

Bahrinipour, Mandana

Working Paper

Entwicklungszusammenarbeit und bewaffnete Konflikte: Konzeptionen ausgewählter staatlicher und nicht staatlicher Träger zur Konfliktprävention und -bearbeitung im Lichte neuerer Erkenntnisse der Konfliktforschung

IEE Working Papers, No. 182

Provided in Cooperation with:

Institute of Development Research and Development Policy (IEE), Ruhr University Bochum

Suggested Citation: Bahrinipour, Mandana (2006) : Entwicklungszusammenarbeit und bewaffnete Konflikte: Konzeptionen ausgewählter staatlicher und nicht staatlicher Träger zur Konfliktprävention und -bearbeitung im Lichte neuerer Erkenntnisse der Konfliktforschung, IEE Working Papers, No. 182, ISBN 3-927276-68-5, Ruhr-Universität Bochum, Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE), Bochum

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/183536>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mandana Bahrinipour

**Entwicklungszusammenarbeit und bewaffnete Konflikte:
Konzeptionen ausgewählter staatlicher und nicht
staatlicher Träger zur Konfliktprävention und -bearbeitung
im Lichte neuerer Erkenntnisse der Konfliktforschung**

Volume 182

**Institute of
Development Research
and Development Policy**

Bochum 2006



IEE Working Papers

182

Mandana Bahrinipour

Entwicklungszusammenarbeit und bewaffnete Konflikte:
Konzeptionen ausgewählter staatlicher und nicht
staatlicher Träger zur Konfliktprävention und -bearbeitung
im Lichte neuerer Erkenntnisse der Konfliktforschung

Copyright 2006

Herausgeber:

© Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik
der Ruhr-Universität Bochum
Postfach 10 21 48, D-44780 Bochum

E-Mail: ieeoffice@ruhr-uni-bochum.de
<http://dbs.ruhr-uni-bochum.de/iee/php/index.php>

ISSN 0934-6058
ISBN 3-927276-68-5

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
1 Einleitung	1
2 Kriege, bewaffnete Konflikte und die Einbeziehung von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit	3
2.1 Definitionen	3
2.1.1 Krieg	3
2.1.2 Bewaffnete Konflikte	4
2.1.3 Begrifflichkeiten zur Prävention gewaltsamer Konflikte	5
2.2 Daten, Zahlen und Trends	6
2.2.1 Die Entwicklung von Kriegen und Konflikten nach 1945	6
2.2.2 Was ist „neu“ an den neuen Kriegen?	8
2.3 Krisenprävention in der Entwicklungszusammenarbeit – wie kam es zum Paradigmenwechsel?	10
3 Konfliktursachen – ein Überblick über den derzeitigen Forschungsstand	13
3.1 Einführung	13
3.2 Ressourcen, Gesellschaftsstruktur und Konflikt	14
3.2.1 Übersicht	14
3.2.2 Ressourcenknappheit als Ursache von Konflikten?	14
3.2.3 Ressourcenreichtum	18
3.2.4 Zur sozioökonomischen Ursachendiskussion: „Greed“ oder „Grievances“?	21
3.2.5 Über den Zusammenhang von Armut und Konflikten	25
3.2.6 „Ethnizität“ als intervenierende Variable – Ursache oder Mobilisierungsfaktor für Kriege und Konflikte?	29
3.2.6.1 Begriffsbestimmungen von Ethnie, Ethnizität und ethnischen Konflikt	29
3.2.6.2 Theorien zu Ethnizität	30
3.2.6.3 Historisch-strukturelle Erklärungsansätze ethnischer Konflikte	31
3.2.6.4 Minderheiten, ethnische Dominanz und ethnische Polarisierung	33
3.2.6.5 Identitätskonflikte	34
3.3 Das politische System als Rahmen für die Entstehung und Bearbeitung von Konflikten	35
3.3.1 Überblick	35
3.3.2 Schwache Staaten und Neopatrimonialismus	36
3.3.3 Demokratisierung als Friedensgarant?	38
3.4 Internationale Einflüsse auf das Konfliktszenario	41
3.4.1 Überblick	41
3.4.2 Diaspora	41
3.4.3 Externe militärische Unterstützung und spill-over-Effekte	41
3.4.4 Entwicklungshilfe und humanitäre Nothilfe	43
3.4.5 Externe Schocks und Strukturanpassungsprogramme	44
Exkurs: Warum eingreifen? Die Kosten von Bürgerkriegen	45

4	Die Antworten der Geber: Konzeptionen und Instrumente zur Konfliktprävention	49
4.1	Einführung	49
4.2	Staatliche Träger	49
4.2.1	Überblick	49
4.2.2	Das Gesamtkonzept der Bundesregierung zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung	50
4.2.3	Maßnahmen und Instrumente	51
4.2.3.1	Stärkung des Staatsapparates	52
4.2.3.2	Verbesserung der wirtschaftlichen und ökologischen Lage	53
4.2.3.3	Förderung von Friedenspotenzialen in der Zivilgesellschaft	54
4.2.3.4	Früherkennung, Politikdialog und Konditionalität	55
4.3	Ein Beispiel für eine Nichtregierungsorganisation: EIRENE	56
4.3.1	Überblick	56
4.3.2	Die Konzeption zur Gewaltprävention von EIRENE	57
5	Wissenschaftliche Erkenntnisse und theoretische Grundlagen der Entwicklungspraxis im Vergleich	60
5.1	Einführung	60
5.2	Konfliktursachen: Forschungsergebnisse und Annahmen der Geber im Vergleich	60
5.2.1	Konfliktursache „Armut“	60
5.2.2	Konfliktursache „soziale Ungleichheit“	62
5.2.3	Konfliktursache „Mangel an politischer Partizipation“	63
5.2.4	Konfliktursache „Abwesenheit von Rechtsstaatlichkeit“	64
5.2.5	Konfliktursache „knappe Ressourcen“	66
5.3	Instrumente: Inwiefern tragen sie tatsächlich zur Konflikt- prävention und -bearbeitung bei?	67
5.3.1	Ziviler Friedensdienst	67
5.3.2	Friedensfonds	69
5.3.3	Schuldenerlass	69
5.3.4	Frühwarnung	71
5.3.5	Jugendförderung und Friedenserziehung	73
5.3.6	Technische Zusammenarbeit, Finanzielle Zusammenarbeit und Warenhilfe	73
5.4	Dilemmata und offene Fragen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen	74
5.4.1	Neutralität oder Parteinahme	74
5.4.2	Zielkonflikte	75
5.4.3	Nachhaltigkeit oder Schnelligkeit	75
5.4.4	„Kultur der Prävention“ oder Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften?	76
5.4.5	„Zum Umgang mit Tätern“	77
5.4.6	Offene Fragen	77
6	Fazit und Ausblick	78
7	Literaturverzeichnis	81
8	Anhang	89

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AKUF	Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttonationalprodukt
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DFID	UK Department for International Development
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FFI	Fonds für Friedenseinrichtungen und -initiativen
FriEnt	Gruppe Friedensentwicklung
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
HIK	Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
InWent	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
IWF	Internationaler Währungsfond
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDCs	Least Developed Countries
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRIO	International Peace Research Institute, Oslo
RENAMO	Resistencia Nacional Mosambicana
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNDP	United Nations Development Programme
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
ZFD	Ziviler Friedensdienst

1 Einleitung

Mit dem Ende des Kalten Krieges brach eine Friedenseuphorie aus und Francis Fukuyama prognostizierte 1989 „die Endstation der ideologischen Evolution der Menschheit und die Verbreitung der westlich-liberalen Demokratie als der endgültigen Form der menschlichen Regierung“.¹ Statt der erwarteten Friedensdividende erreichte die Zahl der Kriege und bewaffneten Konflikte Anfang der 1990er Jahre jedoch eine Rekordzahl, wobei über 90 Prozent der Kriege und Konflikte in der so genannten Dritten Welt ausgetragen wurden. Durch diese Entwicklung, spätestens aber seit dem Völkermord in Ruanda 1994 erlebte das Thema der Krisenprävention eine Hochkonjunktur in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Es besteht breiter Konsens darüber, dass bewaffnete Konflikte eines der Schlüsselprobleme des anbrechenden 21. Jahrhunderts waren und noch immer sind. Ferner ist man sich einig, dass Krisenvorbeugung den betroffenen Menschen nicht nur viel Leid erspare, sondern auch aus ökonomischen Gründen sinnvoll erscheint, da Kriege und bewaffnete Konflikte beinahe über Nacht die Früchte jahrelanger Entwicklungszusammenarbeit zerstören. Um nicht zur Reparaturwerkstatt von kriegszerstörten Staaten zu werden, stellte sich daher Mitte der 1990er-Jahre in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (wenn auch mit etwas Verspätung gegenüber anderen europäischen Ländern) ein Paradigmenwechsel ein. Mit Antritt der rot-grünen Bundesregierung wurde Krisenprävention und Konfliktlösung sogar zu einem entwicklungspolitischen Leitthema, zu dessen Behandlung neue Instrumente entwickelt werden sollten. Auch die nicht staatlichen Organisationen (NRO) haben sich auf das neue Thema eingestellt und 1998 die Plattform zivile Konfliktbearbeitung gegründet.

In meiner Arbeit möchte ich im Wesentlichen das Engagement der deutschen staatlichen und eines ausgewählten nicht staatlichen Gebers im Bereich der Konfliktprävention derzeitigen wissenschaftlichen Forschungsergebnissen gegenüberstellen. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob die Instrumente und Maßnahmen der Geber zur Krisenprävention beitragen können und auf welchen Voraussetzungen sie basieren, d.h. welche Konfliktursachen sie zugrunde legen. Um sinnvolle Maßnahmen zur Konfliktprävention zu entwickeln, bedarf es einer sorgfältigen Analyse der Hintergründe und Ursachen des vergangenen und gegenwärtigen Konfliktgeschehens sowie der zugrunde liegenden Ursachen von Konflikten. Daher stelle ich im ersten Kapitel (2), neben Definitionen zentraler Begriffe, Trends und Zahlen des Kriegsgeschehens nach 1945 dar. Hier soll auch der Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik hin zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung kurz skizziert werden. Im zweiten Kapitel (3) wird der gegenwärtige Erkenntnisstand hinsichtlich der Ursachen von Kriegen und Konflikten dargestellt. Im Anschluss an Kapitel 3 folgt ein Exkurs, der sich mit den Kosten von Kriegen und bewaffneten Konflikten beschäftigt, die gerne als Begründung für die Intervention der westlichen Geber angeführt werden. In Kapitel 4 wer-

¹ Fukuyama 1989, S. 3 f.

den die Konzeptionen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Internationalen Christlichen Friedensdienstes EIRENE, stellvertretend für das Engagement der nicht staatlichen Organisationen im Bereich der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung vorgestellt. Dieser Teil wird schließlich in Kapitel 5 mit den derzeitigen Erkenntnissen der Wissenschaft aus Kapitel 3 verglichen. Es wird analysiert, welche realistischen Einflussnahmemöglichkeiten sich der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen bieten und mit welchen Problemen und Dilemmata sie sich konfrontiert sehen könnte oder sieht. Ferner ist zu untersuchen, ob die von den Gebern angenommenen Konfliktursachen tatsächlich mit den Ergebnissen der wissenschaftlichen Studien übereinstimmen, oder ob sie auf falschen – eventuell ideologisch aufgeladenen – Annahmen beruhen. Im Fazit werden die Ergebnisse der Arbeit noch einmal kurz zusammengefasst und einige Vorschläge zu einer effektiven Krisenprävention in einer sich globalisierenden Welt gemacht.

2 Kriege, bewaffnete Konflikte und die Einbeziehung von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

2.1 Definitionen

2.1.1 Krieg

Bewaffnete Konflikte und Kriege werden in der vergleichenden Friedens- und Konfliktforschung eher pragmatisch auf der Grundlage identifizierbarer Akteure und Konfliktgegenstände sowie des Ausmaßes der Gewaltanwendung definiert, wobei die Unterscheidung zwischen Kriegen und bewaffneten Konflikten in der Regel gradueller Natur ist.

Die Definitionen für Krieg bzw. Bürgerkrieg variieren in der Literatur teils stark. Einige Analysten und Institutionen, definieren Krieg rein quantitativ, etwa, ob Kampfhandlungen mehr als 1000 Tote pro Jahr fordern.² So zum Beispiel das International Peace Research Institute, Oslo (PRIO):

„War is a major armed conflict and results in at least 1,000 battle-related deaths per year.“³

Für Thomas Hobbes hingegen ist der Wille einen Krieg zu führen entscheidend. Daher bezieht seine Definition Perioden geringfügigen Kampfhandlungen über einen langen Zeitraum mit ein und bildet somit die heutige Form der Kriege erstaunlich gut ab:⁴

„Warre, consisteth not in Battell only, or the act of fighting; but in a tract of time, wherein the Will to contend by Battell is sufficiently known.“⁵

Die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) an der Universität Hamburg definiert Krieg, in Anlehnung an den ungarischen Friedensforscher István Kende (1917 – 1988), als einen

„gewaltsamen Massenkampf der alle folgenden Merkmale aufweist:

(a) an den Kämpfen sind zwei oder mehr bewaffnete Streitkräfte beteiligt, bei denen es sich mindestens auf einer Seite um reguläre Streitkräfte (Militär, paramilitärische Verbände, Polizeieinheiten) der Regierung handelt;

(b) auf beiden Seiten muss ein Mindestmaß an zentralgelenkter Organisation der Kriegsführenden und des Kampfes gegeben sein, selbst wenn dies nicht mehr bedeutet als organisierte bewaffnete Überfälle (Guerillaoperationen, Partisanenkrieg usw.);

(c) die bewaffneten Operationen ereignen sich mit einer gewissen Kontinuität und nicht nur als gelegentliche, spontane Zusammenstöße, d.h. beide Seiten

² Dazu gehören beispielsweise Elbadawi und Sambanis 2000, S. 246 oder Collier et al. 2003, S. 54: *„Civil war occurs when an identifiable rebel organization challenges the government military and the resulting violence results in more than 1,000 combat-related deaths, with at least 5 per cent on each side.“* Oder Collier 2000, S. 5: *„A civil war is classified as an internal conflict with at least one thousand battle-related deaths.“*

³ PRIO 2003, S. 2 f.

⁴ Dazu mehr in 2.2.2; s.a. Ellies 2003, S. 31 f.

⁵ Hobbes 1968 (1651), S. 185 f.

operieren nach einer planmäßigen Strategie, gleichgültig ob die Kämpfe auf dem Gebiet eines oder mehrerer Gesellschaften stattfinden und wie lange sie dauern.“⁶

2.1.2 Bewaffnete Konflikte

Gemäß der Definition der AKUF sind bewaffnete Konflikte gewaltsame Auseinandersetzungen, bei denen die Kriterien ihrer Kriegsdefinition nicht in vollem Umfang erfüllt sind. Sie werden erst seit 1993 erhoben und stellen in der Regel Fälle dar, in denen eine hinreichende Kontinuität der Kampfhandlungen nicht mehr oder noch nicht gegeben ist.

Das PRIO definiert bewaffnete Konflikte, ebenso wie Kriege, quantitativ. Es müssen mindestens 25 kampfbedingte Tote pro Jahr zu beklagen sein. Das PRIO betont jedoch darüber hinaus, dass die Regierung bei den gewaltsamen Auseinandersetzungen eine der Parteien sein muss:

„An armed conflict is a contested incompatibility that concerns government and/or territory where the use of armed force between two parties, of which at least one is the government of a state, results in at least 25 battle-related death [per year].“⁷

Das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIIK) am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg schlägt eine Einteilung in fünf Intensitätsstadien zwischen einem latenten Konflikt und einem Krieg vor. Darin sind auch der Grad der Gewaltanwendung sowie das Intensitätsniveau berücksichtigt. Wichtig ist hier, dass das HIIK zwischen gewaltsamen und nicht gewaltsamen Konflikten unterscheidet, wodurch vor allem zwei Dinge klar werden: Erstens entstehen alle gewaltsamen Konflikte aus nicht gewaltsamen Konflikten. Ebenso werden Konflikte nicht durch einen „plötzlichen Frieden“ beendet. Zweitens verstellt die Beschränkung der Untersuchungen allein auf gewaltsame Konflikte den Blick auf jene Konflikte, die friedlich gelöst wurden. Durch diese Definition ist es dem HIIK möglich, einen Konflikt auch dann noch zu verfolgen, wenn er nicht mehr gewaltsam ausgetragen wird und zu prüfen, ob das Ende der gewaltsamen Auseinandersetzung auch wirklich das Ende des Konfliktes ist.

Die jeweiligen Definitionen für einen latenten und einen manifesten Konflikt sowie einer Krise, einer ernsten Krise und für einen Krieg verdeutlicht Schaubild 1.⁸

⁶ AKUF 2004b, S. 6.

⁷ PRIO 2003, S. 2 f.

⁸ Das Modell des HIIK könnte man allerdings hinsichtlich seines Aufbaus kritisieren: Die Unterscheidung zwischen manifesten und latenten Konflikten liegt auf einer anderen logischen Ebene als die Klassifikation zwischen Krise, ernster Krise und Krieg. Während letztere Unterscheidung die Intensitätssteigerung eines Konfliktes widerspiegelt, besagt der Begriff „latenter Konflikt“ lediglich, dass ein Konflikt nicht sichtbar, und der Begriff „manifeste Konflikt“, dass dieser sichtbar ist.

Schaubild 1:

Gewalt-grad	Intensitäts-gruppierung	Intensitäts-stufe	Intensitäts-bezeichnung	Definition
nicht gewalt-sam	niedrig	1	Latenter Konflikt	Eine Positionsdifferenz um definierbare Werte von nationaler Bedeutung ist dann ein latenter Konflikt, wenn darauf bezogene Forderungen von einer Partei artikuliert und von der anderen Seite wahrgenommen werden.
		2	Manifester Konflikt	Ein manifester Konflikt beinhaltet den Einsatz von Mitteln, welche im Vorfeld gewaltsamer Handlungen liegen. Dies umfasst beispielsweise verbalen Druck, die öffentliche Androhung von Gewalt oder das Verhängen von ökonomischen Zwangsmaßnahmen.
Gewalt-sam	mittel	3	Krise	Eine Krise ist ein Spannungszustand, in dem mindestens eine der Parteien vereinzelt Gewalt anwendet.
	hoch	4	Ernste Krise	Als ernste Krise wird ein Konflikt dann bezeichnet, wenn wiederholt und organisiert Gewalt eingesetzt wird.
		5	Krieg	Kriege sind Formen gewaltsamen Konfliktaustrags, in denen mit einer gewissen Kontinuität organisiert und systematisch Gewalt eingesetzt wird. Die Konfliktparteien setzen, gemessen an der Situation, Mittel in großem Umfang ein. Das Ausmaß der Zerstörung ist nachhaltig.

Quelle: HIIK (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung) 2004, S. 2

2.1.3 Begrifflichkeiten zur Prävention gewaltsamer Konflikte

In der Literatur werden die Begriffe Gewalt-, Krisen- und Konfliktprävention weitgehend synonym verwendet. Während allerdings in der deutschsprachigen Literatur der Terminus „Krisenprävention“ öfter auftaucht, verwendet die anglophone Literatur eher den Begriff „Konfliktprävention“ (conflict prevention).⁹

Der Terminus „Konfliktprävention“ ist allerdings irreführend, denn es geht nicht darum Konflikte an sich zu verhindern. In der Soziologie geht man davon aus, dass Konflikte funktional und notwendiger Bestandteil des sozialen Wandels sind, weshalb nicht sie selbst, sondern ihre gewaltsame Austragung verhindert werden soll. Es handelt sich also um eine Konfliktprävention im Sinne von Gewaltprävention, wobei es darum geht, Konflikte auf friedliche und konstruktive Weise zu lösen. Die GTZ schlägt folgende Definition für Krisenprävention (bzw. conflict prevention) vor:

„Langfristig angelegte Aktivitäten zur Reduzierung struktureller Spannungen und/oder zur Verhinderung des Ausbruchs oder der Wiederholung von Gewalt.“¹⁰

Volker Matthies unterscheidet zudem zwei grundlegende strategische Ausrichtungen von Konfliktprävention, nämlich „struktur- oder ursachenorientierte“ und „prozess- oder akteursorientierte“ Vorbeugung.

„Während die strukturorientierte Vorbeugung an den tieferliegenden Ursachen, Strukturen und Nährböden gewaltträchtiger gesellschaftlicher (Fehl-)Entwicklungen ansetzen will und langfristig die Herausbildung ‚struktureller Stabilität‘ (so der Terminus bei EU und OECD) bzw. strukturell friedens-

⁹ Nach Nohlen (1994, S. 272) sind Krisen „zugespitzte, friedensbedrohende Konflikte, in denen i.d.R. sehr wenige Personen entscheiden, ob der Konflikt weiter in eine bewaffnete Auseinandersetzung und in einen Krieg eskaliert oder eine Wende zur Wiederherstellung und Festigung des Friedens nimmt.“ Konflikte definiert Nohlen (1994, S. 258 f.) als „Interessengegensätze zwischen zwei oder mehr Streitparteien, die von diesen als unvermeidbar wahrgenommen werden.“

¹⁰ GTZ 2001b, S. 7.

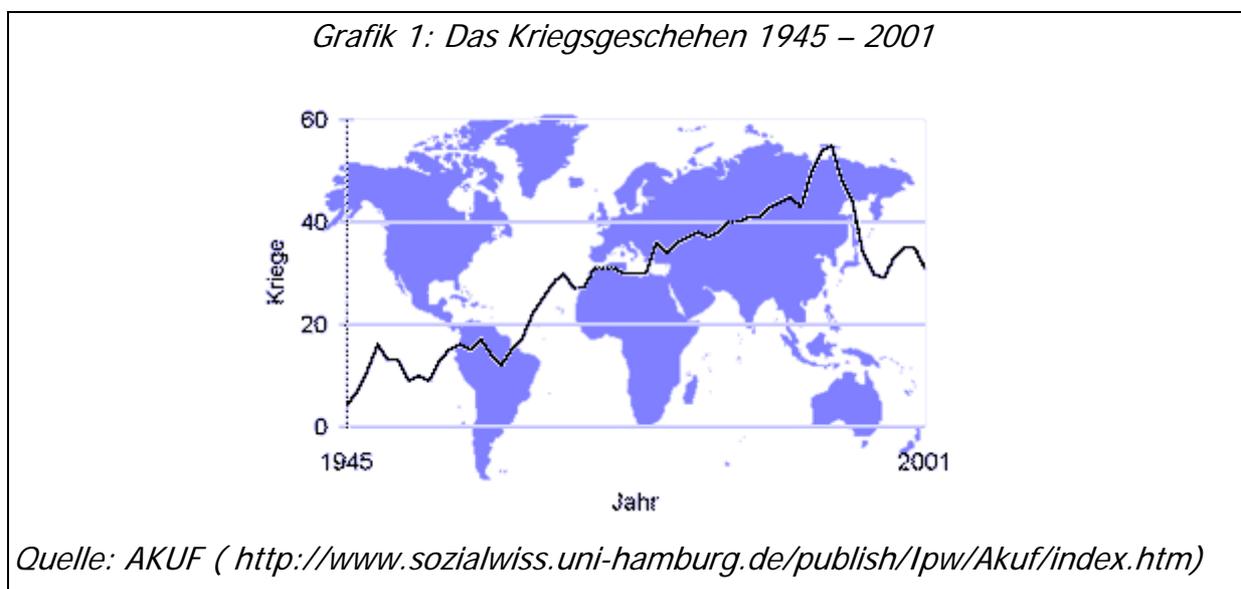
fähiger Gesellschaften zum Ziel hat, geht es der eher kurz- bis mittelfristig ausgelegten prozeßorientierten Vorbeugung um eine friedenspolitische Beeinflussung des Verhaltens gewaltbereiter Konfliktakteure in akuten Krisensituationen.“¹¹

In der vorliegenden Arbeit werde ich die Begriffe Krisen-, Konflikt- und Gewaltprävention synonym verwenden. Auch die Termini Krieg, Bürgerkrieg und bewaffnete Konflikte werden weit gehend bedeutungsgleich benutzt, da es bei der Erforschung von Konfliktursachen nicht so sehr um die graduellen Unterschiede dieser Phänomene geht, sondern um die Frage, wann gesellschaftliche Konflikte im großen Stil gewalttätig eskalieren. Ob die Schwelle zum Krieg dabei überschritten wird oder nicht, ist lediglich in Bezug auf Interventionen bedeutend. Die Vorstellung der Definitionen diene lediglich der besseren Verständlichkeit.

2.2 Daten, Zahlen und Trends

2.2.1 Die Entwicklung von Kriegen und Konflikten nach 1945

Die Haupttendenzen, die das Kriegsgeschehen nach 1945 geprägt haben, sind der Anstieg der Zahl kriegerischer Konflikte bis Anfang der 1990er-Jahre, eine veränderte geographische Verteilung der Kriege und Konflikte sowie eine typologische Veränderung der Kriege hin zu innerstaatlichen Konflikten.¹²



Wie Grafik 1 zeigt, stieg die Zahl der jährlich geführten Kriege bis Anfang der 1990er-Jahre mehr oder weniger kontinuierlich an. Dann folgte ein deutlicher Rückgang der Kriege und zum Jahrtausendwechsel wieder ein leichter Anstieg. Nach Angaben der AKUF wurden zwischen 1945 und 1997 201 Kriege geführt, wobei bis zur Trendwende 1992 eine fast stetige Zunahme der weltweiten Kriegsbelastung von etwa einem laufenden Krieg pro Jahr zu beobachten war.¹³ Die Welt ist also zumindest in der Zeit

¹¹ Matthies 1999, S. 104.

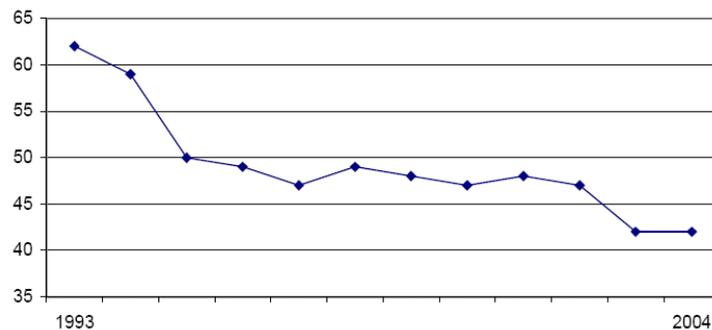
¹² Schlichte/Siegelberg 1997, S. 131 ff.

¹³ AKUF 2004a (http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege_archiv.htm).

des Kalten Krieges nicht friedlicher geworden, weshalb das 20. Jahrhundert nicht zu Unrecht oft als das „Jahrhundert der Kriege“¹⁴ bezeichnet wird.

Da viele der Kriege nach 1945 als Stellvertreterkriege der Großmächte galten, dachte man, dass die Welt nach dem Ende des Kalten Krieges friedlicher würde. Grafik 2 zeigt tatsächlich eine Verringerung der Kriege und bewaffneten Konflikten in den 1990er-Jahren. Befürchtungen, der Wegfall des globalen bipolaren Ordnungsfaktors lasse die Welt in Gewalt und Anarchie versinken, haben sich demnach nicht erfüllt. Doch auch die anfänglich verbreitete Hoffnung auf ein schnelles Ende der Kriege und bewaffneten Konflikte und auf eine Friedensdividende wurden nicht vollständig erfüllt: Die 1990er-Jahre prägte eine Welle der Gewalt, die zwar eine abnehmende Tendenz aufweist (vgl. Grafik 2)¹⁵, jedoch von einem sehr hohen Niveau in 1993 ausgeht, so dass die Gesamtzahl der Kriege und bewaffneten Konflikte weiterhin hoch ist.

Grafik 2: Anzahl der Kriege und bewaffneten Konflikte, 1993-2004



Quelle: AKUF 2004b, S. 4

Ein weiteres Merkmal der Kriege und bewaffneten Konflikte seit 1945 ist deren geografische Verlagerung nach Asien, Afrika und das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (vgl. Grafik 3). Waren in der ersten Hälfte des Jahrhunderts die westlichen Industrieländer von einigen kleinen und zwei (Welt-)Kriegen betroffen, so verlagerte sich das Kriegsgeschehen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit anhaltender Tendenz in die heutigen Entwicklungs- und Transformationsländer.¹⁶ Von den 201 Kriegen, die die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) in der Zeit von 1945 bis 1997 zählte, fanden 90 Prozent in Entwicklungsländern statt: in Asien 56, in Afrika südlich der Sahara 52, im Vorderen und Mittleren Orient 49, in Süd- und Mittelamerika 30 und in Europa 14 (vgl. Grafik 3).¹⁷ In Nordamerika fand überhaupt kein Krieg statt.¹⁸

¹⁴ Ferdowsi/Matthies 2003, S. 14; s.a. Ellies 2003, S. 31.

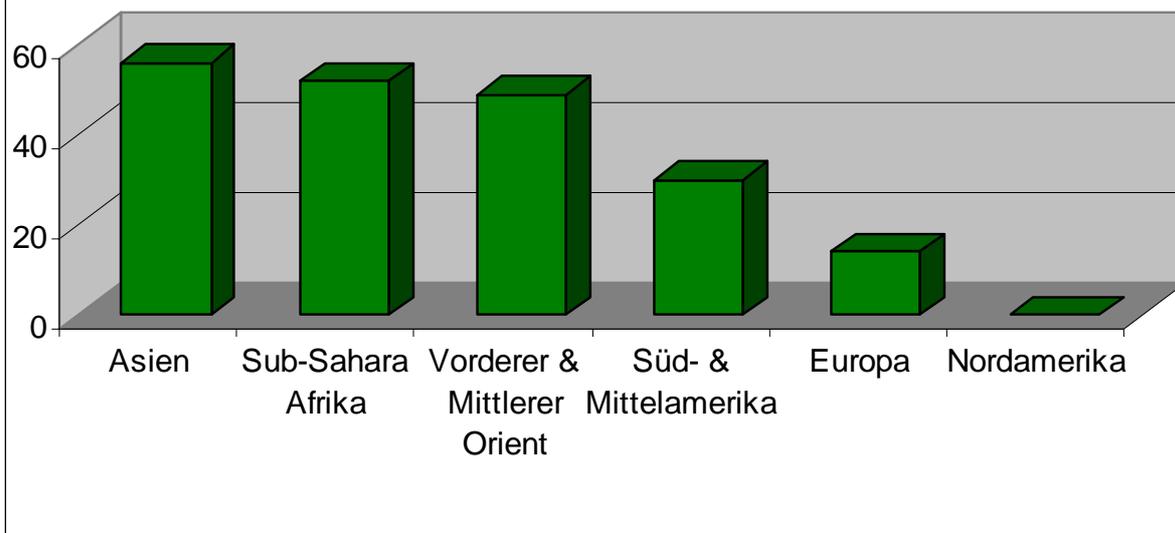
¹⁵ AKUF 2004b, S. 4. Die Gesamtzahl der Kriege und bewaffneten Konflikte 2004 ist mit 43 die geringste seit Beginn der Zählung.

¹⁶ AKUF 2004a (http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege_archiv.htm).

¹⁷ AKUF 2004a (http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege_archiv.htm).

¹⁸ Allerdings steht der Befriedung der Industrienationen nach 1945 ein relativ hohes Maß kriegerischer Intervention einiger Industriestaaten in der so genannten „Dritten Welt“ gegenüber. Die nähere Betrachtung zeigt jedoch, dass hierbei spezifische historische Umstände eine Rolle spielten, wie die Stellung als (ehemalige) Kolonialmächte oder der Versuch der USA, ihren Hege-

Grafik 3: Verteilung der Kriege nach Weltregionen, 1945-1997



Mit dieser geografischen Verlagerung ging eine typologische Veränderung der Kriege einher. So zeigt sich seit 1945 ein deutlicher Trend zu innerstaatlichen Kriegen, die häufig unter der Kriegsschwelle, also in Form von bewaffneten Konflikten, ausgefochten werden. Der Anteil zwischenstaatlicher Kriege, die als klassische Form insbesondere der europäischen Kriege des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts angesehen werden können, nimmt nach dem Zweiten Weltkrieg zwar nicht linear, aber dennoch stetig ab. Für den gesamten Zeitraum seit 1945 machen sie nur 17 Prozent des Kriegsgeschehens aus und spielen gegenüber den innerstaatlichen Kriegen nur noch eine untergeordnete Rolle.¹⁹ Bezogen auf bewaffnete Konflikte kommt Dan Smith vom Berghof-Forschungszentrum für konstruktive Konfliktforschung zu folgendem Ergebnis: in den Jahren 1990 – 1999 gab es 118 bewaffnete Konflikte²⁰, von denen nur zehn als strikt zwischenstaatliche Konflikte identifiziert werden konnten fünf Konflikte gehörten der Kategorie „Unabhängigkeitskrieg“ an und die übrigen 103 Konflikte waren innerstaatlicher Natur.²¹

2.2.2 Was ist „neu“ an den neuen Kriegen?

Diese typologische Veränderung gegenwärtiger Gewaltkonflikte beschränkt sich jedoch nicht auf eine stärkere innerstaatliche Dimension von Kriegen und ein stärkeres Vorherrschen von bewaffneten Konflikten unterhalb der Kriegsschwelle, sondern weist eine Reihe von Merkmalen auf, die im Folgenden kurz skizziert werden. Der Formwandel bewaffneter Konflikte trägt in der Literatur viele Namen: Neben dem Begriff des „neuen Krieges“²² werden ebenso Termini wie „Kriege geringer Intensität“²³, „kleine Kriege“²⁴ oder „Netzwerk-Kriege“²⁵ verwendet.

monieanspruch militärisch durchzusetzen. Diese Umstände verlieren jedoch an Einfluss. Insgesamt ergibt sich jedoch ein Rückgang industriestaatlicher Kriegsbeteiligungen. Vgl. AKUF 2004a.

¹⁹ Schlichte/Siegelberg 1997, S. 133.

²⁰ Smith 2004, S. 2 f. Dabei definiert er bewaffnete Konflikte als „open armed clashes between two or more centrally organised parties, with continuity between the clashes, in disputes about power over government and territory“.

²¹ Smith 2004, S. 3. Die Konflikte wurden zwar als „innerstaatlich“ klassifiziert, in der weit überwiegenden Zahl der Fälle gab es jedoch mehr oder weniger verdeckte ausländische Beteiligung (vgl. 3.4.2).

²² Kaldor 2000; Münkler 2002.

²³ Creveld 1998.

Die klassische Theorie nach Carl von Clausewitz geht von einem Krieg zwischen zwei Staaten aus, der mit einer Kriegserklärung beginnt, seinen Höhepunkt in einer Entscheidungsschlacht findet und durch einen Friedensvertrag beendet wird. Es kämpfen nur Soldaten der Regierungsarmeen und es gibt feste Regeln. Nur wenn diese existieren, kann von Kriegsverbrechen gesprochen werden.²⁶ Ganz anders verlaufen die so genannten „neuen Kriege“, deren Charakteristika im Folgenden dargestellt werden.

In der Literatur wird häufig die Entstaatlichung bzw. Privatisierung sowie die sukzessive Verselbstständigung oder Autonomisierung der neuen Kriege hervorgehoben, wobei der Staat sein Monopol der Kriegsgewalt und die regulären Armeen die Kontrolle über das Kriegsgeschehen verloren haben.²⁷ Warlords herrschen über Gewaltmärkte, auf denen über die Kanäle der Schattenglobalisierung illegale Güter gehandelt werden, die für die Finanzierung eines Krieges und die Bereicherung der Gewaltunternehmer sorgen.²⁸

Weiterhin ist die Auflösung der Trennlinien zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten zu nennen, was sich in einem enormen Anstieg der zivilen Opfer niederschlägt: Waren zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch 90% der Kriegsoffer Soldaten, so kehrte sich die Opferbilanz in den 1990er-Jahren genau um, so dass 90% der Opfer Zivilisten waren.²⁹ An dieser Stelle sei die große Zahl von Kindersoldaten erwähnt, die das Bild der Kriege in der „Dritten Welt“ prägen sowie die strategische Gewalt gegen Frauen in Form von Massenvergewaltigungen und Verstümmelungen. Dabei besteht ein Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Kindersoldaten und besonders grausamen Vergewaltigungen, da die jugendlichen Kämpfer ihre Waffen zur Erfüllung sexueller Wünsche nutzen.³⁰ Kindersoldaten erfreuen sich großer Beliebtheit bei Kriegsherren, da sie aufgrund ihres unterentwickelten Risikobewusstseins und ihrer Anspruchslosigkeit als ein ebenso billiges wie effektives Instrument der Gewaltanwendung gelten. Nach Angaben der Vereinten Nationen sollen auf den Kriegsschauplätzen der Welt etwa 300.000 Kindersoldaten im Einsatz sein.³¹

Das Ausbleiben der großen Entscheidungsschlacht, die nach Clausewitz „der eigentliche Schwerpunkt des Krieges“ war, ist ein weiteres Charakteristikum der neuen Kriege.³² Dies liegt daran, dass die Kriegsparteien oftmals sehr asymmetrisch zueinander stehen. So kämpft etwa eine Regierungsarmee gegen eine Rebellengruppe, die zahlenmäßig meist weit unterlegen ist. Da in solch einem Fall eine „Entscheidungsschlacht“ das Ende der Rebellenarmee bedeuten würde, kommt es nicht zu dieser. Stattdessen schwelen Konflikte vor sich hin, so dass sie meist weitaus länger andau-

²⁴ Daase 1999.

²⁵ Duffield 2001.

²⁶ Münkler 2003, S. 24.

²⁷ Ebd., S. 10 und 33.

²⁸ Douma 2001, S. 9.

²⁹ Collier et al. 2003, S. 17.

³⁰ Ignatieff 2000, S. 161.

³¹ Wulf 2001, S. 174.

³² Münkler 2003, S. 25.

ern als zwischenstaatliche Konfrontationen.³³ So währten 66 Prozent der Konflikte im Jahre 1999 länger als fünf Jahre und 30 Prozent dauerten schon mehr als 20 Jahre an.³⁴ Paul Collier geht davon aus, dass der typische zwischenstaatliche Krieg sechs Monate, der typische innerstaatliche Krieg hingegen sieben Jahre andauert, mit gegenwärtig steigender Tendenz.³⁵

Ein weiteres Merkmal der „neuen Kriege“ ist die hohe Zahl von Flüchtlingen und Vertriebenen im eigenen Land („internally displaced persons“, IDCs). Laut UNDP gab es 1983 neun Länder mit mehr als 50.000 Flüchtlingen, 1992 waren es schon 32.³⁶ Dies liegt daran, dass die Vertreibung von Menschen zu einem systematischen Instrument der Kriegsführung, insbesondere in ethnisch motivierten oder Ressourcenkonflikten, geworden ist, was mit der oben erwähnten gesteigerten Gewalt gegenüber Zivilisten korrespondiert.

