

Pospisil, Jan; Khittel, Stefan R. F.

Research Report

Sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit von Kleinstaaten: Eine Vergleichende Analyse der Praxis von Österreich, der Schweiz, Schweden und den Niederlanden anhand von ausgewählten Fallbeispielen

ÖFSE-Forum, No. 37

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Pospisil, Jan; Khittel, Stefan R. F. (2008) : Sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit von Kleinstaaten: Eine Vergleichende Analyse der Praxis von Österreich, der Schweiz, Schweden und den Niederlanden anhand von ausgewählten Fallbeispielen, ÖFSE-Forum, No. 37, ISBN 978-3-9502487-1-5, Südwind-Verlag, Wien, <https://www.oefse.at/publikationen/oefse-forum/detail-oefse-forum/publication/show/Publication/Sicherheitspolitische-Entwicklungszusammenarbeit-von-Kleinstaaten/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268119>

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.

Forschungsarbeit

oiiip Österreichisches Institut
für Internationale Politik
Austrian Institute for
International Affairs

FORUM 37

Jan Pospisil / Stefan Khittel

Sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit von Kleinstaaten

**Eine vergleichende Analyse
der Praxis von Österreich, der
Schweiz, Schweden und den
Niederlanden anhand von
ausgewählten Fallbeispielen**

September 2008

ÖFSE **F O R U M**

37

Jan Pospisil / Stefan Khittel

SICHERHEITSPOLITISCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT VON KLEINSTAATEN

**Eine vergleichende Analyse der Praxis von Österreich, der Schweiz, Schweden und
den Niederlanden anhand von ausgewählten Fallbeispielen**

September 2008

1. Auflage 2008

© Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE)

A-1090 Wien, Berggasse 7, Telefon (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 15

e-mail: office@oefse.at, internet: www.oefse.at

Für den Inhalt verantwortlich: Jan Pospisil / Stefan Khittel

Cover: Grieder Graphik

Druck: Facultas Wien

Südwind-Verlag

ISBN: 978-3-9502487-1-5

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

finanziert durch die

Österreichische
 **Entwicklungszusammenarbeit**

Vorwort

Sicherheit ist in den letzten Jahren zu einem dominanten Thema in der internationalen Entwicklungsdiskussion geworden. Neben aktuellen Anlässen wie die nach wie vor hohe Zahl an fragilen Staaten, die ihre Kernaufgaben nicht entsprechend wahrnehmen können, oder das Phänomen des transnationalen Terrorismus trägt zu dieser Aktualität bei, dass sich entwicklungspolitische Zielsetzungen dabei mit Eigeninteressen der reichen Staaten treffen, sich wechselseitig verstärken aber auch in Konkurrenz zu einander treten. Dementsprechend kontroversiell wird das Verhältnis von Sicherheit und Entwicklung bzw. Entwicklungszusammenarbeit im Moment diskutiert. Die Bandbreite der Annäherungen an dieses Thema reicht dabei von der Feststellung, dass es ohne Sicherheit keine Entwicklung bzw. ohne Entwicklung keine Sicherheit geben kann bis hin zu warnenden Stimmen, die unter dem Deckmantel der Sicherheit eine neuartige Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik vermuten.

Die vorliegende Arbeit trägt der Aktualität des Themas Sicherheit Rechnung, indem sie am Beispiel der Kleinststaaten untersucht, welche Möglichkeiten, Herausforderungen und Grenzen es für sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit gibt. Die grundsätzliche Frage, die dabei im Hintergrund steht, ist diejenige nach den konkreten Gestaltungsmöglichkeiten einer engeren Kooperation zwischen entwicklungspolitischen Akteuren (mit ihren spezifischen Zielsetzungen) und Sicherheitsorganen bzw. staatlichen Strukturen, die für die Herstellung und den Erhalt von Sicherheit zuständig sind. Die Notwendigkeit, in Zukunft enger zusammenzuarbeiten, ist keine nationale oder bilaterale Erfindung einzelner Akteure, sondern ein sich immer stärker manifestierender internationaler Konsens. Schwieriger zu beantworten ist aber, auf welche Weise und unter wessen Leitung verstärkt kooperiert werden soll.

Die Studie zeigt, dass es in diesem heiklen Feld durchaus komparative Vorteile für Kleinststaaten wie Österreich oder die Schweiz geben kann, so die Entwicklungspolitik selbst in regionale und auch lokale Sicherheitsstrategien eingebettet ist und in sich kohärent gestaltet wird. Diese Publikation ist damit ein wichtiger Beitrag für einen Bereich der Neuausrichtung nationaler wie internationaler Entwicklungszusammenarbeit, der in Zukunft zweifelsohne noch spürbar an Bedeutung gewinnen wird.

Clemens Six
Wissenschaftlicher Mitarbeiter der ÖFSE

Jan Pospisil / Stefan Khittel

Sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit von Kleinstaaten

**Eine vergleichende Analyse der Praxis von Österreich, der Schweiz,
Schweden und den Niederlanden anhand von ausgewählten
Fallbeispielen**

Als Projekt No. 11861 gefördert vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank



Österreichisches Institut für Internationale Politik
Operngasse 20B
1040 Wien
(++43 1) 581 11 06

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	5
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	6
EXECUTIVE SUMMARY	9
1. EINLEITUNG	11
1.1. Zentrale Problemstellungen.....	11
1.2. Forschungsleitende Fragestellungen.....	14
2. KLEINSTAATEN, ENTWICKLUNGSPOLITIK, SICHERHEITSPOLITIK	16
2.1. Kleinstaatlichkeit – Definitionsansätze eines umstrittenen Konzeptes.....	16
2.2. Kleinstaaten und Entwicklungspolitik.....	19
2.3. Kleinstaaten und Sicherheitspolitik.....	21
2.4. Potenzielle Vorteile von Kleinstaaten im Feld der sicherheitspolitischen EZA...	23
3. GEBERPROFILE	26
3.1. Österreich	32
3.2. Schweiz	42
3.3. Schweden.....	50
3.4. Niederlande	62
4. GEBERPRAKTIKEN IN AUSGEWÄHLTEN ZIELREGIONEN	70
4.1. Kolumbien.....	72
4.1.1. <i>Der Kontext der entwicklungspolitischen Intervention</i>	72
4.1.2. <i>Praktiken der untersuchten Geber</i>	78
4.2. Nicaragua	91
4.2.1. <i>Der Kontext der entwicklungspolitischen Intervention</i>	91
4.2.2. <i>Praktiken der untersuchten Geber</i>	97

4.3. Sri Lanka	109
4.3.1. <i>Der Kontext der entwicklungspolitischen Intervention</i>	109
4.3.2. <i>Praktiken der untersuchten Geber</i>	115
4.4. Uganda.....	132
4.4.1. <i>Der Kontext der entwicklungspolitischen Intervention</i>	132
4.4.2. <i>Praktiken der untersuchten Geber</i>	138
5. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	151
LITERATURVERZEICHNIS	159

Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: ODA-Aufwendungen ausgewählter DAC-Geber im Jahr 2006	26
Tabelle 2: BIP-Anteil der ODA-Aufwendungen ausgewählter DAC-Geber im Jahr 2006	27
Tabelle 3: Aufwendungen für DAC-Code 150 von ausgewählten Gebern im Jahr 2005	28
Grafik 4: Historische Entwicklung der ODA-Aufwendungen der vier untersuchten Geber	29
Grafik 5: Multilateraler Anteil an Gesamt-ODA der vier untersuchten Geber	30
Grafik 6: Historische Entwicklung der ODA-Verpflichtungen für DAC-Code 150 der vier untersuchten Geber	30
Grafik 7: Historische Entwicklung der Aufwendungen für DAC-Code 150 im Verhältnis zur Gesamt-ODA der vier untersuchten Geber	31
Tabelle 8: Österreichische ODA-Zusagen für das Jahr 2006 nach Sektoren	33
Grafik 9: Entwicklung der OEZA-Zusagen für Code 150 (in Mio. US\$)	34
Tabelle 10: Schweizer ODA-Zusagen für das Jahr 2005 nach Sektoren	43
Tabelle 11: Schwedische ODA-Zusagen für das Jahr 2005 nach Sektoren	50
Tabelle 12: Niederländische ODA-Zusagen für das Jahr 2005 nach Sektoren	63
Tabelle 13: DAC-Aid Chart für Kolumbien	72
Grafik 14: Politische Karte von Kolumbien	74
Tabelle 15: DAC-Aid Chart für Nicaragua	91
Grafik 16: Politische Karte von Nicaragua	93
Tabelle 17: DAC-Aid Chart für Sri Lanka	109
Tabelle 18: DAC-Aid Chart für Uganda	132

So nicht anders angegeben beziehen sich die verwendeten Daten in den Statistiken und Grafiken auf Zahlen der OECD.

Abkürzungsverzeichnis

ACCU	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (paramilitärische Gruppe, Kolumbien)
ADA	Austrian Development Agency
ADB	Asian Development Bank
ASPR, auch ÖSFK	Austrian Studies Center for Peace and Conflict Resolution, Stadtschlaining
ATP	Anti-Terrorismus-Programm der Deutschen Bundesregierung
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia (paramilitärische Dachorganisation, Kolumbien)
BMaA, jetzt BMeiA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, jetzt Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (Österreich)
CIMIC	Civil-Military Co-operation
COPRET	Conflict Prevention and Transformation (Fachsektion der DEZA)
DAC	Development Assistance Committee/OECD, nun Development Co-operation Directorate
DDR	Demobilization, Disarmament, and Reintegration
DEZA	Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFID	UK Department for International Development
DKA	Dreikönigsaktion der katholischen Jungschar
DPSG	Donor Peace Support Group (Sri Lanka)
EADI	European Association of Development Research and Training Institutes
ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Nationale Befreiungsheer, Kolumbien)
EPL	Ejército Popular de Liberación Nacional (Nationale Volksbefreiungsheer, Kolumbien)
EZA	Entwicklungszusammenarbeit

FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Bewaffnete Revolutionäre Streitkräfte, Kolumbien)
FAST	Konflikt-Frühwarnsystem von swisspeace
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nic.)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Dt.)
HSN	Human Security Network
HURINET	Human Rights Network (Uganda)
IBRD	Int. Bank for Reconstruction and Development
IDP	Internally Displaced Person
IICP	Institute for Integrative Conflict Transformation and Peacebuilding (Österreich)
IPM	Institute of Public Management (Schweden)
IWF	Internationaler Währungsfonds
JHU	Jathika Hela Urumaya (buddhistische Partei des Nationalen Erbes, Sri Lanka)
JVP	Janatha Vimukthi Peramuna (Volksbefreiungsfront, Sri Lanka)
KMS	kleine und mittelgroße Staaten
KOFF	Kompetenzzentrum Friedensförderung (swisspeace)
LRA	Lord's Resistance Army (Uganda)
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam (Sri Lanka)
M-19	Movimiento del 19 de Abril (Bewegung des 19. April, Kolumbien)
MAPP/OEA	Friedensbeobachtungsmission Kolumbien der OAS
MDRP	Multi-Country Demobilization & Reintegration Program
MISURASATA	Miskitu, Sumu, Rama, Sandinista, Asla Takanka politische Organisation der Indigenen und Kreolvölker der Atlantikküste (Nicaragua)
MRS	Movimiento de Renovación Sandinista (Sandinistische Erneuerungsbewegung, Nicaragua)
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
NRM	National Resistance Movement (Uganda)
OAS	Organisation der Amerikanischen Staaten

ODA	Official Development Assistance (nach DAC-Kriterien)
OEZA	Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
OIIP	Österreichisches Institut für Internationale Politik
OIM	International Organisation for Migration
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe
PA4	Politische Abteilung des Schweizer Außenministeriums
PaS	Peace and Security in Development Co-operation (Abteilung von Sida)
PCIA	Peace and Conflict Impact Assessment
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte (Autonome Region Nordatlantik, Nicaragua)
RAAS	Región Autónoma Atlántico Sur (Autonome Region Südatlantik, Nicaragua)
SCA2	Zweites „Strategic Conflict Assessment“ in Sri Lanka (Goodhand & Klem 2005)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft (Schweiz)
SEF	Schweizer ExpertInnenpool für zivile Friedensförderung
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SLFP	Sri Lanka Freedom Party
SSR	Security Sector Reform
Suippcol	Suiza para la Promoción de la Paz en Colombia („Die Schweiz für die Friedensförderung in Kolumbien“, Schweizer NGO Plattform)
SWAP	Sector-wide approach
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNP	United National Party (Sri Lanka)
USAID	United States Agency for International Development
VIDC	Vienna Institute for Development and Cooperation

Executive Summary

The report presents the conclusions of a study that has compared the development cooperation of European small states in the context of violent (or potentially violent) conflict and fragile states – what we have defined as “**security-related development cooperation**”. The main question is whether small states can be characterized through specific, e.g. innovative or conflict sensitive approaches and which opportunities could emerge for them in order to productively use their “smallness” to position themselves favorably in the international arena. Therefore, the study analyses the respective strategies and programs of four European small states (Austria, the Netherlands, Sweden and Switzerland) and the tangible activities in four selected target regions (Colombia, Nicaragua, Sri Lanka, Uganda).

The study concludes that the **four donors behave quite dissimilar**, despite the fact that three of them are members of the European Union. These differences reflect **different traditions of development policy** which have consequences both in strategic issues and interventions in the field. This shows that the process of unifying European foreign policy at the level of development cooperation is still only incipient. This is not necessarily a disadvantage if the various donors act in a coordinated and – especially in foreign policy issues – coherent ways. We demonstrate empirically that this is not the case.

Regarding the potential productivity and influence of small states as donors in security-related issues, two main factors can be pointed out: (1) **Political influence and trust from the partner countries goes not along with smallness automatically, but depends heavily on the commitment** of the donors, with the respective ODA-volume as a crucial factor. For that matter, committed small states can make a difference in a specific target country (e.g. Switzerland in Sri Lanka). (2) For a strategic engagement of development cooperation in security-related issues, a **strong interconnectedness between the various foreign policy agencies is imperative**. While this holds true not only for small states, the results of the study show that the commonly assumed advantage of small states in that regard, resulting from their comparably small policy structures, is in fact not the case.

Generally, the results indicate that smallness in itself does not automatically guarantee advantages in the field of security-related development cooperation. Nevertheless, it is possible to use this factor productively under delicate political circumstances, but only if the material (in terms of ODA-volume) and political (in the sense of a unified, coherent strategy) commitments of the respective donor are steadfast.

There are three key recommendations that can be deduced from the results of our research that appear relevant for small state donors:

(1) Being a small state is in itself not a factor on which a strategy that connects development and security issues could be built on. Nevertheless, it is **feasible to include the issue of being a small state**. In order to be able to use this factor effectively a long-term commitment for a relevant engagement in the target regions is crucial. To put it more blatantly: **Small states can only then play a productive role, if they are comparably big donors**.

(2) A formidable obstacle for a strategic policy development in the area of security relevant development cooperation is the **interaction of the various institutional levels of foreign and development affairs**. This problem can be detected among all analysed donors. Especially development politics suffers from a lack of integration into the general outline of foreign policy.

(3) The **detailed knowledge of local contexts and situations is the decisive factor at the stage of intervention in the field**. Furthermore, it seems inappropriate to devise measures based on blueprints coming from politically negotiated policy papers or general papers of multilateral organisations. There is no universal silver bullet for intervention in this particular area of development cooperation. Such neglect of local conditions amounts to a disregard of a crucial component of the “do no harm”-principle, which should not only stand for an adaptation of a universal blueprint but should mean elaborating a new design for each concrete intervention from the scratch. Without this admittedly complex and onerous procedure the development cooperation which is located in the overlapping areas with security policy will repeat the errors that have characterised the last four decades of development policy.

1. Einleitung

Der vorliegende Bericht, der aus einem am Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip) durchgeführten und vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank finanzierten Forschungsprojekt beruht, beschäftigt sich mit einer spezifischen Problemstellung im Bereich der Schnittstellen zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik: der Frage, ob Kleinstaat in diesem international zunehmend wichtiger werdenden Thema besondere Möglichkeiten des Agierens haben und, falls dem so ist, diese auch in geeignetem Maße nützen. Dazu wurden in einem Arbeitszeitraum von 18 Monaten vier sehr unterschiedliche kleinstaatliche Akteure in Europa einer vergleichenden Untersuchung unterzogen, die einerseits auf ihre konzeptionellen Ansätze fokussierte, und diesen andererseits ihre jeweiligen konkreten Interventionen in vier Zielregionen gegenüberstellte.

1.1. Zentrale Problemstellungen

Der Begriff „Sicherheit“ trägt das Potenzial in sich, zu einem der zentralen Themen der Entwicklungspolitik des beginnenden 21. Jahrhunderts zu werden. Ausgehend von Ereignissen wie in Ruanda, Somalia oder Jugoslawien, die den konventionellen Zugang von Entwicklungspolitik grundlegend in Frage stellen (vgl. Brock et al. 2003), wird das Verständnis des Sicherheits-Begriffs, das bis dahin vor allem vom Konzept der ökonomischen Sicherheit geprägt war, politischer (zu dieser historischen Entwicklung vgl. im Folgenden Pospisil 2007a, Khittel & Pospisil 2006).

Dies geht mit einem Trend im Rahmen der traditionellen Sicherheitspolitik einher, die von den gleichen historischen Erfahrungen ausgehend beginnt, ihren bislang hauptsächlich entlang militärischer und politischer Faktoren definierten, realistisch geprägten Sicherheits-Begriff zu erweitern. Die österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin beispielsweise sieht die „*klassische Zuordnung von bestimmten Bedrohungen zu bestimmten Politikbereichen*“ (Expertenentwurf 2001: 5) überholt und findet sich darin in Übereinstimmung mit einer internationalen Diskussion, die nach den Angriffen auf die USA vom 11. September 2001 stark an Dynamik gewinnt.

Die Neuformulierung des Sicherheits-Konzeptes ist die logische Konsequenz dieser Prozesse. Besonders in der europäischen Diskussion wird der traditionellen, primär im verteidigungspolitischen Bereich angesiedelten „*state security*“ das Konzept einer „*human security*“ zur Seite gestellt, das speziell im Bereich der Entwicklungspolitik wesentliche Bedeutung erlangt. Beide Sicherheits-Konzepte zusammengenommen (mitunter auch noch verbunden mit „*environmental security*“) bilden zudem die Basis für ein neues, erweitertes Sicherheitsverständnis im Sinne einer „*comprehensive security*“ (vgl. Hippler 2003).

Eine solche Annäherung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik führt klarerweise gerade im Bereich der politisch von staatlichen Akteuren direkt steuerbaren bilateralen Entwicklungszusammenarbeit – wobei hier auch die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union als „*kollektiver Bilateralismus*“ (Nuscheler 1996: 458) zu inkludieren ist – zu weitreichenden Konsequenzen. Spätestens mit der Übernahme eines erweiterten Sicherheitsverständnisses in die neue Sicherheitsstrategie der Europäischen Union und der darin erstmals vollzogenen expliziten sicherheitspolitischen Aufgabenzuweisung an die Entwicklungspolitik (vgl. European Union 2003: 12f.) kann in diesem Zusammenhang von einem zumindest in der Tendenz feststellbaren Paradigmenwechsel in der europäischen Entwicklungspolitik ausgegangen werden.

Trotz dieser nun schon einige Jahre umfassenden Geschichte des Feldes ist zu konstatieren, dass die Entwicklung von Konzepten und Methoden im Bereich von Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedensentwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit (im Folgenden als sicherheitspolitische EZA zusammengefasst) eher am Anfang denn am Ende steht. Die im Jahr 2001 getroffene Aussage der auf diesem Gebiet profilierten Thania Paffenholz, wonach alle Konzepte vorhanden wären und es nun nur mehr auf die Umsetzung ankäme (vgl. Neuhaus 2001), würde sie selbst einige Jahre später wahrscheinlich nicht mehr wiederholen. Hier ist eher nach wie vor Norbert Ropers (2002: 35) zuzustimmen, der „*die Ausarbeitung operativer und kohärenter Programme für die Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in konkreten Einzelfällen*“ als „*weniger entwickelt*“ ansieht.

Generell zeigt sich auf dieser grundsätzlichen Ebene die Notwendigkeit nach innovativen Zugängen, die den bislang festzustellenden Trend zur Arbeit mit oftmals von

eurozentristischen Staats- und Politikkonzepten gefärbten Blaupausen produktiv herausfordern. Hier sollten, so die Ausgangsthese unserer Untersuchung, Kleinstaaten besonders gute Möglichkeiten haben, als Vorreiter in Erscheinung zu treten – einerseits aufgrund ihrer speziellen Rolle auf der Ebene der internationalen Politik, andererseits aufgrund der Überschaubarkeit der eigenen Strukturen, die dem Trend zur Blaupausenarbeit eigentlich entgegenstehen sollte.

Darüber hinaus könnte das, so die Annahme, für Kleinstaaten die Möglichkeit bieten, jene Form einer „präventiven Außenpolitik“ wahrzunehmen, die als strategischer Weg aus einer tendenziell starken außen- und sicherheitspolitischen Abhängigkeit dienen kann (vgl. Elgström 1983). Dies gilt speziell im Rahmen der Europäischen Union, wo Kleinstaaten so durch das Einbringen besonderer Kompetenzen einen wesentlichen Beitrag zur kohärenten Gestaltung eines zukünftig tendenziell wichtiger werdenden Politikbereiches – der sicherheitspolitischen EZA – leisten könnten.

Vor diesem Hintergrund wurden die Fragen nach der bisherigen und gegenwärtigen Vorgangsweise, sowie die potenziellen zukünftigen Gestaltungsmöglichkeiten von Kleinstaaten im Bereich der sicherheitspolitischen EZA untersucht. Als Fallbeispiele sind dabei die Geber Österreich, Schweiz, Schweden und Niederlande herangezogen worden, da sie eine große Bandbreite der kleinstaatlichen Geberländer in Europa repräsentieren. Speziell entlang der verschiedenen Widerspruchslinien – neutrale Staaten vs. NATO-Mitglieder, EU-Mitglieder vs. Nicht-EU-Mitglieder, Geber mit kleinem Budget vs. Geber mit großem Budget, Länder ohne koloniale Vergangenheit vs. Länder mit kolonialer Vergangenheit – sollten die sich abzeichnenden Trends kleinstaatlicher Praxis ablesbar sein und sich, so vorhanden, Gemeinsamkeiten herauskristallisieren lassen.

Die Untersuchung beschränkte sich dazu auf die bilaterale Ebene, also auf jene Aktivitäten, die zudem zumindest teilweise von ODA-Geldern finanziert worden sein müssen. Die multilateralen Aktivitäten der Geber (etwa via UNDP und IBRD), sowie rein privat finanzierte Initiativen wurden insofern nicht einbezogen, als sie die Resultate der Untersuchung verfälscht hätten, da sie nur sehr eingeschränkt auf die entsprechenden Konzeptionen rekurrieren und die speziellen Intentionen im zu untersuchenden Bereich entwicklungspolitischen Handelns nicht entsprechend widerspiegelt hätten.

1.2. Forschungsleitende Fragestellungen

Um einerseits das Potenzial kleinstaatlicher Interventionen im Bereich der sicherheitspolitischen EZA zu bewerten und andererseits die gegenwärtigen Interventionen in Hinblick auf dieses Potenzial zu analysieren, auch um darin bestehende Stärken und Schwächen der untersuchten Akteure herauszuarbeiten, waren im Zuge der Untersuchung zwei Fragenkomplexe zu beantworten:

Komplex 1: Geberspezifische Fragestellungen

(1) Welche Rolle spielt sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit in Programm- und Strategieentwicklung im Rahmen der bilateralen ODA der zu untersuchenden Kleinstaaten? Wie wird sie von den Akteuren selbst eingeschätzt? Welche methodischen und praktischen Prioritäten werden jeweils gesetzt?

(2) Wie können potenzielle komparative Vorteile (Vertrauensvorteil, Strukturvorteil, Wahrnehmungsvorteil, vgl. Kap. 2) in der Praxis umgesetzt werden?

(3) Welche Differenzen gibt es zwischen den Kleinstaaten, und wie korrelieren diese mit der unterschiedlichen sicherheitspolitischen Verortung (EU-Mitgliedschaft/NATO-Mitgliedschaft/Neutralität)? Wie spiegeln sich diese Verortungen in unterschiedlichen Interpretationen sicherheitspolitischer Begriffe, insbesondere von „*human security*“, wider?

(4) Wie verhält sich die Kooperation und Koordination untereinander, mit den *big players* der internationalen ODA, sowie mit dem NGO-Sektor sowohl in der Programm- und Strategieentwicklung, als auch in der praktischen Umsetzung im Feld? Wie akzentuiert ist das Auftreten der kleinstaatlichen Geber in diesem Zusammenhang?

Komplex 2: Wirkungen auf periphere politische und gesellschaftliche Strukturen

(1) Welche Auswirkungen zeigen die Interventionen im Prozess des peripheren State- und Nation-Building? Wie werden diese Interventionen rezipiert, und ergeben sich daraus spezifische Spannungsfelder?

(2) Wie verlaufen die Auswirkungen auf die lokalen gesellschaftlichen und politischen Strukturen? Wie verhält sich die entwicklungspolitische Intervention zu langfristigen Kooptierungsprozessen, die zumeist die Grundlage postkolonialer peripherer politischer Strukturen bilden?

(3) Wie tritt man den Empfängerländern von Seiten der Kleinstaaten gegenüber? Sind Spezifika festzustellen und wenn ja, welche? Wie werden die potenziellen komparativen Vorteile von Kleinstaaten wahrgenommen?

Dazu wurden, speziell zur Beantwortung des geberspezifischen Komplexes, die Programme, strategischen Ansätze der Geber und ihrer wesentlichen entwicklungspolitischen Agenturen vergleichend untersucht. Zugleich erfolgten ausführliche Studien in vier ausgewählten *target regions*, in denen alle zu untersuchenden Geber im sicherheitspolitischen Bereich aktiv sind: Kolumbien, Nicaragua, Sri Lanka und Uganda. Das Ziel dieser Feldstudien war es, einerseits die Umsetzung der jeweiligen Ansätze auf Geberseite in der Praxis zu analysieren, andererseits aber auch, einen Einblick in die komplexe Wirkungskette dieser neuen entwicklungspolitischen Maßnahmen zu gewinnen, insbesondere in ihrer Wirkung auf die gegebenen politischen und gesellschaftlichen Strukturen in den Zielregionen.

Die Resultate der Untersuchung sind in den folgenden vier Kapiteln dargelegt. In Kapitel 2 findet sich eine Zusammenfassung der konzeptionellen Grundlagen zur Frage kleinstaatlicher Praxis im Schnittpunkt zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, die die Ausgangsbasis der empirischen Studien liefert. In Kapitel 3 sind die Profile der vier untersuchten kleinstaatlichen Geber zusammengefasst, Kapitel 4 ist dann der Darstellung der vier Feldstudien gewidmet. In Kapitel 5 werden schließlich die Erkenntnisse der empirischen Untersuchung zusammengefasst und die zwei forschungsleitenden Fragenkomplexe beantwortet.

2. Kleinstaaten, Entwicklungspolitik, Sicherheitspolitik

Der folgende Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über verschiedene Definitionen von Kleinstaatlichkeit, aus denen der für die vorliegende Untersuchung relevante Ansatz abgeleitet wird. Danach wird kurz auf die Debatte über die möglichen spezifischen Funktionen und Rollen, die Kleinstaaten im außenpolitischen Bereich einnehmen und spielen könnten, eingegangen, wobei der Schwerpunkt auf den sicherheits- und entwicklungspolitischen Bereich gelegt wird. Abschließend werden jene drei potenziellen komparativen Vorteile von Kleinstaaten im Bereich der sicherheitspolitischen EZA herausgearbeitet, die als Ausgangsthese der Untersuchung dienen.

2.1. Kleinstaatlichkeit – Definitionsansätze eines umstrittenen Konzeptes

In der Diskussion um Kleinstaatlichkeit stellt sich zunächst die problematische Frage ihrer Definition. Eine solche ist im wissenschaftlichen Kontext erwartungsgemäß umstritten, wie auch das Konzept Kleinstaatlichkeit an sich in Hinblick auf seine Aussagekraft unterschiedlich bewertet wird. Die Uneinigkeit geht so weit, dass etwa Hänggi (1998) polemisch feststellt, die Zahl der Definitionen von Kleinstaatlichkeit würde sich der Zahl der AutorInnen annähern, die sich mit der Frage auseinandersetzen.

Prinzipiell lassen sich zwei Zugänge unterscheiden: quantitative und qualitative (für einen entsprechenden Überblick vgl. Kosonen 2003; Christmas-Möller 1983). Beide Ansätze zeichnen sich durch unterschiedliche Stärken und Schwächen aus. Primär ist ihre Anwendbarkeit davon abhängig, zu welchem Zweck sie dienen sollen. So definiert Höll (1986) in seinem Überblicksbeitrag zu kleinstaatlicher Entwicklungspolitik Kleinstaatlichkeit anhand rein quantitativer Kriterien wie BIP und Bevölkerungszahl, was für den Zweck einer allgemeinen Darlegung auch sinnvoll erscheint.

Allerdings hat dieser Zugang den Nachteil, dass die politische Situation, in der sich ein Staat im internationalen Beziehungsgeflecht wiederfindet, nur unzureichend

wiedergegeben wird. Zudem fallen auch Kleinststaaten wie Andorra, Liechtenstein oder San Marino in diese Kategorie, was gerade in Hinblick auf sicherheits- und entwicklungspolitische Fragestellungen das Problem aufwirft, dass diese Staaten wiederum zu klein sind, um auf dieser Ebene überhaupt spürbar zu agieren. Auch in diese Richtung ist also eine Abgrenzung notwendig.

Für eine vergleichende Untersuchung, die auf qualitativer Ebene mit Fallbeispielen arbeitet, scheint demnach eine qualitative Definition empfehlenswert, die auf den Kontext des internationalen politischen Systems rekurriert. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Rolle eines Staates relevant, die er auf Ebene der internationalen Politik zu spielen in der Lage ist. Die Bewertung einer solchen kann in sinnvoller Weise kaum allein an quantitativen Kriterien festgemacht werden, da sie sich aus politischen, diplomatischen und ökonomischen Beziehungen untereinander, also aus einem relationalen Verhältnis ableiten.

Innerhalb der Europäischen Union lassen sich mit einem solchen Konzept anhand der Beziehungen der Mitglieder untereinander und ihrer faktischen Einflüsse auf Entscheidungsprozesse große und kleine Mitgliedsstaaten unterscheiden. Hänggi (1998) erkennt dabei einen Trend in der allgemeinen Wahrnehmung, der (vor der EU-Osterweiterung) Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien als die großen EU-Mitgliedsstaaten identifiziert, alle anderen als kleine.

Da wir dieser komplexen Diskussion, die im eigentlichen Sinn nicht Thema der Untersuchung ist, nicht noch einen weiteren Ansatz hinzufügen wollen, haben wir uns entschieden, dieser Definition als Grundlage der Untersuchung zu folgen. Bewusst wird damit einem breiten Verständnis von Kleinstaatlichkeit der Vorzug gegeben, das sich wesentlich an der Frage internationaler Gestaltungsmacht orientiert. Damit sind mittelgroße Staaten im Fokus der Untersuchung miteinbezogen, was ermöglichen soll, unterschiedliche Trends und Vorgangsweisen zu vergleichen, deren primäres Charakteristikum daran festzumachen ist, dass sie wenig oder in jedem Fall nicht entscheidend von geopolitischen Interessen des jeweiligen Trägerstaates geleitet sind.

Da sich die Einschätzung an diesem Punkt auf EU-Staaten bezogen hat, soll an dieser Stelle ergänzend festgehalten werden, dass die zwei hauptsächlich euro-

päischen entwicklungspolitischen Geberländer, die sich nicht in der EU befinden, Norwegen und die Schweiz, nach oben genannten Kriterien ebenfalls als Kleinstaaten einzuschätzen sind und somit ebenfalls potenziell in den Fokus der Untersuchung fallen.

Zur genauen Bestimmung des Samples der zu untersuchenden Kleinstaaten sind zwei weitere Aspekte einzuführen: Zunächst die Mitgliedschaft im DAC der OECD, da eine solche durch den Zwang zur Einhaltung festgesetzter ODA-Standards sowie politischer Referenzrahmen und *peer-review*-Prozesse eine gute Vergleichbarkeit garantiert, die für die Erarbeitung aussagekräftiger Ergebnisse unumgänglich ist. Bei der spezifischen Auswahl sollte zudem garantiert werden, dass ein möglichst breites Spektrum kleinstaatlicher Praxis abgedeckt und die führenden Akteure in dem Feld inkludiert werden. Dazu empfiehlt sich, gerade nach den Erkenntnissen unserer Voruntersuchung (Pospisil & Khittel 2005), die Berücksichtigung Schwedens, das sich zumindest auf Ebene der Konzeptausarbeitung im Bereich der sicherheitspolitischen EZA durch einen hohen Grad an Innovation auszeichnet.

Desweiteren ist die Berücksichtigung Österreichs vorgesehen, nicht nur, weil das Projektteam aus österreichischen Wissenschaftlern bestand, sondern auch, weil Österreich im Rahmen seiner EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 geplant hatte, aktive Schritte in Richtung einer Verankerung des „*Human Security*“-Konzeptes zu unternehmen, mit zu erwartenden Rückwirkungen auf die entwicklungspolitische Ebene. Die ersten Erkenntnisse aus dieser tendenziellen Neuorientierung sollten also bereits in der Praxis feststellbar sein.

Als weitere Fallbeispiele wurden die Schweiz und die Niederlande ausgewählt, erstens, da diese Länder ebenfalls signifikante sicherheitspolitische Initiativen in ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit unternommen haben, und zweitens angesichts der Tatsache, dass durch ihre Einbeziehung die Abdeckung eines möglichst breiten Geberspektrums garantiert wird (zu den aktuellen entwicklungspolitischen Orientierungen der ausgewählten Geberländer im Sicherheitskontext vgl. Pospisil & Khittel 2005: 4ff.). Bewusst wird damit in Kauf genommen, mit den Niederlanden einen Akteur in die Untersuchung miteinzubeziehen, der nicht nur einer der großen entwicklungspolitischen Geber ist, sondern sich insgesamt an der Grenze jedes denkbaren Konzepts von Kleinstaatlichkeit bewegt. Auch verfügen die Nieder-

lande, im Unterschied zu den anderen drei ausgewählten Gebern, über eine signifikante Vergangenheit als Kolonialmacht, was sie auch in diesem Kontext in eine besondere Rolle setzt. Dennoch zählen die Niederlande im Bereich der internationalen Sicherheitspolitik ohne Zweifel nicht zu den bestimmenden Akteuren, was sie zu einem prädestinierten Vergleichsland im Rahmen der Untersuchung macht.

Die Auswahl ermöglicht verschiedene interessante Vergleiche. Dabei sind vor allem die Spannungsfelder EU-Mitgliedschaft (Österreich, Schweden, Niederlande) gegenüber der Schweiz als Nicht-Mitglied, die Frage der Neutralität (Österreich, Schweden, Schweiz) gegenüber den Niederlanden als NATO-Mitglied, große Geber mit einem ODA-Anteil von über 0,7 % des BIP wie Schweden und die Niederlande gegenüber kleinen Gebern, deren ODA-Anteil am BIP deutlich unter der 0,7 %-Grenze liegt wie bei Österreich und der Schweiz, sowie, wie angesprochen, Länder mit signifikanter kolonialer Vergangenheit wie die Niederlande gegenüber jenen ohne eine solche von Bedeutung. Diese Unterschiede sollten eine entsprechende Aussagekraft auch über das ausgewählte Sample hinaus gewährleisten, nicht zuletzt auch in Hinblick darauf, ob das Konzept der Kleinstaatlichkeit an sich im entwicklungspolitischen Bereich überhaupt Relevanz besitzt.

2.2. Kleinstaaten und Entwicklungspolitik

Zur spezifischen Rolle, die Kleinstaaten im Bereich der Entwicklungspolitik spielen, liegen nur wenige Untersuchungen vor. Die einzige größere empirische Studie ist bereits annähernd 30 Jahre alt (Hoadley 1980). Sie vergleicht das entwicklungspolitische Handeln von Kleinstaaten und kommt dabei zu dem Schluss, dass es tatsächlich signifikante Muster gibt, anhand derer sich kleinstaatliche Geber von den sechs größten OECD-Ländern abheben: Sie würden nicht nur tendenziell mehr Hilfe geben, sondern diese auch stärker multilateral einsetzen, generell seien sie stärker an international vereinbarten Zielbestimmungen orientiert. Größe sei, so Hoadleys empirisch gewonnene Schlussfolgerung, ein besserer Anhaltspunkt für die Geberperformance als die relative finanzielle Potenz eines Gebers.

Dass derartige Eigenschaften allerdings schon in den 1980er Jahren nicht auf alle kleinstaatlichen Akteure gleichermaßen zutreffen, stellt Otmar Höll (1986) am Beispiel Österreichs fest. Im Gegensatz zu Hoadleys Erkenntnissen weise die österreichische Entwicklungszusammenarbeit nicht nur keine stärkere geographische Konzentration als Großstaaten auf, auch an drei weiteren Punkten (Großzügigkeit der Leistungen, Präferenz der multilateralen Ebene, Einhaltung international vereinbarter Zielsetzungen und Regulative) verhalte sich Österreich entgegen der Annahmen (ebda: 123).

Gerade die österreichische Diskussion über die Definition der eigenen Rolle als kleinstaatlicher Geber vertieft trotz dieser immanenten praktischen Problemstellungen primär den normativen Gehalt von sich anhand des kleinstaatlichen Charakters ergebendem Potenzial. Schon 1963 hatte der damalige Außenminister Bruno Kreisky von einer „dreifache[n] Chance“ der österreichischen Außenpolitik in ihren Beziehungen zur „Dritten Welt“ gesprochen, und dabei neben der Neutralität und der weitgehend fehlenden kolonialen Vergangenheit auf den Faktor der Kleinstaatlichkeit verwiesen (vgl. Hödl 2004: 76). Dieses Thema wird bis zum Ende der 1980er Jahre zentral bleiben, wenngleich Hödl (ebda.) auch nachweist, dass es sich dabei primär um politische Rhetorik handelt, die auf konzeptioneller und praktischer Ebene mit einer weitgehenden Übernahme der von den großen europäischen Akteuren, allen voran Deutschland, vorgegebenen Linien begleitet ist.

Trotzdem empirische Studien über eine tatsächlich besondere Qualität kleinstaatlicher Entwicklungspolitik faktisch ausbleiben, ist auch in den 1990er Jahren die Zuschreibung solcher Eigenschaften festzustellen. Zapotoczky (1993: 256f.) sieht beispielsweise Kleinstaaten insbesondere im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit durch ihre überschaubaren Strukturen, die bessere inhaltliche und geographische Schwerpunktlegungen ermöglichen könnten, im Vorteil. Zudem könnten Kleinstaaten „vielleicht eher“ für Rechtmäßigkeit auf internationaler Ebene auftreten und so eine quasi-neutrale Fremdwahrnehmung sicherstellen, was wiederum in einer besseren Partnerschaftlichkeit mit den Zielländern münden würde. Einen konkreten Nachweis dafür bleibt Zapotoczky freilich schuldig.

Ähnlich, wenn auch zurückhaltender, argumentiert Höll (1997: 786): „Kleinstaatliche Entwicklungspolitik allein wird die Kluft zwischen Nord und Süd nicht aufheben

können, auch wenn sie im größeren europäischen Kontext erfolgt. Dennoch besteht ihre Chance darin, mit entsprechendem politischen Willen zur Kooperation eine wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung zu fördern, die menschenwürdige gesellschaftliche Strukturprozesse in der Dritten Welt unterstützt und so beispielgebend für andere Industriestaaten – auch im EU-Rahmen – sein kann.“

Diese Aussagen bleiben in den Folgejahren theoretisch wie empirisch weitgehend unbestritten. Dies ist primär dadurch zu erklären, dass derartige Untersuchungen angesichts der Umorientierung der entwicklungspolitischen Forschung – vor allem die Frage der Wirkung der europäischen Integration auf die Gestaltung von Entwicklungspolitik wird zunehmend relevant – stark an Bedeutung verlieren. Einerseits ist das angesichts des geringen empirischen Gehalts, den die Diskussion um eine besondere Rolle von kleinstaatlicher Entwicklungszusammenarbeit hervorgebracht hat, wenig überraschend. Andererseits muss dies dennoch als Defizit bewertet werden, wird doch gerade im Rahmen der Europäischen Union das Argumentationsmuster von Kleinstaatlichkeit (im Sinne der „kleinen Mitgliedsstaaten“) in unterschiedlichem Zusammenhang immer wieder bemüht. Ob daran allerdings auch wirklich signifikante empirische Auffälligkeiten im Bereich der Politikgestaltung geknüpft sind, wird in den meisten Fällen nicht nachgefragt.

2.3. Kleinstaaten und Sicherheitspolitik

Innerhalb der politikwissenschaftlichen Forschung besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass Kleinstaaten besondere Herausforderungen im Feld der Sicherheitspolitik zu meistern haben. Das Hauptgewicht der Debatte konzentriert sich dabei traditionell auf die verteidigungspolitischen Herausforderungen im Sinne einer „*state security*“ (vgl. die entsprechenden Beiträge in Höll 1983), im Rahmen derer sich Kleinstaaten notwendigerweise in einer schwierigen Ausgangsposition befinden.

Einen gerafften, aber umfassenden Überblick über die in diesen Zusammenhang erarbeiteten Ansätze liefert Heinz Gärtner (1997: 64ff.), wobei deutlich wird, dass die primär anhand machtpolitischer Fragestellungen entwickelte klassische sicherheitspolitische Forschung vor allem an den Faktoren Bündnispolitik und internationale

militärische Einmischung verharrt. Fragestellungen nach einer besonderen sicherheitspolitischen Rolle von Kleinstaaten, die – abgesehen von einer bewusst neutralen Positionierung, wie sie von verhältnismäßig vielen Kleinstaaten aus unterschiedlichen Motivlagen heraus vorgenommen wird – eine aktive zivile Interventionspolitik entlang möglicher komparativer Vorteile in den Mittelpunkt rücken, finden sich in diesem Kontext nicht.

Demgegenüber wird schon Anfang der 1980er Jahre in der Debatte um kleinstaatliche Außen- und Sicherheitspolitik hervorgehoben, dass eine militärisch definierte Sicherheit für Kleinstaaten faktisch nicht realisierbar ist (vgl. Elgström 1983: 272). Neben einer aktiven Außenpolitik, verstanden etwa als „aktiver Neutralitätspolitik“ (ebda: 264), wird auch schon auf das dementsprechende Potenzial von Entwicklungszusammenarbeit verwiesen (ebda: 273f.). Kramer (1997: 716) hebt in diesem Kontext die Notwendigkeit „eine[r] Konzentration der außenpolitischen Ressourcen und Energien auf Politikbereiche, die für kleine und kleinere Staaten besonders wichtig bzw. auch besonders imagefördernd sind“ hervor, was als wesentliche Voraussetzung für die Wahrnehmung einer aktiven außenpolitischen Rolle zu verstehen sei.

Neben der von der Schweiz, Schweden und Österreich forcierten Bedeutung einer aktiven neutralen Außenpolitik wird speziell das Thema ziviler Krisenprävention gegen Ende der 1990er Jahre als logisches Handlungsfeld wahrgenommen. Giller (2001) sieht etwa für Kleinstaaten eine besondere Rolle im Sinne einer „soft security“, also einer explizit nicht militärisch verstandenen, aber dennoch aktiv interpretierten Rolle in der internationalen Sicherheitspolitik. Gerade in diesem Bereich könnten wirksame Interventionen im Sinne eines außenpolitischen Krisenmanagements geleistet werden.

Insgesamt verliert die sicherheitspolitische Debatte im Zusammenhang mit Kleinstaaten in den 1990er Jahren jedoch zunehmend an Relevanz, was vorwiegend aus der sich verstärkenden außenpolitischen Rolle der Europäischen Union – und den sich damit verschiebenden Forschungsinteressen – zu erklären ist. Gerade angesichts der Schwierigkeiten im Prozess der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kommt es jedoch in den letzten Jahren zu einer verstärkten Rückorientierung des

Konzeptes, und zwar nicht im Sinne eines alternativen Ansatzes zur GASP, sondern in Hinblick auf die als dringlich erachtete außenpolitische Komplementarität.

Goetschel (2000) geht sogar davon aus, dass sich die sicherheitspolitische Relevanz von Kleinstaaten im Zusammenhang mit der GASP trotz einer signifikanten Abschwächung unmittelbarer Bedrohungsbilder nicht weiter abgeschwächt, sondern vielmehr verstärkt hätte, gerade weil das unauflösbare Defizit auf Ebene der militärischen Hardware als sicherheitspolitischer Faktor zunehmend an Bedeutung verliere. Diese Sichtweise wird sowohl im wissenschaftlichen wie auch im politischen Bereich zunehmend aufgegriffen.

So kommt eine jüngst am *Center for Security Studies* der ETH Zürich veröffentlichte Vergleichsstudie zur zivilen Krisenpräventionspolitik von fünf Staaten in Bezug auf die Schweiz zu dem Schluss, dass diese den „seit dem Ende des Kalten Krieges erweiterte[n] aussenpolitische[n] Handlungsspielraum für mittlere und kleine Staaten [...] angesichts der Ausweitung des Risikospektrums als Chance zu nutzen“ hätte (Wenger et al. 2006: 150). Auch die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik greift in jüngster Zeit – speziell in Hinblick auf internationale Sicherheitspolitik – wieder verstärkt offensiv auf das Konzept „kleinerer und mittlerer Staaten (KMS)“ zurück, denen sie „Zukunftspotential“ bescheinigt, da mit ihnen „zunehmend als Modell und Einflussfaktor zu rechnen sein wird, in Europa wie darüber hinaus“ (Plassnik 2007).

2.4. Potenzielle Vorteile von Kleinstaaten im Feld der sicherheitspolitischen Entwicklungszusammenarbeit

Wie aus der Debatte um die Spezifika kleinstaatlicher Sicherheitspolitik ersichtlich wird, kann gerade eine aktive Außenpolitik im Bereich der Krisenprävention eine gute Strategie gegen starke sicherheitspolitische Abhängigkeiten bilden. Speziell im entwicklungspolitischen Bereich wird in diesem Zusammenhang Potenzial vermutet, so würden laut Höll (1997) Kleinstaaten hier unter spezifischen, mitunter vorteilhaften Bedingungen agieren. Die zentrale Frage ist nun, wo diese vorteilhaften Bedingungen verortet werden können.

Neben dem oft ins Treffen geführten Faktor der kleineren, und daher notwendigerweise zumindest im Gesamtbild schlankeren außenpolitischen Strukturen, die kleinstaatliche Akteure auszeichnen würden, schlägt Ursula Plassnik (2007) in ihrer politischen Bestimmung der außenpolitischen Rolle von kleinen und mittleren Staaten (KMS) in Europa vier Ansatzpunkte vor. So hätten KMS als Förderer von Dialog und Vertrauen schaffende Vermittler ebenso komparative Vorteile einzubringen wie als Verteidiger von Werten, was Plassnik aber weniger als Wertedogmatismus denn als Bekenntnis zum Wert des Multilateralismus verstanden wissen will. Zudem liege die Rolle von KMS ihrer Meinung nach auch auf der Ebene der Entwicklung wesentlicher außenpolitischer Impulse, also in einem sich aus der speziellen internationalen Rolle ergebenden kreativen Potenzial.

Diese Ansatzpunkte decken sich mit verschiedenen ähnlich gelagerten Analysen auf wissenschaftlicher Ebene (vgl. etwa Zapotocky 1993; ÖSFK 1998), die sich speziell mit entwicklungs- und sicherheitspolitischen Aufgabenstellungen beschäftigen. Zum Zwecke der empirischen Überprüfbarkeit können die verschiedenen Faktoren auf drei Komponenten zugespitzt werden, die als potenzielle komparative Vorteile kleinstaatliche Akteure im Bereich der sicherheitspolitischen EZA von großen Gebern abheben könnten: der Vertrauensvorteil, der Strukturvorteil und der Wahrnehmungsvorteil.

(1) Vertrauensvorteil: Vor allem zwei Faktoren tragen zu diesem potenziellen Vorteil bei: erstens die Tatsache, dass die meisten kleinstaatlichen Geberländer (mit Ausnahme der Niederlande und, in kleinerem Rahmen, Belgien) über keine signifikante Vergangenheit als Kolonialmacht verfügen (darauf bezieht sich etwa die OEZA explizit vgl. DAC 2004: 35; sowie Höll 1997). Zweitens könnten Kleinstaaten aufgrund ihrer schwächeren (ökonomischen, politischen, und militärischen) Machtmittel von Seite potenzieller Empfänger im Vergleich zu den *global players* des Weltsystems als mit geringeren strategischen Eigeninteresse agierend wahrgenommen werden. Diese Einschätzung wird in einigen Fällen auch durch explizite sicherheitspolitische Verortungen wie das Bekenntnis zur Neutralität unterstützt.

(2) Strukturvorteil: Wie etwa Zapotocky (1993) hervorhebt, geht Kleinheit mitunter auch mit schlanken Strukturen und Institutionen einher, was in vergleichsweise besserer Koordination und Konzentration, geographisch wie thematisch, resultieren könnte. Die Erfahrung, dass Projekte oder Programme mit einer relativ kleinen Ressourcenausstattung zu manchmal qualitativ besseren Resultaten führen als Großprojekte, ist gerade im Bereich der Entwicklungspolitik schon häufig gemacht worden. Zudem sollte eine Konzentration, speziell im geographischen Bereich, tendenziell zur synergetischen Stärkung des Vertrauensvorteils beitragen, da sie ja auch vom jeweiligen Partnerland bewusst wahrgenommen wird.

