

# **JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK**

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik  
an den österreichischen Universitäten

vol. XXIII 4–2007

## **ENTWICKLUNGSPOLITIK UND SICHERHEITSINTERESSEN: KOHÄRENZ ODER KONKURRENZ?**

Schwerpunktredaktion: Clemens Six

mandelbaum *edition südwind*

**Journal für Entwicklungspolitik (JEP)**  
**Austrian Journal of Development Studies**

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den  
österreichischen Universitäten

Redaktion: Gerald Faschingeder, Karin Fischer (verantwortlich),  
Margit Franz, Inge Grau, Irmi Maral-Hanak, Franziska Herdin,  
Karen Imhof, Johannes Jäger, Bettina Köhler, Franz Kolland,  
René Kuppe, Bernhard Leubolt, Barbara Nothegger, Andreas Novy,  
Christof Parnreiter, Stefan Pimmer, Petra Purkharthofer, Kunibert Raffer,  
Anselm Skuhra

Board of Editors: Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Inns-  
bruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig), Jacques Forster (Genève),  
John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch (Wien), Friedrich Katz  
(Chicago), Helmut Konrad (Graz), Ulrich Menzel (Braunschweig),  
Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg),  
Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel (San-  
tiago de Chile)

Produktionsleitung: Bettina Köhler

Umschlaggestaltung: Bettina Köhler, Clemens Six

Titelfoto: Bundesheer

## Inhaltsverzeichnis

- 4 CLEMENS SIX  
Die Entwicklung von Sicherheit: Eine Einleitung
- 17 JAN POSPISIL  
Entwicklung und Sicherheit: Historische, theoretische und politische Bedingungen der Integration zweier Schlüsselkonzepte der globalen Machtbeziehungen
- 38 LOTHAR BROCK  
Die Transformation der Nord-Süd-Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: Sicherheitsdiskurse als Empowerment?
- 59 CLEMENS SIX  
Sicherheit und Entwicklung als Normative der EU-Außenpolitik: Hegemonie durch Konsens und Zwang
- 80 TOBIAS DEBIEL, DANIEL LAMBACH  
From “Aid Conditionality” to “Engaging Differently”:  
How Development Policy Tries to Cope with Fragile States
- 100 Rezensionen
- 107 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
- 110 Impressum

**CLEMENS SIX**

## **Die Entwicklung von Sicherheit: Eine Einleitung**

Der österreichische Schriftsteller Robert Menasse, ein renommierter Kommentator nationaler und europäischer Entwicklungen, äußerte im Sommer 2007 während einer Lesung folgende Einschätzung unserer Zeit: Historische Epochen, insbesondere in der Moderne, werden durch zentrale Ideen charakterisiert, die die Menschen ins Zentrum ihrer politischen und sozialen Aufmerksamkeit rücken und auf diese Weise zum Leitmotiv ihrer individuellen und kollektiven Existenz machen. Die Zeitgeschichte Europas und bis zu einem gewissen Grad auch der USA kann als eine Aufeinanderfolge von im Wesentlichen drei derartigen Ideen interpretiert werden. Unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges beherrschte Europa die Idee des Wiederaufbaus verbunden mit der Maxime der Wohlstandsmehrung. Konsequenterweise wurden gesellschafts- und wirtschaftspolitische Maßnahmen diesen Prioritäten untergeordnet und zudem als Grundbausteine kollektiver Identität installiert. Diese an sich sozialkonservative Periode wurde abgelöst durch das Paradigma der umfassenden Befreiung der 68er-Bewegung und eines gravierenden Erwartungshorizontes in Bezug auf die individuelle, sexuelle und soziale Revolution, die bis tief in die 1980er Jahre anhielt. Dann kam der Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus, der die Neuauflage eines Freiheitsversprechens war, das durch die bitteren ökonomischen und sozialen Realitäten nach dem Umsturz deutlich relativiert wurde und damit den Übergang zu einem weiteren Wandel einleitete. Die dritte große Idee nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, die sich auch gegenwärtig im Zentrum der Aufmerksamkeit befindet, ist laut Menasse die Idee der Sicherheit. Damit kulminieren die Vorstellungen von Wiederaufbau, Wohlstandsmehrung und der anschließenden Befreiung von den Lebenslügen vorhergegangener Generationen und ihren rigiden Konventionen sowie vom kommunistischen Zwangssystem in einem schier unstillbaren

Sicherheitsbedürfnis. Dieses Bedürfnis scheint immer mehr staatliche Kontrolle im öffentlichen wie im privaten Raum zu rechtfertigen und baut zudem den Schutz des/der StaatsbürgerIn vor staatlicher Willkür graduell ab.

Die Periodisierung der westlichen Nachkriegsgeschichte entlang solcher zentraler Ideen kann keineswegs den tatsächlichen historischen Werdegang der betroffenen Gesellschaften erklären, sie verweist jedoch auf signifikante Vorstellungen und Themen, die sich in einer gewissen Periode neben anderen Fragen aus Gesellschaft und Politik im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit befinden. Derartige Leitideen sind wahrscheinlich zu keiner Zeit umfassend akzeptiert, stellen aber sehr wohl so etwas wie ein Paradigma des individuellen und gesellschaftlichen Lebens dar. Die Idee umfassender Sicherheit als Leitmotiv macht nur in Kombination mit weit reichenden, als real wahrgenommenen Verunsicherungen bzw. Risiken Sinn, die den unmittelbaren Bedarf bilden, auf den die Sicherheitsdiskurse reagieren. Um dem Thema Sicherheit also etwas genauer auf die Spur zu kommen, ist es notwendig, nicht nur nach den Vorstellungen von Sicherheit selbst, sondern auch nach den Vorstellungen von ihrem Gegenteil, den Verunsicherungen, Gefahren und Risiken zu fragen, die entsprechend Aufmerksamkeit bekommen.

Dabei ist gegenwärtig zweierlei besonders auffallend. Zum einen werden bestimmte Formen von Sicherheit in einer Zeit aktuell, in der Wirtschafts- und Sozialpolitiken vor allem im Westen Sicherheit im Sinne von sozialpolitischen Standards abbauen und diese Entwicklungen mit einer scheinbar unausweichlichen Logik des globalen Wettbewerbs rechtfertigen. Einem Mehr an öffentlicher Sicherheit vor Terrorismus oder anderen Formen politisch motivierter Gewalt steht ein Weniger an sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit gegenüber. Das Wechselverhältnis von beiden Sicherheitsdiskursen ist eine sehr relevante Frage. Zum anderen ist vor allem angesichts der massiven politischen Aufmerksamkeit auffallend, dass Sicherheit als äußerst diffuser Begriff im Sinne des Schutzes vor höchst unterschiedlichen Gefahren und Risiken existiert. Keineswegs eindeutig klar ist in den öffentlichen Debatten, welche Sicherheit angestrebt und vor welchen Formen von Unsicherheit diese schützen soll, geschweige denn, von wem welche Formen von Bedrohungen genau ausgehen. Die Unbestimmtheit dieses Begriffes sollte aber weniger als Schwäche als vielmehr als sein (politischer) ‚Vorzug‘ interpretiert werden, da er nur dadurch praktisch universal

einsetzbar ist und auf diese Weise zu einer zentralen Idee einer ganzen Epoche werden kann. Das Nachdenken über die aktuelle Hochkonjunktur von Sicherheitsthemen und die weit reichenden Konsequenzen dieser Entwicklung muss daher beim Begriff der Sicherheit selbst beginnen, um einleitend zu klären, welche unterschiedlichen Bedeutungen es gibt und wie sich das Verhältnis insbesondere zu bestehenden Machtverhältnissen denken lässt.

## 1. Sicherheit als soziales Konstrukt

Sicherheit – und dies unterscheidet diese Idee etwa vom Programm des wirtschaftlichen Wiederaufbaus oder der Wohlstandsmehrung – ist ein in sich vielfältiger Begriff, der kaum objektiv und damit eindeutig definiert werden kann. Dies bedeutet nicht, dass Sicherheit immer und ausschließlich von individuellen Beurteilungen und Wahrnehmungen abhängt, der Kontext und die sozialen Bedeutungszuschreibungen spielen jedoch eine zentrale Rolle. Am besten kann Sicherheit wohl als ein „soziales Konstrukt“ verstanden werden, „weil sie sich nicht so sehr auf unverrückbare soziale *Gegebenheiten*“ bezieht, sondern „eher auf bestimmte unterstellte soziale *Gewissheiten*“ (Glaeßner 2002: 3, Herv. i. Orig.). Gegebenheiten, die sich aus entsprechenden Daten ergeben, sind in der theoretischen Diskussion zwar relevant, spielen aber in der öffentlichen Wahrnehmung von Sicherheit bzw. Unsicherheit kaum eine Rolle. Kriminalitätsentwicklungen, Statistiken über die Opferzahlen unterschiedlicher Risiken, die etwa den Straßenverkehr weit vor dem Terrorismus reihen, oder Angaben über ökonomische Risiken werden nur punktuell wahrgenommen und beeinflussen die öffentliche Begriffsbestimmung von Sicherheit kaum. Soziale Gewissheiten hingegen, die in engem Zusammenhang mit gesellschaftlichen Bedeutungszuschreibungen stehen, sind für das subjektive, individuelle wie kollektive Sicherheitsempfinden von zentraler Bedeutung. Gewissheit und Verlässlichkeit als Vermeidung von (wahrnehmbaren) Risiken, d.h. die Abwesenheit und der Schutz vor (wahrnehmbaren) Gefahren werden damit genauso assoziiert wie Statussicherheit, also die Gewährleistung eines bereits erreichten Lebensniveaus oder Sicherheit der materiellen Güter. Subjektive Bedeutungszuschreibungen, die kontext- und gesellschaftsgebunden sind, spielen

also neben objektiven Aspekten der physischen Sicherheit etwa in Form des Schutzes vor Lebensbedrohungen eine mindestens ebenso wichtige Rolle.

Der Begriff Sicherheit kann daher wissenschaftlich nicht exakt definiert werden, umso höher ist aber sein normativer Gehalt und damit sein symbolisches Gewicht. Sicherheit ist also keine präzise Größe, die als analytische Kategorie in den Sozial- und Geisteswissenschaften besonders brauchbar wäre, sondern eine mit Wertaussagen untrennbar verknüpfte Idee mit hoher politischer Signifikanz. Damit erhält der Sicherheitsbegriff gerade in seiner Eigenschaft als soziale Konstruktion eine Bedeutung in Geschichte und Gegenwart, die dem zeitlichen Wandel unterliegt, unterschiedlichen Sinngebungen und Interpretationen ausgesetzt ist und insbesondere politisch auf unterschiedliche Arten instrumentalisiert wird, die Aufschluss über Interessen und Machtverhältnisse einer Zeit geben. Die Verknüpfung mit Machtstrukturen ergibt sich beim Thema Sicherheit aus zwei Gründen: Zum einen gibt es explizite Instrumentalisierungen von Risiken und deren Bekämpfung im Sinne einer bewussten politischen Nutzbarmachung dieser Themen. Die Grundemotion, die dabei eine wesentliche Rolle spielt, nämlich Angst, ist ein zwar gefährliches, strategisch aber sehr wirkungsvolles Motiv politischer Klientelbildung, das bei geeigneten Umständen entsprechend genutzt werden kann. Sicherheit bzw. Gefahren sind daher ein Machtinstrument. Zum anderen ergibt sich eine Verbindung von Macht und Sicherheitsfragen aus der Qualität der oben angesprochenen Gewissheiten als „unterstellte soziale Gewissheiten“, auf denen Sicherheitsvorstellungen basieren. Es handelt sich dabei wie gesagt nicht um objektiv vorhandene Gegebenheiten, sondern um nur scheinbar fixe Vorstellungen, die den Prinzipien der Formulierung und Definition unterliegen, also nicht einfach gegeben sind, sondern definiert werden müssen. Damit stellt sich die Frage, wer definiert und letztlich entscheidet, was ein Risiko bzw. was Sicherheit ist. Die Begriffe Risiko und Sicherheit sind mit anderen Worten „Produkte von Definitionskämpfen und Definitionskonflikten im Rahmen bestimmter Definitions Machtverhältnisse“ (Beck 2007: 66), die ihren Niederschlag bzw. ihre Ursache auch in den politischen Verhältnissen finden. Diese Interpretation bedeutet nicht, Risiko und Sicherheit als bloße Illusionen abzutun. Ihre Begriffsinhalte können aber nicht aus einer ausschließlich externen, quasi objektiv vorliegenden Realität erschlossen werden, sondern sind kontextgebunden. Sicherheit, Macht und (nationale wie internationale) Politik stehen daher in

einem intrinsischen Verhältnis zueinander und können getrennt nicht befriedigend analysiert werden.

Die vorliegende Ausgabe des *Journals für Entwicklungspolitik* ist der Versuch, diese Signifikanz des Begriffes Sicherheit als „soziales Konstrukt“ in einem Teilbereich der internationalen Beziehungen, nämlich der Entwicklungspolitik, herauszuarbeiten, um damit Einblicke in Machtverhältnisse und Interessen zwischen Nord und Süd und deren aktuelle Veränderungen zu geben und die weit reichenden Konsequenzen der Dominanz der Sicherheitsidee sichtbar zu machen. Die einzelnen Beiträge verwenden dazu keinesfalls einen einheitlichen Sicherheitsbegriff, sondern spiegeln die Vielfalt dieses Themenfeldes wider. Die Spannbreite der Begriffsbestimmung reicht dabei von einem engen Sicherheitsbegriff als Voraussetzung und Ziel entwicklungspolitischer Maßnahmen im Sinne öffentlicher Sicherheit bis zu umfassender menschlicher Sicherheit, die ökonomische, soziale und psychische Aspekte mit berücksichtigt. In einigen Beiträgen wird die Verbindung zur Machtfrage explizit gestellt, bei allen aber steht sie zumindest im Hintergrund.

## **2. Unübersichtlichkeit und Präkarisierung als Verunsicherung**

Die aktuelle Konjunktur von Sicherheits- bzw. Unsicherheitsthemen in Politik und Wissenschaft wird verständlicherweise mit den Terroranschlägen der letzten Jahre in den USA und in Europa in Zusammenhang gebracht, die zweifelsohne zur weiteren Fixierung öffentlicher Aufmerksamkeit auf Bedrohungen unterschiedlicher Art und ihrer Abwehr beigetragen haben. Der mittlerweile auch transnational organisierte Terrorismus konnte seit 2001 ein Ausmaß an Beachtung akkumulieren, das in keinem Verhältnis zu seinen tatsächlichen Dimensionen, gemessen an realer Bedrohung, im Vergleich zu anderen Gewaltformen oder strukturellen Risiken für die Weltgesellschaft steht. Die eigentlichen Gründe, warum die Idee der Sicherheit gegenwärtig so zentral ist, gehen aber wesentlich darüber hinaus.

Zunächst ist, so ein Vorschlag von Mary Kaldor, der (transnationale) Terrorismus selbst lediglich als ein Aspekt der jüngsten Transformation gewaltsamer Auseinandersetzungen zu verstehen, die sich weltweit durchzusetzen scheint. Die politische Gewalt der „neuen Kriege“ im 21. Jahrhun-



dert ist „allgegenwärtiger, richtet sich stärker gegen Zivilisten, verwischt die Unterschiede zwischen Krieg und Verbrechen, gründet sich auf eine entzweite Identitätspolitik und verschärft diese immer weiter“ (Kaldor 2007: 10). Diese „neuen Kriege“ sind keineswegs auf die Peripherie, also die nicht oder wenig industrialisierten Länder beschränkt, sondern charakterisieren auch die Interventionskriege, die von westlichen Staaten seit dem Ende des Kalten Krieges geführt wurden. Die zunehmende Privatisierung von Sicherheit im Rahmen dieser Kriege, wie Söldnerheere, die unter staatlicher Lizenz operieren oder die unverblünte Verknüpfung der Durchsetzung ökonomischer Interessen mit Militärstrategien, sind Detailspekte dieser „neuen Kriege“, die massive Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen haben. Auch die Kombination dieser neuartigen politischen Gewalt mit entsprechend aggressiven Ideologien der Neukonstitution kollektiver Identitäten, bei denen in vielen Fällen Religion eine zentrale Rolle spielt, ist eine folgenschwere Entwicklung, deren Ursachen vor allem als Gegentrend zur zunehmenden Globalisierung genau analysiert werden müssen, um zu einer realistischen Einschätzung dieses Phänomens zu gelangen.

Am Beginn der neuen internationalen Ordnung nach dem Ende des Kalten Krieges stand der Befund zunehmender Komplexität der globalen Wirklichkeit durch die rasch steigende Entgrenzung wirtschaftlicher und politischer Zusammenhänge. Diese Globalisierungen führen zu einer „Unübersichtlichkeit“ (Jürgen Habermas), die es immer schwieriger macht, kausale Zusammenhänge und Ordnungsprinzipien zu erkennen und entsprechend danach zu handeln. An sich ist diese Entwicklung ein Strukturmerkmal moderner Gesellschaften überhaupt, die Veränderungen diesbezüglich in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten brachten aber eine Steigerung der Qualität und der Geschwindigkeit. Zusätzlich kommt im Rahmen dieser Transformationen der Nationalstaat als Grundbaustein kollektiver Identitäten einerseits und der internationalen Beziehungen andererseits unter Druck und verliert graduell an Einfluss, sodass dieses Strukturelement der bisherigen Ordnung zunehmend schwächer, wenn auch nicht völlig irrelevant wird. Die Konsequenz daraus ist ein Abbau von politischen und wirtschaftlichen Eingriffsmöglichkeiten für diesen Staat, sodass seine BürgerInnen mit einem Gestaltungsschwund konfrontiert sind, der der wachsenden Unordnung bedrohlich wenig entgegenzusetzen hat.

Die Unübersichtlichkeit hat jedoch konkrete ökonomische und soziale Konsequenzen. Während die Intensivierung globaler Wirtschaftsbeziehungen eine notwendige Rahmenbedingung für den volkswirtschaftlichen Aufstieg unter anderem Chinas und Indiens ist, nimmt weltweit die Ungleichheit innerhalb der meisten Gesellschaften und auch zwischen ihnen zu. Dieser Sachverhalt ist „grundsätzlich unvereinbar mit der regulativen Idee eines ‚gerechten Friedens‘“ (Mahnkopf 2003: 14) und widerspricht damit den Erwartungen einer Art Friedensdividende nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes. Die Präkarisierung sozialer Verhältnisse als unmittelbare Folge der Internationalisierung des Wirtschaftens ist ein wachsendes Problem, das mit den „neuen Sicherheitsdiskursen“ etwa zu „menschlicher Sicherheit“ gelöst werden soll. Diese neuen Diskurse konzentrieren sich, abgesehen von kollektiver, öffentlicher Sicherheit, vor allem auf die Bedürfnisse des Individuums nach wirtschaftlicher, sozialer, politischer und psychischer Absicherung.

Eine dritte Ursache für die Hochkonjunktur sicherheitsorientierter Ansprüche und Konzepte ist die Aktualität neuer Risiken, die mit den globalen ökologischen Veränderungen in Zusammenhang stehen. Die Dimension dieser Bedrohungsszenarien übersteigt andere Formen des Risikos, da sie für die Menschheit insgesamt eine existentielle Reichweite haben und in dieser Hinsicht nur mit der „atomaren Drohung“ (Günther Anders) vergleichbar sind.

### **3. Entwicklungspolitik als Sicherheitspolitik**

Aus all diesen Dimensionen aktueller Bedrohungsszenarien geht bereits hervor, dass es sich dabei nicht um lokale oder regionale Phänomene handelt, sondern um weltweite Veränderungen, die auch das Verhältnis zwischen Nord und Süd beeinflussen. Im Feld der Entwicklungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit, das trotz der Rhetorik einer „Entwicklungspartnerschaft“ ein Feld der ungleichen Machtverhältnisse sowie ökonomischen, politischen und militärischen Eigeninteressen bleibt, spiegelt sich auch die Konjunktur von Sicherheitsinteressen wider.

Sicherheitsfragen sind einerseits ein klassisches Thema der Entwicklungspolitik, da Sicherheit unter den notwendigen Rahmenbedingungen

für Entwicklung eine herausragende Rolle spielt. Öffentliche Sicherheit, wie sie die OECD-Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg durch die wirtschaftliche und soziale Konsolidierung herstellen konnten, bleibt in beinahe allen peripheren Staaten unrealisiert. In Lateinamerika etwa gibt es seit einigen Jahren sogar negative Trends, die eine weitere Verschlechterung bewirken. Andererseits aber nehmen auch in den Geberstaaten Sicherheitsbelange eine immer wichtigere Rolle in den Außenbeziehungen ein und finden auf diese Weise in die Gestaltung der Entwicklungspolitik Eingang. Damit treffen in der Entwicklungspolitik nördliche und südliche Sicherheitsperspektiven aufeinander und durchdringen einander zunehmend. Von besonderer Wichtigkeit ist dabei die Frage, wessen Sicherheit durch welche Mittel und Strategien erreicht werden soll. Ein näherer Blick auf die konkreten Sicherheitsdiskurse der Geber zeigt, dass nicht in jedem Fall, in dem Sicherheit als Inhalt oder Voraussetzung von Entwicklungskooperation thematisiert wird, (öffentliche oder menschliche) Sicherheit im Süden im eigentlichen Sinn gemeint ist, sondern diese zum Beispiel implizit über nördliche Sicherheitsprioritäten definiert wird.

Eine wesentliche Veränderung, die dem aktuellen Verhältnis von Entwicklungspolitik und Sicherheitsinteressen zugrunde liegt, ist der zunehmend umfassende Sicherheitsbegriff, der mehr und mehr gesamtgesellschaftliche Entwicklungen ins Auge fasst und seiner (Sicherheits-)Logik unterordnet. Dieser Trend ist nicht auf entwicklungspolitische Themen beschränkt, sondern gilt ebenso für die OECD-Länder selbst. Auch dort wird innere Sicherheit, also der Schutz einer Gesellschaft vor Kriminalität, Terrorismus und anderen vergleichbaren Bedrohungen, zunehmend als etwas interpretiert, das nur durch zusätzliche Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen bzw. durch Maßnahmen in anderen, nicht unmittelbar sicherheitspolitischen Bereichen wie Sozialpolitik erreicht bzw. erhalten werden kann. Die Konsequenz eines derartig expansiven Sicherheitsbegriffes ist unter anderem die Verengung der Politik auf die Logik der Sicherheit (vgl. Limbach 2002). In Bezug auf die Beziehungen zwischen Nord und Süd bedeutet dies, Entwicklungspolitik als direkte Herstellung innerer Sicherheit zu konzipieren, die den Wert verbesserter Entwicklungsindikatoren auf ihren Beitrag zu Ruhe und Frieden reduziert. Für einen an den Menschenrechten orientierten Entwicklungsbegriff ist dieser Zugang selbst dann, wenn damit tatsächlich innere Sicherheitsbelange im Süden und nicht nördliche Sicher-

heitsinteressen angesprochen werden, ungenügend. Expansiv ist dieser Sicherheitsbegriff aber auch in geographischer Hinsicht, da die Gefahren etwa für die innere Sicherheit im Norden praktisch weltweit entstehen können. Auf diese Weise wird der gesamte Planet zur eigenen Sicherheitszone, die nach entsprechend regulativen Maßnahmen verlangt.

Eine dieser Maßnahmen ist die aktuelle Aufwertung der Prävention. Durch den Charakter mancher Bedrohungen wie des Terrorismus geht es in der globalen, von den reichen Staaten definierten Sicherheits- und Ordnungspolitik mehr und mehr um die frühzeitige Erkennung von Risiken, die dann mit entsprechenden präventiven Maßnahmen ausgeschaltet werden sollen, bevor sie sich zu realen Bedrohungen entwickeln. Dieses Prinzip gilt wiederum sowohl innerstaatlich wie auch international. In der Entwicklungspolitik mündet dieser Fokus auf Prävention in die Frage, welchen direkten Beitrag Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit etwa zur Verhinderung der Entstehung einer Klientel des Terrorismus leisten können oder auf welche Weise ökologisch nachhaltige Entwicklung die Entstehung umweltbedingter Risiken verhindern kann. Darin besteht – wie der Beitrag von Lothar Brock aufzeigt – einerseits die Gefahr der Zweckentfremdung entwicklungspolitischer Kooperation, andererseits möglicherweise aber auch die Chance einer politischen Aufwertung dieses Politikfeldes.

#### **4. Sicherheit als machtpolitisches Instrument**

Im Gegensatz zu diesen „echten“ Sicherheitsinteressen sind Sicherheit und Unsicherheit in ihrer Eigenschaft als „soziale Konstrukte“ jedoch anfällig für politische Instrumentalisierung, die anders gelagerte Interessen etwa aus dem militärischen oder wirtschaftlichen Bereich verschleiert. Die Sicherheitsrhetorik dient in diesen Fällen als Vorwand, um hegemoniale Interessen durchzusetzen und die Mittel für diesen Zweck zu legitimieren. Gerade jene Interessenlagen des Nordens, wie der Ressourcenzugang, die Sicherung geostrategischer Einflussphären oder wirtschaftliche Privilegien, die in der gegenwärtigen Neuordnung des internationalen Kräftespiels durch den Aufstieg neuer Regionalmächte wie China, Indien oder Brasilien wieder an Bedeutung gewinnen, spielen dabei eine herausragende

Rolle und fungieren als Kontext der Sicherheitsdiskurse, der die dabei relevanten Motive mit definiert.

In den hier gesammelten Beiträgen werden beide Formen von Sicherheitsdiskursen – sowohl Sicherheit als internationales Politikfeld wie auch Sicherheit als Projektionsfläche anders gelagerter Interessen und Machtverhältnisse – thematisiert und bewusst in Ergänzung zueinander interpretiert. Die Trennlinie zwischen diesen beiden Formen ist in vielen Fällen unscharf. Es bedarf daher des prüfenden Blickes auf den größeren, regional- oder globalpolitischen Zusammenhang, um die tatsächliche Motivlage der Sicherheitsrhetorik und ihre weit reichenden Konsequenzen ausfindig zu machen.

## 5. Die Beiträge

Ziel der vorliegenden Ausgabe des *Journals für Entwicklungspolitik* ist es also, die zunehmende Verflechtung von Sicherheitsdiskursen und Entwicklungspolitik kritisch zu beleuchten. Diese prüfende Kritik muss aber am tatsächlichen politischen Diskurs bzw. an der tatsächlichen politischen Praxis orientiert bleiben und auch die Debatten um mögliche strategische und methodische Neuausrichtungen der bilateralen und internationalen Entwicklungspolitik mit einbeziehen. Aus diesem Grund versuchen die folgenden Beiträge neben einer sachlichen Kritik Entwicklungspolitik auch als Realpolitik zu interpretieren und zu analysieren.

Der erste Beitrag von Jan Pospisil ist eine Auseinandersetzung mit den Konzepten und Begrifflichkeiten im Überschneidungsbereich von Entwicklung und Sicherheit, die vor allem um den Begriff der menschlichen Sicherheit kreist. Pospisil liefert damit in zweierlei Hinsicht eine notwendige konzeptionelle Vorbereitung der folgenden Detailstudien. Einerseits ist es unbedingt notwendig, die globalpolitischen und globalwirtschaftlichen Transformationen als Voraussetzungen der aktuellen Sicherheits- und Entwicklungsdiskurse mit einzubeziehen, und andererseits auch die Paradigmen- bzw. Perspektivenwechsel in der Entwicklungspolitik als sich verändernde Handlungshorizonte zu diskutieren. Den gegenwärtigen Fokus auf „Nachhaltigkeit“ interpretiert Pospisil als „Verschiebung der Modernisierungsversprechungen auf unbestimmte Zeit, also im Grunde genommen

das Eingeständnis des Scheiterns der bisherigen Konzeptionen von Entwicklungspolitik“ (S.21), das zum Ausgangspunkt einer „Versicherheitlichung“ (Lothar Brock) der Entwicklungskooperationen wird. Die Anbindung von Entwicklungsdiskursen an Fragen der (eigenen, westlichen) Sicherheit resultiert damit logisch aus einer Globalisierung der Sicherheitsbelange überhaupt, die die Einhegung der Unsicherheiten in der Peripherie als dringendes Eigeninteresse interpretiert.

Lothar Brock erweitert die Frage nach den Konsequenzen dieser zunehmenden Verwebung von Sicherheitspolitik und Entwicklungsdiskursen um eine zunächst hypothetische Perspektive, indem er fragt, „inwieweit die gegenwärtigen Sicherheitsdiskurse eine Neuausrichtung des Nord-Süd-Verhältnisses zugunsten der Länder des Südens begünstigen (können) oder ob sie eher einer hegemonialen, wenn nicht sogar imperialen Politik im Nord-Süd-Verhältnis Vorschub leisten“ (S.40). Diese von Brock aufgeworfene Fragestellung zieht sich durch sämtliche Beiträge des Journals und ist eine Kernfrage des Themenfeldes Sicherheit und Entwicklung. Brock selbst beantwortet die Frage mit dem Hinweis auf die Totalisierungstendenzen von Sicherheitsdiskursen überhaupt. Die bereits angesprochene Definitionsfrage, wer jeweils was auf welche Weise wem gegenüber als Sicherheitsproblem reklamiert, beinhaltet nicht nur, dass Überlebensfragen thematisiert werden, sondern enthält in sich eine Tendenz, Sicherheit zu totalisieren und damit selbst zu einer Quelle der Unsicherheit zu werden. Konkret in Bezug auf die politischen Verhältnisse zwischen Nord und Süd bedeutet das, dass es zwar sehr wohl Anzeichen dafür gibt, dass die Konzessionsbereitschaft der „hegemonialen Industrieländer analog zur Konfliktfähigkeit der Länder des Südens“ steigt, Sicherheitsdenken aber ein Denken im Ausnahmezustand ist, das an sich nur wenig Konzessions- und Dialogbereitschaft kennt. Dementsprechend ist Sicherheitspolitik als Leitidee von *Global Governance* wenig geeignet, ein alternatives Projekt von Entwicklung in die Wege zu leiten. Eher tendiert es dazu, bestehende Machtverhältnisse zu zementieren und deren rücksichtslose Verteidigung im Namen der Sicherheit zu legitimieren.

Zu einem ähnlichen Befund kommt Clemens Six in seinem Beitrag zur Gestaltung der Außenbeziehungen der Europäischen Union. Die Felder der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik werden dabei als Konstruktionsprinzipien hegemonialer Ansprüche interpretiert, die sich in gramscianischer

Manier aus zweierlei Komponenten zusammensetzen: Konsens und Zwang. Die konkrete Gestaltung der Entwicklungspolitik und die zunehmende Verknüpfung mit Sicherheitsfragen folgen einem Muster hegemonialer Eigeninteressen, das auch in anderen Politikbereichen wie dem Außenhandel zu beobachten ist. Das „Überzeugende“ der Sicherheitsdiskurse aus Sicht der EU ist hingegen, dass sie ein probates Mittel sind, um einerseits Eigenmodelle von Entwicklung im Süden bzw. Osten durchzusetzen und andererseits helfen, europäische militärische Eigenkapazitäten aufzubauen und damit ein Instrument zu kreieren, das das Element des Zwanges ermöglicht und zur Hegemonie beisteuert.

