

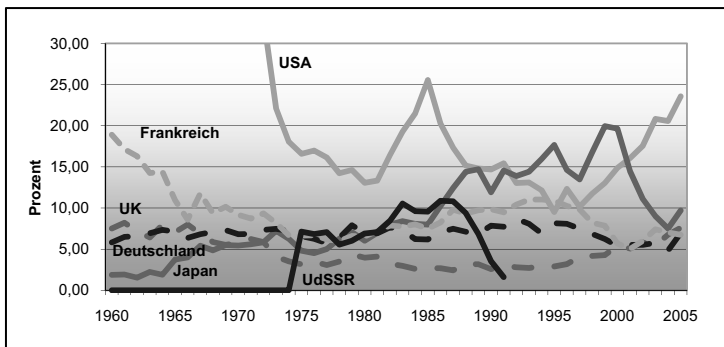
Konzepte und Gestaltung sicherheitspolitischer Entwicklungszusammenarbeit – USA und Deutschland im Vergleich

»If ›development‹ interventions look very similar from one country to the next, one reason is that they are designed and implemented by a relatively small, interlocked network of experts.«
(James Ferguson)

Der folgende Abschnitt dient dem Vergleich der Konzepte, Ansätze und Praktiken der beiden entwicklungspolitischen Akteure USA und Deutschland im Umgang mit dem Phänomen »Bewaffneter Konflikt«. Zur Eingrenzung der Untersuchung werde ich die Konzentration auf jene Bereiche legen, die als ODA anrechenbar sind – rein private Initiativen, die keinerlei Zusatzfinanzierung aus dem öffentlichen Bereich aufweisen, werden also im Folgenden nicht miteinbezogen.

Zunächst ist es sinnvoll, anhand einiger Statistiken die Bedeutung der beiden Akteure im internationalen Rahmen einzuordnen. Abbildung 5 versucht eine solche Quantifizierung mit der Darstellung der historischen Entwicklung der ODA-Beiträge ausgewählter entwicklungspolitischer Akteure. Dazu wurde das jährliche vom DAC angerechnete ODA-Volumen ins Verhältnis zu den gesamten globalen ODA-Aufwendungen gesetzt, um so eine in historischer Relation stehende Aufstellung der entwicklungspolitischen Relevanz der einzelnen Geber zu erhalten – soweit eine solche aus finanziellen Aufwendungen herauslesbar ist.

Abbildung 5: ODA der größten bilateralen Geber in Anteilen an Gesamt-ODA



Der Verlauf der US-Beiträge weist in seiner sehr unruhigen Entwicklung auf eine bewegte entwicklungspolitische Geschichte hin, die sich, und hier sprechen die Zahlen eine eindeutige Sprache, immer mit einem im Vergleich zu anderen Gebern hohen finanziellen Einsatz vollzogen hat (natürlich nur, soweit absolute Zahlen angenommen werden: Wie noch zu zeigen sein wird, sind die USA relativ gesehen, gemessen am Anteil der ODA-Mittel am BIP, einer der zurückhaltendsten Geber). Nachdem die USA die Entwicklungshilfe bis in die späten 1960er Jahre mit Gesamtanteilen von weit über zwei Drittel faktisch im Alleingang bestritten haben, folgt in den 1970er Jahren eine Krisensituation, auf die später noch ausführlicher einzugehen sein wird. Die danach deutlich sichtbaren zwei signifikanten Anstiege sind mit den republikanischen Präsidentschaften Reagan und Bush (Sohn) verbunden. Dafür sind einerseits außenpolitische Strategieentscheidungen verantwortlich – *Democracy Promotion* als antikommunistische Strategie bei Reagan, sowie die stark ansteigenden entwicklungspolitischen Anteile im *War on Terror* bei Bush –, andererseits aber auch handfeste innenpolitische Gründe: Beide Präsidenten sehen sich im Kongress bei entwicklungspolitischen Schritten keiner Ablehnungsfront gegenüber wie etwa die Administrationen Carter oder Clinton. Aus diesem Prozess eine generell besonders ausgeprägte entwicklungspolitische Affinität republikanischer Administrationen herauszulesen wäre folglich übertrieben, in jedem Fall ist allerdings das Gegenteil – eine prinzipielle Skepsis republikanischer Administrationen diesem außenpolitischen Instrument gegenüber – auszusprechen.

Auch bei der Interpretation der Anteile der anderen aufgelisteten Geber muss angesichts der Relationalität der Werte Vorsicht gelten. So ist der vermeintlich starke Abfall Japans, des weltweit größten Gebers

der 1990er Jahre, nach der Jahrtausendwende nicht notwendigerweise mit einer politischen Umorientierung verbunden. Zwar waren die japanischen ODA-Aufwendungen kurzfristig auch in absoluten Zahlen rückläufig, befinden sich derzeit aber wieder auf dem hohen Niveau von 1998. Allerdings war Japan nicht bereit, den finanziellen Boost der Entwicklungshilfe nach der Jahrtausendwende mitzutragen, der vor allem von den seither außerordentlich ansteigenden Beiträgen der USA getragen wird. Deren ODA-Aufwendungen haben sich im Zeitraum 1998 bis 2005 verfünffacht.

Davon ausgehend ist auch der Schluss richtig, dass jene Geber, die wie etwa Deutschland auf einen relativ stetigen Verlauf ihrer relativen Aufwendungen verweisen können, in absoluten Zahlen einen starken Anstieg vollzogen haben. Deutschlands ODA-Gelder befinden sich heute auf dem doppelten Niveau von 1998, wenngleich sich dieser Anstieg auch aus der Entwicklung der deutschen Wirtschaftsleistung erklärt: im Verhältnis zum BIP beträgt die Zunahme gerade 0,1 Prozentpunkte, von 0,26 % des BIP im Jahr 1998 zu 0,36 % im Jahr 2005.

Interessant sind besonders die Aufwendungen der Geber in den für die Studie relevanten Bereichen. Sie sind – mit allen damit verbundenen Ungenauigkeiten, da sich die ODA-Anrechnungsgewohnheiten der DAC-Mitglieder zum Teil erheblich voneinander unterscheiden – am besten anhand der Ausgaben im Rahmen des DAC-Codes 150 (*»Government and Civil Society«*) und des neuen, erst im März 2005 offiziell eingeführten Subcodes 152 (*»Conflict, Peace and Security«*) festzumachen. Nachdem die Anrechnung in diesem neuen Subcode noch ziemlich lückenhaft ist, so hat etwa Großbritannien keine Aufwendungen für Code 152, was vermutlich nicht sachlich, sondern abrechnungstechnisch begründet ist, soll primär der übergeordnete Code 150 als Orientierungspunkt dienen.

Wir sehen an Tabelle 1, dass die USA auch hier der mit Abstand größte Geber sind. Über die Hälfte aller unter Code 150 (oder auch Code 152) fallenden Aufwendungen werden von den USA bestritten. Nach Großbritannien ist Deutschland bei Code 150 der drittgrößte Geber. Seine Aufwendungen von nicht ganz 500 Mio. US\$ entsprechen etwas über 5 % des gesamten Volumens der im Rahmen dieses Codes angerechneten Gelder.

Einen guten Überblick über die Bedeutung des gesamten Bereiches gibt der Abgleich der für Code 150/152 aufgewendeten Gelder mit dem ODA-Gesamtvolumen des jeweiligen Akteurs, wobei der Gesamtschnitt, also der Anteil des Volumens aller Geber im Rahmen der jeweiligen Codes am gesamten globalen ODA-Aufkommen, als Orientierungswert dienen kann. 11,23 %, also etwas über ein Zehntel aller ODA-Ausgaben

weltweit, sind demnach dem Governance-Thema gewidmet, wobei nicht ganz 2 % spezifisch auf den Subcode 152 entfallen¹.

Tabelle 1: Aufwendungen ausgewählter Geber für DAC-Codes 150/152

	Code 150 (Mio US\$)	Code 152 (Mio US\$)	Anteil Code 150	Anteil Code 152		Code 150 Gesamt- ODA	Code 152 Gesamt- ODA
Alle Geber	9222,21	1462,4			Alle Geber	11,23 %	1,78 %
USA	4732,44	827,49	51,32 %	56,58 %	Australien	21,40 %	0,66 %
UK	1090,31	0	11,82 %	0,00 %	USA	18,72 %	3,27 %
Deutschland	491,13	116,79	5,33 %	7,99 %	Schweden	16,23 %	2,79 %
Kanada	440,71	60,66	4,78 %	4,15 %	Norwegen	16,14 %	3,71 %
Schweden	366,07	62,85	3,97 %	4,30 %	Kanada	15,56 %	2,14 %
Norwegen	328,03	75,34	3,56 %	5,15 %	UK	13,36 %	0,00 %
Australien	310,04	9,51	3,36 %	0,65 %	Niederlande	8,40 %	2,14 %
Niederlande	309,44	78,67	3,36 %	5,38 %	Deutschland	6,60 %	1,57 %
Japan	102,25	7,66	1,11 %	0,52 %	Japan	0,98 %	0,07 %

Die USA sind im Vergleich der großen Geber an zweiter Stelle, mit einem Aufkommen von nicht ganz 19 %. Das bedeutet, dass nicht ganz ein Fünftel aller US-amerikanischen ODA-Gelder in den Governance-Bereich fließen, wobei 3,27 % ausdrücklich für den Bereich Frieden und Sicherheit gewidmet sind. Deutschland liegt in diesem Vergleich, obwohl im Gesamtvolumen der Aufwendungen für Code 150 an dritter Stelle, mit einem Anteil von 6,6 % (respektive 1,57 %) relativ weit zurück. Eine gänzlich andere entwicklungspolitische Orientierung lässt sich anhand dieser Zahlen bei Japan feststellen. Der weltweit zweitgrößte Geber widmet nicht einmal 1 % seiner Aufwendungen den unter Code 150 zusammengefassten Aufgaben und spielt so, selbst in absoluten Zahlen gemessen, eine vergleichsweise kleine Rolle.

Bevor ich mich nun mit den historischen Bedingungen, dem institutionellen Umgang und den aktuellen Strategien und Konzepten der beiden Geber im Zusammenhang mit dem Phänomen bewaffneter Konflikt aus-

1 Auch hier wäre es allerdings falsch, aus diesem Prozentsatz Rückschlüsse auf die tatsächliche Bedeutung des Bereiches im Vergleich zu anderen entwicklungspolitischen Maßnahmen zu ziehen. Unter den damit Befassten ist nahezu einhellig die Einschätzung zu finden, dass Interventionen im Governance- und Peacebuilding-Bereich relativ billig seien, insbesondere im Vergleich zu Infrastruktur-lastigen Maßnahmen.

einandersetze und sie dann vergleichend gegenüberstelle, möchte ich zunächst noch den Apparat des Dispositivs Entwicklung genauer beleuchten. Durch eine solche Darstellung der einzelnen Akteursknoten, die auf den verschiedenen Ebenen des Dispositivs zu finden sind, sowie der Verhältnisse und Abläufe zwischen ihnen sollten nicht nur die Praktiken der beiden schwerpunktmäßig untersuchten Geber deutlicher werden. Auch der Zusammenhang mit den historischen Voraussetzungen auf Seiten der beiden Dispositive Entwicklung und Sicherheit sollte damit vom Gesichtspunkt des Apparates, in dem sich diese Prozesse vollziehen, nachvollziehbar werden. Erst mit einem solchen Apparat bekommt der Macht-Wissen-Komplex, der ja den Kern einer Dispositivkonstruktion bildet und den ich bislang vor allem unter dem Aspekt des Wissens behandelt habe, seine gegenständliche Form.

Der institutionelle Apparat des Dispositivs

Spätestens die Auseinandersetzung mit dem Dispositivcharakter von Entwicklung hat die Frage aufgeworfen, wer denn nun eigentlich die Akteure sind, die den Dispositiv Entwicklung gestalten, und wie sie untereinander zusammenhängen. Bislang habe ich mich vorwiegend auf Einschätzungen und Statements bezogen, die aus dem politischen und wissenschaftlichen Bereich kommen, und nur vereinzelt Stellungnahmen aufgenommen, die unmittelbar den Entwicklungsagenturen der zu untersuchenden Länder entstammen – diese werden im folgenden empirischen Vergleich der Rationalitäten US-amerikanischer und deutscher entwicklungspolitischer Praxis im Zusammenhang mit dem Phänomen des bewaffneten Konfliktes ausführlich zur Sprache kommen.

Dennoch stellt sich zunächst die Frage nach der Anbindung der Policy-Ebene an die bislang hauptsächlich behandelte Ebene der Politik, sowie an jene multilateralen Akteure, die sich im permanenten Spannungsfeld zwischen Politik und Policy bewegen, insbesondere der UNO. Auch habe ich behauptet, dass sich die wissenschaftliche Ebene, etwa gerade im Prozess der Paradigmenbildung im Rahmen der Konfliktforschung, in engen Wechselwirkungen sowohl zur politischen als auch zur Policy-Ebene der Dispositive von Entwicklung und Sicherheit bewegt. Wie sich diese Verhältnisse gestalten, habe ich weitgehend offen gelassen.

Bevor ich mich nun der Aufarbeitung der verschiedenen Materialien widme, die eine Darstellung der Rationalitäten ermöglichen sollen, ist es notwendig zu klären, mit welchen Akteuren wir es auf welchen Ebenen zu tun haben, und in welchen Wechselwirkungen sie zueinander stehen. Es geht also darum, jenen Prozess, den ich mit Åkerstrøm Andersen als

»Apparatisierung« bezeichnet und als, wenn auch widersprüchlichen, Ausdruck der strategischen Qualität eines Dispositivs angenommen habe, konkret darzustellen.

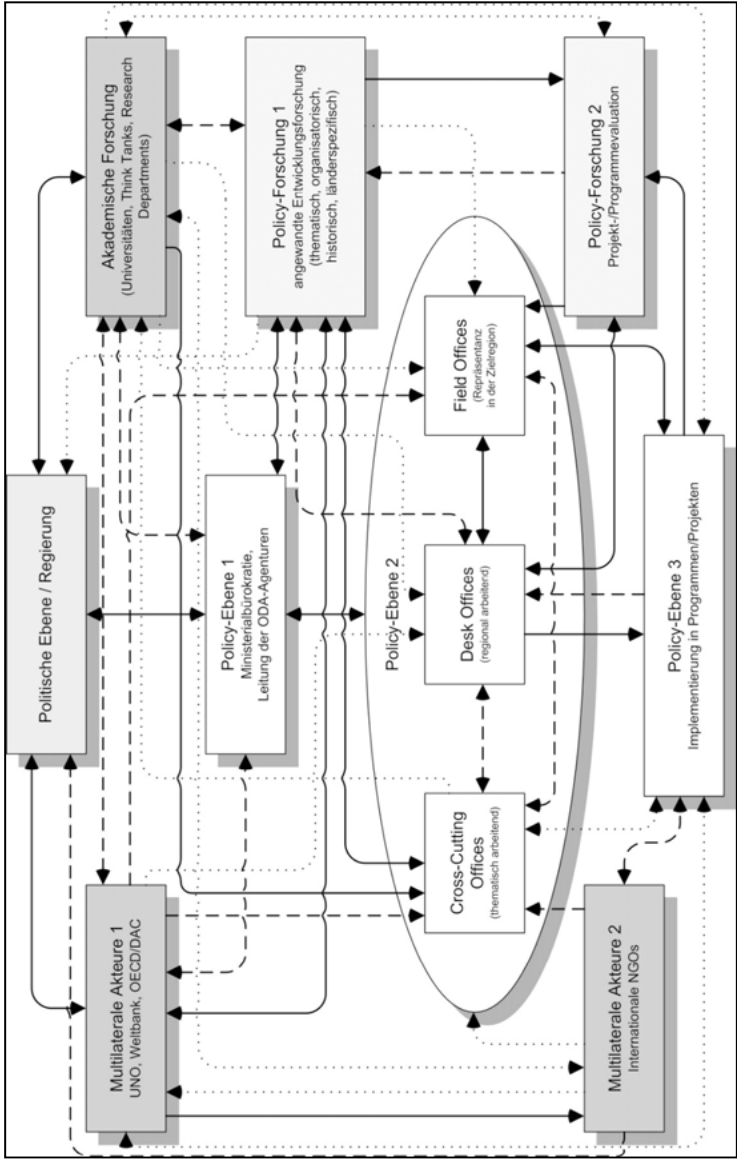
Diese Darlegung jetzt vorzunehmen bedeutet jedoch, verschiedene Widersprüchlichkeiten und Simplifizierungen in Kauf zu nehmen. Zunächst ist es im Sinne einer einigermaßen geordneten Darlegung unvermeidbar, dass ich im Folgenden Dinge behaupten werde, die erst im weiteren Verlauf mit praktischen Beispielen unterfüttert werden. Ich präsentiere hier also gewissermaßen ein Resultat der Untersuchung vor ihrem eigentlichen Beginn. Zugleich abstrahiere ich in einer allgemeinen systematischen Darlegung des Apparats Entwicklung – und auf diesen werde ich mich konzentrieren² – von den Unterschieden zwischen den einzelnen Gebern, wenn auch in der Hoffnung, dass mir dieses allgemeine Schema die Darstellung ebendieser Unterschiedlichkeiten in der Praxis der entwicklungspolitischen Prozesse erleichtert. Schließlich sind Simplifizierungen, wie bei jeder Modellbildung, unvermeidbar und jeder Blick auf ein Detail des Schemas, das ich einführen will, würde viel komplexere Wechselwirkungen offenbaren, als ich sie hier darlegen kann. Dennoch soll dies nicht als Rechtfertigung dafür dienen, überhaupt von Versuchen derartiger Aufschlüsselungen Abstand zu nehmen.

In der Tat stellt sich der institutionelle Apparat des Dispositivs Entwicklung nicht als geordnetes Schema mit klar verteilten Aufgaben und Verantwortungsbereichen dar. Viel eher lässt er sich als komplexes Dickicht charakterisieren, das verschiedenste Akteure und Akteursgruppen aus unterschiedlichen Feldern (vor allem Politik, Policy und Wissenschaft) mit unterschiedlichen Interessen auf unterschiedlichen Ebenen auf verschiedenste Weise in Beziehung setzt.

Abbildung 6 versucht, dieses Beziehungsnetz grafisch zu veranschaulichen. Der eigentliche Schwerpunktbereich der Untersuchung, der Bereich der bilateralen Entwicklungspolitik, findet sich dabei im Zentrum der Skizze, während sich links und rechts hauptsächliche Einflussfelder – die multilaterale und die wissenschaftliche Ebene – wiederfinden. Pfeile symbolisieren Einwirkungen, deren Stärke durch die Form der Verbindungslinien dargestellt wird. Eine ungebrochene Linie steht für relativ starke, eine gestrichelte für mittelstarke und eine gepunktete für schwache Wirkungen. Ich werde diese Wechselwirkungen im Folgenden entlang der mitunter mit etwas kryptischen Kürzeln bezeichneten Akteursgruppen genauer aufschlüsseln.

2 Auf eine vergleichbare Darstellung für den Dispositiv Sicherheit verzichte ich, da ich mich in der Arbeit wie erwähnt auf den entwicklungspolitischen Bereich konzentrieren will.

Abbildung 6: Der institutionelle Apparat des Dispositivs Entwicklung



Politische Ebene

Als politische Ebene verstehe ich jenen quantitativ gesehen äußerst kleinen Teil des entwicklungspolitischen Betriebs, dem die formelle politische Gestaltungshoheit obliegt, und mit ihm auch die politische Letztverantwortung. Konkret handelt es sich dabei für gewöhnlich um eine/n Minister/in mit seinem/ihrer Stab, sowie im Falle schwerwiegenderer politischer Eingriffe um die jeweilige Regierung als Kollektivorgan. Entweder ist ein/e eigene/r Minister/in für das Ressort Entwicklungspolitik zuständig (wie etwa in Deutschland und Großbritannien, oder auch in der Europäischen Union, wo ein eigenes Kommissariat für die Agenden der Entwicklungspolitik und der Humanitären Hilfe zuständig ist³), oder die entwicklungspolitischen Agenden sind dem außenpolitischen Ressort unterstellt. Einen gewissen Spezialfall bilden hier die USA, wo USAID als unabhängige Agentur operiert, allerdings unter der allgemeinen außenpolitischen Leitung des/der Secretary of State.

Bei allen Gebern läuft der primäre Einfluss, den die politische Ebene auf die entwicklungspolitische Praxis ausübt, über deren unmittelbar staatlich (beispielsweise USAID) oder parastaatlich (etwa die deutsche GTZ) organisierte ODA-Agenturen. Üblicherweise verläuft dieser Prozess hierarchisch, also durch Anweisungen, die über die Policy-Ebene 1, also die oberste Stufe der entwicklungspolitischen Bürokratie, disseminiert werden. Die Formen, die diese Dissemination annehmen kann, unterscheiden sich von Geber zu Geber zum Teil erheblich, was auch der divergierenden institutionellen Verankerung (auf Ebene eines Ministeriums, einer teil-unabhängigen Agentur, oder gar beidem) der Policy-Ebene 1 geschuldet ist.

Trotzdem gilt generell, dass die Vorgaben der politischen Ebene relativ allgemein gehalten sind. Unmittelbare Weisungen hinsichtlich konkreter Interventionen sind selten und zumeist anlassbezogen.⁴ Die Form dieser allgemeinen Vorgaben kann dabei divergieren, allerdings ist die endgültige formelle Festlegung für gewöhnlich bei allen untersuchten Gebern das Resultat informeller oder teilformalisierter Diskussionen

-
- 3 Grundsätzlich ist die Kategorisierung eines EU-Kommissars als »politische Ebene« problematisch. Im eigentlichen Sinne handelt es sich bei den Kommissaren um Teile der Spitzenbürokratie, die von der politischen Ebene der Union, also den sich im Rat artikulierenden Mitgliedsstaaten, bestellt werden. Mithin ist die oberste Ebene der EU-Entwicklungspolitik also eher auf Policy-Ebene 1 zu verorten.
 - 4 Ein Beispiel für derartige anlassbezogene Weisungen ist etwa die Forcierung der Darfur-Intervention der deutschen EZ im Laufe des Jahres 2005 auf Anweisung der zuständigen Bundesministerin Wieczorek-Zeul.

zwischen der gewählten politischen Ebene und der entwicklungspolitischen Führungsbürokratie.

Der vielleicht größte Einfluss, den die politische Ebene real ausübt, liegt allerdings, wie die folgenden Abschnitte bestätigen werden, nicht in der Vorgabe von Arbeitsaufträgen, wie allgemein diese auch immer gehalten sein mögen. Er liegt vielmehr in der Verankerung eines spezifischen Diskurses, dessen Eigenart es ist, nicht nur das Denken, sondern auch die praktische Umsetzung von Entwicklungszusammenarbeit maßgeblich zu beeinflussen. Dies soll nun keinesfalls bedeuten, dass die Übernahme eines Schlagwortes durch eine/n Minister/in mit sofortiger Wirkung alle Arbeitsprogramme und Projekte auf bilateraler Ebene umstößt. Aber etwa die Diskussion um fragile Staatlichkeit, die sich in politischen Strategiepapieren wie der ESS oder der NSS findet, zeigt, dass das Aufkommen derartiger Begrifflichkeiten zusammen mit den dahinter liegenden Analysemodellen signifikante und nachhaltige Auswirkungen selbst bis in die kleinsten Verästelungen des entwicklungspolitischen Handelns eines Gebers hat.

Dieser Prozess erklärt auch die enge Wechselwirkung, die ich zwischen der politischen Ebene und der akademischen Forschung annehme, was angesichts der als chronisch zu bezeichnenden Beschwerden von wissenschaftlicher Seite, gerade auf entwicklungspolitischer Ebene nicht genug in den konkreten Gestaltungsprozess miteinbezogen zu werden, seltsam anmuten mag. Die Qualität dieser Wechselwirkung findet sich praktisch nur in Ausnahmefällen, wenn auch in auf entwicklungspolitischer Ebene sehr bedeutenden⁵, in der unmittelbaren Einbindung von Wissenschaftler/innen in den Prozess der Politikgestaltung.⁶ Vielmehr

-
- 5 Einige Proponent/innen solcher bedeutender Ausnahmefälle sind bereits zur Sprache gekommen: Mary Kaldor, die als Professorin an der LSE regelmäßig eng mit der Europäischen Union zusammenarbeitet, Paul Collier, Professor am St. Anthony's College in Oxford, der von 1998 bis 2003 die Development Research Group der Weltbank geleitet hat und auch seither vorwiegend im Zusammenhang der Weltbank forscht. Auch Robert I. Rotberg, Professor an der Harvard University, arbeitet immer wieder direkt mit USAID zusammen, der Einfluss seiner Forschung zu Staatsschwäche auf die Politik der Agency ist signifikant, wie noch zu zeigen sein wird.
 - 6 Wenngleich eine Einbindung von Wissenschaftler/innen in den Prozess der Politikgestaltung unüblich ist, hat eine personelle Fluktuation zwischen Wissenschaftler/innen und führenden Politiker/innen insbesondere in den USA doch eine lange Tradition. Henry Kissinger oder Condoleezza Rice seien als nur zwei besonders prominente Beispiele genannt, auf der anderen Seite wurde dem ehemaligen deutschen Außenminister Joschka Fischer unmittelbar nach seiner Demission eine Senior Fellow-Position an der Princeton University angeboten.

liegt sie im gegenseitigen Antizipieren von Trends, was sich auf wissenschaftlicher Ebene im Drang nach der Kreierung analytischer Markenzeichen ausdrückt.

Dieses Antizipieren begründet sich, neben einem originär wissenschaftlichen und politisch-gestalterischen Anspruch, der ohne Zweifel vorhanden ist, auch durch Eigeninteressen der beiden Akteursgruppen. Solche von der akademischen Forschung »gelieferten« Diskurse lassen sich bei der Vermarktung politischer Programmatiken mitunter gut verwenden, bieten also eine argumentative Basis für das traditionell in der öffentlichen politischen Auseinandersetzung schwer vermittelbare Feld der Außen- und Entwicklungspolitik. Auf der anderen Seite ist der Bereich der akademischen Forschung, auf beiden Seiten des Atlantiks, stark auf die Lukrierung öffentlicher Gelder angewiesen, wobei gerade sozialwissenschaftliche Disziplinen, die nur schwerlich unmittelbar oder selbst mittelbar auf Profit ausgerichtet werden können, einen schweren Stand haben. Die Aufnahme und Verarbeitung politisch gewünschter Themenkomplexe ist eine logische Konsequenz dieser Situation.

Der Einfluss der Policy-Forschung ist demgegenüber als gering zu bewerten. Allein schon aus zeitlichen Gründen dringen spezifischere Forschungen, die sich eher an der entwicklungspolitischen Praxis und weniger an den »großen«, an einer globalen Perspektive ausgerichteten Prozessen orientieren, kaum bis zur politischen Ebene vor. Den entscheidenden Einfluss auf Policy-Ebene üben vielmehr, abgesehen von der direkten Rückkoppelung der eigenen Bürokratie, multilaterale Akteure aus. Während internationale NGOs vor allem über Lobbying und den Aufbau öffentlichen Drucks auf die politische Ebene der Geber versuchen, gestalterischen Einfluss zu nehmen, ist das Verhältnis zu den drei primären multilateralen Akteuren auf entwicklungspolitischer Ebene, der UNO, der Weltbank und der OECD, enger und wechselseitiger.

Auch bedingt durch persönliche Anbindungen kommt diesen multilateralen Akteuren die Rolle zu, den verschiedenen national laufenden Diskussionen ein internationales Forum zu bieten und im Rahmen dessen einen Prozess zu regulieren, der als Formierung eines entwicklungspolitischen Leitdiskurses bezeichnet werden kann. Wir haben bereits gesehen, wie eng sich das Aufkommen von Schlüsselbegriffen in den nationalen Agenturen an jenen Diskussionen orientiert, die im Rahmen dieser multinationalen Akteure geführt werden.

Zugleich kommt ihnen, aufgrund der ihnen eigenen großen bürokratischen Kapazität, auch im Bereich der angewandten Entwicklungsforschung wesentliche Bedeutung zu. So ist festzustellen, dass Resultate aus diesem Bereich über die multilaterale Ebene mittelbar auf die nationale politische Ebene rückwirken. Damit nehmen die multilateralen Ak-

teure in Bezug auf die Rückkoppelung der Erkenntnisse von Policy-Ebene auf die Ebene der Politik eine Schnittstellenfunktion ein, die darin besteht, Erkenntnisse aus der Praxis in gebündelter Form und mit entsprechendem politischen Gewicht zurückzuspielen.⁷

Policy-Ebene 1

Unter dieser Kategorie fasse ich die oberste bürokratische Leitung der nationalen entwicklungspolitischen Institutionen zusammen. Wie oben bereits erwähnt, verteilt sich diese Top-Bükratie auf die jeweils zuständigen Ministerien (entweder eines, das unmittelbar für entwicklungspolitische Agenden zuständig ist, oder das Außenministerium) und die entwicklungspolitischen Agenturen, die für die Policy-Administration und, wie etwa GTZ, DFID oder USAID, auch für die Implementation verantwortlich sind.

Logischerweise besteht ihr engster Austausch mit der politischen Ebene einerseits und den enger an der Implementation gelegenen Teilen der Administration, der Policy-Ebene 2, andererseits. Die Aufgabe der Policy-Ebene 1 ist hier zumeist eine Art Scharnierfunktion, die sich praktisch auf organisatorische und budgetäre Maßnahmen konzentriert. Ihre wichtigste gestalterische Aufgabe im Rahmen des Dispositivs Entwicklung besteht somit in der beständigen Formung des Apparates selbst. Dies geschieht in enger Wechselwirkung mit den jeweiligen Leitmotiven des entwicklungspolitischen Diskurses, bei deren Produktion der Policy-Ebene 1 eine ebenfalls nicht zu unterschätzende Rolle zukommt.

Es sind vor allem zwei Instrumente, mit denen zu diesem Zweck gearbeitet wird. Zunächst, auf diskursiver Ebene, die Festlegung der strategischen Zielbestimmungen und ihre inhaltliche Untermauerung, die zumeist in Form von entwicklungspolitischen Gesamtprogrammen und Jahresberichten vorgenommen wird. Natürlich erfolgen diese Schritte immer in Abstimmung mit der politischen Ebene, der in grundsätzlichen Fragen die Letztentscheidung überlassen ist. Im Rahmen der vorgegebenen Leitthemen ist der Einfluss der Spitzenbürokratie auf deren spezifische entwicklungspolitische Ausformulierung jedoch überragend. Dies erklärt auch, warum dieser bei den meisten Akteuren quantitativ

7 Ein Beispiel dafür ist etwa die Kohärenz-Debatte im entwicklungspolitischen Bereich, die über das DAC der OECD den Weg in die nationalen Geberstrukturen gefunden hat, nachdem sie aus der speziell auch von der Policy-Forschung geäußerten Kritik an eben diesen Geberstrukturen gewachsen war.

bewusst klein gehaltenen Ebene ein verhältnismäßig großer Anteil politisch-strategischer und regionaler Expert/innen angehört.⁸

Auch die enge Zusammenarbeit mit der Policy-Forschung (insbesondere jener Ebene, die ich unter der Kategorie Policy-Forschung 1 zusammenfasse und die sich mit angewandten entwicklungspolitischen Themenstellungen befasst, also nicht mit klassischen Evaluationen) ist aus diesem Zusammenhang zu erklären. Ziel dieser Kooperation ist die Schaffung und Schärfung von Expert/innenwissen zur Formung des entwicklungspolitischen Diskurses, der im Prozess der Abstimmung mit der politischen Ebene in Richtung der praktischen Umsetzung getrimmt wird.

Das zweite Instrument, das der Policy-Ebene 1 zur Verfügung steht, ist ein organisatorisches: die Gestaltung der Policy-Ebene 2 im Sinne der thematischen Schwerpunktlegungen, was bei Themen, die als bislang unterbelichtet wahrgenommen werden, für gewöhnlich zur Einrichtung von Cross-Cutting-Offices führt. Neben Themen wie Umwelt und Gender verfügt die Problemstellung Konflikt bei den meisten Gebern mittlerweile über die dazu notwendige inhaltliche Prominenz und dementsprechend auch über eine unmittelbare organisatorische Verankerung auf Policy-Ebene 2.

Policy-Ebene 2

Die Policy-Ebene 2 bildet gewissermaßen das Kernstück der entwicklungspolitischen Bürokratie der Geber. Sie ist für die Gestaltung der entwicklungspolitischen Praxis im Sinne der Übersetzung der allgemeinen Vorgaben, die von der Policy-Ebene 1 ausgegeben werden, in implementierbare Programmatiken verantwortlich. Grundsätzlich lässt sich

8 Dieser rückwirkende Einfluss auf die politische Ebene gehört für gewöhnlich auch zu den definierten Aufgabenstellungen der Spitzenbürokratie. So unterhält das deutsche BMZ einen eigenen Dienstsitz in Berlin, an dem sechs Referate unter anderem für die politische Beratung zuständig sind (der Hauptsitz des Ministeriums befindet sich in Bonn). DFID unterhält auf Leitungsebene gar eine eigene wissenschaftliche Einheit, die direkt dem zuständigen Minister zuarbeitet. Auch die Aufgaben des Administrators von USAID sind klar im Sinne einer Wechselwirkung mit der politischen Ebene definiert: »The Administrator (A/AID) formulates and executes U.S. foreign economic and development assistance policies and programs, subject to the foreign policy guidance of the President, the Secretary of State, and the National Security Council. Under the direct authority and foreign policy guidance of the Secretary of State, the Administrator serves as a principal advisor to the President and the Secretary of State regarding international development matters« (USAID ADS Chapter 101: Agency Programs and Functions, Revision from 02/01/2006).

die Policy-Ebene 2 in drei Teile untergliedern, die jeweils unterschiedliche Funktionen wahrnehmen und auch auf unterschiedliche Weise in den dispositiven Apparat eingebunden sind: die mit regionalem Fokus arbeitenden Desk Offices, die in den Zielländern platzierten Field Offices, und die thematisch arbeitenden Cross-Cutting-Offices.⁹

Desk und Field Offices kommt dabei die zentrale Schnittstellenfunktion zur Implementationsebene, also der Policy-Ebene 3, zu. Programme werden entworfen, Projekte entweder ausgeschrieben oder direkt eigenen Einheiten zur Umsetzung aufgetragen. Länder- und Regionalprogramme werden hier ausgearbeitet, und die Information der übergeordneten Ebenen durchläuft in diesen Offices ihre zentrale Filterungs- und Aufbereitungsinstanz. Dies wird zumeist auch durch die Einschaltung externer Überprüfungsinstanzen, also klassischer Projekt- und Programmevaluierungen unterstützt, was von mir unter der Kategorie Policy-Forschung 2 zusammengefasst wird.¹⁰

Desk Office, Field Office, Policy-Ebene 3 und Policy-Forschung 2 bilden so gesehen einen in sich geschlossenen Kreislauf, der als entwicklungspolitischer Implementierungszyklus bezeichnet werden könnte. Der klassische Zyklus verläuft dabei von den Desk Offices, die die Aufträge definieren, zur Policy-Ebene 3, die vor Ort implementiert, und dann unmittelbar über Berichtswesen und mittelbar über das Medium der Evaluation zurück. Den Field Offices kommt in diesem Zyklus einerseits die Rolle der wechselseitigen Vermittlung zwischen Desk Offices und Policy-Ebene 3 zu (sie liefern daher ein ebenfalls externes, aber unmittelbarer verfügbares Feedback als die Evaluationen), andererseits sind sie zumeist für die Festlegung der Programme in den Verhandlungen mit den Gegenparteien der jeweiligen Zielländer zuständig.¹¹

9 Ich wähle hier einschlägige englische Begrifflichkeiten, um die allgemeine Vergleichbarkeit zu wahren und die begriffliche Verwirrung zwischen Referaten, Sektorvorhaben und Ähnlichem zu vermeiden.

10 Zur Unterscheidung zwischen den Kategorien Policy-Forschung 1 und Policy-Forschung 2 siehe weiter unten.

11 Dieser Implementierungszyklus bildet das historisch gewachsene Kernstück der entwicklungspolitischen Praxis, anders formuliert ist es das Wesen der Entwicklungszusammenarbeit. Verschiedene Eigentümlichkeiten dieses Zyklus, deren Vorhandensein sich einzig aus Traditionalismus erklärt, sind in jüngster Zeit auch in der entwicklungspolitischen Szene unter Beschuss geraten. Ein mittlerweile fast schon klassisches Beispiel für diese Form der Selbstkritik sind die Projekt- und Programmzyklen, die sich zumeist im Spielraum von zwei bis drei Jahren bewegen, zumeist mit der Option auf eine Verlängerung. Somit liegt die gängige Laufzeit »erfolgreicher« Projekte bei sechs Jahren, wobei der Bewegungsspielraum in der Implementation für gewöhnlich relativ gering ist. Dass diese Vorgangsweise jeder praktischen Logik entbehrt, gehört mittlerweile zum Stehsatz

Den Cross-Cutting-Offices kommt gegenüber diesem eingespielten Zyklus letztendlich die Rolle eines, wenn auch qualifizierten, Außenseiters zu. Diese Einschätzung mag überzeichnet erscheinen, und vielleicht ist meine Darstellung der Verbindung zu den Desk Offices und der Police-Ebene 3 mit gestrichelten und gepunkteten Linienführungen zu scharf. Schließlich sind die Cross-Cutting-Offices zumeist nicht nur für spezifische Qualifizierungsmaßnahmen und die Ausarbeitung von Guidelines zuständig, sondern auch oftmals (zumindest in als konfliktgefährdet identifizierten Regionen) in die Ausarbeitung von Länderprogrammen eingebunden.

Dennoch kann das Verhältnis der klassischen Desk Officers zu den sich thematisch einbringenden Kolleg/innen oftmals als eines charakterisiert werden, das sich salopp formuliert mit dem Begriff »gesunde Skepsis« umschreiben lässt. Maßgeblich ist dafür zunächst der Zustand der permanenten inhaltlichen Überforderung, dem die Desks in ihrer Arbeit der Programm- beziehungsweise Projektgestaltung und -abwicklung tendenziell ausgesetzt sind. Zu viele Cross-Cutting-Themen sind mittlerweile obligatorisch in die Konzeptionen einzubauen und zugleich mit den verschiedenen allgemeinen strategischen und konkreten länderspezifischen Zielsetzungen der Agenturen für ein betreffendes Land oder eine betreffende Region in Einklang zu bringen. Diese Tatsache steht in enger Wechselwirkung mit einer ohnehin vorhandenen konservativen Tendenz der mittleren Entwicklungsbürokratie, die Änderungen im Ablauf zumeist nur zögerlich aufzunehmen bereit ist.

So ist der inhaltliche Austausch dieser Einheiten mit der wissenschaftlichen Ebene (speziell mit der Policy-Forschung 1, die in vielen Fällen die Funktion der Ausarbeitung der thematischen Problemstellun-

der meisten Praktiker/innen, speziell auf Policy-Ebene 1, wobei der Schwenk hin zur Programmorientierung oder das Umschichten der eingesetzten Mittel auf den Budgetsupport in den Zielregionen als mögliche Auswege aus der so genannten »Projektitis« hin zu langfristig orientiertem strukturellen Engagement gesehen werden (vgl. etwa Nuscheler 2006: 201ff.). Trotz all dieser Bemühungen erweist sich der Projektzyklus jedoch als ungemein zäher Mechanismus und hat bei den meisten Gebern jedem bislang unternommenen Verdrängungsversuch erfolgreich widerstanden. Dies mag daran liegen, dass er im Zuge seiner langjährigen Existenz einen beachtlichen Markt von auf diesen Zyklus orientierten Implementierungsspezialist/innen gezüchtet hat, die unter dem Label eines entwicklungspolitischen NGOs in zumeist gutem öffentlichen Ruf stehen und sich somit der Tendenz zur Trockenlegung ihres Marktes höchst effizient widersetzen können (jedenfalls gehört das Paradox der gleichzeitigen Forcierung von Budgetsupport und Programmorientierung einerseits und der Kooperation mit NGOs andererseits zu den großen blinden Flecken der gegenwärtigen entwicklungspolitischen Programmdiskussion).

gen entlang des vorhandenen akademischen State-of-the-Art vornimmt) enger als mit den Kolleg/innen an den Desks oder vor Ort in den Regionalbüros. Diese Tendenz, wenngleich in vielen Fällen stimmig, ist allerdings keinesfalls verallgemeinerbar, wie wir in der folgenden genaueren Auseinandersetzung mit zwei dieser Geberstrukturen sehen werden.

Policy-Ebene 3

Die Policy-Ebene 3 zeichnet für die Umsetzung der Projekte im Feld¹² verantwortlich. So einfach und klar diese Definition ist, umreißt sie doch ein vielfältiges und komplex vernetztes Sammelsurium an Akteuren, die nicht nur von Geber zu Geber, sondern auch von Zielregion zu Zielregion variieren. Trotz dieser zum Teil erheblichen Variationen werde ich versuchen, die im Rahmen dieser Kategorie involvierten Akteure zumindest so weit zu gruppieren, dass ein Blick auf ihren Einfluss in der Gestaltung des Dispositivs Entwicklung möglich wird.

Vier Akteursgruppen lassen sich unterscheiden, die im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in der Projekt-Implementierung engagiert sind: die jeweiligen staatlichen/parastaatlichen Agenturen der Geber selbst, kommerzielle Kontraktoren, internationale NGOs, sowie lokal/regional situierte NGOs.

Die Voraussetzung dafür, dass die Agenturen selbst unmittelbar in der Implementation tätig werden, bildet natürlich eine entsprechende organisatorische Ausrichtung, vor allem die Unterhaltung eines dafür vorgesehenen Personalstammes. DFID und GTZ sind Musterbeispiele von Agenturen, die mit eigenem Personal direkt in der Projektumsetzung engagiert sind. Die EU-Kommission verfolgt hingegen eine Art Mittelweg bei der Umsetzung: Zwar existiert, zumindest derzeit, kein eigener Pool an EU-Entwicklungshelfer/innen, die Durchführung wird bei Großprojekten aber auch selten an Dritte übergeben. Zumeist wird von den bestehenden Strukturen vor Ort internationales oder nationales Personal befristet für die Projektadministration angeworben.

