

## Sri Lanka – Friedensentwicklung im »Protracted Conflict«

---

»Donor assistance was an integral part of the construction of this fragmented state. Right throughout the post-independence period, donor support was never apolitical.«  
(Sunil Bastian)

Eingangs habe ich meine Entscheidung, Sri Lanka als Fallstudie herauszuarbeiten und darzulegen, mit der besonderen Relevanz begründet, die der sri-lankische Konflikt für den Prozess der Verbindung von »Entwicklung« und »Sicherheit« hat. Das und in welcher Weise Sri Lanka diese Bedeutung tatsächlich zukommt, hoffe ich im folgenden Abschnitt zeigen zu können. Zuvor möchte ich aber kurz auf die Frage eingehen, warum Sri Lanka für den Bereich des entwicklungspolitischen Peacebuilding so populär werden konnte. Es sind vermutlich fünf Komponenten, die in jeweils unterschiedlicher Zusammensetzung für die meisten der heute aktiven Personen und Institutionen im Zuge ihrer Interventionsentscheidung bestimmend waren<sup>1</sup>; und für sich neu Engagierende,

---

1 Der Faktor Zufall ist, obwohl er in der Aufzählung nicht angeführt wird, ohne Zweifel ebenfalls relevant. So geht das österreichische Peacebuilding-Engagement in Sri Lanka – ein im Vergleich mit den großen in dem Bereich aktiven Gebern und Projekten minimal dotiertes Dialogprojekt, das vom der Galtung-Schule zuzurechnenden Wiener NGO *Institute for Integrative Conflict Transformation and Peacebuilding* (IICP) betreut wird – auf die guten persönlichen Kontakte eines ehemaligen sri-lankischen Botschafters in Wien und derzeitigen Spitzenpolitikers, Karu Jayasuriya, mit der ehemaligen österreichischen Außenministerin Benita Ferrero-Waldner zurück. Ohne die gute persönliche Beziehung dieser bei-

neben den mittlerweile beträchtlichen Geldsummen, die für Peacebuilding ausgeschüttet werden, höchstwahrscheinlich immer noch relevant sind.<sup>2</sup>

(1) Zunächst handelt es sich bei dem in den frühen 1980er Jahren aufgenommenen Kampf der LTTE – es sei schon an dieser Stelle betont, dass dies keinesfalls den Beginn bewaffneter Konflikte im unabhängigen Sri Lanka markiert, wenngleich andere bewaffnete Kämpfe, wie der blutige Aufstand der JVP im Jahr 1971, nicht so stark im Bewusstsein der internationalen Öffentlichkeit verankert sind – um einen Konflikt, der mit dem gängigen Instrumentarium des Kalten Krieges nicht zu interpretieren ist. Diese Herausforderung führt zu einer vergleichsweise frühen Anwendung alternativer Analyse- und Interventionskonzepte, was etwa die Geschichte von *International Alert* demonstriert, die in ihren frühen Jahren untrennbar mit Sri Lanka verbunden ist. Eine der beiden Vorläuferorganisationen von International Alert, das *Standing International Forum on Ethnic Conflict, Development, and Human Rights (SIFEC)*, wurde unter starker sri-lankischer Beteiligung gegründet, das erste Länderprogramm von International Alert konzentrierte sich denn auch auf Sri Lanka.

(2) Diese frühe Popularität liegt vermutlich auch darin begründet, dass die aufständische Partei, die LTTE, mit einem rationalen Analyseinstrumentarium gut zu greifen war und sich in ihrer politischen Ausrichtung von Beginn an stark danach ausrichtete. Das Unabhängigkeitsprogramm der LTTE mag für den sri-lankischen Staat ebenso wie für einige der relevanten internationalen Akteure eine nachhaltige Provokation darstellen, im Gegensatz zu vielen anderen aufständischen Bewegungen, die zu gleicher Zeit oder wenig später aktiv sind – etwa im afrikanischen Kontext – ist es nicht nur leicht zugänglich, sondern auch gut nachvollziehbar. Der Diskurs des bewaffneten Kampfes der LTTE bewegt sich von Beginn an entlang der international vorgegebenen Linien. Die Frage ist also nur, ob die LTTE auf diplomatischer Ebene als Mitspieler akzeptiert wird, das diskursive Regulativ dazu beherrscht sie nicht nur, sondern bedient es auch.

---

den hätte diese Intervention, die auf Wunsch Jayasuriyas zustande kam, vermutlich nicht stattgefunden.

- 2 Der Abschnitt zu Sri Lanka schließt zeitlich mit dem Sommer 2007 ab. Die danach einsetzenden Entwicklungen, insbesondere die bewaffnete Eskalation des Konfliktes und die damit einhergehende massive Einschränkung des Betätigungsraumes internationaler Organisationen durch die sri-lankische Regierung (wovon insbesondere die Berghof Foundation betroffen ist) sind somit nicht mehr enthalten.

(3) Von seinem Ausbruch an wird dem bewaffneten Konflikt großes Potenzial für eine vergleichsweise rasche erfolgreiche Befriedung zugebilligt. Der Krieg wird faktisch ständig von Verhandlungsbemühungen begleitet und sogar zeitweise unterbrochen (Uyangoda 2005: 308ff.), die im Abstand von einigen Jahren, also absehbaren Zeiträumen, die Möglichkeit einer friedlichen Lösung als naheliegend erscheinen ließen. Speziell der jüngste Waffenstillstand, der im März 2002 geschlossen wurde und formell immer noch in Kraft ist, hat zu einer wahren Invasion von Peacebuilding-Expert/innen und einer starken Zunahme von für diese vorgesehenen bilateralen Programmschienen und Projekten geführt, die vermutlich auch nach dem Neuausbruch der Kämpfe weiterlaufen werden.

(4) Ein zurzeit besonders relevanter Faktor, der allerdings nur zeitlich begrenzt wirksam bleiben wird, hängt mit dem Tsunami zusammen, der Sri Lanka am 26. Dezember 2004 traf und zirka 30.000 Tote und maßlose Zerstörungen hinterließ. Die Katastrophe löste eine Welle internationaler Hilfe aus, die alle bislang bekannten Maßstäbe in den Schatten stellte. Der Zusammenhang der Tsunami-Hilfen mit dem sri-lankischen Konflikt wird in der Folge noch zur Sprache kommen, im Zusammenhang mit der Popularität von Sri Lanka als Peacebuilding-Destination ergibt sich seine Relevanz aus einem verblüffend einfachen ökonomischen Faktum: Nachdem die meisten der Hilfsgelder und der davon finanzierten Wiederaufbauprojekte mittlerweile ihrem Ende entgegengehen, sind zahlreiche Akteure im Tsunami-Wiederaufbau, vor allem aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich, zu einer programmatischen Neuorientierung gezwungen. Dies gilt sowohl für jene internationalen NGOs, die im Zuge der Tsunami-Hilfe Präsenzen in Sri Lanka aufgebaut haben und diese beibehalten möchten, als auch für die zahlreichen sri-lankischen NGOs, die nun vor der Herausforderung stehen, sich in einer nach Auslaufen der Tsunami-Nothilfe zuspitzenden Situation im Wettbewerb um internationale Finanzierungen zu behaupten. Für beide Gruppen bildet der Peacebuilding-Bereich in seinen Verzweigungen eine logische Alternative zur bisherigen Wiederaufbau-Tätigkeit, umso mehr, als jene Organisationen und Initiativen, die ihre Hilfstätigkeit im Osten/Nordosten umgesetzt hatten, auf besondere Kompetenzen in einer höchst konfliktrelevanten Region verweisen können. Durch die vorhandenen Arbeitsbeziehungen vieler der NGOs mit den internationalen Gebern geraten letztere in eine nicht zu unterschätzende Drucksituation, da sie mit Lobbying und einer Fülle von Projektvorschlägen eingedeckt werden, die jetzt um konfliktspezifische Problemstellungen kreisen.

(5) Schließlich, und dieser Faktor ist keinesfalls zu unterschätzen<sup>3</sup>, ermöglicht Sri Lanka Peacebuilding-Intervention in einer Annehmlichkeit, die die meisten anderen Konfliktregionen der Welt missen lassen. In kaum einer anderen Region ist ein bewaffneter Konflikt so unmittelbar und gleichzeitig so risikoarm zu analysieren und zu bearbeiten wie in Sri Lanka. Die meisten Fäden laufen in der Hauptstadt Colombo zusammen, die – von einzelnen Zwischenfällen abgesehen – für die Expat-Community kaum nennenswerte persönliche Risiken birgt. Gebiete, in denen gekämpft wird, sind zumeist klar umgrenzt, und wo sonst können jene, die in die riskanteren Zonen vorzudringen haben, auf die Unterbringung in gut ausgebauten All-Inclusive-Beach-Resorts zählen, eine Situation, wie sie etwa in Trincomalee an der volatilen Ostküste vorzufinden ist. Dieser Sri Lanka eigene Krieg-/Frieden-Dualismus, der eine eigenwillig zynische »On the ground«-Realität kreiert, trägt in relevantem Maße zur Bedeutung des Landes in den internationalen Bemühungen um Friedensentwicklung bei.

Diese spezifischen Bedingungen garantieren auf subjektiver Ebene eine permanente Relevanz der Problematik des bewaffneten Konfliktes bei den in Sri Lanka aktiven Gebern. Zugleich ist diese Relevanz nur vor dem Hintergrund eines historischen Prozesses zu verstehen, den ich im ersten Abschnitt dieses Teils nachzeichnen will. Denn alleine die Präsenz und Intensität der drei großen bewaffneten Konflikte, die die Insel im Verlauf der letzten vier Jahrzehnte prägten, war dafür keine ausreichende Bedingung. Vor dem Hintergrund des historischen Kontextes werde ich in einem zweiten Abschnitt die konfliktrelevanten entwicklungspolitischen Interventionen der USA und Deutschlands diskutieren und sie mit den allgemeinen strategischen Linien abgleichen, die ich zuvor herausgearbeitet habe. Wenngleich es natürlich vermessen wäre, anhand dieses einzelnen Fallbeispiels die allgemeine Frage zu beantworten, wie weit sich diese strategischen Linien in der Implementation wiederfinden, sollten sich doch interessante Aspekte finden, die zu einer Verfeinerung der Schlussfolgerungen, die sich aus dem konzeptionellen Vergleich ergeben, beitragen können.

---

3 Die meisten der von mir auf diese Frage angesprochenen sri-lankischen Kolleg/innen hoben diesen Punkt hervor.

## Hilfe zum Frieden, Hilfe zum Krieg? Der sri-lankische Konflikt im Kontext internationaler Interventionen

Ziel des folgenden Überblicks ist es, die entwicklungspolitischen Interventionen der USA und Deutschlands, die ich im nächsten Abschnitt analysieren will, in einen weiteren Rahmen einzubetten. Zu diesem Zweck will ich nicht nur einen historischen Abriss der entwicklungspolitischen Interventionen in Sri Lanka geben, sondern mich vorwiegend darauf konzentrieren, wie diese Interventionen wahrgenommen und analysiert werden, welche Bruchlinien sich im Selbstverständnis der Geber und in ihrer Außenwahrnehmung durch die wesentlichen politischen Kräfte in Sri Lanka auf tun und wie sich vor diesem Hintergrund die gegenwärtige Situation gestaltet, im Rahmen derer sich jene Praktiken vollziehen, auf die ich mich im Anschluss konzentrieren will.

Ebenso wichtig wie das Herausstreichen der Zielsetzungen des folgenden Abschnitts ist eine Erwähnung der zu treffenden Einschränkungen. Angesichts der Tatsache, dass den meisten Policy-Papers, die sich mit entwicklungspolitischen Interventionen in Sri Lanka auseinandersetzen, eine kurze, zumeist oberflächliche und manchmal auch überaus uninformierte Analyse der bewaffneten Konflikte vorangestellt wird (für ein derartiges Beispiel vgl. Paffenholz 2004), ist es wichtig zu betonen, dass es im Folgenden genau darum *nicht* gehen wird. Weder habe ich vor, eine historische Darlegung der drei bewaffneten Konflikte zu geben, die in Sri Lanka seit 1971 stattgefunden haben, noch will ich den ohnehin in großer Zahl vorliegenden Konfliktanalysen eine weitere hinzufügen. Soweit für das Verständnis der zentralen Prozesse im entwicklungspolitischen Feld notwendig, werde ich mich auf historische Daten beziehen sowie die für die Akteure relevanten Konflikteinschätzungen diskutieren, auf eine Auseinandersetzung auf dem Gebiet der sri-lankischen Geschichte möchte ich mich jedoch in keinem Fall einlassen.

Eine solche Einschränkung hat nicht nur pragmatische Gründe. Geschichte, und dieser Aspekt ist auch für die internationalen entwicklungspolitischen Akteure von spürbarer Relevanz, ist in Sri Lanka selbst ein unmittelbares Schlachtfeld des Krieges, mit wahrscheinlich sogar größerer Bedeutung als manche der physischen Schlachtfelder, in denen nicht diskursiv, sondern bewaffnet gekämpft wird. »For many Sri Lankans [...] history just seems to be a very ›present reality« (Frerks/Klem 2005: 30), und es wird von allen Seiten viel dazu getan, damit das so bleibt. So widmet der Doyen der singhalesisch dominierten sri-lankischen Geschichtswissenschaft, K.M. de Silva, ganze 600 der 700 Seiten seines voluminösen Standardwerks über die Geschichte der Insel

der vorkolonialen und kolonialen Periode, nur 100 Seiten sind der Geschichte des unabhängigen Staates gewidmet (de Silva 2005). Ziel ist die Konstruktion einer Erzählung, die ethnisch begründete Ansprüche an Territorium und Macht über historische Prozesse zu argumentieren sucht.<sup>4</sup>

Diese Geschichts-Obsession ist von kritischen Sozialwissenschaftler/innen speziell seit Mitte der 1990er Jahre immer wieder angegriffen worden. Der 1995 von Pradeep Jeganathan und Qadri Ismael herausgegebene Sammelband »*Unmaking the Nation*« umfasst verschiedene Beiträge, die mit der Idee von Nationalität und ihrem Zusammenhang mit Geschichte provokativ dekonstruktivistisch umgehen, und zwar mit allen vier zur Debatte stehenden Nationalismen: dem sri-lankischen, dem eng damit verknüpften singhalesischen, dem tamilischen und auch dem mehr religiös erzählten Versuch der Herausbildung einer kollektiven Identität der sri-lankischen Moslems (vgl. dazu Ismael 1995). David Scott (1995: 12, vgl. auch Scott 1999) fasst die grundlegende These dieser Auseinandersetzung zusammen, »that history ought to be taken as what shall be thought«, eine Notwendigkeit, die sich daraus ergebe, dass die mühsame und zugleich für die Aufrechterhaltung gegebener Machtverhältnisse

- 
- 4 An dieser Stelle will ich mit kurzen Bemerkungen auf einige historische Arbeiten zur Geschichte Sri Lankas verweisen: Éric Meyer (2003) liefert eine betont sachlich und objektiv gedachte Einführung, die für einen Überblick über den geographischen, sozialen und politischen Kontext überaus brauchbar ist. Die Position eines qualifizierten Außenstehenden mag dafür alles andere als ein Nachteil sein. Der schon angesprochene K.M. de Silva hat mit »*Reaping the Whirlwind*« die wohl einflussreichste Geschichtsdarstellung vorgelegt, die der offiziellen Sichtweise des sri-lankischen Staates, und damit der oft zitierten »singhalesischen Mehrheitsposition« am nächsten kommt (de Silva 1998). Für der LTTE nahestehende, und damit stark mit de Silva kontrastierende Darstellungen der politischen Ereignisse seit 1983 sind die ausführliche und betont sachlich gehaltene Arbeit des kürzlich verstorbenen LTTE-Chefverhandlers im Friedensprozess von 2001, Anton Balasingham (2004), oder die sehr persönlich gehaltene Erzählung seiner aus Australien stammenden Frau Adele (Balasingham 2003) nahezulegen. Eine hervorragende Dekonstruktion solcher ethnisch argumentierten Geschichtsdarlegungen hat Qadri Ismail (2005) vorgelegt. Die für die internationale Gemeinschaft wohl einflussreichste, informierte und auch zu den gängigen ethnisch argumentierten Erklärungsmustern bewusst kontrastiert gehaltene Arbeit ist im von Jonathan Goodhand (2001) erarbeiteten ersten *Strategic Conflict Assessment* nachzulesen, das aufgrund seiner praktischen Bedeutung noch Erwähnung finden wird. Schließlich ist noch auf die aus einem Nationalismuskritischen Ansatz stammenden anthropologischen Arbeiten von Michael Roberts zu verweisen, die jedoch dem an sich problematischen Ansatz folgen, eine möglichst objektive geschichtliche Schilderung der Entwicklung der gegenwärtig dominanten Nationalismen liefern zu wollen.

unabdingbare Produktion und Reproduktion ethnisch konstruierter kollektiver Identitäten als gezieltes Projekt (ebd.: 21) zu verstehen sei.

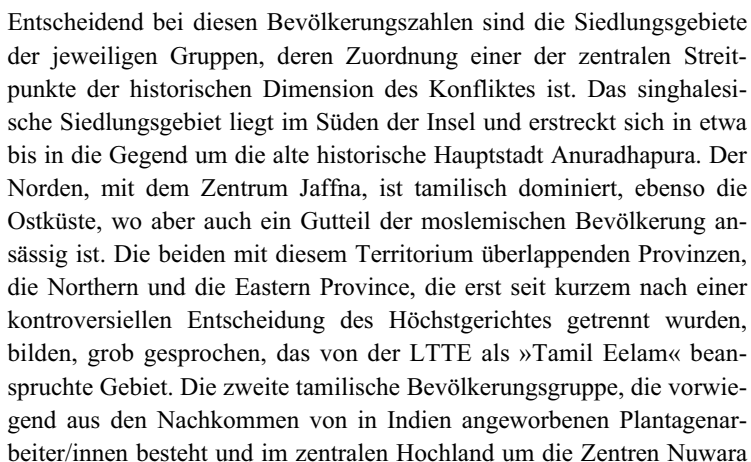
Was an dieser Stelle nach einem zu weiten Ausholen in Bezug auf die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Geschichte und Nation in Sri Lanka wirken mag, hat in der Tat eine immanent praktische Bedeutung. Es ist erwähnenswert, dass die wenigsten der in dieser kritischen Debatte Aktiven (mit der bemerkenswerten Ausnahme von Sumanasiri Liyanage) zu den bevorzugten Dienstnehmer/innen der internationalen Gebergemeinschaft gehören – was angesichts der Tatsache, dass ein Gutteil der sozialwissenschaftlichen Forschung in Sri Lanka von ODA-Geldern finanziert wird, als Ausdruck einer politischen Haltung zu interpretieren ist. Diese politische Haltung bedeutet, dass ethnische Kollektive von der Gebergemeinschaft nicht nur als sri-lankische Realitäten angenommen werden, sondern dass die Existenz dieser ethnischen Kollektive sogar eine essenzielle Voraussetzung für die Interventionen der Geber darstellt, paradoxerweise gerade dann, wenn die Intervention als »konfliktsensibel« verstanden wird.

Obwohl ich nicht nur einen historischen Überblick, sondern auch die in Policy-Papers vorherrschende Unsitte eines »Konflikt-Mapping«, in dem in einem Kurzüberblick die wesentlichen Parteien eines bewaffneten Konfliktes und ihre Motivationen herausgeschält und damit in einer auch für Executives verdaubaren Form veranschaulicht werden sollen, vermeiden will, ist ein Kurzüberblick über die geographischen Gegebenheiten Sri Lankas in Anbetracht der Nachvollziehbarkeit meiner folgenden Ausführungen dennoch notwendig.

Die Darlegung spitzt sich angesichts der nationalistischen Erzählung des Konfliktes zwischen den *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) und der sri-lankischen Regierung (*Government of Sri Lanka* – GoSL) und der darauf aufbauenden Debatte um Minderheiten und Mehrheiten vorwiegend auf demographische Elemente zu: von den derzeit nicht ganz 20 Millionen Einwohnern werden etwa 80 % als singhalesisch klassifiziert<sup>5</sup>, 8 % als muslimisch, und jeweils 5 % werden den beiden tamilischen Gruppen zugerechnet, den ceylonesischen Tamil/innen und den indischen Hochland-Tamil/innen, die Ende des 19. Jahrhunderts als Plantagen-Arbeiter/innen angeworben wurden.<sup>6</sup>

5 Eine solche Klassifizierung ergibt sich auch insofern, als sie bei Volkszählungen eingefordert, also gewissermaßen erzwungen wird.

6 Diese und folgende Daten nach Fischer Weltalmanach von 2007. Angesichts der Tatsache, dass die letzte die ganze Insel umfassende Volkszählung Anfang der 1980er Jahre durchgeführt wurde und die aktuellen Daten in Bezug auf die von der LTTE kontrollierten Gebiete von Schätzungen ausgehen, sind die Zahlen mit Vorsicht zu genießen.





Eliya und Hatton verortet ist, ist im Vertretungsanspruch der LTTE nicht mit eingeschlossen.<sup>7</sup>

Das von der LTTE tatsächlich kontrollierte Gebiet beschränkt sich derzeit, nach dem Verlust von Jaffna im Dezember 1995 und den Rückschlägen an der Ostküste, wo sie im ersten Halbjahr des Jahres 2007 alle Basen an die sri-lankische Armee verliert, auf das Gebiet des so genannten »Vanni«, das nach Norden zur unter Armeekontrolle stehenden Jaffna-Halbinsel abgegrenzt ist und nach Süden in etwa bis zur Verbindung von der Halbinsel Mannar (die selbst momentan von der Regierung kontrolliert wird und stark umkämpft ist) über den zentralen Knotenpunkt der Demarkationslinie, Vavuniya, bis nach Pulmoddai reicht. Die Hauptstadt des LTTE-Gebietes, Kilinochchi, befindet sich im Nordwesten der Zone, während das vom Tsunami stark in Mitleidenschaft gezogene Mullaitivu nicht nur als zentrale Basis der LTTE-Marine, der *Sea Tigers*, dient, sondern auch den wesentlichen Hafen der Zone bildet.<sup>8</sup> In dem von ihr kontrollierten Gebiet ist es der LTTE gelungen, einen verhältnismäßig gut funktionierenden Quasi-Staat aufzubauen, der über ein eigenes Justiz-, Polizei-, Steuer- und Meldesystem verfügt (vgl. Stokke 2006).

Alle drei großen Städte an der Ostküste repräsentieren für sich komplexe Problemstellungen. Dem malerisch an Lagunen gelegenen Trincomalee kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, spiegelt es doch alle Facetten des sri-lankischen Konfliktes in komprimierter Form wider. Alle drei großen Bevölkerungsgruppen, Singhales/innen, Tamil/innen und Moslems, leben in etwa gleichen Anteilen innerhalb der Stadt, und Zuspitzungen auf Ebene des »großen« Konfliktes finden immer wieder

7 Obwohl historisch keine Verbindung zum tamilischen Unabhängigkeitskampf besteht, gewinnt die LTTE in den letzten Jahren im Hochland politischen Einfluss, was auch mit einer sich aus einem gegenüber Tamil/innen bestehenden Generalverdacht speisenden Diskriminierung durch den sri-lankischen Staat zu erklären ist, die sich vor allem in repressiven Maßnahmen äußert. Im Zuge der Entkolonialisierung war die Frage, ob und inwieweit den Hochland-Tamil/innen überhaupt Bürgerrechte zuzugestehen sein, eine wesentliche Debatte. Es ist in diesem Zusammenhang ein pikantes Detail, dass der vermutlich international bekannteste Sri Lanker ein noch dazu mit einer Inderin verheirateter Hochland-Tamile ist: der Cricket-Spieler Muthia Muralitharan, der als bester Spin-Bowler in der Geschichte des Sports gilt und, trotz seiner Herkunft, im ganzen Land als Idol verehrt wird.

8 Auch an der Westküste der von der LTTE kontrollierten Zone befinden sich Hafenanlagen, die vor allem dem ausgedehnten Schmuggel mit der nur wenige Kilometer entfernten indischen Provinz Tamil Nadu dienen. Regelmäßige Seegefechte in der Palk Strait deuten darauf hin, dass hier die zentrale Nachschublinie der LTTE verläuft.

ihre Entsprechung in gewaltsamen Auseinandersetzungen in der Stadt selbst. Zugleich ist Trincomalee auch der Brennpunkt der internationalen Interessen, was durch die hervorragende Eignung der Lagunen als Tiefseehafen begründet ist. Tatsächlich wird Trincomalee bereits seit dem 12. Jahrhundert als Hafen genutzt, und gelegentliche Verwendungen durch die US-Marine haben zu Zeiten des Kalten Krieges wiederholt indisches Misstrauen auf sich gezogen (vgl. Somasundaram 2005: 141). Zudem wird den USA auch ein Interesse an bestehenden Öllagerkapazitäten unterstellt, was allerdings nicht nur beständig von diesen dementiert wird, sondern auch angesichts des schlechten Zustandes der 1945 errichteten Tanks und der Tatsache, dass den USA mit Singapur ein zentraler Hafen in einem politisch äußerst stabilen Umfeld zur Verfügung steht, einigermassen absurd anmutet.<sup>9</sup>

Das weiter südlich gelegene Batticaloa ist wiederum vorwiegend tamilisch besiedelt und die wesentliche politische Hochburg der LTTE an der Ostküste. Nach der Abspaltung zahlreicher im Osten stationierter Kräfte unter Colonel Karuna wird die Stadt in einer informellen und fragilen Einheit von Karunas Organisation, der TMVP, und der sri-lankischen Armee kontrolliert. Das dritte regionale Zentrum in der Ostprovinz ist schließlich das hauptsächlich moslemische Ampara, das von der LTTE aber ebenfalls als Teil des tamilischen »Homeland« verstanden wird. Spätestens seit der Vertreibung der moslemischen Bevölkerung aus Jaffna nach dessen Eroberung durch die LTTE im Oktober 1990 ist das Verhältnis zwischen den meisten moslemischen Gruppierungen und der LTTE angespannt, immer wieder kommt es zu auch gewalttätigen Auseinandersetzungen.

Bedingt durch die vom Krieg hervorgerufenen Fluchtbewegungen und die sich durch einen permanenten Ausnahmezustand düster darstellende ökonomische Situation in Jaffna und anderen tamilischen Zentren weist die Hauptstadt Colombo<sup>10</sup> mittlerweile einen substanziellen tamilischen Bevölkerungsanteil auf, der innerhalb des Stadtgebietes sogar an 50 % heranreichen soll. Hier stellt der Bezirk Colombo 06, Wellawatte,

---

9 Tatsächlich zeigte Mitte der 1980er Jahre eine private US-Firma Interesse an der Sanierung der Öllagerkapazitäten und Errichtung einer Raffinerie in Trincomalee. Indien intervenierte massiv gegen ein solches Vorhaben und drängte die sri-lankische Regierung, den Auftrag an einen indischen Staatsbetrieb zu vergeben. In einem 1985 global ausgeschriebenen Tender erhielt schließlich eine Firma mit Sitz in Singapur den Zuschlag (vgl. Somasundaram 2005: 139ff.).

10 Der Regierungssitz befindet sich seit Anfang der 1980er Jahre in einem Vorort von Colombo, Sri Jayawardenapura, wo mit japanischen Geldern ein neues Parlamentsgebäude errichtet wurde. Trotz dieser formalen Einschränkung kann Colombo weiterhin als Hauptstadt bezeichnet werden.

das tamilische Zentrum dar. Nationalistisch-singhalesische Kräfte verwenden diese Situation zur Untermauerung ihrer Argumentation, dass sie, obwohl objektiv die Mehrheit im Land, dennoch von Tamil/innen umkreist und damit eigentlich in einer Minderheitensituation wären, was Verteidigungsmaßnahmen geradezu herausfordern würde.

Der Beginn der internationalen entwicklungspolitischen Intervention ist bereits in der Periode der britischen Kolonialherrschaft auszumachen. Aus der Perspektive der Entstehung eines sri-lankischen Nationalbewusstseins entwickelt es sich schnell zu einem Nachteil, dass die damalige Kronkolonie Ceylon als Musterbeispiel einer erfolgreichen kolonialen Intervention gilt. Nach einigen landwirtschaftlichen Misserfolgen war 1860 die Einführung einer nachhaltig profitablen Teewirtschaft gelungen, die Gummiproduktion für den einsetzenden Automobil-Boom in Europa liefert ein zweites ökonomisches Standbein. Die wirtschaftliche Situation der Kronkolonie entwickelt sich in der zweiten Hälfte des 19. und am Beginn des 20. Jahrhunderts so gut, dass eine militant nach Unabhängigkeit strebende Nationalbewegung nicht aufkommen will. Neben der ökonomischen Situation sind dafür auch politische Schritte der britischen Kolonialmacht maßgeblich: schon 1833 wird mit den so genannten Colebrooke-Cameron-Reformen ein Verwaltungssystem in Kraft gesetzt, das als das liberalste aller Kolonien gilt und jede potenzielle Formierung einer antagonistisch orientierten Nationalbewegung untergräbt.

Zugleich versuchen die Reformen auch, mit einer ethnisch-kulturell begründeten administrativen Aufteilung der Insel zu brechen. Stattdessen wird die Administration einerseits vereinheitlicht und in fünf Provinzen organisiert, die einer strikt geographischen Aufteilung entsprechen sollen, andererseits wird vor diesem Hintergrund eine für diese Zeit bemerkenswert weitgehende Dezentralisierung der Machtbefugnisse verankert, die die zuvor nahezu absolute Macht des Gouverneurs beschränken und verschiedenen Gremien, die auch mit Ceylonen/innen besetzt sind, Mitspracherecht einräumen. Damit wird bereits Mitte des 19. Jahrhunderts die koloniale Zivilverwaltung für Ceylonen/innen geöffnet, was maßgeblich zur Durchsetzung von Englisch als der primären Sprache in der höheren Ausbildung beiträgt. 1937 wird mit der Donoughmore-Verfassung schließlich die Unabhängigkeit strategisch vorbereitet, indem ein System von Komitees eingerichtet wird, deren Mitglieder in allgemeinen Wahlen bestimmt werden.