Tobias Debiel vom Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) und Daniel Lambach vom German Institute for Global and Area Studies (GIGA) hingegen analysieren Sicherheit als legitimes und weit reichendes Kernthema entwicklungspolitischer Kooperation. Am Beispiel der fragilen Staaten, die einen besonderen Kontext für Entwicklungskooperationen darstellen, in dem Sicherheitsfragen eine herausragende Rolle spielen, diskutieren die beiden Autoren die aktuelle Wiederbelebung des Staatsbildungskonzeptes im entwicklungspolitischen Diskurs. Der Ausgangspunkt dabei ist die Notwendigkeit funktionierender staatlicher Strukturen, die ihre Kernaufgaben wahrzunehmen wissen und in diesem Sinne ein notwendiger Inhalt sowie eine unverzichtbare Rahmenbedingung für Entwicklung sind. Obwohl das dafür vorgeschlagene Konzept des „*embedded state-building*“ eine Strategie der Lokalisierung staatlichen Aufbaus darstellt, das auf den jeweiligen historischen und gesellschaftlichen Kontext Rücksicht nimmt, bleibt doch die Frage, welche Gefahren der Fremdbestimmung diese Form des Sicherheitsdiskurses in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit beinhaltet. In der aktuellen multilateralen und bilateralen Entwicklungspolitik sind diese Strategien jedoch eine Priorität, sodass es unbedingt notwendig ist, sie in die Reflexion über die Konsequenzen der Verknüpfung von Sicherheitsfragen und Entwicklungspolitik mit einzubeziehen.

## Literatur

- Beck, Ulrich (2007): Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Glaeßner, Gert-Joachim (2002): Sicherheit und Freiheit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B10-11, 3-13.
- Kaldor, Mary (2007): Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Limbach, Jutta (2002): Ist die kollektive Sicherheit Feind der individuellen Freiheit? In: Die Zeit, 10. Mai 2002.
- Mahnkopf, Birgit (2003): Zum Konzept der *human security* und zur Bedeutung globaler öffentlicher Güter für einen gerechten Frieden. In: dies. (Hg.): Globale öffentliche Güter – für menschliche Sicherheit und Frieden. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, 11-34.



JAN POSPISIL

**Entwicklung und Sicherheit: Historische, theoretische und politische Bedingungen der Integration zweier Schlüsselkonzepte der globalen Machtbeziehungen**

*„[W]e will not enjoy development without security, we will not enjoy security without development, and we will not enjoy either without respect for human rights. Unless all these causes are advanced, none will succeed.“ (Annan 2005: Abs. 17)*

*„Friede und Stabilität sind also Voraussetzung für Entwicklung und Wohlstand, während umgekehrt Armutsminderung und die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von gewaltsamen Konflikten leisten.“ (Austrian Development Agency 2006: 6)*

Diese zwei aus sehr unterschiedlichen Kontexten stammenden Zitate – das erste aus Kofi Annans letztem großen UN-Bericht *In Larger Freedom*, das zweite aus den *Leitlinien zur Friedenssicherung und Konfliktprävention* der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit – demonstrieren einen Trend in der gegenwärtigen internationalen Politik, der auf die Gestaltung sowohl von Entwicklungs- als auch von Sicherheitspolitik wesentliche Auswirkungen hat und noch haben wird.

Das in diesen Statements zum Ausdruck gebrachte Motto „Entwicklung braucht Sicherheit und Sicherheit braucht Entwicklung“ hat sich im Laufe der letzten 15 Jahre – so lange lässt sich dieser Trend eindeutig zurückverfolgen, auch wenn seine Ursprünge noch eine weitere Dekade zurückliegen – speziell für Entwicklungspolitik als eine der zentralen Grundwahrheiten etabliert. Damit war und ist dieses Motto nicht nur für eine signifikante Wandlung der entwicklungspolitischen Praxis verantwortlich. Es hat auch zu einer bemerkenswerten Akkumulation eines spezifischen Wissens ge-

führt, das über wissenschaftliche Forschungen, Evaluationen, Konzepte und Leitlinien diesen Zusammenhang belegen und Interventionen im Sinne einer produktiven Umsetzung dieser Erkenntnis gestalten will.

Es ist sowohl in Bezug auf die sicherheitspolitische wie auch die Entwicklungsforschung nicht überraschend, dass grundsätzliche Fragestellungen weitgehend ausgeblendet werden. Fragen nach der epistemischen Qualität von Forderungen nach Entwicklung und Sicherheit werden zumeist mit einem moralisierenden Verweis auf die Dringlichkeit eines praktischen Eingreifens, die sich angesichts der zahllosen Opfer der so genannten „Neuen Kriege“ ergeben würde, beiseitegeschoben. Zugleich ist die Arbeit an der internationalen Stabilität in einer immer interdependenten werdenden Welt eine zentrale Verantwortung für die innere Sicherheit. „Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert ist ein strategisches Politikfeld der Weltinnenpolitik“, wie es der ehemalige Abteilungsleiter im deutschen Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Michael Bohnet (2001: 49), formuliert.

Dennoch ist eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Prozess angebracht. Ich will diese Kritik allerdings nicht im Sinne einer Bestands- und Mangelaufnahme mit anschließenden Verbesserungsvorschlägen verstehen, sondern als ein störendes Manöver, das, wie es Michel Foucault einmal formuliert hat, in erster Linie dazu dient, Dinge, die allzu leicht von der Hand gehen, ein wenig schwerer zu machen (Foucault 2005: 222).

So sind es vor allem zwei Aufgabenstellungen, denen ich mich in diesem Beitrag widmen will. Zunächst stellt sich in Hinblick auf die eingangs angeführten Aussagen die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Behauptung der wechselseitigen Bedingtheit von Entwicklung und Sicherheit zu einer Wahrheit werden und sich so in weiterer Folge zu einem handlungsrelevanten Macht-Wissen entwickeln konnten. Ist der Prozess der historischen Konstruktion dieses Wissens geklärt, sollte es möglich werden, einzelne Handlungskonzepte zu diskutieren, die als praktische Auswirkungen dieser neuen, dann sowohl Sicherheits- als auch Entwicklungspolitik umfassenden strategischen Ausrichtung spürbar werden. Hier werde ich zwei der derzeit maßgeblichen Interventionsparadigmen – Human Security und State-Building – in Hinblick auf ihre spezifischen Funktionalitäten und ihren gouvernementalen Gehalt beleuchten.

## 1. Der entwicklungsgeschichtliche Kontext: Nachhaltigkeit als Vorbedingung von Sicherheit

Es hat etwas Paradoxes an sich, wenn Andreas Boeckh 1993 ausgerechnet im *Handbuch der Dritten Welt* vorschlägt, „Rückschau“ auf die Entwicklungstheorien zu halten. Denn obwohl er von einem „Scheitern der Entwicklungstheorien an der Komplexität ihres Gegenstandes“ (Boeckh 1993: 125) spricht, ist für ihn trotzdem eines klar: Entwicklung an sich braucht es natürlich schon. Jene neue Bescheidenheit, die er einfordert und die „zum dauerhaften Bestandteil der Wissenschaftskultur“ im Bereich der Entwicklungsforschung werden sollte (ebd.: 126), bezieht sich also nicht auf die Behauptung von Entwicklung selbst. Wiewohl es angesichts der gemessen an seinen explizit formulierten Zielbestimmungen und Maßstäben chronischen Erfolglosigkeit von entwicklungspolitischer Praxis eigentlich nahe liegend gewesen wäre, das Projekt Entwicklung ad acta zu legen, ist das Festhalten an der Idee – schon allein angesichts der institutionellen Eigeninteressen, die ein GTZ-Bürochef im informellen Rahmen einmal treffend mit den Worten „*donors are here to stay*“ zusammengefasst hat – keineswegs überraschend.

Dennoch benötigt es einschneidender Um- und Neuorientierungen, wenn es möglich sein soll, von einem Scheitern der Entwicklungstheorien zu sprechen und gleichzeitig der Theorie von Entwicklung volle Gültigkeit zuzusprechen. Zunächst stellt sich die Frage nach den historischen Rahmenbedingungen, die es überhaupt ermöglichen, von einem Ende der Entwicklungstheorien zu sprechen. Die großen Auseinandersetzungen der 1970er Jahre haben dafür jedenfalls nicht ausgereicht. Letztendlich waren sich die großen Widersacher jener Tage, Modernisierungs- und Dependenztheorie, sowohl in der Diagnose von Problemstellungen, etwa die Identifizierung und entwicklungspolitische Problematisierung von Armut (vgl. Escobar 1995: 23ff.), als auch in der Festlegung der Therapie „Entwicklung“ einig. Der theoriegeschichtliche Ablauf beweist, dass die zeitweise als antagonistisch verstandenen Unterschiede in der Identifikation von Entwicklungshemmnissen und politisch-utopischen Zielvorstellungen demgegenüber letztendlich sekundär waren.

Aus historischer Perspektive ist also entscheidend, dass die Auseinandersetzungen primär um die Frage des Entwicklungs*weges* geführt wurden,

während das *Ziel* von Entwicklung an sich, zumindest in einem gewissen Rahmen, unumstritten war. Natürlich waren sich die tragenden Kräfte keinesfalls einig, ob ein wohlfahrtsstaatlich oder ein neoklassisch liberal orientiertes staatliches Modell anzustreben sei oder wie weit und zu welchen Bedingungen eine Weltmarktintegration zu erfolgen habe. Aber die grundlegende Vision einer ökonomischen und sozialen Modernisierung sowie die Einrichtung eines modernen Staatswesens wurde durchgängig geteilt, also von Modernisierungs- wie Dependenztheorie, von neoklassischen VertreterInnen einer bedingungslosen Weltmarktintegration bis hin zu radikalen ApologetInnen einer totalen Dissoziation.

Die wesentliche Neudefinition der entwicklungspolitischen Konzeption ist später, konkret in den 1980er Jahren, anzusetzen, und überwindet den Grabenkampf zwischen ModernisiererInnen und Dependistas auch insofern, als sich bi- wie multilaterale Entwicklungsagenturen des Westens gegenüber den Dependistas öffnen und sie in gewichtigem Maße über neu eingebrachte Themenstellungen zurück ins Boot holen (vgl. Nederveen Pieterse 1998: 349f.). Anzuführen ist hier etwa der Versuch der Identifikation gemeinsamer Interessen zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern, die der in diesem Zusammenhang grundlegende Brandt-Report der „Nord-Süd-Kommission“ im Jahr 1980 um Begriffe wie Recht, Gerechtigkeit und Vernunft zu konstruieren versucht, um „von der ständigen Verwechslung zwischen Wachstum und Entwicklung loszukommen“ (Brandt et al. 1980: 33). Es sollte allerdings noch einige Jahre in der „verlorenen Dekade“ der 1980er benötigen, bis es einer weiteren Kommission, diesmal der 1983 von der UNO eingesetzten „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“ unter Leitung von Gro Harlem Brundtland, vorbehalten war, 1987 die anstehende Neudefinition von Entwicklungspolitik mit einem Begriff auf den Punkt zu bringen: Nachhaltigkeit.

Der zunächst hauptsächlich für den Umweltbereich vorgesehene Begriff – vorwiegend im Sinne einer Nutzungsweise natürlicher Ressourcen, die ihre Reproduzierbarkeit und damit langfristige Nutzbarkeit garantiert – wird zu *dem* entwicklungspolitischen Schlüsselbegriff der 1990er Jahre, definiert als „development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987, zit. n. Duffield 2005: 149). Diese Definition ist entscheidend, bedeutet sie doch den wesentlichen Bruch mit dem

bis zu diesem Punkt vorherrschenden Entwicklungsdenken: „it marked an end to earlier modernist assumptions that the underdeveloped world would, after passing through various stages, come to resemble the developed. Sustainable development breaks this aspirational goal and substitutes a relation of containment. Southern populations are now expected to live within the limits of their own powers of self-reliance“ (Duffield 2005: 150).

Das Konzept der Nachhaltigkeit hat zwei zentrale Implikationen: Zunächst ist es Voraussetzung für das erwähnte Ende der bis in die 1980er Jahre bestimmenden großen Theorie-Debatten (Menzel 1992: 129ff.). Darüber hinaus gelingt es jedoch, durch die im Konzept transportierten neuen Inhalte von Entwicklungspolitik über eine gezielte Anbindung der Ökologiebewegungen und des NGO-Sektors, einen Großteil der konkurrierenden Ansätze in das Entwicklungsprojekt der staatlichen Eliten des Nordens zu reintegrieren.

Dieser Erfolg ist umso erstaunlicher, wenn wir die zweite Implikation betrachten, die nachhaltige Entwicklung mit sich gebracht hat: den endgültigen Wechsel in der entwicklungspolitischen Zielbestimmung. Denn Nachhaltigkeit bedeutet nichts anderes als eine Verschiebung der Modernisierungsversprechungen auf unbestimmte Zeit, also im Grunde genommen das Eingeständnis des Scheiterns der bisherigen Konzeption von Entwicklungspolitik. Statt der versprochenen Angleichung des Lebensstandards gibt es nun vor allem neue Verantwortlichkeiten, die den peripheren Regionen zugewiesen werden: eben nachhaltig zu agieren. Dies bedeutet strategisch im systemischen Kontext vor allem eines: das Ende der bisherigen Koopierungsstrategien gegenüber den peripheren Regionen und ihre Ersetzung durch *Containment* (vgl. Duffield 2006).

Die Integrationsfähigkeit des Nachhaltigkeitskonzepts zeigt sich im Speziellen an drei Themenfeldern, die zentrale Kritikbereiche an der bisherigen Entwicklungspraxis markieren: Umwelt, Frauen und Frieden. Durch ihre Einbeziehung nicht nur in die Diskussion, sondern – als Folge ihrer „Mainstreamisierung“ oder Erklärung zur „Querschnittsmaterie“ – in die definierten Zielbestimmungen der meisten Entwicklungsagenturen während der 1990er Jahre wird ein doppelter Effekt erzielt. Zunächst konnte durch die Integration von gängig als „links“ besetzten Thematiken in den Mainstream-Diskurs eine neue Identität der ODA-Agenturen auch mit den im (grün)alternativen und zivilgesellschaftlichen Bereich verorteten Entwick-

lungshelferInnen hergestellt werden. Die verstärkte Einbindung des NGO-Sektors in die offizielle bilaterale wie multilaterale Entwicklungshilfe ab den späten 1980er Jahren erklärt sich folgerichtig aus diesem Prozess.

Zugleich bedeutet die Aufnahme dieser Themenfelder in weiterer Konsequenz auch, dass in der Analyse die Ursachen der erkannten Probleme ein für alle Mal an die Peripherien zurückgeschoben werden (vgl. Hödl 2004: 58ff.). Denn natürlicherweise geht es bei entwicklungspolitischen Umwelt-, Frauen- oder Friedensproblematiken wiederum um Probleme an der Peripherie, die durch das Know-how der Zentren einer Lösung zugeführt werden sollen. Damit wird nicht nur die Wirkung von Ansätzen, die das systemische Ungleichgewicht auf globaler Ebene als primäre Problemursache ins Zentrum rücken wollen, effektiv untergraben. Umweltschutz wird zur Frage von Luftverpestung in veralteten peripheren Schwerindustriestandorten, Feminismus zur Frage von als reaktionär und patriarchal identifizierten Praktiken traditioneller, also rückständiger Gesellschaften und Friedenspolitik zur Frage tendenziell als irrational analysierter Gewaltkonflikte an der Peripherie.

An die Stelle von Infragestellungen globaler Herrschaftsverhältnisse und einer in einen historischen Kontext gesetzten Suche nach deren Ursachen rückt damit die Erkenntnis einer dringend einzudämmenden Gefahr an immer unsichereren Peripherien, was nicht nur die folgerichtige Verknüpfung mit Praktiken verstärkter sozialer Intervention, sondern auch die logische Anbindung an sicherheitspolitische Konzepte nach sich zieht: „The types of economic and social policies being pursued, levels of poverty, the extent of corruption, the role of women, the status of the media, psychological well-being, and so on, have all become areas in which the borderlands as a social body have been opened up to levels of metropolitan monitoring, intervention and regulation unprecedented since the colonial period. The transformation of the borderlands from a series of strategic states into a potentially dangerous social body forms the basis of current understandings of human security“ (Duffield 2002: 89).

## 2. Der sicherheitspolitische Kontext: Neue Bedrohungsbilder und Analyseraster nach dem Ende des Kalten Krieges

Die Konzeptualisierung dieser Gefahr ist naturgemäß eine Aufgabe, die in den genuin sicherheitspolitischen Kontext fällt. Nach Ende des Kalten Krieges wandert die Aufgabe der Analyse und theoretischen Konzeptualisierung jedoch merklich von klassischen geostrategischen Ansätzen der Internationalen Beziehungen hin zur Konfliktforschung. Es sind insbesondere der Jugoslawien-Krieg, die gescheiterte Somalia-Invasion der USA und der ruandische Genozid, die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre als Anlässe für diese Verschiebung dienen sollten. Vor dem Hintergrund dieser Ereignisse sind es vor allem effektvolle journalistisch-populärwissenschaftliche Beschreibungen wie Robert Kaplans *Balkan Ghosts* (1994) oder Michael Ignatieffs Reisebericht in Regionen des „neuen Nationalismus“ unter dem Titel *Blood and Belonging* (1993), die auf fruchtbaren politischen Boden fallen.

Schon bald sind von EntscheidungsträgerInnen Aussagen über regionale Konflikte zu vernehmen, die sich erheblich von jenen gängigen rhetorischen Mustern unterscheiden, die bis zu den 1980er Jahren dominierten. So skizziert der Sicherheitsberater im ersten Kabinett Clinton, Anthony Lake, im September 1994: „The enemies of the tolerant society are not some nameless, faceless force; they are extreme nationalists and tribalists, terrorists, organized criminals, coup plotters, rogue states, and all those who would return newly freed societies to the intolerant ways of the past“ (Lake 1994). Nicht mehr der Kommunismus, der pro-westliche Staaten wie aufgereihete Dominosteine gefährden würde, sondern eine Mischung aus irrationalen Traditionalismus und überbordender Kriminalität wird also zur zentralen Bedrohung der Freiheit nach Ende des Kalten Krieges.

Den speziell in Europa gängigsten Überbegriff für diese neu entdeckten Phänomene sollte Mary Kaldor liefern: In ihrem 1999 erstmals erschienenen *New and Old Wars – Organized Violence in a Global Era* (Kaldor 2001) geht sie davon aus, dass es einen Bruch in der internationalen Kriegsführung gegeben hätte, der in den 1980er und 1990er Jahre festgestellt werden könnte. Diese neuen Kriege „involve a blurring of the distinctions between war [...], organized crime [...] and large-scale violations of human rights“ (ebd.: 2), wobei vor allem der letzte Punkt, die Verletzung universell als gültig gesetz-

ter Rechte, eine Intervention von außen geradezu herausfordert. Folgerichtig liegt Kaldors zentraler Ansatz in der Antwort auf diese Herausforderung in einer kosmopolitischen *Global Governance* (ebd.: 147ff.), wobei einer der zentralen Aspekte ein *cosmopolitan law enforcement* (ebd.: 124ff.), etwa im Rahmen der UNO, sein sollte. Einer globalisierten, also transnational verfassten Zivilgesellschaft schreibt Kaldor wenig später eine Schlüsselrolle in der Umsetzung eines solchen Ansatzes zu (vgl. Kaldor 2003).

In der spezifischeren Ausdifferenzierung dieser neuen Art von Konflikten entwickelt sich ein regelrechter Wettstreit zwischen unterschiedlichen Ansätzen, die mehr oder minder explizit neue Paradigmen der Konfliktanalyse etablieren wollen. Einer der am häufigsten diskutierten ist sicherlich jener von Samuel Huntington, der diese nicht mehr länger einer politischen Logik gehorchenden Konflikte auf einen *Clash of Civilizations* (Huntington 2003) zurückführen will, der nach dem Zusammenbruch des durch den Kalten Krieg vorgegebenen strukturellen Korsetts nun in verschiedenen Weltregionen durchbrechen würde. Diese provokante Essentialisierung von Gruppenidentitäten führt zu einer scharf geführten Debatte, im Zuge derer sich die meisten anderen an der Neukonfiguration der Konfliktanalyse Beteiligten deutlich von Huntington distanzieren, um zugleich die von ihm vorgegebenen Rahmenbedingungen einer post-politischen Konfliktanalyse dankbar aufzunehmen.

So erfreut sich die These von „ethnischen Konflikten“ speziell im politikwissenschaftlichen Bereich der Konfliktanalyse – und zwar parallel zur Empörung über Huntingtons Ansatz – neuer Beliebtheit. Das Schlüsselwerk zur Etablierung des Begriffes „ethnischer Konflikt“ in diesem Kontext ist dabei schon relativ alt: 1985 veröffentlicht Donald L. Horowitz, der sich schon seit Ende der 1960er Jahre mit der Frage von Ethnizität und Konflikt auseinandergesetzt hatte, sein *Ethnic Groups in Conflict*. Die Bedeutung des Werkes nimmt mit den Ereignissen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre schlagartig zu. So kann Horowitz im Vorwort zur zweiten Ausgabe im Jahr 2000 schreiben: „Since this book was first published, ethnic conflict has established itself ever more securely as a subject worthy of serious study. There can be no doubt that events have driven scholarship. The most significant events followed the demise of the Soviet Union and of the former Yugoslavia“ (Horowitz 2000: xi).



Auf Policy-Ebene bildet sich der Begriff des „ethnopolitischen Konfliktes“ als derzeit erfolgreichste Ausprägung des Ansatzes heraus. Er basiert auf der Annahme, dass „Ethnie“ ein für politische Zwecke mobilisierbares Muster kollektiver Identitätsbildung darstellt, womit er konstruktivistische und funktionalistische Zugänge verbindet. Zentral ist der Ansatz etwa für die Arbeit der deutschen Berghof-Stiftung, die ihr speziell in Europa sehr einflussreiches Konflikttransformations-Handbuch unter das Motto *Transforming Ethnopolitical Conflict* (vgl. Austin et al. 2004) gestellt hat.

Ein dritter einflussreicher Strang dieser neuen Ansätze in der Konfliktanalyse entstammt unmittelbar dem entwicklungspolitischen Spektrum. Neben den speziell für die deutsche Diskussion wesentlichen Begriffen von „Gewaltmärkten“ (Elwert 2003: 96ff.) und „Kriegsökonomien“ (Kurtenbach/Lock 2004) ist es vor allem eine Weltbank-Projektgruppe unter Leitung von Paul Collier, die mit provokanten Thesen Aufmerksamkeit erregt. Zentral bei ihrem Ansatz ist die Konzeptionalisierung von bewaffnetem Konflikt als quasi-krimineller Aktivität, womit Collier und sein Team den ihrer Meinung nach politikwissenschaftlich dominierten Debatten in der Konfliktanalyse eine auf objektiv messbaren Kriterien beruhende ökonomische Alternative entgegensetzen wollen. Die durch den Projektbericht *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy* (Collier et al. 2003) zugespitzte *Greed&Grievance-Debatte* (vgl. dazu auch Berdal/Malone 2000) wird zwar schließlich von Collier selbst in ihrer Polarität zurückgenommen, sie trägt aber, neben der entsprechenden Forcierung des Ansatzes durch die Weltbank, dazu bei, dass der Ansatz bei den meisten policy-relevanten Konfliktanalysen an entscheidender Stelle mit einbezogen wird.

Der für die sicherheitspolitische Umsetzung vielleicht relevanteste Zugang ist jedoch die Interpretation von bewaffneten Konflikten als Konsequenz schwacher oder scheiternder Staatlichkeit. So erkennt etwa der deutsche Aktionsplan *Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung* schwache oder zerfallende Staatlichkeit als Ausgangspunkt jener potenziellen „Neuen Kriege“, in denen nicht nur die „traditionellen Konfliktphasen“ verschwimmen würden, sondern auch nichtstaatliche Akteure sich dem staatlichen Gewaltmonopol entgegensetzen und in weiterer Folge profitable Gewaltökonomien entstehen könnten (Deutsche Bundesregierung 2004: 5f.). Ausgangspunkt hat das Konzept in den USA, wo seit Mitte der 1990er Jahre in verschiedenen Forschungsgruppen die Folgen des

Zerfalls von Staatlichkeit untersucht werden. Insbesondere die Arbeiten der Gruppe um Robert Rotberg (2003, 2004) sind für die Prägung der sich rasant verbreitenden Begrifflichkeiten von *Failed States* und *Weak States* von herausragender Bedeutung.

Auf politischer Ebene ist es das Konzept der *fragilen* Staatlichkeit, das sich letztendlich in der Ursachenbeschreibung durchsetzt. Einerseits ermöglicht es, die verschiedenen neuen Analyse-Ansätze unter seiner vergleichsweise großen analytischen Spannweite nahezu beliebig zu kombinieren, andererseits erspart der Begriff eine explizite Wertung der Stärke von Staatlichkeit, was insbesondere auf diplomatischer Ebene hilfreich ist. So ist der Begriff in den USA nicht nur im aktuellen White Paper von USAID in den Zielbestimmungen zu finden („*strengthening fragile states*“, USAID 2004: 5), es wird sogar ein eigenes Strategiepapier zur Thematik ausgearbeitet, die so genannte *Fragile States Strategy* (USAID 2005). Ebenso findet sich der Begriff bei Dokumenten der EU-Kommission (vgl. EC 2004: 114), in der Sektorstrategie für *Peace-Building* des deutschen BMZ (2005: 5, 9) und beim britischen DFID im Arbeitspapier *Why we need to work more effectively in fragile states* (DFID 2005). Auch das DAC hat sich mit *Policy Guidelines* (DAC 2006) und Prinzipien des Engagements in fragilen Staaten (DAC 2007) auf den Begriff festgelegt.

Im Umkehrschluss wird somit der Staat zum Garanten und einzig nachhaltig wirksamen Schutzmechanismus vor bewaffneten Konflikten. Diese Schlussfolgerung ist bei allen hier angeführten Analyseansätzen festzustellen und schließt unmittelbar an die Lösungsvorschläge der pragmatisch orientierten Friedensforschung um Dieter Senghaas und sein zivilisatorisches Hexagon (vgl. Senghaas 1994: 26) aus der ersten Hälfte der 1990er Jahre an. In der Verknüpfung dieser Staatsorientierung mit der Tendenz zur Irrationalisierung der in solchen bewaffneten Konflikten Kämpfenden erkennt Herfried Münkler auch Zweckorientierung: „Dass die ethnischen und religiösen Erklärungen der neuen Kriege so attraktiv sind, dürfte vor allem daran liegen, dass die Kriege damit, zumindest implizit, für irrational erklärt werden können: Wenn sie von antiquierten, unaufgeklärten Einstellungen und Motiven angetrieben werden, so liegt es nahe, ihnen mit dem Instrumentarium der Aufklärung zu Leibe zu rücken“ (2002: 160f.).

Es ist denn auch naheliegend, hinter diesem neuen Schwall an Konfliktanalysen eine Wahrnehmungsverschiebung zu vermuten, die mit einem

strategischen Interesse einhergeht. Denn die Entpolitisierung des Problemfeldes bewaffneter Konflikte, wie sie in diesen Analyseansätzen in nahezu programmatischer Qualität vollzogen wird, ermöglicht ein Spiel der Legitimierung oder Delegitimierung von Konflikten entlang von Kriterien und Regeln, die von den Zentren vorgegeben werden. Damit bilden diese neuen Analyseraster die konzeptionelle Voraussetzung für die Annäherung der traditionellen Sicherheits- und Verteidigungspolitik an entwicklungspolitische Agenden, die sich zeitlich weitestgehend parallel vollzieht. Eine Annäherung, die nach Mark Duffield als zweite Chance zu sehen ist: „the new wars have provided an opportunity to rediscover and reposition development as a second chance to make modernity work“ (2002: 88).

Der Sicherheitsbegriff bekommt in diesem Zusammenhang die Funktion, ein neu gezeichnetes Bild von Gefahr zu kodifizieren und abzuwehren. Zugleich erfährt er eine doppelte Ausdehnung, die mit diesen neuen Analyserastern der bewaffneten Konflikte an den Peripherien korrespondiert: einerseits seine geographische Ausdehnung im Sinne einer Global Governance, die auf der Behauptung einer weltweit wirksamen Bedrohungssituation aufbaut und in plakativer Weise in der Aussage des ehemaligen deutschen Verteidigungsministers Struck, dass die innere Sicherheit Deutschlands auch am Hindukusch verteidigt würde, ihren Ausdruck findet. Andererseits gestattet Sicherheit einen nicht nur umfassenden, sondern auch durchdringenden Zugriff auf eine als gefährdet begriffene Bevölkerung, erweitert also speziell in ihrer Spielart als *Human Security* ihren Gültigkeitsbereich auch auf sozialer Ebene. Mit dieser zweifachen Erweiterung wird Sicherheit somit zur Figur, mit der sich potenziell jeder in ihrem Namen geführte Zugriff der Zentren in peripheren Regionen als Ausdruck allseitig geteilter Interessenlagen argumentieren lässt.

### **3. Neue Interventionsansätze als Fusionsprodukte: *State-Building vs. Human Security***

Die Anbindung an sicherheitspolitische Agenden an sich ist keine neue Erfindung, sondern ein der Entwicklungspolitik immanentes Phänomen. Schon ihr erstes explizit entwicklungspolitisches Programm – den Marshall-Plan – definieren etwa die USA, die wesentlichen Promotoren von Ent-

wicklungshilfe im nachkolonialen Kontext, vor dem Hintergrund sicherheitspolitischer Zielsetzungen. Unterschiedliche Spielarten dieses Konnexes durchziehen in der Folge die klassischen Entwicklungsdekaden, sei es die prototypisch von der US-amerikanischen Kennedy-Administration verkörperte Interpretation von Entwicklungshilfe als wachstumsorientierte Abwehr der kommunistischen Bedrohung oder die durch den Brandt-Report forcierte Argumentation der Verbindung von Entwicklung und Frieden im Sinne einer „Weltinnenpolitik“ (Brandt et al. 1980: 27).

Dennoch bringen die 1990er Jahre eine qualitative Veränderung. Diese Veränderung ist der Wandel vom Verständnis der Entwicklungspolitik als Methode zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Frieden und Sicherheit hin zum Einsatz von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur direkten und bewussten Intervention in krisenhafte bewaffnete Konflikte. In dieser neuen Interpretation verschränkt sich die sich aus dem Nachhaltigkeitskonzept ergebende Notwendigkeit einer verstärkten Präsenz in den Zielregionen mit dem neuen Verständnis von bewaffneten Konflikten an den Peripherien als globaler Gefahr. Das Resultat ist eine Praxis, die als sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit zu bezeichnen ist.

Nach dem Aufkommen des Governance-Begriffes in den späten 1980er Jahren ist es vor allem die UNO, die diese Veränderung mit einigen Schlüsseldokumenten einleitet: zunächst im Jahr 1992 mit dem Report *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* (Boutros-Ghali 1992) und später mit dem programmatischen *Human Development Report* 1994 (UNDP 1994), der den Begriff *Human Security* in großem Stil in die Debatte einführt. Es obliegt schließlich Kofi Annan, den Zusammenhang zwischen Konfliktprävention und Nachhaltigkeit explizit zu formulieren: „Conflict prevention and sustainable development are mutually reinforcing“, heißt es im Report *Prevention of Armed Conflict* (Annan 2001: Abs.11).

Auf bilateraler Ebene erweisen sich speziell die skandinavischen Länder und die Niederlande als Vorreiter einer Debatte (vgl. Mehler/Ribaux 2000: 41), die 1997 in der Ausarbeitung der bis heute (nach einer Überarbeitung in 2001) als Schlüsseldokument geltenden Guidelines des Development Assistance Committee (DAC), *Helping Prevent Violent Conflict* (DAC 2001), einen ersten Höhepunkt findet. Im Juli 2005 sorgt das DAC mit der Einführung des Codes 152 für Maßnahmen mit der Zielsetzung *Conflict pre-*

*vention and resolution, peace and security* (vgl. DAC 2005) schließlich auch für eine formelle organisatorische Einbindung der explizit sicherheitspolitischen Praxis in den entwicklungspolitischen Kanon.

