
Berghof Foundation for Peace Support

Hintergrundstudie:

**Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nicht-
staatlichen Gewaltakteuren**

Wolfram Zunzer

Mai 2005

Berghof Foundation for Peace Support
Altensteinstr. 48a
14195 Berlin
T 030 844 154 0

Inhalt

1. Hintergrund der Studie	3
2. Relevanz von Nicht-staatlichen Gewaltakteuren in der internationalen Politik und in der Entwicklungszusammenarbeit.....	4
3. Definition nicht-staatlicher Gewaltakteure.....	10
3.1 Typen von NSAG.....	11
3.2 Funktionsbereiche von nicht-staatlichen Gewaltakteuren.....	16
3.3 Welche NSAG sind für die Entwicklungszusammenarbeit relevant?	19
4. Entwicklungszusammenarbeit in innerstaatlichen Konflikten: „Working in conflict“ und „working on conflict“	20
5. Relevante Eigenschaften von nicht-staatlichen Gewaltakteuren für die EZ und Friedensförderung	22
5.1 Die Relevanz von NSAG in Hinblick auf unterschiedliche Konfliktkontexte von “failed states“	22
5.2 Zusammenhalt von NSAG nach Motivation der Gruppenbildung.....	23
5.3 Bereitschaft der NSAG zu Konfliktbeilegung.....	24
5.4 Organisationsprozesse und Verlässlichkeit des Handelns von NSAGs	25
5.5 Berücksichtigung von Menschenrechten durch NSAG.....	27
6. Interaktionsmuster zwischen Entwicklungszusammenarbeit und NSAG	27
6.1 Rahmenbedingungen für eine Interaktion mit NSAG	27
6.2 Interaktionsmodi zwischen Entwicklungszusammenarbeit und NSAG	30
6.3 Exemplarische Darstellung der Interaktion zwischen Entwicklungszusammenarbeit und nicht-staatlichen Gewaltakteuren (Arbeitshypothesen)	31
6.4 Stellenwert und Potentiale der Interaktionsmuster	33
7. Schlussfolgerungen und Anregungen für weitere Studien	36
8. Literaturverzeichnis.....	37

1. Hintergrund der Studie¹

Die vorliegende Studie ist Bestandteil eines Forschungsvorhabens, welches das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) im Auftrag des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) durchführt. Ziel des BMZ-Forschungsvorhabens ist es, zu einem besseren Verständnis des Themas nicht-staatliche Gewaltakteure beizutragen und zu helfen, sowohl die Reaktionsfähigkeit der entwicklungspolitischen Akteure in Bezug auf nicht-staatliche Gewaltakteure in Krisensituationen als auch ihre Möglichkeiten zu einem pro-aktivem Umgang mit „*Non-State Armed Groups*“ (NSAG) zur Konfliktbearbeitung zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund soll die Studie einen thematischen und analytischen Überblick zum Thema „Entwicklungspolitik im Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren“ geben. Dabei werden Kriterien und Kategorien zur Einordnung des Phänomens NSAG entwickelt sowie Schnittstellen zu und Interaktionsmuster mit Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit herausgearbeitet. Zudem sollen im Rahmen der Studie Kriterien und Kategorien herausgearbeitet werden, anhand derer im weiteren Verlauf des Gesamtvorhabens Fallsbeispiele ausgewählt und untersucht werden können.

Methodisch handelt es sich vor allem um eine Literaturstudie, in der die einschlägige und aktuelle Literatur aus unterschiedlichen Disziplinen genutzt wurde, um sich sowohl dem Phänomen nicht-staatlicher Gewaltakteure als auch der Interaktion mit der Entwicklungspolitik anzunähern. Ergänzend wurden Gespräche mit einer Reihe von internationalen Fachexperten aus den genannten Disziplinen durchgeführt, die als Hintergrundwissen in die Studie eingeflossen sind. Da im Feld der Entwicklungsforschung praktisch keine Veröffentlichungen zum Thema vorliegen, wurde vor allem auf Publikationen aus dem Bereich der Friedens- und Konfliktforschung, der Sicherheitspolitik und des Menschen- und Völkerrechts zurückgegriffen. Insgesamt wurden etwa 100 Publikationen gesichtet und 80 vertiefend berücksichtigt, bei denen es sich überwiegend um konzeptionelle Beiträge handelt. Die wenigen erhältlichen Fallstudien sind in der Regel nicht direkt auf den Anwendungskontext Entwicklungspolitik zugeschnitten.

Die im Rahmen dieser Studie entwickelten Einschätzungen geben die Auffassung des Autors wieder und müssen nicht notwendigerweise mit der Sichtweise der beauftragenden Institutionen übereinstimmen.

¹ Für zahlreiche Anregungen, Hinweise und Verbesserungsvorschläge möchte ich vor allem Dr. Oliver Wils (BFPS) und Christine Bigdon (Südasiens Institut Heidelberg) sowie Dr. Jörn Grävingholt und Dr. Stephan Klingebiel (DIE) danken.

2. Relevanz von Nicht-staatlichen Gewaltakteuren in der internationalen Politik und in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Fragen nach der Relevanz nicht-staatlicher Gewaltakteure und wie die internationale Politik und die Entwicklungszusammenarbeit mit diesen umgehen sollte, stehen in einem engen Zusammenhang mit der Diskussion um neue globale und sicherheitspolitische Herausforderungen.

Hierbei handelt es sich zum einen um die Auseinandersetzung über die sogenannten „Neuen Kriege“ (vgl. Münkler 2002, Eppler 2002, Brozoska 2004). Unter neuen Kriegen werden (in der Regel lang anhaltende) interne Konflikte verstanden, die durch ein asymmetrisches Verhältnis der Gewaltakteure zueinander geprägt sind. Gewaltsam ausgetragene Konflikte finden zwischen Regierungen und nicht-staatlichen Gewaltakteuren oder als Kämpfe zwischen nichtstaatlichen Gewaltakteuren untereinander statt. Dabei gibt es eine Tendenz zur zyklischen Wiederholung der Ausbrüche von Gewalt (Miall 2001, S. 2).

Zu den typischen Rahmenbedingungen „Neuer Kriege“ gehört eine signifikante Staatsschwäche und eine Zunahme gewaltökonomischer Strukturen. Mit Hilfe von multi- und bilateralen Ansätzen der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Außen- und Entwicklungspolitik wird der Entstehung oder Eskalation solcher Konflikte entgegengewirkt. Gleichzeitig ist eine Zunahme von Menschenrechtsverletzungen in den „Neuen Kriegen“ zu beklagen, die durch die Arbeit des internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag eingedämmt werden sollen (vgl. Münkler 2004b). Ein weiteres multilaterales Instrument, um besonders brutale und hocheskalierte Konflikte zu beenden oder einzudämmen, stellen UN-Friedenseinsätze dar, die sich militärisch - und in gewissem Umfang auch in zivilen Belangen - mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren vor Ort auseinandersetzen müssen.

Seit dem 11. September 2001 steht zum anderen der transnationale Terrorismus ganz oben auf der sicherheitspolitischen Agenda. Bei transnationalen Terroristengruppen handelt es sich im weiteren Sinne um NSAGs. Anti-Terrorismusmaßnahmen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene betreffen den Umgang mit ihnen und wirken sich auch auf Außen- und Entwicklungspolitik aus.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist durch diese globalen und sicherheitspolitischen Trends mit neuen Herausforderungen konfrontiert worden, die ein politischeres Vorgehen als in der Vergangenheit notwendig gemacht haben. Zudem ist die Entwicklungszusammenarbeit in den letzten sieben Jahren insgesamt deutlich politischer geworden. Zwar wurden bereits Mitte der 90er Jahre unter der Vorgängerregierung einige entwicklungspolitische Grundsätze ansatzweise politischer formuliert (Menschenrechte, Demokratie), diese kamen aber nur in wenigen Programmen und Projekten zur konkreten Anwendung. Wichtige Schwerpunkte der Entwicklungspolitik der Bundesregierung im Rahmen des Konzepts „Globalen Strukturpolitik“ seit 1998 sind Armutsbekämpfung mit Schuldenerlass für besonders arme Entwicklungsländer, die Stärkung der Frauen im Entwicklungsprozess und Entwicklungspolitik als Friedenspolitik.