Die durch den Zweiten Weltkrieg, in dem Ceylon als wichtige Basis der britischen Marine im Kampf gegen Japan dient (und auch von Japan

militärisch angegriffen wird), etwas verzögerte Unabhängigkeit<sup>11</sup> wird nach einer kurzen Zwischenphase als Dominion am 4. Februar 1948 gewährt, ohne dass darum gekämpft oder militant gestritten hätte werden müssen. Vielmehr hinterlässt Großbritannien sogar noch die erste Verfassung des unabhängigen Ceylon, die *Soulbury Constitution* von 1946, die bis zum Jahr 1972 in Kraft bleiben wird. Sie beruht auf dem Westminster-Modell und garantiert über nicht abänderbare Bestimmungen weitgehende Anti-Diskriminierungsbestimmungen (vgl. Marasinghe 2007: 110ff.), die oftmals ungenau als Minderheitenschutz bezeichnet werden.

Angesichts dieses gesteuerten Prozesses wird es auch nicht der *Ceylon National Congress*, die Nationalpartei der ceylonesischen Oberschicht, sein, der die Forderung nach Unabhängigkeit vorantreibt. Der antikoloniale Diskurs wird vielmehr von buddhistischen Kräften forciert, die seit dem späten 19. Jahrhundert eine viel zitierte »Wiedererweckung« erleben.<sup>12</sup> Es ist ein Charakteristikum des buddhistischen Revivalismus in Sri Lanka, dass er nach einer kürzeren Phase unpolitischer Ausrichtung relativ bald beginnt, sich an der politischen Auseinandersetzung zu beteiligen. Das zentrale Thema ist der Nationalismus, der nicht ceylonesisch – also supra-ethnisch –, sondern singhalesisch verstanden wird. Und angesichts der im Süden des Landes weit verbreiteten Annahme, die Tamil/innen, verstanden als ethnische Gruppe, wären von der britischen Kolonialverwaltung systematisch bevorzugt worden<sup>13</sup>, ist es konsequent, dass der antikoloniale Nationalismus beginnt, sich rassistisch zu kodieren. Diese Erzählung wird Mitte der 1960er Jahre von der sich militant formierenden linksradikalen Bewegung um die Volksbefreiungsfront JVP aufgegriffen.

---

11 Ökonomisch hat Ceylon vom Zweiten Weltkrieg durch die angekurbelte Gummiproduktion nachhaltig profitiert.

12 Unzweifelhaft hängt dieser buddhistische Boom mit der Abwehr christlicher Missionsbemühungen zusammen. Inwieweit die Erweckungsbewegung selbst durch amerikanische und europäische Intellektuelle, vor allem die Theosophen, die über den US-amerikanischen Colonel Olcott zur fraglichen Zeit in den entsprechenden Debatten stark präsent sind, beeinflusst ist, ist heute eine immanent politische Auseinandersetzung, die am Selbstverständnis der buddhistisch-nationalistischen Kräfte rührt.

13 Eine bewusst neutral gehaltene Zusammenfassung liefert Robert I. Rotberg (1999: 5), der sich parallel zu seiner Failed-States-Forschung auch mit Fragen der Friedensentwicklung in Sri Lanka auseinandersetzt: »Within the largely agricultural and rural nation that emerged from British colonial rule, with thriving civil service, military, and commercial establishments, Tamils were more prominent and in greater numbers than predicted by their population percentages.«

Die erste groß angelegte entwicklungspolitische Intervention endet also nur oberflächlich mit dem großen Erfolg der gesteuerten Unabhängigkeit einer ökonomisch erfolgreichen Musterkolonie.<sup>14</sup> Gleichzeitig bereitet sie den Boden für jene Erzählungen, die schon wenige Jahre nach der Unabhängigkeit eine politische Spirale in Gang setzen, die in einem langjährigen blutigen Krieg münden werden. Paradoxerweise sind es gerade die wohlgemeinten politischen Maßnahmen<sup>15</sup>, die im Zusammenspiel mit der angenommenen positiven Diskriminierung<sup>16</sup> einer so verstandenen ethnischen Gruppe<sup>17</sup> für diesen Prozess verantwortlich sind.

Entsprechend der kolonialen Struktur bleibt auch die internationale Entwicklungshilfe im unabhängigen Ceylon zunächst auf den englischen Sprachraum beschränkt: neben Großbritannien sind es vor allem die USA und Kanada, die das Gros der internationalen Leistungen bestreiten, wobei ab Mitte der 1960er Jahre Deutschland als vierter großer Geber dazukommt. Diese vier Geber bestreiten die bilateralen ODA-

- 14 Gerne wird an dieser Stelle die Geschichte erzählt, wonach Lee Kuan Yew, der spätere langjährige Premierminister Singapurs, Ceylon bei einem Besuch im Jahr 1956 speziell in Hinblick auf seine gut ausgebaute Infrastruktur und seine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung als Vorbild für Singapur bezeichnete.
- 15 Es muss erwähnt werden, dass singhalesische nationalistische Kräfte, auch entlang ihrer antikolonialen Ausrichtung, diese gut gemeinte Intention der legislativen antidiskriminatorischen Maßnahmen in Zweifel ziehen und von einer Verschwörung zwischen der britischen Kolonialverwaltung und einflussreichen Kräften aus der Vellalar-Kaste in Jaffna ausgehen, die ohne Zweifel eng mit den Kolonialbehörden kooperierten. Demgegenüber zeigt sich in den der Soulbury Verfassung vorangegangenen Debatten, dass ein nachhaltig wirksamer Schutz von Rechten der »Communities« tatsächlich eine genuine Intention bei der Erarbeitung der Verfassung war (vgl. Marasinghe 2007: 118).
- 16 Der singhalesisch-nationalistische Diskurs stützt sich darauf, dass Tamil/innen, insbesondere aus Jaffna, das Gros der »einheimischen« Kräfte in der Kolonialverwaltung ausmachten. Dies war allerdings eher pragmatisch bedingt. Jaffna verfügte, vor allem bedingt durch die Errichtung eines methodistischen Colleges im Jahr 1830, über ein unvergleichlich großes Reservoir an für den Dienst in der Kolonialverwaltung Qualifizierten, die derart vehement auf den kleinen Arbeitsmarkt der britischen Bürokratie drängten, dass sie in der Folge auch in Singapur und Indien eingesetzt wurden.
- 17 Interessanterweise wird sich der beginnende tamilische Nationalismus erst relativ spät entlang eines ethnischen Diskurses formieren. Liyanage (2005: 141) weist darauf hin, dass das heute für die LTTE bestimmende Konzept des »Tamil Homeland« nicht im engeren Sinne ethnisch, sondern territorial, im Sinne von Siedlungsgebieten tamilischer Sprachgruppen, definiert ist.

Leistungen im ersten Jahrzehnt nach der Unabhängigkeit faktisch im Alleingang. Während für Großbritannien die entscheidende Motivation jener Zeit die postkoloniale Transformation der noch kolonial geprägten Wirtschaftsbeziehungen ist, stehen für die USA auch geostrategische Interessen im Vordergrund. So gilt Sri Lanka nicht nur als Gegengewicht zum politisch tendenziell als unverlässlich eingestuften Indien (vgl. Bastian 2007: 33), sondern speziell in den 1960er Jahren durch seine Hafenanlagen und seine geographische Nähe zum ab 1965 zentralen US-Truppenstützpunkt im Indischen Ozean, Diego Garcia, auch als geostrategisch bedeutsam (vgl. Somasundaram 2005: 71ff.).

Die entwicklungspolitische Ausrichtung entspricht voll und ganz dem Trend jener Zeit. Vollzogen wird ein »top-down aid delivery model« (Burke/Mulakala 2005: 11), das auf den Staat als dem primären Entwicklungsmotor aufbaut und sich durch einen hohen Grad an Zentralisierung auszeichnet (vgl. Bastian 2007: 43). Zwar wird allgemeiner Budget-Support nur relativ sparsam eingesetzt, dafür wird umso mehr in staatlich gesteuerte Großprojekte investiert, die im Gesundheits-, Erziehungs- und Infrastrukturbereich angesiedelt sind. Angesichts der sich signifikant verbessernden Basisdaten werden diese Interventionen als überaus erfolgreich wahrgenommen. Der Erfolg erweist sich aber wiederum als zweischneidiges Schwert. So wird mit dem entwicklungsstaatlichen Ansatz nicht nur eine ohnehin schon überzentralisierte Struktur weiter zentralisiert. Es werden auch politische Entwicklungen negiert, die direkt in verschiedene gewaltsame Konflikte hineinführen sollten.

Zunächst gewinnt die von S.V.R.D. Bandaranaike angeführte sozialdemokratisch-nationalistisch orientierte *Sri Lanka Freedom Party* (SLFP) die Wahlen 1956 mit einem stark singhalesisch-nationalistisch gefärbten Programm. Nach der Regierungsübernahme im Juli 1956 beschließt die SLFP-Regierung den so genannten »*Sinhala Only Act*«, der Singhalesisch als einzige offizielle Landessprache festlegt. Dies mündet im Jahr 1958 in schweren Unruhen, die nur mit der Verhängung des Ausnahmezustandes unter Kontrolle gebracht werden können. Parallel spitzt sich auch die ökonomische Situation zu. Die SLFP vollzieht von 1956 bis 1965 eine von Verstaatlichungen begleitete<sup>18</sup> ausgabenfreudige Wirtschaftspolitik, die nach der Regierungsübernahme durch die konservative *United National Party* (UNP) im Jahr 1965 von einer fünfjährigen Liberalisierungsperiode abgelöst wird. Die Konsequenz dieser wirtschaftspolitischen Unstetigkeit ist zwar, trotz einem ungekannt hohen Niveau an Verschuldung, kein ökonomischer Kollaps, aber die Zu-

---

18 Nach der Nationalisierung der Ölindustrie im Jahr 1963 stellen die USA sogar kurzfristig ihre Entwicklungshilfe ein (vgl. Bastian 2007: 38).

spitzung regionaler Disparitäten, die speziell im singhalesischen Süden in einem sich organisierenden militanten Widerstand gegen die als US-freundlich geltende UNP-Regierung resultieren.

Nachdem die SLFP unter S.V.R.D. Bandaranaike Witwe Sirimavo<sup>19</sup> die Wahlen von 1970 gewinnt, versucht sie, die im Süden des Landes bereits gärende Situation – die 1965 gegründete militante, auf maoistischen Wurzeln aufbauende linksradikal-nationalistisch orientierte JVP<sup>20</sup> hatte eine faktische Doppelherrschaft errichtet und drohte relativ unverhohlen mit einer bewaffneten Revolution – durch politische und ökonomische Maßnahmen in den Griff zu bekommen. Politisch bindet Bandaranaike die JVP und andere linksradikale Parteien in die Regierung ein, während zugleich neue Großprojekte im Infrastrukturbereich geplant werden, allen voran das *Mahaweli Ganga Development Project*, das gleich nach der Regierungsübernahme 1970 mit massiver Geberunterstützung in die Planungsphase geht.

Trotzdem lässt sich der bewaffnete Zusammenstoß nicht mehr vermeiden. Nach einigen Bombenexplosionen lässt Bandaranaike den JVP-Führer Rohana Wijeweera verhaften, was zum Beginn des Aufstandes führt. Mit massiver Unterstützung durch indische Truppen kann die sri-lankische Armee die JVP zurückschlagen, das Ausmaß der Gewalt erreicht jedoch eine in Sri Lanka bis dato ungekannte Dimension: die nur zwei Wochen dauernden Kämpfe fordern 15.000 Todesopfer. Nach der

19 Bandaranaike wurde im Jahr 1959 von einem buddhistischen Mönch erschossen, der in Verbindung mit noch stärker nationalistisch orientierten Kräften in der SLFP stand.

20 Gerne wird die JVP, die nach zwei blutig niedergeschlagenen Revolten mittlerweile in ihrer dritten Reinkarnation existiert, gerade von internationalen Beobachter/innen als chauvinistisch und xenophob-rassistisch klassifiziert. Wenngleich die Ideologie der Partei während ihrer gesamten Geschichte ohne Zweifel mit rassistischen Elementen durchzogen ist, wäre eine solche Klassifizierung dennoch verkürzt. Einerseits ist ein antiimperialistisches Element vorhanden, das sich allerdings, wie bereits erwähnt, in wesentlichen Bereichen rassistisch kodiert, andererseits ist aber der Werdegang und der nachhaltige Erfolg der Partei ohne die spezifische regionale Konstellation Sri Lankas nicht zu verstehen. Die JVP ist in diesem Kontext die genuine Partei der »*Southeners*«, die im marginalisierten Dreieck zwischen Galle, Hambantota und Ratnapura auch ein spezifisches Lebensgefühl und nicht zuletzt ein tief verwurzeltes Misstrauen gegenüber der Hauptstadt Colombo und der dortigen als elitär wahrgenommenen Politikerschicht repräsentiert. Einige der heute prominenten Friedensaktivist/innen haben am JVP-Aufstand von 1971 teilgenommen, so der Leiter des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Colombo, Jayadeva Uyangoda, oder der Publizist und Zeitungsherausgeber Victor Ivan, der während des Aufstandes bei der Explosion einer von ihm hergestellten Bombe an beiden Händen schwere Verletzungen davontrug.

Niederlage offeriert Bandaranaike zwar eine Amnestie, die JVP bleibt als Partei bis zur Regierungsübernahme durch die UNP 1977 allerdings verboten, formiert sich aber im Untergrund neu.

Für die internationalen Akteure stellt der JVP-Aufstand ihre Ausrichtung nicht grundsätzlich in Frage, vielmehr bestärkt er noch den ohnehin eingeschlagenen Weg.<sup>21</sup> Denn schließlich kann, so die dominierende Lesart Anfang der 1970er Jahre, nur eine konsequente Modernisierung einhergehend mit infrastrukturellem Ausbau jene regionalen Disparitäten beseitigen, die als Ursache des JVP-Aufstandes wahrgenommen werden. So bleiben die ODA-Flüsse vorerst konstant, wenngleich ein merklicher Druck in Richtung einer verstärkten Liberalisierung einsetzt, die dem wirtschaftspolitischen Programm der regierenden SLFP entgegenlaufen. Die politischen Schritte, die die SLFP-geführte Regierung setzt und die nachhaltige Folgen haben werden, sind zu diesem Zeitpunkt strikt innere Angelegenheiten: 1972 wird eine neue Verfassung verabschiedet, die den Anti-Diskriminierungsabschnitt der Soulbury-Verfassung streicht. Zugleich finden nicht nur von tamilischen politischen Gruppierungen, insbesondere der *Federal Party*, geforderte föderale Elemente keine Berücksichtigung, es werden auch positive Diskriminierungen im Hochschulzugang für die singhalesische Bevölkerungsgruppe eingezogen (vgl. Bastian 2007: 81, der die Ursache für diese Maßnahme in der Popularität anti-singhalesischer Verschwörungstheorien verortet). Ceylon wird in Sri Lanka unbenannt, was angesichts des aus dem Singhalesischen stammenden neuen Namens von vielen Tamil/innen als weitere Provokation verstanden wird. Die Folge ist eine sich stärker nationalistisch orientierende tamilische Formierung, die als *Tamil United Front* (ab 1976 dann *Tamil United Liberation Front*, TULF) die bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden Parteien zusammenfasst. Zugleich sammeln sich militante tamilische Gruppen unter der Sammelbezeichnung *Tamil Tigers*, die Velupillai Prabhakaran beginnt, in der von ihm gegründeten militärischen Organisation *Liberation Tigers of Tamil Eelam*, LTTE<sup>22</sup>, zusammenzufassen.

Die internationalen Akteure konzentrieren sich zu diesem Zeitpunkt, angeführt von der die Policy prägend vorgebenden Weltbank, auf die Liberalisierungsagenda. Als 1977 wieder die UNP, diesmal angeführt

---

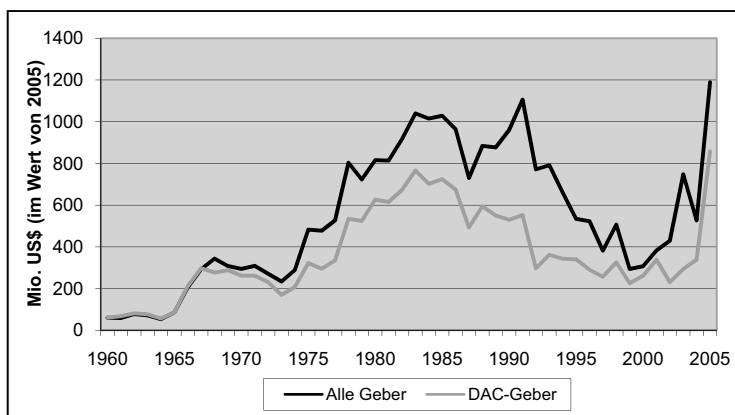
21 Die einzige relevante Ausnahme ist USAID, die ab Anfang der 1970er, also in der unmittelbaren Nachfolge des Aufstandes, ein Dezentralisierungsprogramm beginnt. Da dies ein überregional ausgerichtetes Programm ist, kann es jedoch nicht als unmittelbare Konsequenz des Aufstandes verstanden werden (vgl. Burke/Mulakala 2005: 11).

22 Zur Geschichte der LTTE vgl. Balasingham (2004), Balasingham (2003) oder Narayan Swamy (2002).



von J.R. Jayawardene, die Regierung übernimmt und einen rigiden Liberalisierungskurs einleitet, ist die Begeisterung der internationalen Gemeinschaft groß. Die ohnehin vergleichsweise hohe internationale Hilfe für Sri Lanka – während der 1960er Jahre weist Ceylon eine der höchsten Raten von Entwicklungshilfe im Verhältnis zur Bevölkerungszahl auf (vgl. Goodhand 2001: 45) – wird, auch bedingt durch die starke Ausweitung der japanischen ODA-Gelder, auf ungeahnte Höhen geschraubt (siehe Abbildung 24). Dafür verantwortlich zeichnet eine Neuausrichtung schon laufender Großprojekte, insbesondere die Beschleunigung des Mahaweli-Projektes, sowie der Beginn eines Mammutprogramms zur Integrierten Ländlichen Entwicklung (ebd., vgl. auch Bastian 2007: 122, 2006: 257).

Abbildung 24: ODA in Sri Lanka (in 2005-US\$)



Auf politischer Ebene versucht Jayawardene, die Eskalationsschritte zurückzunehmen, die die Verfassung von 1972 mit sich gebracht hat. Die Verfassung von 1978 geht auf verschiedene tamilische Forderungen ein, die Diskriminierungen im Hochschulzugang werden beispielsweise aufgehoben. Dies verknüpft Jayawardene allerdings mit einer nachhaltigen Stärkung seiner eigenen Rolle: die Verfassung bricht endgültig mit dem Westminster-Modell und führt ein Präsidial-System ein, Jayawardene wechselt von der Funktion eines Premierministers in die des Staatspräsidenten.

Obwohl das Mahaweli-Projekt in seinen Ausläufern bis zum heutigen Tag verfolgt wird, haben sich die Einschätzungen der meisten in den 1970er Jahren großflächig beteiligten Geber geändert. Selbst die Weltbank äußert sich selbstkritisch über die vielfach missachteten regionalen Problemstellungen, die zur Verschärfung verschiedener sozialer Bruch-

linien – und damit indirekt zur Eskalation des bewaffneten Konfliktes – beigetragen haben. Neben der »Konfliktblindheit« der mit 1977 einsetzenden ODA-Leistungen (vgl. Goodhand 2001: 78) wird auch die mittelbare Wirkung der Gelder auf die Budgetsituation als Problem analysiert, da diese maßgeblich zum Aufrüstungsprogramm der Jayawardene-Regierung beitragen (ebd.: 79).<sup>23</sup>

Dieses Aufrüstungsprogramm erweist sich aus Sicht der UNP-geführten Regierung als dringend notwendig, da die LTTE ab 1978 bewaffnete Angriffe auf zunächst niedrigem Eskalationsniveau beginnt. Sie untergräbt damit die Autorität der an der Regierung beteiligten TULF, die sich auf die Forderung nach Autonomie konzentriert, die sie auf politischem Weg durchsetzen will. Jayawardene, auch beeinflusst durch die Erfahrungen des JVP-Aufstandes, der als Resultat eines zu passiven Agierens des Staates interpretiert wird, entscheidet sich schnell für massives Eingreifen. 1979 wird der *Prevention of Terrorism Act* (PTA) beschlossen, der faktisch die Verhängung des Ausnahmezustandes bedeutet. Trotzdem oder angesichts des schrumpfenden Raumes für politische Auseinandersetzung vielleicht auch deswegen gewinnt die LTTE<sup>24</sup> zunehmend an Stärke und beginnt, die primär politisch agierenden tamilischen Kräfte in der innertamilischen Auseinandersetzung zu marginalisieren.

Im Zuge von Lokalwahlen in der Nordprovinz im Jahr 1981 eskaliert die Gewalt erstmals spürbar, ein UNP-Kandidat wird erschossen und die Bibliothek von Jaffna, in der Wahlboxen gelagert werden, niedergebrannt. Dies ändert an der Wahrnehmung der internationalen Geber und ihrer Darstellung der politischen Situation wenig: »In 1981, the simmering violence in Sri Lanka was all but invisible to most students of international politics including international donors. Indeed, the island was still portrayed as a »model« Third World democracy« (Bush 1999: 22). Diese vermeintlich unpolitische Haltung führt jedoch, gerade durch das

---

23 Inwieweit die Liberalisierung nach 1977 selbst unmittelbar für die Zuspitzung des Konfliktes und seines gewaltsamen Ausbruchs verantwortlich ist, wie es etwa Fricke (2002) behauptet, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Angesichts der verzögerten Wirksamkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die zwar politisch, schwerlich aber auf ökonomischer Ebene auf die Ereignisse des Jahres 1978 wirken können, stehe ich der These skeptisch gegenüber.

24 In den späten 1970er und frühen 1980er Jahren ist die LTTE nur eine unter mehreren bewaffneten tamilischen Organisationen, die sich entweder parallel entwickeln oder sich, wie die, wenn auch in anderer Form, bis heute bestehenden PLOTE (People's Liberation Organization of Tamil Eelam) oder TELO (Tamil Eelam Liberation Organization), von der LTTE abspalten.

staatsnahe Agieren der Geber, zu überaus politischen Konsequenzen: »The perceived exclusionary character of the government's development programme created incentives for the Tamil leadership not to be seen to be working with the government – otherwise there was a risk that they would lose the support of its Tamil constituency« (ebd.: 24).

Als nach einem Anschlag der LTTE auf einen Militärkonvoi im Juli 1983 Unruhen ausbrechen, die von den meisten Tamil/innen als eine eindeutig gegen sie gerichtete gewaltsame Kampagne verstanden werden<sup>25</sup>, und in der Folge die LTTE den bewaffneten Kampf auch auf konventioneller Ebene aufnimmt, kommt es zwar nicht zu einem Bruch, aber doch zu einer merklichen Verschiebung im Verhalten der Geber. Zwar fließen die ODA-Gelder zunächst weitgehend unbeeinflusst weiter, sie werden jedoch in einem relevanten Teil von Großprojektfinanzierungen in Humanitäre Hilfe umgeleitet, vor allem von Seiten der westlichen Geber.

Der für die internationalen Akteure wirklich spürbare Schock, der die Entwicklungshilfe vorübergehend auch einbrechen lässt (siehe Abbildung 24), folgt vier Jahre später. 1987 beginnt die JVP ihren zweiten bewaffneten Aufstand, der sich über drei Jahre hinziehen und etwa 50.000 Todesopfer<sup>26</sup> fordern sollte. So berichtet ein zu dieser Zeit aktiver Büroleiter einer bilateralen Agentur über die Situation während der Zeit des Aufstandes, dass »for some bilaterals, the island of Sri Lanka shrunk to the island of Colombo – and for some it shrunk even further to the island of Colombo 7<sup>27</sup>« (zitiert nach Bush 1999: 25).

Als Konsequenz beginnen Ende der 1980er Jahre einige kleinere Geber wie Kanada, die Niederlande oder die skandinavischen Staaten, nachhaltig von ihrem bisherigen Kurs abzurücken, Menschenrechtskriterien einzuführen und sogar, wie im Falle Kanadas, die Zusammenarbeit mit staatlichen Einrichtungen weitestgehend zu sistieren (vgl. Bastian 2007: 128ff.). Im Rahmen eines Gebertreffens in Paris im Jahr 1990 spricht die Gebergemeinschaft erstmals in offiziellem Rahmen ihre Besorgnis über die Menschenrechtssituation aus, im Zuge dessen reduzieren viele der westlichen bilateralen Geber ihr Programm. So bleiben die

25 Die – politisch umstrittene – Zahl der Toten dürfte mehrere Hundert umfassen. Zugleich verlassen 150.000 Tamil/innen in der Folge das Land, vor allem in Richtung Kanada, Australien und Großbritannien.

26 Diese Zahl ist auch insofern schockierend, wenn bedacht wird, dass der nahezu 25 Jahre dauernde Kampf zwischen der LTTE und Sri Lanka bislang zirka 68.000 Todesopfer gefordert hat.

27 Colombo 07, Cinnamon Gardens, gilt als das Luxusviertel der Hauptstadt, in dem sich zahlreiche Botschaften und Residenzen befinden.

Weltbank, die ADB und Japan als die drei bestimmenden Akteure in der sri-lankischen Geberlandschaft übrig (vgl. ebd.: 136).

Zeitgleich kommt es 1987 im Norden des Landes zur einzigen großflächigen internationalen militärischen Intervention in Sri Lanka. Im Zuge der Belagerung von Jaffna durch eine frisch hochgerüstete sri-lankische Armee nimmt der Druck auf Indien, vor allem von Seiten der in Indien sehr aktiven und zu diesem Zeitpunkt auch politisch gut verankerten tamilischen Gruppen, zu, in Sri Lanka eine Ordnungsfunktion einzunehmen. Bedingt dadurch, und auch durch gegebene strategische Interessen<sup>28</sup>, entscheidet sich die Regierung unter Rajiv Ghandi zu einem aktiven Einschreiten.<sup>29</sup>

Hatte Indien zuvor bei den gescheiterten Friedensverhandlungen im bhutanischen Thimpu<sup>30</sup> noch als Vermittler gewirkt, erzwingt es nun – ohne Einbindung der LTTE – ein Abkommen mit der sri-lankischen Regierung, den so genannten *Indo-Sri Lanka Accord* von 1987<sup>31</sup> (vgl. Kee-thaponcalan 2005: 214). Vor dem Hintergrund eines klaren Bekenntnisses zu einem einheitlichen Sri Lanka werden Schlüsselforderungen der

---

28 Nicht nur gibt es seit 1983 etwa 15.000 tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka im indischen Gliedstaat Tamil Nadu (vgl. Samaranayake 2006: 168), auch die verstärkte Involvierung pakistanischer und israelischer Militärberater auf Seiten der sri-lankischen Armee und das ohnehin bestehende Misstrauen gegenüber den USA, denen geostrategische Interessen in Sri Lanka unterstellt werden, tragen zu der Entscheidung bei, militärische Präsenz zu markieren.

29 Diese Entscheidung sollte Rajiv Ghandi das Leben kosten. Am 21. Mai 1991 wird er bei einem Besuch im Gliedstaat Tamil Nadu von einer Selbstmordattentäterin der LTTE getötet. Dieses Attentat wird von der LTTE nahestehenden Kommentator/innen mittlerweile als schwerer Fehler bezeichnet, führt es doch zu einem Kurswechsel in der indischen Politik: Wurde der »tamilische Unabhängigkeitskampf« zuvor mitunter sogar offen auf politischer wie logistischer Ebene unterstützt, schwenkt Indien nach dem Attentat auf eine harte Anti-Terror-Linie ein, die sich an entsprechenden Vorgangsweisen der USA orientiert. Rajiv Ghandis ab 1989 verantwortliches Gegenüber auf sri-lankischer Seite überlebt nicht viel länger: Sri Lankas Präsident Ranasinghe Premadasa fällt am 1. Mai 1993 während eines Maiumzuges einem Selbstmordattentat der LTTE zum Opfer.

30 Zwar scheitern die Verhandlungen in Thimpu im Sinne einer Einigung zwischen den tamilischen separatistischen Kräften und dem GoSL, sie bringen aber eine gemeinsame Verhandlungsposition der verschiedenen tamilischen nationalistischen Organisationen hervor, die als Thimpu-Prinzipien bis heute die zentralen Forderungen der LTTE, aber auch anderer tamilischer Gruppen repräsentieren: die Anerkennung des »Tamil Homeland«, die Anerkennung der tamilischen Nation und die Respektierung des tamilischen Rechts auf Selbstbestimmung (vgl. dazu Liyanage in Rupesinghe 2006a: 1ff.).

31 Der Volltext des Accord findet sich etwa bei Balasingham (2004: 467ff.).

LTTE und anderer radikaler tamilischer Gruppen festgeschrieben: eine Zusammenlegung der Nord- und Ostprovinz mit einer einheitlichen Administration, was über ein Referendum – über dessen Ausgang vermutlich kaum Zweifel bestanden – zu sanktionieren sei, als Reminiszenz an das »Tamil Homeland«-Konzept, eine explizite Anerkennung der ethnischen Identitäten, die, wie es heißt, gepflegt werden müssten<sup>32</sup>, sowie eine Aufhebung des Ausnahmezustandes und eine Generalamnestie für die zu entwaffnenden militanten tamilischen Gruppen.

Zur militärischen Umsetzung lässt sich Indien zur Installierung einer Schutztruppe einladen, die in Kooperation mit der sri-lankischen Armee die Überwachung des Abkommens in die Hand nehmen soll. Diese *Indian Peace Keeping Force* (IPKF) stößt in ihrem Vorhaben der Entwaffnung der LTTE jedoch auf vehementen Widerstand. Die auf ihrem Höhepunkt ungefähr 100.000 Mann starke Truppe sieht sich nicht nur außerstande, die Vertragsbedingungen, allen voran die Entwaffnung gegenüber der LTTE durchzusetzen, sondern lässt sich bald in einen politisch wie militärisch verlustreichen Kleinkrieg verwickeln. Insgesamt beklagt die IPKF im Zuge der dreijährigen Kämpfe 1.100 Gefallene. Parallel mit ihrem militärischen Misserfolg verstärkt sich der von singhalesisch-nationalistischen Kräften genährte Vorwurf einer imperialen Einmischung in innere Angelegenheiten, was schließlich im Frühjahr 1989 zur Aufforderung des neuen sri-lankischen Präsidenten, Premadasa, an Indien mündet, die IPKF abziehen. Der Abzug wird bis Anfang 1990 vollzogen, während parallel von Premadasa angestrengte Verhandlungen zwischen dem GoSL und der LTTE scheitern.