Daneben erweist sich das Konzept der „strukturellen Stabilität“ im Sinne der Zielbestimmung der entwicklungspolitischen Intervention als zentral, etwa wie es vom DAC (2001: 31ff.) oder der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (vgl. Ropers 2002: 18) forciert wird. Zu verstehen ist das Konzept als ein Mix von Maßnahmen, die auf Legitimation, Gestaltungswillen und Gestaltungsmacht staatlicher Strukturen in Verbindung mit der Verankerung von Mechanismen friedlicher Konfliktaustragung abzielen (ebd.: 46ff.). Mit diesem staatsnahen Gehalt befindet sich dieses Konzept in „gewisser Konkurrenz“ (Mehler/Ribaux 2000: 39) zu *Human Security*, die primär das Element Bevölkerung fokussiert.

Zugleich führt dieser staatsnahe Gehalt speziell in der deutschen Debatte zu starker Kritik, was zu einer Aufweichung des Begriffsgehaltes in Richtung eines Überbegriffes für verschiedene Interventionsansätze führt, vergleichbar der Funktion, die der Begriff „fragile Staatlichkeit“ für die Ursachenanalyse einnimmt (vgl. Klingebiel 2002). Das Konzept, das sich tatsächlich als Konkurrenz zum *Human-Security*-Ansatz etabliert hat, ist jenes des *State-Building*, das sich neben der institutionellen Komponente und Good Governance durch eine speziell für die US-amerikanische Entwicklungspolitik immanent handlungsrelevante Komponente auszeichnet: Demokratisierung.

*State-Building* beruht denn auch entscheidend auf der Idee der Kombination starker staatlicher Institutionen mit der Etablierung von Prozessen des politischen Wettbewerbs und damit der wahrscheinlich effektivsten Möglichkeit der Intervention im Sinne einer repolitisierten Nachhaltigkeit. „The historical role of political development theorists, as avatars of global capitalism, was crucial in this sense in subsequently engendering a ‚doctrine for political development‘, based on containing demands for mass participation as a prelude to the dissemination of liberal democracy throughout the post-colonial world“ (Bilgin/Morton 2002: 60). Entwicklungspolitisches *State-Building* (vgl. Fukuyama 2004; Ottaway 2003) tendiert so zu einer liberalen Interpretation von *Social Engineering*, die primär auf den Mechanismus der Selbstregulation von Akteuren vertraut, immer auf Basis der Grundannahme eines gegebenen Bedürfnisses nach Demokratie. Die Zivil-

gesellschaft rückt in diesem Konzept in die Rolle eines effizienten Hebels gouvernementaler Kontrolle.

So ist *State-Building* auch eng mit dem Theorem des liberalen Friedens verknüpft (vgl. dazu Paris 2004: 40ff.). Dafür war speziell in den USA, die im Rahmen dieses Prozesses eine Vorreiterrolle einnehmen, ein signifikanter außenpolitischer Kurswechsel notwendig. Dieser Wechsel von einer klassisch realistischen Orientierung wird mit den schweren außenpolitischen Niederlagen im Iran und in Nicaragua eingeläutet und zeigt erstmals mit dem Kurswechsel gegenüber der Marcos-Diktatur und der Unterstützung eines demokratischen Wandels auf den Philippinen konkrete Wirkung (vgl. Robinson 1996).

Dass eine solche Neuentdeckung des Idealismus zu einer Verstärkung der militärischen Interventionstätigkeit führt, ist nur konsequent und wird durch die zu diesem Zeitpunkt einsetzende und bis zum heutigen Tag andauernde Welle des humanitären Interventionismus bestätigt. Denn ist der Demokratie mit der Beseitigung diktatorischer Regimes erst zum Durchbruch verholfen, wird von den lokalen AkteurInnen entsprechendes Verhalten vorausgesetzt: „Liberal peace aspires to secure stability within the political complexes that it encounters on its shifting borders through the developmental principles of partnership, participation and self-management. People in the South are no longer ordered what to do – they are now expected to do it willingly themselves. Compared to imperial peace, power in this form, while just as real and disruptive, is more nuanced, opaque and complex“ (Duffield 2001: 34).

Auch *Human Security* wird, etwa vom DAC (2001), als wesentliche Grundlage von nachhaltiger Entwicklung definiert. Im Gegensatz zu *State-Building* zielt es jedoch weniger auf institutionelle Rahmenbedingungen und politische Prozesse ab, sondern direkt auf als betroffen definierte Bevölkerungsgruppen: „This implies protection from systemic human rights abuses, physical threats, violence and extreme economic, social and environmental risks“ (ebd.: 19). Speziell in der europäischen Diskussion hat sich *Human Security* zu einem der dominierenden Ansätze für internationalen Interventionismus entwickelt, was sich aus dem hier traditionell engen Wechselspiel zwischen staatlicher bilateraler Entwicklungszusammenarbeit, dem multilateralen Bereich und der zivilgesellschaftlichen Ebene erklärt. So verwundert es wenig, dass die Zivilgesellschaft in den Zielregionen zum

zentralen Agenten in der Implementierung dieses auf die Mikroebene fokussierenden Sicherheitsbegriffes wird. Ihr sind von der Früherkennung von Bedrohungen, speziell in aktuellen Varianten von *Early Warning Systems* (vgl. Rupesinghe 2005), bis hin zur Umsetzung von entsprechenden Gegenmaßnahmen – wozu sie mit *Capacity Building* vorzubereiten ist – wesentliche Teile der konkreten Aufgabenstellungen zugeordnet.

Dennoch ist es unerlässlich, dass die Steuerung des Gesamtprozesses den Zentren obliegt, die sich schließlich selbst als am besten in der Lage deklarieren, in solchen Bedrohungssituationen verantwortungsvoll zu agieren. So liefert *Human Security* nicht nur, wie es Mark Duffield treffend formuliert, eine „ethische Doktrin“, die es den Zentren ermöglicht, sich selbst in der Position einer moralischen Überlegenheit und zugleich ethischen Verantwortlichkeit zu inszenieren. „Die Umsetzung Menschlicher Sicherheit ist zugleich Ausdruck einer Übertragung von Souveränität über Leib und Leben nicht-westlicher Bevölkerungen von ihren ehemaligen Staaten auf ein inzwischen weitgehend privatisiertes globales System der Bewertung, Handhabung und Eindämmung sozialer Risiken und Gefährdungen“ (Duffield 2004: 73f.).

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

#### **4. Keine Entwicklung ohne Sicherheit**

Trotz dieser Unterschiedlichkeit treffen sich beide Ansätze – *State-Building* wie *Human Security* – dennoch in einer wesentlichen Gemeinsamkeit. Diese lässt sich beispielhaft an der vom französischen Außenminister Bernard Kouchner, einer Persönlichkeit, die ohnehin wie kaum eine andere die

Symbiose zwischen humanitärer Intervention und *Human-Security*-Ansatz verkörpert, ausgerichteteten Darfur-Konferenz verdeutlichen, die am 25. Juni 2007 in Paris stattfand. Genauer gesagt jedoch nicht an den Inhalten der Konferenz, sondern an der Zusammensetzung der Teilnehmenden. Denn nicht nur waren die sudanesisische Regierung und faktisch alle relevanten Rebellengruppen aus Darfur nicht anwesend, auch die Regierung des Tschad und sogar die Afrikanische Union, die derzeit für die internationale Schutztruppe in der Konfliktregion verantwortlich zeichnet, fehlten. Die so vermittelte Botschaft ist eindeutig: Frieden und Sicherheit sind viel zu wichtig, um sie den zu Entwickelnden zu überlassen.

So konstruieren beide Interventionsansätze, wenn auch vor einem Hintergrund, der unterschiedliche historische Entwicklungen widerspiegelt, ein spezifisches Wissen, dessen entscheidende Qualität in der Behauptung von Vorbildwirkungen vermeintlich friedlichen Zusammenlebens besteht, wie es die Europäische Union oder die Vereinigten Staaten von Amerika repräsentieren sollen. Ein solches Wissen bildet die Basis der nun unmittelbar sicherheitspolitischen Intervention von Entwicklungszusammenarbeit, die Basis für den – in Abwandlung des berühmten Gedichtes von Rudyard Kipling – „*Peace-Maker's Burden*“.

In seinem vermeintlich umfassenden und innovativen Charakter zeigt der Prozess der Fusion von Entwicklung und Sicherheit aber auch seine extreme Brüchigkeit: Denn sowohl Entwicklung als auch Sicherheit sind angesichts ihres immanent zerstörerischen Charakters immer stärkeren Angriffen ausgesetzt. Sie sind mit getrennten Strategien in der Praxis kaum durchzuhalten, weil der Widerstand dagegen dazu tendiert, sich jeder Integrierbarkeit im Sinne einer *Global Governance* zu widersetzen. Die Zukunft wird zeigen, ob diese Fusion die nun zusammengespannten Konzepte in die Lage versetzen kann, längerfristig handlungsrelevant zu bleiben, oder ob ihr endgültiges Ende bereits eingeläutet ist.



## Literatur

- Annan, Kofi (2001): Prevention of armed conflict. Report of the Secretary-General no. A/55/985 - S/2001/574. New York: United Nations.
- Annan, Kofi (2005): In Larger Freedom. Towards Security, Development and Human Rights for All. Bericht vom 21. März 2005, A/59/2005. New York: United Nations.
- Austin, Alex/Fischer, Martina/Ropers, Norbert (Hg., 2004): Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Austrian Development Agency (2006): Friedenssicherung und Konfliktprävention. Leitlinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten.
- Berdal, Mats/Malone, David M. (Hg., 2000): Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil War. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Bilgin, Pinar/Morton, Adam David (2002): Historicising representations of ‚failed states‘: beyond the cold-war annexation of the social science? In: Third World Quarterly 23 (1), 55-80.
- Boeckh, Andreas (1993): Entwicklungstheorien: Eine Rückschau. In: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hg.): Handbuch der Dritten Welt 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien. Bonn: Dietz, 110-30.
- Bohnet, Michael (2001): Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert. Potenziale und Handlungsoptionen. In: Epd-Entwicklungspolitik 20/21, 49-52.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992): An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peace-making and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 no. A/47/277 – S/24111. New York: United Nations.
- Brandt, Willy et al. (1980): Das Überleben sichern. Bericht der Nord-Süd-Kommission. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Köln: Kiepenheuer/Witsch.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2005): Strategy for Peace-building. Sector strategy for crisis prevention, conflict transformation and peace-building in German development cooperation. Bonn: BMZ.
- Collier, Paul et al. (2003): Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy. Washington, DC: IBRD/The World Bank/Oxford University Press.
- DAC – Development Assistance Committee (2001): Helping Prevent Violent Conflict. The DAC Guidelines. Paris: OECD.
- DAC – Development Assistance Committee (2005): Reporting Directives for the Creditor Reporting System – Addendum 2. Annex 5. Reporting on the Purpose of Aid. Paris: OECD.
- DAC – Development Assistance Committee (2006): Whole of Government Approaches to Fragile States. DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD.

- DAC – Development Assistance Committee (2007): Principles for Good International Engagement in Fragile States/Situations. Paris: OECD.
- Deutsche Bundesregierung (2004): Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, Aktionsplan. Berlin: Bundesregierung.
- DFID – Department for International Development (2005): Why we need to work more effectively in fragile states. London: DFID.
- Duffield, Mark (2001): Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security. London/New York: Zed Books.
- Duffield, Mark (2002): Reprising Durable Disorder: Network War and the Securitisation of Aid. In: Hettne, Björn/Odén, Bertil (Hg.): Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order. Stockholm: Almqvist/Wiksell International, 74-105.
- Duffield, Mark (2004): Netzwerk-Kriege und neue sicherheitspolitische Dimensionen. In: Kurtenbach, Sabine/Lock, Peter (Hg.): Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität. Bonn: Dietz, 72-87.
- Duffield, Mark (2005): Getting Savages to Fight Barbarians. Development, Security and the Colonial Present. In: Conflict, Development and Security 5 (2), 141-59.
- Duffield, Mark (2006): Racism, Migration and Development: the foundations of planetary order. In: Progress in Development Studies 6 (1), 68-79.
- Elwert, Georg (2003): Hilfe und Intervention in Gewaltmärkten. In: Kievelitz, Uwe/Poeschke, Roman (Hg.): Friedens- und Konfliktarbeit in Forschung und EZ-Praxis und der Beitrag der Entwicklungsethnologie. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik, 96-108.
- Escobar, Arturo (1995): Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World. Princeton: Princeton University Press.
- EC – European Commission (2004): Implementation of the Commission Communication on the EU's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries. COM (2001) 252 final. Commission Staff Working Document no. SEC (2004) 1041. Brussels: European Commission.
- Foucault, Michel (2005 [1981]): Ist es also wichtig, zu denken? In: Foucault, Michel: Dits et Ecrits. Schriften. Vierter Band. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 219-23.
- Fukuyama, Francis (2004): Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik. Berlin: Propyläen.
- Hödl, Gerald (2004): Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995. Wien: Promedia.
- Horowitz, Donald L. (2000): Ethnic Groups in Conflict. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Huntington, Samuel P. (2003): The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York: Simon/Schuster.
- Ignatieff, Michael (1993): Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism. New London: BBC Books.

- Kaldor, Mary (2001): *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaldor, Mary (2003): *Global Civil Society. An Answer to War*. Cambridge: Polity Press.
- Kaplan, Robert D. (1994): *Balkan Ghosts: A Journey Through History*. New York: Vintage.
- Kievelitz, Uwe/Poeschke, Roman (Hg., 2003): *Friedens- und Konfliktarbeit in Forschung und EZ-Praxis und der Beitrag der Entwicklungsethnologie*. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik (= Entwicklungsethnologie 12. Jg., 1+2).
- Klingebiel, Stephan (2002): *Strukturelle Stabilität: Ansatzpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit*. Beitrag zur VAD-Konferenz 2002. [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/2afb571e27d95f3c1256e6e0059095e/\\$FILE/Strukturelle%20Stabilit%C3%A4r%20VAD%20Klingebiel.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/2afb571e27d95f3c1256e6e0059095e/$FILE/Strukturelle%20Stabilit%C3%A4r%20VAD%20Klingebiel.pdf), 28.5.2007.
- Kurtenbach, Sabine/Lock, Peter (Hg., 2004): *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*. Bonn: Dietz.
- Lake, Anthony (1994): *Speech by National Security Adviser Anthony Lake to the Council on Foreign Relations*. Washington, DC, 14 September 1994.
- Mehler, Andreas/Ribaux, Claude (2000): *Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Technischen Zusammenarbeit. Ein Überblick zur nationalen und internationalen Diskussion*. Wiesbaden: Universum Verlagsanstalt.
- Menzel, Ulrich (1992): *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Münkler, Herfried (2002): *Die neuen Kriege*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung).
- Nederveen Pieterse, Jan (1998): *My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development*. In: *Development and Change* 29 (2), 343-73.
- Ottaway, Marina (2003): *Rebuilding State Institutions in Collapsed States*. In: Milliken, Jennifer (Hg.): *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford [et al.]: Blackwell, 245-66.
- Paris, Roland (2004): *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robinson, William I. (1996): *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention, and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ropers, Norbert (2002): *Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen*. Eschborn: GTZ.
- Rotberg, Robert I. (Hg., 2003): *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Cambridge/Washington, DC: World Peace Foundation/Brookings Institution Press.
- Rotberg, Robert I. (Hg., 2004): *When States Fail. Causes and Consequences*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.

- Rupesinghe, Kumar (2005): *A New Generation of Conflict Prevention: Early Warning, Early Action and Human Security*. Colombo: FCE.
- Senghaas, Dieter (1994): *Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- UNDP – United Nations Development Programme (1994): *Human Development Report 1994. New dimensions of human security*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- USAID – United States Agency for International Development (2004): *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*. White Paper. Washington, DC.: USAID.
- USAID – United States Agency for International Development (2005): *Fragile States Strategy*. Washington, DC.: USAID.

## Abstracts

Die Integration von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, die sich seit eineinhalb Jahrzehnten zunehmend klarer abzeichnet, vollzieht sich unter spezifischen Bedingungen auf historischer, theoretischer und politischer Ebene. Für die Sicherheitspolitik ist nach Ende des Kalten Krieges und dem damit einhergehenden Verlust der Projektion einer eindimensionalen, symmetrischen Konfliktlage die Neukonzeptionalisierung von bewaffnetem Konflikt in post-politischen Konflikttheorien Voraussetzung dieses Prozesses. Auf entwicklungspolitischer Ebene ermöglicht eine Weiterentwicklung des Nachhaltigkeits-Konzeptes hin zum Umgang mit bedrohlichen Situationen an der Peripherie diese Integration. *Human Security* und *State Building* entwickeln sich in diesem Kontext zu tendenziell konkurrierenden Interventionskonzepten, die auf verschiedene Zielsetzungen und unterschiedliche Dimensionen der Intervention abzielen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet diese Differenzen vor dem Hintergrund der theoretischen Entstehungsbedingungen beider Konzepte.

The integration of development and security policy, which has been on the increase for about 15 years, is characterized by specific historical, theoretical and political conditions. In the case of security policy, the end of the Cold War has resulted in a loss of the projection of a one-dimensional, symmetric understanding of violent conflict, leading to post-political ap-

proaches in the analysis of violent conflicts. For development policy, an enhanced interpretation of sustainability that conceptualises the periphery as a potentially dangerous terrain is the appropriate counterpart. In this context, “Human Security” and “State Building” are evolving as competing concepts of intervention that focus on different targets and dimensions. This paper discusses these differences against the background of the conditions of both concepts.

Jan Pospisil  
Affiliated Researcher  
Österreichisches Institut für Internationale Politik (OIIP)  
Operngasse 20B  
A-1040 Wien  
pospisil@oiip.at

**LOTHAR BROCK**

**Die Transformation der Nord-Süd-Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: Sicherheitsdiskurse als Empowerment?**

„Die Dekolonisation geschieht niemals unbemerkt, denn sie betrifft das Sein, sie modifiziert das Sein grundlegend, sie verwandelt die in Unwesentlichkeit abgesunkenen Zuschauer in privilegierte Akteure, die in gleichsam grandioser Gestalt vom Lichtkegel der Geschichte erfasst werden. Sie führt in das Sein einen eigenen, von den neuen Menschen mitgebrachten Rhythmus ein, eine neue Sprache, eine neue Menschlichkeit.“

*(Frantz Fanon, Die Verdammten dieser Erde)*

„Ich sage nur: Nine-eleven. Und: Keine Denkverbote! Warum? Innenminister haben das süße Recht und die Pflicht, Tag und Nacht über unsere Sicherheit nachzudenken. Das heißt mitdenken.“

*(Kater Paul zum Streit über die Sicherheitsvisionen des Innenministers der Bundesrepublik Deutschland, Wolfgang Schäuble, in der Comic-Serie Strizz von Volker Reiche, FAZ 16. 7. 2007: 40)*

## **1. Einleitung**

In der post-kolonialen Welt des kurzen 20. Jahrhunderts beruhte die weltpolitische Bedeutung des Südens weitgehend auf seiner Einbindung in den Ost-West-Konflikt. Das war für den Süden Segen und Fluch zugleich: Segen, weil die gesellschaftspolitische Konfrontation zwischen Sozialismus und Kapitalismus zunächst dazu beitrug, den Emanzipationsanspruch der kolonisierten Teile der Welt zu stärken und ihm einen gesellschaftlichen Rückhalt in den Kolonialmächten selbst zu verleihen; Segen auch, weil der

Süden nach Abschluss der Kolonisierung von der Systemkonkurrenz materiell in Gestalt der Entwicklungshilfe und anderer Formen der Unterstützung profitierte; Fluch aber, weil gerade damit die von Frantz Fanon herausgestellte Bedeutung der Entkolonisierung als zivilisatorischer Akt allzu rasch verloren ging und nationale Befreiungsbewegungen unter dem teils gezielten, teils diffusen Einfluss des Ost-West-Konflikts sich in neue Unterdrückungsgemeinschaften verwandelten; Fluch auch, weil die Mobilisierung der eigenen Kräfte vielfach durch die Hilfe von außen konterkariert wurde und weil die Eliten der post-kolonialen Staatenwelt von ihren Kooperationspartnern in Ost und West politische Renten einstreichen konnten, die es ihnen erlaubten, Staatlichkeit mit Pomp und Gloria zu inszenieren, ohne sie praktizieren oder überhaupt erst entwickeln zu müssen (Jackson/Rosberg 1982).

Das Ende des Ost-West-Konflikts bedeutete das Ende dieser Form der weltpolitischen Einbindung der neuen „neuen Welt“ in die Händel der alten. Damit eröffnete sich die Chance, die Nord-Süd-Beziehungen neu zu definieren, die bisher vorherrschenden Interaktionsmuster zu überdenken und womöglich sogar jener Perspektive der Befreiung Raum zu geben, die Fanon meinte, als er die Entkolonisierung als die Herausbildung eines eigenen, von den neuen Menschen mitgebrachten Rhythmus beschwor, als eine neue Sprache, eine neue Menschlichkeit. Aber in die Euphorie, die das friedliche Ende des Ost-West-Konflikts auslöste, mischten sich allzu schnell andere Beobachtungen und Erwartungen. An Stelle einer Neudefinition der Nord-Süd-Beziehungen drohte in den Augen derer, die sich der Sache des Südens verschrieben hatten, eine Marginalisierung jener Bevölkerungsgruppen, die mit dem vom Westen vorgegebenen Tempo der Anpassung an eine liberale Weltordnung nicht würden Schritt halten können; an Stelle einer in die Tiefe gehenden Befreiung eröffnete sich die erschreckende Aussicht auf ein Abgleiten weiter Teile des Südens und der aus dem ehemals sozialistischen Lager hervorgegangenen Transformationsländer in eine bodenlose Gewalt.

Aber gerade die Virulenz von Krieg und Gewalt in der Zeit nach dem Umbruch von 1989 machte den Süden und die fragilen Transformationsgesellschaften auch wieder „interessant“ für den Westen – und zwar als ein Sicherheitsrisiko, dass eventuell sogar noch die Bedeutung des Südens im Kalten Krieg übertreffen würde. Im Kalten Krieg ging es darum, in der Sys-

temkonkurrenz mit dem Osten im Süden keinen Boden zu verlieren. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde vielfach befürchtet, dass die Probleme des Südens unmittelbar auf den Westen ausgreifen könnten, dass der Westen in einen vom Süden ausgehenden Weltbürgerkrieg verwickelt, dass er einem quälenden Verfall jeglicher Ordnung in einer sich unaufhaltsam ausbreitenden Anarchie ausgesetzt oder zum zentralen Angriffsziel in einem Kampf der Kulturen werden könnte (Enzensberger 1993; Kaplan 1994; Huntington 1993). Das sicherte dem Süden und den einschlägigen Transformationsländern dann doch die Aufmerksamkeit des Westens – diesmal nicht nur als Randfiguren im globalen Machtspiel zwischen ortsfremden Supermächten, sondern als so wahrgenommene unmittelbare Bedrohung der politischen, ökonomischen, ökologischen und kulturellen Wohlfahrt und Identität gerade jener Staaten, die sich zu Beginn der 1990er Jahre als zumindest vorläufige Sieger der Systemkonkurrenz (und nach Francis Fukuyama sogar der Geschichte) wähnten.

Im Folgenden geht es um die Frage, inwieweit die gegenwärtigen Sicherheitsdiskurse eine Neuausrichtung des Nord-Süd-Verhältnisses zugunsten der Länder des Südens begünstigen (können) oder ob sie eher einer hegemonialen, wenn nicht sogar imperialen Politik im Nord-Süd-Verhältnis Vorschub leisten. Diese Frage will ich in der Form erörtern, dass ich zunächst kurz auf die „Versicherheitlichung“ der Nord-Süd-Beziehungen im Rahmen des „erweiterten Sicherheitsbegriffs“ eingehe, dann erörtere, unter welchen theoretischen Annahmen die Konzipierung der Nord-Süd-Beziehungen in Kategorien der Sicherheit die Konzessionsbereitschaft der westlichen Demokratien gegenüber den Entwicklungsländern auf der einen Seite, die Konfliktfähigkeit der Entwicklungsländer auf der anderen, stärken könnte. Anschließend bilanziere ich die Auswirkungen der Sicherheitsdiskurse auf die Nord-Süd-Beziehungen.

## **2. Der erweiterte Sicherheitsbegriff in den Nord-Süd-Beziehungen**

Zur Zeit des Ost-West-Konflikts stand *Sicherheit* für die Verhütung eines Nuklearkrieges und *Sicherheitspolitik* für den Versuch, dieses Ziel durch militärische Abschreckung zu erreichen.



Die Wissenschaft nahm an dieser Politik regen Anteil – die einen als VerfasserInnen von Studien, die auf eine Optimierung der Abschreckungspolitik oder eine Verbesserung des Krisenmanagements ausgerichtet waren, die anderen, indem sie die Sicherheitspolitik als einen sich selbst verstärkenden Zirkel von Drohung und Gegendrohung und insofern als Quelle von Unsicherheit zu disqualifizieren versuchten. Hinzu kam eine Kritik der Sicherheitspolitik als einer Politik des gesellschaftspolitischen *Status quo*. Dies galt vor allem mit Blick auf die Politik des Westens gegenüber den „nationalen Befreiungsbewegungen“ im Süden. Einer Sicherheitspolitik, die im Namen des Krisenmanagements und der Kriegsverhütung auf der einen Seite, der „nationalen Sicherheit“ der Entwicklungsländer auf der anderen, darauf aus war, gesellschaftlichen Wandel als Sicherheitsrisiko im Kampf mit dem internationalen Kommunismus zu desavouieren und notfalls mit Hilfe der Militärs zu blockieren, setzte die (kritische) Friedensforschung die Unterscheidung zwischen direkter und struktureller Gewalt entgegen, die es erlaubte, die Gewalt der Befreiungsbewegungen als Gegengewalt zur strukturellen Gewalt der post-kolonialen Weltordnung zu relativieren. Dem entsprach die Unterscheidung zwischen negativem und positivem Frieden, die die Möglichkeit bot, die friedenspolitischen Defizite von Kriegsverhütung und Krisenmanagement auch und vor allem hinsichtlich der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen im Süden herauszustellen (Senghaas 1971).

Kurz, die (kritische) Friedensforschung grenzte sich scharf gegenüber einer Sicherheitsforschung ab, der vorgeworfen wurde, im Ost-Verhältnis lediglich auf die Stabilisierung der Konfrontation, aber nicht auf ihre Überwindung, und im Nord-Südverhältnis lediglich auf die Befriedung der Länder des Südens und nicht auf ihre Befreiung aus zu sein.

Im Laufe der 1980er Jahre bahnte sich eine grundlegende Umorientierung an. In der „Scientific Community“, aber auch in der einschlägigen zivilgesellschaftlichen Szene, begann man in dieser Zeit verstärkt das Weltganze in den Blick zu nehmen, also über „Weltprobleme“ zu sprechen, und zum Weltproblem Nr. 1 wurde die Sicherheit, die nun allerdings nicht mehr nur als Schutz vor physischer Gewalt, sondern als Gewährleistung elementarer Lebensbedürfnisse verstanden werden sollte. Galt vorher aus Sicht der (kritischen) Friedensforschung die Fixierung auf Sicherheit als Hindernis auf dem Weg zum Frieden, so avancierte die Gewährleistung von Sicherheit nunmehr zum Kern dessen, wofür der Begriff des (positiven) Friedens

stand. Zwar wurde in den Kreisen der Friedensforschung selbst vor deren Reduzierung auf die Sicherheitsforschung gewarnt (Jahn 1988), aber die Versuchung war groß, sich unter einem – nun freilich erweiterten – Sicherheitsbegriff zu versammeln, der nicht nur auf militärische, sondern auch auf „nicht-militärische Friedensgefährdungen“ bezogen wurde (Umweltzerstörung, Armut etc.) und dazu dienen sollte, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts mit größerer Aussicht auf Erfolg für eine kräftige Friedensdividende eintreten zu können. Christopher Daase und Bernhard Moltmann stellten damals fest: „Der Ruf nach einem erweiterten Sicherheitsbegriff ist nahezu einhellig“ (1991: 35). Mit dem erweiterten Sicherheitsdiskurs ging eine Umorientierung der Forschung von Konflikt- zu Bedrohungsanalysen einher. Damit sollte ein Ansatzpunkt gewonnen werden für eine Neudefinition internationaler Handlungsprioritäten und für die Ausarbeitung „maßgeschneiderter Gegenstrategien“ gegen akute Bedrohungen, wie es im Jahresbericht 2006 der Schweizerischen Friedensstiftung (swisspeace 2006: 14) heißt.

Diejenigen, die auf Seiten der Zivilgesellschaft für einen erweiterten Sicherheitsbegriff eintraten, hofften, mit dessen Hilfe ihre Kritik der militärischen Sicherheitspolitik zu schärfen, indem sie sich auf die Sprache der offiziellen Politik einließen. Man stellte dem Sicherheitsbegriff der Hohen Politik nicht länger den eigenen Friedensbegriff entgegen, sondern machte der Hohen Politik den Sicherheitsbegriff streitig. Durch die Umdefinition der eigenen Anliegen in Kategorien von Sicherheit sollte deren politisches Gewicht erhöht werden. Auf diesem Wege konnte gehofft werden, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: die Rüstungsausgaben unter Verweis auf die „wirklichen“ Sicherheitsprobleme wirkungsvoll zu skandalisieren und die auf diesem Wege zu erreichenden Einsparungen der Bearbeitung nicht-militärischer Sicherheitsprobleme zuzuleiten. Dementsprechend verweist auch der erweiterte Sicherheitsbegriff auf die existentielle Bedeutung der als Sicherheitsprobleme definierten Anliegen und auf die daraus abgeleitete Notwendigkeit, ihrer Bearbeitung Priorität gegenüber anderen Problemen einzuräumen und besondere Anstrengungen zu ihrer Lösung zu unternehmen. In diesem Sinne betreiben die VertreterInnen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs eine *Versicherheitlichung* der von ihnen vertretenen öffentlichen Anliegen (Buzan/Waever/de Wilde 1998). Ziel ist es dabei in dem hier interessierenden Kontext, die existentielle Bedeutung der Entwicklung des Sü-

dens für die Wohlfahrt und Identität des Westens herauszustreichen. Soweit dies gelänge, könnte das durchaus eine größere Konzessionsbereitschaft des Nordens und eine größere Konfliktfähigkeit des Südens begünstigen.

Sicherheitsdiskurse spiegeln nun aber keineswegs extern vorgegebene Sachverhalte wider; vielmehr geht es um rivalisierende Bedeutungszuweisungen: Einem Problem wird von bestimmten Akteuren die Qualität eines Sicherheitsproblems zugewiesen, andere weisen dies zurück. So können einschlägige zivilgesellschaftliche Gruppierungen den Anspruch des Staates, Sicherheitspolitik zu betreiben, mit dem Argument konterkarieren, dass diese „Sicherheitspolitik“ keine Sicherheit bringe, sondern eher Unsicherheit verbreite. Indem die einschlägigen zivilgesellschaftlichen Gruppen versuchen, ihre eigenen Anliegen zu versicherheitlichen, sind sie zugleich darum bemüht, die staatliche Sicherheitspolitik nach außen und innen als Selbstgefährdung der Ordnung, für die sie steht, zu kritisieren und folglich die Einhegung staatlicher „Sicherheitspolitik“ zu einer Überlebensfrage der Gemeinschaft zu machen. Das bedeutet gleichzeitig, dass der Staat die Skandalisierung seiner Sicherheitspolitik seinerseits als Gefährdung der Sicherheit brandmarken kann, wie das ja auch im räumlichen und zeitlichen Umfeld des diesjährigen G8-Treffens in Heiligendamm und bei voraufgegangenen Treffen immer wieder der Fall war. Versicherheitlichung und Entsicherheitlichung gehen also Hand in Hand (Waeber 1995: 56). Das unterstreicht den subjektiven und damit politischen Charakter der Sicherheitsdiskurse, obwohl die in ihnen vertretenen Positionen gerade darauf abheben, Ausdruck von existentiell wichtigen Sachzwängen zu sein. Sicherheitsdiskursen ist gerade wegen dieses Anspruchs eine Tendenz zur Verbreitung von Unsicherheit eingeschrieben. Darauf komme ich abschließend zurück.

