das in diesem Zusammenhang entscheidende Manöver liegt auf diskursiver Ebene. Entwicklungspolitische Praxis wird im Sinne der Nachhaltigkeit nicht mehr länger zielspezifisch, sondern problemspezifisch argumentiert, womit all die verschiedenen Vorbehalte und Kritiken am klassischen Wachstumskonzept, die antagonistischen Charakter hätten annehmen können, plötzlich als Zielbestimmungen und Querschnittsthematiken der Entwicklungsagenturen auftauchen. Als wesentlicher Agent dieser Unternehmung werden genau jene engagiert, die die Kritik ursprünglich vorgebracht hatten: die »Zivilgesellschaft«, nun in Form professionalisierter, international wie national agierender NGOs.

Das alles bedeutet keineswegs, dass die ökonomistischen Ansätze aus dem Weltbank-Umfeld ausgespielt hätten. Speziell die neoklassische Theorie der komparativen Kostenvorteile behält ihren prominenten Platz. Aber selbst in der Weltbank werden neue Begrifflichkeiten geprägt, die die Bildung ganzer neuer entwicklungspolitischer Sektoren nach sich ziehen. Hervorzuheben sind hier vor allem die Problemstel-

9 Gegenüber der Semi-Peripherie ist die Situation ambivalenter. Je nach ökonomischer und geostrategischer Interessenslage der Zentren findet sich hier auch eine Fortsetzung der Kooptierung, die sich durch die spezifische Bedeutung der Semi-Peripherien als regionale Knotenpunkte ergibt.

10 Gerald Hödl (2004: 270) spricht im Gegensatz dazu davon, dass die Kooptierungs- durch Dominanzstrategien abgelöst worden wären. Dies ist im Einzelfall sicher nicht unrichtig, dennoch meine ich, dass die Behauptung einer solchen allgemeinen Tendenz den Charakter der seit den 1990er Jahren laufenden Prozesse auf internationaler Ebene verkennt.

lungen *Good Governance* (vgl. Fuster 1998) und, etwas später, der Umgang mit bewaffneten Konflikten.

Die Integrationsfähigkeit des Dispositivs beweist sich speziell an drei anderen Themenfeldern, die zuvor zentrale Kritikbereiche an der bisherigen Entwicklungspraxis markieren: Umwelt, Frauen und Frieden. Durch ihren Einbezug nicht nur in die Diskussion, sondern in die definierten Zielbestimmungen der meisten Entwicklungsagenturen während der 1990er Jahre (einhergehend mit ihrer »Mainstreamisierung« oder Erklärung zur »Querschnittsmaterie«) wird ein doppelter Effekt erzielt. Einerseits kann durch die Integration von für gewöhnlich als »links« besetzten Thematiken in den Mainstream-Diskurs eine neue Übereinstimmung der ODA-Agenturen mit den größtenteils im NGO-Sektor verorteten Entwicklungshelfer/innen aus dem Spektrum der alternativen sozialen Bewegungen hergestellt werden. Die verstärkte Einbindung des NGO-Sektors auch in die offizielle bilaterale wie multilaterale Entwicklungshilfe ab den späten 1980ern erklärt sich folgerichtig aus diesem Prozess.

Andererseits bedeuten diese Themenfelder in weiterer Konsequenz auch, dass in der Analyse die Ursachen der Probleme an die Peripherien zurückgeschoben werden (vgl. Hödl 2004: 58ff.). Denn klarerweise geht es bei entwicklungspolitischen Umwelt-, Frauen- oder Friedensproblematiken wiederum um Probleme an der Peripherie, die durch das Know-how der Zentren einer Lösung zugeführt werden sollen. Damit wird nicht nur die Wirkung von Ansätzen, die das systemische Ungleichgewicht als primäre Problemursache ins Zentrum rücken wollen, effektiv untergraben. Umweltschutz wird zur Frage von Luftverpestung in veralteten peripheren Schwerindustriestandorten, Feminismus zur Frage von als reaktionär und patriarchal identifizierten Praktiken traditioneller Gesellschaften, und Friedenspolitik zur Frage von zunehmend als irrational analysierten Gewaltkonflikten an der Peripherie. Damit ist es auch bei sich selbst als kritisch definierenden Entwicklungshelfer/innen mit der Infragestellung globaler systemischer, in einen historischen Kontext gesetzten Ursachen, also substanzieller Systemkritik, weitestgehend vorbei.

Nachdem im Gefolge des Brundtland-Reports Umwelt das erste jener Themenfelder ist, das als Musterbeispiel des Nachhaltigkeitsdiskurses zelebriert wird, avanciert Gender Mitte der 1990er Jahre zu einem der zentralen Themenkomplexe. Werden Frauen im Prozess der entwicklungspolitischen Modernisierung zumeist in die Rolle jener unsichtbaren Arbeitskraft gedrängt, die jenseits der Wahrnehmung der Entwicklungsökonominnen durch primär subsistente Tätigkeiten die verheerenden Wirkungen der Semi-Proletarisierung abzufedern haben (vgl.

von Werlhof 1991), geraten sie jetzt als zu emanzipierende Subjekte ins Visier der entwicklungspolitischen Intervention. Gender, vorwiegend problematisiert entweder im Sinne eines Gleichberechtigungs- oder, entlang dem argumentativen Muster von Frauen als besonderer Kategorie der Opfer von Unterentwicklung, als Opferdiskurs, wird in den meisten Entwicklungsagenturen als so genannte Querschnittsmaterie eingezo-gen.¹¹

Zudem wird Gender, wie in vielen Institutionen Mitte der 1990er, zu einem zu mainstreamisierenden Problemkomplex erklärt. Nach Definition der GTZ bedeutet dieser Neologismus zweierlei: »(1) the integration of a gender perspective into the analyses and formulation of all policies, programmes and projects, and (2) initiatives to enable women as well as men to formulate and express their views and to participate in decision-making processes« (Reimann 2001b: 7). Wiederum zeitigt dieser Prozess einen doppelten Effekt: Nicht nur gelingt es, mit der permanenten Betonung der Gender-Mainstreamisierung¹² eine vertiefte Diskussion über den an sich patriarchalen Charakter des Entwicklungsprojektes abzuschneiden. Ebenso wird Gender im entwicklungspolitischen Kontext als Thema im Sinne eines einheitlichen modernen emanzipatorischen Projektes operationalisiert, was eine kritische Hinterfragung eines solchen Projektes wiederum untergräbt.

Zugleich ist damit intendiert, die Idee multipler Feminismen, die sich einem eurozentristischen Bias entziehen, hintanzuhalten.¹³ Andererseits folgte daraus notwendigerweise auch jener Prozess, den Gayatri Spivak (1988) auf einer allgemeineren Ebene bereits prägnant nachgezeichnet hat: Die ungefragte Repräsentation der subalternen Frauen durch die gender-gemainstreamten Entwicklungsagenturen führt zu einer Diskursordnung, die nach klaren und von den Zentren ausgegebenen Kriterien regelt, wer sprechen kann und wer rezipiert wird. In den meisten Fällen übernehmen diese Aufgaben ohnehin gleich die Agenturen selbst.

-
- 11 Die etwas spröde »Begriffswelt der GTZ« (GTZ 2004a) definiert Querschnittsproblematik wie folgt: »Als Querschnittsthemen bezeichnet man solche Aspekte, die bereits während des Prüfungsverfahrens von Programmen oder Projekten berücksichtigt werden müssen [...].« Darunter findet sich auch die »Gleichberechtigung der Geschlechter«.
 - 12 Irmi Maral-Hanak (2004: 190f.) spricht in diesem Zusammenhang pointiert von »Übermainstreamisierung« und »Femokraten«, in Anspielung an den technokratischen Charakter des Mainstreamisierungs-Projekts.
 - 13 Maral-Hanak (2004: 192f.) hält trotzdem weiterhin an dieser Forderung fest, auch wenn die Hoffnung auf die Wirkungen ihres Plädoyers allem Anschein nach gering ist.

Das Thema Frieden wiederum wird von Anfang an nicht nur in Verbindung mit dem Thema Sicherheit gebracht (vgl. dazu als einen der ersten entsprechenden Texte Boutros-Ghali 1992), sondern auch gleich in den Kontext von Nachhaltigkeit gesetzt. Ein Schlüsselkonzept, das diese Verbindung erleichtern soll, wird mit »*Human Security*« gefunden, das nach seiner quasi-formellen Einführung im Human Development Report von 1994 (vgl. UNDP 1994) unter dem Begriff »*Sustainable Human Development*« die dazu notwendigen verbindenden Linien formuliert. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre gewinnt der Begriff an Prominenz, im Jahr 2001 schreiben die DAC-Guidelines »*Helping Prevent Violent Conflict*« die Verbindung auch formell fest (vgl. DAC 2001: 19).¹⁴

Solche sicherheitspolitischen Zielsetzungen sind der Entwicklungspolitik grundsätzlich nicht neu. Schon die berühmte Inaugural-Ansprache von Harry Truman¹⁵ enthält, wenngleich in relativ verklausuliertem Ton, Aussagen über sicherheitspolitische Motivationen des Unternehmens Entwicklung: »Our aim should be to help the free peoples of the world« – eine klare Anspielung im Ton des Kalten Krieges. Ebenso wie die nahezu mythische Kraft, die Truman der Demokratie zuschreibt: »Democracy alone can supply the vitalizing force to stir the peoples of the world into triumphant action, not only against their human oppressors, but also against their ancient enemies – hunger, misery, and despair.«¹⁶

Generell können wir davon ausgehen, dass Antikommunismus neben der Transformation der kolonialen Beziehungen in die nachkoloniale Ära die zentrale Triebkraft hinter den ersten entwicklungspolitischen Bemühungen ist. Gerald Hödl (2004: 198) stellt dies etwa für die Anfänge der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit fest, aus der

14 Interessanterweise findet sich in der Erstausgabe der DAC-Guidelines von 1997 eine solche Festschreibung nicht. Die Rolle von Human Security als Bindeglied zwischen friedens- und sozialpolitischen Zielsetzungen und dem Sicherheitskomplex war zu diesem Zeitpunkt offenbar noch nicht so prominent.

15 Harry Trumans Rede vom 20. Januar 1949 ist einsehbar über die Website der Truman Library, www.trumanlibrary.org (Zugegriffen am 08-04-2006).

16 Richard Saull verallgemeinert diese Ansätze in seiner Analyse der Rolle der Peripherien im Kalten Krieg: »Whereas the expansion of the Soviet social system came through war and/or revolution, the expansion of the US-led system of international capitalism did not necessitate war or direct coercive occupation. American capitalist power could be secured within the existing international political-legal framework; that is, states could be »sovereign«, as the states of Western Europe and other parts of the world were, but still subject to US political-economic influence« (Saull 2005: 270).

Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, lässt sich ähnliches ableiten. Spätestens mit der kubanischen Revolution verstärkt sich jedoch auch die Angst vor einer Eskalation des Nord-Süd-Konfliktes: »Die Reaktion des Westens auf diese Ereignisse [die kubanische Revolution] bestand in verstärkten Entwicklungshilfe-Anstrengungen (besonders markant die Alliance for Progress der USA, aber auch die Gründung regionaler Entwicklungsbanken und die Schaffung der UNIDO) [...]« (Hödl 2004: 24). Damit bestätigt sich die These, dass die Rolle der systemischen Peripherien während des Kalten Krieges keinesfalls passiv verstanden werden darf, denn »the South was a factor in the domestic and international politics of each superpower to a much greater degree than most mainstream theories of the Cold War recognise« (Saul 2005: 255). Im Sinne der konstruktiven Bearbeitung dieser Problemstellung im Interesse der Zentren ist auch Willy Brandts bekannter Slogan zu verstehen, wonach »Entwicklungspolitik von heute« die »Friedenspolitik von morgen« sei (zitiert nach Nuscheler 2000: 17).

Die politischen Strukturen der peripheren Regionen rücken erst in den 1980er Jahren verstärkt in den entwicklungspolitischen Fokus – interessanterweise, wie Franz Nuscheler (1996: 337) bemerkt, zunächst von »links«, also von Seite derjenigen, die den Aktivitäten der Bretton-Woods-Institutionen kritisch gegenüberstehen. Von der CEPAL-Idee des Entwicklungsstaates ausgehend entwickelt sich eine lebhaft Diskussion um die Rolle des peripheren Staates als ökonomischer Lenkungsmechanismus. Die Weltbank nähert sich dem Thema Staat weniger über seine potenziellen Möglichkeiten, sondern vielmehr über seine Unzulänglichkeiten. Der Weltentwicklungsbericht 1983 (World Bank 1983) listet erstmals staatliche Versäumnisse in der Umsetzung effizienter ökonomischer Politiken auf (vgl. auch Nuscheler 1996: 343). Eingefordert wird ein »*Reorienting Government*«, gemeint als »developing strong and efficient public institutions« (World Bank 1983: 115).

Einen verstärkt politischen Aspekt, der sich zunehmend in Richtung des Sicherheitskomplexes bewegt, bekommt die Diskussion mit dem Aufkommen des Begriffes »*Good Governance*«. Erstmals findet sich der Terminus im Westafrika-Bericht der Weltbank von 1989, »*From Crisis to Sustainable Growth*« (World Bank 1989). Er wird hier jedoch, auch bedingt durch das Politikverbot der Weltbank, primär in einem technokratischen Sinn interpretiert und mit ökonomischen Problemstellungen verknüpft: »A root cause of weak economic performance in the past has been the failure of public institutions. Private sector initiative and market mechanisms are important, but they must go hand-in-hand with good governance – a public service that is efficient, a judicial system that is

reliable, and an administration that is accountable to its public« (ebd.: xii).

Interessant ist, dass diese Zeilen aus dem Vorwort des damaligen Weltbank-Direktors Barber Conable stammen. Im eigentlichen Text wird der Begriff nur an einer Stelle – im Zusammenhang mit der Bedeutung einer freien und unabhängigen Presse – erwähnt (ebd.: 61). Offenkundig ist die Einführung des Begriffes also keine konzertierte und geplante Aktion, sondern eher ein Selbstläufer (vgl. auch Fuster 1998: 8ff.).¹⁷ In jedem Fall entwickelt sich ausgehend von dieser Studie eine richtiggehende Governance-Debatte in der entwicklungspolitischen Szene, die zunächst primär Afrika-zentriert geführt wird. Good Governance beginnt in der Folge die entwicklungspolitische Diskussion der ersten Hälfte der 1990er Jahre zu dominieren, wobei die Interpretationen durch Verknüpfungen mit Themenkomplexen wie Demokratisierung und Menschenrechte immer stärker politisiert werden.

Offenkundig gibt es einen dringenden Bedarf nach einer verstärkten Einbindung politischer Aspekte in die entwicklungspolitische Praxis, wobei als einer der häufigsten Gründe dafür angegeben wird, dass die durch den Kalten Krieg bedingte geopolitisch motivierte Rücksichtnahme, durch die speziell der multilaterale Sektor gebunden ist, nun fallengelassen oder doch zumindest abgeschwächt werden kann (vgl. Fuster 1998: 23). Die große Popularität des von Robert Keohane maßgeblich mitentwickelten Neoinstitutionalismus im Bereich der Analyse, aber auch der strategischen Ausrichtung der Bretton-Woods-Institutionen tut ihr Übriges zur verstärkten Fokussierung auf staatliche Institutionen von Seiten des entwicklungspolitischen Mainstreams.

Die bilateralen Agenturen entwickeln Good Governance in der Folge immer stärker in eine politische Richtung und verknüpfen es mit der Nachhaltigkeitsproblematik. Ausdruck davon sind die Guidelines zu »*Participatory Development and Good Governance*«, die 1995 veröffentlicht werden: »It has become increasingly apparent that there is a vital connection between open, democratic and accountable systems of governance and respect for human rights, and the ability to achieve sustained economic and social development« (DAC 1995: 5). Nachhaltigkeit wird somit, obwohl ursprünglich primär auf ökologischer und ökonomischer Ebene angestrebt, zu einem genuin politischen Problem. Dementsprechend wird auch die Definition merklich ausgedehnt. Spricht die Weltbank ursprünglich von drei zentralen Bereichen – effizienter

17 Thomas Fuster verweist in diesem Zusammenhang auf das bemerkenswerte Faktum, dass die Weltbank mit diesem Bericht erstmals ihr statutarisch festgelegtes auf die ökonomische Ebene beschränktes Mandat durchbricht (vgl. Fuster 1998: 10).

öffentlicher Sektor, funktionierendes Justizsystem und eine gegenüber der Öffentlichkeit verantwortliche Administration – kommen nun weitere, explizit politische Komponenten hinzu. Herausgestrichen wird die enge Verbindung zwischen Good Governance, »*participatory development*«, Menschenrechten und Demokratisierung: »They [the agendas] include elements which are basic values in their own right, such as human rights and the principles of participation, and others such as accountability, transparency and high standards of public sector management, which are also means to developmental ends. Some of the objectives, such as the rule of law, must be viewed as both ends in themselves and means to viable development« (ebd.: 6).

Die von der Weltbank festgelegten Zielsetzungen werden vom DAC so als Teil einer breiteren Agenda interpretiert, die, besonders mit der Einbeziehung demokratischen Prinzipien, Elemente hervorhebt, welche die Weltbank in der Form nie gefordert hätte. Zwar werden einerseits die technischen Anforderungen von Good Governance herausgestrichen (»*rule of law*«, »*public sector management*«, »*controlling corruption*«, »*reducing excessive military expenditure*«), aber diese auf Policy-Ebene verorteten Bereiche werden unter das generelle Motto partizipativer Entwicklung und zweier eindeutig politischer Komponenten gestellt: Demokratisierung und Menschenrechte (ebd.). Dies unterstreicht einmal mehr das offenbar vorhandene Bedürfnis nach Anfangsgründen, die eine engere Anbindung von Entwicklung und politischer Intervention möglich machen können.

Der Grundgedanke der Demokratisierung, der bei Good Governance mitschwingt, liegt in der Logik von Nachhaltigkeit. Denn mit ihrer Erfindung ist praktisch das Ende der Entwicklungsdiktaturen eingeläutet. Interessanterweise läuft dieser Prozess auch zeitlich parallel mit vergleichbaren Verschiebungen in anderen Politikfeldern. William Robinson (1996) zeigt, dass die US-Administration ab Mitte der 1980er – also faktisch zeitgleich mit dem Aufkommen des Governance-Gedankens bei der Weltbank – beginnt, ihre außenpolitische Orientierung in Richtung von »*democracy promotion*« zu verändern.¹⁸ Robinson führt das darauf zurück, dass demokratische Systeme spezifischen Zuschnitts (er spricht von Polyarchien und bezeichnet solche Systeme als »*low intensity democracies*«) zur Exekution von Herrschaft in der aktuellen Phase besser geeignet seien als diktatorische Regime. Die Frage nach den Ursachen dieses Wechsels beantwortet Robinson in einem Rekurs auf Gramscis

18 Robinson weist darauf hin, dass zeitgleich mit dem außenpolitischen Richtungswechsel auch ein Aufschwung der Demokratietheorie im wissenschaftlichen Spektrum zu verzeichnen ist (vgl. Robinson 1996: 41ff.).

Hegemonieansatz damit, dass es einfacher sei, durch aktive Zustimmung der Betroffenen zu herrschen als gegen sie. Demokratie niederer Intensität sei in diesem Modell der Schlüssel zur Produktion der globalen Hegemonie des kapitalistischen Weltsystems.

Robinsons Darstellung lässt allerdings offen, warum sich dieser Bruch ausgerechnet Mitte der 1980er abzeichnet, zu einem Zeitpunkt, als in vielen Regionen der Welt linksgerichtete Guerilla-Bewegungen gegen US-gestützte Diktaturen kämpfen, der Kalte Krieg nach wie vor das geopolitische Denken dominiert und mit Ronald Reagan der US-Administration ein alles andere als experimentierfreudiger Republikaner vorsitzt. Just zu dieser Zeit entwirft das *National Endowment for Democracy*, NED, erste Programme zur Demokratieentwicklung, die schnell in einem ersten Highlight münden: Ferdinand Marcos wird 1986 fallengelassen und die Philippinen werden zum ersten Vorzeigeland der neuen Demokratisierungswelle (vgl. Robinson 1996: 117ff.).

Das neue Interesse an politischen Strukturen und der Forcierung von Demokratie kann also nur zum Teil mit dem Ende des Kalten Krieges in Verbindung gebracht werden. Zumindest ebenso relevant ist der Zusammenhang mit dem sich durchsetzenden Denken der Nachhaltigkeit. In dem Moment, wo die Idee der Möglichkeit des Aufholens aufgegeben wird, braucht es auch nicht mehr diejenigen, die dieses Aufholen kompromisslos umzusetzen suchen. Die Zeit der Modernisierungsdiktaturen ist vorbei, sie haben in der Welt der Nachhaltigkeit keinen Platz mehr. Die jetzt notwendige Verwaltungs- und Befriedungspolitik lässt sich in der Tat besser in formal demokratischen Systemen verwirklichen – schon allein weil diese das Risiko minimieren, dass sich potenziell starke Administrationen aktiv gegen eine solche Containment-Taktik wenden.¹⁹

Einige Jahre verzögert findet auch von Seiten der traditionellen Sicherheitspolitik eine Annäherung an entwicklungspolitische Agenden statt, hier aber deutlich von der neuen globalen Konstellation nach Ende

19 Natürlich gibt es auch Gegenbeispiele zu dieser Entwicklung. China ist unter einem ökonomisch modernisierenden Zwangsregime zu einem ernsthaften Herausforderer der weltsystemischen Zentren geworden und auf dem Weg, mittelfristig das derzeitige Systemgefüge grundlegend in Frage zu stellen. Allerdings ist China keine klassische Entwicklungsdiktatur von Gnaden der Zentralmächte, was auch für andere Gegenbeispiele (Burma, Nordkorea, oder einige der afrikanischen Staaten) nicht behauptet werden kann. Dennoch lassen sich, etwa im Arabischen Raum, in Zentralasien und einigen afrikanischen Ländern, nach wie vor Regimetypen finden, die nicht nur von den systemischen Zentren weitestgehend gestützt werden, sondern auch als Entwicklungsdiktaturen zu bezeichnen sind. Der generelle politische Trend ist jedoch eindeutig gegenläufig.

des Kalten Krieges geprägt. Auslöser sind dabei zwei zusammenhängende Faktoren, einer auf konkret politischer, einer auf konzeptioneller Ebene: die Auseinandersetzung um die Frage der humanitären Intervention und die Diskussion um die Erweiterung des traditionellen Sicherheitsbegriffes.

Die enge Verbindung der beiden Problemstellungen ergibt sich aus der Tatsache, dass der staatszentrierte Sicherheitsbegriff, der die traditionelle Sicherheitspolitik geprägt hatte, gerade in Interventionen, die primär von humanitären Erwägungen getragen sind (vgl. Stokke 1997: 204), nicht mehr anwendbar ist. Die Bedrohungsbilder haben sich gewandelt, wie Boutros Boutros-Ghali (1992) im historisch ersten UNO-Schlüsseldokument zu dem Problemkomplex (*»An Agenda for Peace«*) herausstreicht: die »deepest causes of conflict« wären nun »economic despair, social injustice and political oppression« (ebd.: Abs. 15). Die Frage ist also nicht mehr die der Sicherung eines Landes gegen äußere Bedrohung oder innere Unruhen, wie sie die 1980er Jahre dominieren. Dagegen rücken gesellschaftspolitische und sozioökonomische Bedingungen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, was nicht nur das Nachhaltigkeitskonzept demonstriert – es geht nicht mehr um eine Lösung der Probleme im Sinne eines wirtschaftlichen Aufholens, sondern um deren Befriedung. Auch die Frage staatlicher Souveränität wird neu bewertet, und dies pikanter Weise gerade von der UNO, der traditionellen Hüterin dieser Souveränität: »The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality« (ebd.: Abs. 17).