Die Entwicklung von Konzepten zum aktiven Umgang mit Konfliktsituationen wurden maßgeblich von Politikern der rot-grünen Koalition initiiert und durch Mitarbeiter des BMZ, der entwicklungspolitischen Vorfeldorganisationen und nicht-staatlichen Akteuren der zivilen

Konfliktbearbeitung weiterentwickelt und umgesetzt. Vor dem Hintergrund der Koalitionsvereinbarungen von 2002 haben Beiträge der Entwicklungspolitik zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung einen immer wichtigeren Stellenwert bekommen. Im Bereich der Technischen, Finanziellen und Personellen Zusammenarbeit wurden seitdem viele Maßnahmen auf Konfliktsensibilität überprüft und neue Projekte, die zur friedlichen Bearbeitung von Konflikten beitragen, initiiert. Beispielsweise stellen das Sektorvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung (SV Kp/Kb) in der GTZ als auch die Gruppe Frieden- und Entwicklung (FriEnt), die auf einem Zusammenschluss staatlicher und nichtstaatlicher Träger basiert, Analysen und Expertenwissen sowie Trainingskapazitäten für den aktiven Umgang mit Konfliktsituationen durch Maßnahmen der Entwicklungspolitik zur Verfügung. Weitere Maßnahmen sind beispielsweise die Förderung des zivilen Friedensdienstes, aber auch das Engagement für Konfliktbearbeitungs- und Dialogprojekte in Sri Lanka, Nepal oder Afrika und das Engagement im Rahmen von Regionalen Wiederaufbauteams in Afghanistan. Weitere wichtige Themenfelder im Bereich Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung sind Ansätze zur Reform des Sicherheitssektors und die Schnittstelle zwischen Entwicklungspolitik und Militär (vgl. Klingebiel und Roehder 2004). Hierbei wird der Anspruch der Kohärenz von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik verfolgt, was sich auch im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung (2004) niedergeschlagen hat.

Staatszerfall und Souveränität

Als eine wesentliche Ursache für lang anhaltende innerstaatliche Konflikte gelten nur formal oder rudimentär existierende staatliche Strukturen bzw. der Zerfall von Staatlichkeit (vgl. Azar 1990). Staatszerfall wird in der Außenpolitik und im Rahmen der neuen europäischen Sicherheitsstrategie als eine zentrale Bedrohung angesehen (Messner und Faust 2004). Die Entwicklungspolitik ist mit dem Phänomen zerfallender staatlicher Strukturen in vielen Entwicklungsländern konfrontiert, insbesondere in „Least Developed Countries“ (LDCs). Von den 20 ärmsten LDCs befinden sich über 80 % in Post-Konflikt-Situationen und eine große Anzahl in der Phase offenen Konflikts unter Beteiligung von NSAGs (vgl. Glendon 2004).

Viele Regierungen von zerfallenden oder schwachen Staaten sowie die internationale Gemeinschaft stehen vor einem Dilemma: Einerseits ist ihnen daran gelegen, die territoriale Souveränität von Staaten zu sichern und zu stärken, was das Recht auf Ausübung der Gebietshoheit, d. h. die tatsächliche Herrschaft über die in einem bestimmten Gebiet befindlichen Personen und Güter, umfasst. Andererseits werden in vielen Bürgerkriegsregionen große Gebiete eines Staatsterritoriums *de facto* von NSAGs kontrolliert und verwaltet – oftmals über lange Zeiträume hinweg (z.B. Somaliland, der Nordosten Sri Lankas, Sudan). In diesen Situationen bietet sich eine nachhaltige politische Lösung vor allem in Form einer Föderalisierung des Gesamtstaats, der Bildung eines Autonomiegebiets oder der Anerkennung des Teilgebietes als eigenständiger Staat durch die internationale Staatengemeinschaft (wie z.B. in Ost-Timor geschehen) an. Die für den Erfolg solcher Prozesse notwendige Transformation der NSAGs (oder einzelner oder bestimmter Teile von ihnen) vom Gewaltakteur hin zu einer politischen Bewegung oder Partei mit Regierungs- und Verantwortungsübernahme sollte von externen Akteuren unterstützt werden, um einen Wiederausbruch von Gewalt zu verhindern.

Anders ist die Situation in Post-Konfliktgebieten, in denen durch UN-Friedensmissionen ein fragiles militärisches Gleichgewicht zwischen Regierung, Warlords und anderen nichtstaatlichen Akteuren

erzeugt wurde. Innerhalb eines solchen Quasi-Protectorats (wie z.B. in Afghanistan) kann es zu einer Stagnation des politischen und gesellschaftlichen Prozesses kommen, indem bspw. aus Stabilitätserwägungen heraus eine mögliche Föderalisierung des Gesamtstaats auf Eis gelegt wird. Hier besteht die Gefahr, dass einerseits die Legitimation staatlicher Stellen weiter sinkt und andererseits der Koalitionsbildung zwischen Rebellen oder Warlords mit organisierter Kriminalität Vorschub geleistet wird, womit ein fataler Kreislauf von weiterem Staatszerfall und Verschärfung der Konfliktsituation eröffnet wird.

NSAGs spielen eine ambivalente Rolle in schwachen und zerfallenden Staaten. Sie stellen eine Kernfunktion von Staaten, nämlich die exklusive Bereitstellung von Sicherheit für alle Bürger in Frage und sind eine Herausforderung für Nothilfe-, Entwicklungs- und Konfliktbearbeitungsprojekte. Gleichzeitig werden viele NSAGs von ethno-politischen, regionalen oder religiösen Gruppen und Minderheiten als im unterschiedlichen Maße legitime Vertreter ihrer sicherheitspolitischen und sozio-ökonomischen Interessen aufgefasst. Hierdurch werden sie zu einem politisch besonders relevanten Faktor. Damit Entwicklungszusammenarbeit in schwachen oder zerfallenden Staaten aktiv werden kann, müssen bestimmte Mindestkriterien erfüllt sein. Hierzu gehören beispielsweise das Vorhandensein von staatlichen Ansprechpartnern, um bilaterale Rahmenvereinbarungen abschließen und die Umsetzung von Maßnahmen abstimmen zu können. Außerdem müssen gewisse Mindeststandards für die Sicherheit der Mitarbeiter, der Zugang zu Krisen- und Konfliktgebieten sowie Wissen über das politisch-militärische Akteursumfeld vorhanden sein. Für die Implementierung von Entwicklungsmaßnahmen in zerfallenden Staaten ist ein weitgehendes Verständnis und kommunikative Auseinandersetzung mit lokalen NSAGs deshalb sehr wichtig.

