

Einleitung

»Kritik heißt nicht, dass man lediglich sagt, die
Dinge seien nicht gut so, wie sie sind. Kritik
heißt herausfinden, auf welchen Erkenntnissen,
Gewohnheiten und erworbenen, aber nicht
reflektierten Denkweisen die akzeptierte Praxis
beruht. [...]
Kritik heißt, Dinge, die allzu leicht von der Hand
gehen, ein wenig schwerer zu machen.«
(Michel Foucault)

»Not only is underdevelopment thus classified as dangerous, violence-laden, endemic conflict amongst impoverished populations appears to deepen that danger. The micro-practices of underdevelopment are both a source of conflict and a result of conflict: the locus of a vicious cycle of violence and human rights abuse. By the 1990s such sentiments provided the rationale for the widespread incorporation of a security problematic committed to conflict prevention and conflict resolution into development aid policy. This represented the securitisation of the politics of development« (Dillon 2004: 79f.).

Diese Bemerkungen von Michael Dillon legen nahe, dass es während der letzten Jahre in der entwicklungspolitischen Theorie und Praxis zu einer Veränderung gekommen ist, die er als »*Securitisation of Development*« charakterisiert. Wir können eine solche Veränderung – um den Prozess vor einer genaueren Diskussion und Bewertung zunächst möglichst wertungsfrei zu benennen – in der entwicklungspolitischen Debatte in Europa seit Mitte der 1990er Jahre feststellen. In der Folge der zu diesem Zeitpunkt noch frischen Erfahrungen aus den Krisen in Jugoslawien und Ruanda sind plötzlich Aussagen zu lesen, die Kriegsbeendi-

gung und Friedenskonsolidierung zur »neue[n] Aufgabe von Entwicklungspolitik« (Matthies 1995b: 20) erklären.

Natürlich ist Entwicklungshilfe¹ immer schon unter sicherheitspolitischen Aspekten verstanden worden, wenn auch auf beiden Seiten des Atlantiks in unterschiedlicher Weise. Während die USA seit ihrem ersten explizit entwicklungspolitischen Programm – dem Marshall-Plan – eine klare Kohärenz im sicherheitspolitischen Bereich erkennen ließen (bis heute ist die *National Security Strategy* das bestimmende Leitdokument für die Tätigkeit von USAID), wurde dies bei den ehemaligen großen Kolonialmächten in Europa nie derart explizit formuliert. Dass sich hier trotzdem unter argumentativen Mustern wie dem »wohl verstandenen Eigeninteresse«, das für die offizielle Entwicklungshilfe bis heute tonangebend ist, naturgemäß sicherheitspolitische Interessen finden und seit dem Beginn dieser Form internationaler Intervention auch befunden haben, liegt auf der Hand.

Dennoch werde ich in dieser Arbeit nachzuweisen versuchen, dass die Veränderung der 1990er Jahre einen Bruch mit bisherigen entwick-

-
- 1 Angesichts der im deutschen Sprachraum umfassenden Begriffsverwirrung zwischen Entwicklungshilfe, Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit möchte ich gleich die erste Erwähnung eines der genannten Begriffe für eine ausführliche Klarstellung nutzen. Zunächst zeigt allein die Verwendung des Begriffes »Entwicklungshilfe«, dass ich nicht gewillt bin, den in den letzten Jahren aufkommenden Usus seiner moralisch argumentierten ersatzlosen Streichung (die mit einer für gewöhnlich wahllosen Ersetzung durch einen der beiden anderen einhergeht) mitzuvollziehen, und zwar aus zwei Gründen: Einerseits sehe ich wie Gerald Hödl keinen Sinn darin, einen »die Realität höchst unzureichend beschreibende[n] Euphemismus durch einen anderen« abzulösen (vgl. Hödl 2004: 7, Fn 2). Andererseits bin ich der Überzeugung, dass der Begriff aus definitorischen Gründen nicht durch einen anderen ersetzt werden kann, da es einer solchen Dreiteilung von Entwicklungs-Aktivismus bedarf. Ich möchte versuchen, die von mir angewandten Bedeutungen anhand der klareren englischen Begriffe nachzuzeichnen: *Entwicklungspolitik* entspricht dem englischen Begriff »*development policy*«. Damit ist das Politikfeld gemeint, in dem sich Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit vollziehen; *Entwicklungshilfe* entspricht dem Begriff der »*development assistance*« und umfasst mehr oder minder (die in dieser Definition liegenden Probleme werden noch zu diskutieren sein) alle Leistungen, die unter die ODA-Kriterien des DAC fallen; *Entwicklungszusammenarbeit* schließlich umfasst die konkreten Interventionen, die im Englischen durch den Begriff »*development cooperation*« wiedergegeben wird. Er kann entlang der hier nützlichen offiziellen deutschen Terminologie in die Bereiche der Technischen und der Finanziellen Zusammenarbeit (TZ/FZ) weiter differenziert werden. Spreche ich hingegen vom Begriff *Entwicklung* allgemein, ist damit jenes gedankliche Fundament gemeint, auf dem die erwähnte Begriffsdreiteilung gebaut ist und das ich später als *Dispositiv* klassifizieren werde.

lungspolitischen Ansätzen mit sich gebracht hat, und dass beide Seiten des Atlantiks davon betroffen waren, wenngleich in unterschiedlicher Form. An dieser Stelle soll es allerdings genügen festzuhalten, dass in der kontinuierlich laufenden Ausrichtungsdebatte der Entwicklungspolitik während der letzten Jahre Dinge gesagt, analysiert und vorgeschlagen wurden, die einen grundlegend neuen Gehalt aufweisen und selbst ein Jahrzehnt zuvor so nicht hätten gesagt werden können.