Als Lösungsansatz schlägt Boutros-Ghali (nach dem Scheitern der üblichen diplomatischen Schritte zur Konfliktprävention) ein Drei-Phasen-Konzept von Peacemaking, Peace-Keeping und Peacebuilding vor und errichtet damit das Grundgerüst des humanitären Interventionismus. »It is the essence of the concept of collective security as contained in the Charter that if peaceful means fail, the measures provided in Chapter VII should be used, on the decision of the Security Council, to maintain or restore international peace and security in the face of a ›threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression«« (ebd.: Abs. 42). Ist der Krieg siegreich geführt, bekommt die zivile Intervention ihre Funktion im Aufbau einer tragfähigen Friedensordnung: »In the aftermath of international war, post-conflict Peacebuilding may take the form of concrete cooperative projects which link two or more countries in a mutually beneficial undertaking that can not only contribute to economic and social development but also enhance the confidence that is so fundamental to peace« (ebd.: Abs. 56).

Was in diesen Stellen noch relativ sanft anklingt, markiert den Beginn zahlreicher, von »humanitären Erwägungen« getragenen bewaffneten Interventionen der Zentren in peripheren Krisengebieten, mit einer bestenfalls ambivalenten Bilanz (vgl. Paris 2004). »Nur in wenigen Fällen sind externe Interventionen tatsächlich praktikabel«, befinden etwa Tobias Debiel und Franz Nuscheler (1996: 43) als Schlussfolgerung eines Sammelbandes zur Thematik, geprägt von den zu diesem Zeitpunkt gerade aktuellen Desastern in Somalia (1993-1995) und Ruanda (1994).

Ausgehend von diesen Erfahrungen werden die Begriffe Konfliktprävention (und zwar eben nicht im Sinne einer rein präventiven Diplomatie) und Peacebuilding zum Schlagwort der zweiten Hälfte der 1990er. Die Europäische Kommission diskutiert den Problemkomplex wie erwähnt erstmals öffentlich 1996 mit der Kommunikation »*The EU and the issue of conflicts in Africa*« (EC 1996). Darin wird explizit die Verbindung der Konfliktpräventionsidee mit Good Governance hergeleitet. Eine wesentliche Aufgabenstellung wäre demnach: »Support for democratisation is essential for establishing a stable and legitimate political framework. [...] Long-term consolidation of democratic systems should be sought through programs on participatory development and good governance [...]« (ebd.). In der ultimativ festgelegten Zielbestimmung der »strukturellen Stabilität« findet auch das Konzept der Nachhaltigkeit einen prominenten Platz: »As it goes without saying that economic development and prosperity are major factors for ensuring non-violent change, sustainable development is a central objective for the attainment of structural stability« (ebd.).

An diesen Problem- und Zieldefinitionen wird sichtbar, dass ein auf staatliche Souveränität eingeschränkter Sicherheitsbegriff nicht mehr praktikabel sein kann. In sicherheitspolitischen Kreisen wird daher die Idee einer »comprehensive security« geboren, die nicht nur die traditionelle »state security« im militärischen Sinne, sondern auch verschiedene soziale, ökonomische, politische und Umwelt-Faktoren inkludieren soll. Freilich ist die Idee eines solchen erweiterten Sicherheitsbegriffs schon älter. Erstmals wird der Begriff von Olof Palme im Rahmen der *Independent Commission on Disarmament and Security* im Jahr 1982 erwähnt. Durchzusetzen beginnt er sich in den 1990er Jahren, speziell seit sich das Human-Security-Konzept etabliert.

Human Security wird von Beginn an – die erste ausführliche Auseinandersetzung mit dem Begriff erfolgte im Human Development Report 1994 unter dem Titel »*New Dimensions of Human Security*« (UNDP 1994) – mit Nachhaltigkeit verknüpft, gefasst im Slogan »*Sustainable Human Development*«, für das Human Security eine Voraussetzung sei. In der Begriffsdefinition wird vom UNDP, in gewisser Komplementari-

tät zum »*State Security*«-Begriff, die sicherheitspolitische Bedeutung von Themenkomplexen wie soziale Sicherheit, Umwelt, Gesundheit und Bildung hervorgehoben (vgl. ebd.: 22). Damit wird die Sicherheit von Menschen in explizitem Kontrast zum in der radikalen Form überkommenen sicherheitspolitischen Denken mit der ausschließlichen Fokussierung auf Staaten in den Mittelpunkt gerückt.

Generell sind die begriffsgeschichtlichen Parallelen und strukturellen Verwandtschaften von »*sustainable development*« und »*comprehensive security*« augenfällig. Beide Konzepte entstehen nahezu zeitgleich in von führenden europäischen Sozialdemokraten geleiteten UNO-nahen Kommissionen, durchleben über einige Jahre ein Schattendasein, um sich dann speziell ab Mitte der 1990er Jahre als neuer Standard zu etablieren. Auch ist die Problemstellung ausgesprochen ähnlich: Bedeutet Nachhaltigkeit das faktische Eingeständnis des Scheiterns der Entwicklungspolitik an ihren ursprünglich gesetzten Maßstäben, ist der erweiterte Sicherheitsbegriff die Konsequenz aus dem unzureichenden Charakter der »*state security*« in Zeiten verändert wahrgenommener Bedrohungsbilder, insbesondere einer vermehrt als Gefahr gesehenen Peripherie. Auch hier zeigt sich, dass dem gescheiterten Versuch der lückenlosen Durchsetzung globaler Standards wie einer etablierten Staatlichkeit nun die Eindämmung von Bedrohungen folgt – unter anderem durch den direkten Eingriff vor Ort.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre formt sich Konfliktprävention neben Grundversorgung, Gesundheit, Gender und nachhaltiger Ressourcennutzung endgültig als einer der zentralen entwicklungspolitischen Themenkomplexe heraus. 1997 veröffentlicht das Development Assistance Committee (DAC) der OECD die Guidelines »*Helping Prevent Violent Conflict*« (vgl. DAC 2001), die als erster Referenzpunkt sicherheitspolitischer Entwicklungszusammenarbeit gelten können. In ihrer überarbeiteten Fassung von 2001 sind diese Guidelines nach wie vor der primäre Bezugspunkt zur Rolle der Entwicklungspolitik in der Aufgabenstellung Konfliktprävention. Wiederum findet sich die Konstruktion des Zusammenhanges zwischen erweiterter Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung als Ausgangsbedingung: »*Security, including human security, is a critical foundation for sustainable development. This implies protection from systemic human rights abuses, physical threats, violence and extreme economic, social and environmental risks, and territorial and sovereignty threats*« (ebd.: 19).²⁰

20 Wir finden ähnlich konstruierte Zusammenhänge auch in zeitgleich erscheinenden Schlüsseldokumenten der UNO. Kofi Annan benennt seinen Afrika-Report im Jahr 1998 in symptomatischer Weise »*The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Develop-*

Die wesentliche Funktion, die der entwicklungspolitischen Intervention in dieser eigentlich genuin sicherheitspolitischen Aufgabenstellung zukommt, wird über die notwendige Langzeitwirkung argumentiert: »Promoting peace is a dynamic process that requires long-term commitment. Sustainable peace is not something that can be produced rapidly or with a technical ›quick fix‹. It is a process rather than a clear state that can be achieved once and for all. Long-term vision, therefore, should be maintained, even in short-term complex crises« (ebd.: 26).

Diesem Zusammenhang kann sich auch die multilaterale Ebene nicht entziehen. Die Weltbank legt den Schwerpunkt des Weltentwicklungsberichtes 1997 auf den Staat (»*The State in a Changing World*«, World Bank 1997). Angesichts des nach wie vor bestehenden grundsätzlichen Politikverbotes der Weltbank handelt es sich um einen bemerkenswerten Schritt, der zeigt, wie fließend die ursprünglich stark getrennten thematischen Komplexe im Kontext der Nachhaltigkeit ineinander übergehen können. Die Forderung nach einer stärkeren Rolle des Staates im Entwicklungsprozess, in den 1970ern hauptsächlich von marxistisch orientierten Entwicklungsforscher/innen zu hören, findet sich nun als einer der zentralen Ansatzpunkte der Weltbank: »Efforts to restart development in countries with ineffective states must start with institutional arrangements that foster responsiveness, accountability, and the rule of law« (ebd.: 157).

Wenig später erscheint das mittlerweile als entwicklungspolitisches Standardwerk zu bezeichnende »*Do No Harm*« von Mary Anderson (1999), das sich als einer der ersten Beiträge mit den potenziellen und realen Schwierigkeiten und Risiken entwicklungspolitischer Intervention in bewaffneten Konflikte auseinandersetzt und die Erfahrungen des ersten Schwunges ziviler Interventionen im Konfliktkontext, speziell von angloamerikanischen Gebern, auswertet. Das Konzept ist bemerkenswert, da es am entwicklungspolitischen Selbstverständnis kratzt. Anderson verweist nicht nur auf einfaches Scheitern an gesetzten Zielsetzungen in der Interventionspraxis. Sie arbeitet heraus, dass eine zivile Intervention auch zu schwerwiegenden Folgen in Konfliktszenarien führen kann und Entwicklungspolitik in einem solchen Umfeld jedenfalls selbst als Teil des Konfliktes gesehen werden muss: »When international assistance is given in the context of a violent conflict, it becomes a part of

ment in Africa« (Annan 1998) und behauptet, dass die Erarbeitung eines stabilen Friedens vorwiegend von den zwei Faktoren Good Governance und nachhaltige Entwicklung abhängig sei. Im Jahr 2001 schließlich schreibt Annan im Report »*Prevention of Armed Conflict*«: »Conflict prevention and sustainable development are mutually reinforcing« (Annan 2001: Abs. 11).

that context and thus also of the conflict« (Anderson 1999: 1). Diese Feststellung ist in der Tat bemerkenswert, kontrastiert sie in ihrer Substanz doch mit den bis zu diesem Zeitpunkt üblichen oberflächlich gehaltenen »lessons learned«-Abschnitten der Evaluationsberichte, die gewöhnlich auf ein schlichtes »mehr Dinge besser machen« hinauslaufen.²¹

Zwei Dinge stechen bei Andersons Kritik heraus und sind vermutlich auch der Grund dafür, dass ihr Text bei nahezu allen strategischen Papieren, die zu dem Thema – egal von welcher Institution – erscheinen, zitiert wird. Einerseits wird die zivile entwicklungspolitische Intervention²² eben als Teil des Konfliktes konzeptualisiert, was für einige eingefleischte Entwicklungshelfer/innen an einen Skandal grenzen muss. Diese auf der Analyse konkreter Konstellationen fußende Feststellung ist der konkrete Nachvollzug der normativen Anbindung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Entwicklungspolitik kann sich dem Konflikt nicht entziehen, also ist eine gleich von Anfang an kohärent geführte Strategie mit Sicherheitspolitik, gerade auch mit ihrem militärischen Arm, angemessen. Auch wenn Anderson diese letzten Folgerungen nicht explizit zieht – sie werden sich in weiterer Folge ergeben.

Andererseits ist die bereits angesprochene Konsequenz, die Anderson einfordert, bemerkenswert. Es ist folgerichtig, sie mit dem Konzept der Nachhaltigkeit in Verbindung zu setzen. Eine Politik der Eindämmung erfordert genaueres Handeln als eine Politik der Kooptierung, speziell im Kontext bewaffneter Konflikte. Es ist nicht mehr möglich, sich in Quantitäten zurückzuziehen und versäumte Resultate sowie gescheiterte Messlatten als »verlorene Dekade« zu verkaufen. Nachhaltigkeit bedeutet präziseres Handeln, muss es bedeuten, da sich das Risikoniveau bei der Umstellung auf globales Containment unweigerlich anhebt. Trotzdem muss Entwicklungspolitik bereit sein, mit dem erhöhten Einsatz zu spielen: »we believe the good we are doing outweighs the harm« (ebd.: 38).

Die Nachwehen von 9/11 führen zu einem weiteren Auftrieb für den neuen Themenkomplex, diesmal im Zusammenhang mit der Terroris-

21 Nach Mary Anderson könnte die entwicklungspolitische Intervention laufende bewaffnete Konflikte auf zwei Arten verschärfen: »It can feed intergroup tensions and weaken intergroup connections. When aid has either of these impacts, it inadvertently exacerbates conflict. Conversely, aid can help war to end by lessening intergroup tensions and strengthening intergroup connections« (Anderson 1999: 69).

22 In ihrer Arbeit inkludiert Anderson auch den humanitären Sektor. Mit der Analyse von Katastrophen-Strategien von EZ und Humanitärer Hilfe hat sie sich zusammen mit Peter Woodrow bereits 1989 in »*Rising from the Ashes*« (Anderson/Woodrow 1998) auseinandergesetzt.

musbekämpfung (vgl. etwa Klingebiel 2001). Allerdings handelt es sich bei den danach von nahezu allen größeren ODA-Agenturen weltweit eingeführten Anti-Terrorismus-Komponenten in den entwicklungspolitischen Programmen (etwa dem ATP-Programm der Deutschen Bundesregierung, das auf entwicklungspolitischer Ebene von der GTZ umgesetzt wurde) letztendlich um Konsequenzen eines schon lang vorher gestarteten Prozesses. 9/11 hatte also in dem Zusammenhang eher die Funktion eines späten Katalysators mit allerdings signifikanter Wirksamkeit. Diese Wirksamkeit bezieht sich vor allem auf die konsequente Weiterführung der sicherheitspolitischen Neuausrichtungen, die vor 9/11 mit den Konzepten von »humanitärer Intervention« und einem erweiterten Sicherheitsbegriff ihren Ausgang genommen hatte. Sowohl die EU als auch die USA entwerfen neue Sicherheitsstrategien, die diese Konzepte bündeln sollen.

Die *Europäische Sicherheitsstrategie*, ESS (vgl. EU 2003), schafft die Voraussetzung für eine enge Anbindung der Entwicklungspolitik an eine integrierte sicherheitspolitische Konzeption. Dazu wird das neue politische Schlagwort der Kohärenz bemüht und auf die neuen Bedrohungsbilder angewandt: »More Coherent. The point of the Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy is that we are stronger when we act together. [...] Diplomatic efforts, development, trade and environmental policies should follow the same agenda. In a crisis there is no substitute for unity of command« (EU 2003: 13). Angesichts als neuartig verstandenen Bedrohungsfeldern wie »New Wars« oder »Failed States«, die neue Konzepte von Sicherheit erforderten, wäre also die Kohärenz verschiedener damit befasster Policy-Bereiche (von Militär- über Außen-, Handels- bis hin zur Entwicklungspolitik) unter dem gemeinsamen Verständnis eines erweiterten Sicherheitsbegriffes oberstes Gebot (vgl. Reiter 2003: 319). Die ESS bringt diese Erfordernis markig mit dem militärischen Slogan »unity of command« auf den Punkt.

Auch die USA definieren die Zielbestimmungen ihrer nationalen Sicherheitspolitik auf internationaler Ebene wie aus einem Definitionskatalog von Good Governance: »the rule of law; limits on the absolute power of the state; free speech; freedom of worship; equal justice; respect for women; religious and ethnic tolerance; and respect for private property« (The White House 2002: 2). Ebenso bekommt die zivile Intervention als Teilbereich der »Foreign Aid« einen integralen Status im Kampf um die Erreichung dieser Ziele: »[U]se our foreign aid to promote freedom and support those who struggle non-violently for it, ensuring that nations moving toward democracy are rewarded for the steps they take«, denn es wäre unabdingbar »[to] make freedom and the de-

velopment of democratic institutions key themes in our bilateral relations« (ebd.: 4).

Spätestens damit läuft der Mitte der 1980er Jahre eingeleitete Wandel zur globalen Forcierung von demokratischen Systemen auch in den offiziellen Zielbestimmungen auf festen Bahnen. Die Epoche der »comprehensive security« hat in der Entwicklungspolitik Einzug gehalten, ebenso wie sich die Idee der Nachhaltigkeit in der Sicherheitspolitik verankert hat.

Post-politische Konfliktanalyse und die Etablierung neuer Interventionsstrategien

Die konkrete Konfrontation von Entwicklung mit dem Phänomen bewaffneter Konflikt und die Kontextualisierung solcher bewaffneter Konflikte, ihrer Ursachen und ihrer Folgen im Feld der Nachhaltigkeit ist eine wesentliche Voraussetzung für die Konstituierung einer sicherheitspolitischen Entwicklungszusammenarbeit. Eine weitere notwendige Voraussetzung liegt, wie schon angeklungen ist, in einer neuartigen Erzählung von Bedrohungsbildern, vor allem dem im Zusammenhang mit Entwicklungspolitik besonders schlagenden Bild der gefährlichen Peripherie.

Die Konzeptualisierung einer solchen Gefahr ist zunächst eine Angelegenheit, die in den genuin sicherheitspolitischen Bereich fällt. Nach Ende des Kalten Krieges wandert die Aufgabe der Analyse und theoretischen Ausarbeitung jedoch merklich von klassischen geostrategischen Ansätzen der Internationalen Beziehungen hin zur Konfliktforschung. Neue Ansätze der Konfliktanalyse sprießen in der Folge aus dem Boden, die alle, wenn auch in unterschiedlicher Weise, ein Bild von bewaffnetem Konflikt generieren, das sich fundamental von demjenigen unterscheidet, das zur Zeit des Kalten Krieges dominierte. Der folgende Abschnitt wird sich mit diesen neuen Ansätzen auseinandersetzen und auch die verschiedenen Interventionskonzepte diskutieren, die sie bislang hervorgebracht haben.

Fassen wir die Aussagen aus der entwicklungspolitischen Szene zusammen, sind hauptsächlich vier Faktoren dafür verantwortlich, dass Konfliktprävention und Friedensentwicklung zu einem »neuen Aufgabenbereich« der Entwicklungspolitik (Ropers 2002: 2) werden konnten. Alle diese vier Faktoren hängen mit unmittelbaren oder mittelbaren Nachwirkungen des Endes des Kalten Krieges zusammen: die Tragödie von Ruanda 1994, das nach Ende des Kalten Krieges eingetretene Machtvakuum, die zunehmende Politisierung ziviler Interventionen und

schließlich die Notwendigkeit für den entwicklungspolitischen Sektor, sich in der veränderten Gesamtkonstellation neu zu positionieren.

Der Anlass, und damit auch der erste Faktor, der für die neue Wahrnehmung einer »konzeptionelle Lücke« zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik (Matthies 2002: 123) verantwortlich zu machen ist, ist ein konkretes Ereignis, das wir im Begründungszusammenhang der neuen Bedeutung des Konfliktpräventionsbereiches nahezu immer an erster Stelle finden: die blutigen Ereignisse in Ruanda im Jahr 1994, die, so Thania Paffenholz (2001: 23), »zu einem Schlüsselerlebnis innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit« werden.

Ruanda wird nicht nur in Deutschland (Brock et al. 2003: 20f.), sondern praktisch in der gesamten Geberlandschaft, neben den zwei weiteren zeitlich nahezu parallel stattfindenden humanitären Interventionskriegen in Somalia und Jugoslawien (Klingebiel 2001: 2), zum Wendepunkt (vgl. Ropers 2002: 14). Speziell im angloamerikanischen Raum dürfte Somalia angesichts der traumatischen Erfahrungen der gescheiterten Intervention vielleicht sogar ein noch größerer Stellenwert zukommen. Entscheidend ist jedoch, dass damit Mary Andersons Feststellung von 1999, dass sich Entwicklungspolitik der Problematik bewaffneter Konflikte nicht entziehen könne, konkretes Anschauungsmaterial erhält. Es wird aus dieser Situation heraus eine Notwendigkeit formuliert, politischer zu denken und die eigenen Interventionen in einem stärker politisch gefärbten Kontext zu verstehen.

Es ist eine Konsequenz dieser neuen Wahrnehmung, dass sicherheitspolitische Analysen in entwicklungspolitischen Bereichen an Relevanz gewinnen müssen. So kann als zweiter Faktor die Argumentation eines neu entstandenen Machtvakuum und seiner Konsequenzen herausgestrichen werden. Demnach hätte das Ende des Kalten Krieges in vielen peripheren Regionen, die vorher geopolitischen Einflusszonen zugeordnet und damit sicherheitspolitisch von Großmächten gestützt worden waren, ein politisches (vor allem sicherheitspolitisch verstandenes) Vakuum entstehen lassen (vgl. Anderson 1999: 9). Dieses Vakuum hätte nun in vielen Fällen den Weg für jenes Phänomen geebnet, das gegenwärtig prominent unter dem Begriff der »neuen Kriege« firmiert (vgl. Kaldor 2001; Münkler 2002).

Zugleich öffnet es den Blick auf die abgerissenen staatlichen Integrationsprozesse an der Peripherie, die vorher zumeist in einer Art künstlichen Aufrechterhaltung durch tatkräftige Unterstützung einer Hegemonialmacht überdeckt werden. Dieser neue Blick wird derzeit unter den Termini »*weak/failed/fragile states*« diskutiert (vgl. Milliken 2003) und sowohl aus der Perspektive eines aktiven State-Building (vgl. etwa DAC 2003: 16; Fukuyama 2004) als auch Nation-Building (vgl. Hippler

2004) zum zumindest potenziellen entwicklungspolitischen Arbeitsfeld erklärt.²³

Der dritte Faktor hängt eng mit dem zweiten zusammen, insofern er sich auch auf das neu identifizierte Vakuum bezieht. Dieses hätte nämlich überhaupt erst die Möglichkeit zu einer verstärkten Politisierung ziviler Interventionen eröffnet. Zivile, speziell entwicklungspolitische Interventionen hätten zuvor, angesichts der durch den Kalten Krieg gegebenen geopolitischen Beschränkungen, primär technischen Charakter haben und sich so gezielten Interventionen in sicherheitspolitische Problemstellungen weitestgehend enthalten müssen.²⁴ Abgesehen von den neuen Bedrohungsbildern findet sich hier auch die wesentliche Grundbedingung für die Diskussion der methodischen Erweiterung von Entwicklungspolitik auf Policy-Bereiche, die gemeinhin unter Sicherheits- und Verteidigungspolitik subsumiert werden. Der Begriff, der diese Vermengung vielleicht am ausdrucksvollsten zusammenfasst, ist jener der »globalen Strukturpolitik«, der in Deutschland (Fahrenhorst/Musto 2002: 177) und der Europäischen Union (EC 2001b: 10) gegenwärtig die Debatte bestimmt.²⁵

Durch den neuen Spielraum können endlich auch jene »komparativen Vorteile« der Entwicklungspolitik eingesetzt werden, die sie gegenüber anderen Interventionsformen einzubringen hätte (vgl. Faust/Messner 2004b: 409ff.): die bestehende Erfahrung im Governance-Sektor, das hohe Maß an lokalem und regionalem Hintergrundwissen, und außerdem die Eigenschaft, in Konfliktsituationen die Rolle als »natürlicher Broker« (ebd.: 411) der unterschiedlichen Interessen, vor allem derer auf lokaler Ebene, aufzutreten.

Bei all diesen Argumenten ist durchzuhören, dass es der Entwicklungspolitik offenbar – und damit sind wir beim vierten Faktor – auch um eine eigene Neuposition in einem veränderten innenpolitischen Umfeld geht. Schließlich resultiert das Ende des Kalten Krieges zunächst einmal in einer signifikanten Neukalkulation von Budgetmitteln, speziell im außenpolitischen Bereich. Entwicklungspolitik (wie im Übrigen auch der Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik) ist nach dem Wegfall der Systemkonkurrenz und damit der ihr zufallenden Zuckerbrotfunktion im Gesamtkontext des Kalten Krieges mehr oder minder

23 Ich werde auf beide Themenkomplexe (Neue Kriege und schwache Staaten) weiter unten noch ausführlicher zu sprechen kommen.