Diese schwere Niederlage des internationalen Peace-Keeping hat auf die internationale Gebergemeinschaft nachhaltige Auswirkungen. Kein anderes Land hat mit Indien vergleichbare Interessen in Sri Lanka, und wenn sogar Indien an einer militärischen Durchsetzung eines Abkommens scheitert, rückt die Perspektive eines, selbst auf Einladung geschehenden und rein überwachenden, militärischen Engagements eines anderen Drittlandes in weite Ferne. Dies wird auf die Bemühungen im Bereich der Friedensentwicklung wesentlichen Einfluss ausüben und trägt vermutlich auch dazu bei, dass zivile Mittel in Sri Lanka im internationalen Vergleich gesehen unverhältnismäßig populär sind.

Die indische Erfahrung führt noch zu einer zweiten wichtigen Einsicht, die allerdings nicht sehr verbreitet existiert und wenn, dann nur

32 Der Accord geht von vier distinkten ethnischen Identitäten aus: Singhales/innen, Tamil/innen, Muslim/innen und Bürger (Nachfahren der portugiesischen und niederländischen Kolonialist/innen). Der Accord anerkennt »that each ethnic group has a distinct cultural and linguistic identity which has to be carefully nurtured« (nach Balasingham 2004: 467).

hinter vorgehaltener Hand ausgesprochen wird<sup>33</sup>: die 1987 von Indien diktierten Bedingungen entsprechen, mit der einzigen Ausnahme des Fehlens eines definitiven Verweises auf eine föderale Umsetzung eines als unabdingbar wahrgenommenen Devolutionsprozesses, mehr oder minder dem, was sich die meisten der engagierten Geberagenturen und Botschaften nach wie vor als bestmögliche politische Lösung des Konfliktes vorstellen. So wird, in einer Art Pflichtoptimismus, die Ablehnung der im Vertrag eingeschriebenen Konzepte zumeist mit der Art und Weise ihrer zwangsweisen Durchsetzung begründet, die jede Genuinität des Prozesses untergraben hätte. Zugleich erklärt die indische Erfahrung aber in jedem Fall die verhältnismäßig große Passivität der internationalen Akteure im Friedensprozess von 2001, auf den noch einzugehen sein wird.<sup>34</sup>

Zunächst kommt es allerdings ohnehin zu einer militärischen Zuspitzung. Nach der Niederschlagung des JVP-Aufstandes kann die Armee wieder konzentriert gegen die LTTE zum Einsatz gebracht werden, was die 1994 gewählte neue Präsidentin, Chandrika Kumaratunga<sup>35</sup>, nach einem weiteren gescheiterten Verhandlungsversuch auch prompt mit

---

33 Dass sich nur wenige internationale Akteure mit dieser Frage auseinandersetzen ist dem zum Teil geringen Wissen über die historische Entwicklung des Konfliktes zuzuschreiben, das bei der Mehrzahl der Internationalen in Colombo vorhanden ist.

34 Die Erfahrungen des *Indo-Sri Lankan Accord* werden selbst von professionellen Friedensentwickler/innen mitunter als Zeichen für die tendenzielle politische Unlösbarkeit des Konfliktes gesehen. So gab ein in diesem Zusammenhang nicht genannt werden wollender prominenter Vertreter der internationalen Gemeinschaft in Colombo mir gegenüber in einem Interview zu verstehen, dass er nicht an eine Verhandlungslösung glaube, sondern nur an einen erzwungenen Frieden durch eine bewaffnete Intervention internationaler Akteure. Eine solche wäre auf Dauer unvermeidlich. Dies wäre zumindest seine Hoffnung. Eine offiziell natürlich niemals einnehmbare Haltung, die eine Stimmung wiedergibt, die ohne die Erfahrung der IPKF nicht erklärbar wäre.

35 Kumaratunga folgt dem Interimspräsidenten nach der Ermordung von Premadasa, ihrem Parteifreund Wijetunga, nach. Sie entstammt dem Familienclan der Bandaranaikes, der die Geschichte der SLFP seit ihrer Gründung bestimmt hat. Ihr Vater war, wie erwähnt, schon 1959 von einem radikal-nationalistischen buddhistischen Mönch erschossen worden, ihr Mann, der populäre Schauspieler und – zunächst trotzktistisch orientierte und dann der SLFP angehörige – Politiker Vijaya Kumaratunga wird im Zuge des JVP-Aufstandes 1988 in Colombo, vermutlich von JVP-Kadern, erschossen. Ende Dezember 1999 verliert sie im Zuge eines Attentates der LTTE auf eine ihrer Wahlveranstaltungen ein Auge, was für ihre harte Linie gegenüber den tamilischen militanten Gruppen mitverantwortlich gemacht wird. Zur großen Bedeutung von Familienclans in der srilankischen Politik siehe Wickramasinghe und Wickramasinghe (2005).

ihrer »*War for Peace*«-Strategie umsetzt. Entscheidend ist das Verhalten der Gebergemeinschaft, die in ihrer dominierenden Ausrichtung, noch immer primär angeleitet von der Idee infrastruktur- und freihandelsgesteuerten Wachstums, Kumaratungas militärischen Weg mitvollzieht, freilich ohne ihn politisch explizit zu begrüßen. »This reality, and the Kumaratunga strategy, has been facilitated by an international donor community that has been fixated on the economic reform agenda« (Rainford 2007: 4).

Die zum Teil auch humanitär argumentierten Aktivitäten der Geber erfüllen für die Regierung einen wesentlichen Zweck. Erstens garantieren sie die konkrete, und damit auch die symbolische Präsenz des Staates in den rückeroberten Gebieten. Speziell bei der Einnahme von Jaffna im Dezember 2005, die zu einer Fluchtbewegung von etwa 350.000 Menschen führt, die sich mit den bewaffneten tamilischen Kadern ins von der LTTE kontrollierte Vanni zurückziehen, zeigt sich die kriegswichtige Bedeutung der internationalen Hilfsbemühungen, da der Wiederaufbau von Jaffna »began to take on symbolic significance for the government« (ebd.: 6). Speziell die GTZ ist mit ihrem Jaffna Rehabilitation Project federführend an diesem Vorgehen beteiligt. Der in diesem Zusammenhang von der Regierung forcierte *Triple-R-Approach* (Rehabilitation, Reconstruction, Reconciliation) wird mit dem Argument unterstützt, dass Krieg in jedem Fall Entwicklung behindern würde. Insofern sei das Engagement sachlich wie moralisch gerechtfertigt (vgl. Samaranyake 2006: 171), wenn auch, maßgeblich etwa von den USA, von der Regierung eine Verhandlungslösung gefordert wird.

Angestoßen durch die internationale Debatte setzen gegen Ende des Jahrtausends schließlich nicht nur bei verschiedenen kleinen bilateralen Gebern, sondern auch bei den großen Drei der sri-lankischen Geberlandschaft – Japan, ADB und Weltbank – selbstkritische Prozesse ein. Verstärkt wird die eigene Rolle hinterfragt und, insbesondere bei Japan und der Weltbank, mit dem Jahrtausendwechsel eine Änderung der Strategie eingeläutet. Dieser Kurswechsel geht allerdings mit keiner Stärkung der Position der westlichen Geber einher. Vor allem das immer massivere Auftreten anderer asiatischer Geber, allen voran China, die sich den Diskussionen in den Geberforen weitgehend entziehen, resultiert im Gegenteil. Die zwei Jahrzehnte zuvor noch starke und mit einigem Druckpotenzial verbundene Rolle der westlichen Geber verliert nachhaltig an Bedeutung, was allerdings – wie die folgenden Diskussionen über die Einführung von Friedenskonditionalitäten zeigen werden – nicht in gegebenem Ausmaß akzeptiert wird.

Auch auf diplomatischer Ebene erfolgt nach der Schockphase als Nachwirkung des IPKF-Desasters eine internationale Initiative. Norwe-

gen, das schon zuvor gemeinsam mit Kanada in der Forcierung eines »working on conflict«-Ansatzes im entwicklungspolitischen Bereich federführend war<sup>36</sup> (vgl. Goodhand 2001: 72), bietet seine diplomatischen Vermittlerdienste an, um eine neue Runde an Friedensgesprächen zu initiieren. Überraschend, bedingt durch den Druck einer durch ausbleibende Investitionen immer stärker bedrängten Business-Elite, militärische Erfolge der LTTE im Vorfeld – speziell die Rückeroberung des Elephant Pass, der die Jaffna-Halbinsel mit dem Vanni verbindet – und angesichts einer sich dramatisch verschlechternden allgemeinen Wirtschaftslage nimmt Kumaratunga das Angebot an. Der erste Verhandlungsversuch im Jahr 2000 scheitert allerdings schon an der Vereinbarung eines Waffenstillstandes.

Die meisten internationalen Geber richten sich ab diesem Zeitpunkt jedoch bereits auf einen möglichen Friedensprozess ein und ihre Arbeit auf das neue Primärziel Konflikttransformation aus. DFID gibt ein erstes *Strategic Conflict Assessment* (im gegenwärtigen Sprachgebrauch der internationalen Gemeinschaft in Colombo SCA1 genannt) in Auftrag, das mit seiner Analyse, den Konflikt nicht als »ethnisch« zu betrachten, sondern als Ausdruck einer Krise des sri-lankischen Staates zu sehen, Staub aufwirbelt (vgl. Goodhand 2001). Wesentlicher ist allerdings die scharfe Kritik an der bisherigen Praxis der Geber, an der Realität des Konfliktes vorbeigearbeitet und damit seine Zuspitzung bis zu einem gewissen Grad auch mitverschuldet zu haben. Nicht nur DFID leitet als Konsequenz eine Umorientierung des Länderprogramms ein, die sich an den Vorgaben des im März 2001 frisch eingerichteten britischen Gesamtkonzeptes eines *Global Conflict Prevention Pool* (vgl. Khittel/Pospisil 2006: 54ff.) orientiert: Die entwicklungspolitischen, diplomatischen und militärischen Kapazitäten der britischen Präsenz in Sri Lanka werden zusammengezogen und im Sinne eines einheitlichen Konfliktpräventionsprogramms gepoolt. Ebenfalls im Jahr 2001 richtet sich das deutsche Länderprogramm mit dem *PACT*-Schwerpunkt<sup>37</sup> auf Konflikttransformation aus, womit faktisch alle in Sri Lanka aktiven bilateralen DAC-Geber – mit Ausnahme Japans<sup>38</sup> und bis zu einem gewis-

---

36 Goodhand (2001: 72) führt diese Vorreiterrolle von Norwegen und Kanada auf drei Faktoren zurück: Erstens haben beide Länder keine geostrategischen Interessen in Sri Lanka und können daher einigermaßen frei agieren, zweitens lebt in beiden Ländern eine relativ große tamilische Diaspora, und drittens entspricht die Neuausrichtung auch den generellen Leitlinien der jeweiligen bilateralen entwicklungspolitischen Programme.

37 Siehe dazu den folgenden Abschnitt.

38 Japan verstärkt seine diesbezüglichen Aktivitäten im Jahr 2002, wobei primär Maßnahmen auf diplomatischer Ebene getroffen werden. Das Entwicklungshilfe-Portfolio bleibt weitgehend traditionell orientiert.



sen Grad der USA<sup>39</sup> – ihr entwicklungspolitisches Programm zentral auf die Problematik des bewaffneten Konfliktes ausgerichtet haben.

Die durch die sich stark verschlechternde wirtschaftliche Situation bedingte Wahlniederlage der SLFP und die Übernahme der Regierung durch die UNP unter Premier Ranil Wickremasinghe ermöglichen schließlich einen Durchbruch bei den Verhandlungsbemühungen: Ende 2001 erklären GoSL wie LTTE einen Waffenstillstand, was unter norwegischer Vermittlung in formelle Verhandlungen übergeleitet wird und zur Unterzeichnung eines Waffenstillstandsabkommens (*Ceasefire Agreement*, CFA) Ende Februar 2002 führt. Das Abkommen wird allerdings gegen den expliziten Widerstand der der SLFP zugehörigen Präsidentin Kumaratunga geschlossen.

Für die LTTE, die schon ein Jahr zuvor einen Waffenstillstand erklärt hatte, folgt nach den spektakulären Erfolgen Ende der 1990er Jahre eine militärisch durchwachsene Phase, die mit einem in der Folge von 9/11 immer enger werdenden politischen Spielraum einhergeht (vgl. Narayan Swamy 2002: 363f.). Die USA hatten die LTTE schon 1997, im Zuge der Erstveröffentlichung der FTO-Liste<sup>40</sup>, als Terror-Organisation gekennzeichnet. Während auf ihrer Seite die Motivationen hinter der Verhandlungsbereitschaft daher relativ offen liegt<sup>41</sup>, ist die Situation auf Regierungsseite komplexer. Primär dürfte der schon im Verlauf des Jahres 2000 immer stärker werdende Druck der mit der UNP eng verbündeten wirtschaftlichen Eliten<sup>42</sup> im Zusammenspiel mit einer schwindenden Popularität des Krieges im nicht stark nationalistisch geprägten Teil der singhalesischen Bevölkerung – die UNP gewinnt die Wahl mit dem expliziten Versprechen folgender Friedensbemühungen<sup>43</sup> – für die neue

39 Wie auch der folgende Abschnitt zeigen wird, setzen die USA zwar wesentliche entwicklungspolitische Maßnahmen im Bereich der Konflikttransformation, richten jedoch ihr Länderprogramm nicht vollkommen danach aus wie ein Großteil der anderen bilateralen Geber.

40 Liste der *Foreign Terrorist Organizations* der USA, einsehbar unter <http://www.state.gov/s/ct/rls/rpt/fto/>.

41 Demgegenüber steht die Interpretation der singhalesisch-nationalistischen Kreise, dass die LTTE vor allem deswegen in Verhandlungen eintreten würde, um das strategische Kalkül nach internationaler Anerkennung mit einer Atempause für die Aufrüstung und die Eliminierung inntamilischer Konkurrenzorganisationen zu verbinden.

42 Speziell der im militärischen Sinn erfolgreiche Angriff auf den internationalen Flughafen von Colombo am 24. Juli 2001 hat folgenschwere ökonomische Auswirkungen. Der Tourismus kommt vorübergehend fast zum Erliegen, und 2001 wird zum ersten Jahr seit der Unabhängigkeit, in der die sri-lankische Wirtschaft schrumpft (vgl. Bastian 2006: 248).

43 Genau genommen läuft der Wahlkampf zwischen zwei Wahlbündnissen: die UNP ist dabei mit dem *Ceylon Workers Congress*, einer primär bei den

Verhandlungsbereitschaft verantwortlich sein. Zudem sichert dieser Schritt der Wickremasinghe-Regierung den »overwhelming support provided by the international community« (Rupesinghe 2006b: xlvii), was in den sich zuspitzenden innenpolitischen Auseinandersetzungen mit der Präsidentin ohne Zweifel als hilfreich empfunden wird.

Der sich in der Folge entspinnde Friedensprozess – zwischen September 2002 und März 2003 finden insgesamt sechs Verhandlungsrunden statt – ist von Beginn an durch eine starke Internationalisierung gekennzeichnet (vgl. Bastian 2007: 152). Nicht nur richten all diejenigen, die ihr Programm schon bisher unter die primäre Zielsetzung der Konflikttransformation gestellt hatten, ihre Tätigkeit nachdrücklich auf die Unterstützung des Prozesses aus. Auch Japan vollzieht einen Wechsel in diese Richtung, was auch damit zusammenhängt, dass die japanische Entwicklungshilfe Anfang des Jahrtausends im asiatischen Raum erstmals in einzelnen exemplarischen Fällen, neben Sri Lanka beispielsweise in Aceh, in unmittelbar friedensstiftender Mission eingesetzt wird (vgl. Bastian 2006: 264). Japan ernennt im Oktober 2002 auch einen offiziellen Repräsentanten für »*Peace-building, Rehabilitation and Reconstruction in Sri Lanka*«, den vormaligen UN-Vizegeneralsekretär und Friedensforscher Yasushi Akashi. Auf formeller diplomatischer Ebene übernimmt Japan zudem die Funktion eines Co-Chairs des Friedensprozesses, zusammen mit den USA und der Europäischen Union.<sup>44</sup>

Die strategische Einbindung der Entwicklungspolitik in den Friedensprozess erfolgt allerdings erst zu einem Zeitpunkt, als er praktisch bereits wieder zu Ende ist. Für Juni 2003 wird eine groß angelegte Geberkonferenz in Tokio angesetzt, die die internationale Unterstützung sammeln und koordinieren soll. Schon zuvor sistiert die LTTE jedoch ihre Beteiligung. War die Stimmung an der sechsten Verhandlungsrunde in Hakone, Japan, schon schlecht, ist die Weigerung der USA, die Teil-

---

Tamil/innen des Hochlandes verankerten Kleinpartei, in der *United National Front* (UNF) zusammengefasst, während die SLFP zusammen mit einigen linken und linksradikal-nationalistischen Parteien wie der kommunistischen Partei oder der trotzkistischen LSSP als *People's Alliance* (PA) antritt. Die JVP tritt unabhängig an, ebenso wie die das letzte Mal eigenständig antretende TULF, die im Verlauf der nächsten Jahre mit LTTE-nahen Kräften zur *Tamil National Alliance* (TNA) fusionieren wird.

- 44 Die EU zeigt sich zunächst zurückhaltend und muss, vor allem durch UNP-Minister Milinda Moragoda, massiv zur Übernahme dieser Rolle gedrängt werden. Die Ursache dafür dürfte in technischen Problemen liegen, da sich die EU im Juli 2001 zu einer vollständigen Umgestaltung ihrer Repräsentanz in Colombo entschlossen hatte und sich daher ursprünglich personell zur Übernahme dieser Funktion nicht in der Lage sah (vgl. Noyahr 2006: 389).

nahme der LTTE an einem Vorbereitungstreffen für die Tokio-Konferenz in Washington zu ermöglichen, schließlich der Auslöser der Entscheidung. Die USA hatten zuvor angekündigt, die LTTE trotz des Friedensprozesses weiterhin als terroristische Vereinigung zu behandeln, was ihre Teilnahme an dem Washingtoner Treffen faktisch verhinderte.

Formell wird die Tokio-Konferenz zunächst sowohl vom GoSL als auch von den internationalen Gebern als großer Erfolg verkauft. Hilfszusagen in Höhe von 4,5 Mrd. US\$ werden gegeben, zugleich wird die neu entdeckte politische Verantwortung der Geber durch eine Kopplung der Gelder an Fortschritte im Friedensprozess verankert. Diese Friedens-Konditionalität zeigt jedoch keine andauernde Wirkung, wofür zwei Faktoren verantwortlich sind. Zunächst überschätzen die Geber ihre Bedeutung, was auf die Missachtung gegebener ökonomischer Verhältnisse in Sri Lanka in einem Rückgriff auf das Denkmuster der Hilfsabhängigkeit der 1960er und 1970er Jahre schließen lässt. »Arguably, in Tokyo, the donors overplayed their hand, and this had perverse impacts on the peace process. Both the government and donors had an inflated view of the importance of economic levers« (Goodhand/Klem 2005: 79f.). Trotz der ohne Zweifel angestiegenen Arbeit im zivilgesellschaftlichen Bereich, speziell zahlreicher Track 2-Initiativen, sehen Goodhand und Klem die Ursache auch darin, dass Geber nahezu instinktiv dazu tendieren würden, mit dem Staat zusammenzuarbeiten (ebd.), und zugleich keine verlässlichen Benchmarks eingeführt hätten (vgl. Goodhand 2006: 218).

Der zweite Faktor ist ein Naturereignis. Im Dezember 2004 trifft der Tsunami Sri Lanka, führt zu maßloser Zerstörung und fordert etwa 30.000 Todesopfer. Die sofort danach einsetzende Hilfswelle bricht auch in finanzieller Hinsicht alle bis dahin vorstellbaren Rekorde und macht jede Idee einer Konditionalität von Hilfspgeldern, seien sie nun Entwicklungs- oder Humanitäre Hilfe, zur Makulatur.<sup>45</sup> Die Hoffnung, dass die Tragödie zu einer Wiederaufnahme der Friedensgespräche führen würde, erweist sich als Karikatur des überbordenden internationalen Enthusiasmus zu Beginn des Friedensprozesses drei Jahre zuvor, und erklärt sich aus einer Mischung von Naivität, Zweckoptimismus und einer weitgehenden Ignoranz gegenüber den längerfristigen Wirkungen eines solchen Hilfsprozesses. Die Gesamtsumme der Hilfsleistungen wird, angesichts des nicht geringen Anteils von rein privaten Leistungen, nie vollständig feststellbar sein, sie dürfte sich aber in jedem Fall in der Nä-

45 »Following the tsunami and the massive international response, the idea of peace conditionalities became virtually redundant because of the massive inflows of unconditional aid« (Goodhand 2006: 219).

he von 3 Mrd. US\$ bewegen. Abbildung 24 dokumentiert den massiven Anstieg allein bei den ODA-Geldern, zugleich beginnen Hundertschaften internationaler NGOs kurz- wie mittelfristig angelegte Tätigkeiten, unzählige private Kleininitiativen komplettieren das sich entfaltende Chaos.

Die Schlüsselakteure des Konfliktes versuchen nach einem ersten Schock eine möglichst weitgehende Kontrolle über die Hilfe zu monopolisieren. Dies dient allerdings nicht der besseren Koordination oder der Steigerung der Effizienz, wie das Scheitern der Einrichtung eines von GoSL und LTTE vereinbarten, gemeinsam verwalteten, auf rein technischer Ebene gehaltenen Koordinations-Mechanismus (P-TOMS) zeigt. Vielmehr geht es um politische Aspekte: »As a consequence aid became not only quickly politicised, but also a much-wanted political commodity itself« (Frerks 2006: 86). Von den meisten Akteuren, speziell aus dem privaten Hilfsbusiness, wird dies vollkommen ignoriert. Geld wird dahin geschaufelt, wo es maximale kurzfristige Wirksamkeit garantiert, welche mittel- und langfristigen Wirkungen auch immer damit einhergehen.<sup>46</sup> Die mit dieser kurzfristigen Orientierung oftmals einhergehende schlechte und verzögerte Umsetzung der Maßnahmen trägt, gerade da sie mit den gut organisierten und generell effizienten Hilfsleistungen der militärisch bzw. militant organisierten Organisationen wie der LTTE oder der JVP verglichen werden, zu einer Demontage des Rufes vor allem der Zivilgesellschaft, speziell der INGOs, bei (vgl. Rajasingham Semanayake 2006: 10f.).<sup>47</sup>

Die bilateralen Akteure, aber auch die multilateralen Agenturen und die meisten der schon vor dem Tsunami in Sri Lanka aktiven NGOs finden einen anderen Weg des Umganges, der sich an zwei Modebegriffen des Sicherheitsdiskurses im entwicklungspolitischen Bereich orientiert: »do no harm« und Konfliktsensitivität. Dies wirft wiederum zwei Probleme auf, die sich einerseits aus der spezifischen Umsetzung dieser Begriffe, andererseits aus einer sich aus ihnen beinahe notwendigerweise resultierenden Ignoranz ergeben. Die spezifische Umsetzung im Kontext der Tsunami-Hilfe bedeutet nicht nur eine gute Nachvollziehbarkeit der

---

46 Eine der aussagekräftigen, weil paradoxen Praktiken ist das aggressive An- und Abwerben von Personal, das vor allem von auf den humanitären Bereich spezialisierten INGOs betrieben wird. Jene NGOs, die sich zu niedrigen Lohnniveaus verpflichtet hatten, um ihre persönliche Einsatzbereitschaft zu dokumentieren, sehen sich angesichts dieses Booms in einem kleinen, elitären Segment des sri-lankischen Arbeitsmarktes bald mit ernsthaften Problemen konfrontiert.

47 Insbesondere das IKRK sowie die verschiedenen aktiven nationalen Rotkreuz-Organisationen stehen in einem medial beständig reproduzierten Ruf des chronischen Versagens (vgl. Rajasingham Semanayake 2006: 11).

Verwendung der Gelder und die möglichst »opfernahe« Umsetzung der Hilfsleistungen, sondern auch die Annahme, dass konfliktssensitive Umsetzung im als »ethnisch« interpretierten sri-lankischen Konflikt konsequenterweise die möglichst gleichmäßige Bedienung all dieser »Ethnien« bedeuten muss. Dieser Mechanismus, den wir bei den politischen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, auf die im nächsten Abschnitt eingegangen wird, wiederfinden werden, hat letztendlich die fatale Konsequenz, dass ethnische Selbstzuschreibungen nicht nur reproduziert werden, sondern diese Reproduktion in ganz spezifische, organisierte Bahnen gelenkt wird. Denn natürlich ist eine derart interpretierte konfliktssensitive Hilfe nicht in der Lage, mit dem Prozess der politischen Verwertung der Hilfe zu brechen. Es geht ihr primär darum, diese Verwertung gleichmäßig unter den relevanten Akteuren und ihren Einflussbereichen zu verteilen, womit die eigentlich zu Begünstigten wiederum gezwungen sind, sich noch stärker hinter diesen Akteuren zu scharen. Zweifellos wird dieser Prozess durch die Tsunami-Hilfe nicht ausgelöst, in jedem Fall jedoch verschärft, insbesondere an der umkämpften Ostküste, aber auch im Süden des Landes.

Zugleich wird mit der konkreten Verteilungsfrage, welche Community nun im Sinne einer konfliktssensitiven Hilfe zu begünstigen sei und welche nicht, die Problematik der budgetären und makroökonomischen Auswirkungen der Hilfswelle vollkommen ausgeblendet. Es gibt tatsächlich bislang keine wissenschaftliche Untersuchung zu dieser Problemstellung in Sri Lanka, und die Frage, inwieweit die einfließenden Hilfsgelder nicht mittelbar zur Wiederaufnahme der Kämpfe beigetragen haben, gehört zu den großen Tabuthemen der ansonsten pflichtbewusst selbstkritischen Auseinandersetzung in Geberkreisen. Wenngleich die Frage an dieser Stelle nicht beantwortet werden kann, seien nur zwei Prozesse genannt, die es zumindest wert wären, in diesem Zusammenhang genauer untersucht zu werden.

Einerseits versucht die sri-lankische Regierung von Anfang an mit dem durchaus vernünftig klingenden Argument der notwendigen Nachhaltigkeit der Maßnahmen die Hilfsleistungen auf den Infrastrukturbereich auszudehnen. Damit werden jedoch wiederum Budgetmittel freigespielt, die dem Verteidigungsetat zugeführt werden können, wie es einem bekannten Mechanismus entspricht: »It can be argued [...] that aid creates an economic buffer for the government, allowing the defence budget to grow, and to an extent postponing the costs of the conflict« (Goodhand 2001: 79; vgl. auch Ofstad 2002: 192). Andererseits führen allein die Summe der Hilfsgelder und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Tätigkeiten zu einem Boom, von dem die Staatskasse zumindest mittelbar profitiert. Wenngleich es angesichts der chronisch ho-

hen Inflation derzeit zweifelhaft scheint, ob dieser Boom in eine Neuauflage der günstigen ökonomischen Entwicklung in den Anfangsjahren des Krieges umgemünzt werden kann, konnte damit in jedem Fall die Rezession von 2001 in kürzester Zeit vergessen gemacht werden.

Zugleich tragen auch politische Ereignisse zu einem endgültigen Scheitern des Friedensprozesses bei. Schon im März 2004 kommt es zu einer Spaltung innerhalb der LTTE. Einer der führenden Kommandanten, Colonel Karuna, setzt sich mit seinen Truppen von der LTTE ab, unter dem Vorhalt, diese würde Jaffna-zentriert agieren und die Interessen der Tamil/innen an der Ostküste vernachlässigen.<sup>48</sup> Faktisch läuft Karuna, der eine Partei unter dem Namen TMVP formiert, nach einer politisch indifferenten Zwischenphase ins Regierungslager über, was eine empfindliche Schwächung der LTTE, insbesondere in den zu diesem Zeitpunkt noch von ihr kontrollierten Gebieten um Batticaloa, nach sich zieht (vgl. ICG 2006: 9; Philipson/Thangarajah 2005: 39ff.). Das sieht die sri-lankische Armee wiederum als gute Möglichkeit zu einer Rückeroberung der Gebiete im Osten, was sie als ersten Schritt zu einem militärischen Sieg gegen die LTTE versteht.

Aber auch die Verhältnisse auf Seiten der sri-lankischen Regierung ändern sich im Sinne einer Weiterführung der militärischen Option. Ende 2003 setzt die Präsidentin Kumaratunga, mit gewichtiger Stützung der Armee, die Entlassung der UNP-geführten Regierung unter Ranil Wickremasinghe durch. Bei den Neuwahlen kann das SLFP-Wahlbündnis in einer taktischen Koalition mit der JVP einen relativ knappen Wahlsieg einfahren und eine Regierung unter Leitung des aufstrebenden SLFP-Politikers Mahinda Rajapakse bilden. Damit sind die Friedensbemühungen des GoSL faktisch beendet. Im November 2005 endet Kumaratungas Präsidentschaft, ihre Wiederwahl ist durch eine Verfassungsklausel ausgeschlossen.<sup>49</sup> Um die Nachfolge Kumaratungas bewerben sich Premier Rajapakse und UNP-Führer Wickremasinghe, wobei sich Rajapakse, auch aufgrund eines überraschenden Aufrufes der LTTE zum Wahlboykott – Wickremasinghe hatte mit der überwiegenden Zahl der tamilischen Stimmen im Norden und Osten gerechnet – mit 50,29 % der Stimmen knapp durchsetzen kann.<sup>50</sup>

---

48 Inoffiziell gelten schwere persönliche Differenzen zwischen Karuna und dem Leiter des LTTE-Geheimdienstes, Pottu Amman, als Auslöser der Spaltung.