Sicherheit betrifft die Interaktion von Akteuren, die mit ihren eigenen Sicherheitsvorkehrungen die anderen Akteure verunsichern, diese damit zu Gegenmaßnahmen herausfordern, so dass letztlich eine Situation der allgemeinen Bedrohung vorherrscht. Dieses viel diskutierte Sicherheitsdilemma kann nur durch institutionalisierte Kooperation und die damit verbundene Vertrauensbildung überwunden werden. Das liefe darauf hinaus, dass die Selbstbindung der Staaten an gemeinsam geteilte Normen und Regeln gegenüber der Selbsthilfe der Staaten als Akteure in einem anarchischen System gestärkt würde. Nun sind es aber keineswegs nur Staaten, die Sicherheitsprobleme erzeugen, sondern in starkem Maße auch nicht-staatliche

oder staatlich-private Akteurinnen und Akteure (normale Sünder wie Energieverschwender und Gewinnmaximierer auf der einen Seite, Gewaltunternehmer in allen erdenklichen Mischungen von Politik und Kriminalität, Öffentlichem und Privatem auf der anderen). Dem muss der institutionelle Bezugsrahmen, in dem die Sicherheitsdiskurse geführt werden, angepasst werden – und zwar in zwei Richtungen: in Richtung auf eine Ausdifferenzierung von rechtlichen Verantwortlichkeiten und damit von Völkerrechtssubjekten und in Richtung auf eine Ausdifferenzierung von Normen, die nicht nur unmittelbar gelten (*ius cogens*), sondern auch jene Akteure binden, die diese Normen nicht ausdrücklich akzeptiert haben (*ergo omnes*). Die Kritik staatlicher Sicherheitspolitik verweist also zum einen auf die Forderung nach einer institutionalisierten zwischenstaatlichen Kooperation, zum anderen auf die Notwendigkeit einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts und die Einbeziehung eines weltgesellschaftlichen Handlungshorizonts in die Sicherheitsdiskurse der Gegenwart.

Ich spitze die bisherigen Beobachtungen und Überlegungen unter dem Gesichtspunkt zu, was sie für ein Empowerment des Südens durch Versicherunglichung der Nord-Südbeziehungen bedeuten:

(1) Die Versicherunglichung von öffentlichen Anliegen bietet die Chance, deren politischen Stellenwert gegenüber rivalisierenden Bemühungen um öffentliche Aufmerksamkeit und Ressourcen zu stärken. Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen ganz unterschiedlicher Provenienz (Entwicklungsbezogene Gruppen, Friedensbewegung, Frauenbewegung, Umweltbewegung) an den gegenwärtigen Sicherheitsdiskursen erfolgt unter einer solchen Perspektive der Versicherunglichung. Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs kann aber auch von den VertreterInnen der traditionellen Sicherheitspolitik genutzt werden. Es ist eine offene Frage, welche Seite mehr von der Erweiterung der Sicherheitsdiskurse profitiert.

(2) Mit der Versicherunglichung der Nord-Süd-Beziehungen wird die Konfliktperspektive der herkömmlichen Nord-Süd-Politik tendenziell durch einen Bedrohungsansatz ersetzt. Dieser Bedrohungsansatz hat auch die jüngste Reformrunde der Vereinten Nationen bestimmt (Annan 2005). Der Bedrohungsansatz zielt darauf ab, eine politische Prioritätenverschiebung zugunsten der Bearbeitung jener Probleme zu erwirken, die im Rahmen des Ansatzes als Bedrohung identifiziert werden. Als Sicherheitsdiskurs mischen sich im Bedrohungsansatz *Status-quo*- und „revisionistische“

Interessen. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass auch die revisionistischen Interessen zum Zuge kommen, der Bedrohungsansatz sich also zugunsten der Entwicklungsländer auswirkt. Die Versicherunglichung der Nord-Süd-Beziehungen könnte dementsprechend die Konzessionsbereitschaft der hegemonialen Staaten sowie die Konfliktfähigkeit der Entwicklungsgesellschaften stärken; denn eine erfolgreiche Versicherunglichung im Sinne der von der Zivilgesellschaft vertretenen Anliegen würde bedeuten, dass Fehlentwicklungen in der Dritten Welt als Quelle der Unsicherheit für die Industrieländer anerkannt werden. Eine Strategie für einen angemessenen Umgang mit dieser Art der Sicherheitsproblematik müsste folglich dreierlei vorsehen: materielle Ressourcen für die Bearbeitung von Entwicklungsproblemen, eine Prioritätenverschiebung von der militärischen zur zivilen Konfliktbearbeitung, da damit das Risiko der Produktion von Unsicherheit durch Sicherheitspolitik eingeschränkt werden würde, und die Einhegung militärischer Zwangsgewalt des Nordens gegenüber dem Süden zugunsten kollektiver Friedenssicherung.

(3) Lokale Gewaltverhältnisse stellen nicht nur aufgrund globaler Interdependenz, sondern auch aufgrund ihrer gezielten internationalen Vernetzungen (z.B. über die Gewaltmärkte) globale Sicherheitsprobleme dar. Die Anerkennung globaler Sicherheitsprobleme ist für sich nicht schon gleichbedeutend mit einer Abkehr vom nationalen Sicherheitsdenken, verweist aber auf die Notwendigkeit, den Einzelnen/die Einzelne und seine/ihre unmittelbaren Lebensgemeinschaften als Objekt und als zu befähigende Subjekte der Sicherheitsgewährleistung stärker in den Blick zu nehmen (Debiel/Werthes 2005). Das würde umgekehrt bedeuten, dass die rechtliche Verantwortlichkeit von Gewaltakteuren für den Schutz des/der Einzelnen festgeschrieben würde. Nationale Sicherheit würde damit in einen weltgesellschaftlichen Handlungszusammenhang eingebettet.

Wie sieht unter diesen Gesichtspunkten die Bilanz der Versicherunglichung der Nord-Süd-Beziehungen aus?

### **3. Bilanz der Versicherheitlichung der Nord-Süd-Beziehungen**

#### **3.1 Fehlentwicklung als Sicherheitsproblem**

In den 1980er Jahren gab es eine regelrechte Welle von zivilgesellschaftlichen Bemühungen, Sicherheit neu zu definieren. Diese Bemühungen waren, wie oben dargelegt, darauf gerichtet, die Wertschätzung, die der Sicherheitsproblematik von Seiten der Hohen Politik als Existenzfrage für die von ihr vertretene politische Gemeinschaft beigemessen wird, für die eigenen Zwecke zu nutzen, und das hieß, die Agenda der Sicherheitspolitik neu zu bestimmen. Auf den ersten Blick waren die zivilgesellschaftlichen Organisationen damit sehr erfolgreich; denn die offizielle Sicherheitspolitik nahm die Erweiterung des Sicherheitsdiskurses schon früh auf. Insbesondere nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zeigten sich gerade auch die Militärs an einer Erweiterung der Sicherheitsagenda durch die Einbeziehung sogenannter nicht-militärischer Sicherheitsgefährdungen interessiert. Das damit verbundene Kalkül lag auf der Hand: In einer Situation, in der das bestimmende Moment der Sicherheitspolitik, der Ost-West-Konflikt, aufgehört hatte zu existieren, in der sich die eine Seite der militärischen Konfrontation, der Warschauer Pakt, auflöste und damit auch die Existenzberechtigung der anderen Seite, der NATO, in Frage stand; in einer Situation, in der die liberal-demokratischen Gesellschaften sich unverhofft im Stadium der „Feindlosigkeit“ befanden, wie Ulrich Beck bemerkte (1995), und es plausibel erschien, mehr Anstrengungen auf die Konversion von Rüstung und Militär als auf ihren weiteren Ausbau zu richten – in einer solchen Situation stellte sich den westlichen Militärs, die nicht eigentlich als „siegreich“ gelten konnten, sondern einfach (zumindest zum Teil) überflüssig zu werden drohten, die Existenzfrage. Da kam die Erweiterung der Sicherheitsagenda gerade recht – nicht um die Konversion der Sicherheitspolitik voranzutreiben, sondern um dem Militär neue Aufgaben zu erschließen. Als Beispiel sei auf das in den frühen 1990er Jahren beliebte Szenario verwiesen, westliches Militär zum Schutz tropischer Regenwälder vor unkontrollierter Brandrodung einzusetzen. Überhaupt wurde die „ökologische Sicherheit“ schon Ende der 1980er Jahre zu einer Münze, die von der Friedensforschung genauso wie von internationalen Kommissionen (Brundtland-Kommission) und Denkfabriken gehandelt wurde, die der offiziellen Sicherheitspolitik nahestanden (Waever 1995: 62), und die ohne Umstände auch von eben dieser Politik in

Zahlung genommen wurde, ohne dass allerdings klar war, wofür mit dieser Münze gezahlt werden sollte. Darauf komme ich weiter unter zurück.

Aber nicht nur die Umwelt-, sondern auch die Entwicklungspolitik kam nach dem Ende des Ost-West-Konflikts rasch auf die neue sicherheitspolitische Agenda. Das geschah in drei Erfahrungskontexten: zum ersten als Reaktion auf den Sachverhalt, dass die Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktregionen selbst zunehmend mit Gewalt konfrontiert und von Gewalt betroffen war, zum zweiten als Reaktion auf das Versagen einer offenbar wachsenden Zahl von Staaten bei der Gewährleistung innerer Sicherheit; schließlich als Reaktion auf die öffentliche Debatte über Armut und Fehlentwicklung als Quelle des Terrorismus.

(1) Was den ersten Erfahrungskontext betrifft, so trug die Konfrontation mit und die Gefährdung der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) durch Gewalt zu einer grundlegenden Neubestimmung des Verhältnisses von Entwicklung und Frieden bei. Galt in den Anfangsjahren der EZ, dass eine Befriedung von Entwicklungsgesellschaften ihrem wirtschaftlichen Fortschritt folgen werde, so setzte sich im Laufe der 1990er Jahre die Einschätzung durch, dass Friede eine Vorbedingung für Entwicklung sei. Das hat dazu geführt, dass einerseits verstärkte Anstrengungen zur Krisenprävention und zur Vermittlung in Konflikten unternommen werden, zum andern die Entwicklungszusammenarbeit verstärkt in Programme zur Friedenskonsolidierung einbezogen wird. Die Wichtigkeit einer systematischen Friedenskonsolidierung als effektivste Form der Gewaltprävention angesichts einer hohen Rückfallquote von „befriedeten“ Gesellschaften ist im Rahmen der jüngsten Reform der Vereinten Nationen durch die Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung unterstrichen worden. Die Friedenskonsolidierung findet meist in Verbindung mit Friedensmissionen der Vereinten Nationen statt. In diesem Rahmen ist die zivil-militärische Zusammenarbeit seit Beginn der 1990er Jahre erheblich ausgebaut worden. Dabei gehen die Enttabuisierung des Militärischen und die Versicherheitlichung der Entwicklungszusammenarbeit Hand in Hand.

(2) Der zweite Erfahrungszusammenhang betrifft die Beobachtung, dass die von Jackson und Rosberg schon Anfang der 1980er Jahre diskutierte Diskrepanz zwischen empirischer und juristisch anerkannter Staatlichkeit (Jackson/Rosberg 1982) unter den neuen weltpolitischen Rahmenbedingungen in immer mehr Staaten politisch virulent wurde oder zu werden

drohte. Da die politischen Renten ausblieben, mit denen die Eliten fragiler Staaten ihre Klientelsysteme während des Ost-West-Konflikts aufrechterhalten hatten, verschärfen sich offenbar die innergesellschaftlichen Konflikte über den Zugang zur politischen Macht und den damit verbundenen Pfründen. Die daraus resultierenden innerstaatlichen Konflikte wurden vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in verschiedenen Fällen (Irak nach dem Krieg von 1991, Somalia 1992, Haiti 1994, Bosnien-Herzegowina 1995) als Bedrohung des internationalen Friedens gewertet. Dem entsprach, dass der Auf- und Ausbau des Sicherheitssektors in den Entwicklungsländern in Verbindung mit der Förderung von *Good Governance* zu einem zentralen Gegenstand der Entwicklungszusammenarbeit wurde.

(3) Der dritte Erfahrungszusammenhang ist der des Terrorismus. In Verbindung hiermit kam es zu einer Rückbesinnung auf die Bedeutung von Entwicklungszusammenarbeit als Ansatz zur Aufrechterhaltung von Sicherheit bzw. zum Abbau von Bedrohungen. In der notorischen Nationalen Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002, die die Grundorientierung für die US-amerikanische Sicherheitspolitik nach „9/11“ formulierte, wurde der Entwicklungszusammenarbeit ein eigenes Kapitel eingeräumt. Dort heißt es: „A world where some live in comfort and plenty, while half of the human race lives on less than \$ 2 a day, is neither just nor stable. Including all of the world’s poor in an expanding circle of development – and opportunity – is a moral imperative and one of the top priorities of U.S. international policy“ (National Security Strategy 2002: 21).

Als Aussage in der nationalen Sicherheitsstrategie der USA bedeutet „international policy“ hier „Sicherheitspolitik“. Damit wäre die Versicherunglichung der Entwicklungszusammenarbeit sozusagen ganz oben angekommen – an der Spitze der Sicherheitsagenda der „einzig verbliebenen Supermacht“.

In der Tat kann festgehalten werden, dass die Entwicklungszusammenarbeit durch deren Versicherunglichung an Bedeutung im Kanon der nationalen Regierungsressorts aber auch z.B. im Rahmen der G 8 oder der Vereinten Nationen gewonnen hat. In der Bundesrepublik Deutschland ist das Entwicklungsressort unter der Leitung der außerordentlich rührigen Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul inzwischen zum Mitglied des Bundessicherheitsrates aufgestiegen. Dem entspricht die erwähnte Auf-



wertung der EZA im Rahmen der Friedenskonsolidierung, des Auf- und Ausbaus der Sicherheitssektoren besonders in fragilen Staaten und als Politikansatz, der dazu beitragen soll, dem transnationalen Terrorismus durch Armutsbekämpfung das Wasser abzugraben. So geht die Versicherheitlichung der EZA mit einer Stabilisierung und einer erneuten Ausweitung der Entwicklungshilfe von Seiten der OECD-Staaten einher, mit einer zumindest teilweisen Entschuldung der am höchsten verschuldeten armen Länder und mit einer konzertierten Aktion zur Armutsbekämpfung und zur Verbesserung der Grundversorgung der Bevölkerung in Gestalt der Millennium Development Goals. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die zivile Konfliktbearbeitung seit Beginn der 1990er Jahre erheblich ausgebaut und professionalisiert worden ist. Das schließt den Aufbau ziviler Friedensdienste und damit die Schaffung eines ganz neuen Betätigungsfeldes nicht-staatlicher Akteure im Problemfeld der Sicherheit ein. So weit, so gut.

Aber diese Entwicklung wird zugleich vom Ausbau des militärischen Engagements der liberalen Demokratien und ihrer Planungen im Rahmen einer territorial und semantisch erweiterten Verteidigung begleitet (Übergang von der Territorialverteidigung zur globalen Konfliktintervention; extensive Interpretation des Rechts auf Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta als Recht auf vorbeugende Gefahrenabwehr in Verbindung mit einer restriktiven Interpretation des Gewaltverbots nach Art. 2/4 UN-Charta) (Brock 2005). Dementsprechend wäre es voreilig, die eben angesprochene Entwicklung als Indiz für eine Prioritätenverschiebung von der militärischen zu einer zivilen Sicherheitspolitik lesen zu wollen. Im Vergleich zu den nationalen oder bündnisgestützten militärischen Kapazitäten ist die Mittelaufwendung für die EZA und die zivile Konfliktbearbeitung minimal. EZA und zivile Konfliktbearbeitung scheinen auch die Sicherheitspolitik der traditionell mit ihr befassten Ressorts, der Verteidigungs- und der Außenministerien, nicht zu einem Perspektivenwechsel zu beflügeln. Der deutsche Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung vom Mai 2004 führt in der nationalen Sicherheitspolitik ein Schattendasein, auch wenn das Entwicklungsressort sich noch so eifrig als bessere Sicherheitspolitik anpreist (Weller 2007).

### 3.2 Die Konfliktfähigkeit der Entwicklungsländer

Wie hat sich die Versicherheitlichung der Nord-Süd-Beziehungen auf die Konfliktfähigkeit der Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern ausgewirkt? Als konfliktfähig verstehe ich solche Gruppen, die in einem konkreten Handlungszusammenhang „ein kollektives Bewusstsein entwickeln und gleichzeitig über spezifische Machtressourcen oder Konfliktpotentiale verfügen, die sie zum Zwecke ihrer Interessenrealisierung zielgerichtet einsetzen“ (Schubert/Tetzlaff/Vennewald 1994: 74). Was den ersten Punkt betrifft, so ist vorab festzuhalten, dass „der Differenzierungsprozess der Dritten Welt“ (Menzel 1992) auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts weitergegangen ist, so dass heute mit noch größeren Vorbehalten als etwa in den 1970er Jahren (im Zusammenhang mit der Debatte über eine Neuordnung der Weltwirtschaft) von einem kollektiven Bewusstsein „der“ Entwicklungsländer oder „des“ Südens gegenüber „dem“ Norden gesprochen werden kann. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die Versicherheitlichung der Nord-Süd-Beziehungen von Seiten der liberalen Demokratien und ihrer zivilgesellschaftlichen Gruppen ein kollektives Bewusstsein der anderen Staaten in ihrer Eigenschaft als Objekte der Versicherheitlichung schafft. Denn da es sich hier um Staatenformationen mit einem erheblichen Machtgefälle handelt, stellt sich für die Länder des Südens insgesamt die Frage, inwieweit die Versicherheitlichung der Nord-Süd-Beziehungen nicht lediglich eine Facette der OECD-Hegemonie in Weltwirtschaft und -politik darstellt. Der gegenwärtige Schulterchluss zwischen Venezuela, dem Iran und Syrien ist für solche Bedenken zwar nicht repräsentativ. Immerhin sind aber in Asien, Afrika und Lateinamerika Vorbehalte etwa gegenüber der westlichen Anti-Terrorpolitik weit verbreitet – ungeachtet der Tatsache, dass es den Westen, wie er vom Süden gesehen wird, genauso wenig gibt wie den Süden, der durch den Blick des Nordens konstituiert wird.

Was die Machtressourcen oder Konfliktpotentiale des Südens als konfliktfähiger Gruppe betrifft, so dürften diese in gewissem Umfang unmittelbar von der Versicherheitlichung der Nord-Süd-Beziehungen profitieren, wie es ja der Absicht jener zivilgesellschaftlichen Gruppen entspräche, die Versicherheitlichung von Hunger, Armut und unfairer Handel als Beitrag zum Empowerment des Südens verstehen. Wenn das Schicksal des Südens in den Augen des Westens eine existentielle Bedeutung für dessen Selbst-

behauptung und zukünftige Prosperität erlangt, steigt die Konfliktfähigkeit des Südens; denn seine Verhandlungsposition gegenüber dem Westen wird gestärkt. Empirisch ist das von Frank Biermann für die Umweltpolitik nachgewiesen worden (Biermann 1998, 2007; vgl. Brock 1997). Er zeigt, dass aufgrund der von der OECD-Welt so gesehenen Bedrohung durch Umweltdegradation auch schwächste Entwicklungsländer auf diesem Gebiet über Verhandlungsmacht verfügen, was sich darin niedergeschlagen hat, dass die Entwicklungsländer in den Verhandlungen zur Klimarahmenkonvention von 1992 eine Differenzierung der für die globale Umweltstabilisierung erforderlichen Anwendung von Normen, der Gestaltung von Entscheidungsverfahren und der Festlegung materieller Leistungen zu ihren Gunsten durchsetzen konnten. Biermann kann darüber hinaus zeigen, wie die von den OECD-Ländern wahrgenommenen Sicherheitsinteressen zu institutioneller Innovation (auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit) ganz im Sinne der oben erwähnten staatengesellschaftlichen Handlungslogik führen (Kyoto-Regime). Entlang dieser Beobachtungslinie kann man schließlich das vermehrte Engagement der G8 gegenüber Afrika als Frucht der Einschätzung bestimmter Teile Afrikas als Sicherheitsrisiko für den Westen betrachten.

Biermann stellt aber zugleich klar, dass es sich hier um eine sektorspezifische Konfliktfähigkeit der Entwicklungsländer handelt, die aufgrund der andersgearteten Interdependenzen nicht verallgemeinerbar ist. Auf dem Gebiet der Weltwirtschaftsbeziehungen herrscht trotz Versicherheitlichung („ökonomische Sicherheit“, „Energiesicherheit“) denn auch eher Stagnation als Innovation vor. Das gilt insbesondere für die Handelspolitik und die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente im Rahmen der EZA. Zwar zeigt sich hier in stärkerem Maße als bei der Umweltpolitik ein kollektives Bewusstsein der Entwicklungsländer, ihre Ressourcen reichen aber (nicht zuletzt aufgrund widersprüchlicher Interessen unter den Entwicklungsländern) nur für die Blockade unerwünschter Vorgaben der OECD-Länder (bisheriges Scheitern der Dohar-Runde), nicht aber für eine Neugestaltung der multilateralen Handelspolitik.

Empowerment bezieht sich im Voraufgegangenen auf die Handlungsfähigkeit der politischen Führungsgruppen in den Entwicklungsländern. Wie steht es aber mit dem Empowerment der breiten Bevölkerung? Hier kann zunächst einmal auf der positiven Seite verbucht werden, dass die Versicher-

heitlichung der Nord-Süd-Beziehungen im Kontext „neuer Bedrohungen“ auch mit einer Aufwertung von *Good Governance*, also einer verantwortlichen Regierungsführung einhergeht, und mit dem Versuch, die „dritte Welle“ der Demokratisierung dafür zu nutzen, um die liberale Demokratie als universelles Modell politischer Ordnung durchzusetzen. Die offizielle Demokratieförderung durch die liberalen Demokratien wird von zivilgesellschaftlichen Gruppen ergänzt (auch in Form von Kampagnen für mehr Transparenz in den Transaktionen multinationaler Konzerne, zur Erhöhung ihrer Konfliktsensibilität und zur Generierung von Beiträgen der Unternehmen zur zivilen Konfliktbearbeitung) (Wolf/Deitelhoff 2007).

Aber die dritte Welle der Demokratisierung ist verebbt und die Implikationen der wahrgenommenen Bedrohungen für die Demokratisierungspolitik der Demokratien sind widersprüchlich. Zum einen wird Demokratie als Instrument zur Förderung von Stabilität betrachtet, zum anderen findet das Eintreten der liberalen Staaten für Demokratie und *Good Governance* dort seine Grenzen, wo die mit der Demokratisierung einhergehenden Auseinandersetzungen – vor allem im Kontext des Terrorismus – als Sicherheitsrisiko betrachtet werden oder die Druckausübung auf Regierungen sich für die Ausweitung oder Verteidigung des Zugangs zu strategisch wichtigen Rohstoffen negativ auswirken könnte. Dieser Gesichtspunkt gewinnt offenbar unter dem Eindruck rivalisierender Rohstoffinteressen Chinas, Indiens und anderen aufsteigenden Großverbrauchern an Bedeutung. Das Streben nach „ökonomischer“ oder „Energiesicherheit“ begünstigt zwar einerseits eine technologische Innovation zur Reduzierung des Verbrauchs, führt aber andererseits zu mehr Zurückhaltung bei Menschenrechten und Demokratie, vor allem wenn die Regierungen rohstoffreicher Länder wie in den alten Zeiten des Ost-West-Konflikts externe Interessen gegeneinander ausspielen, wie dies zur Zeit in Angola bezogen auf westliche und Chinesische Ölinteressen beobachtet werden kann. In dieser Hinsicht könnte die Versicherheitlichung der Nord-Südbeziehungen im Zeichen „neuer Bedrohungen“ zu einer Rekonstruktion der alten Situation führen, in der die Eliten nunmehr vor allem im Kontext der Terrorbekämpfung eine „Sicherheitsrente“ einstreichen würden und damit die Möglichkeit hätten, zu einem „Business as usual“ zurückzukehren. Auch „*state failure*“ kann in diesem Sinne zur Mobilisierung von Sicherheitsrenten genutzt werden, sofern die betroffenen Staaten, wie z.B. Georgien, für den Westen von strategischem Inter-

esse sind (Christophe 2005). Damit bliebe das Fanon'sche Ziel einer in die Tiefe gehenden Emanzipation genauso fern, wie es das zu Zeiten des Ost-West-Konflikts schon war.

### **3.3 „Menschliche Sicherheit“**

Wenn Empowerment nicht nur die staatlichen Eliten in den Entwicklungsgesellschaften meint, sondern die Menschen und ihre Lebensgemeinschaften, dann muss sich die staatliche Sicherheitspolitik daran messen lassen, inwiefern sie nationale Sicherheit und individuellen bzw. gemeinschaftlichen Schutz miteinander in Deckung bringt (Debiel/Werthes 2005). Dies betrifft ein zentrales Problem der Sicherheitspolitik überhaupt, denn Sicherheit und Freiheit des Einzelnen stehen in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zur Sicherheit des Ganzen. Demokratien zeichnen sich dadurch aus, dass sie Raum für einen Diskurs über dieses Spannungsverhältnis bieten, das Problem selbst ist damit nicht erledigt. Das gilt erst recht für die Sicherheitspolitik von Demokratien gegenüber Nicht-Demokratien. Einerseits treten Demokratie ihrem Selbstverständnis entsprechend für den Schutz des Einzelnen in anderen Staaten ein. Sie haben in diesem Sinne die Transformation der Menschenrechte von unverbindlichen Prinzipienklärungen hin zu unmittelbar und allgemein geltenden Rechtsnormen und damit zur Transformation des Völkerrechts von einem genossenschaftlichen Staatenrecht zu einer Art weltgesellschaftlichem Verfassungsrecht vorangetrieben (Konstitutionalisierung des Völkerrechts). Die Festschreibung der *„responsibility to protect“* (R2P) durch die UN-Generalversammlung im September 2005 stellt einen Meilenstein in dieser Entwicklung dar.

Die Crux der Sache ist, dass die Konstitutionalisierung des Völkerrechts weiterhin ein Instrument unilateraler und damit im Grundsatz willkürlicher Staatenpolitik bleibt, solange die Ausdifferenzierung materieller Normen nicht von der Vereinbarung verbindlicher Regeln für den kollektiven Umgang mit diesen Normen begleitet wird. Genau daran fehlt es und dies nicht zuletzt deshalb, weil die liberalen Demokratien, die dafür eintreten, den Menschen gegenüber dem „Staat“ als Subjekt nationaler Souveränität aufzuwerten (also das Interventionsverbot zugunsten des Schutzes der internationalen Menschenrechte zu relativieren), sich dagegen sträuben, ihre eigenen (vom „Staat“ artikulierten) Souveränitätsansprüche zugunsten der kollektiven Friedenssicherung nach Kapitel VII der UN-Charta einzuschränken

oder genauer ausgedrückt: umzudeuten. Sie weichen stattdessen auf einen erweiterten Begriff der Selbstverteidigung und eine restriktive Interpretation des Gewaltverbots nach Art. 2/4 der UN-Charta aus. Das bedeutet, dass der von den liberalen Demokratien in Anspruch genommene Spielraum für unilaterales oder bündnisgestütztes Handeln erweitert wird. Die Ausdifferenzierung der Menschenrechte fungiert dabei als Anlass und die extensive Interpretation des Rechts auf Verteidigung sowie die restriktive Interpretation des Gewaltverbots als Rechtsrahmen für unilaterales Handeln. So ist es zu erklären, weshalb die Entwicklungsländer erhebliche „Bauchschmerzen“ mit der R2P haben. Die USA auf der anderen Seite stehen ihr skeptisch gegenüber, weil sie möglicherweise als Pflicht der Staaten zur Intervention gelesen werden könnte. Das würde dann wiederum den einzelstaatlichen Ermessensspielraum einschränken. Neuerdings ist im Völkerrechtsdiskurs von einem Recht auf Demokratie die Rede, was zunächst einmal als rundheraus positiv erscheinen mag, aber auch davon, dass es gelte, dieses Recht notfalls militärisch durchzusetzen (Reisman 2000), was die eben angesprochene Problematik verschärft. Dafür bietet nicht zuletzt der Irak-Krieg ein Beispiel, der ja nachträglich als Krieg für die Demokratie gerechtfertigt wurde. Wir haben es daher mit einer „halben Konstitutionalisierung“ des Völkerrechts zu tun, die einerseits die Menschen in den Nicht-Demokratien darin unterstützt, ihre fundamentalen Rechte gegenüber Gewaltakteuren geltend zu machen, die aber ihrerseits die gewaltsame Intervention von Staaten nach eigenem Gutdünken stützen kann.

#### **4. Fazit: Die Versicherheitlichung der Nord-Südbeziehungen als Quelle neuer Unsicherheit**

Sicherheitsdiskurse drehen sich nicht darum, nach bestem Wissen und Gewissen die „wahren Sicherheitsinteressen“ einer Bezugseinheit zu identifizieren, sei es einer Ethnie, einer Nation oder der Menschheit insgesamt, sondern um die Frage, was jeweils als Sicherheitsproblem von wem reklamiert wird und öffentliches Interesse findet. Sicherheitsdiskurse nehmen für sich in Anspruch, Überlebensfragen zu thematisieren. Aufgrund der darin enthaltenen Totalisierungstendenzen werden sie aber zwangsläufig zu einer Quelle neuer Unsicherheiten. Insofern geht es heute nicht um die fort-

schreitende Ausweitung der Sicherheitsagenda, sondern um eine gezielte „Entsicherheitlichung“ von Politikbereichen, bei denen die Versicherunglichung neue Unsicherheiten und damit neue Anreize für militärisches Handeln schafft.

Sicherheitsdiskurse verweisen auf eine Bedrohung, zu deren Abwehr außerordentliche Anstrengungen unternommen und Mittel eingesetzt werden müssen. Diese Logik, die dem Sicherheitsbegriff eingeschrieben ist, kann im Wege der Versicherunglichung für die politische Aufwertung ziviler Anliegen genutzt werden. So hat die Versicherunglichung der Nord-Süd-Beziehungen offenbar dazu beigetragen, eine Marginalisierung der Entwicklungspolitik, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts drohte, aufzufangen und sogar in eine erneute Aufwertung zu verkehren.

Sofern dies ein Indiz dafür ist, dass unter dem Eindruck neuer Bedrohungen (Terrorismus, Klimawandel, Staatenversagen) sektoral die Konzessionsbereitschaft der hegemonialen Industrieländer und analog die Konfliktfähigkeit der Länder des Südens zunimmt, kann man von einem sektorspezifischen Empowerment des Südens durch Versicherunglichung sprechen. Soweit die Versicherunglichung sich zudem auf den Schutz des/der Einzelnen und seiner/ihrer Gemeinschaften bezieht (menschliche Sicherheit, Schutzverantwortung), ließe sich auch ein Empowerment der gesellschaftlichen Basis konstatieren. Dem entspricht der Auf- und Ausbau der internationalen Sicherheitsgewährleistung im Rahmen eines Mehrebenensystems (UN, regionale Organisationen, Einzelstaaten, substaatliche Einheiten) sowie eine Ausdifferenzierung von Völkerrechtssubjekten unter Einbeziehung einer hybriden Akteurskonstellation und Sicherheitspolitik (zivil-militärische Kooperation, Friedensmissionen mit ziviler, polizeilicher und militärischer Komponente).