Historisch schließt diese Veränderung an die Diskussion um den Governance-Begriff an, der in den späten 1980ern die entwicklungspolitischen Debatten dominierte. Es ist zunächst vor allem die UNO, die die neue Fokussierung auf bewaffnete Konflikte mit einigen Schlüsseldokumenten einleitet: zunächst im Jahr 1992 mit dem Report »*An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*« (Boutros-Ghali 1992), und später mit dem programmatischen Human Development Report 1994 (UNDP 1994), der den Begriff »*Human Security*« in großem Stil in die Debatte einführt.

Mit einigen Jahren Verzögerung beginnt ein solches Verständnis bei den großen bilateralen Gebern Fuß zu fassen. In Europa ist die Diskussion Mitte der 1990er Jahre wie erwähnt vor allem von den auch als Versagen von Entwicklungspolitik verstandenen Katastrophen in Ruanda und Jugoslawien geprägt und primär defensiv ausgerichtet. Ruanda wird in diesem Zusammenhang als Paradefall für eine Praxis identifiziert, die nicht nur die lokalen und regionalen Gegebenheiten mangelhaft reflektiert, sondern durch die gesetzten Interventionsschritte vorhandene konfliktträchtige Situationen sogar noch verschärft. Dies hätte, so die allgemeine Einschätzung, zu einem »Schock« für das Selbstverständnis der Entwicklungshilfe geführt (vgl. Mehler/Ribaux 2000: 20; Smith 2004b: 115; Klingebiel 2001: 2; Ropers 2002: 14 oder Brock et al. 2003: 20f. für die deutsche Diskussion).

Speziell die skandinavischen Länder und die Niederlande erweisen sich in der Folge als Vorreiter einer Debatte (vgl. Mehler/Ribaux 2000: 41), die im Jahr 1997 mit der Ausarbeitung der bis heute (nach einer Überarbeitung in 2001) als Schlüsseldokument geltenden Guidelines des *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD, »*Helping Prevent Violent Conflict*« (DAC 2001), einen ersten Höhepunkt findet. Im Juli 2005 sorgt das DAC (2005b) mit der Einführung des DAC-Codes 152, der auf Maßnahmen mit der Zielsetzung »*Conflict prevention and resolution, peace and security*« zugeschnitten ist, für eine formelle organisatorische Einbindung der Thematik in den entwicklungspolitischen Kanon.

Die Wahlsiege der sozialdemokratischen Parteien in Großbritannien (1997) und Deutschland (1998), die in beiden Ländern zur Bildung von Mitte-Links-Regierungen führen, tragen ein Übriges zur Forcierung des neuen entwicklungspolitischen Themas bei. Eine der ersten Handlungen der Regierung Blair ist die Gründung des *Department for International Development* (DFID) zur Zentralisierung und Bündelung der staatlichen britischen Aktivitäten auf dem Entwicklungssektor. DFID ersetzt die *Overseas Development Administration*, die, nachdem sie in den 1970ern für einige Jahre den Status eines Ministeriums innehat, seit 1979 als Abteilung des *Foreign and Commonwealth Office* die Verwaltung der entwicklungspolitischen Agenden wahrgenommen hat.

Obwohl sich DFID thematisch primär in der Armutsbekämpfung auf globaler Ebene und seit 2000 in den thematischen Komplexen der *Millennium Development Goals* (MDGs) engagiert und diese Ausrichtung bis heute beibehält, nimmt Großbritannien gleichwohl eine der weltweit führenden Positionen bei der Verflechtung entwicklungs- und sicherheitspolitischer Aufgabenfelder ein. Mit dem Begründungszusammenhang, dass Entwicklung wesentliche Voraussetzung für nachhaltigen Frieden sei und zugleich unter den Bedingungen eines bewaffneten Konflikts nicht stattfinden könne, wird begonnen, unmittelbar in sicherheitspolitische Kernbereiche zu intervenieren. Besonderes Augenmerk wird auf die Arbeit am Sicherheitssektor (die so genannte »Sicherheitssektorreform«, kurz SSR) der Zielländer gelegt. Dazu werden nach ersten Schritten Ende der 1990er Jahre nach der Jahrtausendwende in Zusammenarbeit mit *Foreign Office* und dem *Ministry of Defence* gemeinsame Programmlinien erarbeitet, die in der entwicklungspolitischen Szene bis heute als richtungsweisend gelten.

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich in Deutschland nach der Regierungsübernahme durch ein sozialdemokratisch-grünes Kabinett unter Gerhard Schröder beobachten. Zwar existiert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)² schon seit 1961, doch nach der Übernahme des Ministeriums durch die Sozialdemokratin Heidemarie Wieczorek-Zeul zeichnet sich eine deutliche Veränderung der Schwerpunktlegungen ab. Wieczorek-Zeul stellt ihre Amtsperiode unter das Leitmotiv der »Globalen Strukturpolitik«, woraus sich auch eine prononciert sicherheitspolitische Ausrichtung ableitet. Ausdrücklich sind damit nicht nur die mittelbaren Wirkungen »traditioneller« ökonomisch und sozial orientierter Intervention gemeint, sondern die Ausdehnung

2 Derzeit lautet der vollständige Name »Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung«. Der Zusatz »und Entwicklung« wird, wie noch auszuführen sein wird, erst im Jahr 1993 hinzugefügt.

auf Bereiche, die bis dahin dem Gebiet der klassischen Sicherheitspolitik vorbehalten waren, also dem Auswärtigen Amt oder dem Verteidigungsministerium. »Eine ›Schmalspurlösung‹ ist [...] offensichtlich kaum angebracht«, kommentiert eine der zentralen Auftragsstudien jener Tage, denn »Organisationen, die sich mit dem Thema nur am Rande beschäftigen, werden kaum über die Kompetenzen verfügen, die zur Verfügung stehenden Instrumente rechtzeitig und zielgruppengerecht einzusetzen« (Mehler/Ribaux 2000: 91).