Kriegsökonomien

In den letzten Jahren ist auch die so genannte „Ökonomisierung der Kriege“ insbesondere in zerfallenden Staaten mit Ressourcenreichtum thematisiert worden (Berdal und Malone 2000; Reno 2003; Ruf 2003; Rufin und François 1999). Dabei wird darauf verwiesen, dass der Einsatz von Gewalt für Warlords und Rebellen zu einem wesentlichen Mittel wird, um sich wirtschaftliche Güter anzueignen oder mit ihnen Handel zu treiben. Neben der sogenannten Schattenwirtschaft (Vertrieb von Kleinwaffen, Kidnapping, Drogenanbau und -schmuggel, Kinder- und Frauenhandel sowie Sklaverei) macht auch das Geschäft mit legal gehandelten natürlichen Ressourcen wie Öl, Diamanten, Holz oder Coltan den Einsatz von Gewalt ökonomisch rational. Die Verquickung von Bürgerkrieg und organisierter Kriminalität stellt eine große Herausforderung für die Konfliktbearbeitung dar, weil sich hier besonders hartnäckige Gewaltstrukturen herausbilden und sich legale mit illegalen Wirtschaftsbereichen sowie mit globalen Wirtschaftskreisläufen verbinden. Um gegen die ökonomischen und globalen Dimensionen dieser Kriege vorzugehen, müssen die Instrumente und Akteure der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik sehr genau aufeinander abgestimmt werden, wobei auch die lokalen politischen Prozesse sowie die Rolle von NSAGs in den Blick zu nehmen sind.

Zentrale Ziele von Entwicklungszusammenarbeit sind die Bekämpfung von Armut und die Verbesserung der menschlichen Sicherheit in Entwicklungsländern. Sowohl die Existenz und Beförderung einer Schattenwirtschaft durch bewaffnete Gruppen als auch von bürgerkriegsähnlichen Zuständen sind strukturelle Hinderungsgründe für sozial-ökonomische Entwicklungsprozesse. NSAGs wie staatliche Sicherheitskräfte, Staatsangestellte oder korrupte Geschäftsleute können direkt an

illegalen Wirtschaftsaktivitäten unter Nutzung von Gewalt beteiligt sein, oder diese indirekt begünstigen und daraus einen Nutzen ziehen. Um in dieser Gemengelage von sich gegenseitig verstärkenden Interessen einflussreicher krimineller, militärischer und politisch agierender Akteure die Lebenssituation der Zivilbevölkerung nachhaltig verbessern zu können, bedarf es eines langfristigen abgestimmten und strategischen Vorgehens. Die Entwicklungszusammenarbeit kann zum Erfolg eines solchen Vorgehens durch eine Analyse der Situation unter Berücksichtigung aller relevanten „stakeholder“ beitragen, was auch nicht-staatliche Gewaltakteure umfassen sollte, wenn diese für bestimmte Entwicklungsaktivitäten relevant sind, oder ein Mindestmaß an politischer Legitimität in der Bevölkerung besitzen.

Transnationaler Terrorismus

Die Attentate des 11. September hatten zur Folge, dass die terroristische Bedrohung der westlichen Industriestaaten verstärkt ins öffentliche Bewusstsein rückte und der Stellenwert von regionalen Konflikten neu überdacht wurden. Transnationaler Terrorismus kann nur durch ein System globaler kooperativer Sicherheit aufgelöst werden, was [...] *„ohne eine Beilegung wesentlicher politischer und sozialer Konflikte, die oft den Nährboden für die Entstehung von Terrorismus bilden, nicht erfüllt werden kann.“* (Aktionsplan 2004, S.6). In diesem Sinne sind Krisenprävention und Konfliktbearbeitung unter Einbeziehung von relevanten nichtstaatlichen Gewaltakteuren auch integrale Bestandteile der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (vgl. Aktionsplan 2004, S.6). Aktivitäten transnationaler terroristischer Gruppen betreffen nicht nur die Zivilbevölkerung in Entwicklungsländern, sondern auch die entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen, beispielsweise, wenn die Sicherheit ihrer Mitarbeiter direkt bedroht ist. Wichtige Schnittmengen zwischen Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit und Bekämpfung des transnationalen Terrorismus bestehen in den Bereichen Armutsbekämpfung, Verbesserung der Menschenrechtslage, „good governance“ und Konfliktbearbeitung. In sicherheitspolitischen Diskursen wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die Grenzen zwischen terroristischen Gruppen, die transnational organisiert sind und anderen bewaffneten Gruppen in Entwicklungsländern in einigen Fällen nicht ohne weiteres zu ziehen sind. Gleichzeitig sind die verwendeten Bezeichnungen und Charakterisierungen von NSAGs hochpolitisch und werden oftmals sowohl von staatlichen Politikern als auch von Vertretern bewaffneter Gruppen im nationalen und internationalen Diskursen als politisch-ideologisches Mittel genutzt.

Entwicklung des nationalen, europäischen und Internationalen Rechtsrahmens seit dem 11. September

Die Herausforderung transnationaler Terrorismus ist seit dem 11. September in vielen Politikfelder als Priorität wahrgenommen worden und hat zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens insbesondere in der Innen-, Sicherheits- und Außenpolitik geführt. Für die Entwicklungszusammenarbeit ist das veränderte Umfeld auch deshalb relevant, weil zunächst unklar war, wie die Entwicklungspolitik auf die Herausforderung reagieren sollte und Rechtsreformen auf der nationalen, europäischen und internationalen Ebene weiterhin durchgeführt werden.

Nationale und europäische Rechtsinitiativen

Die Reaktion auf den transnationalen Terrorismus nach dem 11. September haben zu unterschiedlichen Maßnahmen der deutschen Innen-, Entwicklungs- und Außenpolitik geführt. In der deutschen Innenpolitik wurde die Anti-Terrorgesetzgebung nach dem 11. September 2001 verschärft

und beispielsweise auch die Mitgliedschaft in einer ausländischen Terrororganisation unter Strafe gestellt. In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wurde mit der Bereitstellung von Sondermitteln im Rahmen des Anti-Terrorismus-Programms 2002 zur Bekämpfung von strukturellen Ursachen des Entstehens und Erhalts von transnationalen Terrorgruppen reagiert. In der deutschen Außenpolitik werden Anti-Terrorismus Initiativen im Rahmen der Vereinten Nationen, der G8, der NATO, der OSZE, im Europarat und in der Europäischen Union unterstützt.

Die aktuellen, eher nach innen gerichteten europäischen Anti-Terrorismus-Rechtsinitiativen sind für eine globale Strukturpolitik, die auf eine Kohärenz von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik abzielt, bedeutsam und ihre langfristige Wirkung auf die Handlungsspielräume in der Entwicklungspolitik ist noch nicht absehbar.

Vorrangig wird an einer einheitlichen Gesetzgebung und einem koordinierten Vorgehen gegen transnationalen Terrorismus und organisierte Kriminalität auf europäischer Ebene gearbeitet. Hierzu ist das Amt des Anti-Terrorismus-Koordinators eingeführt worden, der dem europäischen Ministerrat untersteht. Der Beauftragte (Gijs de Vries) soll für einen engeren und effektiveren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten und ihren Geheimdiensten im Kampf gegen den Terrorismus sorgen (Council of the European Union 2005). Im Rahmen der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird von hier der Ausbau und die Verbesserung der Anti-Terrorismus Gesetzgebung in Europa unterstützt.

Kompetenzen zur Strafverfolgung waren bisher ausschließlich auf der Ebene der einzelnen Mitgliedsländer angesiedelt. Um die Bekämpfung von grenzüberschreitender organisierter Kriminalität auf europäischer Ebene zu verbessern und zu institutionalisieren, ist „Eurojust“ eingeführt worden, welches die Aktivitäten und Nachforschungen zwischen den Institutionen der Strafverfolgung in den jeweiligen Mitgliedsländern durch Koordinierung verbessern soll (Europäischer Rat, 2002). Diese europäischen Maßnahmen gegen transnationalen Terrorismus und organisierte Kriminalität sind stark nach innen gerichtet und betreffen eine Interaktion mit Warlords, Rebellengruppen und paramilitärischen Gruppen in Entwicklungsländern immer dann, wenn sie oder ihnen nahestehende Organisationen, die in Europa aktiv sind, als terroristische Organisation eingestuft und sanktioniert werden.