24 Dies gilt primär für den europäischen Kontext, die Interventionen von USAID hatten demgegenüber zumeist klar formulierte politische Implikationen.

25 Oftmals findet sich auch der Begriff der »strukturellen Stabilität« (vgl. Ropers 2002: 46), der denselben inhaltlichen Komplex umreißt.

dazu gezwungen, neue Arbeitsfelder zu lukrieren – gerade da die jetzt bestimmende Leitlinie der Nachhaltigkeit zu einer (zumindest in Relation gesehenen) Reduzierung der Mittel geradezu auffordert.

Komplementär dazu beginnt auch die markant anwachsende Gilde der *Peace-Practitioner* die Ansätze der großen, praxisorientiert ausgerichteten Namen der internationalen Friedensstudien-Lehrgänge wie Dieter Senghaas, Johan Galtung und John Paul Lederach ins Feld zu tragen, begleitet von rasant an Größe und Einfluss gewinnenden und auf den Konfliktbereich spezialisierten internationalen NGOs wie *International Alert*. Die neuen, spezifisch ausgerichteten Programme der ODA bieten dafür Möglichkeiten an Finanzierung, was allerdings auch dazu führt, dass von diesem Sektor ein zunehmender Druck in Richtung einer Finanzierung von spezifischen Peacebuilding-Aktivitäten durch den ODA-Sektor ausgeübt wird.

Mit der Definition der neuen Bedrohungsbilder aus dem sicherheitspolitischen Bereich (bei denen die budgetäre Situation sicher ebenfalls mit hineinspielt) ergeben sich dazu beachtliche Möglichkeiten. Auch wenn das damit einhergehende Verständnis von Kohärenz, das im Zweifelsfall zu einer Unterordnung entwicklungspolitischer Vorgangsweisen in einen militärisch dominierten Gesamtplan bedeuten würde, zu Widersprüchen in der entwicklungspolitischen Szene führt (vgl. Klingebiel/Roehder 2004; Knuchel 2004), scheinen sich die »nüchternen Eigeninteressen« (Matthies 2002: 124) auf Dauer durchzusetzen.

Zur selben Zeit findet auf wissenschaftlicher Ebene ein entscheidender Wandel in der für den thematischen Bereich relevanten Forschung statt. Dieser Wandel betrifft die Analyse von Konflikten, also genuine Aufgabenstellungen von der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nahe stehenden Disziplinen wie den Internationalen Beziehungen. Verschiedene Strömungen, die in weiterer Folge zum Mainstream der Konfliktforschung aufsteigen, verdrängen die lange Jahre dominierende Lehrmeinung, wonach die meisten der internen Konflikte an der Peripherie als Widerspiegelung des Ost-West-Konfliktes begriffen werden sollten.²⁶

26 Dass diese Einschätzung auch in den Hochphasen des Kalten Krieges alles andere als stimmig war, hat wie bereits erwähnt Richard Saull herausgearbeitet. Beachtenswert ist in dem hier vorliegenden Zusammenhang die Rolle der Sowjetunion als gegen revolutionäre Bewegungen an der Peripherie gerichtete Kraft: »Thus, in a number of crises that became ›fronts‹ in the Cold War, especially those outside the Eurasian landmass, the USSR was not directly involved and in some respects was hesitant if not opposed to supporting local revolutionary struggles« (Saull 2005: 259).

Das klägliche Scheitern aller gängigen Theoriegebäude der Internationalen Beziehungen an jeglicher Vorhersage oder Antizipation eines Endes des Kalten Krieges bringt jene aus dieser Disziplin stammenden Ansätze der Konfliktanalyse, die sich vor allem auf den geopolitischen Zusammenhang berufen, in Verruf. In der Absage an das »Cold War paradigm« (vgl. Huntington 1996b: 56) wird damit ein Raum für neue oder wieder neu in die Diskussion gebrachte Ansätze geöffnet. Gleichzeitig existieren in diesem Raum nach dem tendenziellen Wegfall der klassischen geopolitischen Erklärungsmuster zunächst nur vage analytische Vorgaben. Diese wissenschaftliche Ausgangssituation fällt mit einem verstärkten Bedürfnis der politischen Entscheidungsträger zusammen, neue Ansätze zu benennen, die nicht nur den Weiterbestand bewaffneter Konflikte erklären können, sondern auch dazu dienen sollen, neue Bedrohungsbilder und damit eine Situation globaler Unsicherheit zu konstruieren.²⁷

Aus der Notwendigkeit, weiterhin griffige Feindbilder vermitteln zu können, werden die analytischen Vorgaben von der politischen Ebene schon bald auf relativ klar umrissene Bedrohungsszenarien zugespitzt. So skizziert etwa der Sicherheitsberater im ersten Kabinett Clinton, Anthony Lake, im September 1994²⁸: »The enemies of the tolerant society are not some nameless, faceless force; they are extreme nationalists and tribalists, terrorists, organized criminals, coup plotters, rogue states, and all those who would return newly freed societies to the intolerant ways of the past.« Ähnliche Bemerkungen sind im sicherheitspolitischen Bereich Mitte der 1990er Jahre an der Tagesordnung, wenngleich sich nicht viele durch eine derart kompakte Aufzählung der Bedrohungsszenarien auszeichnen.

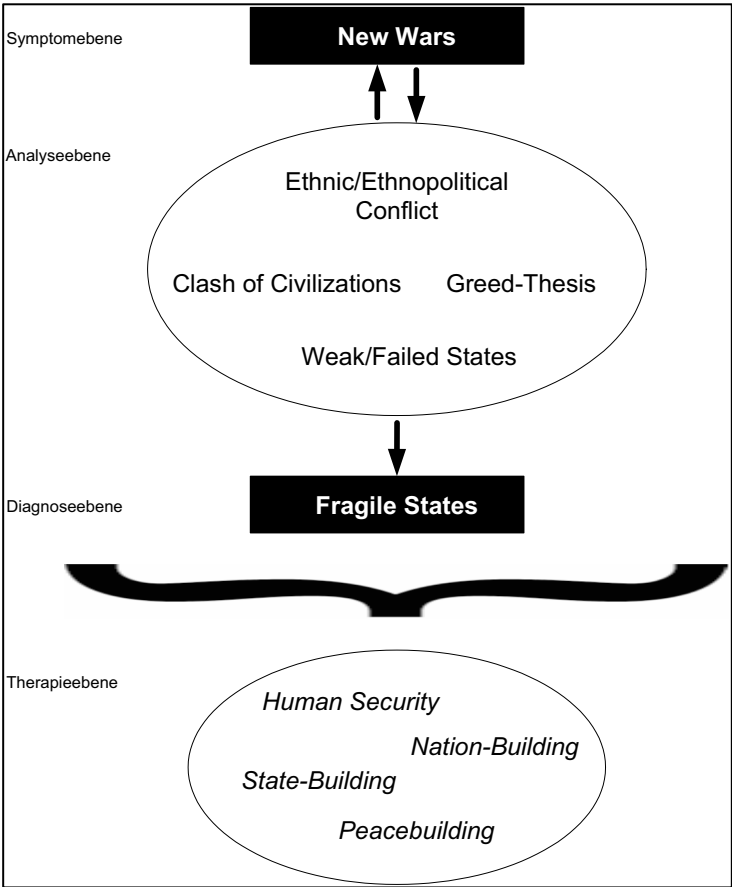
Solche politischen Aussagen sind auch der Anstoß für einen Prozess, den ich als »*Scramble for Paradigms*« in der Konfliktanalyse bezeichnen und im Folgenden charakterisieren möchte. Dieser Wettlauf führt in den daran beteiligten wissenschaftlichen Disziplinen zu einer neuartigen Form des *Branding* von Begrifflichkeiten, die sich tendenziell nach den politisch vorgegebenen Bedrohungs- und Feindzuschreibungen ausrichten. Dieses Branding unterscheidet sich massiv von den politisch geprägten Debatten der Konfliktstudien bis zu den 1980er Jahren: politische und weltanschauliche Momente spielen keine entscheidende Rolle mehr, vielmehr geht es – vor dem Hintergrund der wechselseitigen Ak-

27 Mark Duffield (2005b: 7) sieht diese Neuinterpretation mit Anfang der 1990er Jahre als internationalen Konsens: »A new international consensus on the changed nature of war emerged in the early 1990s.«

28 Lake macht diese Bemerkungen in einer Rede vor dem *Council on Foreign Relations* am 14. September 1994, in Washington D.C.

zeptanz und Anerkennung – um die Prägung von prägnanten Konzepten, die sich vor allem durch eine spezifische Brückenfunktion in der Vermittlung zwischen akademischer, politischer, Policy- und Implementationsebene auszeichnen sollen.²⁹ Abbildung 1 stellt jene *Brands*, die sich in diesem Kontext bislang behaupten konnten, in einer systematischen Einteilung entlang der Ebenen von Symptombenennung, Analyse, Diagnose und Therapie dar.

Abbildung 1: »Branding« der post-politischen Konfliktanalyse



29 Eine vertiefte Analyse der Ursachen dieses Prozesses muss an dieser Stelle leider unterbleiben. Vermutlich ist die Steuerung policy-orientierter Forschung durch spezifische Grants ebenso ein relevanter Faktor wie der Bedeutungsdrang von beteiligten Wissenschaftler/innen.

Die Abfolge der Schlagwörter in Abbildung 1 verläuft nicht chronologisch, sondern versucht, eine Systematik in Hinblick auf die Zielrichtung der dahinter liegenden Konzepte einzuführen. So ist die Samuel Huntingtons »*Clash of Civilizations*«-These historisch um einiges älter als der von Mary Kaldor geprägte Begriff der »*New Wars*«, dennoch ist Kaldors Begriff gewissermaßen vorgeordnet, versucht er doch, nicht eine Analyse anzubieten, sondern ein als neu verstandenes Phänomen zu beschreiben: »My central argument is that, during the 1980s and 1990s, a new type of organized violence has developed, especially in Africa and Eastern Europe, which is one aspect of the current globalized era. I describe this type of violence as »new war« (Kaldor 2001: 1).

Unzweifelhaft hätte Kaldor diesen Begriff ohne die bereits vorher existierenden neuen Analyseraster gar nicht entwickeln und in die Diskussion einbringen können. Seine schnelle Karriere – und vor allem auch die große Bandbreite an Beschreibungen und Analysen, mit der er gefüllt werden sollte – zeigt seine flexible Handhabbarkeit. Das ist der entscheidende Grund dafür, warum ich den Begriff auf der Symptomebene verorte. Seine erhebliche argumentative Kraft liegt darin, die Behauptung des »Neuen« in der Gestalt bewaffneter Konflikte zu untermauern, aber nicht, Erklärungs- oder Interventionsansätze zu liefern.

Die Erklärungsansätze verortet die Grafik auf der Analyseebene, wo jene vier Zugänge zusammengefasst sind, die in den 1990er Jahren zu großer Prominenz und weiter Rezeption gelangt sind und seither das Feld der Konflikt-, aber auch der Friedensforschung dominieren: die »*Clash of Civilizations*«-These von Samuel Huntington, die »*Greed*«-These von Paul Collier, sowie die von einer Reihe von Autor/innen entwickelten Konzepte eines »ethnisch«, und/oder durch schwache oder gescheiterte Staatlichkeit bedingten Konflikts.³⁰

Alle vier Ansätze spielen sowohl im Prozess der sicherheitspolitischen Neuausrichtung als auch in der entwicklungspolitischen Konfliktanalyse, wenn auch in unterschiedlicher Weise, eine wesentliche Rolle, weswegen es notwendig ist, sie genauer zu behandeln. Sie alle, insbesondere jedoch der Ansatz der schwachen/gescheiterten Staatlichkeit, bilden die unterschiedlichen theoriegeschichtlichen Vorläufer und Komponenten eines Begriffs, der sich ansammelt, vor allem auf Ebene des politischen Diskurses zum Leitmotiv sicherheitspolitisch motivierter Interventionen zu werden: dem Begriff der »*Fragile States*«. Diesen will ich aufgrund seiner relativ geringen analytischen Kapazität, die mit einer

30 Ein »und/oder« ist an dieser Stelle insofern möglich, als sich diese Analyseansätze gegenseitig nicht ausschließen, sondern – mitunter sogar explizit – Elemente der anderen Ansätze mit einbeziehen.

umso höheren Policy-Relevanz einhergeht, auf der Diagnoseebene verorten. Dort steht er insofern alleine, als sich die aus Sicht einer staatsorientierten Politikwissenschaft prinzipiell mögliche Vorgangsweise, dass jeder bewaffnete Konflikt notwendigerweise die vorhandenen staatlichen Strukturen, zumindest in der unmittelbar vom Konflikt betroffenen Region, schwächt, in zunehmender Weise in den relevanten Policy-Dokumenten wiederfindet. Jede sicherheits- und entwicklungspolitische Intervention im Rahmen bewaffneter Konflikte wird damit quasi per Definition auch eine Tätigkeit unter der Bedingung fragiler Staatlichkeit.

Schließlich finden sich auf der Therapieebene jene Interventionsansätze, die in Form programmatischer Konzepte den gegenwärtigen Trend im bi- wie multilateralen entwicklungspolitischen Bereich dominieren. Während sich »*State-Building*« und, wenngleich in einem etwas anderen Kontext stehend, »*Nation-Building*« direkt auf die Problemdiagnose der schwachen Staatlichkeit beziehen, also eine strukturelle Intervention darstellen, ist die Ausrichtung der Idee von »*Peacebuilding*« eher auf der Akteursebene angesiedelt. »*Human Security*« wiederum versucht sich mittels einer qualitativen Erweiterung der Zielgruppen von Interventionen in einer tendenziellen Verschiebung der Akteursebene. Auch diese vier Ansätze werden im Verlauf dieses Abschnitts kurz vorgestellt, sie werden dann aber vor allem im Zuge der empirischen Untersuchungen genauer behandelt.

Das in seinen Aussagen am allgemeinsten gehaltene Konzept der neuen Konfliktanalysen in den 1990ern, das speziell im europäischen politikwissenschaftlichen Bereich schnell zu großer Popularität gelangt, ist jenes der »Neuen Kriege«. Es wird federführend von Mary Kaldor in ihrem 1999 erstmals erschienenen »*New & Old Wars – Organized Violence in a Global Era*« (Kaldor 2001) entwickelt.³¹ Kaldor geht davon aus, dass es einen Bruch in der internationalen Kriegsführung gegeben habe, der zeitlich in den 1980er und 1990er Jahren, also mit Ende des Kalten Krieges, festgemacht werden kann (ebd.: 1). Die Bezeichnung der »Neuen Kriege« will sie als Abgrenzung von traditionellen Kriegsformen (im Besonderen dem zwischenstaatlichen Krieg) verstanden wissen, wobei sie damit speziell jene Formen meint, die bisher unter dem Begriff »low-intensity conflict« firmiert haben (ebd.: 2).

31 Mary Kaldor ist Direktorin des *Centre for the Study of Global Governance* an der *London School of Economics*. Wenngleich es übertrieben erscheint, ihre Rolle in der europäischen Politikwissenschaft mit derjenigen Samuel Huntingtons in den USA zu vergleichen, wäre die schnelle Verankerung des von ihr entworfenen Schemas ohne ihre schon davor bestehende relative Prominenz nicht erklärbar.

Worum geht es nun bei diesen »Neuen Kriegen«? Nach Kaldor handelt es sich bei solchen Kriegen zwar sehr wohl um politische Prozesse, zugleich sei aber andererseits festzustellen, dass »[...] the new wars involve a blurring of the distinctions between war [...], organized crime [...] and large-scale violations of human rights [...]« (ebd.: 2). Diese von ihr als neu behauptete Vermischung habe viel mit dem Prozess der Globalisierung zu tun, der neue Arten von Identitätspolitikern möglich, mitunter sogar notwendig machen würde.³² Herfried Münkler, der Kaldors Ansatz weiterzudenken sucht, definiert die Unterscheidung vorwiegend akteursbezogen: »Der klassische Staatenkrieg, der die Szenarien des Kalten Krieges noch weithin geprägt hat, scheint zu einem historischen Auslaufmodell geworden zu sein; die Staaten haben als die faktischen Monopolisten des Krieges abgedankt, und an ihre Stelle treten immer häufiger parastaatliche, teilweise sogar private Akteure [...]« (Münkler 2002: 7).

Die »Neuen Kriege« seien faktisch ein politischer Ausdruck von Machtkämpfen, die sich auf einem neuen Terrain, der Vermischung eines wiederentdeckten Traditionalismus unter der Bedingung einer globalisierten Welt, abspielen würden:

»The political goals of the new wars are about the claim to power on the basis of seemingly traditional identities – nation, tribe, religion. Yet the upsurge in the politics of particularistic identities cannot be understood in traditional terms. It has to be explained in the context of a growing cultural dissonance between those who participate in transnational networks which communicate through e-mail, faxes, telephone and air travel, and those who are excluded from global processes and are tied to localities even though their lives may be profoundly shaped by those same processes« (ebd.: 69f.).

Schwerwiegende Folgen dieser Entwicklung seien etwa die Tendenz zur Privatisierung militärischer Strukturen (ebd.: 91ff.), oder der gezielte Einsatz von bevölkerungspolitischen Maßnahmen (wie etwa Vertreibungen oder Massakern) als Mechanismen politischer Kontrolle. Der folgenschwere Bruch, den die »Neuen Kriege« heraufbeschworen hätten, sei jedoch ihre Tendenz, sich jeglicher rechtlicher Kontrolle – und damit auch jeglicher Legitimität – zu entziehen (ebd.: 115). Dementsprechend liegt Kaldors zentraler Ansatz in der Argumentation für eine kosmopoli-

32 Es ist wichtig anzumerken, dass Mary Kaldor keinerlei Makrodaten zur Unterstützung ihrer allgemeinen Thesen präsentiert. Sie erzählt ihre Geschichte der »New Wars« vorwiegend am Beispiel Jugoslawien und garniert diese Erzählung mit weitgehend unzusammenhängenden Beobachtungen aus anderen Weltregionen.

tische »Global Governance« (ebd.: 147ff.), wobei einer der zentralen Aspekte ein »cosmopolitan law enforcement« (ebd.: 124ff.), etwa im Rahmen der UNO, sein sollte. Einer globalisierten, also transnational verfassten Zivilgesellschaft schreibt Kaldor später eine Schlüsselrolle in der Umsetzung eines solchen Ansatzes zu (vgl. Kaldor 2003). Dabei setzt sie diese Idee explizit jedem partikularistischen Ansatz entgegen.³³

So erfolgreich das Konzept auch im Sinne der Prägung eines sozialwissenschaftlichen Schlüsselbegriffes ist – jener Vorgang, den ich als *Branding* bezeichne – so schnell werden seine Unschärfen sichtbar, was bald Kritik hervorruft. Entlang dieser Unschärfen wird mitunter sogar der Sinn des Konzeptes an sich in Frage gestellt. Sabine Kurtenbach und Peter Lock (2004: 12) meinen etwa: »Die Unterscheidung zwischen alten und neuen Kriegen ist nicht nur ambivalent, sie ist auch ziemlich inhaltsleer, und ihre Fruchtbarkeit für die Schärfung unseres Blicks auf die Zeitgeschichte und die Strukturierung unserer Wahrnehmung erschöpft sich schnell.« Die Schwächen dieser Unterscheidung sind in der Tat sowohl auf empirischer als auch auf theoretischer Ebene evident.

Abbildung 2 verdeutlicht anhand der Daten der Hamburger Arbeitsgemeinschaft für Kriegsursachenforschung (AKUF)³⁴ die historische Entwicklung, die die Kriegeformen weltweit seit 1945 genommen haben.³⁵ Wir können dabei feststellen, dass sich die gegenwärtige Situation sehr gut mit den 1970er und 1980er Jahren – den Hochphasen des Kalten Krieges – vergleichen lässt. Der Ausschlag der Anti-Regime- (Typ A) und Sezessionskriege (Typ B) zu Beginn der 1990er Jahre ist nahezu vollständig auf die Kämpfe in der Folge des Zerfalls der Sowjetunion zurückzuführen, repräsentiert also eher ein punktuelles Ereignis als einen generellen Trend.³⁶

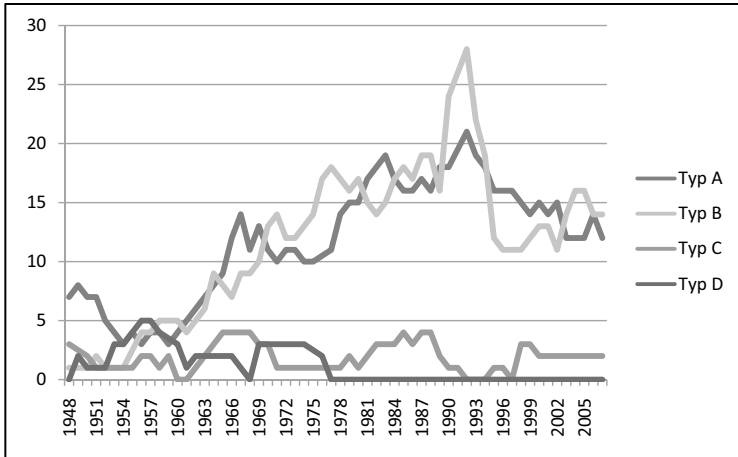
33 Ausdrücklich hebt Mary Kaldor Samuel Huntington und Robert Kaplan als Vertreter jenes abzulehnenden Partikularismus hervor (Kaldor 2001: 142ff.), da sie deterministische Theorien vertreten würden.

34 Die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) ist an der Abteilung für Sozialwissenschaften der Universität Hamburg angesiedelt (<http://www.akuf.de>).

35 Die AKUF unterscheidet zwischen fünf unterschiedlichen Kriegstypen: Typ A sind Anti-Regime Kriege; Typ B Autonomie- und Sezessionskriege, Typ C zwischenstaatliche Kriege, Typ D Dekolonisierungskriege, und Typ E sonstige innerstaatliche Kriege (Typ E spielt nach 1945 keine Rolle und ist deshalb in der Grafik nicht wiederzufinden). Für eine genauere Definition siehe http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/kriege_aktuell.htm#Def. (Zugegriffen am 15-04-2006).

36 Zu einem ähnlichen Schluss kommt auch der Human Security Report 2005, der die Situation seit Ende des Kalten Krieges als tendenziell friedlicher einschätzt, auch was die Ebene exzessiver Gewaltanwendung – beispielsweise Massaker – betrifft (Human Security Centre 2005: 1f., 23ff.).

Abbildung 2: Kriegsformen im historischen Verlauf nach AKUF-Kriegstypen



Quelle: AKUF (www.akuf.de)

Auch hat sich die marginale Rolle der zwischenstaatlichen Kriege (Typ C) seit Ende des Zweiten Weltkrieges nicht verändert, sondern zeigt vielmehr eine beeindruckende Konstanz. Dies bestätigt etwa der israelische Militärgeschichtler Martin van Creveld. Nach seiner Rechnung wären etwa drei Viertel aller kriegerischen Auseinandersetzungen seit 1945 im Bereich niedriger Intensität geführt worden (van Creveld 1998: 45), wobei sich der historische Beginn dieser Form des Krieges mit dem bewaffneten Widerstand gegen den Nazi-Faschismus festgemacht ließe (ebd.: 96).