Es bleibt allerdings zu erwähnen, dass die Charakteristika der „neuen Kriege“ nicht überall in der Literatur als originär neu gelten, sondern mitunter als Wiederkehr des Alten bezeichnet werden.³⁷ Hierauf genauer einzugehen, würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

2.3 Krisenprävention in der Entwicklungszusammenarbeit – wie kam es zum Paradigmenwechsel?

Vor dem Hintergrund der tendenziellen Verlagerung bewaffneter Konflikte in die Entwicklungsländer³⁸ gewannen die Themen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung seit Anfang der 1990er-Jahre in der entwicklungspolitischen Diskussion deutlich an Bedeutung. Spätestens seit der Propagierung der Präventiv-Diplomatie in der von UN-Generalsekretär Boutros-Ghali veröffentlichten „Agenda für den Frieden“³⁹ hat der Gedanke der Prävention politisch-rhetorische Hochkonjunktur bei internationalen Organisationen, nationalen Regierungen sowie Nichtregierungsorganisationen. Der Agenda für den Frieden folgten zahlreiche Konferenzen, die angesichts des beendeten Ost-West-Konfliktes, was weltweite Friedensrenditen versprach und die grundsätzliche Lösbarkeit von Konflikten verhieß, in einer optimistischen Grundstimmung abgehalten wurden.⁴⁰

Die Debatte, die Anfang der 1990er Jahre aufkam, resultierte aus einer sicherheitspolitischen und einer entwicklungspolitischen Diskussion, die beide den Gedanken der Prävention aus verschiedenen Gründen erneut thematisierten.

³³ Münkler 2003, S. 10 f.

³⁴ Smith 2004, S. 4.

³⁵ Collier et al. 2003, S. 93.

³⁶ Wissing 1995, S. 4.

³⁷ Schlichte 2004, S. 4 f., vgl. Münkler 2002, S. 59 ff. Münkler vergleicht den Dreißigjährige Krieg mit den heutigen, überwiegend in Sub-Sahara Afrika geführten Kriegen und bewaffneten Konflikten und stellt fest, dass sie ähnliche Merkmale aufweisen.

³⁸ Und weiterer Faktoren, auf die ich im Folgenden eingehen werde.

³⁹ Boutros-Ghali 1992.

⁴⁰ Engel/Mehler 1998, S. iii.

Die sicherheitspolitische Diskussion aus der Erkenntnis heraus, dass das herkömmliche Krisenmanagement, das im Kontext von Großmacht-Rivalitäten und Staatenkonflikten entwickelt wurde, angesichts neuartiger Herausforderungen durch Bürgerkriege, Staatszerfallprozesse und ethnisch geprägte Gewalt offenbar in eine Krise geraten war. Die Konflikte in den Ländern der Dritten Welt konnten nicht mehr nur als Seitenlinien des einen großen Konflikts wahrgenommen werden, sondern es musste nach Ursachen und adäquaten Antworten gesucht werden. Eine gravierende konzeptionelle Lücke im staatszentrierten Diskurs über Sicherheits- und Friedenspolitik wurde sichtbar, die angepasster Konzepte und Instrumente bedurfte. Diese Einsicht intensivierte im Folgenden einen gesellschaftszentrierten Diskurs über „zivile Konfliktbearbeitung“.⁴¹

In der entwicklungspolitischen Debatte wurde – in Anlehnung an Willy Brandts Credo, dass Entwicklungspolitik die Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts sei – schon immer ein allgemeiner Zusammenhang zwischen Entwicklung und Frieden behauptet. Schon der Verbesserung der sozialen und ökonomischen Verhältnisse in Entwicklungsländern wurde eine präventive Bedeutung im Sinne einer langfristigen Friedenspolitik zuerkannt. Erst durch das Versagen der internationalen Gemeinschaft in Somalia und Ruanda, Länder, denen Entwicklungshilfe zuteil geworden war, machte sich die Erkenntnis breit, dass ein „Weiter so wie bisher“ nicht mehr zu rechtfertigen war. Es mussten gezieltere Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Verhütung von Krisen auf den Weg gebracht werden.⁴²

Darüber hinaus trugen weitere Faktoren dazu bei, dass Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu einer Norm⁴³ in der internationalen Entwicklungspolitik avancierte.

Erstens war dies die Einsicht, dass Entwicklungszusammenarbeit in den 1980er-Jahren immer stärker die Funktion übernommen hatte, vom Zerfall bedrohte Staaten zu reparieren. Ein erheblicher Anteil des Entwicklungshilfe-Budgets wurde durch Maßnahmen der Not- und Katastrophenhilfe aufgezehrt und floss in den Wiederaufbau von Infrastruktur, die oftmals durch jahrzehntelange Entwicklungshilfe entstanden war.⁴⁴ So stieg der Anteil der weltweiten Ausgaben für bilaterale Nothilfe zwischen 1980 und 1995 von zwei Prozent der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) auf beinahe zehn Prozent der ODA und ist seither nur wenig zurückgegangen.⁴⁵ Diese Entwicklung führte dazu, dass der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) immer mehr Mittel für ihre eigentliche Aufgabe, nämlich langfristige Strukturen für eine nachhaltige, sich selbst tragende Entwicklung aufzubauen, entzogen wurden. Prävention erschien in diesem Kontext nicht nur kostengünstiger, sondern auch politisch wirksamer, da sich zu einem frühen Zeitpunkt die Konfliktfronten noch nicht

⁴¹ Matthies 1999, S. 103.

⁴² Matthies 1996, S. 21.

⁴³ Norm ist hier nach Checkel (1999, S. 83) definiert als „shared expectations about appropriate behaviour held by a collectivity of actors“.

⁴⁴ Engel/Mehler 1998, S. iii.

⁴⁵ Schmieg 1998, S. 61.

verhärtet hätten. Außerdem erschien Prävention humaner, da den Betroffenen durch ein frühzeitiges Handeln unnötiges Leid erspart bleibe.⁴⁶

Zweitens kam, nach Meinung einiger Autoren, die Diskussion um Krisenprävention und Konfliktbearbeitung der Entwicklungszusammenarbeit gerade recht, da diese sich Anfang der 1990er-Jahre in einer Legitimationskrise befand. So genannte „Hilfsmüdigkeit“ (Aid fatigue) machte sich bemerkbar, denn nach Dekaden der Entwicklungszusammenarbeit blieben die Erfolge rar. Die Geber mussten die Existenzberechtigung von EZ gegenüber der Öffentlichkeit behaupten und dazu eignete sich das Thema Krisen und Konflikte gut. Mit dem Argument der regionalen und sogar globalen Tragweite von Konflikten (man denke an Flüchtlingsströme nach Europa und den Balkan-Konflikt mitten in Europa) war es leichter, der deutschen EZ einen neuen Anstrich und die nötige Relevanz zu geben, um die Öffentlichkeit von der Dringlichkeit der Aufgaben zu überzeugen.⁴⁷

Drittens veränderte das Phänomen, das Ulf Engel den „CNN-Faktor“ nennt, die öffentliche Wahrnehmung und das Bewusstsein für die Krisen und Konflikte der 1990er-Jahre in der „Dritten Welt“. Die Bewohner des Nordens⁴⁸ bekamen die menschlichen Tragödien quasi zum Abendessen in ihrem Wohnzimmer serviert, wodurch sich ein gewisser moralischer Erwartungsdruck auf die nationalen Regierungen aufbaute.⁴⁹ Es besteht Grund zu der Annahme, dass dies in einigen Fällen tatsächlich die treibende Kraft hinter außenpolitischen Entscheidungen, vor allem der USA, war.⁵⁰

Daran, dass Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu einer Norm wurden, hatten darüber hinaus viele Akteure teil, die Engel „norm entrepreneurs“⁵¹ nennt. Zu ihnen gehören Think Tanks (wie beispielsweise die *International Peace Academy* in New York, die *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict* in Washington, D.C. und das niederländische *Clingendael Instituut*), Internationale NROs (wie International Alert, Saferworld und Global Witness), Lobbyisten Netzwerke (z.B. die European Platform for Conflict Prevention and Transformation), Individuen und Supranationale Organisationen wie die Europäische Kommission. Sie brachten mit zahlreichen Konferenzen, Publikationen und offenen Briefen das Thema auf die Agenda und schafften es offenbar erfolgreich, die Mehrheit der Staaten der OECD von der Wichtigkeit von Konfliktprävention zu überzeugen.⁵²

⁴⁶ Matthies 1996, S. 20.

⁴⁷ Mehler 2000, S. 67; s.a. Betz 2001, S. 34. Ob die deutsche Öffentlichkeit in Zeiten von hoher Arbeitslosigkeit tatsächlich von der Notwendigkeit von Entwicklungszusammenarbeit überzeugt ist, sei dahingestellt.

⁴⁸ Die Begriffe „Norden“ und „Süden“ werden hier nicht im geografischen Sinne verstanden, sondern äquivalent zu den Termini „Industrie-“ und „Entwicklungsländern“ verwendet.

⁴⁹ Hanisch 2000, S. 55.

⁵⁰ Engel 2001, S. 9.

⁵¹ Ebd., S. 12 ff.

⁵² Engel 2001, S. 4. Was jedoch lediglich Rhetorik angesichts eines Modethemas ist und was ernst gemeinte Zugeständnisse sind, das wird sich in der Zukunft noch zeigen.

3 Konfliktursachen – ein Überblick über den derzeitigen Forschungsstand

3.1 Einführung

Zur Erforschung von Konfliktursachen gibt es zahlreiche, teilweise sehr unterschiedliche Ansätze, die entweder die ethnische, ökologische, ökonomische oder politische Situation eines Staates bzw. einer Region als primär konfliktauslösend darstellen.⁵³ Die Gründe für Kriege und Konflikte sind jedoch meist komplex und variieren von Fall zu Fall. Daher gibt es bis heute keine große, generelle Theorie zu Konfliktursachen.⁵⁴ Auch innerhalb eines einzigen Konfliktes können sich die Motive, warum weitergekämpft wird, ändern, so dass es für Außenstehende wie Beteiligte schwer ist, den Überblick zu behalten. Kriege laufen eben nicht gemäß der Theorie in einem einfachen, linearen Prozess in fünf Phasen ab, in dem es einen politischen Konflikt gibt, der sich krisenhaft zuspitzt, in einen Krieg mündet, dann irgendwann abflaut und durch Verhandlungen oder den Sieg einer Seite beendet wird.⁵⁵ In der Realität haben Kriege alle möglichen Verlaufsformen und unterschiedliche Fronten.

Da sich die Gründe, warum weitergekämpft wird, innerhalb der Konfliktphasen wandeln können, kann man keinen Konflikt auf nur einen ursächlichen Faktor reduzieren.⁵⁶ Meist gibt es jedoch einen Hauptfaktor und verschiedene Kontextbedingungen, die jedoch schwer auszumachen sind.

In dem Zusammenhang werden in der Literatur mehrere Kategorien von Ursachen genannt: Das niederländische Clingendael Institut unterscheidet zwischen Auslösern (triggers), Schlüsselfaktoren (pivotal factors), mobilisierenden (mobilizing) und erschwerenden (aggravating) Faktoren.⁵⁷ Das Berghof-Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung bietet eine recht ähnliche Gliederung in Hintergrundursachen (background causes), Mobilisationsstrategien (mobilisation strategies), Auslöser (triggers) und Katalysatoren (catalysts).⁵⁸ Andere Institutionen und Autoren unterteilen in langfristige und kurzfristige⁵⁹ oder primäre, sekundäre und tertiäre⁶⁰ Konfliktursachen sowie in verschiedene „root causes“, gezählt von 1 – 4⁶¹, ein.

Aufgrund der Vielzahl von Typologien ist die Zuordnung von Ursachen zu einer bestimmten Kategorie umstritten. Ich werde daher im Weiteren ganz allgemein zwi-

⁵³ Es gibt auch psychologische Theorien (z.B. die Frustrations-Aggressions-Theorie) zu den Ursachen von gewaltsamen Konflikten, auf die ich in dieser Arbeit aus Gründen des Umfangs jedoch nur kurz in 3.2.5 eingehen werde.

⁵⁴ Douma 2003a, S. 9. Eine solche wäre laut Collier et al. (2003, S. 54) sogar lächerlich: „Any all-embracing, general theory of civil war would therefore be patently ridiculous.“

⁵⁵ Douma 2003a, S. 17.

⁵⁶ Schlichte 2000, S. 45.

⁵⁷ Douma 2003a, S. 18.

⁵⁸ Smith 2004, S. 8.

⁵⁹ Michailof/Kostner/Devictor 2002, S. 3 f.

⁶⁰ DFID (Department for International Development) 2001, S. 14 ff.: *“It is possible to distinguish between the root causes of conflict, the secondary causes that enable and sustain conflict and the tertiary causes, or the barriers that hinder resolution.”*

⁶¹ Mehler 2000, S. 36. Unter „root-cause“ 1 – 4 ist Folgendes zu verstehen: „root-cause“ 1 = Ungleichgewicht politischer, ökonomischer, sozialer und kultureller Chancen zwischen unterschiedlichen Identitätsgruppen; „root-cause“ 2 = Illegitime, undemokratische und ineffiziente Regierungsführung; „root-cause“ 3 = Fehlende Möglichkeiten für friedlichen Ausgleich von Gruppeninteressen und für das Überwinden von Trennungslinien zwischen Identitätsgruppen; „root-cause“ 4 = Abwesenheit einer aktiven und organisierten Zivilgesellschaft.

schen konfliktauslösenden, konfliktverlängernden und friedensverhindernden Faktoren unterscheiden.

Für einen besseren Überblick sind die im Folgenden präsentierten Konfliktursachen in ressourcenbedingte, sozio-ökonomische, ethnische, politische und internationale Faktoren eingeteilt, wobei zunächst nur die in der Literatur diskutierten und präsentierten Konfliktursachen dargestellt werden. Eine kritische Analyse, ob diese angegebenen Triebfedern wirklich relevant für Konflikte sind, folgt in Kapitel 5.

3.2 Ressourcen, Gesellschaftsstruktur und Konflikt

3.2.1 Übersicht

In diesem Abschnitt wird in einem ersten Schritt der Zusammenhang zwischen Ressourcen und Konflikten untersucht. Da Ressourcenausbeutung eng mit ökonomischen Konfliktursachen zusammenhängt, folgt in 3.2.4 eine ökonomische Analyse, in der zum einen die Gier-versus-Misstand-Debatte (Greed versus Grievance) dargestellt wird, zum anderen die oftmals unterstellte Verknüpfung von Armut und Konflikten überprüft wird (3.2.5). In 3.2.6 steht zudem Ethnizität als Konfliktursache auf dem Prüfstand.

3.2.2 Ressourcenknappheit als Ursache von Konflikten?

Die Debatte um den Zusammenhang zwischen natürlichen Ressourcen und Konflikten hat eine lange Geschichte. Dabei stand der Kampf um knappe Ressourcen⁶² bis in die jüngste Vergangenheit immer im Mittelpunkt der Diskussion.⁶³ So stellt schon Thomas Robert Malthus Ende des 18. Jahrhunderts fest, dass die Endlichkeit von natürlichen Ressourcen dem Bevölkerungswachstum und dem Konsum strikte Grenzen setzt. Da die Nahrungsmittelproduktion linear, die Bevölkerung jedoch exponentiell wachse, sei, bei Ausbleiben geeigneter Interventionen, eine Katastrophe unausweichlich. Die Degradation der Umwelt würde zu Armut, sozialem Zusammenbruch und damit zu kriegerischen Konflikten führen. Die Ansicht Malthus' und seiner Anhänger wurde von den Ökonomen der neo-klassischen Schule herausgefordert. Nach ihrer Meinung könnten funktionierende Märkte die richtigen Anreize zur Vermeidung der Malthusschen Apokalypse geben. Durch die Stimulierung von Innovation, Konservation und Substitution knapper Ressourcen korrigiere der Markt die exzessive Ausbeutung natürlicher Ressourcen durch den Menschen und bahne den Weg für nachhaltige Entwicklung.⁶⁴

⁶² Es sei angemerkt, dass Ressourcen *immer* knapp sind, sonst wären sie definitorisch keine, weshalb es auch immer Konkurrenz um sie gibt. In der wissenschaftlichen Diskussion zu Ressourcenknappheit und Konflikten geht es jedoch darum, dass lebenswichtige Ressourcen, wie Wasser oder Nahrung, so knapp sind, dass sie nicht zum Lebensminimum reichen.

⁶³ Der Zusammenhang zwischen Ressourcenreichtum und Konflikten wird erst seit einigen Jahren diskutiert.

⁶⁴ Klem 2003, S. 9.

Während die Malthussche und die neo-klassische Schule die primären historischen Säulen der Knappheitsdiskussion darstellen, prägten die „Toronto School“, die „Swiss School“ und das „International Peace Research Institut, Oslo“ (PRIO) den Diskurs der 1990er-Jahre entscheidend.

Mit Hilfe von qualitativen Fallstudien kommt Thomas Homer-Dixon (die Galionsfigur der Forschung der Toronto School) zum Ergebnis, dass Knappheit natürlicher Ressourcen bewaffnete Konflikte auslösen, zumindest aber verschärfen, könne.⁶⁵ Dabei werde Knappheit nicht nur durch Umweltdegradation ausgelöst, sondern auch durch Bevölkerungswachstum und eine ungleiche soziale Verteilung von Ressourcen, von der möglicherweise nur *eine* gesellschaftliche Gruppe profitiert („resource capture“). Der ungleiche Zugang zu Ressourcen verursache dann Migration in ökologisch fragile Regionen (wie Steilhänge oder tropische Regenwälder), in denen eine hohe Bevölkerungsdichte kombiniert mit einem Mangel an Bildung und Kapital – um die knappen Ressourcen zu schützen – schwere Umweltschäden und chronische Armut verursache. Diesen Prozess nennt Homer-Dixon „ökologische Marginalisierung“.

Demnach könne die Veränderung der natürlichen Umwelt⁶⁶ drei Typen von Konflikten auslösen: zum einen zwischenstaatliche „Knappheits- bzw. Ressourcenkonflikte“⁶⁷, zum anderen „Identitätskonflikte“, verursacht durch große Wanderungsbewegungen, die wiederum durch Umweltstress ausgelöst wurden, und drittens „Deprivationskonflikte“, wie Staatsstreich und Aufruhr, wenn Knappheit natürlicher Ressourcen ökonomische Knappheit zur Folge hat.

Homer-Dixon hält das Ausbrechen von Konflikten jedoch nicht für unausweichlich, sondern konstatiert, dass, je mehr sich eine Gesellschaft an knapper werdende Ressourcen anpasst, desto besser Spannungen verhindern könne. Als mögliche Strategien nennt er einmal eine „vernünftige“ (sound) Ressourcennutzung und die Bereitstellung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen, die nur begrenzt Zugang zu Ressourcen haben, sowie Maßnahmen wie Familienplanung, Konservierung, technische Innovationen und Alphabetisierung. Zum anderen könne sich ein Land von seiner Ressourcenabhängigkeit abkoppeln, indem es sich auf die Produktion von Gütern konzentriere, die nicht oder kaum auf der Ausbeutung natürlicher Ressourcen beruhen. Damit allerdings eine der Strategien fruchte, müssten Gesellschaften Ideenreichtum („ingenuity“) an den Tag legen, und zwar technologischer wie sozialer Art. Außerdem bedürfe es eines Systems stabiler Märkte, Finanzinstitute sowie Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Genau über diese Voraussetzungen verfügten arme Gesellschaften jedoch meist nicht – was Homer-Dixon als „ingenuity

⁶⁵ Homer-Dixon 1994, S. 5.

⁶⁶ Im engl. „environmental change“, darunter fällt Klimawandel, Abbau der Ozonschicht, Knappheit bzw. Degradation von Land, Wald und Wasser sowie Überfischung.

⁶⁷ Nach Homer-Dixon (1994, S. 16 f.) werden zwischenstaatliche Kriege jedoch höchstens um nichterneuerbare Ressourcen (z.B. Öl) geführt. Die Knappheit erneuerbarer Ressourcen, vor allem von Trinkwasser, stimuliere eher innerstaatliche Kriege.

gap“ bezeichnet – und könnten sich somit schlechter an natürliche Knappheiten anpassen.⁶⁸

Unklar ist jedoch inwiefern Alphabetisierung, also Bildung, vor Ressourcenausbeutung oder Konflikteskalationen schützen soll. Bekanntlich sind die treibenden Kräfte von Rebellionen häufig Angehörige der Mittelschicht, was Bildung als krisenpräventive Strategie obsolet erscheinen lässt.⁶⁹ Ebenso schützt Bildung nicht vor Ressourcenausbeutung oder Umweltverschmutzung.

Das Environment and Conflict Project (ENCOP) der Schweizer Schule kommt ebenso wie Homer-Dixon zu dem Schluss, dass Umweltdegradation zum Ausbruch von bewaffneten Konflikten beitragen kann. Bächler⁷⁰ betont, dass sich durch die Degradation der natürlichen Ressourcen traditionelle Bezüge auf dem Land tendenziell auflösen, während die beschleunigte Migration in die Städte selbst die Aufnahmekapazität des dehnbaren informellen Sektors überfordert.⁷¹

So tragen Umweltveränderungen zu einer Verschlechterung der Reproduktionsbedingungen in den traditionellen Sektoren bei und betreffen daher in erster Linie die Hirten und Bauern in ariden und semi-ariden Gegenden, in den Bergen, grenzüberschreitenden Flusseinzugsgebieten und Regenwäldern. Inwiefern diese Entwicklungen zum Ausbruch von bewaffneten Konflikten beiträgt ist fraglich, zumal Konflikte, wenn sie aus diesem Grund entstünden, Bauernaufstände sein müssten.

Es ist zudem einzuwenden, dass Umweltdegradation nicht notwendigerweise Knappheit bedeutet. Die Tatsache, dass sich die Nutzfläche pro Kopf in den Entwicklungsländern zwischen 1955 und 1995 von 0,5 auf 0,2 Hektar durch Umweltdegradation und Bevölkerungswachstum verringert hat⁷², berücksichtigt nicht, dass die Nahrungsmittelproduktion pro Kopf gestiegen ist.⁷³ Demnach kann man Umweltdegradation nicht mit Ressourcenknappheit gleichsetzen. Ebenso besagt die Möglichkeit eines Konfliktausbruchs durch Umweltdegradation nicht, dass diese wirklich eintritt. So ergeben quantitative Analysen des Peace Research Institute, Oslo (PRIO), dass es lediglich eine schwache Verbindung zwischen Umweltstress und bewaffneten Konflikten gibt. Das Institut konstatiert zwar einen Zusammenhang zwischen Bodendegradation und Bürgerkriegen, betont jedoch, dass ökonomische und politische Variablen weitaus signifikantere Beiträge zu Konfliktausbrüchen liefern als Umweltvariablen. So betrachtet das PRIO die Rolle der Regierung als entscheidend, ob Ressourcenknappheit zu gewaltsamen Konflikten führt oder nicht.⁷⁴

⁶⁸ Homer-Dixon 1994, S. 7 – 18.

⁶⁹ Horowitz 1985, S. 105.

⁷⁰ 1998, S. 7 f. Bächler ist einer der bekanntesten Vertreter der Schweizer Schule.

⁷¹ Hier bleibt zu hinterfragen, ob die beschriebene Migration in die Städte tatsächlich stattfindet. Wenn dies so sein sollte, ist jedoch bisher nicht geklärt, ob die Menschen vorwiegend wegen der schlechten Bedingungen auf dem Land abwandern (Push-Faktoren) oder wegen der Vorteile, die städtische Agglomerationen bieten (Pull-Faktoren, z.B. Bildungseinrichtungen, Gesundheitszentren, bessere Versorgung mit Elektrizität und Wasser, etc.).

⁷² Wöhlke 1996, S. 42.

⁷³ Wolff 2005, S. 146 ff.

⁷⁴ Klem 2003, S. 14 f.

Dass der Zusammenhang zwischen Umweltdegradation und Konflikten wenig Relevanz besitzt, geben die Wissenschaftler des ENCOP indirekt selber zu: ihre qualitativen Fallstudien zeigen, dass Konflikte um knappe Ressourcen nur sekundär auf Umweltdegradation zurückzuführen sind und primär auf sozio-politischen Faktoren beruhen. Bewaffnete Konflikte seien die Auswirkung ungleicher Entwicklung, durch die vor allem die ländliche Bevölkerung betroffen ist.⁷⁵ Ähnlich wie die Toronto School verweist die Schweizer Schule darauf, dass eine Verbesserung der Situation durch die Einführung neuer Technologien und Marktreformen sowie durch die Schaffung alternativer Arbeitsmöglichkeiten zu erreichen sei. Zudem sollte in Bildung und Aufklärung im Bereich der reproduktiven Gesundheit investiert werden, damit das Bevölkerungswachstum sich verringere.⁷⁶

Die Oregon State University kommt zu dem interessanten Ergebnis, dass Wasserknappheit niemals zu zwischenstaatlichen Kriegen geführt habe. Dies entgegen der verbreiteten Ansicht, Wasser avanciere im 21. Jahrhundert zu einem wichtigen Konfliktgrund.⁷⁷ Stattdessen würden knappe Wasservorräte zu Kooperation zwischen Staaten führen, sie seien also eher Katalysatoren internationaler Zusammenarbeit als von Kriegen. Ob jedoch die Knappheit von fruchtbarem Land oder Brennholz zu Kooperation führen kann, ist bisher nicht klar.⁷⁸ Außerdem beweist die Tatsache, dass es im 20. Jahrhundert keine Kriege um Wasser gab noch lange nicht, dass dies im 21. Jahrhundert so bleibt. Dennoch spricht insbesondere im Nahen Osten, vieles für Kooperation und gegen Krieg: bedenkt man beispielsweise wie teuer ein Krieg, im Gegensatz zur gemeinsamen Finanzierung einer Meerwasserentsalzungsanlage wäre, dann sollten sich rationale Individuen für letztere Alternative entscheiden.

Die Antwort auf die Frage, ob Ressourcenknappheit zu Konflikten führt, fällt also nicht eindeutig aus. Gemäß den Forschungsergebnissen von Homer-Dixon und Bächler besteht ein gewisser Zusammenhang, doch dieser ist dem PRIO zufolge nur schwach. Knappheit kann zu Konflikten, aber auch zu Kooperation führen. Letztendlich kommen alle Schulen mehr oder weniger zu dem Fazit, dass politische Faktoren, wie etwa soziale Umverteilung und eine alle gesellschaftlichen Gruppen einschließende Ressourcenpolitik, der Eskalation von Konflikten entgegenwirken können. So bestätigen Matthew, Halle und Switzer⁷⁹, dass Ressourcenkonflikte in erster Linie einer schlechten Regierungsführung zuzuschreiben sind. Eine vernünftige Verwaltung und Verteilung der knappen Ressourcen sowie innovationsfördernde Politik haben somit großen Einfluss auf das Konfliktrisiko eines Landes und sind in der Lage, viele (wenn auch nicht alle) ressourcenbezogenen Konflikte zu verhindern.

⁷⁵ Klem 2003, S. 13.

⁷⁶ Ebd., S. 14. Vgl. die Kritik weiter oben.

⁷⁷ Wissing 1995, S. 1; s.a. Wöhlke 1996, S. 40; er konstatiert, dass schon heute bis zu 50% - und manchmal noch mehr - des Flusswassers im Nahen Osten, in Nordafrika und in der Sahel-Zone zum menschlichen Verbrauch und zur Bewässerung genutzt werden. 50% gelten, Wöhlke zufolge, jedoch als kritischer Schwellenwert für den Ausbruch von Konflikten um Wasser.

⁷⁸ Klem 2003, S. 15 f.

⁷⁹ 2002, S. 391.

3.2.3 Ressourcenreichtum

Entgegen der Meinung, dass knappe Ressourcen zu Armut und gewaltsamen Konflikten führen, sieht eine zweite Schule umgekehrt, im Reichtum wertvoller Ressourcen Konfliktpotenziale.

So belegten Paul Collier und Anke Hoeffler, dass jene Entwicklungsländer mit einem hohen Rohstoffanteil am Export nicht nur ein niedrigeres Wirtschaftswachstum aufweisen als rohstoffarme Länder, sondern auch anfälliger für Bürgerkriege sind.⁸⁰ Sie stellen fest, dass, wenn der Anteil der Primärproduktexporte 32% des BSP beträgt, das Bürgerkriegsrisiko bei etwa 22% liegt, während ein Land ohne solche Exporte ein Bürgerkriegsrisiko von nur einem Prozent aufweist.⁸¹ Die besten Beispiele für den so genannten „Ressourcenfluch“ sind Nigeria (96% ausländische Devisen aus Öleinnahmen), Sierra-Leone (96% Einnahmen aus Titanium und Diamanten), DR Kongo (78% Einnahmen aus Kupfer und Kobalt) und Angola (mehr als 80% aus Öl)⁸², die wegen riesiger Vorkommen an wertvollen Ressourcen (von denen man eigentlich erwarten würde, dass sie wichtige Entwicklungsimpulse geben könnten) seit Jahrzehnten in Unterentwicklung und Bürgerkriegen verharren. Warum leiden jedoch ausgerechnet ressourcenreiche Staaten besonders drastisch an Unterentwicklung, Korruption und Gewalt?

Die volkswirtschaftliche Dimension des Problems ist seit langem als Holländische Krankheit („Dutch Disease“) bekannt: Schnelles Wachstum der Rohstoffexporte⁸³ führt zu einem raschen Zustrom ausländischer Devisen. Werden diese in die Landeswährung umgetauscht, kommt es zu einer Aufblähung der heimischen Geldmenge, die wiederum eine Inflation nach sich zieht. Als Folge eines solchen Exportbooms von Ressourcen wird die Landeswährung überbewertet, was zum Wachstum der Importe und zur Verteuerung nicht-handelbarer Güter führt, während die Produktion und Exportfähigkeit anderer handelbarer, etablierter Wirtschaftszweige (z.B. der Manufaktur) erodiert. Die so entstehende Abhängigkeit von Ressourcenexporten macht ein Land anfällig für externe Schocks, vor allem deshalb, weil Ressourcenpreise einer hohen Volatilität unterliegen: In Boomphasen schnellen die Staatsausgaben hoch, in Zeiten niedrigerer Preise kommt es zu Rezession und schnell wachsender Auslandsverschuldung.⁸⁴

⁸⁰ Collier/Hoeffler 2001, S. 20, s.a. Palley 2003, S. 54. Zum Zusammenhang von Ressourcenreichtum und niedrigem Wirtschaftswachstum, vgl. Sachs/Warner 1995.

⁸¹ Collier/Hoeffler 2001, S. 20. Ihre Logit-Regressionen ergeben, dass das Bürgerkriegsrisiko 11,5% beträgt, wenn alle Variablen sich im Mittelwert befinden. Ist ein Land, nach ihrem Modell, mit den schlechtesten Eigenschaften ausgestattet (z.B. ethnische Dominanz, hoher Anteil von Primärproduktexporten, bergiges Terrain, etc. [s.u.]), wird es mit 100-prozentiger Wahrscheinlichkeit einen Bürgerkrieg erleben, wohingegen ein Land, das mit den besten Eigenschaften ausgestattet ist, laut Collier und Hoeffler ein sicheres Land ist. Dabei ist der Effekt von Primärproduktexporten auf das Bürgerkriegsrisiko relativ hoch (s.o.).

⁸² Reno 2000, S. 223.

⁸³ Im Holland der 1960er-Jahre war es das Erdgas.

⁸⁴ Harneit-Sievers 2004, S. 8.

So brachte die Förderung von Öl, Diamanten und anderer wertvoller Rohstoffe in der „Dritten Welt“ in aller Regel⁸⁵ nicht die erhoffte beschleunigte Entwicklung, sondern oft genug deren genaues Gegenteil. Dieses Paradoxon lenkt den Blick auf die politischen und sozialen Strukturen dieser Länder, die offenbar nicht in der Lage waren und sind, Ressourcenreichtum effizient und effektiv zu verarbeiten, sondern durch ihn sogar weiter geschwächt werden.

Entwicklungsökonomien sind sich darin einig, dass der Grund dafür im Charakter der Ressourceneinnahmen liegt: Es handelt sich hier um „Renten“, d.h. Einnahmen, die ein Staat aus Besitz oder Kontrolle von Gütern erzielt, ohne dass ihm Kosten für deren Bereitstellung entstehen. So stellt das Vorhandensein von Rohstoffrenten scheinbar eine Einladung zur wirtschaftspolitischen Verantwortungslosigkeit dar. Statt eine nachhaltige Wirtschafts- und Entwicklungspolitik zu verfolgen, die Preisschwankungen und Begrenztheit der Ressourcen berücksichtigt, investieren Regierungen in langfristig nicht zu unterhaltende Infrastrukturen und erweitern die Staatsapparate.⁸⁶ Dazu kommt, dass die Regierung nicht oder kaum auf Steuereinnahmen angewiesen ist, was das Entstehen autoritärer Regimes tendenziell begünstigt. Gemäß Collier⁸⁷ ziehe eine Rentenwirtschaft zudem selbst die klügsten Menschen eines Landes in die Politik, weil dort die größten Gewinne zu machen sind. Diese fehlten dann in der Unternehmenswelt einer Gesellschaft und tragen somit indirekt zur weiteren Erosion anderer Wirtschaftssektoren bei. Andere würden hingegen zu Kriminellen, die, wie im Niger-Delta beobachtet, Pipelines anzapfen, Mitarbeiter von Ölfirmen kidnappen oder Schutzgeld erpressen und auf diese Art versuchen am Reichtum teilzuhaben.

Die reinste Form von politisch oder ethnisch überlagerten „rent-seeking“ ist nach Collier et al. die Forderung nach Sezession: Wird in einer Region ein wertvoller Rohstoff, wie beispielsweise Öl, entdeckt, entsteht in der Regel schnell eine Diskussion darüber, wer nun der eigentliche Besitzer dieser Ressource ist – die ganze Nation oder die Region, in der sie gefunden wurde? Der Gedanke, das Problem zu lösen, indem sich die betroffene Region einfach abspaltet, liegt dabei meistens nicht fern.⁸⁸ Wie Grafik 4 zeigt, sind daher viele der Bürgerkriege in ressourcenreichen Ländern sezessionistisch motivierte Konflikte, getrieben von dem Interesse, das „Kuchenstück“ nicht mit anderen teilen zu müssen.⁸⁹ Diese Kriege werden also aus Gier („greed“) geführt.

⁸⁵ Innerhalb der Riege der Entwicklungsländer stellt Botswana eine positive Ausnahme dar – seine Regierung vermochte es, den Diamantenreichtum in einer entwicklungspolitisch vernünftigen Weise zu verwalten.

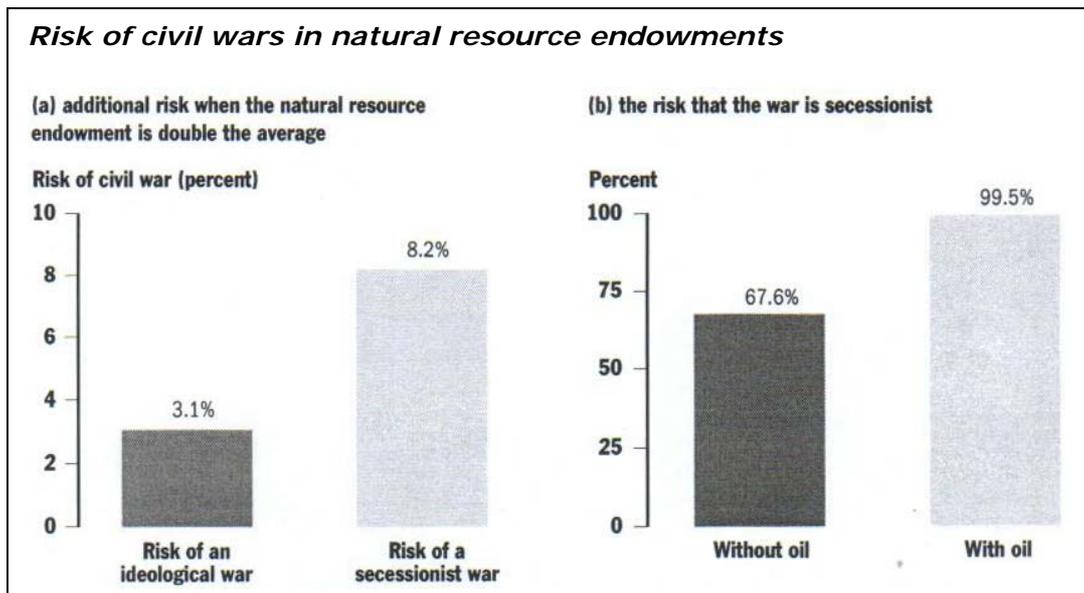
⁸⁶ Harneit-Sievers 2004, S. 8.

⁸⁷ Collier 2003, S. 1.

⁸⁸ Beispiele für Sezessionsbemühungen in rohstoffreichen Territorien sind Cabinda / Angola, Aceh / Indonesien, Südsudan / Sudan oder Biafra / Nigeria .

⁸⁹ Collier et al. (2003, S. 60) gehen in diesem Kontext vor allem auf ethnische Faktoren ein: *„All ethnically differentiated societies have a few romantics who dream of creating an ethnically ‘pure’ political entity, but resource discoveries have the potential to shift such movements from the margin of romanticism to the core agenda of economic self-interest.“* Als Beispiel wäre hier Schottland zu nennen: *Durch die Ölfunde vor der Küste konnte die winzige Scottish Nationalist Party, die bis dahin nur einen Sitz im Parlament hatte, durch die «it’s Scotland’s oil»-Kampagne 30% der schottischen Stimmen für sich gewinnen.*

Grafik 4:



Quelle: Collier et al. 2003, S. 61

Wie die Grafiken verdeutlichen, sind secessionistische Rebellionen statistisch gesehen wahrscheinlicher, wenn ein Land über wertvolle Ressourcen im Allgemeinen, aber insbesondere über Öl verfügt.

Darüber hinaus macht das Vorkommen natürlicher Ressourcen Rebellionen eher finanzierbar, denn sie sind teuer. Durch den illegalen Handel mit Rohstoffen oder Edelhölzern können sich gewaltsame Auseinandersetzungen autonom finanzieren.⁹⁰ Entscheidend ist demnach nicht die Motivation der Rebellen – die existiert nach Collier und Hoeffler in vielen Ländern, in denen es trotzdem nicht zu Aufständen kommt – sondern welche Chancen Rebellionen hätten, sich selbst zu organisieren und zu finanzieren. So seien bestimmte Bedingungen, wie die Verfügbarkeit von Rekruten, ein bergiges und bewaldetes Terrain als Rückzugsbasis für Rebellen, eine für die Regierung schlecht kontrollierbare Verteilung der Bevölkerung in ländlichen Regionen und die soziale Kohäsion⁹¹ einer Gesellschaft neben der Verfügbarkeit wertvoller Rohstoffe, ausschlaggebend für die Wahrscheinlichkeit eines Bürgerkrieges.⁹²

Doch gilt auch hier, dass *„natural resources are seldom the entire story behind a conflict, but they have the potential to compound other problems and make them unmanageable.“*⁹³

⁹⁰ Collier 2003, S. 2 f.; s.a. Collier et al. 2003, S. 72 – 75.

⁹¹ Die soziale Kohäsion bezieht sich, wie weiter oben erläutert, auf die ethnische und religiöse Diversität innerhalb einer Gesellschaft. Bei ethnisch-religiös stark fraktionierten Gesellschaften, ist es schwerer, in kurzer Zeit eine starke Kohäsion innerhalb einer Organisation zu schaffen. Daher gelingen Rebellionen unter diesen Umständen, gemäß Collier und Hoeffler, nur selten.

⁹² Collier/Hoeffler 2001, S. 3 und S. 9.

⁹³ Collier et al. 2003, S. 63.