USAID wählt in der Umsetzung immer einen eigenständigen Weg. Eine Zusammenarbeit mit NGOs ist dabei die Ausnahme, die unmittel-

12 Dies gilt natürlich nur insoweit, als die festgelegte Geber-Programmatik solche vorsieht. Bei entwicklungspolitischen Maßnahmen wie Budgetsupport und Schuldentreibungen ist die Policy-Ebene 3 nicht eingebunden, da die dafür notwendigen Verhandlungen entweder von den Field Offices, also der Policy-Ebene 2, oder ohnehin direkt auf politischer Ebene geführt werden. Ein solcher vollkommener Ausschluss der Policy-Ebene 3 ist allerdings, schon allein aus den bereits angeführten historischen Gründen, unüblich. Die meisten Geber verfügen so auch über eine mehr oder weniger große Policy-Ebene 3.

bare Implementierung wird fast ausschließlich von eigenem Personal ausgeführt. Allerdings arbeitet USAID, und auch das ist eine US-amerikanische Eigenheit, in einigen Ländern ausschließlich mittels kommerzieller Kontraktoren, ist also organisatorisch (sehr wohl allerdings politisch und finanziell) nicht präsent. Ein Beispiel einer solchen Kooperation sind die Philippinen, wo die Präsenz von USAID vollständig (also auch auf Policy-Ebene 2) vom Kontraktor Louis Berger Group übernommen wird, auch in Sri Lanka wird ein Teil der Programme durch Kontraktoren umgesetzt.¹³

Die europäischen Agenturen wählen in der Umsetzung, sofern sie Projekte nicht durch eigenes Personal implementieren, zumeist den NGO-Sektor als strategischen Partner. Zu unterscheiden ist dabei zwischen entwicklungspolitisch ausgerichteten internationalen NGOs (dies meint auch NGOs der jeweiligen Geberländer), sowie NGOs aus den Empfängerregionen. Gesteuert wird die Tätigkeit zumeist entweder über konkrete Projektausschreibungen oder, sofern die Zielsetzungen in einem etwas weiteren programmatischen Rahmen gefasst sind, über so genannte *Calls for Proposals*, bei denen die konkreten Vorschläge im Rahmen eines gegebenen Programms vom NGO-Sektor selbst eingebracht werden.¹⁴

Die komplizierten Vorgänge im Zuge der Vergabe, Abwicklung und des Abschlusses von Projekten setzen ein relativ hohes Maß an Spezialisierung des NGO-Sektors (international wie lokal) voraus. Damit war die Herausbildung eines eigenen Sektors an entwicklungspolitischen NGOs sowohl in den Geberländern wie in den Zielregionen ein historisch unvermeidlicher Prozess. Die Diskussionen zu dieser Problematik sind ebenso zahlreich wie kontrovers und sollen an dieser Stelle weder

13 Ein anderes Land, wo ein großer Teil der USAID-Aktivitäten von privaten Kontraktoren übernommen wird, ist etwa Afghanistan, wenngleich hier die zentralen Aktivitäten bei USAID selbst verbleiben.

14 Der Vollständigkeit halber muss angemerkt werden, dass NGOs keineswegs der einzige mögliche Vertragspartner solcher Aktivitäten sind. Weitere potenzielle Partner sind Wirtschaftsunternehmen (was unter dem Schlagwort der *Public-Private-Partnerships* zunehmend an Popularität gewinnt), sowie verschiedene Sektoren des Staates, insbesondere auf administrativer und justizieller Ebene. Dennoch bilden entwicklungspolitische NGOs nach wie vor das Gros der Partner bei Projekt-Fremdvergaben. Zur Koordination ihrer Tätigkeiten unterhalten derartige NGOs mitunter auch Regionalbüros, die jedoch vorwiegend administrativ tätig sind und damit nicht der Policy-Ebene 2 zugerechnet werden können. Dies bildet einen wichtigen Unterschied zu jenen privaten kommerziellen Kontraktoren, mit denen USAID kooperiert und deren Tätigkeiten bis hin zur Übernahme ganzer Länderrepräsentanzen gehen können.

nachgezeichnet noch vertieft werden.¹⁵ Angesichts der sehr unterschiedlichen und vielfältigen Arten der Projektumsetzung ist eine große Differenziertheit der lokalen Kontexte und organisatorischen Strukturen unvermeidlich, was in extremen Fällen bis zu einer vollkommenen Unüberschaubarkeit reichen kann.

Der primäre Austausch der Policy-Ebene 3 findet im Rahmen des oben angesprochenen entwicklungspolitischen Implementierungszyklus statt, also mit der Policy-Ebene 2. Zu einem gewichtigen Teil ist dieser Austauschprozess über Programme, Verträge, Berichte und (unter Einschaltung der Policy-Forschung erstellte) Evaluationen formalisiert. Der nicht-formalisierte Austausch mit der Policy-Ebene 2 beschränkt sich zumeist auf die ebenfalls lokal präsenten Field Offices. Die Kommunikation mit den Desk Offices verläuft für gewöhnlich gebrochen, wobei der sichtbarere Teil durch die formal bestimmenden Auftragserteilungen von den Desks zur Policy-Ebene 3 verläuft. Die Rückkopplung geschieht in den meisten Fällen allerdings indirekt (zumeist über die Field Offices, schriftliche Berichte und Evaluationen). Direkter Kontakt zu den Cross-Cutting-Offices ist ohnehin nur in den seltensten Fällen gegeben. Deren direkter Einfluss auf die Policy-Ebene 3 beschränkt sich für gewöhnlich auf Literatur wie Manuals und Einschätzungspapiere, sowie auf Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen.

Die Kommunikation im Feld verläuft zumeist mit anderen international präsenten Kräften, also entweder mit Akteuren der Policy-Ebene 3 anderer Geber oder multilateralen Akteuren, vor allem präsenten internationalen NGOs und UN-Kräften. Oftmals lässt sich bei diesem Prozess beobachten, dass sich eine tendenziell abgeschlossene Expat-Community herausbildet.

Wissenschaftliche Forschung

Die wissenschaftliche Forschung spielt eine wesentliche Rolle bei der Gestaltung des Dispositivs Entwicklung, auch wenn sie selbst nur selten (etwa über Instrumente wie Stipendienvergaben, Kooperationen mit Universitäten in den Zielregionen oder direkte wissenschaftliche Beteiligungen in der Umsetzung von Projekten, aber auch im Rahmen der schon angesprochenen wissenschaftlichen Planstellen auf den Policy-Ebenen 1 und 2) unmittelbar in entwicklungspolitische Aktivitäten eingebunden ist. Ihre Hauptrolle liegt daher außerhalb des Stranges der Po-

15 Vgl. zu dieser Diskussion so widersprüchliche Beiträge und Stellungnahmen wie etwa DAC (2001: 64, 2004: 13); Schade (2004); Stepanova (2003: 37); Nuscheler (1996: 511); Kaldor (2002); Anderson (1999: 64); Lister (2003); Glasgow (1993); Esteva 1992b: 11).

licy-Entwicklung und lässt sich in allgemeinen Worten als Erfahrungsbündelung und (strategische wie taktische) Rückkoppelung zu den im Bereich der Umsetzung tätigen Akteuren interpretieren.

Was sind nun diese Bündelungen und Rückkoppelungen, wie gestalten sie sich konkret? Den Abläufen im Prozess der Politikgestaltung und -umsetzung vergleichbar verläuft auch die wissenschaftliche Intervention mehrschichtig. Grob umrissen können dabei drei Akteursgruppierungen unterteilt werden, denen unterschiedliche Aufgaben zukommen: jene der akademischen Forschung, der Policy-Forschung 1 und der Policy-Forschung 2. Diese Unterteilung ist sicher etwas künstlich, da es den entwicklungspolitischen Institutionen vergleichbare klar definierte Jobkompetenzen nicht gibt, also Think Tanks (oder zumindest einzelne Forscher/innen) auch auf allen drei Ebenen, mitunter sogar gleichzeitig, tätig sein können. Dennoch hilft die Unterscheidung, um die Diversifizierungen und vor allem die Spezialisierungen der wissenschaftlichen Rollen deutlicher nachzuzeichnen, die sich im Projekt Entwicklung historisch herausgebildet haben.

Die Policy-Forschung 2 liegt der unmittelbaren Umsetzung am nächsten. Sie ist für die Evaluierungen der verschiedenen Programme und Projekte zuständig und somit im Graubereich zwischen Wissenschaft, Consulting und bürokratischem Berichtswesen angesiedelt. Formale Möglichkeiten des eigenen steuernden Eingreifens sind letztendlich weder angestrebt noch erwünscht, es handelt sich um klar umrissene dienstliche Aufträge (die entweder extern oder auch, speziell in finanzschwachen entwicklungspolitischen Gesamtprogrammen, intern vergeben werden) mit einem Referenzrahmen, den der Auftraggeber vorgibt und der für den oder die Evaluierende/n verbindlich ist. Es geht also um eine zumindest vorgeblich unabhängige Rückkopplung des Geschehenen an Beteiligte, Verantwortliche und Geldgeber und damit in weiterer Folge um eine Überprüfung abgelieferter Berichte einerseits sowie die Grundlage für anstehende taktische (somit auf Policy-Ebene 2 zu treffende) Entscheidungen andererseits.

Die reale Funktion der Policy-Forschung 2 erschöpft sich jedoch nicht in diesem formalen Prozess. Denn jenseits der Erarbeitung weiterer Berichte nimmt sie auch eine soziale Rolle ein, die wiederum maßgeblich auf die Etablierung eines spezifischen entwicklungspolitischen Diskurses (und damit der Gestaltung des gesamten Dispositivs) rückwirkt. Die Praxis der Evaluierungstätigkeit bedeutet neben dem Durcharbeiten der für gewöhnlich zahlreichen vorliegenden schriftlichen Berichte zu einem spezifischen Vorhaben vor allem einmal eines: Gespräche führen, zumeist mit allen unmittelbar und den wesentlichen mittelbar an dem Vorhaben beteiligten Akteuren, also der Policy-Ebene 3 und den zwei

zentralen Akteuren auf Policy-Ebene 2, den Desk Offices (von denen zumeist der konkret angepasste Referenzrahmen vorgegeben wird) und den Field Offices.

Im Zuge dieser Diskussionen kommt es unvermeidlich zu Wirkungen (wenngleich, wie in jedem sozialen Prozess, in sehr unterschiedlicher Qualität), die von den Auftraggebern oftmals explizit gar nicht beabsichtigt sind. Diese Wirkungen resultieren in erster Linie aus der Art, wie über verschiedene konkrete Problemstellungen gesprochen wird, also in einer gewissermaßen indirekten nochmaligen Verankerung der allgemeinen Zielsetzungen des Projektes über den Referenzrahmen im Prozess der Evaluation. Jede Evaluation dient also auch, bewusst oder unbewusst, der vertieften Verankerung der programmatischen Leitlinien, insbesondere innerhalb der verschiedenen Akteure auf Policy-Ebene 3.

Durch diese Gespräche entsteht also ein nochmaliger Austausch, der das vorhandene Wissen zusammenfasst und zugespitzt definiert, es also verdichtet. Insbesondere die Diskussion der leitenden Begrifflichkeiten, und dabei vor allem die Diskussion ihrer praktischen Interpretation, ist in diesem Zusammenhang wesentlich. Denn der Trickle-Down-Effekt der Begrifflichkeiten von der politischen Ebene hin zur Policy-Ebene 3 funktioniert in erster Linie oberflächlich. Allgegenwärtige Begriffe wie »Failed States« oder »Krisenprävention« kommen zwar in jedem Fall in allen Ebenen an (allein schon bedingt durch die Notwendigkeit, diese Begriffe im Antrags- und Berichtswesen ausführlich anzuwenden), sie werden im Zuge dieses Prozesses jedoch tendenziell ihres Inhaltes entleert. Die kommunikative Intervention der Policy-Forschung 2 trägt durch ihre Diskussionen mit den beteiligten Akteuren somit auch dazu bei, Begrifflichkeiten zuzuspitzen und ihren Gebrauch zu vereinheitlichen; und sei es nur durch die Feststellung spezifischer Interpretationsschwächen, die von der Policy-Ebene 2 in der Folge (zumeist mittels Trainingsmaßnahmen) gezielt bearbeitet werden können.

Dass die Policy-Forschung 2 dabei selbst nur in den seltensten Fällen über ein klares und aus eigener empirischer und theoretischer Forschung stammendes Bild dieser Begriffe verfügen kann, da sich ihre Forschung ja hauptsächlich im Rahmen der von der Agentur ausgegebenen Referenzpunkte bewegt und globale Kontexte nur als Randerscheinung wahrnimmt, ist dabei kein Nachteil, sondern eher hilfreich: Die Intervention ist tatsächlich mehr als Mediation der unterschiedlichen vorhandenen Interpretationen zu sehen denn als Prozess des Lehrens und Lernens.

Die konkrete praxisnahe Füllung dieser Begrifflichkeiten findet vielmehr auf Ebene der Policy-Forschung 1 statt, meistens in engem Austausch mit den Policy-Ebenen 1 und 2, sowie den Forschungseinhei-

ten von multilateralen Akteuren wie der Weltbank oder der OECD. Zwar ist dieser Prozess nicht mit der Erfindung und Definition entwicklungspolitischer Problemstellungen zu verwechseln, der tendenziell eher im Bereich des Wechselspiels zwischen politischer Ebene und akademischer Forschung verortet ist, allerdings ist seine Bedeutung auch keinesfalls zu unterschätzen.

Der verhältnismäßig größere thematische Einfluss, den die Policy-Forschung 1 auf den entwicklungspolitischen Prozess ausüben kann, zeigt sich schon an der viel flexibleren Situation des Forschungsablaufes selber, angefangen von der Auftragserteilung über die Definition der Problemstellungen und Aufgaben bis hin zu den Resultaten. Zwar sind die jeweiligen entwicklungspolitischen Agenturen zumeist enge Partner und verlässliche Auftraggeber für Studien, die generell entweder thematischen, organisatorischen oder regionalspezifischen Fokus haben (der historische Bereich, den ich in der Skizze ebenfalls als Teilbereich der Policy-Forschung 1 aufgezählt habe, wird eher nachrangig behandelt, was mittlerweile als klassische Schwäche der entwicklungspolitischen Policy-Forschung gesehen werden muss). Jedoch sind sie bei weitem nicht die einzigen: NGOs, humanitäre Hilfsorganisationen oder Teile der staatlichen Bürokratie gehören ebenso zu den Kunden. Zugleich ist der Anteil der drittmittelfinanzierten Projektforschung aus diversen wissenschaftlichen Fördertöpfen nicht zu unterschätzen. Auf den Punkt gebracht bedeutet dies, dass die Policy-Forschung 1 als die eigentliche Domäne der so genannten Think Tanks zu verstehen ist.¹⁶

Die von der Policy-Forschung 1 im Zuge ihrer Arbeit produzierten Studien wirken als eine Art Operativplan zur institutionellen und praktischen Verankerung diskursiver Trends im entwicklungspolitischen Apparat. Die Policy-Forschung 1 legt den Fokus der Fragestellungen dazu eine Ebene höher als die Policy-Forschung 2. Es geht nicht um die Wirksamkeit einzelner Projekte und Programme, sondern um Wirkungen und Funktionsweisen von Entwicklungspolitik auf allgemeiner Ebene. Dabei wird einerseits nach der Identifikation erfolgreicher Schritte wie zentraler Hindernisse auf dem Weg zu den definierten entwicklungspolitischen Zielsetzungen gefragt (zumeist allerdings, ohne diese selbst zu hinterfragen), andererseits, ob nicht neue Wege im Sinne von Programmschienen, Arbeitsweisen und Partnern gefunden werden müssen, um diese zu erreichen. Es geht ihr also um eine Ausformulierung

16 Think Tanks, ursprünglich eine primär US-amerikanische Einrichtung, haben sich auch im Bereich der Entwicklungsforschung in Europa längst etabliert. Das *Deutsche Institut für Entwicklungsforschung* (DIE) oder das britische *Overseas Development Institute* (ODI) sind nur zwei Beispiele für diese Entwicklung.

der diskursiven Vorgaben, um die wissenschaftliche Vorbereitung der organisatorischen Gestaltung des Dispositivs.

Der akademischen Forschung obliegt schließlich die Aufgabe, die großen thematischen Vorgaben der Entwicklungspolitik, ihre zentralen Problemstellungen nicht nur zu definieren und zu erforschen, sondern im eigentlichen Sinne auch, sie zu erfinden. Gerade in Hinblick auf die Verschmelzung der Komplexe Entwicklung und Sicherheit ist ihre Rolle dabei kaum zu überschätzen, ist sie es doch, die im Gegensatz zu den Policy-Ebenen und der Policy-Forschung, die in ihren jeweiligen Domänen verhaftet sind, in der Lage ist, Brücken zwischen diesen Komplexen zu schaffen, ihre Verbindung zu denken und damit diskursiv vorzubereiten. Dazu agiert sie in einer schon oben angesprochenen engen Wechselwirkung mit der politischen Ebene und übt zugleich wichtigen Einfluss auf den Bereich der Policy-Forschung, aber auch auf die Policy-Ebene 1 aus. Gerade die Policy-Ebene 1 ist ja wiederum dafür zuständig, in Wechselwirkung mit der Policy-Forschung institutionelle Wege zu öffnen, um die neu erfundenen oder neu definierten Problemstellungen in bearbeitbarer Form im Apparat zu verankern.

Neben den schon erwähnten Formen, die dieser wechselseitige Einfluss annehmen kann, wie dem wechselseitigen Antizipieren von Trends oder der personellen Fluktuation zwischen den Ebenen, hat dieser Konnex auch institutionelle Verbindungen hervorgebracht. Als ein herausragendes Beispiel dafür sei die *International Crisis Group (ICG)* genannt. Gegründet und geleitet von ehemaligen Spitzenpolitiker/innen¹⁷ analysieren über 100 akademische Expert/innen internationale Konfliktlagen mit dem Ziel, unabhängige Lösungsansätze für die politische Ebene der weltsystemischen Zentralstaaten zu liefern. Finanziert wird die Arbeit ausschließlich durch private Spenden, die vorwiegend von US-amerikanischen Stiftungen¹⁸ bestritten werden.

Der ICG nimmt damit faktisch die Rolle einer Plattform ein, die sowohl von Staaten, multilateralen Akteuren und den verschiedenen Ebenen von Wissenschaft und Forschung genutzt wird. Zugleich ist sie auch in der praktischen Implementation von Konfliktpräventionsprogrammen aktiv, insbesondere mittels Mediation. So vereinigt die ICG gewissermaßen Komponenten der politischen Ebene, der akademischen Forschung, der Multilateralen Akteure und der Internationalen Privaten Ak-

17 Gegründet wurde die ICG vom ehemaligen EU-Außenkommissar Chris Patten. Der derzeitige Geschäftsführer ist mit Gareth Evans ein ehemaliger australischer Außenminister.

18 Diese US-amerikanischen Stiftungen sind primär philanthropische Finanzierungseinrichtungen und in diesem Sinne nicht mit den deutschen parateinamen Stiftungen zu vergleichen.

teure, wobei ihr Schwerpunkt, inhaltlich wie personell, eindeutig in der akademischen Forschung und der Policy-Forschung 1 liegt.

Multilaterale Akteure

Ein zweiter Strang, der auf den Bereich der Gestaltung und Implementierung bilateraler Entwicklungspolitik einwirkt, ist jener im multilateralen und privaten entwicklungspolitischen Bereich. Auch diese Akteure sind sowohl in ihren Zielsetzungen als auch in ihrer institutionellen Funktion und internationalen Bedeutung vielfältig. Zwei große Gruppen lassen sich dennoch unterscheiden: einerseits jene multilateralen Organisationen, die auf Ebene der offiziellen nationalstaatlichen Politik funktionieren, also die Multilateralen Akteure, und andererseits die breit gefächerte Gruppe an internationalen Nichtregierungsorganisationen, die im entwicklungspolitischen Bereich tätig sind und die ich unter der Kategorie Internationale Private Akteure zusammenfassen will.

Die Kategorie der Multilateralen Akteure besteht hauptsächlich aus drei Organisationen, die alle in der Gestaltung der internationalen Entwicklungspolitik, auch auf bilateraler Ebene, wesentlichen Einfluss ausüben: die UNO und ihre Unterorganisationen (insbesondere das UN-Entwicklungsprogramm UNDP und das in Krisenregionen zumeist präsente Hochkommissariat für Menschenrechte UNHCHR), die formal ebenfalls im UN-System integrierte Weltbank-Gruppe, sowie die OECD, vor allem das Development Assistance Committee, dem angesichts seiner Funktionen als Denkfabrik, Diskussionsforum der politischen Ebene und schließlich als eine Art Clearing House der bilateralen Entwicklungspolitik¹⁹ eine zentrale Rolle zukommt.

Schon in der Einleitung ist deutlich geworden, wie entscheidend der Einfluss dieser drei Organisationen in der Ausrichtung der entwicklungspolitischen Diskussion auf das Thema Sicherheit aus historischer Sicht gewesen ist. So hat die Weltbank mit dem von ihr erfundenen Konzept der Good Governance den grundlegenden Anstoß zur expliziten Politisierung der Entwicklungshilfe gegeben, und die UNO hat mit der Einbindung entwicklungspolitischer Konzepte in ursprünglich rein militärisch besetzte Peace-Keeping- und Peacebuilding-Strategien der An-

19 Die so genannten DAC-Codes sind der internationale Standard für die Zuordnung von Geldern zu spezifischen entwicklungspolitischen Themenbereichen. Das DAC entscheidet damit auch (natürlich als Resultat der Debatten der Mitgliedsstaaten), welche Gelder als Entwicklungshilfe deklariert werden können und welche nicht.

näherung von Sicherheits- und Entwicklungsdispositiv einen Anfangsgrund geliefert.²⁰

Neben dieser wichtigen Rolle in der Produktion von Schlüsseldiskursen verfügt die UNO, speziell über die schon angesprochenen Suborganisationen UNDP und UNHCHR, aber auch das UNHCR, das WFP und nicht zuletzt ihre militärischen Einsätze über eine starke Feldpräsenz. UN-Mitarbeiter/innen sind also unmittelbarer Teil der (in ihrem bilateralen Zweig) auf Policy-Ebene 3 gelagerten Implementierungs-Communities und verfügen somit über außergewöhnlich gute Möglichkeiten der Diskurs-Dissemination. Gerade im Sicherheitsbereich übernehmen UN-Missionen zumeist mehrfache Schlüsselagenden, die von der Koordination der humanitären Hilfsprozesse über Menschenrechtsmonitoring bis hin zur Überwachung der unmittelbaren Sicherheitssituation für die präsenten internationalen Kräfte²¹ reichen. Diese starke Verankerung an der entwicklungspolitischen Basis ist eine wesentliche Stärke der UNO, sie stellt gewissermaßen die Wurzel des starken Stammes dar, den sie im Dickicht des Dispositivs Entwicklung bilden kann²².

Ähnlich wie die UNO ist auch das DAC in der OECD als internationaler Zusammenschluss nationaler Akteure zu verstehen, sein Eigenleben ist allerdings vergleichsweise gering ausgebildet. Wie der OECD insgesamt kommt dem DAC mehr die Rolle einer Art permanenten Konferenz zu, die von den darin vertretenen Bilateralen primär zur Ausrichtung und Standardisierung der entwicklungspolitischen Anstrengungen verwendet wird. So übernimmt das DAC hauptsächlich die Funktion, bereits angestoßene und von den verschiedensten Akteuren weiterentwi-

20 Neben den drei genannten Organisationen gewinnen in zunehmendem Maße auch internationale Rechtsinstitutionen einen für die Entwicklungspolitik in Krisengebieten spürbaren Einfluss, der nicht nur auf diskursiver Ebene festzustellen ist. Die Intervention des Internationalen Strafgerichtshofes in Uganda (vgl. Pospisil 2006b) ist ein plakatives Beispiel für einen Prozess, der in Zukunft, zumindest nach dem Willen vieler einflussreicher staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in den weltsystemischen Zentren, stark an Bedeutung gewinnen wird.

21 Diese Art der Überwachung der Sicherheitssituation, wobei Sicherheit hier unmittelbar, also im Sinne des englischen »safety« gemeint ist, obliegt dem UNDSS, dem United Nations Department of Safety and Security, das faktisch alle präsenten Hilfs- und Entwicklungskräfte in der Region über Internet und Telefon über die Lage informiert.

22 Dieses Bild würde mit gewissen Abwandlungen auch auf das Dispositiv Sicherheit zutreffen – durch die UN-Missionen ist die UNO auch im militärischen Bereich »on the ground« aktiv, wenngleich es sich bei den Soldaten nicht um UN-eigene Truppen handelt, was die Situation etwas komplexer gestaltet.

ckelte Diskursstränge wieder einzusammeln, mit Hilfe einer starken Einbindung der Policy-Forschung 1 neu auszurichten und in dieser beständigen Ausrichtung auch ihre Implementierung voranzutreiben. Dazu hat das DAC zwei maßgebliche Instrumente eingerichtet: den Peer-Review-Prozess, dem sich jeder der im DAC versammelten Geber unterwirft, und die Anrechenbarkeitskriterien, die in den DAC-Codes aufgelistet sind. Diese Codes geben dem DAC die Oberhoheit über die Qualifikation aufgewendeter Finanzmittel als Entwicklungshilfe, machen es also faktisch für das gesamte öffentliche entwicklungspolitische Feld zur international anerkannten Oberinstanz.

Die Weltbankgruppe schließlich, obwohl formal Teil des UN-Systems, bildet als dritter der Multilateralen Akteure auch einen eigenen Pol. Im Gegensatz zu DAC und UNO verfolgt sie einen eigenen prononcierten Kurs, der angesichts des formell bestehenden Politikverbotes zwar nicht auf allgemein politischer, aber dafür umso stärker auf der entwicklungspolitischen Policy-Ebene festzustellen ist. Formal sind die fünf Organisationen der Gruppe im Eigentum der Mitgliedsstaaten, und durch die klaren Mehrheitsverhältnisse²³ ist eine langfristig ausgerichtete kontinuierliche Arbeit garantiert.

Dieser klare entwicklungspolitische Weg der Weltbank-Gruppe, der sich mit allen Wendungen letztlich nach wie vor am ökonomistischen Bild der Modernisierungstheorien orientiert, hat innerhalb der Bank zur Herausbildung einer speziellen Art von Unternehmenskultur geführt. Dies ist einerseits am schroffen Umgang mit Kritiker/innen aus den eigenen Reihen bemerkbar²⁴, andererseits an der scharfen Form, mit der wissenschaftliche Auseinandersetzungen nach außen geführt werden.²⁵

23 Die Stimmverhältnisse im Gouverneursrat richten sich nach den Anteilen, die von den jeweiligen Mitgliedsstaaten an den jeweiligen Organisationen gehalten werden. So verfügen die USA durchschnittlich über ein Fünftel der Stimmrechte, Japan als zweitstärkstes Land über (je nach Organisation) 5-8 %.

24 So schreibt etwa William Easterly, nachdem er sich als Ökonom der Weltbank mit seiner Kritik an eigentlich anti-marktwirtschaftlichen Unternehmungen seines Arbeitgebers zu weit aus dem Fenster gelehnt hatte: »[...] many readers have asked if my statement in the original prologue that ›my employer ... the World Bank ... encourages gadflies like me to exercise intellectual freedom‹ was really accurate. Well almost. It should be modified slightly to ›the World Bank ... encourages gadflies like me to find another job‹« (Easterly 2002: x).

25 Als Beispiel dafür sei die schon ausführlich behandelte Greed-Grievance-Debatte angeführt, die Paul Collier explizit gegen politikwissenschaftliche Ansätze geführt wissen will (vgl. Collier et al. 2003). Erst als die zunehmende Schärfe der Debatte beginnt, die Autorität der Weltbank zu untergraben, geht Collier in einer zweibändigen Publikation (Collier/Sambanis

Auf der anderen Seite trägt gerade dieser Mikrokosmos dazu bei, Entwicklungspolitik nicht nur zu vollziehen, sondern auch zu gestalten. Und tatsächlich sind die wesentlichen entwicklungspolitischen Diskussionen der letzten Jahrzehnte von der Weltbank zum Teil direkt angestoßen und in jedem Fall entscheidend geprägt worden.

Internationale Private Akteure

Die Internationalen Privaten Akteure umfassen all jene Organisationen, Gruppen oder Initiativen, die in der Lage sind, aufgrund privat lukrierter Mittel Entwicklungshilfe oder, um einen relativ neuen Teil der Implementierungs-Community im Konfliktbereich mit einzubeziehen, Peacebuilding zu betreiben. Grob ist zwischen zwei Gruppen zu unterscheiden: international tätigen NGOs (von zum Teil sehr unterschiedlicher Größe) einerseits, sowie kirchlichen Gruppen andererseits. Sie unterscheiden sich von Kontraktoren und kommerziellen Anbietern entwicklungspolitischer Dienstleistungen, die auf den Policy-Ebenen 2 und 3 tätig sind, vor allem durch zwei Charakteristika: ihre (zumeist bestehende) Ausrichtung auf Gemeinnützigkeit²⁶ und das Vorhandensein eines spezifischen entwicklungs- oder friedenspolitischen Programms.

Natürlich sind diese beiden Unterscheidungskriterien um einiges fließender, als sie zunächst scheinen. Schließlich bedeutet eine gemeinnützige Ausrichtung alles andere als einen Verzicht auf das Verdienen von Geld, denn selbstverständlich müssen die betreffenden Organisationen, Gruppierungen und Initiativen in der Lage sein, ihren Betrieb langfristig ökonomisch absichern zu können. Diese Notwendigkeit des Geldverdienens beeinflusst logischer Weise auch das entwicklungspolitische Programm, insbesondere auf der Ebene seiner Umsetzung. Nachdem sich die Einkommensquellen in den meisten Fällen auf Spendenkampagnen und Kooperationen mit bilateralen und multilateralen Gebern beschränken²⁷, sind Tendenzen wie das schnelle Springen von Katastrophe zu Katastrophe, von bewaffnetem Konflikt zu bewaffnetem Konflikt, oder die Aufweichung von Programmatiken in Werbungen um

2005) einen Schritt zurück, und Colliers Auftraggeber wünscht sich, die selbst losgetretene Debatte zu Grabe zu tragen (»An important additional benefit of this research is that it may lay to rest the ›greed versus grievance‹ caricature.«, ebd.: xi).

- 26 Eine Ausnahme bilden hier oftmals auch in der Entwicklungshilfe tätige private Missionskirchen, die zumeist aus den USA stammen. Ihre Tätigkeiten sind gewöhnlich profitorientiert, richten sich aber auch dann sehr wohl nach einer eigenen spezifischen Programmatik.
- 27 Eine international bedeutende Ausnahme ist Oxfam, die sich primär über ihre gleichnamige Ladenkette finanziert.

öffentliche Aufträge unverkennbar²⁸ und notwendiger Teil eines widersprüchlichen Geschäfts.²⁹

Aufgrund der großen Vielfalt der Akteure kann ihr diskursiver Einfluss nur in einem sehr groben Trend wiedergegeben werden, der allerdings keinesfalls für jeden Einzelfall gültig sein muss. Generell ist bei Internationalen Privaten Akteuren jedoch aus den schon erwähnten ökonomischen Gründen die Tendenz festzustellen, überaus drastische, nicht selten stark überzeichnete Bilder gegebener Situationen zu vermitteln und Diskurse mit einer vehement moralischen Komponente zu untermauern. Die säkularen Organisationen neigen zudem dazu, einen Rights-Based-Approach (basierend auf dem Menschenrechtsansatz) zu forcieren, was einerseits dadurch bedingt ist, dass sich die Arbeit oftmals anwaltschaftlich mit als benachteiligt analysierten Gruppen auseinandersetzt³⁰, andererseits schlicht dadurch, dass dieser stark von der UNO forcierte Zugang einen auch für staatliche Akteure verbindlichen und nachvollziehbaren Referenzrahmen zur Verfügung stellt.

Merkliche Rückwirkungen auf den bilateralen Bereich gibt es in jedem Fall zwei: erstens die allgemeine Stärkung entwicklungspolitischer Öffentlichkeitsarbeit in den Geberländern. Oftmals wird dabei auch unmittelbar mit öffentlichen Gebern kooperiert. Dazu kommt als zweiter Punkt ein gewisser programmatischer Einfluss, der auch durch eine bestehende Personalfluktuatation zwischen öffentlichem und privatem Bereich unterstützt wird. Historisch beginnt dieser Einfluss schon in der hitzigen Debatte um Entwicklungstheorien, wo vor allem der Dependencia-Ansatz von vielen privaten Gruppierungen, interessanter Weise auch stark von kirchlichen Gruppen, forciert wurde. Später wurde vor allem die Komponente der Anwaltschaft zentral. Die mittlerweile obligatorische Einbeziehung von Gender-Aspekt und Kinder-Problematik in der öffentlichen EZ ist zweifellos auch auf den beständigen konkreten Druck Internationaler Privater Akteure zurückzuführen, zusammen mit

28 Wiederum stellen hier viele kirchliche Organisationen eine Besonderheit dar, da sie auf regelmäßige und ereignisunabhängige Finanzquellen zurückgreifen können. Dies ermöglicht längerfristiges Engagement ohne jenes Spektakel, das speziell für im humanitären Bereich engagierte internationale NGOs ohne diesen Background unverzichtbar ist.

29 Für eine Kritik dieser Praxis im entwicklungspolitischen Bereich vgl. Zoë Marriage (2006). Für den humanitären Bereich liegt mittlerweile ein breites Spektrum an kritischen Studien vor, die von David Keens 1994 erschienenem Klassiker »*The Benefits of Famine*« inspiriert wurden (vgl. etwa de Waal 1997; Vaux 2001).

30 *Save the Children* und *War Child International* seien als nur zwei international bekannte Beispiele hervorgehoben.

einem allgemeinen Wahrnehmungswandel, auf den sie auch wesentlichen Einfluss genommen haben.

Einen speziellen Platz in der Reihe der Internationalen Privaten Akteure nehmen die politischen Stiftungen ein. Sie sind in Europa ein spezifisch deutsches Instrument, wo sie hauptsächlich in Form von Parteistiftungen vorzufinden sind. Diese verfolgen trotz ihrer primär öffentlichen Finanzierung einen prononciert eigenständigen entwicklungs- und friedenspolitischen Kurs. So sind sie die derzeit einzigen Instrumente der europäischen EZ, die sich dem Aufbau, der Stärkung und der Förderung politischer Parteien in den Zielregionen widmen (vgl. Youngs 2003: 136). Gerade in politisch heiklen Bereichen erhofft sich die deutsche ODA durch eine verstärkten Kooperation mit den Stiftungen wesentliche Vorteile (vgl. Mehler/Ribaux 2000). Der international beispielgebende Charakter dieser Stiftungen wird auch dadurch deutlich, dass sie bei der Einrichtung des US-amerikanischen *National Endowment for Democracy* (NED) durch die Reagan-Administration Pate gestanden haben (vgl. etwa Diamond 1995), worauf ich im folgenden Abschnitt noch spezifischer eingehen werde.

Ihr Einflussbereich in den Zielregionen ist primär auf der Policy-Ebene 2 anzusiedeln und bis zu einem gewissen Grad mit der repräsentativen Arbeit der Field Offices vergleichbar. Generell ist ihre Tätigkeit als Verknüpfung von politischer Arbeit und Entwicklungszusammenarbeit zu verstehen, wobei sie gerade in Krisenregionen mitunter auch die Rolle eines Fazilitators informeller Friedensgespräche einzunehmen versuchen.

USA: Akteursgruppierung zum Zwecke polyarchischer Stabilität

Im folgenden Abschnitt will ich zunächst einen gerafften Überblick über die Entstehung und die verschiedenen Phasen des Verlaufes der US-Entwicklungspolitik geben, um dann jene strategischen und taktischen Elemente herauszuarbeiten, die den derzeitigen entwicklungspolitischen Umgang mit der Problemstellung bewaffneter Konflikt bestimmen. Ich werde dabei zu zeigen versuchen, dass zwar wesentliche historische Kontinuitäten vorliegen, die sich durch die 110 Jahre der Geschichte interventionistischer US-Außenpolitik ziehen, dass es aber dennoch signifikante Brüche gibt, ohne die die derzeitige Ausrichtung der US-Entwicklungspolitik im Kontext bewaffneter Konflikte nicht zu verstehen ist.

Auf diesem geschichtlichen Überblick aufbauend werde ich die derzeitige institutionelle Verankerung der sicherheitspolitischen Komplexes im entwicklungspolitischen Apparat des State Department und der Partnerorganisationen darstellen, und dann – primär anhand von Schlüsseldokumenten – die zentralen strategischen Linien nachzeichnen, mit denen dieser Apparat bewaffneten Konflikt problematisiert und Lösungen konzipiert.

Historische Entwicklung und institutionelle Verankerung

Die Geschichte der Außenpolitik der Vereinigten Staaten, die über die zumeist kriegerische Erweiterung und Fixierung des eigenen Staatsgebietes hinausgeht, ist eine vergleichsweise kurze: nur wenig mehr als hundert Jahre ist es her, seit der durch die Monroe-Doktrin geprägte Isolationismus, dessen primäres Interesse in einer Schwächung Mexikos und der Abwehr europäischer Expansionsgelüste bestand, durchbrochen wurde. Bis dahin war als einziges signifikantes, über Nord- und Zentralamerika hinausgehendes außenpolitisches Ereignis der Ankauf Alaskas von Russland im Jahr 1867 zu verzeichnen, und die USA waren, von ihren eigenen Bürgerkriegswehen geprägt, zunächst weder willig noch fähig, großflächig auf internationaler Bühne tätig zu werden. Doch in den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts nehmen auch sie schließlich den »*White Man's Burden*« auf und beginnen ihre globalen Aktivitäten zur Verankerung und Verteidigung von Frieden und Freiheit.

Der Drang nach neuen Absatzmärkten im Anschluss an die abgeschlossene Binnenkolonisierung weckt Begehrlichkeiten gegenüber Spanien, wobei insbesondere die letzten spanischen Besitzungen in der Karibik, Kuba und Puerto Rico, im Zentrum des US-Interesses stehen. Im April 1898 provozieren die USA den Kriegsbeginn vor Havanna, die entscheidenden Schlachten des Krieges werden jedoch nicht in der Karibik, sondern im Pazifik ausgefochten. Die Eroberung Manilas am 13. August 1898 beendet nicht nur die spanische Kolonialherrschaft, sondern auch die philippinischen Unabhängigkeitsbestrebungen, und sie markiert einen entscheidenden Wendepunkt in der Geschichte der US-Außenpolitik: den Beginn eines von bereitwilliger Übernahme internationaler Verantwortung und zivilisatorischen Vorstellungen getragenen Interventionismus, der in unterschiedlicher Ausprägungen das 20. Jahrhundert dominieren und sich bis heute fortsetzen wird.

Der maßgebliche Grundgedanke ist denkbar einfach und formuliert sich im kolonialen Kontext gegenüber den Philippinen überaus deutlich: Vollständige Unabhängigkeit benötigt gesellschaftliche Reife, eine Reife, die die neuen Kolonialherren bei den Philippinos nicht feststellen

können. Der Unterschied zwischen Kolonisatoren und Kolonisierten wird dabei in nahtlosem Anschluss an die spanischen Kolonisatoren rassistisch kodiert (vgl. Kramer 2006). Es wäre somit unverantwortlich, die Philippinen einfach in die Unabhängigkeit zu entlassen, vielmehr gelte es, langwierige Vorbereitungen auf sozialer, politischer und institutioneller Ebene zu treffen. Fast fünfzehn Jahre wehrt sich die philippinische Unabhängigkeitsbewegung verbittert und bewaffnet gegen diesen Plan, bis sie sich schließlich dem Druck der amerikanischen Militärmacht beugen muss.

Die Philippinen werden in den folgenden hundert Jahren ein bevorzugtes Objekt der Neuorientierungen der US-Außenpolitik bleiben: so wird die Unterstützung von Ferdinand Marcos zu einem Musterbeispiel antikommunistischer Containment-Politik, die wenig später in Lateinamerika Schule machen wird. Zugleich wird allerdings das Abrücken von der Diktatur Marcos im Jahr 1986 auch das erste Beispiel und damit der historische Beginn der Phase der *Democracy Promotion* in der US-Außenpolitik, die auch die entwicklungspolitische Komponente in einen neuen Begründungszusammenhang setzen wird.

Ein zweites Land, das wenig später von der neuen Dynamik des Interventionismus erfasst wird, ist Kolumbien. Im Zuge von Streitigkeiten mit der kolumbianischen Regierung um Landbesitzrechte in der Zone des zukünftigen Panama-Kanals entdecken die USA ihre Verantwortung für eine im Rahmen des kolumbianischen Staates als benachteiligt identifizierte Provinz im Norden Kolumbiens: Panama. Nachdem sie wenige Monate zuvor noch tatkräftig mitgeholfen hatten, panamasche Unabhängigkeitsbestrebungen zu unterdrücken, arrangieren die USA einen Putsch von Großgrundbesitzern, der mit Unterstützung der US-Marine gegenüber Kolumbien abgesichert wird. Anfang November 1903 wird Panama unabhängig, und die US-Armee erbringt eine der ersten großen Leistungen der nachkolonialen Entwicklungszusammenarbeit: den Bau des Panama-Kanals. US-Präsident Theodor Roosevelt kann ruhigen Gewissens sagen, dass er nur dank der US-Unterstützung den Einwohner/innen Panamas zugute kommen werde. Diese Intervention ist nur der Anfang einer Reihe von vergleichbaren Operationen in Lateinamerika: Nicaragua, Haiti und die Dominikanische Republik werden noch in den ersten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts Zielregionen von Interventionen, die in einem klaren politischen Kontext stehen.

Sie alle sind die Vorläufer der Erfindung von Entwicklungspolitik im engeren Sinn, die letztlich vor dem Hintergrund der durch die Truman-Doktrin im März 1947 paradigmatisch verankerten Systemkonkurrenz mit der UdSSR erfolgt. Erste Zielgebiete entwicklungspolitischer Schritte sind zwei durch den Krieg zerstörte und politisch zunächst fra-

gile Regionen: die Frontstaaten in Europa, allen voran Deutschland, sowie Ostasien, insbesondere Japan. Im Zuge dieser Interventionen wurden nicht nur ökonomische Maßnahmen durchgeführt, wie etwa der im Juni 1947 verkündete Marshall-Plan, der auf das gesamte westliche Europa abzielt. In jenen Ländern, die bis 1945 von faschistischen Diktaturen beherrscht worden waren, werden auch genuin politische Maßnahmen gesetzt, wobei einer privaten Institution, der *Ford Foundation*, die federführende Rolle zukommt. Speziell die Erfahrungen mit der Installation einer demokratisch legitimierten Regierung und der Verankerung einer neuen Verfassung in Japan (wobei dieser Prozess den Beamtenapparat aus der faschistischen Periode weitgehend unangetastet lässt) werden als nachhaltiger Erfolg interpretiert und als beispielgebend für kommende Interventionen verstanden (vgl. Orr 2004: 169ff.; Sutton 2006: 43f.).