Kaldors Argument, dass sich die Form des Krieges in den letzten 20 Jahren signifikant verschoben hätte, ist gemäß diesen Daten also schwerlich haltbar. Ebenso problematisch wird es, wenn wir ihre strukturellen Behauptungen einer genaueren Prüfung unterziehen. Allem voran ist dies die Behauptung einer Vermischung zwischen Krieg, organisiertem Verbrechen und systematischer Menschenrechtsverletzungen, deren Zahl und Schwere als Konsequenz dieser Kriege nach Ende des Kalten Krieges eine neue Dimension angenommen habe.

Die erste der beiden Annahmen, die Neuheit einer Verbindung zwischen Krieg und organisiertem Verbrechen, bezieht sich vorwiegend auf die Idee einer »Kommerzialisierung der Gewalt« (Kurtenbach/Lock 2001: 21) oder mit einem Begriff von Georg Elwert, die Entstehung so genannter »Gewaltmärkte« (Elwert in Kievelitz/Poeschke 2003: 96ff.; Ehrke 2002: 143). Wenn wir uns vor diesem Hintergrund Charles Tillys

Theorie der Entwicklung der europäischen Nationalstaaten als ursprünglich nicht intendiertes Resultat kriegerischer Prozesse in Erinnerung rufen, sehen wir allerdings, dass die Verbindung von Krieg und organisiertem Verbrechen so neu nicht sein kann: Ist einer der wesentlichen Motivationsgründe hinter Kriegen, gerade in der prä-nationalstaatlichen Epoche in Europa, ökonomischer Profit, so sind selbst mittelbare Praktiken des Krieges – seine Kosten und die daher notwendige Einführung von Steuerpflicht als einer faktischen Geiselhaft der in einem nun plötzlich eingegrenzten Territorium lebenden Menschen – nichts anderes als organisiertes Verbrechen. Auch der Umschlag hehrer Motive in eine Veralbarmung der Gewalt ist spätestens seit den Erfahrungen im Dreißigjährigen Krieg alles andere als verschüttetes Spezialwissen der Geschichtswissenschaften.

Auch das zweite von Kaldor angenommene Charakteristikum »Neuer Kriege« ist keine Neuheit: der Krieg als systematische Verletzung menschlicher Rechte. Wir können uns dieser Frage von zwei Ebenen annähern, der empirischen und der philosophischen. Nachdem sich die empirische Ebene nicht grundsätzlich von bereits Gesagtem unterscheidet³⁷, ist es für unseren Zweck – der Herausarbeitung des besonderen Charakters der neuen Konfliktanalysen – interessanter, kurz die Frage nach der Stimmigkeit des philosophischen Gehalts dieser Annahme anzudiskutieren.

Wenn Mary Kaldor eine Neuartigkeit systematischer Rechtsverletzungen im Kriegsgeschehen der letzten grob 20 Jahre behauptet, behauptet sie damit auch, dass es eine derartige systematische Rechtsverletzung davor nicht gegeben habe, zumindest nicht in der heute feststellbaren Form. Dies wiederum impliziert die Möglichkeit, Krieg ohne derartige Rechtsverletzungen führen zu können, also die grundsätzliche Konzeptualisierung von Krieg als letztendlich rechtlichem Zustand.

Vorsichtig formuliert erscheint mir eine solche Idee zumindest fragwürdig zu sein. Es ist in diesem Kontext interessant, sich die Ausarbeitungen von Giorgio Agamben (2002, 2004) zum Problem des Ausnahmezustandes in Erinnerung zu rufen, einer Krieg oder bewaffnetem Konflikt vorgelagerten Situation. Agamben versteht – kurz gefasst – den Ausnahmezustand als einen nicht rechtlichen Zustand, der allerdings ohne eine Rechtsordnung, zu der er eben eine Ausnahme bilden würde, nicht existieren könne. Er ist also definiert durch ein Ganzes, dem er zugleich nicht angehört.

37 Wir könnten an dieser Stelle wiederum den Vergleich des Dreißigjährigen Krieges anführen, der sich in der Systematik seiner Rechtsverletzungen, gerade im individuellen Bereich, qualitativ ebenso wenig vom aktuellen Kriegsgeschehen unterscheidet wie beispielsweise der Zweite Weltkrieg.

Wir können diese Annahme auf die Ebene des Krieges umlegen. Krieg ist so ein außerhalb des Rechtes stehender Prozess. Er kann konsequenter Weise in der Form des Rechtes auch nicht gefasst werden, wie das vollständige Scheitern aller Bemühungen, ein Kriebsrecht auf völkerrechtlicher Ebene *wirksam* zu verankern, demonstriert. In diese Richtung weist auch van Crevelds Definition von Krieg als einem Zustand totaler Freiheit: »Gewiss ist auch der Krieg in gewisser Hinsicht eine künstliche Tätigkeit, doch im Gegensatz zu den anderen räumt er völlige Freiheit ein, paradoxerweise auch die Freiheit vom Tod« (van Creveld 1998: 319).

Allerdings müssen wir eine notwendige Erweiterung einbeziehen. Diese Erweiterung betrifft den gesamthistorischen Kontext. Denn es ist sehr wohl möglich, Krieg vollständig im rechtsfreien Raum zu denken. Schließlich ist er ein Phänomen, das auch in nicht an Rechtskörper gebundenen Gesellschaften vorgefunden werden kann. Aber in einem solchen Kontext ist es folgerichtig auch nicht möglich, Krieg als Verletzung von Rechten zu verstehen.

So oder so, die von Kaldor zugrunde gelegte Annahme, es gebe einen an einen Rechtskörper gebundenen Krieg, der mithin auch die individuellen Rechte davon Betroffener nicht verletzen würde, ist kaum haltbar. Ebenso wenig sind die Erscheinungsformen neu, die sie unter dieser Kategorie subsumieren will.³⁸ Es bleibt mithin die Frage offen, ob sich nun effektiv etwas verändert hat, und in jedem Fall, was Forscher/innen zu einer Annahme bewegt wie: »Inzwischen kann der Befund als gesichert gelten, dass sich die Formen kriegsgerichter Gewalt tatsächlich strukturell verändern« (Kurtenbach/Lock 2004: 21). Auch alle im Folgenden angeführten Ansätze – die »*Clash of Civilizations*«-Theorie, die *Greed*-These, die These ethnischer oder ethnisierter Konflikte und der auf Staatlichkeit rekurrierende Erklärungsansatz – behaupten in der einen oder anderen Form eine solche strukturelle Veränderung.

Wenn wir nun mit stichhaltigem empirischem Rückhalt davon ausgehen können, dass sich der Gegenstand der Theorien – der bewaffneten Konflikt – nicht substanziell verändert hat, kommen nur zwei Möglichkeiten

38 »The literature of the »new wars« provides a great service in explaining patterns of contemporary conflict, and especially in drawing attention to the social and economic aspects of conflict and the relationship between security and development. However, much of this is not new: all of the factors that characterize new wars have been present, to varying degrees, throughout the last 100 years« (Newman 2004: 179; vgl. auch Brzoska 2004).

in Frage: entweder hat sich der Wahrnehmungshorizont der Forscher/innen in der Weise verschoben, dass neue Aspekte in die Untersuchung miteinbezogen werden, die ein verändertes Licht auf bekannte Phänomene werfen, oder es haben sich die allgemeinen Bedingungen so verändert, dass sie einen Blick auf etwas bislang Vernachlässigtes freigeben. Oftmals treten diese beiden Prozesse parallel auf und bedingen einander. Es liegt nahe, auch im Fall der neuen Konflikttheorien ein derartiges Zusammentreffen anzunehmen.

Zunächst zu den Bedingungen: Tatsächlich berufen sich zahlreiche Arbeiten, die im Rahmen dieser neuen Strömungen der Konfliktanalyse entstehen, auf die Frage von Staatlichkeit, beziehungsweise ihrer Abwesenheit in vielen der untersuchten Konfliktkonfigurationen, und verknüpfen diesen so behaupteten Staatszerfall mit nach Ende des Kalten Krieges radikal veränderten Bedingungen des internationalen Systems. So schlägt Herfried Münkler vor, »Neue Kriege« als Staatszerfallskriege zu interpretieren (Münkler 2002: 20), und Mary Kaldor (2001: 78) rekurriert auf den Zerfall moderner Staatsstrukturen als eine Ursache der neuen Formen von bewaffnetem Konflikt³⁹: »The new identity politics arises out of the disintegration or erosion of modern state structures, especially centralized, authoritarian states. The collapse of communist states after 1989, the loss of legitimacy of post-colonial states in Africa or South Asia, or even the decline of welfare states in more advanced industrial countries provide the environment in which the new forms of identity politics are nurtured.«

Der Staat wird bei Kaldor zum einzigen wirksamen Schutzmechanismus vor bewaffneten Konflikten, deren spezifische Erklärung dann zumeist auf Besonderheiten zurückgeführt wird, die tendenziell in den Bereich der Irrationalität verschoben werden.⁴⁰ Herfried Münkler, der

39 Wir finden zahlreiche ähnliche Belege für diese These (vgl. etwa Ehrke 2002: 138f.; Böge/Deibel 2003: 324). Kalevi Holsti (1996) behauptet zwar ebenfalls einen Zusammenhang zwischen Konflikten niedriger Intensität und Staatszerfall, kann in die Aufzählung allerdings insofern nicht einbezogen werden, als er (a) den Zeitrahmen anders legt, indem er den Beginn des Prozesses mit 1945 festsetzt (»The problem is that the Clausewitzian image of war, as well as its theoretical accoutrements, has become increasingly divorced from the characteristics and sources of most armed conflicts since 1945«, ebd.: 14), und (b) die speziellen Bedingungen der Staatlichkeit an der welt-systemischen Peripherie hervorhebt.

40 Es sei an dieser Stelle der Vollständigkeit halber erwähnt, dass Thomas Hobbes, dessen Annahme im Zuge solcher Argumentation oftmals schnell bei der Hand ist, ein denkbar schlechter Verbündeter ist, ist doch für ihn Krieg keine irrationale, sondern eine durch und durch rationale Angelegenheit: »And consequently it is a precept, or general rule of reason, that every man, ought to endeavour peace, as far as he has hope of obtaining it;

selber mehr einer dem »Greed«-Ansatz von Paul Collier vergleichbaren ökonomistischen Rationalität zuneigt, erkennt darin Zweckorientierung: »Dass die ethnischen und religiösen Erklärungen der neuen Kriege so attraktiv sind, dürfte vor allem daran liegen, dass die Kriege damit, zumindest implizit, für irrational erklärt werden können: Wenn sie von antiquierten, unaufgeklärten Einstellungen und Motiven angetrieben werden, so liegt es nahe, ihnen mit dem Instrumentarium der Aufklärung zu Leibe zu rücken« (Münkler 2002: 160f.). Einen ähnlichen Schluss zieht Mark Duffield (2002: 88): »[...] the new wars have provided an opportunity to rediscover and reposition development as a second chance to make modernity work.«

Das Argument einer Zweckorientierung im Dienste der Moderne ist in der Tat äußerst stichhaltig, in jedem Fall stichhaltiger als das Argument der neuen Bedingungen von Staatlichkeit nach Ende des Kalten Krieges. Wie ich in der kurzen Diskussion der Frage der Nationalstaatsbildungsprozesse an der weltsystemischen Peripherie zu zeigen versucht habe, ist es nun keineswegs so, dass einstmals funktionierende Staatswesen seit Ende des Kalten Krieges reihenweise zusammenbrechen würden. Faktisch haben sie in der hier projizierten Form niemals funktioniert.

Vor diesem Hintergrund erscheint es also vielversprechender, von einer Wahrnehmungsverschiebung als der ursächlichen Triebfeder hinter den neuen Ansätzen der Konflikttheorie auszugehen. Denn obwohl alle vier Analyseansätze, die ich im Folgenden behandeln werde, zueinander nicht unbedingt kongruent sind und mitunter sogar heftig konkurrieren, eint sie ein gemeinsames Interesse, das fast programmatische Züge annimmt: die Entpolitisierung des Problemfeldes bewaffneter Konflikt.

Der wesentliche Schritt, der diesen neuen Ansätzen vorausgeht, ist somit nicht auf empirische Veränderungen zurückzuführen, sondern er interpretiert den Charakter des Gegenstandes radikal neu: Konflikt wird nicht länger aus politischen Kategorien heraus wahrgenommen. Einen politischen Charakter bekommt die Analyse ausschließlich dann, wenn es darum geht, Konflikt durch (zumeist internationale) politische Interventionen zu beeinflussen und damit einhergehende Entscheidungen über Legitimität und Illegitimität der beteiligten Akteure zu treffen. Auf diese Weise ist der endgültige Bruch mit den Analyserastern des Kalten Krieges vollzogen, die primär auf politische Problemlagen als Ausgangspunkt der Konflikte Bezug nahmen.⁴¹ Derartiges wird bei »Neuen

and when he cannot obtain it, that he may seek, and use, all helps, and advantages of war« (Hobbes 1996: 87).

- 41 Damit wurde im Übrigen auch die Artikulation innerhalb der Konflikte selbst verändert. Diese richtet sich mit dem Blickpunkt auf die globale Öff-

Kriegen« nicht mehr angenommen. Vielmehr sind nun andere Faktoren entscheidend – zivilisatorische, ethnische, religiöse oder ökonomische. Dazu ist es vollkommen unwesentlich, inwieweit sich bewaffnete Konflikte mit politischen Programmatiken artikulieren oder nicht. Ebenso scheint es von untergeordneter Bedeutung, ob nun »rationale« (sprich: ökonomische) oder »irrationale« Faktoren für ihr Entstehen und ihre Verläufe hauptverantwortlich gemacht werden.

Der entscheidende Punkt ist, dass Konflikte nicht von einem politischen Standpunkt betrachtet und damit automatisch und a priori mit der Zuschreibung von Illegitimität versehen werden.⁴² Erst das ermöglicht das neue Spiel der Legitimierung von Akteuren in diesen Konflikten entlang der Regeln, die von den Zentren vorgegeben werden. Die neuen Konfliktanalysen, die ich als *post-politisch* bezeichnen will, befähigen die flexible Parteinahme bei jedem politischen Bezugs bei der gleichzeitigen Verankerung universell gedachter Lösungsansätze.

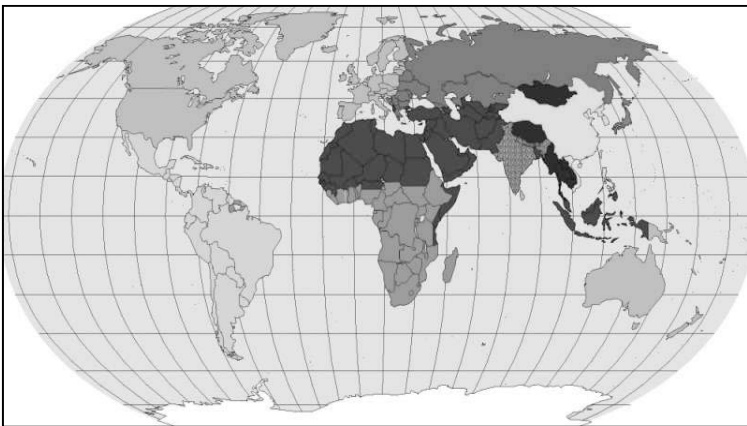
Die *post-politischen Konfliktanalysen* füllen jenen Raum, der durch das Ende des Kalten Krieges, oder vielleicht präziser, durch das Scheitern der meisten gängigen Ansätze am Ende des Kalten Krieges geschaffen wurde. Daher können sie auch bei jener sicherheitspolitischen Neuausrichtung mitbestimmend werden, die aus den neuen Gegebenheiten folgen muss. Es ist interessant zu beobachten, wie ähnlich sich im Zuge dieses Prozesses Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik verhalten. Die Idee der Nachhaltigkeit, verstanden als sicherheitspolitisches Containment mit Mitteln der Entwicklungspolitik, findet in der Konstruktion neuer Bedrohungsbilder, die von einem nun als irrational oder zumindest illegitimen Bild von bewaffnetem Konflikt an der Peripherie geprägt werden, ihre Entsprechung – konstruiert als eine entwicklungspolitische Herausforderung an die Sicherheitspolitik.

fentlichkeit immer auch an Wahrnehmungen von außen aus. Konfliktanalyse ist somit keineswegs einfach eine lineare Bestandsaufnahme von Bestehendem. Im asymmetrischen Verhältnis des Weltsystems prägt sie selbst die Erscheinungs- und Verlaufsformen der Konflikte mittels ihres Einflusses auf die politische Wahrnehmung und Interventionstätigkeit der Zentren mit.

- 42 Mark Duffield schlägt gegenüber post-politischen Begriffen wie jenem der »Neuen Kriege« den Begriff des post-nationalstaatlichen (und damit auch postmodernen) Konfliktes vor, um einerseits die Grenzen der traditionellen Konfliktanalyse zu brechen, andererseits die Irrationalitätszuschreibungen der neuen analytischen Stränge zu vermeiden: »Post-nation-state conflict suggests the appearance of nonstate or qualified state political projects that no longer find it necessary to project power through juridical or bureaucratic forms of control« (Duffield 2000: 74f.).

Der erste neuartige und griffige Slogan, der in diesem Prozess hervor-gebracht werden sollte, ist jener vom »*Clash of Civilizations*«. In einem allein in seinem Ablauf bemerkenswerten Versuch, einen neuen paradigma-tischen Strang der Konfliktanalyse, aber auch der Internationalen Beziehungen allgemein zu etablieren, veröffentlicht Samuel Huntington 1993 in einem mittlerweile berühmten Artikel in *Foreign Affairs* (Hun-tington 1996a; als erste Replik auf die Kritiken Huntington 1996b) die These, dass sich die zukünftigen Bruch- und Konfliktlinien an den Grenzen von »*Civilizations*«⁴³ entzünden würden: »Nation states will remain the most powerful actors in world affairs, but the principal conflicts of global politics will occur between nations and groups of different civilizations. The clash of civilizations will dominate global politics. The fault lines between civilizations will be the battle lines of the fu-ture« (Huntington 1996a: 1).

Abbildung 3: Die »*Civilizations*« nach Huntington



Quelle: Huntington 2003: 26-27, Map 1.3

In der Folge wird Huntington bis zu neun verschiedene derartige »Civi-lizations« unterscheiden (siehe Abbildung 3): eine westliche, lateiname-rikanische, afrikanische, islamische, chinesische, hinduistische, orthodo-xe, buddhistische und, zumindest seit der Veröffentlichung des Buches,

43 Ich will den Begriff »*Civilization*« nicht übersetzen, sondern im engli-schen Original belassen. Weder die oftmals verwendete Übersetzung mit dem Begriff »Kultur« (Huntingtons später erschienenes Buch wurde mit »Kampf der Kulturen« übersetzt), noch die Beibehaltung des Zivilisations-Begriffes im Deutschen geben das wieder, was Huntington in seiner Defi-nition in dem Begriff auf den Punkt bringen will.

eine japanische.⁴⁴ Seine These ist dabei nicht als eine Konsequenz aus einer Fehleranalyse der Phase des Kalten Krieges zu verstehen. Vielmehr geht es ihm um die Verankerung eines neuen klaren Paradigmas, das die Zeit des Kalten Krieges mit ihrer an West- oder Ostbindung festgemachten Einteilung abzulösen hätte. Nun ginge es um eine neue Phase der Geschichte: »Conflict between civilizations will be the latest phase in the evolution of conflict in the modern world« (Huntington 1996a: 1).

Was sind nun diese »Civilizations«? Auf jeden Fall primär kulturell bestimmte Einheiten (»cultural entity«, vgl. ebd.: 2), die aber doch einen weitergehenden Charakter haben als der deutsche Kultur-Begriff suggerieren würde. Wesentliche Faktoren sind in jedem Fall Sprache (Huntington 2003: 59ff.) und Religion (ebd.: 64ff.). Zugleich hat das Konzept eine nahezu universelle historische Geltung. Huntington versteht »Civilizations« als einer Art Grundkategorie der historischen Entwicklung seit der prähistorischen Epoche. Entscheidend in der gegenwärtigen Phase sei aber nun, dass die Ablehnung der Bestrebungen der westlichen Modernisierung speziell in der Phase nach Ende des Kalten Krieges zu einer Rekulturalisierung von Identitätspolitik geführt hätte: »During the Cold War a country could be nonaligned, as many were, or it could, as some did, change its alignment from one side to another. [...] In the new world, however, cultural identity is the central factor shaping a country's associations and antagonisms« (ebd.: 125).⁴⁵

Aus unterschiedlichen Gründen müssten diese »Civilizations« nun aufeinanderprallen (vgl. Huntington 1996: 4ff.): zunächst aufgrund des grundsätzlichen Charakters ihrer Unterschiedlichkeit und der nach Ende des Kalten Krieges in neuer Form bestehenden Möglichkeit, auf sie Bezug zu nehmen⁴⁶, dann aber auch angesichts verschiedener Aspekte, die gemeinhin unter dem Begriff der Globalisierung zusammengefasst werden. Einerseits würde die Welt ein »smaller place« werden, andererseits hätte aber auch die Modernisierung zu einschneidenden Veränderungen

44 Tatsächlich verwundert die Beliebigkeit, mit der Huntington die »Civilizations«, die doch »not only real«, sondern auch »basic« wären (Huntington 1996a: 4), einteilt. Finden sich anfangs noch sieben derartige Entitäten, sind es in späteren Phasen acht und letztendlich neun, wobei speziell der ostasiatische Raum immer weiter unterteilt wird.

45 Jugoslawien ist in diesem Muster der Modellfall jener Entwicklung, wo ein Staat, der sich im Widerspruch zu den zwischen den »Civilizations« liegenden Bruchlinien entwickelt hatte, auseinander brechen muss, um neuen, den Bruchlinien entsprechenden Nationalstaaten Platz zu machen (vgl. Huntington 2003: 259ff.).

46 »[...] cultural characteristics and differences are less mutable and hence less easily compromised and resolved than political and economic ones« (Huntington 1996a: 5).

auf subjektiver Ebene geführt, »separating people from longstanding local identities« (ebd.).

Die erstaunlichste Einschätzung von Huntington ist jedoch jene zu den Wirkungen der westlichen Zivilisierungsbemühungen. Zunächst würden sie durch ihre Konfrontation mit Bestrebungen anderer »Civilizations«, die Welt in anderer Weise zu gestalten, entscheidend zum Aufeinanderprall beitragen.⁴⁷ Allerdings wären auch die dahinter liegenden Grundannahmen eines Universalismus fundamental zu hinterfragen:

»The concept of a universal civilization is a distinctive product of Western civilization. In the nineteenth century the idea of »the white man's burden« helped justify the extension of Western political and economic domination over non-Western societies. At the end of the twentieth century the concept of a universal civilization helps justify Western cultural dominance of other societies and the need for those societies to ape Western practices and institutions« (Huntington 2003: 66).

Eine solche Eurozentrismus-Kritik ist bemerkenswert, auch wenn nicht vergessen werden sollte, dass Huntington mehrmals klar zu erkennen gibt, selbst die westliche »Civilization« für die beste der gegebenen Möglichkeiten zu halten. Dennoch untergräbt eine solche Einschätzung die verschiedenen Zivilisierungsbemühungen, im Speziellen diejenigen, die die Entwicklungspolitik gerade versucht, als ihr Arbeitsfeld zu ver-einnahmen.