Diese Effekte werden aber durch zwei Tendenzen konterkariert: zum einen durch den gleichzeitigen Bedeutungszuwachs der militärischen Komponente in der „Südpolitik“ des Westens, zum andern durch die Tendenz, diese militärische Komponente eher im Rahmen einer erweiterten Verteidigung als der kollektiven Friedenssicherung (Kapitel VII UN-Charta) zur Geltung zu bringen. Das bedeutet, dass an die Stelle des „wir“, das die kollektive Friedenssicherung meint, die Unterscheidung zwischen „uns“ und „den anderen“ tritt. Diese Unterscheidung bietet eine neue Quelle der Unsicherheit wie die Militäreinsätze im Kosovo, in Afghanistan und im Irak

zeigen. Hier kommt die andere Seite der Logik des Sicherheitsdenkens zum Ausdruck: Sicherheitsdenken ist entgegen den landläufigen Assoziationen, die der Begriff als Schutz und Erwartungssicherheit weckt, ein Denken im Ausnahmezustand (Huysmans 2006). Dieses Denken im Ausnahmezustand hat zwar den Stellenwert der Nord-Süd-Politik in der westlichen Weltpolitik erhöht und der Entwicklungszusammenarbeit neue Bedeutung verliehen (Duffield 2002: 1064); zugleich fungieren die in diesem Zusammenhang entstandenen neuen Formen der Sicherheitspolitik („vernetzte Sicherheit“, zivil-militärische Kooperation, EZA als Sicherheitspolitik) aber als Instrumente einer *Global Governance*, die bisher den ordnungspolitischen Präferenzen und Interessen des Westens entspricht und den Spielraum für alternative Projekte der Entwicklung im Namen der Sicherheit eher einschränkt als erweitert. Am Ende steht vorerst also weiterhin Kater Paul und nicht Frantz Fanon – auch in den liberalen Demokratien.

## Literatur

- Annan, Kofi (2005): In Larger Freedom. Towards Security, Development and Human Rights for All. Bericht vom 21. März 2005, A/59/2005. New York: United Nations.
- Beck, Ulrich (1995): Die feindlose Demokratie. Stuttgart: Reclam.
- Biermann, Frank (1998): Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer. Baden-Baden: Nomos.
- Biermann, Frank (2007): Nord-Süd-Beziehungen in der Weltumweltpolitik: Globale Interdependenz und institutionelle Innovation. In: Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 39, 1-18.
- Brock, Lothar (1997): The Environment and Security. In: Gleditsch, Nils Petter (Hg.): Conflict and the Environment. Dordrecht [et al.]: Kluwer, 17-34.
- Brock, Lothar (2005): Neue Sicherheitsdiskurse. Von der erweiterten Sicherheit zur globalen Konfliktintervention. In: Wissenschaft und Frieden 23(4), 18-21.
- Buzan, Barry/Waeber, Ole/de Wilde, Jaap (1998): Security: A Framework for Analysis. Boulder, Co.: Rienner.
- Christophe, Barbara (2005): Metamorphosen des Leviathan in einer post-sozialistischen Gesellschaft. Georgiens Provinz zwischen Fassaden der Anarchie und regulativer Allmacht. Bielefeld: Transcript.
- Daase, Christopher/Moltmann, Bernhard (1991): Frieden und das Problem der erweiterten Sicherheit. In: Diefenbacher, Hans/Moltmann, Bernhard (Hg.): Zum Verhältnis von Frieden und Sicherheit. Heidelberg: Forschungsstelle der Evangelischen Studiengemeinschaft, 35-46.



- Debiel, Tobias/Werthes, Sascha (2005): Human Security – Vom politischen Leitbild zum integralen Baustein eines neuen Sicherheitskonzepts? In: Sicherheit und Frieden 23 (1), 7-20.
- Duffield, Mark (2001): Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security. New York, N.Y.: Zed Books.
- Duffield, Mark (2002): Social Reconstruction and the Radicalization of Development. In: Development and Change 33(5), 1049-71.
- Enzensberger, Hans Magnus (1993): Aussichten auf den Bürgerkrieg. Frankfurt: Suhrkamp.
- Huntington, Samuel (1993): The Clash of Civilizations?. In: Foreign Affairs, Summer, 22-49.
- Huysmans, Jef (2006): International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Exception. In: Security Dialogue 37 (1), 11-29.
- Jackson, Robert H./Rosberg, Carl G. (1982): Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood. In: World Politics 35 (1), 1-24.
- Jahn, Egbert (1988): Von der internationalen Friedensforschung zur nationalen Sicherheitsforschung? In: Moltmann, Bernhard (Hg.): Perspektiven der Friedensforschung. Baden-Baden: Nomos, 85-110.
- Kaplan, Robert D. (1994): The Coming Anarchy. In: Atlantic Monthly, February, 44-76.
- Menzel, Ulrich (1992): Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorien. Frankfurt: Suhrkamp.
- National Security Strategy (2002): The National Security Strategy of the United States of America. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/print/index.html>, 15.7.2007.
- Reisman, Michael W. (2000): Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law. In: Fox, Gregory H./Roth, Brad R. (Hg.): Democratic Governance and International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 239-258.
- Senghaas, Dieter (Hg., 1971): Kritische Friedensforschung. Frankfurt: Suhrkamp
- Schubert, Gunther/Tetzlaff, Rainer/Vennewald, Werner (1994): Demokratisierung und politischer Wandel. Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen. Hamburg: Lit.
- swisspeace – Schweizerische Friedensstiftung (Hg., 2006): Jahresbericht 2006. [http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user\\_upload/pdf/annual\\_reports/de\\_swisspeace\\_Jabe\\_07.pdf](http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/annual_reports/de_swisspeace_Jabe_07.pdf), 15.7.2007.
- Waever, Ole (1995): Securitization and Desecuritization. In: Lipschutz, Ronnie (Hg.): On Security. New York: Columbia University Press, 46-86.
- Weller, Christoph (2007): Aktionsplan Zivile Krisenprävention nur eine Absichtserklärung? In: eins Entwicklungspolitik 10-11, 25-26.
- Wolf, Klaus Dieter/Deitelhoff, Nicole (2007): Corporate Security Responsibility. In: Cooperation and Conflict 42 (3), 295-321.

## Abstracts

Das Ende der militärischen Konfrontation zwischen Ost und West ging paradoxerweise nicht mit einer Einschränkung, sondern mit der Ausweitung von Sicherheitsdiskursen in Politik und Gesellschaft einher. Dies geschah unter dem Schlagwort der „erweiterten Sicherheit“. Neben der Umwelt ist auch die Entwicklungsproblematik rasch Gegenstand der neuen Sicherheitsdiskurse geworden. Deren Wirkung ist ambivalent. Grundsätzlich können sie sowohl revisionistische als auch *Status-quo*-Interessen begünstigen. Die Versicherheitlichung der Entwicklungsproblematik spiegelt diese Ambivalenz. Sie hat einerseits zu einer politischen Aufwertung materieller Fragen der Entwicklungspolitik geführt, liefert andererseits aber auch Begründungen für die Ausweitung einseitiger militärischer Eingreifkapazitäten hegemonialer Staaten. Insofern schafft die Versicherheitlichung der Entwicklungsproblematik im Kontext der Terrorbekämpfung neue Unsicherheiten.

The end of the East-West confrontation paradoxically did not lead to a “de-securitisation” of world politics. On the contrary, it was accompanied by a broad expansion of the security agenda in the form of the “securitization” of non-military threats to the well-being of states and people. In addition to environmental questions, development issues soon became the object of securitisation. The impact of securitisation is ambivalent, since it can serve revisionist as well as *status quo*-interests. The “merging of development and security” (Duffield 2001) mirrors this ambivalence. On the one hand it has helped to renew public interest in the concerns of the South (including the provision of human needs and good governance). On the other hand it offers justifications for the re-direction of Western military policies from territorial defence to global conflict intervention. Thus, the securitisation of development in the context of the war on terror has led to new insecurities.

Lothar Brock  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Leimenrode 29  
D-60322 Frankfurt  
Brock@hsfk.de

**CLEMENS SIX**

**Sicherheit und Entwicklung als Normative der EU-Außenpolitik: Hegemonie durch Konsens und Zwang**

**1. Einleitung**

Im Herbst 2003 erregte eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Umfrage innerhalb der Europäischen Union relativ großes Aufsehen. Zum einen lag dies an der Themenstellung, zum anderen aber auch an der Methode der Erhebung, die von unterschiedlicher Seite massiv kritisiert wurde. Mit mehr als 7.500 Telefoninterviews in allen damals 15 Mitgliedstaaten und teilweise suggestiven Fragen über „den Irak und den Frieden in der Welt“ (European Commission 2003) wurden die EU-BürgerInnen über ihre Wahrnehmung der militärischen Intervention im Persischen Golf und die wichtigsten Bedrohungen des Weltfriedens befragt. Die Ergebnisse selbst sind ungeachtet der Kritik an der Methode jedoch signifikant für eine spezifisch europäische Annäherung an das Thema Sicherheit und Entwicklung, weshalb sie kurz in Erinnerung gerufen werden sollen.

Aus Sicht einer Mehrheit der „alten“ EuropäerInnen (53 Prozent) werden die USA, die sich selbst gerne als Garanten des Weltfriedens wahrnehmen, als Aggressor in den internationalen Beziehungen gesehen, der eben diesen Weltfrieden in annähernd gleichem Maß wie Nordkorea oder der Iran bedroht. Die genaue Fragestellung in diesem Fall war allerdings, ob die Befragten dieser Wahrnehmung der USA zustimmten oder nicht und somit diese Interpretation durch die Fragestellung selbst nahe gelegt wurde. Mehr als zwei Drittel der Befragten (68 Prozent) hielten die Militärintervention im Irak für nicht gerechtfertigt (gegenüber 29 Prozent, die dies taten), 65 Prozent sahen die Verpflichtung, finanziell für den Wiederaufbau des Landes aufzukommen, ausschließlich auf Seiten des Aggressors, also der USA. Ihre eigene Rolle definierten die Europäer in diesem Konflikt

vor allem durch gesteigerte humanitäre Hilfe, die von 82 Prozent befürwortet wurde. Ein eigenes militärisches Engagement zum Wiederaufbau lehnte eine Mehrheit von 54 Prozent ab, aber 44 Prozent befürworteten ein solches Vorgehen. Signifikant dabei sind insbesondere die Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Staaten: In Deutschland betrug die Ablehnung 71 Prozent, wohingegen in Dänemark 77 Prozent dafür waren. Relativ hohe Zustimmung (62 Prozent insgesamt) erhielt die UNO als wünschenswerter Akteur zur Wiederherstellung der inneren Sicherheit im Irak.

Ein zweiter thematischer Schwerpunkt der Umfrage war Terrorismus als Bedrohung der Sicherheit in Europa. 55 Prozent der EuropäerInnen sahen sich direkt gefährdet, ein Szenario, dass vor allem in Spanien und Großbritannien am meisten Zustimmung fand (jeweils 76 Prozent). Die Ergebnisse der Umfrage insgesamt sind insofern erhellend, als sie verdeutlichen, dass es in der EU, die damals noch auf Westeuropa beschränkt war, im Anschluss an den Irak-Krieg einerseits eine Polarisierung zum Thema der militärischen Intervention der EU gab. Die Zustimmung bzw. Ablehnung eines militärischen Engagements ohne entsprechendes Mandat der Vereinten Nationen ist sehr vehement und beides bei entsprechend veränderten Rahmenbedingungen durchaus mehrheitsfähig. Andererseits sehen die EuropäerInnen ihre eigene Rolle vor allem in der humanitären Hilfe, also in der Funktion als *soft power*, die zu öffentlicher Sicherheit weltweit beitragen soll.

Auf der Ebene der politischen EntscheidungsträgerInnen der Europäischen Union wurde das Thema Sicherheit seit dem Millenniumswechsel und insbesondere seit den Terroranschlägen in den USA, aber auch in Spanien und Großbritannien, als eine Priorität ausgewiesen, der ein entsprechendes Maß an politischer Aufmerksamkeit, aber auch Finanzmittel zukommen. In den folgenden Ausführungen werden diese Schritte des Auf- und Ausbaus der EU zu einem globalen sicherheitspolitischen Akteur thematisiert und die Rolle der Entwicklungspolitik dabei analysiert. Dabei ist zu beachten, dass „die EU“ in diesen Politikfeldern zweierlei bezeichnet: zum einen die EU als Summe ihrer Mitgliedstaaten bzw. deren Regierungen, die die europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor bestimmen und „vergemeinschaftete Politik“ in diesem Bereich nur marginal zulassen; und zum anderen die EU als rechtlich und finanziell eigenständige Organisation, die in der Entwicklungspolitik autonom handelt und sich mit den Mitgliedstaaten diese „gemischte Kompetenz“ teilt.

Die Annäherung an die Beziehung von Sicherheitsdiskursen einerseits und Entwicklungsbegriff bzw. Entwicklungspolitik andererseits kann in Bezug auf die EU und ihre Mitgliedstaaten von beiden Seiten erfolgen: Europäische Sicherheit und ihre Politik integrieren begrifflich und methodisch immer stärker entwicklungspolitische Zielsetzungen und instrumentalisieren diese zusehends für sicherheits- und machtpolitische Eigeninteressen; und Entwicklung als Ziel von Entwicklungspolitik wird zunehmend als etwas interpretiert, das nur im Rahmen von Sicherheit in den peripheren Gesellschaften erreicht werden kann. Eine entscheidende Frage in den Wechselbeziehungen von Entwicklung und Sicherheit ist also, wessen Sicherheit erreicht werden soll. Die EU selbst positioniert sich in diesem Diskurs gegenüber dem Süden keineswegs als neutraler Protagonist humanitärer Anliegen, sondern als ein weltpolitischer Akteur, der zukünftig entschiedener als bisher Eigeninteressen und Einflussphären gegenüber den „tektonischen, also in ihren Auswirkungen signifikanten und tiefgreifenden Verschiebungen“ im internationalen Kräfteverhältnis durch den Aufstieg neuer Hauptakteure verteidigt bzw. ausbaut (Humphrey/Messner 2006: 1). Deshalb beginnt dieser Beitrag mit einer Begriffsklärung, um die EU als weltpolitischen Akteur insbesondere in Unterscheidung zu den USA genauer zu beschreiben, indem das Konzept des „Empire“ gegenüber dem für die EU besser geeigneten Ansatz der „Hegemonie“ abgewogen wird. Diese theoretischen Überlegungen sind wichtig, weil die Veränderungen in dem relativ beschränkten Bereich Entwicklungspolitik nur vor dem Hintergrund der globalen Selbstpositionierung der EU verständlich sind. Die EU als globaler Akteur ist der entscheidende Kontext, in dem sich die zunehmende Verzahnung von Entwicklung und Sicherheit in der Außenpolitik der EU ereignet. Danach folgt ein Blick auf die schrittweise Neuorientierung der EU-Entwicklungspolitik parallel zur Formulierung einer eigenen europäischen Sicherheitsstrategie. Schließlich wird diskutiert, welche Rolle aktive militärische Interventionen der EU im Verhältnis von Entwicklung und Sicherheit spielen.

## 2. *Empire-building* und die Rolle der EU in den internationalen Beziehungen

Das Ende des Kalten Krieges brachte auf der internationalen Bühne eine Veränderung der machtpolitischen Grundkonstellationen, die nicht nur die bisherige Selbstverortung der EU und ihrer Mitgliedstaaten betraf, sondern das System der kollektiven Sicherheit insgesamt in Frage stellte. Die Vereinten Nationen, die quasi die Institutionalisierung dieses Systems darstellen, das auf der Kooperation von souveränen Nationalstaaten aufbaut, wurden durch den Wegfall der bipolaren Konfrontation zunächst aus ihrer realpolitischen Lähmung losgeeeist. Ein neuer Optimismus über die zukünftig höheren Chancen der UNO, ihr sicherheitspolitisches Mandat entsprechend ihrer Charta wahrzunehmen und wirksame Mechanismen etwa zur geregelten Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen zur Verfügung zu stellen, war die unmittelbare Folge des Zusammenbruches des real existierenden Sozialismus.

Die tatsächlichen Entwicklungen seither gehen jedoch in eine völlig andere Richtung. Die dominante Stellung der USA als einzig verbleibende Supermacht wird als *Empire-building* analysiert, das zwei Methoden im Sinne der Durchsetzung und des Erhalts von Vorherrschaft vereint: Zwang, insbesondere in militärischer, aber auch wirtschaftlicher Form, und Konsens, der sich vor allem auf die Kooperation der Eliten in den dominierten Staaten stützt (Harvey 2003: 37f.). Der Begriff „Empire“ meint dabei neben territorialer Kontrolle vor allem die enge Verflechtung aus militärischen und wirtschaftlichen Strategien, die in ihrem Wechselverhältnis die Basis einer weltweiten Dominanz bilden. Diese Dominanz bedeutet demnach nicht nur machtpolitische Unterordnung der anderen Staaten, sondern vor allem die weltweite Durchsetzung vorgegebener wirtschaftlicher Spielregeln (Mabee 2004: 1363f; Matzner 2000). Diese Verknüpfung ist zwar nicht immer leicht und unwidersprochen argumentierbar. Im Fall etwa der militärischen Intervention im Irak waren bzw. sind die militärischen Aufwendungen enorm, die Anzahl der direkten wirtschaftlichen Gewinner jedoch sehr gering (Nederveen Pieterse 2006: 990). Im Allgemeinen aber lässt sich die Verbindung von wirtschaftlicher Integration bzw. Globalisierung und militärischer Expansion überzeugend argumentieren, insbesondere als sich während der letzten Jahre in der US-amerikanischen Elite zweierlei An-

sichten durchgesetzt haben und seither realpolitisch ergänzen: eine Selbstwahrnehmung der USA entsprechend einer globalen Führungsmacht, die die Unipolarität der Weltordnung nicht als Ergebnis, sondern als Voraussetzung des eigenen politischen Handelns versteht; und die Agenda einer „zivilisierenden Mission“ (Export von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie etc.) einschließlich einer bestimmten Auffassung von wirtschaftlicher Erschließung, wie sie bereits im 19. Jahrhundert unter den europäischen Kolonialmächten, insbesondere Frankreichs und Großbritanniens, existierte und die sich in den USA als Leitmotiv der Außenpolitik etablieren konnte. Die gegenwärtigen Entwicklungen unter George W. Bush sind in dieser Hinsicht lediglich eine qualitative Übersteigerung, in der Sache selbst aber keineswegs neu.

Die aktuelle Außenpolitik der USA als einziges Zentrum der Weltordnung unterscheidet sich also von vorhergehenden Politiken in Washington nicht etwa durch die Koppelung von expansiver Außenpolitik, militärischen Interventionen und weltmarktorientierter Wirtschaftspolitik, sondern durch die Art der Handhabung dieser Kombination, die durch die Unipolarität überhaupt erst ermöglicht wurde. Das „Empire“ der USA zeichnet sich gegenwärtig durch eine aggressive Absage an multilaterale Konzepte aus. Einerseits setzen sie nationale Sicherheitspolitik hegemonial auf internationaler Ebene um, andererseits erklären sie eben diese nationalen Sicherheitsbelange zur eigenen absoluten politischen Priorität, die mit militärischen Mitteln realisiert werden kann (Nederveen Pieterse 2006: 999). Für diese Art der Sicherheitspolitik im Rahmen eines „Empire“ waren die Ereignisse vom 11. September in den USA eine entscheidende Zäsur, und zwar in zweierlei Hinsicht. Außenpolitisch verstärkte sich durch den „War on terror“ die Kompromisslosigkeit der USA gegenüber anderen Akteuren in den internationalen Beziehungen. Die ohnehin bereits existente Dominanz der Sicherheitsbelange wurde noch übersteigert und damit der Spielraum für außenpolitische Kommunikation bzw. Verständigung weiter eingeschränkt. Auch der normative Charakter der US-Außenpolitik, der zwischen einem zu beschützenden Innenbereich der eigenen Einflussphäre und einem quasi barbarischen Außenbereich unterscheidet, wurde verstärkt (Coward 2005: 863). Innenpolitisch hingegen kam es in den USA zur massiven Erhöhung der Sicherheitsbudgets für Polizei, Grenzschutz und Militär, Einschränkung der BürgerInnenrechte sowie zur Einrichtung einer Reihe von Institutionen,

die das nun aktuelle Sicherheitsdispositiv nach innen realisieren (vgl. Petras 2002: 3505f.). Beide Tendenzen sind als Intensivierung der globalen Vormachtstellung der USA unter dem Primat der nationalen Sicherheitsparadigmen zu interpretieren (vgl. Harvey 2003: 22).

Um die Position der EU in diesem US-amerikanischen „Sicherheitsparadigma“ in den internationalen Beziehungen näher zu charakterisieren, werden ähnliche Begrifflichkeiten bemüht. Dass die EuropäerInnen aus historischen Gründen mit den Vorgängen des *Empire-building* als ökonomische und militärische Unterordnung vertraut sind, muss nicht erklärt werden. Ist der Empire-Ansatz aber geeignet, gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen adäquat zu beschreiben und zu erklären? Die Unipolarität der aktuellen Weltordnung geht per definitionem zulasten des europäischen Einflusses auf die globalen Vorgänge. Aus heutiger Sicht kann man aber annehmen, dass eben diese Unipolarität ein Übergangsstadium zu einer multipolaren Weltordnung sein wird, die sich in ihren Grundzügen – insbesondere im Hinblick auf ihre neuen Pole wie dem süd- und ostasiatischen Raum mit China und Indien, in zweiter Linie aber auch Brasilien oder Südafrika mit ihren regionalen Einflussphären – bereits abzeichnet (Messner 2007: 11). Die Diskussion über die europäische Positionierung und die aktuellen außenpolitischen Strategien der EU nehmen auf diesen Umstand Rücksicht. Die Beschreibung der EU selbst als „Empire“ in diesem Kontext ist aber verfehlt und geht am Kern der Sache vorbei. „Empire“ wurde in diesem Zusammenhang als neues Paradigma der im Entstehen begriffenen Außenpolitik der EU vorgeschlagen, das sich vor allem in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU manifestiert. Im Rahmen eines „neo-mittelalterlichen“ Modells würde sich die EU als Gegenstück zum westfälischen Staat mit diversen, überlappenden Autoritäten und fragmentierten institutionellen Arrangements herauskristallisieren, das im Rahmen der Globalisierung die Eigenkonzepte von Staat und Entwicklung und damit auch die eigenen Sicherheitsinteressen und -konzepte exportiert (Zielonka 2006). In die gleiche Kerbe schlägt das Verständnis der EU als „postmodernes Imperium“, das die EU als offensiven Akteur versteht, der „jenseits der traditionellen Politik der Machtbalance und Souveränitätssicherung territoriale Grenzlinien [...] aufbricht, durchdringt und rechtsförmig reorganisiert“ (Bieling 2005: 264). Die Reichweite dieser Ansätze ist aber wie gesagt auf die unmittelbare geographische Umgebung der EU beschränkt, da die direkte Einflussnahme in



diesen Kategorien nur an den neuen Mitgliedstaaten und den Beitrittskandidaten nachgezeichnet werden kann. Damit sind diese für die Erklärung globalpolitischer Transformationen nicht geeignet.

Die EU als Akteur in den internationalen Beziehungen muss grundsätzlich von ihren Mitgliedstaaten unterschieden werden, die aufgrund der nicht vergemeinschafteten Außenpolitik nach wie vor als Souveräne auftreten. Als solcher Akteur ist die EU in ihrem Verhältnis zu peripheren Staaten am besten als Hegemon beschrieben, der sich von den USA vor allem durch ein anderes Mischverhältnis der beiden zentralen Komponenten von Imperialismus, nämlich Zwang und Konsens, unterscheidet (Harvey 2003: 38f.). Hegemonie ist ein Modus der Herrschaftsbeziehung, der in erster Linie auf einem Konsensapparat aufgebaut ist, der sich aber quasi als *ultima ratio* der Durchsetzungslogik von Herrschaft den (auch militärischen) Zwang offenlässt. Zwar spielen Konsens und Kooperation auch im ökonomisch und militärisch fundierten „Empire“ der USA eine entscheidende Rolle, sie werden aber bei einer entsprechenden Notwendigkeit durch vorhandenen Dissens rasch nachgereiht. Die Drohung und tatsächliche Anwendung des Zwanges zur Durchsetzung von Herrschaft ist im „Empire“ wesentlich unmittelbarer, was eine militärisch-logistische Kapazität voraussetzt, über die im globalen Maßstab im Moment nur die USA verfügen. Setzen sich die gegenwärtigen Trends in der Entwicklung einer europäischen, d.h. EU-spezifischen Außen- und Sicherheitspolitik mit einem parallel laufenden Auf- und Ausbau militärisch-interventionistischer Instrumente fort, so ist es realistisch anzunehmen, dass sich die EU zu einem *Empire in the making* weiterentwickelt, wobei die Frage offenbleibt, ob die Durchsetzung unter den zukünftig veränderten globalpolitischen Rahmenbedingungen mit dem Aufstieg neuer ökonomischer und militärischer *player* überhaupt möglich sein wird.

Die Interpretation der EU als Hegemon hat aber noch einen anderen erkenntnistheoretischen Vorteil gegenüber dem Empire-Konzept. Da der Anteil des Konsenses in der methodischen Durchsetzung der eigenen Herrschaftsansprüche größer ist als der Zwang, spielen konsensorientierte und konsensproduzierende Politiken eine große Rolle. Für einen Hegemon ist es im Vergleich zum Imperator noch wesentlich entscheidender, seine Paradigmen von gesellschaftlicher Entwicklung, Wirtschaft oder der Struktur des politischen Systems durch konsensartige Annäherungen durchzusetzen. Konsensartig deswegen, weil im Hintergrund – aber eben entsprechend weit

entfernt – die Drohung des wirtschaftlichen, politischen oder auch militärischen Zwangs steht, die die Konsensfindung „erleichtert“. Nichtsdestotrotz darf die Konsensorientierung in der Hegemonie nicht unterschätzt werden, die einen zentralen Baustein der Absicherung der Vorherrschaft darstellt und in erster Linie an die Eigeninteressen der Eliten etwa im Süden andockt. Ohne diesen konsensualen Unterbau ist Hegemonie langfristig nicht aufrechtzuerhalten.

An dieser Stelle kommt in der europäischen Außenpolitik die Wechselwirkung von Entwicklungspolitik und Sicherheitsinteressen ins Spiel, um die es im Folgenden gehen soll. Im Wechselverhältnis von Entwicklungspolitik und Sicherheit, das sich in den letzten Jahren durch Veränderungen auf beiden Seiten massiv transformiert hat, kristallisiert sich der hegemoniale Anspruch der EU sehr deutlich heraus. Eine grundsätzlich konsensorientierte Entwicklungspolitik dient der EU zur Durchsetzung entwicklungs- und auch sicherheitspolitischer Paradigmen, wobei Sicherheit in erster Linie als eigene, europäische Sicherheit verstanden wird. Auch hier spielt Zwang eine entscheidende, noch untergeordnete, aber immer wichtigere Rolle. Dieses Mischverhältnis von Zwang und Konsens lässt sich im Verhältnis Entwicklungspolitik und Sicherheitsinteressen im Sinne des hegemonialen Anspruches der EU anschaulich nachzeichnen.

### **3. Sicherheit und Entwicklung in der EU-Außenpolitik: Hegemonie und Konsens**

Im Rahmen der Forcierung einer gesamteuropäischen Entwicklungspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges werden eigene europäische Sicherheitsinteressen stärker in die Agenda dieser Entwicklungspolitik hineinreklamiert (vgl. Robinson 2006: 71). Dies reflektiert einen breiten Trend zur allgemeinen Verknüpfung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik, die von der EU folgendermaßen gerechtfertigt wird: „Sicherheit und Entwicklung sind wichtige und einander ergänzende Aspekte der Beziehungen der EU zu Drittländern. In ihrem jeweiligen Rahmen tragen sie dazu bei, ein sicheres Umfeld zu schaffen und den Teufelskreis von Armut, Krieg, Schädigung der Umwelt und versagenden Strukturen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik zu durchbrechen“ (Europäisches Parlament/Rat/Kommission

2006: Punkt 37). Dieses intrinsische Verhältnis von Entwicklung und Sicherheit ist zunächst sehr einleuchtend und versteht sich beinahe von selbst. Die Schwierigkeit der konkreten politischen Gestaltung dieser Wechselbeziehung ergibt sich aber aus der Diskrepanz zwischen der Tatsache, dass einerseits zwar in Armut lebende Menschen deutlich stärker von Unsicherheit betroffen sind und in ihrem Lebensvollzug eingeschränkt werden, andererseits aber geberdefinierte Sicherheitsinteressen in die Entwicklungspolitik wesentlich stärker hineinspielen und in vielen Fällen sogar dominieren. Die Entwicklungspolitik hat hier also einen sehr sensiblen Klärungsbedarf, wessen Sicherheit sie unterstützt, da beide Sicherheitsinteressen, die der EU auf der einen Seite und der selbst in Armut Lebenden auf der anderen, keinesfalls identisch sind.

### **3.1 Aufklärung und Eigeninteresse**

Das zentrale Konzept, das die EU seit einigen Jahren zur Gestaltung der Wechselbeziehung von Entwicklung und Sicherheit verfolgt, ist das der „menschlichen Sicherheit“. Wurde Sicherheit lange Zeit als staatliche Sicherheit reduziert, konzentriert sich dieser Begriff umfassend auf globale Risiken, die auch die von der EU zitierten Dimensionen wie Umwelt, soziale Absicherung, materielle Mindestversorgung oder Garantie der Menschenrechte mit einschließen und aus der Sicht des Individuums interpretiert werden. Grundlage dieses Ansatzes ist die Einsicht, dass sich Tendenzen der Erosion des staatlichen Gewaltmonopols fortsetzen und es daher in Zukunft immer schwieriger sein wird, mit militärisch-interventionistischen Mitteln stabile Bündnisse einzugehen bzw. die Natur diverser Konflikte den Einsatz solcher Mittel überhaupt kontraproduktiv machen (Mahnkopf 2003: 16). Daher erscheint es erstrebenswert, die Interdependenzen zwischen individuellen Existenzbedrohungen und mangelndem Schutz der Menschenrechte als erweiterte Sicherheit stärker zu beachten und nicht-staatliche Akteu-rInnen zur Behebung der diversen Ursachen von Unsicherheit stärker einzubinden. Menschliche Sicherheit kann daher als eine „Technologie“ (Michel Foucault) der Entwicklungspolitik verstanden werden, die es internationalen Institutionen, staatlichen Gebern und Einzelorganisationen ermöglicht, umfassend und auch unter Einbeziehung klassischer sicherheitspolitischer Instrumente auf die Konstitution südlicher Gesellschaften und Individuen Einfluss zu nehmen (Duffield 2005: 3).