Am 20. Jänner 1949 erklärt Harry Truman schließlich in seiner Antrittsrede vor dem Capitol in Washington Entwicklungspolitik zu einer der vier Säulen seines Programms zur Bekämpfung der kommunistischen Bedrohung.³¹ Dass diese »Erfindung der Unterentwicklung« (vgl. Esteva 1992: 6f.) schon von Beginn an aus einer antikommunistischen Strategie erwächst und mit der Initiative eines nordatlantischen Verteidigungsbündnisses – Punkt Drei von Trumans Programm (Punkt Eins ist die Stärkung des UN-Systems, Punkt Zwei die Weiterführung der Bemühungen zur globalen ökonomischen Stabilisierung) – verknüpft wird, zeigt ihren immanent sicherheitspolitischen Charakter. Zugleich bezieht sich Truman aber ausschließlich auf ökonomische Maßnahmen: »Our aim should be to help the free peoples of the world, through their own efforts, to produce more food, more clothing, more materials for housing, and more mechanical power to lighten their burdens.«

Es geht also bei Entwicklung zunächst nicht um politische Intervention, wie sie auf den Philippinen, in Lateinamerika, in Deutschland und Japan zu diesem Zeitpunkt bereits gesetzt worden sind. Diese politischen Operationen bleiben im Geflecht zwischen verdeckt agierenden geheimdienstlichen Apparaten und privaten Stiftungen, allen voran der genannten *Ford Foundation*, angesiedelt. Allerdings ist Entwicklung mit ihrer Konzentration auf die Kombination makroökonomischer Anschubmaßnahmen sowie der Produktion und dem Transfer eines spezifischen Wissenskomplexes³² als dazu komplementäre Maßnahme zu verstehen.

31 Trumans *Inaugural Address* ist im *American Presidency Project* nachzulesen, <http://www.presidency.ucsb.edu>.

32 »Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge«, so Truman in seiner Rede.

Durch die Erfindung der Unterentwicklung, die historisch als Resultat der Ablehnung eines »old imperialism«³³ zu sehen ist, verschiebt sich zugleich der Fokus von den kriegszerstörten Gebieten in Europa und Ostasien auf die »Dritte Welt«, also in jene Gebiete, wo die als gegeben angenommene Freiheitsliebe der Völker noch nicht in entsprechende Form gegossen werden konnte und die kommunistische Gefahr angesichts der als von Not und Armut geprägt verstandenen Lebensumstände³⁴ besonders groß zu sein scheint. Es geht somit um eine »expansion of the American dream to the more than half of the world stage« (Moore 1996: 129), wobei die enge Wechselwirkung dieser neuen Form der Unterstützung mit politischen Operationen nicht nur in Lateinamerika, sondern bald auch in Ost- und Südostasien spürbar wird (vgl. Ekbladh 2006).

Entwicklungshilfe bleibt trotzdem zunächst eine primär makroökonomische und technologische Operation, und die entscheidenden Schritte der nächsten Jahre finden vorwiegend auf institutioneller Ebene in den USA selbst statt: 1953 wird die *Foreign Operations Administration* eingerichtet, die als erste offizielle Entwicklungsagentur außerhalb des State Department angesiedelt wird. Schon ein Jahr später wird sie in der *International Cooperation Administration* aufgelöst (vgl. hier und im Folgenden USAID 2006a). 1954 wird die Entwicklungshilfe mit einer Überarbeitung des schon 1952 in Kraft getretenen *Mutual Security Act* wieder enger an ein originär sicherheitspolitisches Konzept herangeführt. Entwicklungs- und Humanitäre Hilfe bekommen eine offiziell festgeschriebene Funktion bei der Intervention in Krisenregionen. Im Mittelpunkt steht dabei der Export von Agrarprodukten, ein Programm, das die Kennedy-Administration später »*Food for Peace*« benennen wird und das bis heute eines der Schlüsselprogramme der Humanitären Hilfe von USAID darstellt.³⁵

Dennoch wird Präsident Eisenhower in seiner zweiten Amtszeit mit massiver Kritik an den US-Entwicklungshilfemühnungen konfrontiert. Der Präsidentschafts-Wahlkampf 1960 ist denn auch der erste Wahlkampf, in dem *Foreign Assistance* eine substantielle thematische Rolle spielt. Richard Nixon, einflussreicher Vizepräsident der Eisenhower-Administration, bekommt dabei die Schwächen des bisherigen Pro-

33 »The old imperialism – exploitation for foreign profit – has no place in our plans. What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair-dealing«, wie es Truman formuliert.

34 Zur Konstruktion dieser Erzählung von Armut vgl. Escobar (1995: 23ff.).

35 Der ursprüngliche Name des von Präsident Dwight Eisenhower am 10. Juli 1954 unterzeichneten Gesetzes ist *Agricultural Trade Development and Assistance Act*.

gramms zu spüren. Die Ursache dafür ist bemerkenswert: 1958 veröffentlichten der politiknahe Publizist und Spezialist für Südostasien, William J. Lederer, und der Schriftsteller Eugene Burdick den Roman »*The Ugly American*«, der zu einem überraschenden Bestseller wird.³⁶

Die fiktive Handlung, die in der erfundenen südostasiatischen Nation Sarkhan spielt, demonstriert anhand verschiedener prototypisch gezeichneter US-amerikanischer Akteure das Versagen der US-Außenpolitik in Asien. Propagandistisch fügen die beiden Autoren dem Roman ein nicht-fiktionales Nachwort an, das die Notwendigkeit eines Strategiewechsels im Ringen mit dem Kommunismus in Asien herausstreicht. Dabei wird der politischen Komponente eine Schlüsselrolle zugeschrieben: »We have been offering the Asian nations the wrong kind of help. We have so lost sight of our own past that we are trying to sell guns and money alone, instead of remembering that it was the quest for dignity of freedom that was responsible for our own way of life« (Lederer/Burdick 1999: 284f.). Durch seinen überraschenden Erfolg und die dadurch angezettelten Diskussionen trägt der Roman das seine zum unerwarteten Sieg Kennedys über Richard Nixon bei.

Nachdem Entwicklungshilfe erstmals zu einem Thema eines Präsidentschaftswahlkampfes werden kann ist es folgerichtig, dass der neue Präsident, John F. Kennedy, die erste große Blütezeit der US-amerikanischen Entwicklungspolitik einläutet. Aufbauend auf der Einsicht, die Strategie des Antikommunismus auch auf einen starken zivilen Arm abzustützen, forciert die Kennedy-Administration die zivilen Teile der internationalen Operationen, wobei die Ausrufung der »*Alliance for Progress*« und die vollständige Neuorganisation der US-Entwicklungshilfe durch den *Foreign Assistance Act* mit der daraus resultierenden Gründung der *U.S. Agency for International Development (USAID)* zusammen mit der Einführung eines »*Development Loan Fund*« und eines »*Development Grant Fund*«, alles im Jahr 1961, die Eckpunkte markieren.³⁷

In der Begründung dieser Neuordnung bemüht Kennedy – deutlich wie kein Präsident vor ihm – den engen Zusammenhang zwischen ökonomischer Entwicklung in den »unterentwickelten Nationen« und dem

36 Der Roman wird im Jahr 1963 mit Marlon Brando in der Titelrolle verfilmt.

37 Zusätzlich wird als ein weiteres Finanzierungsinstrument ein »*supporting assistance*«-Programm eingeführt, das für gezielte Unterstützung wichtiger Verbündeter gedacht ist. Unter dem späteren Namen »*Economic Support Fund*« wird es ab den 1970er Jahren in der Verknüpfung von Entwicklungs- und Sicherheitsagenden eine wesentliche Rolle bekommen.

Sicherheitsbedürfnis der Vereinigten Staaten³⁸: »The economic collapse of those free but less-developed nations which now stand poised between sustained growth and economic chaos would be disastrous to our national security, harmful to our comparative prosperity and offensive to our conscience.«

Die als Abteilung des State Department neu gegründete USAID vereint verschiedene relevante Bereiche der finanziellen und technischen Zusammenarbeit auf bi- wie multilateraler Ebene. Die vier Agenturen und Programme, die zusammengeführt werden, sind die *International Cooperation Agency*, die bisher für das entwicklungspolitische Kerngeschäft zuständig war, der *Development Loan Fund*, der die Kreditvergaben regelte, die *Export-Import Bank*, die für Maßnahmen auf dem Währungssektor zuständig war und das zuvor beim Landwirtschaftsministerium angesiedelte humanitäre Hilfsprogramm *Food for Peace*.

Das erste große neue Unterfangen, das USAID jenseits der traditionell dominanten Asienhilfe in Angriff nimmt, ist der massive Ausbau der Tätigkeiten in Lateinamerika. So ist USAID für den zivilen Teil der *Alliance for Progress* zuständig, ein vor dem Hintergrund der neuen kubanischen Bedrohung im August 1961 in Punta del Este/Uruguay von allen lateinamerikanischen Staaten außer Kuba und der Dominikanischen Republik unterzeichnetes Programm, das versucht, die scharfen Kritiken der späten 1950er Jahre aufzunehmen und in einer groß angelegten gesamt-kontinentalen Anstrengung zu bündeln.

Unter dem Motto »*progreso sí, tiranía no!*« kündigt Kennedy ein umfassendes Programm zur Durchsetzung der politischen Freiheit an³⁹, das auf der als untrennbar angenommenen Verbindung dieser Freiheit mit durch Modernisierung hervorgerufenem sozialen Wandel beruht: »This political freedom must be accompanied by social change. For unless necessary social reforms, including land and tax reform, are freely made – unless we broaden the opportunity for all of our people – unless the great mass of Americans share in increasing prosperity – then our alliance, our revolution, our dream, and our freedom will fail.« Die Allianz führt die US-Hilfe in Lateinamerika in bislang nicht gekannte Höhen, die – im Verhältnis zu anderen Regionen – später auch nicht mehr erreicht werden sollten (siehe Tabelle 2).

38 Kennedys Rede (»*Special Message to the Congress on Foreign Aid*«, gehalten am 22. März 1961) ist einsichtig über das *American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucs.edu>.

39 Das Programm findet sich in der von Kennedy am 13. März 1961 gehaltenen »*Address at a White House Reception for Members of Congress and for the Diplomatic Corps of the Latin American Republics*«, einsichtig über das *American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucs.edu>.

Tabelle 2: Bilaterale US-Hilfe nach Regionen in Prozentanteilen

<i>Region</i>	1955	1965	1975	1985	1995
Afrika	1	5	6	11	12
Asien	54	52	51	14	6
Europa / GUS	36	13	5	14	18
Lateinamerika	3	20	11	15	9
Naher Osten und Nordafrika	6	10	27	45	55

Quelle: The Congress of the United States 1997: 10

Diese spezifische Ausprägung der US-Politik der 1960er Jahre – eine Kombination aus makroökonomischen und technischen (auch militärisch-technischen) Maßnahmen zur Bekämpfung des Kommunismus und der Erlangung eigener Sicherheit – wird vermutlich von keiner Person derart idealtypisch verkörpert wie von Walt Whitman Rostow. Der in Yale ausgebildete und später in Cambridge und am Massachusetts Institute of Technology lehrende Ökonom ist nicht nur federführend an der Erarbeitung des Modells eines in Stufen verlaufenden ökonomischen Wachstums im Kapitalismus (dem so genannten Take-Off-Modell) und schon an der Ausarbeitung des Marshall-Plans beteiligt, sondern ab 1961 während den Administrationen Kennedy und Johnson in unterschiedlichen Funktionen auch für die sicherheitspolitische Ausrichtung der USA verantwortlich.

Im Jahr 1966 wird Rostow zum »Assistant for National Security Affairs« ernannt, einer Funktion, die dem heutigen Berater für Nationale Sicherheit vergleichbar ist. Sein 1959 als Artikel und 1960 erstmals als Buch erscheinendes Werk »The Stages of Economic Growth« (Rostow 1991), das den bezeichnenden Untertitel »A Non-Communist Manifesto« trägt, wird zum politisch-ökonomischen Schlüsselwerk jener Zeit und bereitet auf wissenschaftlicher Ebene das vor, was Kennedy zum Programm seiner Präsidentschaft auf internationaler Ebene machen wird: »We must demonstrate that the underdeveloped nations – now the main focus of Communist hopes – can move successfully through the preconditions into a well established take-off within the orbit of the democratic world, resisting the blandishments and temptations of Communism. This is, I believe, the most important single item on the Western Agenda« (ebd.: 134).

In seinen verschiedenen Funktionen ist Rostow nicht zuletzt auch federführend für die Ausweitung des Vietnam-Krieges verantwortlich. Dieser Krieg bedeutet allerdings gleichzeitig den Höhepunkt und das ultimative Scheitern des von ihm verkörperten Ansatzes, eine Erkenntnis, die sich in den späten 1960er Jahren durchzusetzen beginnt (vgl. Ekbladh 2006: 27ff.). Diese nicht nur militärische, sondern auch politische – insbesondere entwicklungspolitische – Niederlage resultiert in einem tiefen Pessimismus, der zu einer unmittelbaren tiefen Krise der bilateralen US-Entwicklungspolitik führt und so wesentlich zur Hervorbringung des Grundbedürfnisansatzes auf internationaler Ebene beiträgt.

Die Lyndon B. Johnson nachfolgende Nixon-Administration muss sich mit den Konsequenzen dieses neuen Pessimismus sofort unmittelbar auseinandersetzen. So verankert Nixon in den so genannten »*New Directions in Foreign Aid*«⁴⁰ den Grundbedürfnisansatz als neue paradigmatische Ausrichtung der entwicklungspolitischen Aktivitäten der USA. Dennoch werden im Oktober 1971 die Budgetvorschläge für die internationale Hilfe – erstmals in der Geschichte – vom Kongress abgelehnt.⁴¹ Die Folge dieser Ablehnung ist nicht nur eine noch weitergehende Verankerung des Grundbedürfnisansatzes, als sie in den »*New Directions*« ohnehin schon vorgesehen war, sondern auch eine vollkommene Neuorganisation von USAID – die gestrafften Strukturen, die eingezogen werden, sind bis zum heutigen Tag in Kraft.

Letztendlich zeigen alle diese Aktivitäten, dass das erstmals von der Kennedy-Administration eingeführte Bewusstsein der Notwendigkeit eines politischen Sieges über den Kommunismus auch nach der Niederlage in Vietnam als gültig angenommen wird: »[The] ›lessons‹ of Vietnam led to a simple yet fundamental premise: the ultimate objective of unconventional engagements is to achieve the political, not the military, defeat of adversaries. Crucial here is the shift from military to political competition as the core of US undertakings abroad, even when the military dimensions of these undertakings appear as the most salient« (Robinson 1996: 81f.). Trotzdem bleibt bis Mitte der 1980er die US-

40 Angekündigt am 28. Mai 1969 in einer »*Special Message to the Congress on Foreign Aid*«, einsichtig über das *American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu>. Entscheidende Komponenten der Neuausrichtung sind die Ausweitung der »*Technical Assistance*«, die Konzentration auf die Ankurbelung der Agrarproduktion, Familienplanung sowie die Forcierung von privaten Investitionen.

41 Für diese Ablehnung sind laut David Ekbladh (2006: 31) auch die zunehmende Unzufriedenheit mit der Militärhilfe und der Glaubwürdigkeitsverlust der Entscheidungsträger in den zuständigen Institutionen verantwortlich.

amerikanische Entwicklungspolitik auf ökonomische und technische Maßnahmen beschränkt. Zwar setzen die USA in immer stärkerem Maße auch eindeutig politische Maßnahmen im Zuge ihrer Interventionen ein, diese bleiben jedoch weiterhin eine Domäne der Geheimdienste, allen voran der CIA, und werden verdeckt realisiert.

Auch der prononcierte Menschenrechtsfokus der Administration Carter ändert an dieser Ausrichtung wenig. Zwar trägt diese neue Politik ihren Teil zur mittelfristigen Schwächung der US-gestützten lateinamerikanischen Diktaturen bei, Demokratieförderung im aktiven Sinne wird jedoch kaum betrieben. »[The Carter human rights policy] relied mainly on diplomatic measures, aid cutoffs, and some forms of economic pressure; it did not rest on the use of new types of aid« (Carothers 1999: 29).

Diese Ausrichtung ändert sich interessanterweise mit der wiederum stärker ideologischen, also antikommunistischen Orientierung von Ronald Reagan, einer Administration, die gemeinhin als der Prototyp eines geostrategisch ausgerichteten außenpolitischen Realismus gilt. Nicht wenige Elemente seines Amtsvorgängers aufgreifend kündigt Reagan im Juni 1982 – bei einer Rede im britischen Unterhaus, was doch einige Symbolwirkung in Bezug auf die internationale Ausrichtung in sich trägt – das so genannte »*Project Democracy*« an: »The objective I propose is quite simple to state: to foster the infrastructure of democracy, the system of a free press, unions, political parties, universities, which allows a people to choose their own way to develop their own culture, to reconcile their own differences through peaceful means. This is not cultural imperialism, it is providing the means for genuine self-determination and protection for diversity.«⁴²

Obwohl es angesichts der markigen Selbstinszenierung des Reagan-Umfeldes als Hardliner des Kalten Krieges nahezu paradox erscheint, ist es tatsächlich diese Administration, die sich von der Praxis der Unterstützung von Diktaturen verabschiedet und die entscheidenden Schritte der Neuausrichtung der Foreign Assistance und damit auch der Offizialisierung von deren politischen Operationen im Rahmen der Entwicklungshilfe setzt. Es darf dabei allerdings nicht vergessen werden, dass die dahinter stehenden Schlüsselerfahrungen – ähnlich wie bei der Durchsetzung des Grundbedürfnisansatzes – im Wesentlichen Niederlagen sind. Das Scheitern der Strategie der Stützung autoritärer Regimes in Ländern wie Persien und Nicaragua demonstriert unmissverständlich die Notwendigkeit eines Kurswechsels (Robinson 1996: 79).

42 Ronald Reagan am 8. Juni 1982 in der »*Address to Members of the British Parliament*«, einsichtig über das *American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsba.edu>.

Als theoretischer Rückhalt fungiert dabei ein außenpolitisches Konzept, das bereits auf eine lange Tradition verweisen kann: aufbauend auf den idealistischen Ansätzen von Woodrow Wilson (kurz gefasst im Begriff *Wilsonianism*, vgl. Wittkopf et al. 2003: 25f.) wird die These des demokratischen oder liberalen Friedens nach einer relativ langen Zeitspanne der Dominanz des Realismus wieder handlungsrelevant. Aufbauend auf der durch quantitative Daten untermauerten Aussage, dass demokratische Staaten signifikant weniger dazu neigen würden, gegeneinander Krieg zu führen, dient der Ansatz als hervorragende Rechtfertigung eines solchen Kurswechsels (für einen Überblick über die verschiedenen Arbeiten und Zugänge im Rahmen dieses Ansatzes vgl. Paris 2004: 40ff.).

Tatsächlich dürfte der Kurswechsel weniger mit einem neu entdeckten Glauben an Ideale oder selbst mit den handfest zu verwertenden Aussagen der These vom demokratischen Frieden zu tun haben, sondern mit konkreten Problemstellungen, zu deren Bearbeitung die bisherigen Zugänge nicht mehr im gewohnten Maße funktionieren. So weisen die erwähnten Niederlagen in Persien und Nicaragua einen Weg, der dann etwa in Haiti und den Philippinen zur Abkehr der Unterstützung der diktatorischen Regime von Duvalier und Marcos führen. Speziell auf den Philippinen ist dieser neue Weg aus der Sicht der USA auch als Erfolg zu bewerten, gelingt es doch, mit der Etablierung einer populistischen Eliten-Demokratie die als strategische Gefahr bewertete kommunistische Guerilla NPA nachhaltig zu schwächen. Die NPA hat ihre gesamte Propaganda auf die von ihr als untrennbar angenommene Verbindung zwischen Marcos und dem so genannten US-Imperialismus gerichtet und ist nach dem Abrücken der USA vom diktatorischen Regime nicht nur mit einem massiven Glaubwürdigkeitsverlust konfrontiert, sondern auch in ihrer eigenen Strategieentwicklung desorientiert (vgl. Pospisil 2004, 2005).

Diese praktischen Erfolge korrespondieren mit einer guten Verwertbarkeit auf entwicklungspolitischer Ebene, die im weiteren Verlauf mit dem Ansatz der Nachhaltigkeit eine produktive Verbindung eingehen wird: »Liberal peace aspires to secure stability within the political complexes that it encounters on its shifting borders through the developmental principles of partnership, participation and self-management. People in the South are no longer ordered what to do – they are now expected to do it willingly themselves. Compared to imperial peace, power in this form, while just as real and disruptive, is more nuanced, opaque and complex« (Duffield 2001: 34).

Zugleich bleibt natürlich die militärische Option offen, sollte dieses Self-Management nicht funktionieren oder aber die Rahmenbedingun-

gen zur Implementierung derartiger Mechanismen als nicht gegeben eingeschätzt werden. Die Rückkehr zum Idealismus bedeutet demgemäß auch eine Zunahme des militärischen Interventionismus, der im Kalten Krieg noch besonderen geopolitischen Konstellationen (wie Korea oder Vietnam) vorbehalten war. Eine Vervielfachung der militärischen Einsätze ab Mitte der 1980er, aber dann vor allem nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in den 1990er Jahren ist das unmittelbare Resultat. Dies liegt in der Tradition Woodrow Wilsons. Gemessen an der Zahl der militärischen Einsätze der USA steht er, natürlich auch bedingt durch das Eingreifen im Zuge des Ersten Weltkrieges, nach wie vor an der Spitze aller US-Präsidenten, wobei die Administrationen Reagan, Bush und Clinton die danach höchsten Werte im 20. Jahrhundert aufweisen (vgl. Wittkopf 2002: 87, Zahlen für die Administration Bush Sohn liegen hier allerdings noch nicht vor). Auch wenn es auf den ersten Blick paradox erscheinen mag: in Hinblick auf die Vereinigten Staaten resultiert die Durchsetzung der Theorie vom demokratischen Frieden in einer sofort und nachhaltig spürbaren Zunahme der Kriegstätigkeit nach außen.

Der Kurswechsel führt Mitte der 1980er Jahre auch zu einer wesentlichen institutionellen Neukonfiguration, die sich in der Neuverteilung der politischen Operationen und ihrer nun zunehmend öffentlichen Gestaltung ausdrücken. Neben der verstärkten Inanspruchnahme der bereits 1953 eingerichteten *United States Information Agency* (USIA)⁴³ werden zu diesem Zweck zwei neue, formell unabhängige Institute eingerichtet, die noch auf Initiativen aus Carter-Zeiten zurückgehen: das *National Endowment for Democracy* (NED), gegründet 1983, und das *United States Institute for Peace* (USIP), gegründet 1984.

Faktisch übernehmen diese beiden Institute, die organisatorisch außerhalb des außenpolitischen Apparates angesiedelt sind und damit nicht dem State Department unterstehen – wenngleich ihre Finanzierung zu einem relevanten, beim NED sogar überwiegenden Teil durch Gelder des US-Kongresses erfolgt –, Aufgaben, die zuvor zum Arbeitsbereich der CIA gehört haben. Das NED, das, wie schon erwähnt, explizit nach dem Vorbild der deutschen parteinahen Stiftungen eingerichtet wird, ist in der neuen Aufgabenteilung vor allem für die finanzielle Unterstützung von Akteuren zuständig, denen eine Schlüsselrolle bei der Demokratieentwicklung in einem schwierigen Umfeld zugebilligt wird (vgl. Carothers 1999: 95).

43 Die USIA ist traditionell primär für die Organisation der globalen US-Medienpräsenz, repräsentiert etwa durch das Radio-Flagschiff *Voice of America*, zuständig. 1999 wird die USIA formell aufgelöst und ihre Strukturen dem State Department eingegliedert.

Formal agiert das NED dabei völlig transparent, und alle Zuwendungen, die ausgeschüttet werden⁴⁴, sind in einer Datenbank erfasst und öffentlich zugänglich.⁴⁵ Trotzdem sind die wirklichen Empfänger der Gelder in vielen Fällen nur schwer zu identifizieren, da jene Organisationen, Institutionen und Gruppierungen, denen die Zuwendung gewährt wird, oftmals Kleingruppen ohne nennenswerte lokale Verankerung sind, die sich auf Kongressen und Tagungen gegenseitig besuchen und so eine Art US-subventionierten Mikrokosmos von Para-NGOs bilden.⁴⁶ Die tatsächlichen Zielsetzungen der Arbeit bleiben oftmals unklar. So entpuppt sich die formale Offenheit des NED mitunter als diskrete Methode der Verschleierung.

Neben diesen Unterstützungen engagiert sich das NED auch in der wissenschaftlichen Diskussion um Demokratieförderung, wozu es Fellowships vergibt und ein eigenes Journal, das »*Journal of Democracy*«, herausgibt. Obwohl dieses Journal vom äußeren Eindruck her nicht von einer der gängigen wissenschaftlichen Publikationen zu unterscheiden ist, bezeichnet es William Robinson (1996: 99) als »pseudo-academic«, da »articles are commissioned by the NED staff rather than being submitted, manuscripts are not sent out for peer review and the journal is not attached to any scholarly institution«. So interpretiert Robinson das NED auch nicht als wissenschaftlich tätige Institution, sondern als »clearing-house for the exchange of ideas and debate among intellectuals and public and private sector officials around the world.«

44 Die Zuwendungen werden zumeist jährlich gewährt und bewegen sich in einem verhältnismäßig kleinen Bereich (nur wenige Grants übersteigen die Summe von 100.000 US\$).

45 Die Grants sind über die Website des NED einzusehen, <http://www.ned.org/grants/grants.html>.

46 Diese Einschätzung lässt sich anhand der Grant-Empfänger in Uganda verdeutlichen: den mit Abstand größten Grant (mit 300.000 US\$) erhielt im Jahr 2005 das *International Republican Institute* (IRI), eines jener vier Institute, die 1983 als Implementierungsgagenturen der NED-Initiativen gegründet wurden (die anderen drei sind das *National Democratic Institute for International Affairs*, das *American Center for International Labor Solidarity*, und das *Center for International Private Enterprise*). Zunächst ist das nach eigener Diktion parteiunabhängige Institut, das sich jedoch unzweifelhaft konservativen Werten verpflichtet sieht, vorwiegend in Osteuropa aktiv, und hat nach dem Ende des Kalten Krieges seine nicht unumstrittenen Tätigkeiten (Unterstützung der venezolanischen Oppositionsbewegung, Training der mexikanischen Regierungspartei PAN) seine Tätigkeiten in anderen Weltregionen verstärkt. Ein anderer Empfänger von größeren Zuwendungen (47.042 US\$ in 2005) ist Lwo Development Inc., ein in Norduganda tätiges NGO, das seinen Sitz bemerkenswerter Weise in Washington hat.

Die Ausbildung, Sammlung und Ausrichtung der akademischen Szene im Bereich der Demokratieförderung im Sinne der Zielsetzungen der US-Administration zählt jedoch eher zum Aufgabenbereich der zweiten Mitte der 1980er neu gegründeten Schlüsselinstitution: dem USIP. Das USIP vergibt großzügige Grants für wissenschaftliche Forschung, sowie Fellowships für Wissenschaftler/innen, die sich mit spezifischen, als relevant eingeschätzten Friedensprozessen auseinandersetzen. In der unmittelbaren Intervention engagiert sich das USIP weniger in der Förderung von Projekten und Tätigkeiten von Akteuren, sondern in der Organisation und Begleitung von Gesprächsrunden und Verhandlungsprozessen.⁴⁷

Auch an USAID geht der neue Fokus auf Demokratieförderung und Demokratieentwicklung nicht vorbei, selbst wenn er zunächst von vielen skeptisch betrachtet wird. Larry Diamond (1992) beispielsweise sieht USAID aufgrund der Ausrichtung auf ökonomisch orientierte Entwicklungspolitik als für diese neuen Aufgaben denkbar schlecht vorbereitet und damit gegenüber Institutionen wie NED und USIP im Nachteil.⁴⁸ Dennoch wird im Jahr 1984 bei USAID das »*Office for Democratic Initiatives (ODI)*« eingerichtet, dem zunächst vor allem die Finanzierung von Wahlprozessen obliegt. Weitere inhaltliche Schwerpunkte liegen im Justizsektor und einem Bereich, der später mit Sicherheitssektorreform umschrieben werden wird. Hier liegt das Augenmerk vor allem auf der Stärkung des Dialogs ziviler Administrationen mit militärischen Führungen (vgl. Diamond 1995). Der geographische Fokus wird primär auf Lateinamerika und Asien gelegt.

Wirklichen Schwung bekommt der neue Ansatz mit dem Zusammenbruch des Warschauer Pakt-Systems, der nicht nur Osteuropa für offizielle politische Interventionen der USA öffnet, sondern auch den Handlungsspielraum in anderen Weltregionen spürbar erweitert. Dies zeigt den vorausschauenden Charakter des neuen Trends, der schon Anfang der 1980er auf eine Situation gemünzt ist, die erst knapp zehn Jahre später eintreten sollte. Die wissenschaftliche Interpretation im US-amerikanischen Mainstream ist denn auch euphorisch: »In short, the U.S. decision following the end of the cold war to promote democracy was not so much a policy put into motion by U.S. policy makers as it

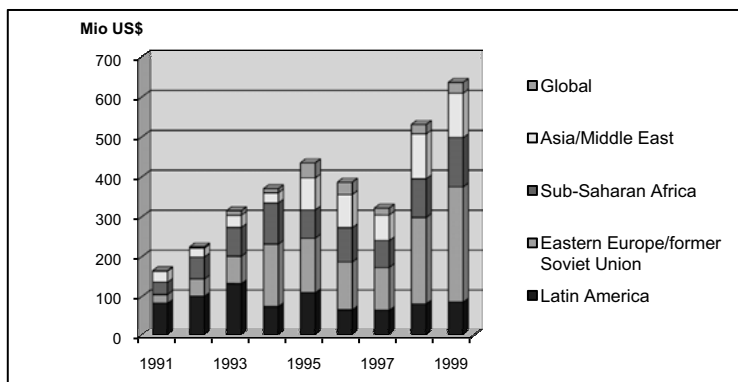
47 Als Beispiel sei hier auf die Interventionen des USIP im Mindanao-Konflikt verwiesen (vgl. Pospisil 2005: 117f.).

48 Larry Diamonds berufliches Engagement im NED – also eine unmittelbare Konkurrenzsituation – mag ein Mitgrund für diese Einschätzung sein. Zugleich steht Diamond allerdings exemplarisch für viele Skeptiker/innen, die auch innerhalb von USAID selbst zu finden sind.

was a phenomenon brought about by this global wave of democracy« (Travis 1998: 252).

Diese Interpretation mutet insofern etwas eigenwillig an, als die USA durch ihren Policy-Shift selbst eine der bestimmenden Kräfte hinter dieser globalen Welle sind. Musterbeispiel in der Theoretisierung dieser selbsterfüllenden Prophezeiung ist Samuel Huntington, der die These einer dritten Welle der Demokratisierung entwickelt. Diese Welle hätte mit der portugiesischen Nelkenrevolution von 1974 eingesetzt (Huntington 1991: 15ff.) und nicht nur in Südeuropa, sondern weltweit Auswirkungen gezeitigt: »Overall, the movement toward democracy was a global one. In fifteen years the democratic wave moved across southern Europe, swept through Latin America, moved on to Asia, and decimated dictatorship in the Soviet bloc« (ebd.: 25). Ohne die aktive Rolle der USA – und zwar im *Vorfeld* dieser demokratischen Transitionen, bis hin zu der aktiven Durchsetzung solcher Prozesse wie etwa in den von Huntington angeführten Beispielen Grenada, Panama oder Haiti – wäre die Dynamik einer solchen demokratischen Welle wohl kaum erklärbar.

Abbildung 7: US-Demokratieförderung in den 1990ern nach Regionen



Quelle: Carothers 1999: 49ff.

Es ist Ende der 1980er Jahre vor allem Ost- und Südosteuropa, wo das Hauptgewicht der US-Demokratieförderung zum Tragen kommt. Der Schwerpunkt der Aktivitäten wird im Rahmen eines unter der Präsidentschaft von George Bush 1989 eingerichteten Programms namens »*Support for Eastern European Democracy (SEED)*« umgesetzt. Das Programm ist mit einem jährlichen Durchschnittsbudget von etwa 300 Mio. US\$ ausgestattet, wobei Polen quantitativ gesehen der Hauptempfänger

ist. Der größte Anteil des Budgets für politische Maßnahmen wird jedoch in Bulgarien umgesetzt, gefolgt von Polen, Bosnien und Rumänien.⁴⁹

Gesamt gesehen trägt vor allem der massiv steigende Einsatz in Osteuropa die verhältnismäßig große Ausdehnung der Mittel in den 1990er Jahren (siehe Abbildung 7). Demgegenüber verläuft die Programmausweitung in Asien und dem südlichen Afrika verzögert ab, während das Aufkommen für Lateinamerika praktisch stagniert, wenngleich auf dem vergleichsweise hohen Niveau der späten 1980er. Der Arabische Raum (in Carothers Statistik leider nicht getrennt aufgeführt) ist von der Neuentwicklung überhaupt am wenigsten berührt (vgl. Carothers 1999: 44).

Um die Behauptung der stark ansteigenden Relevanz des Bereiches Demokratieförderung im gesamten Kanon der außenpolitischen Maßnahmen der USA zu überprüfen, ist ein Blick auf Vergleichswerte notwendig, die den quantitativ unbestreitbaren Anstieg in ein Verhältnis zum Gesamtkanon der außenpolitischen Maßnahmen setzen. Hier zeigt ein Abgleich mit dem vom DAC kommissionierten Gesamtvolumen der US-Entwicklungshilfe (siehe Abbildung 8), dass sich der Bereich der Demokratieförderung im Zuge der 1990er Jahre tatsächlich im beständigen Anstieg befindet und im Jahr 1999 schließlich fast 10 % des Gesamtvolumens umfasst⁵⁰ (wobei dies insofern relativiert wird, als die ODA-Aufwendungen der USA in dieser Dekade weitgehend stagnieren).

49 Insgesamt acht Länder – die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei und Slowenien – haben im Rahmen des Programms »graduiert«, es also aus Sicht des State Department erfolgreich durchlaufen. Alle begünstigten Länder, sowie auch Bulgarien und Rumänien, die beiden nicht »graduierten« Hauptempfänger, treten in der Folge der NATO und der EU bei, was das State Department als Zeichen des überwältigenden Erfolgs des Programms interpretiert (vgl. http://usinfo.state.gov/partners/partnership/europe_eurasia.html. Zugriffen am 03-01-2007). Die magere Ausbeute in Bosnien, das immer stärker in den Mittelpunkt der Aktivitäten rückt, steht dieser Einschätzung entgegen.

50 In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich Carothers in seiner Rechnung nicht auf das Kriterium der ODA-Anrechenbarkeit bezieht, es kann von diesem Vergleich also nicht die Aussage getroffen werden, dass 1999 9,3 % der ODA für Demokratieförderung ausgegeben wurden, sondern nur, dass das Volumen der Demokratieförderung 9,3 % des Volumens der gesamten ODA der USA betragen hat. Zudem bezieht sich Carothers für 1999 auf die budgetierten (und nicht die tatsächlichen) Werte (vgl. Carothers 1999: 49ff.).

Abbildung 8: US-Demokratieförderung im Verhältnis zur Gesamt-ODA in den 1990ern⁵¹

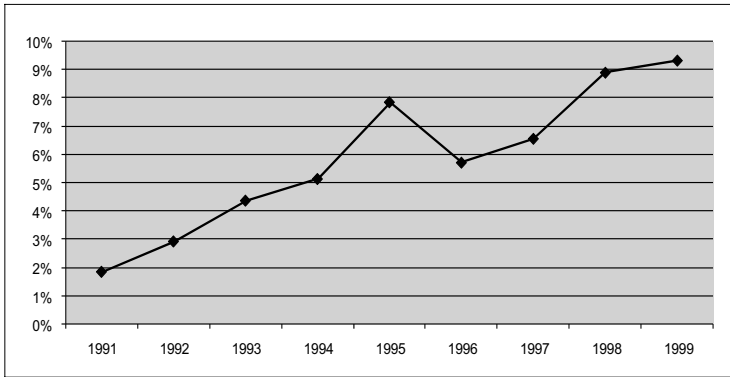
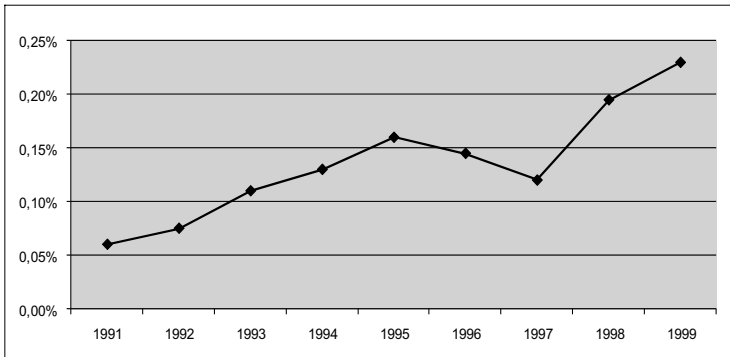


Abbildung 9: US-Demokratieförderung im Verhältnis zu den Gesamtmilitärausgaben der USA in den 1990ern⁵²



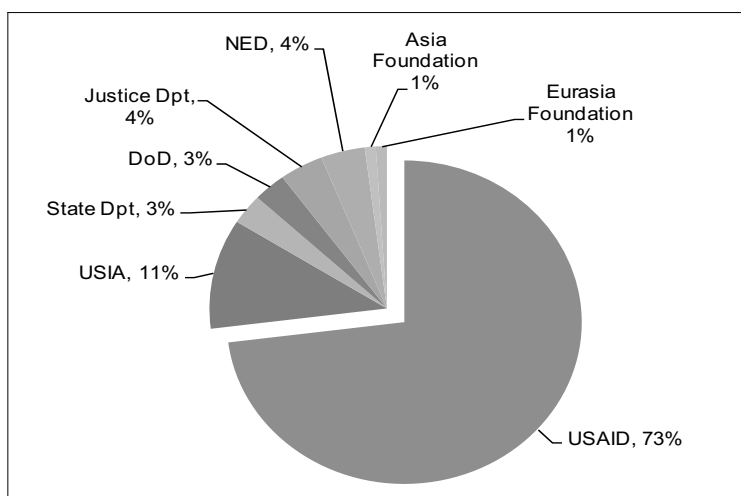
Diese relative Stärkung der zivilen Komponente der Demokratieförderung zeigt sich auch im Abgleich mit den von SIPRI errechneten Gesamtmilitärausgaben der USA in den 1990ern (siehe Abbildung 9). Zugleich eröffnet ein solcher Abgleich auch den Blick auf eine weitere Relativierung: die der tatsächlichen Bedeutung des neuen Trends. Obwohl ein signifikanter Anstieg unbestreitbar ist, belaufen sich die Aufwendungen für Demokratieförderung im Jahr 1999 gerade mal auf 0,23 %

51 Das Volumen der Demokratieförderung ergibt sich aus den Berechnungen von Carothers (siehe Abb. 7), die Gesamt-ODA ist nach den Daten des DAC aufgelistet (vgl. <http://www.oecd.org/dac/stats>).

52 Das Volumen der Demokratieförderung ergibt sich aus den Berechnungen von Carothers (siehe Abb. 7), die Gesamt-Militärausgaben entsprechen den von SIPRI ausgewiesenen Werten für »military expenditure« (vgl. <http://www.sipri.org>).

der US-Militärausgaben im selben Jahr. Zwar ist dieser Anteil aufgrund der im nicht in linearem Verhältnis stehenden Kosten für zivile politische und militärische Interventionen nicht absolut zu bewerten – es ist weitgehend unbestritten, dass ein anhand der angestrebten Wirkungen vergleichbar dimensioniertes ziviles Programm zur politischen Intervention um vieles kostengünstiger ist als jede militärische Maßnahme (dieser komparative Kostenvorteil wird in der Debatte um die weitere Forcierung solcher zivilen Maßnahmen auch immer wieder ins Treffen geführt).⁵³ Dennoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese zivilen Maßnahmen den Militärssektor im Bereich der internationalen Intervention der USA zurückdrängen würden.

Abbildung 10: Aufteilung der US-amerikanischen Demokratieförderung nach Institutionen im Jahr 1998



Quelle: Carothers 1999: 54

Vielmehr geht es um Komplementarität und Kooperation. Dies bedeutet einerseits, dass das US-Militär selbst beginnt, Maßnahmen im Bereich der Demokratieförderung zu setzen, die eigentlich einen originär politischen Charakter haben. Bei der Betrachtung der institutionellen Auftei-

⁵³ Vergleichbare Einschätzungen gibt es im Übrigen auch für das Verhältnis politischer Komponenten der EZ zu klassischen Einsatzbereichen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, die ebenfalls viel kostenintensiver sind. Eine »objektive« Einschätzung der Relevanz der politischen Maßnahmen ist also über einen Abgleich der aufgewendeten Mittel nicht möglich.

lung der Gesamtaufwendungen für Demokratieförderung im Jahr 1998 (siehe Abbildung 10) fällt beispielsweise auf, dass 3 % vom DoD, dem *US Department of Defense*, getätigt werden. Auch ist in diesem Zusammenhang die schon angeführte wichtige Rolle zu erwähnen, die die Universitäten des US-Militärs (insbesondere das *U.S. Army War College*) bei der Theorieentwicklung und der Definition der neuen von der Peripherie ausgehenden Sicherheitsbedrohungen spielen.

Auf der anderen Seite rückt speziell die Zusammenarbeit der zivilen und militärischen Komponenten im Rahmen so genannter CIMIC-Operationen (*«Civil Military Cooperation»*) ins Zentrum der Bemühungen. Diese Aktivitäten werden ein struktureller Schwerpunkt der Clinton-Administration, die eine solche Notwendigkeit aus den Schwierigkeiten der konventionellen militärischen Interventionen in komplexen Konfliktsituationen ableitet. Insbesondere die negativen Erfahrungen im Rahmen der von der UNO sanktionierten Intervention in Somalia 1993 – die Operation wurde nach dem Tod von 18 US-Soldaten im Zuge von Straßenkämpfen in Mogadischu abgebrochen – haben zu dieser Einsicht beigetragen.