Huntingtons Vorschläge für eine Lösung der sich an den Grenzen der Zivilisationen entspannenden Konflikte, so genannter »fault line wars«, sind in der Tat andere. Einerseits sei ein Maß an Erschöpfung der kämpfenden Kräfte vonnöten, andererseits wäre aber auch die Mediation einer dritten Partei, die keine Eigeninteressen verfolgen würde, oftmals von Nutzen (vgl. ebd.: 291 ff.). Ein direkter Eingriff in lokale oder regionale Strukturen findet hier ebenso wenig Platz wie Versöhnungsprozesse oder lokale Sicherheitsarrangements. Frieden wird von oben gemacht: »Fault line wars bubble up from below, fault line peaces trickle down from above« (ebd.: 298).

Dieser an das klassische Repertoire der Diplomatie gemahnende Ansatz spielt in der Praxis nach wie vor eine wesentliche Rolle. Er kann demnach nicht als wirkliche Innovation gelten. Die hervorstechenden Wirkungen von Huntingtons Vorschlag, speziell auf entwicklungs- und sicherheitspolitischer Ebene, liegen woanders. Denn tatsächlich hat

47 »A West at the peak of its power confronts non-Wests that increasingly have the desire, the will and the resources to shape the world in non-Western ways« (Huntington 1996a: 5).

Huntington mit Wirkung seines klingenden Namens und der breiten Rezeption seiner effektiv veröffentlichten und provokativ auf maximale Verbreitung angelegten These einen bemerkenswerten politischen Effekt erzielt. In der teils vehementen Ablehnung seiner relativistischen Position bezeugen die meisten seiner Kritiker/innen nicht nur ihre enge Verbundenheit mit universellen Wertgebäuden, sondern auch mit der konkreten Herrschaftsform der repräsentativen Demokratie.

Damit gelingt eine wesentliche Verknüpfung, die in Hinblick auf die Aufrechterhaltung einer hegemonialen Situation auf globaler Ebene signifikante Wirksamkeit entfaltet: die Verbindung der Ablehnung grob ethnistischer (und im Extremfall nur oberflächlich verschleierter rassistischer und orientalistischer) Weltbilder mit der Propagierung von westlichen Wert- und politischen Strukturmustern.⁴⁸ Huntington selbst wird damit zu nicht mehr als einem *Advocatus Diaboli*, der das Dispositiv der globalen Ordnung mit der Provokation einer Wirkung zweiter Ordnung auf eine neue Ebene hebt.

Huntingtons Ansatz ist letztendlich eine radikale Interpretation eines relativ alten Zuganges in der Analyse von Krieg und bewaffneten Konflikten: der These vom »*ethnischen Konflikt*«, deren Wurzeln in der kolonialistischen Wahrnehmung kolonialisierter Gebiete und deren Bevölkerungen liegen (vgl. Mamdani 1996: 61). Ab den 1960er Jahren wird der Ansatz in den Sozialwissenschaften verstärkt bearbeitet (vgl. Horowitz 2000: 6ff.). Mitunter wird Huntingtons These sogar als Teil dieses Analyserasters wahrgenommen (vgl. etwa Bowen 1996: Fn 1), was mir angesichts des Gehalts der Ansätze als eine unscharfe Wahrnehmung erscheint: während sein Begriff der »*civilizations*« einen großen Maßstab anlegt und auch die eigene »*Civilization*« miteinbezieht, zielt der Begriff der *Ethnie*, wie Mahmood Mamdani (1996) zeigt, nach außen: Ethnische Kategorien sind in ihrer historischen Entwicklung Unterscheidungsmerkmale für all jene, die es nicht auf das zivilisierte Niveau der Bürgerschaft gebracht haben. Dennoch ist letztendlich nicht dieser Unterschied dafür verantwortlich, dass ich die beiden Ansätze getrennt behandle. Dies liegt vielmehr daran, dass es beiden Konzepten gelungen ist, recht erfolgreiche Marken – *Brands* – zu etablieren, die nicht nur im

48 In der Tat ist Huntingtons Argumentation als orientalistisch im Sinne Saids zu klassifizieren. Seine Aussagen laufen im Zusammenspiel mit seinen persönlichen Positionierungen darauf hinaus, dass ein Großteil der gesellschaftlichen Strukturen der Welt nicht demokratiefähig ist. Das ist ein wesentlicher Unterschied zu einer postkolonialen Positionierung, die sich fragt, ob die repräsentative Demokratie als politisches Instrument von Herrschaft im globalen Rahmen *angemessen* ist.

wissenschaftlichen, sondern auch im Policy-Bereich derzeit nicht wegzudenken sind.

Das Schlüsselwerk zur Etablierung des Begriffes »ethnischer Konflikt« entsteht im Vergleich mit den anderen drei zentralen Ansätzen verhältnismäßig früh: 1985 veröffentlicht der amerikanische Politologe Donald L. Horowitz, der sich schon seit Ende der 1960er Jahre, vor allem anhand afrikanischer Beispiele, Sri Lanka, und der »Rassenunruhen« in den Vereinigten Staaten mit der Frage von Ethnizität und Konflikt auseinandergesetzt hat, sein »*Ethnic Groups in Conflict*«, das mittlerweile zum Standardwerk des Ansatzes geworden ist. Dafür mitentscheidend ist sicher der Zeitpunkt seiner Veröffentlichung: Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem darauf folgenden Ausbruch der Verteilungskämpfe in Ex-Jugoslawien und der ehemaligen Sowjetunion nimmt die Bedeutung des Konzeptes Anfang der 1990er, also nur wenige Jahre nach der Herausgabe des Werkes, schlagartig zu. So schreibt Horowitz im Vorwort zur zweiten Ausgabe im Jahr 2000: »Since this book was first published, ethnic conflict has established itself ever more securely as a subject worthy of serious study. There can be no doubt that events have driven scholarship. The most significant events followed the demise of the Soviet Union and of the former Yugoslavia« (Horowitz 2000: xi).

Tatsächlich haben diese beiden »signifikanten Ereignisse« zu zahlreichen Stellungnahmen geführt. Besonders effektvolle journalistische Beschreibungen wie »*Balkan Ghosts*« von Robert Kaplan⁴⁹ (1994), dessen Effekt allerdings wesentlich dadurch gesteigert wird, dass sich Bill Clinton in seiner Funktion als US-Präsident öffentlich mit dem Buch in der Hand zeigt, populärwissenschaftliche Arbeiten wie von Michael Ignatieff (1993, 1997) und nicht zuletzt mediale Berichterstattung (vgl. Seaton 1999) führen zu einem Popularitätsgewinn und einer Steigerung des Einflusses in der akademischen Szene.⁵⁰ Forschungsschwerpunkte

49 Robert Kaplan ist derzeit Senior Fellow an der New America Foundation und Essayist in verschiedenen einflussreichen US-Zeitungen und Magazinen. Ursprünglich Soldat bei der israelischen Armee und später Journalist, bewegt er sich seit Jahren an der Grenzlinie zwischen provokativem Reisejournalismus und Populärwissenschaft, speziell seit 9/11 mit großem Erfolg.

50 So schreibt etwa Robert Wimmer (1997: 631) unter weitgehender Vernachlässigung von zu diesem Zeitpunkt schon zugänglichen empirischen Fakten des »Minorities at Risk«-Projekts (s.u.): »Since the end of the Cold War, ethnonationalist conflicts have outweighed all other forms of political confrontation.«

und -projekte, spezielle Professuren und Institute sowie Journals⁵¹ werden eingerichtet, die die Bedeutung des Ansatzes weiter steigern. »Today, the study of ethnic conflict is a major growth industry« (Gilley 2004: 1155).

Zugleich führen die neuen politischen Rahmenbedingungen nach Ende des Kalten Krieges, vor allem die neue Rolle von peripherer Staatlichkeit, auch zu inhaltlichen Uminterpretierungen, die in Richtung einer Universalisierung des Ansatzes streben: »ethnic conflict possesses elements of universality and uniformity that were not present at earlier times« (Horowitz 2000: 5). In diesem Zusammenhang entwickelt sich eine immer größere Nähe zur Nationalismusforschung, die insbesondere der britische Nationalismustheoretiker Anthony D. Smith, ein Schüler von Ernest Gellner, verkörpert. Sein »*The Ethnic Origins of Nations*« (Smith 1987) schafft dafür die inhaltlichen Voraussetzungen. Smith (1998: 222ff.) liefert auch den besten Überblick über die Analyse-Ansätze von Nationen und Ethnien, wobei er zwischen primordialen, perennialen, symbolisch-instrumentalistischen, modernen beziehungsweise modern-konstruktivistischen und postmodernen Zugängen unterscheidet.

Die auf Policy-Ebene derzeit erfolgreichste Ausprägung des Ansatzes findet sich im Begriff des »*ethnopolitischen Konfliktes*«. Dazu werden auf Basis der Annahme, dass »Ethnie« ein für politische Zwecke mobilisierbares Muster kollektiver Identitätsbildung darstellt, konstruktivistische und instrumentalistische Zugänge verbunden. Zentral ist es etwa für die Arbeit der deutschen Berghof-Stiftung, die das von ihr herausgegebene und speziell in Europa sehr einflussreiche Konflikttransformations-Handbuch unter das Motto »*Transforming Ethnopolitical Conflict*« (vgl. Austin et al. 2004) gestellt hat.

Der Ursprung einer solchen Interpretation der Verbindung von Ethnizität und Konflikt ist allerdings älter. Schon Anfang der 1980er Jahre setzt sich Donald Rothchild in seinem 1981 erschienenen Werk »*Ethnopolitics: A Conceptual Framework*« ausführlich mit dem Begriff auseinander und begründet dessen wissenschaftliche Grundlagen. Rothchilds Konzept wird ein Jahrzehnt später von Ted Robert Gurr dem »*Minorities at Risk*«-Projekt an der Universität Maryland zugrunde gelegt und weiterentwickelt. Dieses Projekt untersucht die Entwicklung von als »ethnopolitisch« klassifizierten Konflikten im globalen Rahmen

51 Zu diesen Journals zählen etwa *Nations and Nationalism*, *Ethnicities*, *Nationalism and Ethnic Politics* und *Ethnic Conflict Research Digest* (vgl. Gilley 2004: Fn 1).

und gilt bis heute als die Schlüsselarbeit zu diesem Ansatz.⁵² Speziell für die Berghof-Stiftung, aber auch für die meisten anderen, die sich auf das Konzept »ethnopolitischer Gruppen« beziehen, ist Gurr und das von ihm geleitete Projekt nach wie vor der zentrale Referenzpunkt.⁵³

Der analytische Ansatz des Projektes wird zusammen mit den ersten empirischen Ergebnissen im Jahr 2003 veröffentlicht (vgl. Gurr 2000a). Als Herausgeber fungiert dabei bemerkenswerter Weise das USIP (United States Institute for Peace), einer der zentralen US-amerikanischen Think Tanks im Peacebuilding-Bereich, was die praktische Relevanz des Ansatzes verdeutlicht. Ted Robert Gurr hat in den 1980er Jahren den Ethnizitäts-Begriff vor allem konstruktivistisch bearbeitet, tendiert im Zuge der Arbeit an dem Projekt allerdings in Richtung einer instrumentalistischen Interpretation, die auch essentialistische Züge aufweist: »Ethnic identities are not ›primordial‹ but nonetheless based on common values, beliefs and experiences. They are not ›instrumental‹ but usually capable of being invoked by leaders and used to sustain social movements that are likely to be more resilient and persistent than movements based solely on material or political interest« (ebd.: 5).

Offenkundig geht Gurr also davon aus, dass »ethnischen« Kategorien eine im Vergleich zu anderen Kategorien signifikant höhere Persistenz innewohnt. Damit unterscheidet er sich aber nur mehr graduell von jenen primordialen Zugängen, die er kritisiert, ebenso wie er die instrumentelle Funktion der Kategorien hervorhebt, um sich gleichzeitig von instrumentalistischen Ansätzen zu distanzieren. Zugleich demonstriert diese Definition auch den entscheidenden Unterschied zwischen den Kategorien »ethnisch« und »ethnopolitisch«⁵⁴ in der Konfliktanalyse: So ist es tatsächlich erst »die Politisierung ethnischer Merkmale«, der eine »Schlüsselrolle im Konfliktprozess« zukomme, und nicht ethnisch konstruierte Kriterien an sich (Ropers 1995: 1). Die in Bezug auf bewaffnet ausgetragene Konflikte relevantesten ethnopolitischen Gruppen – und

52 Die Arbeit des noch immer laufenden Forschungsprojektes ist unter der Website <http://www.cidcm.umd.edu/mar/> einsehbar (Zugegriffen am 27-05-2007).

53 Auch Immanuel Wallerstein verwendet das Konzept der »Ethnopolitik«, insbesondere in seinen Analysen zur Frage von »Rassen« und Status- oder Identitätsgruppen (vgl. Wallerstein 1990a). So spricht er in Bezug auf afrikanische Staaten von »eine[r] ganze[n] Reihe ethno-politischer Rivalitäten« (Wallerstein 1990b: 231). Im Unterschied zu Gurr unterlässt er jedoch eine systematische Ausarbeitung und Propagierung des Ansatzes.

54 Die kürzeste Definition, die Gurr für das Konzept liefert, lautet: »Ethnopolitical groups are identity groups whose ethnicity has political consequences, resulting either in differential treatment of group members or in political action on behalf of group interests« (Gurr 2000a: 5).

hier kommt der Eindruck der Auflösung Jugoslawiens und der Sowjetunion ebenso wie die enge Anbindung an die Nationalismus-Forschung voll zur Geltung – sind *ethnonationalistische*: »Nationalism is a distinctively modern doctrine that links ethnic identity to a hegemonic political program« (Gurr 2000a: 6).⁵⁵

In der Verbindung von ethnopolitischen Gruppen mit Nationalismus greift Gurr, ebenso wie zahlreiche andere, speziell aus dem praktizistischen Bereich kommende Analysen und Darstellungen, auf Konzepte des seit den 1950ern in den USA tätigen »Ethno-Psychoanalytikers« Vamik Volkan zurück. Volkans Ansatz beruht auf der Anwendung psychoanalytischer Methoden auf groß dimensionierte Kollektive. Speziell die Tatsache, dass diese Kollektive als gegebene Größen angenommen werden, führt allerdings dazu, dass sich Volkans Analysen tendenziell in die Richtung einer verblüffend einfältigen Psychologisierung der Konfliktparteien bewegen, von der aus Rückschlüsse bis zur subjektiven Ebene gezogen werden. Zugleich versucht Volkan, die Handlungsweisen so genannter »ethno-terroristischer« Führungsfiguren aus deren persönlichen Schicksalen zu erklären (Volkan 1997: 160).

Der zentrale Begriff bei der Analyse ethnisch-national ausgerichteter Kollektive ist jener des »*Chosen Trauma*« (ebd.: 36ff.). Ebenso wie einzelne Subjekte von spezifischen Ereignissen traumatisiert werden könnten, könnten, so Volkan, auch Kollektive von Geschehnissen traumatisch in Mitleidenschaft gezogen werden, in Form einer sich bewusst wie unbewusst vollziehenden Überlieferungsarbeit: »[...] I maintain that the word chosen fittingly reflects a large group's unconsciously defining its identity by the transgenerational transmission of injured selves infused with the memory of the ancestors' trauma« (ebd.: 48). Solchen »chosen traumas« stehen in Volkans Ansatz so genannte »chosen glories« gegenüber, tradierte Erfolgsgeschichten, die durch ihren immanent heroischen Charakter zu wirksamen Bezugspunkten bei der Herausbildung von kollektiven Identitäten werden können (vgl. dazu auch Ropers 1995: 14).

Aufbauend auf diesen Ansätzen zeichnet Gurr ein düsteres Bild der Gegenwart und Zukunft ethnopolitischer Konflikte, das überdeutlich in Richtung der Notwendigkeit internationaler Intervention argumentiert, für die er auch selbst Leitlinien entwickelt (Gurr 1994):

55 Auch zum Konzept des »Ethnonationalismus« gibt es seit den frühen 1990er Jahren eine breite Forschung, die vor allem auf Walker Connor und sein 1994 erschienenes Standardwerk »*Ethnonationalism: The Quest for Understanding*« zurückgeht.

»Protracted conflicts over the rights and demands of ethnic and religious groups have caused more misery and loss of human life than has any other type of local, regional, and international conflict since the end of World War II. [...] Ethnopolitical conflicts are here to stay. [...] The Holocaust should have enlightened us about what ethnic and religious hatred can do when used by unscrupulous leaders armed with exclusionary ideologies« (Harff/Gurr 2004: 1).

Interessanterweise zeigen die empirischen Ergebnisse des »Minorities at Risk«-Projekts in eine andere Richtung. Selbst entlang der dem Projekt zugrunde gelegten Definitionskriterien ist die Zahl der »ethnopolitischen Konflikte« nach einem Höhepunkt Anfang der 1990er Jahre, der durch die Kriege in Ex-Jugoslawien und der ehemaligen Sowjetunion bedingt war, stark zurückgegangen. Mittlerweile liegt das von Harff und Gurr (2004: 2) errechnete Niveau wieder auf dem von Mitte der 1960er Jahre (vgl. auch Gurr 2000a: 55). Trotz der ins Auge springenden Brutalität von Konflikten wie Kosovo, Osttimor oder Ruanda sei dieser Trend, so Gurr (2000b: 52) nicht zu leugnen: »a sharp decline in new ethnic wars, the settlement of many old ones, and proactive efforts by states and international organizations to recognize group rights and channel ethnic disputes into conventional politics.« Solche Ergebnisse halten Gurr jedoch offenkundig nicht vom Drang nach interventionistischer Praxis ab, auch wenn sich diese damit im tendenziellen Widerspruch zu seinen eigenen Forschungsergebnissen bewegt.

Entscheidendes Problem des Konzepts ist allerdings nicht die Prävalenz oder Nicht-Prävalenz so genannter ethnischer oder ethnopolitischer Konflikte. Die Schwierigkeiten, die die Arbeit mit derartigen Kategorien aufwirft, liegen tiefer und haben verschiedenartige Kritiken auf sich gezogen. So kritisiert etwa Bruce Gilley (2004), dass »ethnischer Konflikt« an sich keine aussagekräftige und für eine Analyse brauchbare Kategorie darstellt. John Mueller (2000) wiederum kritisiert den Ansatz, da er solcherart interpretierte Konflikte eher als kriminelle Akte verstehen will, John R. Bowen (1996: 3) lehnt das Konzept aus prinzipiellen Erwägungen ab, da es präjudizierend wirke: »The very phrase »ethnic conflict« misguides us. It has become a shorthand way to speak about any and all violent confrontations between groups of people living in the same country.«

Bowens Aussage kann nicht nur für ethnische, sondern auch für *ethnopolitische* Konflikte Gültigkeit beanspruchen. Dies lässt sich anhand von Gurr's Analyse exemplifizieren. Denn, wie erwähnt, schwenkt er selbst im Zuge seiner Arbeit mit dem Konzept von seinem konstruktivistischen Zugang weg auf eine essentialistische Herangehensweise ein,

gegen die der Begriff »ethnopolitisch« ursprünglich gerichtet war: »Ethnic identities may be ›constructed‹ in the sense that they are malleable in scope and content, but that does not detract from their social reality or their persistence« (Gurr 2000a: 8). Folgen wir Ansätzen aus den Postcolonial Studies, dürfte die Ursache für diesen Schwenk im Begriff der »Ethnizität« selbst zu finden sein.

So weisen etwa die Thesen von Mahmood Mamdani (2001: xiii) und Qadri Ismail (2005) darauf hin, dass nicht historische Faktoren für die Herausbildung ethnisch definierter Gruppen verantwortlich gemacht werden können, sondern dass vielmehr eine bewusste Konstruktion von Geschichte aus dem Blickpunkt der Gegenwart erfolgt. Somit wird es allerdings schwierig, von ethnischen Kollektiven als politischen Akteuren zu sprechen. Mamdani will den Prozess einer ethnisch argumentierten Politik denn auch als originär *politischen* – und damit nicht ethnopolitischen – verstanden wissen: »From being only a cultural community, the ethnic group was turned into a political community, too« (Mamdani 2001: 24). Zugleich verweist Mamdani darauf, dass die Konstruktion dieser »cultural communities« als ethnische Gruppen eine durch den Kolonialismus geprägte Operation ist. Schließlich hatte insbesondere der Spätkolonialismus darauf beruht, die Ethnizität als Gegenstück zur Kategorie der »Rasse« einzuführen, wobei Ethnizität als Unterscheidungskriterium unter den Eingeborenen fungierte, die wiederum rassistisch von den weißen Bürgern, den Kolonialherren, unterschieden wurden (ebd.: 24ff.).

Qadri Ismail konzentriert sich in seiner Auseinandersetzung mit der analytischen Konstruktion des sri-lankischen Konfliktes – dem oftmals ja die Rolle des Musterbeispiels für einen »ethnopolitischen Konflikt« zukommt – auf die Rolle der Geschichtsschreibung. In der Dekonstruktion der Erzählungen eines tamilischen und eines singhalesischen Historikers eröffnet er eine radikale Schlussfolgerung: Nicht Geschichte determiniert Gegenwart, sondern Gegenwart konstruiert sich Geschichte. Wohlgemerkt, sie determiniert sie nicht, weil sie sie nicht etwa umschreibt, vielmehr produziert sie sie.

Eine derartige Schlussfolgerung ist, wie bereits angeführt, für die Arbeit mit Kategorien wie »ethnisch« oder »ethnopolitisch«, selbst wenn sie im konstruktivistischen Sinne verstanden werden, mit weitreichenden Konsequenzen verknüpft. Schließlich kann Ethnizität gar nicht auf irgendwelchen verallgemeinerbaren kollektiven, objektivierbaren, historisch bedingten Merkmalen aufbauen – maximal versucht sie, die Existenz von solchen zu erzählen und zu behaupten. Die Notwendigkeit, politische Gruppen, die sich anhand letztendlich historisch-konjunkturell bedingter Identitätsmerkmale konstruieren, mit dem Präfix »*ethno*« aus-

zustatten ist folglich eine zweifelhafte Operation. Konflikte wie Ruanda, Ex-Jugoslawien oder Sri Lanka als »ethnopolitische Konflikte« zu klassifizieren erinnert an die Idee, die russische Revolution von 1917 als Klassenkampf zu interpretieren, was zweifellos einsichtig und über signifikante historische Perioden populär, nichtsdestotrotz analytisch wenig hilfreich war und ist.

Letztlich sucht auch ein Konzept, das von »ethnopolitischen Gruppen« spricht, nach kollektiven Akteuren anhand historisch und kulturell bedingter ethnischer Kriterien, die nun eben politisch mobilisiert und zur Kollektivkonstruktion herangezogen werden. Es steht für gewöhnlich zu erwarten, dass eine solche analytische Suche erfolgreich verläuft, schließlich kursieren zahlreiche derartige Erzählungen im Rahmen jener politischen Gruppen, die darauf ihre Mobilisierungsbasis errichten wollen. Ob sie angesichts der Erkenntnisse postkolonialer Forschungsansätze, wie ich sie nur bruchstückhaft mit Mamdani und Ismail angerissen habe, auch aussagekräftig sind, muss allerdings stark bezweifelt werden.⁵⁶

Dennoch bietet das Konzept – und hier sind angesichts des breiten Erfolges keine Zweifel angebracht – ein sehr gut handhabbares Label für den Policy-Bereich. Wie bereits angemerkt argumentiert Ted Robert Gurr massiv in Richtung der Notwendigkeit internationaler Interventionen in »ethnopolitische Konflikte«:

»What's needed is coordinated effort by international actors and major powers to facilitate negotiated settlements, guarantee local and regional security, promote democratic power sharing, and assist economic development. [...] Building civil peace in divided societies depends not just on peace settlements and institutional engineering but on consistent, long-term engagement to ensure that agreements are implemented and that institutions work« (Gurr 2000a: 288).