Aus europäischer Sicht sprechen vor allem drei Gründe für eine solche Annäherung an das Verhältnis von Entwicklung und Sicherheit (Study Group on Europe's Security Capabilities 2004: 9f.). Erstens werden triftige moralische Gründe angeführt. Der moralische Imperativ menschlicher Sicherheit besteht dabei im Recht des Menschen, in Würde und Sicherheit zu leben. Interessant ist, dass die EU etwa im Bereich Asyl diesem moralischen Imperativ nicht folgt und diesen somit als ausschließlich außenpolitischen Imperativ interpretiert (vgl. Marischka 2005). Zweitens kann menschliche Sicherheit als Unterkategorie der Menschenrechte interpretiert werden, die als solche eine rechtliche Verpflichtung der EU begründet, sich für eine entsprechende Umsetzung in ihrer Außenpolitik einzusetzen. Ein möglicher Einwand gegenüber einer solchen Rechtfertigung wäre, dass außenpolitisch relevante Politikfelder wie Handels- oder Rüstungspolitik nicht nach ihrer Menschenrechtstauglichkeit überprüft werden und auch hier der Verdacht naheliegt, dass dieses rechtliche Argument eher Rhetorik als Programm ist. Und drittens schließlich gibt es seitens der EU ein „aufgeklärtes Eigeninteresse“ (*enlightened self-interest*), das in der Einsicht besteht, dass EuropäerInnen selbst nicht länger in Sicherheit leben können, während andere Menschen weltweit mit gravierenden Unsicherheiten konfrontiert sind. In diesem Punkt kommt die Kompetenz der Entwicklungspolitik im Rahmen sicherheitspolitischer Eigeninteressen zum Zug. Sie soll dafür sorgen, dass Außenpolitik dem „aufgeklärten Eigeninteresse“ der EuropäerInnen entsprechend dienlich umgesetzt wird (Faust/Messner 2004: 9).

### **3.2 Akkumulation sicherheitspolitischer Kompetenzen**

Der europäische Integrationsprozess in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung ist kein neuer Ansatz, sondern wird mit unterschiedlicher Intensität bereits seit Jahrzehnten verfolgt. In den letzten Jahren haben sich jedoch qualitative Veränderungen dieser Integrationsansätze ergeben, die insbesondere durch weltpolitisch relevante Ereignisse wie Terroranschläge provoziert wurden und damit das „aufgeklärte Eigeninteresse“ der EU stärker in den Vordergrund treten lassen. Grundsätzlich handelt es sich bei Entwicklung und Sicherheit um zwei völlig unterschiedliche Zuständigkeiten innerhalb der EU, da die Sicherheitspolitik im intergouvernementalen Bereich angesiedelt ist (zweite Säule der EU), wohingegen die Entwicklungspolitik eine gemischte Kompetenz ist, die auch einen echt vergemeinschaft-

teten Teil enthält (erste Säule). Die EU tritt in diesem Bereich also einerseits als selbständiger Akteur auf, muss aber andererseits auf die souveränen Politiken der Mitgliedstaaten Rücksicht nehmen, die vor allem bei Sicherheitsfragen sehr bedeutend sind.

Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) ist eine Gründung aus dem Jahr 1987, die nach dem Ende des Kalten Krieges und der Zunahmen transatlantischer Divergenzen an Bedeutung gewann (Köhne 2005: 23). Seither ist die EU um eine Vertiefung der Koordination und Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen bemüht, was ihr nur zum Teil gelingt. Die Verträge von Maastricht (1991), Amsterdam (1997) und Nizza (2000) schufen nicht nur eine stabilere rechtliche Grundlage für die GASP, sondern auch Institutionen wie den Ausschuss für politische und Sicherheitsfragen oder den Hohen Repräsentanten als Grundlage eines weiteren Ausbaus der GASP.

Eine erste bedeutsame Station auf dem Weg zu einer globalpolitisch relevanten EU-Außen- und Sicherheitspolitik war die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003, die auch die wachsende Interdependenz von Sicherheitsfragen und Entwicklung reflektiert. Diese Strategie kann mit Recht als ein programmatischer Gegenentwurf zur Dominanz der USA interpretiert werden (Robinson 2006: 69), auch wenn ihr Potential als Ausgangspunkt einer tatsächlichen politischen Konfrontation nicht überschätzt werden sollte. Es finden sich in der Strategie aber einige interessante Spuren, die auch die Weiterentwicklung des Verhältnisses von Sicherheit und Entwicklung betreffen. Als Dokument stellt sie den ersten Versuch der EU dar, eine Langzeitstrategie zu globalen Sicherheitsfragen zu entwerfen und dabei die EU als globalen Akteur zu positionieren, obwohl die EU-rechtliche Grundlage dafür nur bedingt vorhanden war und immer noch ist. Dem Unilateralismus der USA stellt die EU-Strategie einen konsequenten Multilateralismus entgegen, der nicht nur die militärstrategische Unterlegenheit der EU kompensieren soll (Kagan 2003), sondern aus Sicht der EU das einzig adäquate Mittel zur Sicherung von Wohlstand und Sicherheit in Europa darstellt (European Security Strategy 2003: 9). Der US-amerikanischen Methode des „*pre-emption*“, also vor allem die militärische Bekämpfung einer Sicherheitsbedrohung, lange bevor diese akut wird, stellt die EU „präventives Engagement“ entgegen (ebd.: 11), das aus ihrer Sicht besser geeignet ist, die eigenen Sicherheitsinteressen langfristig zu wahren. Präventiv

ist dieses Engagement, weil es die strukturellen Ursachen von Unsicherheit und Risiken bekämpfen soll und damit zum ersten Mal auf einer grundsätzlichen strategischen Ebene einen gemeinsamen Handlungsraum von Sicherheits- und Entwicklungspolitik eröffnet.

Die Europäische Sicherheitsstrategie ist im Wesentlichen eine „eurozentristische“ Strategie, die die endogenen Sicherheitsbelange und -interessen der Nicht-OECD-Staaten systematisch ausblendet. Konflikte und innenpolitische Krisen in der Peripherie, die sich zu Quellen veritabler Unsicherheit auswachsen können, sind nur im Hinblick auf die möglichen Auswirkungen für Europa relevant, als Problemkreise mit per se entwicklungspolitischer Bedeutung werden sie nicht erwähnt. Wären echte entwicklungspolitische Zielsetzungen mit einbezogen worden, wären die produktiven Querverbindungen zwischen menschlicher Sicherheit und etwa der Doha-Runde der WTO, den asymmetrischen Handelsbeziehungen, Verteilungsproblematiken oder der ökologischen Agenda des Johannesburg-Prozesses hergestellt worden (vgl. etwa Faust/Messner 2004: 11; Köhne 2005: 38). So bleibt die Auffassung der EU über die Wechselbeziehungen zwischen Sicherheit und Entwicklung eindimensional, weil auf den möglichen „Mehrwert“ von Entwicklungspolitik für die eigenen Sicherheitsbelange beschränkt. Dies begründet ein grundsätzliches Unbehagen vor allem unter zivilgesellschaftlichen Organisationen gegenüber einer Vereinnahmung der Entwicklungspolitik durch sicherheitspolitische Prioritäten der Geber.

Wie wichtig das Thema Sicherheit auch in der Formulierung einer gesamteuropäischen Entwicklungspolitik ist, demonstriert der „Europäische Konsens“ von 2005, aber auch die Ausgestaltung bzw. Revision der Regionalstrategien der EU. Der Konsens, der die strategische Grundlage der europäischen EZA einschließlich aller EU-Organe sowie der Mitgliedstaaten für die kommenden Jahre bildet, bestätigt nicht nur den intrinsischen Charakter von Sicherheit und Entwicklung, sondern fügt zudem ein aktives Interventionsgebot im Falle „schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts“ (Europäisches Parlament/Rat/Kommission 2006: Punkt 37) bei, wie es auch von Kofi Annan gefordert wurde (Annan 2005, Punkt 135). Dies ist eine neue Dimension im Aufbau sicherheitspolitischer Kompetenz der EU, denn ein aktives Interventionsgebot rechtfertigt umfassende militärische Aufrüstung, die auf europäischer Ebene die Aufstellung einer eigenen Interventionstruppe bedeutet. Die *Rapid Reaction Force*, eine

aus 60.000 Mann bestehende EU-Eingreiftruppe, ist seit 2007 einsatzfähig und stellt das organisatorische Pendant zu diesem Interventionsgebot dar. Ergänzt wird dieses militärische Instrument von einer zivilen Einrichtung: dem *Rapid Reaction Mechanism*, der von der EU 2001 ins Leben gerufen wurde. Die Bedingungen, die gegeben sein müssen, um diesen sicherheitspolitischen Mechanismus polizeilicher, humanitärer, institutioneller oder demokratiepolitischer Maßnahmen zu aktivieren, sind rückgebunden an entwicklungspolitische Zielsetzungen und daher entsprechend umfassend formuliert: „situations of crisis or emerging crisis, situations posing threat to law and order, the security and safety of individuals, situations threatening to escalate into armed conflict or to destabilise the country and where such situations are likely to jeopardise the beneficial effects of assistance and cooperation policies and programmes, their effectiveness and/or conditions for their proper implementation“ (Council of the EU 2001: Art. 3). Der Gestaltungsanspruch der EU ist also durch die zunehmende Verzahnung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik insgesamt ein umfassenderer geworden, der die Entwicklung der peripheren Gesellschaften in ihrer Gesamtheit im Blick hat und sich zusehends von klassischer Entwicklungspolitik zu einem gesamtgesellschaftlichen Regulativ transformiert.

Ein weiteres Beispiel für die Entwicklung gesamtgesellschaftlicher Regulative unter dem Primat sicherheitspolitischer Interessen ist die Kooperation der EU mit Afrika bzw. mit den AKP-Staaten (Afrika-Pazifik-Karibik). Die Revision des seit dem Jahr 2000 bestehenden Cotonou-Abkommens im Jahr 2005, das die Außenbeziehungen der EU zu den AKP-Staaten regelt, brachte einen deutlichen Ausbau der sicherheitspolitisch relevanten Passagen. Die AKP-Staaten werden in den revidierten Passagen zur engen Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof verpflichtet. Die Kooperationen in der Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen werden zu zentralen Bestandteilen des Vertragswerkes. Der „politische Dialog über Menschenrechte, demokratische Grundsätze und Rechtsstaatsprinzip“ regelt die Ausrichtung der zivilen, rechtsstaatlichen Bereiche „menschlicher Sicherheit“ (vgl. AKP-EG-Abkommen 2005).

Brisanter noch ist die Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten bzw. der Afrikanischen Union. Die EU-Afrika-Strategie von 2005, die das erste gesamtafrikanische Konzept der EU darstellt, weist die Bereiche Si-

cherheit und Frieden an gewohnt prominenter Stelle auf. Das eigentlich interessante Detail ist aber der Hinweis, dass neben der Afrikanischen Union als Staatengemeinschaft besonders die *African Peace Facility* unterstützt werden soll (Council of the EU 2005a: 2). Diese Facility existiert seit 2004 und dient der finanziellen Unterstützung militärischer Missionen auf dem afrikanischen Kontinent durch afrikanische Truppen. Aus Sicht der Entwicklungspolitik ist bemerkenswert, dass die Facility aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EDF), also bilateralen EZA-Mitteln gespeist wird, die in der Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten liegen. Die Mittelausstattung war mit rund 600 Millionen Euro für den Zeitraum 2004 bis 2006 relativ groß (ca. 4,5 Prozent des gesamten EDF) – Geld, das vor allem für die Intervention in Darfur bereitgestellt wurde (Klingebiel 2007: 51). Im Rahmen des zehnten Entwicklungsfonds der EU-Mitgliedstaaten sind für den Zeitraum 2008 bis 2010 rund 300 Millionen Euro vorgesehen.

Auch die europäischen Programme zur Terrorbekämpfung spiegeln die enge Verwobenheit von Entwicklung und Sicherheit wider. Die EU-Strategie in diesem Bereich besteht aus vier Komponenten, die von der Verhinderung der Anhängerrekrutierung bis zur koordinierten Reaktion auf Anschläge reicht (Council of the EU 2005b). Die Prinzipien der guten Regierungsführung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit etc., wie sie im politischen Dialog des Cotonou-Abkommens festgehalten sind, und die Beseitigung „struktureller Faktoren“ wie mangelnde ökonomische Absicherung oder Bildungsdefizite sollen auch in der Terrorprävention entsprechende Dienste leisten. Darüber hinaus finanziert die EU in Algier ein Anti-Terror-Zentrum (*African Centre for the Study and Research on Terrorism*), indem die EU-Kommission der Afrikanischen Union technische Expertise zur Bekämpfung von Terrorismus zur Verfügung stellt und afrikanische Staaten mit internationalen Programmen vernetzt.

#### **4. Militärischer Interventionismus: Hegemonie und Zwang**

Den normativen Vorgaben der europäischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, die auch ein militärisches Interventionsgebot einschließen, entsprechen institutionelle und wirtschaftliche Veränderungen im Bereich der militärischen Organisation und Rüstung innerhalb der EU. Seit



etwa Mitte der 1990er Jahre hat in Europa ein „Konsolidierungsprozess der Rüstungsindustrie“ (Bieling 2005: 259) stattgefunden, der weitreichende Auswirkungen auf die Gestaltung der Außenbeziehungen hat. Diese Konsolidierung umfasst einerseits den Rüstungssektor selbst, der seit dem Ende der 1990er Jahre eine weitgehende Konzentration erfahren hat und damit an politischem Gewicht zulegte. In Zuge dieser Fusionen entstanden unter anderem die Konzerne European Aeronautic Defence and Space Company (EADS), Thales und British Aerospace (BAE Systems) (Hantke 2006: 2). Insgesamt sind heute 42 der 100 weltweit größten waffenproduzierenden Firmen in Europa ansässig, die einen Gesamtanteil von 30,5 Prozent aller Waffenverkäufe dieser 100 Firmen tätigen. Obwohl der Durchschnitt der Militärausgaben Westeuropas im internationalen Vergleich mit rund 1,7 Prozent des BIP relativ moderat ist und in den letzten Jahren eher konstant bzw. leicht rückläufig war, ist die Konzentration der Rüstungsausgaben auf wenige Staaten beachtlich. Westeuropa hat einen Anteil von 86 Prozent an den Militärausgaben Gesamteuropas, ein Anteil, der sich im Wesentlichen auf sechs Länder beschränkt: Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Schweden und Spanien (SIPRI 2006: 297). Die in diesen sechs Staaten angesiedelten Rüstungskonzerne produzieren 90 Prozent aller in den 25 „alten“ Mitgliedstaaten hergestellten Rüstungsgüter (Hayes 2006: 6). Diese Konzentration der Rüstungsindustrie seit etwa zwei Jahrzehnten erhöht den politischen Einfluss dieses Wirtschaftszweiges erheblich. Die seit längerem bestehenden Lobbying-Gruppen dieser Konzerne schlossen sich 2004 zu einem großen Dachverband (ASD – *AeroSpace and Defence Industries Association of Europe*) zusammen, der seitens der EU aktiv in die Gestaltung der neuen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einbezogen wurde (vgl. Slijper 2005).

Andererseits unternimmt die EU selbst Schritte, diesen Konsolidierungsprozess zu unterstützen. Im Juli 2004 wurde eine „Europäische Verteidigungsagentur“ gegründet, die die nationalen Beschaffungsprogramme koordinieren soll, um schrittweise einen gesamteuropäischen Rüstungsmarkt entstehen zu lassen, der das Rückgrat einer EU als internationaler militärischer Faktor sein wird. Weitere institutionelle Veränderungen leisten dieser Entwicklung Vorschub. Die *Rapid Reaction Force* als militärische Interventionsgruppe wurde bereits erwähnt. Im Graubereich zwischen militärischem und zivilem Engagement wurde 2005 beschlossen, *Civilian Response Teams*

aufzustellen, die kurzfristig verlegbare Polizeieinheiten darstellen. Die European Gendarmerie Force, gebildet von Italien, Frankreich, Spanien, Portugal und Griechenland, ist ein weiteres Instrument, das außenpolitischen Zwang zur Durchsetzung interventionistischer Agenden erzeugen kann (Pflügler/Hantke 2006: 2).

Realpolitisch konnte die EU ihre wachsenden militärischen Kapazitäten bereits einige Male unter Beweis stellen. Ein erster bedeutender Einsatz war „Artemis“ 2003, als die EU unter Autorisierung der Vereinten Nationen in der Provinz Ituri im Osten der Demokratischen Republik Kongo militärisch intervenierte, um Massaker an der Zivilbevölkerung durch örtliche Milizen zu verhindern. Im Jahr 2006 war die EU wiederum im Kongo, diesmal zur Durchführung der Wahlen. Gerade dieses zivil-militärische Engagement ist signifikant für die mittelfristige Strategie der EU. Die humanitäre Dimension dieser Einsätze war zweifelsohne ein entscheidender Beweggrund. Es gibt aber noch zusätzliche Aspekte, die berücksichtigt werden sollten. Die treibende Kraft hinter dem militärischen Engagement der EU war Frankreich, das in West- und Zentralafrika traditionell nationale strategische und wirtschaftliche Interessen verfolgt. Da in dieser Region französische Militärbasen aufgelassen werden (Grimm 2005: 18), versucht Frankreich zusehends im Rahmen einer ausgebauten europäischen Präsenz seine Einflussbereiche insbesondere gegenüber anderen Akteuren wie den USA, die an Bedeutung gewinnen, abzusichern. „Artemis“ war eine willkommene Gelegenheit, diese Präsenz in der Region in neuem, europäischem Gewand fortzusetzen und auf diese Weise auch wirtschaftliche Interessen zu wahren (vgl. Marischka 2003). Die „Vergemeinschaftung“ der Sicherheitsinteressen in Europa ist damit eine Möglichkeit, nationale Einflussphären ehemaliger Kolonialmächte in der Peripherie auf eine gesamteuropäische Ebene zu heben und damit in das neue Zeitalter globaler Neupositionierung zu übersetzen. Zweitens dienten diese Missionen den relativ neuen militärischen EU-Institutionen wie dem *Political and Security Committee* (PSC), dem *European Military Committee* (EUMC) oder dem *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (CIVCOM) zur Demonstration der eigenen Legitimität im Konzert der EU-Organe (Bagoyoko/Gibert 2007: 21). Drittens gelang der EU damit als militärischer Akteur zum ersten Mal eine sichtbare Emanzipation gegenüber der NATO, die bislang eine einheitliche Außenpolitik der EU erschwert hatte. Auch in den Einsätzen am Balkan spielte die Abgrenzung zur

NATO eine wesentliche Rolle. Die EU verfolgt mit diesen Einsätzen daher eine Langzeitstrategie, im Rahmen derer Afrika zum „Versuchsfeld“ der zivil-militärischen Strategien wurde, die die regionale Hegemonie einzelner Mitgliedstaaten wie etwa Frankreich, Großbritannien oder Portugal europäisierten und damit absichern.

## 5. Zusammenfassung

Die EU ist entgegen der Selbstwahrnehmung einer Mehrheit der EU-BürgerInnen kein interessenloser Akteur, der sich dem Ideal des „ewigen Friedens“ (Immanuel Kant) verschrieben hat und damit das weltpolitische Gegengewicht zur offensiven und klar interessengeleiteten Außenpolitik der USA bildet. Die EU ist ein globaler Hegemon, der mit den Methoden des Konsenses und des Zwanges zunehmend an realpolitischer Bedeutung gewinnt und damit sein bereits vorhandenes ökonomisches Gewicht zusehends in normative und politisch-militärische Macht übersetzt. Der Rahmen, in dem diese Übersetzung stattfindet, ist die schrittweise Verschränkung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik, die der methodischen Kombination aus Konsens und Zwang entspricht. Der Blick auf die zentralen Dokumente der EU und die Gestaltung des „Interventionsgebotes“ in Afrika haben gezeigt, dass das Resultat dieser Verschränkung zum einen die primäre Verfolgung der europäischen Sicherheitsinteressen ist, zum anderen jedoch unter dem Titel der humanitären Intervention auch militärisch-strategische und wirtschaftliche Interessen durchgesetzt werden.

Gegenüber den USA verhält sich die EU ambivalent. Einerseits fehlen der EU die politischen, rechtlichen und militärischen Voraussetzungen, um als *Empire in the making* eine echte Herausforderung der globalen Dominanz der USA darzustellen. Deshalb wählt die EU andere Strategien und Methoden, um sich ihre Einflussphären zu sichern. Andererseits sucht die EU durch eine schrittweise Vorgangsweise langsam die Emanzipation hin zu einer geschlosseneren Außenpolitik, die auch das Mittel des militärischen Zwanges mit einschließt. Auf dieser Ebene ergeben sich offene Interessenwidersprüche zu den USA. Wie sich die EU gegenüber den neuen *global players* wie etwa China verhalten wird, bleibt abzuwarten. Die Kontroverse um die Methoden und Inhalte der Entwicklungspolitik, die China unter völlig

anderen Voraussetzungen betreibt als die EU, lassen aber vermuten, dass in dieser Interessenkonfrontation der Entwicklungsdiskurs ebenfalls eine zentrale Rolle spielen wird, um die hegemonialen Eigeninteressen in der Peripherie durchzusetzen.

## Literatur

- AKP-EG-Abkommen von Cotonou (2005): Geändertes Abkommen von Cotonou – Übergangsmaßnahmen für den Zeitraum zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des geänderten AKP-EG-Partnerschaftsabkommens. ACP-CE 2128/05.
- Annan, Kofi (2005): In larger freedom. Towards development, security and human rights for all. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>, 28.6.2007.
- Bagoyoko, Niagalé/Gibert, Marie V. (2007): The European Union in Africa: The Linkage Between Security, Governance and Development from an Institutional Perspective. <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp284.pdf>, 29.6.2007.
- Bieling, Hans-Jürgen (2005): Die Europäische Union: eine neue Supermacht mit imperialen Ambitionen? In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 35 (139), 247-266.
- Council of the EU (2001): Council Regulation (EC) No 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid-response mechanism. <http://www.legaltext.ee/text/en/T60007.htm>, 28.6.2007.
- Council of the EU (2005a): The EU and Africa: Towards A Strategic Partnership. 15961/05 (Presse 367). [http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/the\\_eu\\_and\\_africa\\_towards\\_a\\_strategic\\_partnership\\_european\\_council\\_15\\_16\\_12\\_2005.pdf](http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/the_eu_and_africa_towards_a_strategic_partnership_european_council_15_16_12_2005.pdf), 28.6.2007.
- Council of the EU (2005b): The European Union Counter-Terrorism Strategy. 14469/4/05 REV 4. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>, 28.6.2007.
- Coward, Martin (2005): The Globalisation of Enclosure: interrogating the geopolitics of empire. In: *Third World Quarterly* 26 (6), 855-871.
- Duffield, Mark (2006): Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror. [http://eadi.org/gc2005/confweb/papersps/Mark\\_Duffield.pdf](http://eadi.org/gc2005/confweb/papersps/Mark_Duffield.pdf), 28.6.2007.
- Europäisches Parlament/Rat/Kommission (2006): Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“. [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2006/c\\_046/c\\_04620060224de00010019.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_046/c_04620060224de00010019.pdf), 28.6.2007.

- European Commission (2003): Iraq and Peace in the World (Flash Eurobarometer 151). [http://ec.europa.eu/external\\_relations/iraq/doc/fl151\\_iraq\\_full\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/iraq/doc/fl151_iraq_full_report.pdf), 27.6.2007.
- European Security Strategy (2003): A Secure Europe in a Better World. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 28.6.2007.
- Faust, Jörg/Messner, Dirk (2004): Europe's New Security Strategy – Challenges for Development Policy. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Grimm, Sven (2005): African-European Relations. In: Mehler, Andreas/Melber, Henning/Walraven, Klaas van (Hg.): Africa Yearbook. Vol. 2: Politics, Economy and Society South of the Sahara in 2005. Leiden, Boston, Brill, 17-27.
- Hantke, Martin (2006): Ohne Kontrolle (IMI-Analyse 2006/031). <http://www.imi-online.de/download/06-Analyse031-MH.pdf>, 29.6.2007.
- Harvey, David (2003): The New Imperialism. Oxford: Oxford University Press.
- Hayes, Ben (2006): Arming Big Brother. The EU's Security Research Programme. <http://www.statewatch.org/news/2006/apr/bigbrother.pdf>, 29.6.2007.
- Humphrey, John/Messner, Dirk (2006): Instabile Multipolarität: Indien und China verändern die Weltpolitik (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen 1/2006). [http://www.die-gdi.de/DIE\\_Homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/178fa4b8b8dc06fcc12570fb002ca2a2/\\$FILE/AuS%201.2006%20messner%20china.pdf](http://www.die-gdi.de/DIE_Homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/178fa4b8b8dc06fcc12570fb002ca2a2/$FILE/AuS%201.2006%20messner%20china.pdf), 27.6.2007.
- Kagan, Robert (2003): Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung. München: Goldmann.
- Klingebiel, Stephan (2007): Die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur in Afrika: Interessen und Ansatzpunkte der G8 und EU. In: ders. (Hg.): Afrika Agenda 2007. Ansatzpunkte für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 49-53.
- Köhne, Anja (2005): Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU: globaler Vorreiter eines erweiterten Sicherheitsbegriffs? <http://www.germanwatch.org/pubdiv/sow-05akk.pdf>, 28.6.2007.
- Mabee, Bryan (2004): Discourse of empire: the US 'empire', globalisation and international relations. In: Third World Quarterly 25 (8), 1359-1378.
- Mahnkopf, Birgit (2003): Zum Konzept der *human security* und zur Bedeutung globaler öffentlicher Güter für einen gerechten Frieden. In: dies. (Hg.): Globale öffentliche Güter – für menschliche Sicherheit und Frieden. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, 11-34.
- Marischka, Christoph (2003): Generalprobe für EU-Militär im Kongo (IMI-Analyse 2003/023). <http://www.imi-online.de/download/IMI-Analyse-2003-023-Kongo-Marischka.pdf>, 29.6.2007.
- Marischka, Christoph (2005): Die Human Security Doctrine for Europe. Intelligenter Kolonialismus. <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Aussenpolitik/marischka.html>, 28.6.2007.
- Matzner, Egon (2000): Monopolare Weltordnung. Zur Sozioökonomie der US-Dominanz. Marburg: Metropolis.

- Messner, Dirk (2007): The European Union: Protagonist in a Multilateral World Order or Peripheral Power in the „Asia-Pacific“ Century? In: Internationale Politik und Gesellschaft 1, 11-27.
- Nederveen Pieterse, Jan (2006): Beyond the American bubble: does empire matter? In: Third World Quarterly 27 (6), 987-1002.
- Petras, James (2002): 9/11: One Year of Empire-Building. In: Economic and Political Weekly 37 (34), 3504-3513.
- Pflügler, Tobias/Hantke, Martin (2006): Militarisierung der EU (IMI-Analyse 2006/026). <http://www.imi-online.de/download/EU-Studie-1-2007.pdf>, 29.6.2007.
- Robinson, Clive (2006): Whose security? Integration and integrity in EU policies for security and development. In: Klingebiel, Stephan (Hg.): New Interfaces between Security and Development. Changing Concepts and Approaches. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 69-92.
- SIPRI (2006): SIPRI Yearbook 2006. Armament, Disarmament and International Security. Oxford: Oxford University Press.
- Slijper, Frank (2005): The emerging EU Military-Industrial Complex. Arms industry lobbying in Brussels. <http://www.tni.org/reports/militarism/eumilitary.pdf>, 29.6.2007.
- Study Group on Europe's Security Capabilities (2004): A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities. <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>, 28.6.2007.
- Zielonka, Jan (2006): Europe as Empire. The Nature of an Enlarged European Union. Oxford: Oxford University Press.

## Abstracts

Dieser Artikel beschäftigt sich mit den wachsenden Überschneidungen zwischen Entwicklungspolitik und Sicherheitsinteressen der Europäischen Union. Den größeren Kontext dieser Entwicklung bildet die Rolle der EU in den internationalen Beziehungen und ihren Versuchen, insbesondere in den Beziehungen zu den Entwicklungsländern eine globale Hegemonie durch Zwang und Konsens herzustellen, um auf diese Weise ihr wirtschaftliches Gewicht in politische Kontrolle zu übersetzen. Die jüngsten Schritte der EU, eine gesamteuropäische Entwicklungspolitik sowie eine Europäische Sicherheitspolitik zu formulieren, spiegeln diese wachsende Interdependenz

wider. Abschließend eröffnet ein genauerer Blick auf den militärischen Interventionismus der EU, dass humanitäre Anliegen eng mit militärischen, strategischen und wirtschaftlichen Interessen verknüpft sind.

This article focuses on the increasing combination of development policy and security concerns by the European Union. The broader context is the role of the EU in international relations and its attempt to establish a global hegemony over the developing countries through coercion as well as consent and, thereby, to translate its current economic power into global political control. The recent steps of the EU to formulate a Europe-wide development policy on the one hand and a common European Security Policy on the other both reflect this growing interdependence. Finally, a closer look at the EU's military interventionism shows that humanitarian concerns are closely connected with military, strategic and economic interests.

Clemens Six  
Österreichische Forschungstiftung für Internationale Entwicklung  
(ÖFSE)  
Berggasse 7  
A-1090 Wien  
c.six@oefse.at

**TOBIAS DEBIEL, DANIEL LAMBACH**

**From “Aid Conditionality” to “Engaging Differently”:  
How Development Policy Tries to Cope with Fragile States**

As the 21<sup>st</sup> century gets underway, development policy finds itself faced with a number of new challenges. On the one hand, it has, in the Millennium Development Goals (MDGs), set itself a number of ambitious targets geared to improving the living condition of broad segments of the world population. On the other hand, the progress of a significant number of countries is blocked by the chronic failure – or even complete breakdown – of the state.

Which states can be labeled as “fragile”? *The Economist* has adopted a cautious approach, publishing a list of 20 “candidates for failure” in March 2005 based on World Bank data. It highlights the close correlation between state failure and conflict: 15 of these 20 countries have experienced armed conflict at some point since 1990. The UK’s Department for International Development (DFID 2005) has produced a list of 46 “fragile” countries which scored poorly against key performance and development indicators and appeared in the World Bank Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) ratings at least once between 1999 and 2003 (World Bank 2003a, 2003b).

A comparison of the socio-economic conditions in these fragile states with those of other poor countries reveals alarming disparities. Per capita income in fragile states amounts to just half that of those of the comparison group. Child mortality is twice as high and maternal mortality is actually three times greater than in other poor countries. Around one-third of the population is malnourished and a high proportion of the population suffers from malaria (DFID 2005: 9). De facto, the Millennium Development Goals (MDGs) are beyond the reach of these countries, yet these 46 countries are home to 870 million people, who make up 14% of the world’s population (see Figure 1).



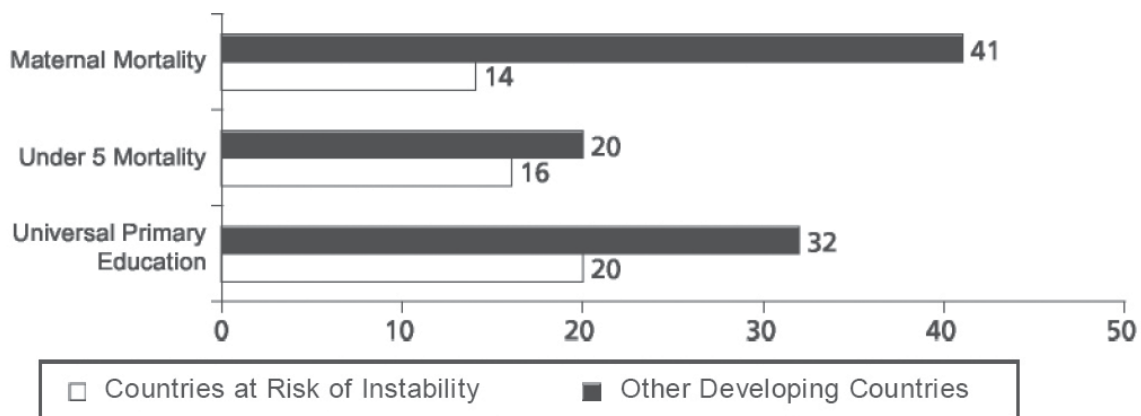


Figure 1: Likelihood of Meeting MDGs (Source: U.K. Prime Minister’s Unit 2005)

Fragile statehood has, especially since the 9/11 terrorist attacks in the US, also come to be perceived as a threat to global peace and security. Various Western countries and international organisations have declared failed states to be serious threats to their security, well being, and strategic interests, even though the empirical evidence to support this argument is rather weak (Patrick 2006). However, from a local and regional perspective, state failure does represent a major security threat, both for the citizens of the failing state and for neighbouring countries.