Die im Herbst 1994 durchgeführte Intervention in Haiti, die angesichts der Erreichung der Kernzielsetzungen – Wiedereinsetzung des gestürzten Präsidenten Aristide und Herstellung relativer Ruhe – bei gleichzeitiger Minimierung der eigenen Verluste (nur ein getöteter US-Soldat) als Erfolg gewertet wird, bestätigt in dieser Sichtweise den eingeschlagenen Weg: nach allgemeiner Einschätzung ist gerade die enge Verknüpfung des militärischen Vorgehens mit eingebetteten zivilen Maßnahmen für den Erfolg ausschlaggebend.⁵⁴

In der Folge erlässt Präsident Clinton im Mai 1997 die Presidential Decision Directive 56, die angesichts der Erfahrungen in verschiedenen *«complex emergencies»* (zur Geschichte und Bedeutung des Begriffes vgl. Dillon/Reid 2000; vgl. auch USAID 2000a: 22) die Notwendigkeit so genannter *«complex contingency operations»* herausstreicht (The White House 1997). Neben verschiedenen begleiteten Maßnahmen liegt der Schlüssel solcher Operationen in ihrem integrierten Vorgehen: *«integrate all components of a U.S. response (civilian, military, police, etc.) at the policy level and facilitate the creation of coordination mechanisms at the operational level»* (ebd.), wobei die Implementierung im Rahmen eines politisch-militärischen Planes (*«pol-mil plan»*) erfolgen soll. Obwohl die Direktive nicht jene Wirkungen entfalten kann, die sich die

54 Siehe dazu den Literaturüberblick der Air University Library des US-Militärs, einsehbar unter <http://www.au.af.mil/au/aul/bibs/haiti/haiti99.htm> (Zugegriffen am 03-01-2007).

Administration ursprünglich von ihr verspricht, gibt sie dennoch die Richtung für die weitere Integration entwicklungspolitischer und militärischer Aufgaben in der US-Außenpolitik des 21. Jahrhunderts vor.

Diese Erfahrungen und Einschätzungen verdichten sich schließlich 1999 im Zuge des Angriffes auf Jugoslawien, der mit der Lage im Kosovo argumentiert wird, in Form einer Doktrin. In einem Interview anlässlich des G8-Gipfels in Köln 1999 antwortet Präsident Clinton auf die Frage, ob angesichts dieses Krieges von einer Clinton-Doktrin gesprochen werden könne, mit Verweis auf das Versagen der internationalen Gemeinschaft im Zuge des ruandischen Genozids: »Well, I think there's an important principle here that I hope will be now upheld in the future and not just by the United States, not just by NATO, but also by the leading countries of the world, through the United Nations. And that is that while there may well be a great deal of ethnic and religious conflict in the world – some of it might break out into wars – that whether within or beyond the borders of a country, if the world community has the power to stop it, we ought to stop genocide and ethnic cleansing.«⁵⁵ Die Idee des Wilsonianism hat damit also wiederum ihre militärisch-interventionistische Festlegung gefunden.

Die inneradministrative Mittelaufteilung der US-amerikanischen Demokratieförderung (siehe Abbildung 10) zeigt aber auch, dass USAID trotz einer relativ großen Zahl von im selben Bereich aktiven Institutionen zunächst zentral bleibt (vgl. Lancaster 2000a: 33). Speziell in den Jahren 1993/94 kommt es unter dem Slogan »Strategy of Enlargement« zu einer signifikanten Ausweitung des Bereiches (siehe Abbildungen 7, 8, 9), in der der Nationale Sicherheitsberater der Clinton-Administration von 1993 bis 1997, Anthony Lake, eine entscheidende Rolle spielt (vgl. Travis 1998: 256). Einerseits obliegt ihm die Identifikation der neuen Bedrohungsbilder, andererseits zeichnet er auch für die politische Ausgestaltung des US-amerikanischen Bosnien-Engagements verantwortlich, was angesichts der bitteren Nachwehen jedoch als nicht sehr erfolgreiche Übung wahrgenommen wird. Lake scheitert auch später an der Übernahme der Leitung des CIA, für die Clinton ihn vorgesehen hatte.⁵⁶ Dennoch ist er es, dem die Neuformulierung der Bedrohungsbilder in den Begriffen der post-politischen Konfliktanalyse in den USA primär zuzuschreiben ist.

Ebenfalls schon im Jahr 1993 hat eine von Clinton eingesetzte Kommission unter Leitung des Unterstaatssekretärs im State Department,

55 »Interview with Wolf Blitzer of Cable News Network's »Late Edition« in Cologne«, June 20th, 1999, einsichtig über das *American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu>.

56 Lake scheitert an der republikanischen Mehrheit im Kongress.

Clifton Wharton, eine Neuausrichtung der Foreign Aid auf die neuen globalen Konstellationen in deutlichen Worten angeregt. Auch die *National Performance Review*, von Clinton zur Reformierung des gesamten Apparates der föderalen Administration eingerichtet, fordert eine solche im Jahr 1993 ein: »NPR agrees with AID's administrator that the agency must make radical departures from past practices if it is to succeed in the volatile and complex international arena of the future.«⁵⁷ Bei der Neubesetzung des Leiters von USAID wird diese Forderung bereits einbezogen: 1994 übernimmt mit Brian Atwood jemand diese Funktion, der angesichts seiner mehrjährigen Aktivität im privaten Democracy-Promotion-Institut »*National Democratic Institute for International Affairs*« auf Expertise in dem nun immer relevanter werdenden Politikfeld verweisen kann (vgl. Travis 1998: 257).

Mit dem folgenden Strategischen Plan von USAID wird die Heranbildung von Demokratien auch zu einer der vier Kernzielsetzungen im politischen Kontext der nachhaltigen Entwicklung (vgl. USAID 1994: 17ff.). Die dazu angeführten Bedrohungsbilder spiegeln die Trendwende in der Wahrnehmung der Rolle von Entwicklungspolitik bereits deutlich wider: »Narco-terrorism, ethnic warfare, uncontrolled migration, and religious intolerance threaten the very notion of a world community and international peace« (ebd.: 17). Auch auf organisatorischer Ebene findet diese neue Zieldefinition ihren Niederschlag. Noch im Jahr 1994 werden gleich zwei mit diesen Aufgaben befasste Subeinheiten innerhalb von USAID eingerichtet: das *Center for Democracy and Governance*, das für die Planung und Implementierung der Democracy Promotion innerhalb der Agency verantwortlich sein wird, und das *Office of Transition Initiatives* (OTI), das für kurzfristige Aufgabenstellungen flexibel handhabbare Förderungen zur Verfügung stellen soll.

Eine entscheidende Komponente, die neben der politischen Neuausrichtung als notwendig erachtet wird (vgl. Lancaster 2000a: 2), ist die vollständige Umorganisation eines mittlerweile unüberschaubar komplexen Geflechts all jener Institutionen, die in der einen oder anderen Form für Foreign Aid zuständig sind. Ziel der Administration ist es, die verschiedenen Komponenten der Foreign Aid zu vereinheitlichen und näher an das Weiße Haus zu holen. Diese Bemühungen stoßen im republikanisch dominierten Senat jedoch auf Widerstand und können nicht wie vorgesehen umgesetzt werden – mit der Konsequenz, dass die Rolle

57 1993 *NPR Agency Report* über die U.S. Agency for International Development (AID), einzusehen über die virtuelle Bibliothek der NPR, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/review.html> (Zugegriffen am 10-06-2007).

von USAID im Bereich der Democracy Promotion institutionell wichtiger wird (vgl. Travis 1998: 256).

Im Strategischen Plan von 1997, der in einer Revision bis zum Jahr 2004 gültig sein wird, systematisiert USAID ihr Arbeitsprogramm. »*Democracy and Good Governance Strengthened*« wird zur zweiten von sechs Kernzielsetzungen, wobei dazu vier prioritäre Subziele definiert werden: »*Rule of Law*«, die Förderung eines legitimen und kompetitiven politischen Prozesses, eine politisch aktive Zivilgesellschaft sowie das klassische Good-Governance-Kriterium von Transparenz und Verantwortlichkeit (vgl. USAID 1997). 1998 wird dazu ein »Framework«-Papier veröffentlicht, das diese Bemühungen im Governance-Bereich nochmals unterstreicht. Darin wird die Anbindung zwischen der auf politischer Ebene populären Fokussierung auf Wahlen mit einer tendenziellen Governance-Orientierung der Policy-Ebene angestrebt, wobei der Schlüsselansatz wie schon im Strategischen Plan »*Rule of Law*« ist, mit dessen Hilfe dem Problem der »incomplete democratic transitions« (USAID 1998: 3) zu begegnen wäre (zur Bedeutung und den Umsetzungs-Problematiken von »*Rule of Law*« vgl. Carothers 2003a).

Die drei weiteren angeführten Elemente sind Wahlen und politischer Prozess, Zivilgesellschaft, sowie weitere Maßnahmen im Bereich der Governance. Ähnlich wie bei den meisten europäischen Geberstaaten wird die Zivilgesellschaftsförderung in weiterer Folge zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken, was entscheidend mit der Rolle der akademischen Forschung zu tun hat: »This growth [of civil society as objective] in stature was associated with, and partially the result of, the influence of a reevaluation of civil society by academicians« (Travis 1998: 269). Von USAID wird die zunehmende Bedeutung der Zivilgesellschaft über Verbindung der Democracy Promotion mit der Zielsetzung einer ökonomischen Liberalisierung argumentiert: »An intensified focus on the role of civil society accompanied two of the principal development trends of the 1980s and 1990s: economic liberalization (reduction in the economic role of the state vis-à-vis markets) and democratization (change in the nature of state-society relationships)« (vgl. USAID 2000a: 21). Ein Trend, dem allerdings bald enge konzeptionelle Grenzen gesetzt werden.

Der Widerstand in Senat und Kongress gegen die weitere Aufwertung der Foreign Aid durch Clinton verschärft sich unterdessen. Es ist vor allem der Leiter des *Senate Foreign Relations Committee*, der Republikaner Jesse Helms, der mit seiner Überzeugung, jegliche Art der Foreign Aid sei Verschwendung von Steuergeldern, die innerhalb der USA besser einzusetzen wären, durch immensen persönlichen Einsatz relevanten Einfluss gewinnt. Nicht nur ist er federführend daran betei-

ligt, die Reorganisations-Bemühungen der institutionellen Strukturen zu unterminieren, seine Initiative führt auch zu einem relevanten Rückgang der Entwicklungshilfe-Gelder in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, was sich auf den Bereich der Democracy Promotion auswirkt (vgl. Hook 1997, siehe auch Abbildungen 9, 10, 11).

Erst mit dem Angebot der Auflösung der USIA und der Übertragung ihrer Kompetenzen auf das State Department kann die Clinton-Administration Jesse Helms zum Einlenken bewegen. So kommt es 1998 durch den *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act* doch noch zu einer Reorganisation der verschiedenen Institutionen der Foreign Aid, wobei die neue Schlüsselrolle dem State Department zukommt. Nicht nur wird die USIA tatsächlich aufgelöst und die nach Ende des Kalten Krieges verbliebenen Strukturen unmittelbar ins State Department eingegliedert, es wird auch USAID unter dessen Oberhoheit gestellt, wenngleich es formell als eigenständige Institution erhalten bleibt. Dennoch hat diese Eingliederung weitgehende Konsequenzen, deren sichtbarster Ausdruck die ab diesem Zeitpunkt einsetzende Praxis der gemeinsamen strategischen Planung zwischen State Department und USAID ist.⁵⁸

Die Administration Bush forciert ab 2001 schließlich alle drei der unter Clinton angelegten Trends: sowohl die Intensivierung der Arbeit an der Problemstellung bewaffneter Konflikt, als auch eine generelle Ausweitung der Foreign Aid werden einhergehend mit einer Weiterführung institutioneller Reformprozesse vorangetrieben. So beginnt mit dem Jahr 2001, schon vor 9/11, eine hauptsächlich auf USAID ausgerichtete Konferenzreihe, die sich mit dem Thema »Conflict Prevention« auseinandersetzt (vgl. USAID/Woodrow Wilson International Center for Scholars 2001; siehe auch Davitt 2003). Dabei wird vor allem die Argumentation des Zusammenhangs zwischen außenpolitischer Konfliktprävention und nationaler Sicherheit innerinstitutionell eingeübt. Dem neu bestimmten USAID-Direktor Andrew Natsios, einem Oberstleutnant der Reserve der US-Armee und in dieser Kapazität Veteran des Golfkrieges, obliegt die Umsetzung des Programms. Einer seiner ersten Schritte besteht denn auch darin, das bereits bestehende Center for De-

58 Das von dieser Entscheidung am direktesten betroffene Instrument ist der so genannte *Economic Support Fund* (ESF), ein schon lange existierender Fonds zur Unterstützung von als geostrategisch wichtig angesehenen Partnerländern. Bislang wurde die Entscheidung über die Mittelvergabe vom State Department getroffen, USAID war für die Umsetzung der nicht-militärischen Projekte des ESF zuständig. Nun wird der Prozess kollektiviert, wenngleich formell das State Department entscheidungsbefugt bleibt.

mocracy and Governance innerhalb von USAID zu einem Office aufzuwerten.

9/11 fungiert dann aber als wesentlicher Katalysator all dieser Prozesse. Nicht nur werden die Zielbestimmungen der Foreign Assistance und insbesondere im entwicklungspolitischen Bereich neu definiert – neben der Humanitären Hilfe und der Stützung geostrategischer Interessen sind es nun fragile Staaten, die Verbindung politischer mit ökonomischer Liberalisierung, gefasst im Begriff »*transformational development*«, sowie die von der Bush-Administration zu einem außenpolitischen Schwerpunkt ernannte Problemstellung globaler Seuchen und Krankheiten (vgl. USAID 2004b) – auch die generelle Bedeutung der Entwicklungshilfe erhält durch die rapide Zunahme der öffentlichen Unterstützung nach 9/11 einen ungeahnten Auftrieb (vgl. Lancaster/van Dusen 2005: 3).

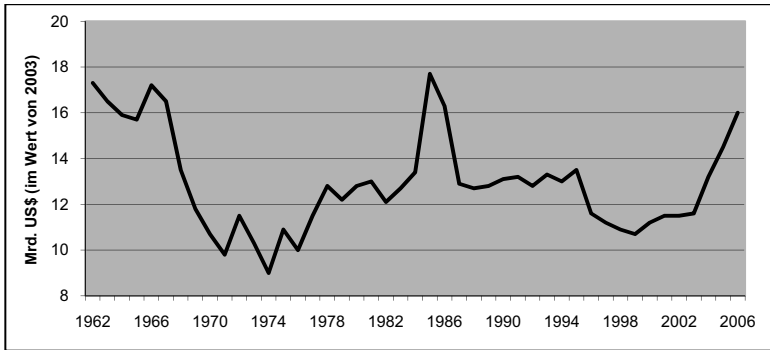
So kommt es in den Jahren nach 2001 zu der bereits eingangs erwähnten Vervielfachung der US-amerikanischen ODA-Gelder, was die USA wieder zum eindeutig größten bilateralen Geber werden lässt. George W. Bush spricht in diesem Zusammenhang vom »largest increase in development assistance since the Marshall Plan.«⁵⁹ Trotzdem ist diese quantitativ enorme Zunahme im historischen Abgleich nicht so eindrucksvoll wie sie zunächst scheinen mag (vgl. Shapiro/Birdsall 2002). Inflationsbereinigt ist das Volumen der ODA-Gelder nach wie vor unter den Spitzenwerten der Reagan-Ära (siehe Abbildung 11), relativ, gemessen am Anteil der ODA am BIP, sind die USA mit nicht annähernden 0,2 % im internationalen Vergleich im Hintertreffen. Dennoch bekommt die Vorstellung, die USA würden sich in ihren ODA-Ausgaben auch nur den festgelegten EU-Zielwerten von 0,56 % annähern, angesichts der bereits mit dem derzeitigen Aufwand bestehenden Dominanz einen fast bedrohlichen Charakter.

Auffällig an diesem starken Anstieg ist auch der unverhältnismäßig hohe Anteil an ODA-Geldern, die über das Verteidigungsministerium vergeben werden. Nachdem im Jahr 2002 noch 5,6 % der Mittel über das DoD liefen, waren es im Jahr 2005 bereits 21,7 %, also über ein Fünftel der gesamten entwicklungspolitischen Mittel der USA (vgl. DAC 2006a: 12). Dies erklärt sich vor allem aus den primär militärisch getragenen Wiederaufbauprogrammen in Irak und Afghanistan, sowie dem afghanischen Anti-Drogen-Programm und den in hohem Maße militärisch verwalteten Post-Tsunami-Wiederaufbauprozessen in Süd- und

59 George W. Bush am 31. Mai 2007, »*President Bush Discusses United States International Development Agenda*«, einsichtig über das *American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu>.

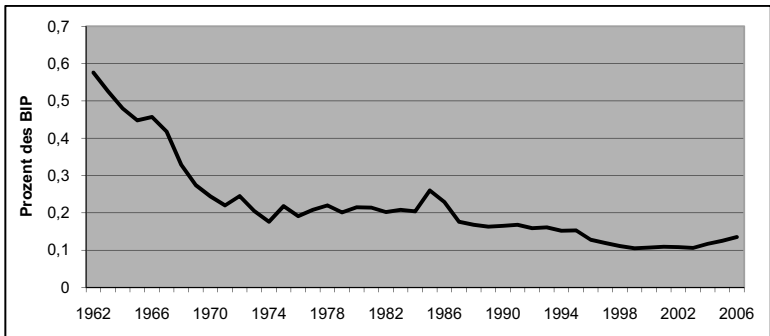
Südostasien.⁶⁰ Zugleich ergibt sich ein gewichtiger Teil des Anstieges auch aus Schuldennachlässen für den Irak (vgl. DAC 2006a: 25).

Abbildung 11: ODA-Aufwendungen der USA (im Wert von 2003-US\$)



Quelle: Shapiro/Birdsall 2002: 6

Abbildung 12: ODA-Aufwendungen der USA im Verhältnis zum BIP



Quelle: Shapiro/Birdsall 2002: 6

Doch Entwicklungspolitik erfährt auch eine strategische Aufwertung im Verhältnis zu den anderen außenpolitischen Instrumenten. Erstmals wird in der Nationalen Sicherheitsstrategie im Jahr 2002 Entwicklung auf

60 Als Konsequenz der zunehmenden Bedeutung des DoD im entwicklungspolitischen Bereich wird mit Herbst 2005 innerhalb von USAID ein Office of Military Affairs (DCHA/OMA) eingerichtet (vgl. DAC 2006a: 47). Es ist innerhalb des Büros für Demokratie, Konflikt und Humanitäre Hilfe angesiedelt und dient primär zur Formalisierung der Kooperation mit dem DoD, wozu auch allen fünf geographischen *Unified Combatant Commands* USAID-Personal beigeordnet wird.

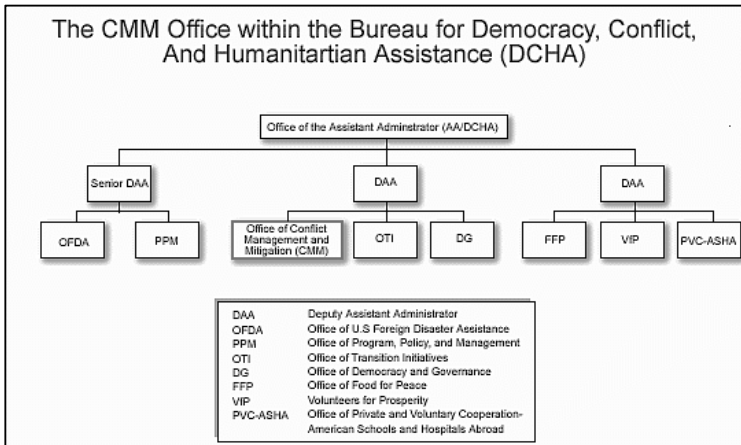
derselben Augenhöhe wie Diplomatie und Verteidigungspolitik behandelt (vgl. The White House 2002; USAID 2004b: 3). Dies veranlasst die Peer Review des DAC dazu, die Strategie als ein »watershed document« zu bezeichnen, »which has set the stage for some of the most far-reaching reforms in American development co-operation since 1961« (vgl. DAC 2006a: 18). In Bezug auf die drei zentralen Elemente der US-Außenpolitik ist ab diesem Zeitpunkt von den 3Ds die Rede (Development, Diplomacy, Defence, vgl. DAC 2006a: 10). Dieser Trend setzt sich auch in der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2006 fort (vgl. The White House 2006). Zugleich kritisiert das DAC, dass die USA dem Bereich traditioneller Entwicklungspolitik (Infrastruktur, Wachstum), wo doch komparative Vorteile gegenüber anderen Gebern bestünden, zu wenig Aufmerksamkeit schenken würde. Vielmehr würden die Ausgaben vor allem im Governance-Sektor, den »social services« sowie in der Nothilfe und im Wiederaufbau unverhältnismäßig ansteigen, es sei eine »escalating distribution of aid to crisis countries« feststellbar.

Institutionell erfährt der Bereich der unmittelbaren Konfliktarbeit innerhalb von USAID mit der Gründung des *Office of Conflict Management and Mitigation* (CMM) im Jahr 2002 eine weitere Aufwertung.⁶¹ Das CMM ist vor allem für die inhaltliche Arbeit am Komplex bewaffneter Konflikt und das so genannte Mainstreaming des Themas innerhalb der gesamten Organisation zuständig. Dazu erarbeitet es etwa Handreichungen zur Erstellung von Conflict Assessments (vgl. USAID 2005b) oder Ratgeber zum Zusammenhang von bewaffnetem Konflikt mit verschiedenen Themen- und Problemstellungen wie Land, Rohstoffe, Wasser, Jugend oder Frauen, so genannte Toolkits (vgl. USAID 2005i, 2005j, 2005k, 2005l, 2005m, 2007). Zusammen mit dem schon seit 1994 bestehenden *Office of Transition Initiatives* (OTI) und dem Kernprogramm *Democracy and Governance* wird das CMM in einer der

61 Ebenfalls im Jahr 2002 richtet die Bush-Administration ein neues Finanzierungsinstrument ein, den so genannten *Millennium Challenge Account* (MCA). Er dient zur verstärkten Förderung identifizierter *Good Performer* (nach einem umfassenden Kriterienkatalog, der neben ökonomischen Basisdaten auch Demokratie-, Governance- und Menschenrechtskriterien enthält), wobei ambitionierte Entwicklungsprojekte der jeweiligen Partnerregierungen mit vergleichsweise hohen Summen unterstützt werden. Abgewickelt wird das Programm über eine eigene Organisation, die *Millennium Challenge Corporation* (MCC). Wenngleich das Programm angesichts seiner Ausrichtung auf traditionellen makroökonomischen und infrastrukturorientierten Entwicklungsprojekten nicht in den Rahmen dieser Studie fällt, ist es doch bemerkenswert, dass Sri Lanka seit Beginn des Programms zu den identifizierten Empfängern, also zu den *Good Performern* auch im Governance- und Menschenrechtsbereich gezählt wird. Diese Einschätzung wurde im Frühjahr 2007 erneut bestätigt.

drei administrativen Kerngruppen des Büros für Demokratie, Konflikt und Humanitäre Hilfe (DCHA) zusammengefasst (siehe Abbildung 13). Dies bestätigt die sich aus den bisher angeführten internen Prozessen ergebende Annahme, dass die spezifische Arbeit an bewaffneten Konflikten eng mit der seit Mitte der 1980er bestehenden Schiene der Democracy Promotion zusammenhängt, zeigt aber auch die enge Verbindung mit der Humanitären Hilfe, die den konkreten lokalen Gegebenheiten geschuldet ist.

Abbildung 13: Institutionelle Verankerung des Demokratie- und Konfliktbereiches in USAID



Quelle: http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/about/org_chart.html
(Zugegriffen am 20-01-2008)

Insgesamt sind in der derzeitigen Organisationsstruktur von USAID drei thematische Büros eingerichtet, die inhaltliche Schwerpunktlegerungen repräsentieren. Neben DCHA sind das die Büros für »Global Health« und »Economic Growth, Agriculture, and Trade«. Interessant ist die Besetzung des Leiters des DCHA, einer Position, die auf Vorschlag des Präsidenten dem Senat zur Bewilligung vorzulegen ist. Hier vertraut die derzeitige Administration auf militärische Erfahrung: seit 2005 bekleidet mit Michael Hess ein in West Point ausgebildeter Karrieremilitär den Posten. Hess verfügt über militärische Erfahrungen in der Türkei, Bosnien und Kosovo und war zuletzt im Jahr 2003 im Zuge der Irak-Invasion in militärischer Funktion für die Leitung des Office of Recon-

struction and Humanitarian Assistance verantwortlich sowie in der Folge auch an der Installierung einer irakischen Übergangsregierung beteiligt. Er symbolisiert so die noch immer enge Anbindung dieses politisch sensiblen Bereiches ziviler Intervention mit dem militärischen Sektor.

Auch die bislang organisatorisch nicht ausreichend umgesetzte Oberhoheit des State Department über USAID, die auf Clintons Reform von 1998 zurückgeht, wird mit Beginn des Jahres 2006 in eine institutionelle Form gegossen. Mit der Einrichtung der neuen Position eines *Director of Foreign Assistance* (DFA) erreicht die Bush-Administration nicht nur eine taktische Befriedung von zahlreichen Kritiken, die die mangelnde Koordination der verschiedenen außenpolitischen Instrumente anprangern, sondern auch eine verstärkte direkte Kontrolle der Administration über USAID – etwas, woran die Clinton-Administration einige Jahre zuvor an republikanischem Widerstand gescheitert war. Mit dem Fiskaljahr 2008 geht die Vereinheitlichung schließlich erstmals so weit, dass nicht nur ein strategischer Plan, sondern auch eine *Congressional Budget Justification* von State Department und USAID gemeinsam herausgegeben wird (vgl. Department of State/USAID 2007b).

Die Position des DFA wird derzeit in Personalunion vom Direktor der USAID eingenommen, eine Entscheidung, die als Aufwertung der organisatorischen Rolle von USAID verstanden werden kann, insbesondere da die Entscheidungen über die Mittelvergabe aus dem ESF, die bislang zentral dem State Department unterlagen, tendenziell zu USAID wandern. Im Jahr 2006 beliefen sich diese Mittel auf etwa 2,6 Mrd. US\$.⁶² Außerhalb des Einflusses des DFA bleiben momentan zwei entwicklungspolitische Instrumente: die Umsetzung des bereits erwähnten *Millennium Challenge Account* und die Befugnisse des *Global AIDS Coordinator*. Alle anderen Kompetenzen der Foreign Assistance finden sich nun in der Kompetenz des DFA.⁶³

Der Start für diese neue Funktion verläuft allerdings denkbar unglücklich. Randall Tobias, der im Jänner 2006 Andrew Natsios (2001-

62 Zugleich wird USAID in der relativen Verteilung der Mittel durch eine starke Ausweitung der ODA-Mittel für das DoD geschwächt – wie angeführt wurden im Jahr 2005 21,7 % der ODA-Gelder durch das DoD vergeben, gegenüber nur 38,8 % von USAID. Im Jahr 2002 war USAID noch für über die Hälfte der ODA-Gelder zuständig gewesen (vgl. DAC 2006a: 12).

63 Im State Department wird noch eine zweite Koordinations-Stelle eingerichtet, die primär für den Konfliktbereich relevant ist, hier aber vor allem die humanitäre Komponente betreut: das *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* (O/CRS), das direkt der/dem Secretary of State verantwortlich ist und derzeit mit einem Karrierediplomaten, John Herbst, besetzt ist.

2005) als Leiter von USAID ablöst, wird als erster mit der Position des DFA betraut.⁶⁴ Seiner Amtszeit in State Department und USAID ist jedoch ein schnelles und unglückliches Ende beschieden.⁶⁵ Mittlerweile ist Henrietta Fore als Nachfolgerin nominiert. Sie hat einen primär ökonomischen Hintergrund, dürfte jedoch angesichts ihrer langen Dienstzeiten im öffentlichen Bereich vor allem im Hinblick auf die Konsolidierung der internen Reorganisation von USAID bestimmt worden sein.

Strategien und Programme

Ist die US-Entwicklungszusammenarbeit mit bewaffnetem Konflikt konfrontiert – und sie ist es, laut eigener Rechnung, in 60 % der Länder, in denen sie aktiv ist (vgl. USAID 2005a: 2) – hat sie einen mittlerweile relativ starken Korpus an Literatur, auf den sie zurückgreifen kann. Dieser Korpus ist allerdings nicht nur kompakt gehalten, sondern auch in einer klaren Prioritätenrangliste gesetzt ist (siehe Abbildung 14). An der Spitze steht eindeutig die Nationale Sicherheitsstrategie (The White House 2006), die nicht nur für USAID, sondern für alle außenpolitisch relevanten Institutionen das primäre Referenzdokument darstellt. Dieses von der politischen Ebene kommende Leitdokument hat tatsächlich eine überraschend große Umsetzungsrelevanz.

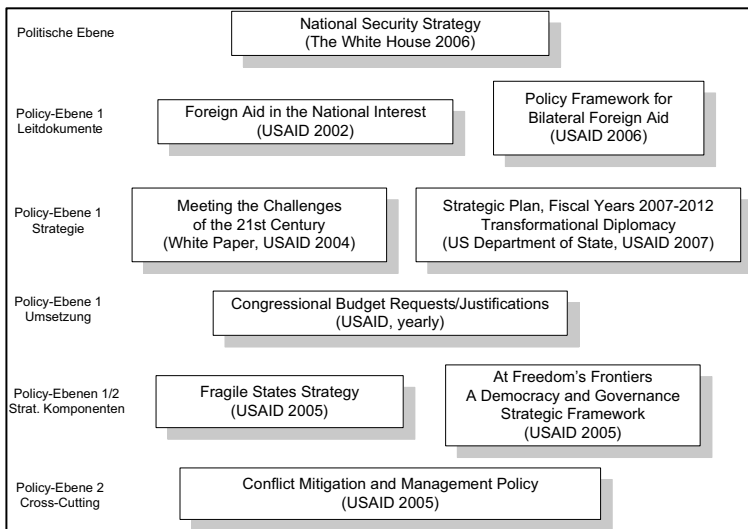
Die strategische Planung auf Policy-Ebene, die seit dem Jahr 2004 von State Department und USAID gemeinsam abgewickelt wird, enthält einen präzisen Verweis jeder festgelegten strategischen Zielsetzung auf die von der Nationalen Sicherheitsstrategie vorgegebenen Aufgabenstellungen (vgl. State Department/USAID 2007: 11). Zugleich fungieren die in dieser strategischen Planung festgelegten konkretisierten Ziele wiederum als die explizit hervorzuhebenden Bezugspunkte in der jährlichen *Congressional Budget Justification* – seit 2007 ebenfalls von State Department und USAID (2007b) gemeinsam vorgelegt – die als das zentrale Implementierungsdokument dient und schon insofern sehr genau eingehalten wird, als der Kongress dafür bekannt ist, Mittelvergaben insbesondere im entwicklungspolitischen Bereich punktgenau zu überprüfen

64 Aus der Privatwirtschaft kommend war Tobias politisch vor allem durch großzügige Spenden an die Republikanische Partei in Erscheinung getreten und seit dem Jahr 2003, vor seiner Ernennung zum USAID-Direktor, mit der Funktion des AIDS-Koordinators betraut.

65 Tobias tritt Ende April 2007, nach etwas über einem Jahr Amtszeit, aus persönlichen Gründen zurück, nachdem sein Name im Zuge der Ermittlungen gegen einen Callgirl-Ring genannt wird, vgl. *International Herald Tribune*, Online Edition, 28. April 2007.

(vgl. DAC 2006a: 21ff.). Dadurch ist jedoch auch eine hohe Policy-Relevanz der politischen Leitdokumente gewährleistet.

Abbildung 14: Schlüsseldokumente der US-Entwicklungspolitik im Konfliktkontext



Zu diesem klaren dreistufigen Aufbau kommen nun Studien und Denkschriften, die für die strategische Weiterentwicklung von USAID gedacht sind und so gewissermaßen die inhaltliche Ausdifferenzierung der politischen Leitlinien vorbereiten, wie etwa der so genannte Natsios-Report »*Foreign Aid in the National Interest*« (USAID 2002), das White Paper zur Ausrichtung von USAID (USAID 2004b) oder das kurz und präzise gehaltene »Policy Framework« (USAID 2006b), das als Leitdokument auf Policy-Ebene 1 für die Ausarbeitung der strategischen Planung dient. Auf Policy-Ebene 2 werden primär Dokumente und Studien produziert, die entweder als strategisch angelegte Leitlinien für die Implementierung dienen, wie etwa die *Fragile States Strategy* (2005c) und das Strategiepapier des Democracy&Governance-Bereiches (USAID 2005d), zum Mainstreaming der Problematik bewaffneter Konflikt innerhalb der Organisation beitragen sollen, wie die *Conflict Mitigation and Management Policy* (USAID 2005a), oder konkrete Programmierungshilfen für die spezifische Programmierung und Projektgestaltung darstellen.⁶⁶

66 Diese Dokumente sind in der Grafik nicht erfasst, als Beispiele seien die schon erwähnten Toolkits des CMM angeführt (vgl. USAID 2005i-m).

Trotz diesem formell relativ hohen Niveau an Konsistenz wäre es falsch, von einer einheitlich konzipierten Vorgangsweise der USA selbst im nicht-militärischen Umgang mit bewaffneten Konflikten auszugehen. Die innere Kohärenz der verschiedenen Texte ist zwar entlang der strategischen Hauptader zwischen Nationaler Sicherheitsstrategie und Strategischem Plan relativ hoch, ab der Budget Justification, die auch die Maßnahmen in den jeweiligen Zielregionen umfasst, jedoch durch eine starke Differenzierung gekennzeichnet, die sich aus zwei Faktoren ergibt: einerseits sind die verschiedenen Leitlinien und Handreichungen von den Schwerpunktlegungen der jeweils zuständigen Offices geprägt und weisen daher, obwohl sie eigentlich für die selben Problemstellungen gestrickt sind, unterschiedliche Fokussierungen auf. Andererseits ist die Umsetzung der Strategie von Zielregion zu Zielregion unterschiedlich, was mit dem nach wie vor bedeutenden geostrategischen Element in der US-Außenpolitik zu tun hat.

So geht die derzeitige Strategie von fünf Länderkategorien aus, für die unterschiedliche Regelungen und Zielsetzungen zur Anwendung kommen (vgl. State Department/USAID 2007b: 58). Die nicht nur auffälligste, weil explizit geostrategisch geprägte, sondern auch historisch älteste Kategorie ist jene der »*Sustaining Partnership Countries*«. Diese Länder werden unabhängig der konkreten Situation vor Ort und der Einhaltung der verschiedenen Entwicklungsmaßstäbe so lange unterstützt, wie es politisch als notwendig erachtet wird. Derzeit fallen 43 Länder in diese Kategorie, wobei Israel, die Türkei, Saudi-Arabien oder Kuwait zu den bekanntesten Beispielen gehören. Traditionell wird die finanzielle Unterstützung hauptsächlich aus einem eigenen Topf, dem bereits erwähnten *Economic Support Fund*, bestritten, wobei die konkrete Mittelverwendung vom State Department entschieden wird und durch keine formellen Kriterien beschränkt ist. Geltende Policies der Entwicklungszusammenarbeit werden in diesen Ländern also nur insoweit umgesetzt, als es geostrategischen Maßgaben dienlich erscheint.

Das eigentliche Gegenstück zu dieser Kategorie sind die so genannten »*Restrictive Countries*«, derzeit 11 Länder, mit denen ebenfalls aus politischen Gründen grundsätzlich keine offizielle Zusammenarbeit läuft. Mehr oder minder sind damit jene Staaten gemeint, die die ehemalige Secretary of State der Clinton-Administration, Madeleine Albright, markig als »Schurkenstaaten« bezeichnet hat: neben Nordkorea und dem Iran fallen etwa Zimbabwe oder Weißrussland in diese Kategorie. Nachdem sich die offizielle US-Position gegenüber diesen Ländern auf einen Systemwechsel festgelegt hat, ist ODA im engeren Sinne nicht möglich, auch wenn natürlich verschiedene Maßnahmen gesetzt werden. Diese beschränken sich allerdings hauptsächlich auf den politischen, diploma-

tischen oder geheimdienstlichen Bereich und weisen einen mehr oder minder subversiven Charakter auf.

Die verbleibenden drei Kategorien von Partnerländern unterteilen sich nun entlang von zwei Kriterien: einerseits der Entwicklungsstand, der anhand von verschiedenen Performance-Indikatoren zur Qualifikation für das *Millennium Challenge Account*-Programm festgemacht wird, und andererseits an dem Kriterium eines laufenden oder vor kurzem beendeten bewaffneten Konflikts, wobei das Performance-Kriterium, also der Anspruch auf eine Partnerschaft mit der MCC, vorrangig behandelt wird. Derzeit qualifizieren sich 24 Länder für dieses MCA-Programm (*»Transforming Countries«*), wobei mit Sri Lanka oder den Philippinen auch solche mit laufenden bewaffneten Konflikten miteinbezogen sind. Demgegenüber sind die *»Rebuilding Countries«* direkt über das Vorhandensein eines bewaffneten Konfliktes definiert⁶⁷, während unter den *»Developing Countries«* jene nicht MCA-Berechtigten zusammengefasst sind, in denen nicht primär über die Konfliktproblematik interveniert wird, auch wenn so definierte Staaten wie Uganda, Burundi oder Pakistan anderes nahelegen würden.

Solcherart primär politisch zu erklärende Inkonsistenzen innerhalb der grundlegenden, allgemein verbindlichen Zuordnung tragen ebenso wenig zur Herausbildung eines festgeschriebenen charakteristischen Programms von US-amerikanischer Friedensentwicklung bei wie die je nach Policy-Ebene und thematischer Verortung der einzelnen befassten Offices unterschiedlichen Zielsetzungen. Trotzdem zieht sich die zentrale Rolle der Konfliktproblematik in allen relevanten Dokumenten durch. Im Strategischen Plan ist *»Peace and Security«* die Zielsetzung Nummer Eins, gefolgt von *»Governing Justly and Democratically«*. Erst danach finden sich, zusammengefasst unter den Kategorien *»Investing in People«* und *»Economic Growth«* die traditionellen Felder von Entwicklungs- und Außenwirtschaftspolitik, sowie der Bereich der Humanitären Hilfe (vgl. State Department/USAID 2007a: 10).

Im auf Entwicklungszusammenarbeit konzentrierten Rahmenpapier findet sich eine andere Zusammenstellung der gleichen Problemstellungen (USAID 2006b: 2, vgl. auch USAID 2004b: 14f.). Hier wird als erste Zielsetzung das Motto des Strategischen Planes genannt und auf den Entwicklungsbereich gemünzt: *»Transformational Development«*, also die Kombination von institutionellen Maßnahmen, Governance und ökonomischer Entwicklung, mit dem Ziel der *»Graduation«*, also der

67 Unter diese Kategorie fallen neben Afghanistan und dem Irak Kolumbien, Cote d'Ivoire, die Demokratische Republik Kongo, Haiti, Liberia, Nepal, Sierra Leone, Somalia, der Sudan und der bereits als eigenständig definierte Kosovo (vgl. State Department/USAID 2007b: 758).

Überwindung der derzeit angenommenen Notwendigkeit von externen Hilfgeldern. An zweiter Stelle steht mit der Zielsetzung der Stärkung fragiler Staaten die Konfliktkomponente, zusammengefasst als Kombination der beiden Schlüsselbegriffe Sicherheit und Stabilität (vgl. USAID 2006b: 10), was den schon in der *Fragile States Strategy* (USAID 2005c) vorgegebenen Prioritätensetzungen entspricht. Als weitere zwei Schwerpunkte werden die Ermutigung zu Reformschritten und der Ausbau der Kapazität von Institutionen angeführt (ebd.: 5). Jenseits dieser zwei Zielsetzungen – »*promote transformational development*« und »*strengthen fragile states*« – finden sich faktisch keine weiteren spezifisch entwicklungspolitischen Zielsetzungen, sondern geostrategische (»*support strategic states*«), humanitäre (»*provide humanitarian relief*«), sowie eine weit gefasste Restkategorie, zusammengehalten durch den schwammigen Term »*global issues*« (USAID 2006b: 2).

Anhand dieser Zielsetzungen ist also sichtbar, dass die originär entwicklungspolitische Intervention de facto vornehmlich entlang der Frage von bestehenden bewaffneten Konflikten, umschrieben mit dem »*Fragile States*«-Begriff, kategorisiert wird. Trotz der mitunter inkohärenten Vielfalt an Ansätzen und Zielbestimmungen kann somit ein relativ klarer Blick gewonnen werden, der im Zuge der Implementierung⁶⁸ zu einer relativen Einfachheit tendiert: ist ein bewaffneter Konflikt vorhanden, sind die Maßnahmen der US-Entwicklungshilfe in unmittelbarer oder mittelbarer Form zu seiner Lösung oder Transformation einzusetzen. Darauf aufbauend, aber auch darüber hinausgehend kann zudem, so zumindest meine hier vorgeschlagene Lesart der verschiedenen Schlüsseldokumente, von einem relativ geschlossenen Bild ausgegangen werden, durch das die dazu bestimmte Vorgangsweise charakterisiert ist.

Über die grundsätzliche Herangehensweise bei der Entwicklung von Frieden lässt schon die Nationale Sicherheitsstrategie keine Zweifel aufkommen: »The most effective long-term measure for conflict prevention and resolution is the promotion of democracy« (The White House 2006: 15). Demokratieentwicklung ist also selbst bei laufenden bewaffneten Konflikten das bestgeeignete Instrument zur Intervention, wenngleich sie, und das macht den speziellen Charakter der entwicklungspolitischen Demokratieentwicklung unter Konfliktbedingungen aus, mit einer starken Governance-Komponente verknüpft ist – sowie auch mit der Heranbildung neuer oder Stärkung bestehender »*responsive institutions*«⁶⁹, mit

68 Darauf weisen zumindest die Ergebnisse der Feldforschungen in allen vier Regionen deutlich hin.

69 Die Übersetzung der Zuschreibung »responsive« fällt schwer, da ein vergleichbarer Begriff im Deutschen nicht existiert. Gemeint ist eine Verbindung von Verantwortlichkeit, Ansprechbarkeit, Flexibilität und Umset-

Hilfe derer der fragile Charakter der Staatlichkeit stabilisiert und schließlich überwunden werden soll: »Institutions matter most«, wie das White Paper von USAID unmissverständlich vorgibt (USAID 2004b: 11).