3.2.4 Zur sozioökonomischen Ursachendiskussion: „Greed“ oder „Grievances“?

Wie im vorhergehenden Abschnitt angedeutet, sucht die Forschungsgruppe um Paul Collier die Ursache innerstaatlicher Kriege im ökonomisch rationalen Verhalten der Akteure. Vorbild ist dabei die mikroökonomische Kosten-Nutzen-Analyse: Eine Rebellion ist dann eine rationale Option, wenn der erwartete Nutzen größer ist als die Kosten. Ziel sei also die individuelle materielle Nutzenmaximierung der Rebellen und nicht politische Befreiung. Deshalb seien Länder mit leicht zu plündernden, wertvollen Ressourcen durch den Aspekt der Gier („greed“) so konflikthanfällig. Dieses Ergebnis entfesselte die so genannte Gier versus Missstand-Debatte (greed versus grievance), die im Folgenden kurz skizziert werden soll.⁹⁴

Dem „greed“-Ansatz steht der so genannte „grievance“-Ansatz gegenüber, der politische Repression, eine ethnische Gruppe diskriminierende Regierungsführung und wirtschaftliche, insbesondere horizontale Ungleichheit⁹⁵, als Schlüsselvariablen zur Erklärung von Gewaltkonflikten behauptet.⁹⁶ Diese Variablen würden Leid und subjektiv empfundene Missstände („grievance“) hervorrufen, die konfliktauslösend sein können, wobei jedoch der dynamische Aspekt solcher Prozesse betont wird. Demnach kommt es am ehesten zu kollektiver Gewalt, wenn Gruppen eine relative Herabminderung (s.u.) von Chancen oder eine plötzliche Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen erfahren.⁹⁷ Die Vertreter dieses Ansatzes räumen jedoch ein, dass Missstände allein nicht unbedingt eine Eskalation von Gewalt verursachen. Vielmehr würden die mit dem Niedergang einhergehenden subjektiv empfundenen Leidenserfahrungen erst dann zur Ursache von Konflikten, wenn sie von politischen Führern entlang ethno-religiöser oder sozialer Trennlinien mobilisiert werden, um Anhänger bzw. Wähler zu gewinnen.

“Research points to the importance of extreme horizontal inequalities, as a source of grievance which is used by leaders to mobilise followers and to legitimate violent actions. [...] Inequality, exclusion and poverty [...] contribute to growing grievances particularly when poverty coincides with ethnic, religious, language or regional boundaries. These underlying grievances may explode into open conflict when triggered by external shocks or mobilised by conflict entrepreneurs.”⁹⁸

Im „grievance“-Ansatz ist, wie oben angedeutet (vgl. „subjektiv empfundene Missstände“), die Wahrnehmung von Gerechtigkeit bedeutend, womit sich die „Theorie der relativen Deprivation“ beschäftigt. Sie geht davon aus, dass nicht der objektive Missstand, sondern deren Perzeption im Verhältnis zur als relevant betrachteten Be-

⁹⁴ Ehrke 2004, S. 103 ff.

⁹⁵ Frances Stewart (2002, S. 111), die das Konzept maßgeblich mitgeprägt hat, unterscheidet vier Kategorien horizontaler Ungleichheit: a) politische Teilhabe, b) Produktionsmittel (economic assets), c) Beschäftigung und Einkommen und d) soziale Situation und Zugang zu Dienstleistungen.

⁹⁶ Ehrke 2004, S. 106.

⁹⁷ VENRO 2003, S. 13.

⁹⁸ Goodhand 2001, S. 24.

zugsgruppe, entscheidend darüber ist, ob ein Konflikt eskaliert oder nicht. Der Theorie zur Folge fühlt sich eine Person ungerecht behandelt bzw. relativ depriviert, wenn in einer Verteilungssituation des Gutes x drei Umstände gleichzeitig auftreten: (a) Die Person verfügt aktuell nicht über das Gut x, will es aber unbedingt haben; (b) sie glaubt, dass der Erhalt von x möglich ist; (c) sie versteht sich als Mitglied einer sozialen Gruppe, deren Mitglieder das Gut x bereits besitzen – oder im Gegensatz als Nicht-Mitglied beispielsweise einer ethnischen Gruppe, denen der Zugang zu Gut x kollektiv verwehrt bleibt – vergleicht sich mit ihnen und erhebt deshalb einen Anspruch auf x. Dabei wird vor allem die dritte Bedingung, also der Vergleich, hervorgehoben.⁹⁹

Der Konfliktforscher Ted Gurr¹⁰⁰ zog die Theorie relativer Deprivation in seinen Studien zur Erklärung politisch motivierter Gewalt heran. Für ihn spielt die Empfindung allgemeiner relativer Deprivation¹⁰¹ oder Ungerechtigkeit bei gewaltsamen Ausschreitungen eine zentrale Rolle, und sie entscheidet maßgeblich über die in einer Gesellschaft vorhandene Gewaltbereitschaft. Er betont zwei Bedingungen, unter denen Ungerechtigkeitsempfindungen in politisch motivierte Gewalt münden: Erstens müssen Personen davon überzeugt sein, dass politische Gewalt legitim ist, das heißt, dass sie die schlechten Lebensbedingungen auf die Entscheidungen der Herrschenden zurückführen. Zweitens muss die Gewalttat dafür geeignet erscheinen, die eigenen Lebensbedingungen tatsächlich zu verbessern. Sind beide Bedingungen erfüllt, so lässt sich über das Ausmaß der Gewalt sagen: Je größer die politisch verursachte Ungerechtigkeitsempfindung, desto umfangreicher und andauernder die politisch motivierte Gewalt.¹⁰²

Die Behauptung, Ungerechtigkeitsempfindungen würden unmittelbar in politischen Protest münden, wurde allerdings mehrfach kritisiert.¹⁰³ So wies vor allem der deutsche Politologe Max Kaase darauf hin, dass zusätzlich auftretende Bedingungen dafür verantwortlich sind, ob eine deprivierte Person in Erwägung zieht, auch tatsächlich zu protestieren. Ein internationales Forscherteam um Samuel Barnes und Max Kaase versuchte deshalb, das von Gurr vorgestellte Modell um eine Reihe von Erklärungsfaktoren zu erweitern. In einer Vergleichsstudie von fünf Ländern wurde gezeigt, dass es neben subjektiven Faktoren wie Ungerechtigkeitsempfindungen auch exakt bestimmbare objektive Ursachen des politischen Verhaltens gibt. Besonders einflussreich ist der sozioökonomische Status einer Person in der Gesellschaft, d.h. ihr Bildungsstand und ihre berufliche Stellung: Je höher der Status einer Person, desto eher neigt sie dazu, sich politisch zu engagieren.¹⁰⁴

⁹⁹ Lengfeld/Liebig/Märker 2000, S. 25.

¹⁰⁰ 1970.

¹⁰¹ Gurr (1970, S. 268) definiert relative Deprivation als eine "wahrgenommene Diskrepanz zwischen den Werterwartungen der Menschen und ihren Wertansprüchen, das heißt als eine Diskrepanz zwischen den Gütern und Lebensbedingungen, die ihnen nach eigener Überzeugung zustehen, und den Gütern und Bedingungen, die sie ihrer Meinung nach tatsächlich erlangen und behalten können".

¹⁰² Ebd., S. 268 ff.

¹⁰³ Vgl. etwa das Rationalitätskalkül von Collier weiter oben.

¹⁰⁴ Barnes/Kaase 1979, hier zitiert nach Lengfeld/Liebig/Märker 2000, S. 25 f.

Zusammenfassend kann man sagen, dass nach dieser Auffassung Rebellionen Protestbewegungen sind, die durch subjektiv empfundene Missstände ausgelöst werden und rein politische Ziele, nämlich den Kampf gegen die als solche wahrgenommene Ungerechtigkeit, anstreben.

Gegner des grievance-Ansatzes argumentieren allerdings, dass gerade der Kampf gegen Benachteiligung Probleme mit sich bringt, denn reine grievance-basierte Rebellionen würden auf drei kaum zu lösende kollektive Handlungsprobleme stoßen.¹⁰⁵ Die Besserstellung einer ganzen Gruppe ist nämlich ein so genanntes öffentliches Gut, also ein Gut, von dessen Gebrauch oder Nutzen man niemanden ausschließen kann. Eine Organisation oder Bewegung, die sich für die Verbesserung der Situation in einem Land einsetzt, wird daher mit Sicherheit von allen begrüßt, aber die Beteiligung wird moderat ausfallen. Dem liegt das so genannte Free-Rider- bzw. Trittbrettfahrerproblem zugrunde: Solange die Früchte einer Bemühung, in diesem Fall also die Verminderung von Missständen, nicht nur der Gruppe zukommt, die dafür gekämpft hat, sondern allen, werden die meisten Individuen die rationale Entscheidung treffen, sich nicht selbst einer Gefahr auszusetzen und andere die Werte erkämpfen zu lassen, von denen sie am Ende ebenso profitieren werden.¹⁰⁶ Eine politische Protestbewegung aufzubauen ist unter diesen Umständen schwierig und riskant.¹⁰⁷ Hinzu kommt ein weiteres Problem: kleine Protestbewegungen (bezogen auf die Mitgliederzahl) konfrontieren große Kosten und Risiken auf Bestrafung, ohne viel Aussicht auf Erfolg. Potenzielle Mitkämpfer werden daher eher Skrupel haben, solch einer Bewegung zu folgen, als einer großen und mächtigen Organisation, die ihr Ziel schon fast erreicht hat. Da alle Bewegungen jedoch klein anfangen, Individuen aber lieber großen Verbindungen beitreten, liegt ein Koordinationsproblem vor. Darüber hinaus kann ein so genanntes Zeitkonsistenzproblem vorliegen. Der potenzielle Rekrut einer Bürgerkriegsarmee kann sich nicht sicher sein, ob der beklagte Missstand nach einem Sieg der Rebellen wirklich beseitigt wird, oder ob die Rebellenführer lediglich leere Versprechungen machen. Diese Unsicherheit über die Zukunft hält sie davon ab, sich einer Rebellion anzuschließen.¹⁰⁸ Aus diesen Gründen sei es problematisch, „grievance“ als hauptsächliche Konfliktursache anzugeben.

Neben den Organisationsproblemen von grievance-basierten Rebellionen, hat dieser Ansatz, gemäß Collier und Hoeffler, kaum wissenschaftliche Evidenz. In ihren statistischen Analysen zu den Ursachen von innerstaatlichen Kriegen, korrelieren die Variablen „ökonomische Ungleichheit“ und „politische Repression“ kaum mit dem Ausbruch von gewaltsamen Konflikten.¹⁰⁹ So ergeben ihre Logit Regressionen, dass ökonomische Ungleichheit fast gar keinen Einfluss auf den Ausbruch von bewaffneten Konflik-

¹⁰⁵ Douma 2001, S. 17.

¹⁰⁶ Olson 1965.

¹⁰⁷ Collier 1999, S. 6.

¹⁰⁸ Collier 1999, S. 6.

¹⁰⁹ Collier/Hoeffler 2001, S. 10. Als objektive Messwerte für Leid gelten neben den genannten Variablen noch „ethnischer und religiöser Hass“ und „politischer Ausschluss“.

ten hat und politische Repression (ebenso wie ethnische und religiöse Diversität¹¹⁰) scheint genau den gegenteiligen Effekt der behaupteten Wirkung zu haben.¹¹¹ Diese Ergebnisse sind in der Tat erstaunlich, da die Rebellen selbst meist politische und soziale Missstände als grundlegende Motivation für ihr Engagement angeben.¹¹² Für Collier ist diese Rhetorik jedoch rein strategisch, denn welcher Rebellenführer gibt schon gerne zu, dass er einen Krieg aufgrund persönlicher Habgier führt? Das Leidensargument gelte daher, als das der Öffentlichkeit und der Anhängerschaft präsentierte Motiv, als ideologischer Anstrich, der einer Rebellion die nötige Legitimation verschafft. So folgert Collier: „*Grievance is to a rebel organization what image is to a business*“.¹¹³

Der tiefer liegende Grund für gewaltsame Ausschreitungen und Kriege ist nach Colliers Auffassung daher das „*doing well out of war*“, also die Gier. Personen oder Personengruppen, die von Zeiten des Krieges, des Chaos und der Abwesenheit des Staates profitieren, gelten daher als wichtige friedensverhindernde Parteien.¹¹⁴

Das Vorkommen wertvoller Ressourcen in einem Land ist deshalb für die Vertreter der „greed“-Theorie eine wichtige Triebfeder für Kriege und Konflikte. Wie in Abschnitt 3.2.3 bereits erwähnt, ist nämlich nicht die zugrunde liegende Motivation (Leid, Ungerechtigkeit, Unterdrückung) für eine Rebellion entscheidend, sondern die Möglichkeit ihrer Durchführung. Der illegale Abbau und Verkauf von Rohstoffen stellt solch eine Finanzierungsquelle da.

„*Regardless of why the organization is fighting, it can only fight if it is financially viable during the conflict. War cannot be fought just on hopes or hatreds.*“¹¹⁵

Der greed-Ansatz blieb nicht ohne Gegenstimmen. Ellies kritisiert beispielsweise die vereinfachte Interpretation von Konflikten, die die Rolle des Staates und Staatszerfallprozesse gänzlich übergeht.¹¹⁶

Auch VENRO¹¹⁷ verweist darauf, dass Gewalt- oder Kriegsökonomien¹¹⁸ sehr komplexe Systeme sind, die nicht auf das individuelle Bereicherungskalkül von Kriegsherren reduziert werden können. Vielmehr dreht es sich um Redistributionsprozesse, die sich zum einen auf materielle Güter oder deren Umverteilung, vor allem aber auf die Verteilung politischer Macht beziehen.¹¹⁹ Jean und Rufin¹²⁰ sprechen ökonomischen

¹¹⁰ Vgl. 3.2.6.4.

¹¹¹ Collier/Hoeffler 2001, S. 10. Das Ergebnis ist allerdings etwas differenzierter zu betrachten: Hegre et al. (2001, S. 33) fanden heraus, dass bei sehr starker politischer Unterdrückung das Bürgerkriegsrisiko gering sei, allerdings bei weniger starker Repression das Konfliktrisiko steige (vgl. 3.3.3).

¹¹² Collier 2000, S. 2.

¹¹³ Ebd., S. 3.

¹¹⁴ Die Gruppen, die nach Collier (1999, S. 9) von der Kriegssituation profitieren, sind „*opportunistic businessmen, criminals, traders and rebel organizations*“.

¹¹⁵ Collier 2000, S. 4.

¹¹⁶ Ellies 2003, S. 34.

¹¹⁷ 2003, S. 14.

¹¹⁸ FriEnt (2004, S. 4 f.) definiert Gewaltökonomien als „*Beziehungsgeflecht oder sozialer Raum [...] in der, die Aneignung von Einkommen auf der Androhung oder Anwendung von Gewalt beruht.*“ Kriegsökonomien bezeichnen in Anlehnung an Lock „*die Gesamtheit der kriegsbedingten strukturellen Veränderungen einer Volkswirtschaft.*“

¹¹⁹ Ehrke 2002, S. 149. Dabei geht es immer auch um Identität (vgl. 3.2.6.5).

Faktoren ebenfalls eine untergeordnete Rolle zu. Ökonomische Ursachen seien nicht konfliktauslösend, jedoch von großer Tragweite bei der Konfliktdynamik. Das Primat liege nach wie vor bei der Politik – auch wenn Kriege in bestimmten Fällen zu wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben werden.

Darüber hinaus ist es nach Klem kritisch, Ressourcenvorkommen allgemein als den zentralen Grund für Konflikte anzugeben, da nicht alle Rohstoffe leicht abzubauen oder zu handeln sind (z.B. landwirtschaftliche Produkte).¹²¹ Da es jedoch in den meisten Fällen¹²² um Ressourcen wie Gold, Flusssdiamanten oder Edelhölzer geht, überzeugt dieses Argument nicht.

Die Frage, die weiterhin bleibt, ist, ob nun greed oder grievance der wichtigste Auslöser für bewaffnete Konflikte ist? Douma bietet auf diese Frage einen Antwortkompromiss:

„Despite the appealing simplicity of the contradiction between greed and grievance, it seems that both concepts are intricately linked, and while grievance may provide the initial drive for people to seek ways to redress their plight, direct economic gains may help to overcome the initial hurdles related to collective action dilemmas.“¹²³

3.2.5 Über den Zusammenhang von Armut und Konflikten

Armut ist zwar eine mögliche Ursache von grievance, da viele Geber sie jedoch explizit als wichtigen Konfliktgrund anführen, wird an dieser Stelle in einem eigenen Abschnitt auf den Zusammenhang zwischen Armut und Konflikten eingegangen.

Gemäß Collier et al. spielt, neben der Abhängigkeit eines Landes von Rohstoffen, Armut eine wichtige Rolle, da es in armen Gesellschaften aufgrund der geringen Opportunitätskosten leichter sei Kämpfer zu rekrutieren als in reichen.¹²⁴ Deshalb gilt Armut in einer 2003 erschienenen Studie der Forschungsgruppe um Paul Collier¹²⁵ als einer der Schlüsselfaktoren zur Erklärung gewalttätiger Konflikte.

„Empirically, the most striking pattern is that civil war is heavily concentrated in the poorest countries. War causes poverty, but the more important reason for the concentration is that poverty increases the likelihood of civil war.“¹²⁶

Tatsächlich waren, gemäß der Studie der britischen Entwicklungsökonomin Frances Stewart, acht der zehn Länder mit dem niedrigsten HDI-Wert sowie acht der zehn

¹²⁰ 1999, S. 8 f.

¹²¹ Klem 2004, S. 14.

¹²² Z.B. in Angola, Sierra Leone oder der DR Kongo.

¹²³ Douma 2001, S. 18. Interessant wird die Beantwortung dieser Frage hinsichtlich der Folgen für die Entwicklungszusammenarbeit: Wenn grievance der eigentliche Konfliktgrund ist, gewinnt die EZ einen neuen Rechtfertigungsgrund, ist es greed, fällt dieser weg (mit Ausnahme von Staatsstabilisierung). Dass die Geber daher dazu tendieren, grievance für den Ausbruch von Konflikten verantwortlich zu machen, ist vor diesem Hintergrund rational (vgl. 5.2.1 und 5.2.2).

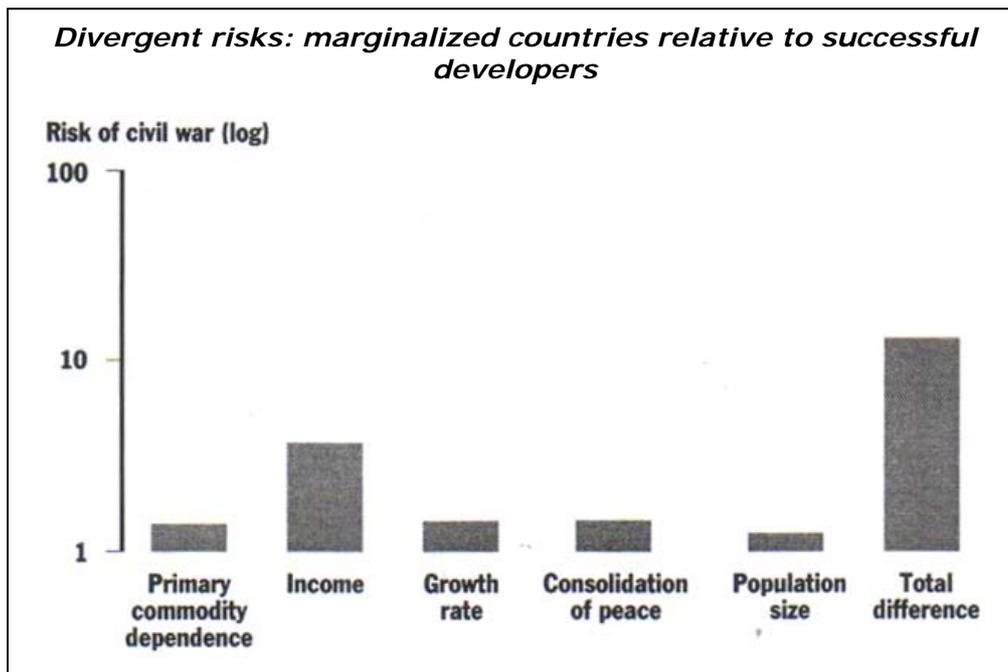
¹²⁴ Collier et al. 2003, S. 55 ff.

¹²⁵ Die Studie „Breaking the Conflict Trap“ basiert auf einer statistischen Regressionsanalyse von 161 Ländern von 1960 bis 1999. In acht Zeitfenstern (1960 - 1964, 1965 - 1969, etc.) wurden soziale, politische und ökonomische Indikatoren auf ihr Konfliktpotenzial untersucht.

¹²⁶ Collier et al. 2003, S. 53.

Länder mit dem geringsten Pro-Kopf-Einkommen innerhalb der letzten zwanzig Jahre von Bürgerkriegen größeren Ausmaßes betroffen.¹²⁷ Die weltweite Bilanz für sämtliche Länder niedriger Entwicklung zeigt, dass in 44 von 48 LDCs (Least Developed Countries)¹²⁸ mindestens ein Konflikt oder Krieg ausgetragen wurde.¹²⁹ Auch die A-KUF konstatiert, dass im Jahr 2002 18 der insgesamt 29 von ihr identifizierten Kriege sowie 17 der insgesamt 18 bewaffneten Konflikte in LDCs stattfanden.¹³⁰

Grafik 5:



Quelle: Collier et al. 2003, S. 102

Dementsprechend kommen Collier et al. zum Ergebnis, dass eine Verdoppelung des Pro-Kopf-Einkommens zu einer Halbierung des Rebellionsrisikos führt und jeder weitere Prozentpunkt wirtschaftlichen Wachstums das Konfliktrisiko um einen Prozentpunkt reduziere.¹³¹ In einem Vergleich von so genannten „successful developers“¹³² und stagnierenden, marginalisierten Niedrigeinkommensländern („marginalized“ low-income countries)¹³³, stellen sie zudem fest, dass das Konfliktrisiko bei Letzteren zehnmal höher liegt als für die successful developers, wobei niedriges Einkommen

¹²⁷ Stewart 2002, S. 105.

¹²⁸ Gemäß der Einteilung der UN-Entwicklungsbehörde UNDP zählen diejenigen Länder zu der Gruppe der LDCs, die ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 755 US-Dollar aufweisen.

¹²⁹ Bächler 1998, S. 15.

¹³⁰ VENRO 2003, S. 6.

¹³¹ Vgl. Collier et al. 2003, S. 58.

¹³² Diese Gruppe ist ein Aggregat aus Niedrigeinkommensländern mit guter Wirtschaftspolitik und mittleren Einkommensländern. Von den Niedrigeinkommensländern wurden insbesondere diejenigen in die Gruppe aufgenommen, die den durchschnittlichen CPIA Wert von 3,5 oder mehr erreicht haben (das sind Armenien, Bhutan, Ghana, Indien, Indonesien und Uganda).

¹³³ „In aggregate, the marginalized countries are the one group that has all three of the economic characteristics that appear to increase proneness to conflict: low income, economic decline, and dependence on primary commodities.“ Collier et al. 2003, S. 101.

von allen Indikatoren am stärksten für diese Differenz verantwortlich sei (vgl. Grafik 5).¹³⁴

Auch die OECD stimmt damit überein, dass Armut einen potenziellen Konfliktgrund darstellen kann, wendet aber ein, dass Wirtschaftswachstum allein nicht in der Lage sei, Konflikte zu verhindern oder zu lösen, sondern dass es manchmal sogar die Spannungen innerhalb einer Gesellschaft intensiviere.¹³⁵ Zudem seien Dynamiken von Bürgerkriegen weitaus komplexer als in Colliers Studie dargestellt: Konflikte fallen nicht vom Himmel, und die Eskalation gewaltsamer Konfrontationen ist normalerweise ein Prozess, dessen Beginn schwer zu fassen ist. Daher sei es schwierig, Kausalitäten festzuhalten, sondern durchaus möglich, dass frühe (unbemerkte) Stadien von Kriegen ein geringeres wirtschaftliches Wachstum zur Folge haben, somit gewaltsame Konflikte zu Armut führen und nicht umgekehrt.¹³⁶

Verschiedene Studien weisen außerdem darauf hin, dass Armut per se keinen hinreichenden Impuls für den Ausbruch von Kriegen und Konflikten bietet. Malawi belegt beispielsweise nach Angaben des UNDP sowohl beim Pro-Kopf-Einkommen als auch beim HDI einen Platz am Ende der Skala (Rang 170 bzw. 163 von insgesamt 173 Ländern), trotzdem ist in dem Land keine verstärkte Neigung zu Gewaltkonflikten zu beobachten.¹³⁷

Ferner kommt die Studie des niederländischen Clingendael Instituts zum Ergebnis, dass strukturelle wirtschaftliche Faktoren sowie Armut, ökonomische Ungleichgewichte und geringes Wirtschaftswachstum nicht konsistent mit dem Aufkommen von gewaltsamen Konflikten, korrelieren. In manchen Fällen wiesen die empirischen Daten eine klare Kovarianz auf (z.B. zur Zeit der sandinistischen Periode in Nicaragua oder in El Salvador), während in anderen Fällen eine solche Kovarianz nicht festgestellt werden konnte (etwa in der Somoza-Periode in Nicaragua, in Guatemala, Nigeria, Sri Lanka und Indien). Daher müssten weitere Faktoren identifiziert werden, die das widersprüchliche Ergebnis der Studie erklären könnten.¹³⁸ Eine mögliche Begründung könnte die spezifische kulturelle Wahrnehmung von Armut bieten: So tendierten muslimische und hinduistische Gesellschaften dazu, Armut, Hunger und Kindersterblichkeit eher als Schicksal zu akzeptieren, als eine von Menschen verursachte Tatsache.

„Religious dogmas therefore continue to impact upon people's perception of poverty, as can be inferred from the persistent impact of the Hindu caste system in India.“¹³⁹

¹³⁴ Collier et al. 2003, S. 101 f.

¹³⁵ OECD 2001, S. 85.

¹³⁶ Klem 2004, S. 16.

¹³⁷ UNDP 2003, S. 152. Dasselbe gilt u.a. für Tansania und Namibia. (Vgl. hierzu 5.2.1).

¹³⁸ Douma 2003a, S. 51. Die Studie umfasst eine qualitative Untersuchung von 22 Konfliktfällen in 14 Ländern und drei verschiedenen Weltregionen (Südasien: Afghanistan, Bangladesh, Indien, Pakistan, Sri Lanka; Westafrika: Niger, Senegal, Ghana, Nigeria; Zentralamerika: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) in dem Zeitraum von 1960 bis 1995.

¹³⁹ Douma 2003a, S. 50.

Des Weiteren verweist das DFID auf die sozial-psychologische Dimension des Zusammenhangs zwischen Armut und bewaffneten Konflikten. So sei es schwer für Regierungen armer Länder, ihre Versprechen, etwa die Schaffung von Arbeit, höhere Löhne und verbesserte öffentliche Dienstleistungen, einzulösen, was innerhalb der Bevölkerung zu Desillusionierung und Frustration führt und somit zu gewaltsamen Ausschreitungen.¹⁴⁰ Dieser Zusammenhang entspricht der Frustrations-Aggressions-Theorie, die eine direkte Verknüpfung zwischen Armut und einer auf materiellen Motiven basierenden Massenmobilisierung postuliert.¹⁴¹ Darüber hinaus treibe, so Lock, Arbeitslosigkeit und mangelnde Perspektiven insbesondere (männliche) Jugendliche in die Arme von Kriegsherren. Ihr weit gehender Ausschluss von den Erwerbsmöglichkeiten der Friedensökonomie, Hunger oder Entwurzelung macht ihnen den Entschluss Soldat zu werden nicht nur leicht, er ist eine rationale Entscheidung und bietet ihnen neben der reinen Überlebensmöglichkeit gesellschaftliche Partizipation und Statusgewinn.¹⁴²

„Large-scale unemployment, combined with rapid demographic growth, creates a large pool of idle young men with few prospects and little to lose. Illiterate, poor groups are easy targets for war recruiters and political extremists.“¹⁴³

So kontrovers der Zusammenhang zwischen Armut und bewaffneten Konflikten diskutiert wird, in einem Punkt sind sich alle einig, nämlich dass Armut gelegentlich als mobilisierender Faktor Konflikte verschärfen kann, vor allem dann, wenn die soziale Lage mit ethnischen, sprachlichen, religiösen oder anderen identitätsstiftenden Charakteristika gesellschaftlicher Gruppen zusammenfällt, beispielsweise wenn alle Angehörigen der Ethnie x arm sind und die der Ethnie y reich.

Auf die Bedeutung von Ethnizität im Zusammenhang mit Konflikten, wird im folgenden Kapitel eingegangen.

¹⁴⁰ DFID 2001, S. 14.

¹⁴¹ Douma 2003a, S. 14.

¹⁴² Lock 2001, S. 75.

¹⁴³ Michailof et al. 2002, S. 3. Auch das DFID (2001, S.15) verweist auf die gefährliche Kombination von Arbeitslosigkeit, mangelhafter Bildung und starkem Bevölkerungswachstum: „Countries with high levels of unemployment among young men and where male educational levels are low face a far higher risk of conflict.“ Der Verweis auf ungebildete, junge Männer als gute Mobilisierungs- und Rekrutierungsbasis für Bürgerkriege wiederholt sich erstaunlich oft in der Literatur, so konstatieren auch Collier et al. (2003, S. 68): „The people who join rebel groups are overwhelmingly young, uneducated males. [...] they may be disproportionately drawn from those easily manipulated by propaganda and who find the power that comes from the possession and use of a gun alluring.“

3.2.6 „Ethnizität“ als intervenierende Variable – Ursache oder Mobilisierungsfaktor für Kriege und Konflikte?

3.2.6.1 Begriffsbestimmungen von Ethnie, Ethnizität und ethnischem Konflikt

Nach Georg Elwert handelt es sich bei einer Ethnie oder einer ethnischen Gruppe um

„familienübergreifende und familienerfassende Gruppen, die sich selbst eine (u.U. auch exklusive) kollektive Identität zusprechen.“¹⁴⁴

Dabei sind Zuschreibungskriterien, die Außengrenzen setzen, wandelbar. Für Max Weber sind *„Vorstellungen einer Abstammungsgemeinschaft“* konstitutiv für ethnische Gruppen, d.h.

„der subjektive Glauben, dass zwischen den sich anziehenden oder abstoßenden Gruppen Stammesverwandtschaft oder Stammesfeindschaft bestehe, ganz einerlei, ob eine Abstammungsgemeinschaft vorliegt oder nicht.“¹⁴⁵

Donald Horowitz stimmt Webers Definition zu, erweitert sie aber. So beinhaltet sein Konzept von Ethnizität Unterschiede bezogen auf Hautfarbe, Sprache und Religion:

„To this [Webers Definition], I would add a minimal scale requirement, so that ethnic membership transcends the range of face-to-face interactions, as recognized kinship need not. So conceived, ethnicity easily embraces groups differentiated by color, language, and religion; it covers ‘tribes’, ‘races’, ‘nationalities’, and castes.“¹⁴⁶

Auch für Friedrich Heckmann ist, ähnlich wie für Weber, der Glaube an eine gemeinsame Herkunft konstituierend für das Konzept der Ethnizität. Daher definiert er Ethnizität als

„die für individuelles und kollektives Handeln bedeutsame Tatsache, dass eine relativ große Gruppe von Menschen durch den Glauben an eine gemeinsame Herkunft, durch Gemeinsamkeiten von Kultur, Geschichte und aktuellen Erfahrungen verbunden sind und ein bestimmtes Identitäts- und Solidarbewusstsein besitzen.“¹⁴⁷

Als „ethnische Konflikte“ bezeichnet Kathrin Eikenberg diejenigen Konflikte,

„in denen mindestens eine der Konfliktparteien eine ethnische Gruppe ist und in denen die Unterscheidung von ‚Freund und Feind‘ anhand ethnischer Zugehörigkeit vorgenommen wird.“¹⁴⁸

Für Dan Smith meint „ethnischer Konflikt“ nicht nur, dass die beteiligten Parteien unterschiedlichen Ethnien angehören, sondern auch, dass diese ethnische Differenz einen zentralen Stellenwert innerhalb des Konfliktes einnimmt.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Elwert 1989, S. 447.

¹⁴⁵ Weber 1972, S. 237.

¹⁴⁶ Horowitz 1985, S. 53.

¹⁴⁷ Heckmann 1992, S. 46.

¹⁴⁸ Eikenberg 1987, S. 75.

¹⁴⁹ Smith 2004, S. 10.

3.2.6.2 Theorien zu Ethnizität

Ethnizität gilt in den Kriegen und bewaffneten Konflikte der 1990er-Jahre als wichtige Ursache für gewaltsame Auseinandersetzungen. Ethnische Konflikte, wie der Völkermord in Ruanda, werden von der Öffentlichkeit oftmals als Ausbruch archaischer Gewalt und tief sitzenden quasi genetisch verankerten Hasses wahrgenommen, der durch nichts beseitigt werden kann.

Dieser Sichtweise entsprechen primordiale bzw. objektivistische Theorien von Ethnizität, die davon ausgehen, dass Ethnizität und ethnische Gruppenbildung zu den Bedingungen menschlicher Existenz gehören. Ethnien konstituierten sich durch „primordial ties“¹⁵⁰, die den sozialen Kitt darstellen, der Individuen aneinander bindet. Dabei herrscht ein soziobiologisches Verständnis von Ethnizität vor, das häufig an phänotypischen Merkmalen, wie Hautfarbe, Haartracht, etc. festgemacht wird. So ist die Entstehung von „primordialen Bindungen“ nach Clifford Geertz im Wesentlichen von sechs Faktoren abhängig: (a) (fiktive) Blutsbande, (b) Rasse, (c) Sprache, (d) regionale Zugehörigkeit, (e) Religion und (f) Brauch und Tradition.¹⁵¹ Dabei sei das Bewusstsein, zu einer bestimmten Gruppe zu gehören, so tief historisch verankert, dass es nicht veränderbar ist. In dieser Perspektive werden ethnische Konflikte daher als archaisch, unvermeidbar und nur bedingt durch politische Mechanismen beeinflussbar betrachtet.

Dieser Auffassung widersprechen subjektivistisch-konstruktivistische Theorien von Ethnizität, die die Betonung objektiver Merkmale wie Abstammung, Sprache und Kultur für die Definition von ethnischen Gruppen und Ethnizität ablehnen und darauf verweisen, dass sie eher historisch-politisch bedingt sind. Für die Konstitution ethnischer Gruppen sind nach Frederik Barth ethnische Grenzen wichtig, die durch Selbst- und Fremdzuschreibung gebildet werden, die allerdings wandelbar sind.¹⁵²

Ethnizität führe nicht notwendig zur Bildung ethnischer Gruppen, sondern es handle sich vielmehr um eine Ressource, auf die man sich berufen kann, wenn die Zusammenarbeit angesichts gemeinsamer Ziele wünschenswert erscheint. Ethnizität wird daher, gemäß dieser Perspektive, subjektiv konstruiert. Sie sei daher manipulierbar.

Je nachdem welcher Theorie man folgt gestalten sich die Einflussnahmemöglichkeiten von EZ sehr unterschiedlich: Während in der Logik der primordialistischen Theorie ethnische Konflikte als genuin und unvermeidbar gelten – hier würde EZ also keine Veränderungen herbeiführen und wäre somit überflüssig –, stellt Ethnizität in der konstruktivistischen Theorie ein latentes Potenzial dar, das politisiert werden kann und erst dadurch gewaltsam eskaliert. EZ hätte demnach eine Chance auf die Konfliktdynamik einzuwirken.

¹⁵⁰ Shils 1957, S. 131.

¹⁵¹ Geertz 1963, S. 112 f.

¹⁵² Barth 1969, S. 9 ff.

In der Forschung hat sich mittlerweile ein konstruktivistisches Verständnis von Ethnizität durchgesetzt, in dem ethnische Faktoren oft eng mit historischen Faktoren und der kolonialen Vergangenheit von Völkern verbunden werden. Daher sind die Erklärungsansätze für ethnische Konflikte oft historisch-struktureller Natur.

3.2.6.3 Historisch-strukturelle Erklärungsansätze ethnischer Konflikte

In der Literatur werden vor allem die Hinterlassenschaften des Kolonialismus als Katalysator für ethnische Konflikte unterstrichen.¹⁵³

So kritisieren einige Theoretiker die willkürlichen, kolonialen Grenzziehungen in Afrika, die man auf dem Berliner Kongress 1885 ohne Rücksicht auf Siedlungsgebiete der einzelnen Volksgruppen vornahm und die die neuen, unabhängigen Regierungen in den 1960er-Jahren erbten – wie auch die schwierige Aufgabe die nationale Einheit herzustellen. Konflikte und Sezessionsbestrebungen seien somit geradezu vorprogrammiert gewesen.¹⁵⁴

Zudem vertreten einige Wissenschaftler die Ansicht, dass die Kategorie „Ethnie“ eine koloniale Erfindung sei.¹⁵⁵ Demnach hätten erst die Kolonialherren eine Einteilung nach Ethnien vorgenommen, da sie eine feste Struktur und feste Ansprechpartner zur Stabilisierung der Herrschaft brauchten. Lonsdale zufolge mussten die Kolonialregierungen ihre inneren Grenzen überwachen, um Wanderungsbewegungen einzuschränken. Indem sie aber so das Ausweichen vor der Besteuerung stoppten, förderten sie örtliche Loyalitäten.¹⁵⁶ Bedeutender, im Zusammenhang mit dem Entstehen von gewaltsamen Konflikten, ist jedoch, dass die Kolonialregierungen durch Ernennung von „chiefs“ in akephalen Gesellschaften und einer Arbeitsteilung zwischen Regionen und Gruppen, den Herrschaftsanspruch einzelner Ethnien untermauerten. Aus machtpolitischem Kalkül praktizierten die Kolonialmächte in vielen Staaten nämlich eine so genannte „divide-et-impera“-Politik, durch die einige Ethnien strukturell bevorzugt wurden oder als ausschließliche Rekrutierungsbasis für den Verwaltungsdienst oder die Armee dienten.¹⁵⁷ Eine Politik der Sprachvereinheitlichung und die Verschriftlichung von Sprache und Geschichte durch Ethnologen habe darüber hinaus

¹⁵³ DFID 2001, S. 7.

¹⁵⁴ Annan 1998, Paragraph 8; s.a. Bächler 1998, S. 3; Schmidt 2001, S. 19 und Wissing 1995, S. I. Dagegen wendet Molt (1999, S. 94) jedoch ein, dass die Staatsgründung, so künstlich sie in vielen Fällen auch war, nach über 40 Jahren Staatlichkeit hohe Akzeptanz in weiten Teilen der Bevölkerung genießt. Auf nahezu allen Kontinenten sind die kolonialen Grenzen nur selten verändert worden und ernsthafte Sezessionsbestrebungen gab es lediglich in Katanga, Biafra und Sri Lanka. In diesem Zusammenhang muss man sich fragen, warum Konflikte auch in Ländern wie Äthiopien oder Liberia ausbrachen, die erstens keine Kolonien waren und zweitens durchaus über eine Tradition von Eigenstaatlichkeit verfügten. Das Problem sei außerdem nicht die Tatsache, dass ethnische Gruppen durch die Grenzziehung getrennt wurden, sondern vielmehr, dass durch sie verschiedene Ethnien zusammen in einen Staat gerieten. Die Alternative dazu wären jedoch Hunderte (Zwerg)Staaten gewesen!

¹⁵⁵ Lentz 2002, S. 52 f.; s.a. Lonsdale 1993.

¹⁵⁶ Lonsdale 1993, S. 6.