Internationaler Rechtsrahmen

In dem Maße, wie die Entwicklungszusammenarbeit politischer geworden ist, haben nicht nur mögliche Überschneidungen mit der klassischen Außenpolitik, sondern auch der Stellenwert des internationalen Rechts für die Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung zugenommen. Von besonderem Interesse sind hier der Stand der Berücksichtigung von substaatlichen Konflikten, nicht-staatlichen Gewaltakteuren und die rechtliche Einschätzung von Terrorismus im Völkerrecht.

Auch mehr als ein Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Krieges hat das internationale Staatensystem mit seinen bi- und multilateralen Verträgen, Institutionen, Mechanismen und Programmen immer noch große Probleme damit, auf die Realität innerstaatlicher gewalttätiger Konflikte und eine Vielzahl von schwachen oder gescheiterten Staaten im Süden und Osten adäquat zu reagieren. Im Unterschied zu NSAGs haben Staaten diplomatische Beziehungen miteinander, können Verträge unterzeichnen und können Mitglieder von internationalen Organisationen sein. Ob und inwieweit nichtstaatliche Akteure als Subjekte internationalen Rechts anerkannt werden sollen, ist in der Völkerrechtswissenschaft derzeit umstritten. Offenbar besteht vielfach die Sorge, dass eine Ausweitung völkerrechtlicher Subjekte zu einem Verlust an Transparenz im internationalen Recht führen würde. Ein cursorischer Blick auf einige exemplarische Tendenzen im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes

zeigt indessen, dass nichtstaatliche Akteure (in ganz unterschiedlichen Rollen) nicht nur faktisch zunehmend Einfluss nehmen, sondern dass dieser Einfluss auch in internationalen Dokumenten zunehmend Berücksichtigung findet (Bielefeldt 2004).

Unklar bleibt die rechtlich bedeutsame Unterscheidung zwischen Terrorismus und völkerrechtlich zulässigen Widerstandshandlungen. Da die Bestimmung, was rechtmäßiger oder rechtswidriger Widerstand im Sinne internationalen Rechts sein könnte, offen bleibt, wird deren Bestimmung zum Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Foren (Bielefeldt 2004).²

Für staatliche Akteure stehen im Völkerrecht Instrumente von Verständigung über diplomatische Kanäle, über ökonomische Sanktionen bis hin zur Nutzung von militärischen Gewaltmitteln bereit. In diesem Szenario werden NSAGs normalerweise komplett ignoriert und als eine interne Angelegenheit von Staaten wahrgenommen. Diese Perspektive ist vor dem Hintergrund von Globalisierungsprozessen über die letzten Jahre von einer wachsenden Anzahl von Experten in Zweifel gezogen worden (vgl. Capie und Policzer 2004). Antworten können nur durch eine intelligente Kombination von Aktivitäten staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf unterschiedlichen Politikebenen gegeben werden. Weltinnenpolitik oder auch „Globale Strukturpolitik“ des BMZ versuchen, entsprechende Lösungsansätze zu entwickeln.

Handlungsspielraum von Entwicklungspolitik im Umgang mit NSAGs

Für die Interaktion von entwicklungspolitischen Organisationen mit NSAGs ist neben dem bundesrepublikanischen und dem europäischen vor allem der jeweilige nationale Rechtsrahmen des Partnerlandes sowie das Völkerrecht relevant. Der Handlungsspielraum der bilateralen EZ unterliegt völkerrechtlich den mit dem jeweiligen Partnerland ausgehandelten Rahmenbedingungen. Rein formal ist eine direkte Zusammenarbeit von nachgeordneten staatlichen deutschen Stellen (Vorfeldorganisationen) mit im jeweiligen Land kriminalisierten NSAGs problematisch. In Partner- und Schwerpunktländern mit internen Gewaltkonflikten und geographisch eingeschränktem staatlichen Gewaltmonopol ist die Vereinbarung von Projekten, die eine direkte Interaktion mit NSAG notwendig machen, nicht unüblich und mindestens implizit ist dies auch Teil von bilateralen Verhandlungen (z.B. in Sri Lanka, Nepal)³.

In Hinblick auf die Absprache von Interaktionen zwischen EZ Vorfeldorganisationen mit NSAGs, bestehen in vielen Konfliktländern oftmals politische Spielräume. Dies liegt einerseits daran, dass die

² Implizit bedeutet dies aber auch, dass alle nationalen und internationalen Akteure, die zur politischen und sozio-ökonomischen Entwicklung eines Landes beitragen wollen, die Frage nach der Rechtmäßigkeit und ethischen Vertretbarkeit von Widerstandshandlungen und staatlicher Gegengewalt, für sich und im Sinne ihres Mandates beantworten können müssen.

³ Diese Einschätzung beruht u.a. auf persönlichen Gesprächen mit Mitarbeitern insbesondere des bis 2003 bestehenden Integrated Food Security Programms (IFSP) in Trincomalee (vgl. http://www.ifsp-srilanka.org/html/ifsp_contributes_to_peace.html), Mitgliedern der PACT Gruppe der GTZ in Colombo sowie Gutachtern von ländlichen Entwicklungsprojekten der GTZ sowie der Europäischen Union, insbesondere im westlichen Teil Nepals (vgl. http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/rrm/docs/2003/nepal_guidance.pdf).

Rechtspraxis in vielen Entwicklungsländern oftmals für die jeweiligen Regierungen politisch weiter auslegbar ist als es beispielsweise in der deutschen Rechtspraxis möglich wäre. Andererseits befinden sich viele Regierungen in Ländern mit Gewaltkonflikten in einem Dilemma, sich selber gegenüber der Zivilbevölkerung in allen Landesteilen als Bereitsteller von sozialen Leistungen (Grundversorgung, Infrastruktur) profilieren zu wollen, aber gleichzeitig nur über eingeschränkte Gewalt- und Rechtshoheit zu verfügen. Vor diesem Hintergrund kommt es vor, dass mit Geberland-Regierungen Maßnahmen vereinbart werden, die mindestens implizit über eine strenge Auslegung nationaler Gesetze (wie z.B. Anti-Terrorismus Gesetze, die eine Interaktion mit NSAG per se verbieten) hinausgehen. So können dann beispielsweise bilateral vereinbarte entwicklungsorientierte Nothilfeprojekte (EON) oder ländliche Ernährungssicherungsprojekte mit Wissen der Regierung in Gebieten aktiv werden, die von staatlichen Sicherheitsorganen nicht kontrolliert werden.

3. Definition nicht-staatlicher Gewaltakteure

Eine intensive Fachdiskussion zu nicht-staatlichen Gewaltakteuren ist Mitte der 90er Jahre entstanden, die nach dem 11. September 2001 intensiviert und auf den Umgang mit terroristischen Gruppen konzentriert wurde. In aktuellen Diskursen zur Fragen der völkerrechtskonformen Zusammenarbeit mit bewaffneten Gruppen beim Verbot von Landminen (vgl. Geneva Call 2004), zur Fragen ihrer Rolle im Rahmen der Humanitäre Hilfe (vgl. Bruderlein 2000) sowie zur Bedeutung von nicht-staatlichen Gewaltakteuren in der zivilen Konfliktbearbeitung (vgl. Accord 2004), wird grundsätzlich erst einmal von einem vergleichsweise weiten und wertneutralen Verständnis ausgegangen, in dem NSAGs als bewaffnete Gruppen aufgefasst werden, die Gewalt zur Zielerreichung einsetzen und nicht durch Staaten kontrolliert werden. Dieses Verständnis wird von David Petrasek folgendermaßen zugespitzt: *“In short, armed groups share little in common beyond the fact that they do not (yet) wield state power“* (Petrasek 2004, S.3).