Bereits Ende der 1990er Jahre wird zu diesem Zweck mit dem »Zivilen Friedensdienst« ein erstes spezifisches Instrument geschaffen, das Interventionen im Konfliktkontext mit Mitteln ermöglichen soll, die nicht dem konventionellen Repertoire entwicklungspolitischer Intervention entsprechen (vgl. Evers 2000; BMZ 2004c). Bemerkenswert ist, dass diese Initiative nicht vom Ministerium oder anderen staatlichen Stellen ausgeht, sondern von privaten Akteuren wie NGOs und Friedensaktivist/innen, die es als großen Erfolg feiern, das BMZ zum Aufgreifen des Vorschlages bewegt zu haben.

Auf Ebene der Europäischen Union – die konkrete Organisation der Entwicklungshilfe obliegt hier der EU-Kommission – ist ein ähnlicher Prozess feststellbar, wenn auch mit relevanter zeitlicher Verzögerung. Erste Ansätze finden sich zwar schon Mitte der 1990er Jahre im Zuge der AKP-Verhandlungen und in der Diskussion um zivile Interventionen in Afrika (vgl. EC 1996). Der thematische Durchbruch ist allerdings erst im Jahr 2001 mit der Kommunikation der EU-Kommission zum Thema der Konfliktprävention festzumachen (EC 2001b).³ Darin heißt es etwa: »Development policy and other co-operation programmes provide, without doubt, the most powerful instruments at the Community's disposal for treating the root causes of conflict« (ebd.: 9).

Hand in Hand mit dieser Kommunikation werden auf institutioneller Seite praktische Maßnahmen gesetzt, die sich primär auf die Kooperation mit im Bereich der Konfliktprävention tätigen Forschungseinrichtungen konzentrieren. So wird das *Conflict Prevention Network (CPN)*, unterhalten von verschiedenen ODA-Akteuren und zu diesem Zeitpunkt an der deutschen »Stiftung Entwicklung und Frieden« in Bonn beheimatet, mit der Ausarbeitung eines »*Practical Guide*« beauftragt, der dem Personal sowohl in den Planungsbereichen als auch im Feld konkrete Handlungsanleitungen vermitteln soll (Lund/Mehler 2001).

In der 2003 veröffentlichten *Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS)* wird die Entwicklungspolitik schließlich ausdrücklich als Be-

3 Es ist in diesem Zusammenhang wesentlich zu erwähnen, dass diese Kommunikation im April 2001, also vor 9/11, veröffentlicht wird.

standteil der CFSP der EU bezeichnet (European Union 2003: 13). Zwar ist eine solche Zuordnung in der Tat bemerkenswert, es gilt aber zu bedenken, dass diese Rollenzuweisung ursächlich aus Gründen der Politik-Kohärenz erfolgt (gerade auch der CFSP und ihrer Politikbereiche mit der ESDP). Die mitunter geäußerte Interpretation, die ESS würde in Richtung einer maßgeblich entwicklungspolitisch beeinflussten Wende in der Sicherheitspolitik gehen, scheint übertrieben. Dennoch zeigt die ESS, dass wir auch auf der Ebene des »kollektiven Bilateralismus« (vgl. Nuscheler 1996: 458) mit einer signifikanten Veränderung konfrontiert sind.

In den Vereinigten Staaten gestaltet sich dieser Prozess anders, schon allein weil angesichts der Ausgangsbedingungen US-amerikanischer Entwicklungshilfe eine »Re-Politisierung« nur schwerlich machbar ist. Entwicklungshilfe wird schließlich von Beginn an zentral an politischen Zielbestimmungen festgemacht: »The United States Agency for International Development was created in 1961 with two purposes in mind: to respond to the threat of communism and to help poorer nations develop and progress« (USAID 1994: 1). Diese politische Stoßrichtung wurde mit einer Vehemenz rund um den Globus umgesetzt, die jede europäische Bemühung um sektorale Kooperation im außen- und sicherheitspolitischen Bereich als ein fast kleinliches Geplänkel erscheinen lassen.

Dennoch meine ich, zumindest innerhalb der konzeptionellen Rahmenbedingungen der US-amerikanischen Entwicklungshilfe Veränderungen nachweisen zu können, die denjenigen in der europäischen Debatte (und auch in den ähnlich verlaufenden Debatten in den großen multinationalen Entwicklungsinstitutionen wie UNO und Weltbank) vergleichbar sind. Am besten lässt sich das anhand der strategischen Planungsdokumente zeigen, die die Basis für die jährlichen *Congressional Budget Justifications* bilden, denen wiederum die Funktion konkreter Operativpläne zukommt. Diese strategischen Planungsdokumente sind jeweils für etwa vier bis sechs Jahre angelegt, wobei sie in diesem Zeitraum Revisionen unterzogen werden können.

Der Blick in die Dokumente zeigt, dass die erste Hälfte der 1990er vom damals neu aufgekommenen Begriff des »Sustainable Development« geprägt ist (vgl. USAID 1994). Eine spannende Veränderung ergibt sich mit der im Jahr 2000 durchgeführten Revision des strategischen Planes von 1997, die diesem bei gleichbleibenden Zielsetzungen im Sinne der Nachhaltigkeit verschiedene »Cross-Cutting themes« hinzufügt. Eines dieser Themen ist »Crisis Management«, wo unter Anwendung des Mitte der 1990er aufkommenden Modebegriffes einer »complex cri-

sis«⁴ Katastrophenmanagement mit der spezifischen Arbeit an internen und externen Konflikten verknüpft wird (vgl. USAID 2000a: 22).