¹⁵⁷ Schmidt 2001, S. 19; s.a. Wimmer 1995, S. 469. Die britische Kolonialverwaltung betrachtete beispielsweise die nilotischen Ethnien im Norden Ugandas als die besseren Soldaten, die Gruppe der Baganda im Süden hingegen als die besseren Verwaltungsangestellten. Oft wurden Angehörige von früh christianisierten oder englischsprechenden Minderheitsethnien in der Kolonialverwaltung bevorzugt, z.B. die Bengalis in Ostindien, die Ewe in Togo, die Tamilen in Sri Lanka, die Sikhs in der britischen Indienarmee oder die Tutsi in Burundi und Ruanda.

erst einen Prozess der Ethnogenese eingeleitet, da ihre Ergebnisse von einzelnen Gruppen zur Rechtfertigung von Ansprüchen benutzt worden seien.¹⁵⁸

Diese Manipulation von Ethnizität trug nach Meinung vieler Autoren dazu bei, dass sich die Konkurrenzsituation zwischen den einzelnen Gruppen verschärfte und Aversionen geschürt wurden.

Problematisch an diesem Erklärungsansatz ist jedoch, dass er den Afrikanern jegliche Verantwortung für die Entstehung von Ethnien und damit verbundene Konflikte abspricht.¹⁵⁹ Auch Ellies bemerkt, dass die Ursachen von Kriegen oft bis in die koloniale Vergangenheit (oder sogar weiter) zurückreichen, doch dass dies nicht unbedingt hieße, dass sie durch den Kolonialismus verursacht wurden, um dann mit einem halben Jahrhundert Verspätung auszubrechen.¹⁶⁰

Dazu kommt, dass die afrikanischen Eliten in der post-kolonialen Phase in vielen Fällen Praktiken an den Tag legten, die denen ihrer kolonialen Herrscher recht ähnlich waren. So bevorzugten die neuen politischen Führer häufig Mitglieder ihrer Heima-tethnie bei der Besetzung von Ämtern oder sie lancierten Entwicklungsprojekte in ihren Heimatregionen.¹⁶¹ Die Vernachlässigung anderer Regionen führte zu Entwicklungsdisparitäten und war oft mit einer kulturellen Arbeitsteilung verbunden. In der Literatur wird dieses Phänomen „interner Kolonialismus“ genannt und bedeutet die *„bewusste Herbeiführung asymmetrischer Lebensverhältnisse und verschärfte soziale und letztendlich politische Gegensätze“*.¹⁶²

Damit es nicht zu gewalttätigen Protesten kam, wurden zumindest die Eliten aller Ethnien materiell zufrieden und damit ruhig gestellt („hegemonial exchange“), was allerdings in den 1980er-Jahren wegen sich verknappender Ressourcen immer schwieriger wurde. Die ethnokratische Herrschaft besaß zudem kaum Legitimität, da sie zu permanenter Unzufriedenheit mit den mangelhaften Leistungen des Staates führte und die konkurrierenden Ansprüche verschiedener ethnischer Gruppen nicht ausgeglichen wurden. So führte die Manipulation von Ethnizität zu latenten Konflikten, die unter veränderten politischen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den 1990er-Jahren ausbrachen.¹⁶³

Ethnische Konfliktlagen sind demnach in Staatsversagen begründet, das zu einer Rückbesinnung auf ethnische Bindungen¹⁶⁴ – das funktionale Äquivalent zu Staatsleistungen – führen kann. Durch Knappheit und gezielte Mobilisierung entlang ethnischer Trennlinien, kann dies zur gewaltsam Ausgetragenen Konkurrenz um Ressour-

¹⁵⁸ Elwert 1989, S. 446. Elwert verweist auf Gruppen in Sambia und Australien, die Ethnologen für die Rekonstruktion ihrer Geschichte und Mythen bezahlen, um damit materielle Ansprüche abzusichern. Solche Vorkommnisse sind jedoch eher die Ausnahme.

¹⁵⁹ Lonsdale 1993, S. 6.

¹⁶⁰ Ellies 2003, S. 34.

¹⁶¹ Molt 1999, S. 87 – 90.

¹⁶² Schmidt 2001, S. 20.

¹⁶³ Schmidt 2001, S. 20 f.

¹⁶⁴ Vgl. 3.2.6.5

cen leiten. Fällt die ethnische Zugehörigkeit dabei mit (subjektiv empfundener) Benachteiligung zusammen, ist eine Instrumentalisierung von Ethnizität leicht.

„Nicht die behauptete oder wahrgenommene ethnisch-kulturelle Andersartigkeit als solche ist der wesentliche Grund für gewaltsames Gruppenhandeln, sondern deren Verbindung mit politischen, ökonomischen und sozialen Faktoren der Benachteiligung, Ausgrenzung und existenziellen Bedrohung.“¹⁶⁵

3.2.6.4 Minderheiten, ethnische Dominanz und ethnische Polarisierung

Die Existenz verschiedener ethnischer Gruppen in einem Land ist daher keine direkte Ursache für Kriege und bewaffnete Konflikte. Nach Collier hat ethnische Diversität sogar positive Wirkungen auf die Stabilität und Sicherheit eines Staates, da eine fragmentierte Gesellschaft weniger Möglichkeiten für die Rekrutierung einer großen kohäsiven Rebellenorganisation bietet. Ethnische (ebenso wie religiöse) Vielfalt reduziere die Funktionstüchtigkeit von Organisationen, denn um möglichst schnell einen starken Zusammenhalt innerhalb der Organisation zu schaffen, rekrutierten die Rebellen bevorzugt aus einer bestimmten ethnischen oder religiösen Gruppe. Je größer also die Fragmentierung einer Gesellschaft, desto schwieriger wird die Durchführung einer Rebellion.¹⁶⁶

Das Zusammenleben von verschiedenen ethnischen Gruppen in einem Staat wird, so Collier, erst dann problematisch, wenn eine Gruppe die anderen dominiert. Eine ethnische Gruppe ist für ihn dann dominant, wenn sie zwischen 45 und 90 Prozent der Bevölkerung repräsentiert, denn ein Bevölkerungsanteil von 45% ist in einer Demokratie ausreichend, um permanente Regierungskontrolle auszuüben. Weniger als 90% der Bevölkerung können außerdem ein Interesse haben, die Ressourcen der Minorität auszubeuten. Ist die Gruppe größer als 90%, dann ist die Minderheit wiederum zu klein, als dass sich eine Ausbeutung lohnen würde.

„Thus, in societies characterized by ethnic dominance, the majority probably has both the power and the interest to exploit the minority. The minority may become sufficiently fearful of permanent exploitation that it decides to fight.“¹⁶⁷

Auch Hegre et al. kommen zu dem Ergebnis, dass Länder in denen die größte ethnische Gruppe 50% der Bevölkerung ausmacht, doppelt so konfliktanfällig sind, wie Länder in denen sie 95% beträgt.¹⁶⁸

Nicht ethnische Heterogenität ist damit ein Auslöser für Konflikte, sondern „ethnische Dominanz“. Nach Angaben Colliers et al. liegt diese in etwa der Hälfte der Entwicklungsländer vor und steigert das Risiko einer Rebellion um circa 50%.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Matthies 1994, S. 27 f.

¹⁶⁶ Collier 2000, S. 11 – 13.

¹⁶⁷ Ebd., S. 14.

¹⁶⁸ Hegre et al. 2001, S. 40 f.

¹⁶⁹ Collier et al. 2003, S. 57.

Auch wenn ethnische Differenzen nicht automatisch konfliktauslösend sind, Ethnizität also nicht als Konfliktursache, sondern als Mobilisierungsvariable gilt, sollte man die ethnische Dimension in der Analyse nicht vernachlässigen, denn insbesondere Identitätskrisen bergen die Gefahr der Überbetonung ethnischer Unterschiede und somit zu ethnischer Abgrenzung an sich.¹⁷⁰ Auf Identität als Konfliktursache wird im Folgenden eingegangen.

3.2.6.5 Identitätskonflikte

Ethnische Spannungen sind, nach Meinung von Michaelof, Kostner und Devictor, darüber hinaus oft nur Ergebnis, nicht aber Ursache von Konflikten. Wenn das staatliche Gewaltmonopol erodiert und die Unsicherheit zunimmt, orientieren sich viele soziale Gruppen an ihrer engsten, solidarischen Struktur.¹⁷¹ Der schnelle soziale Wandel löst eine Ich-Stabilisierung durch Gruppenidentifikation aus. Diese Dynamik verstärkt ethnische Bindungen, schwächt die gruppenübergreifenden Verbindungen und polarisiert so die Gesellschaft. Nach Martha Reynal-Querol¹⁷² sind polarisierte Gesellschaften äußerst anfällig für gewaltsame Konflikte, und zwar insbesondere, wenn sie entlang ethnischer Linien getrennt sind.¹⁷³ So liege die Wahrscheinlichkeit eines Konfliktausbruchs hier sechsmal höher, als bei homogenen Gesellschaften.

In der Literatur besteht Einigkeit darin, dass Konflikte, bei denen eine existenzielle Angst vor Identitätsverlust besteht, nicht nur wesentlich schwerer einzudämmen sind als andere Konflikte, sondern sie werden in der Regel auch ausgesprochen erbittert ausgetragen. Dies ist dadurch zu erklären, dass Konflikte um Identität Kompromissen besonders schlecht zugänglich sind: Bei einem Streit um ein Territorium ist ein Kompromiss, nämlich die Teilung des Streitobjektes, grundsätzlich möglich. Auch bei einem Machtkonflikt kann die Aufnahme der Opposition in die Regierung eine Lösung des Konfliktes sein. Bei ideologischen oder Identitätskonflikten ist ein solcher Kompromiss dagegen nicht denkbar.¹⁷⁴ Wenn die kollektive Identität als bedroht empfunden wird und in der Wahrnehmung einer Gruppe die Würde der Gemeinschaft oder gar das kulturelle Überleben auf dem Spiel steht, so geht es für die Beteiligten um alles oder nichts – ein Nachgeben bedeutet, als Gruppe unterzugehen.

Dabei ist oft die Interpretation von Geschichte bedeutend. Slobodan Milosovic gelang es beispielsweise die serbische Bevölkerung durch gezielte Propaganda und die Mobilisierung negativer kollektiver Erinnerung („chosen traumas“)¹⁷⁵, zu einer Schicksalsgemeinschaft zusammenzuschweißen und so einen expansiven Eroberungskrieg als

¹⁷⁰ Wissing 1994, S. 8.

¹⁷¹ Michailof/Kostner/Devictor 2002, S. 5.

¹⁷² 2002. Während ethnische Dominanz bedeutet, dass eine Gruppe größer ist als die andere, versteht man unter Polarisierung die Aufspaltung der Gesellschaft in zwei etwa gleich große Gruppen.

¹⁷³ Reynal-Querol 2002, S. 6.

¹⁷⁴ Wolff 2003, S. 234.

¹⁷⁵ Etwa die Niederlage des serbischen Heeres gegen die Türken auf dem Amselfeld (1389) oder die Ermordung zehntausender Serben durch die faschistische kroatische Ustascha-Bewegung während des Zweiten Weltkrieges.

notwendigen Präventivkrieg zu rechtfertigen, mit dem Ziel, das Überleben des eigenen Volkes in einer außergewöhnlichen Bedrohungssituation zu sichern.¹⁷⁶ Ähnlich wurzelte der ruandische Bürgerkrieg 1990 bis 1994 in einer Geschichtsinterpretation, nach der die Tutsibevölkerung eine fremde Tyrannenschicht sei, die im europäischen Spätmittelalter aus Äthiopien zugewandert sei und die Hutu-Bauern, die friedlich ihre Äcker bestellten, politisch unterworfen und ökonomisch ausgebeutet habe.¹⁷⁷

Die Macht der Ideologie ist groß und Mythen des Auserwähltseins und Vorstellungen einer historischen Mission machen eine Gemeinschaft besonders anfällig für Mobilisierung durch politische oder religiöse Führer. So konstatiert Horowitz, dass Ethnizität leichter durch Politiker manipulierbar ist als jede andere Basis für Identität.¹⁷⁸

Zusammenfassend kann man sagen, dass Ethnizität nur dann problematisch wird, wenn eine „ethnische Dominanz“ vorliegt, in der die Minderheit ausgebeutet wird oder eine Gesellschaft entlang ethnischer (oder religiöser) Linien stark polarisiert ist und eine kollektive Erinnerung (einerlei ob diese wahrheitsgemäß oder nur fiktiv ist) an vergangene Ungerechtigkeiten gegenüber ihrer Gruppe besteht. Zudem muss ein Mobilisierungsmoment vorliegen, damit aus individuell gefühlter Benachteiligung eine organisierte Bewegung (Rebellion) wird. Ethnische und religiöse Differenz ist daher keine Ursache für Konflikte, sondern eine Variable, die man manipulieren und politisieren kann und die im Zusammenhang mit Ressourcenkonkurrenz, Machtstreben und kultureller Diskriminierung gesehen werden muss.

Ethnizität ist, wie die Konstruktivisten sagen, ein Potenzial, das politische oder religiöse Führer für strategische Zwecke der Machterhaltung oder Machteroberung mobilisieren können.

3.3 Das politische System als Rahmen für die Entstehung und Bearbeitung von Konflikten

3.3.1 Überblick

Innerstaatliche Gewaltkonflikte werden in der Literatur häufig auf politisch-gesellschaftliche Strukturdefekte sowie auf Legitimitäts- und Effizienzdefizite staatlicher Herrschaft zurückgeführt. Dabei gelten vor allem ungleiche politische, ökonomische, soziale und kulturelle Beteiligungschancen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, illegitime, undemokratische und ineffiziente (also „schlechte“) Regierungsführung, fehlende institutionelle Verfahren für einen friedlichen Interessenausgleich sowie die Abwesenheit einer aktiven organisierten Zivilgesellschaft als tiefere Konfliktursachen.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Schmidt 2001, S. 25.

¹⁷⁷ Wolff 2003, S. 234.

¹⁷⁸ Horowitz 1998, paraphrasiert in Collier et al. 2003, S. 59.

¹⁷⁹ Ferdowski/Matthies 2003, S. 18 f.

3.3.2 Schwache Staaten und Neopatrimonialismus

Die Übertragung des westlichen Nationalstaatsmodells auf die so genannte „Dritte Welt“ in der post-kolonialen Phase war nicht überall von Erfolg gekrönt. Das Modell des modernen Nationalstaats nordwesteuropäischer Prägung, das über Jahrhunderte in Europa gewachsen ist, wurde nach Meinung vieler Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen in den Entwicklungsländern auf gesellschaftliche Verhältnisse aufgefropft, die stillschweigenden Voraussetzungen nicht entsprachen. Vielen neuen Staaten mangelte es an Legitimität, da sie es nicht vermochten, die Loyalität der Bevölkerung von Familien, Stämmen und Klans auf das nationale Gewaltmonopol umzulenken.¹⁸⁰ Zudem seien bei der Einführung von Verfassungen die politisch-geschichtlichen sowie die kulturell-gesellschaftlichen Wirklichkeiten oft nicht genügend berücksichtigt worden, was ebenfalls zu Legitimitätsdefiziten der neuen Regierungen führte.¹⁸¹ Nach Douma ist jedoch vertikale wie horizontale Legitimität des Staates eine wichtige Voraussetzung für politische Stabilität und die Abwesenheit von Legitimität somit eine eindeutige Ursache für gewalttätige Konflikte.¹⁸²

Es entstanden fragile Staatsgebilde, denen es an ausreichender institutioneller Kapazität mangelte und deren Bürokratien relative Autonomie gegenüber den politischen Führern genossen.¹⁸³ Diese wurden während des Kalten Krieges durch Zuwendungen der Supermächte künstlich am Leben gehalten. Im Gegenzug wurden despotische und korrupte Regime, die sich in erster Linie selbst bereicherten, ungeachtet der Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung und der Beachtung von Menschenrechten, von den Großmächten an die Regierung gebracht und gefördert, während die institutionelle Basis der Staaten verkümmerte.¹⁸⁴

Diese von außen garantierte verhältnismäßig hohe Stabilität täuschte nach Marina Ottaway während des Kalten Krieges über die eigentliche Schwäche vieler Staaten hinweg. Mit der Veränderung der politischen Lage Anfang der 1990er-Jahre sei folglich ein Niedergang der Ökonomie und der Verwaltungsstrukturen zu beobachten gewesen. Dies habe zur Schwächung der Regierungskontrolle über das Staatsgebiet geführt und so einen Nährboden für zahlreiche Bürgerkriege bereitet.¹⁸⁵ Es entstanden so genannte „failed states“, in denen die Regierung das Land nur noch diplomatisch nach außen vertrat oder sogar gänzlich von der Bildfläche verschwand („collapsed states“).

Für das DFID stellt die institutionelle Schwäche eines Staates – vor allem die Schwäche des Sicherheitssektors – eine direkte Konfliktursache dar:

¹⁸⁰ Wolff 2003, S. 123.

¹⁸¹ Mair 1999, S. 50; s.a. Koudissa 1999, S. 65.

¹⁸² Douma 2003a, S. 114; Dabei wird die Stärke eines Staates, in Anlehnung an Holsti, anhand dreier Kriterien gemessen: (a) der Natur des sozialen Vertrags zwischen den Mächtigsten und den Bürgern, (b) dem Vorhandensein oder der Abwesenheit von Konsensus bzgl. grundlegenden Charakteristika des Staates (z.B. in Vielvölkerstaaten das Bewusstsein von Gleichbehandlung) und (c) dem Vorherrschen interner Souveränität („internal sovereignty“), wobei ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit und die Beachtung von Menschenrechten gewährleistet werden muss. Douma 2003a, S. 12.

¹⁸³ Douma 2003a, S. 12.

¹⁸⁴ DFID 2001, S. 7.

¹⁸⁵ Ottaway 1999, S. 6.

„The weakening and collapse of state institutions has caused internal and regional conflict. [...] A key part of this process is the deterioration of the security sector, which becomes unaccountable and abusive.“¹⁸⁶

Chabal und Daloz verweisen außerdem auf ein widersprüchliches Phänomen vieler afrikanischer Staaten. Sie seien nämlich einerseits mächtig und andererseits ohnmächtig: überentwickelt, was die Größe des bürokratischen Apparats angeht, jedoch in funktionaler Hinsicht unterentwickelt. Sie seien Fassadenstaaten, die über klientelistische Systeme einer großen Gruppe von Staatsbediensteten Einkommen verschafften, aber deren Fähigkeit, Politik zu machen, nahezu inexistent sei.¹⁸⁷ Dieser so genannte Neopatrimonialismus¹⁸⁸ sei die eigentliche Ursache instabiler politischer Systeme, denn aufgrund der Ressourcenverweigerung gegenüber bestimmten Gruppen und des Konsums dieser Ressourcen mit entsprechenden negativen ökonomischen Folgen sei er hochgradig konflikthanfällig.¹⁸⁹ Ämter und Ressourcen – die materiellen Grundlagen des Neopatrimonialismus – würden hier nicht primär nach Kriterien sachlicher Kompetenz, sondern persönlicher Loyalität vergeben. Der Zugang zu Ämtern verschaffe den Amtsinhabern wiederum Zugang zu weiteren Ämtern und Ressourcen in ihrem Verantwortungsbereich. So entstehe ein Netzwerk des Klientelismus, in dem Patronage und Loyalität zwei Seiten derselben Medaille seien und in dessen Zentrum der Herrscher (Patron) die Fäden ziehe.¹⁹⁰ Nach Michaelof, Kostner und Devictor¹⁹¹ birgt solch ein System von Herrschaft die Gefahr, große Bevölkerungsgruppen aufgrund von regionalen oder ethnischen, vor allem aber aufgrund von (im Klassensinne) sozialen Zugehörigkeiten vom politischen und wirtschaftlichen Leben auszuschließen und zu diskriminieren, so dass vorhandene Konfliktpotenziale verschärft würden. Auch Mehler und Lund sehen im Ungleichgewicht politischer, ökonomischer und sozialer Chancen zwischen unterschiedlichen Identitätsgruppen eine der Hauptursachen für Konflikte.¹⁹² Douma betont, dass institutionelle Stärke zur Kontrolle der Bevölkerung und des Territoriums sowie zur Implementierung von Politik nicht ausreiche, um Frieden zu sichern, sondern dass eine bestimmte Bevölkerungsgruppen ausschließende Politik der eigentliche Konfliktfaktor sei.

„If a political system is characterized by exclusion and lacks fair and equal access to decision-making and resources at the political center, a potential for mobilization among excluded groups as well as for violent opposition movements will be created. Under these circumstances ethnic and related cultural identities can easily become politicized.“¹⁹³

¹⁸⁶ DFID 2001, S. 14.

¹⁸⁷ Chabal/Daloz 1999a, S. 9.

¹⁸⁸ Der Neopatrimonialismus ist eine personalisierte Form der Herrschaftsausübung, die auf der klientelistischen Verteilung von Pfründen beruht. Er ist eine Weiterentwicklung der Analyse des Patrimonialismus in vorbürokratischen Gesellschaften, wie Weber sie vorgenommen hat: Im Unterschied zur bürokratischen Sachlichkeit und des auf der abstrakten Geltung gleichen objektiven Rechts beruhenden Ideals der Verwaltung ohne Ansehen der Person, gelte beim Patrimonialismus das entgegengesetzte Prinzip. Die politische Verwaltung wird als eine rein persönliche Angelegenheit des Patron behandelt. Er könne daher willkürlich Macht ausüben. Außerdem fehle hier die bürokratische Scheidung von privater und amtlicher Sphäre. Meyns 2002, S. 140 f.

¹⁸⁹ Chabal/Daloz 1999b, S. 18 ff.

¹⁹⁰ Meyns 2002, S. 141.

¹⁹¹ 2002, S. 4.

¹⁹² Mehler / Lund, 1999, S. 47.

¹⁹³ Douma 2003b, S. IV.

3.3.3 Demokratisierung als Friedensgarant?

Nach Meinung vieler Theoretiker und Theoretikerinnen wäre die einfache Antwort auf oben geschilderte Probleme Demokratie. Sie ist, gemäß politikwissenschaftlicher Lehrmeinung, der einzige institutionelle Mechanismus zur friedlichen Lösung gesellschaftlicher Konflikte.¹⁹⁴

Daher weckte die „dritte Welle der Demokratisierung“¹⁹⁵ in den 1990er-Jahren Hoffnungen auf eine nunmehr friedlichere Welt. Doch schon einige Jahre später wurde die Erwartung einer demokratischen Friedensdividende stark erschüttert: die Prozesse der Liberalisierung und Demokratisierung brachten offenbar einen unerwarteten Anstieg von Kriegen und bewaffneten Konflikten insbesondere in Sub-Sahara Afrika mit sich. Theorien, die schon seit den 1960er-Jahren behaupteten, dass innerstaatliche Konflikte das Ergebnis der Auflösung autoritärer Kontrolle und verstärkter politischer Partizipation seien, lebten wieder auf.¹⁹⁶

Die Annahme, dass Demokratien generell friedlicher sind als Autokratien, muss also differenzierter betrachtet werden: Demokratien führen zwar untereinander keine Kriege, durchaus jedoch gegen Autokratien – wie zahlreiche Beispiele belegen. Zudem sind sie nicht frei von innerstaatlichen Konflikten.¹⁹⁷ Während Demokratisierung als außenpolitisches Mittel tendenziell zu Frieden führt, ist keineswegs klar, ob sie auch innerstaatliche Konflikte verhütet.

So fanden Hegre et al. in einer Studie heraus, dass weder ausgeprägte Demokratien noch – entgegen der verbreiteten Annahme – starke Autokratien zu innerstaatlichen Konflikten neigen, sondern Systeme, die sich in einer Transformationsphase befinden („semidemocracies“).¹⁹⁸ Das Konfliktrisiko verlaufe demnach in einer umgekehrten U-förmigen Kurve von einem hohen Demokratieniveau von +10 an einem Ende zu einem niedrigen Demokratieniveau (Autokratie) von –10 am anderen Ende der Skala.¹⁹⁹ Je weniger Zeit seit dem letzten Regimewechsel vergangen ist, desto höher sei die Wahrscheinlichkeit einer Rebellion. So seien Semidemokratien viermal mehr konfliktgefährdet als konsistente Demokratien und ein Übergang von einer Autokratie zu einer Semidemokratie erhöhe die Konflikthanfälligkeit eines Landes fast um das Neunfache, in Relation zum Risiko vor dem Regimewechsel.²⁰⁰ Auch Mansfield und Snyder konstatieren, dass die Bürgerkriegswahrscheinlichkeit für sich demokratisierende Staaten 60% höher liegt als für solche, die keinen Regimewechsel durchlaufen.²⁰¹ In

¹⁹⁴ Hartmann 2002, S. 3.

¹⁹⁵ Huntington 1991.

¹⁹⁶ Hartmann 2002, S. 3.

¹⁹⁷ Schlichte/Siegelberg 1997, S. 133. Beispiele für Kriege zwischen Demokratien und Autokratien sind u.a. die Irak-Kriege der USA oder die US-amerikanischen Interventionen in Lateinamerika. Westliche Demokratien mit innerstaatlichen Konflikten sind u.a. Spanien (ETA) oder Nordirland (Konfessionenkonflikt).

¹⁹⁸ Hegre et al. 2001, S. 33. Die Untersuchung legt einen Datensatz von 1946 - 1992 zugrunde. In einem erweiterten Ansatz (COW) benutzen sie sogar Daten von 1816 - 1992. Ihre Definition von Bürgerkrieg lautet, in Anlehnung an Singer und Small (1994), folgendermaßen: „Civil war is defined as an internal war in which: (a) military action was involved, (b) the national governance at the time was actually involved, (c) effective resistance (as measured by the ratio of fatalities of the weaker to the stronger forces) occurred on both sides, and (d) at least 1,000 battle deaths resulted.“

¹⁹⁹ Siehe Anhang. Hegre et al. 2001, S. 40.

²⁰⁰ Hegre et al. 2001, S. 38 f.

²⁰¹ Mansfield/Snyder 1995, hier zitiert in Hartmann 2002, S. 4.

welche Richtung die Transformation verläuft, ob nun in Richtung Demokratie oder in Richtung Autokratie, spielt für Hegre et al. keine Rolle. Sie wenden jedoch ein, man könne davon ausgehen, dass sehr repressive Autokratien ihre Regierungsform in einer Welt, die starkem Wandel unterliegt, nicht für immer aufrecht erhalten können. Daher kommen sie zum Schluss, dass Demokratien die stabileren politischen Systeme sind, die langfristig zu Frieden führen:

„The analysis [...] indicates that autocracies are somewhat less stable than democracies and are more likely to experience further change, which exposes them to the more risky middle position. The most reliable path to stable domestic peace in the long run is to democratize as much as possible.“²⁰²

Von Demokratie im Allgemeinen als Friedensstifterin zu sprechen, reicht in den Augen anderer Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen jedoch nicht aus: Sie betonen die Wichtigkeit der Verfassungsgestaltung. So herrscht innerhalb der Literatur relativ große Einigkeit darüber, dass Konflikte in zutiefst gespaltenen Gesellschaften am besten verhindert werden können, wenn folgende institutionelle Rahmenbedingungen existieren: Erstens sollte die Macht eher innerhalb eines parlamentarischen statt eines präsidentiellen Regierungssystems verteilt sein; zweitens führt das Verhältniswahlrecht gegenüber Mehrheitswahlrecht zu mehr Stabilität, da es dazu neigt die Macht zu begrenzen und zu teilen und vor allem so genannte „winner-take-all“-Resultate zu verhindern; drittens sollte die Macht am besten in einem föderalistischen Regierungssystem dezentralisiert werden.²⁰³ Die Tatsache, dass die meisten Entwicklungsländer jedoch stark zentralisierte präsidentielle oder semi-präsidentielle Regierungsformen besitzen und zumindest in den ehemaligen französischen und britischen Kolonien das Mehrheitswahlrecht dominiert, erkläre ihre hohe Konflikanfälligkeit.²⁰⁴ Auch Collier et al. konstatieren, dass Demokratie allein keinen Frieden garantiert. Sie betonen den Zusammenhang von Einkommen und Stabilität und stellen fest, dass bei niedrigem Pro-Kopf-Einkommen Autokratien die stabileren Regierungssysteme sind, wohingegen die Instabilität von Demokratien mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen abnimmt.

Wie in Grafik 5 dargestellt, übersteigt die Stabilität von Demokratien die von Autokratien erst ab einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von etwa 750 US-Dollar und diese Überlegenheit manifestiert sich umso stärker, je höher das Einkommen in einem Land ist. Umgekehrt steigt die Instabilität von Demokratien (bzw. das relative Risiko eines bewaffneten Konfliktes nimmt ab) je geringer das Pro-Kopf-Einkommen ausfällt.²⁰⁵

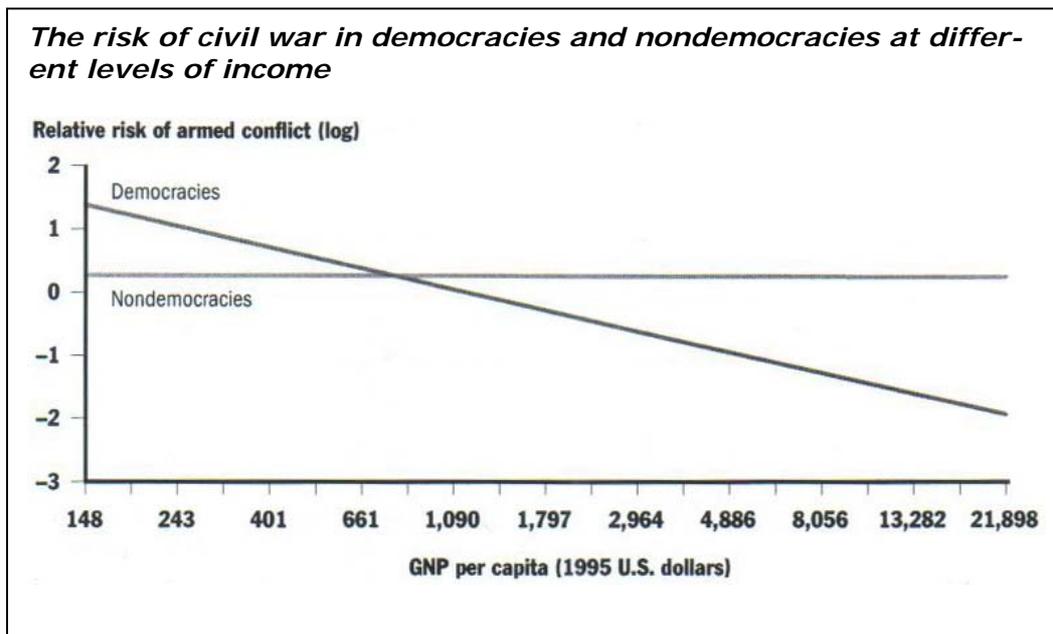
²⁰² Hegre et al. 2001, S. 44.

²⁰³ Hartmann 2002, S. 5 f. Laut Hartmann (S. 11 f.), muss das letzte Argument differenziert betrachtet werden: Zu den wenigen föderalen Regierungssystemen in Entwicklungsländern zählen nicht gerade die friedlichsten, denkt man beispielsweise an Nigeria, Indien, Äthiopien oder Kamerun. Auf dem afrikanischen Kontinent funktionieren die meisten föderalistischen Systeme nur schlecht und sind nicht in der Lage, die existierenden sozialen, ökonomischen und politischen Konflikte zu bewältigen.

²⁰⁴ Nord 2002, S. 35. Hier sei einschränkend darauf hingewiesen, dass das Mehrheitswahlrecht heute keineswegs in den ehemaligen französischen und britischen Kolonien dominiert.

²⁰⁵ Collier et al. 2003, S. 64 f.

Grafik 5²⁰⁶



Quelle: Collier et al. 2003, S. 65

Bächler fragt darüber hinaus, ob der Anpassungsdruck in Richtung Demokratisierung oder zumindest freier Wahlen, der nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes von der westlichen Gebergemeinschaft durch Konditionalität²⁰⁷ und Debatten über „good governance“ ausgeübt wurde, nicht von überhöhten Erwartungen ausgegangen war. Dass nämlich Wahlen nicht notwendigerweise demokratische Verhältnisse zur Folge haben müssen, wurde seiner Meinung nach gerne übersehen. Zudem trage das naive, nicht-konfliktuelle Bild von Demokratie dazu bei, dass gerade von jungen Regimes ignoriert werde, dass Demokratie, wie Ralf Dahrendorf es ausdrückt, „government by conflict“ ist. Das kann unter den relativ ungünstigen sozioökonomischen Vorzeichen vieler Entwicklungsländer durchaus bewaffneter Konflikt heißen.²⁰⁸

Die Ergebnisse der Forschung sind also sehr gemischt. Während einige Stimmen in Demokratisierungsprozessen nur kurzfristige Probleme erkennen und ihnen langfristig die Kapazität zur Erreichung von zivilem Frieden bescheinigen²⁰⁹, sehen andere in Demokratie eher einen wünschenswerten Zustand für die meisten Länder der Dritten Welt, der aber nicht wirklich als Weg zum Frieden gefördert werden kann.²¹⁰

²⁰⁶ Die Beschriftung der Y-Achse in Grafik 5 müsste genau genommen „Instabilität“ heißen, da ein Risiko nicht negativ sein kann.

²⁰⁷ Mehr zu Konditionalität in 5.2.4.

²⁰⁸ Bächler 1998, S. 23. In solch einem Fall kann man jedoch nicht mehr von demokratischen Verhältnissen sprechen. Wenn Demokratie die Austragung von politischen oder ökonomischen Konflikten durch Wahlen bzw. Mehrheitsentscheidungen ist, bedeutet dies definitorisch die Abwesenheit von Gewalt.

²⁰⁹ Hegre et al. 2001, S. 44.

²¹⁰ Collier et al. 2003, S. 65.

3.4 Internationale Einflüsse auf das Konfliktszenario

3.4.1 Überblick

Als internationale Einflüsse gelten solche, die von außen das Konfliktgeschehen in einem Land beeinflussen. Dazu gehören eine große und zahlungskräftige Diaspora, Interventionen oder militärische Unterstützung durch andere Regierungen, Entwicklungshilfe, externe Effekte und Strukturanpassungsprogramme. Dabei gelten die ersten drei Punkte nicht als Ursachen von Konflikten, sondern zählen zur Gruppe der konfliktverschärfenden bzw. friedensverhindernden Faktoren.

3.4.2 Diaspora

In der Weltbankstudie „Breaking the Conflict Trap“ wird unter anderem der Zusammenhang von Emigrantengemeinden und dem erneuten Ausbruch von Bürgerkriegen in Nachkriegsgesellschaften ermittelt. Naturgemäß fliehen große Teile der Bevölkerung während eines Krieges in benachbarte, aber auch in reiche, westliche Länder. Von dort aus können sie ihre Kriegspartei vor allem finanziell unterstützen und halten, gemäß der Forschungsgruppe um Paul Collier, einen Konflikt somit künstlich am Leben. Je größer die Diaspora, desto größer ist das Risiko des Rückfalls eines Landes in gewalttätige Auseinandersetzungen.²¹¹

Da Diasporen, eingebettet im sicheren Hafen des Gastlandes, in der Regel nicht persönlich unter Kriegen zu leiden haben, neigen sie dazu, radikaler zu sein als die im Land verbleibende Bevölkerung. Dies macht sich vor allem durch eine hohe Bereitschaft extremistische Organisationen zu unterstützen, bemerkbar. Für die Emigranten und Emigrantinnen sei dies zudem ein Weg, ihre Identifikation mit der Heimat weiterhin aufrechtzuerhalten.²¹²

3.4.3 Externe militärische Unterstützung und spill-over-Effekte

Die Unterstützung befreundeter Regierungen in Kriegen und Konflikten ist in den meisten Fällen finanzieller Natur, besteht aber auch in Waffenlieferungen. In Afrika haben die Großmächte während des Kalten Krieges aus ideologischen Interessen die Konflikte der ihnen gegenüber loyalen Regierungen durch finanzielle Hilfen und Waffenlieferungen noch angefacht. So erreichten die Waffenlieferungen der Großmächte Ende der 1980er-Jahre ein Volumen von vier Milliarden US-Dollar pro Jahr.²¹³ Viele Staaten sitzen somit immer noch auf einem riesigen Waffenarsenal, einschließlich einer überdimensionierten unterbezahlten Armee, die nur auf einen Einsatz wartet.²¹⁴

²¹¹ Collier et al. 2003, S. 85.

²¹² Ebd., S. 74.

²¹³ Michailof/Kostner/Devictor 2002, S. 2 f.

²¹⁴ DFID 2001, S. 7.

Beispiele für externe Unterstützung sind die Finanzierung und Ausbildung von RENAMO-Rebellen²¹⁵ durch die Rhodesische Regierung in den 1970er-Jahren. Als diese Regierung zusammenbrach, fiel RENAMO in sich zusammen und wurde erst in den 1980er-Jahren von der südafrikanischen Regierung wieder zum Leben erweckt.²¹⁶ Häufig handelt es sich auch um reziproke Einmischungen, wie etwa im Fall von Sudan, der die „Lord’s Resistance Army“ in Norduganda unterstützte, während die Ugandische Regierung im Gegenzug das „Sudan People’s Liberation Movement“ im Südsudan unterstützte. Die Gründe für ein derartiges Verhalten liegen oft in der Zugangssicherung zu natürlichen Ressourcen oder es geht um strategische Positionierungen.²¹⁷ Der häufigste Fall der internationalen Einflussnahme auf das Konfliktszenario in einem Land sind jedoch militärische Interventionen.²¹⁸ Diese geschehen in erster Linie durch UN-Blauhelmtuppen oder die NATO, aber auch durch Nachbarländer oder durch regionale Organisationen (z.B. ECOWAS).

Im Zusammenhang mit nachbarschaftlichen Verhältnissen wird auch ein anderes Phänomen unter dem Begriff des „spill-over“-Effektes diskutiert. Darunter versteht man, dass ein Konflikt in einer Region oftmals die Grenzen des Bürgerkriegslandes überschreitet und die Nachbarländer destabilisiert oder dort Konflikte auslöst. Dies geschieht vor allem durch große Flüchtlingsströme, die in manchen Fällen Konflikte um sich verknappende natürliche Ressourcen verursachen und ethnische oder religiöse Zahlenverhältnisse in einem Land verschieben, woraus soziale Spannungen entstehen können.²¹⁹ Ferner gelten Flüchtlingslager in Nachbarländern oft als Rückzugsbasen für geschwächte Rebellen, in denen sie sich stärken und neu organisieren können.²²⁰ Interessant ist weiter die Wirkung der Aufrüstung auf Nachbarländer. Erhöht ein Land sein Militärbudget, einen Konfliktausbruch antizipierend, so starten die Nachbarländer in der Regel einen Rüstungswettkampf, weil sie sich entweder bedroht fühlen, oder weil sie die militärische Vorherrschaft in der Region behalten wollen (sog. „Sicherheitsdilemma“). Eine Steigerung der Militärausgaben bringt nach Angaben von Collier et al. jedoch ein erhöhtes Konfliktrisiko mit sich.²²¹ Dabei wird in der Literatur der Waffenhandel über die Kanäle von Nachbarländern betont. Nach Angaben des DFID erhöht die Verfügbarkeit von Waffen die Wahrscheinlichkeit, dass bestehende Konflikte in einem Land gewaltsam eskalieren oder bestehende Konflikte sich hinauszögern.²²² So seien in Albanien geraubte und über die Grenze geschmuggelte Waffen die Grundlage für bewaffnete Aufstände auf dem Balkan gewesen.²²³

²¹⁵ RENAMO (Resistencia Nacional Mosambicana) war eine antikommunistische Widerstandsbewegung in Mosambik, die 1976 gegründet wurde.

²¹⁶ Collier et al. 2003, S. 74.

²¹⁷ Douma 2003, S. 17.