In any case, the securitisation of state failure (Lambach 2006) has prompted a flurry of international activity to stabilise and consolidate fragile states. Development discourse had been energised by the agreement on the MDGs, and rocked by a debate about aid effectiveness. These various factors combined to channel development thinking into a new direction, forcing a re-evaluation of policies that had been largely ineffective in fragile states. This led to the realisation that the key to both socioeconomic success and the stabilisation of fragile states must be sought in efficient, transparent, participatory, and accountable governance structures. According to this view, the promotion of good governance not only means providing support for state institutions, but also involves support for nonstate institutions at the local, regional, national, and – increasingly – transnational level. Accordingly, this approach does not strive for “governance beyond the state” – as a rule, the *sine qua non* for viable development and transformation is state institutions that show at least signs of rudimentary or partial consolidation.

The present study analyses, from a conceptual perspective, development-related approaches to dealing with fragile states.. The first part of the paper starts out by defining what is meant by the term ‘fragile states’ and specifying where the central problems must be sought. In the second part it goes on to ask how, despite all adversity, external actors may still become (or remain) engaged. The third part analyses state-building as a revitalised development paradigm and sketches out an understanding of the state which differs from both conventional notions of the strong security state and the neoliberal concept of the minimal state. The fourth and final part presents the most important conclusions.

## **1. Fragile States – A Central Challenge for Development Policy**

The state can, in the words of Baker and Ausink, be defined as “a political entity that has legal jurisdiction and physical control over a defined territory, the authority to make collective decisions for a permanent population, a monopoly on the legitimate use of force, and a government that interacts or has the capacity to interact in formal relations with other such entities” (1996: 4).

A properly functioning state will, in essence, fulfill six core functions (Debiel 2005): it will guarantee (1) collective and individual security (security governance); (2) legitimate political decision-making processes subject to horizontal and vertical checks and balances (political governance); (3) institutionalized conflict mediation and enforcement of the law (judicial governance); (4) law-bound implementation of legislative decisions and effective taxation (administrative governance); (5) distributive justice and the provision of basic social services (social governance), and (6) the basic infrastructural and legal conditions needed for the development of economic activities (economic governance).

Fragile states are countries that lack the capacity to produce sufficient amounts of these political goods, resulting in a dearth of security and basic social services for the population. Two types of countries should be differentiated depending on the performance of the state:

1. Countries that lack, to some degree, rule of law, protection from violence, and social infrastructure will be referred to as *unstable* states (also called *weak states* in the literature). While such countries have in large measure maintained a monopoly on the legitimate use of force, their political and administrative systems are hampered by structural deficits that render them ineffective and weak. Their judicial systems do not function properly, and large segments of the population lack sufficient access to them. While these states maintain some basic social services, provision is susceptible to disruption, and the economy is unable to develop due to an underdiversified structure of production and faulty or inadequate incentive systems. In most such countries, corruption is endemic and physical infrastructure remains underdeveloped. Examples of such *unstable states* would include Egypt, Guatemala, and Cambodia.

2. In cases where states have not established, or have lost their sovereignty over large parts of their territory, or in cases where countries are caught up in the vortex of state breakdown, we speak of *failing states*. Here the state is unable to adequately fulfill its basic functions in the areas of security, politics, administration, justice, social services, and the economy. Such conditions often encourage the development of cases of “parastatehood” or “parasovereignty”; that is, cases in which nonstate institutions or traditional, local leaders have assumed sovereign powers and/or the responsibility for providing core state services. The formal economy will – with the exception of states with abundant natural resources – be dwarfed by the informal or criminal economy. Examples of such countries in the grip of state failure would include the DR Congo, Zimbabwe, or Myanmar. Similar conditions are also encountered in *post-conflict* situations, where the main concern is to reconstruct state structures (although these cases will not be systematically considered in this paper – see Debiel/Terlinden 2005).

The term “fragile states” does *not* cover failed states whose public institutions have come close to total collapse and which are virtually unable to provide services. There, development policy usually takes a back seat to humanitarian aid. However, a country recovering from armed conflict or near-collapse will again fall under the category of “fragile states.”

## **2. “Stay Engaged, but Differently”, or: Changing Approaches to Dealing with “Difficult Partners”**

In the 1990s donors were reluctant to engage politically and financially with unstable and failing states. There were good reasons for this: the chances for success of external engagement are, as numerous empirical studies have shown, low as long as recipient countries violate the principles of good governance or lack the capacities needed for a properly organised state. This is why, after the Cold War, development co-operation focused primarily on “good performers” that were moving in the direction of market-oriented democracy. Accordingly, fragile states used to receive less development aid than other LICs (UK Prime Minister’s Strategy Unit 2005: 27), effectively making them “forgotten states” (Levin/Dollar 2005).

Recently, however, aid flows to fragile states seem to have increased. A study by the World Bank Independent Evaluation Group (2006) reported that bank lending to Low Income Countries Under Stress (LICUS) increased between 2003 and 2005, although certain post-conflict LICUS received a disproportionate share. Nevertheless, this confirms the observation that state-building and peace-building objectives have received a higher priority in development policy, displacing considerations about aid effectiveness. However, the report notes, these goals are still inadequately defined. So what can be done to stabilise fragile countries and counter the dangers that they represent? Experience gained in recent years has brought us closer to an answer. The key message is, “Stay engaged, but differently.” As both the World Bank and the OECD Development Assistance Committee (DAC) have noted, ‘ignoring’ crisis countries is a policy fraught with risk (World Bank 2002, OECD/DAC 2001).

### **2.1 Co-operation with, versus Circumvention of, Partner Governments**

Merely increasing aid is not the way to go, since development assistance can easily be used to support predatory regimes. Unfortunately, attaching conditionalities to aid payments – a more ‘traditional’ approach – has proven itself to be ineffective: “Extensive studies of IMF/World Bank policy and financial conditionality in structural adjustment programmes in the 1980s and 90s show that even extremely large economic incentives (up

to 50% of governmental budgets) were not able to change policies if the country's elite – or at least reforming elements within it – were not already aligned. The fact that conditionality was seen as overly coercive reduced the incentives' political legitimacy and produced a culture of 'gaming the agreements' which undermined their effectiveness." (UK Prime Minister's Strategy Unit 2005: 112-113)

When dealing with fragile states, development policy cannot any longer afford to cling to standardised models of intergovernmental co-operation. Structural adjustment, liberalisation, or privatisation programmes are bound to fail if a country's political-administrative system does not have a sufficient level of effectiveness. These measures only have a prospect of success when there is domestic demand for them and there are institutions in place that are in a position to define and implement bodies of rules.

This has led donors to develop guidelines for co-ordinating their development policy with partner governments. This approach, christened "alignment" by the OECD/DAC (2004), aims to match donor strategies, policies, and budget planning to the standards and procedures used by recipient governments. The intention is to promote "local ownership" and to support the effective implementation of measures provided. This can be undertaken on a structural level (*systems alignment*) or on the substantive level of the measures pursued (*policy alignment*).

At the same time, however, a lack of development-oriented strategies, widespread corruption, or repressive rule among recipient governments may make development co-operation with such governments a highly problematic proposition. Therefore, in addition to capacity (see 1.), we need to introduce political will as a further prerequisite of recipient countries (Moreno Torres/Anderson 2004: 18-19). Here we can distinguish countries whose governments are willing to pursue development-oriented policies from those where such a strategy is largely absent. Combining these two traits, we come up with four ideal-type cases (see Table 1).

**Table 1: Donor Behaviour in Fragile States**

	<b>Political Will to Implement Development Strategies</b>	<b>No Political Will</b>
<b>Partly functioning institutions (unstable states)</b>	(1) Systems and policy alignment; budget support a reasonable option (e.g. Georgia, Mongolia, Tanzania)	(2) Political conditionality of development assistance, systems alignment, sector programs only under strict conditions; concentration on change agents (e.g. Algeria, Azerbaijan, Cuba)
<b>Breakdown of institutions (failing states)</b> or: post-conflict reconstruction of institutions	(3) Priority on institution-building, “zero-generation reforms”; policy alignment sometimes preferable to systems alignment; avoidance of contentious reforms (e.g. Afghanistan, East Timor, Sierra Leone)	(4) Partnership-oriented development co-operation questionable, and so possibly better to bypass the state sector; project work; “shadow systems alignment” a feasible option (e.g. Haiti, Myanmar, Zimbabwe)

Sources: Compiled by the authors, in part borrowing from OECD/DAC 2004: paras. 9-12 and DFID 2005: 8 (which apply similar criteria).

(1) If a state’s institutions are still functioning reasonably well (unstable states), and if its government exhibits the political will to implement development strategies, donors should focus largely on existing structures and closely co-ordinate their policy priorities with the recipient government (systems and policy alignment). Budget support may make good sense in this framework; project work should largely be integrated within sector programmes, so that the results do not simply ‘fall flat’, but gain an effect over a large area. The countries in this group have the best prospects of moving from fragile to partially consolidated statehood in the near future.

(2) If governments in unstable states are unwilling to undergo further development, the priorities of donors and recipients will likely differ. In such cases, systems alignment alone is to be recommended. Budget support should be avoided, since the dangers of misuse are too high; sector programmes are possible under strict conditions and monitoring mechanisms.

Additionally, emphasis on the promotion of “change agents” (see 2.2) seems to be worthwhile.

(3) This group is made up of countries whose institutions have largely disintegrated while their governments have nevertheless embarked on a reform programme. In these countries, donors should provide proactive support for efforts to (re-)build state institutions, closely co-ordinating their policies with partner governments. *Policy alignment* sometimes has better prospects of success than systems alignment in that the task at hand will be to reconstruct or reform institutional structures. The donor-side policy agenda should be reduced as far as possible to a limited number of core measures that are actually feasible and verifiable and can present visible successes to the population (“quick impact”). For this approach the World Bank has coined the term “zero-generation reforms” (World Bank 2002). Reform should start out by skirting contentious issues so as not to provoke the resistance of “veto players” or “spoilers” (Stedman 1997) at the very start of a process of reconstruction or transformation.

(4) The most problematic cases are those countries which suffer from institutional breakdown and whose governments do not follow development strategies. In some cases – e.g. Myanmar or Zimbabwe – development co-operation may be questionable. One possibility for action consists of halting financial co-operation, concentrating instead on technical co-operation, which is designed to improve the skills and capacities of individuals and organisations and which can be misused less easily. If, however, donors, having conducted a detailed cost-benefit calculation, decide to stay engaged to some extent or other, co-operation with structures beyond the state may often prove necessary. Project-oriented measures are the vehicle of choice here; humanitarian aid will also be often needed. What is referred to as “*shadow*” *systems alignment* can be a promising way of avoiding the institutionalisation of parallel structures of service delivery. This is, in effect, an attempt to bring development co-operation measures, at least over the medium- to long-term, which are closer to alignment with a given country’s institutional system – e.g. by designing support measures in such a way as to gear them to existing budget classifications, planning cycles, reporting and accounting procedures, or to established administrative units (OECD/DAC 2004). This approach may prove effective at a later stage when qualified non-state or sub-state personnel transfer to the government sector.

## **2.2 Strengthening “Change Agents”**

It is precisely in situations where a given government lacks both the will to reform and sufficient political legitimacy that it is important to decide whether and in what form it may make sense to support “change agents.” The World Bank and the OECD/DAC have been arguing, with increasing frankness, for a policy of directly addressing representatives of civil society and reform-minded forces in government (e.g. technocrats who are open to change). An important role may also be played by scientists and scholars with a certain measure of independence (OECD/DAC 2001: nos. 21, 22). Frequently, external actors will speak up clearly for freedom of information and other civil rights, supporting parliamentarians, independent judges, journalists, union representatives, and professional associations in their efforts to limit abuses of state power. The work of political foundations and academic exchange programmes can also contribute to supporting such reform-oriented forces.

However, support of “change agents” is ambivalent, since it may not serve to overcome cleavages, but, rather, to deepen them. For instance, in predominately Islamic societies, religious-fundamentalist forces are often arrayed against secular forces. If external actors press for rapid modernisation and concentrate on a narrow urban elite, they might exacerbate intra-societal conflict, destroy valuable “social capital” (Putnam 1993) and alienate rural segments of the population. In supporting democratic and civil society forces, donors are thus challenged to ensure that these actors are capable of bridging ideological and social divides (OECD/DAC 2003: 14).

## **2.3 Flanking Support in “Turnaround Situations”**

Research on political transformation highlights the importance of windows of opportunity, i.e. time slots during which external actors can have a particular impact. During so-called “turnaround situations” a change of political power may offer new elites a once-off opportunity to set profound reform processes in motion (Haggard/Kaufmann 1995). In such a context, “the interests associated with the old regime [may be] discredited and disorganized, thus providing an opportunity for reform that would not otherwise be there. In the longer run, however, the opportunity structure closes, as reformers must appeal to a broader spectrum of potential beneficiaries” (Hyden et. al. 2003: 12).



Under such conditions, external efforts can encompass policies like lifting trade barriers, debt relief, aid commitment, supporting constitutional reform, as well as selected co-operative projects (anti-corruption efforts, freedom of the media, the judiciary, parliament). However, times of substantive change are fraught with risk. In critical situations – e.g. situations involving calls for release of opposition leaders or for fair and free elections – nothing less than a country’s future may be at stake. Problems are quite likely to emerge when a power struggle is resolved in a confrontational manner and when competition among elites is asymmetrical (Merkel et al. 2003: 229, Table 21). In these situations, external actors may exert constructive influence by providing mediation forums, promoting conflict-resolution mechanisms in the country concerned, and working actively for a reconciliation of interests. Furthermore, advisory services can be offered to support the elaboration of new political rules anchored in a new or revised constitution. In this connection donors should throw their weight behind efforts conceived to ensure that political competition is structured as symmetrically as possible, i.e. to prevent one side from playing the dominant role. In other words, external actors should support the *process* of reconciliation, not particular *actors*, lest they be perceived as partial.

### **3. State-building as a Revitalised Development Paradigm**

Step by step, the “engaging differently” paradigm has supplanted the “political conditionality” approach and its underlying assumptions of exporting good governance standards to crisis regions. This entailed a partial re-orientation of the goals of development aid, which led to a revitalisation and an updating of the concept of state-building.

For a long time, state-building was understood as an historic process of state formation in specific forms of political organisation exemplified by the European ‘model’ that started in late medieval times and replaced empires and kingdoms (Tilly 1975). With the decolonisation of the 1950s and 1960s, modernisation theory (e.g. Deutsch 1966) assumed that post-colonial countries would undergo a similar process of state- and nation-building (Smith 1986). This analogy, however, soon proved wrong – the majority of states simply didn’t catch up with the industrialised world.

The state-building approach has been revitalised in recent years in light of experiences with state failure and wars in Somalia, Rwanda, Cambodia, Bosnia, Afghanistan and many other cases – in particular in post-conflict countries. The major contrast with former concepts is the role that external actors are supposed to play. Among development-oriented discussion of state-building, we can differentiate three major approaches: the dominant, technocratic equation of state-building with building governmental institutions, the broad concept of nation-building, and, in between the two, a concept of “embedded state-building” that focuses on institution-building, but explicitly takes into account how state institutions are embedded in social contexts (see Figure 2).

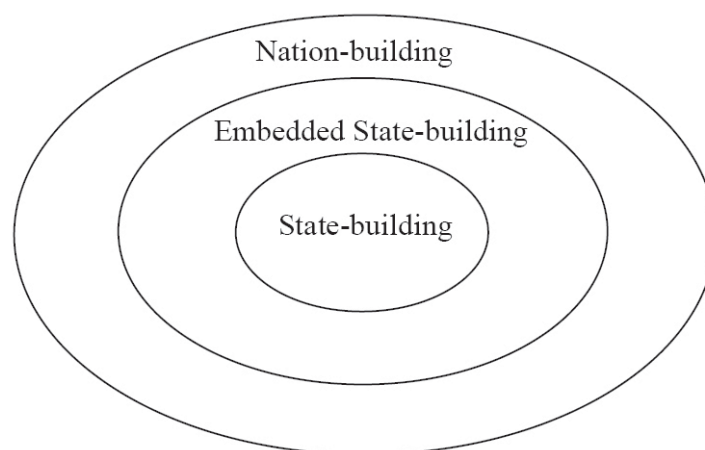


Figure 2: Three Concepts of State- and Nation-building (Source: © Tobias Debiel / Daniel Lambach)

### **3.1 Different Approaches to State- and Nation-building**

*State-building as social engineering:* Fukuyama understands state-building as creating new, and strengthening existing, governmental institutions (2004: 7). This activist understanding (in contrast to the historical process outlined above) tries to speed up state-building through deliberate institutional design: “The model chosen by the international community is a shortcut to the Weberian state, an attempt to develop such an entity quickly and without the long, conflictual and often brutal evolution that historically underlies the formation of states” (Ottaway 2002: 1004).

Due to its roots in modernisation theory, this approach is very optimistic about the changes development policy is able to effect in developing countries. As a result, it promises quick results, and discounts the importance of informal institutions and of cultural and ideational factors. It also considers its prescriptions basically apolitical, i.e. it advocates technocratic reforms and does not foresee conflict regarding their implementation.

*Nation-building:* Tied to the concept of state-building, the notion of nation-building is more sensitive to these shortcomings, yet it presents an even more ambitious policy agenda, since its goal is not just to construct a functioning state apparatus, but a well-ordered *nation-state*. As a result, in addition to institutional reform, it calls for the national integration of society and the creation of a shared identity (Hippler 2005). Proponents of nation-building accept that the latter two goals are very hard to achieve for external actors and instead advocate that such actors identify and nurture internal processes of nation-building.

State-building and nation-building are frequently used interchangeably (Rondinelli/Montgomery 2005), particularly in the US debate, where nation-building represents a catch-all concept for post-conflict reconstruction (Fukuyama 2004: 140-141, Talentino 2002). It is important, however, to separate the two analytically.

*Embedded state-building:* We advocate an extended understanding of state-building that is situated between the technocratic agenda of state-building and the overly ambitious project of nation-building. Our notion of state-building focuses on the role of political institutions and the way they are embedded in society.

In his case studies on democracy in the Philippines or on the politics of HIV/AIDS in Uganda, Putzel (1999, 2004) implicitly develops a model of internal state-building that is embedded in and informed by societal dynamics. Putzel puts forward the argument that an incongruence between democratic, formal and informal institutions is a major impediment to processes of democratisation. Societal groups, Putzel argues with reference to Putnam (1993), have different effects on democracy: while some organizational forms (such as patronage, clan and language groups) weaken democratisation, voluntary organizations have a positive effect.

This approach still focuses on building up the institutional capacity of the state. However, it also emphasises that reforms to that effect have to be aligned with local structures and resonate with local interests. External actors can still provide financial aid and technical assistance in many areas of state-building, but we do not adopt the expansive catalogue of measures from the good governance agenda, which covers all the bases from the protection of human rights, norms of accountability, and gender equity to consensus-based democracy, poverty reduction and pro-poor growth (Klemp/Poeschke 2005). Instead, this concept is informed by the view that sustainable state-building can only take place when external and domestic interests are aligned – it is simply impossible to ‘impose’ Western state structures on a resisting society.

This also means that while this approach acknowledges the important role of identity in conflict resolution and political integration, it is less certain that processes of identity-formation (nation-building) can be constructively aided by external actors. Instead of nation-building, we focus on fostering social cohesion and (re-)building social capital. Development policy tends to underestimate the importance of this issue, focussing on goals that can more easily be defined and achieved, e.g. the reconstruction of the infrastructure (Fukuyama 2004). While the importance of visible ‘quick results’ should not be discounted, social cohesion does not get the attention that it deserves. (Re-)Building social capital is arguably one of the most important goals in fragile states, and one of the most difficult to achieve (Colletta/Cullen 2000).

### **3.2 Embedded and Effective Statehood – Orientations beyond the Minimal State and the Leviathan**

This does not answer the eternal question ‘how much’ state is necessary for development and peace. In the 1980s, ‘the State’ was much vilified as bureaucratically bloated and as an impediment to development. Accordingly, structural adjustment programs sought to shrink the state apparatus, liberalise the economy and privatise state-owned enterprises. This approach indeed led to a shrinking of inefficient bureaucracies, but it also failed to recognise the state’s essential operational and regulatory functions. This ideological bias triggered structural adjustment to indiscriminately target the state apparatus. Instead of selectively pruning bureaucratic excesses and ta-

king steps to strengthen core action capacities, the final outcome was often the reduction of core state functions, a process that ran counter to development interests (see Fukuyama 2004).

As a result, development policy gradually rediscovered the importance of the state (World Bank 1997). Today, conventional wisdom can be expressed in the following axioms: (a) state institutions must be effective, but without overplaying their hand by assuming functions beyond their reach, and (b) the integrity, effectiveness, and legitimacy of state institutions must be anchored locally and should never simply be imposed by means of top-down approaches.

In bringing about effective statehood the concern is neither to trim publicly perceived functions with a view to creating a ‘minimal state’ or to create an all too powerful state that bullies its citizens and chokes off the governance capacities of economy and society. The concern must instead be to find the right balance between an effective state sector and a society capable of controlling the state and articulating its own interests. This in turn means that the state needs a certain measure of autonomy to realise, in given cases, coherent strategies against the resistance of particularist interests in society. At the same time, civil society needs a level of self-organisation sufficient to enable it to monitor and exert pressure on politics and administration.

In considering which state functions should be supported and which reduced, the terms “scope” and “strength” provide a useful differentiation (Fukuyama 2004: 6-14). The term ‘strength’ designates, in this connection, the state’s ability to plan and implement policies and legislation in a transparent fashion. ‘Scope’, on the other hand, denotes the reach of state activities, the functions and goals for which a government sees itself responsible. The latter can be hierarchised in a certain form. If, e.g., state structures are disintegrated, or state institutions are in no more than a rudimentary state, initial efforts will focus on minimum functions, i.e. provision of public goods like security and order or guarantees for property rights, but also protection of vulnerable population groups. If a state is able to fulfill its basic functions in a halfway reliable manner (unstable statehood), the government will be able to concentrate on regulatory functions (e.g. environmental and competition policy) and the development of social infrastructure (education, health) and human security (freedom from pervasive and imminent threats to the physical and psychological integrity of the person). It is only at a third stage, when

state structures have been stabilised and consolidated, that the state will be able to play a meaningful, proactive role, e.g. in the sense of industrial policy or welfare-oriented redistribution policy (see Table 1).

**Table 1: The Scope of State Functions**

<b>Minimal functions</b>	Providing pure public goods: - defence, AM law and order - property rights - macroeconomic management - public health Improving equity: - protecting the poor	In particular relevant for: “failing states”/“recovering states”
<b>Intermediate functions</b>	Addressing externalities: - education - environment Regulating monopoly Overcoming imperfect education Insurance, financial regulation Social insurance	In particular relevant for “unstable states”
<b>Activist functions</b>	Industrial policy Wealth redistribution	In particular relevant for: ‘take-off’ and consolidated states*

\* Not covered by the present study.

Source: Fukuyama (2004: 9, Figure 2); based in part on World Bank 1997; column 3 added by the authors.

#### 4. Conclusion

In the 1990s donors were reluctant to engage politically and financially under the difficult conditions of state breakdown and failure. The chances for success of external engagement were, as numerous empirical studies had shown, low as long as recipient countries violated the principles of good governance or lacked the capacities needed for a properly organised state. This is why, after the Cold War, development co-operation focused primarily on ‘good performers’ that were moving in the direction of market-oriented democracy. However, international donors in recent years have more

and more realised that it is neither feasible nor desirable to disengage fully from crisis countries. Taking into account the great heterogeneity of development paths, development co-operation no longer has the option of clinging to standardised models of intergovernmental co-operation. Empirical evidence shows that approaches that push for, or indeed force, reforms by imposing political or economic conditionalities have largely failed. Structural adjustment, liberalisation, or privatisation programmes did not work in countries whose political-administrative systems had not already reached a certain level of effectiveness. Political conditionality brought about positive results only when strong social groups in a recipient country called for such measures.

To “engage differently”, international donors are re-orienting their policies towards two available and relevant reference points: the effectiveness of state institutions and the political will of the government. Particular attention is given to the extent to which the support of “change agents” is an effective tool. The World Bank and the OECD/DAC, among others, have been arguing for a policy of directly addressing representatives of civil society, reform-minded forces in government (e.g. technocrats who are open to change) and even the diaspora. Support for such groups can indeed trigger a process of transformation, in particular in post-conflict situations. At the same time, however, it is also a risky undertaking and can easily further exacerbate the alienation between Western-oriented population segments and the rest of the population and may undermine a genuine process of nation-building.

The traps and challenges that state fragility poses to development policies have led to the re-emergence of the state-building paradigm. Although it is too early to say ‘goodbye to good governance’, a shift in focus is becoming evident. This new development is not without problems. First of all, there are competing understandings of a ‘functioning state’ and associated priorities in the process of state-building within the donor community which might send mixed signals to local actors and place an unmanageable burden on their shoulders. Secondly, state-building approaches may imply substantial interference or even intervention by outside actors into the societal and political affairs of ‘partner countries’. Donors might be tempted to impose their models – and undermine the ‘ownership rhetoric’ that shapes most of the relevant documents. State-building will thus only suc-

ceed if it is based on a sound understanding of societal dynamics of state formation and a reflective assessment of the limits of external contributions in this regard. Neither technocratic models of state-building nor broad 'all-inclusive' approaches – that equate state-building with an OECD model of good governance – will be able to capture the complex realities at work in crisis regions. Instead, a new paradigm is required that follows the model of an embedded and effective state and sees the role of external actors not so much in 'stage-managing' processes of state-building, but rather in facilitating and supporting indigenous processes as long as they meet certain normative minimum criteria.

## References

- Baker, Pauline H./Ausink, John (1996): State Collapse and Ethnic Violence. Towards a Predictive Model. In: *Parameters* 26 (1), 19-31.
- Colletta, Nat. J./Cullen, Michelle L: (2000): *Violent Conflict and the Transformation of Social Capital. Lessons from Cambodia, Rwanda, Guatemala, and Somalia.* Washington: World Bank.
- Debiel, Tobias (2005): *Dealing with Fragile States. Entry Points and Approaches for Development Cooperation.* Bonn: ZEF Discussion Paper on Development Policy No. 101.
- Debiel, Tobias/Terlinden, Ulf (2005): *Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies.* In collaboration with Tim Dertwinkel, Armin Nolting, Martha Gutiérrez. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit Discussion Paper, January 2005.
- Deutsch, Karl W. (1966): *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality,* 2nd edition. Cambridge/London: MIT Press.
- DFID (2005): *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States.* London: Department for International Development, January 2005.
- Fukuyama, Francis (2004): *State Building. Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century.* Ithaca/New York: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R. (1995): *The Political Economy of Democratic Transition.* Princeton: Princeton University Press.
- Hippler, Jochen (ed.) (2005): *Nation-Building – A Key Concept for Peaceful Conflict Transformation?* London: Pluto Press.
- Hyden, Goran/Court, Julius/Mease, Ken (2003): *Conclusions: Governance in 16 Developing Countries.* London: Overseas Development Institute, World Governance Survey Discussion Paper 10, August 2003.  
[http://www.odi.org.uk/wga\\_governance/Docs/Abstracts/Publ\\_Abs\\_03.htm](http://www.odi.org.uk/wga_governance/Docs/Abstracts/Publ_Abs_03.htm), 15.09.2004.



- Klemp, Ludgera/Poeschke, Roman (2005): Good Governance gegen Armut und Staatsversagen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29/2005, 18-25.
- Lambach, Daniel (2006): Security, Development and the Australian Security Discourse. In: *Australian Journal of Political Science* 41 (3), 407-418
- Levin, Victoria/Dollar, David (2005): The Forgotten States. Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002). London: Summary Paper prepared for DAC Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/44/34687926.pdf>, 22.04.2005.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thierry, Peter (2003): Defekte Demokratie. Band 1: Theorie. Opladen: Leske + Budrich.
- Moreno Torres, Magüi/Anderson, Michael (2004): Fragile States. Defining difficult environments for poverty reduction. London: DFID PRDE Working Paper No. 1, August 2004.
- OECD/DAC (2001): Poor Performers. Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships. Paris: OECD Development Assistance Committee (DAC), DCD/DAC(2001)26/REV1, 27. November 2001.
- OECD/DAC (2003): A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action. Paris: OECD/DAC Reference Document.
- OECD/DAC (2004): Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States. Harmonisation and Alignment in Fragile States. Draft Report by Overseas Development Institute (ODI), United Kingdom. Paris: OECD Development Assistance Committee (DAC), DCD(2005)3, 17. Dezember 2004.
- Ottaway, Marina (2002): Rebuilding State Institutions in Collapsed States. In: *Development and Change* 33 (5), 1001-1023.
- Patrick, Stewart (2006): Weak States and Global Threats: Fact or Fiction? In: *Washington Quarterly* 29 (2), 27-53.
- Putnam, Robert D. (1993): Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- Putzel, James (1999): Survival of an Imperfect Democracy in the Philippines. In: *Democratization* 6 (1), 198-223.
- Putzel, James (2004): The Politics of Action on AIDS. A Case Study of Uganda. In: *Public Administration and Development* 24 (1), 19-30.
- Rondinelli, Dennis A./Montgomery, John D. (2005): Regime Change and Nation Building. Can Donors Restore Governance in Post-Conflict States? In: *Public Administration and Development* 25 (1), 15-23.
- Smith, Anthony D. (1986): State-Making and Nation-Building. In: Hall, John A. (ed.): *States in History*. Oxford, New York: Blackwell, 228-263.
- Stedman, Stephen J. (1997): Spoiler Problems in Peace Processes. In: *International Security* 22 (2), 5-53.
- Talentino, Andrea K. (2002): Intervention as Nation-Building. Illusion or possibility? In: *Security Dialogue* 33 (1), 27-43.

- Tilly, Charles (ed.) (1975): *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- UK Prime Minister's Strategy Unit (2005): *Investing in Prevention. An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response*. A Prime Minister's Strategy Unit Report to The Government. London: Prime Minister's Strategy Unit, Cabinet Office, February 2005.  
[http://www.strategy.gov.uk/downloads/work\\_areas/countries\\_at\\_risk/cri\\_report.pdf](http://www.strategy.gov.uk/downloads/work_areas/countries_at_risk/cri_report.pdf), 22.5.2005.
- World Bank Independent Evaluation Group (2006): *Engaging with Fragile States. An IEG review of World Bank support to Low-Income Countries Under Stress*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (1997): *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. New York et al.: Oxford University Press.
- World Bank (2002): *World Bank Group Work in Low-income Countries under Stress. A Task Force Report*. Washington, D.C.: World Bank, September 2002.  
<http://www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf>, 5.10.2004.
- World Bank (2003a): *Country Policy and Institutional Assessment 2003. Assessment Questionnaire*. Washington, D.C: World Bank.
- World Bank (2003b): *2003 Country Policy And Institutional Assessment (CPIA)*.  
<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Quintiles2003CPIA.pdf>, 15.9.2004.