49 Kumaratunga akzeptiert das zunächst nicht. Sie argumentiert, dass ihr noch ein Jahr Präsidentschaft zustehen würde, da die Wahl im Jahr 1999 ein Jahr verfrüht durchgeführt wurde. Das Höchstgericht weist dieses Ansinnen zurück.

50 Der Boykottaufruf der LTTE hat – auch wenn stark ansteigende soziale Disparitäten sicherlich ebenso für den Popularitätsverlust der UNP ver-

Mahinda Rajapakse setzt seine Präsidentschaft von Beginn an unter das Leitbild demonstrativer Stärke. Zwar beruft er unter dem neuen Premier Wickremanayake eine Regierung ein, die mit 107 Minister/innen<sup>51</sup> nicht nur die größte in der Geschichte Sri Lankas, sondern vermutlich auch eine der größten Regierungen weltweit ist, diese dient aber eher zur Bedienung verschiedener Klientelinteressen denn einem pluralistischen Führungsstil. Beobachter (vgl. etwa CPA 2007) gehen von einem zunehmend kleinen, diktatorisch agierenden Zirkel aus, der die wesentlichen politischen Entscheidungen trifft und sich um Rajapakse und seine beiden Brüder, Gotabaya Rajapakse, dem als Sekretär seines Bruders das Verteidigungsministerium unterstellt ist (das formelle Ministeramt liegt beim Präsidenten), sowie Basil Rajapakse gruppiert, der keine offizielle Funktion ausübt, in seiner Kapazität als einflussreicher Bruder des Präsidenten aber dennoch Staatsbesuche durchführt und das Kabinett koordiniert. Dazu kommt, dass über 60 % des Budgets direkt unter Verantwortung des Präsidenten verwaltet werden, was dem Großteil des Kabinetts effektiv jede Arbeitsgrundlage entzieht.

Zusammen mit dieser Zentralisierung setzt sich mit der Übernahme der Präsidentschaft durch Mahinda Rajapakse auch eine neue Entwicklungsvision durch, die mit der von der UNP vollzogenen und eng mit einem Friedensschluss verknüpften Liberalisierungspolitik bricht, die zentral auf die Stützung durch die etablierte Gebergemeinschaft aufbaute.<sup>52</sup> Speziell die Idee staatlich angekurbelter großer Infrastrukturprojekte wird in Rajapakses Manifest »*Mahinda Chintanaya*« wieder in den Mittelpunkt der Bemühungen gerückt, wobei sich die den internationalen Akteuren zugedachte Rolle signifikant verschiebt: »[Mahinda Chintanaya] questioned the existing framework of the peace process and external interference, whilst stressing autarkic economic development and the unitary nature of the Sri Lankan state« (Goodhand/Walton 2007: 6).

---

antwortlich sind (vgl. Bastian 2005: 38) – wesentlich zur Wahniederlage Wickremasinghes beigetragen, was eine Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen, die er angekündigt hatte, verunmöglichte. Diese allgemein als unlogisch wahrgenommene Vorgangsweise der LTTE hat Verschwörungstheorien aufkommen lassen. Vor allem wird über ein mögliches geheimes Abkommen zwischen Rajapakse und der LTTE spekuliert, wofür aber bislang weder die lustvoll darüber schreibende Tagespresse noch jene SLFP-Politiker, die diese Anschuldigungen zuerst erhoben, Beweise vorlegen konnten.

- 51 Angesichts der Menge ist die genaue Anzahl einer verhältnismäßig großen Schwankung ausgesetzt. Die genaue Zusammensetzung ändert sich allein im ersten Halbjahr 2007 drei Mal.
- 52 Die Entwicklungsvision der Wickremasinghe-Regierung ist im Manifest »*Regaining Sri Lanka*« zusammengefasst, einsehbar unter [http://poverty2.forumone.com/files/Sri\\_Lanka\\_PRSP.pdf](http://poverty2.forumone.com/files/Sri_Lanka_PRSP.pdf) (Zugegriffen am 16-07-2007).

Gesucht werden nun internationale Großinvestitionen, die nicht mit politischen Bedingungen, sondern mit einer mittel- und langfristigen Profitorientierung verknüpft sind: neben Pakistan, Südkorea und dem Iran wird dabei China als strategischer Partner immer wichtiger. Allein für den Ausbau des als Hafen- und Industriegebiet vorgesehen Wahlbezirkes von Rajapakse, Hambantota, stellt China 1 Mrd. US\$ zur Verfügung.

Obwohl sich die objektive ökonomische Bedeutung der im DAC organisierten Geber damit weiter relativiert, – überhaupt fällt Entwicklungshilfe gegenüber den Devisen, die durch Arbeitsmigration<sup>53</sup> und Tourismus ins Land kommen, relativ weit ab, wobei sich aber der Tourismus in einer gewissen Wechselwirkung mit der politischen Situation befindet – werden sie auch von der Regierung Rajapakse keineswegs ignoriert. Neben den willkommenen finanziellen Hilfen ist es vor allem die internationale politische Unterstützung für den Krieg gegen die LTTE, die gerade angesichts jüngst erzielter bemerkenswerter diplomatischer Erfolge in diesem Zusammenhang – die EU hat die LTTE Ende Mai 2006 zur terroristischen Organisation erklärt – nach wie vor politische Priorität besitzt. Dennoch hat sich die Position des GoSL darauf festgelegt, den Krieg als »internal matter« verstehen zu wollen (Keethapongcalan 2005: 206), in dem allgemeine Unterstützung erwünscht ist, konkrete Einmischung jedoch abgelehnt wird.

Angesichts dieser Situation ist das Verhältnis zwischen den DAC-Gebern und der Rajapakse-Regierung von einer fast paradox anmutenden doppelten Selbstüberschätzung geprägt. Einerseits hängen die Geberagenturen – speziell die europäischen, die USA schätzen ihre Rolle demgegenüber viel schwächer sein – nach wie vor stark am Bild eines objektiv einflussreichen Akteurs, der faktisch in der Lage ist, Verhalten durch seine Aktivitäten maßgeblich zu beeinflussen: der für 2007 verhängte Stopp neuer ODA-Zusagen durch Deutschland als Protest gegen den Kriegskurs des GoSL demonstriert diesen auf schwachen Füßen stehenden Glauben an die Macht der Konditionalität.<sup>54</sup>

Auf der anderen Seite sieht die gegenwärtige sri-lankische Regierung die Insel als strategisch derart bedeutsam, dass es für die verschie-

---

53 Die Migration von Arbeitskräften mit dem Hintergrund der Entlastung des sri-lankischen Arbeitsmarktes und der Gewährleistung eines Devisenstroms ins Land wird von Sri Lanka schon seit den 1970er Jahren massiv forciert (vgl. Donner/Thibault 1994: 356).

54 Der relativ hohe Organisationsgrad der internationalen bilateralen und multilateralen Agenturen in Colombo im sicherheitspolitischen Bereich – mit der *Donor Peace Support Group* wurde ein eigenes Forum geschaffen, das diesem Thema exklusiv gewidmet ist – deutet allerdings auf die sich durchsetzende Einsicht in die eigene Schwäche hin.



denen internationalen Akteure gar nicht möglich wäre, sich zurückzuziehen. Das Wechselspiel zwischen der demonstrativen Kühle, die den Geberagenturen von Regierungsseite zumeist entgegengebracht wird, mit offen zur Schau gestellter Freude, wenn neue Zusicherungen von Hilfsleistungen erreicht werden können, legt nahe, dass die Regierung tatsächlich einer ideologisch begründeten Fehleinschätzung über die internationale Position des Landes aufsitzt. Zugleich hat dieses demonstrative Unterstellen strategischer Interessenslagen eine wichtige politische Funktion. Sie eröffnet einen populistischen Rahmen für nationalistisch argumentierte Politik, der gerade angesichts des laufenden Krieges und der damit einhergehenden Kosten, die die Bevölkerung derzeit vorwiegend über die galoppierende Inflation zu bezahlen hat, für die innere Stabilität überaus wichtig ist. Außerdem liefert eine solche Unterstellung den radikalen singhalesisch-nationalistischen Kräften, sowohl in ihrer linken Strömung um die JVP als auch in ihrer buddhistischen Spielart, wie sie gegenwärtig von der JHU repräsentiert wird, ein Argumentationsmuster, mit dem sich die Rajapakse-Regierung elegant öffentlich unter Druck setzen lassen kann, ohne unter relevanten politischen Handlungsdruck zu geraten. Die internationalen Akteure und die in der Phase des Friedensprozesses als mit ihnen verbündet wahrgenommene jetzige Oppositionspartei UNP, übernehmen in diesem Szenario die Rolle des Ventils, besonders aber die NGO-Szene in Colombo, die im Zuge des Friedensprozesses von den meisten bilateralen Geberagenturen als strategischer Partner im Bereich der Friedensentwicklung aufgebaut worden war.

Derartige Attacken, von Susantha Goonatilake (2006) unter dem Slogan von »Foreign Funded NGOs«, die als Instrument der neokolonialen Durchdringung fungierten, auf den Punkt gebracht, haben nicht nur den Spielraum der im friedenspolitischen Bereich tätigen zivilgesellschaftlichen Akteure stark eingeschränkt, sondern auch die Wahrnehmung der Gebergemeinschaft speziell im sich als singhalesisch verstehenden Teil der Bevölkerung nachhaltig negativ beeinflusst. Zugleich bereitet sie damit den argumentativen Boden für eine Wiederaufnahme des Krieges<sup>55</sup>: »Arguably, peace skeptics have been much more effective

55 Ab Mitte des Jahres 2006 führt die sri-lankische Armee eine Offensive im Osten des Landes durch, die in der Eroberung aller LTTE-Basen außerhalb des Vanni bis Mitte 2007 resultiert. Dies wird auch dadurch möglich, dass die abgespaltene Karuna-Fraktion, politisch als TMVP zusammengefasst, laut zahlreichen Augenzeugenberichten unmittelbar mit Armeekräften kooperiert. Die LTTE verlegt sich im Osten auf eine Guerillataktik, die sich – speziell mit den spektakulären Einsätzen der »Tamil Eelam Air Force«, die mehrere Bombardements mit Kleinflugzeugen durchführt – zunehmend auch auf Colombo erstreckt. Im Zuge dieser Offensive wurden

than the peace advocates in reaching out to societal groups« (Goodhand/Klem 2005: 85).<sup>56</sup>

So vehement diese Kritik von Betroffenen zurückgewiesen wird<sup>57</sup>, baut sie dennoch auf Problematiken auf, die nicht einfach von der Hand zu weisen sind und zunehmend auch von aus dem betreffenden Spektrum Kommenden kritisch diskutiert werden. Sri Lanka kann an und für sich speziell im Bereich des buddhistischen Aktivismus auf eine lange zivilgesellschaftliche Tradition zurückblicken (vgl. Wickramasinghe 2001: 76). Beispielhaft sei die von Ghandi inspirierte buddhistische Bewegung Sarvodaya erwähnt (zur Geschichte von Sarvodaya vgl. Bond 2004), die bereits seit 1983 mit dem »*Sarvodaya Peace Movement*« im Bereich der Friedensentwicklung aktiv ist. Allerdings hat die durch das verstärkte Engagement der Geber im zivilgesellschaftlichen Bereich bedingte Professionalisierung Erscheinungen hervorgebracht, die nicht nur von nationalistischen Kräften relativ leicht als »fremd« zu brandmarken sind, sondern auch komplexe Problemstellungen für den Zweck des Engagements selbst beinhalten: »For the Sri Lankan peace movement, this process meant a process of formalisation and the shaping of democratic structures (at least on paper), and a ›monetisation‹ of peace work – peace work was increasingly done with money, not voluntarily, by NGOs competing on an ›aid market‹« (Orjuela 2004: 256).

Eine solche Praxis führt nicht nur zur Proliferation von Projekten, Aktivitäten und Trainings, deren primärer Zweck in der Zufriedenstellung der Geldgeber besteht<sup>58</sup>, sondern untergräbt jeden friedenspolitischen Aktivismus, der ohnehin auf eine nur spärlich vorhandene Traditi-

---

über 200.000 Menschen, vor allem in den Distrikten Batticaloa und Trincomalee, vertrieben.

56 Sowohl die JVP als auch die buddhistisch-nationalistischen Kreise bedrängten die Rajapakse-Regierung, das Waffenstillstandsabkommen mit der LTTE zum fünften Jahrestag seiner Unterzeichnung zu kündigen. Buddhistische Mönche veranstalteten sogar ein öffentliches Fasten für die Aufkündigung des Friedensprozesses. Die Regierung kam diesen Forderungen nicht nach, sondern forcierte die militärische Offensive bei einem gleichzeitigen formalen Bekenntnis zum Friedensprozess.

57 Als Beispiel sei Kumar Rupesinghes (2006b: lvi) Darstellung angeführt: »NGOs and civil society organizations working for peace are also a subject of vilification and demonization. A small but determined group of extremists have used the media and public platforms to denigrate the peace and human rights organizations in particular. Foreign funded NGOs have been a special target of attack.«

58 »Teaching ordinary people how to solve conflicts and overcome prejudice implicitly conveyed the message that they are culpable for local insecurity and ethnic conflict, which in fact most often are problems which emanate and are sustained by actors and structures far outside of local control« (Orjuela 2004: 260). Kumar Rupesinghe beispielsweise teilt diese Kritik.

on von zivilgesellschaftlichem Voluntarismus zurückgreifen kann: »The aid funded peace movement was stuck in these structures, relying on outside funding and having its own North-South divide, and did thus only to a limited extent manage to develop the potential for people's solidarity and voluntary civic engagement« (ebd.: 262). Ebenso wenig wie es den Gebern gelingt, »to ›buy peace‹ in Sri Lanka« (Goodhand/Walton 2007: 10), ist es ihnen also möglich, einen Friedensaktivismus finanziell zu stimulieren. Stattdessen führt das Engagement zur Herausbildung einer Schicht von »Peace-Professionals« (Liyanage 2007), die sich demnach nicht durch freiwilliges Engagement, sondern durch vergleichsweise gute Ausbildung und englische Sprachkenntnisse auszeichneten und damit das prädestinierte Personalreservoir für Friedens-NGOs darstellten, die sich auf das Einfahren einer »Friedens-Rente« (ebd.) konzentrierten.

Zugleich tendiert aber auch der Konflikttransformations-Ansatz, der von den internationalen Akteuren primär im zivilgesellschaftlichen Bereich verankert wird, generell dazu, politischen Aktivismus zu untergraben. Entlang dieses Ansatzes wird nicht nur verlangt, im Sinne maximaler Chancen auf einen Friedensschluss möglichst wenig politische Position zu beziehen, gerade im Verhältnis zu den Parteien des bewaffneten Konfliktes.<sup>59</sup> Zugleich wird postuliert, eine offene und grundsätzlich gesprächsbereite Haltung gegenüber all jenen vor allem aus dem nationalistischen Spektrum kommenden Gruppen einzunehmen, die einen militärischen Sieg gegen die LTTE einfordern. Dieses »*Constructive Critical Engagement*« mit so genannten »*Spoilern*« wird derzeit in der Gebergemeinschaft als das Um und Auf für eine erfolgreiche Wiederaufnahme von Friedensverhandlungen gesehen, was allerdings den politischen Spielraum für jede nationalistisch-kritische Initiative praktisch verunmöglicht.

Gleiches gilt für die Strategie der internationalen Akteure, im Sinne einer stärkeren Inklusivität des Friedensprozesses die politische wie organisatorische Formierung möglichst homogener ethnischer Positionen zu forcieren. Hatte schon das Waffenstillstandsabkommen explizit die

59 Alan Keenan (2007) kritisiert diese Vorgangsweise als »Evenhandedness«, die jeden politisch oder rechtlich, etwa an den Menschenrechten orientierten Ansatz untergraben würde. Keenan schlägt als Alternative einen »neither/nor«-Ansatz vor, der mit keiner der Konfliktparteien sympathisiert und sie gleichermaßen kritisiert. Als Beispiel für diesen Ansatz hebt er die Praxis der *University Teachers of Human Rights* (Jaffna), UTHR(J), hervor, die gleichermaßen kritisch mit Regierung und LTTE verfahren würden. Die Mitglieder der UTHR(J) sind von der LTTE zum Tod verurteilt und agieren im Untergrund.

Entwaffnung aller nicht der LTTE zugehörigen tamilischen Milizen<sup>60</sup> verlangt, was dem tamilischen Alleinvertretungsanspruch der LTTE in die Hände spielte, ist die Konsequenz aus der zentralen Kritik am Friedensprozess, dass einige wesentliche Akteure ausgeschlossen und damit politisch marginalisiert worden seien, die Formierung einer weiteren Partei: der Muslime. Über die Förderung der Bildung eines muslimischen Friedenssekretariates, des *Peace Secretariat for Muslims* (PSM), das von der Berghof Stiftung und Norwegen massiv vorangetrieben wurde und mittlerweile auch von USAID unterstützt wird, wird damit eine dritte ethnisch kodierte Partei festgeschrieben.<sup>61</sup> Kritiker/innen dieses Prozesses sehen eine solche Konstruktion einer sri-lankischen muslimischen Identität als ein Projekt einer islamischen Elite, das vorwiegend zur Stärkung ihrer eigenen Position dient (vgl. etwa Ismail 1995). In jedem Fall ist es aber ein weiterer Beitrag zur entwicklungspolitischen Reproduktion ethnisierter Identität.

So stellt sich die gegenwärtige Situation der westlichen Gebergemeinschaft in Sri Lanka – gesehen im Unterschied einerseits zu Japan, das durch seinen großen finanziellen Einsatz eine vergleichsweise starke Position innehat, und zu neuen aufstrebenden asiatischen Akteuren, die nicht im DAC organisiert sind und damit auch nicht dem gängigen Bild von Entwicklungshilfe entsprechen, wie etwa China – derzeit durchwachsen dar. Einerseits hat sich die Orientierung auf Peacebuilding spätestens mit dem Beginn des jüngsten Friedensprozesses im Jahr 2001 als hauptsächlicher Ansatz etabliert, andererseits zeigen aber gerade die jüngsten Ereignisse seit der Regierungsübernahme durch Mahinda Rajapakse den äußert eingeschränkten Einfluss der internationalen Akteure auf den Verlauf des Konflikts. Dies hat zu einer neuen Skepsis geführt, die einige Geber (wie etwa Schweden) sogar dazu veranlasst, über einen Rückzug nachzudenken. In der derzeitigen Zusammensetzung forciert das GoSL einen klaren Kriegskurs, der sich nationalistisch konstruiert und damit jeder Einmischung offensiv begegnet.

---

60 Primär gemeint sind hier vor allem die Milizen der *Eelam People's Democratic Party*, EPDP, die mit der Armee zusammenarbeiten. EPDP-Parteichef Douglas Devananda ist derzeit auch sri-lankischer Kabinettsminister.

61 Der Leiter des PSM, M.I.M. Mohideen, begründet diesen Prozess aus der Notwendigkeit einer ethnischen Parität: »It is nothing but fair that the Muslims should also have a Muslim majority regional council to share power like the Sinhalese and Tamils of Sri Lanka« (Mohideen 2006: 333).

Die vehementen Attacken auf die Geber und auf mit ihnen verbündete private Akteure wie INGOs oder NGOs<sup>62</sup> durch wieder erstarkte radikale Parteien wie die JVP<sup>63</sup> sind nur vor diesem Hintergrund zu verstehen und haben den Manövrierraum speziell für die schwerpunktmäßig im Peacebuilding-Bereich aktiven Geber schwerwiegend eingeschränkt. Diese Situation wird dadurch komplettiert, dass sich auch die LTTE, historisch gegenüber der internationalen Intervention eher aufgeschlossen, derzeit in einer »Peace Trap« (Goodhand/Walton 2007: 6) gefangen und kurzfristig keine Möglichkeit für eine Verhandlungslösung sieht.

Der historische Verlauf der internationalen entwicklungspolitischen Intervention zeigt allerdings ohnehin, dass das strategische Potenzial dieser Intervention gering ist und von einem Großteil der Akteure nie in relevantem Maße genutzt wurde. Es ist vielmehr eine Widerspiegelung internationaler Trends vorzufinden, die, nur dünn mit Analysen unterfüttert, im Sinne der vorgegebenen Effizienzkriterien – Modernisierung bis in die 1990er, Konfliktsensitivität ab den 1990ern – umgesetzt wurden. Das heißt allerdings nicht, dass keine nachhaltige Wirksamkeit dieser Interventionen festzustellen wäre. Hier zeigt sich, dass Entwicklungshilfe zumindest mittelbar, faktisch während ihrer gesamten Dauer ihrer Präsenz in Sri Lanka, auch als Hilfe zum Krieg dient. Die Selbstkritik der meisten Geber um die Jahrtausendwende hat die Vorzeichen der Intervention ohne Zweifel verschoben, schreibt aber die tendenzielle Unkalkulierbarkeit ihrer Wirkung weiter fort, was in jedem Fall garantiert, dass Entwicklungshilfe, solange die politisch relevanten Kräfte auf der Insel den Krieg wollen, auch gegen ihren Willen Mittel in diesem Krieg bleiben wird. Es ist dieser Kontext, in dem sich die Praktiken der USA und Deutschlands vollziehen, auf die ich im folgenden Abschnitt detaillierter eingehen will.

62 So wurde etwa die Repräsentanz des niederländischen NGOs ZOA, das vorwiegend in der Flüchtlingsbetreuung tätig ist, in Colombo im Jänner 2007 von JVP- und JHU-nahen Kräften physisch angegriffen, nachdem die sri-lankische Armee behauptet hatte, dass ZOA ein Feldlazarett in einem LTTE-verwalteten Camp betreiben würde. Die Polizei schritt erst ein, als der niederländische Botschafter persönlich zum Schutz der Repräsentanz am Ort des Geschehens eintraf.

63 Zu dieser neuen Radikalisierung vgl. Rampton/Welikala (2005).

## **Democracy Promotion und Peacebuilding revisited – Die entwicklungspolitischen Praxen der USA und Deutschlands**

Weder für die USA noch für Deutschland stellt Sri Lanka eine besondere außenpolitische Priorität dar. Für die USA gilt das vielleicht sogar noch mehr als für Deutschland, wenn wir in Betracht ziehen, dass sich die eingesetzten finanziellen Mittel bei beiden in der etwa gleichen Dimension bewegen, Deutschland jedoch bei den ODA-Geldern ein eindeutig höheres Volumen investiert – bis zum Stopp von Neuverpflichtungen im Jahr 2007 aus Protest gegen die Politik der Rajapakse-Regierung. Diese Ausgangssituation schafft grundsätzlich günstige Bedingungen für einen Vergleich der zivilen Intervention, der in Ländern, die wie etwa Kolumbien zu einer außenpolitischen Priorität der USA zählen, aufgrund der Unverhältnismäßigkeit der eingesetzten Gelder und der engen Anknüpfung der Entwicklungspolitik an den dominanten militärischen Bereich nicht so gut möglich wäre.

### **Die Intervention der USA**

Den USA werden wie bereits erwähnt dennoch nahezu reflexartig geostrategische Interessen unterstellt, die um die Bedeutung Sri Lankas, vor allem im Hinblick auf den natürlichen Tiefseehafen von Trincomalee, für die Position der US-Marine im Indischen Ozean kreisen. Dieser könnte bei der Versorgung des abgelegenen Stützpunktes auf Diego Garcia eine besondere Rolle spielen, da Sri Lanka der Insel geographisch relativ nahe liegt (vgl. Somasundaram 2005: 139ff.). Ein solches Planspiel wird von US-Offiziellen mit dem Verweis auf die viel günstigere Situation in Singapur zurückgewiesen. Singapur kooperiert in Sicherheitsfragen eng mit den USA und stellt seinen Hafen für die US-Marine zur Verfügung, daher: »Contrary to the musings of various South Asian theorists, the U.S. does not have, and has never had, any interest in the use of the harbor at Trincomalee for military purposes« (Lunstead 2006: 11).<sup>64</sup>

Die Summen, die für das Entwicklungshilfe-Programm in Sri Lanka aufgewendet wurden und werden, bestätigen diese Aussage weitestgehend (siehe Abbildung 25).<sup>65</sup> Dennoch ist der Beginn des Engagements

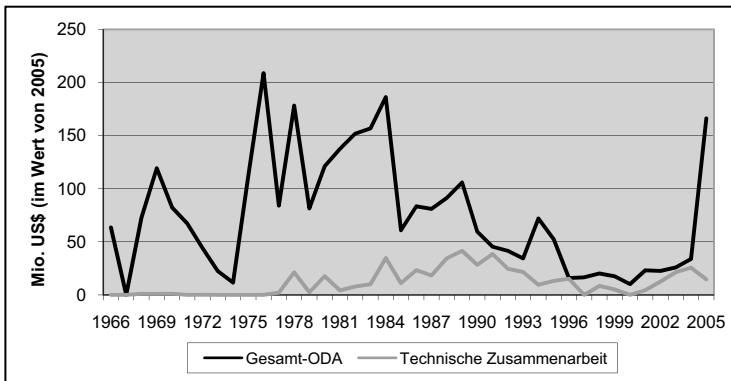
---

64 Der hier zitierte Jeffrey Lunstead fungierte von 2003 bis 2006 als US-Botschafter in Sri Lanka.

65 Das USAID-Programm in Sri Lanka ist, gemessen an seiner Mittelausstattung, im südasiatischen Vergleich das eindeutig kleinste (Bhutan und die Malediven, wo jeweils eine nur minimale Präsenz besteht, nicht einbe-

im Jahr 1956 sehr wohl von geostrategischen Erwägungen geleitet. Der Kalte Krieg und das politisch als unzuverlässig eingestufte Indien bilden wesentliche Antriebsmomente beim Aufbau einer keinesfalls überragenden, aber doch signifikanten Präsenz im damaligen Ceylon. Die Blütezeit der US-Entwicklungshilfe in Sri Lanka beginnt mit der Regierungsübernahme von J.R. Jayawardene, dessen Liberalisierungspolitik bei gleichzeitiger Umsetzung infrastruktureller Großprojekte den Entwicklungsvisionen der USA derart entgegenkommt, dass die eingesetzten Summen (aufgerechnet auf den Wert von US\$ im Jahr 2005) die höchsten jemals investierten Beträge darstellen (vergleichsweise sogar höher als die Humanitäre Hilfe im Zuge des Tsunami).

Abbildung 25: US-amerikanische ODA in Sri Lanka (in 2005-US\$)



Mitte der 1980er Jahre gehen die US-Leistungen in der Folge der Zuspitzung der bewaffneten Konflikte massiv zurück, um nach Ende des Kalten Krieges überhaupt in Agonie zu verfallen. Selbst eine komplette Schließung des Programms steht zur Disposition: »At the end of the 1990s, at least some persons in USAID proposed closing the program entirely« (Lunstead 2006: 12; vgl. auch Noyahr 2006: 381; Young 2000). Zu einer solchen Schließung kommt es allerdings nicht, wofür neben der offiziellen Begründung, nach der Sri Lanka ein prädestiniertes Land zur Verankerung von Grundwerten der US-Außenpolitik wie Demokratie und Freihandel sei (vgl. USAID 2000c: 1), laut Jeffrey Lunstead (2006: 13) vor allem drei Faktoren verantwortlich sind: erstens die Nachwirkungen von 9/11, die die Anti-Terror-Politik der USA – die LTTE war schon seit Einführung der Listung ausländischer Terrororga-

rechnet). Das Programm in Nepal ist beispielsweise finanziell vierfach größer dimensioniert.

nisationen im Jahr 1997 als eine solche *Foreign Terrorist Organization* (FTO) klassifiziert – zu einer globalen Priorität werden lassen; zweitens die gute Arbeitsgrundlage mit den UNP-geführten Wickremasinghe-Regierungen (in der ersten Hälfte der 1990er und nach 2001); sowie drittens das persönliche Engagement des stellvertretenden Secretary of State von 2001 bis 2005, Richard Armitage<sup>66</sup> (vgl. Samaranyake 2006: 180).

Der wahrscheinlich entscheidende Faktor für das Weiterbestehen des USAID-Programms nach den 1990ern ist der beginnende Friedensprozess, der zu einer Überarbeitung des strategischen Plans und einer daraus folgenden signifikanten Verschiebung der Interventionsschwerpunkte mündet. Waren im Strategischen Plan von 2001-2005 (vgl. USAID 2000c) noch die drei Arbeitsfelder Gesundheit, Erziehung und ökonomisches Wachstum zentral, wird im Zuge der Neuausrichtung eine Aufspaltung auf vier Schwerpunkte unternommen<sup>67</sup> (vgl. Lunstead 2006: 18): mit Humanitärer Hilfe und ökonomischem Wachstum finden sich dabei Komponenten, die schon zuvor eine Rolle spielten, neu ist allerdings die Betonung der entwicklungspolitischen Unterstützung des Friedensprozesses und die Aufwertung des Demokratie- und Governance-Programms (D&G). Dies hatte sich schon zuvor in einem ersten D&G-Assessment (MSI 2001) abgezeichnet, in dem ein Arbeitsschwerpunkt im Bereich demokratischer Reformen vorgeschlagen wurde.

Die politische Vorgangsweise der USA im Friedensprozess ist durch eine betont prinzipientreue und mit einem hohen Grad an Symbolismus verknüpfte Linie geprägt, die nicht nur jede Zusammenarbeit mit der LTTE aufgrund ihrer FTO-Klassifizierung kategorisch ausschließt, sondern auch die Einhaltung einer merklichen Distanz gegenüber dem GoSL beinhaltet, was sich im Zuge der Rajapakse-Präsidentschaft noch

---

66 »Armitage's involvement was so intense that officials in the State Department referred to him as »the Sri Lanka desk officer« (Lunstead 2006: 13). Die Ursache dieses Interesses ist auch für Lunstead nicht ganz erklärlich, weil weder eine nachvollziehbare persönliche Bindung von Armitage an Sri Lanka bestand, noch relevantes politisches Interesse übergeordneter Stellen feststellbar war. Eine mögliche Interpretation lautet dahingehend, dass Armitage von der Euphorie des beginnenden Friedensprozesses angesteckt worden war und er die Möglichkeit einer davon ausgehenden globalen Signalwirkung sah. In einer Rede erklärte er die Notwendigkeit des Engagements auch damit, »because it can be done« (ebd.).