(3) Wahrnehmungsvorteil: Gerade die Kleinheit eines Gebers könnte auch zu spezifischen Vorteilen in der Wahrnehmung, Analyse und Erkenntnis der Problemlagen führen, in die entwicklungspolitisch eingegriffen werden soll. Das ergibt sich einerseits als Konsequenz aus Vertrauensvorteil und Strukturvorteil, die sich in vertieften regionalen und lokalen Kenntnissen und größerer Analysesensibilität niederschlagen sollten. Andererseits könnte aber gerade Kleinheit an sich zu speziellen Wahrnehmungen führen, die in der Herausbildung besonderer Kompetenzen auf friedenspolitischer Ebene resultieren würde (vgl. ÖSFK 1998).

Diese drei potenziellen komparativen Vorteile sind in der Untersuchung einer Überprüfung zu unterziehen, wobei als Ausgangsthese davon ausgegangen wird, dass sie in der einen oder anderen Form wirksam sind und Einfluss auf die konkrete EZA-Gestaltung haben, auch wenn die etwa von Höll (1986) und Hödl (2004) in Bezug auf die OEZA gemachten Beobachtungen skeptisch stimmen. Die Fallbeispiele sind in jedem Fall so gewählt, dass durch den Vergleich eine möglichst gute Überprüfbarkeit aller drei Faktoren gegeben ist.

3. Geberprofile

Im folgenden Teil sollen die Strategien der vier untersuchten kleinstaatlichen Geber (Österreich, die Schweiz, Schweden und die Niederlande) im Einzelnen vorgestellt und analysiert werden. Eingangs empfiehlt sich zur besseren Einordnung jedoch zunächst eine Einordnung der Quantitäten, die von den vier Gebern als ODA eingesetzt werden. Zunächst ist dazu ein Vergleich des ODA-Gesamtvolumens der Geber, wie in Tabelle 1 veranschaulicht, ein wesentlicher Hinweis auf das Geberverhalten.

	Mio. US\$
United States	22738,75
United Kingdom	12606,91
Japan	11607,91
France	10448,19
Germany	10350,89
Netherlands	5451,5
Sweden	3967,33
Spain	3813,67
Canada	3713,14
Italy	3672,16
Norway	2946,31
Denmark	2236,12
Australia	2127,5
Belgium	1977,81
Switzerland	1647,49
Austria	1498,43
DAC Countries, Total	103996,07

Tabelle 1: ODA-Aufwendungen ausgewählter DAC-Geber im Jahr 2006

Anhand dieses Vergleichs ist festzustellen, dass die beiden „großen“ der vier untersuchten kleinstaatlichen Akteure in absoluten Zahlen an die die weltweite ODA dominierenden fünf großen Akteure – die USA, Großbritannien, Japan, Frankreich und Deutschland – zwar nicht herankommen, dennoch aber einen bemerkenswert hohen Anteil im DAC-Vergleich zur Verfügung stellen. Dieser Anteil übertrifft selbst einige signifikant größere und in Hinblick auf die absolute Wirtschaftsleistung potentere Staaten (wie etwa Australien). Der Beitrag der Schweiz und von Österreich nimmt sich demgegenüber im absoluten Vergleich bescheiden aus, und rangiert

auch im Verhältnis zu den weiteren kleinstaatlichen Akteuren innerhalb des DAC tendenziell an der unteren Grenze.

	%-Anteil BIP
Sweden	1,03
Norway	0,89
Netherlands	0,81
Denmark	0,8
United Kingdom	0,52
France	0,47
Austria	0,47
Switzerland	0,39
Germany	0,36
Canada	0,3
Australia	0,3
Japan	0,25
United States	0,17
DAC Countries, Total	0,3

Tabelle 2: BIP-Anteil der ODA-Aufwendungen ausgewählter DAC-Geber
im Jahr 2006

Das so entstehende Bild verdichtet sich, wenn die Höhe des ODA-Gesamtvolumens im Verhältnis zum BIP der jeweiligen Länder mit einbezogen wird (vgl. Tabelle 2). Zunächst bestätigt sich im Überblick der Geber der oftmals festgestellte Trend, dass Kleinstaaten tendenziell bereit sind, einen höheren Anteil des BIP für ODA aufzuwenden als größere Staaten. So fallen alle Geber, die gegenwärtig die (etwa in den Millennium Development Goals) international vereinbarte Zielbestimmung eines ODA-Anteils von 0,7 % des BIP übertreffen, in die dieser Studie zugrundegelegten Definitionskriterien von Kleinstaatlichkeit. Schweden hat im Jahr 2006 sogar mehr als 1 % des BIP für entwicklungspolitische Maßnahmen aufgewendet, die Niederlande liegen mit 0,81 % immer noch weit vor den in absoluten Zahlen dominierenden Staaten wie Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Japan oder den USA.

Demgegenüber platzieren sich Österreich und die Schweiz in ihren relativen Aufwendungen im DAC-Vergleich im hinteren Mittelfeld und damit auch hinter einem großen entwicklungspolitischen Akteur wie Großbritannien, konterkarieren also die Tendenz vergleichsweise größerer kleinstaatlicher ODA-Aufwendungen. Daraus

ergibt sich anhand des quantitativen Materials eine unmittelbare Konsequenz für den angestrebten Gebervergleich: die Frage nach der praktischen Auswirkung dieser unterschiedlichen Platzierung der Relevanz von Entwicklungspolitik nicht nur im Makro-Vergleich der Geberstrategien, sondern auch in den jeweiligen Zielländern.

Im Zusammenhang mit der thematischen Platzierung der Studie, die nach komparativen Vorteilen von Kleinstaaten in sicherheitspolitisch relevanten Bereichen der Entwicklungspolitik fragt, sind zudem jene Aufwendungen der Geber bedeutsam, die unter dem DAC-Code 150 abgerechnet werden. Im Rahmen des DAC-Codes 150 sind Ausgaben zusammengefasst, die mit den Bereichen „*Government and Civil Society*“ umschrieben werden, darunter (in Subcode 152) auch explizit jene Maßnahmen, die die Themenstellung „*Conflict, Peace and Security*“ bearbeiten.

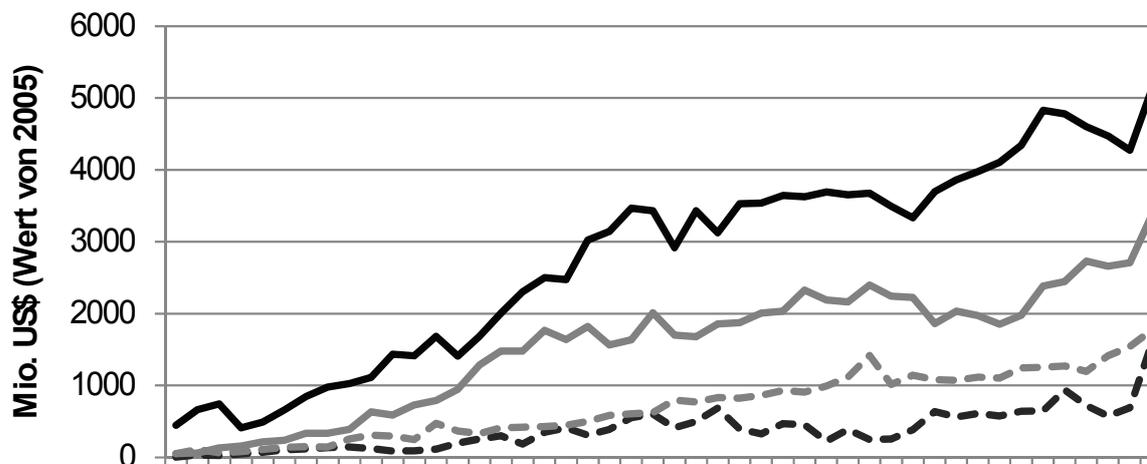
	Mio. US\$
United States	4732,44
United Kingdom	1090,31
Germany	499,4
Canada	448,48
Sweden	366,07
Norway	347,48
Netherlands	320,55
Australia	311,41
Denmark	245,29
Switzerland	144,17
France	106,51
Japan	102,26
Austria	42,06
DAC Countries, Total	9324,28

Tabelle 3: Aufwendungen für DAC-Code 150, ausgewählte Geber im Jahr 2005

Hier ist zu sehen, dass hinter den USA und – mit relevantem Abstand – Großbritannien, die diesen Bereich der Geberintervention dominieren, Schweden und die Niederlande auch eine in absoluten Zahlen eine prominente Rolle einnehmen, die auf ein prononciertes Engagement in diesem Bereich schließen lassen. Die Schweiz fällt demgegenüber vergleichsweise ab, während die österreichischen Ausgaben für Code 150 zu den niedrigsten im Vergleich aller DAC-Geber zählen.

Diese aus dem Vergleich aktueller Zahlen abzulesenden Spezifika der vier zu untersuchenden kleinstaatlichen Geber spiegeln historische Trends wider. So zeigt etwa die Aufschlüsselung der ODA-Aufwendungen der vier Akteure seit dem Jahr 1960 (vgl. Grafik 4), dass nicht nur das Ranking der vier in den vergangenen 46 Jahren keinen Veränderungen ausgesetzt war, sondern auch, dass sich die Größenordnungen in den Unterschieden der ODA-Aufwendungen überraschend gleichförmig verschieben. Einzig das Jahr 2005 bringt bei drei der vier Geber (den Niederlanden, Schweden und Österreich) einen sprunghaften Anstieg mit sich, der sich allerdings jeweils durch punktuelle Schuldenstreichungen erklärt. Ob das damit angehobene Niveau der Aufwendungen beibehalten werden kann wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen. Die Reduktion der Aufwendungen Österreichs im Jahr 2006 lässt allerdings zumindest in diesem Fall vermuten, dass es hier zu Rücknahmen kommen könnte.

Gesamt-ODA

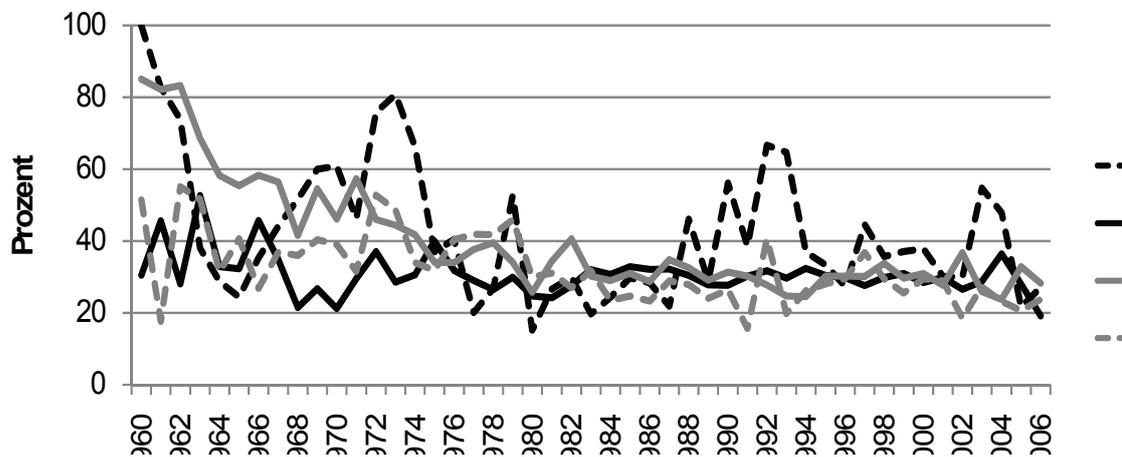


Grafik 4: Historische Entwicklung der ODA-Aufwendungen
der vier untersuchten Geber

Grafik 5 zeigt wiederum, dass der Anteil der multilateralen ODA bei allen vier Akteuren vergleichsweise hohen Schwankungen unterworfen ist, die sich allerdings auf einem überraschend ähnlichen Niveau, zwischen 20 und 30 % der Gesamtaufwendungen, bewegen. Hier sticht einzig Österreich hervor, dessen multilaterale Aufwendungen im historischen Verlauf tendenziell über diejenigen der anderen drei

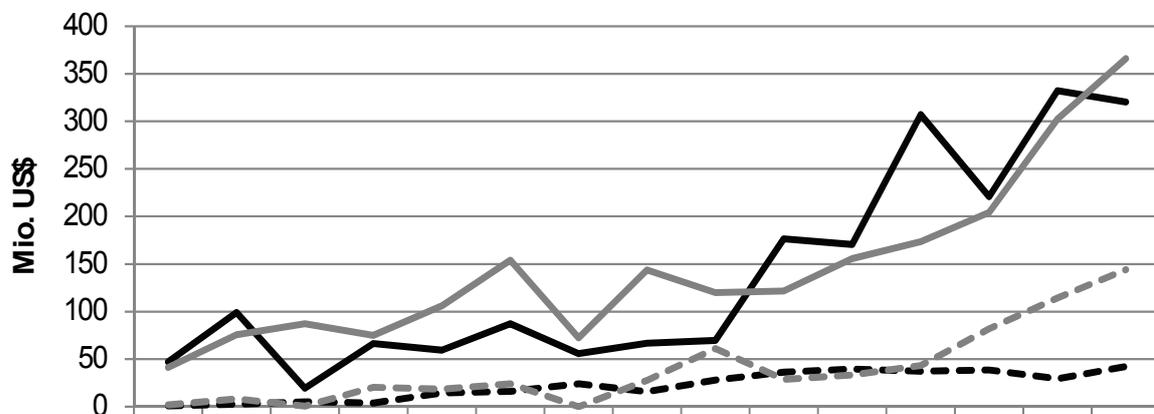
Akteure liegen, dennoch sind aus diesem Abgleich keine spezifischen Gebereigenschaften abzulesen.

Multilateraler Anteil an Gesamt-ODA



Grafik 5: Multilateraler Anteil an Gesamt-ODA der vier untersuchten Geber

ODA-Commitments für DAC-Code 150

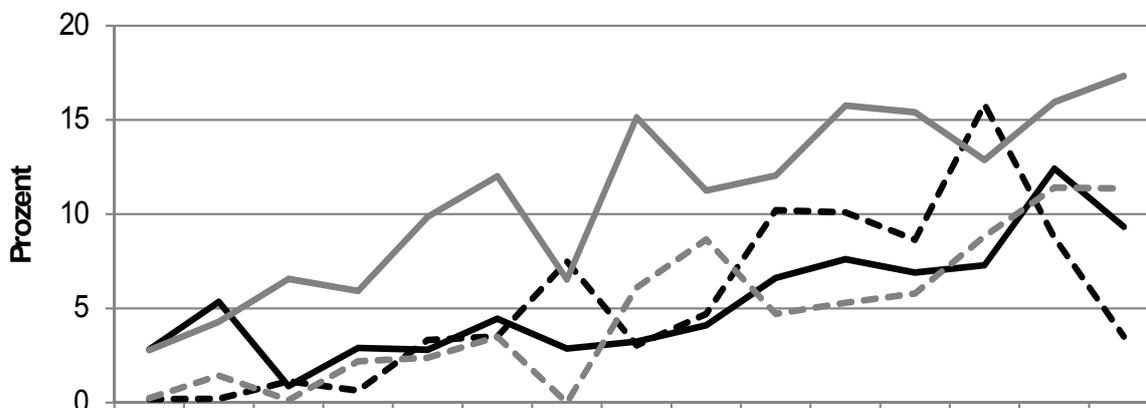


Grafik 6: Historische Entwicklung der ODA-Verpflichtungen für DAC-Code 150 der vier untersuchten Geber

Die sich schon aus den aktuellen Zahlen ergebende tendenzielle Zweiteilung der vier Geber in ihrer Ausrichtung auf Maßnahmen, die unter dem DAC-Code 150 zu klassifizieren sind und damit im weitesten Sinne als sicherheitspolitisch relevant eingestuft werden können, bestätigt sich auch im historischen Verlauf (vgl. Grafik 6). Schweden

und die Niederlande wenden seit Anfang der 1990er Jahre durchgängig signifikant mehr Mittel für Maßnahmen in diesem Bereich auf als die Schweiz und Österreich.

Anteil von DAC-Code 150 an Gesamt-ODA



Grafik 7: Historische Entwicklung der Aufwendungen für DAC-Code 150 im Verhältnis zur Gesamt-ODA der vier untersuchten Geber

Demgegenüber zeigt allerdings der Abgleich dieser Aufwendungen für Code 150 mit dem jeweiligen ODA-Gesamtvolumen (vgl. Grafik 7), dass diese Zweiteilung primär als Ausdruck des generellen Verhältnisses des ODA-Volumens (mit den Niederlanden und Schweden als auch in absoluten Zahlen großen Gebern gegenüber der Schweiz und Österreich als kleinen Gebern) zu interpretieren ist. In dieser Auflistung zeigt sich, dass einzig Schweden der Arbeit im Rahmen Regierung und Gesellschaft eine konstant hohe entwicklungspolitische Priorität einräumt. Die Niederlande und die Schweiz zeigen beide einen gleichmäßig ansteigenden Trend, der sich auf vergleichbarem Niveau bewegt, während die relativen Aufwendungen Österreichs zum Teil extremen Schwankungen unterworfen sind (die sich unter anderem durch Schuldenstreichungen in den letzten Jahren erklären, womit auf eine höhere reale Priorität dieses Arbeitsbereiches für die österreichische EZA geschlossen werden kann als sie aus den Zahlen abzulesen wäre).

Vor dem Hintergrund dieser quantitativen Gegenüberstellungen behandelt der folgende Abschnitt die Ansätze, Strategien, institutionellen Einbindungen und Praktiken der vier untersuchten Geber.

3.1. Österreich

Im Zuge einer vorangegangenen Studie, die die entwicklungspolitischen Kapazitäten verschiedener europäischer Geber im Bereich der zivilen Krisenprävention untersuchte (vgl. Khittel & Pospisil 2006), konstatierten wir für die OEZA vergleichsweise großen Nachholbedarf. Zwar waren im Jahr 2004 mit der Einführung einer Budgetlinie für Konfliktprävention und Friedensentwicklung (entlang den neuen Anrechnungskriterien des DAC) und der Einrichtung zweier Planstellen innerhalb der zu diesem Zeitpunkt neu gegründeten *Austrian Development Agency* (ADA) für Menschenrechte, menschliche Sicherheit, Friedensentwicklung und Konfliktprävention erste wesentliche Schritte für eine Verankerung der Themenstellung getroffen worden. Zudem wurde die Zielsetzung „Konfliktprävention und Friedenssicherung“ neben Armutsbekämpfung und Umwelt als zentrale Schwerpunktlegung für die kommenden Jahre angenommen. Dennoch blieben die eingesetzten Budgetressourcen gering, und auch eine strategische Ausrichtung der OEZA in diesem Sektor war alles andere als festgelegt.

Sowohl die Politikentwicklung als auch die budgetäre Ebene zeigen jedoch in den seither vergangenen zwei Jahren, dass die OEZA gewillt ist, Schritte zu setzen, den Bereich wie anvisiert zu einem der Schwerpunkte der österreichischen entwicklungspolitischen Interventionen werden zu lassen. So wurden nicht nur die eingesetzten Mittel signifikant aufgestockt, es wurden auch Policy-Leitlinien erarbeitet, die zur Ausrichtung des österreichischen Engagements beitragen sollen. Zudem kam es, in Folge der Mittelaufstockung, zu einer Zunahme der Einzelprojekte: Mittlerweile setzt sich mehr als ein Drittel der mit OEZA-Geldern geförderten Projekte mit dem Themenbereich „Governance, Menschenrechte und Friedenssicherung“ auseinander.¹

¹ Siehe ADA-Website, http://www.ada.gv.at/view.php3?f_id=1952&LNG=de&version= (5.11.2007).

So lässt sich im Vergleich der Aufwendungen für die einzelnen vom DAC anerkannten Sektoren der bilateralen EZA (vgl. Tabelle 8) feststellen, dass sich die Maßnahmen im Bereich „Government & Civil Society“ hinter dem traditionellen Schwerpunkt der OEZA, dem Erziehungsbereich, bereits auf dem zweiten Rang befinden. Ein anderer traditioneller OEZA-Schwerpunkt, der Wassersektor, wird ebenso übertroffen wie klassische Bereiche der bilateralen EZA wie der Gesundheits- oder Produktivitätssektor. Der bereits 2003 vergleichsweise hohe Anteil in dem Bereich (vgl. Grafik 7, Abschnitt 2) wird in den letzten Jahren im Verhältnis der ODA-Gesamtaufwendungen Österreichs nur durch die hohen Schuldenstreichungen relativiert, deren Volumen die effektiven Ausgaben für den bilateralen wie multilateralen Bereich um ein Vielfaches übertreffen.²

Österreichische ODA-Zusagen für das Jahr 2006 nach Sektoren		Mio. US\$
110	Education	105,01
150	Government & Civil Society	56,99
400	Multisector / Crosscutting	21,22
140	Water Supply & Sanitation	20,4
120	Health	17,91
300	Production Sectors	17,45
200	Economic Infrastructure and Services	15,2
160	Other Social Infrastructure & Services	7,82
130	Population Programmes	3,93

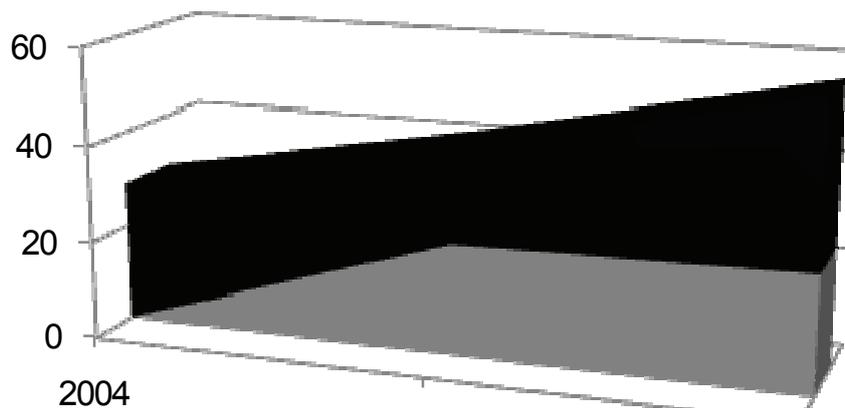
Tabelle 8: Österreichische ODA-Zusagen für das Jahr 2006 nach Sektoren

Auch bei einer Betrachtung der Entwicklung der im Rahmen der Maßnahmen für Code 150 aufgewendeten Gelder (vgl. Grafik 9) sticht ein signifikanter Anstieg ins Auge, wobei insbesondere der vergleichsweise hohe Anteil der für Subcode 152 auffällt, also für Tätigkeiten, die unmittelbar dem Bereich Konfliktprävention und

² Nach DAC-Zahlen betrug das Volumen der Schuldenstreichungen im Rahmen der österreichischen ODA-Aufwendungen im Jahr 2005 874,5 Mio. US\$ (und damit ein Zehnfaches des Jahres 2004, wo noch 83 Mio. US\$ als Schuldenstreichungen ausgewiesen wurden), sowie im Jahr 2006 718 Mio. US\$.

Friedensentwicklung zugehörig sind. Es ist anhand dieser Zahlen offensichtlich, dass der sicherheitspolitisch relevante Bereich der Entwicklungszusammenarbeit von der OEZA nicht nur programmatisch als Priorität definiert wurde, sondern dafür auch tatsächlich – zumindest im OEZA-internen Vergleich – entsprechend relevante Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

ODA-Commitments der OEZA für DAC-Coc



Grafik 9: Entwicklung der OEZA-Zusagen für Code 150 (in Mio. US\$)

So deutlich diese Prioritätensetzung in der Mittelallokation und den gesetzlichen Rahmenbedingungen – das aktuelle EZA-Gesetz definiert Friedensentwicklung und Konfliktprävention als einen von drei Schwerpunkten der OEZA – zum Ausdruck kommt, so verwaschen ist demgegenüber das aktuelle Gesamtprogramm (gegenwärtig in der Fortschreibung von 2006-2008, vgl. BMAA 2006).

Hier findet sich eine Aufzählung der Schwerpunktlegungen, die keinerlei Konzentration erkennen lässt, sondern vielmehr eine Auflistung faktisch aller vom DAC definierten Arbeitsbereiche der bilateralen ODA: Wasser und Siedlungshygiene, ländliche Entwicklung, Energie, Entwicklung des Privatsektors, Bildung, sowie Good Governance mit den Unterbereichen der umfassenden Menschenrechtsentwicklung, Rechtsstaatlichkeit (dieser Bereich wird derzeit als Schwerpunktthema für die

gesamte österreichische Außenpolitik definiert, vgl. ebda: 14), Demokratisierung, Dezentralisierung und Friedenssicherung und Konfliktprävention (vgl. ebda: 31).³

Trotz der vergleichsweise ungenauen Schwerpunktdefinition werden im Governance-Bereich, in den die Sicherheitsthematik hineinfällt, faktische Schwerpunkte gelegt. Dies zeigt sich nicht nur im zuvor dargestellten Anstieg der Mittelaufwendungen, sondern auch in konkreten Initiativen, die auf Ministeriumsebene gesetzt werden. So beteiligt sich die OEZA an der Arbeitsgruppe des DAC zum Thema „fragiler Staatlichkeit“ (ebda: 33). Ebenso erfolgte die Ausarbeitung von drei Policy-Guidelines, die der Vorgangsweise der OEZA einen strategischen Gehalt verleihen sollen. Die Erarbeitung dieser Leitlinien ist auch eine Antwort auf eine entsprechende Kritik auf eine Peer Review des DAC, die den konzeptionellen Bereich der OEZA als unterbelichtet ansah (vgl. ebda: 35).

Der Anspruch an die drei Ende Juli 2006 veröffentlichten Leitlinien, die sich mit den Bereichen Good Governance, Menschenrechte und Konfliktprävention sowie Friedenssicherung auseinandersetzen, ist dementsprechend hoch gelegt: „Die OEZA erwartet sich von dieser Vorgehensweise klare inhaltliche Festlegung und Akkumulation von Expertise und bessere Mitgestaltungsmöglichkeiten im internationalen Kontext.“ (ebda). Um dies gewährleisten zu können, ist die Ausarbeitung spezifischer Strategiepapiere (vermutlich vergleichbar den BMZ-Handreichungen in Deutschland) vorgesehen, allerdings noch nicht umgesetzt.

Inhaltlich werden die Bereiche Menschenrechte und Konfliktprävention/Friedenssicherung als, wenn auch wesentliche, Teilbereiche von Good Governance definiert, womit dieser Leitlinie (OEZA 2006a) einer Grundorientierung für den gesamten Arbeitsbereich zukommt. Die Governance-Interpretation, die sich die

³ Demgegenüber ist allerdings positiv darauf zu verweisen, dass nach Jahren des Vorlaufes mit der geographischen Konzentration der OEZA nun offenbar ernst gemacht wird. Die Kategorie der „Kooperationsländer“, lange Jahre das Synonym für zumeist aus der OEZA-Geschichte zu erklärende Interventionsregionen, wird aufgelöst und in so genannte „Schwerpunktregionen“ übergeführt. Ob dieser tatsächlich einschneidende Schritt auf konzeptioneller Ebene in der Praxis die intendierten Konsequenzen nach sich ziehen wird, ist noch nicht einzuschätzen.

OEZA zugrunde legt, ist eindeutig politisch konnotiert: „GG [Good Governance] hat sich von seinem ursprünglichen Fokus auf ökonomische Prozesse und verwaltungstechnische Effizienz weiterentwickelt hin zu einem stärkeren Bezug zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Partizipation.“ (ebda: 8).

Dementsprechend umfassend sind die Vorgaben für die Implementierung: Good Governance ist hier einerseits als „durchgängiges Prinzip“ bei allen gesetzten Interventionen zu beachten, zugleich aber auch ein „eigenständiger Interventionssektor“: „Letzteres betrifft vor allem spezifische Programme und Projekte zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, zur Förderung von Prävention und Lösung von Konflikten sowie von *local governance* Programmen wie Dezentralisierungsprogrammen, die die lokale Beteiligung und Partizipation, den Zugang zu Recht (*access to justice*) usw. fördern.“ (ebda: 11).

Der an dieser Stelle sichtbare Rechtsschwerpunkt, der sich aus der derzeitigen Gesamtausrichtung der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik ableitet, findet auch in den Interventionssektoren (ebda: 14ff.) seinen Niederschlag: Neben den Menschenrechten und Maßnahmen zur Demokratisierung und der Stärkung der Zivilgesellschaft liegt der Fokus auf dem Bereich Rechtsstaatlichkeit, Justiz und Verwaltungsreform.

Der Menschenrechtsbereich wird in diesem Zusammenhang als so zentral interpretiert, dass ihm eine eigene Leitlinie gewidmet ist (OEZA 2006b). Auch hier gilt das doppelte Anwendungsprinzip – also einerseits das Prinzip einer „Menschenrechtsbrille“ als „normatives Prinzip“ in der gesamten Arbeit der OEZA (ebda: 12), andererseits die Definition von Menschenrechten als eigenem Interventionsbereich (kreisend vor allem um die Begriffe „empowerment“ und „advocacy“, worunter vor allem die Zusammenarbeit mit lokalen NGO-Partnern verstanden wird). Dazu kommt allerdings eine wesentliche dritte Komponente: die Einbindung der Menschenrechte in den politischen Dialog mit den Partnerländern (ebda: 11,14), was klarerweise eine enge Koordination mit der diplomatischen Ebene voraussetzt.

Die dritte Leitlinie beschäftigt sich schließlich mit dem Kernbereich der vorliegenden Studie, den die OEZA mit den Begriffen „Konfliktprävention und Friedenssicherung“

definiert (vgl. OEZA 2006c). Ausgegangen wird dabei von einem „erweiterten und vielseitigen Sicherheitsbegriff“, „der sich auf die umfassende menschliche Sicherheit bezieht und die politische, rechtliche, wirtschaftliche, soziale und ökologische Sicherheit umfasst“ (ebda: 7). Der Human Security-Begriff bleibt im sicherheitspolitisch relevanten Bereich für die OEZA, ebenso wie für die gesamte österreichische Außen- und Sicherheitspolitik, bestimmend. Die Umsetzung wird einleitend unter die drei Anforderungen der Koordination, der Konsistenz und der Kohärenz gestellt, wobei sowohl die Arbeit auf multilateraler Ebene als auch die „Harmonisierung und [...] Übereinstimmung mit den nationalen Strategien und Politiken“ hervorgehoben wird (ebda: 9).

Operationalisiert wird dieses Verständnis in vier Arbeitsschwerpunkten, die eine breite Palette von Maßnahmen umfassen und sich in Teilen mit den Maßnahmen von Good Governance und zur Stärkung der Menschenrechte überschneiden: zunächst wiederum die Verankerung („Mainstreamisierung“) von konfliktsensitivem Vorgehen in allen Interventionen der OEZA, wobei an dieser Stelle hauptsächlich auf die beiden Modebegriffe der internationalen Diskussion, „do no harm“ und „Peace and Conflict Assessment (PCA)“ rekurriert wird (vgl. ebda: 11f.). Dazu kommen die drei spezifischen Interventionsbereiche der Stärkung lokaler Organisationen im Bereich Konfliktprävention (womit regionale Zusammenschlüsse wie die Afrikanische Union oder ECOWAS, aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen im Sinne der Unterstützung so genannter „Friedensallianzen“ gemeint sind), der Förderung der Reintegration (von KombattantInnen und auch deren sozialen Umfeld) und der Stärkung von Justiz- und Sicherheitssystemen.

Letzteres wird im sicherheitspolitischen Kontext insbesondere im Sinne der Arbeit an Sicherheitssektorreformen (SSR) verstanden. Hier wird zwar primär auf die Eingliederung in multilaterale Ansätze verwiesen, aber auch auf spezifische bilaterale Ansätze gebaut. Der Schwerpunkt wird vor allem auf Trainings- und Ausbildungsprogramme sowie auf die Arbeit an Justiz- und Gesetzesreform und die Einrichtung von Rechtshilfeeinrichtungen gelegt. Erfahrungen in diesen Bereich hätten bereits in den tendenziell erfolgreichen Interventionen der OEZA in Südosteuropa gewonnen werden können.

Bei allen drei Leitlinien sticht die Argumentation der Begründung der jeweils zu setzenden Maßnahmen und Initiativen ins Auge. So erklärt sich die „wesentliche Voraussetzung“, die Good Governance für „menschliche Entwicklung“ bildet, aus einem entsprechenden „internationalen Konsens“ (OEZA 2006a: 7). Der behauptete enge Zusammenhang zwischen Menschenrechtsagenden und entwicklungspolitischen Maßnahmen wiederum erklärt sich aus den „Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte“ (OEZA 2006b: 4). Neben der internationalen, offenbar primär auf das diplomatische und das Policy-Level bezogenen Übereinstimmung dienen vor allem Erklärungen und Deklarationen der Vereinten Nationen als Basis der Argumentation.

Das Resultat ist die Erarbeitung eines Begründungszusammenhanges, der wenig Handfestes auszuweisen hat: „Die Einhaltung der Menschenrechte und die Schaffung menschlicher Sicherheit sind somit Bausteine zur Erreichung menschlicher Entwicklung. Mit anderen Worten: Menschenrechte und Entwicklung hängen miteinander zusammen und verstärken sich gegenseitig.“ (ebda). Solche Stehsätze tragen wenig zur Erhellung von gegebenen lokalen, regionalen und internationalen Konstellationen und Interdependenzen bei. Vielmehr legen sie eine traditionelle Schwäche der OEZA offen: den weitgehenden Verzicht auf die Zusammenarbeit mit dem wissenschaftlichen Bereich, und eine damit einhergehende Resistenz gegenüber Forschungsergebnissen, die den von der UNO oder dem internationalen Policy-Level, wie es etwa vom DAC repräsentiert wird, aufgestellten Behauptungen hinsichtlich des Zusammenhanges zwischen Entwicklung, Good Governance und Frieden entgegenlaufen.

Eigenständige Forschung, wie sie etwa – traditionell stark – in der schwedischen Entwicklungspolitik, aber auch in den Niederlanden und zunehmend in der Schweiz forciert wird, findet faktisch nicht statt. Die strategische Ausrichtung, die sich in den Leitlinien findet, orientiert sich vielmehr an bestehenden Policy-Papieren von Akteuren, deren Verhältnis zu kritischer Entwicklungs- und Konfliktforschung seit jeher schwach ausgeprägt ist. Neben dem DAC ist hier vor allem die Debatte der deutschen Entwicklungspolitik zu nennen, die, mit dem Unterschied der stärkeren Betonung von Human Security, in weiten Teilen nachvollzogen wird (zur deutschen Debatte vgl. Pospisil 2007b).

Neben dieser allgemeinen Schwäche gelingt es der OEZA bislang auch nicht, das gegebene Versprechen einer Konzentration und genaueren Definition der strategischen Ansätze einzulösen. Vielmehr findet sich nach wie vor eine breite und weitgehend unzusammenhängende Palette an Interventionen, deren Existenz sich teilweise nur aus gegebenen historischen Bedingungen erklären lässt. So nennt das aktuelle Programm der OEZA als Beispiele für Maßnahmen im Bereich der Konfliktprävention so unterschiedliche Schritte wie die Förderung von CIMIC-Maßnahmen des österreichischen KFOR-Kontingents im Kosovo, die Kooperation mit dem im Rahmen der ECOWAS eingerichteten Konfliktpräventionszusammenschluss PASPA (*Strategic Partnership for Peace*), der als Gesamtes nur durch die Initiative der OEZA zu erklären ist, also eher einer geberangestoßenen Kopfgeburt gleicht⁴, der Einrichtung eines Zeugenschutzprogrammes in Moldawien oder die Reintegration traumatisierter KindersoldatInnen in Norduganda⁵ (BMAA 2006: 37).

Zwar lassen sich in der Tat alle diese genannten Maßnahmen aus den Leitlinien argumentieren. Genau dies ist aber wahrscheinlich auch deren größte Schwäche, da es darauf hinweist, dass ein wesentlicher Antrieb bei der Erarbeitung dieser Leitlinien offenbar darin bestanden hat, ohnehin bestehende Arbeitsschritte unter wohl argumentierten strategischen Schemata zusammenzufassen. Eine solche Vorgangsweise ist allerdings nicht mit der Ausarbeitung tatsächlicher Strategien und der Verankerung von Arbeitsschwerpunkten zu vergleichen, sondern schreiben, zumindest tendenziell, bestehende Verzettelungen und die Zersplitterung der Arbeit fort und verhindern zugleich, komparative Stärken zu erkennen und Schwächen und Überhänge auszumerzen.

Eine dritte Schwäche in der Vorgangsweise der OEZA wird hingegen ausdrücklich identifiziert und als Schwerpunkt definiert: „Es bedarf einer engen Koordination zwischen österreichischer Diplomatie, Sicherheitspolitik und Entwicklungs-

⁴ PASPA wird durch die österreichische Gesellschaft *Austroprojekt* implementiert, die sich am Vorbild US-amerikanischer privater entwicklungspolitischer Kontraktoren orientiert.

⁵ Zur Problematik dieser Intervention vgl. den Länderteil zu Uganda.

zusammenarbeit, um die Effektivität und den Impact friedenssichernder Maßnahmen zu sichern.“ (OEZA 2006c: 14). Diese Einsicht ist mit dem Bekenntnis zu einer bewussten Eingliederung der Entwicklungspolitik in den Gesamtkanon der österreichischen außenpolitischen Instrumente verknüpft, was etwa in der Ausarbeitung einer „sicherheitspolitische[n] Gesamtstrategie mit Definition der angestrebten Instrumente“ einen konkreten Ausdruck finden soll. Die Haupteinsatzgebiete sollen dabei vor allem in Südosteuropa und Afrika liegen (BMA 2006: 81).

Wenngleich die OEZA, und dies wahrscheinlich mit einigem Recht⁶, auf die produktiven Erfahrungen in Südosteuropa erinnert, die in dieser Hinsicht gewonnen werden konnten, steckt eine solche Zusammenarbeit auch in den meisten definierten Schwerpunktländern noch in den Kinderschuhen – so ist eine derartige Kohärenz beispielsweise sowohl in Nicaragua als auch in Uganda bestenfalls als mangelhaft zu klassifizieren, was auch von den vor Ort tätigen Verantwortlichen bestätigt wird. Aber auch die gemeinsame inner- und interministerielle Strategieentwicklung besteht, gerade im Vergleich zu in diesem Bereich führenden Akteuren wie Großbritannien, derzeit nur in Form einer Absichtserklärung.

So ist als Fazit festzuhalten, dass die produktive Entfaltung des Potenzials der OEZA, das ihr im Bereich der sicherheitspolitischen EZA zufallen könnte, derzeit nach wie vor an wesentlichen Punkten limitiert ist. Es besteht allerdings, und die signifikante Zunahme der für diesen Bereich zur Verfügung gestellten Mittel unterstreicht das, die offenkundige Absicht, das Engagement zu verstärken. Dies ist auch als Eingeständnis dafür zu werten, dass die internationale Debatte um den Zusammenhang zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik anfänglich nicht in notwendigem Maße in die Konzeptionen und strategischen Überlegungen einbezogen wurde.

⁶ Die Ostzusammenarbeit war nicht spezifisch in unsere Untersuchung integriert, auch verfügen wir über keine entsprechenden Daten aus den betreffenden OEZA-Partnerländern in Südosteuropa.

Die Mängel, die die nun zur Verfügung stehenden Leitlinien gerade in ihrem strategischen Gehalt aufweisen, erklären sich wesentlich aus diesem Versäumnis – zwingt es die OEZA doch geradezu, Konzepte aufzunehmen und zu replizieren, die andere Akteure in einer vergleichsweise viel längeren inhaltlichen Auseinandersetzung angenommen haben. Es muss allerdings in Zweifel gezogen werden, ob dieser als bequem zu klassifizierende Weg tatsächlich erfolgversprechend sein kann. Schließlich kann sich ein eventuell vorhandenes Potenzial der OEZA in diesem Bereich nur durch ein sehr spezifisch designtes und auf einer klaren Erkenntnis der eigenen komparativen Stärken und Schwächen gestütztes Programm entfalten. Andernfalls läuft die OEZA Gefahr, nur zu einem weiteren von ohnehin zu vielen Akteuren zu werden, die in diesem ODA-Zukunftsbereich ihrem Geschäft nachgehen. Die Mittelschichtungen allein sind jedenfalls zu gering, um im Interventionsfeld nachhaltig in Erscheinung zu treten.

3.2. Schweiz

Die Schweizer Entwicklungspolitik ist organisatorisch auf das Wirtschaftsministerium (SECO) und das Außenministerium (EDA, darin hauptsächlich das DEZA und die politische Abteilung PA4) aufgeteilt.⁷ Der große Teil der klassischen EZA wird über das DEZA als Teil des Außenministeriums geleistet, wobei auch die Humanitäre Hilfe in deren Agenden fällt. Die Richtlinienentscheidungen werden direkt vom Bundesrat gefällt, der in seinen Botschaften und Berichten die generelle Ausrichtung der Schweizer Außenpolitik und darin auch der EZA vorgibt. Da auch die administrativen Stellen eigenständig für Teilbereiche Orientierungspapiere erarbeiten, kann es zu einer gewissen Unübersichtlichkeit kommen, was unter anderem vom Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (2006) kritisiert wird.

Ähnliches hat auch schon die DAC Peer Review von 2005 (DAC 2005b) befunden, wo die Notwendigkeit einer „unified vision“ konstatiert wird. Als eines der Beispiele wird die jeweils selbstständige Entwicklung einer EZA-Strategie seitens des EDA sowie des SECO angeprangert, die weder einen einheitlichen Zeitrahmen haben noch in wechselseitiger Koordination erstellt wurden. Zudem wird auch die geringe Konzentration der Schweizer EZA bemängelt, denn 2005 gab es nicht weniger als 45 Länderprogramme (inklusive Sonderprogramme), was bei der gleichzeitigen eher geringen Mittel-Ausstattung zu einer großen Streuung der EZA führe. Die Marke des BIP-Anteils der EZA steht derzeit bei rund 0,4 %, was deutlich unter den von der OECD geforderten 0,7 % liegt, allerdings den Vorgaben des Schweizer Parlaments entspricht.

Die entwicklungspolitischen Strukturen wie das DEZA sind eine Mischung aus Durchführungsorganisation und politischem Entscheidungsträger (als Teil des EDA). Es unterhält sowohl Verbindungsbüros als auch Fachsektionen, die zu gewissen Themen wie beispielsweise Konfliktprävention oder Gute Regierungsführung arbei-

⁷ Daneben gibt es auch noch kleine Posten der Kantone und anderer Ministerien. Rund 75 % werden über das EDA ausgeschüttet (DAC 2005b).

ten. Die Schweiz hat ähnlich wie Österreich eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit NGOs, sowohl in der Schweiz selbst als auch in den Zielländern. Der Anteil der dafür aufgewendeten EZA-Mittel liegt bei rund 30 % und ist über die Jahre konstant. Diese Zusammenarbeit läuft meist über das DEZA, manchmal aber auch über die PA4 wie in Fällen lang andauernder Konflikte wie Kolumbien oder Sri Lanka.

	Schweizer ODA-Zusagen für das Jahr 2005 nach Sektoren	Mio. US\$
400	Multisector / Crosscutting	188,59
150	Government & Civil Society	144,17
300	Production Sectors	107,66
200	Economic Infrastructure and Services	86,63
110	Education	40,89
120	Health	35,96
140	Water Supply & Sanitation	35,77
160	Other Social Infrastructure & Services	14,9
130	Population Programmes	3,64

Tabelle 10: Schweizer ODA-Zusagen für das Jahr 2005 nach Sektoren

Die sicherheitsrelevanten entwicklungspolitischen Agenden der Schweiz werden vor allem durch das EDA wahrgenommen, das diese strukturell auf PA4 und DEZA aufteilt. Das Wirtschaftsministerium SECO verfügt über keine eigenen Strukturen für diesen speziellen Bereich.

Die Schweiz hat relativ früh begonnen, „Guten Dienste“ in der internationalen Diplomatie anzubieten. Allerdings blieb die EZA davon lange Zeit unberührt. Erst in der Zeit nach Beendigung des Kalten Krieges entstand ein Bedürfnis nach Umorientierung in der Entwicklungspolitik. Das *Leitbild Nord Süd* stellt den ersten Anlauf einer Integration aller außenpolitischen Mittel inklusive der Entwicklungspolitik dar, die Außenpolitik mit den Ländern des Südens zu koordinieren und auf eine kohärente Policy-Ebene zu heben. Ein zentrales Anliegen war damals schon „Frieden und Sicherheit“, was schon zu jenem Zeitpunkt (konkret seit dem Jahr 1993) Schwerpunkt der eidgenössischen Außenpolitik war.

Während die Schweiz im Kohärenz-Bereich schon recht früh Akzente setzte, gestaltete sich die Umsetzung in die EZA-Praxis eher schwierig. So wurden die Fachsek-

tionen COPRET und *Good Governance* innerhalb der DEZA erst 2001 geschaffen. Dies war auch direkte Folge der neuen DEZA-Strategie 2010 (DEZA 2000), die als eines der fünf prioritären Ziele der eidgenössischen EZA Krisenprävention und -bewältigung vorsieht. Ein weiteres dieser Hauptziele ist die Gute Regierungsführung, in dessen Bereich auch Menschenrechte und Konfliktprävention fallen.

Außerdem wurde 1998 innerhalb von Swisspeace das Konfliktfrühwarnsystem FAST eingerichtet, das für bis zu 25 Staaten funktionierte und neben DEZA unter anderem auch – als kommerzieller Dienst – die schwedische Sida und die österreichische ADA bediente. Im Jahr 2008 wurde der Betrieb von FAST allerdings eingestellt. Das ebenfalls in Swisspeace angesiedelte Kompetenzzentrum Friedensförderung (KOFF) wurde 2001 gegründet und stellt einen Angelpunkt für die konfliktrelevanten Belange der Entwicklungspolitik zwischen EDA (vertreten im Steuerungsgremium durch DEZA und PA4) und der Schweizer Zivilgesellschaft dar. Für die Trägerorganisationen werden häufig Workshops zu konfliktrelevanten Themen durchgeführt, womit das KOFF ein wichtiger (Weiter-)Träger institutionellen Wissens ist, wenn es auch administrativ außerhalb dieser Institutionen angesiedelt ist.

Im Jahr 2003 erscheint eine DEZA-Leitlinie zum Thema Friedensentwicklung (DEZA 2003), die neben einer überblicksmäßigen Aufarbeitung der bisherigen Erfahrungen in diesem Bereich – unter anderem mit besonderer Betonung einer konfliktbewussten Humanitären Hilfe – eine Liste von zehn Grundsätzen des Handelns von DEZA festlegt. Diese orientieren sich im Wesentlichen an diversen gängigen Handbüchern zur Konfliktsensibilität. So wird darin neben einer allgemeinen Konflikt- und Gender-sensibilität die Einteilung in „*working around/in/on conflict*“ Folge geleistet, wobei je nach Durchführbarkeit alle drei Formen der EZA als wünschenswert angenommen werden. Auch das mittlerweile international verankerte Prinzip des „Do no Harm“ findet Berücksichtigung. Einzig der Kontinuum-Grundsatz sticht insofern hervor, weil er in der Schweizer Interpretation stärker als in anderen Geberländern berücksichtigt wird. Dieser Grundsatz besagt, dass die Humanitäre Hilfe immer in eine längerfristige Perspektive eingebettet werden soll.

Die Humanitäre Hilfe spielt innerhalb des Bogens von Maßnahmen der Schweizer Interventionen eine besondere Rolle für alle Bereiche, die mit Konflikt, Krieg und Terrorismus zu tun haben. In der Strategie 2010 (DEZA 2007a) wird neben den

üblichen Fällen von Natur- und technischen Katastrophen insbesondere die Hilfe für jene Bevölkerungen hervorgehoben, die unter Konflikten (Krieg oder kriegsähnliche Zustände), Krisen (wenn die menschliche Sicherheit nicht gewährleistet und/oder die Staatlichkeit fragil ist) und Terroranschlägen⁸ zu leiden haben.

Neben dieser herausragenden Bedeutung von Konflikten für die Humanitäre Hilfe ist zu unterstreichen, dass die Strategie 2010 der Nachhaltigkeit der Nothilfe massnahmen eine größere Bedeutung beimisst als in anderen Ländern. Dies ist nicht nur am Titel zu erkennen, sondern auch an den Programmen für jene Zielländer, für die ebenfalls Strategien entworfen werden (vgl. DEZA 2007b).⁹ So wird die Humanitäre Hilfe auch als Leistung erster Schritte für den „(Wieder-)Aufbau und zu gendgerechter und nachhaltiger Entwicklung“ (DEZA 2007a: 10) gesehen.

Konkret bedeutet dies, dass es in manchen Länderprogrammen der DEZA zu einer Dominanz der Humanitären Hilfe gegenüber „traditionellen“ entwicklungspolitischen Massnahmen kommt, insbesondere in Krisengebieten; dies wiederum heisst, dass die Humanitäre Hilfe in lang anhaltenden Krisensituationen – wie es Fälle interner Konflikte und fragile Staatlichkeit häufig sind – oftmals zu einer Art Ersatz für EZA wird. Dies ist nicht notwendigerweise besser oder schlechter für die Betroffenen, allerdings weicht die Schweiz damit von international üblichen Praktiken ab. DEZA-intern hat dies auch noch eine Koordinationsproblematik zur Folge, da die Abteilung Humanitäre Hilfe nicht nur administrativ, sondern auch räumlich ausgelagert ist.