Wie die vier Prioritäten für die Arbeit in fragilen Staaten zeigen – »enhance stability«, »improve security«, »encourage reform«, »develop the capacity of institutions« (vgl. USAID 2005c: 5) – ist mit diesen Ansatzlinien schon viel abgedeckt. Allerdings ergibt sich entlang der Zielsetzungen von Stabilität, Sicherheit und, vor allem, der Motivierung zu Reformen in einem definitionsgemäß hochkonfliktiven Umfeld letztlich auch für die US-Entwicklungszusammenarbeit die Notwendigkeit der Implementierung spezifischer Peacebuilding-Maßnahmen. Gehen wir nach dem Natsios-Report, sind solche Maßnahmen vor allem auf gesellschaftlicher Ebene zu setzen: »At a very general level, conflict prevention and management entail a continuum of interventions that have as their primary objective strengthening the capacity of states and *societies* to sustainably manage sources of tension and strain in their own countries« (USAID 2002: 22, meine Hervorhebung). Der wesentliche Begriff, der in diesem Zusammenhang zur Anwendung kommt, ist der der Partnerschaft (vgl. etwa USAID 2005a: 4, 2005d: 12).

Von diesen Interventionslinien ausgehend lassen sich also drei Ansatzpunkte herausarbeiten, die in ihrem Zusammenspiel jenes Instrumentarium bilden, mit dem die US-Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere USAID, dem Phänomen »Bewaffneter Konflikt« begegnen will: (1) Demokratieentwicklung in Verbindung mit Good Governance, (2) sich auf Institutionen konzentrierendes State-Building, und (3) spezifische Maßnahmen, die ich mit dem etwas schwülstigen Begriff von Friedenspartnerschaften⁷⁰ umschreiben möchte. Anhand einer genaueren Betrachtung dieser drei Stränge lässt sich die Rationalität der im zivilen Bereich angesiedelten US-Interventionen zur Befriedung bewaffneter Konflikte gut nachzeichnen.

zung. In diesem Sinne kann »responsive« als das Adjektiv von Good Governance verstanden werden.

70 Diese Friedenspartnerschaften sind nicht mit der um die NATO gebauten »Partnerschaft für den Frieden« zu verwechseln – das eine ist eine nach Definition zivile und gesellschaftliche, das andere eine militärische und staatliche Konstruktion. Sie befinden sich also auf anderen Ebenen des Diskurses, wenngleich sie die grundsätzliche strategische Komponente der Einbindung zunächst nicht notwendigerweise engagierter Akteure, denen gleichwohl ein objektives Interesse an diesem Engagement unterstellt wird, teilen.

(1) *Demokratieentwicklung und Good Governance*. Schon im Ansatz wollen die USA keinen Zweifel über den grundlegenden Wandel in der außenpolitischen Orientierung aufkommen lassen, den sie Mitte der 1980er Jahre vollzogen haben: »We will not let the challenges of democratic transitions frighten us into clinging to the illusory stability of the authoritarian« (The White House 2006: 7). Auch wenn Demokratie ein potenziell riskantes und konflikträchtiges Projekt ist – so werden etwa Wahlen durchaus als möglicher Trigger-Faktor für den Ausbruch bewaffneter Kämpfe verstanden (vgl. USAID 2005b: 28) –, ist es nicht nur der am ehesten erfolgreiche, sondern auch aus prinzipiellen Gründen richtige Weg der Intervention.

Um die dennoch bestehenden Risiken einer Demokratisierung zu minimieren, aber auch um Demokratie nicht nur als formal durchzusetzenden Rahmen definiert zu haben, wird die Governance-Komponente auf gleicher Augenhöhe innerhalb derselben Zielsetzung einbezogen. Dies ist keinesfalls eine Selbstverständlichkeit. Dementsprechend wird ausdrücklich festgehalten, dass Demokratie keine essenzielle Voraussetzung für Good Governance sei und auch schlechte Governance innerhalb formaldemokratischer Systeme möglich wäre, aber: »[D]emocracy and good governance together provide the strongest guarantee of security, justice, and economic development« (USAID 2005d: 3). Zugleich ist die Frage der Governance die Wasserscheide in Hinblick auf die staatliche Fragilität: »Research indicates that the instability associated with fragile states is the product of ineffective and illegitimate governance« (USAID 2005c: 3).

Es ist also keine Überraschung, wenn die vier Kerndimensionen, mit denen der Bereich abgesteckt wird, auf beides – Demokratie und Good Governance – abzielen (explizit gemacht in den Punkten »promoting more genuine and competitive elections & political processes«, sowie »more transparent and accountable governance«).⁷¹ Dazu kommen noch zwei Elemente, die tendenziell den zwei weiteren Interventionslinien, State-Building und der Suche nach Partnerschaften, zuzuordnen sind: »strengthening the Rule of Law and Respect for Human Rights«, eine Zielsetzung, die den hohen Stellenwert des Rights-Based-Approach in der US-Entwicklungspolitik wiedergibt, sowie »increased development of a politically active civil society«, ein Ansatz, der – wie ich im Folgenden zeigen werde – jedoch eine sehr spezifische Bedeutung hat und

71 Zu finden sind diese Zielsetzungen auf der Website des Democracy&Governance-Programms von USAID, vgl. http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/ (Zugegriffen am 15-06-2007).

dem gängigen Bild der Förderung politisch engagierter NGOs nur bedingt entspricht.

Was ist nun mit dem genuinen demokratischen Prozess gemeint? Es geht dabei um drei voneinander unterscheidbare Komponenten. Zunächst steht natürlich die Einrichtung von formalen Strukturen für einen politischen Wettbewerb im Mittelpunkt: »Encourage formal means of political competition«, heißt es schlicht in der *Fragile States Strategy* (USAID 2005c: 7), womit nichts anderes als die Etablierung freier und fairer Wahlen gemeint ist. Diese Zielsetzung ist keineswegs überraschend. Sie ist eine der zentralen Elemente der Democracy Promotion seit den 1980er Jahren und hat alle Kritiken – mit der zuvor erwähnten Einschränkung, dass Wahlen unter gewissen Umständen als potenzieller Trigger-Faktor für den Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes interpretiert werden – letzten Endes überdauert.

Die zweite Komponente ist für die Umsetzung der Demokratisierung von zumindest ebenso großer Bedeutung und im Vergleich mit der Garantie eines formellen demokratischen Prozesses für die Entwicklungszusammenarbeit relativ neu: die Arbeit mit und die Förderung von politischen Parteien. Dabei sieht sich USAID in einer besonderen Position und die eigene Arbeit kritisch abgegrenzt von üblichen Geber-Praktiken: »Political parties are among the core elements of democracy. [...] Instead, parties are often seen as internally authoritarian, corrupt, even venal. Donors often agree – and prefer to work with »purer« actors in civil society. This would be a mistake. Donors need to help reform parties, no less than governmental institutions or NGOs« (USAID 2002: 6). Auch in persönlichen Gesprächen mit regionalen Verantwortlichen des Democracy&Governance-Programms wird dieser Schwerpunkt – und das dementsprechende Versäumnis der meisten anderen Geber (mit Ausnahme der deutschen Parteistiftungen) – beständig hervorgehoben.

Die dritte Komponente ist schließlich der flexible Einsatz von Mitteln im Zusammenhang von so verstandenen demokratischen Revolutionen. OTI ist hierfür das Vehikel der Wahl, da unabhängig von langfristigen Planungen die für eine solche Intervention notwendigen schnellen, kurzfristig beschlossenen Schritte gesetzt werden können (USAID 2001b: 4f.). Zusammengefasst wird dies unter dem Stichwort des »democratization momentum«, das es zu unterstützen gelte (USAID 2005d: 12). Auch werden nach einer erfolgreichen demokratischen Umwälzung sofortige Mittelumwidmungen in Betracht gezogen, die das eindeutige Primat der politischen Gesellschaft untermauern: »In particular, our support often shifts to a larger degree from the private sector and civil society to the new government to help establish and strengthen institutions of democratic and accountable governance« (USAID 2005d: 12).

Die Maßnahmen im Bereich der Good Governance beinhalten auf den ersten Blick wenig Besonderheiten: neben dem schon erwähnten Rechtsschwerpunkt gehören Korruptionsbekämpfung, die Effektivierung der Policy-Implementation und die Arbeit im Sicherheitssektor zu den Ansatzpunkten. Im Bereich der Sicherheitssektorreform (SSR) zählen vor allem die zivile Kontrolle des Militärs – angepackt interessanterweise über Capacity-Building bei zivilen Akteuren, um deren Verständnis militärischer Angelegenheiten zu erhöhen (vgl. USAID 2001b: 18) – und der Aufbau einer fähigen Polizei (USAID 2005c: 7) zu den Schwerpunkten.⁷²

Es sind vor allem zwei Dinge, die den US-Zugang zur Governance-Problematik in besonderer Weise kennzeichnen. Da ist zunächst, und dies steht mit der Arbeit im Sicherheitssektor in engem Zusammenhang, die fast vollständige Abwesenheit der Frage des staatlichen Gewaltmonopols, ein Faktor, der beispielsweise in der deutschen Diskussion (vgl. dazu den Ansatz von Dieter Senghaas, Abbildung 4) von überragender Bedeutung ist. In den Schlüsseldokumenten wird darauf nicht Bezug genommen, die einzige Erwähnung finden wir in der Handreichung zur Durchführung einer Konfliktanalyse, und selbst da in einer in Bezug auf das Staatsgebiet relativierenden Weise: »One critical factor is the state's ability to maintain a monopoly on the use of violence throughout the country or in certain regions« (USAID 2005b: 27, meine Hervorhebung). Offenbar wird der Durchsetzung eines solchen Monopols kein kritischer Stellenwert bei der Verankerung verantwortlicher, demokratischer Governance zugeschrieben und dem gegenwärtigen Trend zur Privatisierung selbst militärischer Sicherheitsaufgaben demgegenüber kein Bedrohungspotenzial zugeschrieben.

Die zweite Auffälligkeit ist die starke Betonung von Dezentralisierung und der Stärkung von »local government« als wesentlicher Maßnahme zur Forcierung von Good Governance: »The decentralization of authority from national to local government authorities can bring a number of significant benefits« (USAID 2005b: 27). An dieser Stelle wird der enge Zusammenhang mit dem Bereich der Institutionsentwicklung schlagend. Denn eine der zentralen Aufgaben von politischen Institutionen bei der Verhinderung bewaffneter Konflikte in dieser Lesart ist die

72 Interessant ist dabei die Verknüpfung zu den zentralen Zielsetzungen der Sicherheit und Stabilisierung, gerade im Sinne der ökonomischen Sicherheit, die durch Rule of Law garantiert werden soll: »[...] a strong and accountable security sector and an equitable and impartial rule of law can guarantee personal security and property rights, leaving little room for the opportunistic political and economic behavior discussed earlier« (USAID 2005b: 26).

Rahmengoßung für ökonomische Prozesse, die die wirtschaftlichen Anreize für eine Austragung solcher Konflikte minimieren sollen. Die Verantwortung solcher Institutionen wäre somit »[to] provide economic alternatives that do not rely on the exploitation of scarce resources or [to] mediate between groups to use the same resource« (USAID 2002: 104), also im eigentlichen Sinne klassische Aufgabenstellungen von lokaler Governance. Neben dem Feld der nationalen Eliten ist es also auch das Feld der peripheren Eliten, in dem sich die Verbindung der Demokratisierung mit Aufgaben von Good Governance und Institutionenentwicklung zu beweisen hat, will sie bewaffnete Konflikte erfolgreich transformieren oder deren Ausbruch verhindern.

(2) *State-Building*. Die Bedeutung, die dem Ausbau der institutionellen Kapazitäten speziell bei fragilen Staaten zugemessen wird, verunmöglicht es, diese Komponente einfach als Subeinheit der Praktiken auf Governance-Ebene zu verstehen. Ich möchte in der Benennung sogar noch weiter gehen und diesen Institutionen-Schwerpunkt in Verbindung mit einigen Ansätzen, die eigentlich in den Governance-Bereich fallen und die ich daher unter Punkt (1) benannt habe, mit dem weitreichenden Begriff des State-Building bezeichnen, obwohl dieser Begriff in den Policy-Papieren von USAID kein einziges Mal verwendet wird. Er ist derzeit eindeutig auf die Policy-Forschung beschränkt, wo er wesentliche analytische Funktionen erfüllt⁷³, speziell in der zumeist evaluierenden Untersuchung von Interventionen. Zugleich fasst er jedoch auch die gegenwärtige Praxis der Stärkung von Governance in Zusammenhang mit dem Schwerpunkt des Institution-Building am griffigsten zusammen (vgl. etwa Fukuyama 2004).

Warum ist nun gerade die Entwicklung von Institutionen, und hier vor allem staatlicher Institutionen, für die Transformation oder Verhinderung bewaffneter Konflikte so entscheidend? Die Antwort ist im Prinzip sehr einfach: weil sie die logischen Mediatoren sind, die im Kontext staatlich regulierten Zusammenlebens für die Behebung von Missständen, den Ausgleich von Ungerechtigkeiten und – ein wichtiger Punkt – auch für die Kontrolle des Verhaltens der verschiedenen Akteure ver-

73 Wir finden ein ähnliches Phänomen auch beim Begriff des Nation-Building. Analytisch und in den Vorschlägen der Policy-Forschung ein ungemein beliebtes Konzept, ist es im Bereich der entwicklungspolitischen Praxis der USA explizit nicht präsent. Implizit können verschiedene vorhandene Elemente, die sich auch in der hier vorliegenden Zusammenfassung finden, jedoch sehr wohl in diese Richtung interpretiert werden, wenngleich keinesfalls so offensichtlich wie für den Ansatz des State-Building.

antwortlich zeichnen sollen: »[I]f there are strong institutions in place that can address grievance or check the behavior of ›conflict entrepreneurs,‹ then whatever incentives for violence exist in a society can find legitimate channels of expression or be successfully controlled« (USAID 2002: 22). Speziell bei der Bearbeitung fragiler Staatlichkeit ist daher der Schwerpunkt auf diese Problemstellung zu legen: »Therefore, our focus is on building – or rebuilding – institutions of democratic and accountable governance based on the rule of law, and promoting justice and human rights« (USAID 2005d: 13).

Neben dem Management und dem Ausgleich von Interessen und der konkreten Gewährleistung von Rahmenbedingungen für den demokratischen Prozess – wobei im Speziellen die Kontrollfunktionen hervorgehoben werden (vgl. USAID 2005c: 7) – gibt es noch eine zweite wesentliche Aufgabenstellung für Institutionen: die Erbringung grundlegender staatlicher Versorgungsleistungen. In diesem Bereich wird Kapazitätsentwicklung als potenziell besonders wirksame Maßnahme verstanden: »[R]eform and build the technical and administrative capacity of those parts of the civil service responsible for economic management, core services, and food security« (USAID 2005c: 7). Wir werden in Punkt (3) sehen, dass dieser Komponente eine zentrale Rolle in der US-amerikanischen Herangehensweise zukommt, ist doch damit auch, zum Teil ausdrücklich, eine Abwendung von der Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure gemeint, die bei einem Nicht-Funktionieren staatlicher Institutionen als logische Partner/innen bei diesen Aufgabenstellungen gesehen werden. Zeichnet sich ein solches Funktionieren jedoch ab, ist konzeptionell eine sofortige Umschichtung der Mittel von zivilgesellschaftlichen zu staatlichen Akteuren vorgesehen.

Der Zusammenhang zwischen der Vermeidung bewaffneter Konflikte und der spezifischen Art und Weise der Institutionenentwicklung wird nicht so sehr in offiziellen Leitdokumenten deutlich wie in der Umsetzung beziehungsweise in persönlichen Gesprächen mit an dieser Umsetzung Beteiligten. Ein Bericht einer USAID-internen Konferenz bringt diese Verbindung auf den Punkt:

»[Conflict p]revention is a ›push-package‹ wherein democratic institutions and ideals are planted in a nation state. Countries, however, often do not know how to ›pull‹ or respond to democratization. It is important to mentor newly democratizing states and remain with them over an extended period of time, in order to ensure the successful implementation of a healthy democracy. A vital component of the ›pull‹ package is instilling the belief that formal institutions cannot be created without developing a corresponding set of values« (USAID/Woodrow Wilson International Center for Scholars 2001: 5).

Aber auch in den Leitdokumenten kommt diese Wertorientierung in jüngster Zeit stärker zum Ausdruck. So ist dem aktuellen Strategischen Plan von State Department und USAID nicht nur ein innerinstitutionell verbindlicher Wertekatalog vorangestellt (State Department/USAID 2007a: 8), auch die strategischen Zielsetzungen werden von einem stark wertorientierten Mission Statement⁷⁴ eingeleitet (ebd.: 9). Es wird somit deutlich, dass neben den verschiedenen Elementen der Governance die Demokratisierung wesentlicher Bestandteil der Entwicklung dieser staatlichen Institutionen zu sein hat. Ich möchte sogar noch einen Schritt weiter gehen und behaupten, dass die Institutionsentwicklung ein wesentliches, wenn nicht sogar das entscheidende Vehikel zur Umsetzung der Democracy Promotion darstellt, weshalb sich der Begriff des State-Building in der analytischen Beschreibung dieses Prozesses geradezu aufdrängt.

(3) *Friedenspartnerschaften*. Die große Bedeutung, die der Frage von Partnerschaften bei der Bearbeitung bewaffneter Konflikte zukommt, ist vermutlich aus einem speziellen Verständnis des Ownership-Prinzips zu erklären, das für eine sich im Sinne der Nachhaltigkeit verhaltende Entwicklungszusammenarbeit unabdingbar ist. Die genauere Eingrenzung der erwünschten Partner deutet auf ein klar definiertes Bild von Ownership hin: »Most important are our partnerships with local leaders and organizations promoting reform and democratization« (USAID 2005d: 2). Negativ formuliert bedeutet das denn auch nichts anderes als dass bei weitem nicht jede und jeder als Partner/in in Frage kommt – offenbar sind dazu in erster Linie politische Kriterien zu erfüllen, die sich eng am eingangs geschilderten Demokratie-Konzept orientieren.

Genau genommen kommt hier eine diskursiv verhältnismäßig offensiv vorgetragene Interpretation von Ownership zum Tragen, die das Prinzip an sich zwar nicht in Frage stellt, die Kontrolle über den fraglichen Prozess jedoch keinesfalls aus der Hand geben will.⁷⁵ Obwohl sich jede Geberinstitution – sei sie öffentlich oder privat, bilateral oder multi-

74 »Advance freedom for the benefit of the American people and the international community by helping to build and sustain a more democratic, secure, and prosperous world composed of well-governed states that respond to the needs of their people, reduce widespread poverty, and act responsibly within the international system« (State Department/USAID 2007a: 9).

75 Simon Harris (2005: 9) hat die Problematik in einem Interviewzitat für seine Aid Effectiveness-Studie für Sri Lanka auf den Punkt gebracht, als er einen Geberrepräsentanten zu Wort kommen lässt, der in Hinblick auf die sri-lankische Regierung meint: »[T]he Government is firmly in the driving seat, but not necessarily in the car that we would want them to drive.«

lateral – dieses Widerspruchs bewusst ist, gibt es dennoch verschiedene Formen des Umganges. Diejenige von USAID, den Kontrollmechanismus nicht nur über die genaue Auswahl, sondern im eigentlichen Sinne über die Eingrenzung der Partner im Sinne von demokratiepolitisch argumentierten Kriterien zu begründen, ist jedoch eine US-spezifische Eigenart und führt auch zu eigentümlichen Problemstellungen. Denn so gerne USAID den gegenwärtigen Trend in der Konfliktbearbeitung, sich auf die Arbeit mit den so genannten »Spoiler«-Gruppierungen zu konzentrieren, mitvollziehen würde (vgl. etwa USAID 2005a: 6) – wirkliche Konzepte können dafür angesichts der bestehenden Einschränkungen nur schwer angeboten werden. So bleibt entweder die Hoffnung, dass sich das Engagement mit derartigen Gruppierungen ohnehin in eine Richtung bewegt, die in geeigneter Weise interpretiert werden kann – wie etwa die Partnerschaft von USAID mit islamischen Gruppierungen im Süden der Philippinen (vgl. dazu Pospisil 2005) – oder die Hoffnung auf eine explizit formulierte oder implizit vorausgesetzte Arbeitsteilung mit anderen entwicklungspolitischen Akteuren – wie etwa im Umgang mit der LTTE in Sri Lanka, auf den noch näher einzugehen sein wird.

In jedem Fall erleichtert sich die Zusammenarbeit mit Partnern mit der Zunahme der ihnen zugeschriebenen politischen wie gesellschaftlichen Bedeutung. Denn bei der Frage, wer nun eigentlich für USAID die zentralen Partner sind, die für eine Kooperation idealtypisch in Frage kommen, stehen vor allem politische Eliten im Mittelpunkt. Einerseits geht es dabei um die Etablierung von strategischen Partnerschaften, die speziell bei demokratischen Eliten als wesentlicher und vor allem wirksamer als zivilgesellschaftliche Netzwerke wahrgenommen werden. Solche Netzwerke wären grundsätzlich zwar ebenfalls wünschenswert, »[a]t the end of the day, however, the partnerships with the country's democratic leaders are central« (USAID 2005d: 7). Andererseits wird einem Dialog zwischen Eliten eine wesentliche Rolle bei der Transformation, vor allem aber bei der Verhinderung bewaffneter Konflikte zugeschrieben: »Therefore intra-elite dialogue may [sic] an important intervention in terms of conflict management« (USAID 2005b: 33).⁷⁶

Neben diesen politischen Eliten ist es vor allem die Business Community, die als potenziell am besten geeigneter Partner identifiziert wird, auch wenn diese Möglichkeiten, so wird eingestanden, noch nicht voll

76 Diese Arbeit mit Eliten ist auch auf im Bereich der direkten Verhandlungsunterstützung feststellbar. OTI kümmert sich dabei zwar auch um lokale Friedensinitiativen und die Graswurzel-Ebene, ist aber ebenso für die Unterstützung der Verhandlungsteams auf diplomatischer Ebene, die Einrichtung von »Special Advisors« oder die Erweiterung der Verhandlungen um neue Partner zuständig (vgl. USAID 2001b: 6).

ausgeschöpft sind: eine »underexplored but potentially important area« (USAID 2002: 107). Die Vorteile der Arbeit in diesem Feld werden wiederum hauptsächlich anhand objektiver Interessenslagen festgemacht – nicht nur hätte der private Wirtschaftssektor ein logisches Bedürfnis nach einer stabilen politischen Situation (»[t]heir interest in stability is self-evident«, vgl. USAID 2005b: 34), er hätte auch im Vergleich zu NGOs bessere Möglichkeiten, dieses Interesse gegenüber politischen Entscheidungsträgern wirksam zum Ausdruck zu bringen: »[T]hey can often bring more pressure to bear on local and national government officials to adopt constructive policies than traditional Peacebuilding NGOs« (ebd.). Auch wäre der Sektor ethnischen Spannungen nicht in der Form ausgesetzt wie die Zivilgesellschaft, die sich ja als Widerspiegelung bestehender gesellschaftlicher Tendenzen diesen nicht entziehen könnte (ebd.).

Diese Ansätze fallen zudem mit der ohnehin bestehenden Notwendigkeit zusammen, die wirtschaftliche Situation zu stabilisieren und damit ökonomische Konflikthanreize zu minimieren: »Support for economic activities that lead to job creation, improved family incomes, and better functioning markets can, in most cases, contribute to greater economic stability« (USAID 2005c: 5). Klarerweise ist schon dafür eine enge Partnerschaft mit der Business Community Voraussetzung.

Ein weiterer wesentlicher Partner sind die Medien, deren Unterstützung vor allem in ihrer alltäglichen Arbeit entscheidend ist: »Develop the professionalism of the media, particularly in investigative journalism, and expand access to information« (USAID 2005c: 7, siehe auch USAID 2005b: 32). Medien sollen also mittels Maßnahmen, die von Training über die Unterstützung bei der Produktion von Inhalten bis zum Marketing reichen (vgl. USAID 2005d: 10), befähigt werden, nicht nur die traditionelle Überwachungsfunktion, sondern vor allem eine Multiplikatorenrolle einzunehmen (vgl. USAID 2001b: 38-41).

Angesichts dieser relativ breiten Auflistung möglicher Partner und der weitreichenden Definition der von ihnen potenziell abzudeckenden Aufgabenstellungen stellt sich natürlich die Frage, welche Rolle für das Feld der Zivilgesellschaft, dem traditionellen Liebling der europäischen Entwicklungszusammenarbeit, nach Einschätzung von USAID zu spielen übrig bleibt. Die Beantwortung dieser Frage ist in erster Linie von den Bedingungen abhängig, mit denen die US-Intervention konfrontiert ist.

So ist klar, dass im Falle einer Infragestellung der Legitimität der politischen Sphäre in der Zielregion, wie es etwa bei der Kategorie der »*Restrictive Countries*« definitionsgemäß der Fall ist, die Zivilgesellschaft der primäre Ansprechpartner für entwicklungspolitische Zusam-

menarbeit ist: »Where legitimacy is an issue, options generally narrow, and programs often shift to nongovernmental and private sector actors« (USAID 2005c: 6). Hier ginge es primär darum, einen Reformprozess außerhalb der bestehenden Strukturen anzustoßen – und wie das Paradebeispiel der osteuropäischen Machtwechsel von Ende der 1980er Jahre demonstriert, ist die Zivilgesellschaft von heute in solchen Kontexten zumindest potenziell die politische Gesellschaft von morgen. Daher ist bei der Intervention in autoritären Staaten klar (natürlich nur insoweit, als sie nicht als geostrategische Partner definiert sind): »Civil society, private sector actors, and the media are our logical partners, and they usually receive the bulk of our assistance« (USAID 2005d: 12).

In einem anderen Umfeld – also etwa in jeder Art von formaldemokratischem System – wird die Rolle der Zivilgesellschaft nicht im Sinne einer Triebkraft gesellschaftlicher Transformation interpretiert, sondern im Sinne dreier relativ klar umgrenzter Aufgabenstellungen: als Multiplikator politischer Prozesse, speziell in der Kommunikation von Verhandlungsprozessen auf Graswurzelebene (vgl. etwa USAID 2001: 34), als demokratiepolitische Überwachungsinstanz, etwa im Bereich des Menschenrechtsmonitoring (vgl. USAID 2005b: 35) sowie als Service-Provider, allerdings nur dort, wo die staatliche Versorgung nicht in ausreichendem Maße funktioniert.

Dieser Zugang basiert einerseits auf der grundsätzlichen Annahme, dass zivilgesellschaftliche Akteure in gewissen Konstellationen über besondere Fähigkeiten in ihnen vertrauten Bereichen, also über einen Wettbewerbsvorteil verfügen, der sich primär aus ihrer Verortung in einer betreffenden Lokalität ergibt. Andererseits aber zieht dieser Zugang die gerade im friedenspolitischen Bereich populäre Annahme, Zivilgesellschaft wäre mit jenen Kaldorschen (vgl. Kaldor 2001: 117ff.) »Inseln der Zivilität« gleichzusetzen, die die logischen Partner in der Friedensentwicklung wären, ausdrücklich in Zweifel: »Donors need to focus as much on engaging groups and individuals with incentives to engage in violence as on those committed to peace. [...] civil society groups have been asked to carry far too much of the burden in addressing conflict« (USAID 2002: 108). Selbst im Falle eines Engagements bleibt Vorsicht wie Umsicht geboten: »Before engaging with civil society, donors need to conduct a careful analysis of how civil society groups line up along society's fault lines« (USAID 2005b: 35).

Es wird also deutlich, dass die Zivilgesellschaft nicht unter allen gegebenen Umständen als notwendiger zentraler Partner bei der Transformation bewaffneter Konflikte gesehen wird. Dies entspräche jedoch auch nicht dem Bild, das sich aus den verschiedenen anderen Komponenten

des US-amerikanischen entwicklungspolitischen Peacebuilding ergibt. Denn nicht nur die Fokussierung auf ausgewählte Partnerschaften, sondern auch der grundsätzliche Ansatz der Demokratisierung mit der daraus folgenden Arbeit in der politischen Gesellschaft, insbesondere mit den politischen Parteien, verdeutlicht, dass die Wirksamkeit einer Intervention über das Potenzial jener Akteure realisiert werden soll, die zu diesem Zweck als politisch geeignet betrachtet werden.

Die richtige Platzierung solcher Akteure in der politischen Arena und die Verankerung von als universal gültig verstandenen demokratischen Spielregeln sollen so im Zusammenspiel mit der Gewährleistung eines stabilen institutionellen Apparates und ökonomischem Wachstum jene Mixtur ergeben, die die friedliche Austragung von Interessenskonflikten garantiert. Eine solche Austragung soll demnach von der Sphäre des bewaffneten Kampfes einerseits auf den demokratischen Wettbewerb von Parteien, die dem Primat des Politischen verpflichtet sind, und andererseits auf die Ebene dezentral wirkender und fähiger Institutionen, die Interessensunterschiede speziell auf lokaler Ebene auszugleichen in der Lage sind, verlegt werden. Das demokratische Spiel ist per Definitionem elitär und auf politische Führungen – sei es lokal, sei es national – beschränkt. Es entspricht tatsächlich, wie schon William I. Robinson (1996) feststellt, jener Konfiguration, die Robert Dahl (1971) als *Polyarchie* charakterisiert hat: ein Konzept von Demokratie, das sich auf die zwei Komponenten der Liberalisierung des politischen Systems im Sinne eines demokratischen Wettbewerbs und die Beteiligung von Repräsentant/innen möglichst aller Elemente der Gesellschaft an diesem Wettbewerb auszeichnet.⁷⁷

Trotz dieser fast schon bescheiden anmutenden Zielbestimmung handelt es sich, wie sich schon aus dem historischen Ablauf ergibt, um ein stark idealistisch geprägtes Konzept, das von USAID, aber auch von der US-Außenpolitik generell verfolgt wird. Denn tatsächlich ist der Glaube an den globalen Drang zur Demokratie und die sich darin manifestierende Annahme der immanenten Friedfertigkeit demokratischer Systeme handlungsrelevant und hat die Idee geostrategischer Partnerschaften, die um jeden politischen Preis zu halten sind, in der überwiegenden Tendenz abgelöst.⁷⁸ Freilich ist diese starke idealistische Ten-

77 Robert Dahl (1971: 2) räumt schon eingangs seiner Untersuchung ein, dass dieses Konzept keineswegs alle möglichen Elemente einer demokratischen Gesellschaft beinhaltet – aus diesem Grund führt er den Begriff der Polyarchie überhaupt ein.

78 Natürlich ist dies nicht durchgängig der Fall, wie beispielsweise die Kategorie der geostrategischen Partnerländer im »Foreign Policy Framework«

denz von realistischen Elementen durchzogen, die sich in der Behauptung der Notwendigkeit von Stabilität und einer starken institutionellen Komponente manifestieren.

Der Glaube an die Selbstregulierung des Systems ist also begrenzt, wiewohl die gouvernementale Rationalität der Intervention ihr bestimmendes Merkmal bleibt. Doch zeigt der elitär geprägte Fokus auf die politische Gesellschaft merkwürdige Tendenzen in Richtung souveränen Regierens, während die Kontrolle und Disziplinierung vermittels speziell in den lokalen Bereich schielenden Institutionen verankert werden soll. Die Regulierung benötigt also Unterfütterung, bleibt aber dennoch das zentrale Element im Rahmen der Intervention. Der Zugriff der Intervention ist definitionsgemäß beschränkt, beschränkt auf Partner, die – und das lässt sich aus den formulierten Kriterien klar ablesen – bewusst oder unbewusst diese Partnerschaft wollen und auch benötigen. Der institutionelle Rahmen dient letztendlich primär der Garantie der Bedingungen des Wettbewerbs (vgl. dazu auch Foucault 2004b: 303), wobei natürlich jenen Akteuren, die im Zuge des Prozesses zu Partnern mutieren, die Schlüsselrollen zugeordnet sind.

Deutschland: Aufbau demokratischer Sicherheitsstaatlichkeit

Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist das Arbeitsfeld »Krisenprävention und Friedensentwicklung«, wie es derzeit offiziell genannt wird, vergleichsweise neu. Es bedurfte dreier schockartiger Ereignisse auf ganz unterschiedlichen Ebenen – den Zusammenbruch des Warschauer Pakt-Systems mit der daran anschließenden deutschen Wiedervereinigung, den Eindruck des ruandischen Genozids und schließlich die Abwahl von Helmut Kohl und der von ihm angeführten konservativ-liberalen Bundesregierung – damit diese Aufgabenstellung im Verlauf der 1990er Jahre zu einem der Schwerpunkte nicht nur in der generell außenpolitischen, sondern auch in der entwicklungspolitischen Ausrichtung der Bundesrepublik Deutschland werden konnte. Dennoch wäre es falsch anzunehmen, davor hätte die Idee, Entwicklungspolitik als Element internationaler Sicherheits- und Friedenspolitik wahrzunehmen, nicht existiert. Immer wieder in der mittlerweile 50jährigen Geschichte deutscher Entwicklungspolitik kam dieser Faktor zum Tragen, wenn-

und die konkrete Partnerschaft mit Regimes wie etwa jenem in Saudi-Arabien untermauern.

gleich oftmals nur randständig und abhängig von besonderen politischen Konstellationen.

Innerhalb kurzer Zeit scheint Deutschland diesen »Entwicklungsrückstand« gegenüber den USA und anderen im Bereich der sicherheitspolitischen Entwicklungszusammenarbeit führenden Gebern wie Großbritannien aufgeholt zu haben. Eine Vielzahl von Konzeptpapieren, Studien und Handreichungen wurde in den letzten zehn Jahren produziert. Zusammen mit den Rahmendokumenten von Bundesregierung und dem zuständigen *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ) ermöglichen sie einen guten Einblick in die Rationalitäten jener Form des deutschen Interventionismus, der mit zivilen Mitteln – je nach Perspektive – zur Friedensentwicklung beitragen oder gar »Frieden machen« (vgl. Senghaas 1997a) will.

Historische Entwicklung und institutionelle Verankerung

Wie gesagt spielen politische Gründe am Beginn der ersten zögerlichen Versuche deutscher Entwicklungshilfe keine große Rolle. Es kann mit Recht als programmatisch gesehen werden, dass die ersten Handlungen des noch durch den verlorenen Krieg und die darauf folgende Teilung geschwächten Landes im multilateralen Rahmen liegen: 1952 beteiligt sich Deutschland am Beistandsprogramm der Vereinten Nationen, dem Vorläufer des heutigen UNDP. Erste bilaterale Schritte werden vom Wirtschaftsministerium ab Mitte der 1950er gesetzt – der erste Partner ist 1956 Indien (vgl. BMZ 2006a: 2), wobei die Bedienung handfester ökonomischer Interessen, die sich an der traditionellen Exportorientierung der wieder erstarkenden deutschen Wirtschaft festmachen lassen, im Mittelpunkt (vgl. Korff 1997: 2; Hein 2006: 29), und dezentler amerikanischer Druck, den Marshall-Plan-finanzierten Wiederaufbau auch im Sinne der Unterstützung antikommunistischer Verantwortungsübernahme auf internationaler Ebene zu verwenden, im Hintergrund stehen.

Dennoch bleiben die Interessen der exportorientierten Wirtschaft nicht der einzige Motivationsfaktor. Seit den späten 1950er Jahren wird die Entwicklungshilfe als definiertes Instrument deutscher Außenpolitik in den Geltungsbereich der Hallstein-Doktrin gesetzt. Entwicklungshilfe bekommt demnach nur, wer den deutschen Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik akzeptiert. Dafür werden dann aber breit und relativ konzeptlos Hilfgelder ausgeschüttet. Bis 1973, dem Jahr der Aufnahme beider deutschen Staaten in die UNO, bleibt die Doktrin für den entwicklungspolitischen Bereich weitgehend gültig, was zeigt, dass die Idee politischer Konditionalität von Entwicklungshilfe in Deutschland – die sich auch heute noch ungebrochener Beliebtheit erfreut – auf eine lange

Geschichte zurückblicken kann. Bastian Hein (2006: 31) schreibt dieser politischen Konditionalität sogar eine substanzielle Rolle bei der Entstehung der deutschen Entwicklungshilfe zu: »Das Bedürfnis, einen Hebel für eine systematische und präventive Deutschlandpolitik zu erhalten, half zu Beginn der 1960er Jahre die bundesdeutsche Entwicklungspolitik zu schaffen.«

Institutionell wird Deutschland schnell zu einem der entwicklungspolitischen Vorreiter in Europa. Schon 1959 wird die »Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung« (DSE) in West-Berlin, die heutige *InWEnt*⁷⁹, gegründet, mit dem Ziel, die durch die bis auf wenige Ausnahmen weitgehend fehlende Kolonialgeschichte nur schwach ausgeprägten sozialen und kulturellen Beziehungen Deutschlands zu den jetzt als »Entwicklungsländer« definierten Staaten zu forcieren (vgl. Holtz 2006: 32). 1961 kommt es dann zur Einrichtung des ersten speziell für Entwicklungspolitik zuständigen Ministeriums in Europa: das *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit*, BMZ. Es nimmt unter dem FDP-Politiker Walter Scheel seine Arbeit auf (vgl. BMZ 2006a), wenngleich noch als Rumpf. Erst drei Jahre später, 1964, werden jene Agenten, die später unter der Bezeichnung »technische Zusammenarbeit« als eine der Kernaufgaben von Entwicklungshilfe gelten werden, vom Auswärtigen Amt in das BMZ überführt.

In der entwicklungspolitischen Ausrichtung sucht sich die Bundesrepublik, jenseits der klar definierten politischen Konditionalität um die Hallstein-Doktrin, mit unproblematischen Themensetzungen in der sich aufladenden Blockkonfrontation gerade nicht zu profilieren: Armutsbekämpfung ist die oberste Prämisse (vgl. Korff 1997: 3), immer begleitet von der Durchführung von Großprojekten, die den Interessen der Schlüsselbetriebe der »Deutschland AG« entgegenkommen. Im Allgemeinen bleibt Entwicklungspolitik bis Ende der 1960er Jahre ein weitgehend irrelevantes Politikfeld, mit dem keine eigentliche Außenpolitik jenseits der Hallstein-Doktrin betrieben wird. Immer wieder ist amerikanischer Druck vonnöten, um Deutschland an seine entwicklungspolitischen Verpflichtungen als Teil der »Freien Welt« und dem sich daraus ableitenden aktiven Antikommunismus zu erinnern. Speziell die Kennedy-Administration tut sich bei den Durchhalteparolen für diesen primär ökonomischen Abwehrkampf hervor.

Der Wandel erfolgt mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die sozialliberale Koalition unter Willy Brandt. Der exponierte SPD-Linke Erhard Eppler wird Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und definiert Entwicklungspolitik forthin als »internationale Sozi-

79 »Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH«

al- und Friedenspolitik«, die er mit einem soliden moralischen Fundament untermauert. Eppler macht seine Präsenz sofort spürbar, viel später wird er in einem Interview sogar meinen, dass er als Minister vielleicht sogar »zu sehr« engagiert gewesen wäre.⁸⁰ Er reklamiert, in den sechs Jahren seiner Amtszeit (1968-1974) aus dem »Laden« BMZ erst ein Ministerium gemacht zu haben. Auf seine Anregung geht auch die 1974 erfolgte Gründung der *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* GTZ als das zentrale Instrument der Projektimplementation zurück.

1971 entwickelt das BMZ die erste »Entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland« als Strategieentwurf für die gerade angebrochene zweite Entwicklungsdekade (vgl. BMZ 2006a). Die Konzeption gruppiert sich vor allem um die Bereiche Beschäftigung, Gesundheit und Ernährungshilfe. Eppler selbst betont – im Übrigen bis zum heutigen Tag – immer wieder die friedensstiftende Komponente der Entwicklungszusammenarbeit. Unzweifelhaft sieht er sich in der Rolle eines in politische Verantwortung gelangten Aktivisten, der nun versucht, in diesem Rahmen seine Überzeugungen institutionell zu verankern und umzusetzen. Damit symbolisiert Erhard Eppler als erster einen für die weitere Entwicklung der staatlichen deutschen Entwicklungspolitik charakteristischen Prozess: den engen Austausch mit friedens- und entwicklungspolitischen Aktivist/innen, speziell aus einem Bereich der im linken politischen Spektrum verorteten sozialen Bewegungen (vgl. Herf 1986).

Es ist daher nur konsequent, dass Eppler als Minister den Rücktritt Brandts und die Macht- und Regierungsübernahme durch die pragmatisch-liberal orientierte SPD-Strömung um Helmut Schmidt nicht übersteht. Schmidt ist gegenüber Entwicklungspolitik ein deklarerter Skeptiker und tendiert dazu, Ausgaben gerade in Zeiten beginnender ökonomischer Schwierigkeiten, wie sie durch die Ölkrise von 1973 gegeben sind, als unnötige Geldverschwendung zu interpretieren (vgl. Bellers et al. 1998). Unter Epplers Nachfolger Egon Bahr wird 1974 die Auswahl jener Länder, in denen die deutsche Entwicklungshilfe präsent ist, »konzentriert«, wie es in der offiziellen Geschichtsdarstellung heißt (vgl. BMZ 2006a). Unter Vergabekriterien, die als »pragmatisch« beschrieben werden (vgl. Bellers et al. 1998: 42), jedoch »vermehrt das wirtschafts- und rohstoffpolitische Eigeninteresse der Bundesrepublik« ins Kalkül ziehen (ebd.: 40), wird Entwicklungshilfe vor allem auf die Gruppe der durch die Erdölpreiserhöhung am härtesten betroffenen Ländern eingeschränkt. Ansonsten gibt Bahr, mit einer merklichen Spitze ge-

80 »30 Jahre GTZ – Ein Interview mit Erhard Eppler«, <http://www.gtz.de/de/top-themen/7222.htm> (Zugegriffen am 12-07-2007).

gen den Zugang Epplers, das Motto aus: »Umstellung von karitativem Denken auf Kooperation« (ebd.: 42).

Dieser für Konfliktprävention und Friedensentwicklung vermeintlich wenig interessante Zugang wird allerdings von einem Ereignis durchbrochen, das in Bezug auf die deutschen Bemühungen in diesem Bereich zwar keine unmittelbar spürbaren Auswirkungen zeitigt, aber dennoch als richtungsweisend angesehen werden kann. Im April 1974 wird in Portugal die parafaschistische Diktatur des *Estado Novo* unter Marcelo Caetano von antifaschistischen Truppenteilen gestürzt. Die so genannte Nelkenrevolution läutet eine Demokratisierung ein, die auch für die griechischen und spanischen antidiktatorischen Kräfte Vorbildwirkung haben wird. Zugleich konfrontiert sie die entwicklungspolitischen Bemühungen der demokratischen EG-Staaten mit einer Grundsatzentscheidung: soll mit Soforthilfen zugunsten des demokratischen Neubeginns interveniert werden oder nicht? Während sich die EG gegen solche Soforthilfen ausspricht und zuerst greifbare Resultate der Demokratisierung abwarten will, entscheidet sich die sozialliberale Regierung der Bundesrepublik – gegen heftigen Widerstand der CDU/CSU-Opposition – für eine solche Intervention. Damit schafft sie den Präzedenzfall für eine klar politisch motivierte Intervention in einem riskanten politischen Umfeld (vgl. Holtz 2006: 34), eine Intervention, die noch dazu angesichts der weiteren historischen Entwicklung unzweideutig als Erfolg gewertet wird.