67 Der modifizierte strategische Plan aus dem Jahr 2003 ist im Gegensatz zum Vorgängerplan weder über die Website noch über die zuständigen Personen bei USAID erhältlich, auch wenn er formell kein Verschlussdokument ist. Ich beziehe mich daher auf die Analyse des Plans von Jeffrey Lunstead.



verstärkt.<sup>68</sup> In der Umsetzung kommt es zu einer bewussten Anwendung diplomatischer, entwicklungspolitischer und auch militärischer Mittel, wobei insbesondere letztere große öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Laut dem zu diesem Zeitpunkt zuständigen US-Botschafter ist die militärische Unterstützung Sri Lankas<sup>69</sup> als »strategy for promoting the peace process« zu verstehen, dessen primäre Ausrichtung in einem klaren Signal an die LTTE bestünde und das daher auch mit rigiden Konditionalitäten für das GoSL versehen sei (Lunstead 2006: 18). Demgegenüber steht die Interpretation, dass diese Militärhilfe von der Regierung insbesondere in der Phase nach 2005, also nach dem Zusammenbruch der Friedensverhandlungen, als Freibrief für eine militärische Vorgangsweise gegen die LTTE verstanden wird. In jedem Fall kann festgehalten werden, dass dieser Militärhilfe augenscheinlich fast ausschließlich symbolische Bedeutung zukommt (vgl. Bastian 2005: 30). Die jährlich im Rahmen des FMF-Programms aufgewendeten Summen liegen im Bereich niedriger einstelliger Millionen-Dollar-Beträge (die IMET-Beträge bewegen sich in vergleichbarer Dimension), was sich angesichts eines sri-lankischen Wehretats, der sich nach massiven Erhöhungen in den Jahren 2006 und 2007 der 1-Mrd.-US\$-Marke annähert, verschwindend gering ausnimmt.<sup>70</sup>

68 Die politische Positionierung der USA in Sri Lanka hat sich in den letzten Jahren immer mehr derjenigen Indiens angenähert, das gegenüber der LTTE seit dem Attentat auf Rajiv Ghandi ebenfalls eine viel härtere Linie einschlägt als die meisten europäischen Akteure. Zugleich zeigt diese Positionsannäherung das sich entwickelnde strategische Bündnis zwischen den USA und Indien (vgl. Bastian 2006: 259), was auch als gegen den Einfluss Chinas gerichtet verstanden werden kann. In jedem Fall, so Bastian (ebd.), unterminierte die Vorgangsweise der USA eine einheitliche Positionierung der westlichen Gebergemeinschaft. Auch die tamilischen Medien agitieren massiv gegen dieses so wahrgenommene »Indo-US design« (vgl. Venkataramanan 2006).

69 Die militärische Unterstützung Sri Lankas erfolgt aus dem FMF-Programm, das direkte Finanz- und Logistikhilfen für befreundete Armeen vorsieht, und dem IMET-Programm, das Trainingsleistungen durch US-Expert/innen und die ergänzende Ausbildung an US-Militärinstitutionen vorsieht. Die Militärkooperation läuft schon in den 1990er-Jahren (vgl. Young 2000: 2) und konzentriert sich während des Friedensprozesses vorwiegend auf den Bereich der Air Force, der technische Unterstützung speziell im Ausbau der Flugfeldanlagen und der Ausbildung gewährt wird (vgl. Noyahr 2006: 376).

70 Im gewissen Widerspruch dazu steht, dass zumindest bis zum Fiskaljahr 2007 ein Teil des Programms über Gelder aus dem *Economic Support Fund* finanziert wird, die ja per Definition für die Unterstützung geostrategischer Verbündeter einzusetzen sind.

Auf politischer Ebene dominiert die bewusste Distanzierung sowohl gegenüber der LTTE als auch gegenüber dem GoSL, wenngleich die Positionierung gegenüber der LTTE naturgemäß um ein vielfaches schärfer vollzogen wird. Die Aufhebung der FTO-Klassifizierung wird im Zuge der Friedensverhandlungen zwar immer als Motivationsfaktor ins Spiel gebracht, um die LTTE in den politischen Mainstream zu holen. Dennoch wird die Einstufung zu keinem Zeitpunkt gelockert oder gar tatsächlich aufgehoben. Richard Armitage bezeichnet die Praktiken der LTTE im November 2002 im Zuge eines Geber-Treffens in Oslo sogar explizit als terroristisch, was eine wütende Reaktion des LTTE-Verhandlungsführers zur Folge hat: »These unwarranted provocative comments, made by a senior US official, discrediting the Tamil freedom struggle at an international forum organised to support and encourage the parties in armed conflict to seek peace and negotiated settlement, annoyed me« (Balasingham 2004: 393). Auch zeigen die USA keine Kompromissbereitschaft, als eine LTTE-Delegation Interesse bekundet, an einem Vorbereitungstreffen zur Tokio-Geberkonferenz in Washington teilzunehmen. Die Weigerung der USA, der LTTE zugehörige Personen einreisen zu lassen, wird von dieser als Begründung zum Abbruch der Verhandlungen genutzt.

Andererseits ist nicht zu übersehen, dass sich die US-Politik gegenüber der sri-lankischen Regierung ebenfalls bewusst reserviert gestaltet. Schon im Strategischen Plan aus dem Jahr 2000 sind kaum direkte Mittelvergaben an die Zentralregierung vorgesehen (vgl. Lunstead 2006: 19), stattdessen stehen Dezentralisierung, vor allem im Sinne der Förderung von lokaler Governance, und die Finanzierung nicht-staatlicher Initiativen zur Unterstützung der Verhandlungen im Mittelpunkt. Auch auf diplomatischer Ebene kommt es zu verhältnismäßig deutlichen Äußerungen, auch wenn die US-Botschaft jene »Schrillheit« vermeiden will, die die europäischen Akteure in der Kritik der Regierung an den Tag legen.<sup>71</sup>

Trotzdem wird das GoSL immer wieder offensiv zu einem verbesserten Schutz der Menschenrechte aufgefordert, zudem wird im ersten Halbjahr 2007 erstmals der Kriegskurs der Rajapakse-Regierung explizit kritisiert. US-Botschafter Blake gibt im Februar 2007 zu Protokoll, dass die USA den Glauben der sri-lankischen Regierung an einen militärischen Sieg über die LTTE nicht teilen würden: »We respectfully disagree.«<sup>72</sup> Gleichwohl wird den USA vom sich als singhalesisch verstehen-

---

71 Interview mit Mark Silva, Leiter des D&G-Programms von USAID in Colombo.

72 Siehe *The Island*, Colombo, 26. Februar 2007.

den Bevölkerungsteil großes Vertrauen entgegengebracht: nach aktuellen Umfragen wollen etwa 35 % dieses Bevölkerungsteils die USA als neuen Vermittler im Friedensprozess, der Norwegen ablösen sollte (Peiris 2006: 26).<sup>73</sup>

Diese relativ deutliche Positionsbeziehung der USA kann freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bedeutung Sri Lankas für die US-Außenpolitik seit dem endgültigen Scheitern des Friedensprozesses und dem Rücktritt von Richard Armitage<sup>74</sup> stark gesunken ist. Armitages direkter Nachfolger, der mittlerweile als Präsident zur Weltbank übergewechselte Robert Zoellick, zeigt kein vergleichbares Interesse, womit die Zuständigkeit im State Department dem Unterstaatssekretär Nicholas Burns zufällt. Burns setzt in seiner Tätigkeit allerdings andere Akzente, womit die tatsächliche diplomatische Tätigkeit in Bezug auf Sri Lanka auf die Ebene des für Süd- und Zentralasien zuständigen Assistenzstaatssekretärs Richard Boucher zurückfällt (vgl. Lunstead 2006: 33).

Die massiven Geldsummen, die in den letzten Jahren das ODA-Budget für Sri Lanka im Zuge der Tsunami-Hilfe aufgeblasen haben, verdecken zudem einen kontinuierlichen Rückgang der Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit seit dem Jahr 2004.<sup>75</sup> Diese Situation wird auch daran deutlich, dass sich das *Office of Transition Initiatives*, OTI, mit Ende des Jahres 2007 aus Sri Lanka zurückzieht. Das konkrete entwicklungspolitische Programm zeigt sich dennoch ambitioniert und ist von einer klaren Vision getragen, die sich im Verlauf der letzten Jahre nur unwesentlich verändert hat: »The USAID program objectives for Sri Lanka derive from a set of strategic goals that flow from a vision of Sri

73 Angeführt wird diese Umfrage von Indien, das sich 45 % der sich als singhalesisch Verstehenden als Vermittler wünschen. Dies ist ein bemerkenswerter Wandel zu den 1980er Jahren, wo Indien als der wesentliche Verbündete der militanten tamilischen Unabhängigkeitsbewegung wahrgenommen wurde.

74 Armitage galt als enger Vertrauter des ehemaligen Staatssekretärs Powell und trat gemeinsam mit diesem vom Amt zurück.

75 Eine nachhaltige Änderung könnte sich dadurch ergeben, dass sich Sri Lanka anhand der gesetzten Benchmark-Kriterien für das MCA-Programm qualifiziert. Demnach wäre es für maßgebliche ODA-Leistungen der MCC empfangsberechtigt. Diese Leistungen sind allerdings noch nicht angelaufen. Der Zusammenbruch des Friedensprozesses setzt die MCC trotz ihres definiert apolitischen Ansatzes unter Argumentationszwang, da ein laufender bewaffneter Konflikt grundsätzlich nicht in das Programmschema des MCA passt. Die damit abzuwickelnden Programme seien schließlich, so Jeffrey Lunstead (2006: 21), »almost by definition not conflict sensitive«.

Lanka as a democratic, environmentally sound, newly industrializing country« (Wickramasinghe 2001: 62).<sup>76</sup>

Obwohl sich eine starke Peacebuilding-Komponente durch die Programmatik zieht, ist es die Demokratieentwicklung, die als zentrales Ziel auszumachen ist, und nicht ein Friedensschluss im so analysierten »ethnic conflict« (USAID 2006f.). Ein solcher läge nicht im »manageable interest« von USAID.<sup>77</sup> So wird auch im entwicklungspolitischen Bereich, im markanten Unterschied zu Deutschland, aber auch zu Kanada und den meisten anderen europäischen Gebern, eine harte Linie gegenüber der LTTE eingeschlagen. Jede/r Empfänger/in eines Grants muss sich im Vorfeld vertraglich verpflichten, keine Beziehungen zur LTTE oder zu LTTE-nahen Organisationen zu haben oder solche einzugehen, andernfalls wird kein Geld zur Verfügung gestellt. Demzufolge werden auch keine USAID-Programme in den von der LTTE kontrollierten Gebieten durchgeführt.<sup>78</sup>

Der spezifisch sicherheitspolitische Charakter der US-Entwicklungszusammenarbeit entfaltet sich im aktuellen Arbeitsprogramm (vgl. ebd.), abgesehen von den mittelbaren Wirkungen der Interventionen mit der Zielsetzung eines ökonomischen Wachstums, das vor allem auf eine Stabilisierung der Livelihood in lokalen Postkonfliktsituationen abzielt<sup>79</sup>, in den Programmelementen »Supporting the Benefits of Peace«

---

76 Dies wird auch vom Leiter des OTI-Programms in Colombo, Michael DeSisti, bestätigt. Wenn USAID präsent sei, so DeSisti im Interview, werde auch immer ein strategisches Ziel verfolgt. Trotz der Kleinheit des Programms und der Abwesenheit geostrategischer Interessen der USA könnte ein erfolgreicher Friedensschluss, besonders im Sinne einer demokratischen Lösung eines terroristisch geprägten Konfliktes, weit über Sri Lanka hinaus Signalwirkung haben und den von den USA geführten Kampf gegen den Terrorismus wesentlich stärken, gerade in seiner zivilen Komponente.

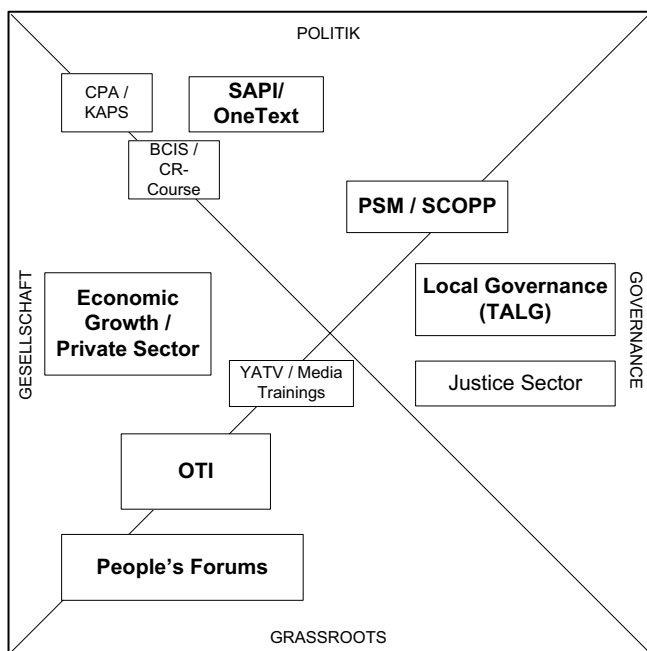
77 Interview mit Mark Silva, Leiter des D&G-Programms von USAID in Colombo. Der Begriff »manageable interest« bezieht sich auf das Managementkonzept von USAID, das die Programm- und Projektzielsetzungen wesentlich an der Einschätzung der eigenen Einflussmöglichkeit festmacht. So sieht USAID in Colombo in Hinblick auf Prozesse der Demokratisierung maßgebliche Einflussmöglichkeiten, in Bezug auf den Friedensprozess jedoch nicht.

78 Es ist bemerkenswert, dass eine solche Vorgangsweise aus den FTO-Richtlinien nicht abzuleiten ist, da diese explizit *kein* Kontaktverbot mit terroristischen Organisationen vorsehen. Derartige Kontakte könnten ja prinzipiell, etwa zum Zweck von Verhandlungen, politisch notwendig werden. Es handelt sich folglich um eine Policy-Entscheidung, die entweder im State Department oder in Colombo selbst getroffen wurde.

79 »Assistance will be directed toward livelihoods and workforce development of vulnerable populations in demand-driven markets« (State Department/USAID 2007: 570).

und »*Democracy and Governance*«, wobei letzteres ohnehin einem Kernbereich der internationalen Tätigkeit von USAID entspricht. Die dabei getätigten Interventionen sind, gerade im Vergleich mit dem Programm der deutschen TZ, verhältnismäßig zahlreich. Generell dominiert eine Aufteilung, nach der die Unterstützung der »Benefits of Peace« von OTI mit kurzfristig angelegten, klein dimensionierten, flexiblen und auf maximale Wirksamkeit ausgerichteten Maßnahmen organisiert wird, während die größeren, längerfristig angelegten Projekte im D&G-Bereich dem D&G-Programm von USAID obliegen.<sup>80</sup>

Abbildung 26: Programmschema von USAID in Sri Lanka



80 Zu dieser Aufteilung sind zwei technische Bemerkungen zu machen: zunächst ist für die Umsetzung von OTI in Sri Lanka nicht USAID direkt, sondern ein kommerzieller Kontraktor (Development Alternatives Inc., DAI) zuständig, der aber im Namen von USAID auftritt. Eine ähnliche Privatisierung ist für die nächste Phase des D&G-Programms vorgesehen, das im Moment noch teilweise unmittelbar von USAID, teilweise über den Kontraktor AED (Academy for Educational Development) implementiert wird. Zweitens ist anzumerken, dass sich das Portfolio von USAID mit Ende des Jahres 2007 signifikant verschieben wird, was mit dem Rückzug von OTI und der Übernahme einiger Aktivitäten von OTI durch das D&G-Programm zu tun hat. Ich beziehe mich im Folgenden auf jene Praktiken, die bis Mitte 2007 verfolgt worden sind.

Abbildung 26 gibt einen Überblick über die laufenden Interventionen, geordnet anhand ihrer Relevanz<sup>81</sup> und ihrem Zielsektor, wobei die angeführten kleineren Projekte ausschließlich aus dem D&G-Programm kommen; die konkreten OTI-Projekte sind nicht einzeln ausgeführt. Die Definition der vier Zielsektoren orientiert sich an dem derzeit üblichen dreistufigen Track-Konzept: der Sektor »Politik« entspricht jener Ebene, die unter Track 1 und Track 1.5 subsumiert wird, der Sektor »Gesellschaft«, unter den ich auch die auf ökonomischer Ebene getroffenen Maßnahmen einordne, Track 2, und »Grassroots« schließlich Track 3. Zusätzlich ist es notwendig, »Governance«, die sowohl für USAID wie auch für GTZ einen Angelpunkt ihrer Interventionen ausmacht, als separaten Sektor hervorzuheben.

Es zeigt sich entlang dieser Einteilung, dass USAID in allen Sektoren schwerpunktmäßige Interventionen setzt. Dennoch ist auffällig, dass keine Komponente dem entspricht, was europäische Geber in Sri Lanka als Arbeit mit oder Aufbau der Zivilgesellschaft verstehen, und dies obwohl »*Strengthen Civil Society*« als eigens angeführte Programmkomponente im D&G-Bereich existiert. Darunter zusammengefasst sind einerseits die klar auf die politische Ebene fokussierende Förderung des *South Asia Peace Institute* (SAPI), andererseits die »People's Forums«, die zwar einen zivilgesellschaftlichen Aspekt aufweisen, hauptsächlich jedoch auf die Forcierung des interkommunalen Austausches an den Grassroots ausgerichtet sind. Dazu kommt die Finanzierung eines Konflikttransformationskurses im Bandaranaike Centre for International Studies (BCIS), einem Postgraduate-Institut und regierungsnahem Think Tank in Colombo, sowie die Unterstützung des muslimischen Friedenssekretariates PSM, eine Maßnahme mit eindeutig politischer Stoßrichtung.

Es sind vor allem die Aktivitäten im Wirtschaftsbereich und OTI, denen die Arbeit im Sektor »Gesellschaft« schwerpunktmäßig zufällt. Mit Blick auf die eingesetzten finanziellen Mittel ist dies freilich ein tatsächlicher Schwerpunkt: OTI und die Tätigkeiten im Bereich »Economic Growth« umfassen nahezu die Hälfte des USAID-Jahresbudgets in Sri Lanka.<sup>82</sup> Dieser finanzielle Abgleich ist allerdings nicht aussagekräf-

---

81 Die Relevanz bemisst sich dabei nicht nur an der Mittelausstattung, sondern an der Rolle, die das jeweilige Projekt im Gesamtprogramm spielt. Es handelt sich bei der Einordnung also nicht um eine nach objektiven Kriterien getroffene, sondern um eine Einschätzung. Die verwendeten Abkürzungen erklären sich aus dem folgenden Text.

82 Laut dem aktuellen Arbeitsprogramm (USAID 2006f.) verteilen sich die Mittel im Jahr 2007 wie folgt auf die vier strategischen Zielsetzungen: »Supporting the Benefits of Peace« (faktisch OTI) mit 2 Mio. US\$; »Eco-

tig, weil speziell die ökonomischen Interventionen nicht nur breit gefächert sind – von Berufsausbildungsmaßnahmen über den Schwerpunkt von Energie- und Wassersektormanagement bis hin zur Förderung der Tourismusindustrie wird eine breite Palette traditioneller EZ-Maßnahmen durchgeführt –, sondern auch in Hinblick auf die politische Gesamtkonzeption des USAID-Programms eine nur marginale Rolle spielen.

Letzteres gilt auch für OTI insofern, da es als gesamtes Programm im Sinne eines mittelbaren Elements gedacht ist, das der konkreten Unterstützung von als sinnvoll angesehenen Projekten dient und damit definitionsgemäß keine unmittelbar strategischen Interventionen durchführen kann. In den fünf Jahren seines Bestehens vergibt OTI insgesamt 645 Grants (vgl. Social Impact 2007: vii), wobei der Schwerpunkt, auch hinsichtlich der eingesetzten Mittel, in der Vergabe von Förderungen im Zuge des Tsunami-Wiederaufbaus liegt. Die meisten Grants werden entweder auf Graswurzel- oder auf Zivilgesellschaftsebene vergeben, wobei hier nicht NGOs, sondern tendenziell eher traditionelle, länger bestehende Bürgerschaftsorganisationen – als ein Beispiel sei der in Sri Lanka omnipräsente Lions Club erwähnt – bei konkreten Projekten unterstützt werden.<sup>83</sup> Das Kriterium der Sinnhaftigkeit und Umsetzbarkeit eines Projektes ist bei der Auswahl faktisch allein ausschlaggebend, weder gibt es strategische Planungsanstrengungen noch eine Anbindung an die Ausrichtung des D&G-Programms (vgl. Social Impact 2007: 46).<sup>84</sup>

Damit liegt die Hauptverantwortung für die strategische Ausgestaltung der entwicklungspolitischen US-Intervention beim D&G-Programm.<sup>85</sup> Neben Kleinprogrammen, die weitgehend dem generellen Fokus von USAID entsprechen und sektorübergreifend im Sinne von Mul-

---

nomie Growth« 1,5 Mio. US\$; »Democracy and Governance« 3 Mio. US\$ und Humanitäre Hilfe mit 1 Mio. US\$.

83 Es ist in diesem Zusammenhang wichtig zu betonen, dass sich OTI in seiner Arbeit auf konkrete kleine Projekte konzentriert, mit dem Ziel ihrer bestmöglichen und effizienten Umsetzung. Es gibt keine längerfristige Förderung von Partnern, ebenso wenig ist Capacity-Building angestrebt.

84 Dies wird von Mike DeSisti, Leiter des OTI-Programms in Colombo, bestätigt. Die Abschlussevaluation kritisiert diesen Ansatz: »OTI did not succeed, or pay much attention to promoting advocacy or building support for ›pressuring‹ elite decision-makers to provide the political support to a negotiated settlement. An open question is whether a ›bottom-up‹ approach to peace building could have had much impact as conditions in Sri Lanka deteriorated« (Social Impact 2007: 46). Bei der Arbeit an lokaler Governance kommt es jedoch schon zu Kooperationen zwischen OTI und D&G, allerdings nur auf taktisch-unterstützender Ebene.

85 Einzelne Komponenten, die unter den D&G-Bereich fallen, wurden allerdings von der OTI-Budgetlinie querfinanziert.

tiplikatoren wirken sollen, wie etwa die Unterstützung des TV-Projektes *Young Asia Television* (YATV), Medientrainings oder Kooperationen im akademischen Bereich, die über das *Center for Policy Alternatives* (CPA) abgewickelt werden<sup>86</sup>, sind es vor allem zwei Programmkomponenten, die den Kern der strategischen Ausrichtung der Intervention bilden. Sie sind auch hinsichtlich der Rationalitäten, die in der Ausgestaltung dieser Intervention zum Tragen kommen, am aussagekräftigsten: die Förderung von lokaler Verwaltung und das Programm zur Unterstützung der Friedensentwicklung.

Von diesen beiden Komponenten ist das Capacity-Building im Bereich lokaler Verwaltungen, das dem allgegenwärtigen USAID-Schwerpunkt der Dezentralisierung entspricht, sowie die Arbeit im Justizbereich – hier wird das Justizministerium beim Aufbau so genannter »community mediation boards« unterstützt<sup>87</sup> – weniger überraschend. Die Tätigkeiten bestätigen den Ansatz von USAID, wonach eine dezentralisierte und gut arbeitende Verwaltung notwendige Voraussetzung für die Etablierung stabiler demokratischer Verhältnisse ist. Dies ist von Beginn an auch das Ziel des Programms, das unter dem Namen »*Transparency, Accountability and Local Governance*« (TALG) läuft: »The original purpose was to reduce conflict and build peace through strengthening democratic local governance and the rule of law« (Timbermann 2007: 26). Dies entspricht in der Tat genau jener Blaupause, die sich aus den strategischen Vorgaben der Schlüsseldokumente ergibt.

Als Konsequenz des Tsunami ändert sich diese Ausrichtung jedoch. Angesichts der Notwendigkeit für die 35 als Partner ausgewählten lokalen Verwaltungen, möglichst effizient auf die Katastrophe zu reagieren und im Anschluss vor allem den Wiederaufbau zu koordinieren, wird die Zielsetzung modifiziert: so geht es nicht mehr um demokratisches Capacity-Building, sondern um eine Anhebung der Kapazitäten in der Leistungserbringung, womit das Programm faktisch von einem demokratiepolitischen in einen eher technischen Bereich überführt wird. Dennoch stimmt auch diese neue Stoßrichtung mit dem überein, was als notwendige Arbeit an einer dezentralisierten Verwaltung verstanden wird, auch wenn sich die Aufgabenstellung von Bewusstseinsbildung zur Effizienzentwicklung verschiebt.

---

86 Finanziert werden hier etwa ein Studienaustauschprogramm und einige Studien im Rahmen der KAPS-Umfrage (Knowledge, Attitudes and Practices Survey) von CPA, die eine vertiefte Analyse der Einstellungen der Bevölkerung zum Friedensprozess ermöglichen soll.

87 Diese Programmkomponente wird von der »Asia Foundation« implementiert.



Die zweite zentrale Komponente der politischen Arbeit von USAID ist unter dem Titel »*Peace Support Program*« zusammengefasst und entfaltet eine eigene, dreistufige Umsetzungslogik (vgl. im Folgenden Timmermann 2007: 7f.). Unter dem Programmbereich »*build inclusive capacity for formal peace negotiations*« sind jene Projekte zusammengefasst, die zentral auf die politische Ebene wirken sollen, also der Platzierung, Stärkung, Ausrichtung und, eine sri-lankische Besonderheit, auch Installierung der Akteure in der demokratischen Arena dienen. Neben dem bereits angeführten Diplomkurs in Konflikttransformation am BCIS sind es die zwei wesentlichen Interventionen im politischen Sektor, die sich hier wiederfinden.

Einerseits geht es dabei um die Installierung eines Kommunikationsmodus, dessen primäre Aufgabe es ist, ein verbindliches Forum für Expert/innen der verschiedenen politischen Kräfte in Sri Lanka zur Verfügung zu stellen, in dem politische Fragen unterhalb des offiziellen diplomatischen Levels in einer zugleich relativ verbindlichen Form diskutiert werden können. *OneText*, so der Name der Initiative, basiert auf einem methodischen Verfahren, das vom südafrikanischen Friedensaktivisten Hannes Siebert direkt für den sri-lankischen Kontext entwickelt wurde (vgl. Burke/Mulakala 2005: 38). Das Verfahren zielt darauf ab, dass sich die in dem Prozess beteiligten Akteure auf die Formulierung eines einheitlichen Textes einigen, der in der Folge als Unterstützung des offiziellen Verhandlungsprozesses dienen soll. Die Umsetzung erfolgt mit starker technologischer Unterstützung, wobei USAID die Einrichtung eines eigenen softwarebasierten Informations- und Distributionssystems, *InfoShare*, finanziert.

Ziel des Prozesses ist die Beteiligung aller maßgeblichen politischen Kräfte Sri Lankas, was mit Ausnahme der nationalistischen Parteien JVP und JHU auch gelingt. Ein gewichtiges Problem ergibt sich jedoch, als die LTTE Interesse an einer Beteiligung an *OneText* bekundet und schließlich im Mai 2005 erstmals dazu eingeladen wird. Obwohl USAID dieser Beteiligung grundsätzlich positiv gegenübersteht<sup>88</sup>, verunmöglicht sie zugleich, dass *OneText* angesichts der strikten Policy-Bestimmungen hinsichtlich der Finanzierung von Initiativen, die mit der LTTE kooperieren, weiter direkt unterstützt wird. Dies ist die Geburt von SAPI, das ursprünglich primär als vorgeschobener und LTTE-freier Finanzierungsposten von *OneText* eingerichtet wird (vgl. Timmermann 2007: 14).

88 USAID-Verantwortliche betonen im Gespräch, dass es ohne Zweifel notwendig sei, auch mit der LTTE, zumindest auf technischem Level, zusammenzuarbeiten. Hier vertraut USAID jedoch auf eine Art informeller Arbeitsteilung mit den europäischen Gebern.

Dennoch erhält SAPI einen eigenen Aufgabenbereich, der sich vor allem aus verschiedenen Begleitmaßnahmen des OneText-Prozesses zusammensetzt und wesentlich auf die politische Parteienlandschaft abzielt. So ist etwa das Training des wissenschaftlichen Bereiches der fünf großen sri-lankischen Parteien, insbesondere die Kapazitätsentwicklung im Feld der Konfliktanalyse, wesentliches Ziel (vgl. USAID 2006f.).

Zudem geht es um die Anbindung dieser Parteien an die Ebene der internationalen Akteure in Sri Lanka, wo SAPI die Rolle eines Forums zufallen soll. Darüber hinaus entwickelt SAPI auch Aktivitäten auf einer Ebene, die am ehesten mit der Arbeit eines Think Tanks vergleichbar ist. So wird beispielsweise eine Artikelsammlung zur Verfassungsdebatte und dem gerade laufenden Diskussionsprozess um einen Konsens aller »südlichen« Parteien in dieser Auseinandersetzung – der so genannte APRC-Prozess mit dem Ziel eines »Southern Consensus«<sup>89</sup> – herausgegeben (vgl. Liyanage/Sinnathamby 2007).

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass diese Arbeit entscheidend von Leuten geprägt wird, die aus der politisch aktiven akademischen Szene und Zivilgesellschaft stammen, also eigentlich eine Gruppe repräsentieren, die nicht zu den klassischen Partner/innen von USAID gehört. Demgemäß entwickelt sich SAPI in einer Hybridität zwischen politischer und ziviler Gesellschaft, die vielleicht ursprünglich von USAID so nicht vorgesehen war, mittlerweile aber – trotz einer überaus negativen Evaluation<sup>90</sup> – derzeit doch angenommen wird. Trotz dieser

---

89 Das so genannte »All Party Representative Committee« (APRC) wird von Vertreter/innen aller Parteien gebildet, die in der »All Party Conference« (APC) von der Rajapakse-Regierung Anfang 2006 zu einer Debatte um eine Neuordnung der sri-lankischen Verfassung zur Lösung des bewaffneten Konfliktes eingeladen worden sind. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um alle singhalesischen und muslimischen Parteien, die Parteien der Tamil/innen des Hochlandes sowie die explizit gegen die LTTE gerichteten tamilischen Parteien (vor allem die EPDP). Das in Permanenz arbeitende APRC hat zur wissenschaftlichen Stützung des Prozesses ein Expert/innengremium eingerichtet, das, nachdem keine vollständige Einigung erzielt werden konnte, Ende 2006 mit drei Berichten aufwartete. Diese Berichte wurden fast unmittelbar nach ihrer Fertigstellung bekannt, obwohl sie eigentlich nicht für die Öffentlichkeit bestimmt waren. Insbesondere der Mehrheitsreport sieht eine weitgehende Dezentralisierung des sri-lankischen Staates vor, der in Richtung einer föderalen Lösung geht, und wird dementsprechend von den meisten der sich eng an den internationalen Akteuren befindlichen Think Tanks ausführlich diskutiert und propagiert.