Die Fachsektion *Conflict Prevention and Transformation* (COPRET) wurde ursprünglich innerhalb der DEZA im Jahr 2001 etabliert, um „Projekte und Programme der Deza systematisch einer Analyse hinsichtlich der Friedensverträglichkeit zu unterzie-

⁸ Die genaue Definition solcher Anschläge lautet: „Anschläge mit Wirkungen wie bei Erdbeben oder technologischen Katastrophen und bei Geiselnahmen“ (DEZA 2007a: 7)

⁹ Hier ist jedoch anzumerken, dass diese Hinwendung zur Nachhaltigkeit oder die explizite Erwähnung von Terroranschläge Änderungen im Vergleich zur Vorgängerstrategie „Solidarität Leben – Humanitäre Hilfe Strategie 2005“ (DEZA 2001) sind, die durch die Evaluierung und diverse Anschläge weltweit bewirkt worden sind.

hen“ (Wenger et al. 2006: 121). Die Sektion ist (mit Stand 2006) mit vier MitarbeiterInnen relativ klein¹⁰, allerdings sowohl intern als auch mit der PA4 oder dem KOFF auf vielerlei Weise vernetzt. So ist COPRET einerseits nachfrageorientiert und bietet andererseits Vorleistung wie Informationsbroschüren oder Arbeitshilfen. Die Nachfrageorientierung bedeutet zudem, dass die Fachsektion bei konfliktrelevanten Fragen von den Länderdesks konsultiert werden kann und entsprechende Hilfestellungen geben soll. Konkret hat sich COPRET in Nepal oder Sri Lanka beratend eingeschaltet. Der nachfrageorientierte Ansatz hat allerdings den Nachteil, dass dort, wo es vielleicht wichtig wäre eine spezifische Beratung seitens der Fachsektion zu bekommen, aber das Bewusstsein dafür fehlt, eine solche Beratung nicht stattfindet. Aufgrund der geringen personellen Ressourcen ist eine proaktive Vorgehensweise der COPRET nicht unbedingt zu erwarten, wobei es zudem fraglich ist, inwieweit dies nicht sogar als Einmischung in die Agenden der LänderspezialistInnen gesehen würde.

Leitfäden oder Lehrmaterial werden allgemein zur Verfügung gestellt, so zum Beispiel die Arbeitshilfe *Gender, Konflikttransformation & der psychosoziale Ansatz* (DEZA 2006a). Dieses Toolkit ist eine themengeleitete Orientierungshilfe über mögliche psychosoziale Ansätze bei EZA-Einsätzen in Krisenfällen. Zunächst werden in mehreren Arbeitspapieren der begriffliche Rahmen und der strukturelle Rahmen geklärt, um dann in jeweils eigenen Abhandlungen auf die einzelnen Zielgruppen einzugehen. Neben Flüchtlingen, Binnenvertriebenen Ex-KombattantInnen, (Hinterbliebenen von) Verschwundenen und Ermordeten sowie politischen Gefangenen werden auch noch Opfer von Trafficking und HIV/Aids-PatientInnen als mögliche Zielgruppen des psychosozialen Ansatzes präsentiert und ihre je eigene Problematik für DEZA-MitarbeiterInnen erklärt.

In der Zusammenarbeit zwischen COPRET und PA4 lässt sich generell festhalten, dass bei friedensfördernden Aktivitäten die PA4 den Track 1 übernimmt, während sich COPRET vor allem auf Track 3, gelegentlich auch auf Track 2 konzentriert.

¹⁰ Insgesamt sind beim DEZA deutlich über 600 MitarbeiterInnen beschäftigt.

Auch zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass eine genaue Kenntnis der lokalen Umstände am Zielort unabdingbare Voraussetzung ist, um zu positiven Resultaten zu kommen.

Die PA4 ist ebenso wie die DEZA Teil des Außenministeriums und bündelt die außenpolitischen zivilen Maßnahmen der Friedensförderung und Konfliktprävention. Die Abteilung ist in vier Sektionen untergliedert: Friedenspolitik, Menschenrechte, humanitäre Politik und Migration sowie SEF, dem Schweizer ExpertInnenpool für zivile Friedensförderung. Insgesamt ist Menschliche Sicherheit in all ihren Aspekten das Globalthema. Mit annähernd 70 MitarbeiterInnen ist sie vergleichsweise groß und beinhaltet sowohl thematische ExpertInnen als auch LänderspezialistInnen. In diesem Bereich wird allerdings, im Gegensatz zu Teilen von DEZA, das Rotationsprinzip recht strikt angewandt. Zudem wird seit 2003 jährlich eine Konferenz zu Menschlicher Sicherheit abgehalten.¹¹

Vor allem die Sektion Friedenspolitik ist zentral für die Policy-Entwicklung in den Bereichen Friedensförderung und Konfliktprävention/-regelung zuständig. Zu den wichtigen Themen gehören etwa der Staatsaufbau, Demokratisierung, Reform des Sicherheitssektors, Wahlen, Vergangenheitsarbeit, Schutz und Förderung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, Religion und Konflikte, Kampf gegen Personenminen und die Verbreitung von Kleinwaffen. Wie schon erwähnt, arbeitet die PA4 dazu vorwiegend auf Track 1, wenngleich sie in gewissen Fällen wie in Kolumbien zivilgesellschaftliche Sektoren einbezieht, wobei Kolumbien – und der Nahe Osten – insofern einen Sonderfall darstellt, als ein eigener, direkt der Ministerin unterstellter Botschafter für Sonderaufgaben dafür abgestellt ist. In manchen Ländern wie Sri Lanka wird die Ausweitung von Track 1 auf Track 1½ und Track 2 sogar als besondere Stärke der Schweizer Politik gesehen. Konkret werden die Aktivitäten der Berghof-Stiftung in Sri Lanka massiv unterstützt.

¹¹ Dies zu Themen wie „Menschliche Sicherheit in Sri Lanka“, „Friedensförderung im Nahen Osten“ oder „Politische Risiken im Globalen Markt“.

Eine Besonderheit ist auch der ebenfalls 2001 gegründete SEF. Ihm gehören rund 600 Schweizer ExpertInnen an – in der überwiegenden Mehrzahl Männer – die in einer Art Milizsystem Einsätze ableisten.¹² Die Themen, die dieser Pool bearbeitet, sind ebenso vielfältig wie jene der PA4.¹³ Rund 70 % dieser ExpertInnen arbeiten in internationalen Organisationen mit, während die übrigen 30 % im bilateralen Bereich zum Einsatz kommen. Außer den Schweizer Institutionen geschieht dies vor allem in jenen Ländern, wo das EDA mit Menschenrechts oder Friedensprogrammen vertreten ist, derzeit in Sri Lanka, Guatemala, Kolumbien, Nepal, Vietnam und Iran. Der Einsatz dauert zumeist mindestens sechs Monate.

Neben diesen Mechanismen gibt es auch eine multilaterale Schiene im Bereich Friedensförderung und Konfliktprävention/-regelung. Dies ist insofern herauszustreichen, als die Schweiz nicht Teil der EU ist und erst seit dem Jahr 2002 Mitglied der UNO. Die multilaterale Koordination reicht allerdings schon viel weiter zurück. Gerade in diesem Bereich wird der Schweiz selbst von der DAC-Peer Review bestätigt, dass der Anteil der multilateralen Geldern nicht nur langjährig ziemlich konstant sei, sondern auch, dass dieser mit rund 30 % deutlich über dem Durchschnitt der OECD-Länder liege (DAC 2005b). Das Problem scheint in diesem Zusammenhang eher in der nicht immer klaren strategischen Ausrichtung der Schweizer Beiträge zu liegen.

Insgesamt ist dem Beitrag der Schweiz im Bereich der sicherheitspolitischen EZA zu bescheinigen, dass er in vielen Institutionen verankert ist und quasi ein Transversalthema bildet. Die Bedeutung des Themas selbst ist vergleichsweise größer als in Österreich oder auch den Niederlanden. Ein gewisses Problem, das allerdings die gesamte entwicklungspolitische Ebene betrifft, ist die wenig klare Kompetenzstruktur

¹² Jährlich sind dies rund 180 Einsätze (<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/peasec/peac/confre/sep.html>, 11.12.2007)

¹³ Dazu gehören Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht, Schutz von intern Vertriebenen, *transitional justice*, Vergangenheitsarbeit, Reform des Sicherheitssystems, Polizeireformen, Machtteilung und Verfassung, Wahlunterstützung, Religionskonflikte, Wirtschaft und Konflikt, oder Gender.

der einzelnen an ihr partizipierenden Institutionen und das Fehlen einer durchgängigen Strategie, die die politische Ebene mit der Durchführungsebene besser vernetzen würde. Es gibt zwar vielfältige Bemühungen zur besseren Vernetzung dieser Ebenen und der daran beteiligten Institutionen, allerdings scheint dieses Problem, obwohl es den Beteiligten durchaus bewusst ist, nicht leicht zu lösen zu sein.

3.3. Schweden

Friedensförderung ist traditionell ein integraler Bestandteil der schwedischen Außenpolitik (MFA 2003a: 11, MFA 2001: 10, Wenger et al. 2006: 93). Nach Ende des Kalten Krieges durchläuft der Bereich eine Neuorientierung, die mit 1995 einsetzt und seither zunehmend an Dynamik gewinnt. Dabei wird im Aufbau auf der diplomatischen Rolle Schwedens in Zeiten der Blockkonfrontation, und auch in expliziter Orientierung auf den Status als Kleinstaat (Wenger et al. 2006: 93), ein klares Bekenntnis zum Ausbau speziell des nicht-militärischen Sektors der Krisenprävention abgelegt (MFA 2001: 12).

Von dieser Neuorientierung ist auch der entwicklungspolitische Bereich maßgeblich betroffen. Schon 1999 – im Vergleich mit den meisten anderen Geberagenturen also zu einem überaus frühen Zeitpunkt – legt die Sida (*Swedish International Development Cooperation Agency*) eine spezifische Strategie für den Umgang mit bewaffneten Konflikten vor. Davon sind in der Praxis vor allem die bilateralen Vorgangsweisen betroffen – denn obwohl Schweden (ähnlich wie etwa Österreich) in den Policy-Orientierungen großen Wert auf das Engagement auf multilateraler Ebene legt, stehen die dafür zur Verfügung gestellten Mittel anteilmäßig im Vergleich der DAC-Geber nicht hervor (vgl. Tabelle 5).

	Schwedische ODA-Zusagen für das Jahr 2005 nach Sektoren	Mio. US\$
150	Government & Civil Society	366,07
400	Multisector / Crosscutting	162,57
200	Economic Infrastructure and Services	132,77
300	Production Sectors	110,20
110	Education	109,77
120	Health	109,2
130	Population Programmes	92,5
160	Other Social Infrastructure & Services	77,05
140	Water Supply & Sanitation	68,73

Tabelle 11: Schwedische ODA-Zusagen für das Jahr 2005 nach Sektoren

In der Aufschlüsselung der aufgewendeten Mittel der schwedischen ODA nach Sektoren (vgl. Tabelle 11) fallen zunächst einmal die auch in absoluten Zahlen gemessen hohen Aufwendungen auf. Schweden ist mit einem ODA-Anteil von über 1 % des BIP der verhältnismäßig größte Geber weltweit, und – zumindest bis zum Jahr 2005 – auch der einzige Staat, der die Ein-Prozent-Grenze im BIP-Anteil überschreitet.

Zugleich zeigt sich sofort die hohe Bedeutung, die jenen Aktivitäten zugemessen wird, die unter DAC-Code 150 angerechnet werden können. Dafür verantwortlich ist zunächst ein spezifisches Strukturmerkmal der schwedischen ODA: die starke Zusammenarbeit mit dem NGO-Sektor, sowohl international wie auch in Schweden selbst. Nach DAC-Zahlen (vgl. DAC 2005a: 13) vergibt Schweden derzeit 18 % der bilateralen ODA über zivilgesellschaftliche Partner, was im internationalen Vergleich einen Spitzenwert darstellt. Allerdings deutet der signifikante Anstieg der in diesem Bereich aufgewendeten Mittel seit der erstmaligen Einsetzung einer Policy für entwicklungspolitische Konfliktprävention im Jahr 1999 (vgl. Tabelle 6) darauf hin, dass auch ein speziell entlang dieser Aufgabenstellung gelegtes spezifisches Engagement für diese hohen Zahlen verantwortlich zeichnet.

Schweden versteht die zivilen Aktivitäten, die im Bereich der internationalen Sicherheitspolitik gesetzt werden, im Sinne eines holistischen Konzepts, das vorwiegend auf den Human-Security-Ansatz rekurriert: „This extended concept of security is part and parcel of a holistic approach, which focuses on the security of both the state and the individual. Human Security is a precondition for the social stability that is crucial to regional and international peace and security.“ (MFA 2001: 12). Damit ist der Ausgangspunkt Schwedens ähnlich definiert wie jener von Österreich und der Schweiz.

Herausstechender inhaltlicher Schwerpunkt des schwedischen Ansatzes ist die Rechtsorientierung, einerseits im Menschenrechtsbereich, der sowohl auf multi- wie auch auf bilateraler Ebene eine zentrale Rolle einnimmt, andererseits die Orientierung auf „*rule of law*“ als spezifischem Teilbereich der Demokratieförderung auf internationaler Ebene (MFA 2003a: 21f., 23f.). So definiert die schwedische Außenpolitik in einem ihrer grundlegenden Orientierungsdokumente fünf Arbeitsbereiche,

die dies zum Ausdruck bringen (vgl. ebda: 13f.): Menschenrechte sind dabei die erste, Demokratieförderung und „rule of law“ die zweite Priorität, dazu kommen „equitable global economic and social development“, internationale Kooperation im ökonomischen Bereich, und die Unterstützung regionaler und subregionaler Integrationszusammenschlüsse.

Die praktischen Prioritäten finden sich dementsprechend in verwaltungsnahen Bereichen wie der Sicherheitssektorreform, insbesondere im Polizeibereich, und DDR, wobei diese Maßnahmen nicht als Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit sondern anderer Teile der schwedischen Außenpolitik gesehen werden, sowie in den Themenkomplexen Gender und Menschenrechte, letzteres insbesondere im Sinne von „Transitional Justice“ in Post-Konflikt-Situationen (vgl. Wenger et al. 2006: 99). Mediation in laufenden bewaffneten Konflikten sowie die Fazilitation von Friedensprozessen sind Aufgabenstellungen, die zukünftig verstärkt aufgegriffen werden sollen, allerdings ebenfalls primär als dezidiert politische Aktivitäten, die nicht, oder zumindest nicht hauptsächlich, über die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit abgewickelt werden sollen. Dennoch streicht die Policy eine führende Rolle der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Konfliktprävention hervor. Vor allem mit dem Argument, dass ein auch präventives Einwirken auf (potenzielle) bewaffnete Konflikte mit zivilen entwicklungspolitischen Instrumenten die kostengünstige Möglichkeit wäre, konfliktpräventiv tätig zu werden, wird der Ausbau der Kapazitäten in diesem Bereich zur Priorität der Regierungsarbeit erklärt (vgl. MFA 2001: 14).

Bei der Argumentation der Notwendigkeit eines konfliktpräventiven Engagements auf internationaler Ebene gibt sich Schweden – gerade im Vergleich mit den anderen untersuchten Akteuren – erstaunlich defensiv: „In recent years, however, the preconditions for conflict prevention have changed. Potential violent conflicts are no longer, as used to be the case, seen in the perspective of the cold war and the subsequent major risks of escalation and proliferation.“ (ebda: 9). Es wird also nicht automatisch von einer neuartigen Bedrohungslage in den peripheren Gebieten ausgegangen, sondern eine Wahrnehmungsverschiebung konstatiert, die zugleich, wiederum angesichts geänderter politischer Rahmenbedingungen, eine neue Qualität von Interventionen ermöglicht.

In der inhaltlichen Füllung nimmt, wie angesprochen, Entwicklungspolitik gerade im präventiven Bereich einen zentralen Stellenwert ein, und das trotz der langjährigen Tradition der Beteiligung Schwedens an militärisch durchgeführten internationalen Friedensmissionen: „Sweden’s integrated development co-operation fulfils a key preventive function by combating poverty and strengthening important societal functions. This addresses the root causes of destabilization and armed conflict.“ (ebda: 21). Neben ökonomischen Faktoren werden in diesem Zusammenhang vorwiegend Menschenrechtsverletzungen und mangelnde politische Repräsentation als solche Schlüsselfaktoren identifiziert, was als Begründung für die eindeutige Demokratieorientierung des schwedischen Engagements dient. „Democracy is the best system we know of for the peaceful management of conflicts“ (ebda: 19). Die staatliche Entwicklungsagentur Sida definiert entlang dieser Grundlagen ein eigenes Programm, das auf den drei Komponenten Dialog, Sicherheit und struktureller Stabilität aufgebaut ist.¹⁴ Auch von Sida wird die Einschätzung des Rechtsbereiches als Grundlage erfolgreicher Interventionstätigkeit hervorgehoben: „A rights perspective permeates the policy, which means that the measures taken towards equitable and sustainable development must be based on respect for human rights, the rights of the child, gender equality and democracy.“ (Sida 2005c: 13).

Im derzeit (von 2005 bis 2010) gültigen Policy-Dokument von Sida, „Promoting Peace and Security through Development Cooperation“ (Sida 2005a), das die „Strategy for Conflict Management and Peace-Building“ aus dem Jahr 1999 abgelöst hat, fällt zunächst der im Vergleich zu den meisten anderen entwicklungspolitischen Akteuren komplex argumentierte Begründungszusammenhang auf. Gängige Argu-

¹⁴ Die Platzierung von Sida im Rahmen der Regierungsinstitutionen spiegelt eine in Jahrhunderten gewachsene Besonderheit des schwedischen Verwaltungssystems wider. So ist Sida zwar eine staatliche Institution, die in den Grundlagen ihrer Arbeit an die Vorgaben des Außenministeriums gebunden ist, zugleich ist sie im Bereich der Umsetzung weitgehend allein verantwortlich. Nahezu das gesamte ODA-Volumen wird von Sida umgesetzt. Die Rolle der entwicklungspolitischen Abteilung im Außenministerium beschränkt sich auf die Politikentwicklung – wie alle schwedischen Ministerien verfügt auch es über keinerlei Mittel zur Politikimplementierung, die per Definitionem spezialisierten Agenturen wie eben Sida obliegt.

mentationslinien wie die Behauptungen eines kausalen Zusammenhangs zwischen Armut und bewaffnetem Konflikt werden zurückgewiesen, die Notwendigkeit weitergehender Forschung in dem Bereich betont. Zugleich wird allerdings der Zusammenhang zwischen der Lösung oder Verhinderung bewaffneter Konflikte mit erfolgreicher, nachhaltiger Entwicklung herausgestrichen.

Entlang der gängigen internationalen Diskussionen weist die schwedische Entwicklungszusammenarbeit ein „working around conflict“ zurück und nimmt die Vorgaben eines bewussten „working in/on conflict“ auf. Bei nicht konflikt-spezifischen Maßnahmen im Umfeld bewaffneter Konflikte wird zentral auf zwei Konzepte zurückgegriffen: zunächst auf den auf Mary B. Anderson zurückgehenden Ansatz konflikt-sensitiven Arbeitens (ebda: 7), zu dessen Vertiefung auch eine Partnerschaft mit Andersons Unternehmen „*Collaborative for Developmental Action (CDA)*“ eingegangen worden ist. Dazu, und dies ist wiederum eine Besonderheit der schwedischen Vorgangsweise, wird das Augenmerk auf „risk awareness“ gelegt, also eine integrativ angelegte Sicherheitsplanung, die mit dem gängigen Vorurteil bricht, nachdem sich entwicklungspolitische Akteure angesichts ihres „guten“, weil zivilen und unterstützenden Auftrages in einem ihnen freundlich gesinnten Klima wiederfinden.

Die gesonderte Zielbestimmung der „promotion of peace and security“ ist wiederum das zentrale Anliegen des „working on conflict“ der schwedischen ODA (ebda: 8). In diesem Zusammenhang erfolgt eine Spezifizierung des Human Security-Ansatzes, die für die Ausrichtung der Interventionen grundlegend ist: „In a development perspective, the two main parts of the concept of human security are protection and empowerment.“ (ebda: 5). Diese Aufspaltung ist eine der Grundlagen für die zuvor erwähnte Dreiteilung der Interventionen: während „protection“ über die Arbeit an grundlegenden Sicherheitsbedürfnissen der von bewaffneten Konflikten in Mitleidenschaft Gezogenen verstanden wird, erfolgt die Umsetzung von „empowerment“ im Rahmen der Komponenten Dialog und strukturelle Stabilität.

Diese drei Interventionsbereiche orientieren sich an der Konflikt-Triangel von Johan Galtung (vgl. ebda: 10). „Promotion of security“ ist demnach als Antwort auf die Konfliktdimension „behaviour“ zu verstehen, und wird in der spezifischen Ausdifferenzierung in Richtung der Erreichung eines „greater degree of protection“ verstanden (IPM 2005: 9, Sida 2005a: 59). „Promoting dialogue“ ist die Antwort auf die

„attitudes“ und „assumptions“ der Akteure des Konfliktes, bezieht sich also direkt auf Deeskalationsmaßnahmen, Verhandlungsprozesse, Dialogförderung und Mediation, wobei explizit nicht nur die primären, sondern auch die sekundären, also oftmals passiv involvierten und von der Diplomatie übersehenen Konfliktparteien inkludiert werden sollen.

Die „root causes“, also den strukturell verstandenen Konfliktursachen, soll schließlich mit „promoting structural stability“ begegnet werden, eine Interventionsschiene, die auch als Kernbereich der Umsetzung des Human Security-Konzeptes verstanden werden kann. Dementsprechend umfassend werden auch die fünf Interventionsfelder definiert, die die Komponente der Förderung von struktureller Stabilität ausmachen (Sida 2005a: 15): Armutsreduktion, ökonomisches Wachstum, nachhaltige Nutzung und Kontrolle der natürlichen Ressourcen, Gender-Gleichstellung und Demokratie.

Angesichts dieser Breite ist es nicht überraschend, dass auch die meisten Mittel für die Tätigkeiten im Bereich der strukturellen Stabilität aufgewendet werden. Im Jahr 2004 fließen 28 % der Aufwendungen in diese Sparte, gegenüber 25 % für die Dialogarbeit, 18 % für die Arbeit im Sicherheitsbereich und 22 % für Maßnahmen, die mehrere dieser Bereiche umfassen (vgl. IPM 2005: 14).¹⁵ Dazu kommt, und dies ist in der Tat bemerkenswert, eine eigene Sparte, die dem Bereich der wissenschaftlichen (Begleit-)Forschung der Arbeit im konfliktpräventiven Bereich gewidmet ist, sowohl in Schweden selbst als auch in den Zielregionen. Immerhin 7 % der Gesamtmittel werden dafür aufgewendet.

Neben der Art werden die gesetzten Maßnahmen von Sida auch in einen zeitlichen Fokus im Hinblick auf den Konfliktverlauf unterschieden, wobei auf ein vierstufiges

¹⁵ Die Zahlen für das Jahr 2004 weisen allerdings auf eine Trendwende in der Orientierung der Maßnahmen hin. Im Fünfjahresschnitt 1999-2004 dominieren noch die Maßnahmen zur Dialogförderung mit einem Anteil von 45 % deutlich (vgl. IPM 2005: 3). Diese wurden nun aber gegenüber den Maßnahmen zur Förderung der strukturellen Stabilität zurückgestuft, was allerdings eher als Kompetenzverschiebung zu werten ist. Wie angeführt legt die derzeitige Regierungsstrategie fest, Verhandlungsförderung und Konfliktmediation als Schwerpunkte zu verankern, institutionell allerdings nicht im entwicklungspolitischen Bereich zu verorten.

Modell von Konfliktzyklen Bezug genommen wird. Dabei wird zwischen den Phasen von „submerged tensions“, „rising tensions“, „armed conflict“ und „post conflict“ unterschieden (Sida 2005a: 12). In diesem Zusammenhang ist die Aufteilung der Interventionen nicht überraschend und entspricht dem Trend der Geberlandschaft: 47 % werden in der Phase des offenen bewaffneten Konfliktes gesetzt, 27 % in Post-Konflikt-Situationen und 25 % der Maßnahmen werden als „multi-phased“ verstanden. Lediglich 1 % der Maßnahmen finden in der Phase der „submerged tensions“ statt, keine Maßnahmen in der Konfliktphase der „rising tensions“ (IPM 2005: 15).¹⁶

In der regionalen Aufteilung (vgl. ebda: 16) dominieren die Interventionen in Afrika mit einem Anteil von über 40 %. Ein Fokus liegt hier in der Beteiligung an internationalen DDR-Programmen, was derzeit einen Arbeitsschwerpunkt von Sida bildet (vgl. Sida 2003a: 15). Die anderen Regionen, dabei auch Ost- und Südosteuropa, das eine nicht unwichtige Rolle gerade auch in der Erprobung der Sida-Konzepte spielt, teilen sich die verbleibenden 60 % der Geldmittel auf, wobei keine signifikanten Aufteilungs-Unterschiede festzumachen sind.

Spezifiziert wird das Verständnis von bewaffnetem Konflikt in Methoden-Dokumenten von Sida, allen voran der Anleitung zur Konfliktanalyse „Conflict-sensitive Development Co-operation: How to Conduct a Conflict Analysis“ (Sida 2004). Dieses ohnehin sehr praxisorientierte Dokument ist mittlerweile noch durch eine kurze Handreichung, einem so genannten Methoden-Dokument, das als Manual konzipiert ist, ergänzt worden (Sida 2006a). Diese beiden Papiere sollen vor allem den Sida-MitarbeiterInnen als Orientierung in ihrer konkreten Planung dienen, umfangreichere, auf

¹⁶ Obwohl diese Aufteilung auch von Sida selbst immer wieder problematisiert wird, ist eine wichtige Einschränkung zu machen. Es liegt in der Natur der Sache, dass definierte „Konfliktphasen“ vor Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes kaum als solche zu definieren sind. Insbesondere dann, wenn ihnen erfolgreich begegnet wird (sei es durch innere Entwicklungen oder durch einen produktiven Einfluss von internationaler Ebene) und der Ausbruch eines bewaffneten Kampfes damit vermieden werden kann, sind solche Phasen selbst im Nachhinein schwer zu definieren. Solche Statistiken sind daher, auch wenn sie gerne als Anlass zur (Selbst-)Kritik hergenommen werden, mit Vorsicht zu genießen.

wissenschaftlicher Ebene gelegene Konfliktanalysen werden für gewöhnlich ohnehin an externe ExpertInnen vergeben.

Für das Verständnis von Sida ist es entscheidend, dass „violent conflict“ grundsätzlich breit interpretiert wird, also nicht nur auf offene Kriegssituationen bezogen wird, sondern Situationen, die oft mit Begriffen wie „community violence“ umschrieben werden, oder auch eine sich gewaltsam formierende Kriminalität in Post-Konflikt-Situationen miteinschließt (Sida 2004: 35). Das grundlegende Raster der Konfliktanalyse erfolgt über das auf Mary Anderson zurückgehende Konzept von „connectors“ und „dividers“ in Hinblick auf den bewaffneten Konflikt. Beide Kategorien sollen, im Sinne eines konfliktsensitiven Vorgehens, bei allen Projekten im Kontext solcher Konflikte analysiert und die potenziellen Wirkungen des Projektes auf ihre Zusammensetzung und Handlungsweisen abgeschätzt werden. Dies gilt faktisch als Minimalanforderung für Projekte, die in Konfliktregionen gesetzt werden. Speziell in schwachen Staaten wird im Sinne der Verhandlung zwischen den Akteursgruppen die Förderung von Demokratisierung neben den schon angeführten Interventions-ebenen im Sinne der strukturellen Stabilität als Kernbereich, also als strategischer Lösungsweg interpretiert (ebda: 40).

Bei den gesetzten konkreten Maßnahmen enthält sich Schweden der Entwicklung speziell für den Konfliktbereich designter Schritte und vertraut methodisch eher auf erprobte Instrumente entwicklungspolitischer Zusammenarbeit. Die politische Steuerungsebene tendiert zu einer Favorisierung von Budget-Support, was sich vor allem entlang des Ownership-Prinzips begründet. Zugleich werden die Probleme dieser Herangehensweise bei „fragile states“ anerkannt. Hier wird vorwiegend für einen flexiblen Mitteleinsatz argumentiert, der eine angepasste Anwendung von Interventionsschritten ermöglichen soll. Insbesondere der Bereich der Reintegration von KombattantInnen soll in diesem Kontext stärker ausgebaut werden.

Die Dokumentation und die Beurteilung der Maßnahmen erfolgt sowohl auf interner Ebene als auch durch externe Analysten, haben also im internationalen Maßstab ein sehr hohes Niveau. Die konflikt-spezifischen Maßnahmen werden in einer jährlichen Review von einem externen Partner (dem „*Institute of Public Management*“) klassifiziert und hinsichtlich ihrer historischen Entwicklung bewertet (vgl. IPM 2004 für den letzten öffentlich erhältlichen derartigen Bericht). Zu diesem Zweck wurde von IPM

eine eigene Methodologie entwickelt, die die verschiedenen gesetzten Maßnahmen im Rahmen der von Sida angestrebten Interventionsebenen einordnet. Zudem wurde auch in einer eigenen Studie die Konfliktsensitivität von aller Maßnahmen abgefragt, die im Sinne eines „working in conflict“ gesetzt worden waren, also speziell auf den Zweck der Konfliktprävention ausgerichtet waren.

In der Zusammenschau aller der anhand dieser Studien und der internen Erfahrungen erkannten Problemstellungen wurde das interne Capacity Building als die zentralste Herausforderung identifiziert. Einerseits geht es in diesem Zusammenhang um die Heranbildung eines Personalstammes, der über spezifische Expertise verfügt und damit für die institutionellen Aufgabenstellungen der für Konfliktprävention zuständigen Division innerhalb von Sida geeignet ist. Andererseits ist aber auch das Bewusstsein des nicht speziell mit diesem Bereich befassten Sida-Personals, sowohl an den Desks wie auch im Feld, noch nicht auf dem Niveau, das innerinstitutionell gewünscht wird. Dementsprechend wird hier der zentrale Ansatzpunkt der kommenden Jahre identifiziert.

Die institutionellen Weichenstellungen innerhalb von Sida wurden schon in eine entsprechende Richtung gelenkt. Ursprünglich wurden die Konfliktpräventionsagenden noch von der *Division of Humanitarian Assistance and Conflict Management* mit betreut, also gewissermaßen als Teilbereich der (bei Sida allerdings traditionell als einer der Arbeitsschwerpunkte geltenden) Humanitären Hilfe behandelt. Mittlerweile ist allerdings eine spezifische Division *PaS* geschaffen worden, die sich mit dem Arbeitsfeld „*Peace and Security in Development Co-operation*“ befasst. *PaS* obliegt nicht nur eine Helpdesk-Funktion für alle relevanten Problemstellungen in dem inhaltlichen Bereich, die Division ist auch unmittelbar und aktiv in die Ausarbeitung von regionalen und länderspezifischen Strategien eingebunden. Zudem ist sie für die Weiterentwicklung der bestehenden Interventionsinstrumente im Bereich der Konfliktprävention zuständig.

Hinsichtlich der Koordination der verschiedenen beteiligten außenpolitischen Institutionen verfügt Schweden über keine spezifischen Mechanismen, es erfolgen allerdings regelmäßige Konsultationen, auch auf mittlerer Verwaltungsebene (vgl. Wenger et al. 2006: 104). Diese Vorgangsweise wurde in den letzten Jahren verstärkt. Koordinationsprobleme werden auch innerhalb des entwicklungspolitischen

Bereiches, speziell innerhalb von Sida anerkannt und bearbeitet. Die Einrichtung der Division PaS ist als eine Antwort dafür zu verstehen, ebenso wird an einer besseren Kommunikation mit dem Field Staff gearbeitet (vgl. Sida 2003b: 5). Entlang der Paris-Deklaration wird der Kohärenz der gesetzten Maßnahmen eine prominente Stelle in den Grundsatzdokumenten eingeräumt: „The policy will involve all ministries and activities in a number of areas of state and government affairs and policy.“ (MFA 2003a: 18). Selbstkritisch wird in diesem Zusammenhang allerdings richtigerweise angemerkt, dass gerade im Sinne eines weiter gefassten Kohärenz-Begriffes das vorhandene Potenzial bei weitem nicht ausgeschöpft ist. Hier wird etwa auf die Problematik der schwedischen Waffenindustrie verwiesen, deren Tätigkeiten dem konfliktpräventiven Grundansatz der schwedischen Außenpolitik mitunter diametral entgegenstehen.

Ein Spezifikum der schwedischen Entwicklungspolitik, das sie von den meisten anderen Gebern positiv abhebt, ist die traditionell starke Betonung von Wissenschaft und Forschung. Dies kommt auch im Bereich der sicherheitspolitischen EZA zum Tragen. Hier erfolgt nicht eine einfache Aufnahme der allgemein von UNO oder DAC vorgeschlagenen Instrumente, wie sie oftmals in Policy-Papers vorzufinden ist, sondern eine Betonung der Notwendigkeit von inhaltlicher und methodischer Weiterentwicklung: „The available instruments need to be focused more effectively and methodically on the underlying causes of conflicts. Further methodological development is important in this area.“ (Sida 2005c: 30).

Dementsprechend wurde im Bereich der Konfliktprävention die wissenschaftliche Arbeit an spezifischen Problemstellungen des Zusammenhanges zwischen entwicklungspolitischen Maßnahmen und bewaffnetem Konflikt forciert (vgl. etwa die Studien von Söderberg & Ohlson 2003 sowie Brounéus 2003). Als Problem dieser sich durch eine bemerkenswerte Qualität auszeichnenden Studien erwies sich jedoch die Anwendbarkeit innerhalb von Sida. Derartige Studien zeigten sich als zu weit entfernt von den alltäglichen Problemstellungen der Verantwortlichen, womit sie – auch angesichts des chronischen Problems der zeitlichen Überforderung der Desk Officers – keinen Trickle-Down-Effekt von der Wissenschaft zur mit der Umsetzung betrauten mittleren Policy-Ebene gewährleisten konnten.

So liegt derzeit der Schwerpunkt der wissenschaftlichen Arbeit im Bereich der Konfliktprävention in der Verantwortung des Ministeriums. Über einige Jahre bestand zum Zweck der wissenschaftlichen Vertiefung strategischer entwicklungspolitischer Problemstellungen die vom Außenministerium initiierte und finanzierte „*Expert Group on Development Issues (EGDI)*“, die verschiedene bekannte internationale ExpertInnen umfasste, wovon einige, wie etwa Paul Collier, über ausgewiesene Expertise in der Arbeit mit dem Thema bewaffneter Konflikt verfügten. Im Rahmen der EGDI wurde mit dem Band „Global Development and Human Security: Towards a Policy Agenda“ eine Studie erarbeitet, die sich spezifisch mit der Problematik von Sicherheit und bewaffneten Konflikten auseinandersetzte. Die Arbeiten von EGDI wurden nicht unmittelbar in der Policy-Gestaltung angewandt, sondern bildeten den Rahmen einer Diskussion, an der die verschiedenen Ebenen und Institutionen der schwedischen Außen- und Entwicklungspolitik – auch aus dem nicht-staatlichen Bereich – zusammengebracht wurden, um zu einem vereinheitlichten Verständnis der eigenen Tätigkeiten zu gelangen. Allerdings wurde die EGDI mit 31.5.2007 aufgelöst, derzeit wird nach Angaben des Ministeriums nach alternativen Wegen gesucht, die Tätigkeiten fortzusetzen.

Gerade der hohe NGO-Anteil im Bereich der Implementation erschwert eine kohärente Umsetzung der Policy-Guidelines. Nach wie vor wurde keine adäquate Vorgangsweise gefunden, wie die verschiedenen, sich oftmals durch eine ausgeprägte eigene Identität auszeichnenden zivilgesellschaftlichen Partner enger an die Vorgaben der bestehenden Richtlinien angebunden werden können. Dieses Problem wird auch von der Peer Review des DAC hervorgehoben: „This question is even more pertinent today as the new Policy for Global Development stipulates the need for increased collaboration between government and Swedish organisations and popular movements.“ (DAC 2005a: 28). Das Problem wird allerdings nicht nur erkannt, sondern gezielt bearbeitet, vor allem auf Ebene des Accounting und Reporting.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Schweden im Vergleich der kleinstaatlichen Geber nicht nur zu einem der entwicklungspolitisch „Großen“ gehört, sondern sich gerade im konfliktpräventiven Bereich durch mutige und, gerade in der starken

Einbeziehung der wissenschaftlichen Ebene, in eine vielversprechende Richtung weisende Schritte auszeichnet. Dennoch ist Wenger et al. (2006: 94) zuzustimmen, wenn sie meinen, dass Schweden „[t]rotz der zahlreichen Efforts [...] bis heute ein eher zurückhaltender Akteur in der zivilen Friedensförderung geblieben“ ist, der „selber eher wenige Akzente [setzt] und [...] momentan über keine ausgeprägten außenpolitischen ‚Visionen‘ [verfügt]. Schweden nimmt in der zivilen Friedensförderung vielmehr die Rolle des Gebers als jene des (proaktiven) Akteurs ein.“

Interessanterweise ist es hier wiederum mitunter die Rolle Schwedens als Kleinstaat, die ein aktiveres Vorgehen blockiert – die Argumentationslinie eines „we are too small“ in Hinblick auf ein prononcierteres politisches Auftreten ist gerade im Rahmen der Arbeit in den Ländern und Regionen, in denen Sida oder andere Institutionen der schwedischen Außenpolitik aktiv sind, keineswegs unüblich. Demgegenüber steht eine international unvergleichliche Position, die sich durch die Kombination von Schwedens Rolle als neutralem Kleinstaat, als – relativ gesehen – größtem internationalen Geber und der grundsätzlichen Offenheit gegenüber innovativen Ansätzen ergibt.

3.4. Niederlande

Die Niederlande sind wie Schweden eines jener Länder, die einen relevant hohen Anteil ihres BIP in die EZA investieren. Im Gegensatz zu den anderen drei untersuchten Gebern haben die Niederlande eine signifikante Vergangenheit als Kolonialmacht und sind auch Mitglied der NATO. Für die hier ausgewählten Zielländer bedeuten diese Umstände, dass zumindest im Falle Kolumbiens auch geopolitische Interessen eine Rolle spielen können, weil sich die ABC-Inseln¹⁷ als ehemalige Kolonien und nun formeller Teil der Niederlande in direkter Nachbarschaft befinden. Auch stellt die absolute Größe der niederländischen ODA – immerhin so groß wie die schwedische und österreichische zusammen und der sechstgrößte Geber weltweit (vgl. DAC 2006) – einen Grenzfall für einen Kleinstaat dar.

Die Organisation der niederländischen Entwicklungspolitik weist einige besondere Merkmale auf. Es gibt zwar ein Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit (*Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking*), dem ein eigener Minister vorsteht¹⁸, das jedoch vollständig in das Außenministerium (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*) integriert ist. So ist die politische mit der entwicklungspolitischen Abteilung fusioniert, was konkret bedeutet, dass eine einzige Person im Außenministerium für alle Agenden eines Ziellandes zuständig ist. Eine Trennung wie in den anderen drei untersuchten Geberländern gibt es nicht. Sehr wohl arbeiten neben den Länderverantwortlichen auch Abteilungen geographisch übergreifend an speziellen Themen wie „Good Governance“ oder „Fragile States“, sofern diese Arbeiten nicht an Institutionen wie das Niederländische Institut für Internationale Beziehungen, *Clingendael*, ausgelagert werden. Diese SpezialistInnen sollen dann zu Rate gezogen werden, wenn es um länderspezifische, konkrete Entscheidungen geht, beispielsweise in

¹⁷ Aruba, Bonaire und Curaçao, wobei nach einem Referendum der Verband der ABC Ende des Jahres 2008 aufgelöst werden soll. Danach soll Bonaire direkt in die Niederlande integriert werden.

¹⁸ Seit der Regierungsumbildung Anfang 2007 ist dieser Minister ein Sozialist, Bert Koenders, nachdem unter der vorangegangenen Regierung die Konservative Agnes van Ardenne dem Ressort vorstand.

Fragen des Wiederaufbaus nach einem Konflikt, eines der niederländischen Kernthemen.

Generell muss auch die hohe Autonomie der Botschaften in Betracht gezogen werden, die auf dem Grundsatz einer prinzipiengeleiteten Arbeitsweise beruht. Nachdem diese Praxis vom DAC in einer Peer Review im Jahr 2001 bemängelt worden ist, wurde das Berichtssystem erweitert. Zudem sind die mehrjährigen strategischen Pläne der Botschaften nun von Seiten des Außenministeriums bewilligungspflichtig.

Ein traditioneller inhaltlicher Schwerpunkt der Niederlande in der EZA ist der Bereich Erziehung, aber Komplexe wie Good Governance, Menschenrechte und Konfliktprävention und Friedenssicherung nehmen auch quantitativ einen immer größeren Stellenwert ein (siehe Tabelle 12).

	Niederländische ODA-Zusagen für das Jahr 2005 nach Sektoren	Mio. US\$
110	Education	496,02
400	Multisector / Crosscutting	493,80
150	Government & Civil Society	320,55
200	Economic Infrastructure and Services	310,08
140	Water Supply & Sanitation	191,69
300	Production Sectors	167,24
120	Health	120,17
130	Population Programmes	117,86
160	Other Social Infrastructure & Services	90,57

Tabelle 12: Niederländische ODA-Zusagen für das Jahr 2005 nach Sektoren

Das Kernstück der neuen Priorität „Frieden, Sicherheit und Entwicklung“ ist der 2003 ins Leben gerufene „Stabilitätsfonds“. Dieser Fonds ist eine Einrichtung, die die niederländischen Bemühungen um Frieden in der Welt bündeln sollte, und zwar hauptsächlich mit Methoden aus dem Bereich der EZA. Mithilfe dieses Fonds sollten die Niederlande die Möglichkeit bekommen, schnell und flexibel Aktivitäten für Frieden, Sicherheit und Entwicklung in jenen Ländern oder Regionen einzuleiten

oder zu unterstützen, die unter gewalttätigen Konflikten leiden oder wo solche als wahrscheinlich eingeschätzt werden (Minbuza 2003c: 57). So sollten die Aktivitäten dieses Fonds unter anderem verschiedene Friedensprozesse unterstützen, die Fähigkeit von ECOWAS und der Afrikanischen Union zum Einsatz von Friedenstruppen fördern, die Armee und die Polizei in Afghanistan umstrukturieren und neu formieren, DDR-Maßnahmen in der Region der Großen Seen in Ostafrika setzen, die bosnischen Streitkräfte reformieren, Minenräumprogramme in aller Welt finanzieren, Kleinwaffen auf dem Balkan sammeln und zerstören, die UNO bei der Organisation einer Großen Seen-Konferenz unterstützen und niederländische ExpertInnen für EU-Missionen zur zivilen Krisenbewältigung ausbilden (ebda: 58).

Diese keineswegs vollständige Liste verdeutlicht den Umstand, dass der Stabilitätsfonds von Anfang an als ein radikaler Einschnitt in der niederländischen Entwicklungspolitik und der EZA-Praxis im Bereich der Friedensförderung und Konflikttransformation und -prävention gedacht war. Als finanzielle Ausstattung für die ersten beiden Jahre waren insgesamt 174 Mio. € vorgesehen, immerhin 152 Mio. € davon wurden auch ausgegeben (Klem & Frerks 2007). Dies verdeutlicht die überragende Bedeutung dieses Fonds für die Aktivitäten, die unter den DAC-Code 150, insbesondere unter den Subcode 152, fallen.

Das von der Weltbank geführte Programm zur Demobilisierung und Reintegration in mehreren Ländern der Großen Seen-Region¹⁹ – MDRP – war der Schwerpunkt der ersten beiden Jahre des Fonds und machte insgesamt 53 Mio. € aus (ebda: 26), wobei der gesamte Einsatz für diese Region in diesem Zeitraum 71 Mio. € betrug. Für das Weltbank-Programm bedeutet dies, dass der niederländische Beitrag immerhin gut 47 % des Gesamtbudgets ausmacht. Damit fungieren die Niederlande als der bei weitem größte einzelne Geldgeber. Ebenfalls stark vertreten ist der Sudan mit 18 Mio. € und Afghanistan mit 16 Mio. €. Außerdem wurden noch für den Irak (mehr als 8 Mio. €) und den Westbalkan (4,6 Mio. €) namhafte Summen aufgewen-

¹⁹ Es handelt sich dabei um Angola, Burundi, die DR Kongo, die Republik Kongo, Ruanda, Uganda und die Zentralafrikanische Republik.

det. Das übrige Geld wurde in anderen Regionen ausgegeben oder für regional nicht eingegrenzte Projekte und Programme verwendet.

In ihrer Evaluierung der ersten beiden Jahre kommen Klem und Frerks (2007) zu dem Ergebnis, dass der Stabilitätsfonds insgesamt eine Verbesserung der niederländischen Initiativen zur entwicklungs- und außenpolitischen Unterstützung im Überschneidungsbereich von Frieden, Sicherheit und Entwicklung gebracht hat. Jedoch wird nicht allen Projekten ein gutes Zeugnis ausgestellt. So wird nicht zuletzt Kritik am zentralen Projekt des Fonds, dem MDRP, geäußert, ebenso wie an der gesamten regionalen Verteilung. So ist zu wenig auf die Kohärenz innerhalb der niederländischen Entwicklungspolitik Rücksicht genommen worden, sodass etwa die Schwerpunktregion Westbalkan weniger Mittel bekommen hat als der Irak, der kein prioritäres Land der EZA ist.

Weniger leicht umzusetzen sind die Vorschläge der Evaluierung im Bereich der Analyse, Policy-Ausarbeitung, Strategie und Koordination. Zwar wird die Wichtigkeit aller dieser Punkte betont, es wird jedoch verneint, dass der Stabilitätsfonds diese Aufgabe übernehmen sollte. So werden konkret einige Projekte des Fonds dafür kritisiert, dass sie diesem Bereich zuzuordnen sind. An dieser Stelle wird die Zentralität der Länderkoordination herausgestrichen und auf die Rolle der Botschaften verwiesen. Die Studie empfiehlt auch mehr in Konfliktprävention und „weiche“ Maßnahmen zu investieren, aber es sollten über die angesprochene verbesserte Koordination vermehrt andere entwicklungspolitische Mittel außerhalb des Fonds eingesetzt werden (ebda: 79).

Hier sind zwei Problemkreise zu identifizieren: Zunächst ist es nach dem Kraftakt der Schaffung des Fonds durchaus möglich, wieder Teile der Mittel zu kürzen. Zudem war eines der Probleme, dass die bereitgestellten Mittel nicht ausgeschöpft werden konnten und dass dadurch ein Anreiz geschaffen worden war, möglichst viele Projekte diesem Topf zuzuordnen. Die flexible – oder, negativ formuliert – schwammige Ausgangsdefinition des Fonds hat eine solche Vorgangsweise begünstigt. Allerdings stellt sich die Frage, wer nun für genau diese strategischen Planungen Geld aufbringt. Dieser Punkt wird nicht klar herausgearbeitet, wenn auch seitdem mehrere Arbeitsgrundlagen und Strategiepapiere von Seiten des Außenministeriums und von Clingendael für das Ministerium erstellt worden sind. Der andere Punkt

könnte die optimistische Einschätzung einer Einbindung der BotschaftsmitarbeiterInnen sein, denen so weitere Kompetenzen und Verantwortungen zugeschanzt werden. Es wird am Außenministerium liegen, den Arbeitsaufwand des Botschaftspersonals in einem machbaren Rahmen zu halten und gleichzeitig eine Integration der Länderkoordination zuwege zu bringen.²⁰

Der Beginn des niederländischen Interesses am Gebiet der Friedenssicherung und der Konfliktprävention sowie dem Post-Konflikt-Wiederaufbau ist mit dem Ende des Kalten Krieges festzumachen (vgl. Frerks et al. 2003), allerdings entweder eingebunden in größere Lageanalysen oder bezogen auf sehr konkrete Interventionen. Einen eigenen systematischen Rahmen für Konfliktprävention oder Friedensaufbau gab es unter dem sozialistischen Langzeitminister Jan Pronk zunächst nicht, wenngleich er selbst immer wieder auf die Bedrohung der Entwicklung durch Kriege und Konflikte hinwies. Mit dem Regierungswechsel 1998 ging das Ministerium in das konservative Lager über. Ein Nebeneffekt waren die Initiativen, die die neue Ministerin im Bereich der Menschenrechte setzte: So wurde 1999 „Menschenrechtsbotschafter“ eingesetzt und im Jahr 2000 das noch bestehende Direktorat für Menschenrechte, Friedensaufbau und menschliche Entwicklung im Außenministerium eingerichtet. 1999 zirkulierte auch ein erstes internes Papier zu Konfliktmanagement im Ministerium.

Der Beginn des systematischen Ansatzes im Bereich Frieden und Entwicklung kann mit dem Projekt *Rehabilitierung, nachhaltiger Frieden und Entwicklung (Rehabilitation, Sustainable Peace and Development)* angesetzt werden. Die Konfliktforschungsabteilung des Clingendael-Instituts befasst sich darin mit den möglichen Strategien und schon erprobten Ansätzen. Der Fokus auf die Post-Konflikt-Situation wird auch in späteren Dokumenten beibehalten. Auch wird von Anfang an von einer Integration und Konzentration aller Bereiche von Außen- und Entwicklungspolitik ausgegangen. Der für die niederländische Praxis zentrale Punkt der „Ownership“

²⁰ Dass Zweifel am möglichen Erbringen noch weiter erhöhter Anforderungen angebracht sein könnten zeigt, dass ein solcher Punkt schon bei der DAC Peer Review 2001 als kritisch eingestuft worden war.

wird ebenfalls festgelegt. Der wichtigste Punkt scheint jedoch die Feststellung zu sein, dass ein strategischer Rahmen unabdingbar ist (de Zeeuw 2001: 35ff). So kommt es in der Folge zur Erstellung verschiedener Memoranda seitens des Außenministeriums für Konfliktprävention, für Wiederaufbau (jeweils im Jahr 2001) oder für Sub-Sahara-Afrika (Minbuza 2003b).