Eine qualitative Veränderung ist jedoch erst mit dem 2003 veröffentlichten strategischen Plan für die Jahre 2004-2009 (U.S. Department of State&USAID 2003) festzustellen, der unzweifelhaft stark von 9/11 und dem in der Folge vom Zaun gebrochenen »*War on Terrorism*« geprägt ist. Dies demonstriert nicht nur das vorangestellte Motto »*Security, Democracy, Prosperity*«, das das letzte ausgegebene Motto von 1994, »*Sustainable Development*«, ablöst. Zum ersten Mal wird die strategische Planung gemeinsam mit dem State Department durchgeführt. Schon bei der Identifikation der Bedrohungsbilder zeigt sich eine deutliche strategische Neuorientierung gegenüber den vorherigen Planungen: Nicht mehr Armut und Demokratiedefizit sind das zentrale Problem, sondern *Failed States* und Terrorismus.

Als die zwei zentralen Arbeitskomplexe finden sich nun »*Peace and Security*« und »*Sustainable Development*« nebeneinander, wobei es auch innerhalb des traditionellen Entwicklungskomplexes zu einer Verschiebung kommt. Die im Jahr 2000 noch dominierende ökonomische Komponente wird vom Demokratie- und Menschenrechtsthema von der Spitze verdrängt und zudem um ein Sicherheitssuffix ergänzt. Aus dem breit angelegten ökonomischen Wachstum der 1990er wird jetzt »*Economic Prosperity and Security*« (ebd.: 21).

Dieses neue Programm zeigt zweierlei: zunächst, dass es sich bei der Verschiebung der Bedrohungsbilder nicht nur um eine semantische Operation handelt, sondern dass hier sehr wohl grundlegende Änderungen anvisiert sind. Zugleich können solche Änderungen nicht einfach als eine simple Rückführung der Entwicklungspolitik in die außenpolitische Domäne gedeutet werden, auch wenn diese Deutung zwanzig oder vielleicht sogar zehn Jahre zuvor naheliegend gewesen wäre. Vielmehr

-
- 4 Der Begriff (gleichbedeutend mit »*complex emergencies*«) stammt aus der Diskussion um die Katastrophen in verschiedenen afrikanischen Ländern und in Jugoslawien in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, wo kriegsrische Entwicklungen mit großen Flüchtlingsbewegungen einhergehen. In der Debatte im entwicklungspolitischen und humanitären Bereich wird in weiterer Folge darunter der traditionelle Begriff des »*disaster management*« subsumiert. Mark Duffield schlägt vor, diese neue Begrifflichkeit als Ausdruck des liberalen Friedens unter neuen Rahmenbedingungen zu begreifen: »The concept of a complex political emergency carries with it the ideological means of justifying, mobilising and coordinating the state and non-state actors of liberal peace. It would make more sense, however, to rephrase the encounter so that liberal peace is seen to confront not complex political emergencies but emerging political complexes on its borders« (Duffield 2001: 163).

scheint auch in den USA der Entwicklungspolitik eine Funktion in einem sich neu konstituierenden sicherheitspolitischen Komplex zuzufallen.

Was wir anhand dieser kurzen Schlaglichter auf Vorgänge bei verschiedenen bi- wie multilateralen Gebern sehen können, ist ein trotz unterschiedlicher Gegebenheiten durchgängiger und zeitlich relativ parallel verlaufender Veränderungsprozess, der auf eine tendenzielle Änderung von Annahmen, Zielsetzungen und Prioritäten der internationalen Entwicklungspolitik hinausläuft. In Schlagworten gefasst könnten wir sagen, dass nach »Modernisierung«, dem entscheidenden entwicklungspolitischen Begriff bis Mitte der 1980er, und »Nachhaltigkeit«, der das Feld spätestens seit dem Brundtland-Report 1987 dominiert, nun »Sicherheit« zum führenden Motto aufzusteigen scheint.

So klar und einfach ein derartiges Schema auch erscheint, so vorsichtig und skeptisch müssen wir ihm allerdings entgegentreten. Denn die Annahme weist ohne Zweifel Schwächen und Unschärfen auf, die einer genaueren Betrachtung bedürfen, bevor eine Analyse von Ursachen und Konsequenzen in Angriff genommen werden kann. Die Tatsache, dass ein Großteil der ODA-Gelder nach wie vor in »traditionelle« Entwicklungsprogramme fließt, ist hier ebenso einzubeziehen wie die programmatische Dominanz der MDGs nicht nur im Kontext der UNO und ihrer Suborganisationen, sondern auch bei vielen bilateralen Gebern.

Der genaue historische Verlauf und seine Rahmenbedingungen bleiben also zu diskutieren und zu bewerten, ebenso wie die Auswirkungen in konkreten Interventionen. Dringlich notwendig ist in jedem Fall eine Klärung jener beiden Begriffe, die sich schon im Titel der Arbeit finden und die den thematischen Komplex konstituieren, um den es im Folgenden gehen soll: die Begriffe »Entwicklung« und »Sicherheit«.

Wir finden bei beiden Begriffen eine große Vielfalt an Definitionsansätzen, was angesichts ihrer amöbenhaften Struktur keineswegs überraschend ist. Genauso wenig überraschend, dafür aber umso aussagekräftiger ist die Tatsache, dass beide Begriffe in der Mehrzahl der Beiträge, die sich mit ihnen befassen, erst gar nicht definiert werden. Diskutiert werden zumeist Konzepte, Wege und Strategien, wie »Entwicklung« und »Sicherheit« zu erreichen seien. Die Frage, ob sie überhaupt erstrebenswerte Zielsetzungen markieren, oder was es eigentlich bedeutet, wenn sie letzten Endes gar erreicht oder zumindest temporär gewährleistet sein sollten, wird in diesem Zusammenhang für gewöhnlich nicht gestellt. Mit einer solchen Operation werden die Begriffe – wie ich meine gezielt – in die Rolle anthropologischer Grundkonstanten gerückt,

die sich jeder Hinterfragbarkeit widersetzen (hinsichtlich des Sicherheitsbegriffs vgl. Dillon 1996: 13).⁵