²¹⁸ Auf den Spitzenplätzen bezüglich der Interventionshäufigkeit seit 1945 liegen, laut der AKUF (2004a), Großbritannien (19 Beteiligungen), die USA (13) und Frankreich (12), neben Indien (18) und dem Irak (10). Da man jedoch eine eigene Arbeit über den Einfluss von ausländischen Interventionen auf das Konfliktszenario schreiben könnte, bleibt dieses Thema hier nur an Rande erwähnt.

²¹⁹ Michailof/Kostner/Devictor 2002, S. 4.

²²⁰ Collier et al. 2003, S. 40 f.; Beispiele hierfür wären die Beziehungen Ruanda/DR Kongo nach 1994 oder Liberia/Sierra Leone.

²²¹ Collier et al. 2003, S. 34; dazu mehr im Exkurs.

²²² DFID 2001, S. 15.

²²³ Collier et al. 2003, S. 70.

3.4.4 Entwicklungshilfe und humanitäre Nothilfe

Obwohl Entwicklungshilfe und humanitäre Nothilfe in Krisensituationen mit guten Absichten vergeben werden, sind sie laut Mary B. Anderson nie neutral, sondern werden Teil des Konfliktes. Sie dienen nicht nur hilfsbedürftigen Zivilisten, sondern auch Rebellen, die sich häufig durch Hilfsgüter bereichern, sie entweder verkaufen oder für ihre Organisation nutzen, womit die Hilfsgüter indirekt zu einer Verstärkung des Konflikts beitragen.²²⁴ Entwicklungshilfe und humanitäre Nothilfe verschlimmern oder verlängern außerdem in manchen Fällen Konflikte, indem sie lokale Märkte und Preisstrukturen verzerren, die materielle Abhängigkeit von Hilfsgütern erhöhen und die Autarkie und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Bevölkerung schwächen.²²⁵ Gefährlich ist es in diesem Zusammenhang, wenn Organisationen der EZ oder humanitären Hilfe Bedingungen akzeptieren, die durch den gewaltsamen Konflikt entstanden sind, wie etwa bewaffnete Eskortierung von Hilfslieferungen. Dies signalisiert, dass der Gebrauch von Waffen zum Schutz wichtiger Personen legitim ist. Auch die einseitige Versorgung einer Kriegspartei, die den Hilfswerken als Opfer gilt, die Aufwertung einer Kriegspartei, indem nur mit ihr verhandelt wird oder die Privilegierung ausländischen Personals gegenüber lokalem Personal, beispielsweise durch Evakuierung lediglich der Ausländerinnen und Ausländer, können falsche Signale setzen.²²⁶

Entwicklungshilfe wird manchmal sogar selbst zur Konfliktursache. Sie stellt einen Ressourcenzufluss von erheblichem Ausmaß dar, der in manchen Fällen mehr als die Hälfte des BSP eines Landes ausmacht²²⁷ und deswegen einen Anreiz darstellt, die Regierungsmacht auf gewaltsamem Wege zu übernehmen. Der Ressourcenzufluss kann Klientensysteme begünstigen und eröffnet Möglichkeiten zur Korruption, womit EZ indirekt zu verstärkter Konkurrenz und zu Machtkämpfen führen kann. Zudem richtet sich die EZ an die nationale Regierung, die in den meisten Konfliktregionen selbst eine der Kriegsparteien ist, womit ein schwelender Konflikt direkt alimentiert wird.²²⁸ Natürlich wird Entwicklungshilfe nicht zu diesem Zweck vergeben, sondern für konkrete Projekte, doch wegen der Fungibilität²²⁹ (insbesondere von FZ) können eigene Anstrengungen durch die bewusste Abschöpfung ausländischer Gelder substituiert und die dadurch frei werdenden Mittel für andere Zwecke (z.B. Waffenkäufe) verwendet werden.²³⁰

²²⁴ Anderson 1999, S. 1.

²²⁵ Ropers 2002, S. 28 f.

²²⁶ Ropers 2002, S. 28 f.; s.a. Klingebiel 1999, S. 27.

²²⁷ Vgl. das Beispiel Ruanda im nächsten Abschnitt (3.3.4, Fußnote 233).

²²⁸ Klingebiel 1999, S. 25 f.

²²⁹ In der Entwicklungszusammenarbeit spricht man von Fungibilität, wenn die vergebenen Mittel die Prioritäten der Empfängerregierung finanzieren und nicht das Projekt/Programm für das sie dem Anschein nach ausgegeben werden. Diese Prioritäten mögen mit den Präferenzen des Gebers übereinstimmen, sie müssen es aber nicht. Wolff 2003, S. 320.

²³⁰ Wissing 1994, S. 13 f.; s.a. Anderson/Spelten 2000, S. 3.

3.4.5 Externe Schocks und Strukturanpassungsprogramme

Externe Schocks gelten dem DFID als direkte Konfliktursache. Sie können durch Naturkatastrophen oder plötzliche Veränderungen der „terms of trade“ oder der Rohstoffpreise induziert werden. Die Hungersnot in Äthiopien 1974 sei dementsprechend ein Hauptgrund für den Sturz von Haile Selassies Regierung und die daraus entstandene Gewalt gewesen.²³¹ Ebenso habe die plötzliche Veränderung der „terms of trade“ in Nigeria 1992/3, die das Landeseinkommen halbierte und eine Hyperinflation verursachte, Gewalt und Regierungssturz verursacht.²³² Weiter wird häufig der Sturz der Kaffeepreise nach dem Zusammenbruch des Internationalen Kaffeeabkommens 1989, infolgedessen die Exporterlöse für Ruanda drastisch zurückgingen, als einer der Gründe für den ruandischen Genozid angegeben.²³³

Krisen können auch durch wirtschaftliche Reformprogramme, wie etwa die Strukturanpassungsprogramme des IWF und der Weltbank, verschärft werden, die einseitig auf makroökonomische Stabilisierung zielen. Werden dadurch entstehende soziale Härten für bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht rechtzeitig antizipiert und kompensiert, drohen Konflikte, die durch die sich verschlechternden Lebensbedingungen großer Bevölkerungsgruppen ausgelöst werden.²³⁴ Im Fall des ruandischen Bürgerkriegs soll Strukturanpassungspolitik beispielsweise konfliktverschärfend gewirkt haben, da durch sie die Zahl der staatlich alimentierten Eliteposten verringert wurde. Damit bestanden weniger Möglichkeiten zum sozialen Aufstieg für Hutu-Bedienstete, was zu einem militanten Konkurrenzverhalten beigetragen habe.²³⁵

²³¹ DFID 2001, S. 14.

²³² Ebd.

²³³ Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst (AGKD) 1999, S. 11. Nach Hanisch gibt es für diese Schlussfolgerung jedoch keine Evidenz. Schaut man sich die Zahlen an, zeigt sich, dass der Verfall der Kaffee-Exporteinnahmen in dieser Zeit durch einen Anstieg der Einnahmen aus Tee abgefedert wurde. Beide Exportkulturen werden in Ruanda nur auf 3,5 Prozent bzw. auf einem Prozent der Anbaufläche kultiviert. Exporteinnahmen über zusammengekommen magere 112 Millionen US-Dollar (1990) stand jedoch ein enormer Entwicklungshilfezufluss gegenüber. So wurden über 90% der staatlichen Investitionen (Budget des Investitions) und die Hälfte bis Zweidrittel (je nach Quelle) der laufenden Ausgaben (Budget des Fonctionnements) durch Entwicklungshilfe finanziert. Nach Auffassung vieler Beobachter entwickelte sich hier also ein Paradies der Entwicklungshilfe, das nicht nur erheblich zur Herausbildung eines neo-patrimonialen Systems, mit all seinen bereits genannten konfliktfördernden Wirkungen beigetragen, sondern vermutlich auch die Erbitterung des Bürgerkriegs gesteigert hat.

²³⁴ Wissing 1994, S. 14.

²³⁵ Klingebiel 1999, S. 28.

Exkurs: Warum eingreifen? Die Kosten von Bürgerkriegen

Die Kosten eines Krieges oder bewaffneten Konfliktes kann man grob in wirtschaftliche und soziale Kosten einteilen.

Unter den sozialen Kosten von Kriegen und bewaffneten Konflikten ist das menschliche Leid am offensichtlichsten und wirkt unmittelbar traumatisierend auf die Betroffenen. Der Verlust von Angehörigen und Freunden, die erlittene Gewalt (z.B. durch Vergewaltigungen, Verletzungen, Verstümmelungen, etc.) und Vertreibung sowie die damit einhergehende Entwürdigung und Entwurzelung als auch das Leben in entlegenen Flüchtlingscamps hinterlassen tiefe Spuren und können zu Depression oder Schizophrenie führen.

Nicht nur während des Krieges ist die Mortalitätsrate hoch, sondern auch in den Jahren danach, was nach Angabe von Collier et al. vor allem an der Verbreitung von Seuchen und der zahlreichen Landminen zu erklären ist. In Kriegen und bewaffneten Konflikten bricht die Gesundheits- und Wasserversorgung häufig zusammen, was zu einer ungehinderten Ausbreitung von Krankheiten und Epidemien führt. Da die HIV-Infektionsrate unter Soldaten zwei- bis fünfmal so hoch ist, als innerhalb der Zivilbevölkerung, vollziehe sich darüber hinaus die Verbreitung von HIV/Aids in Kriegszeiten besonders rapide, einerseits durch Prostitution nahe der Militärcamps, andererseits durch sexuelle Gewalt.²³⁶

Die offensichtlichen wirtschaftlichen Kosten entstehen durch die Zerstörung der materiellen Infrastruktur, der industriellen Produktionsstätten und der landwirtschaftlichen Basis.²³⁷ Viele Rebellenorganisationen sehen die Destruktion von Kommunikations- und Versorgungswegen als Teil ihrer Strategie, was in hohem Maße dazu beigetragen hat, dass beispielsweise in Afrika innerhalb der letzten 20 Jahre 50% der Transport-Infrastruktur vernichtet wurde.²³⁸ So würde in Mosambik allein die Wiederherstellung des Straßensystems 600 Millionen US-Dollar kosten und somit ein Sechstel des BIPs verschlingen. In Peru gingen 1991 knapp 2% des BIP durch kriegsbedingte Anschläge auf die Elektrizitätsversorgung verloren.²³⁹

Neben den Verlusten durch die Zerstörung der Infrastruktur wird das Wirtschaftswachstum in Bürgerkriegsländern, nach Collier et al., zum großen Teil durch die hohen Rüstungsausgaben geschwächt. Verwendet ein durchschnittliches Entwicklungsland um die 2,8% seines BIPs für Militärausgaben, so steigern sich diese Ausgaben während eines Bürgerkrieges auf 5%. Verteilt man diese zusätzlichen 2,2%, die für Rüstung ausgegeben werden, auf die durchschnittliche Bürgerkriegsdauer von sieben Jahren, ergibt sich ein dauerhafter Verlust des BIPs von 2%.²⁴⁰ Diese wirtschaftlichen

²³⁶ Collier et al. 2003, S. 27 f. Auch andere tödliche Krankheiten, wie Malaria, nehmen in Kriegszeiten zu (s.u.).

²³⁷ Wissing 1995, S. 4.

²³⁸ DFID 2001, S. 11.

²³⁹ Wissing 1995, S. 4.

²⁴⁰ Collier et al. 2003, S. 13 f.

Verluste gelten jedoch nicht nur für die unmittelbare Kriegsdauer, sondern sind noch lange nach der offiziellen Beendigung eines Konfliktes spürbar. So liegen die Militärausgaben während der ersten zehn Jahre nach Kriegsende mit 4,5% des BIP noch weit über dem Normalniveau.

„Cumulatively over the first decade of peace some 17 percent of a year's GDP is lost in increased military spending.“²⁴¹

Ferner kommen Steward, Huang und Wang zu dem Resultat, dass in Bürgerkriegsländern die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate negativ (-3,3%) ausfällt. In ihrer Studie, in der sie 18 Bürgerkriegsländer untersuchen, stellen sie außerdem eine signifikante Verschlechterung der makroökonomischen Kennzahlen fest: so fiel in 15 Ländern das Pro-Kopf-Einkommen²⁴², in 13 Ländern verringerte sich die Nahrungsmittelproduktion, in 12 Ländern sank die Exportrate und in allen 18 Ländern wuchs die Auslandsverschuldung.²⁴³

Zudem ist die Angst der Bevölkerung als nachhaltige Konsequenz und Kostenfaktor von Kriegen zu nennen. Durch Flucht und Vertreibung verlieren die Menschen oft ihr gesamtes Hab und Gut. Diese Erfahrung lehrt sie, ihr Vermögen zukünftig ins Ausland zu bringen. Während in einem typischen Bürgerkriegsland vor Ausbruch des Krieges etwa 9% des privaten Kapitals im Ausland gehalten wird, steigt die Kapitalfluchtrate bis zum Ende des Krieges auf 20%, und nach der ersten Friedensdekade erreicht sie sogar 26%.²⁴⁴ Anstelle der Realisierung einer Friedensdividende macht sich hier also Misstrauen bemerkbar, das nicht nur dafür sorgt, dass die Kapitalflucht noch lange nach der offiziellen Kriegsbeendigung anhält, sondern ebenfalls soziales Kapital zerstört.

„Civil war can have the effect of switching behavior from an equilibrium in which there is an expectation of honesty to one in which there is an expectation of corruption.“²⁴⁵

Wie Studien zeigen, ist der Vertrauensverlust der Bevölkerung keine Überreaktion, sondern eine vernünftige Skepsis.

„Once a country has experienced a civil war it is much more likely to see further conflict, so that even though peace is an improvement, risk levels do not return to their preconflict level.“²⁴⁶

Gab es in einem Land in der Vergangenheit Kriege, so ist ein erneuter Ausbruch eines Krieges oder bewaffneten Konfliktes, nach Angaben des DFID, wahrscheinlich.

“A past pattern of conflict is one of the best predictors of future conflict.“²⁴⁷

²⁴¹ Collier et al. 2003, S. 20 f.

²⁴² Im Sudan hat sich z.B. das Pro-Kopf-Einkommen in den 1980er-Jahren halbiert. Vgl. Wissing 1995, S. 4.

²⁴³ Stewart/Huang/Wang 2001, hier zitiert nach Collier et al. 2003, S. 17.

²⁴⁴ Collier et al. 2003, S. 15.

²⁴⁵ Collier et al. 2003, S. 21.

²⁴⁶ Ebd.

²⁴⁷ DFID 2001, S. 14.

Insbesondere wenn der letzte Krieg noch nicht lange überwunden ist, sei die Kriegsgefahr am größten. Innerhalb von fünf Jahren nach Beendigung eines Konfliktes hat ein Land ein durchschnittliches Risiko von 44%, wieder zurück in kriegerische Auseinandersetzungen zu fallen.²⁴⁸

Auf der mikroökonomischen Ebene ist vor allem der Verlust der Lebensgrundlage der Menschen in einem Bürgerkriegsland zu nennen. Krieg versage den Menschen, gemäß dem DFID, den Zugang zu ihrem Land (was in Ernte- und Saatzeiten besonders gravierend ist), zerstöre Märkte und beschränke den Verkauf von Lebensmitteln.²⁴⁹ Auch nach Kriegsende ist die Nahrungsmittelproduktion häufig ungenügend, da viele Äcker aufgrund von Landminen nicht bestellt werden können (z.B. in Angola). Zudem investieren die Menschen in Zeiten der Unsicherheit nicht und kehren oftmals zu der weniger verletzlichen Subsistenzwirtschaft zurück.²⁵⁰

Bürgerkriege haben nicht nur negative Folgen für das betroffene Land, sondern verursachen auch in Nachbarländern ökonomische und soziale Kosten und gefährden auf globaler Ebene die Sicherheit.

Wie schon in Abschnitt 3.4.3 erwähnt, destabilisieren spill-over-Effekte von Kriegsgebieten oft die gesamte Region. Dazu zählen beispielsweise die Steigerung der Militärausgaben in den Nachbarländern des Bürgerkriegslandes sowie Kosten, die durch Handelsbehinderungen (vor allem für „landlocked countries“) entstehen.²⁵¹ Hinzu kommt, dass die gesamte Region für Investoren als Risikogebiet gilt, wodurch ausländische Direktinvestitionen ausbleiben.

Soziale Kosten entstehen häufig durch große Flüchtlingsströme, die Konflikte in den Aufnahmeländern auslösen können und häufig für eine schnellere Verbreitung von Seuchen sorgen, was zu einer steigenden Mortalitätsrate in den Gebieten um die Flüchtlingslager führt. Die WHO geht davon aus, dass je 1.000 Flüchtlinge 1.406 neue Fälle von Malaria in den Asyl gewährenden Ländern auftreten.²⁵²

Trotz der aufgezeigten Kosten und der großen menschlichen Tragödie, die Kriege und bewaffnete Konflikte mit sich bringen, könnten die Bewohner des Nordens sagen, dass sie letztendlich nichts mit den Auseinandersetzungen im Süden zu tun haben und dass sie die Kosten nicht betreffen. Doch wie Collier et al. feststellen, beeinträchtigen die Gewaltkonflikte in den Entwicklungsländern nicht nur die regionale, sondern auch die globale Sicherheit und verursachen Kosten für die Weltgemeinschaft. Auf globaler Ebene entstünden vor allem Kosten durch den weltweiten Drogenhandel, den internationalen Terrorismus und die Verbreitung von HIV/Aids.²⁵³ In

²⁴⁸ Hegre et al. 2001, S. 41; s.a. Collier et al. 2003, S. 83. Eine mögliche Erklärung für dieses Ergebnis könnte sein, dass die wahren Konfliktursachen auch nach Kriegsende noch nicht beseitigt wurden.

²⁴⁹ DFID 2001, S. 11. So sank in Ost-Timor die landwirtschaftliche Produktion in den ersten drei Kriegsjahren um ein Drittel.

²⁵⁰ Ebd.

²⁵¹ Collier et al. 2003, S. 35. Der Krieg in Mosambik hat z.B. Malawis internationale Transportkosten verdoppelt und war somit ein entscheidender Auslöser für seinen ökonomischen Niedergang.

²⁵² Ebd., S. 35 f.

²⁵³ Wie weiter oben ausgeführt stellen Kriege nach Collier et al. (2003, S. 27 f.) einen Katalysator für die Verbreitung von HIV/Aids dar.

Bürgerkriegsregionen entzogen sich oft weite Teile des Territoriums vollständig der Kontrolle durch die Regierung, wodurch rechtsfreie Räume entstehen, die sich hervorragend für den Anbau von Drogen oder Ausbildungscamps für Terroristen eignen.²⁵⁴ In den Zielländern der Drogen entstehen Kosten durch Beschaffungskriminalität sowie durch Folgen der Drogeneinnahme (Schulabbruch, geringe Produktivität, Depressionen und Selbstmorde von Drogenabhängigen, etc.). Deutlicher sind noch die Kosten von Terroranschlägen, die nicht nur Menschenleben auslöschen und materielle Schäden anrichten, sondern auch für ein geringes Weltwirtschaftswachstum sorgen. So wuchs das globale BSP als Folge der Anschläge auf das World Trade Center vom 11. September 2001, nach Angaben von Collier et al., 0,8% weniger als prognostiziert, wodurch heute etwa 10 Millionen mehr Menschen in Armut leben.²⁵⁵

Aus den aufgezeigten Gründen geht hervor, dass ein Eingreifen in Konflikte in der so genannten „Dritten Welt“ nach Meinung der Forschungsgruppe um Paul Collier nicht nur eine moralische Pflicht darstellt, sondern im Interesse des Nordens liegt.

„Thus the attitude ‘let them fight it out among themselves’ is not just heartless, it is foolish.“²⁵⁶

Durch die Zerstörung der Infrastruktur während eines bewaffneten Konfliktes würde zudem jahrzehntelange Entwicklungshilfe innerhalb von ein paar Jahren zunichte gemacht, weshalb Collier et al. von *„civil war as development in reverse“²⁵⁷* sprechen.

Deshalb ist die Verhinderung der gewaltsamen Konfliktaustragung ohne Zweifel entwicklungspolitisch überaus sinnvoll und wünschenswert. Allein unter Kostengesichtspunkten erscheint die Durchführung von Projekten zur Krisenprävention durch die Gebergemeinschaft daher rationaler und effizienter, als der ständige Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob die EZ einen signifikanten Beitrag leisten kann, um Kriege und bewaffnete Konflikte zu verhindern? Daher muss hinterfragt werden, ob die Instrumente der Geber die wirklichen Bedürfnisse treffen und tatsächlich die gewünschte Hilfe erbringen oder ob sie auf Annahmen beruhen, die von Vorurteilen oder dem Glauben an eine bestimmte Ideologie geleitet werden, statt von wissenschaftlichen Erkenntnissen.

Dies möchte ich im Folgenden anhand des EZ-Instrumentariums in Konfliktsituationen von BMZ und der Nichtregierungsorganisation (NRO) EIRENE Internationaler Christlicher Friedensdienst e.V. untersuchen. Bevor ich allerdings zu der Analyse komme, werden deren Konzepte zur Konfliktprävention und -bearbeitung vorgestellt.

²⁵⁴ Collier et al. 2003, S. 41 ff. Das prägnanteste Beispiel hierfür ist Afghanistan, wo es nicht nur eine florierende Drogenindustrie gibt, sondern auch Legionen von Al-Quaida Terroristen ausgebildet wurden. Auch die Handelswege von Drogen verliefen durch Bürgerkriegs- oder ehemalige Krisenregionen (z.B. über die Balkan-Route von Zentralasien nach Europa).

²⁵⁵ Collier et al. 2003, S. 48.

²⁵⁶ Ebd., S. 11.

²⁵⁷ Ebd., S. 13.

4 Die Antworten der Geber: Konzeptionen und Instrumente zur Konfliktprävention

4.1 Einführung

Im Anschluss an Kapitel 3, das die Erkenntnisse der Forschung über die Ursachen von Kriegen und bewaffneten Konflikten präsentierte, werden in diesem Kapitel die Konzepte und Instrumente des BMZ als Vertreter der staatlichen Entwicklungshilfegeber²⁵⁸ sowie der kirchlichen NRO EIRENE Internationaler Christlicher Friedensdienst e.V., exemplarisch für die nicht staatlichen Geber, vorgestellt. Dazu sei allerdings angemerkt, dass es in Deutschland eine nahezu unüberschaubare Vielzahl von entwicklungspolitischen NRO gibt, die man grob in kirchliche NRO, weltliche NRO und politische Stiftungen einteilen kann. Auch wenn bisher nur eine Teilgruppe der deutschen NRO eigene Aktivitäten im Bereich der Gewaltprävention verfolgt, ist eine umfassende Darstellung der Aktivitäten zur Krisenprävention und Friedenskonsolidierung deutscher NRO in diesem Rahmen nicht möglich.

4.2 Staatliche Träger

4.2.1 Überblick

Seit Mitte der 1990er-Jahre legt Deutschland ein stärkeres Gewicht auf das Thema Krisenprävention, was mit der Herausgabe des BMZ-Spezial-Heftes *„Entwicklungszusammenarbeit und Krisenvorbeugung“*²⁵⁹ unterstrichen wurde. Allerdings betonte die Regierung Kohls, dass *„keine neuen Instrumente und Institutionen gebraucht“* würden, sondern dass die traditionellen Wirkungsfelder der Entwicklungshilfe lediglich gezielt dazu eingesetzt werden sollen, *„die Zuspitzung gesellschaftlicher Konflikte zu vermeiden und damit eine langfristige und stabile Entwicklung zu sichern“*.²⁶⁰ Sie folgten also dem Credo Willy Brandts, dass Entwicklungspolitik gleichsam Friedenspolitik sei. Erst mit Antritt der rot-grünen Bundesregierung 1998 avanciert Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu einem politischen Leit-²⁶¹ und Querschnittsthema²⁶², das neuer Strategien und Instrumente bedürfe. Schon im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen wurde daher festgeschrieben, dass sich die Bundesregierung *„mit aller Kraft um die Entwicklung und Anwendung von wirksamen Strategien und Instrumenten der Krisenprävention und der friedlichen Konfliktrege-*

²⁵⁸ Auch das Auswärtige Amt engagiert sich im Bereich der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, doch darauf werde ich in dieser Arbeit aus Gründen des Umfangs nicht gesondert eingehen.

²⁵⁹ BMZ 1997.

²⁶⁰ BMZ 1997, S. 9.

²⁶¹ Die Leitmotive der Deutschen Entwicklungspolitik sind Folgende: *„Armut bekämpfen – Globalisierung gestalten – Frieden sichern“*. (<http://www.bmz.de/de/themen/index.html>).

²⁶² Krisenprävention ist eines der fünf Querschnittsthemen des BMZ. Die anderen vier sind Bekämpfung der Armut, Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter, maßgebliche Beteiligung der Menschen in den Partnerländern (partizipative Entwicklung) und Förderung guter politischer Rahmenbedingungen (Good Governance) sowie Umwelt- und Ressourcenschutz. (<http://www.bmz.de/de/ziele/regeln/querschnittsthemen/index.html>).

lung bemühen" wird.²⁶³ Laut Bundesministerin Wieczorek-Zeul und der Staatssekretärin im BMZ Dr. Eid soll Entwicklungspolitik als Friedenspolitik gestaltet werden.²⁶⁴

Im April 2000 gab die Bundesregierung den im Koalitionsvertrag formulierten Zielen eine formale Basis durch die Veröffentlichung ihres Gesamtkonzepts „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Hier formuliert sie in neun Punkten Grundsätze und Prinzipien zur Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung.²⁶⁵

Des Weiteren bestätigt die Bundesregierung die Wichtigkeit dieses Themas im Aktionsprogramm 2015 „Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe“, in dem eindeutig formuliert wird, dass „eine Voraussetzung für nachhaltige Armutsbekämpfung [...] Frieden“²⁶⁶ ist. Weiter im Koalitionsvertrag 2002, in dem die Ausarbeitung eines Aktionsplans für Krisenprävention und Friedenskonsolidierung angekündigt wird.²⁶⁷

Dieser Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ erschien im Mai 2004. Er konkretisiert, aufbauend auf dem weiterhin gültigen Gesamtkonzept, in 163 Aktionen die methodischen Ansätze der Krisenprävention. Nach dem Motto „Bewährtes stärken – neue Wege öffnen“ soll zudem aufgezeigt werden, wie man vorhandene Institutionen und Instrumente zur Krisenprävention ausbauen oder neu schaffen und kohärent einsetzen kann.²⁶⁸

4.2.2 Das Gesamtkonzept der Bundesregierung zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

In ihrem Gesamtkonzept²⁶⁹ setzt sich die Bundesregierung für die Vorbeugung gewaltsamer Konflikte, für die Konfliktbeilegung und für Friedenskonsolidierung sowohl in zwischen- als auch innerstaatlichen Konflikten ein. Dabei genießen vorbeugende und zivile Maßnahmen Priorität vor der militärischen Reaktion. Es soll eine Kultur der Prävention und des Dialogs gefördert werden. Ausgangspunkt für alle Maßnahmen ist ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der sich nicht mehr nur auf die militärische Sicherheit beschränkt, sondern die politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst.

Weiterhin betont das Gesamtkonzept die Bedeutung von Abstimmung und Koordination zwischen nationalen und internationalen, staatlichen wie auch nicht staatlichen Akteuren mit dem Ziel einer auf die jeweilige Situation zugeschnittenen Gesamtstra-

²⁶³ BMZ 2004, S. 8.

²⁶⁴ Fahrenhorst/Musto 2002, S. 174. Dies gilt übrigens auch für die Außenpolitik: „Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik.“ Diese Rhetorik widerspricht jedoch der Forderung nach neuen Instrumenten. Wenn Entwicklungspolitik an sich Friedenspolitik ist, dann bräuchte man doch keine neuen Instrumente?

²⁶⁵ BMZ 2000, S. 2 f.

²⁶⁶ BMZ 2003, S. 12. An anderer Stelle (s.u.) wird jedoch genau andersherum argumentiert: Armut sei eine strukturelle Konfliktursache, die bekämpft werden müsse um Frieden zu sichern.

²⁶⁷ GTZ 2003, S. 12.

²⁶⁸ BMZ 2004, S. 1.

²⁶⁹ Vgl. BMZ 1997, 2000 und 2004.

ategie, die Instrumente der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik miteinander verzahnt. Vor allem die Einbeziehung von NRO und der Zivilgesellschaft wird als bedeutend herausgestellt, da sie als Beobachter und Mahner fungieren können, falls staatliche Akteure ihren jeweiligen Macht-, Bündnis- und Wirtschaftsinteressen Vorrang vor Krisenprävention einräumen.

Als konkrete Ziele formuliert die Bundesregierung die Fortentwicklung des Völkerrechts, die Verrechtlichung der Konfliktaustragung durch die Etablierung internationaler Straf- und Schiedsgerichtsbarkeit, die Stärkung von Menschenrechtspolitik als vorbeugende Friedenspolitik, die Schärfung des Instruments ziviler Sanktionen, die Reform und Stärkung des UN-Systems und die Weiterentwicklung von internationalen Regeln und Standards in Handel, Finanzen und Umwelt. Ebenso seien Abrüstung, Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle wichtige Aspekte und gleichzeitig Instrumente der Krisenprävention, um den Einsatz von militärischen Mitteln zur Austragung von Konflikten einzudämmen.

In diesem Rahmen sei es

„die Aufgabe der Entwicklungspolitik, in den betroffenen Partnerländern durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse zur Verhinderung und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten sowie zur Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung beizutragen.“²⁷⁰

Krisenprävention müsse multidimensional angelegt sowie langfristig ausgerichtet sein und sich an den strukturellen Ursachen von Konflikten orientieren, die, gemäß dem BMZ, in Missständen in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zu finden sind.²⁷¹ Konkreter formuliert werden Armut, soziale Ungleichheit, Mangel an politischer Partizipation, fehlende Rechtsstaatlichkeit und eingeschränkter Zugang zu natürlichen Ressourcen wie etwa Land und Wasser, als strukturelle Konfliktursachen angegeben, die durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit abgebaut werden sollen.²⁷²

4.2.3 Maßnahmen und Instrumente

Welche Maßnahmen und Instrumente das BMZ konkret zur Durchsetzung der im letzten Abschnitt dargestellten Ziele und zum Abbau von Konfliktursachen einsetzt, wird im Folgenden präsentiert.

Das BMZ unterteilt seine Maßnahmen zum einen in den Abbau struktureller Ursachen gewalttätiger Konflikte durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in den Partnerländern und zum anderen in den Aufbau von Mechanismen zur gewaltfreien Konfliktbearbeitung.²⁷³ Zu den strategi-

²⁷⁰ BMZ 2000, S. 2 f.

²⁷¹ BMZ 2004, S. 1.

²⁷² GTZ 2003, S. 15, Eid 2001, S. 56. Eine kritische Auseinandersetzung mit diesen „strukturellen Ursachen von Konflikten“ folgt in 5.2.

²⁷³ Fahrenhorst/Musto 2002, S. 179.

schen Ansatzpunkten der Krisenprävention des BMZ gehören Maßnahmen zur Schaffung verlässlicher staatlicher Strukturen, zur Sicherung von Lebenschancen und zur Förderung von Friedenspotenzialen.²⁷⁴ Die konkrete Operationalisierung von Maßnahmen wird jedoch nicht vom BMZ selbst durchgeführt, sondern von den Durchführungsorganisationen der Technischen Zusammenarbeit (GTZ), der Finanziellen Zusammenarbeit (KfW) und der Personellen Zusammenarbeit (DED, InWent). Dabei ist die Technische Zusammenarbeit (TZ) für den dauerhaften Transfer von Wissen, Fertigkeiten und Organisationsfähigkeiten im weitesten Sinne zuständig, während bei der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) die Finanzierung produktiver Investitionen und ihrer Voraussetzungen im Vordergrund steht. Die etwas weniger bedeutende Personelle Zusammenarbeit (PZ) bemüht sich primär um die Fortbildung von Fachkräften aus Entwicklungsländern. In konkreten Projekten oder Programmen werden die Instrumentarien aus den verschiedenen Bereichen jedoch häufig kombiniert.²⁷⁵

4.2.3.1 Stärkung des Staatsapparates

Einem Mangel an politischer Partizipation und der Abwesenheit von Rechtsstaatlichkeit, die im letzten Abschnitt als Konfliktursachen genannt wurden, soll daher mit der Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und verantwortlicher Regierungsführung sowie einer Reform des Sicherheitssektors begegnet werden. So wurde mit 31 der rund 70 Kooperationsländer²⁷⁶ der deutschen EZ als Förderschwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ vereinbart.²⁷⁷ Dabei geht es dem BMZ darum, strukturelle Stabilität zu schaffen, die nur durch politische Partizipation im weitesten Sinne geschehen könne und somit eine Dezentralisierung politischer Macht einschließe. Insbesondere föderalistische Regierungssysteme könnten bei der Überwindung von ethno-politischen Konflikten helfen.²⁷⁸

Vor allem die Reform des Sicherheitssektors sei eng mit Krisenprävention verknüpft, da Korruption und Missachtung von Menschenrechten innerhalb staatlicher Institutionen leicht zur Eskalation von Konflikten beitrage.²⁷⁹ Deshalb strebt die Bundesregierung hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit die Stärkung der verfassten staatlichen Institutionen, der Einbettung der Streitkräfte und Sicherungskräfte in demokratische Strukturen, die Förderung ihres Selbstverständnisses innerhalb der Gesellschaft, die Verbesserung des Zugangs der Bevölkerung zu adäquaten Formen der Streitschlich-

²⁷⁴ BMZ 2004, S. 36 ff. Nach Mary B. Anderson (1999, S. 23 ff.) gibt es in jeder Gesellschaft so genannte „connectors“, die die Kampfparteien miteinander verbinden. Dies sind Friedenspotenziale (local capacities for peace) von denen es nach Anderson fünf Kategorien gibt: 1. Systems and Institutions, 2. Attitudes and Actions, 3. Common Values and Interests, 4. Common Experiences und 5. Symbols and Occasions.

²⁷⁵ Wolff 2003, S. 176.

²⁷⁶ Seit 1998 beschränkt sich das Engagement des BMZ auf 70 Kooperationsländer, die in Schwerpunktländer (z.Zt. 38 Länder) und Partnerländer (z.Zt. 32) eingeteilt sind. (<http://www.bmz.de/de/laender/laenderkonzentration/index.html>). Anzumerken sei hier jedoch, dass zum einen viele alte Projekte in anderen Ländern noch weiterlaufen und zum anderen NRO, in Ländern tätig sind, die nicht der Liste der Kooperationsländer des BMZ angehören, dennoch häufig vom Ministerium finanziert werden.

²⁷⁷ BMZ 2004, S. 37 f.

²⁷⁸ Ropers 2002, S. 54.

²⁷⁹ Ebd., S. 75.

tung und die Kodifizierung bzw. Einhaltung der Menschenrechte in den Partnerländern an. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Gleichberechtigung der Geschlechter, des Minderheitenschutzes und der Religionsfreiheit. Die Bundesregierung unterstützt konkrete Maßnahmen zur Reform der Justiz, um Transparenz und Unabhängigkeit der Rechtsprechung zu erhöhen und insbesondere Frauen den Zugang zur Rechtsprechung zu ermöglichen.²⁸⁰

4.2.3.2 Verbesserung der wirtschaftlichen und ökologischen Lage

Armut und soziale Ungleichheit, die dem BMZ als Konfliktgründe gelten, entstehen, häufig durch eine ungleiche Verteilung von Ressourcen oder dem begrenzten Zugang von Bevölkerungsgruppen zu diesen. Um Konflikten vorzubeugen, müssten daher Lebenschancen in den Sparten Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Ressourcen gesichert werden. Bezüglich Wirtschaft und Soziales regte die Bundesregierung daher Initiativen auf mehreren Ebenen an. Zum einen ist hier das Aktionsprogramm 2015 genannt, durch das der Anteil der extrem Armen in der Welt bis zum Jahre 2015 halbiert werden soll, womit laut BMZ eine zentrale strukturelle Krisenursache beseitigt wird. Zudem trägt die HIPC²⁸¹-Initiative, die auch eine Reihe von Post-Konflikt Ländern umfasst, zur Stabilisierung der wirtschaftlich-finanziellen Lage von hoch verschuldeten Ländern bei. Die Bundesregierung gewährt den bisher 26 teilnehmenden Staaten einen vollständigen Erlass der umschuldungsfähigen Handelsforderungen sowie der Forderungen der Finanziellen Zusammenarbeit in Höhe von insgesamt rund 6 Milliarden Euro. Die freiwerdenden Mittel sollen für die Armutsbekämpfung verwendet werden. Die dabei angestrebte Beteiligung der Zivilgesellschaft soll zusätzlich zur innenpolitischen Entspannung und Stabilisierung beitragen.²⁸²

Weiterhin setzt sich die Bundesregierung dafür ein, Markt- und Preisverzerrungen auf den internationalen Märkten abzubauen sowie die Entwicklungsländer beim Ausbau exportfähiger Kapazitäten und nachhaltiger Produktionsweise zu unterstützen.²⁸³

Hinsichtlich der Sparten Umwelt und Ressourcen konstatiert das BMZ, dass *„knappe oder nicht ausgewogen zugängliche Ressourcen [...] erhebliches Konfliktpotential“* bergen.²⁸⁴ Um dieser Konfliktursache zu begegnen, fördert die Bundesregierung zahlreiche Projekte der nachhaltigen Bewirtschaftung von Ressourcen und leistet auch auf globaler Ebene bei der Umsetzung internationaler Konventionen einen Beitrag zum Schutz natürlicher Ressourcen, der oft krisenpräventive Elemente beinhaltet.²⁸⁵ Durch die Einrichtung von Naturschutzgebieten bzw. so genannten Peace Parks, die dem Artenschutz dienen, will das BMZ die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in

²⁸⁰ BMZ 2004, S. 39.

²⁸¹ Heavily Indebted Poor Countries (HIPC).

²⁸² BMZ 2004, S. 51.

²⁸³ Ebd.

²⁸⁴ BMZ 2004, S. 54.

²⁸⁵ Ebd., S. 55.

Krisengebieten fördern. Zudem unterstützt das BMZ die Verbreitung erneuerbaren Energien, mit dem Ziel die Länder vom Import fossiler Energieträger unabhängiger zu machen.²⁸⁶

4.2.3.3 Förderung von Friedenspotenzialen in der Zivilgesellschaft

Im dritten Wirkungsbereich, der unter der Überschrift „Friedenspotenziale fördern“ steht, ist das Ziel des BMZ, jene gesellschaftlichen Gruppen und Individuen in Krisenländern zu stärken, die sich für die gewaltfreie Austragung von Konflikten einsetzen. Längerfristig gilt es vor allem starke zivilgesellschaftliche Strukturen und unabhängige Medien als Teil der erforderlichen Demokratisierungsprozesse zu schaffen. Auch die auswärtige Kultur- und Bildungspolitik sowie die entwicklungspolitische Bildungszusammenarbeit sind wichtige Pfeiler zur Förderung friedlicher Konfliktlösung, den Abbau von Feindbildern und interkulturellen Dialog.²⁸⁷

Das wichtigste Instrument zur Förderung von Friedenspotenzialen der Zivilgesellschaft ist der Zivile Friedensdienst (ZFD), dessen wesentliche Aufgabe die Ausbildung von Friedensfachkräften darstellt, die in Projekten in Konfliktregionen eingesetzt werden. Seit 1999 wurden zu diesem Zweck 58 Millionen Euro bereitgestellt und 167 Fachkräfte entsandt.²⁸⁸ Diese sollen vor Ort Gruppen und Institutionen zur Seite stehen, die selbst an einer Bewältigung der Konflikte mitarbeiten. Dabei liegen die Einsatzfelder des ZFD insbesondere auf der mittleren und unteren gesellschaftlichen Ebene in der Prävention und Bearbeitung gewaltträchtiger Konflikte. Dies geschieht u.a. durch vertrauensstiftende Maßnahmen, durch Vermittlung bei Konflikten und der Beobachtung und Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung sowie durch Beiträge zur Versöhnung.²⁸⁹ Die ein- bis dreimonatigen Ausbildungskurse des ZFD-Personals werden von der Arbeitsgemeinschaft Qualifizierung für zivile Konfliktbearbeitung/Ziviler Friedensdienst durchgeführt und getragen.²⁹⁰

Ein weiteres Instrument stellt der so genannte Fonds für Friedenseinrichtungen und –initiativen (FFI) dar, der seit 2002 im Rahmen der EZ krisenpräventive Maßnahmen lokaler Initiativen, Organisationen und Institutionen mit bis zu 50.000 Euro fördert.²⁹¹ Der Schwerpunkt liegt dabei auf strukturorientierter Friedensförderung, die an den Ursachen gewaltsamer Konflikte ansetzt. Kleine, innovative Vorschläge haben Priorität.