Einer der Akteure, die diesen Aufruf konkret aufgreifen, ist die deutsche Berghof-Stiftung, die ihre Intervention in Sri Lanka, die primär mit bilateralen Geldern Deutschlands und der Schweiz finanziert wird, um diesen Ansatz formiert. Die Stiftung bezieht sich dabei auch auf die Analy-

56 Sverker Finnström (2003: 54) dokumentiert beispielsweise anhand der nordugandischen Acholi die Flexibilität der Eigenwahrnehmungen im Rahmen des ethnisch konstruierten Kollektivs und damit die Brüchigkeit der historischen Erzählung der Acholi, die, so Heike Behrend (1999: 14), erst durch den Kolonialismus initiiert wurde. Entscheidend bei ihrer kolonialen und nachkolonialen Konstruktion war die Anthropologie, der es nach Finnström (2003: 84) zukam, »charters for Acholi nationhood« zu verfassen.

sen von Dieter Senghaas⁵⁷, der bewaffnete ethnopolitische wie ethnonationalistische Konflikte als klassische Beispiele für unzivilisiertes Verhalten versteht und daher »therapeutische Konfliktinterventionen« im Sinne der Zivilisierung des Konfliktes für notwendig erachtet (vgl. Senghaas 1992: 116ff.). In ihren Konzepten wie in ihrer Praxis baut Berghof mit dem Verweis auf das ethnopolitische Konzept auf dem Prinzip ethnisierten Politik auf, insbesondere in ihren Lösungsansätzen: »The legitimacy of ethnic demands in multi-ethnic political systems has to be acknowledged« (Fischer/Ropers 2004: 14).

In der praktischen Umsetzung bedeutet dies also, mittels der aktiven Beteiligung an der diskursiven Konstruktion und, wie noch zu zeigen sein wird, konkreten Etablierung von ethnischen Gruppen »ethnopolitisch« verstandene bewaffnete Konflikte »zivilisieren« zu wollen: spätestens mit dieser Paradoxie schließt sich der analytische Teufelskreis des Konzepts.

Ein dritter einflussreicher Strang der neuen Ansätze in der Konfliktanalyse, der die herkömmlichen Denkweisen über bewaffnete Konflikte »provokativ« herausfordert (Fischer/Ropers 2004: 21), entstammt unmittelbar dem entwicklungspolitischen Spektrum. Unter der Leitung von Paul Collier⁵⁸ richtet die Weltbank im Jahr 1999 eine Projektgruppe zum Thema »*Economics of Civil War, Crime, and Violence*« ein. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass Konflikt nicht allein als ein Problem für Entwicklung, sondern im eigentlichen Sinne als ein prototypischer Entwicklungsdefekt verstanden werden müsse: »Civil war thus reflects not just a problem for development, but a failure of development« (Collier et al. 2003: ix). Um diese Annahme zu konzeptualisieren, unternimmt Collier eine Abkehr von den bisher primär politischen Zugängen zur Konfliktanalyse: »An economist views conflict rather differently. Economists who have studied rebellions tend to think of them not as the ultimate protest movements, but as the ultimate manifestation of organized crime« (Collier 2000a: 3).

2003 wird der erste ausführliche Report des Projekts unter dem Titel »*Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*« (Collier et al. 2003) veröffentlicht. Diese Veröffentlichung wirbelt im entwicklungspolitischen, aber auch im sicherheits- und außenpolitischen Bereich viel Staub auf, nicht nur, weil die Weltbank die Veröffentli-

57 Dieter Senghaas fungierte nach der Gründung der Stiftung 1971 bis zum Ende des Jahres 2000, also nahezu 30 Jahre, als Vorsitzender des Stiftungsrates von Berghof.

58 Paul Collier ist Professor für Ökonomie am St. Anthony's College in Oxford, UK.

chung mit großem Aufwand und einem hohen Maß an Professionalität im Sinne einer möglichst effektiven Breitenwirkung gestaltet, sondern auch das Team der Herausgeber/innen einen dem Stil Huntingtons vergleichbaren pointierten Weg der eigenen Positionierung sucht, der die Absicht der Durchsetzung und Verankerung eines neuen konfliktanalytischen Paradigmas vermuten lässt. In einem aktuellen Sammelband des Weltbank-Teams (Collier/Sambanis 2005) wird der Ansatz denn auch bereits marketingtauglich abgekürzt als »CH-Model« bezeichnet.

Was nun behaupten Paul Collier und sein Team, und was unterscheidet ihre Annahme von anderen ökonomisch orientierten Ansätzen wie den »War Systems« (vgl. Richani 2002, 2003) und den Gewaltökonomien (vgl. Kurtenbach/Lock 2004; Spelten 2004), die keine vergleichbare Popularität erlangen konnten? Es ist zunächst der analytische Ausgangspunkt, bewaffneten Konflikt als Entwicklungsdefekt und Rebellion als Form der organisierten Kriminalität zu begreifen. Dies hat eine entscheidende Konsequenz für den Forschungsansatz. Collier plädiert entschieden dafür, die Motivationen von Rebellion grundlegend in Frage zu stellen: »Rebel organizations have to develop a discourse of grievance in order to function. Grievance is to a rebel organization what image is to a business. In each case the organization will devote advertising resources to promote it« (Collier 2000a: 3). Stattdessen nehmen Collier und sein Team die These der Ursache von Bürgerkriegen in der Nutzenmaximierung der Rebellenorganisationen an, was eine neue Zuspitzung der Fragestellung ermöglicht: »*greed or grievance?*« (ebd.: 5; Collier/Hoeffler 2001; vgl. auch Ehrke 2004).⁵⁹

59 Es sei der Vollständigkeit halber erwähnt, dass sich Collier und sein Team in der Analyse dieser Fragestellung vollständig auf quantitatives Datenmaterial verlassen: »Modern economics has two powerful tools: statistics and theory« (Collier 2000a: 5). Collier selbst sieht seine Schlüsse primär auf dem statistischen Beweis gegründet, da »[p]eople who are not economists are seldom convinced simply by economic theory« (ebd.). Doch gerade die Qualität und Reliabilität des verwendeten empirischen Materials ist in der Folge stark in Zweifel gezogen worden (vgl. Duffield 2001: 132f.). So ist schon die Ausgangsbasis, auf der das Modell aufbaut, und die vorab definiert, wann und wo Bürgerkrieg vorliegt, zweifelhaft. Es wird dabei auf das Kriegsdatenprojekt der Ann Arbor Universität rekurriert, nach dem in Uganda der Bürgerkrieg mit April 1988 beendet worden wäre, just zu dem Zeitpunkt, als das Holy Spirit Movement seine bewaffnete Offensive gegen die junge Regierung des National Resistance Movement begann. Auch der Bürgerkrieg in Somalia wird mit Dezember 1992 für beendet erklärt, während beispielsweise der Irak von Jänner 1985 bis Dezember 1992 als im Bürgerkrieg befindlich definiert wird (vgl. Collier/Sambanis 2005: 4ff.). Allein diese Beispiele zeigen, dass teilweise mit schlichtweg absurdem Ausgangsmaterial operiert wird. Duffield (2001: 133) führt dazu weiter aus: »In order to defend this [Collier's] position, a number of economic

Bei den Resultaten der Untersuchungen kommt es nun zu einer interessanten Teilung. Einerseits wird die Ursachenfrage eindeutig mit dem *Greed*-Faktor erklärt: »We conclude that opportunities are more important in explaining conflict than are motives« (Collier/Hoeffler 2001: 2). Diese Schlussfolgerung ist auch das klare Paradigma, das transportiert werden soll. Die Analyse politischer Missstände oder Motivlagen wäre nichts anderes als eine Sackgasse, die den Blick auf die entscheidenden Faktoren der ökonomischen Nutzenmaximierung verstellen würde.

Andererseits sind die Ergebnisse der Studien aber alles andere als eindeutig. Denn in Hinblick auf die Frage, was ein Land anfällig für bewaffnete Konflikte macht, können keine signifikanten Schlussfolgerungen gezogen werden: »The analysis of motives for rebellion has not led us to any definitive conclusions« (Collier et al. 2003: 66). Eines der wenigen greifbaren Resultate, dem Signifikanz zugeschrieben wird, ist die empirische Widerlegung einer zentralen Annahme von Huntington und der meisten ethnischen Konflikttheorien, die in der »*New Wars*«-Theorie eine wesentliche Rolle spielen: »Substantial ethnic and religious diversity significantly reduces the risk of civil war« (ebd.: 57). Und selbst die (als fehlend angenommene) politische Motivlage der Rebellion ist nach den empirischen Resultaten alles andere als klar: »even though rebel leaders are indeed violence entrepreneurs heading private military organizations that run protection rackets, they usually have some political agenda« (ebd.: 89).

Wenn daher dennoch nicht nur Resultate behauptet, sondern aus diesen Resultaten auch Handlungsrichtlinien abgeleitet werden, bewegen sich Collier und sein Team auf wissenschaftlich unsicherem Terrain. Das eigentliche Problem des Ansatzes liegt allerdings ein Stück tiefer. Ausgangspunkt bei dieser Überlegung ist wiederum das zentrale Argument der fehlgeleiteten ökonomischen Entwicklung, die die Bedingungen für Rebellion geschaffen habe: »the key root cause of conflict is the failure of economic development« (ebd.: 53), oder auch der Umkehrschluss, dass »successful developers« im Sinne der Weltbank-Daten eine

and grievance proxies are established from a large database of different countries (former Zaïre, Liberia, Sudan, Chad, for example) that one would not automatically equate with reliable, extensive and comparative statistical information. [...] In many respects, such proxies are a good example of the manner in which underdevelopment has been reproblematised as dangerous. [...] Quantitative analysis of these proxies is cited to demonstrate that economic agendas rather than grievances are the overwhelming cause of most conflict.« Kurz gefasst bewegen sich Collier und sein Team gefährlich nahe an einer Self-Fulfilling Prophecy.

signifikant niedrigere Anfälligkeit für bewaffnete Konflikte aufweisen würden (ebd.: 107).

Damit müssten in der Bekämpfung potenzieller Konfliktursachen – aber auch in der Lösung laufender Konflikte – Prioritäten gesetzt werden, die von einer genuin politischen Konfliktlösungsagenda abweichen: »If disputes are generated by opportunities rather than by objective grievances, it is at least doubtful whether the subjective grievance that may motivate the rebellion can be accommodated by redressing grievances« (Collier/Sambanis 2002: 11). Demgegenüber wären vor allem zwei Ansatzpunkte vielversprechend⁶⁰ – nicht überraschend im Wesentlichen ökonomische: »Thus stimulating development in the slow-growing, low-income countries is one of the two critical interventions to reduce the global incidence of conflict. The other critical intervention is to weaken the conflict trap, thereby increasing the chances of sustained peace in postconflict situations« (Collier et al. 2003: 118).

Doch auch gute Entwickler müssten beständige Reformbereitschaft an den Tag legen um das Konfliktrisiko zu minimieren, ebenso wie auf politisch-struktureller Ebene im Sinne der Good Governance-Agenda. Speziell Korruption, ein zu starker und unkontrollierter Militärssektor oder Sezessionsbestrebungen seien gängige Problemstellungen (ebd.: 121ff.). Doch selbst in diesem Kontext dominiert letztendlich der ökonomische Ansatz, schneller zu wachsen und die Profite dieses Wachstums zum Ausgleichen sozialer Disparitäten zu verwenden. Wir finden also klassische Weltbank-Rezepturen zur Lösung des Problems bewaffneter Konflikte. Dennoch handelt es sich nicht um eine geradlinige Fortschreibung bestehender Ansätze, dafür hätte es das Collier-Projekt nicht benötigt. Die Absicht der Arbeiten scheint vielmehr in einer Adaption der traditionellen Ansätze der Weltbank zu liegen.

Dabei stört es nicht, dass nicht nur – wie bereits erwähnt – das von Collier und seinem Team eingesetzte Datenmaterial fragwürdig und die

60 Der ebenfalls von der Perspektive der Kosten – und zwar auf Seite der Intervenierenden – getragenen Idee des »Let them fight it out among themselves« (Collier et al. 2003: 33) setzen Collier und sein Team zwei Argumente für eine Intervention entgegen. Einerseits würde jeder Konflikt verschiedene Arten von Kosten verursachen, die zumeist einem »development in reverse« (ebd.: 13) gleichkommen würden, andererseits müsse jeder Konflikt schon allein aufgrund der Gefahren von Spillover-Effekten eingedämmt werden (ebd.: 33ff.). Auch globale Effekte wie Krankheit, Drogenschmuggel, Flüchtlingswellen und Internationaler Terrorismus würden mit der Gefahr zusammenhängen. So lautet das Fazit, dass die Entscheidung über Bürgerkriege nicht den Aktiven allein überlassen sein dürfe, da sie nur einen Bruchteil der dadurch entstehenden Kosten zu tragen hätten (ebd.: 49).

darauf basierenden Schlussfolgerungen zweifelhaft sind, sondern auch die Grundannahmen der Untersuchung. Zum einen widerspricht die Annahme von Konflikt als Entwicklungsdefekt diametral jenen historischen Einsichten der Staatstheorie, die Kriege, Konflikte und Verbrechen als eine notwendige Begleiterscheinung im Entstehungs- und Entwicklungsprozess von Staaten sehen.⁶¹ Überhaupt wird der historische Kontext – also auch die Frage des Kolonialismus und des postkolonialen Kontextes, in dem sich der Großteil der analysierten Konflikte bewegt – großzügig ausgeblendet, was die ökonomistisch geprägten Schlussfolgerungen der Untersuchungen überhaupt erst ermöglicht.

Zum anderen vernachlässigen Collier und sein Team wesentliche Aspekte auf der Seite der Rebellen Gruppen, just jene, die der »Greed«-These inkompatibel gegenüberstehen. Ein dafür hervorstechendes Beispiel ist jenes der kolumbianischen FARC. Auf den ersten Blick bildet die FARC – wie überhaupt die gesamte kolumbianische Situation – ein Paradebeispiel für die These von Collier. Im offiziellen Diskurs als »*Narcoguerrilla*« gebrandmarkt, geht ein Großteil der internationalen Öffentlichkeit mittlerweile davon aus, dass die Praxis der FARC tatsächlich als von »*greed*« gesteuert verstanden werden muss.

Francisco Gutiérrez Sanín (2003) erhebt dagegen erhebliche Einwände, die er vor allem aus einer Analyse der individuellen Motivation von Kadern und Soldat/innen der Organisation argumentiert. Denn im Gegensatz zu den rechtsgerichteten paramilitärischen Gruppen werden die Militanten von der FARC nicht entlohnt, können selten, wenn überhaupt, ihre Familien sehen, und haben strikte innerorganisatorische Regeln zu befolgen (die etwa das Verbot von Privateigentum vorsehen): »Thus, even admitting the possibility that a handful of individuals actually gets rich with the war, which until now has not been proved, the vast majority of the organisation has no possibility whatsoever of doing so, and knows it« (ebd.: 12). Stattdessen begeben sich die Mitglieder der Organisation bewusst und freiwillig in den Prozess einer von ihnen verlangten »life-long militancy« mit strengem moralischem Regulativ, wobei verhältnismäßig hohe Todesraten im Gefecht einer hohen Kampfmoral und einer nur marginalen Rate an Desertion gegenüberstehen. »All this is uncomfortable, to say the least, for any homo economicus story« (ebd.: 14).

Obwohl die FARC ein prägnantes und ohne Zweifel schwer zu vergleichendes Einzelbeispiel ist, deuten diese Beobachtungen dennoch auf ernsthafte Schwächen der Collierschen These von Rebellion als Form

61 Vgl. dazu aus historischer Perspektive etwa die Arbeiten von Charles Tilly (1985, 1992) und Martin van Creveld (1999).

von Kriminalität hin. In jedem Fall ist der Ansatz des Weltbank-Projektes, der von einem Prinzip der individuellen Nutzenmaximierung ausgeht und zugleich im Zuge der Untersuchung eben diese individuelle Ebene vollständig ignoriert, in Hinblick auf die damit getroffenen Aussagen mangelhaft: »The idea that collective action problems are, or can be, solved through ethnic or class solidarity, like in the mafia, is untenable« (ebd.: 15).

Allerdings schafft sich die Weltbank durch eine solche Konzeptualisierung von Konflikt als einem der neuen Themen der Nachhaltigkeit ein Mittel, um ihre ökonomischen Modernisierungsbemühungen, die im post-modernen Mainstream der Nachhaltigkeit vom Zeitgeist überholt zu werden bedroht sind, mit politischen Ansatzpunkten zu verknüpfen. Der Sicherheitskomplex bekommt damit die Rolle des Vehikels, das die Anpassung traditionell entwicklungspolitischer Praxis an neue Zielsetzungen vornimmt.

Der vierte analytische Ansatz, der im Zuge der 1990er Jahre zu Prominenz gelangen sollte, bezieht sich schließlich auf politisch-institutionelle Strukturen und legt damit auch die Schienen zu Konzeptionen und Begrifflichkeiten, mit der sich zivile wie auch militärische Interventionen rechtfertigen lassen: der Ansatz von schwacher Staatlichkeit, in Begriffen wie »weak« und »failed states« griffig zusammengefasst.

In die Rolle, die Entwicklung dieses Konzeptes durch einen provokanten inhaltlichen Einwurf loszutreten, schlüpft wiederum Robert Kaplan, dessen Beschreibungen eines durch »ancient hatreds« geprägten Balkan schon die Repopularisierung des Konzepts der »ethnischen Konflikte« mit bedingt hatte. 1994 veröffentlicht er seine Schlüsse aus Erfahrungen von mehreren Reisen nach Westafrika⁶² im Artikel »*The Coming Anarchy*« in *The Atlantic Monthly*.⁶³ Besonderes Aufsehen erregt er nicht nur mit seiner eindringlichen Schilderung der zu diesem Zeitpunkt chaotischen Situation, sondern auch mit seiner Ursachenanalyse, wo er einen Zusammenhang mit der Problematik post-kolonialer Staatlichkeit erkennen will: »The state, recall, is a purely Western notion, one that until the twentieth century applied to countries covering only 3 percent of the earth's land area« (Kaplan 2001: 39).

Explizit bezieht sich Kaplan auf Samuel Huntington, den er zwar ob seiner Tendenz zur Pauschalisierung kritisiert (ebd.: 27), sonst aber in

62 Im Besonderen bezieht sich Kaplan auf die Situation in Côte d'Ivoire Anfang der 1990er Jahre, speziell in deren größter Stadt, Abidjan.

63 2001 veröffentlicht Kaplan ein gleichnamiges Buch, das auch verschiedene weitere Artikel zum Themenbereich gescheiterter Staatlichkeit, internationaler Sicherheit und US-Intervention enthält (Kaplan 2001).

den wesentlichen Grundelementen seines Ansatzes stützt. Zugleich jedoch nimmt er auch Ideen von Paul Collier und Mary Kaldor vorweg, indem er etwa die Nichtunterscheidbarkeit zwischen Krieg und Kriminalität zu einem der wesentlichen Charakteristika künftiger bewaffneter Konflikte erklärt (ebd.: 49). Somit gelingt es Kaplan mit seinem Artikel, zum richtigen Zeitpunkt die zentralen zeitgemäßen Ansätze mit prägnanten und für die politische Praxis tauglichen Schlussfolgerungen zu verbinden, was ihm breite Rezeption im politischen wie im wissenschaftlichen Bereich garantiert.

Auf wissenschaftlicher Ebene ist die Idee der Konzeptualisierung von Staatsversagen als sicherheitspolitischem Problem noch ein Stück älter.⁶⁴ Erstmals wird das Thema von Steven Ratner und Gerald Helman 1992 in dem Artikel »*Anarchy Rules: Saving Failed States*« in *Foreign Policy* aufgebracht. Ratner und Helman, beide aus einflussreichen Positionen der US-Administration⁶⁵, geben darin jene Leitlinien vor, die Kaplan mit seinen journalistischen Wahrnehmungen verknüpft und die in weiterer Folge zur Orientierungslinie der »*State Failure*«-Forschung werden sollten. Ausgehend von der Beobachtung einer neuen Welle von Staatsversagen⁶⁶ wird gleich zu Beginn die Motivation der Analyse markant hervorgehoben: »As those states descend into violence and an-

64 Zur historischen Entwicklung der »*Failed States*«-Theorie vgl. Bilgin/Morton (2002), wenngleich ich in einigen wesentlichen Punkten nicht mit ihnen übereinstimme. Einerseits ist der Zusammenhang zwischen den von der US-Administration definierten »*Rogue States*« und »*Failed States*« alles andere als derart linear wie von Bilgin/Morton behauptet (»When the ›weak‹ state that causes a threat to international security happens to be a ›foe‹, it is invariably constructed as a ›rogue state‹ and containment becomes the recommended policy course«, ebd.: 66). Andererseits halte ich die Einordnung von Joel Migdal in das Schema der Analyse von Staatsstärke in dieser Theorierichtung für unzutreffend. Bilgin/Morton unterstellen Migdal (1988) die Verwendung eines westlichen Idealtypus von Staatlichkeit, dessen Schwäche er analysieren würde. Dagegen meinen sie: »[...] by emphasising the straddling between state-civil society relations it is possible to appreciate the role played by more informal networks within the ›shadow state‹, through which alternative modes of political authority can be exercised« (Bilgin/Morton 2002: 74). Das ist nun aber in der Tat genau das, was Joel Migdal mit seinem »*State-in-Society-Approach*« versucht.

65 Gerald B. Helman ist pensionierter Diplomat und unter anderem ehemaliger US-Botschafter am UNO-Sitz in Genf, Steven R. Ratner kommt aus dem State Department.

66 »From Haiti in the Western Hemisphere to the remnants of Yugoslavia in Europe, from Somalia, Sudan, and Liberia in Africa to Cambodia in Southeast Asia, a disturbing new phenomenon is emerging: the failed nation-state, utterly incapable of sustaining itself as a member of the international community« (Helman/Ratner 1992: 3).

archy – imperiling their own citizens and threatening their neighbors through refugee flows, political instability, and random warfare – it is becoming clear that something must be done« (Helman/Ratner 1992: 3).

Obwohl Ratner und Helman ähnlich Robert Kaplan die von ihnen identifizierte Phase des Staatszerfalls primär auf die »vast proliferation of nation-states« nach Ende des Zweiten Weltkrieges zurückführen (ebd.), plädieren sie entschieden für den Einsatz staatserhaltender Maßnahmen, vor allem von Seiten der Vereinten Nationen: »The international community should now be prepared to consider a novel, expansive – and desperately needed – effort by the U.N. to undertake nation-saving responsibilities« (ebd.: 9). Dazu wird jene Neuverhandlung von Souveränität vorgeschlagen, die wir bereits vom Thema der Nachhaltigkeit und den Interventionen zu ihren Gunsten auf entwicklungspolitischer Ebene kennen: »Those barriers [to the international involvement in internal matters] stem from the talisman of ›sovereignty‹. That ill-defined and amorphous notion of international law has been used to denote everything from a state's political independence [...] to the more extreme view that all the internal affairs of a state are beyond the scrutiny of the international community« (ebd.).