Natürlich weisen beide Begriffe in ihrer Entstehung bedeutende Unterschiede auf. Wenngleich unbestreitbar ist, dass beide ihre heute dominierende Form mit der Entfaltung der Moderne angenommen haben, gibt es dennoch beträchtliche Differenzen in den jeweiligen Etymologien. Während »Entwicklung« an sich eine moderne Idee darstellt, deren Begriffsgeschichte gerade einmal in das 18. Jahrhundert zurückreicht (vgl. Esteva 1992a: 8f.), geht die Geschichte von »Sicherheit« (die im Deutschen jene zwei Komponenten umfasst, die das Englische mit »*security*« und »*safety*« getrennt konzeptualisiert) bedeutend weiter zurück und ist eng mit der Idee menschlicher Gemeinschafts- und Institutionsbildung verknüpft⁶, wobei insbesondere letzterer Prozess eine Verbindung mit dem Wahrheitsbegriff nach sich zieht (vgl. Dietrich 2006). Trotzdem erhält der Begriff seine heute bestimmende politische Prägung erst mit der Moderne und mit ihr verbundener Prozesse wie der Entstehung von Staatlichkeit, dem Auftauchen der Idee des Liberalismus und der mit diesem zusammenhängenden Erfindung des Phänomens der Bevölkerung (vgl. Foucault 1999: 289, Dean 1999: 116ff.). Er erhält darin eine politische Dimension, die heute trotz der unterschiedlichen Sicherheitskonzepte, die diskutiert werden (von State Security bis Human Security), eine tendenziell einheitliche Stoßrichtung im Sinne der Abwehr drohender Gefahren aufweist. Das Konzept der Abwehr beginnt sich bald geographisch in zunehmendem Maße auszuweiten, so dass es nur folgerichtig ist, wenn die innere Sicherheit Deutschlands heutzutage auch am Hindukusch verteidigt wird, wie es der ehemalige deutsche Verteidigungsminister Struck einmal formuliert hat.

Ich möchte daher vorschlagen, beide Begriffe konzeptionell gleich zu interpretieren, indem ich ein methodisches Konzept anwende, das sie

5 Michael Dillon sieht die Ursache dafür in einer bewussten metaphysischen Setzung des Begriffs. »[...] metaphysics first allows security to impress itself upon political thought as a self-evident condition for the very existence of life – both individual and social. One of those impulses which it is said appears like an inner command to be instinctive (in the form, for example, of the instinct for survival), or axiomatic (in the form of the principle of self-preservation, the right to life, or the right to self-defence), security thereby became the value which modern understandings of the political and modern practices of politics have come to put beyond question, precisely because they derived its very requirement from the requirements of metaphysical truth itself« (Dillon 1996: 13).

6 Der Begriff *Sicherheit* lässt sich etymologisch auf den lateinischen Begriff der »*cura*« zurückführen. »*Cura*« verknüpft in seinen Bedeutungen die persönliche Fürsorge und Sorgfalt über das Konzept der Obhut mit institutionellen Ideen wie Verwaltung, Leitung oder Aufsicht.

gewissermaßen von außen betrachtet, zugleich aber auch zu starke interpretative Zuschreibungen vermeidet: das Konzept des Dispositivs.

»Das, was ich mit diesem Begriff zu bestimmen versuche, ist erstens eine entschieden heterogene Gesamtheit, bestehend aus Diskursen, Institutionen, architektonischen Einrichtungen, reglementierenden Entscheidungen, Gesetzen, administrativen Maßnahmen, wissenschaftlichen Aussagen, philosophischen, moralischen und philanthropischen Lehrsätzen, kurz, Gesagtes ebenso wie Ungesagtes, das sind die Elemente des Dispositivs. Das Dispositiv selbst ist das Netz, das man zwischen diesen Elementen herstellen kann« (Foucault 2003b: 392).

Bei einer Interpretation von Komplexen wie Sicherheit und Entwicklung als Dispositiv geht es also um mehr als eine schlichte konzeptionelle Verbindung von politischen, strategischen und ideologischen Leitlinien mit verschiedenen Ebenen der Praxis (wie sie etwa in der Trinität Entwicklungspolitik, Entwicklungshilfe, Entwicklungszusammenarbeit zum Ausdruck kommt). Ein Dispositiv entwickelt darüber hinaus einen eigenen spezifischen Charakter – als auf einen bestimmten strategischen Zweck ausgerichteter Modus, in dem sich gesellschaftliche Machtverhältnisse materialisieren.

Eine sich nun abzeichnende Verbindung zwischen Entwicklungsdispositiv und Sicherheitsdispositiv, nicht nur im Sinne einer allgemeinen (auf ideologischer Ebene determinierten) Gleichläufigkeit, sondern im Sinne einer konkreten Vermengung ihrer Diskurse und Praktiken, wirft Fragen auf, die in verschiedener Hinsicht interessant und damit auch »untersuchenswert« sind. Von einer sehr allgemeinen Ebene, wo über die konkrete Problemstellung der zivilen Intervention der Zentren in die Peripherien⁷ die Frage der in die postkoloniale Epoche tradierten kolonialen Sichtweisen berührt ist⁸, über die Auswirkungen auf die betroffenen Politikbereiche bis hin zu den Effekten jener Interventionen – auf

7 Ich beziehe mich in meiner Verwendung der Kategorien »Zentrum« und »Peripherie« (ebenso mit der Kategorie »Semi-Peripherie«) auf Begriffe der Weltsystemanalyse nach Immanuel Wallerstein (1986, 2004). Die Kategorien werden von ihm als Strukturelemente des Weltsystems definiert (vgl. Wallerstein 1986: 520).