²⁸⁶ Ebd., S. 57.

²⁸⁷ Ebd., S. 43 f.

²⁸⁸ Ebd., S. 45.

²⁸⁹ Fahrenhorst/Musto 2002, S. 184.

²⁹⁰ Dieser Arbeitsgemeinschaft gehören an: Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e.V. (AGEH), getragen von katholischen Organisationen und Institutionen, Deutscher Entwicklungsdienst (DED), getragen von der Bundesrepublik Deutschland und dem "Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee e.V." (AKLHÜ), Dienste in Übersee GmbH, getragen von evangelischen Organisationen und Institutionen, jetzt Teil des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED), Christliche Fachkräfte International e.V. (CFI), eingerichtet von der Arbeitsgemeinschaft evangelikaler Missionen in Verbindung mit der Deutschen Evangelischen Allianz, EIRENE, Internationaler Christlicher Friedensdienst e.V. und Weltfriedensdienst e.V. (http://www.bmz.de/de/themen/frieden/instrumente/vor_ort/fachkompetenz.html).

²⁹¹ Der FFI setzt bei der Stärkung friedensorientierter Akteure auf der grass-roots-Ebene an, weshalb vor allem lokale Nichtregierungsorganisationen, z.B. Friedens- und Menschenrechtsgruppen, Frauen- und Jugendorganisationen, Kirchen, traditionelle Autoritäten, Medien- und Interessenverbände, gefördert werden.

tät und es werden Ideen bevorzugt, bei denen die Organisation und/oder die Zielgruppen einen Eigenbeitrag zum Projekt erbringen. Die Förderdauer ist je nach Projekt unterschiedlich, sollte ein Jahr jedoch nicht überschreiten.²⁹² Neben der direkten Unterstützung von friedensfördernden gesellschaftlichen Gruppen, fährt man eine indirekte Strategie zur Transformation von Kriegslobbyisten. Dazu gehören Projekte zur Jugendförderung, Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten.²⁹³

Das BMZ konstatiert, dass Krisenprävention eine kulturelle Dimension hat. Deshalb wird eine Medienpolitik gefördert, die auf den Abbau von Feindbildern, interkulturellen Dialog und friedliche Konfliktlösung ausgerichtet ist. Insbesondere in Zeiten von gesellschaftlichen Spannungen müssten Medien dem Standard einer fairen, genauen und vollständigen Berichterstattung entsprechen, damit keine Verschlimmerung der Situation durch Hassreden und Volksverhetzung (wie im *Radio Télévision des Mille Collines* [RTM] in Ruanda geschehen) eintritt. Vorgesehen sind daher beispielsweise Dokumentationen, die Hintergründe von Konflikten transparent machen oder Unterhaltungsprogramme, die eine alltägliche Form des friedlichen Zusammenlebens aufzeigen sowie Programme, die Informationen zwischen Gruppen in polarisierten Gesellschaften vermitteln. Dabei ist darauf zu achten, dass diese in der Sprache der jeweiligen Zielgruppe ausgestrahlt oder gedruckt werden.²⁹⁴

In den Bereichen Kultur und Bildung setzt man auf eine kultursensible Weitervermittlung der Werte und Instrumente der Krisenprävention sowie auf die Unterstützung von Bildungssystemen, die den gewaltfreien Umgang mit Konflikten fördern und unterschiedliche Perspektiven insbesondere auf zeitgeschichtliche Unterrichtsinhalte zulassen.²⁹⁵ Das BMZ will daher friedenspädagogischen Aktivitäten im Rahmen der EZ in Zukunft mehr Beachtung schenken.²⁹⁶ Dazu gehört vor allem die Einbeziehung von Modellen des Konfliktmanagements in die Curricula sowie Freizeitaktivitäten für Straßen-, Flüchtlings- oder traumatisierte Kinder, mit dem Ziel, Jugendliche weniger empfänglich für Gewaltmärkte, Mobilisierung oder eine Kultur der Gewalt zu machen.²⁹⁷

4.2.3.4 Früherkennung, Politikdialog und Konditionalität

Eine Schlüsselbedingung für effektive Krisenprävention ist, laut BMZ, die Verfügbarkeit von Instrumenten zur Früherkennung von Konflikten.²⁹⁸ Sie ermöglichen es Krisen- und Gewaltpotenziale zu antizipieren und ihre Bedeutung für den gesamtgesellschaftlichen Kontext zu bewerten.²⁹⁹ Zu diesem Zweck wurde 1999 ein Indikatorenkatalog (Spelten-Indikatoren) auf Veranlassung des BMZ entwickelt, der 2003 über-

²⁹² GTZ 2004a (<http://www.gtz.de/de/themen/uebergreifende-themen/krisenpraevention/4085.htm>).

²⁹³ Ropers 2002, S. 62.

²⁹⁴ Ropers 2002, S. 65 f.

²⁹⁵ BMZ 2004, S. 45 ff.

²⁹⁶ Ebd., S. 50.

²⁹⁷ Ropers 2002, S. 67 f.

²⁹⁸ Genau genommen ist Frühwarnung kein Instrument, sondern, wie oben angedeutet, eine Voraussetzung für Prävention. Trotzdem möchte ich an dieser Stelle kurz auf sie eingehen.

²⁹⁹ Ropers 2002, S. 32.

arbeitet wurde.³⁰⁰ Dieser stellt ein formalisiertes Bewertungsraster für eine begrenzte Anzahl krisenrelevanter Informationen dar, das Statusaussagen über Gewaltpotenziale und Handlungsbedarf für Prävention ermöglicht und damit als Entscheidungsgrundlage für die Formulierung entwicklungspolitischer Strategien dienen kann. In diesem Sinne erfüllt der Indikatorenkatalog die Funktion eines minimalen Frühwarnsystems, das direkt in den Prozess zur Formulierung der Länderpolitik³⁰¹ im BMZ integriert werden kann.³⁰²

Im Rahmen von Politikdialogen auf bilateraler Ebene, beispielsweise während der in zweijährigem Abstand stattfindenden Regierungsverhandlungen des BMZ, können zudem konfliktrelevante Themen in den Partnerländern angesprochen werden und im Extremfall Konditionalitäten ausgesprochen werden. Dies beinhaltet, dass das EZ-Volumen oder die gesamte EZ für ein Land von bestimmten Verhaltensänderungen der Regierung abhängig gemacht wird, die mit der Konfliktsituation in Zusammenhang stehen.³⁰³

4.3 Ein Beispiel für eine Nichtregierungsorganisation: EIRENE

4.3.1 Überblick

Der Internationale Christliche Friedensdienst EIRENE³⁰⁴ ist eine der wenigen deutschen NRO, die Gewaltprävention in den Mittelpunkt ihrer Arbeit stellt und eigenständig aktiv wird.³⁰⁵ EIRENE ist ein ökumenischer internationaler Friedens- und Entwicklungsdienst, der als gemeinnütziger Verein in Deutschland, als Träger des Entwicklungsdienstes und des so genannten "Anderen Dienstes im Ausland" (anstelle des Zivildienstes in Deutschland) anerkannt ist. EIRENE ist außerdem einer der sechs anerkannten Träger des Zivilen Friedensdienstes (ZFD).³⁰⁶

1957 gründeten Christen verschiedener Konfessionen, die sich der Idee der Gewaltfreiheit verpflichtet fühlten und ein Zeichen gegen die Wiederaufrüstung und für das friedliche Zusammenleben setzen wollten, EIRENE. Zu den Gründern gehören die Kirchen der Mennoniten und der *Church of the Brethren* ("Brüderkirche"), die noch heute mit dem Internationalen Versöhnungsbund und den EIRENE-Zweigen in Deutschland, der Schweiz und den Niederlanden zu den EIRENE-Mitgliedern zählen. Die Fragestellung, die EIRENE in ihrem Handeln leitet, ist, was sie zu einer Weltgemein-

³⁰⁰ Spelten 2003.

³⁰¹ Krisenprävention soll damit in die Länderkonzepte einbezogen werden. Das Länderkonzept ist das wichtigste Planungsinstrument in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und wird für die wichtigsten Partnerländer alle zwei Jahre erstellt. Es enthält eine Analyse der Hauptprobleme und wichtigsten Entwicklungspotenziale eines Landes und leitet daraus die Schwerpunkte der deutschen EZ ab. Vgl. Schmiege 1998, S. 75.

³⁰² Spelten 2000, S. 70.

³⁰³ Klingebiel 1999, S. 14 und 19. Zu den Problemen von Konditionalität vgl. 5.2.4.

³⁰⁴ Alle Informationen zu EIRENE wurden zum einem ihrem Grundsatzprogramm („Quo Vadis?“) und zum anderen ihrer Homepage (<http://www.eirene.org>) entnommen. Herr Thomas Oelerich war so freundlich, mir weitere Fragen im Rahmen eines telefonischen Interviews (am 31.05.2005) zu beantworten.

³⁰⁵ Laut Forberg/Terlinden (2002, S. 9) proklamieren die meisten NRO zwar, dass ihre Arbeit dem Ziel der Konfliktprävention zuträglich ist, führen aber keine gesonderten Aktivitäten zur Zielerreichung durch, sondern stellen ihre bisherigen Programme (z.B. in der Bildung, Frauenförderung, Armutsbekämpfung, etc.) als genuin konfliktpräventiv dar.

³⁰⁶ <http://www.eirene.org/wir/>

schaft beitragen kann, die Gerechtigkeit und Frieden verwirklicht und die Schöpfung bewahrt. Das Anliegen Kriegsdienstverweigerern eine Alternative zu bieten und die Idee, einen Beitrag zur Überwindung der Kluft zwischen den armen und reichen Völkern zu leisten, standen dabei im Mittelpunkt der ersten Bemühungen von EIRENE.³⁰⁷

Die Projekte, die EIRENE seitdem in den Entwicklungsländern durchführte betreffen hauptsächlich Versöhnungs- und Menschenrechtsarbeit, aber auch die Förderung sozialer Gerechtigkeit und die Deckung von Grundbedürfnissen. Der Dienst in den Projekten soll im Zeichen eines neuen partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen den Ländern des Nordens und des Südens stehen. Um die Zusammenhänge zwischen den Missständen in Entwicklungsländern und der Verantwortung des Nordens deutlich zu machen, gründete EIRENE 1977 ein Freiwilligenprogramm in Europa und den USA. Dieses Programm „soll zur Verwirklichung der Menschenrechte und zur Versöhnung in Kriegsgebieten beitragen und Solidarität ausdrücken mit denen, die an den Rand der kapitalistischen Gesellschaft gedrängt sind“.³⁰⁸

Zudem vermittelt EIRENE Freiwillige zu europaweit tätigen Lobbynetzwerken, um auch die notwendigen strukturellen politischen Veränderungen zu fördern. Somit erstreckt sich das Engagement von EIRENE nicht nur auf Projekte vor Ort, sondern auch auf Industrieländer und die internationale Ebene.

In ihrem Verständnis von Frieden hebt EIRENE insbesondere Gewaltfreiheit hervor. Für sie steht eindeutig fest, dass „ein tragfähiger, wahrer Frieden nicht durch gewaltsame Befriedung entsteht“. Daher setzt EIRENE sich für die Abschaffung aller nationalen Militärs ein und vertritt die Meinung, dass Krieg kein Mittel der Politik sein darf.³⁰⁹

4.3.2 Die Konzeption zur Gewaltprävention von EIRENE

Für EIRENE liegen die strukturellen Ursachen von gewaltsamen Konflikten vor allem in Armut und wirtschaftlichem Niedergang begründet:

„Der Zusammenbruch vieler nationaler Wirtschaften und die wachsende Verarmung lassen gesellschaftliche Konflikte explodieren.“³¹⁰

Des Weiteren werden auch ungerechte und hierarchische Strukturen, gesellschaftliche Missstände und knappe Ressourcen (in Verbindung mit starkem Bevölkerungswachstum) als Konfliktgründe angegeben.³¹¹

³⁰⁷ <http://www.eirene.org/wir/>

³⁰⁸ EIRENE 2003, S. 4 f.

³⁰⁹ Ebd., S. 9.

³¹⁰ EIRENE 2003, S. 6. Hier sei angemerkt, dass die Armut weltweit nicht wächst, sondern im Gegenteil. Laut Wolff (2005, S. 119 ff.) ist der Großteil der Entwicklungsländer in den letzten Hundert Jahren wohlhabender geworden und selbst Afrikas derzeitige Stagnation ist jüngerer Datums. Zwischen 1950 und 1973 lag Afrikas Wirtschaftswachstum sogar erheblich über dem der aufstrebenden asiatischen Länder.

³¹¹ EIRENE 2003, S. 6 und 10.

Diese behaupteten Konfliktursachen geht EIRENE auf mehreren Ebenen an, indem sie ihre Aktivitäten strategisch in ein Südprogramm, ein Nordprogramm und Inlandsarbeit unterteilt.

Das Südprogramm ist der Entwicklungsdienst, der als Personalentsendendienst vor allem Projekte hinsichtlich Frieden, Menschenrechte, Umwelt und ländliche Entwicklung in Niger, Tschad und Nicaragua durchführt. Finanziell werden auch Kleinvorhaben etwa in der Frauen- und Menschenrechtsarbeit, sowie Alphabetisierungsprogramme und Training für Konfliktvermittlung (Mediation) in Chile, Bolivien und Brasilien unterstützt.³¹²

EIRENE lehnt bei ihren Projekten einen Fortschrittsbegriff, der sich lediglich am Wirtschaftswachstum orientiert, ab und sucht stattdessen „nach Wegen selbstgetragener und selbstständiger Entfaltung der Menschen im Einklang mit ihrer Kultur und Tradition.“³¹³ Um diesen Ansatz zu verdeutlichen werden im Folgenden ausgewählte Projekte von EIRENE kurz skizziert.

Zur Beseitigung der behaupteten Konfliktursache „Armut“ führt EIRENE seit Mitte der 1990er-Jahre die Projekte KOOKARI³¹⁴ und AGSA³¹⁵ im Niger durch, die der Schaffung eines Einkommens durch selbstgetragene ländliche Entwicklung (Autopromotion) sowie durch Mikrokreditvergabe dienen und somit zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen beitragen.³¹⁶ Zur Lösung von Streitigkeiten zwischen Bauern und Viehhaltern um begrenzte Ressourcen führt EIRENE die Projekte GENOVICO³¹⁷ in Niger und MEC³¹⁸ in Tschad durch. Die Ursachen solcher Auseinandersetzungen sind laut EIRENE meist in Dürre, Wüstenbildung und Bevölkerungsdruck zu suchen. Da die „Bearbeiter“ der Konflikte, in erster Linie die traditionellen und auch die staatlichen Autoritäten (Unter-Präfekten, Präfekten, Richter) sowie Instanzen in Entwicklungsprogrammen, oft überfordert sind, wurde im Rahmen dieser Projekte eine praxisorientierte Ausbildung von Mitarbeitern zivilgesellschaftlicher Organisationen konzipiert. Sie sollen als Trainer und Trainerinnen in gewaltfreier Konfliktbearbeitung den verschiedensten Organisationen und Gruppen zur Verfügung stehen und damit einen

³¹² EIRENE 2003, S. 11. Thomas Oelerich in einem telefonischen Interview am 31.05.2005.

³¹³ EIRENE 2003, S. 12. Fraglich ist, ob Wirtschaftswachstum tatsächlich im Widerspruch zu „selbstgetragener und selbstständiger Entfaltung der Menschen im Einklang mit ihrer Kultur und Tradition“ steht? Oder gehört Armut zur Kultur und Tradition der Partnerländer?

³¹⁴ Kookari iri bon se/Kookari dan kan mu bedeutet in den beiden nigrischen Nationalsprachen Djerma und Hausa „aus den eigenen Kräften heraus“. Das 2001 im Rahmen des Zivilen Friedensdienst (EIRENE ist eine der sechs NRO, die ZFD-Projekte durchführen) begonnene Projekt unterstützt die Herausbildung von Basisgruppen, die Vermittlung von Wissen und fördert den Zugang der Ärmsten zu Geld in Form von Kleinkrediten. EIRENE 2001 (<http://www.eirene.org/fix/files/Kookari.pdf>). Ob solch ein Projekt jedoch dem Anspruch des Zivilen Friedensdienstes, ein neues Instrument zur Krisenprävention zu sein, genügt, ist fraglich? Handelt es sich dabei nicht vielmehr um klassische Felder der TZ, die ideologisch aufgeladen wurden? Vgl. dazu die Ausführungen in 5.3.1.

³¹⁵ AGSA ist die Abkürzung des französischen Namens „Appui aux groupements solidaires dans l'Azawak“ und ist ein Projekt zur Förderung der ländlichen Entwicklung in der Region Azawak, das 2004 begonnen wurde. EIRENE 2004 (<http://www.eirene.org/fix/files/AGSA.pdf>).

³¹⁶ EIRENE 2004, S. 3.

³¹⁷ GENOVICO ist ein Projekt zur Förderung der Entwicklung eines Netzwerkes von Ausbildern im Bereich der gewaltfreien Konfliktbearbeitung (project d'appui à la création d'un réseau de formateurs en GEstion NON-Violente de CONflits). Dieses Projekt wird von EIRENE im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) und mit für diese Zwecke ausgerichteten finanziellen Mitteln des BMZ unterstützt (Vgl. 5.1.3.3). (<http://www.eirene.org/programme/sued/sued.genovico/index.html>).

³¹⁸ MEC steht für das französische „Médiation entre Éleveurs et Cultivateurs“. Auch dieses Projekt findet im Rahmen des ZFD statt. (<http://www.eirene.org/programme/sued/sued.mec/index.html>).

Beitrag zu einer Kultur der Gewaltfreiheit im Land leisten. Neben der Ausbildung von Trainern in der gewaltfreien Konfliktbearbeitung wird auch die Erarbeitung von pädagogischem Material in den Landesprachen und Öffentlichkeitsarbeit zur Sensibilisierung der Bevölkerung finanziert.³¹⁹

Das Nordprogramm bietet jungen und älteren Menschen die Möglichkeit, einen ein- bis zweijährigen Friedensdienst³²⁰ in Industrieländern zu leisten. Da laut EIRENE die wesentlichen Wurzeln für wirtschaftliche Ungerechtigkeiten in den Industrieländern zu finden sind, legt EIRENE Wert auf eine effektive Lobbyarbeit im Inland. Zu ihren Forderungen gehört u.a. die Schaffung einer Weltwirtschaftsordnung, in der es keiner Ausbeutung von Mensch und Natur mehr bedarf. Dazu gehören eine gerechtere Verteilung der Arbeit und die Einführung von weltweit gültigen Mindeststandards zur sozialen Sicherung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen.

Darüber hinaus fordert EIRENE eine sinnvolle Investition von Geldern und Rohstoffen in lebenserhaltende Technik und Produktion anstatt in die Rüstungsindustrie sowie einen umfassenden Schuldenerlass, denn erst dieser schaffe für die Länder des Südens die Voraussetzung für den Erfolg von eigenen Entwicklungsanstrengungen. Ebenso müssten die wirtschaftlichen Mechanismen verändert werden, die zu der Schuldenkrise geführt haben. Dazu bedürfe es größerer Transparenz. So müssten transnationale Konzerne von internationalen Organen kontrolliert werden und sich an klar definierte Rahmenbedingungen halten. Zudem müsste eine internationale Börsenaufsicht eingerichtet und internationale Devisentransaktionen besteuert werden. Das Ziel der Bemühungen von EIRENE ist dabei *„einen Weg aus der kapitalistischen Marktwirtschaft zu einer sozial-ökologischen Wirtschaftsdemokratie zu finden“*.³²¹

³¹⁹ EIRENE (<http://www.eirene.org/programme/zfd/zfd.niger/index.html>).

³²⁰ In Frankreich, Belgien und der Schweiz arbeiten und leben EIRENE-Freiwillige mit Behinderten, älteren Menschen, in christlichen Gemeinschaften und mit gesellschaftlichen „Randgruppen“. In Nordirland und der Republik Irland liegt der Schwerpunkt auf der Versöhnungs- und Sozialarbeit. In den USA wirken die Freiwilligen u.a. in Friedensorganisationen, leben und arbeiten mit Obdachlosen und Flüchtlingen oder sind in AIDS-Hospizen eingesetzt. In Bosnien werden Projekte im interethnischen Dialog unterstützt und in Rumänien engagiert EIRENE sich in der Straßenkinderarbeit und der Kooperation mit Roma-Gruppen. (<http://www.eirene.org/wir/wir.kurz/index.html#nord>). Ob diese Arbeit nicht eher karitativen als friedensfördernden Charakters ist, sei dahin gestellt.

³²¹ EIRENE 2003, S. 6 und <http://www.eirene.org/wir/wir.kurz/index.html#inland>.

5 Wissenschaftliche Erkenntnisse und theoretische Grundlagen der Entwicklungspraxis im Vergleich

5.1 Einführung

Im Anschluss an die Vorstellung der Konzepte zur Konfliktprävention von BMZ und EIRENE in Kapitel 4, wird nun analysiert, ob die zugrunde gelegten Konfliktursachen mit den Ergebnissen der Forschung (Kapitel 3) übereinstimmen. In einem weiteren Schritt werden die Maßnahmen und Instrumente, die das BMZ und EIRENE zum Abbau struktureller Konfliktursachen bzw. zur Verhütung von gewaltsamen Konflikten einsetzen, auf ihre jeweilige Wirkung in Krisensituationen hin überprüft und analysiert. Zum Schluss folgen noch einige Anmerkungen zu Problemen und Widersprüchen, mit denen die EZ bei Kriegen und bewaffneten Konflikten konfrontiert ist.

5.2 Konfliktursachen: Forschungsergebnisse und Annahmen der Geber im Vergleich

5.2.1 Konfliktursache „Armut“

Sowohl das BMZ als auch EIRENE geben Armut als eine wesentliche strukturelle Konfliktursache an. Deshalb beteiligt sich das BMZ an Maßnahmen wie dem Aktionsprogramm 2015 zur Halbierung der weltweiten Armut oder der Entschuldungsinitiative HIPC. EIRENE führt Projekte zur Einkommensschaffung³²² durch, die, wie in ihren Konzepten dargestellt, einen Beitrag zur Konfliktprävention leisten sollen. In der wissenschaftlichen Diskussion wird der Zusammenhang zwischen Armut und dem Ausbruch von bewaffneten Konflikten jedoch kontrovers diskutiert.

Für die Forschungsgruppe um Collier sind arme Länder, wie in 3.2.4 bereits dargestellt, deshalb konfliktanfälliger, weil es im Rahmen ihrer Möglichkeiten-Analyse dort leichter ist, Kämpfer zu rekrutieren. Mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen vergrößerten sich nämlich die Opportunitätskosten für eine Teilnahme an bewaffneten Konflikten, womit die Chancen der Mobilisierung von Kämpfern innerhalb der Bevölkerung abnehmen.³²³ Ob Armut in diesem Zusammenhang wirklich eine Konfliktursache an sich ist oder lediglich einen guten Nährboden für anderweitig motivierte Konflikte bietet, sei dabei dahin gestellt. Gegen die Theorie Colliers spricht allerdings die Studie von Barnes und Kaase, die feststellen, dass, je höher der sozioökonomische Status einer Person, d.h. ihr Bildungsgrad und ihre berufliche Stellung, ist, desto eher neigt sie dazu sich politisch zu engagieren – und zwar in konventioneller wie unkonventioneller Form.³²⁴ Dies würde also bedeuten, dass arme Menschen, deren sozioökono-

³²² Zum Beispiel die Projekte Kookari und AGSA von EIRENE.

³²³ Collier et al. 2003, S. 55 ff.

³²⁴ Barnes/Kaase 1979, hier zitiert nach Lengfeld/Liebig/Märker 2000, S. 25 f.

mischer Status sehr niedrig ist, nicht gerade die gesellschaftliche Gruppe darstellt, die revoltiert.³²⁵

Ein positives Ergebnis bezüglich des Zusammenhangs zwischen Armut und gewaltsamen Konflikten bestätigt hingegen die Studie von Frances Steward, nach der acht der zehn ärmsten Länder³²⁶ innerhalb der letzten 20 Jahre von einem Bürgerkrieg größeren Ausmaßes betroffen waren.³²⁷ Solch eine Konzentration von Kriegen und bewaffneten Konflikten auf arme Länder konstatieren auch die AKUF und Bächler.³²⁸

Folgt man dieser Richtung der Forschung, so lässt sich Armut als strukturelle Konfliktursache rechtfertigen. Ob eine kirchliche NRO wie EIRENE jedoch wirklich den Aussagen einer Weltbankstudie in ihrem Handeln folgt, ist zweifelhaft. Was die Studie von Steward angeht, so könnte man dagegen anführen, dass es Beispiele armer Länder gibt, in denen keine Konflikte ausbrechen (z.B. Malawi), was eine generelle Kausalität von Armut und Konflikten fraglich erscheinen lässt. Hierzu sei allerdings angemerkt, dass einzelne Gegenbeispiele nichts beweisen. Doch auch die Reihung von armen Ländern und Konflikten sagt nichts über Konfliktursachen aus. So könnte Faktor A zu Armut oder Gewalt führen, ohne dass Armut mit Gewalt zusammenhängt. Die Schlussfolgerung, dass, weil Kriege und Konflikte sich auf arme Länder konzentrieren, Armut zu Konflikten führt, könnte also auch eine Scheinkorrelation sein.

Diesbezüglich gibt Bert Klem vom niederländischen Clingendael-Institut zu bedenken, dass auch frühe, unbemerkte Phasen latenter Gewalt Armut verursachen können. Somit führte nicht unbedingt Armut zu Gewalt, sondern ebenso könnten Gewalt und Unsicherheit zu Armut führen.³²⁹ Kausalitäten seien also schlecht feststellbar und es bleibt die Frage, was zuerst da war, die Henne oder das Ei? Auch die Studie von Douma ergibt keine konsistente Korrelation zwischen Armut und dem Ausbruch von bewaffneten Konflikten. Wie in 3.2.5 erläutert müssten daher andere Faktoren zur Erklärung von Konflikten in armen Ländern hinzukommen.³³⁰

Aufgrund dieser Unstimmigkeiten innerhalb der Forschung ist es fraglich, Armut per se als eine strukturelle Konfliktursache anzugeben und deren Bekämpfung allein als wichtige krisenpräventive Strategie auszuweisen. Dass Armutsbekämpfung generell ein sinnvolles Ziel darstellt und weiterhin als Ziel der traditionellen EZ beibehalten werden sollte, sei unbestritten, doch der Zusammenhang zwischen Armut und der Konfliktneigung eines Landes bleibt skeptisch zu betrachten. Daher kann Armutsbekämpfung nicht mit dem Argument der Krisenprävention gerechtfertigt und legitimiert werden.

³²⁵ Was hier jedoch vernachlässigt wird, ist die Möglichkeit der Mobilisierung: Meist sind es tatsächlich Angehörige der Mittelschicht, die, besorgt um ihre Privilegien oder Pfründe, revoltieren und die Armen lediglich für ihre Zwecke instrumentalisieren. Horowitz 1985, S. 105.

³²⁶ Gemessen am HDI-Wert sowie dem Pro-Kopf-Einkommen.

³²⁷ Stewart 2002, S. 105.

³²⁸ VENRO 2003, S. 6 und Bächler 1998, S. 15.

³²⁹ Klem 2004, S. 16.

³³⁰ Douma 2003a, S. 51.

5.2.2 Konfliktursache „soziale Ungleichheit“

Soziale Ungleichheit wird vom BMZ und von EIRENE³³¹ als weitere Konfliktursache angegeben, ohne genauer zu definieren, was damit gemeint ist. Soziale Ungleichheit in Form unterschiedlicher sozio-ökonomischer Lagen der Individuen gibt es in jeder Gesellschaft, ohne dass sie zu gewaltsamen Konflikten führten. Daher ist wohl eher die ungleiche Verteilung von Chancen gemeint. Mehler und Lund bestätigen dies, indem sie im Ungleichgewicht politischer, ökonomischer und sozialer Chancen zwischen unterschiedlichen Identitätsgruppen eine der Hauptursachen für Konflikte sehen.³³² Auch der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften Amartya Kumar Sen konstatiert in seinem Buch „On Economic Inequality“, dass die Verbindung von Ungleichheit und Rebellion eng ist.³³³ Wie wir in Kapitel 3 gesehen haben, führt solch eine Diskriminierung von Minderheiten jedoch nicht automatisch zu gewaltsamen Konflikten, sondern es bedarf verschiedener Voraussetzungen, damit benachteiligte Gruppen rebellieren.

Erstens muss nach Collier eine Minderheitensituation vorherrschen, in der eine dominierende (ethnische) Gruppe mindestens 45 und höchstens 90 Prozent der Bevölkerung ausmacht. In diesem Fall, so Collier, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Minderheit rebelliert um 50 Prozent.³³⁴ Zweitens ist, wie die Theorie der relativen Deprivation aufzeigt, die Perzeption der Konfliktparteien entscheidend, d.h. wie stark sie sich benachteiligt fühlen, ob ihnen die Anwendung von Gewalt legitim erscheint, weil sie ihre schlechten Lebensbedingungen auf die Entscheidung der Herrschenden zurückführen, und ob eine Revolte erfolgsversprechend erscheint die eigenen Situation zu verbessern (vgl. 3.2.4). Dieses Gefühl von Benachteiligung wird darüber hinaus häufig erst durch gezielte Mobilisierung erzeugt oder verstärkt, wobei die einseitige Interpretation von Geschichte besonders effektiv erscheint, um eine Volksgruppe gegen den vermeintlichen Feind zusammenzuschweißen (vgl. 3.2.6.5). Erst wenn diese Faktoren zusammen auftreten, vor allem aber, wenn soziale Ungleichheit mit sonstigen Trennlinien (Ethnie, Region, Religion, etc.) zusammenfällt, besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass benachteiligte Gruppen wirklich rebellieren. Doch laut Collier gibt es selbst dann noch Probleme, die im Zusammenhang mit politisch motivierten Revolten stehen: dies sind das Trittbrettfahrer-, das Koordinations- und das Zeitkonsistenzproblem (vgl. 3.2.4). Um diese kollektiven Handlungsparadoxe zu überwinden, müssten daher auch Kosten-Nutzen-Überlegungen in die Kalkulation der Kämpfer eingehen.

Soziale Ungleichheit kann daher durchaus eine strukturelle Konfliktursache darstellen, doch muss sie mit anderen Faktoren kombiniert auftreten, damit ein latenter Konflikt

³³¹ Im Programm von EIRENE (2003, S. 6) wird allerdings von „gesellschaftlichen Missständen“ gesprochen, unter denen EIRENE, wie Thomas Oelerich in einem Telefoninterview am 31.05.2005 bestätigte, verschiedene Konfliktursachen, wie soziale und wirtschaftliche Ungleichheit sowie eine mangelnde Verteilung von Ressourcen für unterschiedliche Identitätsgruppen subsumiert. Dabei konzentriert EIRENE sich vor allem auf die Benachteiligung von Frauen.

³³² Mehler/Lund 1999, S. 47.

³³³ Sen 1973, hier zitiert in Collier/Hoeffler 2001, S. 11.

³³⁴ Collier et al. 2003, S. 57.

wirklich zu einem bewaffneten Konflikt eskaliert. Eine EZ, die alle sozialen Ungleichheiten bekämpfen will, würde daher zu hohe Streuverluste aufweisen, da nicht aus jeder Ungleichheit und jedem so verstandenen Ausbeutungs-, Übervorteilungs- oder Vernachlässigungsverhältnis ein bewaffneter Konflikt oder ein Bürgerkrieg erwächst. Vielmehr müsste eine Kombination von sozialer Ungleichheit und den genannten Faktoren als Ansatzpunkt für konkrete Konfliktprävention ins Auge gefasst werden.

5.2.3 Konfliktursache „Mangel an politischer Partizipation“

Das BMZ geht davon aus, dass eine stärkere Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen am politischen Prozess die Konfliktneigung eines Landes abschwächt.³³⁵ Damit unterstellt es indirekt, dass Autokratien eine stärkere Konfliktneigung als Demokratien besitzen.

Auch in diesem Fall kann die Forschung diese Annahme nicht rückhaltlos bestätigen. Wie Hegre et al. in ihrer Studie gezeigt haben (vgl. 3.3.3), sind stark repressive Autokratien und stark ausgeprägte Demokratien beide gleich wenig konfliktanfällig. Die Transformationsphase von Autokratie zu Demokratie oder vice versa, sei hingegen sehr anfällig dafür in einen bewaffneten Konflikt zu münden.³³⁶ Auch Collier kann in seinen Logit-Regressionen keinen signifikanten Zusammenhang zwischen politischer Repression und dem Ausbruch von bewaffneten Konflikten feststellen. Die jüngste diesbezügliche Weltbankstudie (durchgeführt von Collier et al.) kommt ferner zu dem Ergebnis, dass Autokratien nicht unbedingt konfliktanfälliger sind als Demokratien. Es komme auf das Pro-Kopf-Einkommen an: Bei einem niedrigen Einkommen seien Autokratien die stabilere Regierungsform, ab einem Pro-Kopf-Einkommen von 750 US-Dollar pro Jahr jedoch Demokratien.³³⁷

Die pauschale Aussage, dass Demokratien weniger zu Konflikten neigen als Autokratien, kann also nicht eine Forderung nach größerer politischer Partizipation begründen. Trotzdem befindet sich das BMZ, in seinem Bemühen demokratische Verhältnisse in den Partnerländern anzustreben, nicht auf einem Irrweg, da Demokratien gemäß den Forschern des PRIO in einer Welt, die starkem Wandel unterliegt, weniger stark der unsicheren Transformationsphase („semi-democracies“) ausgesetzt sind, als Autokratien.³³⁸ Sofern man dieser Forschungsrichtung folgt, ist die Etablierung von demokratischen Verhältnissen also nicht verkehrt und führt langfristig zu Frieden.³³⁹ Die Frage ist aber, was das BMZ kurz- und mittelfristig zur Vermeidung von transformationsbedingten Konflikten tut. Wird Demokratisierung tatsächlich als konfliktpräventive Strategie angepriesen, so sollte diese Schwachstelle sorgfältig berücksichtigt und mit angemessenen Instrumenten bearbeitet werden.

³³⁵ BMZ 2004, S. 36; s.a. BMZ 1997, S. 6.

³³⁶ Hegre et al. 2001, S. 33.

³³⁷ Collier et al. 2003, S. 64 f.

³³⁸ Hegre et al. 2001, S. 44.

³³⁹ Klingebiel 1999, S. 32.

Weiterhin ist die Forderung des BMZ nach Dezentralisierung mit Vorsicht zu genießen.³⁴⁰ Die Erfahrung zeigt, dass Regierungen versucht haben, die Dezentralisierung für ihre Zwecke zu instrumentalisieren: so trugen Dezentralisierungsbemühungen in einigen Fällen zur Verbesserung von Kontrollstrukturen der Regierung auch in ländlichen Gebieten und repressiver Mechanismen bei.³⁴¹ Ebenso kann eine Dezentralisierungsstrategie von lokalen Herrschaftseliten benutzt werden, um ihre traditionellen Hierarchien wieder zu beleben oder zu verstärken.³⁴² Darüber hinaus kann Dezentralisierung Konflikte anfachen, wenn einige Regionen von der Regierung privilegiert behandelt werden.³⁴³

Auch hier bedarf es einer differenzierten Vorgehensweise. Bei EZ-Aktivitäten sollte darauf geachtet werden, dass das „Do-no-harm“-Prinzip konsequent eingehalten wird und Maßnahmen zur Demokratisierung und Dezentralisierung nicht unbeabsichtigte konfliktträchtige Nebenwirkungen mit sich bringen. Sofern gewisse Regeln eingehalten werden, kann vor allem Dezentralisierung jedoch tatsächlich Konfliktpotenzial entschärfen.

5.2.4 Konfliktursache „Abwesenheit von Rechtsstaatlichkeit“

Die Abwesenheit von Rechtsstaatlichkeit in Form von neopatrimonialen Strukturen, institutioneller Schwäche und fehlender Legitimität der Regierung wird in der Literatur recht einhellig als Konfliktursache angegeben. So kommt die Studie des niederländischen Clingendael-Instituts zu dem Ergebnis, dass die fehlende Legitimität der Regierung eine direkte Konfliktursache darstellt und dass die Konfliktwahrscheinlichkeit mit Zunahme der institutionellen Kapazitäten des Staates abnimmt.³⁴⁴ Insbesondere die bewusste Privilegierung bzw. Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen, innerhalb des neopatrimonialen Systems, kann erhebliches Konfliktpotenzial erzeugen.³⁴⁵ Folgt man dieser Forschungsrichtung, so erscheinen die Forderung nach good governance und die Bemühung, rechtsstaatliche Verhältnisse zu schaffen, als sinnvolle Maßnahmen zur Verhütung bewaffneter Konflikte.

Aber kann die EZ hier wirklich viel verändern? Dass die Regierung schlecht regiert und ihre Ämter nicht nach sachlichen Kriterien vergibt, liegt meist daran, dass der politische Wille nicht vorhanden ist, die vorhandenen Strukturen zu verändern. Diesen Regierungen Berater an die Seite zu stellen oder Beamte im Rahmen der Personellen Zusammenarbeit besser auszubilden, bringt daher nur etwas, wenn diese entwicklungswillig und lernbereit sind. In der Vergangenheit hat man versucht diesen

³⁴⁰ BMZ 1997, S. 6.

³⁴¹ Klingebiel 1999, S. 34.

³⁴² Ropers 2002, S. 54.

³⁴³ Hartmann 2002, S. 13.

³⁴⁴ Douma 2003b, S. viii.

³⁴⁵ Chabal/Daloz 1999b, S. 18 ff.