In einem solchen weiten Verständnis umfasst der Begriff ein Spektrum nicht-staatlicher Gewaltakteure, welches von politisch, ideologisch oder religiös motivierten Akteuren mit Bezug zu einer Bevölkerungsgruppe in einem bestimmten Territorium (Warlords⁴, Rebellen/Guerilla/Befreiungsbewegungen⁵), über Paramilitärs⁶ bis hin zu transnationalem Terrorismus⁷, organisierter Kriminalität⁸ und privaten Söldnertruppen⁹ reicht.

Konstitutiv für alle NSAGs ist weiterhin der Begriff der Gewalt. Gewalt wird im folgenden als Anwendung von physischem Zwang gegenüber einem anderen verstanden, um diesem Schaden zuzufügen bzw. ihn der Herrschaft des Gewaltausübenden zu unterwerfen. Die Willensbetätigung des Gezwungenen wird völlig ausgeschaltet oder in eine bestimmte Richtung gelenkt (z.B. durch

⁴ vgl. Mackinlay 2000

⁵ vgl. Folscheid 2001, Mair 2003

⁶ vgl. Dasgupta 2003

⁷ vgl. Mair 2003, Schneckener 2004b

⁸ vgl. Anthony Nott in Austin et al 2004

⁹ vgl. Art. 47 des Ergänzungsprotokolls (vom 8. Juni 1977) zur Genfer Konvention (vom 12. August 1949)

Bedrohen mit einer Waffe, Einsperren). Die Ausübung physischen Zwangs bedeutet immer auch eine psychologische Zwangssituation für die Betroffenen. Bei nichtstaatlichen Gewaltakteuren handelt es sich um Klein- oder Großgruppen, die von ca. 10 Personen bis hin zu mehreren tausend umfassen können. In der Regel setzen diese Gruppen auch militärische Waffen wie Schnellfeuergewehre und Explosivstoffe als Zwangsmittel ein. Bei nichtstaatlichen Gewaltakteuren handelt es sich im weiteren Sinne also um mehrere Personen, die keine Unterstützungsleistungen durch staatliche Organe erhalten oder sich in ihrer Organisationsform grundsätzlich von staatlichen Sicherheitskräften unterscheiden, die nicht Teil der regulären Kommandostrukturen sind und den nationalen und/oder internationalen Rechtsrahmen mindestens durch die Missachtung des staatlichen Gewaltmonopols verletzen.

Im folgenden sollen unterschiedliche Arten von NSAGs vorgestellt werden. Aus analytischen Gründen werden „Idealtypen“ vorgestellt, während in der Realität häufig Mischformen, beispielsweise zwischen Rebellen und organisierter Kriminalität oder zwischen Warlords und Paramilitärs, vorherrschen. Daran anschließend werden unterschiedliche von NSAGs wahrgenommene Funktionsbereiche skizziert. Am Ende des Kapitels findet eine Fokussierung auf diejenigen NSAGs statt, mit denen die Entwicklungszusammenarbeit vorrangig in Kontakt kommt und die im weiteren Verlauf der Studie genauer untersucht werden sollen.

3.1 Typen von NSAG

Warlords

Aus dem Kontext der Forschung zu Neuen Kriegen stammt die folgende, weitreichende Definition von Mackinlay (Mackinlay 2000): Warlords sind Personen, die als nicht-staatliche Führer militärische Macht, das Charisma nationaler Befreier und die Fähigkeit zur lokalen Herrschaft haben. Es handelt sich um charismatische Führer von ethnischen Gruppen, Stämmen oder regionalen Bevölkerungsgruppen, die ihrer mehr oder weniger gut organisierten Anhängerschaft mit ihrem Namen sowohl eine Identität als auch Leitbild geben und als oberste Entscheidungsinstanz fungieren. Warlords stammen überwiegend aus der traditionellen Elite einer spezifischen Bevölkerungsgruppe. Sie nutzen ein Befehls- und Kontrollsystem, um ihre Anhängerschaft zu lenken.

Warlords nehmen eine Doppelfunktion als Gewaltakteure und Schutzgeber wahr (Mackinlay 2000): Sie bieten ihren Untergebenen Anerkennung in militärischen Rängen und physischen Schutz vor Angriffen von außen. Außerdem schützen sie die Familienbande der Clans und die ethnische und lokale Identität der Bevölkerung.

Guerilla, Rebellengruppen und Befreiungsbewegungen

Guerilla, Rebellengruppen oder Befreiungsbewegungen zielen darauf ab, gegenüber dem Staat möglichst viel Territorium zu erobern und ihre Herrschaft über die entsprechenden Gebiete zu konsolidieren. Sie verfolgen ein politisches Ziel und motivieren ihr Handeln ideologisch und/oder religiös (vgl. Folscheid 2001, Mair 2003). Hierbei spielen ethnische oder Klassensolidarität, nationale Herkunftsgefühle und lokale Gemeinschaftsverbindungen eine wichtige Rolle (vgl. Rotberg 2004). In Organisationsform und Auftreten nach außen können Ähnlichkeiten mit paramilitärischen Gruppen bestehen, während die Ziele, die von ihnen im Hinblick auf staatliche Macht verfolgt werden, sich grundsätzlich unterscheiden. Rebellengruppen sind in der Mehrzahl ethno-politischer, innerstaatlicher Konflikte in Entwicklungsländern aktiv.

Paramilitärs

Paramilitärs sind bewaffnete Gruppen zur Sicherstellung der landesinneren Sicherheit. Sie sind organisatorisch getrennt von der regulären Armee und Polizei:

“Today’s paramilitaries are dedicated internal security forces, created outside military or police command structures, and are meant to secure regimes, often democratic ones, from internal threats ranging from military coups to separatist rebellions” (Dasgupta 2003, S.4).

In der Praxis umfassen Paramilitärs eine Vielzahl von Organisationen wie Milizionäre, Aufstandsbekämpfungseinheiten, Geheimdienstgruppen und Grenzschutztruppen, die außerhalb der regulären Kommandostruktur von Polizei und Militär funktionieren. Sie werden von staatsnahen Kreisen eingerichtet oder kooptiert. Ihr Gegner sind alle anti-staatlichen NSAGs, insbesondere Rebellen, Warlords und Guerilla-Gruppen und sie verbünden sich offen oder verdeckt mit den offiziellen Sicherheitsorganen. Paramilitärs verfolgen im Rahmen der Zielsetzung des Regimeerhalts auch ökonomische Ziele in ihrem regionalen Einsatzgebiet und können durch ideologische Momente zusätzlich motiviert werden (Koonings and Kruijt 2004, S.27).

Söldner

Söldner sind nach Art. 47 des Ergänzungsprotokolls (vom 8. Juni 1977) zur Genfer Konvention (vom 12. August 1949) Personen, die speziell für die direkte Beteiligung an Kämpfen rekrutiert wurden. Söldner sind durch Profitinteressen motiviert und bekommen materielle Kompensationen angeboten. Außerdem sind Söldner keine Staatsbürger eines im Konflikt involvierten Landes, kein Mitglied des Militärs eines Konfliktlandes sowie nicht vom Militär eines Drittlandes entsandt worden (vgl. Genfer Konvention von 1977). Geraten sie in Gefangenschaft, gelten sie nicht als Kriegsgefangene. Söldner traten in der jüngeren Geschichte im Zuge der Entkolonialisierungsprozesse in Afrika ab den 60er Jahren auf und zwar vor allem in Nigeria, Sierra Leone und Liberia. Söldner kämpften auch in Ex-Jugoslawien und im Kongo in den 90er Jahren. Gegenwärtig sind viele ehemalige Söldner, insbesondere aus Südafrika und Chile, im Rahmen des massiven Engagements von privaten Sicherheits- und Militärunternehmen im Irak aktiv. Ein internationales Abkommen der UNO sieht ein Verbot des Anwerbens, des Einsatzes, der Finanzierung und der Ausbildung von Söldnern vor. Gleichzeitig nutzen andere Unterorganisationen der UN beispielsweise in Sierra Leone private Sicherheitsunternehmen zum Schutz ihrer Mitarbeiter (Büttner 2003, S.7).