8 Wir können dies etwa eindrucksvoll an der von Michael Ignatieff in den USA losgetretenen und derzeit vor allem in Großbritannien prosperierenden Diskussion um eine positive Wiederbesetzung des Imperialismusbegriffes (»*Good Imperialism*«) beobachten, eine Diskussion, die direkt an Rudyard Kiplings »*White Man's Burden*« vom Ende des 19. Jahrhunderts anschließt.

die von der Intervention Betroffenen wie auch auf die Intervenierenden selbst – ergeben sich zahlreiche relevante Fragenkomplexe.

Es liegt auf der Hand, dass all diese Fragen im Rahmen einer Studie nicht in der notwendigen Tiefe behandelt werden können. Die Arbeit an umfassenden Antworten ist aber auch nicht das Ziel meines Unterfangens. Vielmehr geht es mir darum, einen klar eingegrenzten Bereich der empirischen Realität, der sich in dem definierten thematischen Feld vollzieht, herauszugreifen und zu untersuchen. Zu diesem Zweck habe ich versucht, den von mir behandelten Ausschnitt so zu legen, dass er Praktiken umfasst, in denen sich die Thematik in einem verhältnismäßig hohen Grad an Zuspitzung präsentiert, in der Hoffnung, damit zumindest einen kleinen Beitrag zu den aufgeworfenen Fragen auf allgemeinerer Ebene treffen zu können. Ich werde mich daher nicht nur auf eine Fallstudie beschränken, sondern auch den allgemeinen Fokus der Arbeit eingrenzen, und zwar auf den Komplex der Entwicklungszusammenarbeit.

Natürlich wäre auch ein anderer Fokus möglich, wie eine Ausweitung der Materie auf den allgemeiner definierten Bereich der Entwicklungspolitik oder die Behandlung des Problems von Seiten der Sicherheitspolitik.⁹ Allerdings erscheint mir die Frage der zivilen Intervention gerade in Hinblick auf die allgemeinen Problemstellungen besonders aussagekräftig, bringt sie doch die Rationalitäten des Dispositivs vielleicht sogar drastischer auf den Punkt als die Fragen globaler Ordnungsstrukturen oder militärischer Interventionen.

Untersuchungsfeld und Problemstellung

Nach der Darlegung des allgemeinen thematischen Feldes und der damit einhergehenden Positionierung der Studie sollen in der Folge das Untersuchungsdesign und die konkreten Problemstellungen geklärt werden. Bevor aber die genaue Definition der Materie und die Formulierung der forschungsleitenden Fragestellungen in Angriff genommen werden können, muss ich zwei weitere Einschränkungen vornehmen.

Erstens stellt die Untersuchung nicht die Frage, ob »Entwicklung« oder ihre Konzepte grundsätzlich richtige oder wünschenswerte Annahmen sind. Wie bereits angedeutet stellt sich eine solche Frage insofern nicht, da eine darauf folgende Antwort immer auf Wahrheiten basieren

9 Speziell der Bereich der »Humanitären Intervention« scheint bei dieser Fragestellung vielversprechend. Er bildet gewissermaßen das sicherheitspolitische Gegenstück zur hier angesprochenen Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit.

würde, die historisch und kontextual kontingent sind. Vielmehr ist es die Herausforderung der konkreten Darstellung und Analyse der gegebenen Realitäten, der ich mich mit dieser Untersuchung stellen will.

»For a social scientist, there is always another question: what do these ideas do, what real social effects do they have? At this point the analysis more closely resembles vivisection than critique. For the question is not ›how closely do these ideas approximate the truth,‹ but ›what effects do these ideas (which may or may not happen to be true) bring about? How are they connected with and implicated in larger social processes?« (Ferguson 1994: xv).

Im Mittelpunkt stehen demzufolge die Gestalt des Dispositivs und dessen Wirkungen, in keinem Fall dagegen moralische Kategorien, unter die auch Zuschreibungen wie »richtig« oder »falsch« fallen würden. Dies heißt jedoch nicht, dass konkrete Bewertungen von Maßnahmen und der Strukturen, in denen sie gesetzt werden, vermieden werden sollen – ganz im Gegenteil. Wie James Fergusons bahnbrechendes Werk über die »*Anti-Politics Machine*« der internationalen Entwicklungspolitik in Lesotho zeigt, liegt genau in der Gegenüberstellung des von ihm so bezeichneten »*Settings*« und der mit Hilfe eines handlungsleitenden Dispositivs konstruierten Realität einer der wesentlichen Stärken, sich der Problemstellung über Fallstudien zu nähern.

Im Gegensatz zu Ferguson allerdings, und dies ist die zweite Bemerkung, die an dieser Stelle zu machen ist, will ich die Problemstellung eben nicht über die Situation in den Zielregionen der Intervention aufrollen, sondern über die intervenierenden Institutionen. Das ist einerseits der Forschungsstrategie geschuldet, da durch einen interinstitutionellen Vergleich, der nicht nur auf einen spezifischen Länderkontext konzentriert bleibt, bessere Aussagen zu den in Frage stehenden Dispositiven zu erwarten sind.

Andererseits ist es aber auch eine grundsätzliche und forschungsethisch begründete Entscheidung, die mit der Frage von Repräsentation zusammenhängt. Interventionen aus dem Blickpunkt der von der Intervention Betroffenen zu analysieren soll auch in der Hauptsache diesen Betroffenen überlassen bleiben.¹⁰ Die Abarbeitung des gesamten Prozesses aus der Perspektive eines einzigen Fallbeispiels würde, selbst bei besten Intentionen, nahezu unweigerlich zu einer Form von Identifikation führen, die in beständiger Gefahr stünde, in die althergebrachten paternalistischen Abgründe westlicher Wissenschaft abzurutschen. Gerade

10 Zu dieser Problematik vgl. Spivak 1988, auch wenn ich ihre äußerst pessimistischen Schlussfolgerungen nicht teilen will.

wenn es um Fragen epistemologisch ausgerichteter Kritik geht, halte ich eine solche Perspektivität für wenig hilfreich.