Eine jener Institutionen, die das Thema früh in ihrem wissenschaftlichen Portfolio aufgreifen und weiter bearbeiten, ist das *US Army War College*. Seit 1996 erscheinen Artikel zur Problematik von Staatsversagen und seinen sicherheitspolitischen Implikationen. Ab Februar 1998 wird in Zusammenarbeit mit der *Purdue University* eine Workshop-Reihe organisiert, die die erste Sammlung zu wissenschaftlichen Arbeiten in dem neuen Themenfeld bündelt. Schon zuvor war an der *Purdue University* unter Leitung von Daniel C. Esty ein policy-nahes, von der US-Administration in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt zum Thema Staatsversagen eingerichtet worden.⁶⁷

Auch in Harvard wird 1998 unter der Leitung von Robert I. Rotberg ein Forschungsprojekt zu »*Failed States*« eingerichtet. Im expliziten Gegensatz zu Esty und seinen Kolleg/innen an der *Purdue University*, die einen sehr engen Begriff von Staatsversagen zugrunde legen und versuchen, hauptsächlich quantitative Indikatoren dafür abzuleiten, fassen Rotberg und sein Team die Problematik breiter (vgl. Rotberg 2004: 22f.). Rotberg findet den Zugang zur Stärke des Staates über seine Fä-

67 Der vollständige Titel dieses Projektes lautet »*The State Failure Project: Early Warning Research for U.S. Foreign Policy Planning*«. Das Projekt wurde von der Central Intelligence Agency kommissioniert (vgl. Esty et al. 1998). Die Projektdaten und der Ergebnisbericht der Projektphase III können unter <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/> eingesehen werden.

higkeit zur Verteilung politischer Güter: »Nation-states exist to provide a decentralized method of delivering political (public) goods to persons living within designated parameters (borders)« (Rotberg 2003: 2).

Dieser qualitative Zugang ermöglicht Rotberg und Kolleg/innen die Einführung verschiedener Kategorien von Staatsstärke. Den »*Failed States*« werden die »*Endangered*« oder »*Failing States*« hinzugefügt, die sich im Prozess des Scheiterns befinden würden, sowie auch die Extremversion von Staatsversagen: der »*Collapsed State*«. »A collapsed state is an extreme version of a failed state. It has a total vacuum of authority« (Rotberg 2002: 90).

Grundsätzlich bauen sie dabei auf der Idee von starken und schwachen Staaten⁶⁸ auf, die Joel Migdal schon 1988 entwickelt hat. Im Gegensatz zu Migdals später als »*State-in-Society-Approach*« (Migdal 2001) klassifiziertem Zugang beziehen sich Rotberg und sein Team jedoch auf den Staat als alternativlose Form von politischer Autorität. Für sie ist der Kollaps eines Staates nicht das Zeichen dafür, dass er sich nicht gegen andere, konkurrierende Formen politischer Autorität durchsetzen konnte, wie es für Migdal der Fall ist, sondern ein autoritatives Vakuum, ein, wie sie es ausdrücken, »black hole into which a failed polity has fallen« (Rotberg 2003: 9). Dagegen geht es um den Staat als den Garant in der Abwehr von sich zunehmend globalisierenden Bedrohungsbildern: »Now, however, as much as their citizens suffer, the failings of states also pose enormous dangers beyond their own borders. Preventing nation-states from failing and resuscitating those that have failed and will fail, have thus become the critical, all-consuming, strategic and moral imperatives of our terrorized time« (ebd.: 24).

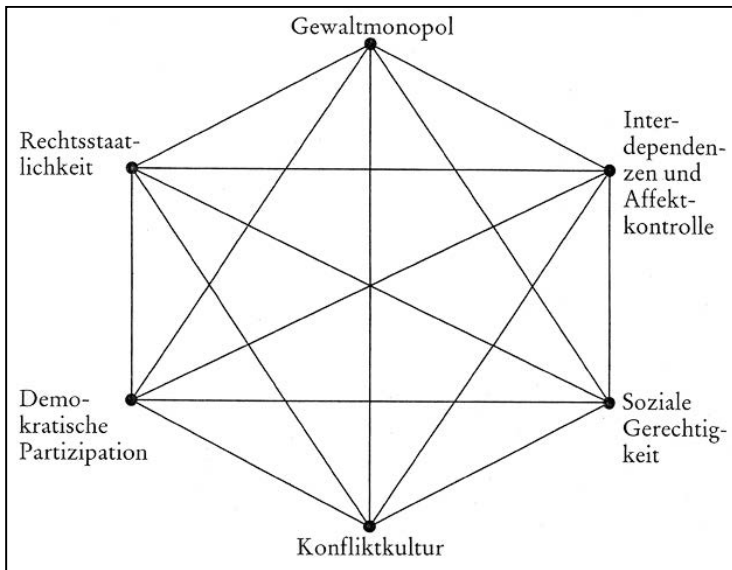
Damit bauen Rotberg et al., ebenso wie das von ihnen so kritisierte Projekt um Daniel C. Esty, auf einem normativen Zugang auf, dem es weniger um ein vom Ansatz her offenes Verständnis von Prozessen als um die Fassung politischer Antworten auf sicherheitspolitisch definierte Problemstellungen geht, deren Dreh- und Angelpunkt die dominante sicherheitspolitische Form, der Staat, bleiben muss. Der historische Anknüpfungspunkt der Idee von »schwachen Staaten« liegt damit nicht bei Joel Migdal, sondern bei den Arbeiten des britischen Kriegsforschers Lawrence Freedman, der im Jahr 1993 unter dem Titel »*Weak States and the West: Warfare has a future*« im *Economist* einen viel beachteten Artikel zum Thema vorgelegt hat (Freedman 1993). Dabei skizziert

68 Ein starker Staat ist gemäß dieser Definition einer, der alle notwendigen politischen Güter zur Verfügung stellen kann: »Strong states unquestionably control their territories and deliver a full range and a high quality of political goods to their citizens« (Rotberg 2003: 4). Schwache Staaten sind demnach das Gegenteil – sie können dies nicht garantieren (ebd.: 5).

Freedman zwar Bedrohungsbilder und Szenarien schwacher Staatlichkeit⁶⁹, vernachlässigt jedoch im Gegensatz zu Migdal eine entscheidende Frage: »[...] in analysis such as this, no reference is made to the processes through which these states have become ›weak‹ while others have gained ›strength‹. In other words, the question ›who's failed the ›failed state?‹ is almost never asked« (Bilgin/Morton 2002: 66).

Zeitlich parallel entwirft Dieter Senghaas (1994, 1995, 1997) ein von einer vergleichbaren Problemstellung ausgehendes Modell, das speziell im deutschsprachigen Raum wesentliche Bedeutung erlangen sollte: das zivilisatorische Hexagon. Obwohl vielleicht noch normativer als die ohnehin schon sehr normativ ausgerichteten angloamerikanischen Ansätze entwickelt sich das zivilisatorische Hexagon schnell zu einer – wenn auch nach einer Zielbestimmung und nicht nach einem Problemkomplex benannten – Variante der »Failed States«-Theorie.

Abbildung 4: Das zivilisatorische Hexagon von Senghaas



Quelle: Senghaas 1994: 26

69 »The prototypical conflict now is a function of a weak state. States are weak because of the fragile nature of the civil society upon which they have been built, their underdeveloped institutional structures, which are often unable to contain and channel political tensions, and their problems of poverty and economic adjustment« (Freedman 1993).

Von den sechs im zivilisatorischen Hexagon gebündelten Elementen (siehe Abbildung 4) sind drei unmittelbar mit einem erfolgreichen Durchstaatlichungsprozess verknüpft: Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Partizipation (zumindest in dem von Senghaas zugrunde gelegten Sinne)⁷⁰, also ähnliche Zielgrößen, wie wir sie auch bei Freedman oder Rotberg finden können. Senghaas vollzieht mit seinem Modell einen doppelten Brückenschlag: Einerseits versöhnt seine Theorie die vormals zumeist in diametral entgegengesetzten politischen Lagern stehenden wissenschaftlichen Stränge der Friedensforschung und der internationalen Sicherheitspolitik, andererseits schafft er einen unmittelbaren Anknüpfungspunkt für Entwicklungspolitik in einer originär sicherheitspolitischen Problemstellung (vgl. als Beispiel etwa Nuscheler 1996: 198), der speziell im deutschsprachigen Raum immanent praktische Bedeutung bekommen wird.

Den naheliegenden und bereits oftmals erhobenen Vorwurf, sein Modell habe einen »eurozentristische[n] Bias« (Matthies 1995: 29)⁷¹, wischt Senghaas mit erstaunlich simplen Argumenten vom Tisch. Zwar sei der Vorwurf grundsätzlich nicht von der Hand zu weisen, meint er, aber er würde sich schlicht überleben: »Die universelle Geltung stellt sich vielmehr dadurch ein, dass es auch in allen übrigen Teilen der Welt einen Übergang in die Moderne, d.h. in sozial mobile und darauf aufbauend politisierte Gesellschaften gibt« (Senghaas 1995: 206). Die europäischen Erfahrungen, denen Senghaas globale Beispielwirkung zuweist (vgl. Senghaas 1982; Menzel/Senghaas 1986; und vor allem Senghaas 1992), liefern denn auch den primär gültigen Weg, mit einer solchen Situation umzugehen. Eurozentrismus ist für Senghaas somit auch kein Problem, sondern wünschenswert (vgl. Faschingeder 2001: 99ff.).

Prinzipielle Zweifel an der Steuerbarkeit politischer Entwicklungen, also die Infragestellung der Möglichkeit einer solchen universellen Durchsetzung, verwirft er, ohne argumentativ darauf einzugehen: »[...] das prinzipielle Argument, die westeuropäische Erfahrung sei nicht wiederholbar, wird gerade auch hinsichtlich gesellschaftlicher und politischer Veränderungsprozesse [...] widerlegt« (Senghaas 1997: 574). Zyniker/innen, die sich ausführlicher mit europäischer Geschichte speziell im Zusammenhang mit der Nationalstaatsbildung auseinandergesetzt haben, mögen Senghaas wahrscheinlich zustimmen, soweit es den not-

70 Für eine genauere Beschreibung der sechs im zivilisatorischen Hexagon zusammengefassten Elemente und ihrer Interdependenzen vgl. Senghaas (1995: 198ff.).

71 Es ist anzumerken, dass der von mir an dieser Stelle als Beispiel zitierte Volker Matthies dem Schema von Senghaas trotzdem grundsätzlich positiv gegenübersteht.

wendigen kriegesischen Vorlauf betrifft. Dieser ist nun auch in globalem Rahmen festzustellen. Das von Senghaas intendierte Argument, die westeuropäische Erfahrung sei in peripheren Regionen durch staatliche Kopfgeburten als Ausdruck eines Zivilisierungsprozesses zu wiederholen, ist allerdings von einer bemerkenswert ahistorischen Qualität. Das ändert jedoch nichts am faktischen Erfolg des Konzeptes, speziell auf Policy-Ebene.

Aus allen vier genannten Analyseansätzen lassen sich verschiedene Handlungsoptionen für die Policy-Ebene ableiten: während aus Huntingtons Konzept primär Strategien der Nichtintervention im Sinne eines geostrategischen Containment abzuleiten sind, gehen die drei anderen Konzepte klar in Richtung einer interventionistischen Politik, wobei institutionellen Strukturen wesentlicher Raum bei der Transformation bewaffnet ausgetragener Konflikte zugebilligt wird. Es ist daher nicht verwunderlich, dass ein solches um die Frage der Staatlichkeit gruppiertes Konzept starke Politik- und Policy-Relevanz bekommen wird, insbesondere auf Ebene der Problemdiagnose.

Im Rahmen der strategischen Planung der Akteure des weltsystemischen Zentrums wird Staatszerfall, auch auf entwicklungspolitischer Ebene, seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre problematisiert. Schon die ersten DAC-Guidelines zur Thematik der Konfliktprävention im Jahr 1997 beziehen sich auf »Failed States« (DAC 2001: 113), wenngleich die Problematik erst in der Neuauflage von 2001 eine signifikante Betonung erfährt. Hier wird der Staat zum Schlüssel friedlicher Entwicklung: »Donors need to maximise opportunities to help strengthen state capacity to respond appropriately to conflict« (DAC 2001: 62). 2003 richtet das DAC eine eigene Arbeitsgruppe für so genannte »difficult partnerships« ein, die 2005 in eine »*Fragile States Group*« übergeführt wird.

In den USA wird Staatszerfall weniger als Ansatzebene denn als Bedrohungsszenario wahrgenommen, und zwar als eines der zentralen. Gleich auf der ersten Seite der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2002 heißt es: »America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones« (The White House 2002: 1). Dies findet seine Umsetzung im Strategischen Plan von State Department und USAID aus dem Jahr 2003: »Failed and failing states can provide fertile ground for terrorist organizations to thrive. The heightened threat of terrorism in states with despotism, weak institutions, and neglected social, economic, and political capacity, requires greater emphasis on moving states toward more accountable, legitimate, and democratic governance« (Department of State/USAID 2003: 10).

Ähnliches finden wir, wenn auch in einer etwas anders gefärbten Sprache, bei der Europäischen Union. Geht schon die Europäische Sicherheitsstrategie vom Staatsversagen als einem der zentralen Bedrohungsbilder aus (vgl. EU 2003: 5), finden wir auf entwicklungspolitischer Ebene vergleichbare Anschlusspunkte: »Tackling poverty and inequality should therefore be an essential component of any credible and effective security strategy, which may not be limited to addressing the symptoms and must pay attention to the real factors that undermine global, regional and in-country security, and lead to the emergence of ›failed states« (EC 2004a: 113).

Mittlerweile scheint sich der Term »*Fragile States*« im Policy-Bereich als der zentrale diagnostische Begriff bei der Ursachenbestimmung von bewaffneten Konflikten an der Peripherie durchzusetzen. Wir finden ihn etwa beim aktuellen White Paper von USAID in den Zielbestimmungen (»strengthening fragile states«, USAID 2004c: 5) und in einem eigens ausgearbeiteten Strategiepapier (der so genannten »Fragile States Strategy«, USAID 2005d), bei der EU-Kommission (vgl. EC 2004a: 114), oder auch in der Sektorstrategie des deutschen BMZ (2005b: 5, 9) und bei DFID im Arbeitspapier »*Why we need to work more effectively in fragile states*« (DFID 2005b). Auch das DAC hat sich mit Policy Guidelines (DAC 2006b) und Prinzipien des Engagements in fragilen Staaten (DAC 2007) auf den Begriff festgelegt. »*Fragile States*« werden damit zum übergreifenden Konzept, das die Problematisierung von peripherer Staatlichkeit zusammenfassen soll, egal ob nur »*weak*« oder schon »*failed*«. Entscheidend ist der stringent gebündelte Problemkontext, der zugleich mit einer diplomatischen Abschwächung in der Formulierung einhergeht – lässt doch Fragilität einiges mehr an Bedeutungsspielraum offen als Schwäche oder gar Verfehlung.⁷² »*Fragile States*« werden so gewissermaßen zum Leitbegriff des neuen Programms,

72 Zur Verdeutlichung der Schwierigkeiten, die eine Klassifizierung eines Staates als »*weak*« oder »*failed*« nach sich ziehen kann, genügt ein Blick ins US-amerikanische Magazin *Foreign Policy*. Nachdem Pakistan im »*Annual Failed States Index*« auf Rang 9 eingestuft wurde (die Liste wird vom Sudan angeführt, Somalia, gewöhnlich als Paradebeispiel gescheiterter Staatlichkeit zitiert, steht interessanterweise nur auf Rang 6, vgl. *Foreign Policy*, May/June 2006, S. 50ff.), findet sich in der folgenden Ausgabe eine empörte Stellungnahme der pakistanischen Botschaft in den USA, die nicht nur mit angeblichen ökonomischen Fortschritten, sondern auch mit Pakistans politischer Rolle argumentiert (vgl. *Foreign Policy*, July/August 2006, S. 6f.): »Instead of relying on alarmist media reports and commentary, the ranking should have been based on Pakistan's cooperation as a frontline state in the war on terror.«

das sich das Joint Venture von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik in der Phase der Nachhaltigkeit gegeben hat.

Entscheidend ist dabei die negative Annäherung an das Problemfeld – eine Sicht, die schon »*Good Governance*« ausgezeichnet hatte. Es geht nicht mehr entscheidend darum, die Peripherie den Zentren gleich zu bilden, eine nachholende Entwicklung auch auf politischer Ebene in Gang zu setzen. Es geht vielmehr darum, Bedrohungsszenarien konzeptionell zu fassen und damit die Dispositive von Entwicklung und Sicherheit neu aufzuladen. Damit wird die durch die drei angeführten Strömungen der Konfliktanalyse angestrebte Entpolitisierung von Konflikt in einem Maße repolitisiert, die dem Projekt der Nachhaltigkeit strategisch entspricht.

Dennoch stellt sich die Frage, warum gerade die Problematisierung peripheren Staatsversagens in jene Katalysator-Rolle bei der Verbindung zwischen Entwicklung und Sicherheit schlüpfen konnte, was sie also gegenüber ökonomischen, kulturalistischen oder mit dem Faktor der Irrationalität argumentierenden Erklärungsmustern auszeichnet. Dies mag einerseits mit den positiven Zuschreibungen zu tun haben, die dem peripheren Staat von entwicklungspolitischer Seite lange entgegengebracht wurden, wie Jennifer Milliken und Keith Krause vermuten: »One (somewhat ironic) way to think about the contemporary anguish over state collapse is to note that what has collapsed is more the vision (or dream) of the progressive, developmental state that sustained generations of academics, activists and policy-makers, than any real existing state« (Milliken/Krause 2003: 10).

In jedem Fall jedoch ermöglicht der Zugang über die Entwicklung von Staaten, *entwicklungspolitisches State-Building* (vgl. Fukuyama 2004; Ottaway 2003; Debiel et al. 2005; Nöst 2006), wahrscheinlich die effektivste Möglichkeit der Intervention im Sinne einer repolitisierten Nachhaltigkeit. »The historical role of political development theorists, as avatars of global capitalism, was crucial in this sense in subsequently engendering a ›doctrine for political development‹, based on containing demands for mass participation as a prelude to the dissemination of liberal democracy throughout the post-colonial world« (Bilgin/Morton 2002: 60). Wenn wir diesen Ansatz weiterdenken, können wir nachhaltige Sicherheit als das eigentliche strategische Programm der gouvernementalen Rationalität entwicklungspolitischer Intervention identifizieren. Dem mit »*Fragile States*« umrissenen Problemkomplex kommt darin die Rolle einer zentralen taktischen Marschroute zu. Er ermöglicht die Operationalisierung des neu entstehenden Dispositiv-Komplexes von

Entwicklung und Sicherheit in einer konkreten Programmatik sozialer Kontrolle.

In der Folge können wir auf zwei entscheidenden Ebenen eine qualitative Neubestimmung feststellen, die nicht nur auf eine Veränderung in der Konfiguration, sondern auf eine Ausdehnung der Dispositive von Entwicklung und Sicherheit hinauslaufen: auf der Ebene der Souveränität und der Ebene der Bevölkerung. Eine entscheidende Rolle als Bindeglieder in diesem an der Peripherie seit der Erfindung dieser Konzepte von externer Intervention geprägten Verhältnis kommt in der Programmatik des State-Building der Zivilgesellschaft zu. »Hence, once again, it is possible to trace the ›Huntingtonian formula‹ from the modernisation and development theories of the 1950s and 1960s to the democratisation theories of the 1980s and 1990s, albeit with a shifting emphasis from the state as the centre of social control to advocating and supporting the construction of conformist civil societies as supposedly autonomous spaces of individual freedom and association« (Bilgin/Morton 2002: 65).

So rückt die Zivilgesellschaft – in ihrer Grundidee untrennbar mit modernem Staatswesen verbunden und ohne ein solches nicht vorstellbar – in die Rolle eines effizienten Hebels gouvernementaler Kontrolle. Wenngleich in der Umsetzung geberspezifisch signifikante Unterschiede festzustellen sind, wird Zivilgesellschaft durchwegs als ein Schlüssel bei der demokratischen Durchstaatlichung der Peripherien verstanden. Dabei wird Zivilgesellschaft entlang jener Linien identifiziert, die sich die Geberagenturen jeweils normativ zurechtgelegt haben, und wird damit zu einem der primären Einstiegspunkte des mit einem State-Building-Prozess einhergehenden Social Engineering.

Damit zusammenhängend wird, speziell bedingt durch die Misserfolge der USA in der Befriedung Afghanistans und des Irak im Anschluss an ihre bewaffneten Invasionen, *Nation-Building* als neuer Interventionsweg diskutiert (Fukuyama 2006; Dobbins et al. 2003; Hippler 2004a; Ottaway 2002), getragen von der Erkenntnis dass die Konzentration auf den institutionellen Aufbau und die Etablierung einer demokratischen zivilgesellschaftlichen Elite offenbar nicht ausreicht, um bewaffnete Konflikte zu beenden.

Dieses Konzept ist keineswegs neu. Der Beginn der Idee von durch externe Akteure induziertem Nation-Building kann vor etwas mehr als 100 Jahren im späten Kolonialismus angesetzt werden. Insbesondere das britische Kolonialsystem der »*indirect rule*« (zur Entstehung des Konzeptes und seiner Umsetzung vgl. Pakenham 1992) ist als erster Versuch zu verstehen, im Sinne besserer Verwaltbarkeit durch konkrete institutionelle Maßnahmen auch kollektives Bewusstsein zu erzeugen, das mit

einer (zuvor von den zu Kolonisierenden zumeist ja nicht so verstandenen) räumlichen Dimension – dem kolonialen Verwaltungsgebilde – verknüpft wurde. Die Brüchigkeit dieses Konzeptes liegt vor allem in jener Komponente, die Mahmood Mamdani (1996) als dezentralisierten Despotismus bezeichnet, also der Tatsache, dass die Einwohner/innen eines Gebietes sich trotz der Bemühungen keinesfalls als gleichberechtigt fühlen können, sondern in komplexen Systemen der internen und externen Herrschaft eingebunden sind.

Eine weitere Region, die durch Maßnahmen der britischen (und in einem bemerkenswerten Fall auch der amerikanischen) Kolonialmacht verschiedene Formen extern beeinflusster Nationsbildungen durchlief, war Südostasien. In seinem klassischen Werk zur Entstehung von Nationalismus zeigt Benedict Anderson (1998a, vgl. auch 1998b) am Beispiel Indonesien auf, welchen Einfluss Maßnahmen im Bereich der Verwaltungs-, Bildungs- und Kulturpolitik auf die Heranbildung eines nationalen Bewusstseins in kolonisierten Regionen haben.

Mit der Herstellung des philippinischen Nationalstaates, und hier insbesondere mit der konfliktiven Einbindung der Südinsel Mindanao, betreten die USA – hier zum ersten wie letzten Mal als Kolonialmacht – die Bühne des aktiven Nation-Building (vgl. Abinales 1998, 2000, Kramer 2006: 285ff.). Bald danach folgt mit der Unterstützung der Sezession Panamas von Kolumbien und der danach folgenden Institutionalisierung der Eigenstaatlichkeit der nächste Schritt, an den sich Nicaragua, Kuba und die Dominikanische Republik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts anschließen sollten (vgl. Pei et al. 2006). Weitere Beispiele, die in der Literatur als weitgehend erfolgreich wahrgenommen werden, sind die nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgenden Interventionen in Japan und verschiedenen europäischen Ländern, insbesondere Deutschland, die in ihrer Ausrichtung auf eine politische Demokratisierung auch die Neudefinition der nationalen Identität zum Ziel haben (vgl. Dobbins 2003).

Nachdem die 1950er und frühen 1960er Jahre, unter tatkräftiger Mitwirkung der *Ford Foundation* als potentem privaten Partner (vgl. Sutton 2006), noch einige als erfolgreich wahrgenommene Beispiele von induziertem Nation-Building aufzuweisen haben (genannt wird hier vornehmlich das Beispiel Südkorea im Anschluss an den Korea-Krieg, vgl. Ekbladh 2006: 22ff.), muss das Konzept mit dem desaströs endenden »Crucible of Vietnam« (ebd.: 27) einen Rückschlag hinnehmen, mit dem es für nahezu zwei Jahrzehnte auf beiden Seiten des Atlantik in einer tiefen Schublade verschwinden sollte.