90 SAPI wird von einer von USAID veröffentlichten Fremdevaluation stark kritisiert. Nicht nur wird das demnach der Aufgabe nicht gewachsene, weil nicht in der notwendigen Weise vorbereitete Personal negativ hervorgehoben, generell wird die Einrichtung von SAPI als fragwürdige Idee gese-

zivilgesellschaftlichen Schlagseite, die die OneText/SAPI-Komponente in den Jahren 2006/2007 bekommen hat, entspricht die Intervention klar den strategischen Linien von USAID, wie sie sich aus den Schlüsseldokumenten ableiten lassen. Die wesentlichen politischen Akteure, mit denen eine Arbeit als sinnvoll erachtet wird, werden zusammengefasst und in ein Wechselspiel gesetzt, dessen genauer Ausgang zwar nicht vorhersehbar, dessen Zielbestimmung aber sehr wohl definiert ist.

Ähnliches gilt auch für die zweite Intervention, die im Rahmen der Unterstützung des formellen Friedensprozesses unternommen wird: die Förderung und Stärkung der Friedenssekretariate. Neben der Unterstützung für das staatliche Friedenssekretariat SCOPP, die aber erst im Anlaufen ist, konzentriert sich die Arbeit, auch angesichts der Unmöglichkeit einer Kooperation mit dem Friedenssekretariat der LTTE, auf das muslimische PSM. USAID fungiert als eine der wichtigsten Finanzierungsinstitutionen des PSM, was auch von dessen Sekretär Mohideen (2006: 324) herausgestrichen wird, und nützt diese Kooperation auch für eine Ausweitung der eigenen Präsenz in der muslimisch dominierten Provinz Ampara.

Die Unterstützung des PSM resultiert einerseits aus der Analyse des sri-lankischen Konfliktes als »ethnischer Konflikt«, womit die Anordnung und, falls notwendig, vorherige Institutionalisierung ethnisch definierter Akteure in der politischen Arena als wesentlicher Schritt in Richtung einer Befriedung des Konfliktes und seiner Überleitung in die Bahnen des demokratischen Wettbewerbs gesehen wird. Dass damit der Prozess der ethnischen Zuordnung nicht nur reproduziert, sondern auch verstärkt wird, ist kein entscheidendes Problem, wird doch die institutionelle Verankerung einer solchen Identität als Voraussetzung der politischen Berücksichtigung von konsequenterweise ebenfalls als »ethnisch« definierten Interessenslagen gesehen. Diese Interessenslagen könnten wiederum einer gewaltsamen Entwicklung in der Ausrichtung der politischen Gruppierungen vorbauen, wie sie die tamilische Geschichte entlang dieser Lesart schmerzlich vorzeigen würde.

---

hen: »It is advisable to avoid creating new, non-organic organizations (such as SAPI). If, as it appears was the case with SAPI, there is no alternative to creating a new organization, then it is essential to ensure that it has top-flight leadership and there is adequate oversight« (Timbermann 2007: 4). Angesichts der Tatsache, dass der politische Raum für Initiativen wie OneText und SAPI mit dem Zusammenbruch des Friedensprozesses ohnehin schwindet, steht damit die Weiterfinanzierung im neuen D&G-Programmschema, trotz einem grundsätzlichen Vertrauen der USAID-Verantwortlichen in die OneText-Methodik, höchstwahrscheinlich zur Disposition.

Dass ausgerechnet das muslimische Sekretariat derart stark unterstützt wird (praktisch wurde die Einrichtung aller fünf Distriktbüros finanziert<sup>91</sup>), hat drei Gründe, die allesamt wieder interessante Rückschlüsse auf die Konfiguration des Gesamtprogramms liefern: Erstens ist das PSM wie gesagt das einzige der drei ethnisch definierten Friedenssekretariate, das von den USA großflächig unterstützt werden kann. Einerseits ist wie angeführt eine Arbeit mit der LTTE nicht zugelassen, womit eine Zusammenarbeit mit deren Friedenssekretariat verunmöglicht ist, andererseits ist das staatliche Friedenssekretariat SCOPP so nah bei der Regierung angesiedelt, dass eine großflächige Unterstützung – auf kleinerer Ebene wird eine solche demnächst ja sehr wohl begonnen – eine politische Botschaft transportieren würde, der sich die USA derzeit offenbar enthalten wollen. So kommt in dieser Entscheidung auch die grundsätzlich distanzierte Haltung zum GoSL zum Ausdruck.

Zweitens neigt die US-Entwicklungshilfe generell dazu, in ihrer Tätigkeit muslimische Zielgruppen in durchmischten konfessionellen Settings hervorzuheben. Diese Vorgangsweise entspricht einer offiziell nicht festgeschriebenen Linie, die propagandistisch die Verbundenheit der USA mit Menschen islamischen Glaubens demonstrieren und damit die Propaganda radikal antiamerikanischer islamischer Kräfte unterminieren soll.

Drittens schließlich erfolgt die Entscheidung offenbar aus einer politischen Einschätzung, die die praktische Wirksamkeit und den potenziellen Einfluss der eigenen Tätigkeit mit gegebenen politischen Notwendigkeiten abwägt und aus diesem Verhältnis die am besten geeigneten Eintrittspunkte der Arbeit bestimmt. Tatsächlich sieht USAID einen »historical lack of consensus among Muslims« als »a key contributor to the community's political marginalization«<sup>92</sup>, was sich auch im Rahmen der OneText-Arbeit am Widerspruch zwischen den beiden großen islamischen Parteien *Sri Lanka Muslim Congress* (SLMC) und *National Unity Alliance* (NUA) gezeigt hätte. Damit wird die Formierung der als objektiv gemeinsam wahrgenommenen Interessenslagen in einer einheitlichen Institution, eben dem PSM, zur wesentlichen entwicklungspolitischen Aufgabe.

Der zweite Programmbereich des »*Peace Support Program*«, »*mobilize constituents for peace*«, demonstriert schon im Namen eine im Abgleich mit den strategischen Schlüsseldokumenten überraschende Wendung: das Programm dient in seiner ursprünglichen Ausrichtung einer

---

91 Diese Distriktbüros befinden sich in Ampara, Batticaloa, Puttalam, Trincomalee und Galle.

92 <http://www1.usaid.gov/lk/news/tos/jan06-psm.html> (Zugegriffen am 10-07-2007).

möglichst breitenwirksamen Abstützung des Friedensprozesses in der Bevölkerung, weist also ein signifikantes Element jener Tendenz zur gesellschaftlichen Durchdringung auf, die eigentlich für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit charakteristisch ist. Wenngleich sich das Programm nach dem Scheitern des Friedensprozesses in seiner Zielsetzung verschoben hat – die Idee der breitenwirksamen Rückkopplung zwischen Grassroots und politischer Ebene unter Vermittlung zivilgesellschaftlicher NGOs, der ursprüngliche Ansatz des Programms, wird in Richtung der Zielsetzung eines interethnischen Austausches verschoben –, bleibt diese grundsätzliche Tendenz dennoch erhalten.

Die Umsetzung dieser Komponente erfolgt in so genannten »*People's Forums*«, auf lokaler Ebene angesiedelten Gesprächs- und Aktionsgruppen, von denen derzeit insgesamt etwa 60 eingerichtet sind. Bemerkenswert ist nun, wie diese Foren in der Praxis implementiert werden. Denn obwohl die Idee originär aus der D&G-Abteilung von USAID stammt, werden vier sehr unterschiedliche in ganz Sri Lanka aktive NGOs, allesamt wesentliche Akteure im Rahmen der professionalisierten Zivilgesellschaft, mit der Aufgabe betraut: *Sarvodaya*, das *National Peace Council* (NPC) und die zwei mit dem Namen Kumar Rupesinghe verknüpften Organisationen *Foundation for Co-Existence* (FCE) und *National Anti-War Front*.

Eine solche Auswahl ist aus mehreren Gründen bemerkenswert. Zunächst handelt es sich um sehr unterschiedliche Organisationen: Es gibt in der organisierten sri-lankischen Zivilgesellschaft, die mit Friedensarbeit befasst ist, schwerlich zwei unterschiedlichere Ansätze als das stark buddhistisch-spirituell ausgerichtete Arbeiten von Sarvodaya und den professionellen, auf den internationalen Geberdiskurs abgestimmten Ansatz von Kumar Rupesinghe.<sup>93</sup> Tatsächlich ist es auch so, dass allen vier NGOs in der Umsetzung weitgehend freie Hand gelassen wird und diese tatsächlich auch sehr unterschiedliche Ausformungen der »*People's Forums*« implementieren. Erst in letzter Zeit werden die vier NGOs zu einer verstärkten Zusammenarbeit angehalten, was aber weniger als Steuerungsdrang von USAID denn als Bemühung um einen Erfahrungsaustausch und einer damit einhergehenden Effizienzsteigerung zu verstehen ist. Es ist schwierig einzuschätzen, inwieweit die Entscheidung, den

93 Kumar Rupesinghe war von 1992-1997 Generalsekretär von *International Alert*. In letzter Zeit ist insofern eine ideologische Annäherung von Rupesinghe an den Ansatz Sarvodayas festzustellen, als er sich zunehmend auf Ghandi bezieht und plant, in Sri Lanka ein Ghandi-Friedenszentrum einzurichten. Mehrere Interviewpartner/innen vermuteten, dass hinter dieser neuen Orientierung die Möglichkeit zur Lukrierung etwaiger indischer Fördergelder liegen könnte.

NGOs in ihrer Arbeit diesen großen Gestaltungsspielraum zu überlassen, bewusst getroffen wurde, da ja auch noch der private US-amerikanische Kontraktor AED in der Implementierung zwischengeschaltet ist. In jedem Fall aber repräsentiert diese Praxis eine typische Vorgangsweise von USAID, die sich auf Mikrosteuerungsprozesse nicht einlässt, wie wir sie etwa bei dem vergleichbar positionierten GTZ-Projekt FLICT finden werden.<sup>94</sup>

Ebenfalls bemerkenswert ist, dass drei der vier ausgewählten NGOs (Sarvodaya enthält sich aus prinzipiellen Erwägungen weitgehend einer tagespolitischen Positionierung, die über den Grundsatz friedfertigen Handelns hinausgeht) friedenspolitische Ansätze verfolgen, die sich zwar zueinander in scharfer Konkurrenz befinden<sup>95</sup>, denen allerdings eine dem gegenwärtigen Kurs der Regierung äußerst kritisch gegenüberstehende Ausrichtung gemeinsam ist. Dies bestätigt die sich im gesamten Programm durchziehende relative Distanzierung vom sri-lankischen Staat, eine in als grundsätzlich freundschaftlich eingestuften Ländern unübliche Vorgangsweise, insbesondere wenn sie mit einer derart starken Einbindung der politisch aktiven Zivilgesellschaft einhergeht.

Der dritte und letzte Programmbereich des »Peace Support Program« umfasst schließlich unter dem Titel »link constituents and leadership« verschiedene kleinere, schon zuvor erwähnte Interventionen, die allerdings sehr wohl eine öffentliche Breitenwirkung anstreben, »Leadership« also nicht im Sinne eng begrenzter politischer Entscheidungsträger/innen versteht, sondern einer gesellschaftlichen Schicht, die als die gut informierten aktiven Meinungsführer/innen einer polyarchisch

---

94 Die Wirksamkeit der »People's Forums« wird in der jüngsten Evaluation in Frage gestellt. Obwohl es ohne Zweifel gelungen sei, die in den Foren beteiligten Personen zu begeistern und zu stärken, wird der strategische Gehalt der Intervention im Sinne der vorgegebenen programmatischen Zielsetzung angezweifelt: »The People's Forums did not achieve their original purpose of channeling people's views upwards to One Text and the national peace process. This raises a valid question about the strategic purpose of the People's Forums – especially given that there are only about 60 of them nation-wide« (Timbermann 2007: 19). Dies deutet auf eine mangelhafte konzeptionelle Vorarbeit hin, bestätigt allerdings meine Lesart der Intention des Projektes.

95 Der zentrale Unterschied lässt sich daran festmachen, dass das NPC seine Positionierung zu einer Lösung des Konfliktes sehr nahe an den Thimpu-Prinzipien versteht, Tamil/innen also nicht als Minderheit im sri-lankischen Staat, sondern als eigene Nation definiert. FCE und die National Anti-War Front positionieren sich im Sinne eines inklusiven, supra-ethnisch verstandenen sri-lankischen Nationalismus.

formierten Elitendemokratie verstanden werden können.<sup>96</sup> Auch hier wird wiederum in der Umsetzung auf Organisationen zurückgegriffen, die wie CPA, von dem mit USAID-Geldern Umfragen, Studien und ein Ausbildungsprogramm für Journalist/innen durchgeführt werden, in der Zivilgesellschaft zu verorten sind oder wie das Medienunternehmen *Young Asia Television* (YATV) seine Ursprünge eindeutig im aktivistischen zivilgesellschaftlichen Bereich haben.

In ihren Grundzügen bestätigen diese unterschiedlichen Interventionen jene strategischen Linien, die aus den Schlüsseldokumenten der politischen und ersten Policy-Ebene herauszulesen sind. Die Zielsetzung bewegt sich im Doppelspiel der Formierung, Institutionalisierung und Platzierung von Schlüsselakteuren im bestmöglichen Rahmen, wie sie die Arbeit mit dem PSM und die SAPI/OneText-Initiative repräsentiert, bei einer gleichzeitigen Unterstützung stabilisierender Faktoren, die im Rahmen einer mit bewaffnetem Konflikt konfrontierten Form von Staatlichkeit generell in einer effizienten, maximal dezentralisierten Verwaltungsstruktur wahrgenommen werden.

Die Überraschungen, die die konkrete Praxis von USAID in Sri Lanka gegenüber den allgemeinen Vorgaben bereithält, finden sich auf zwei Ebenen, die allerdings eng miteinander verbunden sind. Zunächst erfolgt im zivilen Bereich faktisch keine nennenswerte Kooperation mit der gegenwärtigen Regierung, was impliziert, dass diese offenbar derzeit nicht als wesentlicher zu unterstützender Akteur wahrgenommen wird. Die Arbeit mit der Regierung nahestehenden Personen erfolgt ausschließlich über das Vehikel der politischen Parteien, denen die Steuerung der Prozesse des Regierens, und damit letztendlich auch der Aushandlung eines Friedens, obliegen soll. Dies würde eine noch viel stärkere gouvernementale Ausprägung des Handelns bedeuten, gäbe es nicht einen ebenso bemerkenswerten, fast krass anmutenden Kontrapunkt.

Denn der Gegenpol zu dem Ansatz auf politischer Ebene, der, wie gezeigt, auch schon unter beträchtlicher zivilgesellschaftlicher Beteiligung vollzogen wird, basiert auf einem Prinzip, das der grundlegenden Strategie von USAID auf den ersten Blick faktisch widerspricht. NGOs, und zwar solche mit prononciert politischem Charakter, werden ausgewählt, um über auf der Mikroebene gelegene Interventionen Friedenspolitik zu *machen*. Dies wird durch die Erwägung noch verstärkt, im nächsten Budgetjahr eventuell ein »community-based early warning system« (State Department/USAID 2007) zu unterstützen, wie es derzeit von

96 Eine solche Elitenorientierung bestätigt auch der Leiter des D&G-Programms in Colombo, Mark Silva.

FCE unterhalten wird. Trotz der bereits angesprochenen Einschränkung, dass die Umsetzung überaus pragmatisch und weitgehend ohne direkte Involvierung von USAID erfolgt, also mit dem noch vorzustellenden FLICT-Projekt keineswegs vergleichbar ist, wird dennoch sichtbar, dass der dominant gouvernementale Charakter des Programms durch merkliche disziplinierende Elemente ergänzt wird. Über die Ursache dieser Verschiebung lassen sich letztendlich nur Vermutungen anstellen, wenngleich eine von diesen sicher auf einer stabilen Annahme aufbauen kann: dass nämlich das Scheitern des Friedensprozesses von 2001 zu einer nachhaltigen Erschütterung der idealtypischen Programmvorgaben der Geber geführt hat, was wiederum in einer Aufnahme neuer, tendenziell anders ausgerichteter Ansätze resultiert. Wir werden sehen, inwiefern Vergleichbares auch bei der deutschen Praxis feststellbar ist.

## **Die Intervention Deutschlands**

Die Geschichte des deutschen Engagements in Sri Lanka ist zweigeteilt, in einer Schärfe, die bei Gebern, die derart lang (das deutsche Engagement währt bereits über vier Jahrzehnte) in einem Partnerland engagiert sind, nur selten vorzufinden ist. Der Schnittpunkt ist das Jahr 2001, als die UNP-Regierung beginnt, den Friedensprozess und die ihn begleitenden zivilen Maßnahmen zu intensivieren. Dieses Interesse wird vom BMZ zum Anlass genommen, das gesamte Länderprogramm auf den Kopf zu stellen und Sri Lanka zu einem Pilotland für eine Ausrichtung der gesamten Arbeit auf die Problemstellung »Bewaffneter Konflikt« zu machen.

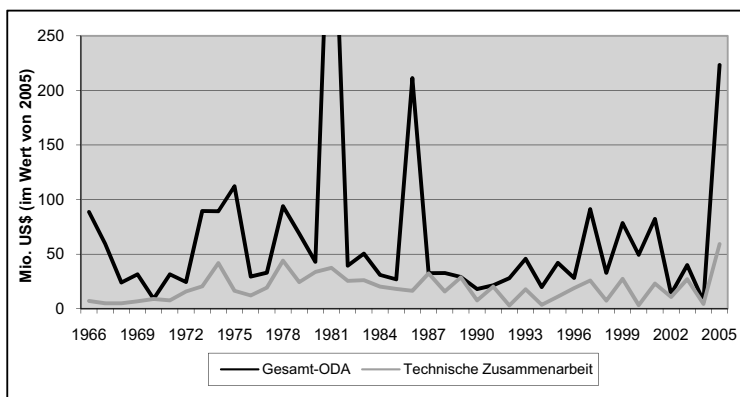
Die Affinität zu UNP-Regierungen ist eine jener Kontinuitäten, die sich während der gesamten deutschen Präsenz in Sri Lanka immer wieder zeigt. Dennoch ist die Geschichte der deutschen Entwicklungshilfe in Sri Lanka mit einer Ausnahme – SLFP-Ministerpräsidentin Sirimavo Bandaranaike hatte sich 1964 im Zuge einer Auslandsreise zu zwei deutschen Staaten bekannt, was als Konsequenz der Hallstein-Doktrin zu einem einjährigen Einfrieren der entwicklungspolitischen Leistungen führte (vgl. Hein 2006: 94) – bemüht unpolitisch.

Seit den 1970er Jahren gehört Deutschland zu den größten bilateralen Gebern in Sri Lanka, was sich in der massiven Beteiligung am Mahaweli Ganga Entwicklungsprojekt beweist. Von Beginn an sind die deutschen Leistungen speziell im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit gewichtig, wobei mit der Beschleunigung des Projektes mit der Regierungsübernahme durch die UNP unter J.R. Jayawardene die Leistungen angekurbelt werden (siehe Abbildung 30). Im Zuge des Projektes werden auch zwei Mammut-Finanzierungsleistungen getätigt, die die



starken Ausschläge der Grafik in den Jahren 1981 und 1986 erklären: die Finanzierung der Dammstufen von Randenigala mit 400 Mio. DM und von Rantembe mit 230 Mio. DM.

Abbildung 27: Deutsche ODA in Sri Lanka (in 2005-US\$)



Im Zuge dieser Finanzierungen spielt es für die deutsche Entwicklungspolitik offenbar keine Rolle, dass das Mahaweli-Projekt heute als mit dem Ausbruch des Krieges in engem Zusammenhang stehend gesehen wird. Die durch das Projekt notwendig gewordenen Umsiedlungen führen in tamilischen Gebieten zu demographischen Umwälzungen, die die militanten tamilischen Gruppierungen als gezielte Binnenkolonialisierung verstehen und als eine der Begründungen bei der Aufnahme ihrer bewaffneten Kampagnen anführen. Nachdem einer der beiden Verträge für die Großfinanzierungen im Jahr 1984, also bereits nach Ausbruch der Kämpfe, geschlossen worden ist (vgl. Klingebiel 1999: 32), muss davon ausgegangen werden, dass der Zusammenhang den deutschen Verantwortlichen vor Ort entweder unbekannt bleibt – was eine beeindruckende Ignoranz gegenüber den politischen Realitäten zeigen würde – oder aber für das Projekt als nicht relevant eingeschätzt wird.

Nach einem Zurückschrauben der Großfinanzierungen Ende der 1980er Jahre, als die deutschen Leistungen angesichts des JVP-Aufstandes auf die Weiterfinanzierung der laufenden Technischen Zusammenarbeit<sup>97</sup> zusammenschrumpfen, kommt es Anfang der 1990er Jahre wieder zu einem vergleichbaren Ablauf, der heute retrospektiv

97 Wie bereits angeführt unterscheidet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zwischen »technischer Zusammenarbeit« (TZ), der Domäne der GTZ, und »finanzieller Zusammenarbeit« (FZ), die hauptsächlich über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abgewickelt wird.

zumeist als »konfliktblind« diagnostiziert wird. Sowohl auf finanzieller wie auf technischer Ebene wird die deutsche Entwicklungshilfe zu einem der treuesten Begleiter der militärischen Offensive von Chandrika Kumaratunga, die unter dem Slogan »War for Peace« vor allem auf die Rückeroberung der Jaffna-Halbinsel von der LTTE abzielt. Dabei liefert Deutschland nicht nur wertvolle Finanzierungshilfen für vom GoSL gesteuerte Wiederaufbauprojekte, sondern ist auch selbst in den Brennpunkten präsent: so engagiert sich die GTZ, wie zuvor bereits erwähnt, stark in Rehabilitationsprojekten in Jaffna nach dessen Rückeroberung und verhilft so dem GoSL in ihm überwiegend feindlich gegenüberstehenden Gebieten zu einem wertvollen Reputationsgewinn.

Im Jahr 2001 findet schließlich, in Wechselwirkung mit der zu diesem Zeitpunkt laufenden internationalen Diskussion, die in Deutschland selbst schon stärkere Auswirkungen gezeigt und in überaus kritischen Beurteilungen der bisherigen Praxis in Sri Lanka resultiert hat (vgl. Klingebiel 1999), ein weitreichender und alle Ebenen der Zusammenarbeit betreffender Bruch statt.<sup>98</sup> Schon gegen Ende des Jahres 2000 einigt sich das BMZ mit der damaligen SLFP-Regierung auf die Einführung eines neuen Programmschwerpunktes für die GTZ<sup>99</sup>, der unter dem Namen »*Poverty Alleviation and Conflict Transformation*« (PACT) nicht nur die Bearbeitung des bewaffneten Konfliktes in den Mittelpunkt rückt, sondern ihn interessanterweise auch in Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung setzt.<sup>100</sup>

---

98   Einschränkend muss allerdings gesagt werden, dass die Umkrempelung des Länderprogramms nicht so durchschlagend erfolgt wie etwa in Kolumbien, wo im Zuge einer vergleichbaren Umorientierung alle laufenden Projekte gestoppt werden. In Sri Lanka werden viele bestehende Programmpunkte, wie das Wiederaufbauprogramm in Jaffna, weitergeführt, da diese, so Thania Paffenholz (2004: 30), ohnehin das Potenzial hätten, »durch das Auflegen einer ›Friedensbrille‹ [...] kurz- oder langfristig aktiv konfliktmindernd und friedensfördernd zu wirken.« Diese Einschätzung wird von ihr allerdings nicht weiter begründet.

99   Interessanterweise bezieht sich diese Umorientierung explizit zunächst nur auf die GTZ, eine Neuausrichtung des BMZ-Programms, das alle Teile der deutschen ODA umfasst, erfolgt erst nach Scheitern des Waffenstillstandes im Oktober 2006 (vgl. Lorenz 2007: 2). Dies ist allerdings eher als symbolische Maßnahme zu verstehen, weil die praktische Umorientierung auch im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit ebenfalls bereits mit 2001 erfolgt.

100   Es ist unklar, warum dieser Zusammenhang derart konstruiert wird. Entweder erfolgt dies vor dem Hintergrund einer generellen internationalen Tendenz, die bewaffneten Konflikt und Armut als zwei interdependente Problemfelder definiert, oder es handelt sich um die Aufrechterhaltung einer Zielbestimmung für laufende Projekte (insbesondere PIMU, siehe im Text weiter unten), die sonst nicht im Portfolio gehalten

Dieser neue Arbeitsschwerpunkt ist nicht einfach als Ergänzung zum weitergeführten bisherigen GTZ-Programm »*Dynamic market Economy and Qualified Employment*« zu verstehen. Vielmehr kommt es zu einer Neuausrichtung, die, wie Abbildung 27 verdeutlicht, auch eine Veränderung der entwicklungspolitischen Arbeitsmethodik mit sich bringt: Die finanzielle Zusammenarbeit wird weitestgehend zurückgefahren und die eingesetzten Mittel auf die technische Zusammenarbeit konzentriert. So wird die »sri lankisch-deutsche Kooperation« quasi über Nacht zum »Modell für eine systematische Umsetzung einer stärker auf Friedenssicherung ausgerichteten deutschen EZ« (Paffenholz 2004: 12), zumindest in der Wahrnehmung derer, die an dieser Neuausrichtung beteiligt sind und sie auch als Modell für zukünftige Schritte der deutschen Entwicklungspolitik verstehen wollen.

Die Umsetzung der neuen Programmschiene konzentriert sich zunächst auf zwei Großprojekte. Bereits seit 1997 wird vom BMZ, damals noch im ökonomischen Fokus des Länderprogramms, die Einrichtung einer Forschungseinheit zur Untersuchung von »Poverty Impact« überlegt, was schließlich in der Einrichtung eines GTZ-Projektes mit dem Namen »*Poverty Impact Monitoring Unit*« (PIMU) mündet (vgl. Feyen in Gunetilleke/Jafferjee 2005: 25ff.). Im Zuge der Programmneuausrichtung wird PIMU mit einem Implementationspartner, dem »*Centre for Poverty Analysis*« (CEPA) ausgestattet, das wiederum, faktisch in der

---

hätten werden können. Auch ist denkbar, dass dies als Entgegenkommen gegenüber der internationalen Konfliktbearbeitung grundsätzlich skeptisch gegenüberstehenden SLFP gedacht ist, die zugleich die Armutsbekämpfung als wesentliches innenpolitisches Unterscheidungsmerkmal gegenüber der konservativ-liberalen UNP betont, um sich als sozialdemokratische Kraft zu positionieren. In jedem Fall wird die Konfliktanalyse in der deutschen EZ zumeist wenig exakt und kursorisch durchgeführt. Dies demonstriert etwa das Beispiel einer Evaluation über die in Sri Lanka durchgeführten ATP-Maßnahmen, die von einer der führenden Expertinnen im Bereich der Konfliktprävention durchgeführt wurde: »Die Ursachen des Konfliktes liegen in einer Kombination von Unterentwicklung und Benachteiligung überlagert von ethno-politisch-religiöser Mobilisierung. Die Konzentration der politischen und ökonomischen Macht im Süden des Landes verhinderte systematisch die Entwicklung der an natürlichen Ressourcen ohnehin ärmeren Regionen im Norden und Osten des Landes« (Paffenholz 2004: 9). Während der erste Satz auf die Konstruktion eines Armutszusammenhangs hinweist, demonstriert der zweite Satz eine bemerkenswerte Unkenntnis, war doch die Erzählung einer singhalesischen Benachteiligung gegen das durch das Kolonialregime bevorzugte reiche Jaffna oder die kommerziell erfolgreichen Tamil/innen eines der wesentlichen Argumentationsmuster bei der Einführung jener diskriminierenden Verfassungsbestimmungen, die wesentlich zur Zuspitzung des Konfliktes beitrugen.

Rolle eines GTZ-eigenen Subkontraktors, die konzeptionelle Arbeit zur Frage des Zusammenhangs von Armut und bewaffnetem Konflikt in Sri Lanka übernimmt.

Zudem schließt das BMZ mit dem GoSL einen Vertrag ab, der die Einladung der Berliner *Berghof Stiftung*<sup>101</sup> als zentraler Partner der GTZ im Bereich der Konfliktbearbeitung gewährleistet. Das Berghof Foundation Sri Lanka Office nimmt im Juli 2001 seine Arbeit als Umsetzungsorganisation des Projektes »*Resource Network for Conflict Studies and Transformation*« (RNCST) auf, das auch von der politischen Abteilung PA4 des Schweizer Außenministeriums co-finanziert wird. Die Intervention von Berghof ist von Anfang an auf maximale Wirksamkeit ausgelegt, was sich auch daran zeigt, dass mit Norbert Ropers der damalige Geschäftsführer der Berghof Stiftung selbst den Leitungsposten in Sri Lanka antritt. Das Engagement von Berghof wird in der Folge nicht nur für die sri-lankische politisch aktive Zivilgesellschaft zu einer Umwälzung führen, sondern vor allem bedingt durch die neue Analysekapazität auch auf die Ausrichtung der gesamten deutschen Politik gegenüber Sri Lanka, von der diplomatischen Ebene bis hin zur Entwicklungshilfe, maßgeblichen Einfluss haben.