Anders als bei Ferguson, der sich das gesamte Ensemble entwicklungspolitischer Maßnahmen in einem Land, Lesotho, als Untersuchungsmaterie zurechtlegt, müssen daher in meinem Fall die definitivischen Eingrenzungen der Untersuchung also in erster Linie institutionell und materiell erfolgen. Dazu ist die bisher argumentierte Beschränkung auf den Bereich der konkreten zivilen Intervention im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zwar notwendig, aber keinesfalls hinreichend. Deswegen will ich weitere Einschränkungen vornehmen, um die Materie auf ein handhabbares Maß zuzuspitzen.

In dieser Hinsicht wird sich die Untersuchung auf Maßnahmen konzentrieren, die auf bilateraler Ebene gesetzt werden und nach den ODA-Kriterien des DAC als Entwicklungshilfe zu klassifizieren sind. Diese Einschränkung ist primär deswegen sinnvoll als davon ausgegangen werden kann, dass die politischen Rationalitäten, nach denen die konkrete Ausgestaltung des Dispositivs erfolgt, hier verhältnismäßig deutlicher sichtbar werden als im multilateralen Bereich.¹¹ Die Beschränkung auf ODA – und die damit einhergehende weitgehende Ausklammerung rein privater Entwicklungshilfe¹² – ist dagegen primär einer praktischen Vereinfachung der Untersuchungsmaterie geschuldet, da die vergleichsweise klar gesetzten Rahmenbedingungen von ODA, die mit einer zumeist guten und überschaubaren Dokumentation einhergehen, eine vergleichende Geber-Analyse begünstigen.

Dies ist vor allem deswegen von Bedeutung, weil eine meiner Ausgangshypothesen in der Annahme liegt, dass trotz mitunter gleich oder sehr ähnlich verlaufender Argumentationsmuster tiefgreifende Unterschiede zwischen den Akteuren existieren, deren Herausarbeitung für ein Verständnis der Gestalt der untersuchten Dispositive unumgänglich ist. Ein Vergleich zwischen den USA und Deutschland verspricht besondere Spannung, nicht nur aufgrund der Differenzen in der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Orientierung. Auch große Unterschiede in verschiedenen benachbarten Themenbereichen, von der akademischen Tradition bis zur grundsätzlichen Herangehensweise an Politik sollten

11 Das bedeutet aber keineswegs, dass eine Untersuchung der multilateralen Ebene in Bezug auf diese Fragestellung nicht sinnvoll wäre. So könnte etwa eine Analyse der sich wandelnden Interpretationsmuster des so genannten »Politikverbotes« der Weltbank interessante Ergebnisse hervorbringen.

12 Co-finanzierte Projekte zwischen privaten und öffentlichen Gebern sind sehr wohl Teil der vorliegenden Untersuchung.

Erkenntnisse ermöglichen, die diese speziell für den europäischen Bereich problematische¹³ Auswahl rechtfertigen.

Eine weitere Eingrenzung muss auf inhaltlicher Ebene getroffen werden, und zwar in Hinblick auf die in die Untersuchung einzubeziehenden Maßnahmen. Da die Studie, wie eingangs gesagt, von einer substanziellen Veränderung der entwicklungspolitischen Praxis in den letzten beiden Jahrzehnten ausgeht, sollen vorwiegend jene Maßnahmen in den Fokus gerückt werden, die diese Veränderung hin zu einer verstärkt sicherheitspolitischen Ausrichtung besonders sichtbar machen. Es geht folglich um jenen Bereich, den das DAC in seinen für den gesamten Sektor grundlegenden Guidelines unter der Kategorie »*working on conflict*« zusammenfasst (DAC 2001: 23). Das umschließt alle gezielten entwicklungspolitischen Interventionen, die in Konfliktregionen mit dem Bewusstsein gesetzt werden, den Konflikt zu beeinflussen (im Gegensatz zu dem vom DAC als überkommen definierten Zugang eines »*working around conflict*« und eines »*working in conflict*«, bei dem zwar Maßnahmen im Konfliktkontext gesetzt werden, allerdings mit der vom DAC als unrealistisch bewerteten Intention, den Konflikt möglichst nicht zu beeinflussen).¹⁴

Die Konzentration auf den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ist eine logische Folge dieser Einschränkungen. Andere entwicklungspolitische Handlungen wie die Frage der Konditionalität von Entwicklungshilfe, werden, obwohl sie weitreichende sicherheitspolitische Implikationen haben können, nur insoweit in die Untersuchung miteinbezogen, als sie helfen, das zu entwerfende Bild der unterschiedlichen Rationalitäten, das für die Geber kennzeichnend ist, zu vervollständigen.

Zusammenfassend lassen sich also drei zentrale Ausgangshypothesen festhalten, die in der Studie, wenn auch angesichts der getroffenen Einschränkungen in einem zugegebener Maßen kleinen Ausschnitt, untersucht werden sollen:

Erstens geht die Untersuchung davon aus, dass seit spätestens Mitte der 1990er Jahre ein Veränderungsprozess im Bereich der Entwick-

13 Deutschland kann keineswegs als repräsentativ für die Praktiken in der Europäischen Union verstanden werden. Ein Einbeziehen aller relevanten bilateralen europäischen Akteure und der EU-Kommission hätte die Untersuchung allerdings überfordert. Für eine Darstellung der unterschiedlichen Zugänge von verschiedenen europäischen Schlüsselakteuren vgl. Khittel/Pospisil (2006).

14 Um welche Maßnahmen es sich dabei im Einzelnen handeln kann, ist in den DAC-Guidelines detailliert aufgeführt. Allerdings gibt es signifikante geberspezifische Besonderheiten, weswegen ich die spezifische Diskussion erst etwas später im empirischen Teil vornehmen will.

lungs- wie auch der Sicherheitspolitik stattgefunden hat und stattfindet, der sich in Richtung eines Zusammenwachsens der beiden Politikbereiche entwickelt. Mit spezieller Konzentration auf das Instrument der Entwicklungszusammenarbeit soll die Frage gestellt werden, wo die Ursachen dieser Veränderung liegen, wie sie verstanden werden kann und wie sie zu bewerten ist.