Zusammen mit dem zunehmend spürbaren politischen Druck der Friedensbewegung ist diese Erfahrung mitverantwortlich dafür, dass die am 30. Mai 1979 verabschiedeten »Thesen zur Entwicklungspolitik« der Bundesregierung Friedenssicherung als explizites Ziel die »langfristige Friedenssicherung durch die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der Entwicklungsländer« (Bundesregierung 1979: These 2) festlegen. Spezifische Maßnahmen zur Friedenssicherung sind hier allerdings nicht vorgesehen. Entwicklungshilfe dient vielmehr als ein außenpolitisches Steuerungsinstrument, das primär auf ökonomischer Ebene wirksam werden soll, wobei insbesondere die Betonung der Blockfreiheit in den entwicklungspolitischen Grundsatzpapieren jener Zeit von einer gewissen Eigensinnigkeit der sozialliberalen Koalition gegenüber der generellen internationalen Ausrichtung des NATO-Blocks zeugt. Dies ist für das ansonsten stark transatlantisch orientierte Kabinett Schmidt ein bemerkenswertes Detail.

Im Jahr 1980 erfolgt, nicht zuletzt bedingt durch Anstöße auf internationaler Ebene, eine noch stärkere Betonung der friedensfördernden Qualität deutscher Entwicklungspolitik. Zunächst veröffentlicht die auf Anregung der UNO und der Weltbank – vor allem Weltbank-Präsident

Robert McNamara zeigt sich sehr interessiert – eingerichtete Nord-Süd-Kommission ihren Bericht »Das Überleben sichern«, der unter dem Motto der Identifikation von »gemeinsamen Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer« steht (Brandt 1980).⁸¹ Dass der Vorsitz dieser Kommission einem Deutschen obliegt, garantiert dem Bericht verhältnismäßig große Aufmerksamkeit in der Bundesrepublik, und dass dieser Vorsitzende auch noch Willy Brandt heißt, der zentrale Exponent des mit Kanzler Schmidt konkurrierenden linken, in relevantem Maße von der Friedensbewegung beeinflussten Parteiflügels der SPD, schafft eine für die Bundesregierung heikle Situation.

So bleibt dem BMZ unter dem neuen zuständigen Minister Rainer Offergeld trotz politisch tendenziell gegenläufiger Tendenzen⁸² nichts anderes übrig, als die von Brandt vorgegebene Linie in die entwicklungspolitische Ausrichtung einzubauen. So schlägt sich der Bericht in den »Entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung« von 1980, dem ersten strategischen Policy-Paper für den entwicklungspolitischen Bereich der Bundesrepublik, nieder, wenngleich seine explizite Erwähnung sorgsam in den Annex verbannt wird. Obwohl der Schwerpunkt der Grundlinien in der Verankerung des Grundbedürfnisansatzes liegt, hinterlässt der Brandt-Report auch im inhaltlichen Teil Spuren: neben der schon zuvor immer wieder betonten Menschenrechtsorientierung wird auch die Zielsetzung der Friedenssicherung durch Entwicklungspolitik explizit unterstrichen (vgl. Holtz 2006: 34). Entwicklungspolitik trage demnach mit ihrem Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Dritten Welt etwa zum »Abbau von Spannungen« und zur »Sicherung des Friedens« bei (BMZ 1983: 30).

81 An den unterschiedlichen Motivationen hinter dem Brandt-Bericht lässt sich ein interessanter Unterschied zwischen US-amerikanischer und deutscher außen- und damit entwicklungspolitischer Orientierung ablesen. Während Brandt als ohne Zweifel genuiner Friedensaktivist die dem Bericht zugrunde gelegten »gemeinsamen Interessen« aus moralischen und nicht zuletzt auch innenpolitischen Erwägungen hervorheben will, verkörpert McNamara den zu dieser Zeit auch bei USAID stark verankerten Ansatz der ökonomischen Entwicklung zur Eindämmung des Kommunismus an der weltsystemischen Peripherie, der mit der Durchsetzung geostrategischer Interessenslagen einhergeht. Beiden Interessen ist mit dem Bericht gleichermaßen gedient.

82 Offergeld, Jurist und enger Gefolgsmann von Kanzler Schmidt, hatte zuvor etwa den Leiter der BMZ-Grundsatzabteilung, Wilfried Böll, sowie den Leiter der Abteilung »Internationale Zusammenarbeit und Ziele der Entwicklungspolitik«, Rainer Oppelt, zwei Vertraute von Brandt und Vertreter eines moralisch konnotierten Bildes von Entwicklungshilfe, aus politischen Gründen entlassen (vgl. Bellers et al. 1998: 43).

Der Bruch der sozialliberalen Koalition im Jahr 1983 hat für das BMZ schwerwiegende Konsequenzen. Das Ministerium wird in der innerkoalitionären Aufteilung der CSU überantwortet, was einen markanten Bruch in seiner politischen Ausrichtung zur Folge hat. Zwar hatten wie erwähnt schon die SPD-Minister nach Erhard Eppler die SPD-Linken sorgsam aus den Leitungspositionen des Ministeriums entfernt, unter dem ersten CSU-Minister Jürgen Warnke kommt es jedoch zu einer regelrechten Umfärbung des Ministeriums, was diesem sogar den Spitznamen »Bayernbrigade« einbringt (vgl. Nuscheler 1996: 385). Politisch orientiert sich das BMZ fortan eng an den von Weltbank und IWF vorgegebenen Linien, wobei die in den Jahren zuvor eingezogene Konzentration auf Armutsbekämpfung durch eine marktwirtschaftliche Orientierung abgelöst wird, deren Umsetzung vor allem über Mittelförderung läuft. Zugleich kommt es wieder zu einer Verschärfung der politischen Konditionalität von deutscher Entwicklungshilfe: Staaten, die außenpolitisch die UdSSR unterstützen, werden von der Vergabe ausgeschlossen.⁸³

Diese Ausrichtung an einem wachstumsorientierten politisch-ökonomischen Entwicklungskonzept, das später als »*Washington Consensus*«⁸⁴ in die Geschichtsbücher eingehen sollte, durchzieht die Entwicklungspolitik in Deutschland in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre. Entlang der Debatte auf internationaler Ebene ist der einzige wirklich relevante Schnitt dieser Phase die Einführung des Nachhaltigkeitskonzeptes, das erstmals in der Fortschreibung der entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung im März 1986 auftaucht. Zusammengefasst wird es mit dem popularisierten Motto »Hilfe zur Selbsthilfe« und dem Begriff der »Eigenanstrengung« (BMZ 1988: 40). Diese »Eigenanstrengung« ist es auch, die die Aufrechterhaltung und im weiteren

83 Trotz dieser Veränderungen wird in der Zielorientierung von Entwicklungspolitik die friedenspolitische Komponente auch unter der CSU-Führung beibehalten. So heißt es im Sechsten Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung von 1985: »Die Bundesregierung versteht ihre Entwicklungspolitik als Teil ihrer weltweiten Friedenspolitik. In einer Zeit wachsender Spannungen und Krisen ist es für sie ein wichtiges entwicklungspolitisches Ziel, zur politischen Stabilität durch wirtschaftliche und soziale Entwicklung beizutragen« (BMZ 1985: 35f.).

84 Der Begriff »*Washington Consensus*« wurde im Jahr 1990 vom Weltbank-nahen Ökonomen John Williamson geprägt. Der Konsens bezieht sich auf ein wirtschaftspolitisches Programm, als dessen Eckpfeiler die makroökonomische Stabilität bei gleichzeitigem Abbau des Protektionismus gilt. Im Rahmen der namensgebenden Konferenz einigten sich die Anwesenden auf zehn Policy-Instrumente, die dies garantieren sollten, wobei speziell der Haushaltsdisziplin eine Schlüsselrolle zukommt (vgl. dazu BMZ 2004d).

Verlauf sogar die Zuspitzung politischer Zielsetzungen ermöglicht, politische Zielsetzungen, die sich im Unterschied zur wirtschaftspolitischen Orientierung des BMZ interessanter Weise kaum von jenen unterscheiden, die unter sozialliberaler Leitung verfolgt wurden.

So werden Menschenrechte und Demokratie nach wie vor als Kernelemente des entwicklungspolitischen Engagements verstanden (vgl. BMZ 1988: 40). Das zentrale Element in der Umsetzung ist der »offene, partnerschaftliche Politikdialog« (BMZ 1988: 38). Eigentlich gedacht, um »eine übereinstimmende Beurteilung entscheidender Entwicklungsengpässe und -hemmnisse und geeigneter Entwicklungs- und Anpassungspolitiken des Entwicklungslandes zu erreichen« (BMZ 1988: 41), wird er zunehmend offensiv interpretiert und so »zu einem Instrument der Einflussnahme« auf die Politik der Partnerländer (Holtz 2006: 34). Er bereitet somit eine verstärkte Konditionalität entlang von Menschen- und Bürgerrechtskriterien vor, die die erste Hälfte der 1990er Jahre kennzeichnen wird.

Mit der Übernahme des Ressorts durch Carl-Dieter Spranger im Jahr 1991 kommt es zu einer signifikanten Justierung in der Arbeit und den Schwerpunktlegungen des BMZ, was sogar Franz Nuscheler, generell ein scharfer Kritiker der Ausrichtung des BMZ jener Jahre, dazu veranlasst, von überraschenden Fortschritten in der Vergabepolitik zu sprechen (vgl. Nuscheler 1996: 388). Es sind vier miteinander verwobene Faktoren, die für diese Veränderung verantwortlich sind, und auch über Sprangers Amtszeit hinaus inhaltlich bestimmend bleiben. Zunächst sind es natürlich die schon angeführten weltpolitischen Ereignisse, die auf zwei Ebenen unmittelbare Auswirkungen auf die entwicklungspolitische Ausrichtung haben: Der Zusammenbruch des Ostblocks mit der deutschen Wiedervereinigung sowie der Ausbruch des Jugoslawien-Krieges nötigen nicht nur zu einer inhaltlichen Neuorientierung, sondern auch zu einer umfassenden Neuverteilung der Entwicklungshilfegelder. Zugleich wirken diese globalen Ereignisse auch auf einer zweiten Ebene mittelbar auf die deutsche Situation zurück. Die Veränderungen in der internationalen entwicklungspolitischen Debatte, insbesondere die immer stärker werdende Governance-Diskussion dieser Zeit, wird angesichts der traditionell starken multilateralen Auswirkung der deutschen Entwicklungspolitik rasch und umfassend übernommen.

Aber auch innerdeutsche Kräfte wirken in relevantem Maße auf die Diskussion ein. So kommt es Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre zu einer richtungsweisenden Umorientierung in der deutschen Zivilgesellschaft: Die Neuen Sozialen Bewegungen, vor allem in ihren drei Hauptsträngen der Friedens-, Ökologie- und Frauenbewegung, wandeln sich in ihrer dominierenden Tendenz von definiert außerparlamentarisch

agierenden alternativen Kräften zu einer sich zunehmend professionalisierenden Form von Zivilgesellschaft. Konsequenterweise transformiert sich auch die Palette ihres Aktivismus von zeitweise sogar gewaltsamem Protest zu Lobbyarbeit und beginnenden Formen kommerzialisierten Wirtschaftens im Rahmen von Dienstleistungen, die durch das spezifische Know-how der Aktivist/innen ermöglicht werden. Diese Entwicklung spiegelt zwar einen Trend wider, der in ganz Westeuropa zu finden ist, dennoch sind seine Auswirkungen in Deutschland, speziell im entwicklungspolitischen Sektor, unverhältnismäßig stark. Sie führen beim BMZ schon unter CSU-Ägide zur aktiven Aufnahme der drei zentralen Themenstellungen der Neuen Sozialen Bewegungen: Frauen, Ökologie und Frieden (vgl. Korff 1997: 6).

Der vierte Faktor ist schließlich eine generelle Neudefinition der deutschen Außenpolitik, die aus der sowohl global wie auch national veränderten Konstellation resultiert. So kommt es in der Folge der deutschen Wiedervereinigung zu einer Richtungsdebatte, die sich zwischen den beiden Polen einer »Normalisierung« der deutschen Außenpolitik im Sinne einer wieder gewonnenen Großmachtstellung einerseits und der Betonung der Kontinuität entlang des bisherigen, auf niedriges Profil und Multilateralismus setzenden Kurses andererseits entspinnt (vgl. Risse 2004: 24). Ein dritter Strang, der eine gewisse Mittelposition zwischen diesen beiden Polen einnimmt, fordert wiederum die Ausrichtung der deutschen Außenpolitik im Sinne der »Zivilisierung« der internationalen Beziehungen, auch im Sinne eines aktiv zivilisierend wirkenden internationalen Eingreifens (vgl. Peters 2001: 24). Das Schlagwort, das in diesem Zusammenhang speziell von einigen aus der anwendungsorientierten Friedensforschung stammenden Namen wie Ernst-Otto Czempiel und Dieter Senghaas oder dem Außenpolitikspezialisten Hanns Maull forciert wird, lautet »Zivilmacht«.

Gemeint ist damit eine außenpolitische Orientierung, die bei Hervorhebung ziviler und einer weitgehenden Enthaltensamkeit gegenüber militärischen Mitteln vor allem multilaterale und durch internationales Recht abgesicherte Wege einschlägt. Hanns Maull analysiert Deutschland und Japan in ihrer außenpolitischen Ausrichtung zu Beginn der 1990er Jahre in *Foreign Affairs* als Zivilmächte, womit er offenbar einen doppelten Zweck, eine Werbung für die deutsche Orientierung in den USA bei gleichzeitiger Stärkung des Konzepts in Deutschland selbst, verfolgt (vgl. Maull 1990). Maull verortet sich in der Richtungsdebatte eindeutig, und zwar im Sinne der Kontinuität. Demnach wäre die »Zivilmacht«-Strategie schon in den 1950er und 1960er Jahren in Deutschland entwickelt und seither bewusst verfolgt worden (Maull 2004: 22). Wenig später widerspricht er dieser Einschätzung allerdings selbst,

wenn er meint, dass »[i]n der deutschen Außenpolitik [...] das Zivilmachts-Konzept vor 1989 weder in der wissenschaftlichen Analyse noch in der politischen Diskussion um die Ausrichtung der deutschen Außenpolitik eine Rolle« gespielt habe (Mauß 2007: 75).

Im Zusammenhang mit dieser Unschärfe stellt sich nun die in Bezug auf die Neuausrichtung deutscher Entwicklungspolitik interessante Frage, ob es bereits Anfang der 1990er unter konservativ-liberaler Ägide eine auch entwicklungspolitisch spürbare Veränderung der außenpolitischen Orientierung gegeben hat, oder ob diese erst mit dem Regierungswechsel zur rot-grünen Koalition im Herbst 1998 eintritt. Mauß selbst tendiert in früheren Analysen eher zur ersten Einschätzung, wenn er meint, dass sich mit Ausnahme der Frage nach der zukünftigen Rolle der Bundeswehr »Konturen der ›neuen deutschen Außenpolitik‹« bereits in der Ära Kohl verfestigt hätten (Mauß 1999: 172).

Der entscheidende Schritt zur Klärung dieser Frage scheint in der Trennung zwischen einer Analyse der Praxis, einer Analyse der Policy-Diskurse und der Erarbeitung einer normativ-konzeptioneller Ausrichtung zu liegen. So ist Mauß sicherlich zuzustimmen, dass es Anfang der 1990er Jahre außenpolitisch, aber auch entwicklungspolitisch zu keinen bahnbrechenden Änderungen gegenüber den vorangegangenen Phasen der konservativ-liberalen Koalition gekommen ist. Dennoch kommt es – und zwar schon Anfang und Mitte der 1990er – zu einem merklichen Wandel im Diskurs, speziell auf entwicklungspolitischer Ebene. Und dieser neue Diskurs nimmt das Konzept der »Zivilmacht«, das bis zu diesem Zeitpunkt in expliziter Weise fast ausschließlich auf die Europäische Gemeinschaft angewendet wurde, in einer normativen Interpretation auf. Dabei spielt es bemerkenswerter Weise keine Rolle, dass die Promotor/innen der normativen Zivilisierung, allen voran Ernst-Otto Czempiel und Dieter Senghaas, politisch eindeutig nicht auf Regierungslinie zu verorten sind. Wie schon die verstärkte Aufnahme von zivilgesellschaftlichen Ideen in den offiziellen entwicklungspolitischen Diskurs, die ebenfalls in diesen Zeitraum fällt, beweist sich auch hier, dass die parteipolitische Orientierung für die Gestaltung außenpolitischer Strategien von untergeordneter Bedeutung ist.

Nachdem sich die Rolle der Bundeswehr in Hinblick auf ihre Ausrichtung auf Kampfeinsätze im Bündnisrahmen, wie sie letztlich von der rot-grünen Koalition im Verlauf des Kosovo-Krieges getroffen wird, erst später klärt – was angesichts des »humanitären« Charakters dieser Einsätze im Übrigen von einigen Kommentator/innen nicht als Widerspruch, sondern als logische Fortführung der Zivilmachtsorientierung verstanden wird (vgl. Mauß 2004: 22 oder Schneckener 2005b: 10, der in Bezug auf die EU den fast schon absurden Begriff der »robusten Zi-

vilmacht« einführt) – wird die Entwicklungspolitik zu einem jener Elemente, wo die Neuorientierung am schnellsten auch in den praktischen Auswirkungen sichtbar wird. Dies ist auch insofern nachvollziehbar, als das Konzept in seinem Gehalt stark auf entwicklungspolitische Komponenten baut: »Die Gestaltungsspielräume von Zivilmacht beruhen wesentlich darauf, inwieweit sie in der Lage ist, effektive Hilfestellungen in den Prozessen der Überwindung von Unterentwicklung zu leisten« (Mauß 1997: 70).

Dies führt unter der Ägide Carl-Dieter Sprangers nicht nur zu einer Verstärkung der Konditionalität entlang der 1991 eingezogenen so genannten »Spranger-Kriterien« wie Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns⁸⁵, sondern auch zu einer verbalen Aufwertung des Entwicklungsbegriffes in seiner Eigentümlichkeit gegenüber der Wirtschaftskooperation: 1993 erhält das bisherige Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit den Zusatz »und Entwicklung«, womit es jenen Namen erhält, unter dem es bis heute firmiert. Nach einer substanziellen Sinnkrise, die noch bis Ende der 1980er Jahre dominierend war (vgl. BMZ 1988), befindet sich der Politikbereich wieder im Aufwärtstrend.

Schon relativ früh zeichnet sich auch der Trend zur direkten Anwendung von Entwicklungspolitik im Bereich der Konfliktprävention ab. Im Neunten Entwicklungspolitischen Bericht im Jahr 1993 wird eine Problemanalyse vorgenommen, die die verschiedenen zu diesem Zeitpunkt gängigen konfliktanalytischen Ansätze unter dem Grundsatzproblem der »Destabilisierung von Regimen« zusammenfasst: »Parallel zur gesellschaftlichen Neuordnung in Osteuropa kam es zu offenen Ausbrüchen bereits latent vorhandener nationaler, sozialer, ethnischer und religiöser Konflikte in Ländern der Dritten Welt« (BMZ 1993: 44).

Entlang dieses neuen Bedrohungsbildes engagiert sich die deutsche Politik schon sehr früh an der internationalen Debatte um die Frage eines erweiterten Sicherheitsbegriffes. Im September 1993 veranstaltet der Bundestag gemeinsam mit der *Society for International Development* eine zweitägige europäische Parlamentarier-Konferenz zum Begriff der Human Security, also noch vor dem Erscheinen des UNDP-Reports von 1994, der die internationale Debatte dazu anstößt. An diesem Beispiel zeigt sich die überraschend große Bereitschaft der beiden von Helmut

85 Praktisch wird diese Konditionalität allerdings nicht durchgehalten, insbesondere wenn handfeste wirtschaftliche Interessen im Spiel sind: »[D]ie Anfang der neunziger Jahre konzipierte und eingeleitete Politik der Bindung von Entwicklungshilfe an bestimmte politische Standards wird – zumindest in Asien – inzwischen weitgehend überlagert vom Schielen auf die Auftragsbücher deutscher Firmen« (Mauß 1999: 184).

Kohl geführten Regierungen in den 1990er Jahren, neue außen- und sicherheitspolitische Profilierungsmöglichkeiten zu finden, die bei weitgehender Vermeidung der militärischen Komponente dennoch internationale Einflussmöglichkeit garantieren.

In der Folge wird das Thema vom BMZ aufgegriffen und auf Praxisrelevanz getrimmt. Entwicklungszusammenarbeit soll von nun an für den Wiederaufbau nach Bürgerkriegen Verantwortung übernehmen, über die Forcierung der wirtschaftlichen Entwicklung krisenpräventiv wirken, aber auch schon erste spezifische Maßnahmen wie die Demobilisierung und Reintegration von Kombattant/innen, sowie den Ausbau des Rechtswesens und der politischen Partizipation in der praktischen Umsetzung ausloten (BMZ 1995: 26). Carl-Dieter Spranger liefert dazu eindeutige Stellungnahmen, worin er beispielsweise bereits das »Zusammenwirken von Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik« (Spranger 1996: 2), das unter dem Schlagwort »Kohärenz« zu einem der entwicklungspolitischen Generalthemen des folgenden Jahrzehnts werden sollte, als dafür wesentliche Voraussetzung hervorhebt. Auf der anderen Seite wird im ersten explizit auf die »Krisenvorbeugung« bezogenen Policy-Dokument des BMZ die Einrichtung neuer Instrumente und Institutionen zunächst ausgeschlossen (BMZ 1997: 9).

So ist die Entstehung des Bereichs »Krisenprävention und Friedensentwicklung«, wie der sicherheitsrelevante Sektor der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile offiziell genannt wird, letztlich doch unmittelbar mit dem Regierungswechsel vom 27. Oktober 1998 verknüpft. Im ersten rot-grünen Kabinett unter der Kanzlerschaft von Gerhard Schröder wird die Leitung des BMZ von der dem linken SPD-Flügel zuzuordnenden Heidemarie Wieczorek-Zeul übernommen. Ihr werden die Grünpolitikerin Uschi Eid sowie der aus dem Ministerium selbst stammende Sozialdemokrat Erich Stather als Staatssekretär/innen zur Seite gestellt. In der Koalitionsvereinbarung von 1998 wird Entwicklungspolitik erstmals als »globale Strukturpolitik« definiert, wobei die Bedeutung dieses Begriffes zunächst noch unpräzise schwammig bleibt und sich von der sicherheitspolitischen Interpretation entwicklungspolitischer Maßnahmen der Kohl-Ära nicht unterscheidet.

Dennoch wird dieses Bekenntnis zu »globaler Strukturpolitik«, speziell wenn es im Sinne einer aktiven Gestaltung von Global Governance als Spielart globaler Gerechtigkeitspolitik interpretiert wird, von den meisten Kommentator/innen als Bruch mit den bisher gültigen Grundsätzen gesehen: »Entwicklungspolitik steht nach 40 Jahren theoretisch vor ihrer umfassendsten Reform« (Klemp 2001: 13). Speziell der starke friedenspolitische Sektor der Zivilgesellschaft, der im Unterschied zu Ökologie- und Frauenbewegung bis zu diesem Zeitpunkt kaum in die

bilateralen entwicklungspolitischen Strukturen eingebunden war, wünscht sich in diesem Kontext eine Umorientierung der bisher allgemein gehaltenen Interpretation von Krisenprävention hin zur Ausarbeitung und Umsetzung spezifischer interventionistischer Maßnahmen.

Ob mit der neuen Bundesregierung wirklich eine Zeitenwende bei der deutschen Entwicklungspolitik eingeleitet wird, lässt sich anhand einiger quantitativer Daten klären. Die erste erstaunliche Erkenntnis dabei ist, dass die deutschen ODA-Gelder (wertbereinigt) ein Jahr nach dem Regierungswechsel leicht anzusteigen beginnen, allerdings nicht annähernd das Niveau von Anfang der 1990er Jahre erreichen (siehe Abbildung 15⁸⁶).

Abbildung 15: Historische Entwicklung der deutschen ODA-Leistungen (in 2005-US\$)

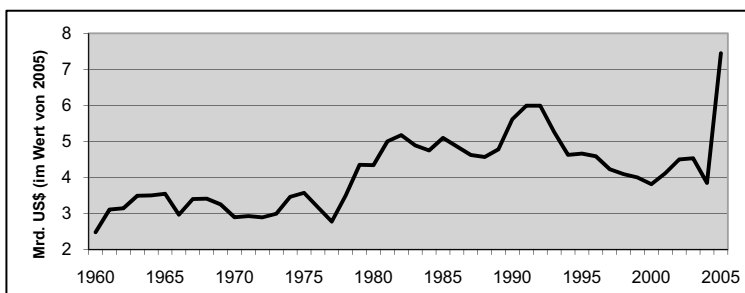
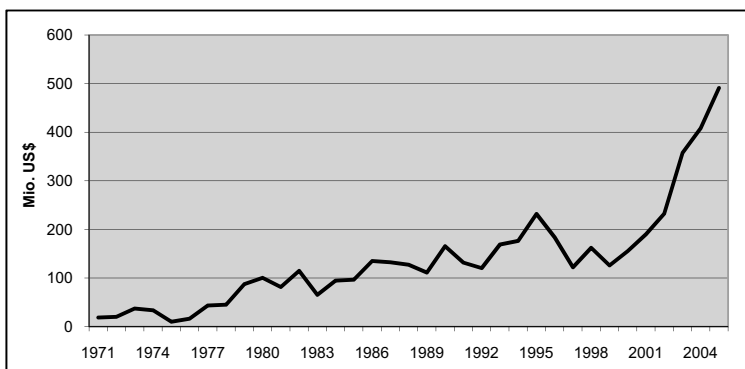


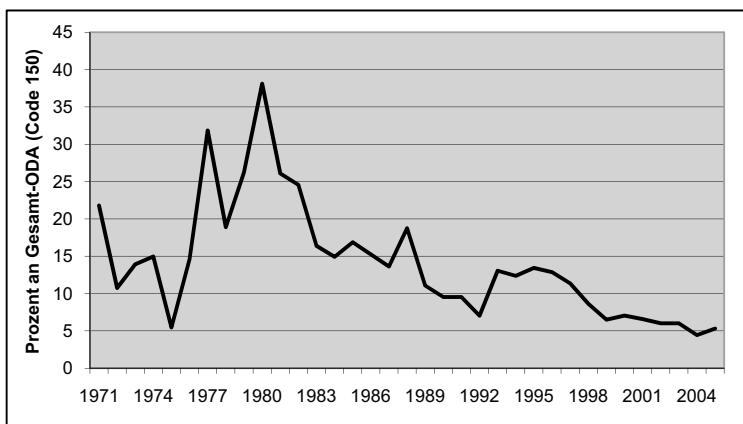
Abbildung 16: Deutsche ODA-Aufwendungen für DAC-Code 150



86 Der extreme Anstieg von 2004 auf 2005, nahezu eine Verdopplung des absoluten ODA-Volumens, erklärt sich faktisch zur Gänze aus Schuldenstreichungen für den Irak und Nigeria.

Um die Bedeutung der inhaltlichen Neuorientierung in der praktischen Umsetzung zu erfassen, empfiehlt sich ein Blick auf die Entwicklung der ODA-Ausgaben, die für Tätigkeiten im Rahmen des DAC-Codes 150 (Governance und Zivilgesellschaft) gewidmet sind (siehe Abbildung 16). Tatsächlich ist hier ein massiver Anstieg zu beobachten, der mit Ende der 1990er Jahre einsetzt. Daraus ist zu schließen, dass sich die eingesetzten Interventionsmethoden nach dem Regierungswechsel tatsächlich verschieben.

Abbildung 17: Deutscher Anteil an den Gesamtaufwendungen der DAC-Mitgliedsstaaten für Code 150



Interessant ist in diesem Zusammenhang allerdings auch, die deutschen Ausgaben im Rahmen des Codes 150 ins Verhältnis zu den internationalen Trends zu setzen (siehe Abbildung 17). Hier ist wiederum festzustellen, dass der deutsche Anteil an den Gesamtausgaben nach dem Regierungswechsel nicht etwa ansteigt, sondern kontinuierlich zurückgeht. Dies erklärt sich natürlich zum einen aus dem massiven Anstieg der Summen, die von den USA in diesem Bereich investiert werden. Zum anderen demonstriert es aber auch, dass der bemerkenswerte Anstieg in den deutschen Aufwendungen auf internationaler Ebene keine Besonderheit ist, sondern eine generelle Tendenz widerspiegelt. Die entwicklungspolitische Neuausrichtung, und hier speziell die Annahme neuer, speziell auf politische Prozesse abzielender Interventionsmethoden, ist also ein Phänomen, das zwar im deutschen Kontext eindeutig mit dem Regierungswechsel in Verbindung gesetzt werden kann und damit zum Durchbruch gelangt, sich aber aller Wahrscheinlichkeit nach nicht daraus erklärt, sondern hauptsächlich von internationalen Trends bestimmt ist.

In jedem Fall nimmt der ohnehin durch die noch frischen Erfahrungen von Ruanda und Somalia sowie den gerade laufenden Konflikt in Rest-Jugoslawien erschütterte entwicklungspolitische Sektor in der Folge die bereits laufende internationale Diskussion zur Krisenprävention als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit auf. So definiert die neue Ministerin Wieczorek-Zeul am Beginn ihrer Amtszeit drei Arbeitsschwerpunkte: Neben dem schon im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Verständnis von Entwicklungspolitik als globaler Struktur- und als Friedenspolitik, die sich beide nicht substanziell vom Verständnis der Vorgängerregierung unterscheiden, führt sie »Krisenprävention« ins Feld, was zwar, wie sie selbst betont⁸⁷, auch im Rahmen des BMZ keine bahnbrechende Neuerfindung ist, dennoch aber einer Abkehr von der bisherigen Politik gleichkommt (vgl. Wieczorek-Zeul 1999a). Als Symbol dieser Neuorientierung verweist die grüne Staatssekretärin Uschi Eid (1999) auf die Aufnahme des BMZ in den Bundessicherheitsrat: »Dies spiegelt symbolisch den neuen und erweiterten Sicherheitsbegriff der Bundesregierung wider.«

Die Forcierung neuer Methoden der entwicklungspolitischen Intervention vor dem Hintergrund eines jetzt auch formell stärker verankerten erweiterten Sicherheitsbegriffes rückt in der Folge immer mehr in den Mittelpunkt. Im Mai 1999 spricht Wieczorek-Zeul in einem Vortrag in der Bundesakademie für Sicherheitspolitik davon, dass eine der Folgen der Tragödie im Kosovo die Überwindung eines engen Sicherheitsbegriffes sein müsse. Die deutsche Entwicklungspolitik könne in der praktischen Umsetzung dieses Prozesses zwei zentrale Aufgaben erfüllen: »dismantle the structural causes of armed conflict«, sowie »establish mechanisms for peaceful resolution of conflict« (Wieczorek-Zeul 1999b: 10). Dies sei, so Wieczorek-Zeul, einerseits durch die klassische entwicklungspolitische Herausforderung der Armutsbekämpfung zu erreichen, andererseits sei aber auch ein eindeutig politischer Fokus notwendig, vor allem im Bereich der Demokratieförderung: »Therefore democracy must be assessed and strengthened in a historical, cultural and social context« (ebd.: 11).

Diese Forcierung der Demokratieförderung findet sich auf praktischer Ebene allerdings nur sehr eingeschränkt. In einem Indikatorenkatalog, der 1999 zur Stärkung der Frühwarnkapazitäten des BMZ von Angelika Spelten (1999, 2000) vorgelegt wird, ist – im krassen Unterschied zu vergleichbaren US-amerikanischen Dokumenten um die Jahr-

87 »Es gibt bereits verschiedene Ansätze im BMZ zur Krisenprävention. Diese wollen wir ausbauen und stärker in bestehende und zukünftige Entwicklungsvorhaben einbeziehen« (Wieczorek-Zeul 1999a).

tausendwende – ein Indikator »Demokratie« nicht auszumachen, sondern findet in dem Multiple-Choice-Fragenkatalog, kodifiziert über die staatliche Konfliktlösungskompetenz⁸⁸, nur indirekt Erwähnung. Diese Tendenz zeigt sich auch in anderen praxisrelevanten Papieren zur Jahrtausendwende. So bezieht sich das Policy-Paper »Effektive Krisenprävention«, das die SPD-nahe, von Willy Brandt gegründete Stiftung Entwicklung und Frieden vorlegt⁸⁹, viel stärker auf Konzepte wie Friedensallianzen und zivilgesellschaftliche Beteiligung an Prozessen konstruktiver Konfliktaustragung, was regional möglichst flächendeckend zu erfolgen habe (vgl. Debiel et al. 1999: 11f.). Auf staatlicher Seite wird die Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit und Good Governance betont, Demokratie im Sinne der Forcierung eines durch staatliche Rahmensetzungen zu gewährleistenden politischen Wettbewerbs jedoch nirgends erwähnt.

Auch in der ersten Querschnittsevaluierung des deutschen Krisenpräventionsbereiches, die das BMZ 1999 in Auftrag gibt, findet sich die Demokratie-Komponente nur randständig wider, was zeigt, dass sie auch in der praktischen Umsetzung im bilateralen Bereich keine wesentliche Rolle spielt. Dies begründet die Studie mit dem kurz- wie mittelfristig hohen Risiko einer konfliktverschärfenden Wirkung von Demokratieförderung (Klingebiel 1999: 29). In einem langfristigen Kontext wird der Ansatz begrüßt, jedoch primär als Aufgabenstellung für die entwicklungspolitische Praxis der parteinahen Stiftungen.

Diese parteinahen Stiftungen stellen, wie auch von anderen bilateralen Akteuren immer wieder betont wird, eine deutsche Eigenart dar: »Kein anderes Geberland verfügt über solch eigentümliche, parteinahe und größtenteils aus öffentlichen Mitteln finanzierte Subunternehmen der Politikszene« (Nuscheler 1996: 406; vgl. auch Fuster 1998: 314). Die Stiftungen versetzen die deutsche Entwicklungspolitik in die besondere Rolle, neben den USA der einzige Akteur zu sein, der – trotz der

88 »Sind die staatlichen Institutionen willens und fähig, die gesellschaftlichen Konflikte zu verhandeln und Lösungen herbeizuführen?« (Spelten 2000).

89 Das Papier wurde von vier Personen aus der »anwendungsorientierten Friedensforschung« erarbeitet, die für die Gestaltung der deutschen Strategien und Konzepte auch in den Folgejahren von großer Bedeutung sein werden: Norbert Ropers und Martina Fischer von der Berliner Berghof-Stiftung, sowie Tobias Debiel und Volker Matthies, die beide primär im universitären Bereich aktiv sind. Sie repräsentieren die Nachfolgeneration der Gründerväter des deutschen Zweigs jener »anwendungsorientierten Friedensforschung«, Ernst-Otto Czempiel und Dieter Senghaas. Der stark idealistische Gehalt ihres Ansatzes wird schon im Eröffnungssatz ihres Policy-Papers deutlich: »Krisenprävention ist ein Gebot vernünftiger Politik« (vgl. Debiel et al. 1999: 2).

offiziellen Zurückhaltung im Bereich der Demokratieförderung – auch direkte Parteienförderung in peripheren Ländern durchführt (vgl. Youngs 2003: 136). Diese funktioniert größtenteils über die (programmatische, propagandistische, strategische) Beratung von Partnerparteien.⁹⁰ Allerdings ist die Praxis der Stiftungen nicht als bilaterale Zusammenarbeit im engeren Sinne zu klassifizieren, sie entscheiden entlang klarer parteipolitischer Kriterien über ihre Interventionsformen und ihre regionalen wie lokalen Partner. Es wäre daher auch verfehlt, ihre Tätigkeit mit einem demokratiepolitischen Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik zu verwechseln.

Auf bilateraler Ebene ist es vor allem ein spezifisches Instrument, dessen Einrichtung die Trendwende in der entwicklungspolitischen Ausrichtung wie kein anderes markiert (vgl. Eid 1999): der Zivile Friedensdienst (ZFD). Wurde er von »der frühere[n] Leitung des Hauses« noch »vehement abgelehnt« (ebd.), wird er nun zum Symbol eines neu entdeckten Aktivismus der deutschen Friedenspolitik. Dieser Symbolgehalt erklärt sich aus der Geschichte der Idee des ZFD. Sie entstammt dem zivilgesellschaftlichen Sektor und entsteht in Grundzügen bereits Anfang der 1990er Jahre. Unter dem Eindruck des Jugoslawien-Krieges bündeln sich die verschiedenen an seiner Einrichtung interessierten Organisationen und Initiativen im »Forum Ziviler Friedensdienst« (vgl. zur historischen Entwicklung Uwe Trittman in Evers 2000). Schon Mitte der 1990er Jahre beginnen intensivere Kontakte mit dem politischen Bereich, die sich nach der Ablehnung durch die Regierungsparteien vorwiegend auf die damaligen Oppositionsparteien SPD und Grüne konzentrieren. Nach dem Regierungswechsel wird der ZFD auf direkte Initiative von Heidemarie Wieczorek-Zeul ins Regierungsprogramm übernommen und in der Folge umgesetzt.

Für die überraschend große Bedeutung, die einem relativ schmal dimensionierten Element wie dem ZFD in der Selbstdarstellung der deutschen Entwicklungshilfe zukommt (vgl. etwa BMZ 2003b: 102f.), zeichnen vor allem zwei Faktoren verantwortlich. Einerseits sorgt die basisnahe Implementation des ZFD für eine gute öffentliche Nachvollziehbarkeit, die eine uneigennützig, von Eigeninteressen freie, schlichtweg gute Form von friedenspolitischer Intervention suggeriert. Diese Praxis resultiert auch aus dem Selbstverständnis, dass der »ZFD [...] kein Instrument offizieller Außen- und Verteidigungspolitik« sei (vgl. Helga Tempel in Evers 2000: 24). Vielmehr ginge es darum, als »Gast

90 Ein Beispiel aus den Philippinen ist die Förderung der vom Ex-NPA-Mitglied Joel Rocamora geleiteten sozialdemokratischen Parteiliste Akbayan durch die Friedrich-Ebert-Stiftung.

aus dem Ausland« (ebd.: 29) unter Einbringung spezieller Kompetenzen unterstützend tätig zu werden. Die festgelegten Aufgabenfelder kreisen um die drei Ansätze (1) Stärkung von Friedenspotenzialen; (2) Vermittlung bei Konflikten; (3) Beiträge zur Versöhnung und Wiederaufbau (vgl. BMZ 2004c: 5). Gesteuert werden die Einsätze über das »Konsortium Ziviler Friedensdienst«⁹¹, wobei das BMZ gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt über die Auftragsvergabe entscheidet.

Erfolgreiche Antragsteller/innen durchlaufen vor ihrem Einsatz ein nach ihren spezifischen Bedürfnissen zusammengestelltes umfangreiches Ausbildungsprogramm, bevor der zeitlich befristete Feldaufenthalt beginnt. Der Ansatz im Feld wird gemeinsam mit lokalen/regionalen Partnerorganisationen entwickelt, wobei den ZFDler/innen bei der Wahl ihrer Aufgabengebiete weitgehend freie Hand gelassen wird. So bietet das Instrument eine Vielzahl von Möglichkeiten, auf lokaler Ebene flexibel tätig zu werden, und ist in der Tat insofern bemerkenswert, als es sich einer direkten Steuerbarkeit weitestgehend entzieht.

Andererseits ist der ZFD das wahrscheinlich markanteste Symbol für die mit dem Regierungswechsel massiv einsetzende Integration weiter Teile der friedenspolitischen Aktivist/innen in die offizielle Politik. Nicht ohne Grund sieht ihn Wieczorek-Zeul »[a]ls Gemeinschaftswerk staatlicher und nichtstaatlicher Träger der Friedens- und Entwicklungsarbeit« und als »beispielhaft für das Zusammenwirken verschiedener Akteure in diesem Bereich« (Wieczorek-Zeul in Evers 2000: 10). Die Protagonist/innen selbst geben sich alle Mühe, ihn nicht als bilateral-staatliche, sondern als »zivilgesellschaftliche Aufgabe« zu verstehen, die die zusätzliche Bereicherung aufweise, dass sie »subsidiär in pluraler Trägerschaft mit staatlicher Unterstützung wahrgenommen« werde (Tempel in Evers 2000: 23).

Diese Aussagen machen das beiderseitige Interesse an der Integration der Friedensbewegung in die offizielle Politik deutlich, ein Prozess, der von der Übernahme von politischen Argumentationsmustern, über die Integration einzelner Personen, die verstärkte Finanzierung des friedenspolitischen zivilgesellschaftlichen Sektors bis hin zu einem ausgeprägten Symbolismus durchgängig sichtbar wird. So findet sich auf der zweiten Seite der für die breite Öffentlichkeit gedachten BMZ-Informationsbroschüre »Recht – Demokratie – Frieden« ganzseitig das Bild einer jungen, offenbar europäischen Friedensaktivistin, die allem

91 Mitglieder des Konsortiums Ziviler Friedensdienst sind die so genannten »anerkannten Entwicklungsdienste«. Es sind dies die Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH), Christliche Fachkräfte International (CFI), der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), der Weltfriedensdienst (WFD), der Evangelische Entwicklungsdienst (EED), sowie EIRENE.

Anschein nach gerade im Rahmen eines offiziellen politischen Treffens für Frieden protestiert (siehe Abbildung 18), womit sie im Übrigen auch den Widerstand gegen verschiedene sicherheitspolitische Entscheide der rot-grünen Bundesregierung symbolisiert. Das BMZ, und mit ihm die auf Krisenprävention ausgelegte Entwicklungspolitik, inszeniert sich damit als innerinstitutionelle Opposition zu außenpolitischen Entscheidungen der Bundesrepublik, die nicht zuletzt im Jahr 1999 erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg in einem Kampfeinsatz deutscher Soldaten, noch dazu ohne entsprechendes UNO-Mandat, mündet. Während in Denkschriften und Dialogforen über die Möglichkeiten einer verstärkten Kooperation mit der Bundeswehr nachgedacht wird (vgl. Development Policy Forum 2004; Klingebiel/Roehder 2004), spielt das BMZ zugleich den Kitt, der die Reste der aktiven Friedensbewegung nicht nur mit der zivilen, sondern mit der umfassenden deutschen Sicherheitspolitik verbinden soll.