In diese Zeit fällt die 2002 begonnene *Utstein Studie*, die eine länderübergreifende Analyse der unterschiedlichen entwicklungspolitischen Ansätze von Großbritannien, Deutschland, Norwegen und eben der Niederlande unternimmt. Die Untersuchung der niederländischen Aktivitäten in diesem Bereich (Frerks et al. 2003) ist eine Zusammenstellung und Analyse von Politikgestaltung und entwicklungspolitischer Praxis in diesem Sektor. Wenig überraschend kommt diese Untersuchung zum Schluss, dass bis dahin die niederländische Entwicklungspolitik bezüglich Friedensförderung wenig systematisch und strategisch angelegt war. In der Schlussfolgerungen wird unter anderem auf diesen Mangel an strategischen und selbst begrifflichen²¹ Vorgaben verwiesen, aber interessanterweise auch angedeutet, dass dies durchaus auch von Vorteil sein könnte, weil dadurch eine größere Flexibilität möglich wäre (ebda: 25).

Das Dokument *Gegenseitige Interessen, gegenseitige Verantwortlichkeiten (Mutual interests, mutual responsibilities*, Minbuza 2003c) versucht, die in der Peer Review des DAC von 2001 (DAC 2001) aufgezeigten Defizite in Strategie und Konzentration zu verkleinern. So wurde die Anzahl der Partnerländer von 53 auf mittlerweile 36²² reduziert und auf eine einzige Kategorie vereinheitlicht. Auch wurde die Integration der Entwicklungszusammenarbeit in die Außenpolitik vorangetrieben und die außenpolitische Priorität Frieden Sicherheit und Konflikt als der Punkt „Frieden Sicherheit und Entwicklung“ in die EZA-Agenden eingebracht. Zugleich wird diese Aufgabe auf

²¹ So wird angemerkt, dass die Bedeutung von „Friedensförderung“ in den Dokumenten des Außenministeriums nicht durchgängig dieselbe ist, abgesehen von den vielen anderen Begrifflichkeiten, deren Bedeutungen ebenfalls häufig offen bleiben.

²² Unter anderem sind alle in der vorliegenden Studie ausgewählten Zielländer als Partnerländer definiert.

den gleichzeitig gegründeten Stabilitätsfonds übertragen. Das strategische Rahmenwerk fehlt jedoch bei diesem Fonds, der „bedürfnisorientiert“ und „flexibel“ funktionieren soll. Die Kritik von de Zeeuw (2001), dass die bisherigen Ansätze im Friedensaufbau und in der Konflikttransformation Stückwerk wären, bleibt somit aufrecht, auch wenn in den folgenden Jahren weitere Dokumente dazu kamen. So wurde das ursprünglich aus dem Jahr 2002 stammende Memorandum über Post-Konflikt-Wiederaufbau 2005 (Minbuza 2005) überarbeitet und zieht erste entsprechende Lehren. Insbesondere die manchmal mangelnde Kooperation zwischen Militär und NGO-Sektor als verbesserungswürdig kritisiert.

Allgemein wird auch verstärkt auf Integration und Zusammenarbeit der niederländischen Ministerien, NGOs, des Militärs, oder der Policy-Ebene mit der EZA hingewiesen, was einerseits eine Zusammenführung des Bereichs Wiederaufbau mit dem Policy-Dokument *Gegenseitige Interessen, gegenseitige Verantwortlichkeiten* ist, aber auch der Versuch, den Stabilitätsfonds in das Gesamtprogramm der Außen- und Entwicklungspolitik einzubinden. Als weiterer Versuch, die unterschiedlichen entwicklungspolitischen Felder zu integrieren und konkret die Schwerpunkte Gender und Post-Konflikt-Wiederaufbau zu verbinden, darf das Heft *Toward a Dutch Policy on Gender, Disarmament, Demobilization and Reintegration* (Bouta 2006) gewertet werden. Hier wird unter anderem versucht, Defizite des Stabilitätsfonds im Bereich Gender (vgl. Klem & Frerks 2007: 39f) zu überwinden.

Im Überlappungsbereich von Sicherheit und Entwicklung wurden vom Außenministerium auch zwei *Assessment Frameworks* in Auftrag gegeben (Ball et al. 2003). Das erste dient zur Einschätzung der Institutionen im Sicherheitsbereich, insbesondere hinsichtlich der Frage, wie deren *democratic governance* gestärkt werden könnte. Über fünf *entry points* wird die Analyse aufgezogen: 1) Rechtsstaatlichkeit (*Rule of Law*), 2) Policy-Entwicklung, Planung und Umsetzung, 3) Professionalität, 4) Beaufsichtigung und 5) die Handhabung der Ausgaben des Sicherheitssektors. Das bedeutet, dass es sich dabei auch um eine Einschätzung der Gefahren dreht, die vom Sicherheitsapparat ausgehen, und um die Möglichkeiten, zivile Kontrolle über den Apparat zu bewahren oder zu erreichen.

Während das eine *Assessment Framework* eher einen sehr spezifischen Problemkreis anspricht, geht es im zweiten Fall um die Frage, wie die allgemeine Stabilität

eines Landes oder einer Region bewertet werden soll (Verstegen et al. 2005). Dieses Dokument und die darin vorgeschlagene Methode sollen einerseits ein Problemdenken um die Zusammenhänge zwischen Sicherheit und Entwicklung anregen, aber gleichzeitig auch ein Tool liefern, das sowohl Regierungen als auch NGOs für ihre eigenen Planungen benützen können. In diesem Zusammenhang wird derzeit von Seiten des Außenministeriums auch ein Policy-Paper zu *Fragile States* entwickelt.

Insgesamt zeichnet sich die niederländische EZA im Bereich Friedenaufbau, Konfliktprävention und Post-Konflikt-Wiederaufbau durch eine integrierte Vorgangsweise aus, in der die in manch anderen Ländern üblichen bürokratischen Barrieren zwischen Außen- und Entwicklungspolitik kaum bestehen und die Kooperation durch Maßnahmen wie etwa dem Stabilitätsfonds auf eine noch breitere interinstitutionelle Basis gestellt worden sind. Auch die hohe Eigenverantwortlichkeit der jeweiligen niederländischen Botschaften resultiert in weniger Reibungsverlusten zwischen Policy-Ebene und Umsetzung. Die unterschiedlichen Tools und Analysen bieten ein reichliches Angebot für PraktikerInnen, allerdings können sie wohl kein Ersatz für eine einheitliche Policy-Vorgabe sein, die den Niederlanden in diesem Bereich nach wie vor fehlt. Auch die interne Aufgliederung im Außenministerium in viele Unterbereiche und Unterabteilungen ist einer kohärenten Policy-Ausrichtung nicht förderlich.

4. Geberpraktiken in ausgewählten Zielregionen

Im folgenden Abschnitt werden die unterschiedlichen Ansätze der vier untersuchten Geber in ihrer Anwendung im Feld überprüft und verglichen. Dies hat einen doppelten Zweck: einerseits die Übereinstimmung der Praktiken der einzelnen EZA- und sonstigen Regierungsagenturen mit ihren definierten Strategien und angestrebten Zielen und andererseits ein Vergleich ebendieser untereinander in mehreren Zielländern. Letzteres ist Voraussetzung, um über mögliche komparative Vorteile und deren Art eine Aussage treffen zu können.

Die Auswahl der einzelnen Zielregionen war mehreren Kriterien unterworfen. Als primäres Kriterium mussten die Zielregionen auch tatsächlich von der Mehrzahl (mindestens drei) der Geber von Programmen im Bereich der konfliktpräventiven, friedensfördernden- oder erhaltenden Maßnahmen profitieren. Dazu kommt das Kriterium des internen gewaltsamen Konfliktes, wobei drei der vier Zielländer (Kolumbien, Sri Lanka, Uganda) einen anhaltenden Konflikt durchmachen, während eines (Nicaragua) sich in einer schwierigen Post-Konflikt-Phase befindet.

Ein nicht zu übersehendes Phänomen beim Vergleich der vier Zielregionen war der Umstand, dass die Geberländer recht divergente Kriterien und Bezeichnungen für Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe oder diplomatische Unterstützung verwenden. Während die DAC-Kriterien für die Geberseite noch eine gewisse Vergleichbarkeit gewährleisten, ist es bei der Wirkungsabschätzung und der konkreten Einordnung einzelner Maßnahmen in Zielländern oftmals schwierig, die genauen Zahlen und Summen für Sicherheitsaspekte in der internationalen Kooperation auszumachen.

Der Schwerpunkt der konkreten Untersuchungen in den einzelnen Ländern war somit auch mehr eine qualitative Abschätzung der Wirkungen der jeweiligen Maßnahmen und des Programmrahmens denn eine exakte Studie über die diversen Geldflüsse. Diese werden für gewöhnlich mit den institutionseigenen Kontrollinstrumenten gut erfasst. Dass dabei die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen über längere Zeiträume oftmals nicht zufriedenstellend analysiert werden, wird von den Agenturen selbst als Defizit wahrgenommen. Dazu kommt noch, dass eine eingehende

Wirkungsanalyse selbst bei größeren Geberinstitutionen manchmal schmerzlich vermisst wird, bei den EZA-Agenturen kleinerer Länder fehlt diese mitunter auch gänzlich. Diesen Mängeln möchten wir mit dieser Studie entgegenarbeiten.

Die einzelnen Länderkapitel führen zunächst knapp in die politische Situation der einzelnen Zielregionen und die des jeweiligen Konfliktes ein. Danach werden die Programme, Projekte und Maßnahmen der einzelnen Geber beschrieben und analysiert. Besonderer Wert wird dabei auf die Vergleichbarkeit der Datensets gelegt, weil terminologische Konfusionen seitens der Geber diese häufig erschwert (siehe auch Kap. 3).

4.1. Kolumbien

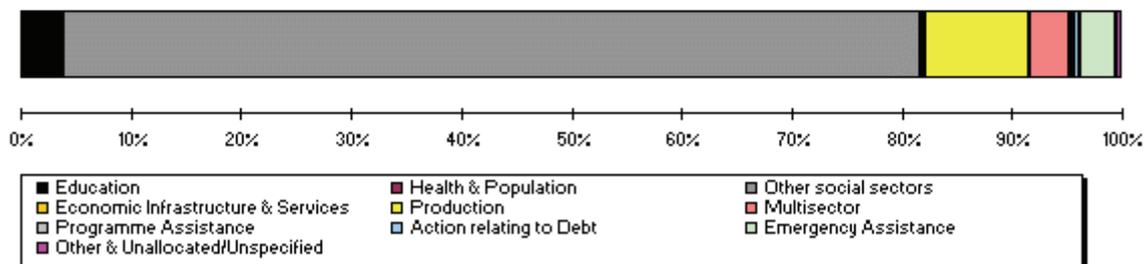
Colombia

Receipts	2003	2004	2005
Net ODA (USD million)	801	519	511
Bilateral share (gross ODA)	94%	90%	87%
Net ODA / GNI	1.1%	0.6%	0.4%
Net Private flows (USD million)	- 767	889	2 038

For reference	2003	2004	2005
Population (million)	44.2	44.9	45.6
GNI per capita (Atlas USD)	1 840	2 010	2 290

Top Ten Donors of gross ODA (2004-05 average) (USD m)	
1	United States 366
2	EC 49
3	Spain 35
4	Netherlands 30
5	Germany 29
6	France 24
7	Sweden 14
8	Japan 12
9	Switzerland 9
10	Canada 9

Bilateral ODA by Sector (2004-05)



Sources: OECD, World Bank.

Tabelle 13: DAC-Aid Chart für Kolumbien

4.1.1. Der Kontext der entwicklungspolitischen Intervention

Kolumbien ist wie kein anderes Land in den Amerikas von gewaltsam ausgetragenen Konflikten betroffen. Seit den 1960er Jahren werden kontinuierlich bewaffnete Auseinandersetzungen von mehreren Konfliktparteien geführt. Derzeit sind dies neben den offiziellen staatlichen Institutionen wie der kolumbianischen Armee und Polizeieinheiten vor allem die Guerillaorganisationen FARC und ELN sowie zumeist rechtsextrem orientierte parastaatliche Gruppierungen, die meist als „Paramilitärs“ zusammengefasst werden. Der Anteil an internationaler Unterstützung und Begleitung bei den zahlreichen Friedensgesprächen und Demobilisierungsbemühungen

war im Vergleich zu den zentralamerikanischen Schauplätzen wie El Salvador, Guatemala oder Nicaragua verhältnismäßig gering (vgl. Ramírez Ocampo 2006). Allerdings gab es mehrmals Anläufe, Frieden auf Verhandlungsbasis herzustellen, wobei einige auch zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden konnten, so mit der M-19²³, Quintín Lame²⁴, der Corriente de Renovación Socialista²⁵, oder dem Hauptteil der EPL²⁶. In den Fällen von Quintín Lame (durch den Internationaler Rat der Indigenen Völker), der Corriente (durch die Niederlande) und der EPL (durch die Sozialdemokratische Partei Spaniens) gab es eine internationale Beteiligung an diesen Prozessen (Correa Robledo 2006: 65).

Unter der Regierung Pastrana wurden sowohl mit der FARC als auch mit der ELN Friedensverhandlungen begonnen, die beide auf diplomatischer Ebene von mehreren internationalen Partnern begleitet worden sind. Zu Beginn waren vor allem europäische und lateinamerikanische Länder in diese Gespräche eingebunden. Die Gespräche spießten sich allerdings an den Finanzierungswünschen der kolumbianischen Seite. Die USA sprangen ein, allerdings zu ihren eigenen Konditionen. Der schon unter Reagan ausgerufene „*War on Drugs*“, der Wegfall des Ost-West-Konfliktes und die damit einhergehende Umorientierung der von der Clinton-Administration gezeichneten internationalen Bedrohungsbilder in Richtung Staatszerfall boten die Basis, den *Plan Colombia* auszuarbeiten, der verschiedenste militärische, polizeiliche, geheimdienstliche sowie entwicklungspolitische Maßnahmen im Kampf gegen

²³ Die M19 war eine vorwiegend urbane Guerilla, die sich nach ihrer militärischen Demobilisierung in AD-M19 umbenannte und bei den Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung 1990 einen Achtungserfolg erringen konnte.

²⁴ Quintín Lame war eine hauptsächlich im Gebiet des Cauca aktive indigene Guerilla.

²⁵ Die Corriente formierte sich aus einer Abspaltung von der ELN.

²⁶ Die EPL war eine maoistisch orientierte Guerilla, die neben FARC und ELN die größte militärische Schlagkraft erreichte. Nach ihrer Demobilisierung nannte sie sich EPL – *Esperanza, Paz y Libertad* (Hoffnung, Frieden und Freiheit). Ein nicht geringer Anteil der AktivistInnen konnte nach der Demobilisierung von den Paramilitärs für eine Zusammenarbeit gewonnen werden. Vor allem im Urabá und in Córdoba kam es zu Massakern an linksgerichteten Zivilisten, die vorher Kontakte zur Guerilla hatten. Die FARC führten als Gegenmaßnahme gezielte Tötungen von ehemaligen EPL-KämpferInnen durch, auch wenn sie ins Zivilleben reintegriert waren.

die kolumbianische Drogenökonomie aufbot. Da alle Konfliktparteien im kolumbianischen internen Konflikt zunehmend auch auf der Drogenökonomie aufbauten, war recht schnell klar, dass mit diesem Kampf auch der Kampf gegen die Guerilla gemeint war; allerdings nicht im gleichen Maße wie gegen die ebenfalls in den Drogenhandel involvierten Paramilitärs, was sich als bis in die Gegenwart reichendes Legitimierungsproblem der kolumbianischen Regierung herausstellen sollte.



Grafik 14: Politische Karte von Kolumbien

Die gegenwärtige Konfliktsituation wurde maßgeblich von der Regierung Uribe mitgestaltet. Uribe übernahm im August 2002 die Amtsgeschäfte und setzt seitdem auf einen harten Kurs gegen die bewaffnete Opposition. Dies bedeutet die Fortsetzung des *Plan Colombia* und den Einsatz verstärkter Eigenmittel für den Kampf gegen so genannte „*Narco-Terroristen*“, wie die linksgerichteten Guerillagruppen ab 2002 offiziell bezeichnet werden.

Der Friedensprozess mit den FARC wird nicht mehr aufgenommen, dafür leitet Uribe einen Verhandlungsprozess mit den Paramilitärs ein. In der politischen Absichtserklärung sollte dieser Prozess als Modell für alle bewaffneten Gruppen gelten, allerdings sind die spezifischen Formulierungen so, dass es für die linksgerichteten bewaffneten Gruppen wenig interessant scheint, sich an einem solchen Prozess zu beteiligen. So ist nicht vorgesehen, dass sich die demobilisierenden Gruppen in eine politische Partei umwandeln oder dass eine verfassungsgebende Versammlung eingerichtet werden könnte, wie es von 1990 bis 1991 im Zuge des Demobilisierungsprozesses der M-19 der Fall war. Der Prozess der Demobilisierung sieht zudem im begleitenden juristischen Prozess eine Versöhnung und eine Maximalstrafe von sieben Jahren im Ausgleich für ein umfassendes Geständnis und eine materielle Wiedergutmachung vor.

In Bezug auf den Paramilitarismus ist anzumerken, dass die verschiedenen Erklärungsmodelle für das Phänomen breit gestreut sind (vgl. Cruz Rodríguez 2007). In den meisten Ansätzen wird jedoch von einem wie auch immer gearteten Naheverhältnis zwischen dem offiziellen Staat und den paramilitärischen Verbänden ausgegangen. Zudem wird von vielen Studien die zunehmende Involvierung in den Drogenhandel hervorgehoben (vgl. als Beispiel Romero 2003).

Auch hat das Phänomen des Paramilitarismus eine zeitliche Entwicklung durchgemacht. So entwickelten sich die Verbände zu Beginn durchwegs eher regional-spezifisch, wenn auch schon von Anfang an mit Verbindungen zur offiziellen Politik, zum Militär und sehr bald Verstrickungen in den Drogenhandel. Während zu Beginn der Magdalena Medio und der Kampf gegen die dort aktiven ELN und FARC im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der Paramilitärs stand, verschob sich das Augenmerk zu Beginn der 1990er Jahre auf die Region Urabá und das Department Córdoba. Dies führte zur Gründung der berüchtigten ACCU, die hauptsächlich die

damals an der Karibikküste starke, maoistisch orientierte EPL angriff. Es gelang dieser paramilitärischen Formation auch tatsächlich, die EPL aufzureiben und einen Teil deren Mitglieder für die eigenen Reihen zu gewinnen. Die ACCU und die sie anführende Familie Castaño übernahmen bald die nationale Führerschaft der unterschiedlichen paramilitärischen Gruppen, die sich in einer Art Dachverband, der AUC, zusammenschlossen.

Die sich zunehmend verschlechternde Menschenrechtssituation in Kolumbien zeigte bald Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik, die sich in der Folge auch in konkreten Projekten widerspiegelte. Spätestens in den 1990er Jahren wurde ein „working around conflict“ immer schwieriger, auch weil spätestens unter Präsident Pastrana eine Internationalisierung des Konfliktes stattgefunden hatte, mit dem *Plan Colombia* als sichtbarem Resultat. Während die USA die Internationalisierung relativ vorantrieben und in dem Prozess damit auch die Meinungsführerschaft übernahmen, hielten sich die europäischen Staaten tendenziell zurück, zeigten sich aber außenpolitisch beim Friedensprozess mit der FARC sehr aktiv (u.a. Schweden und Schweiz als Partner im Friedensprozess und teilweise auch Österreich; einzig die Niederlande hielten sich tendenziell im Hintergrund). Spätestens mit dem vorläufigen Scheitern des Friedensprozesses mit der FARC Anfang 2002 und der Wahl des als Hardliner geltenden Uribe zum Präsidenten rückte die Entwicklungspolitik als Methode der Wahl zur Verbesserung der Konflikt- und Sicherheitssituation in Kolumbien wieder mehr in den Mittelpunkt.²⁷

Mit dem Scheitern des Verhandlungsprozesses mit der größten Guerillagruppe bemühten sich die Geber nun – gemeinsam mit dem kolumbianischen Staat –, die

²⁷ Hier ist zu beachten, dass schon während des Friedensprozesses flankierende Maßnahmen seitens der Geberländer gesetzt worden waren, die allerdings oft in direktem Zusammenhang mit den Verhandlungen standen. Dies bedeutet beispielsweise, dass so schon ab 1999 spürbar mehr entwicklungspolitische Maßnahmen gesetzt wurden, die direkt auf den Konflikt, die Verhandlungen, die Menschenrechtssituation oder die Sicherheit einwirken sollten. Selbst davor war die verheerende Menschenrechtssituation immer wieder Anlass, in diesem Bereich über EZA-Maßnahmen Verbesserungen herbeiführen zu wollen, wobei jedoch selten direkt auf die Konfliktursachen eingegangen wurde, was mit der Weigerung Kolumbiens, den Konflikt als internationales Problem zu sehen, in Zusammenhang steht.

Mittel besser zu koordinieren, auch da der Umfang des *Plan Colombia* de facto auf ein Hilfsprogramm der US-Regierung geschrumpft war.²⁸ Im Rahmen des so genannten Cartagena-Prozesses sollten die größten DAC-Geber zu einem geordneten Vorgehen mit der kolumbianischen Regierung bewegt werden. Die meisten Geber waren auch offiziell involviert, jedoch war die darauf folgende aktive Beteiligung an den einzelnen Programmen wesentlich geringer als ursprünglich vorgesehen, ähnlich wie beim *Plan Colombia*. Dies hat verschiedene Gründe, wobei der für die konfliktrelevante Entwicklungspolitik wichtigste wohl der ist, dass sich die kolumbianische Regierung strikt weigerte, von einem (internen) bewaffneten Konflikt zu sprechen, sondern auf der Diktion „Terrorismus“ beharrte.

Nach dem formalen Abschluss des DDR-Prozesses mit den Paramilitärs und dem andauernden Scheitern der Versuche zur Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen mit der FARC und dem ELN scheint der bewaffnete Konflikt in Kolumbien zu einer Geduldsprobe für alle Beteiligten zu werden. Das ursprüngliche, im Jahr 2002 verkündete Ziel der Regierung Uribe, die „Subversion“ innerhalb von einem Jahr zurückzudrängen, ist deutlich verfehlt worden. Die Situation in den Städten und auf den Hauptverkehrsrouten ist allerdings sicherer geworden, nicht zuletzt durch den Ausfall der paramilitärischen Gruppen. Zugleich ist aber ein nicht unwesentlicher Teil der durch deren Reintegration oder Demobilisierung freigesetzten Personen in neue, zum Teil rein kriminelle Organisationsformen übergelaufen.²⁹ Auch ist durch die ausverhandelten gesetzlichen Bestimmungen, wonach viele ehemalige Paramilitärs nicht in Haft gehen, ein relevanter Teil der Bevölkerung unzufrieden. Besonders die Arroganz mancher prominenter Führer der AUC hat hier zu einer Aufheizung der

²⁸ Wie aus den Zahlen unten ersichtlich ist, ist die Größe dieses Programms allerdings noch immer riesig. Schon im ursprünglichen Plan war vorgesehen, dass die USA einen großen Teil des Planes übernehmen, vor allem im militärischen Sektor, allerdings verweigerten die angestrebten europäischen Partner eine Beteiligung. So ist vor allem der zivile Sektor deutlich schwächer dotiert als ursprünglich vorgesehen.

²⁹ So bildeten sich neue paramilitärische Gruppierungen, die offenbar den lukrativen Zweig des Drogenhandels von den Vorgängerorganisationen übernommen haben. Desweiteren gibt es viele kleinere Banden, die sich aus abgerüsteten Paramilitärs rekrutieren und Erpressungen, Entführungen und Überfälle durchführen.

Stimmung beigetragen. Die von Gesetz her geforderten Geständnisse scheinen in vielen Fällen unvollständig und werden von den Paramilitärs entweder als lästige Pflicht oder als Gelegenheit der Zurschaustellung ihrer politischen Ansichten gesehen. Der Konflikt scheint auf jeden Fall für die kommenden Jahre fortgeführt zu werden.

Die Geberstruktur in Kolumbien ist tendenziell monolithisch, mit rund 65 % an den gesamten ODA-Geldern halten die USA die zentrale Stellung. Im Vergleich der DAC-Geber erhöht sich dieser Anteil gar auf 73 %. Die gesamte Entwicklungszusammenarbeit der USA ist in den *Plan Colombia*³⁰ eingebunden. Dies bedeutet, dass unter anderem auch militärische Überwachungs-Flugzeuge, Kampfhubschrauber und gepanzerte Fahrzeuge, als Entwicklungszusammenarbeit definiert und, soweit möglich, in die ODA-Leistungen einberechnet werden. Die EU ist der größte multilaterale Geber (rund 30 Mio. US\$ pro Jahr und einer geplanten Verdoppelung) und ist mit den Friedenslaboratorien (vgl. Khittel & Pospisil 2006) aktiv an friedenssichernden und konfliktlösenden Maßnahmen beteiligt. Die Niederlande halten mit rund 30 Mio. US\$ für das Jahr 2005 eine herausragende Stellung (gemeinsam mit Spanien), Schweden hält etwa bei der Hälfte (ähnlich wie Deutschland), wobei 100 % der EZA-Gelder in friedens- bzw. konfliktlösungsrelevante Projekte investiert werden. Die Schweiz folgt mit annähernd 10 Mio. US\$ (2005), während Österreich keine nennenswerte EZA-Tätigkeit entfaltet (konstant unter 1 Mio. US\$).

4.1.2. Praktiken der untersuchten Geber

Wie bereits festgehalten sind drei der vier untersuchten Geber in Kolumbien im Bereich Friedensförderung aktiv, nicht nur mit Entwicklungszusammenarbeit und Humanitärer Hilfe, sondern auch auf diplomatischer Ebene. Das bei diesen unmittel-

³⁰ Der militärische Teil dieses Plans wurde unter Uribe auch in *Plan Patriota* umbenannt.

baren Maßnahmen nicht involvierte Österreich ist dennoch insofern von Relevanz, weil es innerhalb des Untersuchungszeitraumes die EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 innehatte. Da Kolumbien Botschaftssitz ist, übernahm die Österreichische Vertretung die Agenden der Präsidentschaft. Dazu gehörten auch die Entwicklungspolitik und die sich aus dem internen Konflikt ergebenden Agenden. So hatte beispielsweise die Schwerpunktsetzung im Bereich der Menschenrechte direkte Auswirkungen auf die Frage des internen Konfliktes und die Beziehungen der EU zu Kolumbien.

Aufgrund des Fehlens eines breiteren entwicklungspolitischen Engagements in Kolumbien war der österreichische Botschafter selbst direkt für diesen Bereich zuständig und gewann dadurch vertieften Einblick in die geberpolitischen Vorgänge. Zwei Effekte ergaben sich durch die Kleinheit der Botschaftsstruktur: Erstens die Notwendigkeit zur Koordinierung (und gegebenenfalls auch Delegation) administrativer Aufgaben mit der EU-Repräsentation in Kolumbien und den anderen präsenten europäischen Staaten, vor allem mit Spanien, den Niederlanden und Schweden. Zweitens war der Reibungsverlust an Informationen von einer Stelle an die nächste kaum vorhanden, weil alles in einer einzigen Struktur mit wenigen Personen gebündelt war. Diese eher als Vorteile zu betrachtenden Tatsachen wurden allerdings umgekehrt von einem Mangel an Personal begleitet, der manche Einschränkungen bei diplomatischer Beteiligung mit sich brachte. Insgesamt betrachtet war die österreichische Präsidentschaft eher unauffällig, wobei die Schwerpunktlegungen etwa in Bezug auf die Menschenrechtssituation von Teilen der Zivilgesellschaft und anderen Botschaften (wie der schwedischen oder der niederländischen) durchaus positiv wahrgenommen wurden.

Eine wesentliche Aktivität der zu untersuchenden Akteure ist ein gemeinsames Projekt der schwedischen und der holländischen Botschaft, das eine zentrale Bedeutung für den Friedensprozess mit den Paramilitärs hat. Die OAS wurde von der Regierung Kolumbiens angefragt, ob sie die Demobilisierung und Reintegration der Paramilitärs beobachten könnte. Der damalige Generalsekretär der OAS, César Gaviria, selbst vormaliger Präsident Kolumbiens, sagte dies zu, obwohl die OAS zunächst über keinerlei dafür verwendbare Geldmittel verfügte. Eine gemeinschaftliche Initiative der schwedischen und der niederländischen Botschaft ermöglichte der

OAS die Eröffnung eines kleinen Büros und den Aufbau eines Teams. Dies war innerhalb der europäischen Geber nicht unumstritten, da diese eher auf einen umfassenden Friedensprozess setzten denn auf Einzelverhandlungen, insbesondere mit den Paramilitärs, die als mit Teilen der Heeres und der Oligarchie verfilzt gelten (vgl. Hylton 2003, 2006) und sich durch eine desaströse Menschenrechtsstatistik auszeichnen. Über die Jahre verursachten die Paramilitärs rund 70 % der Opfer des bewaffneten Konflikts.

Im Jahr 2003 wurde die Einrichtung der Friedensbeobachtungsmission MAPP/OEA beschlossen, ab Februar 2004 konnte ein Büro in Kolumbien mit der Verifizierung des DDR-Prozesses beginnen. Der Beginn dieser Verifikation gestaltete sich mühsam, einerseits wegen der fehlenden Ressourcen – außer Schweden und den Niederlanden zahlte niemand einen namhaften Betrag – und einem daraus resultierenden geringen Personalstand, andererseits war am Anfang auch nicht sicher, wie sich der Prozess gestalten würde. So kam es in den Medien immer wieder zu Spekulationen über einen erfolglosen Abbruch. Auch wurden die Berichte, die eher unkritisch abgefasst waren und nur die abgegebenen Waffen sowie die offiziell demobilisierten KombattantInnen auflisteten, zur Zielscheibe der Kritik von Seiten vieler MenschenrechtsaktivistInnen in Kolumbien und im Ausland.

Dieser Zustand verbesserte sich langsam mit der Eröffnung von Regionalbüros sowie der Einstellung zusätzlicher MitarbeiterInnen. Immerhin wurde 2005 eine gemeinsame Evaluierung dieses Prozesses seitens der schwedischen und der niederländischen Botschaft unternommen, die zum Schluss kam, dass zwar Mängel bestünden, dass der Beitrag der MAPP/OEA zum Gesamtfriedensprozess und im Speziellen zum DDR-Prozess mit den Paramilitärs einen positiven Beitrag leistete (vgl. Koonings & Nordquist 2005).

Die Verbesserung der internen Abläufe der MAPP/OEA, vor allem aber der Wandel des internationalen Klimas gegenüber der kolumbianischen Situation³¹ trugen dazu

³¹ Dies ist unter anderem durch das Scheitern des Friedensprozesses mit der FARC und das Fehlen anderer Optionen von Verhandlungslösungen begründet, sowie dem immer breiter

bei, dass der anfänglich massive Widerstand verschiedener europäischer Länder einem milden Skeptizismus gewichen ist. Manche Länder unterstützten in Folge sogar die Tätigkeit der MAPP/OEA. Auch wurden im Lauf der Zeit die Berichte der MAPP/OEA immer kritischer, sodass ab 2006 ihr Image als Marionette der Regierung abzubröckeln begann.³² In der Folge kam es sogar zu Kritik der kolumbianischen Regierung an Aussendungen der MAPP/OEA.

Schweden

In allen untersuchten Geberländern ist die Abwicklung der entwicklungspolitischen Agenden sowie der gesamte EZA-Apparat innerhalb der Botschaften angesiedelt. Während dies im Fall der Niederlande Teil der offiziellen Politik ist, ist dies bei Schweden und Österreich primär mit der Kleinheit der jeweiligen Programme zu erklären, sowie im Falle Schweden nicht zuletzt mit der Tatsache, dass die gesamte entwicklungspolitische Praxis in Kolumbien – als außenpolitische Vorgabe – auf den Konflikt ausgerichtet sein muss. Diese Vorgabe ist insofern interessant, weil sich die konkreten Tätigkeiten mitunter nicht wesentlich von Tätigkeiten beispielsweise in Nicaragua unterscheiden, wo das übergeordnete Ziel die Armutsbekämpfung ist (vgl. SIDA 2007d, 2006e). Darüber hinaus ist die Selbsteinschätzung der schwedischen Kooperation bemerkenswert:

„When analyzing the results of Swedish development cooperation since 2003, an outcome assessment commissioned by the Embassy during 2006 concluded that Swedish development cooperation has been successful and relevant in the context of the ongoing internal armed conflict in Colombia. The interrelationship between political dialogue and development cooperation, support of the political peace-building process, respect for human rights and assistance to victims of the internal armed

werdenden Konsens, dass FARC und ELN als terroristische Gruppen einzustufen wären (wie allerdings auch die AUC). Letzteres verhindert auch eine offenere Rolle der USA in diesen Prozessen, weil jede offene finanzielle Unterstützung einer als terroristisch deklarierten Gruppe verboten ist.

³² Die bereits erwähnte Unterstützung der MAPP/OEA kommt nicht staatlichen Stellen zu Gute, sondern der OAS.

conflict as well as to vulnerable communities, has resulted in Sweden gaining credibility as an interlocutor with a wide range of Colombian actors. As a consequence Sweden has contributed to strengthening these processes.“ (SIDA 2007d:4)

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die schwedische Entwicklungspolitik in Kolumbien in einer Sondersituation befindet, weil die Mittel nicht an offizielle Stellen vergeben werden, sondern nur an Gruppen der Zivilgesellschaft, an verschiedene schwedische, internationale und kolumbianische NGOs, sowie an halbstaatliche Stellen wie die Büros der Ombudsleute. Eine Ausnahme stellt das Projekt „Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada“ (*Schutz der Ländereien und des Gutes der vertriebenen Bevölkerung*, vgl. Acción Social 2005) dar, da dieses bei der *Acción Social* angesiedelt ist, die wiederum Teil der Präsidialabteilung in der administrativen Gliederung Kolumbiens ist. Dieses Projekt, das auch von der Weltbank und der OIM unterstützt wird, versucht Richtlinien zum Schutz der von den ursprünglichen BesitzerInnen – Kleinbauern, Indigene oder AfrokolumbianerInnen – verlassenen Liegenschaften zu erstellen und diese bei den regionalen und lokalen Behörden bekannt zu machen und durchzusetzen.

Dazu wurden zunächst fünf Pilotregionen ausgewählt, wo die spezifischen Gegebenheiten berücksichtigt werden sollten, um danach ein Handbuch mit den gesammelten rechtlichen Verfahren für die Behörden zu erstellen mit dem Ziel, dass diese selber vor Ort die notwendigen Schritte zum Schutz der Ländereien und Güter der vertriebenen Bevölkerung ergreifen kann. Dies ist weniger trivial als es zunächst scheinen könnte, da kein landesweiter Kataster existiert und die rechtlichen Möglichkeiten der Inbesitznahme von Grundstücken in unterschiedliche rechtliche Rahmen fallen können, je nachdem, ob die Vertriebenen Indigene, AfrokolumbianerInnen oder Kleinbauern sind. Gerade im Bereich der Rechte der vertriebenen afrokolumbianischen und indigenen Bevölkerung hat dieses Programm sicherlich Pionierarbeit geleistet. Das derzeitige Problem liegt in der Gestaltung der konkreten Umsetzung der Piloterfahrungen, was mit der nach wie vor schlechten Dotierung des Programms zusammenhängen mag, aber auch mit den nicht unerheblichen lokalen und regionalen Gegenkräften, die wenig Interesse an den Rechten der Vertriebenen haben.

Das UNDP wird im Rahmen des Programms REDES unterstützt, dessen Orientierungsphase 2006 abgeschlossen wurde. In dieser ersten Phase wurde in drei Regio-

nen, dem östlichen Antioquia, den Montes de María an der Karibikküste und dem Department Meta im östlichen Tiefland der Versuch unternommen, die lokale Ebene mit der regionalen und nationalen Ebene von Menschenrechts- und Friedensinitiativen zu verknüpfen und zu institutionalisieren. In einer Ausbauphase ist nun auch das Department Huila dazugekommen. Diese Initiative überschneidet sich auch grob mit der dritten Phase der Friedenslaboratorien der Europäischen Union.

Diese Initiative des UNDP ist im Bereich der friedensfördernden Maßnahmen aus zweierlei Gründen relevant: zunächst wegen der intellektuellen Ressourcen, die dieses Projekt zur Hand hat und zudem auch, weil es nicht nur im Rahmen Kolumbiens ein Pilotversuch ist und direkte Relevanz für die EU-Friedenslaboratorien hat. Zudem gilt es innerhalb des UNDP als eine Art Versuchsballon für zukünftige Projektgestaltungen.

Da nun dieses Projekt als ziemlich jung zu bezeichnen ist, können noch keine endgültigen Aussagen über den Erfolg oder auch nur über den weiteren Fortgang dieses Projekts getroffen werden. So ist eine bessere Vernetzung der lokalen, regionalen und nationalen Ebene der Zivilgesellschaft und der politischen Gesellschaft sicher ein löbliches Unternehmen; der eher formalisierte Ablauf und das komplexe Machtgefüge kombiniert mit den gelegentlich mangelnden Sensibilitäten seitens mancher regionaler oder nationaler Persönlichkeiten könnten allerdings gerade der ursprünglichen Intention des Projektes zuwiderlaufen. Dies soll jedoch nicht als endgültige Bewertung des Projektes aufgefasst werden.

Traditionellerweise werden von Schweden auch Frauen- und Menschenrechtsorganisation unterstützt, wie etwa IMP (*Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz* – Initiative kolumbianischer Frauen für den Frieden) oder ILSA (*Instituto de Servicios Legales Alternativos* – Institut für alternative Rechtsberatung). In diesen Bereich fällt auch PCS (*Project Counselling Services*), das besonders in der Pazifikregion mit seiner afrokolumbianischen und indigenen Bevölkerung aktiv ist. Zudem ist die Unterstützung schwedischer NGOs zu nennen, wovon die meisten, sei es *Diakonia* oder CIVIS, hauptsächlich im menschenrechtlichen Bereich aktiv sind. Besonders hervorzuheben ist hier die Förderung der Stiftung *Reiniciar*, die die Fälle der Ermordung der UnterstützerInnen der UP (*Unión Patriótica*) zu dokumentieren versucht.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich das schwedische Programm aus zahlreichen kleinen Maßnahmen zusammensetzt, die über eine Vielzahl von Schienen umgesetzt werden; diese spannen einen weiten Bogen von der Unterstützung lokaler NGOs, über die nationalen, schwedischen oder internationalen NGOs, die wiederum kolumbianische NGOs unterstützen, der dem Präsidenten unterstellten *Acción Social* sowie den halbstaatlichen Ombudsmännern bis hin zu den internationalen Organisationen wie der UNDP oder der OAS. Das bedeutet, dass der schwedischen Kooperation sicherlich große Aktivität bescheinigt werden kann, gerade auch im Bereich friedensfördernder und konfliktlösender Maßnahmen. Zugleich gelingt es nicht, diese Aktivitäten im Rahmen eines einheitlichen Programms zu bündeln. Die angesprochene Breite in den schwedischen Kontakten umfasst zudem vor allem Track 2 und Track 3, weniger jedoch Track 1, wobei dieser Umstand wohl einer politischen Grundsatzentscheidung geschuldet ist. Diese Entscheidung wird aber nicht immer sehr konsequent verfolgt, denn die Unterstützung der MAPP/OEA passt nicht ganz in dieses Bild.

Niederlande

Die Niederlande verbindet mit Kolumbien nicht nur eine lange entwicklungspolitische Tradition, sondern auch eine gemeinsame Grenze entlang der bereits erwähnten ABC-Inseln. Diese liegen zwar näher an der venezolanischen Küste, aber seit den Tagen der Marihuana-Boote in den 1970er Jahren war die Route über die Niederländischen Antillen bei der kolumbianischen Drogenmafia sehr beliebt. So ist in diesem speziellen Fall die Ausgangssituation für entwicklungspolitische Maßnahmen eine prinzipiell unterschiedliche von anderen Kleinstaaten, da geopolitische Überlegungen hier eine gewisse Rolle spielen. So ist es wenig verwunderlich, dass die niederländische EZA zum großen Teil über staatliche Stellen abgewickelt wird, derzeit über 50 %. Auch steht in den Beziehungen der Niederlande mit Kolumbien das gut-nachbarschaftliche Verhältnis im Mittelpunkt. Auf die Vorreiterrolle der Niederlande bei der Einrichtung der MAPP/OEA (vom Stabilitätsfonds finanziert) wurde schon hingewiesen, aber auch die Zurückhaltung bei den Kontakten mit illegalen Kräften in Kolumbien selbst ist in diesem Licht zu sehen. Allerdings gibt es traditionellerweise ein

starkes Engagement in der Region Chocó und mit einigen Teilen der Zivilgesellschaft, sogar überproportional im Vergleich mit anderen prioritären Ländern der niederländischen Entwicklungspolitik.

Programmatisch wird in der Kooperation mit den offiziellen Stellen schon über mehrere Jahre hinweg die Bekämpfung der Straflosigkeit angestrebt. Hauptpartner ist die Vizepräsidentenkanzlei sowie die *Procuraduría* (eine administrative Aufsichtsbehörde), die Staatsanwaltschaft sowie die Volksanwaltschaft. Dies ist der zentrale Zweig der niederländischen Kooperation in diesem Bereich, der aber auch durch flankierende Maßnahmen unterstützt wird. Diese sind auf die Zivilgesellschaft ausgerichtet. So wird das *Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo* unterstützt, das sich als radikaler Aufdecker von menschenrechtlichen Verfehlungen der kolumbianischen Regierung einen Namen gemacht hat. Daneben werden noch die kolumbianische Sektion von *Transparency International* sowie die *Contraloría General* unterstützt, ein Teil des Staates, aber weitgehend unabhängig von den tagespolitischen Kräften, quasi ein Äquivalent des österreichischen Rechnungshofes.

Zudem gibt es ein Programm gegen Menschenhandel, das gemeinsam mit der OIM durchgeführt wird, wo auch eine internationale Vernetzung unterstützt wird. Direkt im Bereich der Friedensentwicklung werden zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützt. Ein entsprechendes Beispiel ist das renommierte Institut INDEPAZ, das eine relativ unabhängige Quelle von Information über die Lage des kolumbianischen Konflikts ist. INDEPAZ veranstaltet gemeinsam mit Universitäten und nationalen Medien Tagungen, Konferenzen und Workshops zur Frage des Friedens in Kolumbien. Auch im akademischen Bereich ist INDEPAZ eine der international bekanntesten und am besten verknüpften NGOs.³³ Direkt mit der *Universidad Nacional* arbeitet die niederländische Botschaft auch, indem sie Projekt *Vigías de Paz* (Friedenswachen) unterstützt, das sich speziell mit Jugendlichen beschäftigt. Es handelt sich

³³ So arbeiten sie etwa mit ACCORD zusammen. Auf universitärer Ebene kooperiert INDEPAZ mit den großen staatlichen sowie privaten Universitäten Bogotas. Auch mit der Vizepräsidentenkanzlei arbeiten sie gelegentlich zusammen, was einem Synergieeffekt innerhalb der niederländischen Kooperation gleichkommt.

um Workshops und interkulturelle Treffen von Jugendlichen unterschiedlicher Regionen Kolumbiens, die ansonsten keine Gelegenheit hätten, sich kennen zu lernen und Ideen und Ansichten auszutauschen. Darin eingebettet sind verschiedene Kunstprojekte aus den Bereichen der bildenden Kunst, der audiovisuellen Medien, des Theaters oder der Musik. Dieses an sich sehr produktive Projekt mit dem klingenden Namen *Paz, Frieden*, im Titel hat wohl als einzigen Nachteil, dass kaum Jugendliche aus oder in Konfliktzonen eingeladen worden sind, weil das zu gefährlich wäre. Somit müsste wohl eher von einem präventiven Charakter gesprochen werden.

Die lange Geschichte des niederländischen Engagements im Chocó findet auch unter den gegenwärtigen Umständen eine Fortsetzung. Während durch die 1970er und 1980er hindurch das Gebiet an der Pazifikküste Kolumbiens Schauplatz des teilweise größten EZA-Projektes der Niederlande weltweit war, kam das EZA-Engagement in den 1990er Jahren beinahe zum Erliegen. Seit der Jahrtausendwende wurde ein Projekt zur Förderung der Autonomie der afrokolumbianischen und indigenen Gemeinschaften an der Pazifikküste begonnen. Diese ist in zweifacher Hinsicht relevant für den Konflikt. Der Chocó war eines der Departements, das am härtesten von den Kämpfen zwischen Militärs, Paramilitärs und der Guerilla getroffen wurde. Zudem hat sich die offizielle Demobilisierung der aktiven Paramilitärs im Chocó am längsten hinausgezögert. Nach wie vor ist dieser Landesteil Schauplatz bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen mehreren Guerillagruppen und (para)staatlichen Kräften.

Besonders betroffen waren und sind insbesondere die indigenen wie die afrokolumbianischen Gemeinden, deren Mitglieder ermordet, verschleppt oder zwangsrekrutiert wurden. Zudem ist die gesamte Situation der dortigen Gemeinden insofern trist, als sie ohnedies schon zu den ärmsten Teilen der kolumbianischen Bevölkerung zählen. Das Projekt hat versucht, die Landtitel der Bevölkerung zu sichern beziehungsweise lokale Entwicklungspläne, die auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zugeschnitten sind, zu entwickeln und durchzusetzen. Zu Beginn dieses Prozesses gab es insofern gewisse Spannungen und Probleme, weil die lokale „Ermächtigung der Zivilgesellschaft“ zu mehr Zwist und Uneinigkeit führte, wie und wer denn über die Ressourcen zu bestimmen hätte. Das Problem bei diesem Ansatz war wohl

dasjenige, prinzipiell von der Existenz einer mehr oder minder funktionierenden Zivilgesellschaft auszugehen.

Zu diesem Problem kamen noch die vom bewaffneten Konflikt direkt verursachten. So wurden offensichtlich ganze Bevölkerungen von Dörfern „gefälscht“, indem sich neue BewohnerInnen, von den Paramilitärs angesiedelt, als alteingesessen ausgaben.³⁴ Das Projekt kann aber auch manchen Erfolg verbuchen, allerdings vorwiegend dort, wo die Konflikttintensität geringer ist oder durch langjährige Erfahrungen mit kirchlichen Organisationen ein Wissen über Basisorganisationen vorhanden war.

Zusammenfassend muss der Wirkung der niederländischen Entwicklungskooperation mit Kolumbien ein zwiespältiges Zeugnis ausgestellt werden. Die wesentliche Methode, sowohl mit staatlichen Stellen als auch mit ihren Kritikern zu arbeiten, mag interessant sein, sollte jedoch in ihrer Wirksamkeit nicht überschätzt werden. So ist es prinzipiell schwierig, für die Unterstützung der Vizepräsidentschaft bei der Bekämpfung der Straflosigkeit Erfolgskriterien aufzustellen. Gleiches gilt für die Unterstützung der Zivilgesellschaft (wie auch bei den Schweden und der Schweiz), denn der am leichtesten messbare Erfolg ist das Weiterbestehen oder sogar das Florieren von NGOs im Bereich der Frauen- und Menschenrechte sowie Institutionen, die sich mit dem Konflikt in Kolumbien beschäftigen. Entgegen der generellen niederländischen Tendenz ist die Unterstützung der staatlichen Strukturen im Fall Kolumbiens weniger ausgeprägt, was auch an der speziellen Situation der Botschaft liegen mag.

Schweiz

Die Schweiz ist insofern ein Sonderfall, als sie offiziell keine eigenständige ODA in Kolumbien durchführt. Geleistet wird einerseits Humanitäre Hilfe, andererseits betreibt die PA4 ein eigenes ziviles Friedensförderungsprogramm, das eines der

³⁴ Die „lokalen“ Auswirkungen des bewaffneten Konflikts werden gelegentlich bei großräumigen Analysen umgangen. Ein gutes Gegenbeispiel bietet etwa Estrada Gallego (2007).

größeren innerhalb dieser Abteilung ist. Zudem gilt es als Pilotversuch der Zusammenarbeit der PA4 mit der Zivilgesellschaft (sowohl auf Track 2 als auch auf Track 3), wobei *Suippcol* (*Programa Suizo para la Promoción de la Paz en Colombia* – Schweizer Programm zur Unterstützung des Friedens in Kolumbien) im Zentrum der Aktivitäten steht. Es gibt allerdings auch noch einige Schweizer NGOs, die direkt in Kolumbien aktiv sind, zum Teil mit Projekten, die direkt konfliktrelevant sind.

Eine Besonderheit der Schweizer Humanitären Hilfe ist, dass sie auf Nachhaltigkeit angelegt ist und zum Teil auch in EZA-Maßnahmen münden soll. Dies ist sowohl in der DEZA-Richtlinie zur Humanitären Hilfe festgelegt (DEZA 2007a) als auch direkt im mittelfristigen Programm (DEZA 2007b). Dort ist zudem ersichtlich, dass das humanitäre Engagement der Schweiz in direktem Zusammenhang mit den außenpolitischen Initiativen der PA4 und deren Unterstützung von *Suippcol* zu sehen ist. In Anbetracht der eher geringen Größe des Budgets wird eine geographische Einschränkung angestrebt, konkret eine Konzentration auf die beiden Küstenlandstriche der Karibik sowie des Pazifiks und des Putumayo. Dies sind (vielleicht mit einigen Ausnahmen wie dem Meta, Teile des Cauca und Antioquias) auch gleichzeitig die am stärksten vom bewaffneten Konflikt betroffenen Regionen.

Unterstützt werden hauptsächlich Schweizer NGOs sowie kolumbianische Partner, die sich vor Ort um das Schicksal der Opfer des Konflikts kümmern. So arbeitet *Terre des Hommes* Luzern in der Karibikregion mit Vertriebenen, um sie in ein reguläres Leben zurückführen zu können.³⁵ *Swissaid* arbeitet in verschiedenen Regionen, unter anderem an der Pazifikküste, wo sie lokale Prozesse afrokolumbianischer Organisationen unterstützen.³⁶ Auch arbeiten sie an der Erhaltung traditionellen Saatgutes in einigen Andenregionen und an der Karibikküste. Diese unscheinbare Maßnahme hat durchaus Wirkungen auf die von großen Plantagen bedrohte

³⁵ Daneben arbeiten sie auch gegen Menschenhandel.