Private Militär- und Sicherheitsunternehmen

Das Entstehen und der Einsatz von privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen¹⁰ lässt sich als logischer nächster Schritt im globalen Trend zur Privatisierung und zur Ausgliederung von staatlichen Aufgaben begreifen (vgl. Kümmel 2004, Singer 2003, S.70). Im Gegensatz zu regulären Armeen zeichnen sich private Anbieter zum einen durch geringere Folgekosten aus, da sie gegenüber Staatsbediensteten keinen Anspruch auf Zusatzleistungen haben. Zum anderen gelten bürokratische Regeln und Grenzen für sie nicht und sie tauchen nicht in den offiziellen staatlichen Statistiken über Tote und Verletzte auf (vgl. van Creveld 2004).

¹⁰ Im angelsächsischen Raum sind auch die Abkürzungen PSC (Private Security Corporations) bzw. PMC (Private Military Corporations) verbreitet.

Private Sicherheitsunternehmen lassen sich in vier Kategorien einteilen. *Military Provider Firms* (MPF) befinden sich mitten im Kampfgeschehen und übernehmen direkte militärische Implementations- und Kommandofunktionen. Sie können auch als Befehlshaber für reguläre Einheiten dienen. Zu den typischen Kunden dieses Firmentyps zählen solche, die unmittelbaren Bedrohungssituationen ausgesetzt sind (staatliches Militär, UN, Multinationale Unternehmen). *Security Provider Firms* (SPF) übernehmen polizei- und wachdienstliche Implementations- und Kommandofunktionen. Da sie in Ländern mit gefahrenträchtigen Konfliktsituationen tätig sind, können sie leicht in die Gefahr geraten, zu aktiven Parteien in örtlichen Konflikten zu werden. Typische Kunden sind Transnationale Konzerne, aber auch humanitäre Nichtregierungsorganisationen. *Military & Security Consultant Firms* (MSCF) bieten Beratungs- und Trainingsdienstleistungen an, die für die Durchführung der Kampfoperationen bzw. für die Stabilisierung der Sicherheitslage wichtig sind. Kunden sind Streitkräfte, Polizei-, Sicherheits- und Wachdienstkräfte. Ihnen werden strategische, operative und organisationsstrukturelle Analyse- und Restrukturierungsexpertise angeboten, sie greifen aber selbst nicht unmittelbar in das Konfliktgeschehen ein. Neben Regierungen/Organisationen deren Streitkräfte gerade eine Phase der Restrukturierung durchlaufen, werden diese Beratungsdienstleistungen auch von Hilfsorganisationen nachgefragt. *Military & Security Support Firms* (MSSF) bieten logistische Hilfe im Konfliktgeschehen vorgelagerten Dienstleistungen wie Nachschub, Transport, technische Unterstützung und Aufklärung an. Sie werden besonders von staatlichem Militär eingesetzt, dass in Kampfhandlungen in anderen Staaten verwickelt ist.

Private Sicherheitsunternehmen kommen insbesondere in multinationalen Interventionen wie im Irak, Kosovo oder in Afghanistan (MSSC für Rekrutenausbildung und MSSFs beispielsweise für Sanitätsdienste) zum Einsatz. Die Erfahrungen mit privaten Unternehmen im Irak (und im globalen „Kampf gegen den Terror“) zeigen die Brisanz der Rolle von Söldnern und privaten Sicherheitsfirmen, da es Hinweise gibt, dass diese in Folterungen verwickelt sind. Andere Problempunkte sind die Abwesenheit demokratischer Rechenschaftspflicht und die Gefahr der sukzessiven Aushöhlung des staatlichen Gewaltmonopols (vgl. Bernales Ballesteros 2003).

Organisierte Kriminalität

Der Begriff „organisierte Kriminalität“ aus dem Polizeivokabular ist umgangssprachlich gleichbedeutend mit dem Begriff Mafia. Die „European Union Police Mission“ (EUPM) hat in Anlehnung an das BKA folgende Definition entwickelt: Es handelt sich um die Zusammenarbeit von drei oder mehr Personen für eine langfristige oder unbegrenzte Zeit, die schwerwiegenden kriminellen Vergehen verdächtigt werden und angetrieben sind durch die Absicht, Profit und Macht zu erlangen (vgl. Anthony Nott in Austin et al 2004, S.86). Weltweit agierende Banden sind fähig, nationale Justizapparate und Politik beispielsweise durch Bestechung und Erpressung zu beeinflussen, wodurch es diesen Gruppen gelingt, partiell straf- bzw. rechtsfreie Räume zu erzeugen (vgl. Ziegler 1998, S.53). Organisierte Kriminalität führt die illegale Produktion, den illegalen Abbau oder Handel mit legalen oder illegalen Gütern oder Dienstleistungen durch. Es handelt sich um eine Gewinnerzielung aus der Schattenwirtschaft. Diese erfolgt unter Rücksichtnahme auf die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsapparates, wobei eine Monopolisierung bestimmter Segmente der Wirtschaft eines Landes angestrebt werden kann (vgl. Rufin and François 1999, S.31ff.). Gewalt wird systematisch eingesetzt um die gewünschten Ziele zu erreichen. Einschlägige Beispiele in Entwicklungsländern sind der Drogenhandel in Kolumbien oder der Handel mit illegalen Diamanten im südlichen Afrika.

Nationaler und Transnationaler Terrorismus

Bei der Bestimmung von Terroristengruppen ist das wichtigste Kriterium, dass sie ganz überwiegend Zivilisten als Zielgruppe ihrer Gewalt auswählen. Das Phänomen Terrorismus kann als „(...) *planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund*“ verstanden werden. „*Sie sollen allgemeine Unsicherheit und Schrecken, daneben aber auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft erzeugen*“ (Waldmann 1998, S.10). Für nationale und transnationale Terrorgruppen kann in diesem Sinne auch angenommen werden, dass die Art der eingesetzten terroristischen Gewaltmittel nicht von den politischen Zielen / Motivationen der Mitglieder abtrennbar sind.¹¹ Terrorgruppen können nicht alleine über die eingesetzten Mittel definiert werden, sondern sie unterscheiden sich auch durch die Zielgruppe ihrer Gewalt, ihre historisch-politischen Motivationen und Ziele sowie durch ihre organisatorische Reichweite bzw. territorialen Bezug von anderen NSAGs (vgl. Schneckener 2004a, Mair 2003).

Im Ende 2004 veröffentlichten Bericht „A more secure world - Our shared responsibility“ des UN High-level Panels on Threats, Challenges and Change wurde der Terrorismus-Begriff sehr weit gefasst. Das Kernelement von Terrorismus ist hier die Absicht, Zivilisten zu verletzen oder zu töten, um Angst in der Zivilbevölkerung zu verbreiten und die Handlungsfähigkeit einer Regierung oder internationalen Organisation zu beschneiden. Die Definition lautet:

“(...)any action (...) that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act”. (UN High-level Panel on Threats 2004).