Seine derzeitige Gestalt erhält das GTZ-Programm schließlich im Jahr 2003, als mit dem Fonds »*Facilitating Local Initiatives for Conflict Transformation*« (FLICT) in Kooperation mit dem britischen DFID ein auf den Grassroots-Bereich fokussierter Gegenpol zum Engagement von Berghof aufgebaut wird. Damit soll ohne Zweifel auch eine Ergänzung zum stark auf Colombo ausgerichteten Engagement von Berghof geschaffen werden. Zugleich folgt die Ausrichtung der strategischen Ein-

---

101 Wie bereits mehrfach erwähnt, entstammt Berghof den friedenspolitischen Bemühungen zu Zeiten des Kalten Krieges und entwickelt sich im Laufe seiner Existenz zum Vehikel der Umsetzung der Konzepte von Dieter Senghaas. »[Die] als gemeinnützig anerkannte[...] Berghof Stiftung für Konfliktforschung GmbH, München [wurde] 1971 von Prof. Dr. Georg Zundel ins Leben gerufen [...]». Der Name der Stiftung erinnert an den »Berghof« bei Tübingen, das Elternhaus des Stiftungsgründers. Der Stiftungsrat der Berghof Stiftung besteht aus 9 Mitgliedern. Besonderer Wert wird auf die interdisziplinäre Zusammensetzung gelegt. Als Vorsitzender amtierte bis Dezember 2000 Prof. Dr. Dieter Senghaas. Sein Nachfolger ist Prof. Dr. Horst Fischer. Schwerpunktmäßig fördert die Berghof Stiftung anwendungsorientierte Forschung zur konstruktiven Konfliktbearbeitung sowie zu Schlüsselfragen von »Naturwissenschaften und Ethik«. In Anlehnung an die Zielsetzungen der Berghof Stiftung im Bereich der Konfliktbearbeitung wurde das Berghof Forschungszentrum am 1. Juli 1993 gegründet. Es fungiert gleichzeitig als Geschäftsstelle der Stiftung« ([http://www.berghof-center.org/std\\_page.php?LANG=d&id=46&parent=1](http://www.berghof-center.org/std_page.php?LANG=d&id=46&parent=1), zugegriffen am 04-07-2007).

schätzung der deutschen Entwicklungspolitik, dass eine gesellschaftliche Durchdringung mit friedenspolitischen Ansätzen und menschlicher Sicherheit Voraussetzung für eine langfristig erfolgreiche Intervention darstellt.

Schon zuvor war Sri Lanka eines der Zielgebiete im Rahmen des ATP-Programms der deutschen Bundesregierung geworden. Die gesetzten Maßnahmen, geführt unter dem Namen »Sonderprogramm für Krisenprävention und Konfliktbearbeitung«, um mit dem starken Begriff »Terrorismus« keinen der Akteure politisch zu diskreditieren (vgl. Paffenholz 2004: 14), sind dezentral angelegt und thematisch weit gestreut: Von Lehrer/innenausbildung in den LTTE-kontrollierten Gebieten über einen Schreibwettbewerb für Lehramtsanwärter/innen, mobile Berufsberatung, den Aufbau von Schulen, Austauschprogramme und Kooperationen im akademischen Bereich findet sich eine breite Palette, die nach Abschluss der einmaligen Zusatzfinanzierung zum Teil in laufende Projekte übergeführt wird.<sup>102</sup>

Generell ist die Arbeitsgrundlage mit der Wickremasinghe-Regierung in dieser Phase sehr gut, die Entwicklungsvision der UNP passt mit den Vorstellungen des BMZ zusammen (vgl. Burke/Mulakala 2005: 41), womit die Einrichtung und Umsetzung der Projekte im Zeitraum des intakten Waffenstillstandes praktisch problemlos verläuft. Ein thematischer Schwerpunkt wird auf die Vertiefung der offenbar als nicht ausreichend analysierten sri-lankischen Konfliktanalysekapazitäten gelegt. So wird in Zusammenarbeit mit der Universität Colombo, vor allem mit dem Leiter des Instituts für Politikwissenschaft, Jayadeva Uyangoda, ein umfassendes Handbuch produziert (Uyangoda 2005), das die gern als Zugabe geschätzte lokale Kompetenz sri-lankischer Wissenschaftler/innen mit dem internationalen State of the Art der Konflikttransformationstheorie und angewandten Friedensforschung übereinstimmen soll. Diese kurzfristige Theorieoffensive, die sich um das Jahr 2004 entfaltet, ist als Gegenbewegung zum sich abzeichnenden Scheitern des Friedensprozesses zu verstehen, nichtsdestotrotz bleibt ihr Einfluss eher gering.

Mit den Wahlniederlagen der UNP in den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen und dem neuen, kriegspolitisch offensiven Kurs verschlechtern sich sowohl die Beziehungen zum GoSL als auch die konkreten Arbeitsbedingungen unmittelbar und tiefgreifend. Reagiert wird auf beiden Ebenen. Auf politischer Ebene wartet das BMZ mit einem

102 Die weitgehende Zusammenhanglosigkeit der Maßnahmen ist vermutlich auch der kurzen Vorbereitungszeit geschuldet. Die Verantwortlichen in Colombo hatten zur Erarbeitung des Umsetzungskonzeptes für die ATP-Gelder nur ein Wochenende Zeit (vgl. Paffenholz 2004: 14).

Entscheid auf, der gerade angesichts der zu diesem Zeitpunkt schon allgemein bekannten Analysen über die Wirkungslosigkeit negativer Konditionalitäten von Entwicklungshilfe in Sri Lanka überraschend ist: Im Oktober 2006 verkündet Bundesministerin Wieczorek-Zeul, dass zur Erhöhung des Drucks auf die Konfliktparteien alle ODA-Neuzusagen an Sri Lanka bis zur Wiederaufnahme des Friedensprozesses eingefroren würden. »Es müsse endlich wieder Vernunft einkehren, damit die Bevölkerung, die durch den Tsunami dramatisch betroffen sei, wieder Mut und Hoffnung schöpfen könne«, heißt es in der Erklärung.<sup>103</sup>

Obwohl die konkreten Auswirkungen des Beschlusses, zumindest im Bereich der GTZ, zunächst gering bleiben – alle laufenden Projekte sind durch mehrjährige Budgets abgesichert, auch wurde nur ein als im Portfolio nebensächlich eingeschätztes klein dimensioniertes Projekt geschlossen – ist die öffentliche Reaktion, insbesondere von Regierungsseite, heftig und entwickelt sich für Deutschland tendenziell als Schuss nach hinten. Einerseits überzeichnen die sri-lankischen Medien die Maßnahme insofern, als sie von einem vollständigen Rückzug Deutschlands sprechen und eine solche Reaktion als neokoloniale Zwangsmaßnahme interpretieren wollen, was wiederum Klarstellungen von offizieller deutscher Seite, bis hin zur Ministerin selbst, hervorruft. Andererseits wird das Personal in Colombo, auch die Botschaft, erst kurz vor Bekanntgabe des Schrittes vor vollendete Tatsachen gestellt und damit nahezu unmittelbar in ein kommunikatives Krisenmanagement geworfen.

Zwar unterminieren diese beiden Aspekte die Effektivität der Maßnahme, angesichts der Erfahrungen selbst mit größer angelegten ODA-Konditionalitäten muss allerdings ohnehin in Zweifel gezogen werden, ob sie überhaupt eine Wirksamkeit im Sinne des angestrebten »Drucks auf die Konfliktparteien« ausüben hätte können. Vielmehr ist das konkrete Resultat, dass sich der Druck auf die deutschen Repräsentanzen in Sri Lanka merklich erhöht, was die Berghof-Stiftung durch vermehrte öffentliche Anfeindungen zu spüren bekommt, die das GoSL auch auf juristischer Ebene zu kanalisieren versucht.<sup>104</sup>

Die zweite Reaktion besteht in der Einführung einer neuen Qualität von Sicherheitsmaßnahmen in das GTZ-Programm. Zu diesem Zweck

---

103 Pressemitteilung des BMZ vom 13.10.2006: »Bundesministerin Wieczorek-Zeul: Ohne Frieden keine Entwicklung. Deutschland erhöht den Druck auf die Konfliktparteien in Sri Lanka« (siehe [http://www.bmz.de/de/presse/pm/pm\\_20061013\\_2.html](http://www.bmz.de/de/presse/pm/pm_20061013_2.html), zugegriffen am 05-07-2007).

104 So wird Berghof vor einen staatlichen NGO-Kontrollausschuss berufen, trotz der eigenen Beteuerung und entsprechender Stellungnahmen der Botschaften Deutschlands und der Schweiz, dass Berghof kein NGO, sondern Teil einer bilateralen Kooperation sei.

wird das »*GTZ Advisory Service for Conflict Transformation*« (ACT) eingerichtet, dessen Aufgabe in der Bereitstellung eines »integrated approach for Conflict Transformation and Risk Management in Sri Lanka« liegt (Lorenz 2007: 1). Nachdem ein integrierter Zugang seit über fünf Jahren zur gängigen Praxis der GTZ in Sri Lanka gehört, liegt die qualitative Neuerung in der zweiten Komponente: In alle laufenden Operationen soll Risikomanagement umfassend – also von der Definition von Zielen über die konzeptionelle Umsetzung bis hin zur Implementation – integriert werden. Dies hat nicht nur Konsequenzen für Auswahl und Ausbildung des Personals<sup>105</sup>, sondern legt generell einen Schwerpunkt auf Bewusstseinsarbeit. Die Auseinandersetzung mit »contingency and crisis plans« (ebd.: 4) soll Teil der alltäglichen Tätigkeiten der GTZ-ler/innen werden.

Das gegenwärtige Programmschema wird mit diesem neuen Fokus allerdings nicht verändert, sondern nur in seiner Umsetzung modifiziert. Dementsprechend sind die Kernelemente des Programmschwerpunktes Armutsbekämpfung und Konfliktbearbeitung, die seit 2003 im Dreieck zwischen Berghof, FLICT und dem Dezentralisierungsprojekt PIP liegen<sup>106</sup>, als einigermaßen eingespielte Struktur zu verstehen, in der es auch schon signifikante Umgestaltungen gegeben hat. Dies ermöglicht wiederum vertiefte Aussagen über die Intention und die Platzierung des Gesamtprogramms. So ist zwar heute eine strukturelle Ähnlichkeit mit dem Programm von USAID schlagend, das einen vergleichbaren, ebenfalls um einen ökonomisch-marktwirtschaftlichen Programmbereich ergänzten Aufbau zwischen Politik (SAPI/OneText), Grassroots (People's Forums) und Verwaltungsdezentralisierung und Effizienz aufweist, eine solche Aufteilung entspricht jedoch keineswegs der ursprünglichen Intention des deutschen Ansatzes.

In Abbildung 28 sind alle Projektkomponenten des PACT-Schwerpunktes aufgelistet, die nicht dem Ziel der Tsunami-Rehabilitation dienen, wiederum im Schema der vier Zielsektoren Politik, Gesellschaft, Grassroots und Governance.<sup>107</sup> Was im Vergleich zum Aufbau des USAID-Programms sofort auffällt, ist die relevant geringere Anzahl an

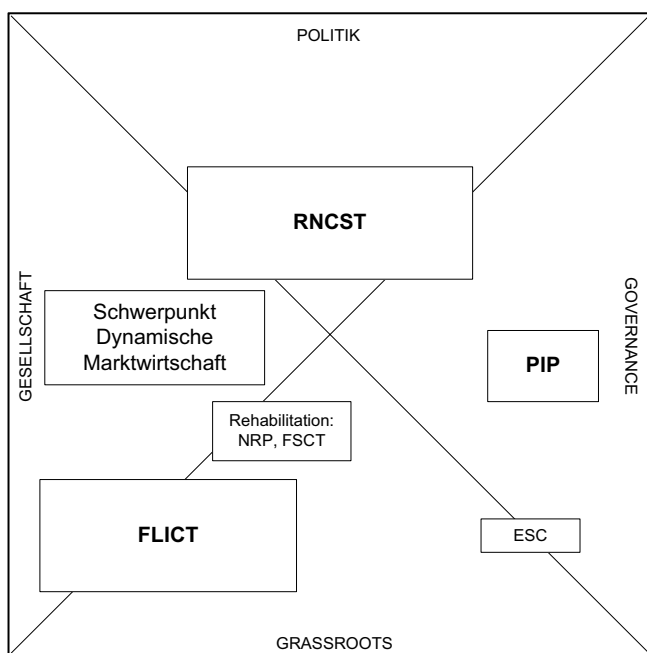
105 Auf dieser Ebene zeigt diese neue Komponente bemerkenswerte Auswirkungen: So wurde für das Advisory Service ein externer britischer Sicherheitsberater angeheuert.

106 Die offiziellen Anfangsdaten der drei Projekte liegen beim RNCST im Juli 2001, bei FLICT im August 2002 und bei PIP im September 2003.

107 Insgesamt finden sich im Rahmen von PACT fünf Post-Tsunami-Projekte, die allerdings, abgesehen davon, dass sie ebenfalls »konfliktsensitiv« umgesetzt werden und das Personal damit durch dieselben Schulungs- und Trainingsmaßnahmen geht wie das der anderen Projekte, de facto nicht in die Programmstruktur von PACT eingebunden sind.

Teilprojekten, die sich noch dazu effektiv auf die drei großen Elemente RNCST, PIP und FLICT reduzieren lässt<sup>108</sup>, die den Großteil der vorhandenen Mittel unter sich aufteilen.<sup>109</sup> Speziell RNCST und FLICT fokussieren entlang dieses Schemas auf mehrere Zielsektoren, sind also breit angelegt, was allerdings nicht mit einer mit USAID vergleichbaren flexiblen Handhabung bei der Implementation verwechselt werden darf, wie sie etwa bei den »People's Forums« feststellbar ist. Beide Projekte arbeiten selbst tiefgreifend in die Umsetzungsebene hinein, bis hin zur Mikro-Ebene ihrer jeweiligen Arbeitsbereiche.

Abbildung 28: Programmschema der GTZ in Sri Lanka<sup>110</sup>



108 Bemerkenswerterweise wird bei zwei dieser Projekte, FLICT und PIP, mit DFID und der British High Commission kooperiert.

109 Es entspricht der generellen Unternehmenspolitik der GTZ, dass genaue Zahlen nicht veröffentlicht werden.

110 ESC – »Friedenserziehung«; FLICT – »Förderung lokaler Initiativen der Konflikttransformation«; FSCT – »Förderung von Ernährungssicherung und Konfliktbearbeitung in Batticaloa«; NRP – »Förderung des Wiederaufbaus im Norden Sri Lankas«; PIP – »Verwaltungsförderung in der Nordost-Provinz«; RNCST – »Netzwerk für Konfliktstudien und -transformation« (Berghof).



Das Verwaltungsförderungsprojekt PIP ist auf den ersten Blick kein klassisches Konflikttransformationsprojekt. Der Austausch mit den beiden anderen Großprojekten, die ja ausdrücklich in diesem Bereich angesiedelt sind, ist nicht sehr weitreichend, und auch der sicherheitspolitische Charakter ist alles andere als offensichtlich. Offiziell ist das Projekt bewusst technisch gehalten, und es wirkt zunächst als eine klassische Maßnahme zur Förderung von lokaler Governance. Seinen eigentümlichen Charakter entfaltet das Projekt erst, wenn die institutionellen Partner, mit denen auf lokaler Ebene zusammengearbeitet wird, und der praktische Ablauf in Betracht gezogen werden. Daran wird schnell sichtbar, dass PIP eine relevant politische Komponente umfasst, die sich in akzentuiertem Widerspruch zur derzeitigen sri-lankischen Regierungslinie befindet, obwohl mit dem »*Ministry of Nation Building and Development*« der formale Counterpart auf zentralstaatlicher Ebene verortet ist.<sup>111</sup>

Dieser besondere Gehalt des Projektes ergibt sich aus der historisch gewachsenen Komplexität der sri-lankischen Verwaltungsstruktur. Diese beruht auf zwei parallel gesetzten Säulen. Einerseits existiert das »*Civil Service*«, das faktisch dem ursprünglich von der Kolonialverwaltung eingerichteten Verwaltungssystem entspricht. Dieses System basiert auf den Einheiten des Distriktes und der Division, wobei die Leitungspositionen bei den Distrikten von der Zentralregierung und bei den Divisionen von den ernannten Distriktleiter/innen besetzt werden. Andererseits wurde durch die vom Indo-Sri Lanka Accord von 1987 festgeschriebene Devolution eine Parallelstruktur eingerichtet, die über Provinzen organisiert ist. Die Provinzen werden von »*Provincial Councils*« geleitet, die allerdings, im Gegensatz zur »*Civil Service*«-Struktur, nicht ernannt, sondern direkt gewählt werden. Unterhalb der Provinzen stehen die ebenfalls direkt gewählten lokalen Strukturen, die »*Municipal*« oder »*Urban Councils*«. Eine Konsequenz dieses dualen Systems ist ein permanentes Kompetenzgerangel, in dem die Zentralregierung dazu tendiert, möglichst weitgehende Kompetenzen auf die Distriktebene zu transferieren und die Council-Struktur zu unterminieren.<sup>112</sup>

111 Noch dazu obliegt die Leitung des Ministeriums direkt dem Präsidenten Mahinda Rajapakse.

112 Die Kompetenzaufteilung ist im 13. Zusatz der Verfassung, der durch den Indo-Sri Lanka Accord eingeführt wurde, in drei Listen festgelegt: in der »*Provincial Council List*« sind die Kompetenzen der Council-Struktur festgelegt, in der »*Reserved List*« die Kompetenzen, die beim GoSL verbleiben, und in der »*Concurrent List*« jene Aufgabenbereiche, die gemeinsam verwaltet werden. Da die Auflistung relativ vage gehalten ist, sind zahlreiche Materien umstritten.

PIP fokussiert nun auf das Provincial Council der Nordost-, beziehungsweise nach deren Aufspaltung im Jahr 2006 die Councils der Nord- und der Ostprovinz, mit den ihnen untergeordneten lokalen Strukturen.<sup>113</sup> In diesem Zusammenhang ist entscheidend, dass diese Strukturen faktisch durchgängig mit Tamil/innen besetzt sind und in einer Situation eines permanenten Ausnahmezustandes agieren müssen, da ein Großteil der Nord- und Ostprovinz de facto von der sri-lankischen Armee besetzt ist. Zugleich versucht die derzeitige Regierung massiv, die Council-Struktur zu umgehen, was diese Struktur wiederum, nicht nur angesichts eines grundsätzlichen Misstrauens gegenüber Tamil/innen in der Verwaltung<sup>114</sup>, fast notwendigerweise in eine Oppositionsrolle zur Zentralregierung bringt.

Der besondere Charakter von PIP besteht darin, dass in diesem Konflikt nicht vermittelt wird, sondern speziell die sri-lankischen Projektmitarbeiter/innen, die zu einem Gutteil selbst aus den entsprechenden Provinzen stammen, diesen Widerspruch bewusst aufnehmen und ihre Arbeit eindeutig nicht nur im Sinne der Stärkung der Council-Strukturen, sondern auch im Sinne einer Unterminierung des Zugriffs der Zentralregierung verstehen. Damit bekommt das eigentlich auf einer rein technischen Ebene angelegte Projekt einen immanent politischen Gehalt, was wiederum scharfe Reaktionen nach sich zieht. Mehrfach wurden vom PIP abgehaltene Trainings zum Ziel von Polizeiaktionen, auch das Projektbüro in Trincomalee wurde durchsucht. Mittlerweile verlegte die GTZ die Projektzentrale – zumindest vorübergehend – von Trincomalee nach Colombo<sup>115</sup>, weil die Sicherheit des Personals nicht mehr zu garantieren war.

Im Gegensatz zur Positionierung von PIP ist die Intervention der Berghof Stiftung in Sri Lanka, die im Projekt RNCST seinen formalen, von GTZ und dem Außenministerium der Schweiz gemeinsam finanzierten Rahmen findet, von Beginn an eindeutig politisch kontextualisiert. Es geht um nichts anderes als im Senghaasschen Sinne Frieden zu »machen«, und dafür bereiten die einzelnen Teilkomponenten des zivilisatorischen Hexagons die Einstiegspunkte. Es ist für Deutschland alles andere als eine Selbstverständlichkeit, ein derartiges Projekt über EZ-

---

113 Auch das Dezentralisierungsprojekt von USAID arbeitet mit der Council-Struktur, jedoch mit einem tatsächlich technisch gehaltenen Ansatz, den ich als im Gegensatz zu PIP nicht politisch orientiert ansehen würde. Dies ist wahrscheinlich auch der Grund dafür, dass das Dezentralisierungsprojekt von USAID nicht mit einer vergleichbaren Repression zu kämpfen hat wie PIP.

114 Interview mit Projektmitarbeitern von PIP, Colombo.

115 PIP residiert nun in einem Hotel in Colombo 06, Wellawatte, dem tamilischen Bezirk Colombos.

Aktivitäten umzusetzen.<sup>116</sup> Vielmehr wird hier Neuland betreten, und die Umsetzung des Projekts ist ein Beweis für den exzellenten Ruf, den die Berghof Stiftung im BMZ offenbar genießt, denn sonst wäre ihr ein derartiges Vertrauen, wie es ein solches Projekt voraussetzt, wahrscheinlich nicht entgegengebracht worden.

Die Stiftung selbst versteht ihr Engagement in Sri Lanka als Beitrag zu einem »*protracted peace making*« (Ropers 2003: 3, vgl. auch Ropers 2008) in einem Konflikt, den sie in ihrer auch für die gesamte deutsche Repräsentanz in Sri Lanka maßgeblichen Analyse als »*protracted ethno-political conflict*« versteht (Berghof 2006: 3). Damit setzt sie sich einerseits vom gängigen und beispielsweise auch von USAID zugrunde gelegten Analysemuster des »ethnischen Konfliktes« ab, vollzieht aber auch nicht die staatszentrierte Analyse von Jonathan Goodhand nach, wie sie etwa in den von ihm erarbeiteten geberfinanzierten »*Strategic Conflict Assessments*« (Goodhand 2001; Goodhand/Klem 2005) nachzulesen ist. Folglich wird Ethnizität als eine Größe verstanden, mit der, auch wenn sie vor dem Hintergrund politischer Interessen historisch und sozial konstruiert verstanden wird, praktisch umgegangen werden muss, was dem wesentlichen Grundprinzip der Berghof-Intervention, »*Multi-partiality*« (vgl. Berghof 2006: 4), einen klaren, in einem ethnischen Kontext zu begreifenden Definitionsrahmen gibt.

Der Einstieg für Berghof, der noch vor Unterzeichnung des Waffenstillstands stattfindet, entwickelt sich zäh. Ein Versuchsballon zur Sicherheitssektorreform, bei dem es im Prinzip nur um Workshops mit Militärpersonal geht, wird angesichts starker politischer Widerstände zum Desaster und muss nach wenigen Monaten abgebrochen werden. Bis heute bildet dieser SSR-Versuch die zentrale Angriffsfläche, an der Berghof von singhalesisch-nationalistischen Kräften attackiert wird (vgl. etwa Goonatilake 2006: 121)<sup>117</sup> und die Stiftung zum derzeit primären Feindbild der laufenden medialen und politischen Attacken auf NGOs

116 Die Schweiz finanziert das Berghof-Projekt nicht aus EZ-Geldern, was auch nach dem seit Anfang 2007 einheitlichen Auftreten der DEZA und der PA4 des Außenministeriums in Sri Lanka einen Unterschied macht, denn die Budgetlinien bestehen nach wie vor getrennt. Ob die für Berghof ausgegebenen Gelder als Schweizer ODA angerechnet werden, war den Verantwortlichen in Colombo nicht bekannt, ist aber grundsätzlich nicht auszuschließen.

117 Susantha Goonatilake wiederholt regelmäßig bei öffentlichkeitswirksam organisierten Veranstaltungen die Anschuldigung, dass das deutsche NGO Berghof dem souveränen sri-lankischen Staat die Reduzierung seiner Streitkräfte befohlen hätte. Derartige Veranstaltungen werden zu meist vom »National Movement Against Terrorism« organisiert und finden breites Medienecho.

werden lässt. Während ihrer gesamten Präsenz in Sri Lanka ist es Berghof nicht gelungen, das vom SSR-Projekt ausgehende Public Relations-Debakel in den Griff zu bekommen.

In der Folge verschiebt sich die Arbeit auf den zivilgesellschaftlichen Bereich, wo sich Berghof durch seine Analysekapazität, seinen politischen Ruf und vor allem seine enorme finanzielle Potenz schnell als einer der wesentlichen Akteure etablieren kann. Zunächst wird der Fokus auf die Heranbildung von Multiplikatoren gelegt, womit klassische Trainingstätigkeit in den Mittelpunkt rückt: »Praktisch bedeutet das erstens, Lehrmaterial für Konflikttransformation in Tamilisch und Singhalesisch zu übersetzen und auch in den ländlichen Gebieten des Landes zugänglich zu machen« (Zunzer 2003: 134). Doch dieser sehr breit gelegte Fokus entwickelt sich, gerade in Wechselwirkung zu den anlaufenden Friedensverhandlungen, schnell zu einer konzentrierten Kooperation mit der politisch aktiven Zivilgesellschaft in Colombo. Die Trainings und Workshops entfalten so den Charakter einer eindeutig politischen Intervention. Berghof konzentriert sich darauf, mit etablierten Partnern in der Zivilgesellschaft, speziell dem *Centre for Policy Alternatives* (CPA)<sup>118</sup>, aber auch renommierten Einzelpersonen, zur Unterstützung des zu diesem Zeitpunkt bereits laufenden Friedensprozesses politische Lösungsmodelle auszuarbeiten, zu diskutieren und zu propagieren.

Konzeptionell gefasst wird diese Arbeit im so genannten »Road-Map Program«, das von Berghof in Kooperation mit CPA angestoßen und im Sinne eines kollektiven Erarbeitens von konkreten Marksteinen in einer Erweiterung des Waffenstillstandes hin zu einem Friedensvertrag und den notwendigen langfristigen Perspektiven erklärt wird: »One way of contributing to this emerging field of knowledge is to make use of the metaphor of a ›Road Map‹ and to outline in detail routes and tracks of the terrain ahead and to explore what options are available and how to assess these options« (vgl. Loganathan/Ropers 2002: 4).<sup>119</sup> Prak-

---

118 Der Leiter des CPA, Paikiasothy Saravanamuttu, ist als wissenschaftlicher Experte und Vertreter der Zivilgesellschaft in die Friedensverhandlungen involviert. Dies garantiert Berghof eine enge Anbindung an die offiziellen Verhandlungen, was umso mehr dadurch gewährleistet ist, dass der Verhandlungsführer des GoSL, der damalige Minister für konstitutionelle Fragen, G.L. Peiris, als offizieller Counterpart von Berghof fungiert. Mit Peiris verbindet Berghof zu diesem Zeitpunkt ein gutes und enges Arbeitsverhältnis.

119 Die »Road-Map«-Metapher ist dem zu diesem Zeitpunkt aktuellen Friedensplan der US-Administration für den Arabischen Raum entlehnt. Die so genannte »Road Map for Peace in the Middle East« war von US-Präsident George W. Bush am 24. Juni 2002 angekündigt worden. Das Konzept hat Berghof also sehr rasch fasziniert.

tisch konzentriert sich die Arbeit vor allem auf die Organisation von Diskussionen über die Analyse des sri-lankischen Konfliktes, wo es vor allem um die Dissemination des ethnopolitischen Ansatzes geht, auf die Propagierung des Föderalismus als dem zentralen Lösungskonzept (vgl. Ropers 2003: 5), sowie auf Einschätzungen des Verlaufs der Friedensverhandlungen (vgl. etwa CPA/Berghof 2003).

Der Erfolg dieser Maßnahmen zeigt sich in der engen Integration von Berghof in den inneren Zirkeln der politisch aktiven Zivilgesellschaft in Colombo, insbesondere in der Person von Norbert Ropers.<sup>120</sup> Das hervorstechendste Symbol dieser Integration ist ein Papier mit dem Namen »*The Sri Lankan Peace Process at a Crossroads*«, das von Ropers gemeinsam mit vier Führungsfiguren der Zivilgesellschaft in Colombo verfasst wird (vgl. Ferdinands et al. 2004).<sup>121</sup> Dieses Papier ist nicht nur in Hinblick auf die enge Integration von Berghof in die lokale Zivilgesellschaft bemerkenswert. Es ist auch insofern von besonderem Gehalt, als es sich um ein eindeutig politisches Dokument handelt, das klare Forderungen an verschiedene Akteursgruppen wie das GoSL, die LTTE, die Zivilgesellschaft oder die internationale Gemeinschaft formuliert und zudem unzweideutig eine Machtteilung im föderalen Sinn propagiert. Kurzum: Berghof agiert hier als NGO und wird von allen sri-lankischen Akteuren auch als NGO wahrgenommen, und dies obwohl Berghof in Sri Lanka formell eine vertraglich beauftragte Implementierungsagentur eines bilateral angelegten GTZ-Projektes ist, also im strikten Sinne als verlängerter Arm der GTZ agiert.

Wenn nun zugleich in Betracht gezogen wird, dass sich Berghof vor allem in seinen Stellungnahmen gegenüber den Anti-NGO-Kampagnen explizit nicht als NGO bezeichnet (vgl. Berghof 2006: 2)<sup>122</sup>, allerdings von faktisch allen zivilgesellschaftlichen Aktivist/innen, die diese nur in eingeschränktem Maße verbreiteten Stellungnahmen für gewöhnlich

120 Ein im zivilgesellschaftlichen und akademischen Bereich aktiver Interviewpartner meinte diesbezüglich sogar, dass Norbert Ropers eine von drei Personen sei, die die Zivilgesellschaft in Sri Lanka »kontrollierten«.

121 Die weiteren Autoren sind Tyrol Ferdinands, langjähriger Leiter des NPC und jetzt Leiter der politischen Consultancy INPACT, Kumar Rupesinghe, Führungsfigur von FCE und der National Anti-War Front, Paikiasothy Saravanamuttu, Leiter des CPA, und Jayadeva Uyangoda, Leiter des Departments für Politikwissenschaften an der Universität Colombo und Schlüsselperson bei der Social Scientists' Association (SSA).