³⁶ Es gibt hier konkrete Überschneidungen mit dem Autonomieprojekt der Niederlande, allerdings ist die Unterstützung der Schweiz auf eine lokalere Ebene zurechtgeschnitten und deswegen bei der lokalen Bevölkerung eher bekannt.

Subsistenzwirtschaft von Indigenen und Kleinbauern in den jeweiligen Gebieten. *Interteam* macht vor allem Organisationsentwicklung in Gebieten, die durch eine schwache Staatlichkeit gekennzeichnet sind (Karibik und Pazifik) und AVRE ist die wahrscheinlich bekannteste kolumbianische Organisation für psychosoziale Betreuung von Gewaltopfern, die sich mittlerweile auf die Weitergabe ihres Knowhows spezialisiert hat.

Neben all diesen Tätigkeiten im Bereich humanitärer Hilfe, die jedoch weit in die EZA hineinreichen, fördert die PA4 über Suippcol Anstrengungen zur Beendigung des bewaffneten Konflikts. Ähnlich wie *REDES de PNUD* versucht Suippcol, verschiedene lokale, regionale und nationale Anstrengungen für den Frieden in Kolumbien zu bündeln und zu vernetzen (Suippcol et al. 2005). Die Konstruktion ist insofern als einzigartig zu bezeichnen, als die Finanzierung und auch gewisse außenpolitische Vorgaben von Seiten der PA4 kommen, die Koordination jedoch privaten Partnern wie Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks obliegt. Diese Organisationen verstehen sich als EZA-Organisation der Zivilgesellschaft, wobei im Fall Kolumbiens die zivile Friedensförderung an oberster Stelle steht.

Ein Problem mit dieser zivilgesellschaftlichen Konstruktion ist allerdings, dass besonders hohe Ansprüche an Partizipation gestellt werden. Dies hat zwar Vorteile, vor allem wenn ein Projekt einmal in Gang gekommen ist, der Prozess allerdings, der zur Auswahl der Partner von Suippcol durchlaufen werden musste, war schwerfällig. Nach einer Evaluierung dieser Mühen wurde das Programm so umgestellt, dass nun einerseits bereits länger dauernde Prozesse unterstützt werden und andererseits ein Fonds eingerichtet wurde, wo unbürokratisch um kleinere Beträge neue Initiativen rasch gefördert werden können. Dieser Weg scheint vielversprechender zu sein, es muss aber noch abgewartet werden, inwieweit sich Erfolge einstellen. Ursprünglich wurden sechs indigene Gemeinschaften, zwei kleinbäuerliche, eine afrokolumbianische und eine politische, gefördert.

Parallel zu diesen Initiativen werden auf der makropolitischen Ebene von der PA4 Kontakte zur FARC und – in jüngster Zeit besonders aktuell – zur ELN unterhalten. Mit der Initiative des *Casa de Paz* der ELN in Medellín sollen die Vorbedingungen für

Friedensverhandlungen mit der FARC erkundet werden. Dieses Casa de Paz wird von der Schweiz als einem von ganz wenigen Staaten auch finanziell unterstützt.

Der politische Spielraum, über den die Schweiz in Kolumbien verfügt, ist durch das außenpolitische und humanitäre Engagement ein vergleichsweise großer, der sich über die reinen Quantitäten nicht erklären ließe. Allerdings kommt hinzu, dass es bedeutende wirtschaftliche Investitionen der Schweiz in Kolumbien gibt, die auch ein kommerzielles Interesse nicht unwahrscheinlich erscheinen lassen. Die Tendenz der Schweizer Außenpolitik, in Richtung von Verhandlungen mit den Guerillaorganisationen zu gehen, schränkt diesen Spielraum teilweise wieder ein, weil die Schweiz von der Regierung Uribe mitunter auch als Fürsprecher der subversiven Kräfte bezeichnet worden ist.

4.2. Nicaragua

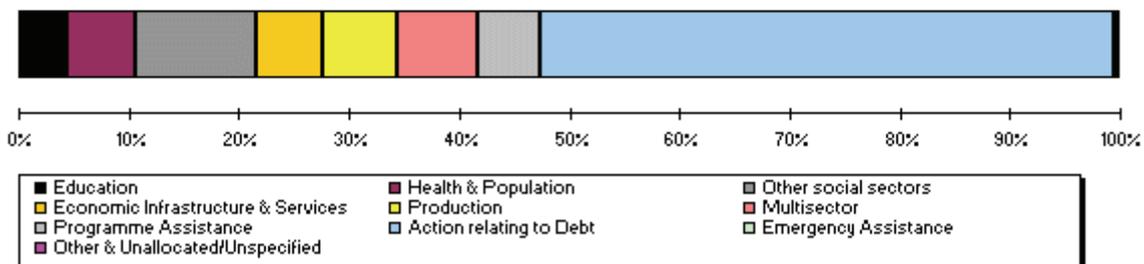
Nicaragua

Receipts	2003	2004	2005
Net ODA (USD million)	833	1 235	740
Bilateral share (gross ODA)	63%	74%	66%
Net ODA / GNI	21.3%	28.7%	15.2%
Net Private flows (USD million)	- 47	- 367	46

For reference	2003	2004	2005
Population (million)	5.3	5.4	5.5
GNI per capita (Atlas USD)	770	830	910

Top Ten Donors of gross ODA (2004-05 average) (USD m)	
1	Germany 243
2	Spain 152
3	IDB SPEC. OPER. FUND 135
4	IDA 105
5	Japan 99
6	United States 92
7	EC 57
8	Italy 42
9	Sweden 41
10	Netherlands 37

Bilateral ODA by Sector (2004-05)



Sources: OECD, World Bank.

Tabelle 15: DAC-Aid Chart für Nicaragua

4.2.1. Der Kontext der entwicklungspolitischen Intervention

Für den vorliegenden Vergleich hat Nicaragua insofern eine besondere Bedeutung, als es das einzige der vier ausgewählten Zielländer ist, das sich in einer stabilen Post-Konflikt-Phase befindet. Im Jahr 1961 hatte sich der Widerstand gegen das Somoza-Regime in der sandinistischen Befreiungsbewegung FSLN formiert, die in den 1970er Jahren an Bedeutung und Stärke zulegte (Dietrich 1988). Das Regime des Somoza-Clans verlor in der Folge zunehmend an ohnedies schwach ausgeprägter Legitimität, insbesondere auch durch das schwere Erdbeben am Vorweihnachtsabend 1972, das weite Teile der Hauptstadt zerstörte. Die Wiederaufbauhilfe

floss zu einem nicht geringen Teil in die Taschen der Familie des Diktators und die seiner Günstlinge.

Schließlich kam es im Juli 1979 zum Sieg der sandinistischen Revolution. Bald nach der erfolgreichen Etablierung einer revolutionären Regierung formierte sich jedoch Widerstand, was verschiedene Ursachen hatte. Einerseits wurde er zu Beginn von ehemaligen Somoza-Anhängern unterstützt, die ihrerseits bald von den USA finanzielle und technische Mittel sowie Know-how geliefert bekamen (ebda; Kinzer 2007). Allerdings kam es bald auch zu Widerstand einiger bäuerlicher Gruppen, vor allem im Norden des Landes und entlang der Karibikküste, wo die Miskitu den Kampf gegen die FSLN aufnahmen. Dort hatten die mestizischen Sandinisten mit einem marxistisch-leninistischen Programm, das die Klassengegensätze betonte und zugleich wenig auf kulturelle Unterschiede achtete, die Abneigung vieler indigenen Führer und auch weite Teile der Bevölkerung auf sich gezogen. Bestehende indigene Strukturen mussten aufgelöst und in eine sandinistisch orientierte Organisation namens MISURASATA übergeführt werden (Hale 1994; Informationsbüro Nicaragua 1982). Unter der Führung von Steadman Fagoth spaltete sich ein Teil der MISURASATA ab und ging nach Honduras, um von dort aus den bewaffneten Kampf gegen das neu etablierte sandinistische Regime aufzunehmen (ebda).

Zugleich formierte sich innerhalb der in der Legalität verbliebenen Teile von MISURASATA starker Widerstand gegen das zentralistische Regime in Managua, das die ethnische Komponente des Konfliktes nicht wahrnehmen wollte oder konnte. Im Laufe dieses Konflikts wurde jedoch auch ein Verhandlungsprozess eingeleitet, der 1987 zum Ausgleich führen sollte, gegossen in eine Autonomie-Regelung für die Karibikregion (Butler 1984; Dietrich 1988). Diese zugesagte Autonomie mündete in der Gründung der RAAN und RAAS als autonome Regionen und führte zu einer Entspannung der Konfliktsituation. Unter anderem wurde die in mehrere Gruppierungen zerspaltene MISURASATA in die indigene Partei YAMATA übergeführt. Diese neue Partei konnte bei den Wahlen 1990 große Erfolge verbuchen und viele regionale Gemeindeabgeordnete gewinnen, wenngleich ihre Klientel nahezu ausschließlich aus Miskitu und Mayagna (Sumu) bestand (Riso 1990).

Bis in die 1990er Jahre gab es allerdings vereinzelt auch bewaffneten Widerstand gegen die Zentralregierung in Nicaragua. Im Zuge des Konflikts war die Vorgangs-

weise der Armee in der Karibikküste mitunter gegenüber der indigenen Bevölkerung ausgesprochen hart. So wurden gerade an der strategisch wichtigen Grenzregion zu Honduras ganze Dörfer zerstört und weite Gebiete vermint.



Grafik 16: Politische Karte von Nicaragua

Der zentrale Norden war Schauplatz heftiger Auseinandersetzungen zwischen den so genannten „Contras“ und den Sandinisten. Hier formierte sich die Basis des anti-sandinistischen Kampfes nicht zuletzt aus von der Revolution enttäuschten Bauern, die sich den Contras anschlossen. Auf internationaler Ebene führten allerdings die Anfeindungen gegenüber der „imperialistischen Großmacht“ USA sowie die Sympathiewelle für eine der letzten erfolgreichen Revolutionen in der „Dritten Welt“ zu einer Welle der Solidarität mit der sandinistischen Regierung, zunächst von Privatpersonen

in vielen Industrienationen³⁷, was später auch in einem rapiden Anstieg der ODA vorwiegend von Seiten sozialdemokratischer und sozialistischer Regierungen Europas resultierte. An der grundsätzlich feindlichen Haltung der USA änderten die freien Wahlen Mitte der 1980er Jahre nichts. Erst als die vereinigte Opposition die Wahlen von 1990 gewann, wurde das Embargo gegen das Land aufgehoben (Anderson & Dodd 2005). Der Konflikt dauerte allerdings weiter an. Erst Mitte der 1990er war die heiße Phase des bewaffneten Konfliktes endgültig vorüber. Die Folgen blieben noch lange weiter bestehen und sind zum Teil bis heute spürbar, so wird nach wie vor vereinzelt an der Beseitigung der Landminen gearbeitet, wenngleich die meisten Minenräumungsprogramme mittlerweile abgeschlossen werden konnten.

Während der Regierung Chamorro wurde zwar eine Transition in Richtung eines demokratischen Regimes eingeleitet. Allerdings zerfiel die anti-sandinistische Wahlplattform relativ schnell, was zu einer Schwächung der Regierung Chamorro führte, nicht zuletzt weil sie den schwächeren konservativen Flügel des Bündnisses repräsentierte. Zugleich hörten zwar die direkten Feindseligkeiten der US-Regierung gegenüber Nicaragua auf, die direkte Unterstützung für das neue Regime blieb dennoch eher gering. Zusätzlich führte der Umbruch der Machtstrukturen zu Verunsicherungen für die breite Bevölkerungsmehrheit.

Die sandinistische FSNL reagierte auf den zwangsweisen Abschied von der Macht mit der Gründung vieler „zivilgesellschaftlicher“ Organisationen, vor allem von NGOs (Weber 2006), die bald Ziel von ODA-Mittelflüssen vieler OECD-Staaten werden sollten. Vor allem unter der folgenden Regierung Alemán, die sich durch überbordende Korruption auszeichnete (vgl. Isbester 2001), bot sich diesen NGOs die Möglichkeit, bevorzugter Ansprechpartner vieler ausländischer Agenturen zu werden und damit die Mittelflüsse zu kanalisieren. Die ebenfalls der Liberalen Partei zugehörige Bolaños-Regierung erwarb im Anschluss wieder Einiges an verlorenem

³⁷ Dies trifft auch auf die USA zu. So gab es auch während der kriegerischen Phase des Konflikts eine große Welle der Sympathie mit der sandinistischen Regierung (vgl. Weber 2006).

Vertrauen der Geber zurück. Dies führte unter anderem zu einer signifikanten Verstärkung von unspezifischem Budget-Support durch die Geberlandschaft. Innenpolitisch konnte Alemán jedoch nicht endgültig besiegt werden. Zwar wurde er ein Jahr nach dem Ende seiner Amtsperiode angeklagt und verurteilt, allerdings behielt er die Kontrolle über weite Teile der Liberalen Partei, die neben der FSNL die stärkste Kraft im Land war. So gelang es Alemán, sich mit dem Sandinisten Ortega gegen seinen Parteigenossen Bolaños zu verbünden und damit der FSLN den Weg zum Wahlsieg 2006 zu ebnen.

Mit dem Sieg Ortegas übernahm die FSNL nach 17 Jahren wieder die Macht in Nicaragua, diesmal unter Einhaltung formal demokratischer Spielregeln. Allerdings ist die FSNL des Jahres 2007 nicht mehr mit jener FSNL vergleichbar, die 1979 durch die Revolution an die Macht gelangte. Einerseits spaltete sich schon 1995 eine radikale Strömung ab (vgl. Anderson & Dodd 2005), andererseits war vom ideologischen Eifer der 1980er Jahre wenig mehr als Rhetorik geblieben. Zudem erreichte die Popularität Ortegas an den Wahlen 2006 einen historischen Tiefststand – der Wahlsieg konnte nur aufgrund einer vorher mit Alemán und der Liberalen Partei ausgehandelten Verfassungsänderung im ersten Wahlgang sichergestellt werden.

Die Lage der Frauen in Nicaragua ist aufgrund zumindest zweier Umstände hervorzuheben. Einerseits war die sandinistische Revolution die erste in Lateinamerika, die zu einem relevanten Teil von Frauen, auch in der Funktion als Kombattantinnen, getragen wurde (Kampwirth 2002). Folglich gab es unter der revolutionären Regierung eine starke Beteiligung der Frauen. Auch die Nachfolgeregierung wurde von einer Frau als Präsidentin geleitet, zu jenem Zeitpunkt ein unübliches Szenario in Lateinamerika.³⁸ Gleichzeitig war und ist das Frauenbild in Nicaragua stark von einem patriarchalen Rollenverständnis geprägt (vgl. Field 1999). Dementsprechend machten die internationalen Entwicklungsagenturen ab den 1990er Jahren die

³⁸ Dies soll allerdings nicht andeuten, dass das sandinistische Nicaragua die bestehenden patriarchalen Strukturen effektiv bekämpft und aufgebrochen hätte. Die Rahmenbedingungen waren allerdings unter den Somozas (die übrigens das Frauenwahlrecht erst einführten), den Sandinisten und unter den (neo-)liberalen Regierung sehr unterschiedlich.

Genderproblematik zu einem ihrer Schwerpunkte. Wie Isbester (2001) feststellt, war dadurch bedingt ein Karriereweg für Frauenaktivistinnen von der Guerillera über die Regierungsfunktionärin zur NGO-Aktivistin keineswegs unüblich.

Die Welle der internationalen Solidarität ist zwar seit der Niederlage der Revolution deutlich abgeebbt, das Volumen der internationalen ODA an Nicaragua ist allerdings bis zum heutigen Tag eines der höchsten in den Amerikas. Nicaragua gilt gemeinsam mit Haiti und Bolivien als eines der ärmsten Länder in der Region und hat dementsprechend auch von diversen Schuldenerlassprogrammen profitiert. So wurden etwa im Zuge des Hurrikans „Mitch“ und seinen desaströsen Folgen signifikante Schuldenstreichungen vorgenommen. Dennoch ist Nicaragua das „Armenhaus“ Mittelamerikas geblieben, was zu einer sehr hohen Rate an Arbeitsemigration vor allem in das benachbarte Costa Rica, aber auch in die USA geführt hat.

Die Geberstruktur in Nicaragua ist gekennzeichnet von einer Vielzahl von bilateralen und multilateralen Gebern. Bei den bilateralen Gebern leistet Dänemark den größten Teil (47 Mio. US\$ für 2005), wesentliche Beiträge kommen aus den Niederlanden (33,89 Mio. € im Jahr 2005, 40,84 Mio. US\$ für 2004) und Schweden (41,1 Mio. US\$ für 2004, 40,91 Mio. US\$ 2005). Auch Spanien sowie die USA³⁹ sind auf ähnlich hohem Niveau (vor z.B. Deutschland), die Schweiz (17,56 Mio. US\$ 2004 und 14,94 Mio. US\$ im Jahr 2005) gibt rund die Hälfte von Niederlande oder Schweden und Österreich rund ein Viertel (9,85 Mio. US\$ für 2005, 8,65 Mio. US\$ für 2004). Für das Jahr 2005 beliefen sich die gesamten ODA-Gelder für Nicaragua auf rund 740 Mio. US\$, wovon der DAC-Anteil rund 69 % (510 Mio. US\$) ausmachte.⁴⁰

³⁹ Unter Einberechnung der Schuldennachlässe wären diese beiden Länder die führenden Geber, wobei allerdings die anderen hier aufgezählten Länder die Schuldenerlässe schon früher durchgeführt hatten.

⁴⁰ Alle Gelder sind der DAC-Statistik entnommen (letzter Zugriff 22.10.2007). Ein Problem bei diesen Vergleichen ist die Anrechenbarkeit der ODA-Gelder beim DAC, denn auch Schuldenerlässe können darunter fallen, was gerade im Falle Nicaraguas nach „Mitch“ in manchen Jahren die Geldflüsse mancher Länder exorbitant in die Höhe schießen lässt, jedoch keiner – zu dieser Zeit – geleisteten Arbeit im Land entspricht.

4.2.2. Praktiken der untersuchten Geber

Alle vier untersuchten Geber haben Nicaragua als Schwerpunktland ihrer Zusammenarbeit definiert. Die Niederlande und Schweden agieren über ihre diplomatischen Vertretungen, die Schweiz und Österreich verfügen über Kooperationsbüros, die zugleich auch regionale Verantwortlichkeiten wahrnehmen. Nicaragua kann damit in Lateinamerika als einer der seltenen Fälle betrachtet werden, wo das EZA-Engagement die Bedeutung der Diplomatie bei weitem übersteigt.

Die Geberländer sind in zwei mitunter konkurrierende Strukturen eingebunden: eine DAC-Geber-Gruppe und eine Budget-Support-Gruppe. Die DAC-Gruppe wird zurzeit von Schweden geleitet, wobei hier der Versuch feststellbar ist, das Profil der Gruppe zu stärken. Die Budget-Support-Gruppe wurde bislang abwechselnd von den derzeit verantwortlichen Niederlanden und der Schweiz geleitet. Während alle Mitglieder der Budget-Support-Gruppe⁴¹ auch Teil der DAC-Koordinierung sind, trifft dies umgekehrt nicht zu.

Die DAC-Geber haben ihre Kooperation seit 2003 in sechs unterschiedliche „*mesas temáticas*“ aufgeteilt und arbeiten vorwiegend über diese thematisch organisierten Roundtables mit der nicaraguanischen Regierung zusammen. Bei der Budget-Support-Gruppe gibt es hingegen nur eine einzige Verhandlungsgruppe, allerdings mit technischen Untergruppen. Zudem verfügt die Budget-Support-Gruppe über direkte Sanktionsmöglichkeiten im Sinne einer Konditionalisierung, über die die DAC-Gruppe nicht verfügt. Beide Prozesse sind zwei unterschiedliche Modelle der Geberharmonisierung, die jedoch nicht notwendigerweise harmonisch ablaufen. Eine weitere, eher informelle Möglichkeit sind Zusammenschlüsse von *like-minded donors*, die gemeinsam Evaluierungen unternehmen oder auch Projekte oder Programme kofinanzieren.

⁴¹ Seit 2005, dem formellen In-Kraft-Treten des Übereinkommens, haben sich folgende Geber in dieser Gruppe versammelt: die Niederlande, Deutschland, Finnland, die Schweiz, Schweden, Norwegen, Großbritannien sowie die EU-Kommission und die Weltbank mit Beobachterstatus.

Schweden

Die Wurzeln der schwedischen Kooperation mit Nicaragua reichen in die Zeit der sandinistischen Revolution zurück. Die Zusammenarbeit war von Beginn an durch die starke Präsenz schwedischer NGOs gekennzeichnet. Derzeit hat Schweden den Vorsitz der DAC-Geber-Gruppe inne und versucht, diese Koordination im Sinne der Pariser Erklärung auszubauen und zu stärken.⁴² Zugleich ist Schweden auch Teil der Budget-Support-Gruppe, womit es in beide zentrale Prozesse der Geberkoordination eingebunden ist und in einem davon eine bestimmende Rolle übernommen hat. Einschränkend muss erwähnt werden, dass diese doppelte Koordination zu Unstimmigkeiten zwischen den Vertretungen der Niederlande und Schweden geführt hat, was eine Gesamtkoordination beider zentraler Mechanismen nicht erleichtert. Immerhin bestritt Schweden im Jahr 2006 rund 10 % des gesamten Budget-Supports an Nicaragua, was es zum drittgrößten Geber in diesem Bereich macht.

Das schwedische Programm (vgl. Sida 2006d, 2007c) legt vor allem Wert auf politische Elemente wie demokratische Entwicklung und Gute Regierungsführung, die aber in den allgemeinen schwedischen Arbeitsschwerpunkt, die Armutsbekämpfung, eingebettet sind. Im Programmtext wird zwar eine spezifische Gefährdungslage in Nicaragua Bezug herausgestrichen, allerdings explizit in Hinblick auf Naturkatastrophen wie Vulkanausbrüche, Erdbeben und Hurrikans (vgl. Sida 2003c). Ein direkter Bezug zum Jahrzehnte dauernden Konflikt wird nur insofern hergestellt als betont wird, dass gerade die ärmsten Bevölkerungsschichten am meisten unter den vergangenen Konflikten gelitten hätten.

Dennoch gibt es einige Projekte, die mit der Bearbeitung der Konfliktfolgen befasst sind, so wie das OAS-Programm zur Minenräumung, das von Schweden bis Ende des Jahres 2006 unterstützt wurde. Auch die Unterstützung des Justizsektors sowie die direkte Unterstützung der Polizei (angelehnt an SSR-Tätigkeiten in anderen Ländern) bei der internen Reform sind hier zu erwähnen. Auf einer verstärkt

⁴² Zuvor hat Schweden schon die *mesa temática* zu Gesundheitsfragen geleitet.

politischen Ebene finden sich Tätigkeiten, die an der Atlantikküste, in einer jener Regionen, wo der innernicaraguanische Konflikt am heftigsten war, durchgeführt werden und die regionale Autonomie fördern und unterstützen.

Das multilaterale Minenräumprogramm der OAS, an dem Schweden beteiligt ist, dient der Bündelung verschiedener Anstrengungen, die Grenzregion zu Honduras, in der durch Contra-Verbände zahlreiche Minenfelder gelegt wurden, wieder bewohnbar zu machen. Die Umsetzung des Programmes hat rund ein Jahrzehnt in Anspruch genommen. Neben Schweden waren zahlreiche weitere DAC-Geber involviert, etwa Österreich und die Niederlande.

Ebenfalls von der OAS wird ein Programm geleitet, das so genannte *facilitadores judiciales rurales* (ländliche Rechtsvermittler) ausbildet und unterstützt. Dieses Programm soll einerseits den Zugang der ländlichen Bevölkerung zum nationalen Rechtssystem ermöglichen – oder zumindest dessen Überlastung vermindern –, indem es durch außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren langwierige und teure Verfahren vor Gericht unnötig macht. Zum anderen haben diese ländlichen Rechtsvermittler in der Atlantikregion eine besondere Funktion, da sie dort als *indigene Rechtsvermittler* legitimiert sind, das Recht der indigenen Gemeinschaften zu sprechen, womit sie für die ordentlichen Gerichte gewissermaßen eine Vermittlerrolle übernehmen können.

Das Programm hat sicherlich einen vielversprechenden Ansatz, allerdings muss gesagt werden, dass es Umstände gibt, die es, gerade im Hinblick auf seine Konfliktsensitivität, verbesserungswürdig erscheinen lassen. So ist es sicherlich hoch anzurechnen, dass von der Suche nach allgemeingültigen Lösungsformeln abgesehen wurde und die Atlantikküste mit den indigenen Rechtsvermittlern eine eigenständige Lösung angeboten bekommen hat. Allerdings ist dabei die Frage der grundsätzlichen Kompatibilität der unterschiedlichen Rechtssysteme umgangen worden. Auch die vergleichsweise sehr konkrete Frage, wer die ländlichen oder indigenen Rechtsvermittler überprüft, ist weniger klar als es zunächst scheint. Denn auch wenn es klar sein sollte, dass nur einvernehmliche Lösungen akzeptiert werden müssen, ist damit nicht die Frage der informellen Macht gelöst, die nicht zuletzt bei den indigenen Gemeinschaften real existiert, gerade von Seiten der internationalen Akteure aber wenig beachtet wird. Zudem wird dieses System nicht von allen

Gemeinschaften ernst genommen, sodass es zwar auf dem Papier bestehen mag, in der Praxis aber nicht funktioniert.⁴³

In einem ähnlichen Kontext wurden vor allem im Norden des Landes ab 1996 so genannte *comisiones de paz* (Friedenskommissionen) gegründet, die zunächst dafür bestimmt waren, kleinere Streitigkeiten zu schlichten. In der Folge wurde aus diesen Einrichtungen zunehmend ein Instrument des Menschenrechtsschutzes, das sich heute weitgehend selbst trägt und nicht mehr auf EZA-Mittel angewiesen ist.

Neben dem Minenräumprogramm und den indigenen Rechtsvermittlern verfolgt Sida auch ein großes Programm der Förderung der administrativen Institutionen von RAAN und RAAS, das RAAN-Asdi-RAAS-Programm, das 1994 eingeleitet worden war und seither beständig weitergeführt worden ist.⁴⁴ Im Prinzip sollen dabei alle Einrichtungen gefördert werden, die explizit für die Autonomie der Regionen förderlich sind. In einer ersten Phase von 1994 bis 1997 wurden Einrichtungen der Regionalbehörde und der Regionalparlamente unterstützt, ab 1998 auch die Gemeinderäte.⁴⁵ Neben dieser direkten Unterstützung der Regierungsinstitutionen gibt es sektorübergreifende Bestrebungen, zum Beispiel die indigenen Rechtsvermittler in diese regionalen Bemühungen einzubeziehen.

Eines der zentralen Projekte von Sida in Nicaragua ist das Polizeitraining. Dieses umfasst diverse Unterstützungsleistungen, die von der Finanzierung der Infrastruktur von Trainingseinrichtungen über einzelne Kurse bis hin zu direkter Ausbildung durch schwedische Polizeikräfte, nicht nur in der Hauptstadt, sondern auch in den Provinzen reichen. Das Modell der Gemeinschaftspolizei, das unter anderem enge Beziehungen zwischen den Polizeikräften und der lokalen Bevölkerung fördern soll, wird

⁴³ Diese Meinung spiegelt die Ergebnisse der Feldforschung wider, die hauptsächlich in der RAAN durchgeführt wurden.

⁴⁴ Die vierte und bislang letzte Vertragsverlängerung fand Anfang 2007 statt.

⁴⁵ Die Ebene der Regionalparlamente war in den späten 1990er Jahren in der RAAN paralytisch, wodurch die Förderungen fast ausschließlich an die RAAS gingen. Dieser Umstand ist zwar nicht kausal durch die Vorgangsweise der internationalen Geldgeber bedingt, zeigt aber deutlich die Grenzen der Einflussnahmen in die lokalen Prozesse auf (Sida 2000).

im Zuge des Projektes mit unterstützt. Dies soll vor allem auch die aufkommende Bedrohung durch kriminelle Gangs, *Pandillas*, vermindern. Dieses Programm wurde ebenfalls bereits in den 1990er Jahren begonnen, ab 2001 auf eine systematische Basis gestellt und ist auch vorläufig bis 2010 verlängert worden.

Generell sind die schwedischen Aktivitäten in Nicaragua nicht mehr auf den bewaffneten Konflikt der 1980er und 1990er Jahre ausgerichtet, die Schwerpunkte haben sich in Richtung Gute Regierungsführung und Armutsbekämpfung verlagert. Jedoch ist zu bemerken, dass die schon teilweise vor mehr als einem Jahrzehnt begonnen Programme auch in diesem Bereich fortwirken. So ist der geographische Fokus nach wie vor auf die Regionen ausgerichtet, wo die Konflikte besonders stark gewütet haben. Ein solches Engagement ist allerdings im Sinne der gegenwärtigen Zielsetzungen folgerichtig, da diese Regionen zu den ärmsten in Nicaragua zählen.

Niederlande

Das Programm der Niederlande (Minbuza 2004) ist definitiv wenig auf eine spezifische Arbeit an der Post-Konflikt-Situation in Nicaragua ausgelegt, wenngleich die Tatsache, dass das niederländische Engagement generell als stark zu bewerten ist, sicher dem Umstand geschuldet ist, dass der Solidaritätsboom der 1970er und 1980er Jahre auch die Niederlande voll erfasst hatte. Seitdem ist Nicaragua eines der prioritären Ziele der niederländischen Bemühungen in den Amerikas geblieben.

Derzeit konzentriert sich die substantielle Hilfe der Niederlande auf drei Hauptziele: 1) Verbesserung der Regierungsführung und Demokratisierung, wobei dies über fünf Unterziele erreicht werden soll: *Budget-Support*, die Reform der politischen Parteien, eine transparente und effiziente Exekutivgewalt, die Korruptionsbekämpfung, die durch einen Antikorruptionsfonds forciert werden soll, sowie eine Gleichbehandlungsinitiative im Bereich Frauen und Familie; 2) Armutsbekämpfung; und 3) Menschliche und Soziale Entwicklung, worunter vor allem Programme im Bereich des Gesundheitswesens und des kulturellen Austausches fallen.

Keines dieser Ziele ist primär auf Konfliktbearbeitung ausgerichtet, allerdings ist an dieser Stelle der Ansatz des *General Budget-Support* zu diskutieren, nicht nur weil er

für das niederländische Verständnis einer sicherheitspolitischen Ausrichtung von Entwicklungszusammenarbeit zentral ist, sondern auch die Möglichkeiten ausleuchtet, die einem solchen Instrument in diesem Hinblick innewohnen. Derzeit wird annähernd die Hälfte der niederländischen Mittel in das nationale Budget gelenkt, allerdings mit Auflagen, auf die sich die jeweiligen Geber mit der nicaraguanischen Regierung einigen.

Dazu gehören Vorgaben über die Größe der einzelnen Sektoren der Staatsausgaben. So werden etwa die Ausgaben für Gesundheit, Soziales oder Erziehung über dieses Medium verhandelt und überprüft. Dabei ist der halbjährliche Überprüfungsmechanismus eines der Herzstücke der Budgetunterstützung. Im Prinzip bietet diese Vorgangsweise Vorteile für die Regierung des Ziellandes, weil der administrative Aufwand, der mit der Entgegennahme entwicklungspolitischer Leistungen verbunden ist, wesentlich geringer ausfällt.

Zugleich bekommt die Geberseite relevante Druckmittel in die Hand, weil die Geldflüsse viel stärker gebündelt werden. Das Monitoring der Ausgaben ist gleichzeitig ein sehr effizientes Mittel, um mögliche Verschiebungen im Staatshaushalt früh zu erkennen und auch deren Relevanz für eventuelle Konflikte einzuschätzen. Potenzielle Nachteile werden allerdings ebenso deutlich, denn einhergehend mit der Rücknahme der bei manchen Gebern beliebten Unterstützung der Zivilgesellschaft und von NGOs nimmt die Verantwortung für die Regierung des Ziellandes signifikant zu. Generell zeigt sich auch in Nicaragua, dass die Niederlande einer der entschiedensten Gegner von zersplitterter Projekthilfe sind und sich primär im Bereich der Geberkoordination und der Programmarbeit engagieren.

Die Budget-Unterstützung wurde in Nicaragua unter der Regierung Bolaños eingeführt, unter anderem nachdem unter der Vorgängerregierung Alemán die Korruption so weit zunahm, dass viele Geber die Unterstützung für die offiziellen Stellen entweder zurückschraubten oder überhaupt gänzlich eingefroren hatten. Unter Führung der Niederlande und unter Mitwirkung der Schweiz und einiger anderer Geber wurde ein

Fonds etabliert, der rund 5 % des Gesamtbudgets Nicaraguas ausmacht.⁴⁶ Trotz der verhältnismäßig bescheiden anmutenden Größe der Summe ermöglicht sie Nicaragua erst, ein vom IWF akzeptiertes Budget zu erstellen. Somit könnte ein erheblicher Druck auf die nicaraguanische Regierung ausgeübt werden, was jedoch bislang nicht ausgenutzt worden ist.⁴⁷

Zusätzlich zu diesem Hauptbereich ihres Engagements beteiligen sich die Niederlande auch an Projekten, die in einem unmittelbaren Sinn Sicherheitsrelevanz aufweisen. Ein Schwerpunkt liegt dabei in der Korruptionsbekämpfung, wo ein multilateraler, derzeit von Norwegen geleiteter Antikorruptionsfonds unterstützt wird. Neben Norwegen und den Niederlanden sind auch Finnland, Deutschland, Dänemark, Großbritannien, die Schweiz und als multilateraler Akteur die UNDP an dem Fonds beteiligt. Das Gros der Leistungen, rund zwei Drittel der Gesamtsumme, wird jedoch von Norwegen und Dänemark bestritten. Es besteht im Rahmen des Fonds eine direkte Beziehung zur Ebene des Budget-Support, der über dieselbe Korruptionsmatrix bewertet wird.

Eines der Hauptziele des Fonds war der Entwurf einer nationalen nicaraguanischen Antikorruptionsstrategie, ein Vorhaben, das bislang jedoch im Entwurfsstadium steckengeblieben ist. Unter der Regierung Bolaños wurde die Notwendigkeit einer Antikorruptionsstrategie und entsprechender Maßnahmen erkannt, was die Pilotphase des Fonds von Juni 2002 bis März 2004 politisch überhaupt erst ermöglichte. Eine zweite Phase folgte von April 2005 bis Oktober 2006, dazwischen und danach gab es jeweils Überbrückungsphasen. Insgesamt muss allerdings festgestellt

⁴⁶ Die Rolle der Schweiz ist im Zuge dieses Prozesses den Niederlanden beinahe ebenbürtig. Andere Geber wie Schweden haben zwar ebenfalls maßgeblich mitgewirkt und namhafte Beträge in den Fonds einbezahlt, erreichten allerdings nie die Meinungsführerschaft innerhalb der Gebergemeinschaft.

⁴⁷ Hier ist allerdings festzuhalten, dass sich die Gebergruppe des Budget-Supports nicht als Erfüllungsgehilfe von Weltbank und IWF versteht. Wie angeführt ist die Weltbank immerhin als Beobachter in der Gruppe vertreten. Dass die Meinungen auseinandergehen können zeigt der kürzlich eingetretene Fall, dass die Gebergruppe ein höheres Gesundheitsbudget wünschte, entgegen dem Willen nicht nur der Regierung, sondern auch der Weltbank.

werden, dass der durchschlagende Erfolg ausgeblieben ist.⁴⁸ Einige Projekte im Bereich von Sensibilisierung und Drogenbekämpfung waren bis zu einem gewissen Grad erfolgreich, andere Ziele (wie die Schaffung der Antikorruptionsstrategie) wurden jedoch klar verfehlt oder nur sehr eingeschränkt erreicht. So wurden bei einer eigens aufwändig eingerichteten Bürgerantikorrupsionsstelle (ODC) ganze 89 Fälle denunziert.

Insgesamt muss der Eingangsbefund, dass die niederländische Kooperation in Nicaragua eindeutig nicht auf die spezifische Bearbeitung einer Post-Konflikt-Situation ausgerichtet ist, nochmals betont werden. Demgegenüber dominiert ein allgemein gehaltener Ansatz der Armutsbekämpfung, der von politischen Elementen wie Good Governance durchzogen wird. In der Praxis zeigt sich das niederländische Engagement allerdings im programmatischen Bereich sehr entschlossen, was sicher eine der komparativen Stärken ist, die offensichtlich auch in andere Bereiche ausstrahlt.

Schweiz

Auch die Schweiz blieb nicht von der Nicaragua-Solidaritätsbewegung der 1970er und 1980er Jahre verschont. Dies hatte die Bildung einer großen Zahl von Solidaritätsgruppen zur Folge, die sich bis zum Ende der ersten FSLN-Regierung und darüber hinaus mit Nicaragua beschäftigten und oftmals in der Entwicklungszusammenarbeit tätig wurden. Dies ist auch der Grund, warum nach wie vor viele zivilgesellschaftliche Gruppen aus der Schweiz in Nicaragua präsent sind. Dazu kommt noch der große Anteil der Schweizer ODA, die über NGOs abgewickelt wird, was eine lang anhaltende Präsenz der Schweiz garantiert.

Neben dem zivilgesellschaftlichen Sektor war die Schweiz, wie schon angeführt, beim Aufbau des Budget-Support führend beteiligt. Auch an anderen sektoralen

⁴⁸ Dazu gibt es allerdings unterschiedliche Einschätzungen. Während Norwegen eher die positiven Aspekte hervorheben, wollen sich andere Staaten, darunter auch die Niederlande, angesichts der Schwierigkeiten aus dem Fonds zurückziehen.

Fonds werden Beteiligungen unterhalten, so am Antikorruptionsfonds und dem Fonds zur Förderung der Zivilgesellschaft, der von Dänemark geleitet wird und an dem auch Schweden in relevantem Ausmaß involviert ist. Auch ist die Schweiz an einigen SWAPs der einzelnen *Mesas* beteiligt, hier ist vor allem die Beteiligung an der *mesa de gobernabilidad*, also dem Good-Governance-Bereich, relevant.

Neben diesen transversalen Programmelementen gibt es auch ein spezifisches, relativ groß dimensioniertes Projekt der „Entwicklung der Guten Regierungsführung“. Dieses ist in drei Themenbereichen angelegt: Erstens soll die Partizipation der Zivilgesellschaft am politischen Leben gestärkt werden. So wurde eine zivilgesellschaftliche Gruppe unterstützt, die bei der Ausarbeitung des Gesetzes zur Bürgerpartizipation beteiligt war. Zweitens wurde die Dezentralisierung auf der lokalen Ebene vorangetrieben, vor allem auf der Ebene der einzelnen Gemeinden. Drittens wurde schließlich vermittels zweier NGOs an der Erleichterung des allgemeinen Zugangs zum Rechtssystem gearbeitet, sowohl in drei ländlichen Departements wie auch im städtischen Gebiet (Masaya). Aus diesen drei Themenbereichen bestanden die ersten beiden Projektphasen, in einer dritten sollen nun vorwiegend die lokalen Kapazitäten gefördert werden. Der regionale Fokus liegt dabei unter anderem auf Jinotega oder Matagalpa, Gebiete, die besonders unter dem gewaltsamen Konflikt gelitten hatten. Der Zusammenhang ist allerdings wieder – ähnlich wie bei den Schweden – vermittelt über die starke Armut in jenen Gebieten.

Insgesamt setzt die Schweiz merkliche Akzente im Bereich konfliktrelevanter Aktivitäten, allerdings weniger im Programmbereich, sondern eher in Projekten. Die globale Budget-Unterstützung ist allerdings ein probates Mittel, auch auf anderen Ebenen aktiv eingreifen zu können. Insgesamt versucht die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zweigleisig zu fahren, und sich einerseits, ähnlich den Niederlanden, im programmatischen Bereich zu verankern, sich andererseits aber auch, wie etwa Österreich, im zivilgesellschaftlichen Bereich zu engagieren. Insgesamt ist dies kein schlechter Ansatz, allerdings muss in Frage gestellt werden, ob die für eine solche Vorgangsweise zur Verfügung stehenden Mittel ausreichend sind, um effektive Steuerungsmöglichkeiten zu gewährleisten, die insbesondere in sich zuspitzenden Krisensituationen verstärkt relevant werden können.

Österreich

Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit mit Nicaragua hat ihre Wurzeln ebenfalls in der Zeit der sandinistischen Revolution, als die ersten Ärztekomitees bereits vor der Machtübernahme der FSLN im Feld tätig wurden. Auffällig an der frühen solidarischen Unterstützung Nicaraguas war, dass nicht nur politisch engagierte, linke Gruppierungen sondern auch kirchliche Gruppen tätig wurden, vor allem aus dem katholischen Bereich. Dies dürfte nicht zuletzt mit der Popularität des befreiungstheologischen Ansatzes zu tun gehabt haben, der in Nicaragua von Priestern wie Ernesto Cardenal verkörpert wurde.

Die Unterstützung des offiziellen Österreichs war in jener Zeit allerdings eher schwankend. Unter der Kreisky-Alleinregierung wurden zwar ODA-Mittel zur Verfügung gestellt, was die harsche Kritik der konservativen Opposition hervorrief. Diese Kritik war allerdings wieder der Grund dafür, warum in den 1980er Jahren die ODA für Nicaragua von Jahr zu Jahr schwankend war. Eine Stabilisierung stellte sich erst in den 1990er Jahren ein, was durch die stabilen Großen Koalitionen jener Zeit, aber auch aufgrund der allgemeinen Trends innerhalb der österreichischen EZA zu erklären ist. So setzten zu dieser Zeit erste Bemühungen ein, die EZA zu systematisieren und zu bündeln, was in der Schaffung des Schwerpunktländersystems resultierte. Aufgrund der starken Solidaritätsbewegung war es folgerichtig, dass Nicaragua als eines jener Schwerpunktländer eingestuft wurde.

Nicaragua ist das einzige Schwerpunktland der OEZA in Lateinamerika.⁴⁹ Wie am finanziellen Vergleich ersichtlich wird, hat dies allerdings nicht zur Folge, dass das österreichische ODA-Volumen gegenüber anderen, auch kleinstaatlichen Gebern auffällig würde. Die österreichischen Gelder bewegen sich deutlich unter dem Level von Schweden, den Niederlanden und der Schweiz. Zudem gibt es auch keine öster-

⁴⁹ Guatemala und El Salvador werden als Teil der Schwerpunktregion Zentralamerika ebenfalls verstärkt gefördert, haben jedoch nicht den Status von Schwerpunktländern.

reichische Botschaft in Zentralamerika⁵⁰, was einen hochrangigen diplomatischen Zugang erschwert. Eine weitere Besonderheit Österreichs ist, dass es weder bei Projekten multilateraler Organisationen (OAS oder UNDP) noch bei der Budget-Support-Gruppe beteiligt ist oder die Führung in einer der thematischen *mesas* übernommen hätte. Auch bei Projekten von *like-minded donors* sind sie eher zögerlich vertreten. Desweiteren sind die verschiedenen Projekte nicht in übergeordnete Programme aufgeschlüsselt, sondern müssen nur den Vorgaben der ADA genügen um als förderungswürdig angesehen zu werden. Die Abwicklung dieser Projekte erfolgt hauptsächlich über österreichische NGOs, die in Nicaragua Strukturen aufgebaut haben und zum Teil eigene spezifische programmatische Schwerpunkte verfolgen. Eine inhaltliche Steuerung ist auf diese Weise nicht zu gewährleisten.

Die Beteiligung der OEZA an den bestehenden globalen Instrumenten der Geberländer ist sehr gering, wobei allerdings die Geringfügigkeit der zur Verfügung stehenden Gesamtmittel in Betracht gezogen werden muss. Umso mehr gibt es hingegen einzelne Projekte, die in Konfliktgebieten eingerichtet sind und interessante Ansätze erkennen lassen. So ist die Förderung der indigenen Gesundheitsversorgung in sehr entlegenen Gebieten der RAAN sicherheitsrelevant, da es sich meist um Gegenden und Bevölkerungsgruppen handelt, die direkt vom Krieg betroffen waren und die mangelnde Gesundheitsversorgung indirekte Folge dieses Konfliktes ist. Zudem soll damit die regionale Autonomie gestärkt werden.⁵¹

Das Miteinbeziehen von traditionellen HeilerInnen ist sicherlich einer der innovativen Teile des Projekts. Zudem ist dieses Projekt in Zusammenhang mit einem anderen zu sehen, der langjährigen Kooperation mit der zentralen Universität an der Atlantikküste, URACCAN. An dieser Universität sind bislang Studien der traditionellen Medizin gefördert worden, eine Krankenschwesterausbildung, aber auch scheinbar wenig

⁵⁰ Bis 2006 gab es in Guatemala eine Botschaft, deren Agenden nun von der Botschaft in Mexiko übernommen worden sind.

⁵¹ Hier muss allerdings angemerkt werden, dass die Kooperation mit der Autonomiebehörde von dieser als mangelhaft beschrieben wird.

Angewandtes wie ein Master-Studiengang der Kulturanthropologie. Gerade diese Ausbildungsebene, die zugleich eine wesentliche gemeinschaftsbildende Funktion erfüllt, da sowohl indigene, *mestizische* als auch kreolische Führungspersönlichkeiten zusammenkommen, sollte jedoch in der Lage sein, mehr Vertrauen und Verständnis zu schaffen als es oftmals durch scheinbar zentral auf das Ziel der Konfliktbearbeitung ausgerichtete Projekte oder Programme zuwege gebracht werden kann.

4.3. Sri Lanka

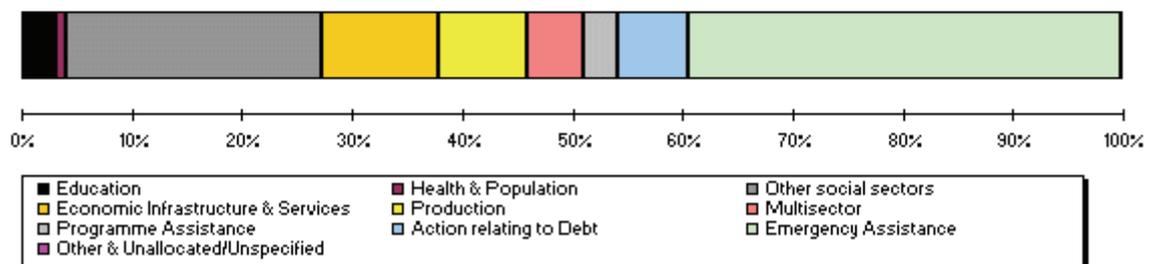
Sri Lanka

Receipts	2003	2004	2005
Net ODA (USD million)	677	520	1 189
Bilateral share (gross ODA)	49%	69%	72%
Net ODA / GNI	3.7%	2.7%	5.1%
Net Private flows (USD million)	18	117	- 4

For reference	2003	2004	2005
Population (million)	19.3	19.4	19.6
GNI per capita (Atlas USD)	930	1 010	1 160

Top Ten Donors of gross ODA (2004-05 average) (USD m)	
1	Japan 317
2	AsDF 153
3	IDA 112
4	Germany 65
5	Norway 48
6	United States 43
7	Netherlands 38
8	Sweden 37
9	Australia 31
10	Canada 27

Bilateral ODA by Sector (2004-05)



Sources: OECD, World Bank.

Tabelle 17: DAC-Aid Chart für Sri Lanka

4.3.1. Der Kontext der entwicklungspolitischen Intervention

Der Beginn der entwicklungspolitischen Intervention in Sri Lanka ist bereits in der Periode der britischen Kolonialherrschaft auszumachen. Nach einigen landwirtschaftlichen Misserfolgen gelingt 1860 die Einführung einer nachhaltig profitablen Tee-wirtschaft, dazu liefert die Gummiproduktion für den einsetzenden Automobil-Boom in Europa ein zweites ökonomisches Standbein. Zugleich setzt die Kolonialver-waltung schon 1833 mit den *Colebrooke-Cameron-Reformen* ein Verwaltungssystem in Kraft, das als das liberalste aller britischen Kolonien gilt. Diese Reformen sind auch maßgeblich dafür, dass sich keine militant orientierte sri-lankische Nationalbewegung entwickelt.

Zugleich wird die Administration der Insel nach strikt geographischen Kriterien vereinheitlicht. Damit wird mit der bislang vorherrschenden ethnisch-kulturell begründeten administrativen Aufteilung gebrochen. Schon Mitte des 19. Jahrhunderts wird die koloniale Zivilverwaltung für CeylonInnen geöffnet, was maßgeblich zur Durchsetzung von Englisch als der primären Sprache in der höheren Ausbildung beiträgt. 1937 wird mit der *Donoughmore*-Verfassung die Unabhängigkeit vorbereitet, indem ein System von Komitees eingerichtet wird, deren Mitglieder in allgemeinen Wahlen bestimmt werden. Die Unabhängigkeit wird schließlich am 4. Februar 1948 gewährt. Großbritannien hinterlässt im Zuge dessen noch die erste Verfassung des unabhängigen Ceylon, die *Soulbury Constitution* von 1946, die bis zum Jahr 1972 in Kraft bleiben wird. Sie beruht auf dem Westminster-Modell und garantierte über nicht abänderbare Bestimmungen weitgehende Anti-Diskriminierungsregelungen gegenüber allen Volksgruppen.

Die erste groß angelegte entwicklungspolitische Intervention endet dennoch nur oberflächlich mit einem Erfolg im Sinne einer gesteuerten Unabhängigkeit einer ökonomisch erfolgreichen Musterkolonie. Speziell die politischen Bemühungen der britischen Kolonialmacht bereiten vielmehr den Boden für jene Erzählungen, die schon wenige Jahre nach der Unabhängigkeit eine politische Spirale in Gang setzen, die in einem langjährigen blutigen Krieg münden werden.