(offenbar fehlenden) politischen Willen durch Konditionalität³⁴⁶ zu erzwingen. Aber auch Konditionalität hat ihre Schwächen. Zum einen muss sie kohärent eingesetzt werden, denn wenn die eine Hand nicht weiß, was die andere tut, kann kein ernst zu nehmender Druck auf die Regierung aufgebaut werden. Zum anderen bedürfen Auflagen einer strengen Kontrolle, wozu die EZ oft nicht genügend Handlungsoptionen besitzt.³⁴⁷ Dazu kommt, dass die Geber ihre eigenen Auflagen häufig aufweichen, um einen vollständigen Abfluss der Mittel zu gewährleisten (Mittelabflusszwang). Außerdem sind vor allem afrikanische Regierungen dafür bekannt vollmundige Versprechen zu Politikreformen abzugeben und entsprechende Verträge zu unterschreiben, wenn dafür finanzielle Unterstützung winkt – ohne tatsächlich etwas verändern zu wollen. Abgesehen davon ist Konditionalität kein Instrument, mit dem sich das BMZ bei der Zivilgesellschaft beliebt macht, die gerne auf die behaupteten unsozialen Folgen der Sparpolitik aufmerksam macht.³⁴⁸

Erfolg versprechender ist in diesem Zusammenhang das Engagement des BMZ bezüglich der Reform des Sicherheitssektors in den Partnerländern, wobei insbesondere die Bemühungen im Bereich der Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten positiv bewertet werden können. Vor allem das Vorhandensein von Kleinwaffen erhöht, wie viele Studien belegen, die Wahrscheinlichkeit, dass Konflikte gewaltdringend ausgetragen werden.³⁴⁹ Laut der Studie von Collier et al. schaden hohe Rüstungskosten im Allgemeinen dem Wirtschaftswachstum, wobei eine sinkende Ökonomie wiederum die Konfliktneigung eines Landes steigert.³⁵⁰ Demobilisierung erscheint demnach sinnvoll und vor allem für die EZ durchführbar. Allerdings setzt sie den Friedenswillen der Kriegsparteien voraus, oder unterstützt ihn bestenfalls, setzt aber nicht an den Konfliktursachen an.

Die Reintegration von Ex-Kombattanten ist wichtig, damit Kriegsökonomien beseitigt und ehemaligen Soldaten eine Perspektive innerhalb der Friedensökonomie gegeben wird. Solange die Verdienstmöglichkeiten im rechtsfreien Raum des Krieges nämlich besser sind als das antizipierte Einkommen in der legalen Nachkriegswirtschaft, wird sich, laut Collier, ein Konflikt verstetigen und die Gewalt anhalten.³⁵¹ Erhalten Ex-Kombattanten jedoch die Möglichkeit ohne Kosten in die Friedenswirtschaft zurückzukehren und verspricht diese höhere Einkommen, dann wird die Dynamik des Krieges durchbrochen. Neben anderen ist dies eine realistische Aufgabe für die EZ, die sie in Form von Projekten zur Einkommensschaffung leisten kann. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass erstens keine Verdrängungseffekte auftreten, d.h. dass die EZ-Maßnahmen keine zu große Konkurrenz für bereits im legalen Sektor arbeitende Menschen darstellen, zweitens keine Kriegspartei stärker gefördert wird und drittens

³⁴⁶ Konditionalität bedeutet die Androhung, das Entwicklungshilfenvolumen zu kürzen oder die EZ ganz einzustellen, sofern nicht bestimmte Auflagen der Geber (wie etwa mehr Transparenz, vernünftige Regierungsführung, etc.) eingehalten werden.

³⁴⁷ Fahrenhorst/Musto 2002, S. 218.

³⁴⁸ Wolff 2005, S. 280.

³⁴⁹ DFID 2001, S. 15, Collier et al. 2003, S. 70.

³⁵⁰ Collier et al. 2003, S. 34.

³⁵¹ Collier 1999, S. 9.

Ex-Kombattanten gegenüber denjenigen, die sich nicht an der Konfliktaustragung beteiligt haben, nicht bevorzugt werden, da dies das Gefühl erzeugen könnte, dass letztendlich die „Bösen“ belohnt und die „Guten“ bestraft werden. Auch hier ist das „Do no harm“-Prinzip konsequent einzuhalten.

5.2.5 Konfliktursache „knappe Ressourcen“

Sowohl das BMZ als auch EIRENE sehen in der Konkurrenz um knappe Ressourcen eine strukturelle Konfliktursache, doch die Ergebnisse der Wissenschaft fallen in dieser Frage wieder einmal unterschiedlich aus. Während die Fallstudien von Homer-Dixon und Bächler einen signifikanten Zusammenhang zwischen Ressourcenknappheit und bewaffneten Konflikten konstatieren, ergibt die quantitative Analyse des PRIO, dass (wenn überhaupt) nur eine schwache Korrelation besteht. Collier behauptet sogar das glatte Gegenteil: nicht knappe Ressourcen führen zu Konflikten, sondern der Überfluss an Ressourcen.³⁵² Neuere Erkenntnisse der Forschung haben zudem aufgezeigt, dass Ressourcenknappheit nicht unbedingt zu Konkurrenz, sondern auch zu Kooperation führen kann. Insbesondere der unterstellte Einfluss von Wasserknappheit auf die internationale Sicherheit muss dabei in Frage gestellt werden: Nach Angaben der Oregon State University führt Wasserknappheit nicht zu zwischenstaatlichen Konflikten, sondern vielmehr zu einer Kooperation der entsprechenden Fluss- oder Seeanrainerstaaten.³⁵³ Dagegen können ein Mangel an fruchtbarem Land und Wasser innerstaatlich sehr wohl zu Konflikten führen, die jedoch in der Öffentlichkeit häufig eher als ethnische Konflikte wahrgenommen werden.

Die Frage ist, ob wirklich der Grad an Ressourcenknappheit entscheidend ist, oder ob eher politische Rahmenbedingungen und ökonomische Gelegenheiten zählen? Wie in 3.2.2 dargelegt, spricht vieles dafür, dass eine vernünftige Politik und Verwaltung von knappen Ressourcen das Krisenpotenzial verringern kann.³⁵⁴ So sind nicht knappe Ressourcen das eigentliche Problem, sondern die Fähigkeit der Menschen sich ihnen anzupassen, wie Homer-Dixons Konzept des „ingenuity gap“ bestätigt. Eine EZ, die darauf abzielt, die Umwelt zu konservieren oder das Bevölkerungswachstum einzudämmen ist daher im Sinne der Nachhaltigkeit weniger effektiv, als eine EZ, die eine verbesserte Anpassungsfähigkeit der Bevölkerung an knapper werdende Ressourcen³⁵⁵ anstrebt. So würde beispielsweise Bevölkerungswachstum kein Problem darstellen, wenn es mit einem Strukturwandel von einer Agrargesellschaft hin zu einer Industriegesellschaft einherginge.

³⁵² Vgl. 3.1.1 und 3.1.2

³⁵³ Klem 2003, S. 15 f. Dass Wasserknappheit bisher jedoch noch nie zu Konflikten geführt hat, bedeutet jedoch nicht, dass dies auch in der Zukunft so sein wird.

³⁵⁴ Das gilt im Übrigen auch für reiche Ressourcenvorkommen. Wie das Beispiel Botswana (ebenso wie Norwegen, Großbritannien oder die Niederlande) zeigt, konnte eine vernünftige Politik das Entstehen einer Rentenökonomie à la DR Kongo oder Nigeria und somit den Ausbruch von bewaffneten Konflikten bisher verhindern.

³⁵⁵ Ob durch Bevölkerungswachstum oder Umweltdegradation sei dahingestellt.

In diesem Sinne kann man die Förderung von erneuerbaren Energien unter dem Aspekt der Anpassung an eine veränderte Umwelt positiv verstehen. Inwiefern sie jedoch tatsächlich Konfliktrelevanz besitzen, ist bisher ungewiss. Projekte zur Kooperation um Süßwasserreserven können im weitesten Sinne ebenso als Anpassungsstrategie gesehen werden, ihre Stärke liegt allerdings eher im Ansatz positive Elemente (Friedenspotenziale) zu unterstützen. Sowohl das BMZ, als auch EIRENE führen Projekte in diesem Bereich durch und befinden sich damit auf dem richtigen Weg, Konflikte um knappe Ressourcen konstruktiv zu bearbeiten.

5.3 Instrumente: Inwiefern tragen sie tatsächlich zur Konfliktprävention und -bearbeitung bei?

5.3.1 Ziviler Friedensdienst

Mit dem Aufbau des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) hat die Bundesregierung ihr Versprechen eingelöst, nicht nur die strukturellen Ursachen von Konflikten in den Partnerländern abzubauen zu wollen, sondern auch neue Instrumente und Mechanismen zur gewaltfreien Konfliktbearbeitung zu schaffen. Dieser Schritt ist positiv zu bewerten. Hinzu kommt, dass die Sensibilisierung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen sowie ihre Qualifizierung und Ausbildung für den Einsatz konkreter krisenrelevanter Instrumente, Techniken und Fertigkeiten wichtig ist, nimmt man die Aufgabe der Krisenprävention als neues Leit- und Querschnittsthema ernst.

Ob das Konzept jedoch gut genug durchdacht ist, um die erhofften Wirkungen entfalten zu können, untersuchte ein vom BMZ im Juni 2002 vorgelegtes Gutachten. Die Evaluation kommt zum Ergebnis, dass der ZFD gravierende Mängel aufweist: So seien beispielsweise Grundorientierungen, wie „Versöhnung“, „Förderung von Friedenspotenzialen“ oder „Stärkung der Zivilgesellschaft“ nur unzureichend präzisiert. Es bleibe unklar, durch welche Maßnahmen diese Ziele erreicht werden könnten. Zudem müsse stärker im Einzelfall geprüft werden, ob eine bestimmte Grundorientierung, wirklich dem Frieden dienlich sei und nicht konfliktverschärfend wirke.³⁵⁶ Beispielsweise ist fraglich ob die Stärkung der Zivilgesellschaft tatsächlich konfliktpräventive Wirkungen entfaltet. Denn die politische Bewusstwerdung der Armen, die es ihnen erlaubt, ihre kollektiven Interessen zu artikulieren, bedeutet nichts anderes, als sie konflikt- und verhandlungsfähig zu machen. Die Ingangsetzung dieses Prozesses führt jedoch auf einen schmalen Grat zwischen der Erweiterung der demokratischen Verhandlungssysteme (wie beabsichtigt) und der möglicherweise gewaltsamen Anmeldung neuer Ansprüche.³⁵⁷ Im Sinne von Krisenprävention wäre es daher plausibler, sich eher um die Gegeneliten und die im System blockierten Aufsteiger zu kümmern, was aus entwicklungs- und demokratietheoretischer Perspektive jedoch inak-

³⁵⁶ Elliesen 2002, S. 1.

³⁵⁷ Hanisch 2000, S. 60.

zeptabel wäre.³⁵⁸ Derzeit sind Projektvorstudien und vorbereitende Konfliktanalysen, durch die solche Fragen geklärt werden könnten, jedoch noch die Ausnahme beim ZFD.³⁵⁹

Zudem muss hinterfragt werden, ob die bisher ausgewählten Projekte im Rahmen des ZFD nicht viel zu sehr nach dem Gießkannenprinzip über viele Länder verteilt sind, um Synergien und damit Wirksamkeit zu entfalten, und ob es sich nicht um viel zu kleine Vorhaben mit entsprechend geringer Reichweite handelt.³⁶⁰ Etliche der bewilligten Maßnahmen zur Überwindung struktureller Konfliktursachen, wie beispielsweise zum Aufbau tragfähiger Rechtssysteme, zur Förderung demokratischer Reformen, Stärkung unabhängiger Medien oder Verbesserung der sozialen Lage benachteiligter Gruppen, müssen zudem daraufhin untersucht werden, ob sie nicht lediglich mit einem neuen Etikett versehen wurden, um den neuen Anspruch einzulösen, und nicht auch mit den üblichen Kriterien der traditionellen Entwicklungspolitik hätten durchgeführt werden können.³⁶¹ So sieht auch der Bericht eine grundsätzliche Schwierigkeit darin, dass häufig nicht klar sei, was ein ZFD-Projekt von einem klassischen EZ-Vorhaben unterscheidet. In vielen Fällen machten Friedensfachkräfte nichts anderes als andernorts so genannte Entwicklungshelfer und es sei sogar festgestellt worden, dass einige Projekte bislang keine spezifische Friedensarbeit durchführen – sie finden lediglich dort statt, wo (potenzielle) Konflikte sind.³⁶²

Fraglich ist allerdings, ob die Ausbildung des Personals, die im Schnelldurchgang in ein- bis dreimonatigen Kursen inklusive eines Sprachkurses erfolgt, wirklich etwas bringt.³⁶³ undefiniert sind darüber hinaus die Kriterien für die Personalauswahl, die innerhalb dieses Tätigkeitsfeldes jedoch von großer Wichtigkeit sind. Es wird zwar häufig von der Kraft jugendlichen Optimismus' gesprochen, doch sollte bei der Personalauswahl neben einschlägigen Vor-Erfahrungen, Wert auf das Alter (nicht zu jung), die Persönlichkeit (z.B. Besonnenheit, Ruhe, keine aktionistischen Handlungstrends) und angesichts der kurzen Ausbildungsdauer auf tief schürfende soziopolitische Landeskenntnisse gelegt werden.³⁶⁴

Selbst wenn sich der ZFD noch in den Anfängen seiner Entwicklung befindet und sein volles Potenzial vielleicht noch entfaltet, ist eine übertriebene Euphorie angesichts der vielen offenen Fragen nicht angebracht.

³⁵⁸ Hanisch 2000, S. 60.

³⁵⁹ Elliesen 2002, S. 1.

³⁶⁰ Fahrenhorst/Musto 2002, S. 215.

³⁶¹ Betz 2001, S. 35.

³⁶² Elliesen 2002, S. 2.

³⁶³ Betz 2001, S. 35.

³⁶⁴ Ebd., 215 f.

5.3.2 Friedensfonds

Der Forderung nach geeigneten Instrumenten, um in Krisensituationen schnell und ohne großen bürokratischen Aufwand zu handeln, tragen die erst kürzlich ins Leben gerufenen Friedensfonds des BMZ Rechnung. Fonds zeichnen sich im Allgemeinen durch besondere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit aus, da in ihnen Mittel reserviert sind, die zur Erreichung eines bestimmten Oberziels eingesetzt werden können, ohne dass eine konkrete vorherige Festlegung auf bestimmte Maßnahmen erfolgen muss. So wird es möglich, auf hoch dynamische Entwicklungen in Konfliktsituationen rasch in Form einer finanziellen Förderung zu reagieren, so dass lokale Friedenseinrichtungen eine bessere Handlungsfähigkeit erhalten.³⁶⁵ Dieser durchaus positiven Eigenschaft von Fonds stehen jedoch einige Nachteile gegenüber. Schnelligkeit kann beispielsweise zum Problem werden. Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sind ein komplexes Ziel, in der die Täter und die Opfer oder die Nutznießer und die Verlierer genauso schwer auszumachen sind wie die Folgen eines externen Einwirkens. Es besteht also ein „Dilemma der Zeit“: Will die Entwicklungspolitik rechtzeitig eingreifen, muss schnell, flexibel und kurzfristig entschieden und gehandelt werden, was Fonds ermöglichen. Die realistische Analyse der jeweiligen Konfliktsituation erfordert jedoch Zeit.³⁶⁶ Die Schnelligkeit darf also nicht dazu führen, dass das Abwägen von Implikationen und möglichen negativen Auswirkungen, die durch eine Förderung entstehen können (also die Anwendung des Do-no-harm-Prinzips), vernachlässigt wird.

Ein weiteres Problem besteht in der großen Fungibilität von finanzieller Hilfe. Inwiefern kann die Mittelverwendung genau kontrolliert werden, wenn die Partnerorganisationen des BMZ lokale NRO sind? Wer garantiert, dass selbst bei ambitionierten und seriösen Organisationen nicht die Gelegenheit Diebe macht? Grenzen für den Einsatz von Fonds setzt außerdem die Sicherheitslage: Wenn selbst lokale Organisationen nicht mehr in einem Krisengebiet arbeiten können, hat auch der Fonds keine Wirkung.³⁶⁷

Wenn die oben formulierten Probleme berücksichtigt und in die Planung einbezogen werden, kann der Ansatz von Friedensfonds, nämlich die Stärkung friedensbereiter Akteure und die Verankerung des Themas Friedensentwicklung in einem Land, insgesamt jedoch positiv bewertet werden.

5.3.3 Schuldenerlass

Ein Schuldenerlass, als Voraussetzung für die Länder des Südens, sich aus eigener Kraft zu entwickeln und die unterstellte Konfliktursache „Armut“ zu beseitigen, wird von EIRENE gefordert und vom BMZ im Rahmen der HIPC-Initiative bereits durchgeführt. Dabei gilt Schuldenerlass zunehmend als eigenes Instrument der Entwick-

³⁶⁵ GTZ 2004b, S. 2 ff.

³⁶⁶ Fahrenhorst/Musto 2002, S. 203.

³⁶⁷ Hinrichsen 2003, S. 24.

lungspolitik, obwohl er streng genommen nur die Korrektur vergangener Fehler darstellt, sei es des Entwicklungslandes, des Industrielandes oder der Industrieländergemeinschaft.³⁶⁸

Wie auch immer man es definieren mag, im Mittelpunkt der Initiative, die 1996 von Weltbank und IWF vorgeschlagen und durch die „Kölner Schuldeninitiative“ (HIPC-II) deutlich erweitert wurde, steht die Entschuldung der 41 hoch verschuldeten Länder, mit dem Ziel, einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Dabei wird allerdings betont, dass die Initiative nur einer der notwendigen Schritte zu Wachstum, Wohlstand, Entwicklung und Stabilität in den armen Ländern sei. Der Schuldenerlass müsse ferner in den entsprechenden Ländern selbst von einer wirksamen Innen-, Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie einer verantwortungsvollen Kreditpolitik der Geber begleitet werden.³⁶⁹ Deshalb müssen sich die HIPC-Länder erst für eine Teilnahme an der Initiative durch die Präsentation vernünftiger Programme und Politiken qualifizieren. Von den 26 Ländern, die bisher Schuldenerleichterungen erhalten haben, haben jedoch zwölf schlechte Aussichten, mittelfristig ihre Schuldenfähigkeit auf einem nachhaltigen Niveau zu halten.³⁷⁰

Inwieweit der HIPC-Schuldenerlass tatsächlich die Lage der entlasteten Länder nachhaltig verbessern wird, ist daher mehr als fraglich, da das HIPC-Programm einige Schwachpunkte aufweist. So ist die HIPC-Entlastung nur dann ausreichend, wenn anhaltend hohe Wachstumsraten erzielt werden, was angesichts der ungünstigen Außenwirtschaftsstruktur vieler Länder sowie schlechter makroökonomischer Politiken und geringer Produktivitätsentwicklung, besonders in den ärmsten Ländern unwahrscheinlich ist.³⁷¹ Die Zivilgesellschaft kritisiert zudem, dass das HIPC-Programm auf noch immer zu hoch angesetzten Tragfähigkeitsgrenzen entlaste und die betroffenen Länder nach der HIPC-Entlastung aus Gründen ihrer defizitären Leistungsbilanzsituation eine weiter ansteigende Auslandsverschuldung aufwiesen, die schnell das Niveau vor der Entlastung übersteigen kann.³⁷² Tatsächlich zeigt die Erfahrung der letzten 30 Jahre, dass Schuldenerlasse tendenziell zu Neuverschuldung führten: So stieg der Schuldenberg der HIPC-Länder, trotz verschiedener Erlassmaßnahmen sei den 1970er-Jahren, von 47 Milliarden US-Dollar im Jahre 1980 auf 159 Milliarden US-Dollar in 1990 und schließlich auf 169 Milliarden US-Dollar in 1999. Während den hoch verschuldeten armen Ländern von 1987 bis 1997 Schulden in Höhe von 33 Milliarden erlassen worden waren, stieg ihre Neuverschuldung im gleichen Zeitraum auf 41 Milliarden US-Dollar.³⁷³

³⁶⁸ Wolff 2003, S. 185. Dass die Devise der Entwicklungspolitik in den 1980er-Jahren genau gegenteilig zur heutigen lautete, Entwicklung bedürfe Auslandsverschuldung in Form von Entwicklungskrediten, sei hier nur am Rande erwähnt.

³⁶⁹ Fahrenhorst/Musto 2002, S. 220 f.

³⁷⁰ Djafari 2002, S. 351 f.

³⁷¹ Djafari 2002, S. 352.

³⁷² Fahrenhorst/Musto 2002, S. 221.

³⁷³ Djafari 2002, S. 351 f.

Dieser Fakt sollte nicht verwundern, da die Länder, denen heute die Schulden erlassen werden, in der Vergangenheit bereits bewiesen haben, dass sie ihre Kredite nicht in entwicklungspolitisch sinnvoller Weise eingesetzt haben. So folgert Easterly:

„Debt relief is futile for countries with unchanged government behavior. The same mismanagement of funds that caused the high debt will prevent the aid sent through debt relief from reaching the truly poor.“³⁷⁴

Ob die HIPC-Initiative zur Armutsreduzierung beitragen wird ist demnach skeptisch zu betrachten, weshalb ein Schuldenerlass selbst von denjenigen, die einen Zusammenhang zwischen Armut und Konflikten sehen, nicht als konfliktpräventive Strategie angepriesen werden kann. Dazu kommt, dass sich unabhängig von dieser Diskussion festhalten lässt, dass die Protagonisten in bewaffneten Konflikten in der Regel nicht arme Menschen sind, sondern Terroristen, Fundamentalisten, Mafiosi, Warlords oder Ethno-Separatisten, deren Motive, Verhaltenweisen und Aktionen durch die Entlastung des Staatshaushaltes oder der Zahlungsbilanz kaum oder gar nicht beeinflusst werden können.³⁷⁵ Zudem ist es im akuten Konfliktfall meist schwierig oder unmöglich, eindeutige Verantwortlichkeiten im Sinne einer „conflict-ownership“ zu bestimmen, wodurch die Verhängung von Sanktionen bei Nichterfüllung der Entschuldungsaufgaben fragwürdig werden kann. Entschuldung kann, wie bereits erwähnt, zu Neuverschuldung motivieren, was keine Verbesserung der makroökonomischen Situation mit sich bringt, sondern langfristig sogar neue, durch den wirtschaftlichen Niedergang verursachte Konflikte provozieren kann. Werden die durch die Entschuldung freigesetzten Finanzmittel nicht angemessen zwischen den verschiedenen Landesregionen oder Identitätsgruppen verteilt, kann es darüber hinaus auch zu Verteilungskämpfen kommen, die unter Umständen zu neuen akuten Konflikten eskalieren können. Kurz- bis mittelfristig kann daher vom Schuldenerlass allein kein relevanter Beitrag zur Reduzierung von Konfliktpotenzialen erwartet werden.³⁷⁶ Ihn als eine konfliktverhütende Strategie darzustellen, ist deshalb fragwürdig.

5.3.4 Frühwarnung

Wie in 4.2.3.4 beschrieben, soll ein Indikatorenkatalog dem BMZ helfen, frühzeitig Krisenpotenziale zu erkennen, damit Katastrophen wie die in Ruanda 1994, sich nicht wiederholen. Kritisiert wird jedoch häufig, dass es in vielen Fällen nicht an einem „early warning“ mangelte, sondern an einem frühzeitigen Eingreifen („early action“). Demgegenüber argumentiert das BMZ, dass zwar im Falle von Ruanda zahlreiche Informationen vorlagen, die jedoch in verschiedenen Institutionen und den Köpfen vie-

³⁷⁴ Easterly 2001, S. 136. Nach Easterly macht ein Schuldenerlass nur unter zwei Bedingungen Sinn: erstens wenn es einen bewiesenen Wechsel der alten Regierung hin zu einer verantwortungsvollen Regierung gab und zweitens, wenn es sich um einen einmaligen Fall handelt, der nicht wiederholt wird. Sollten diese Bedingungen nicht eingehalten werden, erhalten in letzter Konsequenz Länder mit einer schlechten Politik mehr Entwicklungshilfe als entwicklungsorientierte Länder, womit zweifelhafte Anreize gesetzt würden. (Vgl. hierzu auch 5.4.2).

³⁷⁵ Fahrenhorst /Musto 2002, S. 222

³⁷⁶ Fahrenhorst/Musto 2002, S. 222.

ler Akteure verstreut waren. Es habe an einer frühzeitig und gebündelten Erfassung und Auswertung dieser Informationen gefehlt, die die politischen Entscheidungsträger zum Nachdenken und zur Entscheidung gezwungen hätte.³⁷⁷ Ob der aktuelle Indikatorenkatalog diese Aufgabe erfüllt, ist jedoch zu bezweifeln, denn er weist eine Reihe von Problemen auf. Es ist nicht nur wichtig alle verfügbaren Informationen zu sammeln, sondern sie auch zu gewichten. Bisher mangelt es aber noch an einer sachlichen (empirisch nachweisbaren) Bewertungsgrundlage.³⁷⁸ Die Anwendung des Katalogs auf ganze Länder ignoriert zudem, dass viele Konflikte nur in bestimmten Regionen des Landes ausgetragen werden, wodurch sich andere Handlungsmöglichkeiten ergeben. Weiter muss man sich fragen, ob die Krisenneigung eines Landes wirklich etwas über die tatsächliche Entwicklung aussagt. Bricht in jedem Land, das anhand des Prüfkatalogs als gefährdet beurteilt wird, auch wirklich ein Konflikt aus?³⁷⁹ Diesbezüglich wird kritisiert, dass die Einteilung nach allgemeinen Konfliktsachen und Problemfeldern zu statisch ist und dass der zeitliche Faktor sowie das Ausmaß der Veränderung fehlen. So können sozio-ökonomische Disparitäten, um nur ein Beispiel zu nennen, in manchen Fällen durchaus akzeptiert werden, ohne zu Konflikten zu führen, und können langfristig sogar zu einer Entwicklungsdynamik im konstruktiven Sinne führen. Darüber hinaus berücksichtigt der Katalog nicht die eigene Wahrnehmung der Betroffenen, d.h. die Fragen und die Kategorien des Indikatorenkatalogs entspringen zu sehr dem westlichen Kulturkreis.³⁸⁰

Ein weiteres Problem des Indikatorenkatalogs liegt darin, dass er voraussetzt, vorurteilsfrei und sachbezogen ausgefüllt zu werden. In der Praxis besteht aber die Gefahr, dass die EZ-Akteure eine stark verzerrte Perzeption der Konfliktsituation in ihrem Einsatzland haben. Informationen (z.B. Menschenrechtsverletzungen oder politische Morde), die mit der eigenen Wahrnehmung nicht übereinstimmen, werden daher nicht zur Kenntnis genommen (selektive Wahrnehmung) oder werden entsprechend der bisherigen Erfahrungen anders strukturiert bewertet. Diese Tendenz ist in der Literatur bekannt als Phänomen der „kognitiven Dissonanz“ und kann zu einer Verzerrung von Informationen mit den entsprechenden Konsequenzen führen.³⁸¹

Trotz dieser Probleme gehen verschiedene Länderstudien, die im Rahmen einer Evaluierung der Wirkungen der EZ in Krisensituationen in sechs Ländern durchgeführt wurden, in der ex post-Betrachtung davon aus, dass die vorgeschlagenen Krisenindikatoren die Konflikterkennung verbessert hätten, wenn es sie ex ante gegeben hätte.³⁸² Inwiefern ein Frühwarnsystem tatsächlich zur Konfliktprävention beitragen kann, wird sich in der Zukunft zeigen.

³⁷⁷ Eid 2001, S. 57.

³⁷⁸ Fahrenhorst/Musto 2002, S. 210 f.

³⁷⁹ Dies ist im Übrigen eine Frage der Qualität der Indikatoren. Das bisher existierende Indikatorenmodell enthält laut Klingebiel (1999, S. 15) eine inhärente Tendenz zur „Hyper-Antizipation“, d.h. es neigt dazu, zu viele Krisenpotenziale zu identifizieren, wodurch sein Nutzen vermindert werden könnte.

³⁸⁰ Fahrenhorst /Musto 2002, S. 211. Solch eine Perspektive der Betroffenen wäre jedoch prinzipiell leicht zu ergänzen.

³⁸¹ Cremer 1998, hier zitiert nach Wolff 2005, S. 203 f.

³⁸² Ebd., S. 11.

5.3.5 Jugendförderung und Friedenserziehung

In der Literatur herrscht eine überraschende Einstimmigkeit darüber, dass gerade Perspektivlosigkeit bei (männlichen) Jugendlichen erheblich zur Konflikanfälligkeit eines Landes beiträgt.³⁸³ Die meisten Rebellionen werden von jungen Männern und oftmals sogar von Kindern durchgeführt und getragen. Auch wenn diese nicht die Auslöser sind, sondern häufig von aufstiegsorientierten, älteren Angehörigen der Mittelklasse mobilisiert und aufgehetzt wurden, so muss man sich doch fragen, warum gerade sie offenbar so empfänglich für solche Praktiken sind? Ein verstärktes Engagement der staatlichen und nicht staatlichen EZ in der Jugendförderung und Friedenserziehung, wie das BMZ es in seinem Aktionsplan ankündigt, ist daher sachgerecht.³⁸⁴ Selbstverständlich rührt Perspektivlosigkeit Jugendlicher von schlechten Lebensbedingungen her, die aus wirtschaftlichem Niedergang folgen, was bedeutet, dass den Jugendlichen durch gutes Zureden allein keinesfalls geholfen ist. Die Regierung muss für Schulbildung für alle Kinder, Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten sorgen. Doch die EZ kann hier ihren Beitrag leisten, indem sie Jugendliche stärkt, so dass sie möglichst resistent gegen Mobilisierung und Kriegstreiberei werden. Dies könnte beispielsweise durch den Abbau von Vorurteilen und Erziehung zu einer kritischen Haltung gegenüber Autoritäten geschehen. Schulcurricula sollten so gestaltet werden, dass Kinder und Jugendliche eine Beratungskultur erlernen, durch die ihnen gezeigt wird, wie man Konflikte friedlich durch das Abwägen aller Interessen und Kompromisse lösen kann. Man muss allerdings bedenken, dass durch eine Erziehung hin zu mehr Selbstbestimmung von Jugendlichen und einer kritischen Haltung gegenüber Älteren (die ja meist die Autoritäten in einer Gesellschaft darstellen) traditionelle Strukturen in Frage gestellt und aufgelöst werden, was wiederum erhebliches Konfliktpotential birgt. Darüber hinaus, können solche Maßnahmen nur langfristig wirken und auch nur dann, wenn kurz- und mittelfristig, die Ursachen der Perspektivlosigkeit von Jugendlichen (z.B. die strukturelle Diskriminierung der Identitätsgruppe, der sie angehören) beseitigt werden.

5.3.6 Technische Zusammenarbeit, Finanzielle Zusammenarbeit und Warenhilfe

An dieser Stelle soll kurz auf die klassischen Instrumente der EZ, nämlich TZ, FZ und Warenhilfe eingegangen werden. TZ und FZ haben einige spezifische Merkmale, die unter Konfliktgesichtspunkten relevant sein können. So ist beispielsweise das Interesse von Regierungen an FZ offensichtlich um ein Vielfaches höher als an anderen Formen der Entwicklungszusammenarbeit.³⁸⁵ Dies liegt daran, dass die FZ den Empfängerregierungen mehr Flexibilität eröffnet, die Mittel einzusetzen, und dass durch

³⁸³ Lock 2001, S. 75, s.a. Michailof et al. 2002, S. 3, DFID 2001, S.15 und Collier et al. 2003, S. 68.

³⁸⁴ BMZ 2004, S. 50.

³⁸⁵ Klingebiel 1999, S. 37.

sie weniger Geberpersonal ins Land kommt, als es bei anderen Instrumenten der Fall ist. Durch die hohe Flexibilität entsteht jedoch wieder das Problem der Fungibilität, und die deutschen Geber müssen sich fragen, ob sie durch die Vergabe von FZ in Konfliktländern nicht indirekt den Konflikt am Leben erhält. Auf der anderen Seite erscheint dieses Instrument gerade aufgrund des hohen Interesses besonders geeignet, um wirksame Auflagen zu formulieren. Der Vorteil von TZ liegt hingegen darin, dass sie während des gesamten Projektzyklus relativ gut steuerbar ist, wodurch ein größerer Einfluss auf einzelne Projekt- und Programmkomponenten besteht und sich das Problem der Fungibilität vermindert. Zudem verfügt TZ meist über eine gute Außenstruktur, so dass sie insbesondere unter relativ instabilen Bedingungen noch oder schon tätig sein kann.³⁸⁶

Warenhilfe kann unter Konfliktbedingungen besonders problematisch sein. Nicht nur, dass Waren in der Vergangenheit oft von Kriegsparteien beschlagnahmt wurden und so indirekt den Konflikt alimentierten, Warenhilfe kann auch Preisstrukturen und Märkte zerstören, denn welcher Bauer oder Händler kann schon mit kostenloser Ware konkurrieren?

5.4 Dilemmata und offene Fragen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen

5.4.1 Neutralität oder Parteinahme

In der jüngeren Vergangenheit wurde in der Entwicklungspolitik ein Paradigmenwechsel vollzogen, der im Zusammenhang mit dem Thema Krisenprävention und Konfliktbearbeitung von Bedeutung ist. Während die EZ traditionell den Anspruch auf Neutralität vertrat und eher darum bemüht war, Konflikte zu negieren und zu umgehen (was nun kritisiert wird), so ist sie heute politischer geworden. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, denn wie Anderson betont, ist EZ nie neutral; eine Parteinahme lässt sich häufig nicht vermeiden.³⁸⁷ EZ will und muss also Stellung beziehen und begibt sich damit teilweise in die Gefahr, die nationale Souveränität von Staaten zu verletzen, um Menschenleben zu retten. Daraus ergeben sich weitere Fragen wie etwa, wann der richtige Zeitpunkt innerhalb des Konfliktzyklus für eine Intervention gekommen ist oder welches die richtige Parteinahme in einem Konflikt ist? Bezüglich der letzteren Frage gibt es zahlreiche Beispiele in der Vergangenheit, die im Nachhinein zeigen, dass vorschnell oder politisch berechnend eine fragwürdige Partei gestützt³⁸⁸ oder auch geschwächt wurde.³⁸⁹ Schwierig wird eine Parteinahme zumindest des BMZ, in einem Anti-Regime-Konflikt, in dem per Definition die Regierung eine der Konfliktparteien ist. Wie sollte sich die Entwicklungspolitik hier verhalten? In diesem Fall reicht ein bloßes „do no harm“ nicht aus, sondern es muss politische Leitlinien

³⁸⁶ Klingebiel 1999, S. 37.

³⁸⁷ Anderson 1999, S. 1.

³⁸⁸ Zum Beispiel die Unterstützung der Taliban durch die USA oder der ruandischen Hutu durch Frankreich.

³⁸⁹ Fahrenhorst/Musto 2002, S. 203.

geben, die konkret genug sind, um handhabbar und überprüfbar zu werden. Im Falle des BMZ besteht bereits ein Kriterienkatalog mit politischem Charakter (z.B. Beachtung der Menschenrechte, Partizipation der Bevölkerung, Rechtsstaatlichkeit, Armuts- und Entwicklungsorientierung), der sich jedoch konsequent in der Praxis niederschlagen sollte.³⁹⁰

5.4.2 Zielkonflikte

Gerade die Beachtung des Kriterienkatalogs bringt jedoch Zielkonflikte mit sich. Sieht man sich die Liste der Kooperationsländer des BMZ an, so stellt man fest, dass die geförderten Länder³⁹¹ entweder hinsichtlich der Demokratisierung und Wahrung der Menschenrechte problematisch sind oder von anderer Seite stark gefördert werden und eigentlich schon fortgeschritten genug sind, um für privates Kapital attraktiv zu sein.³⁹² Würde man die deutsche EZ nun strikt an ihrem eigenen Kriterienkatalog zur Vergabe von Entwicklungshilfe ausrichten, würden jedoch die Konfliktregionen aus der EZ herausfallen. Da die Bundesregierung aber Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu einem ihrer Leitthemen gemacht hat, wäre diese Entwicklung nicht wünschenswert. Auch die Forderung, dass die afrikanischen Partner mit positiver Entwicklungsleistung (wie etwa einer deutliche Verringerung der Armut, was den Gebirgen als krisenpräventive Strategie gilt), höhere Bezüge als die übrigen Partnerländer oder auch nur wachsende Zuwendungen erhalten sollten, ist ambivalent. Eine solche Politik könnte zwar das Signal aussenden, dass erfolgreiche Eigenanstrengungen belohnt werden – bisher lautete die Botschaft eher „Wer Gewalt sät, erntet Entwicklungszusammenarbeit“, wodurch zweifelhafte Anreize gesetzt wurden – doch es stellt sich die Frage, was die EZ eigentlich erreichen will? Geht es darum, die hilfsbedürftigen und kriegszerstörten Länder (ähnlich einer internationalen Sozialhilfe) zu unterstützen, oder versucht man die EZ dort einzusetzen, wo sie am effektivsten und effizientesten verwendet wird?³⁹³

5.4.3 Nachhaltigkeit oder Schnelligkeit

Konfliktsituationen sind sehr komplex und zentrale Bedingung nachhaltige Erfolge eines krisenpräventiven Engagements sind gründliche Planung und Analyse. Andererseits läuft den Verantwortlichen vor einem prognostizierten Gewaltausbruch die Zeit davon, es besteht also ein Widerspruch zwischen rascher und durchdachter Reaktion. Ein Ausweg mag in einer Arbeitsteilung zwischen TZ-Organisationen und in einer koordinierten Ablaufplanung liegen. Beispiele hierzu gibt es bisher jedoch kaum.³⁹⁴

³⁹⁰ Hanisch 2000, S. 60.

³⁹¹ Dies sind z.B. Ägypten, Marokko, Tunesien, Algerien, Jordanien, die Türkei, Brasilien, Peru, Pakistan, Kambodscha, Vietnam, China, Thailand, Ruanda und Uganda.

³⁹² Betz 2001, S. 36.

³⁹³ Wolff 2005, S. 275 ff.

³⁹⁴ Mehler 2000, S. 69.

5.4.4 „Kultur der Prävention“ oder Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften?

Die Einwirkungsversuche von EZ in Konfliktsituationen versprechen nur in einem frühen Stadium, in dem sich Spannungen aufgebaut haben, aber noch nicht gewaltsam eskaliert sind, relative Erfolgchancen. Sobald ein bewaffneter Konflikt ausgebrochen ist, sinken ihre Aussichten auf Erfolg drastisch und steigen erst dann wieder, wenn kein Sieger sich durchsetzen konnte, die Kriegsparteien erschöpft sind und die Ausweglosigkeit ihrer Lage erkannt haben oder im Gegenteil, der Konflikt durch den Sieg einer Seite beendet wird.³⁹⁵ Die Handlungsmöglichkeiten für EZ sind also beschränkt und können sich entweder auf Konfliktprävention oder auf Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften konzentrieren. Während das erklärte Ziel in den Positionspapieren und strategischen Konzepten der Geber eine Fokussierung auf konfliktvermeidende Maßnahmen ist, konzentrieren sich ihre Maßnahmen in der Praxis immer noch eher auf die post-konfliktive Phase statt auf die Prävention.³⁹⁶ Während selbst die Erfolge in der Milderung von Konfliktfolgen rar sind³⁹⁷, blieben Beispiele für erfolgreiche Krisenvorbeugung bisher gänzlich aus. Dies liegt mitunter daran, dass man den Erfolg oder Misserfolg krisenpräventiver Maßnahmen oder Instrumente schlecht messen kann. Tritt *keine* Konflikteskalation auf, müssten die Geber kontrafaktisch argumentieren, dass ohne EZ der Konflikt ausgebrochen wäre, was aber kaum zu belegen wäre („Dilemma der Wirkungsmessung“). Bei Krisen und Konflikten handelt es sich nämlich um einen multifaktoriellen Prozess, in dem das Gewicht eines einzelnen Faktors (z.B. EZ) nicht extrahiert und gemessen werden kann.³⁹⁸

Dazu kommt, dass Post-Konflikt-Arbeit weitaus medienwirksamer³⁹⁹ ist als ein verhinderter Konfliktausbruch – bei dem man noch nicht einmal beweisen kann, dass er wirklich stattgefunden hätte – wenn die deutsche EZ nicht eingeschritten wäre. Medienberichte über fleißige Helfer bei humanitären Katastrophen verhelfen nicht nur zu einer gesteigerten Legitimität und Akzeptanz von EZ, sondern sind insbesondere für NRO wichtig, die in vielen Fällen vom Einsatz in Kriegen und Katastrophen leben. Vor allem Letztere müssen sich selbstkritisch fragen, ob sie nicht mit ihren Spendenaufrufen im Falle humanitärer Katastrophen kontraproduktiv wirken: Indem sie mit Hilfe von Horrorbildern an das so genannte Helfersyndrom der Öffentlichkeit appellieren, verstellen sie den Blick auf die Wichtigkeit von Prävention.⁴⁰⁰

In diesem Zusammenhang ist also zu hinterfragen, ob die Überlegungen zugunsten der Prävention – nur durch die Leid verhindert, EZ-Errungenschaften geschützt und Steuergelder gespart werden können – lediglich Rhetorik sind.