122 Die genaue Formulierung in den FAQs, die Berghof als Antwort auf verschiedene Vorbehalte, Anschuldigungen und Kritiken formuliert hat, lautet: »The Berghof Foundation [...] does therefore not qualify as a non-governmental organization« (Berghof 2006: 2).

nicht kennen, als NGO begriffen wird<sup>123</sup>, stellt sich die Frage, inwiefern diese Vorgangsweise als politisches Kalkül gesehen und ein solches politisches Kalkül als Teil der deutschen Strategie der Friedensentwicklung in Sri Lanka verstanden werden kann. Wie dem auch sei. Die gesetzten Aktivitäten entsprechen letztlich genau dem strategischen Konzept, das sich die deutsche Entwicklungspolitik für den Umgang mit bewaffneten Konflikten zurechtgelegt hat: die Durchdringung und politische Ausrichtung der Zivilgesellschaft. So ist es nur konsequent, dass die Arbeit von Berghof, auch wenn vielleicht an Details Widersprüche auftraten, in ihrer Gesamtheit überwiegend positiv beurteilt wird.

Dennoch kommt es an genau diesem Punkt zu einer erstaunlichen Veränderung. Just am Höhepunkt von Berghofs zivilgesellschaftlichem Engagement erfolgt eine Neuausrichtung der Arbeit, die fundamentalen Charakter annimmt: der Wechsel von der Zivilgesellschaft als zentraler Zielgruppe der Intervention hin zur politischen Gesellschaft, also jene unter dem Begriff Track 1.5 zusammengefasste Gruppe von Personen aus oder nahe den politischen Parteien, denen großer und nachhaltiger Einfluss auf die Politikgestaltung nachgesagt wird. Diese Neuausrichtung, die intern als dritte Projektphase verstanden wird (vgl. Berghof 2006: 5), ist Resultat einer Evaluation der bisherigen Praxis, die gerade angesichts des zu diesem Zeitpunkt gerade endgültig scheiternden Friedensprozesses als nicht effektiv genug eingeschätzt wird. Berghof könnte demnach, gerade im Wechselspiel mit dem in den Grassroots verorteten Projekt FLICT, im Track 1.5 einen langfristig wirkungsvolleren Beitrag zu einer Wiederaufnahme der Verhandlungen leisten.<sup>124</sup>

Die gegenwärtige Interventionsstrategie von Berghof (siehe Abbildung 29) formiert sich nun als (um die Komponente »*Monitoring and Assessment*«, einer permanenten Begleitmaßnahme, erweitertes) Dreieck, das mit den Komponenten »*Providing Multiple Perspectives*«, faktisch die Weiterführung der Propagierung von Föderalismus-Konzepten, und »*Dialogue and Problem Solving*« zwei Elemente aus dem Road-Map-Programm hinüberrettet, sie aber ihrer zentralen Dimension

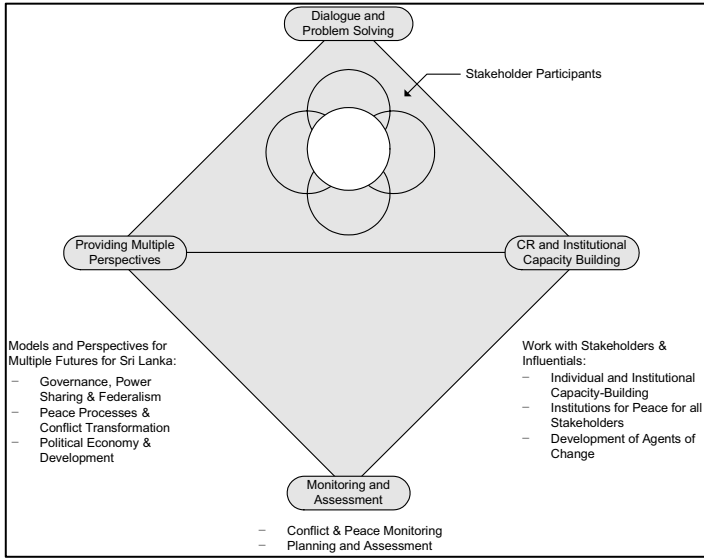
---

123 Die einzigen meiner Interviewpartner/innen in Sri Lanka, die Berghof als Teil der bilateralen Kooperation und nicht als Teil der Zivilgesellschaft begriffen, kamen entweder aus der GTZ oder aus Botschaften. Alle von mir interviewten Personen aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich, egal ob aus Sri Lanka oder aus der INGO-Szene, begriffen Berghof als INGO.

124 Es ist unklar, ob die Entscheidung von Berghof selbst oder von BMZ und PA4, den beiden Geldgebern ausgeht. Aufgrund der großen Eigständigkeit, mit der Berghof in Sri Lanka operiert, ist die erste Variante wahrscheinlicher, ohne Abstimmung mit den Gebern allerdings ohnehin nicht vorstellbar.

enthebt.<sup>125</sup> Diese findet sich nun im Bereich »*Conflict Resolution and Institutional Capacity Building*«, der auf die Arbeit mit politischen Akteuren abzielt.

Abbildung 29: Interventionsstrategie der Berghof Foundation in Sri Lanka



Quelle: <http://www.berghof-foundation.lk/scripts/work1.htm>  
(Zugegriffen am 21-06-2007)

Die zu diesem Zweck identifizierten sieben Partner kommen aus sehr unterschiedlichen Zusammenhängen. Die Partnerschaften selbst haben nicht nur eine überaus ungleich ausgeprägte Tiefe, sondern eine einer-

125 Die Frage, ob Berghof hinsichtlich möglicher Lösungsmodelle eindeutig Partei beziehen sollte, ist intern umstritten, wenngleich Norbert Ropers selbst wenig Zweifel an seiner einer föderalen Lösung zugeneigten Einstellung lässt. Offiziell führt dieser interne Widerspruch, der auch mit der eigenen Positionierung gegenüber den Anfeindungen von singhalesisch-nationalistischen Kräften zu tun hat, zu Stellungnahmen, die fast schizophren klingen: »This [das Oslo-Abkommen] was the starting point for us to support all interested parties to enhance their knowledge about different power sharing arrangements including federalism. While doing that we have never propagated or proposed any specific power sharing solution. Our role has been and still is only to contribute to a better understanding of the multiplicity of models of power sharing and federalism« (Berghof 2006: 9).

seits durch die politischen Umstände bedingte, andererseits aber auch als Pragmatismus zu verstehende unterschiedliche Entwicklung – auch wenn das formal sehr stark und mit dem Begriff »Multipartiality« vermeintlich eindeutig umrissene Konzept anderes nahe legen würde. So findet sich unter den Partnern der eigentliche Counterpart von Berghof, das *Ministry of Constitutional Affairs and National Integration*, zu dem seit jeher eine gute Arbeitsgrundlage besteht. Das Ministerium ist allerdings von der gegenwärtigen Regierung de facto kaltgestellt.<sup>126</sup> Dazu kommen mehrere parteinahe Think Tanks, zu denen teilweise relativ enge Kontakte bestehen (wie *SNAP*, einem UNP-nahen Think Tank, das der vormaligen Präsidentin Kumaratunga nahe stehende »*Council for Public Policy*«, CPP, und die im tamilischen Hochland verankerte »*Foundation for Community Transformation*«, FCT) oder nur sehr lose Beziehungen aufrechterhalten werden können (wie etwa Kräften, die sich der gegenwärtigen Regierung zugehörig fühlen).<sup>127</sup>

Dazu kommt eine überaus enge Kooperation mit dem moslemischen Friedenssekretariat PSM (wenngleich die finanzielle Unterstützung von anderen Gebern, etwa USAID, geleistet wird) und dem »*Centre for Just Peace and Democracy*« (CJPD), einer tamilischen Diaspora-Organisation in der Schweiz, der ein Naheverhältnis zur LTTE nachgesagt wird.<sup>128</sup> Mit dem CJPD wurde beispielsweise eine groß angelegte Konferenz in der Schweiz organisiert, die unter Beteiligung zahlreich eingeladenen internationaler Expert/innen Perspektiven einer friedlichen Lösung nach Ende des Friedensprozesses ausloten sollte (vgl. CJPD 2006).

---

126 Unter dem vormaligen UNP-Minister G.L. Peiris, der Verhandlungsführer des GoSL in den Friedensgesprächen war, hatte das Ministerium einen wesentlichen Platz im Zentrum des Machtgefüges. Nach der Regierungsübernahme durch Mahinda Rajapakse und der Sistierung des Verhandlungsprozesses wurde die Leitung des Ministeriums den linken Kleinparteien überlassen – der derzeitige Minister Gunasekera gehört der Kommunistischen Partei an – und damit de facto entmachtet. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass G.L. Peiris nach einem Überlaufen von der Opposition in die Regierungskoalition mittlerweile wieder ein Ministeramt ausübt. Seine politische Rolle ist aber nicht mehr mit der von 2001-2003 zu vergleichen.

127 Zudem konnten mit keiner der relevanten singhalesisch-nationalistischen Parteien Arbeitsbeziehungen aufgebaut werden, auch wenn eine Arbeit in diesem Bereich als potenziell wichtig angesehen wird.

128 Mit der LTTE selbst wird nach Verhängung der aktuellen Emergency Regulations durch das GoSL, mit denen jeder Kontakt mit der LTTE untersagt wird, offiziell nicht mehr kooperiert. Zuvor gab es eine zeitweise enge Zusammenarbeit, etwa eine heute überaus umstrittene Informationsreise von Norbert Ropers mit führenden LTTE-Kadern nach Europa zum Zwecke der Veranschaulichung einer föderalen Verfassungsrealität.



Entscheidend für das Verständnis der gegenwärtigen Arbeit von Berghof ist vor allem, dass es, insbesondere beim Verständnis des Capacity-Building, nicht um die Form technischer Unterstützung und Gesprächsformation geht, wie es die Kombination aus OneText und SAPI anstrebt. Berghofs Intervention strebt auch im Bereich der politischen Gesellschaft eine politische Einflussnahme an, und zwar in einem viel direkteren, unmittelbaren Sinn als es im Verhältnis von USAID zu seinen Partnern vorzufinden ist, das auf einer an Leitlinien und Prinzipien gruppierten, allgemein gehaltenen Ebene verbleibt. Berghof zielt auf direkte Transformation, auf eine möglichst weitgehende Verankerung der erarbeiteten Analysen, Konzepte und Lösungsmodelle, natürlich in einem möglichst kollektiv gestalteten und offen gehaltenen Prozess, der jedoch in seiner Intentionalität eindeutig festgelegt ist.<sup>129</sup> Diese grundsätzliche Herangehensweise hat sich auch mit der Verschiebung von der zivilen zur politischen Gesellschaft als primäre Zielgruppe der Intervention nicht verändert.

Der Gegenpol zum Berghof-Projekt ist im GTZ-Programm das im Jahr 2003 eingerichtete Projekt »*Facilitating Local Initiatives for Conflict Transformation*« (FLICT). FLICT ist als Fonds organisiert, der auf Basis von an ihn herangetragenen Anträgen Förderungen vergibt. Dies klingt zunächst nach einer recht flexiblen Handhabbarkeit, doch in der realen Projektumsetzung ist das grundsätzlich offene antragsbasierte Fondsprinzip durch zwei Komponenten eingeschränkt, die sich schon im Projektnamen finden: So geht es erstens um »Local Initiatives«, was nicht nur die Verankerung an den Graswurzeln oder zumindest die Orientierung der Arbeit auf die Graswurzel-Ebene meint, sondern in erster Linie eine nur aus der spezifischen Verfasstheit der sri-lankischen Zivilgesellschaft zu verstehende Umschreibung dafür, dass die Förderung für NGOs und Initiativen *außerhalb Colombos* angelegt ist. Zweitens macht der Ausdruck »Facilitating [...] for Conflict Transformation« schon klar, dass es nicht in erster Linie um die Auswahl sinnvoller Projekte geht, die dann umgesetzt werden – ein Weg, den beispielsweise OTI geht –, sondern dass der Schwerpunkt der Arbeit auf Capacity-Building und der Verankerung von Theorie und Praxis der Konflikttransformation bei den jeweiligen Partnerinitiativen ist. Der Fonds und die umgesetzten praktischen Schritte sind wenig mehr als der Rahmen,

129 Neben finanziellen Erwägungen ist es vor allem die Berghof speziell im Bereich der Konfliktanalyse nachgesagte Kompetenz, die einen solchen Einfluss ermöglicht. Die meisten der institutionellen wie persönlichen Partner Berghofs, und alle, mit denen engere Kooperationen aufgebaut werden konnten, hoben diesen Aspekt in den Interviews hervor.

in dem ein Schulungs- und Trainingsprozess durchlaufen wird, der das eigentliche Herzstück von FLICT ausmacht.

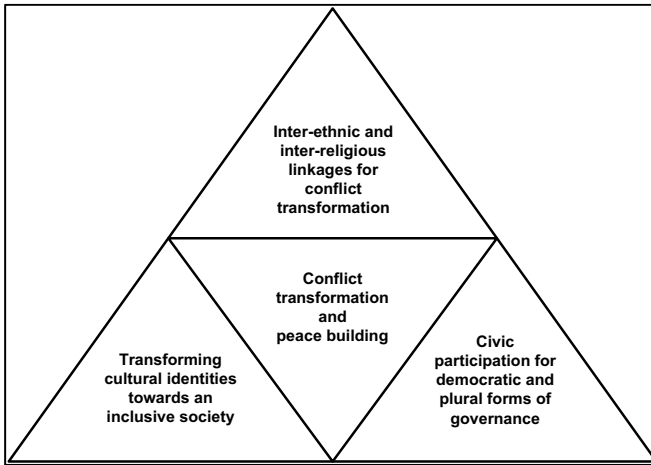
FLICT geht auf eine gemeinsame Initiative von DFID und GTZ zurück, die die zivilgesellschaftliche Unterfütterung des Friedensprozesses stärken soll. Der Name FLICT und das Grundkonzept entsprechen zwischen den bilateralen Akteuren ausgehandelten Vorgaben, für die Ausgestaltung wird ein »FLICT design team« eingerichtet, das entlang der Zielsetzung »to enhance civil society's role in building a sustainable and just peace in Sri Lanka« (Burke/Bastian 2003: 7) ein komplexes Set aus acht Arbeitsgebieten (drei so genannte »key focus areas« und fünf »focus areas«) konzipiert. Zentral ist von Beginn an die Arbeit mit als »Minderheiten« verstandenen Gruppen, also die Zielsetzung »to build a society that includes minorities« (ebd.: 15). Spannend ist in der weiteren Ausgestaltung der Arbeitsweise in diesem ersten Konzept die Konzentration auf so genannte »Intermediaries«, also die Heranbildung von zentralen Partnerinitiativen in den acht Arbeitsgebieten. Insgesamt ist gedacht, zehn bis zwölf derartige Intermediaries anzubinden, wobei eine »reach outside Colombo« (ebd.: 33) wesentliches Auswahlmerkmal sein sollte. Interessant ist die Begründung einer auf »Intermediaries« basierenden Arbeitsweise: Die Arbeit mit kleinen Förderbeträgen würde automatisch zu einer Vervielfachung von Projekten führen und sich damit unausweichlich »donor-driven« gestalten – speziell Letzteres sollte von FLICT vermieden werden (ebd.: 30).

Schon in der ersten Umsetzungsphase entwickelt sich FLICT von einem deutsch-britischen Co-Projekt, als das es offenbar ursprünglich angedacht war, zu einem GTZ-Projekt mit britischer Co-Finanzierung. Der praktische Ablauf gestaltet sich allerdings weitgehend so, wie ihn das Projektkonzept vorsieht. Partnerinitiativen werden nach eingelangten Anträgen für eine Förderung durch den Fonds ausgewählt, in der Umsetzung ihrer geplanten Initiativen nach Bedarf begleitet, vor allem aber in ein Trainings- und Workshop-Angebot eingebunden, das die geeigneten Sichtweisen auf den Konflikt und jenes Wissen vermitteln soll, das für Konflikttransformation als maßgeblich verstanden wird. Eine aus mehreren Evaluationen bestehende Review des Projektes im Jahr 2005 bescheinigt dem Fonds denn auch einen »fresh and innovative approach« (FLICT 2005: 3), was vor allem mit der Fokussierung auf Initiativen außerhalb Colombos bedingt ist<sup>130</sup>, und eine nach wie vor bestehende Gültigkeit der Zielsetzungen (ebd.). Zugleich wird allerdings eine Reduzierung der Arbeitsschwerpunkte nahegelegt.

---

130 Dies bestätigt beispielsweise auch Sumanasiri Liyanage (2006: 288).

Abbildung 30: Arbeitskonzept von FLICT



Quelle: FLICT 2006a: 15

Als Konsequenz dieser Review werden die Arbeitsbereiche reduziert (siehe Abbildung 30). Gegenwärtig beschränken sie sich auf drei<sup>131</sup>, von denen zwei die »ethnische« Konfliktdimension bearbeiten wollen, mittels Transformierung kultureller Identitäten sowie durch den Aufbau von inter-ethnischen und inter-religiösen Verbindungen, und eine das klassische strategische Zivilgesellschaftsverständnis der deutschen Entwicklungspolitik umzusetzen sucht<sup>132</sup>: »Civic participation for democratic and plural forms of governance«. Der anleitende Grundsatz dazu ist die Idee einer starken und aktiven Bürgerschaft: »In the interest of stability,

131 Ganz im Sinne eines vollkommen durchdachten und umfassenden konzeptionellen Ansatzes entsprechen alle drei Arbeitsbereiche jeweils einer Antwort auf eine Komponente aus Galtungs Gewalttriade. So dienen die »inter-ethnic and inter-religious linkages« der Überwindung direkter Gewalt, das »transforming cultural identities« als Antwort auf kulturelle Gewalt und die »civic participation« als Gegenstrategie zu struktureller Gewalt (vgl. FLICT 2006a: 14ff.). Ein Drang zum Allumfassenden ist diesem Ansatz nicht abzusprechen.

132 Interessant ist, dass die Notwendigkeit zu einer solchen Intervention aus einer Veränderung der sri-lankischen Gesellschaft angesichts des laufenden bewaffneten Konfliktes argumentiert wird: »The continuing conflict, politicization of all facets of public life, loss of faith in public institutions and elected leaders, the rapid militarization of society as well as a deteriorating economy have placed greater demands on civil society organisations to act as monitors and activists« (FLICT 2006a: 4f.). Dies kontrastiert insofern mit der Projektgeschichte, als die betreffende Interventionsebene zu einem Zeitpunkt ausgearbeitet wird, als sich der Friedensprozess an seinem Höhepunkt befindet.

peace and progress it is necessary to develop a strong citizenry to be more actively engaged in the governance of the country so that past mistakes are corrected and just and fair policies are implemented to address the needs of all people in a culturally diverse society« (FLICT 2006a: 5). Die Rolle der Zivilgesellschaft wird gerade in Kombination mit Governance immer zentraler, und es wird von ihr eine aktive Rolle nicht nur bei der kritischen Begleitung und aktiven Partizipation, sondern auch im »establishing [...] mechanisms and institutions that aim at reducing discrimination, exclusion, and exploitation« eingefordert (ebd.: 33). Dies lässt wiederum einen vielsagenden Blick auf das Selbstverständnis von FLICT zu. Denn offenbar sieht sich das Projekt nicht nur in der Lage, sondern auch in der Pflicht, jene Prozesse von »discrimination, exclusion, and exploitation« zu definieren und festzustellen, und die lokal verankerte Zivilgesellschaft in ihrer Kapazität so zu entwickeln, dass sie zu deren Überwindung einen effizienten und wirkungsvollen Beitrag leisten kann.

Da diese Ungerechtigkeiten nach wie vor bestehen, ist es in dieser Denklogik auch folgerichtig, dass bei der Zivilgesellschaft in diesem Bereich Defizite bestehen müssen, womit Capacity-Building eine noch viel größere Bedeutung im Rahmen der zweiten Projektphase erhält als sie es ohnehin schon hat. Zu diesem Zweck müssen nicht nur Managementkapazitäten und Organisationsfähigkeit der Partner ausgebaut werden, sondern in erster Linie ihre Fähigkeit, Konflikttransformation zu verstehen: »It has been recognised that partner organisations need to strengthen their capacities in the following areas: - conceptualising conflict transformation, - self evaluation and organisational development (linked to internal conflict transformation), - project cycle and result based management« (ebd.: 41).

In der Folge verwandelt sich FLICT von einem Fonds-basierten Förderprojekt für Kleinprojekte im Grassroots-Bereich immer mehr zu einer Trainingsinstitution für Konflikttransformations-Ansätze. Mittlerweile konzentrieren sich die Schulungsleistungen nicht mehr nur auf die Partnerinitiativen, sondern FLICT versucht, über ein Training-of-Trainers (ToT)-Programm einen regionalen »consultant pool« aufzubauen (ebd.: 45), mit dem eine noch effizientere Proliferation erreicht werden soll.<sup>133</sup>

---

133 Die ersten Ansätze dieses Programms sind für FLICT allerdings alles andere als ermutigend. Nachdem im Zuge dieses ToT auch eine Diplomierung erfolgt, die noch dazu von dem in Sri Lanka sehr aktiven Peace Building Department der britischen Bradford University zertifiziert ist, entwickelt sich das ToT einerseits zum Karriereprogramm und andererseits zum unvorhergesehenen Leistungstest. Über ein Drittel derjenigen, die das Programm durchlaufen, scheitern an der Prüfung, darunter eini-

Die geförderten Projekte und Initiativen rutschen in diesem Ansatz immer stärker in die Rolle von Vehikeln zur Dissemination von Konflikttransformations-Konzepten. Dennoch bleibt der innovative Punkt von FLICT auf einer Ebene, die erst in den letzten Jahren vermehrt in den bilateralen Blickpunkt rückt: die Heranbildung einer professionalisierten Zivilgesellschaft, die den Leitbildern und den politischen Schwerpunktlegungen der Geber entspricht, *außerhalb* der Zentren, also die Idee der Professionalisierung der Grassroots bei einer gleichzeitigen Verankerung jener Handwerkszeuge, die für Friedensentwicklung als maßgeblich betrachtet werden.

Wie auch bei den USA findet sich im deutschen Ansatz eine Bestätigung der aus den strategischen Dokumenten herauszulesenden grundsätzlichen Ideen und Leitlinien der Intervention. Die Zivilgesellschaft ist Motor einer möglichst genau, bis hin zur Mikro-Ebene gesteuerten Ausrichtung, die entlang klarer gesellschaftlicher und politischer Orientierungspunkte vor sich gehen soll. Im Gegensatz zu den strategischen Ansatzlinien, wo Friedensentwicklung und menschliche Sicherheit noch einen lokal angepassten Gestaltungsspielraum offenlassen, hat sich die Intervention in Sri Lanka in dieser Hinsicht festgelegt: Das Programm des Eingriffes in gesellschaftliche Strukturen heißt Konflikttransformation, verstanden als Verknüpfung eines klar bestimmten politischen Programms – Föderalismus in einem als inklusiv definierten sri-lankischen Staat – mit einem spezifischen Wissenskorpus, der um eigentlich für einen relativ kleinen Kreis an Expert/innen generierte Konzepte wie Konfliktsensitivität, Konfliktanalyse, »do no harm« oder PCIA kreist. Diese Konzepte werden in die Rolle gesellschaftlicher Orientierungsmuster gepresst, die über die geförderten Aktivitäten von möglichst graswurzelnahen, aber zugleich auch maximal professionalisierten Initiativen verankert werden sollen, mit dem Idealbild eines sich entlang dieser Prinzipien entfaltenden, durch NGO-Leitbilder geprägten Zusammenlebens, das dann als friedlich identifiziert wird.

Die ursprüngliche Aufteilung, die Berghof für die Verankerung der politischen Ebene und FLICT für die Verankerung konflikttransformierender Projektpraxis bei einer außer durch räumliche Gegebenheiten (Colombo versus nicht Colombo) kaum unterscheidbaren Zielgruppe

---

ge, weil sie während der finalen Prüfung vollkommen identische Essays abgeben. Dieses ernüchternde Resultat sagt auch viel über das tatsächliche Verhältnis von Bedarf, Angebot und Nachfrage im Bereich der Konflikttransformation in Sri Lanka aus, auf das ich an dieser Stelle nicht weiter eingehen kann, das aber sicher nicht einer von Projekten wie FLICT diagnostizierten Situation entspricht.

vorsieht, hat sich im Zuge der Arbeit als Konsequenz der Erfahrungen der ersten drei Arbeitsjahre und – dieser Faktor ist wichtig herauszustreichen – angesichts des Scheiterns des Friedensprozesses wesentlich verschoben. Zwar werden die generelle, stark auf disziplinierende Momente zurückgreifende Herangehensweise und die thematische Aufteilung beibehalten, es ändern sich allerdings die Zielgruppen: Während sich Berghof auf die Arbeit im viel gepriesenen Track 1.5 verlegt, die Tätigkeiten also zunehmend auf politische Akteure, vor allem im parteinahen Spektrum, verschiebt, orientiert sich FLICT immer stärker auf eine möglichst große Breitenwirkung des Programms. Die Idee der Arbeit mit Mittlerorganisationen, die sich mit der durch FLICT erworbenen Kompetenz ihren jeweiligen praktischen Schwerpunkten widmen sollen, wird dabei durch ein viel unmittelbareres Konzept von Steuerung abgelöst: das ToT-Programm dient in diesem Kontext der möglichst tiefen und flächendeckenden Dissemination einer konflikttransformativen »Projektitis«, die die ohnehin laufende enge Arbeit mit den geförderten Partnerinitiativen ergänzen und auch vertiefen soll.

Eine solche Vertiefung durch die Präsenz von FLICT-zertifizierten Trainer/innen im lokalen Setting ist eine neue Qualität disziplinarischer Durchdringung, die auf eine Tendenz hinweist, die auch bei Berghof feststellbar ist. Nachdem die Kapazitäten der vorzufindenden Zivilgesellschaft als nicht ausreichend empfunden werden, bewegen sich beide Projekte immer mehr in ein Verhaltensmuster, selbst die Rolle der Zivilgesellschaft und die ihr von den strategischen Konzepten zugedachten Funktionalitäten einzunehmen. Die sri-lankische Zivilgesellschaft wird also nicht mehr bei der Wahrnehmung der ihr zugedachten Aufgabe unterstützt, sondern sie wird substituiert und in die Doppelfunktion als Multiplikator und als lokale Legitimationsgrundlage des eigenen Handelns gedrängt.

Zugleich ist die Arbeit im Governance-Bereich überraschend gering. Es gibt so gut wie keine Kooperation mit Ebenen der Zentralverwaltung (die einzige Leistung im Sinne einer technischen Unterstützung wird, mit Ausnahme der Post-Tsunami-Maßnahmen, von der Berghof-Stiftung in ihrer Zusammenarbeit mit dem Ministry of Constitutional Affairs geleistet), und das laufende Projekt zur Stärkung der lokalen Governance hat einen klaren anti-zentralistischen Gehalt, der die Idee des starken Staates, die für die strategischen Leitdokumente prägend ist, eher unterminiert als fördert.

Diese Form der Arbeit im Governance-Bereich ähnelt stark dem US-amerikanischen Zugang, und auch in den anderen Programmteilen gibt es, wenn wir die weitgehenden Unterschiede in den strategischen Konzepten in Betracht ziehen, überraschende Parallelen. Zunächst ist aber

natürlich darauf zu verweisen, dass sich die Rationalitäten, die schon die Schlüsseldokumente prägen, in der konkreten Praxis in Sri Lanka wiederfinden, sowohl bei den USA als auch bei Deutschland. Wie letztendlich zu erwarten lässt USAID seinen Partnern einen viel größeren Spielraum, es geht in der programmgesteuerten Tätigkeit vorwiegend darum, Akteure richtig zu platzieren oder, besser formuliert, im Sinne der Entwicklung einer wettbewerbsorientierten demokratischen Perspektive in das als richtig angenommene Verhältnis zueinander zu setzen. Dass dazu Akteure, die als notwendig und zugleich nicht ausreichend institutionalisiert eingeschätzt werden, überhaupt erst geschaffen und etabliert werden (wie das Beispiel des PSM zeigt), liegt letztlich in der Logik dieses Ansatzes. Die deutsche Praxis zeigt sich demgegenüber im ebenfalls zu erwartenden disziplinarischen Gewand, das sich zuallererst im Drang zur Omnipräsenz manifestiert und die Vision einer dicht aktivistisch durchzogenen Gesellschaft als Idealbild vor sich hat.

Bei beiden Gebern ist jedoch eine Programmentwicklung sichtbar, die diese Zugänge konterkariert. Der Bruch und die Umorientierung kann zeitlich mit der Einsicht in das Scheitern des sri-lankischen Friedensprozesses festgemacht werden, der den vorhandenen überbordenden Optimismus auch innerhalb der Agenturen derart schockartig zerschlägt, dass die bisherige Ausrichtung der eigenen Praxis jeweils in ihrer Substanz in Frage gestellt wird. Infolgedessen finden wir bei beiden einen verstärkten Griff zu Ansätzen, die ursprünglich eher als Domäne des jeweils anderen gesehen werden könnten: USAID entdeckt die politisch aktive Zivilgesellschaft als Partner, sowohl in ihrer Arbeit mit Parteivertreter/innen und den Grassroots, ein zentrales Projekt der GTZ orientiert sich weg von der Zivilgesellschaft hin zu einer Arbeit im dezidiert (parti-)politischen Bereich.

Dies zeigt eine bemerkenswerte Flexibilität im Umgang mit dem Phänomen des eigenen Scheiterns, denn auch wenn keine/r der Beteiligten dies so kommunizieren würde, ist der Zerfall des Friedensprozesses von beiden Agenturen auch in dieser Richtung verstanden worden. Obwohl beide ihren grundsätzlichen Herangehensweisen an der jeweils spezifisch rationalen Regierung im Sinne sozialer Steuerung, und als nichts anderes ist sicherheitspolitisch gesetzte Entwicklungszusammenarbeit zu verstehen, letztlich treu bleiben, zeigen sie sich bereit, andere Konzepte von Steuerung aufzugreifen und damit zu experimentieren – und es ist in der Tat ein Experiment, weil für die hier beschriebenen Projekte kaum internationale Präzedenzen bestehen. Ein Weg freilich, der die Experimentierfreudigkeit so weit treiben würde, dass diese Steuerung an sich in Frage gestellt werden würde, ist auch im Angesicht des Scheiterns nicht denkbar.