Entsprechend der kolonialen Struktur bleibt die internationale Entwicklungshilfe nach der Unabhängigkeit zunächst auf den englischen Sprachraum beschränkt: neben Großbritannien sind es vor allem die USA und Kanada, die das Gros der internationalen Leistungen bestreiten, wobei ab Mitte der 1960er Jahre Deutschland als vierter großer Geber dazukommt. Diese vier Geber bestreiten die bilaterale ODA im ersten Jahrzehnt nach der Unabhängigkeit faktisch im Alleingang.

Die Gestaltung der Intervention entspricht dabei voll und ganz dem Trend der Zeit. Vollzogen wird ein „top-down aid delivery model“ (Burke & Mulakala 2005: 11), das als primären Entwicklungsmotor den Staat sieht. Zwar wird Budget-Support nur sparsam eingesetzt, dafür wird umso mehr in staatlich gesteuerte Großprojekte investiert, die vorwiegend im Gesundheits-, Erziehungs- und Infrastrukturbereich angesiedelt sind. Angesichts der sich signifikant verbessernden Basisdaten werden diese Interventionen als überaus erfolgreich wahrgenommen. Aber auch hier erweist

sich der Erfolg als zweischneidiges Schwert. So wird mit dem entwicklungsstaatlichen Ansatz eine ohnehin schon überzentralisierte Struktur weiter zentralisiert.

Sri Lanka wird spätestens mit der Regierungsübernahme durch J.R. Jayawardene im Jahr 1977, der die von der Weltbank vorgegebene Liberalisierungsagenda zum Regierungsanliegen macht, zu einem mustergültigen Empfänger entwicklungspolitischer Leistungen. Die ohnehin vergleichsweise hohe internationale Hilfe für Sri Lanka – während der 1960er Jahre weist das damalige Ceylon eine der höchsten Raten von Entwicklungshilfe im Verhältnis zur Bevölkerungszahl auf (vgl. Goodhand 2001: 45) – wird, auch bedingt durch die starke Ausweitung der japanischen ODA-Gelder, auf ungeahnte Höhen geschraubt. Dafür verantwortlich zeichnen vor allem Großprojekte wie etwa die Beschleunigung des Mahaweli-Projektes oder der Beginn eines großangelegten Programms zur Integrierten Ländlichen Entwicklung (vgl. Bastian 2006: 257).

Obwohl das Mahaweli-Projekt in seinen Ausläufern bis zum heutigen Tag verfolgt wird, haben sich die Einschätzungen der meisten in den 1970er Jahren beteiligten Geber geändert. Selbst die Weltbank äußert sich mittlerweile selbstkritisch über die vielfache Missachtung regionaler Spannungslinien, was zur Verschärfung verschiedener sozialer Bruchlinien – und damit indirekt zur Eskalation des bewaffneten Konfliktes – beigetragen hat. Neben der „Konfliktblindheit“ der mit 1977 einsetzenden ODA-Leistungen (vgl. Goodhand 2001: 78) wird auch die mittelbare Wirkung der Gelder auf die Budgetsituation als Problem verstanden, da diese maßgeblich zum Aufrüstungsprogramm der Jayawardene-Regierung beitragen (ebda: 79).

Bedingt durch die bewaffnete Eskalation in den 1980er Jahren – 1983 nimmt die LTTE den Kampf gegen die Regierung auf, 1987 beginnt die JVP einen bewaffneten Aufstand, der etwa 50.000 Todesopfer fordert – ändert sich die Ausrichtung der internationalen Leistungen schlagartig: ein relevanter Teil der Großprojektfinanzierungen wird in Humanitäre Hilfe umgeleitet. Zugleich beginnen Ende der 1980er Jahre einige kleinere Geber wie Kanada, die Niederlande oder die skandinavischen Staaten als Folge der Ereignisse, nachhaltig von ihrem bisherigen Kurs abzurücken, Menschenrechtskriterien einzuführen und sogar, wie im Falle Kanadas, die Zusammenarbeit mit staatlichen Einrichtungen weitestgehend zu sistieren.

Die großen Geber verfolgen allerdings weiterhin eine regierungsnahen Strategie. Als die 1994 neu gewählte Präsidentin Chandrika Kumaratunga eine „*War for Peace*“-Strategie einschlägt, vollzieht ein Großteil der Gebergemeinschaft, noch immer angeleitet von der Idee infrastruktur- und freihandelsgesteuerten Wachstums, den militärischen Weg nach, freilich ohne ihn politisch explizit zu begrüßen. „This reality, and the Kumaratunga strategy, has been facilitated by an international donor community that has been fixated on the economic reform agenda“ (Rainford 2007: 4). Die zum Teil auch humanitär argumentierten Aktivitäten der Geber erfüllen für die Regierung einen wesentlichen Zweck. Sie garantieren die konkrete, und damit auch die symbolische Präsenz des Staates in den rückeroberten Gebieten. Der dazu von den staatlichen Institutionen forcierte *Triple-R-Approach* (Rehabilitation, Reconstruction, Reconciliation) wird von den Gebern dabei mit dem Argument unterstützt, dass Krieg in jedem Fall Entwicklung behindern würde. Insofern sei das Engagement sachlich wie moralisch gerechtfertigt (vgl. Samaranyake 2006: 171), wenngleich parallel auch eine Verhandlungslösung eingefordert wird.

Angestoßen durch die internationale Debatte setzen schließlich um das Jahr 2000 nicht nur bei verschiedenen kleinen bilateralen Gebern, sondern auch bei den großen Drei der sri-lankischen Geberlandschaft – Japan, der Asian Development Bank und der Weltbank – selbstkritische Prozesse ein. Verstärkt wird die eigene Rolle hinterfragt und, insbesondere bei Japan und der Weltbank, eine Strategieänderung eingeleitet. Generell richten sich die meisten internationalen Geber ab diesem Zeitpunkt auf einen möglichen Friedensprozess ein und ihre Arbeit auf die neue Zielsetzung Konflikttransformation aus.

So leitet etwa DFID eine Umorientierung des Länderprogramms ein, die sich an den Vorgaben des im März 2001 frisch eingerichteten britischen Gesamtkonzeptes eines *Global Conflict Prevention Pool* (vgl. Khittel & Pospisil 2006: 54ff.) orientiert: Die entwicklungspolitischen, diplomatischen und militärischen Kapazitäten der britischen Präsenz in Sri Lanka werden zusammengezogen und in einem einheitlichen Programm zur Konfliktprävention gepoolt. Ebenfalls im Jahr 2001 richtet sich Deutschland mit dem *PACT*-Schwerpunkt auf Konflikttransformation aus, womit faktisch alle bilateralen DAC-Geber – mit Ausnahme Japans und bis zu einem

gewissen Grad der USA – ihr entwicklungspolitisches Programm auf die Problematik des bewaffneten Konfliktes fokussiert haben.

Auf politischer Ebene ermöglicht die Regierungsübernahme durch die UNP unter Premier Ranil Wickremasinghe einen Durchbruch bei den Verhandlungsbemühungen. Ende 2001 erklären die sri-lankische Regierung und LTTE einen Waffenstillstand. Diese Vereinbarung wird unter norwegischer Vermittlung in formelle Verhandlungen übergeführt, Ende Februar 2002 kommt es so zur Unterzeichnung eines Waffenstillstandsabkommens. Der sich in der Folge entspinnde Friedensprozess – zwischen September 2002 und März 2003 finden insgesamt sechs Verhandlungsrunden statt – ist durch eine starke Internationalisierung gekennzeichnet. Allerdings erfolgt die strategische Einbindung der Entwicklungspolitik erst zu einem Zeitpunkt, als der Friedensprozess praktisch bereits an seinem Ende angelangt ist.

Für Juni 2003 wird eine groß angelegte Geberkonferenz in Tokio angesetzt, die die internationale Unterstützung sammeln und koordinieren soll. Schon zuvor sistiert die LTTE, nicht zuletzt aufgrund ihrer politischen Ausgrenzung durch die USA, jedoch ihre Beteiligung. Formell wird die Tokio-Konferenz dennoch sowohl von Sri Lanka als auch von den internationalen Gebern als großer Erfolg verkauft. Hilfszusagen in Höhe von 4,5 Mrd. US\$ werden gegeben, zugleich wird die neu entdeckte politische Verantwortung der Geber durch eine Kopplung der Gelder an Fortschritte im Friedensprozess verankert.

Diese Konditionalität zeigt jedoch keine andauernde Wirkung, wofür zwei Faktoren verantwortlich gemacht werden können. Zunächst überschätzen die Geber ihre Bedeutung, was auf die Missachtung gegebener ökonomischer Verhältnisse in Sri Lanka schließen lässt (vgl. Goodhand & Klem 2005: 79f.). Trotz der ohne Zweifel angestiegenen Arbeit im zivilgesellschaftlichen Bereich präferieren die meisten Geber die Zusammenarbeit mit dem Staat (ebda.), und führen zugleich keine verlässlichen Benchmarks für ihre Konditionen ein (vgl. Goodhand 2006: 218).

Der zweite Faktor sind die Ereignisse im Anschluss an den Tsunami, der Sri Lanka im Dezember 2004 trifft, zu maßloser Zerstörung führt und etwa 30.000 Todesopfer fordert. Die danach einsetzende Hilfswelle bricht in finanzieller Hinsicht alle bis dahin

vorstellbaren Rekorde und lässt jede Idee einer Konditionalität von Hilfsgeldern, seien sie nun Entwicklungshilfe oder Humanitäre Hilfe, zu Makulatur mutieren. Die Gesamtsumme der Hilfsleistungen wird, angesichts des nicht geringen Anteils von rein privaten Leistungen, nie vollständig feststellbar sein, sie dürfte sich aber in jedem Fall in der Nähe von 3 Mrd. US\$ bewegen. Der massive Anstieg bei den ODA-Geldern wird durch Hundertschaften internationaler NGOs ergänzt, die oftmals eigenfinanziert kurz- wie mittelfristig angelegte Tätigkeiten beginnen. Unzählige private Kleininitiativen komplettieren das sich entfaltende Chaos. Die Konfliktparteien versuchen wiederum, eine möglichst weitgehende Kontrolle über die Hilfe zu monopolisieren. Von den meisten Akteuren, speziell aus dem privaten Hilfsbusiness, werden die daraus resultierenden Problemstellungen vollkommen ignoriert. Geld wird dahin geschaufelt, wo es maximale kurzfristige Wirksamkeit garantiert, welche mittel- und langfristigen Wirkungen auch immer damit einhergehen.

Im Verlauf der Jahre 2004 und 2005 wird die konservativ-liberal geprägte geführte Regierungskoalition durch die nationalistisch-sozialdemokratische SLFP abgelöst, im November 2005 übernimmt Mahinda Rajapakse das Präsidentenamt. Mit ihm setzt sich eine neue Entwicklungsvision durch, die mit der eng an einen Friedensschluss gekoppelten Liberalisierungspolitik der Vorgängerregierung bricht und stattdessen die Idee staatlich angekurbelter großer Infrastrukturprojekte forciert.

Mit dieser neuen Politik – nach dem Präsidenten „*Mahinda Chintanaya*“ benannt – verschiebt sich auch die den internationalen Akteuren zugedachte Rolle. „[Mahinda Chintanaya] questioned the existing framework of the peace process and external interference, whilst stressing autarkic economic development and the unitary nature of the Sri Lankan state“ (Goodhand & Walton 2007: 6). Gesucht werden nun internationale Großinvestitionen, die nicht an politische Bedingungen, sondern an mittel- und langfristigen Profitorientierung geknüpft sind: hierfür wird speziell China als strategischer Partner immer wichtiger. Allein für den Ausbau des als Hafen- und Industriegebiet vorgesehenen Wahlbezirkes von Rajapakse, Hambantota, stellt China eine Mrd. US\$ zur Verfügung.

Obwohl sich damit die objektive ökonomische Bedeutung der DAC-Geber weiter relativiert, – überhaupt fällt Entwicklungshilfe gegenüber den Devisen, die durch Arbeitsmigration und Tourismus ins Land kommen, mittlerweile weit ab – werden sie

von der Regierung Rajapakse keineswegs ignoriert. Neben den willkommenen finanziellen Hilfen ist es vor allem die internationale politische Unterstützung für den Krieg gegen die LTTE, die gerade angesichts jüngst erzielter diplomatischer Erfolge Sri Lankas – die EU hat die LTTE Ende Mai 2006 zur terroristischen Organisation erklärt – nach wie vor politische Priorität besitzt.

Die meisten der DAC-Geber richten ihre Tätigkeit derzeit nach wie vor auf die Stimulierung eines Friedensprozesses aus, wobei sich die Bemühungen angesichts der weitgehenden Erfolglosigkeit des diplomatischen Weges zusehends auf die zivilgesellschaftliche Ebene konzentrieren. Eine solche Praxis führt allerdings zur Proliferation von Projekten, Aktivitäten und Trainings, deren primärer Zweck zunehmend in der Zufriedenstellung der Geldgeber besteht. Ebenso wenig wie es den Gebern gelingt, „to ‘buy peace’ in Sri Lanka“ (Goodhand & Walton 2007: 10), ist es ihnen derzeit möglich, einen Friedensaktivismus finanziell zu stimulieren. Stattdessen führt das Engagement zur Herausbildung einer Schicht von „Peace-Professionals“ (Liyanage 2007), die sich nicht durch freiwilliges Engagement, sondern durch vergleichsweise gute Ausbildung und englische Sprachkenntnisse auszeichneten und damit das prädestinierte Personalreservoir für jene Friedens-NGOs darstellten, die sich auf das Einfahren einer „Friedens-Rente“ (ebda.) konzentrierten.

4.3.2. Praktiken der untersuchten Geber

Drei der vier untersuchten Geber sind mit gut ausgestatteten Länderprogrammen in Sri Lanka aktiv, wobei die Niederlande und Schweden zu den relativ gesehen größeren Akteuren zählen (vgl. Abb. 15). Auch die Schweiz verfolgt ein ambitioniertes Programm und hat mit der Zusammenlegung der Aktivitäten der entwicklungs- und außenpolitischen Präsenzen in Sri Lanka einen ambitionierten Schritt gesetzt, dem für die auch über Sri Lanka hinausgehende Praxis Signalwirkung zukommen dürfte. Österreich ist in Sri Lanka nicht im Rahmen einer formalisierten Kooperation aktiv, allerdings wird mit ODA-Geldern ein eindeutig im sicherheitspolitisch relevanten Bereich gelagertes Mediationsprojekt gefördert.

Niederlande

Als ehemalige Kolonialmacht in Sri Lanka befinden sich die Niederlande in einer speziellen Situation, wenngleich diese historische Rolle mit keinen besonderen gegenwärtigen Interessenslagen auf politischer oder ökonomischer Ebene einhergeht. Einzig auf kultureller Ebene zeigen die Niederlande spezifisches Interesse an der Erhaltung einiger Baudenkmäler, die auf die Epoche ihrer politischen Herrschaft auf der Insel zurückgehen. Zugleich sind es aber schon explizit die „langen historischen Wurzeln“ der Beziehungen mit Sri Lanka, die vom Außenministerium als Grund dafür angeführt werden, warum Sri Lanka als Partnerland für die entwicklungspolitische Intervention angesehen wird.

Dennoch beginnt das niederländische Entwicklungsprogramm in Sri Lanka erst in den 1970ern, was im Vergleich mit anderen internationalen Gebern als relativ spät bewertet werden muss. Derzeit wird ein Volumen von etwa 10 Mio. € jährlich für die bilaterale ODA in Sri Lanka aufgewendet, womit die Niederlande zwar zu den großen Gebern gehören, damit allerdings dennoch für nur 1,3 % der ODA in Sri Lanka aufkommen. Angesichts einer Konstellation, in der über 90 % der ODA-Leistungen von den großen drei Gebern, Weltbank/IWF, ADB und Japan, gezahlt werden, nehmen sich faktisch alle anderen Leistungen in Relation gesehen gering aus.

Das konzentrierte niederländische Engagement im Peacebuilding-Bereich beginnt mit dem Jahr 2002, als ein routinemäßiger BotschafterInnenwechsel mit der Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens zusammenfällt.⁵² Die neue Botschafterin entscheidet sich, in diesem Prozess eine aktive Rolle einzunehmen, und beginnt folglich, mit den Konfliktparteien, insbesondere auch mit der LTTE, gute Gesprächskontakte aufzubauen. Sie ist federführend an der Initiierung der *Donor Peace*

⁵² Die konkrete entwicklungspolitische Ausrichtung der Niederlande ist traditionell stark von jenen Personen abhängig, die die Leitung in den jeweiligen Botschaften innehaben. Sie sind diejenigen, die die Ausgestaltung der Interventionen ebenso wie die allgemeine Strategie des Länderprogramms maßgeblich mitbestimmen. Demgegenüber lassen die grundsätzlichen Prinzipien des niederländischen Außenministeriums einen weiten Spielraum.

Support Group (DPSG) beteiligt, die auf niederländische Initiative im Jahr 2003 eingerichtet wird und seit 2004 (in der Nachfolge der zuvor etablierten *Donor Working Group*) in der derzeitigen Struktur arbeitet.

Diese Tätigkeit unterstreicht die führende Rolle, die die Niederlande im Bereich der Geberkoordination, vor allem im Zusammenspiel mit der Weltbank, einnehmen. Zusätzlich zur DPSG wird ein *Donor Support Fund* eingerichtet, der Kofinanzierungen verschiedener Geber speziell im Peacebuilding-Bereich ermöglichen soll. Diese von November 2004 bis November 2007 laufende Initiative wird bei der Weltbank angesiedelt und findet mit Schweden und Großbritannien zwei weitere wesentliche Akteure, womit größere Arbeitsschritte möglich werden.

Neben der Etablierung eines vierteljährlichen Monitoring-Mechanismus auf politischer Ebene, der (bis ins Jahr 2006) vom in Colombo beheimateten NGO *Centre for Policy Alternatives* (CPA) durchgeführt wird, wird mit den Mitteln des Fonds vor allem ein groß angelegtes „Strategic Conflict Assessment“ finanziert, das von Jonathan Goodhand und Bart Klem geleitet wird und in der Gebergemeinschaft unter dem Kürzel SCA2 (da es sich um das zweite Assessment handelt, das erste führte im Jahr 2001 Jonathan Goodhand durch) schnell zum zentralen Referenzdokument aufsteigt. Die Beteiligung von Bart Klem, der am Niederländischen Institut für internationale Beziehungen *Clingendael* tätig ist, ist zugleich Ausdruck einer starken niederländischen Forschungspräsenz in Sri Lanka, die ohne Zweifel auf das Handeln der Botschaft, speziell in der Periode der Friedensverhandlungen, rückwirkt.

Zusätzlich zu diesen eher im Bereich der Geberkoordination und allgemeinen Unterstützung angelegten Praktiken werden auch verschiedene konkrete Maßnahmen gesetzt oder kofinanziert. In der Unterstützung für IDPs unterstützt die niederländische Botschaft etwa das NECORD-Projekt der ADB („North East Community Restoration and Development“), das speziell entlang der durch die Abspaltung der Karuna-Fraktion von der LTTE und der Offensiven der sri-lankischen Armee extrem volatilen Ostküste die Wiederansiedlung von Vertriebenen vorantreibt. Zugleich wird

auch das christliche niederländische NGO ZOA im Bereich der Flüchtlingsbetreuung finanziell wie auch politisch⁵³ unterstützt.

Von 2003 bis 2006 gab es zudem eine vergleichsweise groß angelegte Kooperation mit dem *Consortium of Humanitarian Agencies* (CHA), einer Organisation, die über den Weg eines Koordinierungsbüros verschiedener multilateraler und zivilgesellschaftlicher Agenturen selbst NGO-Tätigkeiten aufgenommen hat. Hier wurden die Komponente „National Programme on Peace and Development“ und der „Peace and Development Fund“ finanziert. Der Fonds dient als Finanzierungsbasis für kleine lokale NGOs und Community-Organisationen außerhalb Colombos, leidet aber gleichzeitig unter dem Problem, ein groß dimensioniertes Hauptprojekt der deutschen EZ in Sri Lanka, den Kleinprojektfonds FLICT („*Facilitating Local Initiatives for Conflict Transformation*“) direkt zu konkurrenzieren, was zeitweise zu Verstimmungen zwischen den Beteiligten führte.

Neben der Förderung von Initiativen, die der Vertrauensbildung in vom Konflikt direkt in Mitleidenschaft gezogenen Communities und der Stärkung der Verankerung eines zivilgesellschaftlichen Friedensaktivismus dienen sollten, sind auch Forschungs-, Monitoring- und Advocacy-Aktivitäten im Rahmen des Schemas des Fonds vorgesehen. Mit Australien, Dänemark, und im weiteren Verlauf auch Schweden und Norwegen konnten weitere potente Geber als Partner gewonnen werden, die Universität von Utrecht wurde mit einem externen Monitoring beauftragt. Mit Oktober 2006 lief die vertraglich vereinbarte Unterstützung dieser Komponente allerdings aus und das Engagement wurde auch nicht verlängert. In Abkehr vom generellen Prinzip des Core-Funding wurde dies mit einer mangelnden Tragfähigkeit des Fonds begründet,

⁵³ Nachdem die Armee von ZOA zur Verfügung gestellte Hilfsgüter in einem LTTE-Lager auffand, kam es Anfang 2007 zu einem Angriff einer von buddhistisch-nationalistischen Kräften angeführten Demonstration auf das ZOA-Hauptquartier in Colombo. Zunächst weigerte sich die Polizei, einzugreifen, und die Demonstration wurde erst nach dem persönlichen Einschreiten des niederländischen Botschafters unter Kontrolle gebracht. In der Folge kam es zu einer Zunahme der politischen Attacken auf die niederländische Präsenz durch nationalistische Kräfte, was einen der Faktoren für die derzeitige Umorientierung des Programms darstellen dürfte.

dürfte allerdings schon durch die bald danach einsetzende Umorientierung des gesamten niederländischen Kooperationsprogramms bedingt gewesen sein.

Zusätzlich wurden weitere kleinere Leistungen im Rahmen eines Good Governance-Schwerpunktes gesetzt, die vor allem über zivilgesellschaftliche Partner umgesetzt wurden, sowie der Bereich Justiz bearbeitet, primär über die Kofinanzierung eines UNDP-Programmes, das sich auf Trainingsmaßnahmen für die verschiedenen Akteure im Justizsektor konzentriert. Zudem wurden auf politischer Ebene zwei Initiativen verfolgt, die auch gegenwärtig – nach der erfolgten Umorientierung der Programmschwerpunkte – weiterlaufen: Einerseits die Finanzierung einer Gruppe von internationalen „Eminent Persons“ (IIGEP), die mit einem weit gefassten Mandat die gegenwärtige Menschenrechtsslage in Sri Lanka untersuchen, sowie andererseits die Forcierung eines Politikdialoges mit der sri-lankischen Regierung, die „behind the scenes“ versucht, Einstellungsänderungen im Sinne einer Bereitschaft zu einer friedlichen Lösung des Konfliktes hervorzurufen. Diese Bemühungen werden gegenwärtig als schwierig, aber potenziell Erfolg versprechend verstanden.

Diese beiden Initiativen veranschaulichen insofern den wahrscheinlichen zukünftigen Weg des niederländischen Engagements, als die entwicklungspolitische Arbeit angesichts der eingeschätzten Perspektivlosigkeit des Friedensprozesses massiv heruntergestuft und die Botschaft zu einer rein diplomatischen Vertretung überführt werden soll. Nachdem klassische entwicklungspolitische Tätigkeit angesichts der guten ökonomischen Basisdaten in Sri Lanka schwerlich zu rechtfertigen ist und ein sicherheitspolitisches Engagement mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit als wenig Erfolg versprechend klassifiziert wird, ist vorgesehen, die ODA nach Sri Lanka auslaufen zu lassen und sich auf die Entwicklung des Privatsektors, der ein vielversprechender, generell aber vernachlässigter Partner sei, zu konzentrieren.

Diese Neuorientierung verläuft – gemessen an der gegenwärtigen internationalen Tendenz eines spezifischen sicherheitspolitischen Engagements von Entwicklungszusammenarbeit – zweifellos gegen Trend, ist allerdings angesichts der derzeitigen politischen Situation in Sri Lanka und den realen Einflussmöglichkeiten der gesamten westlichen Gebergemeinschaft folgerichtig wie konsequent. Einerseits demonstriert die ähnliche inhaltliche Ausrichtung von *International Alert*, das sich ebenfalls auf die Arbeit im Wirtschaftsbereich konzentrieren will, dass das neue Tätigkeitsfeld auch in

konfliktpräventiver Hinsicht potenziell gut gewählt ist, andererseits garantiert die Aufrechterhaltung einer Präsenz die weitere Möglichkeit, mittels Politikdialog Einfluss auf die Hauptakteure des Konfliktes ausüben zu können.

Zwar mag dieser nun eingeschlagene Weg einige der neuen „Wahrheiten“ über das Feld der Konflikttransformation auf den Kopf stellen, dies muss allerdings keineswegs heißen, dass die daraus folgenden Tätigkeiten einen geringeren Beitrag zum Peacebuilding leisten als speziell dafür designte Konzepte. Für einen Geber, der explizit keine nachhaltigen strategischen und ökonomischen Interessen verfolgen will und seine politische Rolle dementsprechend tendenziell passiv gestaltet, ist dies in jedem Fall ein gangbarer Weg.

Schweden

Schweden hat sein Programm mit Sri Lanka, das von der Entwicklungszusammenarbeit als Kooperationsland definiert wird, im Jahr 1998 einer grundlegenden Neuorientierung in Richtung Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung unterzogen (MFA 2003b: 2). Neben der Zielsetzung der Armutsbekämpfung, die das übergreifende Ziel der gesamten schwedischen ODA darstellt, wird die zivile Transformation des bewaffneten Konfliktes zum zentralen Anliegen der Tätigkeit. Dieser neue Bereich ist allerdings mit relevanten Anlaufschwierigkeiten konfrontiert: Einerseits gestalten sich die politischen Bedingungen im Kontext des Konfliktes als viel schwieriger für die Arbeit als ursprünglich angenommen, andererseits war aber Schwedens eigene Vorbereitung für die Herausforderung nicht adäquat, wobei insbesondere ein Mangel an qualifiziertem Personal spürbar wird.

Die gesamte Arbeit wird im Jahr 2001 einem externen Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) unterzogen (vgl. Bush 2001). Als überraschende Schlussfolgerung wird darin herausgearbeitet, dass sich Schweden mit seiner tendenziellen Abkehr von traditioneller Entwicklungsarbeit einem riskanten Prozess unterzogen hat, dessen Wirkungen noch unzureichend einzuschätzen sind. Gerade die verstärkte Sichtbarkeit der definiert politischen Programmteile führt zu dem Risiko, das die Zielsetzung der Kooperation in Hinblick auf eine produktive Konfliktbearbeitung auch unterminieren kann. Dennoch wird die dadurch ausgesandte politische

Botschaft, insbesondere an die Adresse der sri-lankischen Regierung, explizit anerkannt (vgl. ebda: 46).

Schweden entscheidet sich im Länderprogramm für 2003 bis 2007, trotz dieser tendenziell skeptischen Einschätzungen den eingeschlagenen Weg nicht nur fortzusetzen, sondern noch zu verstärken: „In accordance with the priorities set by the government of Sri Lanka, future development cooperation should continue to promote peace, democracy and human rights, as well as anti-poverty economic development.“ (MFA 2003b: 1). Die Kooperation soll im Rahmen dieser Zielsetzungen auch bewusst flexibler gestaltet werden. So sieht die Strategie im Falle einer erfolgreichen Entwicklung des Friedensprozesses einen möglichen Anstieg des schwedischen ODA-Volumens vor (MFA 2003b: 13) – dies wurde allerdings angesichts der sich verschlechternden politischen Situation nicht umgesetzt. Vorgesehen ist zudem ein stärkerer Fokus auf die Rechtsperspektive (primär im Bereich Menschenrechte, sowie Frauen- und Kinderrechte), was vorwiegend im Dialog mit der Regierung und in Trainingsmaßnahmen umgesetzt werden soll.

Trotzdem sich Schweden in der Top 10 der bilateralen Geber befindet, ist der relative Anteil an der Gesamt-ODA an Sri Lanka mit etwa 1 % gering. Dementsprechend wird der sich im Programm abzeichnende prononciert politische Fokus durch ein dezidiert vorsichtiges politisches Vorgehen in Sri Lanka, insbesondere im Rahmen der Gebergemeinschaft, abgefedert. Die im Verhältnis zu den in der Länderstrategie festgelegten Zielsetzungen kleine Dotierung des Programms wird auch explizit als Problem definiert (Sida 2006c: 12). Durch die relativ kleine politisch-diplomatische Präsenz – die schwedische Botschaft fungiert in erster Linie als Koordinationsbüro für die ODA-Aktivitäten – kann damit eine der Schweiz (s.u.) vergleichbare Rolle nicht eingenommen werden.

Die Arbeit im Bereich des Peacebuilding ist entlang von zwei Zielsetzungen definiert: erstens eine dezidiert politische Tätigkeit entlang der Begriffe von Toleranz und Versöhnung, was Arbeit auf Community-Level ebenso einschließt wie auf dem Level einflussreicher politischer Persönlichkeiten auf Track 1½, und zweitens der Arbeit im Bereich der unmittelbaren Sicherheit, was sich derzeit vor allem in Minenräumung und einem Ausbildungsprogramm im Polizeisektor widerspiegelt (vgl. Sida 2006b). Dies soll durch Maßnahmen auf Ebene der demokratischen Governance ergänzt

werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass diese Tätigkeiten nicht explizit in den Kontext von Human Security gestellt werden, zugleich allerdings durch eine vergleichsweise starke Kooperation mit der zivilgesellschaftlichen Ebene, insbesondere lokalen NGOs, charakterisiert sind.

Die Arbeit im Bereich „*Peace and democratic governance*“ untergliedert sich derzeit in vier Ebenen: Friedensentwicklung im engeren Sinne, die Arbeit im Rechtsbereich allgemein, sowie Frauen- und Kinderrechte im Speziellen, sowie die Verbesserung der demokratischen Kultur. Im Peacebuilding-Bereich wird neben der Finanzierung der *Sri Lanka Monitoring Mission* (SLMM), von Minenräumaktivitäten sowie dem Engagement in der *Donor Peace Support Group* (etwa durch die Kofinanzierung des SCA2) vor allem die Arbeit mit Stakeholdern forciert, hauptsächlich vermittelt durch zivilgesellschaftliche Organisationen. Hier werden identifizierte Partner mit *core funding* dazu gefördert, die norwegischen Vermittlungsbemühungen auf Track 1½ und Track 2 zu unterstützen.

Neben der Zusammenarbeit mit dem *National Peace Council* (NPC) und dem Engagement im Bereich der Diaspora – hier ist die in London ansässige *International Working Group on Sri Lanka* der Partner – wird insbesondere mit der *Initiative für Political & Conflict Transformation* (INPACT) kooperiert. Im Gegensatz zu den meisten zivilgesellschaftlichen Akteuren forciert INPACT nicht die Advocacy-Arbeit im Sinne einer spezifischen politischen Lösung (wie etwa dem Föderalismus), sondern arbeitet mit einer gezielt nieder gehaltenen Sichtbarkeit an der Stärkung des politischen Prozesses in Sri Lanka. INPACT legt seine Arbeit definierter Maßen nicht in den Bereich der Konfliktresolution, sondern in den Kontext politischer Transformation, was in der Praxis vor allem mittels Trainings für Akteure der politischen Sphäre und in der Organisation von informellen Diskussionsrunden auf Track 1½-Level umgesetzt wird.

Die Arbeit im Rechtsbereich, explizit definiert als „strengthened access to justice“, gestaltet sich angesichts der politischen Situation schwierig. Ein groß angelegtes Programm zur Elektronisierung der Bevölkerungsdaten, das bereits ausverhandelt und fixiert war, wurde von schwedischer Seite abgebrochen, da die sri-lankische Regierung auf der Inklusion von Faktoren wie „Ethnizität“ beharrte. Das zweite Großprojekt auf dieser Ebene arbeitet im Polizeibereich, wo Toleranz und Rechtsbe-

wusstsein mit Trainings vermittelt werden soll. Auch dieses Programm ist allerdings von Problemen durchzogen, wird aber aufgrund der erwarteten positiven mittel- und längerfristigen Wirkungen weitergeführt. Der Bereich von Frauen- und Kinderrechten wird derzeit vorwiegend über die Beteiligung an multilateralen Programmen bearbeitet, zentraler Partner ist UNICEF.

Die Arbeit an der demokratischen Kultur läuft primär über die journalistische Ebene. So wird das *Sri Lanka Press Institute* gefördert, sowie auf der Jaffna-Halbinsel, die aufgrund der immer wieder stark eingeschränkten Versorgungslage durch eine besonders schwierige mediale Situation gekennzeichnet ist, ein *Media Resource Center* sowohl materiell als auch mit konkreten Beratungsleistungen unterstützt.

Grundsätzlich hat sich Sida in der momentanen Situation darauf festgelegt, keine großangelegten Projekte mehr zu beginnen. Dies ist die Konsequenz aus der eigenen Analyse, die die sri-lankische Regierung als wesentlich mitverantwortlich für die Eskalation des Konfliktes sieht, und die in dieser Vorgangsweise nicht unterstützt werden soll. So wurde etwa ein groß dimensioniertes Projekt im Erziehungsbereich, das sich bereits in der Planungsphase befand, eingefroren. Diese Praxis negiert keineswegs die offenkundige Einsicht, dass Konditionalitäten, gerade wenn sie einseitig von kleinen bilateralen Gebern gesetzt werden, gegenüber der sri-lankischen Regierung keine Wirksamkeit haben. Schweden agiert jedoch explizit prinzipiengeleitet, wobei die Maxime des „do no harm“ einen wesentlichen Stellenwert einnimmt. Laufende Projekte werden dennoch weitergeführt.

Zu den laufenden Aktivitäten werden auch über die Involvierung in die DPSG und das SCA2 weitere Schritte unternommen, um mögliche zukünftige Einstiegspunkte der Arbeit abstecken zu können. Dazu wurde eine dreiteilige so genannte „Power Analysis“ finanziert, mit der Zielsetzung, mögliche „driver of change“ für zukünftige Programmkomponenten zu identifizieren. Dabei wurde mit namhaften sri-lankischen WissenschaftlerInnen kooperiert, wobei der Leiter des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Colombo, Jayandeva Uyangoda, eine Analyse zur Staatsreform erarbeitete, Sunil Bastian die Wechselwirkungen zwischen ökonomischer und politischer Situation untersuchte und Sepali Kottegoda eine Studie zu geschlechtsspezifischen Aspekten des laufenden Konfliktes erarbeitete. Der auch in Schweden selbst

vergleichsweise stark ausgeprägte Ansatz zur Einbindung der wissenschaftlichen Forschung in die entwicklungspolitische Praxis kommt hierin zum Tragen.

Trotzdem ist die laufende Planung für die Periode von 2008 bis 2012 zwischenzeitlich gestoppt worden, da angesichts der sich signifikant verschlechternden politischen Rahmenbedingungen auch ein vollständiger Rückzug Schwedens in Erwägung gezogen wird. Dennoch wurden schon zuvor zwei wesentliche Elemente für eine mögliche künftige Strategie festgelegt, die den gegenwärtig eingeschlagenen Weg verstärken: „a continuation of the current strategy focus, but with a much sharpened focus on Sri Lanka’s conflict and the underlying political and governance problems“, wobei zugleich „a gradual phase-out of conventional cooperation and Sri Lanka as a Sida programme country“ angepeilt wird (Sida 2006c: 12).

Institutionell ist die Verbindung zwischen entwicklungspolitischen Sektion und der diplomatischen Ebene an der Botschaft in Colombo stark. Ursprünglich fungierte Botschaft als Sida-Koordinationsbüro mit eingeschränktem diplomatischem Mandat, womit eine Trennung von politisch-diplomatischer und entwicklungspolitischer Ebene von Anfang an nicht gegeben war. Die sinnvolle Mischung dieser beiden Agenden unterstützt Schweden dabei, dass wesentliche Messages stärker, nachdrücklicher vermittelt werden können. Hierbei wird derzeit die Arbeit über multilaterale Kanäle bemüht, etwa das *Human Rights Council* in Genf, wo Schweden stark engagiert ist und auch an der Formulierung eines gegenüber der derzeitigen Regierung sehr kritisch gehaltenen Berichts federführend beteiligt war. Perspektivisch wird dabei ein verstärktes Engagement der UNO, etwa einer Überwachungsmission zur Menschenrechtssituation, als Ziel gesehen.

Diesen ambitionierten Zielsetzungen steht allerdings das schon angesprochene bewusst niedrig gehaltene politische Profil Schwedens in Sri Lanka selbst gegenüber, das vor allem mit der Kleinheit des eigenen Programms argumentiert wird. Diese Argumentationslinie hat etwa dazu geführt, dass Schweden die Co-Leitung der DPSG ablehnte, und sich auch bei anderen gemeinsamen Aktivitäten der Gebergemeinschaft wie beispielsweise tagesaktuellen Stellungnahmen zurückhält. Wenngleich dies angesichts der im Raum stehenden Möglichkeit eines Rückzugs verständlich ist, steht diese Vorgangsweise jedoch in Diskrepanz zu den angestrebten ambitionierten politischen Zielsetzungen. Angesichts dessen scheint eine

Präsenz auf niedrigem politischem Level wenig sinnvoll, da die entwicklungspolitischen Offensiven mangels politischer Präsenz vielleicht nicht unbedingt verpuffen, aber sicher nicht jene Synergien ermöglichen, die wiederum für die Umsetzung der strategischen Ziele unbedingt notwendig erscheinen.

Schweiz

Für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit stellt Sri Lanka kein Schwerpunktland ihres Engagements dar, sehr wohl allerdings für die politische Abteilung des Schweizer Außenministeriums (kurz PA4). PA4 nahm die Aktivitäten im Zuge des sich abzeichnenden Friedensprozesses im Jahr 2001 auf, was insofern auch durch Eigeninteressen bedingt ist, als in der Schweiz eine relativ große tamilische Diasporagemeinde lebt. Im Jahr 2003 wurde mit Martin Stürzinger ein bereits seit langen Jahren in Sri Lanka tätiger Journalist als „*Peace Building Advisor*“ der PA4 an die Schweizer Botschaft berufen, seine Tätigkeit wurde im Jahr 2006 durch die Position eines „*Human Rights Advisor*“ ergänzt. Die DEZA nimmt ihre Tätigkeiten erst im Verlauf des Jahres 2004 auf. Ein permanentes Kooperationsbüro wird erst im Zuge der Tsunami-Rehabilitationsmaßnahmen eingerichtet, wenngleich der Beschluss zur Aufnahme von Tätigkeiten schon vor der Katastrophe gefällt wurde.

Im Jahr 2006 wurde die Entscheidung getroffen, erstmals ein gemeinsames Programm von DEZA und PA4 in Sri Lanka zu erarbeiten, was mit dem „*Swiss Medium Term Plan for Human Security (SMTP)*“ (SDC & PA4 2007), der von 2007 bis 2009 Gültigkeit hat, auch umgesetzt wurde. Damit kommt Sri Lanka auch für den gesamten ressortübergreifenden Politikbereich der Konflikttransformation Modellcharakter zu. Das Programm verläuft entlang einer gemeinsam formulierter Zielsetzungen und Eckpunkte, wobei die signifikanteste Änderung darin besteht, dass Konflikttransformation nun für alle Schweizer Aktivitäten im Mittelpunkt der Bemühungen steht. Dies bedeutet etwa, dass diese Zielsetzung nun für alle Projekte obligatorisch vorgesehen ist, sonst kann nicht mehr gefördert werden.

Die Neudefinition des Programms ist auch vor dem Hintergrund der Tatsache zu sehen, dass die Gelder für die Tsunami-Nachbearbeitung mit Ende 2008 auslaufen, danach also nur mehr ein „normales“ Budget zur Verfügung steht, das sich in Höhe

von jährlich 5 Mio. SFr bewegen soll (etwa 3 Mio. €). Im Rahmen des gemeinsamen Planes sind allerdings nach wie vor getrennte Budgets von PA4- und DEZA-Geldern vorgesehen, was sich vor allem durch die bestehenden bürokratischen Hürden der Ressorts in der Schweiz selbst erklärt. Die Hälfte der aufgewendeten Gesamtsummen wird nach 2008 – bis dahin kommen noch beträchtliche Summen an Wiederaufbaugeldern hinzu – für Humanitäre Hilfe verwendet, die andere Hälfte teilt sich zu etwa zwei Drittel auf Aktivitäten der PA4 und zu einem Drittel auf die Entwicklungsaktivitäten der DEZA auf.

Inhaltlich orientiert sich der Plan vorwiegend an der übergreifenden Zielbestimmung von Human Security, der die Arbeit an einer inklusiven politischen Lösung des Konfliktes und der Schutz der Menschenrechte beigeordnet sind. Insgesamt findet sich im Programm, vermittelt etwa durch die angestrebte Stärkung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts, eine starke Rechtsperspektive. Umgesetzt werden diese Orientierungen entlang von drei Komponenten: „Relief and protection“, was vorwiegend die Ebene der Humanitären Hilfe umschließt, „Conflict transformation and Peace building“, was primär die Tätigkeiten der PA4 umfasst, sowie „Inclusive rehabilitation“. Ausgangspunkt ist dabei ein selbstbewusstes Verständnis der eigenen Rolle: „Even with a comparatively small budget Switzerland can be an important and influential actor in Sri Lanka.“ (ebda: 3). Dieses Verständnis wird auch in einem definiert politischen Sinn verstanden, womit die Rolle als politischer Akteur im Kontext des bewaffneten Konfliktes bewusst angenommen wird.

Der Schwerpunkt der Tätigkeiten im Bereich der Konflikttransformation wird von der PA4 bestritten, wobei diese Tätigkeiten nicht nur durch die nun gemeinsame Programmgestaltung auch für die entwicklungspolitische Ebene von wesentlicher Bedeutung sind. Speziell über den politischen Berater in der Botschaft nimmt die Schweiz eine überaus aktive Rolle in der *Donor Peace Support Group* (DPSG) wahr. Die DPSG dient vor allem dem Zweck, das Vorgehen der Geber in Bezug auf den bewaffneten Konflikt abzustimmen und verschiedene damit zusammenhängende Themenbereiche in Subgruppen vertieft zu bearbeiten. Die führende Rolle, die die Schweiz im Rahmen dieses Prozesses einnimmt, ist für die Wahrnehmung als politisch aktiver Akteur in der internationalen Gebergemeinschaft in Colombo überaus wichtig.

Das primäre praktische Projekt, das von PA4 im Rahmen ihrer Tätigkeit gefördert wird, ist das „*Resource Network for Conflict Studies and Transformation*“ (RNCST) der deutschen Berghof-Stiftung, das mit der GTZ kofinanziert wird. Berghof arbeitet in der derzeit dritten Phase ihres Projektes hauptsächlich mit politisch-institutionellen Partnern zusammen, platziert die Aktivitäten nach einer Phase des prononcierten Arbeitens auf zivilgesellschaftlicher Ebene derzeit auf Track 1½. Die Partner sollen dabei insbesondere in Hinblick auf eine föderale Umgestaltung des sri-lankischen Staates beraten werden, was eine Verhandlungslösung erleichtern soll.

Durch die deutlich sichtbaren, mit großem Selbstbewusstsein gesetzten Tätigkeiten ist Berghof derzeit in Sri Lanka einer hohen Sichtbarkeit ausgesetzt. Durch die offene Zusammenarbeit mit LTTE-nahen Kräften ist die Stiftung dabei für regierungsnah und singhalesisch-nationalistische Kreise zum bevorzugten Angriffsziel der derzeit laufenden Anti-NGO-Kampagnen geworden – obwohl Berghof formell nicht als NGO, sondern als Teil der bilateralen ODA fungiert. Es entspricht allerdings der Logik des Auftretens von Berghof in Sri Lanka, als politisch einflussreiches internationales NGO wahrgenommen zu werden, womit die aktuellen politischen Attacken, die die praktische Arbeit zum Teil erschweren, zum Teil, gerade mit regierungsnahen Kreisen, nahezu verunmöglichen, auch hausgemacht sind. Die unmittelbare Arbeit von Berghof in Sri Lanka wird in jedem Fall Ende des Jahres 2008 beendet, womit das Portfolio der PA4 eine vollständige Neuausrichtung erfahren dürfte.

Neben Berghof finanziert die PA4 unter anderem die Tätigkeit der *One-Text-Initiative* (einer ebenfalls auf Track 1½ angelegten Gruppe mit Vertretern der sri-lankischen politischen Parteien mit dem Ziel, einheitliche Positionierungen zu erarbeiten), sowie Netzwerkaktivitäten von lokalen Organisationen und NGOs in den Konfliktregionen im Osten, die über das *Consortium of Humanitarian Agencies* (CHA) umgesetzt werden. Im Menschenrechtsbereich garantiert die Präsenz einer thematischen Referentin eine besondere Rolle in der Gebergemeinschaft – die Schweizer Botschaft war die erste in Colombo, die dem Menschenrechtsbereich eine derartige Aufmerksamkeit zukommen ließ, womit eine gute Positionierung in der Gebergemeinschaft garantiert war. Diesem Erfolg auf Ebene der internationalen Gemeinschaft steht allerdings gegenüber, dass unklar bleibt, welche konkreten Auswirkungen die starke Rechtsorientierung im Kontext des Konfliktes zeitigen soll – abgese-

hen von einer besseren Verurteilbarkeit gesetzter Handlungen der Konfliktparteien müssen die praktischen Wirkungen angesichts der sich zuspitzenden Situation gering bleiben.

Die DEZA setzt im engeren Bereich des „working on conflict“ zwei zentrale Projekte um. Einerseits wird mit *Young Asia Television (YATV)* eine kommerzielle Initiative unterstützt, die Friedensjournalismus in einer modernen, unaufdringlichen Art für jugendliche Zielgruppen umzusetzen sucht. Andererseits wird mit dem Projekt „Development & Peace in Sri Lanka“, das von Helvetas umgesetzt wird, ein Projekt finanziert, das auf der Grundidee der Verknüpfung konkreter ökonomischer Entwicklung auf lokaler Ebene mit Agenden der Konflikttransformation beruht. Gestartet wurde die erste Phase des Projektes im Jahr 2000, sie war ursprünglich auf den Bereich „Water Sanitation“, einen der vier thematischen Kernbereiche von Helvetas International, konzentriert, hat sich aber mittlerweile erweitert.

Gearbeitet wird im Ampara-Distrikt, vor allem in der Gegend um Potturil, dorfübergreifend in ethnisch gemischten Gemeinden. Nach einem ursprünglich rein technischen Ansatz wurde von einem externen Team ein Conflict Impact Assessment durchgeführt, das zwei Empfehlungen erarbeitet hat: Zunächst würde eine gesteigerte Einkommensmöglichkeit für Bauern das Risiko von bewaffnetem Konflikt in der Region reduzieren, zugleich sei eine Konzentration im Jugendbereich sinnvoll, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten und damit ein Abdriften in den paramilitärischen Sektor zu verhindern. In der aktuellen Projektphase werden beide Empfehlungen umgesetzt.

Aber auch alle anderen Aktivitäten der DEZA in Sri Lanka werden als für die politische Arbeit überaus wichtig empfunden. Einerseits zeige die Präsenz und die Bereitschaft zu auch finanziell signifikantem Engagement eine Verpflichtung zu einer Verantwortung der Situation gegenüber, ohne die die politische Arbeit – neben den Vor-Ort-Aktivitäten der PA4 unterstützte die Schweiz die norwegischen Vermittlungsbemühungen etwa auch auf diplomatischer Ebene durch die Organisation von Verhandlungsrunden in Genf – nicht möglich wäre. Daneben stellt gerade die lokale entwicklungspolitische Präsenz eine wichtige Informationsquelle dar, die die politische Tätigkeit erheblich erleichtert.

Neben der gemeinsamen Planung und der bewussteren Aufnahme der sich aus den Tätigkeiten ergebenden politischen Wirkungen ist auch die gemeinsame Analyse ein zentraler Ansatz des gemeinsamen Arbeitsprogramms. Dazu ist mit MERV („*Monitoring EntwicklungsRelevanter Variablen*“) ein spezifisches Instrument entwickelt worden. Darin werden 10 Großvariablen (wie etwa die Lage auf politischer, militärischer und ökonomischer Ebene) mit 20 Untervariablen in einem quartalsmäßig durchgeführten Längsschnitt eingeschätzt und skaliert. Damit soll die mittel- und langfristige Einschätzung von politischen Trends möglich werden.

Durch die Zusammenspannung der Kräfte – mit all den Mängeln, die in der praktischen Umsetzung noch bestehen – hat die Schweiz in jedem Fall die Basis dafür gelegt, als politischer Akteur im Rahmen des Friedensprozesses in Erscheinung zu treten. Neben dem Vertrauen, das insbesondere der Botschaft sowohl von Regierungsseite als auch von tamilischen Organisationen entgegengebracht wird und das auf ein bemerkenswert gut ausgebautes Netzwerk schließen lässt, ist es auch die objektive Position der Schweiz als nicht der EU angehörender (und damit nicht dem LTTE-Verbot unterworfenen) neutraler Kleinstaat, die die derzeitigen Aktivitäten möglich werden lässt. Die Vertrauensposition beweist sich etwa darin, dass die Schweiz von den derzeitigen Attacken auf die internationale Gemeinschaft weitgehend ausgenommen ist, während ein zentraler von ihr finanzierter Partner – die Berghof-Stiftung – in deren Mittelpunkt steht. Dies beweist, dass mit einer bewussten Wahrnehmung der eigenen Rolle in Kombination mit transparenten und guten Arbeitsbeziehungen zu allen Konfliktparteien und substanziellem finanziellen Engagement eine einflussreiche Arbeit möglich ist.