³⁹⁵ Hanisch 2000, S. 60.

³⁹⁶ Betz 2001, S. 34.

³⁹⁷ Lediglich das Programm Mali-Nord wird gerne als gelungenes Beispiel deutscher Intervention genannt (Klingebiel 1999), obwohl es auch Stimmen gibt, die behaupten, dass der Friedensprozess zwischen den aufständischen Tuareg und der Regierung im Wesentlichen ohne ausländische Einwirkung vorangetrieben wurde. Hanisch 2000, S. 65.

³⁹⁸ Fahrenhorst/Musto 2002, S. 204.

³⁹⁹ Für die Medien gilt (leider) weiterhin das Motto: „Only bad news are good news!“

⁴⁰⁰ Nuscheler 2003, S. 9.

5.4.5 „Zum Umgang mit Tätern“

Um beim Nachkriegsengagement zu bleiben: hier ergibt sich ein weiteres Dilemma aus der Frage, welchen Prozess man vorantreiben soll – die umfassende Versöhnung oder die Verfolgung von Gerechtigkeit? Ein Interessenausgleich zwischen den Konfliktparteien, der in der Konfliktbearbeitung als zentrales Ziel gilt, ist nach erfolgter Gewaltanwendung daher äußerst schwierig. Opfer haben ein legitimes Interesse an Gerechtigkeit und ein nachhaltiger Frieden mag tatsächlich erst bei Beendigung einer „Kultur der Straflosigkeit“ eintreten. Wie diese herzustellen ist, bleibt umstritten.⁴⁰¹ Bisher gibt es im Wesentlichen drei Ansätze. Zum einen die strafrechtliche Verfolgung von Tätern durch die internationalen Strafgerichtshöfe (in Den Haag und Tansania) oder durch Laiengerichte (z.B. in Ruanda), zum anderen Straflosigkeit durch Amnestie, wie sie in Argentinien und Chile praktiziert wurde. Die dritte Alternative ist eine Mischung aus den ersten beiden Punkten. Dabei handelt es sich um Freisprechung im Austausch gegen ein öffentlich vorgetragenes Schuldeingeständnis, wie es in den Wahrheitskommissionen in Südafrika der Fall ist. Welche dieser Alternativen im Sinne einer Versöhnung am effektivsten ist, bleibt bisher unbeantwortet. Die erste ist zwar gerecht, aber reißt Wunden auf, die zweite ist in hohem Maße ungerecht und könnte daher dazu führen, dass Wunden nicht verheilen. Auch die dritte Alternative ist problematisch, da sie als ungerecht empfunden werden könnte.

5.4.6 Offene Fragen

Die vom BMZ in seinem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ aufgezählten Maßnahmen und Instrumente sind immer noch recht abstrakt formuliert. Es fehlt weiterhin an einer Konkretisierung für die einzelnen Anwendungsfälle sowie an der allgemeinen Überprüfung der vorhandenen, bereits eingesetzten Instrumente hinsichtlich ihrer Tauglichkeit für Konfliktvermeidung oder -lösung.⁴⁰² Klingebiel's Querschnittsbericht von sechs Evaluierungen zur Wirkung von EZ in Konfliktsituationen ist bisher die einzige diesbezügliche Studie. Aus Fehlern zu lernen ist aber nur möglich, wenn man Projekte kontinuierlich evaluiert, und zwar nicht nur im Hinblick auf die vorgegeben Indikatoren, sondern auch auf ihre Wirkung auf Konflikte. Dies ist im Aktionsplan des BMZ vorgesehen.⁴⁰³ Er enthält zwar eine Vielzahl von Absichtserklärungen in Form von über 160 Aktionen, für die Finanzierung dieser Maßnahmen wurden jedoch keine zusätzlichen finanziellen Mittel im BMZ-Haushalt 2005 bereitgestellt.⁴⁰⁴ Nimmt die Bundesregierung ihre selbst formulierten Ziele ernst, sollte sie die notwendigen Haushaltsmittel zur Verfügung stellen.

⁴⁰¹ Mehler 2000, S. 69.

⁴⁰² Fahrenhorst/Musto 2002, S. 205.

⁴⁰³ BMZ 2004, S. 59.

⁴⁰⁴ VENRO 2004, S. 1.

6 Fazit und Ausblick

Die Analyse hat gezeigt, dass die Krisenprävention und Konfliktbearbeitung der Geber auf Annahmen über Konfliktursachen beruht, die (zumindest zum Teil) unbewiesen sind und außerdem von außen kaum beeinflusst werden können. Dazu kommt, dass die von den Gebern vermuteten Konfliktursachen in den meisten Fällen nicht monokausal Konflikteskalationen auslösen. Vielmehr konnte festgestellt werden, dass jeder Konflikt einzigartig und jede Konfliktsituation hoch komplex ist, so dass eine wirksame EZ an die spezifischen Bedingungen und Erfordernisse jedes Landes angepasst werden müsste. Trotzdem lohnt sich eine Analyse der Konfliktursachen, denn um nicht intendierte, negative Wirkungen von EZ zu vermeiden und Projekte gemäß des „do no harm“-Prinzips zu gestalten, muss sorgfältig analysiert und vor allem evaluiert werden. Kontinuierliche Evaluationen sind jedoch sowohl im BMZ als auch bei Nichtregierungsorganisationen bisher noch nicht an der Tagesordnung. Dies liegt unter anderem daran, dass effektive Wirkungsüberprüfungen relativ teuer sind und gerade NRO ihre Mittel lieber für die Projekte als für Überprüfungen ausgeben.

Insgesamt geht aus den vorstehenden Überlegungen hervor, dass die Erwartungen hinsichtlich der Wirkung von EZ im Bereich der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung nicht zu hoch geschraubt werden sollten. Insbesondere das Bestreben, die strukturellen Ursachen von bewaffneten Konflikten durch EZ zu bekämpfen, erweist sich trotz aller Rhetorik als problematisch, da nicht alle so verstandenen Ungerechtigkeiten oder Ausbeutungsverhältnisse automatisch zu Krisen eskalieren oder durch EZ zu beheben sind. Wie schon erwähnt, würde der Einsatz der Entwicklungszusammenarbeit zur Überwindung aller denkbaren Konfliktursachen zu große Streuverluste aufweisen und sich somit in einem Aktionismus verlieren, der keine Aussicht auf langfristige Erfolge hat. Der Enthusiasmus mit dem jedoch gegenwärtig diskutiert und geplant wird, vermittelt den Eindruck, dass die Debatte stark ideologisiert ist (s.u.) und vor allem einer neuen Legitimierung von Entwicklungszusammenarbeit dient. Dazu gehört auch, dass im Fahrwasser der Debatte um Konfliktprävention in vielen Fällen eigentlich traditionelle entwicklungspolitische Projekte einfach mit einem neuen Etikett versehen werden, um den neuen Anspruch zu erfüllen. Ein Beispiel stellt das Projekt „Kookari“ von EIRENE dar: hierbei handelt es sich um technische Zusammenarbeit klassischer Form, die lediglich ideologisch aufgeladen ist und deshalb nun im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes gefördert wird. Das Bekenntnis vieler Geber, Entwicklungspolitik bedeute nicht generell Friedenspolitik, sondern könne sogar zur Verschärfung von Konflikten beitragen, ist daher mit Skepsis zu betrachten.⁴⁰⁵ Es ist zwar positiv zu bewerten, dass, gemäß den Ankündigungen der rot-grünen Regierung, tatsächlich neue Instrumente zur Konfliktprävention entwickelt

⁴⁰⁵ Das BMZ legitimiert sich widersprüchlicherweise weiterhin dadurch, dass es darauf hinweist, dass Entwicklungspolitik die Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts ist.

wurden. Doch sind diese, wie die Analyse gezeigt hat, bezogen auf Konfliktprävention nicht alle so wirksam, wie sie dargestellt werden.

Die relative Wirkungslosigkeit von Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen wird auch dann offensichtlich, wenn man berücksichtigt, dass sie mit einem relativ geringen Haushaltsbudget schwer wiegende Weltprobleme lösen soll: Sie soll das Armutproblem überwinden und überall auf der Welt menschenwürdige Lebensbedingungen herstellen, Ernährungs- und Umweltkrisen vorbeugen, den Migrationsdruck aus Elendsregionen auffangen, das Wachstum der Weltbevölkerung eindämmen, in aller Welt die Demokratie und den Schutz der Menschenrechte fördern und außerdem als Friedenspolitik der Vermehrung und Brutalisierung von Macht- und Verteilungskonflikten vorbeugen. Dass sie seit Antritt der rot-grünen Bundesregierung nun auch noch einen Beitrag zur globalen Strukturpolitik leisten soll, ist eine deutliche Überforderung der Entwicklungszusammenarbeit. Umso erstaunlicher ist es, dass die EZ trotz aller Zusagen zu einer „Kultur der Prävention“ noch immer mit hohem Einsatz von Mitteln eher kurative Nachsorge statt Vorbeugung betreibt. Dies könnte zu dem Schluss führen, dass die Politiker ebenso wie nicht staatliche Akteure es mit dem Gedanken der Prävention nicht wirklich ernst meint. Argumente, die für ein stärkeres Engagement in der Nachkriegsbearbeitung (die jedoch oftmals als Krisenprävention ausgegeben wird, da Nachkriegsgesellschaften in der Tat fragil sind) sprechen, wurden bereits genannt: Der öffentliche Druck zu humanitären Notoperationen ist groß, während die Zustimmung zu dem medialen „non-event“ von langfristig angelegter Krisenvorbeugung wesentlich schwerer zu bekommen ist. Man könnte also folgern, dass nicht das Konzept der Konfliktprävention gescheitert ist, sondern die Politik ihren eigenen Erkenntnissen nur halbherzige Taten hat folgen lassen.

Trotz aller Kritik an der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen ist es keine Alternative, die EZ aus diesem Tätigkeitsfeld zurückzuziehen und das Projekt der zivilen Konfliktbearbeitung aufzugeben. Wie im Exkurs gezeigt, kann sich der Norden, in einer Welt, die im Zuge der Globalisierung immer stärker zusammenrückt, seiner Verantwortung für marginalisierte Weltregionen nicht entziehen. Es gibt, den verantwortungsethischen Maximen von Hans Jonas⁴⁰⁶ zur Folge, eine Fernverantwortung in Raum und Zeit – also für ferne Regionen und künftige Generationen.

Natürlich sind die OECD-Staaten nicht für alle Weltprobleme verantwortlich und können sie nicht alle lösen, da in vielen Fällen die Bereitschaft der Regierungen in den „Partnerländern“ nicht vorhanden ist. Es wäre jedoch viel gewonnen, wenn die Industrieländer die Konflikte im Süden nicht verschärfen würden. Dabei geht es nicht nur um Rüstungsexporte in instabile Weltregionen, sondern auch um die politische Instrumentalisierung lokaler Konflikte aus strategischen Gründen: Zum Konfliktgeflecht in der Region der „Großen Seen“ in Zentralafrika, um nur ein Beispiel zu nen-

⁴⁰⁶ Jonas 1979, hier zitiert nach Nuscheler 2003 (http://www.bmlv.gv.at/pdf_pod/publikationen/09_fij_03_kue.pdf).

nen, gehören konkurrierende Interessen westlicher Staaten und Unternehmen, die sich Einflusszonen und Zugänge zu Ressourcen sichern wollen.

In der EZ gilt es realistische, wirksame und ernst gemeinte Methoden der Konfliktprävention zu finden. Dazu gehört erstens, dass man beim Entwurf und bei der Durchführung von Projekten zumindest konsequent darauf achten sollte, dass die EZ selbst keine Konflikte alimentiert. So wie im Auftragsrahmen (AURA) des BMZ bereits alle Projekte auf ihren Einfluss im Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit („G-Kennung“) und Umwelteinflüsse („U-Kennung“) überprüft werden, sollte eine konfliktbezogene Wirkungsanalyse in die Projektplanung miteinbezogen werden.⁴⁰⁷

Zweitens sollte das Ziel, Friedenspotenziale⁴⁰⁸ zu fördern, intensiver angestrebt werden. Die einseitige Konzentration auf Konfliktursachen übersieht die Tatsache, dass diese im Verlauf eines Konfliktes oft gar nicht mehr so wichtig sind, so dass eine Fokussierung auf deren Lösung für die Beendigung des Konfliktes nicht mehr zentral ist.

Drittens kann in einer sich globalisierenden Welt, in der die Nationalstaaten mehr und mehr Einfluss verlieren, nur koordiniertes und kohärentes Vorgehen auf internationaler Ebene wirklich etwas bewirken, was nicht zuletzt bei der Anwendung von Konditionalität einleuchtet. Daher kann die Prävention und Lösung von Kriegen und Konflikten nur durch international gültige Reglementierungen angegangen werden. Konfliktprävention muss also in das Zielsystem einer globalen Ordnungs- und Strukturpolitik (global governance) eingebaut werden, denn es geht eben nicht nur um Entwicklungshilfe, sondern um Entwicklungspolitik!

⁴⁰⁷ Hierzu sei angemerkt, dass das BMZ solch eine „K-Kennung“ schon im Februar 2005 für die Rahmenplanung 2006 angekündigt hat. Die GTZ führt diese Richtlinie sogar schon vor Laufzeitbeginn, nämlich ab dem 01. Oktober 2005 verpflichtend ein.

⁴⁰⁸ Im Sinne von Mary B. Anderson. (Vgl. Fußnote 274).

7 Literaturverzeichnis

- AKUF (Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung):** *Kriege und bewaffnete Konflikte seit 1945*, Letzte Aktualisierung der Website: 15.11.2004a, http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege_archiv.htm.
- AKUF (Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung):** *Die Normalität des Kriegsgeschehens. Kriege sind konstant geblieben*, Pressemitteilung der AKUF vom 13. Dezember 2004b, (http://www.worsch.de/AKUF_Pressemitteilung_2004.pdf).
- Anderson, Mary:** *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, London 1999.
- Annan, Kofi:** *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*. Report of the Secretary-General, New York 1998.
- Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst (AG KED):** *Frieden muss von innen wachsen. Zivile Konfliktbearbeitung in der Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn 1999.
- Bächler, Günther:** „Hintergründe der Kriege und bewaffneten Konflikte in Afrika“, in: Engel, Ulf/Mehler, Andreas (Hrsg.): *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis*, Hamburg 1998, S. 1 – 24.
- Barnes, Samuel H./Kaase, Max:** *Political Action. Mass Participation in five Western Democracies*, London 1979.
- Barth, Frederik (Hrsg.):** *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference*, Bergen 1969.
- Betz, Joachim:** „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18-19, 2001, S. 30 – 38.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung):** *Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“*, Berlin 2004.
- BMZ:** *Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut*, BMZ-Materialien Nr. 106, Bonn 2003.
- BMZ:** *Entwicklungszusammenarbeit und Krisenvorbeugung*, BMZ Spezial 079, Bonn 1997.
- BMZ:** *Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Gesamtkonzept der Bundesregierung vom 07.04.2000*, BMZ Spezial Nr. 17, Bonn 2000.
- BMZ:** *Leitmotive*, Letzte Aktualisierung der Website: 02.05.2005, <http://www.bmz.de/de/themen/index.html>.

- BMZ:** *Leitfaden für die Entwicklungszusammenarbeit – die Querschnittsthemen*, Letzte Aktualisierung der Website: 02.05.2005, <http://www.bmz.de/de/ziele/regeln/querschnittsthemen/index.html>.
- BMZ:** *Instrumente: Friedensarbeit auf allen Ebenen*, Letzte Aktualisierung der Website: 02.05.2005, <http://www.bmz.de/de/themen/frieden/instrumente/index.html>
- Boutros-Ghali**, Boutros: *Agenda für den Frieden*, New York 1992.
- Chabal**, Patrick/Daloz, Jean-Pascal: *Africa Works. Disorder as Political Instrument*, Oxford 1999a.
- Chabal**, Patrick/Daloz, Jean-Pascal: "Unordnung und ihr politischer Nutzen. Die Politik spielt sich in Afrika zunehmend außerhalb der Institutionen ab", in: *Der Überblick*, Nr. 35/2, 1999b, S. 17 – 22.
- Checkel**, Jeffrey: „Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe“, in: *International Studies Quarterly*, Nr. 43, 1999, S. 83 – 114.
- Collier**, Paul: *Doing Well out of War*, Text in Vorbereitung auf die Conference on Economic Agendas in Civil Wars, 26./27. April, London 1999.
- Collier**, Paul: *Economic Causes of Civil War and their Implications for Policy*, Washington 2000.
- Collier**, Paul: *Lifting the Natural Resource Curse*, Oxford 2003.
- Collier**, Paul/Hoeffler, Anke: *Über die Ökonomischen Ursachen von Bürgerkriegen*, Oxford 2001.
- Collier**, Paul/Elliott, Lani/Hegre, Håvard/Hoeffler, Anke/Reynal-Querol, Martha/Sambanis, Nicholas: *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, A World Bank Policy Research Report, Washington 2003.
- Cremer**, Georg: "Korruption und Korruptionskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, Bd. 31, 1998, S. 6 – 23.
- Creveld**, Martin van: *Die Zukunft des Krieges*, München 1998.
- Daase**, Christopher: *Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegsführung die internationale Politik verändert*, Baden-Baden 1999.
- Debiel**, Tobias/Fischer, Martina: „Krisenprävention in einer gewaltträchtigen Welt. Was kann europäische und deutsche Entwicklungspolitik leisten?“ In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12, 2001, S. 14 – 23.
- DFID (Department for International Development):** *The Causes of Conflict in Sub-Saharan Africa*, London 2001.
- Djafari**, Nassir: "Schuldenerlass allein genügt nicht: Zwischenbilanz der HIPC-II-Initiative", in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 43, Nr. 12, 2002, S. 351 – 353.
- Douma**, Pyt S.: *Political Economy of Internal Conflict: A Review of Contemporary Trends and Issues*, Working Paper 1, Den Hague 2001.
- Douma**, Pyt S.: *The Origins of Contemporary Conflict. A Comparison of Violence in three World Regions*, Den Hague 2003a.

- Douma**, Pyt S.: *Major Findings in the Research Project 'Causes of Conflict in the Third World'*, Den Hague 2003b.
- Duffield**, Mark: *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, London 2001.
- Easterly**, William: *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge/London 2001.
- Ehrke**, Michael: „Die Ökonomie innerstaatlicher Kriege – eine Kritik der Weltbank-Analysen“, in: Kurtenbach, Sabine/Lock, Peter/Roth, Michele (Hrsg.): *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*, Bonn 2004, S. 102 – 121.
- Ehrke**, Michael: „Zur politischen Ökonomie post-nationaler Konflikte“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 3, 2002, S. 135 – 163.
- Eid**, Uschi: „Entwicklungspolitik als Beitrag zur Krisenprävention“, in: Fahrenhorst, Brigitte (Hrsg.): *Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten*, SID-Berlin-Berichte Nr. 11, Berlin 2000, S. 55 – 64.
- Eikenberg**, Kathrin: „Ethnische Konflikte in der Dritten Welt“, in: Betz, Joachim/Matthis, Volker (Hrsg.): *Jahrbuch Dritte Welt 1987*, München 1987, S. 69 – 83.
- Eirene Internationaler Christlicher Friedensdienst** (Hrsg.): *Appui aux groupements solidaires dans l'Azawak (AGSA)*, Neuwied 2004, Internettext (<http://www.eirene.org/fix/files/AGSA.pdf>).
- Eirene Internationaler Christlicher Friedensdienst** (Hrsg.): *Kookari: Förderung einer selbstgetragenen ländlichen Entwicklung in der Region um Dosso/Niger*, Neuwied 2001, Internettext (<http://www.eirene.org/fix/files/Kookari.pdf>).
- Eirene Internationaler Christlicher Friedensdienst** (Hrsg.): *Quo Vadis? Grundsatzprogramm*, 5. unveränderte Aufl., Neuwied 2003.
- Elbadawi**, Ibrahim/Sambanis, Nicholas: „Why are there so many Civil Wars in Africa? Understanding and Preventing Violent Conflict“ in: *Journal of African Economies*, Bd. 9, Nr. 3, 2000, S. 244 – 269.
- Ellies**, Stephen: „The Old Roots in Africa's New Wars“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 2, 2003, S. 29 – 43.
- Elliesen**, Tillmann: „Ziviler Friedensdienst: Eine gute Idee mit vielen Mängeln“, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 10, Okt. 2002, Internettext (<http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/fakt1002.htm>)
- Elwert**, Georg: „Nationalismus und Ethnizität“, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Nr. 3, 1989, S. 440 – 464.
- Engel**, Ulf: *Conflict Prevention and Peace-Building in Africa: International Norm Diffusion and the German Debate*, University of Leipzig Papers on Africa, Politics and Economics Series No. 50, Leipzig 2001.
- Engel**, Ulf/Mehler, Andreas (Hrsg.): *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis*, Hamburg 1998.

- Fahrenhorst**, Brigitte/Musto, Stefan A.: „Entwicklungspolitik“, in: Mutz, Reinhard (Hrsg.): *Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe: institutionelle und instrumentelle Ansatzpunkte für die Bundesrepublik Deutschland*, 1. Aufl., Baden-Baden 2002, S. 167 – 223.
- Ferdowsi**, Mir A.: „Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktprävention durch Entwicklungspolitik“, in: *Jahrbuch für internationalen Sicherheitspolitik 1999*, Wien 1999, Internetttext (<http://www.bmlv.gv.at/wissensforschung/publikationen/beitrag.php?id=843>).
- Ferdowsi**, Mir A./Matthies, Volker: „Kriege, Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung“, in: dies. (Hrsg.): *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften*, Bonn 2003, S. 14 – 41.
- Forberg**, Ekkehard/Terlinden, Ulf: *Hilfe, die nicht vom Himmel fällt. Gewaltprävention in der Entwicklungsarbeit von NGOs*, Münster 2002.
- FriEnt (Gruppe Friedensentwicklung)** (Hrsg.): *Gewaltökonomien: Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Handlungsoptionen*, Bonn 2004.
- Fukuyama**, Francis: „The End of History?“, in: *The National Interest*, Nr. 16, 1989, S. 3 – 18.
- Geertz**, Clifford: „The Integrative Revolution. Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States“, in: ders. (Hrsg.): *Old Societies and New States*, New York 1963, S. 105 – 157.
- Goodhand**, Jonathan: *Violent Conflict, Poverty and Chronic Poverty*, CPRC Working Paper 6, Manchester 2002.
- GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)**: *Friedensfonds*, 2004a, Internetttext: (<http://www.gtz.de/de/themen/uebergreifendethemen/krisenpraevention/4085.htm>).
- GTZ**: *Joint Utstein Study of Peacebuilding. National Report from Germany*, Eschborn 2003.
- GTZ**: *Konfliktanalyse für die Projektplanung und -steuerung. Eine praktische Handreichung*, Eschborn 2001b.
- GTZ**: *Orientierungsrahmen für Friedensfonds*, Eschborn 2004b.
- Gurr**, Ted R.: *Why Men Rebel*, Princeton 1970.
- Hanisch**, Rolf: „Krisenprävention – eine neue Leerformel“, in: Betz, Joachim/Brüne, Stefan (Hrsg.): *Jahrbuch Dritte Welt 2000. Daten – Übersichten – Analysen*, München 2000, S. 55 – 67.
- Harneit-Sievers**, Axel: „Der Fluch des schwarzen Goldes. Nigeria, Angola, Kongo: Wie löst man das Ressourcen-Paradoxon?“, in: *Das Parlament*, Nr. 10, 01.03.2004, S. 8.
- Hartmann**, Christof: *Managing Conflicts through Democratic Institutions: A Tentative Balance Sheet*, Text anlässlich der Konferenz 'Africa's Diversity: Ending the Monologues?' in Hamburg, 23.-26. Mai 2002.
- Heckmann**, Friedrich: *Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen*, Stuttgart 1992.

- Hegre**, Håvard u.a.: „Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816 – 1992“, in: *American Political Science Review*, Bd. 95, Nr. 1, März 2001, S. 33 – 48.
- HIK (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung)**: *Konfliktbarometer 2004. Krisen, Kriege, Putsche, Verhandlungen, Vermittlungen, Friedensschlüsse*, Heidelberg 2004.
- Hinrichsen**, Isabell: *Friedensfördernde Fonds – Vergleichende Bestandsaufnahme*, o.O. 2003.
- Hobbes**, Thomas: *Leviathan*, London 1968 (1651).
- Homer-Dixon**, Thomas F.: „Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases“, in: *International Security*, Bd. 19, Nr. 1, 1994, S. 5 – 40.
- Horowitz**, Donald: *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley 1985.
- Horowitz**, Donald: *Structure and Strategy in Ethnic Conflict*, Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington D.C., 20.-22. April 1998.
- Huntington**, Samuel P.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman u.a. 1991
- Igatieff**, Michael: *Die Zivilisierung des Krieges. Ethnische Konflikte, Menschenrechte, Medien*, Hamburg 2000.
- Jean**, François/Rufin, Jean-Christoph (Hrsg.): *Ökonomie der Bürgerkriege*, Hamburg 1999.
- Jonas**, Hans: *Das Prinzip der Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, 1. Aufl., Frankfurt a.M. 1979.
- Kaldor**, Mary: *Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt a.M. 2000.
- Klem**, Bart: *Dealing with Scarcity and Violent Conflict*, Working Paper 24, The Hague 2003.
- Klingebiel**, Stephan: *Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen. Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in sechs Ländern*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten 6/99, Berlin 1999.
- Koudissa**, J.: „Was könnte Zentralafrika von der Schweiz lernen?“, in: *Der Überblick*, Nr. 35/2, 1999, S. 63 – 66.
- Lengfeld**, Holger/Liebig, Stefan/Märker, Alfredo: „Politisches Engagement, Protest und die Bedeutung sozialer Ungerechtigkeit“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 7-8, 2000, S. 22 – 31.
- Lentz**, Carola: „Ethnizität“, in: Mabe, Jakob E. (Hrsg.): *Das Kleine Afrika-Lexikon*, Stuttgart 2002, S. 51 – 55.
- Lock**, Peter: „Privatisierung der Sicherheit im Spannungsfeld zunehmend gewaltoffener Räume und staatlichen Gewaltmonopols – Thesen zur sozialen Apartheid“, in: Österreichisches Zentrum für Konfliktlösung (Hrsg.): *Wie sicher ist Europa?*, Münster 2001, S. 65 – 78.

- Lonsdale**, John: „Staatsgewalt und moralische Ordnung. Die Erfindung des Tribalismus in Afrika“, in: *Der Überblick*, Nr. 3, 1993, S. 5 – 10.
- Matthew**, Richard/Halle, Marc/Switzer, Jason (Hrsg.): *Conserving the Peace: Resources, Livelihoods and Security*, Winnipeg, Manitoba 2002.
- Matthies**, Volker: „Krisenprävention als Friedenspolitik. Zur Entstehung und Entwicklung eines neuen politischen Konzepts“, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 4, April 1999, S. 103 – 106.
- Matthies**, Volker: „Vom reaktiven Krisenmanagement zur präventiven Konfliktbearbeitung?“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33-34, 1996, S. 19 – 38.
- Mehler**, Andreas: „Alles Krise oder was? Zur Differenzierung von Gründen und Verlaufsformen gewaltsamer Konflikte als Voraussetzung ihrer zielgerichteten Bearbeitung“, in: Fahrenhorst, Brigitte (Hrsg.): *Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten*, SID-Berlin-Berichte Nr. 11, Berlin 2000, S. 32 – 44.
- Mehler**, Andreas: „Krisenprävention in der europäischen EZ: Eine frühe Bilanz und offene Fragen“, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 3, März 2000, S. 67 – 69.
- Mehler**, Andreas/Lund, Michael: *Peace Building and Conflict Prevention in Developing Countries. A Practical Guide*, Ebenhausen 1999.
- Meyns**, Peter: „Neopatrimonialismus“, in: Mabe, Jakob E. (Hrsg.): *Das kleine Afrika-Lexikon*, Stuttgart 2002, S. 140 – 141.
- Michailof**, Serge/Kostner, Markus/Devictor, Xavier: *Post-Conflict Recovery in Africa: An Agenda for the Africa Region*, Africa Region Working Paper Series Nr. 30, Internetttext 2002 (<http://www.worldbank.org/afr/wps/index.htm>).
- Molt**, Peter: „Ethnicity and politics in Sub-Saharan Africa“, in: Hanf, Theodor (Hrsg.): *Dealing with difference: Religion, ethnicity, and politics: Comparing cases and concepts*, Baden-Baden 1999, S. 83 – 100.
- Münkler**, Herfried: *Die neuen Kriege*, Reinbek 2002.
- Nohlen**, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 6, Internationale Beziehungen, München 1994.
- Nord**, Antonie: „Demokratie“, in: Mabe, Jakob E. (Hrsg.): *Das kleine Afrika-Lexikon*, Stuttgart 2002, S. 33 – 36.
- Nuscheler**, Franz: Krisenprävention und Entwicklung, Internetttext 2003 (http://www.bmlv.gv.at/pdf_pod/publikationen/09_fij_03_kue.pdf).
- OECD**: *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, Paris 2001.
- Olson**, Mancur: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge 1965
- Ottaway**, Marina: „Zwischen Anarchie und Morgendämmerung? Verzerrte Wahrnehmungen erschweren den Zugang zu Afrika“, in: *Der Überblick*, Nr. 35/2, 1999, S. 6 – 10.
- Palley**, Thomas I.: „Lifting the Natural Resource Curse“, in: *Foreign Service Journal*, Bd. 80, Nr. 12, Dez. 2003, S. 54 – 62.

- PRIO (International Peace Research Institute, Oslo):** *Armed Conflict Dataset Codebook*, Oslo 2003.
- Reno**, William: "The (real) Economy of Angola", in: Cilliers/Dietrich (Hrsg.): *Angola's War Economy. The Role of Oil and Diamonds*, Institute for Security Studies (ISS), Pretoria 2000, S. 220 – 235.
- Reynal-Querol**, Marta: „Ethnicity, Political Systems and Civil War“, in: *Journal of Conflict Resolution*, Bd. 46, Nr. 1, Feb. 2002, Internettext (http://econ.worldbank.org/files/3110_ReynalQuerol.pdf).
- Ropers**, Norbert: *Peace Building, Crisis Prevention and Conflict Management*, Eschborn 2002.
- Sachs**, Jeffrey D./Warner, Andrew M.: *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, NBER Working Paper Nr. W5398, Cambridge 1995.
- Schlichte**, Klaus: „Die Entwicklungszusammenarbeit und die Dynamik von gewalt-samen Konflikten“, in: Fahrenhorst, Brigitte (Hrsg.): *Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten*, SID-Berlin-Berichte Nr. 11, Berlin 2000, S. 45 – 54.
- Schlichte**, Klaus: *Neue Kriege oder alte Thesen? Wirklichkeit und Repräsentation kriegsgerischer Gewalt in der Politikwissenschaft*, Vortrag auf der Tagung „Neue Kriegstheorien – eine Zwischenbilanz“, DVPW-Sektion Politische Theorien und Ideengeschichte in Kooperation mit der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt a.M. 2004.
- Schlichte**, Klaus/Siegelberg, Jens: „Kriege in den neunziger Jahren. Formen – Verläufe – Tendenzen“, in: Vogt, Wolfgang R. (Hrsg.): *Gewalt und Konfliktbearbeitung: Befunde – Konzepte – Handeln*, 1. Aufl., Baden-Baden 1997, S. 131 – 140.
- Schmidt**, Siegmund: „Ursachen ethnischer Konflikte in der Dritten Welt – einige Thesen“, in: Meyer, Günter/Thimm, Andreas (Hrsg.): *Ethnische Konflikte in der Dritten Welt*, Mainz 2001, S. 11 – 38.
- Schmiege**, Evita: „Krisenprävention durch Entwicklungszusammenarbeit? Instrumente der deutschen Entwicklungspolitik und die Bedeutung einer strengen Rüstungsexportpolitik“, in: Engel, Ulf/Mehler, Andreas (Hrsg.): *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis*, Hamburg 1998, S. 61 – 76.
- Shils**, Edward: "Primordial, Personal, Sacred, and Civil Ties. Some Particular Observations on the Relationship of Sociological Research and Theory", in: *British Journal of Sociology*, Nr. 8, 1957, S. 130-145
- Smith**, Dan: „Trends and Causes of Armed Conflict“, in: Bloomfield, David/Fischer, Martina/Schmelzle, Beatrix (Hrsg.): *Berghof Handbook of Conflict Transformation*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Internettext 2004 (<http://www.berghof-handbook.net>).
- Spelten**, Angelika: *Zweite Phase der Weiterentwicklung des Indikatorenkataloges zur Ermittlung von Krisen- und Konfliktpotenzialen in Partnerländern der EZ*, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen 2003.

Spelten Angelika: Wie erkennt man Krisenpotential? Entwurf eines Indikatorenkatalogs, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 3, März 2000, S. 70 – 72.

Stewart, Frances: "Horizontal Inequalities as a Source of Conflict", in: Hampson, Fen O./Malone, David M. (Hrsg.): *From Reaction to Conflict Prevention. Opportunities for the UN-System*, London 2002, S. 105 – 136.

UNDP: *Human Development Report 2002*, New York 2003.

VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen): *Armutsbekämpfung und Krisenprävention. Wie lässt sich Armutsbekämpfung konflikt sensitiv gestalten?*, Bonn/Berlin 2003.

VENRO: *VENRO-Stellungnahme zum Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung*, Bonn 2004.

Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., Tübingen 1972 (1. Aufl. 1917).

Wissing, Thomas: *Mögliche Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention. Eine Literaturlauswertung*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten 8/95, Berlin 1995.

Wöhlke, Manfred: *Sicherheitsrisiken aus Umweltveränderungen*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Arbeitspapier 2977, Ebenhausen 1996.

Wolff, Jürgen H.: *Entwicklungshilfe: Ein hilfreiches Gewerbe? Versuch einer Bilanz*, Münster 2005.

Wolff, Jürgen H.: *Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik im Rahmen globaler politischer Strukturen und Prozesse*, 2. Aufl., Paderborn 2003.

Wulf, Herbert: „Kleinwaffen – die Massenvernichtungsmittel unserer Zeit: die Bemühungen der Vereinten Nationen um Mikroabrüstung“, in: *Vereinte Nationen*, Nr. 5, 2001, S. 174 – 179.

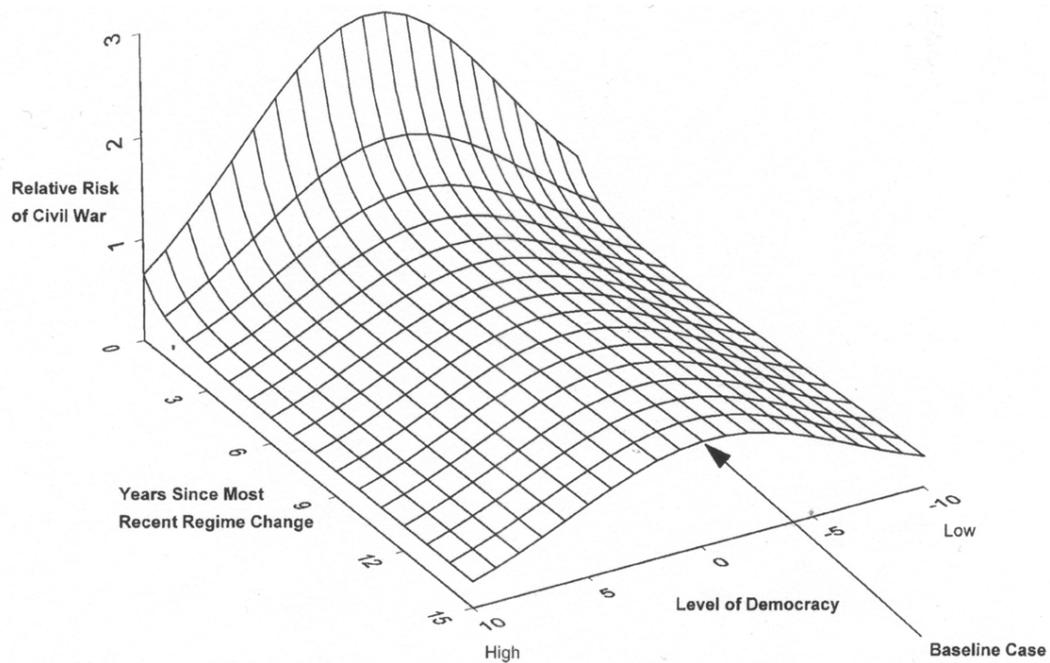
Interviews:

Oelerich, Thomas (Referent für Öffentlichkeitsarbeit bei EIRENE): Telefonisches Interview am 31.05.2005, um 9 Uhr.

8 Anhang

Grafik I:

Relatives Bürgerkriegsrisiko als Funktion von Demokratie und Zeit seit dem letzten Regimewechsel, 1816-1992



Quelle: Hegre et al. 2001, S. 40

Abstract

Trotz der nach dem Ende des Kalten Krieges erwarteten Friedensdividende erreichte die Zahl der Kriege und bewaffneten Konflikte Anfang der 1990er-Jahre eine Rekordzahl, wobei über 90 Prozent der Kriege und Konflikte in der so genannten Dritten Welt ausgetragen wurden. Durch diese Entwicklung, spätestens aber seit dem Völkermord in Ruanda 1994, erlebte das Thema der Krisenprävention eine Hochkonjunktur in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die gezielte Vorbeugung von Konflikten sollte den betroffenen Menschen nicht nur viel Leid ersparen, sondern erschien auch aus ökonomischen Gründen sinnvoll, da Kriege und bewaffnete Konflikte beinahe über Nacht die Früchte jahrelanger Entwicklungszusammenarbeit zerstören. Um nicht zur Reparaturwerkstatt von Staaten zu werden, die durch Kriege verheert wurden, stellte sich daher Mitte der 1990er-Jahre in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ein Paradigmenwechsel ein. Krisenprävention avancierte – spätestens mit Antritt der rot-grünen Bundesregierung 1998 – zu einem Leit- und Querschnittsthema.

In der vorliegenden Studie wird das Engagement der deutschen staatlichen und eines ausgewählten nicht-staatlichen Gebers im Bereich der Krisenprävention derzeitigen wissenschaftlichen Forschungsergebnissen gegenübergestellt. Dabei stehen die Fragen im Mittelpunkt, ob die Instrumente und Maßnahmen der Geber zur Krisenprävention beitragen können und auf welchen Voraussetzungen sie basieren. Weiter geht es darum, welche realistischen Möglichkeiten der Einflussnahme sich der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen bieten und mit welchen Problemen und Dilemmata sie sich konfrontiert sieht.