## Abstracts

The article outlines recent changes in the development policy approach towards fragile states. Central to this new approach is a greater sensitivity towards the conditions in the partner country and a greater focus on change agents and turnaround situations. This approach has revitalised the concept of state-building. The article claims that the current understanding of the term is too narrow and offers an outline of the concept of 'embedded state-building' which recognises the societal context of political reform. This approach offers the greatest possibility of success in 'difficult environments'.

Der Artikel befasst sich mit Veränderungen in der Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten. Charakteristisch für die neue Herangehensweise ist eine bessere Berücksichtigung lokaler Bedingungen sowie einer besseren Einbeziehung von Reformkräften. Diese Neuausrichtung hat

zu einer Wiederbelebung des Staatsbildungskonzepts geführt. Die bisherige Interpretation dieser Strategie ist jedoch zu eng, so dass sich der Artikel für eine Strategie des „*embedded state-building*“, also für eine gesellschaftliche Einbettung politischer Reformen, ausspricht. Dieses Vorgehen verspricht größere Erfolgchancen für die Zusammenarbeit mit instabilen Partnerländern.

Tobias Debiel  
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Geibelstraße 41  
D-47057 Duisburg  
tobias.debiel@inef.uni-due.de

Daniel Lambach  
GIGA Institut für Afrika-Studien  
Neuer Jungfernstieg 21  
D-20354 Hamburg  
daniel.lambach@gmx.de

**Joachim Becker, Johannes Jäger, Karen Imhof, Cornelia Staritz (Hg): Kapitalistische Entwicklung in Nord und Süd: Handel, Geld, Arbeit, Staat.** Wien: Mandelbaum 2007 (= *Gesellschaft, Entwicklung, Politik*; 9), 300 Seiten, 14,00 Euro.

Im Sammelband *Kapitalistische Entwicklung in Nord und Süd* versammeln die HerausgeberInnen Beiträge aus verschiedenen Bereichen der Entwicklungsökonomie. Ausgehend von der Prämisse „Kapitalistische Entwicklung in Nord und Süd ist ungleiche Entwicklung“ (S. 7) gehen die AutorInnen den Fragen nach der „historischen Entstehung und Faktoren der Ungleichheit“ (eda.) unter den Bedingungen kapitalistischer Vergesellschaftung nach. Diese grenzt sich durch „den Zwang zur Akkumulation von Kapital, den zentralen Stellenwert der Lohnarbeit, die zentrale monetäre Vermittlung wirtschaftlicher Prozesse, den verwertungsorientierten Umgang mit der Natur und die relative Autonomie von wirtschaftlicher und politischer Sphäre“ (eda.) von nicht-kapitalistischen Wirtschaftsformen ab. Diese strukturellen Spezifika gliedern das Buch. Die anhand dieser Kriterien vor-

genommene Auswahl von Beiträgen behandelt dann schwerpunktmäßig die im Untertitel benannten Themenfelder Handel, Geld, Arbeit und Staat. Als Querschnittsthemen kommen noch die Dimensionen von Raum und Zeit hinzu, die in unterschiedlicher Ausprägung für die Beiträge relevant sind.

Der einleitende Beitrag, den die HerausgeberInnen gemeinsam mit der Ökonomin Karin Fischer verfassten, geht meiner Ansicht nach weit über die Einführung in die im Buch behandelten Themen hinaus. Aufbauend auf der Regulationstheorie skizzieren die AutorInnen die Entwicklung der globalen Ökonomie während der letzten hundert Jahre anhand von konkreten Beispielen aus Zentrum und Peripherie. Dabei zeigen sie, dass kurze Phasen relativ stabiler Entwicklung (Fordismus in unterschiedlichen Ausprägungen) durch Krisen unterbrochen und dann von ausgedehnten instabilen Phasen abgelöst wurden, was vor allem für Länder der (Semi-)Peripherie gilt. Räumliche Veränderungen hatten diesbezüglich großen Einfluss, und zwar in Form des dialektischen Wechselspiels zwischen Verflechtungsraum – der sich in Flüssen von Waren, Kapital und Arbeitskräften wie auch in diplomatischen Interakti-

onen und militärischen Interventionen ausdrückt und über keine klaren Grenzen verfügt – und dem klar eingegrenzten Territorium, wo durch einheitliche Normen – z.B. Rechts- und Geldnorm – Homogenität produziert wird. So wird gezeigt, dass bis in die 1930er Jahre der Verflechtungsraum und damit die Internationalisierung der Ökonomie dominant war, während danach bis in die 1970er Jahre Territorialität größere Bedeutung zukam, was den (semi-)peripheren Staaten größere ökonomische Handlungsspielräume einbrachte. Die darauf folgende „Neu-Entdeckung“ des Verflechtungsraums ging einher mit verstärkter Abhängigkeit der peripheren Staaten und Krisenerscheinungen. Daran anschließend (S. 33 ff.) wird schließlich noch die für periphere Ökonomien relevante Typologisierung der Regulationstheorie (v.a. anhand von Becker 2002) kurz und prägnant dargestellt. Dabei gelingt es, neben einer Einführung in den Sammelband auch eine sehr gelungene Einführung in die Verwendungsmöglichkeiten der Regulationstheorie in der Entwicklungsökonomie zu liefern.

Obwohl die Auswahl der übrigen Beiträge durch die Einleitung strukturiert werden, beziehen sie sich auf unterschiedliche ökonomische

und polit-ökonomische Konzepte. Oliver Schwank setzt sich in seinem Beitrag zum globalen Handel vor allem mit der politischen Ökonomie Friedrich Lists auseinander und beschreibt die Potenziale von Importsubstitution und Exportorientierung für Entwicklungsländer unter Rückgriff auf aktuelle ökonomische Theorien. Auch Christian Zeller behandelt die Thematik des globalen Handels. Rekurrierend auf kritische Geographie und polit-ökonomische Konzepte zeigt er, dass über Direktinvestitionen globale Ungleichheiten verschärft werden, da sie nur in Industrieländern und in wenigen prosperierenden peripheren Regionen positive Auswirkungen zeigen. Die Beiträge von Johannes Jäger und Karen Imhof sowie von Karin Küblböck und Cornelia Staritz behandeln die Frage des Geldes. Während erstere polit-ökonomisch unter Rückgriff auf die Regulationstheorie die Bedeutung von Geldordnungen und Leitwährungen für die Entwicklungsökonomie zeigen, setzt sich der zweite Beitrag ökonomisch mit der Problematik der Verschuldung auseinander. Özlem Onaran zeigt im Rahmen post-keynesianischer Theorie die negativen Auswirkungen von Neoliberalismus und Finanzkrisen auf die Lohnquote in semi-

peripheren Staaten auf, während Andrea Komlosy das Thema der Arbeit im Rahmen einer auf der Welt-systemtheorie fußenden kritischen historischen Analyse des Zusammenspiels von Formalisierung und Informalisierung aufgreift.

Luis Bertola behandelt Lateinamerika in Zeiten der Globalisierung. Dabei zeigt er – v.a. auf institutionelle ökonomische Theorien Bezug nehmend – historisch den Wandel von Globalisierung, Gegen-tendenzen und einer zweiten Phase von Globalisierung und die Auswirkungen auf von ihm definierte Regionen des Kontinents. Der Artikel von Dieter Boris zu Staaten in der Peripherie bezieht sich ebenfalls auf Lateinamerika, wobei er historisch die politische Ökonomie der Staatenwerdung und die verschiedenen Phasen von Staatlichkeit beschreibt. Er schließt mit der offenen Phase von post-liberalen Entwicklungen, die durch den „Linksruck“ in Lateinamerika eingeleitet wurden. Mit der Frage von Staat und Staatlichkeit beschäftigen sich weiter die Beiträge von Ulrich Brand, der, zurückgreifend auf Konzepte von Nicos Poulantzas, die Internationalisierung des Staates beschreibt, sowie von Andreas Novy, der mit seiner vor allem das brasilianische Beispiel bearbeitenden Darstellung

der Regionalökonomie die Bedeutung von Raumproduktion hervorhebt. Damit zeigt er, dass auch jenseits des Nationalstaats Staatlichkeit im Sinn von produziertem Territorium bedeutsam ist. Der Beitrag der Historikerin Karin Fischer und des Geographen Christof Parnreiter beschreibt mit globalen Güterketten und Produktionsnetzwerken einen nicht staatszentrierten Ansatz für die Entwicklungsökonomie. Im abschließenden Beitrag behandelt Joachim Becker schließlich schwerpunktmäßig die mittel- und osteuropäischen Variationen real-sozialistischer Staatlichkeit. Dabei zeigt er, dass das Scheitern der Sowjetunion und der umliegenden Staaten stärker politisch als ökonomisch bedingt war, und thematisiert zudem alternative Konzepte, die soziale Bewegungen z.B. im „Prager Frühling“ aufbrachten, die auch aktuell weiter interessant wären.

Die AutorInnen beziehen sich auf unterschiedliche Konzepte – manche argumentieren rein ökonomisch, während beim Gros der AutorInnen ein polit-ökonomischer Zugang vorherrscht. Die dadurch teilweise eingeschränkte Kohärenz wird jedoch durch die große Bandbreite der vertretenen Theorien und Themengebiete wettgemacht. Durch diese Mischung ist das Buch

insgesamt am besten als eine sehr gelungene pluralistische und kritische Einführung in die Thematik der Entwicklungsökonomie zu beschreiben.

## Literatur

Becker, Joachim (2002): *Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie*. Marburg: Metropolis.

BERNHARD LEUBOLT

**Michael Gehler: Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts. 2 Bde. Innsbruck: Studienverlag 2005, 1292 Seiten, 144,90 Euro.**

Dicke Bücher sind zunächst einmal vor allem eines: respekt einflößend. Dies umso mehr, wenn ihr Autor ein ausgewiesener Kenner der Materie ist und überdies institutionelle Weihen erfahren hat, zunächst an der Universität Innsbruck, mittlerweile als Professor für Geschichte in Hildesheim.

Auf insgesamt 1292 Seiten hat es Michael Gehler gebracht, und angesichts dieser Dimensionen bedeutet es eine beträchtliche Erleichterung, die zwei Bände für das *Journal für Entwicklungspolitik* rezensieren zu dürfen – befinde ich mich doch somit in der angenehmen Lage, das Werk ohne allzu große Skrupel selektiv lesen zu können. Nicht, dass die detaillierten Ausführungen zur Südtirolfrage oder zum EU-Beitritt ohne Reiz wären. Aber aus Sicht einer entwicklungspolitischen Zeitschrift interessiert wohl primär, auf welche Weise und in welchem Ausmaß das politische Verhältnis Österreichs zu den globalen Peripherien im Buch thematisiert wird. In einem Buch, das nicht weniger für sich in Anspruch nimmt, als eine umfassende Darstellung der österreichischen Außenpolitik von 1945 bis zur Gegenwart zu bieten (S. 13).

Der historischen Erzählung vorangestellt sind ganze vier Seiten, auf denen Gehler die Grundprämissen des Buchs erläutert – eine angesichts des Gesamtumfangs erstaunliche Wortkargheit. „Drei elementare Dimensionen“ (S. 15) von Außenpolitik benennt er: die Tätigkeit der Institution Außenministerium, die Aktivitäten von Regierung und AußenministerIn und schließlich die

„Außenpolitik im weiteren Sinne“, nämlich „Prozesse und Strukturen wie den Außenhandel“ (ebd.). Dass er dieser letzten Dimension nur eine untergeordnete Rolle in seiner Darstellung einräumt (ebd.), ist eine ebenso mutige wie fragwürdige Entscheidung – und hätte daher durchaus eine nähere Erläuterung vertragen. Zumal damit jene historiographische Weichenstellung erfolgt, die das gesamte Buch prägt: die ausführliche Würdigung „biographisch-akteursspezifischer Aspekte“ (S. 14), getragen von der Auffassung, dass „in der Außenpolitik [...] sehr viel durch einzelne herausragende Diplomaten bewirkt“ (S. 15) worden sei. Dieser personalistische Zugang ist eingebettet in eine Perspektive, die stark von der österreichischen Innen- und Parteipolitik bestimmt ist. Dementsprechend folgt die Periodisierung nicht welt-, sondern innenpolitischen Zäsuren, insbesondere dem Wechsel von Regierungen. Zu all dem – zu Fragen der Periodisierung, zum Stellenwert ökonomischer Faktoren, zur Rolle von Persönlichkeiten in der Geschichte, zum Spannungsfeld National- versus Globalgeschichte – hätte man von einem Spezialisten wie Gehler gerne Substantielles gelesen. Dieser aber lässt es bei der Offenlegung seiner Prämissen bewen-

den und macht in weiterer Folge einen großen Bogen um das heikle Terrain der Geschichtstheorie.

Stattdessen widmet er sich ohne Umschweife der narrativen Aufbereitung einer beeindruckenden Informationsfülle. Ein Blick auf das Inhaltsverzeichnis zeigt einen konventionell chronologischen Aufbau, gruppiert um markante Schwerpunkte der staatlichen Außenbeziehungen. Der Weg zu Staatsvertrag und Neutralität, das wechselhafte Verhältnis zur europäischen Integration, die Position Österreichs innerhalb des Ost-West-Konflikts und die Südtirol-Problematik dominieren das Buch. Wir haben es allerdings mit einem Autor zu tun, der durchaus über europäische Grenzen hinauszudenken vermag. Der Horizont weitet sich dabei nicht nur an den vorhersehbaren Stellen, insbesondere der Nahost- und Nord-Süd-Politik Bruno Kreiskys, sondern auch an weniger naheliegenden Punkten, etwa dem „Fall Öcalan“ 1998/99.

Dennoch wirken diese Abstecher wenig systematisch und scheinen sich eher an der dem Autor zugänglichen Sekundärliteratur zu orientieren als am realen Geschichtsverlauf. Die österreichische Entwicklungspolitik, um das krasseste Beispiel zu nennen, lässt Gehler im Jahr 1970 beginnen. Wenn er



dies damit begründet, dass „erst in den 1970er Jahren [...] Ansätze und Strukturen einer österreichischen Entwicklungspolitik erkennbar werden“ (S. 429), so ist dies schlichtweg unrichtig und blendet mehr als ein Jahrzehnt entsprechender politischer Debatten und Aktivitäten aus (vgl. – in aller Bescheidenheit – Hödl 2003). Da sich Gehler offenbar hauptsächlich auf die Arbeiten von Benedek (1983) und Höll (1986) stützt, endet seine Darstellung entwicklungspolitischen Handelns weitgehend mit dem Nord-Süd-Gipfel von Cancún 1981. Die wenigen, hochgradig erratisch anmutenden Daten zur österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, die offenbar die Kluft bis zur Gegenwart überbrücken sollten (S. 445 ff.), verraten wenig über den Gegenstand, aber viel über die Distanz des Autors zu diesem Thema. So erfahren wir weder, wie sich der EU-Beitritt auf Umfang und Organisation der EZA auswirkte, noch scheint Gehler seine Nähe zu den ministeriellen ProtagonistInnen dazu genutzt zu haben, um in seinen zahlreichen Interviews (S. 1253 f.) Innenansichten der Entwicklungspolitik zu erkunden.

Besser bestellt ist es um die konventionell außenpolitischen, also nicht entwicklungspolitischen, Be-

ziehungen zur „Dritten Welt“. Hier widmet sich Gehlers Darstellung nicht nur der Nahostpolitik Kreiskys, sondern auch unter anderem der Ermordung kurdisch-iranischer Exilpolitiker in Wien 1989 und dem anschließenden Einknicken der österreichischen Regierung vor iranischen Erpressungsversuchen (S. 656 ff.). Diese Blicke über Europas Grenzen hinaus tragen allerdings eher den Charakter von Momentaufnahmen, sind an spektakuläre Ereignisse geknüpft und lassen längerfristige Analysen vermissen. Dies führt gelegentlich zu gravierenden Fehleinschätzungen, etwa wenn Gehler die ausweichende Haltung Österreichs in der Causa Öcalan als „Kontinuität der interesselosen und folglich passiven österreichischen Kurdenpolitik“ (S. 843) bezeichnet – offenbar in Unkenntnis des 1992 spektakulär gescheiterten Versuchs von Alois Mock, sich im Rahmen der KSZE für Minderheitenrechte der türkischen KurdInnen einzusetzen. Während es sich bei derartigen Details um historiographische Betriebsunfälle handelt, wie sie bei großangelegten Überblicksdarstellungen kaum zu vermeiden sind, gibt es in Gehlers Geschichtserzählung Auslassungen, die schwerer wiegen: Hatte Österreich keine Position zum Vietnamkrieg? Waren

die heftigen Auseinandersetzungen zwischen ÖVP und SPÖ, die sich an der Haltung gegenüber dem sandinistischen Nicaragua entzündeten, nicht einmal einen kurzen Abschnitt wert? Ist die Beteiligung Österreichs an der UN-Kongo-Intervention der frühen 1960er Jahre tatsächlich als reines Anhängsel der Südtirol-Politik einzustufen (S. 273)? Und wieso sucht man vergeblich nach einem Kapitel zur österreichischen Chinapolitik?

Am mangelnden Platz kann es nicht gelegen haben, denn Gehler geht verschwenderisch damit um, und das Buch ist – abgesehen vom konzise geschriebenen Resümee – reich an Exkursen und Redundanzen. Auch verstaubte Österreichhuberei dürfte nicht im Spiel gewesen sein, denn der Autor zeichnet sich mehrfach durch eine erfrischend nüchterne und unkonventionelle Sicht der Dinge aus – etwa mit seiner Kritik an der Haltung Österreichs beim Zerfall Jugoslawiens oder in seiner differenzierten Einschätzung des EU-Beitritts.

Und dennoch: Sein Blick bleibt über weite Strecken ein enger. Die österreichische Außenpolitik scheint sich bei Gehler innerhalb ihres eigenen, klar umgrenzten Subsystems zu bewegen, dessen Zentrum am Ballhausplatz lag und das sich nur

punktuell mit den großen weltpolitischen Ereignissen und Prozessen berührte. Außenpolitik wird von Österreich aus gedacht, nicht als Resultante (und zugleich Teil) globaler Zusammenhänge. So mutig und wichtig Gehlers Versuch einer großen Synthese ist – sie greift zu kurz, und das nicht nur geographisch.

Benedek, Wolfgang (1983): Österreichs Außenpolitik in den Nord-Süd-Beziehungen. In: Kicker, Renate/Khol, Andreas/Neuhold, Hanspeter (Hg.): Außenpolitik und Demokratie in Österreich: Strukturen – Strategien – Stellungnahmen. Salzburg: Neugebauer, 321–363.

Hödl, Gerald (2003): Die Anfänge. Vom Empfänger- zum Geberland. Archäologische Untersuchungen zur österreichischen Entwicklungshilfe. In: Gomez, Bea de Abreu Fialho/Hanak, Irmi/Schicho, Walter (Hg.): Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster. Wien: Mandelbaum, 27-45.

Höll, Otmar (1986): Österreichische Entwicklungshilfe 1970–1983. Kritische Analyse und internationaler Vergleich. Wien: Braumüller.

GERALD HÖDL

## SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen

**Lothar Brock** ist Gastprofessor an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte umfassen u.a. Friedens- theorie, Nord-Süd-Beziehungen und kollektive Friedenssicherung.

**Tobias Debiel** ist Direktor des Institutes für Entwicklung und Frieden (INEF) und Professor für Internationale Beziehungen und Entwick- lungspolitik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg- Essen. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Krisenprävention als Leitmotiv für Entwicklungs- und Außenpolitik; Staatsbildung und gewaltsame Kon- flikte; menschliche Sicherheit und UN-Interventionen in *Post-Conflict Pea- cebuilding*-Prozessen.

**Daniel Lambach** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Afrika-Studien des *German Institute for Global and Area Studies* (GIGA) in Hamburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Staatsversagen, Staatenbil- dungsprozesse, Gewaltordnungen in Nachkriegsgesellschaften, die Bedeu- tung von *Post-Conflict Space* in den Internationalen Beziehungen.

**Jan Pospisil** ist Affiliated Researcher am Österreichischen Institut für Internationale Politik (OIIP). Im Zeitraum von 2004–2007 arbeitete er an zwei vom OeNB Jubiläumsfonds geförderten Forschungsprojekten, die sich mit der Entwicklungszusammenarbeit im Kontext bewaffneter Konflikte auseinandersetzten. Zu diesem Zweck hat er Feldforschungen in Kolum- bien, Mindanao/Südphilippinen, Uganda und Sri Lanka durchgeführt.

**Clemens Six** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) in Wien mit den Arbeitsschwerpunkten Außen- und Entwicklungspolitik der Europä- ischen Union sowie internationale und multilaterale Entwicklungszusam- menarbeit (EZA) der Vereinten Nationen und der OECD. Er arbeitet au- ßerdem als Lektor am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte und im Rahmen des Studienlehrganges Internationale Entwicklung der Univer- sität Wien.

## **Die letzten Ausgaben**

- 3/03      Drei Jahrzehnte Neoliberalismus in Lateinamerika / Three Decades of  
Neoliberalism in Latin America
- 4/03      Wem gehört das Wasser? Die Kommodifizierung öffentlicher  
Dienstleistungen / Who owns the Water? The Commodification of  
Public Services
- 1/04      Junge Zugänge / Young Approaches to Development Studies
- 2/04      Gender & Peacebuilding. Frauen und Geschlechterverhältnisse in  
Post-Conflict Situationen / Gender & Peacebuilding. Women and Gender  
Relations in Post-Conflict Situations
- 3/04      Kunst – Kultur – Entwicklung / Art – Culture – Development
- 4/04      Multikulturelle Autonomie in Lateinamerika / Multicultural Autonomy in  
Latin America
- 1/05      „Entwicklung“ im Schulunterricht / “Development” in School Education
- 2/05      Alternative Entwicklungen in Lateinamerika / Alternative Developments in  
Latin America
- 3/05      Recht auf Nahrung / Right to Food
- 4/05      WTO at the Crossroads. Stand und Perspektiven des Welthandelsregimes /  
WTO at the Crossroads. State and Perspectives of the Global Trading System
- 1/06      In Memoriam Andre Gunder Frank
- 2/06      Regionale Integration / Regional Integration
- 3/06      Konflikttransformationen und Friedensprozesse / Conflict Transformation  
and Peacebuilding
- 4/06      Entwicklung und Bildung / Education and Development
- 1/07      Approaches to Governance
- 2/07      Perspectives on Development Studies / Entwicklungsforschung
- 3/07      Paulo Freire heute / Popular Education

## **Die kommenden Hefte**

- 1/08      Medien und Entwicklung
- 2/08      Periphere Staatlichkeit
- 3/08      Wachstum - Umwelt - Entwicklung

## Informationen für AutorInnen

Manuskripte sind per e-mail zu senden an [office@mattersburgerkreis.at](mailto:office@mattersburgerkreis.at) bzw. auf Diskette oder CD-ROM per Post an: Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien. Der Beitrag darf komplett den Umfang von 20 Seiten (2-zeilig) nicht überschreiten. Legen Sie je ein kurzes Abstract in Deutsch und Englisch (je ca. 100 Worte) sowie eine Kurzcharakteristik Ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit bei. Am Ende des Beitrags sollte ein Verzeichnis der gesamten verwendeten Literatur stehen. Zitierweise im Text: Geben Sie bitte den Namen, das Jahr und bei wörtlichen Zitaten die jeweilige Seite an.

Das Manuskript muss als Word-Dokument oder in einem anderen Windows-kompatiblen Dateiformat eingesandt werden. Grafiken und Abbildungen sollten in schwarz-weiß gestaltet sein und als tiff- bzw. Excel-Datei extra abgespeichert werden.

Redaktionsschluss für das Heft Nr.1 ist der 15.10., für das Heft Nr.2 der 15.1., für das Heft Nr.3 der 15.4. und für das Heft Nr.4 der 15.7.

## Information for Contributors

Manuscripts should be submitted electronically to [office@mattersburgerkreis.at](mailto:office@mattersburgerkreis.at) or by mail on a disc/CDRom to Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien. The complete manuscript should not exceed 20 pages (double spacing). All submissions must contain an abstract in German and English (each should not exceed 100 words) and a short curriculum vitae. The author's name, affiliation and e-mail address should be clearly indicated. A complete bibliography listing every work referenced in the text must be included at the end of the submitted text.

References should have the following format: Name, year of publication and the pagination for text references.

The document must be submitted in Word or another word processing program for windows. Graphs and tables/figures should be designed in black/white and saved as tiff or Excel-files.

The deadlines for submitting manuscripts are as follows: Issue no. 1: 15.10., issue no. 2: 15.1., issue no. 3: 15.4., issue no. 4: 15.7.

Gefördert aus öffentlichen Mitteln der

Österreichische

Entwicklungszusammenarbeit

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

ISSN 0258-2384, Erscheinungsweise: vierteljährlich

Heft XXIII, 4-2007, ISBN 978385476-244-7

Preis des Einzelhefts: Euro 9,80; sFr 17,50

Preis des Jahresabonnements: Euro 39,80; sFr 69,—

Abonnementbezug über die Redaktion:

Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien,

office@mattersburgerkreis.at, www.mattersburgerkreis.at/jep

Das Abonnement kann unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist gekündigt werden.

1. Auflage 2007

© Mandelbaum Verlag Wien / Mattersburger Kreis

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Redaktion. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung des Verlages wieder.

Satz: Julia Löw, Wien

Druck: Interpress, Budapest

Offenlegung nach § 25 Mediengesetz

Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den österreichischen Hochschulen, Berggasse 7, A-1090 Wien

Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über die entwicklungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die AutorInnen bzw. die Redaktion.

# Kurswechsel

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen

[www.kurswechsel.at](http://www.kurswechsel.at)

## Jahresprogramm 2007

Heft 1: **Kampf um ein soziales Europa**

Heft 2: **Wa(h)re Gesundheit? Gesundheitssystem im Wandel?**

Heft 3: **Sozialwissenschaftliche Technikforschung zwischen  
Anpassung und Kritik**

Heft 4: **Neo-Merkantilismus – Aktualisierungen eines alten  
Konzeptes**

Einzelheft: € 10,50

Normalabonnement: € 29,—

StudentInnenabonnement: € 18,—

Auslandsabonnement : € 36,—

Bestellung an: **Sonderzahl Verlag**

Fax: 0043-1-586 80 70

E-Mail: [sonderzahl-verlag@chello.at](mailto:sonderzahl-verlag@chello.at)

[www.sonderzahl.at](http://www.sonderzahl.at)

## DAS ARGUMENT

## ZEITSCHRIFT FÜR PHILOSOPHIE UND SOZIALWISSENSCHAFTEN

### 271 Zu Politik und Theorie einer neuen Linken

**I.SOLTY** Transformation des deutschen Parteiensystems und europäische historische Verantwortung der Linkspartei

**F.HAUG** Rosa Luxemburg und die Kunst der Politik

**W.F.HAUG** Axiome eines Neuanfangs. Über die philosophische Aktualität von Karl Marx  
**außerdem:**

**F.JAMESON** Kulturrevolution

**D.SUVIN** Im Innern des Walfischs oder  
Wie leben, wenn der Kommunismus eine  
Notwendigkeit, aber keine Gegebenheit ist?

**L.WACQUANT** Territoriale Stigmatisierung im Zeitalter  
fortgeschrittener Marginalität

**M.CANDEIAS** Das »unmögliche« Prekariat. Antwort  
auf Wacquant u.a.m.

### 272 Neoliberalisierung der Hochschule

**S.DRAHEIM & T.REITZ** Die konservative Kritik  
**L.HANLEY** Akademische Lehre in den USA:  
Unterwerfung untern Markt

**U.RUSCHIG** Simulierte Warenproduktion - ein  
akademischer Tanz ums Goldene Kalb

**C.HEUMANN** Akkreditierung als  
Regierungstechnik

**A.DEMIROVIC** Transformation von  
Staatlichkeit an den Hochschulen

**G.ZIMMER** Universität in der informationellen  
Produktionsweise

#### Das *Kapital* lesen - aber wie?

**W.F.HAUG** Die »Neue Kapital-Lektüre« der  
monetären Werttheorie

**G.QUAAS** Haugs Einführung ins »Kapital«

Einzelheft 11,-; Jahresabo (6 Hefte) 52,50 zzgl. Versand; ermäßigt 39,- zzgl. Versand ARGUMENT Versand,  
Reichenberger Str. 150, 10999 Berlin, Tel.: +49-(0)30-6113983, Fax: +49-(0)30-6114270,  
[versand-argument@t-online.de](mailto:versand-argument@t-online.de), [www.argument.de](http://www.argument.de)  
Redaktion DAS ARGUMENT, c/o M.Korbmacher, Stephanweg 24, 48155 Münster, Tel.: +49-(0)251-3834462,  
[redaktion@argument.de](mailto:redaktion@argument.de)



**PERIPHERIE 108**  
**Raum, Ethnizität, Politik**  
 2007 - 156 S. - € 9,10  
 ISBN 978-3-89691-817-8



**PROKLA 149**  
**Globalisierung und Spaltung in den Städten**  
 2007 - 164 S. - € 12,00  
 ISBN 978-3-89691-349-4

[www.dampfboot-verlag.de](http://www.dampfboot-verlag.de) / [info@dampfboot-verlag.de](mailto:info@dampfboot-verlag.de)



**KRITIK POLITIK FEMINISMUS**  
**AUF**  
**EINE FRAUENZEITSCHRIFT**



Philosophinnen: Helene von Druskowitz, Rosa Mayreder, Simone de Beauvoir, Hannah Arendt

**4 Schwerpunktheft im Jahr mit Info-Beilage**  
**Jahresabo Österreich 19 Euro | Europa 23 Euro**

Kleeblattgasse 7  
 1010 Wien  
 ☎+43/1/533 91 64

[www.auf-einefrauenzeitschrift.at](http://www.auf-einefrauenzeitschrift.at)  
[auf@auf-einefrauenzeitschrift.at](mailto:auf@auf-einefrauenzeitschrift.at)







Joachim Becker, Karen Imhof,  
Johannes Jäger, Cornelia Staritz (Hg.)  
**KAPITALISTISCHE  
ENTWICKLUNG IN  
NORD UND SÜD**

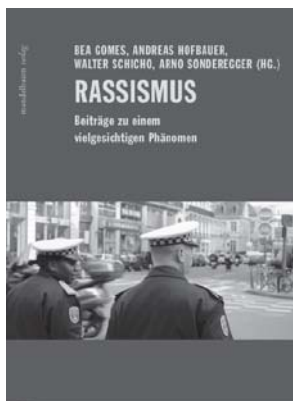
*Handel, Geld, Arbeit, Staat*

In diesem Band wird globalen entwicklungsökonomischen Fragen anhand theoretischer und empirischer Analysen nachgegangen. Das Buch verbindet damit unterschiedliche kritische Zugänge zur Analyse der ökonomischen Entwicklung in Nord und Süd.

200 Seiten, 12x18 cm, Softcover, Euro 14.00, sfr 21.50

ISBN 978-3-85476-239-3, 2007

mandelbaum *verlag*



Bea Gomes, Walter Schicho,  
Arno Sonderegger (Hg.)  
**RASSISMUS**

*Beiträge zu einem vielgesichtigen  
Phänomen*

Das Wort Rassismus dient zugleich als politischer Kampfbegriff und als analytischer Begriff, der Formen der sozialen, wirtschaftlichen, politischen, kulturellen Ungleichheit bezeichnet. Der Band regt eine Analyse von Rassismus in seinen vielgesichtigen Dimensionen an.

200 Seiten, 12x18 cm, Softcover, Euro 14.00, sfr 21.50

ISBN 978-3-85476-238-6, 2007

mandelbaum *verlag*