Österreich

Die OEZA definiert Sri Lanka nicht als Partnerland, womit auch kein Länderprogramm unterhalten wird. Somit kommt es zu vergleichsweise sehr geringen Mittelvergaben, die an Einzelprojekte gebunden sind. Die meisten derartigen Projekte finden sich im Bereich des Tsunami-Wiederaufbaus, wo vorwiegend Projekte der Dreikönigsaktion und der Caritas öffentlichen Beiträgen kofinanziert werden. Keines dieser Projekte legt den Schwerpunkt auf einen sicherheitspolitisch relevanten

Bereich, vielmehr geht es um die Herausforderung eines möglichst nachhaltigen Wiederaufbaus in besonders in Mitleidenschaft gezogenen Gebieten.

Im Kontext eines „working on conflict“ wird von der bilateralen EZA gegenwärtig nur ein Projekt finanziert, das vom Wiener NGO *Institute for Integrative Conflict Transformation and Peacebuilding* (IICP) umgesetzt wird. Die Initiative geht auf die Freundschaft des ehemaligen sri-lankischen Botschafters in Wien und jetzigen Spitzenpolitikers, Karu Jayasuriya, mit der ehemaligen österreichischen Außenministerin und jetzigen EU-Kommissarin Benita Ferrero-Waldner zurück. Jayasuriya war auf der Suche nach externen ExpertInnen, die einen Input für an den 2002 beginnenden Friedensverhandlungen beteiligte Personen aus dem politischen und zivilgesellschaftlichen Bereich liefern könnten.

Zunächst wurde zu diesem Zweck im Jahr 2002 ein Workshop am *Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung* (ÖSFK) in Schlaining organisiert. Aus diesem Workshop entwickelte sich eine so genannte „österreichische Dialog-Gruppe“, die nach dem Wechsel der betreuenden MitarbeiterInnen vom ÖSFK ans IICP mit überführt wurde. Die Initiative wird seit dem Jahr 2002 in unterschiedlichem Ausmaß von der OEZA gefördert, für die Jahre 2005 und 2006 wurde etwa die Durchführung von einzelnen Seminaren finanziert, ab dem Jahr 2007 ist wiederum eine kontinuierliche, auf drei Jahre angelegte Förderung vorgesehen.

Die Arbeit basiert auf dem auf Johan Galtung zurückgehenden Transcend-Ansatz, der den abgetrennten Dialog mit allen relevanten Konfliktparteien als zentralen Schritt zur Konflikttransformation identifiziert. Dementsprechend wurde der ersten Gruppe, die auf Vorschlag von Jayasuriya aus Persönlichkeiten der singhalesischen Bevölkerungsgruppe zusammengesetzt war, eine zweite Gruppe beigelegt, die von der LTTE und LTTE-nahen Kräften besetzt wurde. In der mehrjährigen Arbeit gelang es dabei, mit beiden Seiten ein transparentes Vertrauensverhältnis aufzubauen und verschiedene konkrete Dialogergebnisse festzuhalten, die teilweise wiederum in die Friedensverhandlungen einfließen. Mit der drastischen Verschlechterung der Atmosphäre hat sich allerdings im Verlauf des Jahres 2006 auch die Bereitschaft zum Dialog zwischen FriedensbefürworterInnen und -gegnerInnen speziell innerhalb der singhalesischen Gruppe verschlechtert. Zugleich haben die zwei tragenden Politikerpersönlichkeiten Karu Jayasuriya und G.L. Peiris mit dem Regierungswech-

sel in Sri Lanka stark an politischem Einfluss verloren, was beides eine weitgehende Neuzusammenstellung der Gruppe im Jahr 2007 nach sich zog.

Dennoch gewährleistet die langjährige Tätigkeit im Rahmen der Gruppe die Aufrechterhaltung eines in anderen Zusammenhängen schwierig gewordenen Dialogs, speziell auf der von vielen Akteuren in Sri Lanka derzeit als überaus wichtig verstandenen Ebene Track 1½. So wird die Initiative auch von zahlreichen internationalen Akteuren, insbesondere von der deutschen EZ und der Berghof-Stiftung, positiv wahrgenommen, eine gute Vernetzung in andere bestehende Projekte in vergleichbaren Bereichen ist damit garantiert. Durch den persönlichen Einsatz des Friedensforschers Johan Galtung in dem Projekt und die Koppelung an Post-Tsunami-Wiederaufbau-Arbeit, die ebenfalls vom IICP (mit privater Finanzierung durch *Kurier Aid Austria*) durchgeführt wurde, konnte eine entsprechende Reputation auf nationaler politischer Ebene in Sri Lanka erreicht werden, die für die Umsetzung des Projektes unabdingbar ist. Jüngst gelang sogar die Einbindung einer der beiden nationalistischen Parteien, der klerikal orientierten JHU, in die singhalesische Gruppe. Demgegenüber steht allerdings eine markante Erschwerung in der Arbeit mit tamilischen Akteuren, die sich aus den politischen Gegebenheiten ergibt. Durch die Kooperation mit tamilischen Diaspora-Organisationen wird derzeit versucht, diesem Manko gegenzusteuern.

Diesen positiven Charakteristika stehen Probleme gegenüber, die sich vorwiegend aus der relativ schlechten formalen institutionellen Einbindung des Projektes ergeben. Das nicht vorhandene offizielle politische Auftreten Österreichs in Sri Lanka ist ein stark limitierender Faktor in Bezug auf die wahrgenommene Relevanz des Projektes. So steht gerade die singhalesische Gruppe in starker Abhängigkeit von ihrem Initiator Karu Jayasuriya. Dieser nimmt seinen Einfluss auch bewusst wahr, was sich bis hin zur konkreten Zusammenstellung der TeilnehmerInnen äußert. Neben der ohnehin abnehmenden Verhandlungsbereitschaft im Zuge der Zuspitzung des Konfliktes könnte die Tatsache, dass die beiden zentralen politischen Persönlichkeiten Jayasuriya und Peiris im Herbst ihrer jeweiligen Karrieren stehen, ein mittelfristig problematischer Faktor werden. Ohne stärkeres offizielles Engagement Österreichs geht damit die Gefahr eines signifikanten Verlustes an Relevanz einher.

4.4. Uganda

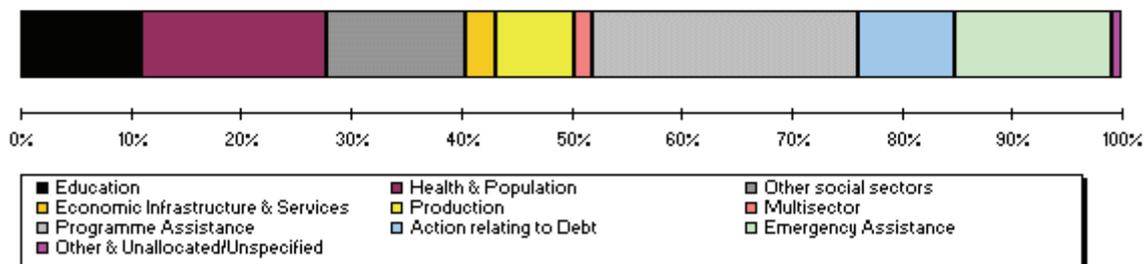
Uganda

Receipts	2003	2004	2005
Net ODA (USD million)	976	1 198	1 198
Bilateral share (gross ODA)	56%	55%	54%
Net ODA / GNI	15.9%	17.9%	14.0%
Net Private flows (USD million)	16	- 8	15

For reference	2003	2004	2005
Population (million)	26.9	27.8	28.8
GNI per capita (Atlas USD)	230	250	280

Top Ten Donors of gross ODA (2004-05 average) (USD m)	
1	IDA 344
2	United States 225
3	EC 102
4	United Kingdom 82
5	Netherlands 76
6	Denmark 64
7	AfDF 62
8	Ireland 48
9	Germany 47
10	Sweden 45

Bilateral ODA by Sector (2004-05)



Sources: OECD, World Bank.

Tabelle 18: DAC-Aid Chart für Uganda

4.4.1. Der Kontext der entwicklungspolitischen Intervention

Zwar lässt sich die Geschichte der entwicklungspolitischen Intervention in Uganda bis in die Kolonialperiode zurückverfolgen, die derzeitige Geberlandschaft konstituierte sich aber erst nach dem Jahr 1986, als die Diktaturen von Idi Amin und den Okello-Brüdern gestürzt und die Regierungsmacht vom *National Resistance Movement (NRM)* unter Yoweri Kaguta Museveni übernommen wurde. In bemerkenswert erfolgreicher Weise gelingt es dem NRM, die Südtile des Landes zu befrieden und den über Jahrzehnte andauernden Bürgerkrieg – wiederum abgese-

hen von den im Norden des Landes gelegenen Regionen Acholiland, West-Nile und Karamoja – zu beenden.

Schnell entwickelt sich Uganda unter NRM-Führung zu einem Musterland erfolgreicher afrikanischer Entwicklung und zu einem Liebling der Geberlandschaft, wie auch die aktuelle „Joint Assistance Strategy“, die von der Weltbank in Kooperation mit verschiedenen bilateralen Akteuren ausgearbeitet wurde und die als Arbeitsgrundlage für die meisten der im Land präsenten Geber fungiert, festhält: „Uganda is widely characterized as a country that went from ‚basket case‘ to ‚success story.‘ Since 1986, Uganda has transformed from a nearly failed state as a result of various brutal dictatorships, to a country that has achieved consistently high economic growth rates, significant reductions in poverty, and steady improvements in health and education status.“ (World Bank 2005: 1).

Allein schon die Existenz einer Joint Assistance Strategy zeigt ein vergleichsweise hohes Maß an Geberkoordination, das sich seither in Uganda entwickelt hat – auch alle drei der in Uganda aktiven untersuchten Geber sind Teil der Initiative: Schweden und die Niederlande von Beginn an, Österreich hat sich im Verlauf des zweiten Jahres angeschlossen. Das Gegenstück von ugandischer Seite sind so genannte PEAPs (*Poverty Eradication Action Plans*), die seit 1997 in unregelmäßigen Zeitfolgen erarbeitet werden und der Einbindung der Geber in die staatlichen Entwicklungsbemühungen dienen.

In jedem Fall bemüht sich die NRM-Regierung um eine bewusste Eingliederung der Geber in ihre Entwicklungsstrategie, also um ein aktives Wahrnehmen des sprichwörtlichen „driver seat“ des Empfängerlandes. Der relative Erfolg dieser Bemühungen wird unter anderem daran deutlich, dass in den letzten Jahren zwischen 45 und 55 % des ugandischen Budgets über Leistungen bilateraler und multilateraler Geber bestritten worden sind. Dies zeigt den Erfolg Ugandas, Gebergelder in Budget-Support zu kanalisieren.

Was der NRM-Regierung über all die Jahre allerdings nicht gelingt, ist eine Befriedung des andauernden Konfliktes im Norden des Landes, der von Resten der alten, vor allem dem vormaligen Präsidenten Tito Okello verbundenen Kräften, sowie von spirituell-millenaaristischen Bewegungen wie zunächst dem *Holy Spirit Movement*

(HSM) von Alice Lakwena und im Anschluss der *Lord's Resistance Army* (LRA) von Joseph Kony getragen wird. Spätestens seit dem Jahr 2003, als der UN-Koordinator für Humanitäre Angelegenheiten, Jan Egeland, den Konflikt in Norduganda medienwirksam als „forgotten conflict“ bezeichnet und damit eine Welle des internationalen Engagements (zunächst vor allem auf humanitärer Ebene) in der Region auslöst, lässt sich dieser schwarze Fleck am Leistungsausweis von Präsident Museveni und der NRM-Regierung auch von der Gebergemeinschaft nicht länger ignorieren.

Zunächst macht sich dies aber vor allem durch eine Mittelumschichtung bemerkbar. Nicht nur die humanitären Leistungen werden verstärkt, auch die entwicklungspolitische Tätigkeit, die (mit Ausnahme der Vorgangsweise von USAID) vorwiegend über zivilgesellschaftliche Partner umgesetzt wird, nimmt zu, insbesondere bei spezifischen Maßnahmen im Sinne von Konfliktprävention und Friedensentwicklung. Zugleich zeigen die meisten der internationalen Geber nach wie vor die Bereitschaft, den von der ugandischen Regierung vorgegebenen Weg der tendenziellen Ausblendung des Konfliktes hinsichtlich des entwicklungspolitischen Leistungsnachweises nachzuvollziehen.

Diese Bereitschaft ist allerdings zunehmend im Schwinden begriffen, so wird etwa auch in der Joint Assistance Strategy der Erfolg der Regierungsbemühungen im Governance-Bereich ausdrücklich relativiert (vgl. ebda: 8ff.). Auch im Bewusstsein vieler der in Kampala stationierten internationalen Diplomaten und Entwicklungspolitiker ist ein Wandel in der Beurteilung feststellbar. Die Bereitschaft, das System Yoweri Museveni trotz dessen Ruf als erfolgreicher Repräsentant einer neuen afrikanischen Führungsgeneration grundsätzlich zu hinterfragen, steigt merklich an.

So bezeichnete ein Büroleiter einer großen bilateralen Entwicklungsagentur Uganda im Zuge eines Interviews unverblümt als „failed state“. Spätestens mit dem verfassungsrechtlich bedenklichen Manöver von Yoweri Museveni, sich im Jahr 2006 für eine dritte Amtszeit wählen zu lassen, bleibt die Kritik nicht nur auf das Staatsversagen im Norden des Landes beschränkt. Manche europäische Diplomaten zeigen der NRM-Regierung und der Person Museveni gegenüber in informellen Gesprächen immer weniger Zurückhaltung und sprechen von korruptem Despotismus – Sichtweisen, die sich derzeit zwar nicht in offiziellen Dokumenten widerspiegeln, aber dennoch von einem Stimmungsumschwung zeugen.

Wenngleich das langjährige Versagen der ugandischen Regierung im Norden des Landes wie erwähnt nur eine der Ursachen dieser veränderten Wahrnehmung ist (die Geberrunden werden zumeist von den Problemen der schlechten ökonomischen Performance, der endemischen Korruption und schlechter Governance-Indikatoren dominiert), ist doch anzunehmen, dass sie eine der Motivationen hinter der Bereitschaft Musevenis sind, im Jahr 2006 auf Initiative der südsudanesischen Regionalregierung in weitreichende Friedensverhandlungen mit der LRA einzutreten und damit die internationale Gemeinschaft insofern zu dämpfen, als die LRA-Führung gerade vom neu eingerichteten Internationalen Strafgerichtshof (ICC) zur Verhaftung ausgeschrieben worden war.

Die gegenwärtige Joint Assistance Strategy spiegelt diese Einstellungsänderung in der Geberlandschaft allerdings noch nicht wider, was einige der in dem Prozess eingebundene Akteure, allen voran derzeit die Niederlande, zu zum Teil scharfe Kritik an dem mitunter als allzu diplomatisch wahrgenommenen Dokument veranlasst. Der Konflikt in Norduganda wird darin vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels der Armutsbekämpfung zu einer von mehreren „Challenges“, eine Art natürlicher Unbill, die faktisch als Anhängsel von endemischen Problemen wie Korruption und Bevölkerungswachstum rangiert: „Moreover, Uganda is still experiencing internal violent conflict, which presents special challenges.“ (ebda: xi).

In der Beschreibung des Konfliktes wird die Rolle des ugandischen Staates als Konfliktpartei folgerichtig verschwiegen: „There has been a major conflict in the north for the last 19 years, involving the Lord’s Resistance Army. Violence also continues in the Karamoja districts amongst the Karamojong themselves and with their neighbors.“ (ebda: 10). Die kritischen Anmerkungen beziehen sich vor allem auf die Antwort des Staates auf die Konfliktfolgen, also auf Fragen des Zivilschutzes und die humanitäre Ebene: „The response from the central government to protection of the civilian population and humanitarian situation in the north has been inadequate.“ (ebda). Dennoch wird als Antwort immerhin ein so genannter „Pillar“ (von insgesamt fünf) definiert, der sich unter dem Titel „Security, conflict resolution, and disaster management“ mit der Bearbeitung des Konfliktes und der Konfliktfolgen befasst.

Eine politischere Auseinandersetzung mit dem Konflikt gestaltet sich dabei insofern schwierig, weil die Gebergemeinschaft in der Kommunikation mit einer der beiden

wesentlichen Konfliktparteien, der LRA, notgedrungen schwerwiegende Probleme hat, da sich diese nicht nur über lange Jahre rational zugänglichen politischen Argumentationsmustern gegenüber verschlossen gezeigt hat, sondern auch primär über die Vermittlungsebene von ihr verübter Massaker wahrgenommen wurde. Politische Interessenslagen, die wahrzunehmen für den entwicklungspolitischen Umgang in der gegebenen Situation wichtig gewesen wäre, wurden vor diesem Hintergrund weitgehend ausgeblendet. Die Gebergemeinschaft wurde somit weitestgehend Opfer dessen, was Sverker Finnström (2006) als „offiziellen Diskurs“ über die LRA bezeichnet hat.

Es ist nun in der Tat so, dass unbeschreibliche Gewaltakte passieren, und es besteht kein Zweifel daran, dass die LRA eine der wesentlichen Urheberinnen ist – wenngleich die Frage der Urheberschaft nicht immer eindeutig zu klären ist und selbst ein Politikum darstellt. Entscheidend ist in dem Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Gesamtkonfliktes allerdings, dass diese Beschreibungen das einzige sind, was von und über die LRA gesagt wird. Der vermittelte Eindruck ist somit der, dass es zwar objektive Konfliktursachen gäbe, diese allerdings mit der LRA nichts zu tun hätten. Charakterisiert wird dagegen eine Organisation, die vollkommen apolitisch als reine Entführungs- und Massakermaschine funktioniert. Politische Äußerungen wären nicht vorhanden, wie auch der Oxfam-Länderbericht Uganda behauptet: „It [the LRA] seems to have no political agenda, and does not offer any alternative analysis on key issues of social, economic, or political development“ (Leggett 2001: 29).

Folgerichtig kommt es daher zur Behauptung des Wahnsinns. Doom & Vlassenroot (1999) folgern in einem der Schlüsseltexte der akademischen Auseinandersetzung mit der LRA, dass die Erfahrung von gescheiterten Friedensverhandlungen im Jahr 1994 den LRA-Führer Joseph Kony „over the edge“ getrieben hätte (ebda: 25). Auch wenn sie nach wie vor politische Motive erkennen können, bleibt in ihrer Interpretation als Basis dennoch „Kony’s madness“ (ebda: 26). Amnesty International geht einen Schritt weiter und zieht klinische Schlussfolgerungen: „The terror inflicted by the LRA represents a pathological response to a history of violence and social trauma. Acholi society in Gulu and Kitgum is traumatized; the LRA is both the result and, in a terrible dynamic, in part the cause.“ (Amnesty International 1997).

Dies erleichtert der ugandischen Regierung wiederum das beständige Bemühen, den Konflikt gerade gegenüber den für die Aufrechterhaltung der staatlichen Versorgungsleistungen unabdingbaren internationalen Partnern herunterzuspielen. So sieht Museveni auch angesichts seiner schlechten Wahlergebnisse in Acholiland bei den ersten Präsidentschaftswahlen seit seiner Machtübernahme im Jahr 1996 keinen Grund zur Sorge. Mit dem Argument, in der nordöstlichen Region Karamoja hohe Stimmenanteile eingefahren zu haben, meint er 1997: „Therefore, the whole question of the ‚northern problem‘ is overdramatised.“ (Museveni 1997: 213). An dieser Außendarstellung hat sich auch nach den Wahlen von 2001 und 2006, bei denen Museveni in den vom Konflikt hauptbetroffenen Acholi-Provinzen nur marginale Stimmenanteile gewinnen konnte, wenig verändert.

Spätestens seit dem Jahr 1994 wendet sich der Krieg in Norduganda – und zwar von allen Seiten – zunehmend gegen die Zivilbevölkerung, was auch durch die beiderseitigen mangelnden militärischen Erfolgsaussichten bedingt ist. Während die von der LRA verübten Gewalttaten im offiziellen Diskurs über den Konflikt ausführlich Erwähnung finden, ist weniger bekannt, dass diese Neuausrichtung auch von der ugandischen Armee mitgetragen wird. So sind die heutigen Camps für die intern Vertriebenen (IDPs), in denen nach den vorhandenen Daten zwischen 70 und 80 % der gesamten Acholi-Bevölkerung leben müssen, keineswegs ein direktes Resultat einer Massenflucht vor der LRA. Vielmehr wurden diese Camps als „protected villages“ im Oktober 1996 von der ugandischen Armee erzwungen – jeder Person, die sich drei Tage nach dem Befehl noch außerhalb der Camps aufhielt, wurde angedroht, als Feind angesehen und damit bekämpft zu werden. „The protective displacement strategy was unwelcome by the civilian population, has been involuntary and is perceived as punitive“ (Gersony 1997: 52).

Die Camps, propagandistisch von der LRA (und jüngst auch von der LRA-Delegation im Zuge der Friedensverhandlungen) als Konzentrationslager bezeichnet, dienen dabei oftmals weniger dem Schutz der Bevölkerung durch ugandische Soldaten als dem Schutz dieser Soldaten durch die Bevölkerung. Die Armeebaracken befinden sich zumeist im Zentrum der Camps, im Falle von Angriffen ist ein Einschreiten der Armeekräfte selten. Dies trägt, zusammen mit den verheerenden Lebensbedingun-

gen innerhalb der Lager, dazu bei, dass sich der in der Region merklich bestehende Hass auf die ugandische Regierung beständig reproduziert.

Das alltägliche Leben in den Camps wird heute mehr oder minder vollständig durch die internationale humanitäre Hilfe aufrechterhalten. Dabei befinden sich die beteiligten Organisationen im beständigen Widerspruch, Strukturen zu verfestigen, die sie selbst eigentlich als unakzeptabel einstufen. Überhaupt ist die Präsenz internationaler Akteure, speziell im regionalen Zentrum Gulu, überbordend. Hunderte NGOs, lokale wie internationale, beschäftigen sich in der Region mit Aufgabengebieten, die von der Gewährleistung humanitärer Hilfe und ärztlicher Versorgung über Konfliktprävention bis zur Verankerung lokaler Verwaltungsstrukturen reichen. Die Dichte und Anzahl der Akteure ist viel zu groß, als dass eine sinnvolle Koordinierung stattfinden könnte, Mehrgleisigkeiten und eine scharfe Konkurrenz zahlreicher Anbieter um die von den Gebern zur Verfügung gestellten Hilfstöpfe sind an der Tagesordnung.

Dennoch gestaltet sich der gegenwärtige Trend – gerade angesichts des positiv verlaufenden Friedensprozesses – derzeit so, dass viele Geber, bilaterale wie multilaterale, öffentliche wie private, ihr Engagement in der Region ausbauen oder neu beginnen wollen. Nachdem der Hilfsboom speziell in den Distrikten Gulu und Kitgum mehr oder minder erst im Jahr 2003 eingesetzt hat, bestehen noch wenige langfristige Erfahrungen und eingespielte Partnerschaften. Damit stehen für sich neu engagierende Akteure weite Betätigungsfelder offen. Dennoch ist ein Trend erkennbar, gerade die entwicklungspolitischen Leistungen auf einzelne Felder einzuschränken: Insbesondere die Arbeit mit vom Konflikt betroffenen Kindern und Frauen sowie der Rechtssektor werden im Zuge dessen forciert, großzügig finanziert und dementsprechend umfassend bearbeitet.

4.4.2. Praktiken der untersuchten Geber

Drei der vier untersuchten Geber sind in Uganda aktiv, wobei insbesondere die Niederlande als einer der großen internationalen Partner herausstechen. Auch Schweden und Österreich, das Uganda als Schwerpunktland einstuft, leisten relativ

große Beiträge. Die Schweiz ist in Uganda nur über Projekte im Rahmen des Regionalprogramms „Große Seen“ aktiv, wobei diese Tätigkeiten keinen Arbeitsschwerpunkt darstellen. In konfliktrelevanten Bereichen ist die Schweizer ODA in Uganda nicht engagiert. Die anderen drei untersuchten Geber unterhalten hingegen auch in den von bewaffnetem Konflikt gekennzeichneten Regionen in Norduganda Programme und Projekte. Die Niederlande verfügen hier über die längste Geschichte, Österreich hat seine Initiative ebenso wie Schweden in den letzten Jahren allerdings verstärkt. Beide verstehen das konfliktpräventive Engagement mittlerweile als einen ihrer Arbeitsschwerpunkte.

Niederlande

Uganda wird von der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit als Partnerland begriffen, und grundsätzlich bestehen mit der Regierung des *National Resistance Movement* gute Arbeitsbeziehungen. Dementsprechend wird ein Gutteil der ODA-Leistungen, bis zum Jahr 2005 in etwa 65 % der jährlichen Gesamtaufwendungen, als Budget-Support zur Verfügung gestellt. Daneben sind die Niederlande, wie auch in den anderen untersuchten Empfängerregionen, federführend im Bereich der Geberkoordination tätig und ordnen sich daher in die mit der ugandischen Regierung abgestimmten und von dieser geleiteten SWAPs (*Sector-Wide-Approaches*) ein. Die drei hier gesetzten Schwerpunkte betreffen den Erziehungsbereich, den Justizsektor, und Good Governance.

In den letzten zwei Jahren hat sich die zunehmende Skepsis gegenüber dem „System Museveni“ in der niederländischen Botschaft zum Status offener kritischer Einschätzungen gewandelt. Dafür waren nicht nur politische Ereignisse wie die nicht verfassungskonforme dritte Wiederwahl Musevenis oder die Unfähigkeit der Regierung, die ihr zugeschriebene Verantwortung in den von bewaffnetem Konflikt durchzogenen Regionen im Norden zu übernehmen, verantwortlich, sondern auch die grassierende Korruption und sich gegen den Trend der 1990er Jahre zunehmend verschlechternde ökonomische Basisdaten, die auf das Versagen der ökonomischen Policies der Regierung zurückgeführt werden. Als Konsequenz wird die Komponente des Budget-Supports zunehmend heruntergefahren, wobei das in diesem Bereich

eingesparte Geld nicht in die mit der Regierung vereinbarten SWAPs zusätzlich investiert wird, sondern in die humanitäre Hilfe für den Norden des Landes fließt.

Abgesehen von relativ hohen humanitären Aufwendungen verfolgen die Niederlande allerdings kein spezifisches Programm für Norduganda, das sich schwerpunktmäßig mit einer entwicklungspolitischen Arbeit an dem Konflikt orientieren würde. Dennoch findet eine enge Verquickung der entwicklungspolitischen Agenda und einer politischen Intervention statt, die, obwohl explizit keineswegs so formuliert, als Konditionalität zu verstehen ist. Denn die Verschiebung der entwicklungspolitischen Geldmittel vom Budget-Support zu humanitären Leistungen für den Norden geht mit der Einnahme prononcierter Positionierungen hinsichtlich des Konfliktes und der sich darin findenden Verantwortungskonstellationen einher, die im Vergleich mit den Stellungnahmen und Analysen der anderen internationalen Geber als speziell gegenüber der ugandischen Regierung radikal kritisch interpretiert werden müssen. So nützen die Niederlande ihre (auch finanziell) starke Position in der Gebergemeinschaft in Uganda nicht nur zu Einflussnahmen auf andere Geber, sondern auch zu zumeist informell gehaltenen, aber stark kritisch ausgerichteten Dialogen mit den Partnern auf Regierungsseite, wobei zugleich offiziell die Prolongierung einer auf gegenseitiger Verlässlichkeit beruhenden Partnerschaft betont wird.

Die spezifisch im Norden gesetzten Programmschritte sind relativ klein dimensioniert und beruhen auf dem generellen niederländischen Arbeitsprinzip einer mittel- und langfristig angelegten Grundförderung von als verlässlich eingestuften Partnern. Diese Vorgangsweise wird angesichts des aktuellen Geldregens für den Konflikt bearbeitende Projekte in Norduganda, dem die niederländische Botschaft ausgesprochen skeptisch gegenübersteht, verstärkt unterstrichen. Derzeit werden im Rahmen dieser Vorgangsweise drei Schwerpunkte verfolgt, die sich um die Themenbereiche Dezentralisierung, traditionelle Rechtssysteme und Stärkung und Vernetzung der Zivilgesellschaft gruppieren.

Im Bereich der Dezentralisierung werden als Partner ausgewählte lokale Regierungseinrichtungen (LGUs) finanziell und beratungstechnisch unterstützt, die ihnen verfassungsmäßig zugeschriebenen Aufgaben wahrzunehmen. Dieses Programm berührt einen oft festgestellten kritischen Punkt, der insbesondere auf die Situation im Norden zutrifft: denn nicht nur sind diese lokalen Verwaltungen oftmals ohne

finanzielle Ressourcen und angesichts der schlechten Ausbildung und mangelnden Erfahrung der darin engagierten Personen mit ihren Aufgaben überfordert, sie sind auch durch die faktisch bestehende Armeeherrschaft in der Region politisch in einer schwierigen Situation. Durch die Stärkung dieser Einheiten zielt das niederländische Engagement damit nicht nur auf Dezentralisierung, sondern auch auf die Stärkung des Selbstbewusstseins und damit auf eine Erweiterung der qualitativen Selbstverwaltung der BewohnerInnen in den vom Konflikt beeinträchtigten Regionen ab.

Im Bereich der traditionellen Rechtsansätze wurde vor allem im Forschungsbereich gearbeitet. Dazu wurden einerseits Studien des in Kooperation mit der Makerere Universität arbeitenden *Refugee Law Project* mitfinanziert, andererseits eine größer angelegte Studie im Bereich der Aktionsforschung bestehender Mechanismen unterstützt, die vom *Gulu District NGO Forum* gemeinsam mit dem kanadischen *Liu Institute* durchgeführt wurde (vgl. Liu Institute for Global Issues et al. 2005). Untersucht wurden dabei alternative bestehende Rechtssysteme der Acholi, und das ihnen eigene Potenzial für eine auch im rechtlichen Bereich zufriedenstellende Transition zu einer Nachkriegsordnung, was gegenüber der gerade in dieser Zeitspanne heiß diskutierten Intervention des Internationalen Strafgerichtshofes Alternativen bieten sollte und damit auch provokativ in einen heiklen politischen Kontext intervenierte.

Auf zivilgesellschaftlicher Ebene wurde und wird vorwiegend das in der genannten Studie engagierte *Gulu District NGO Forum* mit einer Basisförderung unterstützt. Das Forum nahm seine zunächst ehrenamtliche Tätigkeit im Jahr 2001 auf, war aber mit dem Boom der Projektgelder und dem daraus folgenden exorbitanten Anstieg der Zahl der nationalen wie internationalen NGOs zu einer Expansion seiner Tätigkeiten gezwungen. Neben der Umsetzung eigener Kleinprojekte, die in der Kompetenz des fixen Personals liegen, konzentriert sich die Arbeit auf die Dokumentation der vorhandenen NGOs und ihrer Aktivitäten, und damit in der Vermittlung zwischen der Vielfältigkeit der Leistungsanbieter im entwicklungspolitischen Projektbereich und den internationalen Geldgebern. Über verbesserte Koordination sollen Mehrgleisigkeiten reduziert werden, Trainings und Informationsveranstaltungen zielen auf eine Anhebung des allgemeinen Arbeitsniveaus.

Im Unterschied zu den meisten anderen Gebern bauen die Niederlande also nicht auf spezifische Maßnahmen, die dem Zweck der Konfliktprävention und -transforma-

tion im Norden Ugandas dienen, sondern auf eine produktive Kombination ihrer allgemein starken Position im entwicklungspolitischen Feld und ihren diplomatischen und politischen Einflussnahmen auf die ugandische Regierung. Dies scheint, gerade in Verbindung mit den wenigen, aber zielgenau, effizient und in einer langfristigen Perspektive gesetzten Schritte im Konfliktgebiet, ein gerade im Vergleich mit den gängigen Praktiken Erfolg versprechender Weg zu sein, der allerdings den neuen Wahrheiten über die Notwendigkeit eines spezifischen Engagements im Sinne eines „working on conflict“ widerspricht.

Trotz dieser deutlichen und auch mutigen Strategie ist die politische Ausrichtung der Niederlande – und von dieser hängt eine positive Einflussnahme maßgeblich ab – mit einer entscheidenden Einschränkung behaftet: Die Intervention des Internationalen Strafgerichtshofes gegen die Führung der LRA zwingt die Niederlande auf offizieller Ebene zu einem Spagat, der einen offensiven Einsatz der regierungskritischen Position in Hinblick auf den Konflikt im Norden untergräbt. Denn angesichts der klaren Positionierung der Niederlande zur Einrichtung des Strafgerichtshofes – und dem großen Druck, den die internationale Zivilgesellschaft in dieser Richtung aufgebaut hat – bleibt auch der Botschaft in Kampala nichts anderes als die Betonung seiner Unterstützung. Dies läuft den eigenen Einschätzungen – und auch tendenziell den eigenen Praktiken – in Bezug auf den Konflikt in Norduganda, zumindest derzeit, allerdings entgegen.

Schweden

Schwedens Tätigkeit in Uganda reicht, wie bei den meisten der derzeit aktiven westlichen Geber, bis ins Jahr 1986 zurück, fällt also mit der Machtübernahme des NRM unter Yoweri Museveni zusammen. Primärer Schwerpunkt war zunächst die humanitäre Hilfe und der Wiederaufbau der vom langjährigen Bürgerkrieg zerstörten Regionen. Dies wird allerdings schon bald in ein entwicklungspolitisches Programm übergeführt, in dessen Mittelpunkt – der langjährigen strategischen Ausrichtung von Sida entsprechend – die Armutsbekämpfung steht. Derzeit zählt Schweden zu einem der relativ großen bilateralen Geber in Uganda, wenngleich die aufgewendeten

Summen im Abgleich nur ein Bruchteil jener Gelder sind, die von den USA, die den weitaus größten Teil der bilateralen ODA an Uganda bestreiten, gezahlt werden.

Schweden gehört, ähnlich wie die Niederlande, zu jenen Gebern, die sich nicht nur einer gemeinsamen Geberstrategie verpflichtet fühlen, sondern deren Ausarbeitung auch aktiv mitgestaltet haben. Dementsprechend stellen allgemeiner und zweckgebundener Budget-Support sowie die Arbeit im Rahmen von mit der Regierung vereinbarten SWAPs die wesentlichen Instrumente des schwedischen Engagements dar. Abgesehen von den für diese Studie relevanten Sektoren sind Gesundheit, die Arbeit an Infrastruktur, an der Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie Budget-Support zum Zwecke der Armutsbekämpfung zu den Schwerpunktbereichen. Mit Aufwendungen von jährlich 86 Mio. SEK (etwa 9 Mio. €) ist Gesundheit der unumstrittene Schwerpunktbereich, wobei sich die Aufwendungen in vergleichbarer Höhe mit dem zweiten zentralen Budgetposten, der Humanitären Hilfe, bewegen.

In den letzten Jahren ist das Element „*Human rights and democracy*“ zu einem der zentralen Arbeitsbereiche aufgestiegen. Jährlich werden mittlerweile 61 Mio. SEK (etwa 6,5 Mio. €) im Rahmen dieser Zielbestimmung aufgewendet, was diesen Bereich bereits auf Rang Zwei der originär entwicklungspolitischen Aktivitäten von Sida gebracht hat. Demgegenüber ist die speziell für die Bearbeitung des Konflikts gewidmete Ebene – „*Conflicts, peace and security*“ – mit 4,5 Mio. SEK (etwa 500.000 €) im Jahr 2006 noch verhältnismäßig schmal dotiert.

Schweden beginnt erst relativ spät mit Schritten der spezifischen Konfliktbearbeitung in Norduganda. Erste Initiativen werden in den Jahren 2004 und 2005 gesetzt, wobei dies vor allem der Sammlung von konkreten Erfahrungen und der Identifizierung langfristiger Partner in der Region dienen soll. Als einer der ersten Partner für eine solche langfristige Kooperation wird *Save the Children in Uganda* gewonnen, die in der Umsetzung verschiedener Projekte unterstützt werden. Einerseits geht es um konkrete Schritte wie ein so genanntes „child protection monitoring“ und die Arbeit an einer Verbesserung des Schulzuges für die in den IDP-Lagern lebenden Kinder, andererseits auch um Advocacy-Arbeit (hier wird in Kooperation mit dem *Gulu District Peace Team* gearbeitet) sowie die Einbindung der Anliegen auf multilateraler Ebene. Hier wird die Organisation bei der Mitarbeit an der Ausarbeitung der UN-Resolution 1612 über den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten unterstützt.

Auch ein weiteres internationales NGO, *International Alert*, wird finanziell bei der Durchführung eines Pilotprojektes unterstützt.

Ende des Jahres 2005 wird für den Zweck der Unterstützung von Kleinprojekten in Norduganda im Bereich Konfliktmanagement und Menschenrechte, aber auch für zukünftige strategische Initiativen, ein so genannter „peace fund“ an der schwedischen Botschaft eingerichtet, in dessen Rahmen im Verlauf des Jahres 2006 fünf Interventionen finanziert werden. Erster inhaltlicher Schwerpunkt ist dabei die Versöhnungsarbeit, wo vor allem mit kirchlichen Partnern wie der Erzdiözese Gulu und dem *Uganda Joint Christian Council* UJCC, sowie dem NGO-Dachverband CSOPNU (*Civil Society Organisations for Peace in Northern Uganda*) kooperiert wird.

Mitte des Jahres 2006 lässt die schwedische Botschaft eine Konfliktanalyse durchführen, deren Resultate in die neue Länderstrategie für Uganda einfließen sollen, deren ursprüngliche Veröffentlichung für 2007 geplant war, deren Ausarbeitung sich aber aufgrund der veränderten politischen Rahmenbedingungen verzögert. Für die Durchführung der Konfliktanalyse wird mit Chris Dolan ein externer Experte gewonnen, der über langjährige Forschungserfahrungen in der Region verfügt und zugleich eng mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen Initiativen, etwa ACCORD, verbunden ist. Er empfiehlt eine Ausweitung des schwedischen Engagements im Norden Ugandas: „the 2007-2011 country cooperation strategy, recognising that ‚prevention of violent conflict is prevention of poverty‘, needs to be not only conflict sensitive but also pro-actively peace-building in its orientation“ (Dolan 2006: 3f.). Auf politischer Ebene wird eine möglichst starke Unterstützung des Verhandlungsprozesses mit der LRA gefordert.

Mittlerweile ist trotz der Verzögerungen in der Ausarbeitung der neuen schwedischen Länderstrategie festgelegt, dass der Konfliktpräventionsbereich definitiv verstärkt berücksichtigt sein wird (vgl. Sida 2007b: 4). Zugleich wird eine, zwar diplomatisch formulierte, aber doch merkliche Verschiebung hin zu einer zunehmenden kritischen Position gegenüber der ugandischen Regierung deutlich, wie sich etwa aus dem festgestellten „fact that the positive political and development scenario on which the [Swedish] strategy was built has not been realised as envisaged“ (Sida 2007b: 9) ablesen lässt. Wie auch im Falle der Niederlande ist davon auszugehen, dass nicht

nur der Umgang mit dem Konflikt in Norduganda sondern auch die Abläufe im Zuge der Wiederwahl Musevenis zum ugandischen Präsidenten im Jahr 2006 zu dieser Einstellungsveränderung beigetragen haben.

Dementsprechend werden auch neue Zugänge gesucht, die einer Politisierung des gesamten schwedischen entwicklungspolitischen Engagements gleichkommen. Einerseits wird „the need to intensify, strengthen, better focus and concentrate the political and development dialogue“ hervorgehoben, andererseits soll zukünftig ein verstärktes Augenmerk auf die so genannten „agents of change“, vor allem in der Zivilgesellschaft, gelegt werden (Sida 2007b: 4). Zu diesem Zweck wurde bereits eine Forschungs Kooperation mit dem sozialwissenschaftlichen Bereich der Makerere University in Kampala angestoßen, die das Ziel verfolgt, solche potenziellen „agents of change“ zu identifizieren.

Der derzeit ablesbare Trend in der konkreten Kooperation geht in eine Richtung die mit jener vergleichbar ist, die die Niederlande eingeschlagen haben. So wird derzeit der Budget-Support, sowohl im unspezifischen wie auch im sektoral gebundenen Bereich, reduziert. Zugleich steigen die aufgewendeten Gesamtsummen leicht an, wobei allerdings im Unterschied zu den Niederlanden nicht nur in den humanitären Bereich investiert wird, sondern auch einzelne entwicklungspolitische Initiativen gestärkt werden. Insbesondere die Ausstattung der Aufgabenstellung „promotion of democratic governance, peace and conflict prevention and the civil society“ ist von diesem Anstieg betroffen, im Jahr 2007 ist vorgesehen, etwa 10 Mio. SEK (1 Mio. €) dafür aufzuwenden (Sida 2007b: 10).

Zugleich wird derzeit initiativ an der Entwicklung eines neuen sektoralen Programmes im Bereich der Demokratisierung gearbeitet. Dieser Prozess wurde von mehreren Gebern nach der Präsidentschaftswahl von 2006 und den darin offenbar gewordenen demokratischen Defiziten angestoßen. Schweden zählt hier zu den Vorreitern. Bereits jetzt ist Schweden zudem schwerpunktmäßig im Menschenrechtsbereich engagiert, was einerseits über konkrete Partnerschaften (mit *HURINET* und der ugandischen *Human Rights Commission*), andererseits durch die Beteiligung an der allgemeinen Arbeit im Sektor zur Reformierung des Justizsystems (JLOS – „Justice, law and order sector wide approach“) umgesetzt wird.

Trotz – oder vielleicht auch wegen – dieser relativ vielfältigen Initiativen ist die zukünftige Schwerpunktlegung des schwedischen entwicklungspolitischen Engagements im Hinblick auf die sicherheitspolitische Situation in Uganda noch offen. Auf der einen Seite werden klare politische Schritte gesetzt, die von impliziten Konditionalitäten gewährter Hilfsleistungen bis zu einer Forcierung eines damit einhergehenden Politikdialoges reichen, ein Weg, wie ihn etwa die Niederlande beschreiten. Andererseits werden wiederum, und dies unterscheidet sich grundsätzlich vom niederländischen Vorgehen, konkrete Initiativen in den vom Konflikt betroffenen Regionen versucht, die ein entwicklungspolitisches „working on conflict“ umsetzen sollen. Angesichts der fehlenden eigenen Erfahrungswerte ist Schweden dabei von – internationalen wie lokalen – zivilgesellschaftlichen Partnern abhängig, was zwar der auf starke Kooperation mit dem NGO-Bereich aufbauenden Tradition der schwedischen ODA entspricht, in der gegenwärtigen Konstellation in Norduganda aber insofern ein fragwürdiger Weg ist, als derzeit ohnehin eher zu viel als zu wenig derartige Initiativen gesetzt werden.

Österreich

Österreich verfügt über ein spezielles Verhältnis zu Uganda, das darauf zurückgeht, dass einige führende Kader der damaligen Bürgerkriegspartei NRA (*National Resistance Army*), der militärische Arm der heutigen Regierungspartei NRM, in Österreich studierten. So kam es auch zu Besuchen des späteren Präsidenten Yoweri Museveni und es wurden persönliche Freundschaften geknüpft, die zum Teil bis heute anhalten. Auch das politische Programm des NRM, auf dem die spätere ugandische Verfassung aufbauen sollte, wurde in Österreich entworfen – das 10-Punkte-Programm ist heute als „*Unterolberndorfer Manifesto*“ fester Bestandteil der ugandischen Nationalgeschichte.

Diese politisch-persönlichen Bindungen (der heute immer noch aktive „*österreichisch-ugandische Freundschaftsverein*“ geht auf diese Ebene zurück) ist mitverantwortlich dafür, dass Uganda sofort nach der NRM-Machtübernahme im Jahr 1986 zu einem Schwerpunktland der OEZA wird, wobei ihm selbst innerhalb der Schwerpunktländer eine prioritäre Position zukommt. Dementsprechend verfügen viele

Personen innerhalb der für Entwicklungspolitik zuständigen Sektion VII im österreichischen Außenministerium, in der ADA und auch in den entwicklungspolitisch aktiven NGOs über persönliche Erfahrungen in Uganda.

Interessanter Weise erstreckt sich diese Expertise aber nicht bis in den Norden des Landes, wo die OEZA kaum aktiv wird. Erst in den Jahren 2002/2003 wird – nach den allgemeinen Aufrufen von Hilfswerken und UNO und der sich verstärkenden internationalen Diskussion um mögliche krisenpräventive Wirkungen von Entwicklungspolitik – auf Initiative des ehemaligen Leiters der Sektion VII Lennkh ein konzentriertes Engagement in Norduganda ins Auge gefasst. Dazu wird ein externer Analyst mit der Ausarbeitung einer spezifischen Strategie für den Zeitraum von 2004 bis 2006 beauftragt (Austrian Development Cooperation 2004). Dieses Programm umfasst sowohl die durch den Konflikt mit der LRA geprägte Region Acholiland als auch Karamoja, wobei bald aufgrund der notwendigen Konzentration der Maßnahmen entschieden wird, die Tätigkeiten auf Acholiland zu beschränken. Im späteren ist vorgesehen, diese Norduganda-Strategie in die Länderstrategie Uganda überzuführen, was bislang aber insofern nicht umgesetzt wurde, als sich die Ausarbeitung dieser Länderstrategie verzögert.

Obwohl Österreich seit 1991 ein eigenes Koordinationsbüro in Kampala unterhält, interpretiert es sich als kleiner Geber. Die sektorale Konzentration wird auf Wasserversorgung und Siedlungshygiene sowie den Governance-Bereich gelegt. Zudem hat sich Österreich in den Prozess der *Joint Assistance Strategy* eingegliedert, ohne jedoch an der Ausarbeitung selbst beteiligt gewesen zu sein. Trotz der bestehenden historischen Verbindungen ist der politische Einfluss Österreichs auf die ugandische Regierung im Rahmen der bestehenden Dialogforen gering. Gerade auf dieser Ebene macht sich nicht nur bemerkbar, dass das OEZA-Koordinationsbüro keinen offiziellen diplomatischen Status hat, sondern auch, dass das absolute Volumen der aufgewendeten ODA-Mittel in engem Zusammenhang mit dem möglichen politischen Einfluss steht.

Die Aktivitäten im Rahmen der Norduganda-Strategie, für die jährlich im Zeitraum von 2004 bis 2006 etwa 400.000 € aufgewendet wurden, bewegen sich auf drei Ebenen: Auf Ebene der humanitären Hilfe, aber auch im Bereich der Reintegration gliedert sich Österreich in bestehende multilaterale Projekte ein, wobei das Rote

Kreuz und UNICEF zu den zentralen Partnern zählen. Zweitens versucht Österreich, auf Ebene der Geberkoordination, in der *Donor Group on the North*, aber insbesondere auch in anderen Geberforen, die sich thematisch mit den österreichischen Schwerpunktbereichen auseinandersetzen, die speziellen Bedürfnisse in den Krisengebieten herauszuarbeiten und entsprechende gemeinsame Interventionsschritte zu initiieren.

Drittens werden in der Region spezielle Projekte finanziert, die ausschließlich über lokale Partner umgesetzt werden. Um dieses „lokale Potenzial“ bestmöglich filtern, nützen und damit unterstützen zu können, wurde die derzeit laufende Projektschiene über „Calls for Proposals“ umgesetzt. Eine nochmalige Auflage eines derartigen Calls ist allerdings unwahrscheinlich, da langfristige Partnerschaften gewonnen werden sollen. Viel eher ist vorgesehen, abhängig von der Situation positiv bewertete Projekte weiterzuführen oder Maßnahmen auf humanitärer Ebene zu forcieren.

Diese eigene Projektschiene dient zentral der Arbeit mit so genannten Multiplikatoren, wobei dafür drei spezielle Zielgruppen festgelegt werden: Jugendliche, Frauen, sowie traditionelle und religiöse Führungspersönlichkeiten (Austrian Development Cooperation 2004: 16). Neben der schon erwähnten Arbeit im Wasser- und Sanitärbereich, die sich vor allem auf das Gebiet um Kitgum konzentriert, sowie sanitärs-technische Unterstützung für die Spitäler in der Region anbietet, ist es der Bereich „Empowerment, encouragement and strengthening of social infrastructure“, der die spezifischen krisenpräventiven Maßnahmen umfasst, deren allgemeines Ziel mit „to help build up a peaceful and able society in Northern Uganda“ definiert wird (ebda).

Diese Maßnahmen untergliedern sich wiederum auf drei Ebenen: „psychosocial care“, „access to justice“, sowie „peace building & conflict resolution“. Zentrale Partner in der Umsetzung sind Horizont3000, das eine eigene Norduganda-Strategie verfolgt, die eng mit der OEZA abgestimmt ist, sowie Caritas, wobei beide Organisationen insofern eng verschränkt arbeiten, als die vor Ort zuständige Koordinationsperson ident ist. Auf Ebene der psychosozialen Betreuung werden SozialarbeiterInnen in den Camps in allen drei betroffenen Distrikten – Pader, Kitgum und Gulu – unterstützt, sowie, vor allem über Caritas, direkt in den Camps Betreuungsarbeit geleistet.

Die Maßnahmen im Bereich der Konfliktresolution und Friedensentwicklung werden einerseits im Reintegrationsbereich gesetzt, wo sich die Caritas an der Arbeit in den von der UNICEF koordinierten „Reception Centers“, vorwiegend im Distrikt Gulu, beteiligt, die ehemalige KombattantInnen nach ihrer Rückkehr aus dem Busch unmittelbar betreuen. Zugleich werden Jugendgruppen durch Trainingsmaßnahmen und JugendsozialarbeiterInnen unterstützt, wobei die *Youth Social Association* (YSA) als lokaler Partner fungiert. Diese Tätigkeiten konzentrieren sich auf die Regionen Kitgum und Pader, die angesichts des generellen Trends der verschiedenen privaten wie öffentlichen Hilfswerke und Entwicklungsorganisationen, Interventionen auf den leicht zugänglichen und vergleichsweise sicheren Distrikt Gulu zu konzentrieren, verstärkt bearbeitet werden sollen.