Abbildung 18: Friedensaktivistin in BMZ-Publikation



Quelle: BMZ 2003b: 2

Diese Verbindung rückt tatsächlich schnell in den Mittelpunkt. Im Jahr 2000 beschließt der Bundessicherheitsrat, ein geheim tagender Ausschuss der Bundesregierung, dessen Bedeutung nach dem Regierungswechsel nicht nur durch die Neuaufnahme des bislang nicht inkludierten BMZ signifikant aufgewertet wird, ein kurzes, aber prägnantes so genanntes »Gesamtkonzept« zum Thema der Krisenprävention und Kon-

fliktbeilegung. Dieses Konzept, das als ressortübergreifendes Orientierungspapier gedacht ist, wird im Unterschied zu den meisten anderen Beschlüssen des Bundessicherheitsrates auch veröffentlicht (Bundesregierung 2000).⁹² So wird nicht nur ein erneutes Bekenntnis zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff abgegeben, »der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst«, sondern auch explizit eine Rolle für die Entwicklungspolitik in der Implementation der Strategie formuliert. »Im Rahmen der Gesamtstrategie ist es die Aufgabe der Entwicklungspolitik, in den betroffenen Partnerländern durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse zur Verhinderung und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten sowie zur Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung beizutragen« (ebd.). Diese Absichtserklärung hat praktische Konsequenzen, zunächst primär auf institutioneller Ebene. Als erster Schritt wird eine Pilotstudie in Auftrag gegeben, die sich der Aufarbeitung der zu diesem Zeitpunkt neben Großbritannien vor allem von den skandinavischen Ländern und den Niederlanden dominierten internationalen Diskussion widmet (Mehler/Ribaux 2000). Danach wird im Juli 2001 zur Auslotung der konkreten Interventionsmöglichkeiten bei der GTZ ein so genanntes Sektorvorhaben⁹³ Krisenprävention eingerichtet. Ende August 2001 (noch vor 9/11) wird unter der Ägide des BMZ von sieben entwicklungspolitischen Einrichtungen die Gruppe Friedensentwicklung, FriEnt, installiert, die die den Austausch zwischen staatlichen, kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf nationaler Ebene regeln und die inhaltliche Arbeit koordiniert voranbringen soll.

Aber auch in der Programmumsetzung gibt es relevante Konsequenzen. Schon im Jahr 2000 einigt sich Deutschland mit dem Partnerland Sri Lanka, das Thema Konflikttransformation und Peacebuilding zum übergreifenden Arbeitsschwerpunkt der bilateralen ODA zu machen. Weitere Länder, zunächst Kolumbien und Guatemala, ein wenig später dann Senegal und Burundi, folgen diesem Beispiel (vgl. Kievelitz et al.

92 Der Großteil der Aufgabenstellungen des Bundessicherheitsrates betrifft Bewertungen von als heikel eingestuftem Waffenexporten, aber auch geheimdienstliche Fragen.

93 Sektorvorhaben sind ein Spezifikum der Zusammenarbeit von BMZ und GTZ. Im Gegensatz zur normalen Arbeitsweise der GTZ, die sich als unabhängiges Dienstleistungsunternehmen versteht, sind Sektorvorhaben eine unmittelbare Kooperation auf Anforderung des BMZ. Sie werden zu Sektoren, denen zukünftig steigendes Potenzial zugeschrieben wird, auf direkte Anweisung des BMZ bei der GTZ zeitlich befristet eingerichtet und dienen einerseits der inhaltlichen Erkundung des Themas in Bezug auf Analyse und Möglichkeiten der Implementation, andererseits aber auch der innerinstitutionellen Verankerung dieser Thematik.

2003: 30). Eine solche Einstufung hat für die Länderprogramme einschneidende Konsequenzen: Das Projektportfolio wird zumeist komplett umgestellt, neue Projekte angestoßen, andere, zum Teil auch als erfolgreich wahrgenommene Projekte werden wiederum eingestellt. In Kolumbien trifft diese Maßnahme nicht nur beim nationalen Counterpart, sondern auch beim GTZ-Personal vor Ort zunächst auf wenig Gegenliebe, wird nach einer harten Einarbeitungsphase dann aber durchgängig begrüßt. Unzweifelhaft hat diese praktische Radikalität in der Umstellung einzelner Programme auch Auswirkungen auf den Bereich der internen Bewusstseinsentwicklung, die im Bereich der Krisenprävention ohnehin als Manko wahrgenommen wird.

Im Aktionsprogramm 2015, dem am 4. April 2001 von der Bundesregierung veröffentlichten Umsetzungsprogramm für die MDGs, wird Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung als ein »Schwerpunkt« der Entwicklungszusammenarbeit festgeschrieben, neben ihrer Kernkompetenz Armutsbekämpfung, die zu diesem Zweck allerdings ebenfalls »unerlässlich« sei (vgl. Bundesregierung 2001: 7). Mit der Betonung der »politischen Dimension« von Entwicklungspolitik (ebd.: 12) legt das Aktionsprogramm eine Verbindung der für Deutschland traditionell wichtigen multilateralen Orientierung und der neuen entwicklungspolitischen Schwerpunktlegung, die in den MDGs selbst so nicht vorgesehen ist.

Die Anschläge vom September 2001 wirken auf den Prozess wie ein Katalysator. Als Folge von 9/11 werden die institutionellen Vorarbeiten, die sich in der praktischen Umsetzung bis zu diesem Zeitpunkt auf ausgewählte Schwerpunktländer⁹⁴ konzentriert hatten, in einer überregionalen Kampagne zusammengefasst. Im Rahmen des Ende 2001 beschlossenen Anti-Terrorismus-Pakets der Bundesregierung (ATP), das sich mit einem Gesamtvolumen von 3 Mrd. € hauptsächlich auf innenpolitische Sicherheitsmaßnahmen konzentriert, wird ein Budget von 30,2 Mio. € für entwicklungspolitische Sondermaßnahmen zur Verfügung gestellt (vgl. Paffenholz/Brede 2004: 1; zu den vorangegangenen Überlegungen BMZ 2001b). Zwar nimmt sich diese Summe im Verhältnis zu den 1,5 Mrd. €, die allein die Bundeswehr im Zuge des ATP zur Verfügung gestellt bekommt, verschwindend gering aus, dennoch bereitet sie in der Praxis die Basis für eine bemerkenswerte, auch im europäischen Kontext hervorstechenden Initiative: Entwicklungspolitik wird, zumindest im

94 Neben den erwähnten fünf Schwerpunktländern Sri Lanka, Kolumbien, Guatemala, Senegal und Burundi waren dies Kambodscha, Algerien, Uganda und Malawi, sowie in einem zweiten Schritt Nepal, der Tschad, die Balkanregion und der Kaukasus.

Rahmen eines Versuchsballons, erstmals explizit als Mittel der präventiven Terrorismusbekämpfung eingesetzt.

Das Geld wird in zwei Tranchen vor allem mittels Fonds global in Krisengebieten in Spezialmaßnahmen umgesetzt, was eine Initialzündung für das Thema, insbesondere in den Länderbüros und auf Implementationsebene, zur Folge hat (Paffenholz und Brede sprechen von einem »Kick«, vgl. ebd.: 29). Insgesamt werden, wie es heißt, »weltweit 34 regionale und fünf überregionale Sondermaßnahmen zur Krisenprävention und Friedensentwicklung als Beitrag zur strukturellen Terrorismusprävention durchgeführt« (ebd.: 1). Die Palette der eingesetzten Maßnahmen ist allerdings ebenso breit gefächert wie die Wahl der Zielregionen weit gestreut. Dies lässt vermuten, dass es sich letzten Endes weniger um ein strategisch angelegtes Programm als viel mehr um eine Mischung zwischen politischem Aktionismus und einem vergleichsweise groß dimensionierten Versuchsballon für die Anwendung des Krisenpräventionsprogramms handelt.

Die generell positive Evaluierung, die den ATP-Maßnahmen zufällt, lässt die strukturellen Schwächen denn auch tendenziell unter den Tisch fallen. Dabei sticht insbesondere ins Auge, dass die von BMZ und GTZ immer wieder geäußerte Einschätzung, bei entwicklungspolitischen Maßnahmen im Kontext der Terrorismusprävention könne es sich nur um mittelbar wirksame Schritte handeln, die auf strukturelle Faktoren einwirken würden und somit längerfristig zu konzipieren seien, von politischer Seite nicht gewürdigt wird.

Vielmehr stellt das ATP dem entwicklungspolitischen Sektor kurzfristig verhältnismäßig viel Geld zur Verfügung, beschränkt sich aber letzten Endes auf eine einmalige Aktion. So werden die Länderbüros in kurzer Abfolge zweimal vor vollendete Tatsachen gestellt. Zunächst müssen sie dafür sorgen, unerwartete Sondermittel in einem äußerst knappen Zeitrahmen sinnvoll entlang der Vorgaben zu verteilen⁹⁵, dann stehen sie wiederum vor dem Problem, dass vorgesehene Follow-Up-Maßnahmen durch die Einmaligkeit des Geldflusses im vorgesehenen Rahmen nicht realisierbar sind.⁹⁶ Letztendlich stellt die Evaluierung fest, dass die besondere Fokussierung auf Terrorismus keinen wesentlichen Gewinn für die thematische Debatte darstellt: »Weiterhin wurde klar,

95 Das Länderbüro auf den Philippinen berichtet in diesem Zusammenhang von vehementen Schwierigkeiten, im für die Mittelvergabe identifizierten Zielgebiet (Mindanao) überhaupt genügend förderungswürdige Projekte ausfindig zu machen.

96 Die Länderbüros in Kolumbien und den Philippinen gehen zu diesem Zeitpunkt etwa davon aus, dass es entsprechende Folgemittel geben würde. Diese Annahme erweist sich als falsch.

dass der Diskurs über EZ im Kontext terrorgefährdeter Länder keine grundlegend neue Dimension aufweist, die nicht bereits durch Erkenntnisse der Debatte um Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung in der EZ abgedeckt wird« (ebd.: 42). Dies relativiert sich allerdings insoweit, als die angestoßene Diskussion für den Bereich Entwicklungspolitik im interministeriellen Wettstreit um außenpolitische Verantwortlichkeiten sehr wohl hilfreich ist.

Dies zeigt sich in weiterer Folge in der zunehmenden Einbindung von entwicklungspolitischen Komponenten in die militärischen Einsätze der Bundeswehr. Wie auch für Großbritannien ist dabei der Afghanistan-Krieg das erste Schlüsselereignis dieser Art, wo eine zivil-militärische Kooperation im Rahmen des *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) in Kunduz praktiziert wird. Unter Federführung des BMZ werden Mitarbeiter/innen von GTZ, der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) in das militärisch geführte PRT integriert, ebenso wie zivile Polizeiberater des Bundesministeriums des Inneren (vgl. Hett 2005: 14ff.).

Obwohl die PRTs derzeit mitunter als Vorzeigemodell für zukünftige Entwicklungen präsentiert werden, verläuft die konkrete Umsetzung im Feld schwierig. Während die Bundeswehr für die konsequente Umsetzung der so genannten CIMIC-Operation unter ihrer Führung (*Civil-Military Cooperation*) plädiert und auf die Entsendung eigener ziviler Trupps drängt, lehnt dies das BMZ mit der Begründung der notwendigen konsequenten Trennung von zivilem und militärischem Beitrag ab (vgl. ebd.: 18). Die implizit dahinter stehende Befürchtung, dass Entwicklungspolitik ansonsten vollkommen vom durch das budgetär unverhältnismäßig stärker ausgestattete Militär vereinnahmt und instrumentalisiert werden könnte (vgl. Klingebiel/Roehder 2004: 10ff.), kann im allgemein als frostig und friktionsreich charakterisierten Klima zwischen den verschiedenen an der Umsetzung beteiligten Ministerien nicht ausgeräumt werden.

Trotzdem bildet die Afghanistan-Erfahrung im Jahr 2004 die Basis für einen Aktionsplan der Bundesregierung, der unter dem Titel »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« versucht, ein die verschiedenen Akteure einendes übergreifendes Konzept bereitzustellen und zivile Krisenprävention als »Querschnittsaufgabe« zu verankern (Bundesregierung 2004: 59). Besonders angesprochen werden dabei das Auswärtige Amt, das Verteidigungsministerium und das BMZ. Mitarbeiter/innen aus den jeweiligen Ministerien werden zu Themenbeauftragten ernannt und in einem »Ressortkreis Zivile Krisenprävention« zusammengefasst, das unter Federführung des Beauftragten

für zivile Krisenprävention im Auswärtigen Amt als Steuerungsgruppe fungieren soll (vgl. Deibel 2004: 274, 276).

Zugleich wird »Friedensentwicklung und Krisenprävention« als eine der elf Prioritäten der deutschen Entwicklungspolitik verankert. Das Sektorvorhaben Krisenprävention wird zunächst bis 2006 verlängert und danach als »Kompetenzfeld« in die reguläre Angebotspalette der GTZ integriert. Jedes der vier großen Regionalgebiete in der GTZ verfügt zudem über eine/n Themensprecher/in, der/die für die Verankerung der Querschnittsmaterie Konfliktprävention in den Länderprogrammen verantwortlich zeichnet und zugleich den Rückfluss konkreter Erfahrungen aus der Implementationspraxis in das Kompetenzfeld organisieren soll.

Auf Initiative des BMZ werden noch weitere Sektorvorhaben in das Kompetenzfeld integriert, die sich mit spezifischen Problemstellungen beschäftigen. Neben dem Sektorvorhaben Kleinwaffenkontrolle ist in diesem Zusammenhang vor allem das Vorhaben zur Reform des Sicherheitssektors (SSR) relevant, arbeitet es doch an einem der angestrebten inhaltlichen Schwerpunktsetzungen des BMZ. Dazu wird eine Person aus dem Bundesministerium für Verteidigung beauftragt, die eine konkrete Verknüpfung verteidigungs- und entwicklungspolitischer Ansätze in dem sensiblen Bereich garantieren soll.⁹⁷

Die Abwahl der rot-grünen Koalition scheint nichts an dem eingeschlagenen Weg zu ändern. Nach wie vor gilt, so der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD, der umfassende Sicherheitsbegriff als Grundlage des Verständnisses internationaler Sicherheitspolitik, wobei Krisenprävention auch weiterhin eine Schlüsselrolle zukommen soll: »Dabei wollen wir insbesondere unsere Instrumentarien zur Krisenprävention und -reaktion ausbauen. Diese prioritäre Querschnittsaufgabe erfordert die Zusammenführung vorhandener finanzieller und personeller Ressourcen und zusätzliche Mittel« (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, zitiert nach Bundesregierung 2006: 7). Dass Heidemarie Wiecek-Zeul als Ministerin im BMZ mit der Weiterführung des Amtes beauftragt wurde, garantiert nicht nur Kontinuität, sondern wahrscheinlich auch eine Stärkung des BMZ im Kabinett. Wiecek-Zeul ist nach mittlerweile zehn Jahren im Amt nicht nur die längstdienende Leiterin des BMZ in dessen Geschichte, sondern auch Deutschlands derzeit dienstälteste Ministerin.

97 Die Verbindung zwischen entwicklungspolitischem und militärischem Sektor hat sich im Zuge der fortschreitenden Institutionalisierung des Krisenpräventions-Bereiches noch verstärkt. Mittlerweile ist ein Offizier im Generalstabsdienst zur Arbeit an den militärischen Aspekten des Aktionsplans Zivile Krisenprävention abgestellt und dem BMZ beigeordnet (vgl. Bundesregierung 2006: 69).

Strategien und Programme

Trotz oder vielleicht auch wegen der mittlerweile relativ langen Zeit, die die Institutionen der deutschen Entwicklungshilfe bislang in konzeptionelle Arbeit investiert haben, wird das Resultat von der Gilde der den Gesamtprozess begleitenden »praxisorientierten« Friedensforscher/innen überwiegend kritisch beurteilt. »Deutschland tut sich im Bereich der Krisenprävention äußerst schwer mit einer thematischen und regionalen Prioritätensetzung. Hier und da sind inhaltliche Schwerpunkte zwar erkennbar [...]. Doch werden diese Akzente nicht schlüssig zusammengebunden« (Debiel 2004: 294).

Abbildung 19: Schlüsseldokumente der deutschen Entwicklungspolitik im Konfliktkontext



Erstaunlich ist dieser Befund insofern, als die bestehenden konzeptionellen Dokumente, denen Verbindlichkeit zukommt, nicht nur relativ wenige an der Zahl, sondern auch in einer klar definierten Hierarchie angeordnet sind (siehe Abbildung 19). Den Leitdokumenten der politischen Ebene sind auf Policy-Ebene 1 ministerielle Aktionspläne nachgeordnet, die über die bestehenden Interventionsmöglichkeiten, die in den so genannten »Leistungsangeboten« der parastaatlichen Durchführungsorganisation GTZ zusammengefasst sind, in konkrete Arbeitspläne umgesetzt werden sollen. Die Krux der deutschen Situation liegt allerdings im Detail, denn nahezu keines dieser Schlüsseldokumente – und das ist ein bemerkenswerter Gegensatz zur US-amerikanischen Heran-

gehens- und Arbeitsweise – kann sich der Formulierung eines präzisen Zielsetzungskataloges in Verbindung mit einem möglichst breiten Spektrum an Maßnahmen, die zu treffen seien, enthalten. Wie nicht anders zu erwarten sind daher weder die Zielkataloge noch die daraus abgeleiteten Maßnahmen der unterschiedlichen Konzeptpapiere zueinander kohärent und widersprechen sich zum Teil erheblich, was für die Implementation konsistenter Programme relevante Schwierigkeiten aufwirft. Für die Analyse der Rationalitäten des deutschen Herangehens wiederum ist dies kein wesentliches Problem: in all ihrer Widersprüchlichkeit und übertriebener Detailgenauigkeit ist ein durchgängiger Raster herauszulesen, der eine einigermaßen aussagekräftige Darstellung jener Grundlinien ermöglicht.

Das zentrale Dokument für den sicherheitspolitisch relevanten Bereich, für den sich in Deutschland der Begriff »Zivile Krisenprävention« eingebürgert hat, ist der im Frühjahr 2004 von der Bundesregierung veröffentlichte »Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«, der das schon seit dem Jahr 2000 bestehende gleichnamige Gesamtkonzept – ein Prinzipiendokument mit nur zwei Seiten Umfang – konkretisiert. Diese Konkretisierung fällt in der Tat äußerst präzise aus. Insgesamt sind nicht weniger als 161 so genannte »Aktionen«, also Handlungsanweisungen, aufgelistet (Bundesregierung 2004; für eine kritische Lesung aus Sicht der dieser Entwicklung grundsätzlich sehr positiv gegenüberstehenden »praxisorientierten« Friedensforschung vgl. Debiel 2004). Mittlerweile wurde auch bereits der erste Umsetzungsbericht veröffentlicht (unter dem Titel »Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken«, Bundesregierung 2006), der insofern für die konzeptionelle Ausrichtung von Bedeutung ist, als er die vom Aktionsplan vorgegebenen Schwerpunktsetzungen leicht verschiebt. Dies kann als Nachwirkung des Regierungswechsels von Herbst 2005 gedeutet werden kann.

Die durch ein derart detailliert ausdifferenziertes Grundlagendokument wie den Aktionsplan vermeintlich vorgegebene Klarheit verschwimmt bereits auf Policy-Ebene 1. Denn auch hier wurde ein Grundlagendokument erarbeitet, ein »übersektorales Konzept« zur zivilen Krisenprävention als Arbeitsfeld der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (BMZ 2005b), das zwar die Vorgaben des Aktionsplans aufgreift, jedoch – ebenfalls in sehr konkreter Art und Weise – eigene Schwerpunktsetzungen vornimmt.

Hierarchisch unter diesem als verbindlich definierten Strategiepapier angeordnet gibt es nun auf Ministeriums-Ebene, also nach wie vor auf Policy-Ebene 1, eine relativ große Zahl an Papieren (»BMZ-Konzepte«

oder »BMZ-Spezial«⁹⁸), die zu einzelnen Arbeitsbereichen genauere Ansatzpunkte und Interventionsschritte definieren sollen. Im Unterschied zu vergleichbaren Dokumenten der US-amerikanischen Entwicklungszusammenarbeit handelt es sich hier jedoch keineswegs um reine Handreichungen, die dazu dienen sollen, den Background der an der Umsetzung Beteiligten zu stärken. Jedes dieser Papiere beansprucht in der einen oder anderen Weise Verbindlichkeit, während die jeweiligen Schwerpunktlegungen zugleich zu weit auseinander liegen (und sich mitunter auch auf dieser Ebene widersprechen), als dass eine kohärente Umsetzung möglich wäre. So ist die Arbeit mit diesem Korpus insbesondere für jene Institutionen, die mit der Umsetzung dieser vielfältigen Vorgaben betraut sind, eine schwer zu meisternde Aufgabe.

Dies gilt umso mehr, als diese Umsetzung formell unabhängigen Organisationen obliegt. Das Gros der Aufträge verteilt sich auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für den Bereich der finanziellen Zusammenarbeit und die GTZ für den Bereich der technischen Zusammenarbeit (für einen genaueren Überblick der Implementierungsstruktur der deutschen Entwicklungshilfe vgl. Nuscheler 1996, 2006). Die Auftragsvergabe an die GTZ ist über einen so genannten Generalvertrag⁹⁹ geregelt, der im Prinzip gewährleistet, dass die GTZ effektiv als die zentrale Dienstnehmerin im Bereich der Implementation technischer Programm- und Projektarbeit fungieren kann. Derzeit werden rund 57 % der unter dem Begriff Peacebuilding zu subsumierenden Maßnahmen von der GTZ implementiert (vgl. Kievelitz et al. 2003: 25).

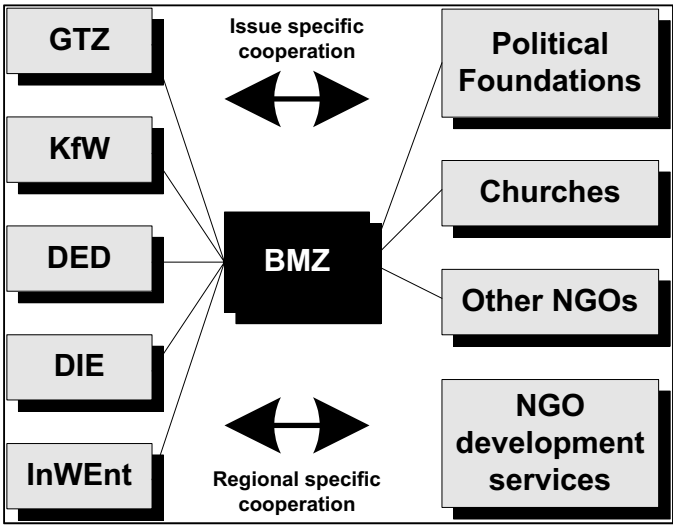
Die GTZ hat über die bereits angesprochenen Sektorvorhaben (die mittlerweile im Bereich der Konfliktprävention im Rahmen eines Kom-

98 Folgende Dokumente wurden für die vorliegende Untersuchung herangezogen: BMZ-Konzept 127, »Menschen haben ein Recht auf Entwicklung. Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007« (BMZ 2004e); BMZ-Konzept 136, »Konzept für Maßnahmen der Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe« (BMZ 2005c); BMZ-Konzept 149, »Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung« (BMZ 2007); dazu noch das BMZ-Spezial 124, »Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik« (BMZ 2005a) und das ebenfalls vom BMZ herausgegebene, aber interministeriell vom Ressortkreis erarbeitete »Interministerielle Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern« (BMZ 2006b).

99 Laut Begriffswelt der GTZ (2004a) bildet der Generalvertrag »die rechtliche Grundlage für das Auftragsverfahren und regelt die einzelnen Schritte zur Beauftragung der GTZ mit der Prüfung und Durchführung von Projekten und Programmen sowie die Vergütung der GTZ nach öffentlichem Preisrecht. Daneben legt der Generalvertrag die Unterstützungs- und Beratungsfunktion der GTZ gegenüber dem BMZ fest.«

petenzfeldes gebündelt wurden) auch ein direkt vom BMZ überantwortetes Budget, um den Sektor thematisch, methodisch und analytisch weiterzuentwickeln (vgl. Fahrenhorst/Musto 2002: 185). Zugleich verfügt sie natürlich auch ein spezifisches Programm, in dem sie ihre besonderen Kompetenzen verortet sieht. Die erste Erarbeitung einer solchen Produktpalette wurde bereits Ende der 1990er Jahre durchgeführt und 2002 in der Endfassung unter dem Titel »Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung« als »konzeptionelle Grundlage für diesen neuen Arbeitsbereich« vorgelegt (Ropers 2002: 3). Nach der Überführung des Sektorvorhabens Krisenprävention in ein für die konkrete GTZ-Arbeit nun mitverantwortliches Kompetenzfeld wurde, in Zusammenarbeit mit weiteren zuständigen Kompetenzfeldern vor allem aus dem Governance-Bereich, ein Leistungsangebot für den Bereich »Friedensentwicklung und Krisenprävention« als Teilgebiet des Kataloges für »Staat, Demokratie und Armutsbekämpfung« erarbeitet (GTZ 2007a). Es liegt auf der Hand, dass darin trotz der unbestreitbaren Relevanz des Aktionsplanes und des übersektoralen Konzeptes, die den verbindlichen Rahmen der Auftragsvergabe durch das BMZ bilden, wiederum GTZ-eigene Schwerpunktlegungen herauszulesen sind.

Abbildung 20: Institutionelle Verflechtung der zivilen Friedensentwicklung in Deutschland



Quelle: Kievelitz et al. 2003: 47

Abgesehen von der generellen Tendenz, mit Strategiepapieren möglichst genaue und präzise Regelungen vorzuschreiben, ist für diese Vielfalt an unterschiedlichen konzeptionellen Grundlagen die große Zahl an mit-spracheberechtigten und eingebundenen Institutionen verantwortlich. Allein im zivilen entwicklungspolitischen Bereich zeigt sich ein dichtes Gemisch aus staatlichen und privaten Akteuren (siehe Abbildung 20), das in seinem staatlichen Teil über das BMZ gesteuert, in seinem privaten Teil über formelle Zusammenschlüsse, allen voran FriEnt, koordiniert wird. Eine Mischung aus ideologischen und finanziellen Motiven garantiert in diesem Spektrum eine permanent breite Palette an Vorschlägen und Forderungen an die staatlichen entwicklungspolitischen Instanzen, die diese zwar einerseits aufzunehmen gewillt – auch um sie im interministeriellen Wettstreit um Budgetgeld einsetzen zu können – andererseits aber durch ihren Steuerungsdrang und den Kohärenzdruck anderer relevanter Machtgruppen im Bereich der Krisenprävention – insbesondere des Außenamts und des Verteidigungsministeriums mit den gewichtigen Eigeninteressen der Bundeswehr – daran gehindert sind. Folglich ist jede inhaltliche Festschreibung das Resultat eines politisch ausgehandelten Kompromisses.

Der Begründungszusammenhang für die entwicklungspolitische Intervention in bewaffnete Konflikte lässt sich schon in den vier Leitmotiven der deutschen Entwicklungspolitik erkennen: Armut bekämpfen, Frieden sichern und Demokratie verwirklichen, Globalisierung gerecht gestalten, Umwelt schützen.¹⁰⁰ Es sind vor allem die ersten beiden Motive, die in einen Zusammenhang konstruiert und mit einer merklichen Gerechtigkeitskomponente untermalt als hauptsächliche Argumentation des Engagements dienen. So wird im Aktionsprogramm 2015, dessen Aufgabe es ist, eine Verbindung zwischen den multilateralen Vorgaben, speziell den MDGs, und der deutschen entwicklungspolitischen Praxis herzustellen, ein direkter Zusammenhang zwischen Armut, Konflikt und Krisenprävention konstruiert: »Armut und Gewalt können sich gegenseitig verstärken. Krisenprävention und friedliche Konfliktbeilegung zu fördern, ist deshalb zur Armutsbekämpfung unerlässlich. Gleichzeitig

100 Diese vier Leit motive gliedern sich wiederum in elf Themen, die faktisch als Zielbestimmungen der deutschen Entwicklungspolitik fungieren: Armut bekämpfen; Frieden sichern; Umwelt und Ressourcen bewahren; Entschuldung vorantreiben; Ernährung sichern; Menschenrechte wahren, Demokratie fördern; Bildung fördern; Gesundheit, AIDS-Bekämpfung, Bevölkerungspolitik; Globalisierung und Handel; Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung; Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Die Zielsetzung »Frieden sichern« wird als Auftrag zur Intervention im Sinne einer zivilen Krisenprävention und Friedensentwicklung verstanden.

leistet Armutsbekämpfung wichtige Beiträge zur Krisenprävention und -bewältigung« (Bundesregierung 2001: 37). Erstaunlich ist dies insofern, als selbst die GTZ bemerkt, dass die wissenschaftliche Grundlage für die Behauptung eines derartigen Zusammenhangs nicht gegeben ist (Paffenholz/Brede 2004: 31).

Dennoch liefert der Zusammenhang Armut – Konflikt die Grundlage für die Ausrichtung der Praxis. Wenngleich festzuhalten ist, dass sich der strategische Ansatz der deutschen Entwicklungspolitik seit Ende der 1990er Jahre merklich verändert hat und nach wie vor alles andere als fixiert ist, hat sich die Diskussion auf eine um »Human Security« kreisende Interpretation eines erweiterten Sicherheitsbegriffes zugespitzt: »Ausgangspunkt für Maßnahmen der Krisenprävention, der Konfliktbeilegung und der Konsolidierung in der Nachkonfliktphase ist ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst« (Bundesregierung 2000; zur Bedeutung von Human Security vgl. auch Ropers 2002: 10; BMZ 2005b: 8). Angesichts der Tatsache, dass das jüngste in diesem Kontext veröffentlichte Dokument der Bundesregierung eine »Weiterentwicklung und Förderung des internationalen Konzepts zur Human Security« (Bundesregierung 2006: 12) verspricht, dürfte tatsächlich eine Festlegung getroffen worden sein, die in ihrer Eindeutigkeit selbst in der europäischen Geberlandschaft eine Besonderheit darstellt.

Interessant ist ein genauerer Blick auf die Definition von Human Security, die die Bundesregierung in ihrem Gesamtkonzept einführt: »Grundlage dafür sind die Achtung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung, Bewahrung natürlicher Ressourcen, Entwicklungschancen in allen Weltregionen und die Nutzung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen« (Bundesregierung 2000). Auffällig ist, dass in dieser Definition praktisch alle wesentlichen thematischen Arbeitsbereiche, in denen die deutsche Außen-, speziell aber die deutsche Entwicklungspolitik aktiv ist, zusammengefasst werden. Zu deuten ist dies auf zweierlei Weisen: Einerseits könnte es als Zeichen dafür gesehen werden, dass die Steuerungskompetenz der Bundesregierung tatsächlich ihre Widerspiegelung in den konkreten Arbeitsprogrammen findet. Ebenso gut wäre es allerdings möglich, dass das Human Security-Konzept angesichts seiner großen Spannweite dafür verwendet wird, ohnehin eingeschlagene Wege in einen prägnanten konzeptionellen Begriff zusammenzufassen.

Die genauere Ausdifferenzierung dieser allgemeinen Kriterien, wie sie in den strategischen Planungsdokumenten erfolgt, legt ein Zusammenspiel dieser beiden Möglichkeiten nahe. So ist ohne Zweifel festzustellen, dass das Konzept in seinen Bestandteilen so gestreckt wurde, dass

alle eingeschliffenen Arbeitsschwerpunkte darin Platz finden und mit der neu entdeckten Querschnittsproblematik Friedensentwicklung verknüpft werden können. Zugleich transportiert Human Security allerdings auch einen speziellen Gehalt des Zugriffs auf periphere Gebiete, der auf die gewohnten thematischen Ausrichtungen schwerwiegende Konsequenzen hat. Diese Konsequenzen äußern sich in einem vehementen Drang nach Steuerung, ein Drang, der sich um den Begriff der »Struktur« formiert.

Die Affinität zum Strukturbegriff zeigt sich schon im leitenden Motto der deutschen Entwicklungspolitik, die ja wie bereits angeführt seit dem Regierungswechsel 1998 als »Globale Strukturpolitik« verstanden wird. Dies umfasst im Verständnis des BMZ einerseits den Abbau struktureller Ursachen von bewaffneten Konflikten, also jener Teil an Maßnahmen, der die traditionellen Arbeitsgebiete der EZ ebenso anspricht wie die Arbeit an den internationalen Rahmenbedingungen, speziell im ökonomischen und dem Rechtsbereich, und andererseits den Aufbau konkreter Mechanismen zur Prävention und Transformation bewaffneter Konflikte (vgl. Fahrenhorst/Musto 2002: 179). Für diesen zweiten Bereich dient ebenfalls ein Konzept, das auf den Struktur-Begriff rekurriert: die »strukturelle Stabilität«.

Wiewohl der Begriff auch auf Ebene des DAC (2001: 31) und der EU (vgl. Klingebiel 2002: 2) zu finden ist, hat er im deutschen Kontext eine spezielle Ausprägung. So sieht etwa Norbert Ropers (2002: 46f.) diese Spielart der »strukturellen Stabilität« primär entlang der Aufgabenstellung definiert, »zivilgesellschaftliche und staatliche Strukturen [...] in die Lage« zu versetzen, »konstruktive und gewaltfreie Mechanismen zur Austragung grundlegender und akuter Interessensgegensätze und deren Abbau zu entwickeln.« Der »Kerngedanke« liege demnach in der »dauerhaften Überwindung fragiler und instabiler gesellschaftspolitischer und staatlicher Erscheinungsformen«, wobei dazu insbesondere die »wirksame Gestaltungsmacht des Staates« von entscheidender Bedeutung wäre.

Auch wenn sich Ropers Begriffsverständnis auf politischer Ebene nicht durchsetzen kann, da sich aus Gründen der besseren politischen Verwertbarkeit ein weiter gefasstes und tendenziell beliebiges Begriffsverständnis von »struktureller Stabilität« durchsetzt (vgl. Klingebiel 2002) und der Begriff in weiterer Folge an Bedeutung verliert, ist seine Definition dennoch interessant. Sie demonstriert eine eigenartige Vermengung zwischen einem starken, eben gestaltungsmächtigen Staat und einer Zivilgesellschaft, die sich in der Wertigkeit ihrer Relevanz mit dem Staat auf gleicher Augenhöhe befindet. Diese Vermengung ist ein Charakteristikum jener Vorgangsweise, die auf Regierungsebene als

Schlüsselmechanismus zur Überwindung der strukturellen Ursachen bewaffneter Konflikte und der Etablierung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen festgelegt wird (vgl. Wieczorek-Zeul 1999b).

Die sich in diesen Konzeptionen abzeichnende Tendenz zur Einflussnahme auf Gesamtprozesse wird durch traditionelle und immer wieder betonte Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik wie Multilateralismus (Bundesregierung 2000; BMZ 2003b: 105f.) und internationale Verrechtlichung, die ja beide für sich in Anspruch nehmen, eben just keine deutschen Spezifika zu sein, keineswegs konterkariert, sondern vielmehr unterstrichen. Sowohl im Menschenrechtsansatz (BMZ 2003b: 12ff.), aber vor allem im Bereich der Verrechtlichung der Konfliktaustragung (Bundesregierung 2000), einem »Markenzeichen deutscher Präventionspolitik« (Debiel 2004: 258), wird dies deutlich sichtbar. Legt die Menschenrechtsorientierung über den Slogan der »*Responsibility to Protect*« (Bundesregierung 2006: 98) die Schiene zur unmittelbaren Intervention im Sinne von Human Security¹⁰¹, eröffnet der Zugriff einer internationalen Gerichtsbarkeit auf bewaffnete Konflikte an der Peripherie ein neues Feld im Spiel der Legitimierung/Delegitimierung von Konfliktparteien. Somit obliegt eine solche Einstufung nun vermeintlich neutralen, objektiven Instanzen, deren Durchsetzungsmacht jedoch entscheidend von der Rückendeckung der Schlüsselkräfte im Weltsystem abhängt.

Die Konsequenzen auf Ebene der Technischen Zusammenarbeit zeigen sich in der Operationalisierung des Bereiches von Friedensentwicklung und ziviler Krisenprävention. Entlang der üblichen Vorgangsweise bei Aufgabenstellungen, denen umfassende Relevanz zugebilligt wird, geht es zunächst um durchgängige Verankerung. Folgerichtig wird Krisenprävention als »fester Bestandteil deutscher Friedenspolitik« zur »Querschnittsaufgabe, die in der Gestaltung der einzelnen Politikbereiche verankert sein muss« (Bundesregierung 2004: 1), schlägt damit also einen Weg ein, den das Thema Gender bereits beschritten hat. Es werden bürokratische Marksteine definiert, die diese Querschnittsverankerung auch in der konkreten Umsetzung vor Ort – nach Möglichkeit also

101 »Das Konzept der Human Security sowie das Prinzip der Responsibility to protect können große Bedeutung für die auf dem erweiterten Sicherheitsbegriff fußende Krisenprävention und die Anforderungen an die Akteure haben. Die Bundesregierung wird sich mit Blick auf die eigene Positionsbestimmung im Ressortkreis unter Einbeziehung von Experten aus der Zivilgesellschaft mit den Chancen und Auswirkungen des Konzepts [...] für krisenpräventives und ressortübergreifendes Handeln befassen« (Bundesregierung 2006: 98).

bis in die Policy-Ebene 3 – gewährleisten und überprüfbar machen sollen.

Zu diesem Zweck führt das BMZ ein zweistufiges Verfahren ein. Als erster Schritt wird als Krisenfrühwarnung eine jährliche Bewertung aller Kooperationsländer durchgeführt. Diese Bewertung basiert zunächst auf den bereits erwähnten so genannten Spelten-Kriterien (Spelten 1999, 2000), dann auf einem darauf aufbauenden Indikatorenkatalog, der als qualitativer Fragebogen von Länderexpert/innen des Deutschen Übersee-Institutes beantwortet wird. Zusammen mit Informationen des Verteidigungsministeriums, des Auswärtigen Amtes und des Bundesnachrichtendienstes werden die Kooperationsländer dann entlang der drei Kategorien »geringer«, »wachsender« oder »akuter Präventionsbedarf« klassifiziert (vgl. BMZ 2005b: 31). Diese Einordnung dient als Grundlage für die Ausrichtung des jeweiligen Länderprogramms.

Um auch auf dieser Ebene die Konfliktsensibilität zu garantieren, wird ein Zertifizierungsinstrument entwickelt, das einen einfachen Blick auf die Verankerung von Krisenprävention als Querschnittsthema auf Implementierungsebene garantieren soll: die K-Kennung. Demnach wird jede von der deutschen EZ gesetzte Maßnahme in Hinblick auf ihre krisenpräventive Ausrichtung bewertet, wobei eine K2-Maßnahme Krisenprävention als Hauptziel, eine K1-Maßnahme eine solche als Nebenziel verfolgt und K0-Maßnahmen anderen Zielen gewidmet sind. (vgl. BMZ 2005b: 32). Diese recht rigide und umfassende Klassifizierung dient offenbar primär dem Zweck interner Disziplinierung, da entsprechende Zahlen – ebenso wie übrigens auch die Resultate der jährlichen BMZ-Frühwarnung – nicht veröffentlicht werden. Gerade in Hinblick auf die angestrebte Disziplinierung zeigt die Methode allerdings Wirkung: nicht nur in den Länderbüros zählt die K-Kennung zu den Arbeitsinstrumenten, es kann davon ausgegangen werden, dass ihre Rolle auch bei der Planung und Steuerung von Länderprogrammen relevant ist. Sie sind damit der wesentliche Hebel, mit dem die Umsetzung der Strategiepapiere innerinstitutionell gewährleistet wird.

Wo liegen nun die inhaltlichen Schwerpunkte, die es umzusetzen gilt?¹⁰² Die wesentliche Aufschlüsselung der Interventionsebenen findet sich in den »strategischen Ansatzpunkten« des Aktionsplans: »Als strategische Ansatzpunkte werden die Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen (Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit), aber auch die Schaffung von Friedenspotenzialen in der Zivilgesellschaft, bei den Medien sowie in Kultur und Bildung identifiziert.

102 Diese Maßnahmen werden auch als »Maßnahmen der politischen Dimension« bezeichnet (vgl. Bundesregierung 2001: 12).

Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Sicherung der Lebenschancen der betroffenen Menschen durch geeignete Maßnahmen auf den Gebieten Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt« (Bundesregierung 2004: 2). Es geht also um die Arbeit auf drei Ebenen, die grob mit den Begriffen Staat – Gesellschaft – Ökonomie umrissen werden können. Die sich im Aktionsplan findende Bezeichnung dieser drei Ebenen ist gut gewählt, denn tatsächlich schafft sie es, die Kernelemente dieser Arbeitsbereiche auch nach Einbeziehung aller nachgeordneten Dokumente markant auf den Punkt zu bringen.

(1) »*Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen*«. Das zentrale, sich durch alle Dokumente durchziehende Element bei der Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen ist der Rechtsstaat (vgl. etwa 2004: 2). Dies ist angesichts der ohnehin auch im internationalen Bereich starken Rechtsorientierung wenig überraschend, hat aber dennoch einen eigentümlichen Charakter, der sich vor allem im Bedeutungsverhältnis Rechtsstaatlichkeit – Governance – Demokratie zeigt. Überraschend sind dabei die Gewichtung dieser drei Komponenten sowie die Bedeutung, die ihnen zugeschrieben wird.

Die Basis des Konzepts liegt im Zusammenspiel von Rechtsstaatlichkeit und Good Governance, die als einander bedingend verstanden werden: »Verantwortliche Regierungsführung beinhaltet neben guten politischen Rahmenbedingungen und Rechtsstaatlichkeit auch den verantwortungsvollen Umgang des Staates mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen« (Bundesregierung 2004: 36). Dabei wird auch der Zusammenhang zwischen Good Governance und der übergeordneten Zielsetzung der »globalen Strukturpolitik« betont, da es eine »Bedingung für Armutsbekämpfung und Friedenssicherung«, zwei zentrale Leitlinien dieser globalen Strukturpolitik, wäre (GTZ 2007b: 4). Die Achse zwischen Rechtsstaatlichkeit und Good Governance wird zugleich in Verbindung mit einer Orientierung am Ziel der nachhaltigen Entwicklung gesetzt (ebd.: 5). Folgerichtig erhält sie so eine eigene neue Definition: Entwicklungsorientierung.