Völkerrechtlich ist eine solch breite Definition sicherlich angemessen, die auf vorherigen UN Resolutionen aufbaut und es beispielsweise ermöglicht, terroristische Anschläge wie den 11. September als ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder auch als Kriegsverbrechen nach der Genfer Konvention aufzufassen (vgl. UN Resolution 1566, 2004). Moralisch ist die Definition ebenso richtig, da jede Form von Gewalt gegen Zivilisten - gleich welcher Motivation - nicht zu entschuldigen ist. Historisch kommen terroristischen Akten aber ein öffentliches politisches Interesse zu. Es gibt einen Unterschied zwischen regional aktiven politischen Terrorgruppen, die sich gegen einen Staat wenden und gewöhnlichen Straftaten, auch wenn sie durch organisierte Kriminalität begangen wurden. Dies wird an Regimewechseln deutlich, die ehemalige „Terroristen“ zur Macht bringen und in geachtete Repräsentanten ihres Landes verwandeln können, wie beispielsweise in Nicaragua (FSLN), oder Südafrika (ANC) geschehen. Um einen solchen Status zu erreichen, müssen die Führer dieser NSAGs auch realpolitische Ziele verfolgt haben, aus der mindestens retrospektiv eine gewisse Legitimation gezogen werden kann (Habermas 2002).

Konzeptionell berücksichtigt die Terrorismus-Definition des „UN High-level Panels on Threats, Challenges and Change“ mögliche historische Unrechtserfahrungen, politische Ziele und Motive von Gruppen, die Terrorakte ausgeführt haben, nicht. Gleichzeitig werden nur Staaten als politische

¹¹ Externe Akteure müssen dabei auch die Deutlichkeit und Angemessenheit der politischen Forderungen einschätzen, was implizit eine Berücksichtigung der Unrechtserfahrungen der Terroristen selber, ihrer Opfer und von derjenigen Bevölkerungsgruppe, deren Vertretung sie beanspruchen, umfasst.

Akteure und die Handlungsfähigkeit von Staaten und Internationalen Regierungsorganisationen als politisch relevante Dimensionen eingeführt. Bei entsprechender Auslegung können in der Definition des „UN High-level Panels on Threats, Challenges and Change“ lokal und regional aktive Guerilla- und Rebellengruppen, Befreiungsbewegungen sowie Warlords als Terroristen klassifiziert werden. Eine solche Definition ist als außenpolitisches Instrument flexibel und als Druckmittel für makropolitische Verhandlungssituationen möglicherweise gut geeignet. Kommt es aber dazu, dass konkrete multilaterale oder bilaterale Sanktionen beschlossen werden, die entweder der durch nichtstaatliche Gewaltakteure vertretenen Bevölkerungsgruppe oder der Regierung in einer Bürgerkriegssituation entscheidende innenpolitische Vorteile verschaffen, kann dies konfliktverschärfend und möglicherweise auch konfliktverlängernd wirken.

Nationaler Terrorismus

Typische „traditionelle“ Terrorgruppen bestanden in den meisten OECD Ländern in den 70er und 80er Jahren. Diese hatten zumeist Kommandozentralen in einem bestimmten Staat, führten einen „nationalen Befreiungskampf“ und haben Anschläge überwiegend in einem Land durchgeführt. In der Mehrheit der Entwicklungsländer mit gewalttätigen Konflikten gibt es aber kaum klar definierbare, nationale Terroristengruppen, da es sich überwiegend um ideologisch-religiös motivierte, regional operierende Gewaltakteure handelt, die auch terroristische Mittel einsetzen. Diese werden dann in der ideologisch aufgeladenen Innenpolitik durch politische Gegner als (transnationale) Terroristen bezeichnet. Die Gruppen selber bezeichnen häufig wiederum die Methoden des Gegners als terroristisch bzw. werfen der Regierung und dem Sicherheitsapparat Staatsterrorismus vor. Eine unabhängige Beurteilung der Faktizität dieser Vorwürfe durch dritte Instanzen wie Medien oder internationale Organisationen findet insbesondere in Entwicklungsländern nicht oder nicht ausreichend statt, um die eskalierte innenpolitische Auseinandersetzung nachhaltig versachlichen zu können. Geht man davon aus, dass Verhandlungslösungen mit NSAGs (einschließlich herkömmlicher nationaler Terrorgruppen), welche ein gewisses realpolitisches Interesse im Hinblick auf eine oder mehrere Bevölkerungsgruppen verfolgen (Habermas 2002) und langfristig eine symmetrische Konfliktkonstellation anstreben (Münkler 2004a), prinzipiell noch möglich sind, dann gibt es gute Gründe andere Bezeichnungen als „nationale Terroristen“ für diese Gruppen zu nutzen, die für die Gruppen noch akzeptabel sind. Dies ist eine Voraussetzung, um überhaupt in Kontakt zu treten, unabhängig davon, dass traditionelle, ideologisch geprägte „nationale Terrororganisationen“ in Entwicklungsländern praktisch nicht existieren.

Transnationaler Terrorismus

Transnational operierende Terroristennetzwerke nutzen fragile Staaten im Süden sowie westliche Staaten als Rückzugs- und Vorbereitungsräume, zur Rekrutierung von Attentätern, zur Beschaffung und zum Transfer von Geldern sowie für Anschläge. Die Organisationsformen Transnationaler Terroristen haben ein hohes Maß an Fluidität und grenzüberschreitende Aktivitäten werden systematisch eingesetzt (vgl. Schneckener 2004a, S.8). In der Praxis handelt es sich heute bei transnationalen Terrorgruppen zumeist um einem speziellen Typ von Terrorismus, jenen des „neuen“ transnationalen Terrorismus, der seinen Ausgangspunkt in muslimisch geprägten Weltregionen genommen hat und zu dem insbesondere das Terrornetzwerk Al-Qaida sowie andere Terrornetzwerke zu zählen sind, wie beispielsweise Jemaah Islamiyan, Pakistanische Gruppen und die Hisbollah (vgl. Schneckener 2004a, S.7, 20). Weder in Hinblick auf Strukturen und Unterstützerguppen noch in Hinblick auf die Auswahl von Staaten, in denen Anschläge geplant oder durchgeführt werden, legen

sich transnationalen Terrorgruppen langfristig fest. Die Organisationsformen transnationaler Terroristen haben ein hohes Maß an Fluidität und grenzüberschreitende Aktivitäten werden systematisch eingesetzt. Die Vertretung einer bestimmten Bevölkerung in einer begrenzten, substaatlichen oder grenzübergreifenden Region wird nicht angestrebt oder hat keine Priorität (vgl. Mair 2003, S.17 ff.). Der Umgang mit transnationalem Terrorismus, der nicht nur terroristische Mittel einsetzt, sondern eine asymmetrische Strategie verfolgt, ohne die Absicht zu haben, irgendwann mit dem Gegner gleichberechtigt zu sein und sich in Form von weltweiten, entterritorialisierten Netzwerken organisiert hat, gestaltet sich höchst schwierig (vgl. Münkler 2004a).

3.2 Funktionsbereiche von nicht-staatlichen Gewaltakteuren

Insgesamt können drei Funktionsbereiche von NSAGs unterschieden werden. Hierzu zählen politische, ökonomische und sicherheitspolitische Funktionen.¹² Diese Funktionen übernehmen sie gegenüber ihren Mitgliedern, aber auch und in unterschiedlichem Maße für ihre „constituency“.