Die Arbeit im Rechtsbereich wird mit drei Maßnahmen umgesetzt: Zunächst wird das in verschiedenen ugandischen Regionen laufende Projekt der *Legal Aid Clinics*, die Betroffenen unmittelbare Rechtshilfe zur Verfügung stellen und damit das ugandische Rechtswesen besser zugänglich machen sollen, bewusst im Norden des Landes forciert. Zusätzlich werden über lokale Partner zwei weitere spezielle Projekte umgesetzt. In den IDP-Camps in den Distrikten Kitgum und Pader werden so genannte *Para-Legals* ausgebildet und unterstützt, die eine konkrete Rechtsüberwachung in den Camps übernehmen und damit die unmittelbare Sicherheit der in den Camps Lebenden verbessern helfen sollen. Dieses Projekt wird insbesondere aufgrund der für weitergehende Interventionen wertvollen Informationen, die die Para-Legals gewinnen, auch von anderen in der Region aktiven bilateralen und multilateralen Organisationen geschätzt.

Zugleich wird ein Projekt im Grundrechtsbereich unterstützt, das vom (mittlerweile umgestalteten) österreichischen Nord-Süd-Institut in Kooperation mit der ostafrikanischen NGO ACORD (*Agency for Co-operation and Research in Development*) umgesetzt wird. Hier geht es vor allem um die Information über den Menschen zustehende Grundrechte, was über mehrsprachige Hochglanzbroschüren oder das weitherum zugängliche Medium Radio gewährleistet werden soll. Angesichts einer Situation, in der nicht unbedingt das mangelnde Rechtsbewusstsein, sondern ein genereller Zustand der Rechtlosigkeit vorherrscht, der tatsächliche Sinn einer solchen Informationswelle sein soll, bleibt allerdings fragwürdig. Auch der lokale

Partner ACORD äußert sich über den letztendlichen Zweck zurückhaltend und würde bessere Möglichkeiten der Intervention sehen, wobei dies aber angesichts der Notwendigkeit, sich auf die Vorlieben der Geber – und im Fall der OEZA sei dies eben der Rechtsbereich – einstellen zu müssen, mitunter schwierig umzusetzen sei.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die OEZA-Verantwortlichen in Uganda aufgrund der vergleichsweise geringen Rolle Österreichs als Geber keine signifikante Einflussposition gegenüber der Regierung wahrnehmen können. Daran ändert auch die besondere historische Beziehung der beiden Länder nichts. Dementsprechend wird der Weg einer verstärkten Anbindung an die großen europäischen Geber gesucht, was auch folgerichtig erscheint.

Dieser Zugang wird kombiniert mit dem Anspruch, durch konkrete Projekte Verbesserungen in lokalen Kontexten zu erreichen und damit im kleinen Rahmen tatsächliche Unterschiede herbeizuführen. Dieser Anspruch kann tatsächlich dort eingelöst werden, wo längere konkrete Arbeitsanbindungen bestehen und diese Erfahrung mit bestehender Expertise kombiniert wird. Dies wird etwa im Engagement bei der Theatergruppe *Ndere Troupe*, die primär über das Wiener NGO VIDC umgesetzt wird, erfolgreich demonstriert, in deren Rahmen ein ethnien- und sprachenübergreifendes Aktionstheaterprojekt umgesetzt wird.

In Norduganda ist der eingeschlagene Weg hingegen fragwürdig. Die kurzfristige Verstärkung des Engagements ohne bestehende Arbeitskontakte und Erfahrungen, noch dazu zu einem Zeitpunkt, an dem viele – private wie öffentliche – Entwicklungsagenturen vergleichbare Tätigkeiten aufgenommen haben, schafft es nur in glücklichen Ausnahmefällen, einen produktiven Unterschied „on the ground“ zu machen. Bei den meisten gesetzten Initiativen werden ohnehin bestehende Mehrgleisigkeiten verstärkt oder, wie das zusammen mit ACORD umgesetzte Grundrechteprojekt demonstriert, realitätsferne Projekte initiiert, die als im schlechtesten Sinne „donor-driven“ zu bezeichnen sind. Hier wäre es vermutlich sinnvoller, die vorhandenen Mittel in jene Bereiche zu investieren, in denen erprobte Arbeitsverhältnisse bestehen, und auf eine spezifische Schwerpunktlegung für Norduganda zu verzichten.

5. Schlussfolgerungen

Beim Vergleich der Praktiken von vier europäischen kleinstaatlichen Gebern sticht zunächst vor allem eine Auffälligkeit hervor: obwohl drei der vier untersuchten Akteure Mitglied der Europäischen Union sind und die Schweiz, gerade auch auf entwicklungspolitischer Ebene, eng an die Praktiken speziell der deutschen EZ angebunden ist, sind die jeweiligen Tätigkeiten im Rahmen jenes Feldes, das wir als „sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit“ definiert haben, überaus unterschiedlich. Diese Unterschiede spiegeln verschiedene entwicklungspolitische Traditionen wider, die in Strategiebildung und Interventionsschritten ihre Fortsetzung finden.

Dies zeigt zunächst, dass der Prozess einer Vereinheitlichung einer europäischen Außenpolitik auf Ebene der Entwicklungszusammenarbeit noch in den Kinderschuhen steckt. Das muss an sich kein Nachteil sein, wenn Geber ihre unterschiedlichen Schwerpunktlegungen in koordinierter und – speziell im Verhältnis zu anderen außenpolitischen Feldern – kohärenter Weise zueinander verstehen wollen. Nach den Erfahrungen unserer Untersuchung ist davon jedoch nicht auszugehen. Vielmehr beginnt die Abstimmungsschwierigkeit bei allen vier untersuchten Gebern, wenngleich naturgemäß in unterschiedlichem Ausmaß, schon bei der Zusammenarbeit der jeweils eigenen außenpolitischen Institutionen – ein einheitliches Auftreten der Europäischen Union auf außenpolitischer Ebene im Zusammenspiel all ihrer Instrumente und all ihrer Mitgliedsstaaten ist derzeit dementsprechend illusorisch.

Im Folgenden wollen wir die Resultate unserer Untersuchung mit Blick auf die eingangs formulierten Fragestellungen zusammenführen. Zunächst wurde gefragt, welche Rolle sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit in der bilateralen Arbeit der vier untersuchten Geber spielt und welche konkreten Schwerpunktlegungen ablesbar sind. Dazu ist zunächst festzustellen, dass sich keiner der Geber der laufenden Diskussion um eine Neuausrichtung von Entwicklungspolitik in Bezug auf sicherheitspolitische Fragen wie bewaffneter Konflikt oder fragile Staatlichkeit entziehen konnte. Die Umgangsweise ist allerdings unterschiedlich, wobei sich hier wiederum generelle Trends der jeweils verfolgten entwicklungspolitischen Strategien fortsetzen.

So setzen die Niederlande generell weniger auf die Entwicklung besonderer Maßnahmen oder spezifisch angelegter Projekte, sondern auf ein enges Zusammenspiel zwischen außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Ebene und verwenden ihre ohnehin mehr auf die Makroebene orientierte Entwicklungspolitik in diesem Rahmen als Vehikel. Schweden profiliert sich, auch angesichts der starken Forschungsorientierung innerhalb der zuständigen Organisationen, als inhaltlicher Vorreiter, wobei in der Tendenz, speziell auf Ebene der Entwicklungszusammenarbeit, eher erprobte Maßnahmen mit erweiterter Zielsetzung bevorzugt werden. Die Schweiz und Österreich forcieren dagegen spezielle Maßnahmen, die etwa für den Kontext von Konflikttransformation entworfen werden.

Dies bringt Vor- und Nachteile mit sich. Einerseits kann damit eine Trendwende von einer „konfliktblinden“ hin zu einer sich ihrem konkreten Handlungsumfeld bewussten Entwicklungszusammenarbeit eingeleitet und ein entsprechender Prozess gesteuert werden, andererseits besteht wiederum die Gefahr, dass ohne entsprechende Erfahrungswerte und, damit einhergehend, der Übernahme von Arbeitsblaupausen, wie sie etwa das DAC zur Verfügung stellt, Aktivitäten gesetzt werden, die einem wenig zielführendem Aktionismus gleichkommen. Insbesondere bei Gebern wie Österreich, die über eine nur schwach ausgeprägte Strategieentwicklung verfügen und hauptsächlich von großen Gebern und multilateralen Organisationen vorgegebene Wege nachvollziehen, ist dies eine immanente Gefahr und auch bereits in der Praxis zu beobachten.

Grundsätzlich erklären sich die in den sicherheitspolitischen Aspekten gesetzten Aktivitäten eher aus den jeweiligen entwicklungspolitischen Traditionen als aus den sicherheitspolitischen Orientierungen. Bei der Schweiz ist jedoch eine klare Tendenz bemerkbar, die Rolle als neutraler Kleinstaat, der nicht der Europäischen Union angehört, in der Praxis nutzbar zu machen. Dies wird beispielsweise in ihrem Engagement in Kolumbien oder Sri Lanka sichtbar, im Rahmen dessen die eigene Situation produktiv eingesetzt wird. Der Faktor Neutralität spielt unter Einbezug aller vier untersuchten Geber allerdings keine signifikante Rolle, auch nicht in Hinblick auf die Verortung zu den verwendeten Konzepten. Hier stehen einzig die Niederlande hervor, die eher von einer ökonomischen Herangehensweise geprägt sind, was sich aber wahrscheinlich durch ihre relativ enge Anbindung an den anglo-amerikanischen

entwicklungspolitischen Diskurs erklärt. Schweden, Österreich und die Schweiz orientieren sich alle mehr oder minder deutlich am Konzept der „Human Security“, wobei bei Schweden die Armutsbekämpfung als zentraler Ansatzpunkt dominiert, während Österreich und die Schweiz durch eine verstärkte Orientierung im Rechtsbereich, insbesondere am menschenrechtlichen Aspekt, charakterisiert sind.

Als Ausgangspunkt unserer Untersuchung haben wir drei komparative Vorteile angenommen, die kleinstaatlichen Gebern potenziell zuzuschreiben seien: der Vertrauensvorteil, der Strukturvorteil und der Wahrnehmungsvorteil. Die Ergebnisse relativieren unsere Annahmen spürbar. Der Abgleich mit der Realität im Bereich der Entwicklungspolitik zeigt bei den drei komparativen Vorteilen auch innerhalb der untersuchten Geber eine unterschiedliche Wirksamkeit, was wiederum zeigt, dass Kleinstaatlichkeit zwar von Gebern als Faktor bewusst eingesetzt werden kann, allerdings an sich kein signifikantes Analysekriterium darstellt.

So ist nicht festzustellen, dass Kleinstaatlichkeit aufgrund ihrer Kleinstaatlichkeit ein Vertrauensvorteil entgegengebracht wird. Entscheidender Faktor auf dieser Ebene ist vielmehr „Commitment“, also die Bereitschaft eines Gebers zu langfristigen und signifikantem Engagement in einem vertrauenswürdigem Verhältnis mit den jeweiligen Counterparts. Erst auf dieser Basis beginnen Faktoren wie die spezifische Verfasstheit des Gebers eine Rolle zu spielen, wobei hier Kleinstaatlichkeit, ebenso wie politische Neutralität oder EU-Mitgliedschaft (oder auch: EU-Nichtmitgliedschaft) sehr wohl zu relevanten Größen werden können. Dies wird etwa durch die Vorgangsweise der Schweiz in Sri Lanka demonstriert, wo vor dem Hintergrund der Demonstration von langfristiger und nachhaltiger Verpflichtung zu entwicklungspolitischem Engagement die Rolle als neutraler, nicht der EU angehörender Kleinstaat ein tiefgreifendes und produktives Arbeiten im Rahmen des Friedensprozesses ermöglicht, das anderen Gebern in dieser Form nicht möglich wäre.

Auch der Wahrnehmungsvorteil ist in erster Linie durch den jeweiligen Geber bestimmt und nicht durch Kleinstaatlichkeit an sich. In der vergleichenden Untersuchung zeigen sich hier zwei Faktoren als entscheidend: erstens die Qualität des jeweiligen Personals vor Ort, sowohl in den Vertretungs- und Koordinationsbüros als auch im Feld, und zweitens den Einfluss, den dieses Personal im Rahmen der jeweiligen Gesamtstruktur, also in den Analyse- und Planungsprozessen in den Zentralen,

einzunehmen in der Lage ist. Auf dieser Ebene wird sichtbar, dass Kleinstaaten in der Tendenz über eher schlechte Voraussetzungen gegenüber großen Akteuren verfügen, da aufgrund des oftmals kleiner dimensionierten Programms nur eine vergleichsweise schlechte Vernetzung mit den lokalen Kontexten in den Zielregionen gewährleistet werden kann. Auch dies ist allerdings wiederum wesentlich vom Faktor „Commitment“ abhängig.

Hinsichtlich des Strukturvorteils ist schließlich kein wie auch immer gearteter komparativer Vorteil von Kleinstaaten feststellbar. Vielmehr zeigen sich kleinstaatliche Strukturen mitunter als noch verkrusteter als bei großen Gebern, wie etwa das Beispiel Österreich demonstriert, wo faktisch keine nennenswerte Kooperation zwischen den verschiedenen Abteilungen des Außenministeriums stattfindet. Auch die Schweiz hat hier, trotz erster bestehender Projekte gemeinsamer Programm-entwicklung wie in Sri Lanka, Nachholbedarf. Schweden und vor allem die Niederlande arbeiten in diesem Zusammenhang auf einer anderen Qualitätsstufe, sowohl was die inter-/innerministerielle Kooperation als auch die Arbeit auf Botschafts-/Vertretungsebene anbelangt. Dennoch sind auch sie von einem einheitlichen außenpolitischen Auftreten, wie es derzeit primär von Großbritannien im Rahmen der *Conflict Prevention Pools* demonstriert wird, weit entfernt.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die staatlichen Strukturen der semi-peripheren und peripheren Partnerländer ist eine geringe bis kaum merkliche Wirksamkeit festzustellen, was allein schon durch die selbst bei den „Großen“ der kleinstaatlichen entwicklungspolitischen Akteure wie den Niederlanden und Schweden stark begrenzten finanziellen und operationellen Kapazitäten bedingt ist. Allerdings ist festzustellen, dass in der Interventionspraxis mitunter problematische Kontexte produziert und reproduziert werden, vorwiegend auf Ebene der Zivilgesellschaft. Dies gilt insbesondere für die schwedische und die österreichische ODA, die sich traditionell durch eine starke Zivilgesellschaftsorientierung auszeichnen.

Durch spezielle Interventionen auf dieser Ebene besteht das Risiko, dass ein eigener Mikrokosmos von entwicklungspolitischen NGOs gewissermaßen gezüchtet wird, der vollständig geberabhängig funktioniert. Ein solcher Prozess läuft nicht nur einem oftmals intendierten State-Building eher entgegen als es zu ergänzen oder zu unterstützen, da, wie etwa das Beispiel Nord-Uganda demonstriert, die politische Domi-

nanz der NGO-Strukturen so weit gehen kann, dass lokale Regierungseinheiten faktisch aus den ihnen zugeschriebenen Verantwortungspositionen verdrängt werden.

Problematisch ist auch, dass zumeist nach einer professionalisierten Zivilgesellschaft nach westlichem Muster gesucht wird, beziehungsweise versucht wird, die Entstehung einer solchen zu forcieren, so sie nicht in ausreichendem Maße vorgefunden wird. Konzepte wie die oftmals angeführten „Inseln der Zivilität“ oder partizipative Entwicklung dienen dazu, derartige Vorgangsweisen voranzutreiben und in ihren problematischen Auswirkungen zu rechtfertigen. In diesem Bereich ist Vorsicht angebracht – oftmals kann es, natürlich abhängig vom konkreten Kontext, der zielsicherere Weg sein, mit Teilen des bestehenden Apparates, gerade auf lokaler Ebene, oder mit der Politik zu kooperieren, als zivilgesellschaftliche Projektitis zu fördern.

Ein weiterer problematischer Fall ist, dass politische Gruppierungen vorgeben, Teil der Zivilgesellschaft zu sein. Dies ist unter verschiedenen Vorzeichen in Nicaragua und in Kolumbien der Fall. So war nach der Abwahl der Sandinisten in Nicaragua ein Trend festzustellen, dass sich weite Teile der vormals in der FSLN Aktiven am Aufbau von NGOs beteiligten und so auch an einem signifikanten Teil der ODA-Mittel partizipierten. Das vormals als militante Parteigänger erworbene Wissen konnte so nun als Teil der so genannten Zivilgesellschaft verwertet werden. In Kolumbien ist es im Zuge des DDR-Prozesses und teilweise schon zuvor zu Gründungen von vielen den Paramilitärs nahestehenden zivilgesellschaftlichen Organisationen gekommen, einerseits um ein legales, ziviles Standbein zu haben, aber auch um an internationale Geldflüssen heranzukommen.

In allen Fällen ist jede Art der Intervention stark von den gegebenen regionalen und lokalen Bedingungen abhängig. So sind derzeitige, als universale Interventionsmöglichkeiten gesehene Modetrends wie psychosoziale Betreuung oder die Arbeit im Rechtsbereich mit Vorsicht zu genießen. Programmkomplexe wie DDR oder auch SSR können Sinn machen, allerdings ist speziell bei SSR die oftmals große Komplexität der Situation mitzubedenken. Hier lehren etwa die Erfahrungen von Sri Lanka und Kolumbien, dass darin ein derart heikler Aufgabenmix notwendig ist, dessen Umsetzung nicht nur für Kleinstaaten, die vom Empfänger nicht als strategischer politischer Partner gesehen werden, schwierig umzusetzen sind. Es stellt sich

darüber hinaus generell die Frage, ob eine solche Tätigkeit überhaupt eine Aufgabe von Entwicklungspolitik sein kann oder auch soll.

Generell ist die Wahrnehmung von Kleinstaaten durch Empfängerländer und deren Strukturen kontextabhängig und wechselseitig bedingt. Während Österreich beispielsweise in Uganda eine sich aus seiner Rolle und der historischen Verbindung potenziell mögliche besondere Rolle nicht im mindesten einzunehmen in der Lage ist, zeigt die Schweiz in Sri Lanka, gerade auch im Verhältnis zur Regierung, dass Besonderheiten in Wahrnehmung vor dem Hintergrund der eigenen Rolle erarbeitet werden können. Von einer prinzipiellen Gegebenheit von Vertrauen ist, wie schon in Hinblick auf den angenommenen Vertrauensvorteil von Kleinstaaten angeführt, jedenfalls nicht auszugehen.

Ausgehend von diesen Ergebnissen lassen sich folgende allgemeine Schlüsse als Resultat der Untersuchung ziehen. Erstens ist kein spezifischer Vorteil von kleinstaatlichen entwicklungspolitischen Akteuren festzustellen, der sich aus ihrer Verfasstheit als Kleinstaaten an sich ergibt. Es ist allerdings sehr wohl möglich, den Faktor Kleinstaatlichkeit als entwicklungspolitischer Akteur im Überschneidungsbereich zu sicherheitspolitischen Agenden bewusst einzusetzen, woraus sich komparative Vorteile für die konkrete Interventionstätigkeit ergeben können.

Zweitens stellt sich angesichts der Resultate der Untersuchung die strategische Frage nach der Sinnhaftigkeit spezifischer Projekte, die im Sinne eines „working on conflict“-Ansatzes gestaltet sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn keine entsprechende Expertise vorhanden ist und stattdessen aufgrund allgemeiner Policy-Vorgaben Schritte in diese Richtung unternommen werden. Ein daraus resultierender Aktionismus verspricht wenig Produktivität. Dagegen zeigen kombinierte Vorgangsweisen, wie sie etwa von den Niederlanden oder der Schweiz in Sri Lanka oder von Schweden und der Schweiz in Kolumbien angewandt werden, eine bessere Eignung zu einer produktiven Intervention im Bereich der sicherheitspolitischen Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, wenngleich hier naturgemäß der institutionelle Zusammenhang, einerseits der befassten Institutionen vor Ort als auch die kohärente Politikgestaltung in den Zentralen der jeweiligen Geber, von entscheidender Bedeutung ist. Eine zentrale Rolle kommt dabei dem Personal in den Zielregionen zu.

Letztlich zeigt sich erneut, wie schon in unserer Voruntersuchung (vgl. Khittel & Pospisil 2006) festgestellt, die Problematik der Arbeit mit als universal angenommenen Blaupausen, die speziell in einem sicherheitspolitisch relevanten Bereich beträchtliche Schwierigkeiten mit sich bringt. Speziell Schweden und Österreich tendieren zu solchen Vorgangsweisen, die sich bei beiden Akteuren in einer überstarken Fokussierung auf den Rechtsbereich äußern, der zeitweise nahezu einer Fetischierung gleichkommt. Zwar reduziert eine solche Arbeitsweise, die auf einem starken Rekurs auf allgemeine Politikkonzepte beruht, die Abhängigkeit der Arbeitsqualität vom Personal vor Ort, andererseits wird jedoch unvermeidlich die Beschaffenheit der lokalen Kontexte vernachlässigt, deren Veränderung ja das eigentliche Ziel der Interventionen ausmacht.

So lassen sich abschließend drei zentrale Empfehlungen ableiten, die insbesondere für kleinstaatliche Geber Relevanz beanspruchen:

(1) Kleinstaatlichkeit an sich ist kein Faktor, auf dem ein entwicklungspolitisches Programm, das den sicherheitspolitischen Bereich mit einschließt, aufgebaut werden könnte. Es ist allerdings sehr wohl möglich, den Faktor Kleinstaatlichkeit produktiv einzubringen, allerdings ist dazu die Demonstration einer langfristigen und nachhaltigen Verpflichtung – dem zuvor angesprochenen „Commitment“ – zu einem relevanten Engagement in den betreffenden Zielregionen notwendig. Plakativ formuliert: Kleinstaaten können dann eine spezielle produktive Rolle einnehmen, wenn sie zugleich als vergleichsweise große und vertrauenswürdige Geber in Erscheinung treten.

(2) Als wesentliches Hemmnis zu einer strategischen Politikgestaltung im Bereich der sicherheitspolitischen EZA erweist sich das Zusammenspiel der verschiedenen außen- und sicherheitspolitischen institutionellen Ebenen. Dieses Manko ist bei allen untersuchten Gebern feststellbar, wobei insbesondere Entwicklungspolitik unter einer mangelnden Einbindung in den außenpolitischen Gesamtkanon leidet. Ohne eine konzentrierte Arbeit an der Überwindung dieses Problems sind einer möglichen produktiven Wirksamkeit von sicherheitspolitischer EZA enge Grenzen gesetzt.

(3) Entscheidend in der Phase der unmittelbaren Intervention ist eine genaue Kenntnis der lokalen Kontexte, in denen diese Interventionen gesetzt werden. Von der Anwendung durch politisch ausgehandelte Policy-Papers oder Papiere multilateraler Organisationen vorgegebenen Maßnahmenkataloge ist grundsätzlich abzuraten, universale Königswege der Intervention gibt es nicht. In dieser Problematik liegt eine generell vernachlässigte Komponente des „do no harm“-Prinzips, das eigentlich dazu verpflichten müsste, Interventionen jeweils neu nach den lokalen Gegebenheiten nicht nur formal anzupassen, sondern immer wieder aufs Neue zu bestimmen und zu entwickeln. Ohne diese zugegeben extrem aufwendige und mühsame Vorgangsweise ist die im Überschneidungsbereich mit der Sicherheitspolitik verortete Entwicklungszusammenarbeit dazu verdammt, jene Fehler zu wiederholen, die die vergangenen vier Jahrzehnte charakterisieren.

Literaturverzeichnis

- Acción Social (2005) *Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada*. Bogotá: Acción Social
- Amnesty International (1997) *'Breaking God's commands': the destruction of childhood by the Lord's Resistance Army*. AI Index: AFR 59/01/97. London: Amnesty International
- Anderson, B. (1998) *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*. Berlin: Ullstein
- Anderson, L. & Dodd, L. (2005) *Learning Democracy: Citizen Engagement and Electoral Choice in Nicaragua, 1990 – 2001*. Chicago: University of Chicago Press
- Anderson, M. B. (1999) *Do No Harm. How Aid Can Support Peace - or War*. Boulder, Col., London: Lynne Rienner Publishers
- Atteslander, P. (2003) *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 10. neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin, New York: de Gruyter
- Austrian Development Cooperation (2004) *Strategy for Engagement of the Austrian Development Cooperation in Northern Uganda 2004-2006*. Vienna: Austrian Development Cooperation
- Ball, N. et al. (2003) *Enhancing democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*. Den Haag: Minbuza
- Bastian, S. (2006) „How Development Undermined Peace.“ In *Negotiating Peace in Sri Lanka. Efforts, Failures & Lessons. Volume Two*, edited by K. Rupesinghe, 245-77. Colombo: The Foundation for Co-Existence
- Baszanger, I. & Dodier, N. (2004) Ethnography: relating the part to the whole In *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*, ed. D. Silverman, pp. 9-34, London: Sage Publications, 2nd Edition
- Bayne, S. (2007) *Aid and conflict in Uganda*. London: Saferworld
- Bellers, J. & Woyke, W., ed. (1989) *Analyse internationaler Beziehungen*. Opladen: Leske & Budrich
- BMAA – Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (2002) *Österreichische Entwicklungszusammenarbeit – Landesprogramm Nicaragua, 2003 – 2006*. Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Sektion VII - Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
- BMAA – Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (2003a) *Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2004 Bis 2006*, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Sektion VII - Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten BMAA

- BMaA – Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (2003b) *Österreichische Entwicklungszusammenarbeit. Jahresbericht 2002*, Sektion Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten BMAA
- BMaA – Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (2004) *Außenpolitischer Bericht 2003. Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik*. Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten BMAA
- BMaA – Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (2006) *Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2006 bis 2008. Fortschreibung 2006*. Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten BMAA
- Boeckh, A. (2003) Vergleichende Analyse peripherer Gesellschaften, oder: Die Auflösung der Peripherie. In *Vergleichende Politikwissenschaft*, ed. D. & M.-R. Berg-Schlosser, Ferdinand, pp. 277-96. Opladen: Leske + Budrich
- Bohnet, M. (2001) Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert. Potenziale und Handlungsoptionen. *Epd-Entwicklungspolitik*, 2001(20/21), 49-52
- Bouta, T. (2006) *Towards a Dutch Policy on Gender, Disarmament, Demobilization and Reintegration*. Den Haag: Minbuza
- Brock, L. et al., eds. (2003) Entwicklungszusammenarbeit als Friedenssicherung - Chancen und Grenzen. Gemeinsame Ringvorlesung von Johann Wolfgang Goethe-Universität, GTZ, KfW und SID - Frankfurt Chapter, ed. L. e. a. Brock, Frankfurt
- Brounéus, K. (2003) *Reconciliation – Theory and Practice for Development Cooperation*. Stockholm: Sida
- Burke, A. & Mulakala A. (2005) *Donors and Peacebuilding. Part of the Sri Lanka Strategic Conflict Assessment 2005*. Tech. Rept. no. 2. Colombo: The Asia Foundation
- Bush, K. (2001) *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Swedish Development Cooperation with Sri Lanka*. Stockholm: Sida
- Butler, J. (1984) "Autonomía para la Costa: 'Ni magia ni tabú'." *Wani* 2-3: 6-13
- Christmas-Möller, W. (1983) Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: A Research History and a Discussion. In *Small States in Europe and Dependence*, ed. O. Höll, pp. 35-53. Wien: Braumüller
- Clapham, C. (2003) The Challenge to the State in a Globalized World. In *State Failure, Collapse and Reconstruction*, ed. J. Milliken, pp. 25-44. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing
- Commission on Human Security (2003) *Human Security Now*. New York: Commission on Human Security
- Correa Robledo, R. (2006) „La Comunidad Internacional y las negociaciones de paz en Colombia.“ In *Punto de encuentro* 35:64-69
- Cruz Rodríguez, E. (2007) „Los estudios sobre el paramilitarismo en Colombia.“ In *análisis político* 60:117-134

- DAC – Development Assistance Committee (2001) *DAC Peer Review: Netherlands*, OECD. Paris: OECD
- DAC – Development Assistance Committee (2004) *DAC Peer Review: Austria*, OECD. Paris: OECD
- DAC – Development Assistance Committee (2005a) *DAC Peer Review: Sweden*, OECD. Paris: OECD, 05/05/14
- DAC – Development Assistance Committee (2005b) *Switzerland – DAC Peer Review*. Paris: OECD
- DAC – Development Assistance Committee (2006) "The Netherlands – DAC Peer Review". In *The OECD Journal on Development* 7(3):115-214
- de Zeuw, J (2001) *Building Peace in War-Torn Societies: From Concept to Strategy*. Den Haag: Clingendael - CRU
- DEZA (2000) *2010 – Strategie der DEZA: nachhaltig, zukunftsgerichtet, partnerschaftlich, wirkungsorientiert*. Bern: DEZA
- DEZA (2001) *Solidarität leben: Humanitäre Hilfe, Strategie 2005*. Bern: DEZA
- DEZA (2003) *Friedensentwicklung, DEZA Leitlinien*, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA. Bern: Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA, 05/05/09
- DEZA (2005) *Swiss Disaster Reduction Concept for Central America, 2005 – 2007*. Bern: DEZA
- DEZA (2006a) *Gender, Konfliktransformation & der Psychosoziale Ansatz. Arbeitshilfe*. Bern: DEZA
- DEZA (2006b) *Conflict-sensitive Programme Management – CSPM. Integrating Conflict Sensitivity and Prevention of Violence into SDC Programmes*. Bern: DEZA
- DEZA (2007a) *Humanitäre Hilfe des Bundes: Strategie 2010*. Bern: DEZA
- DEZA (2007b) *Mittelfristprogramm DEZA – HH Kolumbien, 2007 -2009*. Bern: DEZA
- Dietrich, W. (1988) *Nicaragua*. Heidelberg: Heidelberger Verlagsanstalt
- Dolan, C. (2006) *Uganda Strategic Conflict Analysis*. Stockholm: Sida
- Doom, R. & Vlassenroot, K. (1999) "Kony's Message: A New Koine? The Lord's Resistance Army in Northern Uganda." *African Affairs*, 98: 5-36
- Douma, P.S. (2003) *The Origins of Contemporary Conflict. A Comparison of Violence in Three World Regions*. The Hague: Clingendael
- EDA (2006) *Swiss Expert Pool for Civilian Peacebuilding: Resource Handbook*. Bern: EDA
- Elgström, O. (1983) Active Foreign Policy as a Preventive Strategy against Dependence. In *Small States in Europe and Dependence*, ed. O. Höll, pp. 262-80. Wien: Braumüller
- Elman, M.F. (1995) "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard" *British Journal of Political Science*, Vol.25(2), pp. 171-217

- Estrada Gallego, F. (2007) „La información y el rumor en zonas de conflicto Estrategias por el poder local en la confrontación armada en Colombia“ In *análisis político* 60:44-59
- European Union, approved by the European Council on 12 December 2003. (2003) The Council of the European Union. In *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, ed. J. Solana. European Union
- Expertenentwurf (2001) *Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Analyse-Teil*. Wien, <http://www.bka.gv.at/bka/service/publikationen/sicherheit/sicherheit.pdf>, 16-3-2005
- Faust, J. & Messner, D. (2004a) Europe's New Security Strategy - Challenges for Development Policy. *Deutsches Institut Für Entwicklungspolitik, Discussion Papers*, Discussion Paper 3/2004
- Faust, J. & Messner, D. (2004b) Entwicklungspolitik als ein Kernelement der europäischen Sicherheitspolitik. *Deutsches Institut Für Entwicklungspolitik, Analysen & Stellungnahmen* 3/2004
- Field, L. (1999) *The Grimace of Macho Ratón: Artisans, Identity and Nation in Late-Twentieth-Century Western Nicaragua*. Durham: Duke University Press
- Finnström, S. (2006) "Meaningful Rebels? Young Adult Perceptions on the Lord's Resistance Movement/Army in Uganda." In *Navigating youth, generating adulthood: Social becoming in an African context*, eds. C. Christiansen, M. Utas, & H. Vigh. Uppsala: The Nordic Africa Institute
- Flick, U., ed. (1995) *Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendungen in Psychologie und Sozialwissenschaften*. Reinbek: Rohwolt
- Frerks, G., van Brabant, K. & Scholten, M. (2003) Dutch Policies and Activities Directed at Peacebuilding. Den Haag: Minbuza
- Fukuyama, F. (2004) *Staaten Bauen. Die Neue Herausforderung Internationaler Politik*. Berlin: Propyläen
- Fuster, T. (1998) *Die 'Good Governance' Diskussion der Jahre 1989 Bis 1994*. Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt
- Gärtner, H. (1997) Konzepte zur europäischen Sicherheit - ein Theorievergleich. In *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1997*, ed. E. Reiter, pp. 56-73. Wien: Büro für Sicherheitspolitik
- Gersony, R. (1997) *The Anguish of Northern Uganda. Results of a Field-Based Assessment of the Civil Conflicts in Northern Uganda, USAID*. Kampala: USAID
- Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (2006) *Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA*. Bern: Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
- Giller, J. (2001) "Nicht-militärisches Krisenmanagement in Europa als sicherheitspolitisches Profilierungsfeld bündnisfreier und neutraler Kleinstaaten" *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2001(4), pp. 377-391

- Goetschel, L. (2000) Power and Identity: Small States and the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU. NFP 42 Synthesis Paper. Bern: Sekretariat Nationalfonds
- Goetschel, L. (2007) Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik? In *Die Schweizer Neutralität: Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?*, ed. G. Kreis, pp. 81-94. Zürich: Werd
- Goodhand, J. (2001) *Aid, Conflict and Peace Building in Sri Lanka*. London: The Conflict, Security & Development Group
- Goodhand, J. (2006) „Internationalization of the Peace Process.“ In *Envisioning New Trajectories for Peace in Sri Lanka*, edited by CJPD – Centre for Just Peace and Democracy, 215-24. Maharagama: CJPD
- Goodhand, J. & Klem, B. (2005) *Aid, Conflict and Peace Building in Sri Lanka 2000 - 2005*. Colombo: The Asia Foundation
- Goodhand, J. & Walton, O. (2007) „International Engagement in the Sri Lankan Peace Process.“ Paper presented at the Seminar on the International Dimension of the Conflict in Sri Lanka. Luzern: CJPD – Centre for Just Peace and Democracy & TRANSCEND
- Hale, C. (1994) *Resistance and Contradiction: Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1894 – 1987*. Stanford: Stanford University Press
- Hänggi, H. (1998) Small State as a Third State: Switzerland and Asia-Europe Interregionalism. In *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*, ed. L. Goetschel, pp. 79-95. Boston, Mass.: Kluwer
- Hippler, J. (2003) USA und Europa: unterschiedliche Sicherheitspolitiken. In *Globale Trends. Fakten Analysen Prognosen 2004/2005* eds. I. Hauchler et al./Stiftung Entwicklung und Frieden, pp. 293-308. Frankfurt am Main: Fischer.
- Hippler, J., ed. (2004) *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept Für Friedliche Konfliktbearbeitung?* Bonn: Dietz
- Hoadley, J.S. (1980) Small States as Aid Donors. *International Organization*, 34(1), 121-37
- Hoffman, M. (2005) Peace and Conflict Impact Assessment Methodology In *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, ed. D. Bloomfield et al., Online Edition, <http://www.berghof-handbook.net/>
- Hopp, U. & Kloke-Lesch, A. (2004) Nation-Building versus Nationenbildung - Eine entwicklungspolitische Perspektive. In *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept Für Friedliche Konfliktbearbeitung?* ed. J. Hippler, pp. 195-214. Bonn: Dietz
- Hödl, G. (2004) *Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik Bis Zum EU-Beitritt 1995*. Wien: Promedia
- Höll, O., ed. (1983) *Small States in Europe and Dependence*. Wien: Braumüller
- Höll, O. (1986) *Österreichische Entwicklungshilfe 1970-1983. Kritische Analyse und Internationaler Vergleich*. Wien: Braumüller

- Höll, O. (1997) Entwicklungspolitik. In *Handbuch Des Politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, ed. H. Dachs et al., pp. 772-88. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung
- Hylton, F. (2003) „Colombia: An Evil Hour“. In *New Left Review* 23:51-93
- Hylton, F. (2006) *Evil hour in Colombia*. London: Verso
- Informationsbüro Nicaragua e.V (1982) *Nationale Revolution und indianische Identität: Der Konflikt zwischen Sandinisten und Miskito-Indianern an Nicaraguas Atlantikküste*. Wuppertal: Edition Nahua
- IPM – Institute of Public Management. (2004) *Conflict Management Interventions Supported by Sida During the Year 2003*, Sida. Stockholm: Sida
- IPM – Institute of Public Management. (2005) *Review of conflict sensitivity in the Swedish development cooperation*. Stockholm: Sida
- Isbester, K. (2001) *Still Fighting: The Nicaraguan Women's Movement, 1977 – 2000*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Kaldor, M. (2001) *New & Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Reprint with an Afterword (First Edition in 1999). Stanford, Cal.: Stanford University Press
- Kampwirth, K. (2002) *Women in Guerilla Movements: Nicaragua, El Salvador, Chiapas, Cuba*. University Park: Pennsylvania State University Press
- Khittel, S. & Pospisil, J. (2006) *Europäische Entwicklungspolitik als Alternative zum „Global War on Terrorism?“ Zur Entwicklungszusammenarbeit der EU in Krisenregionen*. ÖFSE Forum 30. Wien: Südwind Verlag
- Kinzer, S. (2007) *Blood of Brothers: Life and War in Nicaragua*. Cambridge: Harvard University Press
- Klem, B. & Frerks, G. (2007) *Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004 – 2005*. Wageningen: Bart Klem Research – Wageningen Universiteit
- Klingebiel, S. (2003) *Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik DIE, Berichte und Gutachten 5/2003. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 05/06/10
- Klingebiel, S. & Röhder, K. (2004) *Entwicklungspolitisch-Militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik DIE, Berichte und Gutachten 3/2004. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 05/05/14
- Knuchel, L. (2004) *Ohne Entwicklung Keine Sicherheit - Keine Entwicklung Ohne Sicherheit: Anmerkungen zu Aktuellen Tendenzen in der EU-Außenpolitik*, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, ep@brief 04/04. Bern: Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA
- Koonings, K. & Nordquist, K.-A. (2005) *Proceso de paz, cese al fuego, desarme, desmovilización y reintegración – CDDR – paramilitar y (apoyo internacional a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA – MAPP/OEA – en Colombia*. Uppsala – Utrecht: Botschaften von Holland und Schweden in Bogota

- Kosonen, P. (2003) Small and large welfare states in the face of internationalization and globalization. Revised paper, initially to the COST A15 Conference, Berlin, 26-28 April, 2001
- Kramer, H. (1997) Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945-1996). In *Handbuch Des Politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, ed. H. Dachs et al., pp. 772-88. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung
- Leggett, I. (2001) *Uganda. An Oxfam Country Profile*. Oxford; Kampala: Oxfam; Fountain Publishers
- Liu Institute for Global Issues et al. (2005) Roco Wat I Acoli. Restoring Relationships in Acholi-land: Traditional Approaches to Justice and Reintegration. Kampala: Liu Institute, Gulu District NGO Forum
- Liyanage, S. (2007) „The Rise of ‘Peace’ Professionals in Sri Lanka: Rent-Seeking in the Peace Sector.“ *Daily News* (Colombo) 16/March, Financial Times Supplement: B3
- Maral-Hanak, I. (2004) Feministische Entwicklungstheorien. In *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*, ed. K. Fischer et al., pp. 179-97. Wien: Mandelbaum
- Matthies, V. (2002) Krisenprävention und Friedenskonsolidierung. In *Internationale Politik Im 21. Jahrhundert*, ed. M. A. Ferdowski, pp. 123-46. München: Wilhelm Fink Verlag
- Matthies, V., ed. (1995) *Vom Krieg Zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung*. Bremen: Edition Temmen
- Mehler, A. & Ribaux, C. (2000) *Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Technischen Zusammenarbeit. Ein Überblick zur Nationalen und Internationalen Diskussion*. Wiesbaden: Universum Verlagsanstalt
- MFA – Ministry of Foreign Affairs, Sweden (2001): *Preventing Violent Conflict – Swedish Policy for the 21st Century*. Stockholm: Ministry of Foreign Affairs
- MFA – Ministry of Foreign Affairs, Sweden (2003a): *Shared Responsibility: Sweden’s Policy for Global Development*. Government Bill 2002/03:122. Stockholm: Ministry of Foreign Affairs
- MFA – Ministry of Foreign Affairs, Sweden (2003b): *Country strategy for development cooperation Sri Lanka*. January 2003 – December 2007. Stockholm: Ministry of Foreign Affairs
- Migdal, J. S. (1988) *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press
- Migdal, J. S. (2001) *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press
- Milliken, J., ed. (2003) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing
- Minbuza (2003b) *Strong People, Weak States: A long-term perspective on the Netherlands policy with regard to Sub-Saharan Africa*. Den Haag: Minbuza

- Minbuza (2003c) *Mutual interests, mutual responsibilities. Dutch development cooperation en route to 2015*. Den Haag: Minbuza
- Minbuza (2004) *Multi-annual strategic plan 2005- 2008*. Managua: Minbuza
- Minbuza (2005) *Memorandum on post-conflict reconstruction*. Den Haag: Minbuza-Verteidigung-Wirtschaft
- Molis, A. (2005) Role of Small States in Creation of EU Crisis Management Capabilities. Paper Presented at CEPISA Annual Conference 2005 'A New International Role for Small(er) States?', Vienna
- Museveni, Y. K. (1997) *Sowing the Mustard Seed. The Struggle for Freedom and Democracy in Uganda*. Oxford: Macmillan
- Münkler, H. (2002) *Die Neuen Kriege*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung)
- Neuhaus, G. (2001) Der Gewalt den Frieden entgegenstellen. *Eine Welt*, Nr. 3(9/2001), 6-11
- Nuscheler, F. (1996) *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. Bonn: Dietz
- OECD (2001) *Helping Prevent Violent Conflict*, Development Assistance Committee DAC. Paris: OECD
- OEZA (2006a) *Good Governance*. Leitlinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Wien: BMAA
- OEZA (2006b) *Menschenrechte*. Leitlinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Wien: BMAA
- OEZA (2006c) *Friedenssicherung und Konfliktprävention*. Leitlinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Wien: BMAA
- ÖSFK – Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, ed. (1998) *Über die Schönheit und Mächtigkeit des Kleinen. Die Leopold Kohr-Vorlesungen*. Münster: Agenda Verlag
- ÖSFK – Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung et al., eds. (1999) *Krisenprävention: Theorie und Praxis Ziviler Konfliktbearbeitung*. Chur, Zürich: Verlag Rüegger
- Paffenholz, T. & Brede, D. (2004) *Lernerfahrungen aus dem ATP. Möglichkeiten und Grenzen der Technischen Zusammenarbeit in der Krisenprävention und Friedensentwicklung Im Kontext Terrorgefährdeter Länder*. Eschborn: GTZ
- Plassnik, U. (2007) „Partnerschaft im Weltdorf: Der Beitrag von mittelgroßen Staaten“, Rede von Bundesministerin Dr. Ursula Plassnik. Churchill-Aula der Universität Zürich, 3. Oktober 2007
- Pospisil, J. (2007a) „Entwicklung und Sicherheit: Historische, theoretische und politische Bedingungen der Integration zweier Schlüsselkonzepte der globalen Machtbeziehungen“; *Journal für Entwicklungspolitik*, 04/2007: Entwicklungspolitik und Sicherheitsinteressen: Kohärenz oder Konkurrenz?

- Pospisil, J. (2007b) *Die Entwicklung von Sicherheit. Zu den gouvernementalen Rationalitäten US-amerikanischer und deutscher Entwicklungszusammenarbeit im Konfliktkontext*. Dissertation. Vienna: University of Vienna
- Pospisil, J. & Khittel, S. (2005) Front-Runners or Appendices? Assessing the Potential of Small States in Security-Related Development Cooperation. Paper Presented at CEPASA Annual Conference 2005 'A New International Role for Small(er) States?', Vienna
- Rainford, C. (2007) „Sri Lanka: Relapse Into Conflict. Limits of Donor Interventions.“ *Development „In Perspective“* (Madrid), Case Studies 08, no. May 2007
- Ramírez Ocampo, A. (2006) „La cooperación internacional en los procesos de paz.“ In *Punto de encuentro* 35:58-63
- Reiter, E. (2003) Kommentar zum Entwurf einer EU-Sicherheitsstrategie. In *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003*, ed. E. Reiter, pp. 317-327. Hamburg, Berlin, Bonn: Verlag E.S. Mittler & Sohn
- Reiter, E. & Gärtner, H. (2001) *Small States and Alliances*. Heidelberg: Physica Verlag
- Richani, N. (2002) *Systems of Violence. The Political Economy of War and Peace in Colombia*. Albany: State University of New York Press
- Riso Zeledón, M. (1990) "Identidad étnica y elecciones: el caso de la RAAN." *Wani* 8: 28-51
- Romero, M. (2003) *Paramilitares y autodefensas, 1982 – 2003*. Bogota: IEPRI – Planeta
- Ropers, N. (2002) *Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Technische Zusammenarbeit Im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen*. Eschborn: GTZ
- Rokkan, S. (2000) *Staat, Nation und Demokratie in Europa*. Frankfurt/Main: Suhrkamp
- Samaranayake, G. (2006) „Of Phases and Paces.“ In *Sri Lanka: Peace Without Process*, edited by B. Raman, N. Sathiya Moorthy & K. Chittaranjan, 163-95. Colombo: Vijitha Yapa Publications
- SDC – Swiss Agency for Development and Cooperation (H, D and F) & PA4 – Political Division IV (2007) *Swiss Medium Term Plan for Human Security (SMTP) in Sri Lanka 2007-2009*. Colombo: SDC & PA4.
- Senghaas, D. (1997) Frieden – ein mehrfaches Komplexprogramm. In *Frieden machen*, ed. D. Senghaas, pp. 560-576. Frankfurt/Main: Suhrkamp
- Sida (2000) *Strengthening Democracy on the Atlantic-Coast in Nicaragua: Programma RAAN-Asdi-RAAS, 1994-2000*. Stockholm: Sida
- Sida (2003a) *Reflections on Development Co-operation and Violent Conflict*. Stockholm: Sida.
- Sida (2003b) *Conflict Management in Latin America, Experience from Swedish Development Cooperation*. Stockholm: Sida

- Sida (2003c) *Nicaragua: Country Program for Swedish Support 2003 – 2005*. Managua: Sida
- Sida (2003d) *Conflict Management in Latin America: Experiences from Swedish Development Cooperation*. Stockholm: Sida
- Sida (2004) *Conflict-Sensitive Development Co-Operation: How to Conduct a Conflict Analysis*. Stockholm: Sida
- Sida (2005a) *Promoting Peace and Security through Development Cooperation*. Stockholm: Sida
- Sida (2005b) *Sida at Work – A Manual on Contribution Management*. Stockholm: Sida
- Sida (2005c) *Sida at Work – A guide to Principles, Procedures and Working Methods*. Stockholm: Sida
- Sida (2006a) *Manual for Conflict Analysis: Methods Document*. Stockholm: Sida
- Sida (2006b) *Sida in Brief... Sri Lanka*. Stockholm: Sida
- Sida (2006c) *Sida Country Report 2005: Sri Lanka*. Colombo: Sida
- Sida (2006d) *Nicaragua: SIDA Country Report 2005*. Managua: Sida
- Sida (2006e) *Colombia: Sida Country Report 2005*. Bogota: Swedish Embassy
- Sida (2007a) *Sida in Brief... Uganda*. Stockholm: Sida
- Sida (2007b) *Sida Country Report 2006: Uganda*. Kampala: Embassy of Sweden, Kampala, Sida
- Sida (2007c) *Nicaragua: SIDA Country Report 2006*. Managua: Sida
- Sida (2007d) *Colombia: Sida Country Report 2006*. Bogota: Swedish Embassy
- Söderberg, M. & Ohlson, T. (2003) *Democratisation and Armed Conflicts in Weak States*. Stockholm: Sida
- Suippcol et. al. (2005) *Memorias del foro: Iniciativas de paz: Una lógoca de vida*. Bogota: Schweizer Botschaft in Bogota – Suippcol – Comisión de Conciliación Nacional – PNUD
- Tilly, C. (1992) *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Revised paperback Edition. Cambridge, Mass., Oxford: Blackwell
- Väyrynen, R. (1983) Small States in Different Theoretical Traditions of International Relations Research. In *Small States in Europe and Dependence*, ed. O. Höll, pp. 83-104. Wien: Braumüller
- Verstegen, S. et al. (2005) *The Stability Assessment Framework: designing Integrated Responses for Security, Governance and Development*. Den Haag: Minbuza.
- Waisová, Š. (2005) Small European States and their Participation on International Conflict Resolution – Strategies and Activities. Paper Presented at CEPISA Annual Conference 2005 'A New International Role for Small(er) States?', Vienna

- Wallerstein, I. (2004) *World-System Analysis. An Introduction*. Durham, NC: Duke University Press
- Weber, C. (2006) *Visions of Solidarity: U.S. Peace Activists in Nicaragua from War to Women's Activism and Globalization*. Lanham: Lexington Books
- Wenger, A. et al. (2006) *Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik. Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern*. Zürich: ETH - Center for Security Studies
- World Bank (2005) *Joint Assistance Strategy for the Republic of Uganda (2005-2009)*. December 14, 2005. Report No. 34310-UG. Kampala: The World Bank
- Zapotoczky, K. (1993) Zur Entwicklungspolitik von Kleinstaaten. In *Kulturelle Eigenentwicklung*, ed. P. Atteslander, pp. 239-64. Frankfurt/Main, New York: Campus