Zweitens wird davon ausgegangen, dass diese Veränderung bei den verschiedenen entwicklungspolitischen Gebern unterschiedliche neue Formen von Rationalität hervorgebracht hat, die sich in Strategien, Konzepten und spezifischen Interventionsschritten wiederfinden lassen. In diesem Zusammenhang stellt sich nicht nur die Frage, wie diese Rationalitäten konzeptionell gefasst werden können, sondern auch, welche Realität, also welches spezifische Wissen sie sich in konkreten Interventionsfeldern zurechtlegen und wie sie von diesem ausgehend wirken.

Die dritte Grundannahme ist schließlich, dass es nicht nur in der geschichtlichen Entwicklung dieser Veränderung, sondern auch in ihrer praktischen Ausgestaltung gewichtige Unterschiede zwischen den Gebern gibt. Vor dem Hintergrund der derzeit laufenden großen sicherheitspolitischen Debatten soll dazu der Vergleich der USA mit Deutschland in den Mittelpunkt der Studie gestellt werden. Die Frage nach diesen Unterschieden, auch im Verhältnis zum Grad der Veränderung an sich, also ob es die Heterogenität des Prozesses überhaupt erlaubt, von einem Gesamtprozess einer solchen Veränderung auszugehen, soll anhand der Konzepte und der Praxis der beiden Geber diskutiert werden.

Die letzte grundsätzliche Entscheidung, die zu treffen bleibt, ist die vielleicht wichtigste für das Gelingen des gesamten Unterfangens: die Auswahl des Fallbeispiels, anhand dessen diese Fragen konkret untersucht werden sollen. Ich habe mich dazu entschieden, Sri Lanka als Fallstudie zu behandeln, was sich nicht zuletzt aus Gründen der besonderen Relevanz der dort gesetzten Praktiken erklärt. Nicht nur gibt es eine signifikante US-Präsenz, vor allem – aber nicht nur – im ODA-Bereich, Sri Lanka ist auch für die Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik im Sinne sicherheitspolitischer Agenden von wesentlicher Bedeutung. Das GTZ-Länderprogramm wurde schon vor längerer Zeit schwerpunktmäßig auf das Thema Konflikt ausgerichtet, und mit der Berghof-Stiftung wurde mit großem finanziellen Einsatz eine Interventionsstrategie erprobt, der zukünftig Modellcharakter zukommen könnte. Nicht zuletzt ist auch ausschlaggebend, dass die internationale Peace-

building-Community Sri Lanka zu einem ihrer zentralen Einsatzgebiete erklärt hat.¹⁵

In der Auseinandersetzung mit den drei zentralen Hypothesen der Arbeit will ich in mehreren Schritten vorgehen, die nach einer theoretisch-methodischen Auseinandersetzung den angesprochenen Veränderungsprozess auf (theorie-)geschichtlicher, institutioneller und praktischer Ebene nachzeichnen. Im Abschnitt »Der Dispositivcharakter von Entwicklung« wird zunächst eine theoretische Verortung vorgenommen. Eine Schlüsselrolle wird dabei wie erwähnt den von Michel Foucault entwickelten Konzepten von Dispositiv und Regierungsrationalität zukommen.

Der Abschnitt »Das neue Sicherheitsproblem von Entwicklung« beschäftigt sich mit den eingangs angeführten »Veränderungen« auf der Ebene der Entwicklungs- aber auch der Sicherheitspolitik, denen ich mich primär über die die Politikfelder begleitende Forschung annähern will. Es werden die Grundlinien des Prozesses auf Seiten der Entwicklungstheorie und der Konfliktanalyse nachgezeichnet, mögliche Ursachen diskutiert und schließlich einer Bewertung unterzogen.

Nach der Auseinandersetzung mit den theoretischen, methodischen und historischen Grundlagen folgt in nächsten beiden Kapiteln der empirische Hauptteil der Untersuchung. Im Abschnitt »Konzepte und Gestaltung sicherheitspolitischer Entwicklungszusammenarbeit« wird der Blick auf die institutionelle Ebene gelegt. Die konzeptionellen und strategischen Grundlagen der Geber werden verglichen, ebenso wie die organisatorischen Veränderungen der jüngsten Zeit, die sich mit dem »Sicherheits-Shift« ergeben haben. Dabei wird versucht, eine erste Standortbestimmung der unterschiedlichen Rationalitäten vorzunehmen, die dann in die Analyse der Fallstudie einfließen.

Daran anschließend wird die Intervention der beiden untersuchten Geber in Sri Lanka behandelt. Ausgehend von einer Diskussion der als Grundlage verwendeten Konfliktanalysen werden dazu die Konzepte, Programme und wesentlichen Projekte der beiden Geber dargelegt. Dabei geht es wie gesagt nicht um eine Art »Wirkungsanalyse advanced«, sondern um eine praktische Prüfung der zuvor entwickelten Thesen über die unterschiedlichen Rationalitäten der Geber.

15 Im Zuge der Arbeit an der vorliegenden Studie wurden drei weitere Feldforschungen – in Kolumbien, Mindanao/Süd-Philippinen und Norduganda – absolviert, deren Resultate in der einen oder anderen Form bereits vorliegen (vgl. Pospisil 2005, 2006b; Khittel/Pospisil 2006). In der vorliegenden Arbeit dienen sie als wesentliche Hintergrundinformationen.

Abschließend werden nicht nur die empirischen Teile zusammengetragen und auf dieser Basis die drei zentralen Problemstellungen diskutiert, sondern auch versucht, die auf diese Art gewonnenen Erkenntnisse in einen weiteren historischen Kontext einzubetten.