Eine solche Entwicklungsorientierung ist nicht nur als Postulat zu verstehen. Genauso dient sie als Indikator der Stabilität von Staatlichkeit, was darauf schließen lässt, dass Entwicklungsorientierung als notwendiges Resultat der Kombination von funktionierender Rechtsstaatlichkeit und ohnehin an den Prinzipien nachhaltiger Entwicklung orientierter Good Governance verstanden wird. Daher lassen sich fragile Staaten auch anhand des Grades ihrer Entwicklungsorientierung identifizieren. Die Richtlinie zur »Entwicklungsorientierten Transformation bei fragiler Staatlichkeit« unterscheidet zwischen den drei Kategorien

eines »positiven Trends entwicklungsorientierter Regierungsführung«, einer »wenig entwicklungsorientierten Regierungsführung« und einer »nicht entwicklungsorientierten und sich weiter verschlechternden Regierungsführung« (BMZ 2007). Je nach Einordnung verschiebt sich der zentrale Partner der Intervention von den staatlichen Institutionen, die in ihren positiven Anstrengungen unterstützt werden sollen, zur Zivilgesellschaft, die als »*driver of change*« bei wenig entwicklungsorientierten Staaten identifiziert wird, und schließlich zur internationalen Gemeinschaft, da bei der letztgenannten Kategorie bilateralen Eingriffen nur minimale Erfolgschancen zugebilligt werden.

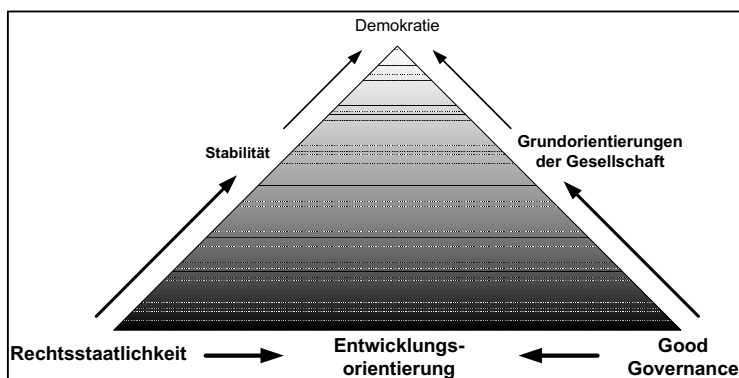
Interessant ist nun das Verhältnis zur dritten Komponente im deutschen State-Building-Konzept, der Demokratie. Formal ist Demokratie eine allgegenwärtige Zielbestimmung. So führt die zentrale für das breite Publikum gedachte BMZ-Hochglanzbroschüre nicht nur den programmatisch anmutenden Titel »Recht – Demokratie – Frieden«, sondern wartet auch mit einem Verweis auf das für die USA so wesentliche Theoriegebäude vom demokratischen Frieden auf, auch wenn das Konzept von der Theorie- auf die Erfahrungsebene herabgestuft wird: »Die Erfahrung belegt: Demokratien sind friedlicher als autoritäre Regime« (BMZ 2003b: 29). Auch verweisen Bundesregierung (etwa 2006: 38ff.) und BMZ wiederholt darauf, dass der Bereich »Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung« in 30 Partnerländern schwerpunktmäßig bearbeitet wird.

Bei genauerer Betrachtung ergeben sich allerdings schnell überraschende Eigenheiten. Diese beginnen spätestens dann, wenn festzustellen ist, dass das »Produkt« Demokratie im Leistungsangebot der GTZ für den Bereich der politischen Maßnahmen (im Gegensatz zu immerhin sieben anderen Arbeitsfeldern allein im Governance-Bereich) noch nicht verfügbar ist, sondern sich erst »in Vorbereitung« befindet (GTZ 2007a). Dies mag auf den ersten Blick erstaunlich anmuten, ist aber letzten Endes nur konsequent. Schließlich handelt es sich bei Demokratie um ein für die deutsche Entwicklungspolitik konzeptionell in doppelter Weise bedingtes Konzept.

Einerseits wird die potenzielle Gefahr, die von Prozessen des demokratischen Wettbewerbs für die politische Stabilität ausgehen kann, in Verbindung mit der ohnehin nur unzureichenden Breitenwirkung eines solchen Ansatzes ins Treffen geführt: »Eine einseitige Konzentration der Demokratieförderung auf die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen wird den Erfordernissen nicht gerecht und ist zuweilen kontraproduktiv. Wahlen sind zwar »sine qua non«-Bedingung für die Entwicklung von Demokratien, sind aber meist nicht ausreichend, um demokratische Formen der Machtausübung und sozialen Inklusion zu festigen« (BMZ

2007: 30). Andererseits wird, und das mutet angesichts der überragenden Staatsorientierung der deutschen Herangehensweise fast absurd an, der Faktor kultureller Eigenheiten – die so genannte »Grundorientierung« einer Gesellschaft – hervorgehoben: »[Die deutsche Entwicklungspolitik] erkennt gleichzeitig ausdrücklich an, dass Demokratie in Abhängigkeit von historischen und kulturellen Grundorientierungen der jeweiligen Gesellschaften unterschiedlich ausgeprägt sein kann. Gefördert wird deshalb nicht eine bestimmte Form der Demokratie, sondern die Durchsetzung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien« (BMZ 2005a: 6). Diese vermeintlich in sich widersprüchliche Formulierung ist vermutlich so aufzulösen, dass mit »demokratischen Prinzipien« nichts anderes als das ohnehin zentrale Konzept entwicklungsorientierter Good Governance gemeint ist.

Abbildung 21: Schema des deutschen Konzepts zur Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen



Demokratie im Sinne von parteipolitischen Wettbewerb wird so zu einer prototypischen Aktivität im Kanon der Nachhaltigkeit: ähnlich der Modernisierung wird sie zu einer vagen Zielbestimmung, die zunächst vor dem Ziel eines dichten, funktionierenden, gesellschaftlich verankerten Rechtsstaat zurückzutreten habe (siehe Abbildung 21). Die vermeintlich kultursensible Argumentation von unterschiedlichen »gesellschaftlichen Grundorientierungen« offenbart den eigentlichen Gehalt der Operation, denn die Linie der Entwicklungsorientierung ist dagegen nicht verhandelbar. Kultursensibilität besteht nur jenseits der Durchsetzung eines mit solidem Gewaltmonopol ausgerichteten Rechtsstaates, der den Kriterien von Good Governance genügt. Trotzdem wird die Ebene der politischen Gesellschaft keineswegs aufgegeben, sondern auch partnerschaftlich bearbeitet, wenngleich nicht über den offiziellen bilateralen

Bereich. Es obliegt den deutschen Parteistiftungen, potenzielle Partner zu identifizieren und entsprechend zu fördern. Allerdings bleibt diese Komponente nicht nur in der Praxis, sondern auch im konzeptionellen Verständnis eine zweitrangige Aufgabe.

Demgegenüber sind es vor allem zwei Felder, die die Interventionen dominieren. Einerseits die Arbeit an den rechtsstaatlichen Institutionen, die natürlicherweise »primär bei der Reformbereitschaft der Partnerregierung« ansetzt (BMZ 2005a). Neben dem Capacity-Building, das besonders im Bereich der Verwaltung (vgl. GTZ 2007b: 18), speziell im kommunalen Bereich, bei Prozessen der Dezentralisierung, also der Verankerung staatlicher Dienste in den bislang zu wenig verstaatlichten Peripherien, und im Justizbereich vorangetrieben wird, ist es die Sicherheitssektorreform, die es den Verantwortlichen im Ressortkreis Krisenprävention besonders angetan hat (vgl. Bundesregierung 2006: 26). So soll SSR, auch wenn bislang nur wenige praktische Erfahrungen bestehen und zumindest eine von diesen – das SSR-Programm der Berghof-Stiftung in Sri Lanka, das noch zur Sprache kommen wird – desaströse Auswirkungen gezeigt hat, zu einem Schwerpunkt der deutschen Intervention ausgebaut werden. Konzeptionell ist das nur konsequent, denn es geht dabei nicht nur um die Bewahrung, die Durchsetzung und den Ausbau des staatlichen Gewaltmonopols¹⁰³, sondern auch um die Verbindung dieses Gewaltmonopols mit der Komponente der Rechtsstaatlichkeit: »[Zur Sicherheitssektorreform] gehören eine effektive demokratische Kontrolle der staatlich eingesetzten Sicherungskräfte [...] beziehungsweise ihre rechtsstaatliche Einbindung in Staat und Gesellschaft« (Bundesregierung 2004: 38).

Andererseits ist es auch im Bereich des State-Building die Arbeit an der Handlungsfähigkeit nicht-staatlicher ziviler Akteure, der wesentliche Augenmerk zukommt. Die Frage der institutionellen Legitimität wird beispielsweise dual interpretiert: »Der Aufbau bzw. die Stärkung legitimer Institutionen in Staat und Zivilgesellschaft wurde zum vorrangigen Ziel der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten erklärt (state building)« (BMZ 2007: 10). Die Bedeutung der Zivilgesellschaft für die politischen Interventionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist derart überragend, dass ihr unter dem Begriff der »Friedenspotenziale« ein eigener Arbeitsschwerpunkt zukommt. Dennoch ist es wichtig, ihre Rolle auch im Zusammenhang mit den State-Building-Bemühungen hervorzuheben, da nur so die starke Orientierung auf Durchstaatlichung,

103 Zu diesem Zweck wird das Mandat der zentralen deutschen TZ-Umsetzungsorganisation, der GTZ, zunehmend offensiv interpretiert. So ist die »Entwicklung von nationalen Sicherheitsstrategien« mittlerweile ein definierter GTZ-Aufgabenbereich (BMZ 2006b: 11).

die gesellschaftliche Verankerung staatlicher Strukturen, in notwendigem Maße deutlich wird.

(2) »*Schaffung von Friedenspotenzialen*«. Zwar wird die im einleitenden Überblickssatz des Aktionsplanes verwendete Formulierung der »Schaffung von Friedensallianzen« (Bundesregierung 2004: 2) im weiteren Verlauf des Dokumentes zu einer »Förderung« relativiert, dennoch ist diese Formulierung als symptomatisch für das deutsche Selbstverständnis im Bereich der zivilgesellschaftlichen Komponente der Friedensarbeit zu sehen. Das zentrale Moment bei der Etablierung und Förderung solcher Potenziale ist das von John Paul Lederach entworfene Konzept der »*peace constituencies*«, das sich im Gegensatz zu anderen in Diskussion befindlichen Ansätzen vor allem dadurch auszeichnet, die verschiedensten nicht-staatlichen Akteure als zentrale aktive Komponente bei der Friedensentwicklung zu konzeptualisieren (vgl. Paffenholz 2002: 7f.): »Der Begriff Friedensallianz umfasst alle zivilgesellschaftlichen, nicht-bewaffneten, organisierten Akteure, die sich für eine friedliche Konfliktbeilegung einsetzen« (ebd.: 11; vgl. auch Ropers 2002: 60ff.).

Dieses Verständnis schränkt sich allerdings insofern ein, als der Wille allein nicht ausreicht. Die angesprochenen »Individuen und Gruppen« müssen, so die offizielle deutsche Definition im Anschluss an Lederach (Bundesregierung 2004: VIII), auch in der Lage sein, »einen gewissen Einfluss auf andere Gruppen auszuüben.« Damit lässt sich der ursprünglich recht breite, fast einem Fetisch gleichkommende Begriff der Zivilgesellschaft, dem in nahezu allen relevanten Dokumenten geradezu reflexartig Referenz erwiesen wird (vgl. etwa BMZ 2003b: 34ff.; GTZ 2007b: 11f.), elegant auf für im Zuge entwicklungspolitischer Interventionen verhältnismäßig leicht zu handhabende Akteure eingrenzen: »Für erfolgreiche Krisenprävention ist es wichtig, friedensbereite zivilgesellschaftliche Akteure zu identifizieren und zu stärken. Als Partner der Friedenspolitik der Bundesregierung kommen Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen, aber auch nicht-staatliche Akteure wie Kirchen und Verbände in Betracht« (Bundesregierung 2004: 44).

Wenn dann auch noch angeführt wird, dass es sich bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren um eine »entwickelte Zivilgesellschaft« handeln soll, denn diese sei »von zentraler Bedeutung für die gewaltfreie Austragung von Konflikten« (ebd.: 44), wird schnell deutlich, dass sich das zugrunde gelegte Verständnis des Konzepts zwar vielleicht in der Identifikation, jedoch nicht in der Zielvision durch besonders große Heterogenität auszeichnet. Es geht um die Etablierung professionalisierter Zivilgesellschaftsorganisationen, die bei dem auf Lederach fußenden dreistufigen Track-Verständnis der Konfliktmediation (vgl. Diamond/

McDonald 1996, Ropers 2002: 43) die Tracks 2 und 3, also die mittlere und untere politische und gesellschaftliche Führungsebene sowie den Grassroots-Bereich bearbeiten sollen.¹⁰⁴ Speziell der Grassroots-Bereich benötigt wesentliche Förderung, soll er diese professionalisierten Funktionen wahrnehmen können. Nachdem zusätzlich bei allen zivilgesellschaftlichen Partner/innen ein Bewusstsein der verschiedenen weiteren Querschnittsproblematiken, insbesondere der Gender-Thematik, zu vermitteln ist (vgl. BMZ 2005a: 13), ist es offensichtlich, dass die entscheidende Maßnahme zur Schaffung oder Förderung von Friedensallianzen neben der Vernetzung der Akteure und der Stützung von als krisenpräventiv eingeschätzten Medien die Arbeit an der zu entwickelnden Kapazität der Partner/innen ist.

Es sind vor allem zwei Methoden, die in der angestrebten dreifachen Stärkung der Kapazität der zivilgesellschaftlichen Partner – der ökonomisch-institutionellen Unterstützung, der Professionalisierung und dem politischen Capacity-Building – zur Anwendung kommen. Einerseits sind es Fonds, deren Arbeit sich aber nicht in der simplen Finanzierung von vorgeschlagenen Anträgen erschöpft, sondern die diese Finanzierung mit einer Mentor-artigen Begleitung sowie Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen verbinden (vgl. Ropers 2002: 68, Paffenholz 2002: 25ff., und zu den Erkenntnissen aus der Evaluation des ATP, die diesen Ansatz ausgesprochen positiv bewertet, Paffenholz/Brede 2004: 9). Der wesentliche Vorteil solcher Fonds ist, dass sie ein relativ breites Spektrum an Partnerorganisationen abdecken und zugleich durch entsprechende Schulungsmaßnahmen erfassen können. Die gesellschaftliche Breitenwirkung, und damit die Kontrolle über den aktiven zivilgesellschaftlichen Sektor und dessen Ausrichtung, sind damit gut zu gewährleisten.¹⁰⁵

Andererseits ist es der Zivile Friedensdienst, dem durch seine explizite Ansiedlung »im politisch-gesellschaftlichen Bereich« (Bundesregierung 2001: 38) eine nicht zu unterschätzende Rolle im Aufbau einer krisenpräventiv wirkenden Zivilgesellschaft zukommt (vgl. BMZ 2003b: 102f.). Zwar mag es selbst innerhalb der eigenen Konzeption übertrieben sein, ihn als »[d]as wichtigste friedenspolitische Instrument zur För-

104 Track 1 ist in diesem Konzept der klassischen Diplomatie vorbehalten und umfasst jenen Bereich, der in der Öffentlichkeit als Friedensverhandlung wahrgenommen wird. In jüngster Zeit hat sich im professionellen Peacebuilding-Bereich auch ein vierter Track, Track 1.5, etabliert. Dabei handelt es sich um Personen der politischen Gesellschaft, denen stabiler und nachhaltiger Einfluss auf die Entscheidungsträger/innen von Track 1 zugeschrieben wird.

105 Ein für die gesamte deutsche EZ beispielgebendes Modell ist der FLICT-Fonds in Sri Lanka, auf den noch einzugehen sein wird.

derung von Friedenspotenzialen der Zivilgesellschaft« (Bundesregierung 2004: 45) zu bezeichnen, dennoch sind seine Wirkungen ohne Zweifel relevant. Den offenkundigen Nachteilen gegenüber dem Fonds-Modell – eine relativ geringe Breitenwirkung und eine verhältnismäßig schlechte Steuerungsmöglichkeit bedingt durch die weitgehende Eigenständigkeit der ZFDler/innen – steht dabei ein entscheidender Vorteil gegenüber: die permanente persönliche Präsenz, die bei den Fonds-Modellen oder auch bei der »gewöhnlichen« Projekt-Kooperation mit NGO-Partnern nicht, oder zumindest nicht permanent, gegeben ist. Damit ist ein zwar mit gewissen Nachteilen verbundener, aber dennoch wertvoller direkter Zugriffspunkt auch in peripheren Zielregionen des Partnerlandes gegeben.

Die Relevanz dieser Maßnahmen zur Förderung zivilgesellschaftlicher Friedenspotenziale wie auch die generelle Bedeutung von Zivilgesellschaft für das deutsche Gesamtkonzept als ein im Rahmen dieses Gesamtkonzeptes gleichberechtigter Punkt neben dem Aufbau von Staatlichkeit lässt sich nur verstehen, wenn das Konzept in Verbindung mit dem zuvor bereits diskutierten Demokratieverständnis gesetzt wird. Starke zivilgesellschaftliche Strukturen werden als Basis von Demokratisierungsprozessen gesehen (vgl. etwa Bundesregierung 2004: 43-44), wobei bei ihnen das Argument der kulturellen und gesellschaftlichen Bedingtheit im Unterschied zum Konzept von Demokratie als politischem Wettbewerb nicht ins Treffen geführt wird. Stattdessen wird an diesem Punkt Universalität betont: »In allen Ländern gibt es – in den unterschiedlichsten Ausprägungen – Zusammenschlüsse von Menschen, die sich nicht nur um die Verbesserung ihres eigenen Loses kümmern, sondern auch Anliegen der gesamten Gesellschaft vertreten. Sie lassen sich überwiegend den Nichtregierungsorganisationen zuordnen« (BMZ 2003b: 34).

Die Hervorhebung kultureller Faktoren ausgerechnet anhand der Frage von Demokratisierung sagt also weniger über die Kultursensibilität deutscher Entwicklungspolitik als über ihre Affinität zu einem spezifischen Demokratiekonzept aus. Es ist die Idee einer gesamtgesellschaftlichen Durchdringung professionalisierter, und damit professionalisiert demokratischer Organisationen, die sich dennoch des tendenziell schädlichen politischen Wettbewerbs enthalten und, idealtypisch gesprochen, in kollektiver Vielfältigkeit krisenpräventiv handeln, also Frieden, verstanden im Sinne eines »positiven Friedens« als entwicklungsorientierter Gesellschaftsorientierung, schaffen.

(3) »*Sicherung der Lebenschancen*«. Die dritte Komponente des deutschen Ansatzes umfasst schließlich jene entwicklungspolitischen Pro-

gramme, die eher traditionellen Arbeitsweisen entsprechen, also, um den deutschen Fachbegriff zu verwenden, K0-Vorhaben, die nun allerdings auch konfliktsensibel auszurichten sind. Allerdings beschränkt sich die behauptete Wirksamkeit nicht auf eine mittelbare Instanz. Durch den krisenpräventiven Fokus hat sich zwar nicht die unmittelbare Ausrichtung, aber sehr wohl das Verständnis der in diesem Bereich gesetzten Maßnahmen geändert. So werden zumeist dieselben oder nur minimal veränderte Interventionen mit einer relevant veränderten Zielsetzung durchgeführt.¹⁰⁶

Der erste Punkt, der im Zusammenhang mit der Frage der »Sicherung der Lebenschancen« auffällt, ist die Betonung der Gerechtigkeitsfrage, wobei vor allem die Verteilungsgerechtigkeit angesprochen wird. So wird die »ungleiche Verteilung des Wohlstandes« (Bundesregierung 2004: 50) ebenso problematisiert wie Knappheit oder unausgewogener Zugang zu natürlichen Ressourcen (ebd.: 54). Einerseits entspricht dieser Ansatz einer bis in die Amtszeit Erhard Epplers im BMZ zurückreichenden deutschen Tradition, die die Frage globaler Verteilungsgerechtigkeit vergleichsweise stark hervorhebt und speziell im Rahmen internationaler Wirtschaftspolitik beansprucht, einen Standpunkt globaler Vernunft zu vertreten. Andererseits erfährt diese Gerechtigkeitskomponente durch ihre Verknüpfung mit dem auch auf die Ebene der unmittelbaren ökonomischen Lebensbedingungen der Menschen – besser gefasst mit dem englischen Begriff der *Livelihood* – rekurrierenden Sicherheitskonzept von Human Security eine grundlegende Veränderung.

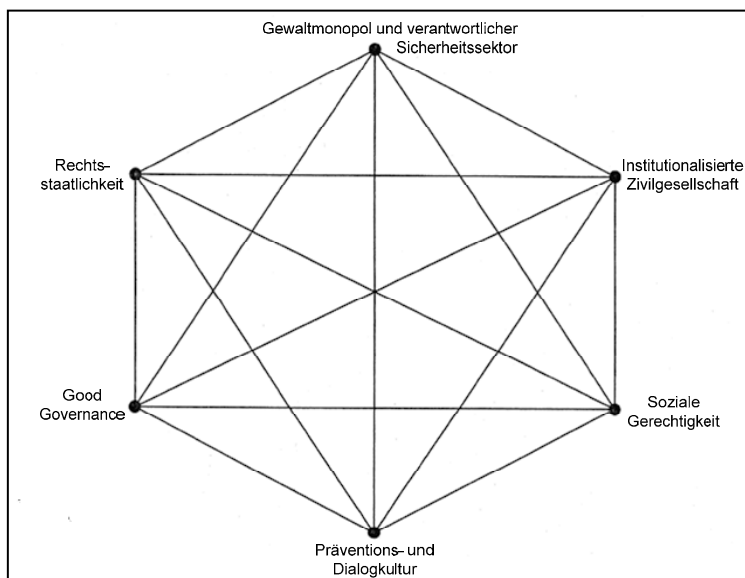
Die Verbindung der Problemstellungen von Gerechtigkeit, angemessenen Lebensbedingungen und Human Security liefert die konzeptionelle Basis für zwei wesentliche Operationen. Erstens gibt sie dem permanenten Drang der Entwicklungshilfeagenturen nach Zugriff auf die gesellschaftliche Mikro-Ebene eine neue Rechtfertigungsbasis. Denn selbst auf lokaler Ebene identifizierte Ungerechtigkeiten werden zu einer Bedrohung von Sicherheit und müssen folgerichtig im Namen der Krisenprävention bearbeitet werden. Die zweite, damit eng verbundene Konsequenz ist nicht nur die Befähigung, sondern die Verpflichtung der beteiligten entwicklungspolitischen Institutionen zu einer unmittelbar politischen Aktion: sie sind es nun, die über die Frage der Gerechtigkeit zu

106 Dass sich die sichtbare Praxis nicht relevant geändert hat dürfte auch daran liegen, dass der Bereich auch ein gewisses Refugium für den noch vorhandenen Rest an Wachstums- und Modernisierungsideologie bietet. Das gängige Schema der 1960er und 1970er Jahre, nach dem Entwicklung über ihre ökonomischen Wirkungen zu gesamtgesellschaftlichem Wohlstand und damit zu Frieden beiträgt, wird zwar nicht prominent behauptet, ist aber unübersehbar.

entscheiden haben. Während die Anmaßung der Befähigung zu einer solchen Entscheidung gegenüber früheren Phasen entwicklungspolitischer Intervention nichts substanziell Neues ist, stellt die sich aus der Verbindung mit Human Security ergebende *Verpflichtung* zu einer daraus folgenden Intervention sehr wohl einen qualitativen Bruch dar. Was früher Dritte-Welt-Solidaritätsgruppen, also einem vergleichsweise kleinen und stark eingeschränkt handlungsmächtigen Feld vorbehalten blieb, ist jetzt essenzieller Bestandteil staatlichen entwicklungspolitischen Handelns.

In allen drei strategischen Linien der Intervention wird das Bedürfnis deutlich, auf möglichst allen identifizierten gesellschaftlichen Ebenen unmittelbar präsent zu sein. Diese angestrebte Omnipräsenz ergibt sich aus dem Zusammenspiel eines spezifischen Verständnisses von Staatlichkeit, das die notwendige Voraussetzung zur Erlangung von Sicherheit und Frieden bilden soll, und dem ohnehin auf Mikrosteuerung und das unmittelbare Leben der zu Entwickelnden fokussierenden Konzept von Human Security, das sich angesichts eines solchen Gehaltes nicht zufällig zum konzeptionellen Ankerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik, aber auch der deutschen Außenpolitik generell entwickelt hat.

Abbildung 22: Zivilisatorisches Hexagon der staatlichen deutschen Friedensentwicklung



Eine sich durchziehende Besonderheit der deutschen Situation ist, wie erwähnt, der merkbare Einfluss der sozialen Bewegungen der 1980er Jahre, deren Glaube an die unumstößliche Vernünftigkeit der eigenen Ideen und ein damit einhergehendes, nach praktischen Umsetzungsmöglichkeiten suchendes Sendungsbewusstsein in den staatlichen Instanzen Einzug gehalten hat. Insbesondere die Vertreter/innen der sich selbst »pragmatisch« nennenden Friedensforschung, dem wissenschaftlichen Zweig der Friedensbewegung, spielen in der Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik, entgegen ihrer permanenten Larmoyanz, nicht genügend eingebunden zu sein, eine nicht zu unterschätzende Rolle. So ist besonders das Senghaassche Konzept des »Frieden-Machens« über den Ansatz des zivilisatorischen Hexagons (siehe Abbildung 4) in den deutschen Strategiepapieren deutlich sichtbar, wenngleich die einzelnen Komponenten leicht verschoben sind (siehe Abbildung 22).

An vier Eckpunkten zeigt sich das zivilisatorische Hexagon der staatlichen deutschen Friedensentwicklung gegenüber dem Entwurf von Senghaas weitgehend unverändert. Rechtsstaatlichkeit bleibt genauso substanziell wie das staatliche Gewaltmonopol, das um den spezifischen Schwerpunkt eines verantwortlich agierenden und zivil kontrollierten Sicherheitssektors ergänzt wird. Ebenso unverändert ist der traditionelle Schwerpunkt der sozialen Gerechtigkeit, wenngleich er in seiner Bedeutung, wie erwähnt, zu einer neuen Qualität von Immanenz gelangt ist, und das Feld der Konfliktkultur, das entlang der offiziellen Diktion allerdings mit dem etwas technisch anmutenden Doppelbegriff der »Präventions- und Dialogkultur« umschrieben wird.

An zwei Punkten kommt es hingegen zu wesentlichen Verschiebungen. So findet sich gemäß der zuvor in Abbildung 21 demonstrierten Achse der »Entwicklungsorientierung« Good Governance als zentrales Element im deutschen Hexagon wieder. Die Frage der demokratischen Partizipation, im Senghaasschen Ansatz an dem entsprechenden Punkt genannt, spielt eine demgegenüber untergeordnete und tendenziell subsumierte Rolle. Denn demokratische Partizipation hat, um die Absicherung gegenüber Risiken in Bezug auf die staatlichen Stabilität und zugleich die notwendige gesellschaftliche Anpassbarkeit zu gewährleisten, einen klar definierten Träger: die institutionalisierte Zivilgesellschaft. Dieser kommt zugleich aber auch jene Rolle des Verbindungsgliedes zwischen verschiedenen Instanzen und der systemischen Checks & Balances zu, die Senghaas mit den relativ unbestimmten Begriffen von »Interdependenzen und Affektkontrolle« umschrieben hat. Dieser Punkt ist im deutschen Ansatz in dieser institutionalisierten, damit professionalisierten wie organisierten Zivilgesellschaft operationalisiert, ebenso wie

eine solche Zivilgesellschaft auch das Feld jener Akteure bildet, die die deutschen Vorstellungen von Demokratie transportieren.

Es geht bei der deutschen Intervention also um die Entwicklung, oder auch erst um die Errichtung eines demokratischen Sicherheitsstaates, wobei sowohl Demokratie als auch Sicherheit in einer vom kolloquialen Gebrauch abweichenden Bedeutung zu verstehen sind. So ist Sicherheit nicht nur im Sinne einer Garantie der Abwehr von physischer Bedrohung zu verstehen, sondern in seiner umfassenden, durch Human Security umrissenen Bedeutung, die auch ökonomische und soziale Fragen umfasst. Demokratie wiederum ist ausdrücklich nicht primär im Sinne eines parteipolitischen Wettbewerbs zu verstehen, sondern in der Errichtung einer Bürgergesellschaft, die vorwiegend auf die Involvierung einer institutionalisierten und auf vordefinierte Problemfelder – Krisenprävention, Gender, Umwelt – fokussierenden Zivilgesellschaft aufbaut.

Ein solcher demokratischer Sicherheitsstaat umfasst damit in seiner idealtypischen Ausprägung soziale und totalitäre Komponenten. Diese zielen auf einen möglichst mikroskopischen, zugleich aber auch möglichst umfassenden Zugriff auf ein gesellschaftliches Ganzes. Es geht also nicht in erster Linie um Regulierung. Eine solche Regulierung würde einen hohen Grad an Selbststeuerung voraussetzen, und allein die wesentliche Bedeutung von Capacity-Building im deutschen Ansatz demonstriert, dass das Niveau der Selbststeuerung als nicht ausreichend bewertet wird. Dementsprechend geht es primär um Steuerung, verstanden im Sinne einer effizienten und wirksamen Mischung aus Disziplinierung, Ausrichtung und Kontrolle. Ein Ansatz, der aufgrund seiner auf allen Seiten überbordenden Dimensionierung das permanente Scheitern an einer wahrhaft gewaltigen Aufgabenstellung impliziert – damit aber natürlich auch seine permanente Notwendigkeit untermauert.

Zwei Spielarten der Entwicklung von demokratischem Frieden

Bevor ich in einer ersten Zwischenbilanz die Unterschiede zwischen den Zugängen der beiden Geber USA und Deutschland herausarbeiten will, die aus ihren strategischen und konzeptionellen Dokumenten sichtbar werden, ist es wesentlich, auf die Gemeinsamkeiten einzugehen. Obwohl die Fragestellung natürlich auf die Differenzen fokussiert, sind jene Komponenten, die beiden Gebern – und es ist anzunehmen, ebenso einem Großteil der restlichen Gebergemeinschaft, die im DAC zusammengefasst ist – gemeinsam sind, keineswegs nebensächlich. Das Ge-

genteil ist der Fall: hätte ich die Fragestellung anders gelegt, etwa die Perspektive vom Blick auf die intervenierenden Agenturen auf diejenigen gelenkt, die von den Interventionen betroffen sind, wäre es vermutlich kaum möglich gewesen, diese Unterschiede so herauszuarbeiten. Ohne Zweifel hätten die Gemeinsamkeiten dominiert.

Kurz gefasst sind es drei Komponenten, die den strategischen Ansätzen beider Geber inhärent sind: Zunächst die gemeinsame Grundannahme, dass Entwicklung, insbesondere nachhaltige Entwicklung, eine unbedingte Notwendigkeit in der gegenwärtigen globalen Situation darstellt. Trotz aller unterschiedlichen Interpretationen im Detail, und auch trotz der vermeintlichen Logik, dass ein solches Denken für Entwicklungsagenturen wohl allein schon aus ihrem Eigeninteresse an Selbsterhaltung simple Notwendigkeit ist, scheint es mir dennoch wesentlich, diesen Punkt festzuhalten. Dies ist nicht unbedingt als Abgrenzung gegenüber entwicklungskritischen Strömungen gemeint, denn es ist einleuchtend, dass diese Strömungen keine relevanten Auswirkungen in Entwicklungsagenturen zeitigen. Allerdings ist diese Abgrenzung sehr wohl notwendig gegenüber neuen entwicklungspolitischen Strömungen, die die traditionelle Geberlandschaft in zunehmender Schärfe herausfordern. Insbesondere China trifft mit seinem Konzept einer sehr liberalen, wirtschaftsorientierten Intervention, die nicht nach Entwicklungs- oder sonstigen Kriterien schießt, sondern nach dem eigenen ökonomischen Vorteil¹⁰⁷, derzeit vor allem am afrikanischen Kontinent auf überaus positive Resonanz. Und ein solches Konzept von Entwicklungspolitik ist in der Tat ein Gegenentwurf zu dem, was die Gemeinsamkeit des grundlegenden Ansatzes faktisch aller im Rahmen des DAC versammelten Geber ausmacht.

Die zweite Gemeinsamkeit der beiden untersuchten Geber ist das Verständnis der neuen Dimension von Bedrohung, die von Entwicklungsländern ausgeht. Obwohl hier unterschiedliche Nuancen spürbar sind, Terrorismus und Proliferation von Massenvernichtungswaffen auf der einen Seite des Atlantiks stärker betont werden, während auf der an-

107 Diese Einschätzung ist keinesfalls moralisch zu werten, im Gegenteil: es ist das Wesen der Theorie liberaler Marktwirtschaft, dass die Orientierung am eigenen Vorteil zugleich den bestmöglichen Beitrag zum Gemeinwohl darstellt, oder wie Milton Friedman einmal sinngemäß gemeint hat: »Es gibt nur eine soziale Verantwortung von Unternehmen: Gewinne zu machen.« Umgelegt auf das chinesische Afrika-Engagement würde das heißen, dass die Verantwortung Chinas gegenüber der Entwicklung Afrikas darin besteht, von Afrika zu profitieren. Die geradezu euphorische Resonanz vieler afrikanischer Staaten gegenüber diesem Zugang kann für die traditionellen Geber als provozierende Herausforderung verstanden werden.

deren der Flüchtlingsproblematik größeres Augenmerk zukommt, bleibt doch die zentrale Botschaft da wie dort die gleiche: Peripherien sind potenziell gefährlich, und das Potenzial ihrer Gefährlichkeit hat sich mit der neuen Unübersichtlichkeit nach Ende des Kalten Krieges überproportional gesteigert.

Die wohl überraschendste Gemeinsamkeit ist allerdings der strategische Gehalt der Antwort, die von beiden gegeben wird: denn sowohl die USA als auch Deutschland verlassen sich in ihrem jeweiligen Umgang mit dem neu entdeckten Phänomen der gefährlichen Peripherie auf strikt idealistische Konzepte: ein sich auf Demokratieförderung zuspitzendes State-Building einerseits, und ein auf idealtypische soziale, rechtliche und politische Faktoren rekurrerendes erweitertes Verständnis von Sicherheit und Stabilität andererseits.

An diesem Punkt setzen jedoch die Unterschiede zwischen den beiden Gebern ein, die ich im Folgenden anhand von fünf Punkten aufschlüsseln will, die zueinander in wechselseitigem Zusammenhang stehen.

(1) *Historische Entwicklung.* Wie aus dem historischen Abriss deutlich wird, verläuft die Entstehung und Veränderung des sicherheitspolitischen Feldes in den jeweiligen Apparaten äußerst unterschiedlich. Speziell die letzte Phase der entwicklungspolitischen Neuorientierung hin zur direkten Auseinandersetzung mit dem Phänomen bewaffneter Konflikte gestaltet sich nahezu konträr. Während die Veränderung in den USA von einem relativ elitären Kreis um politische Entscheidungsträger/innen und diesen nahe stehenden Wissenschaftler/innen ausging und als Konsequenz schwerwiegender außenpolitischer Niederlagen zu interpretieren ist, ist es in Deutschland eine Mischung aus einem sozialen Prozess, der durch die Integration sozialpolitischer Bewegungen und ihrer Ideen in den staatlichen Apparat gekennzeichnet ist, und dem Nachvollziehen einer internationalen Debatte, die, katalysiert durch einen Regierungswechsel, der zugleich als politischer Zeitenwechsel verstanden werden kann, für diese Neudefinition der Rolle von Entwicklungspolitik verantwortlich zu machen ist.

(2) *Unterschiedliches Verständnis von Staat.* Es ist folgerichtig, dass diese unterschiedlichen historischen Voraussetzungen in verschiedenen strategischen Ansatzpunkten resultieren. Vor allem am Umgang mit der Problemstellung peripherer Staatlichkeit lässt sich dies verdeutlichen. Der US-amerikanische Ansatz sieht im Staat den notwendigen Rahmen, der auf allen erforderlichen Ebenen, also national wie lokal, die institutionellen Bedingungen für politischen Wettbewerb bereitstellen soll. Zu-

gleich ist dieser demokratische Wettbewerb auch von Seiten der daran Beteiligten zu forcieren, was idealtypisch gesehen wiederum auf die staatlichen Institutionen selbst in einer fragilen Situation verstärkend rückwirken soll.

Für den deutschen Zugang ist der Staat mehr als ein institutioneller Rahmen, wenngleich der Stärkung von Institutionen auch hier große Bedeutung zugemessen wird. Trotzdem ist der Staat nicht nur durch die Verankerung des Gewaltmonopols als einziger bewaffneter Akteur und damit als ultimativer Für- oder Absprecher politischer Legitimität verankert, sondern zugleich der konzentrierte Ausdruck eines organisch zu verstehenden Wechselspiels mit einer starken Gesellschaft, die in Form der institutionalisierten Zivilgesellschaft den zentralen mit dem Staat gemeinsamen Wert, die Entwicklungsorientierung, in allen Segmenten der Bevölkerung verankern soll.

(3) *Unterschiedliches Verständnis von Zivilgesellschaft.* Notwendige Konsequenz dieses grundlegend unterschiedlichen Verständnisses der Rolle des Staates ist eine verschiedenartige Interpretation der Rolle, die der Zivilgesellschaft zugedacht wird. Während für die USA, die sich an tendenziell liberalen Leitbildern von gesellschaftlicher Aktivität orientieren, die Zivilgesellschaft primär in der Rolle eines Service Providers in jenen Bereichen gesehen wird, wo sie gegenüber dem staatlichen Dienstleistungsangebot komparative Vorteile aufweist, und sich ihre demokratiepolitische Rolle – immer gesetzt den Fall, dass die US-Politik nicht auf einen Regimewechsel aus ist – auf die einer Watch-Dog reduziert, die sie zusammen mit den demokratisch orientierten Medien einzunehmen hat, geht der deutsche Ansatz bedeutend weiter. Hier wird Zivilgesellschaft zu der entscheidenden Methode, mit der stabile demokratische Verhältnisse in einer Gesellschaft zu operationalisieren sind. Während der Staat in diesem Verständnis neben der politischen Steuerung vor allem die Rolle des Service-Providers und des juristischen Schiedsrichters einnimmt, ist die Zivilgesellschaft der eigentliche Träger der Idee von Demokratie.

Dieses unterschiedliche Rollenbild resultiert auch in einer überaus divergenten Idee einer entwicklungspolitischen Schlüsselmethode, die vor allem im zivilgesellschaftlichen Sektor zum Einsatz kommt. Capacity-Building wird im Schema der US-Intervention primär als Transfer von Know-how und der Entwicklung von Managementkapazitäten verstanden, die in der Umsetzung von Dienstleistungsfunktionen, mitunter auch im Sinne politischer Dienstleistungen verstanden, relevant ist. Demgegenüber ist Capacity-Building im deutschen Ansatz eine immanente politische Operation, die nicht umsonst mehr und mehr unter dem

treffenderen Begriff »Training« figuriert. Trainiert wird dabei zumeist nichts anderes als jene konzeptionellen Ansätze, die für die Entwicklungsagenturen selbst handlungsleitend sind. Angestrebt wird so eine Multiplikation von Friedensentwicklung, eine Durchdringung möglichst weiter Verästelungen der Gesellschaft in den Zielregionen mit Praktiker/innen, die von den von den Intervenierenden vorgegebenen Leitbildern und Handlungsleitfäden der Organisation friedlichen Zusammenlebens angeleitet sind.

(4) *Konzeptioneller Unterschied: State-Building vs. Human Security.* Konzeptionell zu fassen ist die Differenz entlang der beiden Konzepte von demokratischem State-Building, das für den US-Ansatz kennzeichnend ist, und Human Security, das den deutschen Zugang bestimmt. Das US-amerikanische State-Building beruht entscheidend auf der Idee der Kombination starker staatlicher Institutionen mit der Etablierung von Prozessen des politischen Wettbewerbs, und damit der wahrscheinlich effektivsten Möglichkeit der Intervention im Sinne einer repolitisierten Nachhaltigkeit. Das Konzept tendiert so zu einer liberalen Interpretation von *Social Engineering*, das primär auf den Mechanismus der Selbstregulierung von Akteuren vertraut, immer auf Basis der Grundannahme eines gegebenen Bedürfnisses nach Demokratie.

In der deutschen Interpretation von Human Security offenbart sich der Drang nach mikroskopischer Kontrolle von als gefährlich definierten Peripherien. Human Security impliziert so im Gegensatz zum liberal-regulativ wirkenden State-Building eine tendenziell totalitäre Vorstellung gesellschaftlicher Transformation. Die Bedrohung menschlicher Sicherheit ist gleichzusetzen mit einem Versagen jener Techniken der Selbststeuerung, die ein demokratisches Zusammenleben auf substaatlicher Ebene garantieren würden. Die Etablierung möglichst präziser Systeme sozialer Kontrolle – natürlich mit der implizit oder explizit vorhandenen Möglichkeit der Überführung einer solchen Kontrolle in ein System der Selbstregulierung, wie es der Ansatz von Nachhaltigkeit verlangt – ist daher die notwendige Konsequenz.

(5) *Regulation vs. Disziplin und Kontrolle.* Führen wir die verschiedenen Komponenten zusammen zeigt sich, dass sich die sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit der USA tatsächlich durch ein gouvernementales Verständnis von Regierung auszeichnet. Direkter Zugriff wird zumeist auf gesellschaftliche Eliten beschränkt, der Glaube an das Ausreichen der Gewährleistung institutioneller Rahmenbedingungen offenbart Vertrauen in die Fähigkeiten zur Selbstregulierung seitens der ge-

sellschaftlichen Triebkräfte. Es geht primär darum, diejenigen Akteure, die als relevant und politisch wünschenswert identifiziert werden, in geeigneter Weise in einer abgrenzbaren Arena des Wettbewerbs zu platzieren. Obwohl sich Elemente souveräner Rationalität finden, sind diese zumeist in begrenzter Form definiert. Natürlich braucht es stabile staatliche Institutionen, denn sie sind es, die den Rahmen der ohnehin zu erwartenden demokratischen Entfaltung der Gesellschaft zu gewährleisten haben – wiewohl sie diese Entfaltung nicht selbst hervorbringen. Zugleich sind auch sie es, denen, zusammen mit den Störfeuern antidemokratischer, also feindseliger Kräfte, die Verantwortung bei einem Scheitern dieses Konzeptes zukommt.

Demgegenüber ist das Vertrauen in eine gouvernementale Selbstregulierung der demokratischen Akteure im Rahmen des deutschen Zuganges nur in äußerst eingeschränktem Maße zu finden. Im Versuch des Zugriffs auf die Gesamtgesellschaft, sei es über die Institutionen des Staates oder die Institutionen der Zivilgesellschaft, zeigt sich vielmehr die Grundtendenz der Disziplin, die, gepaart mit Kontrollmaßnahmen, deren Notwendigkeit das Konzept der Human Security mit sich bringt, die Steuerung gesellschaftlicher Transformation gewährleisten soll.