Mit dem Ende des Kalten Krieges zeichnet sich jedoch ein erfolgreiches Comeback ab. Im Zuge des massiven Anstiegs von militärischen

wie zivilen Interventionen, die über das State-Building-Konzept ohnehin den Zugriff auf die politische und institutionelle Verfasstheit von Staaten zum Ziel haben, wird das Konzept der Nation ebenfalls wieder in zunehmend positiver Weise aufgefasst. Von den USA wird beispielsweise das Eingreifen in Haiti gerade auf Ebene des zivilen Einschreitens als großer Erfolg wahrgenommen, wobei die Komponente Nation-Building als zentral interpretiert wird.

Wo liegt nun der Unterschied zwischen den Ansätzen von State- und Nation-Building? Grundsätzlich ist angesichts der dünnen praktischen Unterfütterung in den derzeitigen Ausformungen beider Konzepte – die theoretische Formation, oder zumindest die Formation von »State-Building« und »Nation-Building« als konzeptionellem Markenzeichen, ist in jedem Fall viel weiter fortgeschritten als jede Form der Implementierung⁷³ – nur von einem tendenziellen Unterschied auszugehen, wo eine laufende Intervention je nach Situation mehr in die eine oder andere Richtung argumentiert wird. Generell kann davon ausgegangen werden, dass sich der Unterschied daran festmachen lässt, dass sich State-Building-Interventionen eher auf formale und institutionelle Aufgabenstellungen konzentrieren, während Nation-Building eher auf Prozesse der Standardisierung und, vor allem, der Partizipation abzielt, die allerdings nicht nur als politische Teilhabe, sondern im Sinne der bewussten Annahme einer kollektiven nationalen Identität verstanden wird.⁷⁴

Insbesondere die USA haben diese Verschiebung mit ihrem »Democracy Promotion«-Konzept, auf das ich im nächsten Teil noch ausführlich zu sprechen kommen werde, prononciert durchgeführt. So ist der These von Francis Fukuyama (2006: 3) nicht zuzustimmen, wonach die Nation-Building-Interventionen der USA eigentlich als State-Building-Interventionen mit begleitenden ökonomischen Maßnahmen zu verstehen seien, wohingegen sich europäische Akteure der gesamten Dimension von Nation besser bewusst seien. Die empirischen Erfahrungen deuten eher auf das Gegenteil hin: während die USA eine tendenziell akteursnahe Herangehensweise bevorzugen, verfolgen europäische Geber – und hier insbesondere Deutschland – stark schematisierte Wege

73 Francis Fukuyama (2006) sieht die Interventionen im Irak und in Afghanistan als Aufgaben des induzierten Nation-Building. Allein schon die bisherige Bilanz dieser beiden Beispiele zeigt die Brüchigkeit des Konzepts.

74 Vergleiche dazu das von Stein Rokkan (2000: 167) entwickelte Vier-Phasen-Schema der Nationalstaatsintegration. Er unterscheidet dabei zwischen Penetration (Phase I), Standardisierung (II), Partizipation (III) und Umverteilung (IV). Nation-Building-Interventionen sind entlang dieses Schemas tendenziell in den späteren Phasen angesiedelt, während aktives State-Building primär auf die Phasen I und II abzielt.

der Implementierung, die für institutionelles State-Building gut, für das, was Fukuyama unter Nation-Building verstehen will, jedoch denkbar schlecht geeignet sind.

Ohnehin ist es aber so, dass, obwohl Nation-Building auch bei europäischen Gebern explizit zur sicherheits- und entwicklungspolitischen Aufgabenstellung erhoben und mit konkreten Programmen unterfüttert wird (als ein Beispiel siehe Hopp/Kloke-Lesch 2004), daraus kaum praktische Maßnahmen folgen. Das Projekt Nation-Building bleibt vorerst theoretisch, wenngleich erste Pilotprojekte auf entwicklungspolitischer Ebene durchgeführt werden, auch in für die EZ mitunter recht exotischen Bereichen: so startete etwa die Schweizer DEZA im Rahmen des internationalen »Jahres des Sports« ein Programm zum entwicklungspolitischen Nation-Building durch Sportprojekte.

Eine sich gleichzeitig entwickelnde taktische Spielart, die sich ebenfalls im Grenzbereich entwicklungs- und sicherheitspolitischer Intervention ansiedelt, weist strukturelle Ähnlichkeiten mit den Programmen von Nation- und State-Building auf: *Human Security*.

Die Ähnlichkeiten beziehen sich nicht nur auf das sich folgerichtig ergebende Ineinandergreifen der taktischen Ansatzpunkte in der Praxis von State-Building und Human Security, wie sie etwa Bøås und Jennings (2005: 389ff.) vorschlagen. Denn bereits in ihrem Artikel klingt an, welche Möglichkeiten die Verbindung eines auf Kollektivstrukturen zielenden Konzepts wie State-Building mit einem auf Individuen orientierten Ansatz wie Human Security eröffnet: »[...] it is equally important to note that a benefit of using human security as the basis for conceptualising state failure is that it implicates states that are not typically considered as failing, particularly those states with strong – perhaps overly strong – institutions and rules« (ebd.: 391f.).

So verstanden liefert Human Security nicht nur den konkreten Anknüpfungspunkt für die direkte Überleitung der »Rogue States«-Idee der Clinton-Administration an die aus dem wissenschaftlichen Kontext kommende Debatte über Staatsversagen. Sie bietet darüber hinaus eine Potenzierung der Möglichkeiten, die State-Building in seiner qualitativen Neudefinition von Souveränität – im Sinne weitestgehender Flexibilität – mit sich bringt, hauptsächlich durch die Konstruktion eines Begründungszusammenhangs für den umfassenden Zugriff auf periphere Bevölkerung.

Der offizielle Stand der Diskussion um Human Security ist derzeit – noch – relativ unbestimmt. Selbst unter jenen Staaten, die im *Human Security Network* (HSN) engagiert sind (von den EU-Mitgliedern sind das Österreich, Griechenland, Irland, die Niederlande, und Slowenien,

dazu kommen Norwegen und die Schweiz als europäische Nicht-EU-Staaten), herrscht über die Füllung des Begriffes keine Einigkeit. Die Kompromiss-Formel, die das HSN derzeit anbietet, erinnert stark an den Good Governance-Begriff: »Human security is advanced in every country by protecting and promoting human rights, the rule of law, democratic governance and democratic structures, a culture of peace and the peaceful resolution of conflicts« (*»Principles emerged from the first Ministerial Meeting of the Human Security Network in Lysøen, Norway«*, May 20, 1999).

Jedoch hat sich der Ruf nach einer direkten Ausrichtung der Interventionspraxis an Human Security in den letzten Jahren merklich verstärkt. Gerade diese Forderung hat aussagekräftige Begründungsmuster hervorgebracht. Marlies Gladius und Mary Kaldor etwa sehen in der internationalen Anwendung von Kriterien der Human Security eine Art von nach außen gerichteter Anwendung der Prinzipien der Europäischen Integration: »In a sense, the human security approach is an extension of the internal methods of integration. The European Union is a political experiment that cannot be confined by territory« (Glasius/Kaldor 2005: 79f.). Sie liefern damit eine Steilvorlage für die außenpolitische Praxis der Europäischen Union.⁷⁵

Und für diese präsentiert der deutsche General a.D. und Politikwissenschaftler Klaus Reinhardt⁷⁶ im September 2005 bei der EADI-Konferenz zum Thema »*Insecurity and Development*« das Konzept einer »*Human Security Response Force*« (Reinhardt 2005: 8ff.), das nach seiner Aussage mit den Führungsebenen der CFSP der Europäischen Union, insbesondere mit Javier Solana, akkordiert ist. In einer derartigen »integrierte[n] zivil-militärischen Organisation« (ebd.: 9) sollen 5.000 Leute in permanentem Bereitschaftsstatus stehen, um bei auftretenden Krisen schnell und nachhaltig intervenieren zu können. Während der militärische Anteil aus den bestehenden Kräften der *Rapid Reaction Force* der EU gebildet werden soll, ist die zivile Komponente der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit vorbehalten.

Reinhardts Ideen untermauern Mark Duffields Einschätzung, die Verschmelzung von Entwicklung und Sicherheit unter der Agenda von Human Security hätte im entwicklungspolitischen Feld zu »Wachstum

75 Wir können davon ausgehen, dass ihre als klassisches Think-Tank-Paper zu klassifizierende »*Human Security Strategy for the European Union*« (Glasius/Kaldor 2005) vorher von der politischen Ebene bestellt und in Abstimmung mit ihr erarbeitet worden ist.

76 Klaus Reinhardt war Kommandant der Alliierten Landstreitkräfte Europa Mitte (LANDCENT) der NATO, von 1999 bis 2000 leitete er die KFOR-Mission in Kosovo.

und Wandel« geführt (Duffield 2004: 81). Wohl nie zuvor in der europäischen Geschichte hat es Konzepte für eine derartige Verschmelzung entwicklungspolitischer und militärischer Ansätze gegeben. Folgen wir der Argumentation von Mark Duffield, ist eine solche Entwicklung in der Struktur des Human Security-Begriffes angelegt: »Menschliche Sicherheit erweitert die Macht der internationalen Gemeinschaft deutlich, das Leben nicht-westlicher Völker zu ›billigen« (Duffield 2004: 76). Dieser Zugriff auf nicht-westliches Leben ist demnach das besondere Spezifikum der Nachhaltigkeit, die damit biopolitischen Charakter annimmt: »Sustainable development defines the type of ›development‹ that is securitised in human security. In promoting diversity and choice, sustainable development is a biopolitics of life« (Duffield 2005b: 6).

Ein vierter Begriff, der bei der Entwicklung und Vermarktung neuer Interventionsansätze stark an Relevanz gewinnt, ist »*Peacebuilding*«. Die Bedeutung des Konzeptes ist vielschichtig, im weitesten Sinne könnten wir denn auch alle bislang genannten Strategien als Peacebuilding klassifizieren. Erstmals explizit auf großer Bühne erwähnt wurde der Begriff »Peacebuilding« im Jahr 1992 in dem bereits erwähnten »*Agenda for Peace*«-Report des damaligen UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali (1992). Dort wird der Begriff vor allem im Unterschied zu präventiver Diplomatie, sowie den primär militärisch besetzten Konzepten des »*Peacemaking*« und »*Peace-Keeping*« als weitere Interventionsmöglichkeit eingeführt (vgl. auch Schneckener 2005a: 18f.). Im Zuge des bislang wohl systematischsten Versuches einer Evaluation des Feldes, der Utstein-Peacebuilding-Studie⁷⁷, die die Aktivitäten der vier ursprünglichen Utstein-Partnerländer, Norwegen, Deutschland, Großbritannien und der Niederlande vergleichend untersuchte, wurden vier Bereiche identifiziert, die als Peacebuilding-Aktivitäten zu qualifizieren seien

77 Die Utstein-Gruppe wurde von den für Entwicklungspolitik zuständigen Minister/innen Norwegens, Großbritanniens, Deutschlands und der Niederlande im Jahr 1999 bei einem Treffen im norwegischen Kloster Utstein nahe Stavanger etabliert. Sie war von Beginn an jenen Prinzipien verpflichtet, die später im Zuge der Pariser Deklaration, der »*Paris Declaration on Aid Effectiveness*« im Jahr 2005, zu Prominenz gelangen würden: Partizipation, Kohärenz, Koordination, Partnerschaft, Schuldennachlass, »Untying« der Hilfgelder, sowie eine Stärkung des multilateralen Systems (vgl. dazu auch die Utstein-Prinzipien, einsehbar unter <http://www.u4.no/projects/utstein/utsteinprinciples.cfm>, zugegriffen am 31-05-2007). Nach dem Peacebuilding-Fokus liegt der derzeitige Arbeitsschwerpunkt der Gruppe in der Problemstellung Korruptionsbekämpfung. Im Jahr 2005 haben sich in diesem Rahmen auch Schweden und Kanada der Utstein-Initiative angeschlossen.

(vgl. Smith 2004a: 20): Herstellung unmittelbarer Sicherheit, Etablierung der für einen Frieden notwendigen sozioökonomischer Voraussetzungen sowie des entsprechenden politisch-institutionellen Rahmens und der Bereich der Reconciliation.

Entscheidend bei einer solchen Definition ist aber wahrscheinlich weniger der Versuch materieller Abgrenzungen und der Bestimmung von Arbeitsbereichen als die Konsequenzen auf personeller Ebene, die dieses Konzept sowohl für Entwicklungs- als auch für internationale Sicherheitspolitik mit sich bringt. Denn tatsächlich waren und sind die konkreten Aufgabenstellungen, die mit Peacebuilding neu ins Implementations-Portfolio aufgenommen werden, nicht mit dem bisherigen Personalstamm an Entwicklungsexpert/innen, Diplomat/innen oder Militärattachés zu lösen. So tut sich damit eine Lücke auf, die, trotz vehementer Bemühungen in diese Richtung, durch interne Ausbildungsmaßnahmen nicht zu schließen ist.⁷⁸

In diese Bresche springt nun eine neue Gruppe von Expert/innen, die ich entlang der von ihnen häufig gebrauchten Eigenbeschreibung als *Peacebuilding-Practitioner* bezeichnen will. Ihr Engagement ist allerdings keineswegs passiv. Durch einflussreiche Beratungstätigkeit (als Beispiel siehe etwa Ropers 2002) und die Vermarktung griffig klingender, einfach gehaltener Konzepte wie Mary Andersons (1999) »do no harm« oder die von mehreren Autoren erarbeiteten und in unzähligen Manuals verbreiteten Skizzen von »Conflict Sensitivity« und »Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)« (vgl. Paffenholz/Reychler 2007: 71ff.) können sie den gegebenen konzeptionellen Bedarf schnell befriedigen und sich somit, zumindest in der Form einzelner Personen, auch als Faktor in der bi- wie multilateralen Policy-Formulierung etablieren.

Es sind mehr oder minder fünf Richtungen, aus denen sich die Peacebuilding-Practitioner beiderseits des Atlantiks rekrutieren⁷⁹: eine Gruppe sind jene, die aus bereits lange Zeit aktiven Peacebuilding-NGOs entstammen, wie etwa aus *International Alert*, das schon 1984/85 in der Auseinandersetzung einer internationalen professionalisierten Zivilgesellschaft mit dem zu diesem Zeitpunkt frisch ausgebrochenen Krieg in Sri Lanka entsteht. Dies ist allerdings, angesichts der notwendigen langen persönlichen Geschichte in dem Bereich, ein eng begrenzter

78 Das Problem der Heranbildung von spezifisch für Peacebuilding-Interventionen qualifizierten Personals wurde mir gegenüber in Interviews von mehreren bilateralen Agenturen hervorgehoben, unter anderem mehrfach von Mitarbeiter/innen der GTZ.

79 Diese Einteilung basiert nicht auf einer systematischen Untersuchung, sondern auf Erfahrungswerten aus Interviews mit Peacebuilding-Practitionern in Sri Lanka, Uganda, Kolumbien und auf den Philippinen.

Personenkreis, der zumeist auch schon weit fortgeschrittene Karrierewege im akademischen oder Policy-Bereich aufzuweisen hat.

Eine zweite Richtung setzt sich aus Spezialist/innen für verschiedene Teilbereiche zusammen, die das neue Arbeitsfeld mittlerweile hervor gebracht hat. Sie haben zumeist spezifische Kurse für das jeweilige Thema durchlaufen, die von den renommierten Namen der Peacebuilding-Szene geleitet worden sind: so gibt es mittlerweile »do no harm«-Expert/innen ebenso wie solche für Konfliktsensitivität, PCA/PCIA, Mediation oder methodenorientiertes Training⁸⁰. Jene Practitioner, die für die Gestaltung der Mehrzahl der Peacebuilding-Maßnahmen im Implementierungsstadium den größten praktischen Einfluss ausüben, lassen sich zumeist mit drei Namen verbinden, die zugleich – bei aller bestehenden Unschärfe – mit den drei einflussreichsten Schulen der praxisorientierten Friedensforschung identifiziert werden können: Dieter Senghaas, Johan Galtung und John Paul Lederach.⁸¹

Dieter Senghaas, auf dessen Konzept ich zuvor bereits ausführlich eingegangen bin, ist nicht nur direkt und über sein unmittelbares Vehikel, die *Berghof-Stiftung*, speziell im deutschsprachigen Bereich des Peacebuilding omnipräsent, sondern auch durch seine langjährige Lehr- tätigkeit an verschiedenen deutschen Universitäten (vor allem Frankfurt und Bremen). Zudem war und ist er an weiteren im außenpolitischen Bereich einflussreichen deutschen Stiftungen wie der *Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung* und der *Berliner Stiftung Wissenschaft und Politik* aktiv und hat so zahlreiche Peacebuilding-Practitioner herangebildet. Allerdings ist sein Einfluss außerhalb des deutschen Sprachraums eng begrenzt, was auch daran liegt, dass kaum eine seiner Arbeiten auf Englisch vorliegt (eine Ausnahme ist sein Beitrag im *Berghof-Handbuch*, vgl. Austin et al. 2004). Zudem ist der Großteil seiner Schützlinge, und das mag mit der Staatszentriertheit seines Ansatzes zu tun haben, nicht im aktivistischen Bereich zu finden, sondern entweder im akademischen Feld oder im staatlichen oder staatsnahen Instituten und Agenturen engagiert.

80 Letztere werden vorwiegend für das immer beliebter werdende »*Training of Trainers (ToT)*« angeworben.

81 Freilich ist der Einfluss verschiedener universitärer Peace-Studies-Institute nicht zu unterschätzen, wobei hier Bradford, UK, als das wohl einflussreichste derartige Institut hervorzuheben ist. Dennoch spielen diese Institute in der Schulung und Orientierung der Practitioner im Vergleich zu den drei genannten Namen eine untergeordnete Rolle, was wahrscheinlich durch die größere Komplexität ihrer Zugänge und das Versäumnis (oder die Verweigerung), marktgerechtes *Branding* von eingängigen Konzepten zu betreiben, bedingt ist.

Weder Johan Galtung noch John Paul Lederach haben im Zuge ihrer Praxis ein mit dem Senghaasschen Ansatz vergleichbares zentrales umfassendes Theoriemodell entwickelt, weswegen es bei beiden eigentlich schwierig ist, von »Schulen« im engeren Sinn zu sprechen. Beider Einfluss begründet sich primär über Lehr- und Trainingstätigkeit und unermüdlichen Aktivismus, sowie speziell bei Galtung über das Bemühen, durch institutionelle Maßnahmen aktiv eine solche eigene Schule zu begründen. Aufbauend auf seiner langjährigen Praxis im Bereich der Friedensforschung, in deren Rahmen einige seiner Konzepte wie seine Gewalttypologie (vgl. Galtung 1996) nicht mehr wegzudenken sind, gründet Galtung 1993 den Verein »*Transcend*«, über den die Dissemination seiner Lehren fortan primär läuft (siehe dazu Galtung 2000). Der Verein liefert gut vermarktetes und mit Zertifikaten bestätigtes Training, das seinen relativen Erfolg vor allem dem stark steigenden Bedarf verdankt. Viele der in Trainings, Mediation oder weiteren Capacity-Building-Maßnahmen im Peacebuilding-Bereich Beschäftigten haben denn auch in der einen oder anderen Form mit einem der verschiedenen Ausläufer von Galtungs Lehrtätigkeit Kontakt gehabt.

Speziell in den USA ist der Einfluss von John Paul Lederach derzeit wahrscheinlich noch größer. Lederach entstammt selbst dem christlich motivierten Friedensaktivismus, den er über akademische Arbeit rationalisiert und erneut disseminiert. Ähnlich wie Galtung liefert auch er kein Gesamtprogramm im Sinne eines Senghaasschen »Frieden machen«, sondern einzelne, gut handhabbare Konzepte – etwa die »*Peace constituencies*« oder die neue Begrifflichkeit der »*Conflict Transformation*«, den er der zuvor gängigen »*Conflict Resolution*« entgegenstellt (vgl. Lederach 1997, 2003). Verbunden werden diese Konzepte mit einem stark moralisch aufgeladenen christlichen Gemeinschaftsdenken, das mit praktischer Hartnäckigkeit gekoppelt wird (vgl. Lederach 1997: xvi). Sehr gut lässt sich daran das selbst gegebene Mandat der Peacebuilding-Practitioner ablesen. Als entscheidende Aufgabe von Konflikttransformation definiert Lederach (2003: 30): »How do we end something not desired and build something we do desire?« Das »wir« in diesem Satz bleibt unbestimmt, und es ist für Lederach vollkommen selbstverständlich, dass alle, die sich betroffen fühlen wollen, in diesem »wir« inkludiert sind. Dies ist letztendlich allerdings nichts anderes als eine Selbstermächtigung zur Intervention, die – auch wenn sie definitionsgemäß »nonviolently«, also frei von direkter Gewalt erfolgt – Lederachs Ansatz einen anmaßenden Charakter verleiht.

Es ist gerade die mit eingängigen Schlüsselbegriffen verknüpfte Vagheit der Arbeiten von Galtung und Lederach, die ihnen das ermöglicht, was als ihre wahrscheinlich nachhaltigste Leistung im Bereich des

Peacebuilding angesehen werden kann: die Transformation eines akademischen Feldes – der Friedens- und Konfliktforschung – in die Form eines Handwerks, das als mit einem gewissen Maß an Kursbesuchen und zertifizierten Trainings erlernbar verkauft wird. In Lehr- und Sammelbänden, die auf die Anwendbarkeit in Trainings und Projektlukrierung ausgelegt sind, wird ein eigener Wissenskorpus produziert und reproduziert, der simplifizierte Erkenntnisse von Friedens- und Konfliktforschung mit einer weitgehend redundanten Theoretisierung fragwürdiger Praxis- und Felderfahrungen kombiniert. Thania Paffenholz und Luc Reyhler (2001, 2007) haben sich etwa auf solche Arbeiten spezialisiert. In ihrem jüngsten Werk, das der Etablierung eines so genannten »*Aid for Peace*«-Ansatzes gewidmet ist, gelingt es Paffenholz und Reyhler (2007), den gesamten Ablauf eines Peacebuilding-Projektes, von den Anfangsgründen über Konfliktanalysen, Setup, Implementierung, Assessments und Evaluation, auf 150 Seiten darzulegen: Peacebuilding im »Quick User Guide«.

Neben den post-politischen Ansätzen der Konfliktanalyse, die von Beobachtungen wie den »Neuen Kriegen« kommend Konfliktursachen in »ethnischen« oder »ethnopolitischen« Konstellationen, einem »Clash of Civilizations«, ökonomisch-kriminellen Motiven oder in schwacher oder scheiternder Staatlichkeit erkennen will, sind diese vier angeführten Ansätze der Intervention wesentlicher Bestandteil des Prozesses der Verschmelzung der Dispositive von Entwicklung und Sicherheit. Sie erzählen gewissermaßen diesen Prozess, da sie neuartige Problemstellungen definieren und neuartige Wege der therapeutischen Intervention vorschlagen – so zumindest eine legitime Annahme, die sich aus dieser Darstellung ergibt. Der empirische Teil wird zu fragen haben, inwieweit es sich dabei wirklich um neuartige Dinge handelt, und in welchem Maße dabei altbekannte entwicklungspolitische Muster mitspielen, die nun einfach in einer neuen Aufmachung präsentiert werden.