In ihrer politischen Funktion stellen Rebellengruppen und Mischformen von Warlords und Paramilitärs einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, ihrer „constituency“, eine Plattform zur Verfügung, die individuelle Bedürfnisse nach Teilhabe, Anerkennung und (Identitäts-) Sicherheit befriedigen kann.¹³ Insofern die eingesetzten Gewaltmittel provozierend wirken, können die Gewalttaten von diesen NSAGs für eine ansonsten kaum existierende Aufmerksamkeit für die Belange von gesellschaftlichen Subgruppen in der nationalen und internationalen Öffentlichkeit sorgen. Dies kann in einer funktionalen Betrachtung – unter Ausschluss einer notwendigen ethischen Beurteilung der Angemessenheit der Mittel – als ein Beitrag zu politischen Meinungsbildungsprozessen aufgefasst werden (vgl. Zunzer 2002). Rebellen-, Guerillagruppen und Mischformen von Warlords verleihen benachteiligten oder sich als benachteiligt wahrnehmenden Bevölkerungsgruppen eine politische Stimme gegenüber Staat und politischem System und können Leid- und Unrechtserfahrungen artikulieren. Oftmals haben sie grundsätzlich andere ordnungspolitische Vorstellungen als die staatlichen Regierungsparteien oder andere NSAGs, die genuin oder strategisch motiviert sein können, die in jedem Fall aber dazu beitragen, ihre Legitimation nach innen sowie in Hinblick auf die Interaktion mit staatlichen Institutionen und externen Akteuren zu erhöhen.

In ihrer ökonomischen Funktion kümmern sich bestimmte nichtstaatliche Gewaltakteure, vor allem territorial gebundene NSAGs, primär um die Versorgung der kämpfenden Truppe und die

¹² Eine solche analytische Aufteilung in drei Funktionsbereiche dürfte für alle bisher genannten NSAG Typen sinnvoll sein. Hingegen ist der vorliegende Forschungsstand in Hinblick auf konkrete Funktionsbereiche von Transnationalen Terroristen, privaten Sicherheitsunternehmen und Organisierter Kriminalität in EL m.W. kaum nennenswert. Vor dem Hintergrund, dass mit den letztgenannten drei Typen eine direkte Interaktion auf der entwicklungspolitischen Durchführungsebene unwahrscheinlich ist (vgl. 3.3), beziehen sich die folgenden Ausführungen überwiegend auf NSAGs mit territorialem Bezug, insbesondere auf Rebellengruppen und Mischformen von Warlords und Paramilitärs.

¹³ In welchem Maß dies gegeben ist und in welchem Maß dies von allen Mitgliedern der jeweiligen „constituency“ von Rebellengruppen, Warlords oder Paramilitärs als legitim erachtet wird, ist historisch und kontextuell unterschiedlich. In einer realpolitisch-funktionalen Sichtweise auf Politik muss aber angenommen werden, dass ein bestimmtes Maß an Loyalität vorhanden ist und Legitimität durch die jeweilige Bevölkerungsgruppe an die jeweilige NSAG verliehen wird.

Bereitstellung von Waffen und Munition. Aus Gründen des Legitimationserhalts oder aus einem genuinen Anliegen heraus sorgen sich Rebellen und Mischformen von Paramilitärs und Warlords des weiteren um die Bereitstellung einer ausreichenden Grundversorgung der Bevölkerung in dem von ihnen kontrollierten Gebiet, zumindest dann, wenn sie eine mittel- bis langfristige Strategie verfolgen. Hierzu kann auch eine strategische Einbindung von Hilfslieferungen durch Geberorganisationen dienen, die in gegenseitigem Einverständnis oder missbräuchlich geschehen kann. Viele NSAGs, deren „constituency“ durch Fluchtwellen oftmals über die ganze Welt verstreut wurden, nutzen das sozio-ökonomische Potential sowie die Expertise von Diasporagruppen (vgl. Zunzer 2004b). Organisierte Kriminalität und transnationaler Terrorismus sorgen sich sozial-ökonomisch fast ausschließlich um den engeren Kreis ihrer Mitglieder bzw. bieten den überwiegend an ökonomischen Zugewinn interessierten Individuen eine ideale Organisationsplattform.

Außerdem bieten alle NSAG, die Beziehungen zu einer territorialisierten Bevölkerungsgruppe haben, ihren Mitgliedern und in unterschiedlichem Maß auch der Bevölkerung Sicherheit (Mehler 2004, S.2). Hierbei ist Sicherheit eng verknüpft mit der Erfahrung, dass sie lokal und individuell sehr unterschiedlich wahrgenommen wird. In vielen afrikanischen Ländern ist es im Unterschied zu Ländern mit einem funktionierenden Gewaltmonopol nichts ungewöhnliches, dass private, staatliche und traditionelle Sicherheits-/Gewaltakteure komplementär oder überlappend als Sicherheitsquellen für die Zivilbevölkerung auftreten. Dass diese Sicherheitsfunktionen auch immer Gefahr laufen, in eine konfrontative Situation zwischen Gewaltakteuren abzugleiten und damit die Zivilbevölkerung zu gefährden, ist ein Dilemma, dessen sich die Bevölkerung oft sehr schmerzlich bewusst ist. Unter den Bedingungen der Abwesenheit eines staatlichen Rahmens kann es aber rational sein, Sympathien für lokale Warlords, Rebellen oder Söldner zu entwickeln, wenn diese im Vergleich zu anderen privaten Akteuren oder staatlichem Militär mehr Sicherheit für die eigene Bevölkerungsgruppe oder das eigene Dorf bieten können. In diesem Sinne bietet das Modell auch analytische Ansatzpunkte für die Erklärung der teilweise hohen Akzeptanz und Stabilität von lokalen und regionalen Sicherheits-/Gewalt Regimen in vielen afrikanischen Ländern. Im folgenden Diagramm wird die oftmals doppelte Funktion von NSAGs als Gewaltakteur und Sicherheits-Bereitsteller, wie sie von Andreas Mehler (Mehler 2004) im Bezug auf die Situation in vielen afrikanischen Ländern entwickelt wurde, illustriert.

Tabelle 1: Gewaltakteure als Bereitsteller von Schutz und Sicherheits		
	Primäre Sicherheits-/ Gewaltfunktion	Sekundäre Sicherheits-/ Gewaltfunktion
Öffentlich	Reguläre Sicherheitskräfte <ul style="list-style-type: none"> • Internationale peace-keepers • Reguläre Truppen aus den Nachbarstaaten 	<ul style="list-style-type: none"> • Unkontrollierte lokale Repräsentanten des Zentralstaats
Privat	<ul style="list-style-type: none"> • Warlords • Rebellen • Rebellen aus Nachbarstaaten • Söldner • Private Military Companies 	<ul style="list-style-type: none"> • Jugendorganisationen von politischen Parteien • Studentenbewegungen • „Big Men“
Kommunitär / Traditionell	<ul style="list-style-type: none"> • Aufpasser / „Area Boys“ • Geheime Gesellschaften • Traditionelle Jäger 	<ul style="list-style-type: none"> • Religiöse Organisationen und Sekten • Traditionelle Autoritäten

Quelle: Mehler 2004.

Mehler unterscheidet zwischen öffentlichen, privaten und kommunitären/traditionellen Bereichen, in denen unterschiedliche Akteure eine Sicherheits-/Gewaltfunktion gegenüber der Zivilgesellschaft oder anderen bewaffneten Personen erfüllen. Die Ausübung von Sicherheits-/Gewaltfunktionen in schwachen oder gescheiterten Staaten wird durch eine Unterscheidung von primären und sekundären Sicherheits-/Gewaltakteuren deutlich. Erstere umfassen staatliche und internationale Sicherheitskräfte, nicht-staatliche Gewaltakteure im engeren Sinne (Warlords, Rebellen, Rebellen aus Nachbarstaaten, Söldner, Private Military Companies) sowie Aufpasser / „Area Boys“, geheime Gesellschaften und traditionelle Jäger. Eine sekundäre Sicherheits-/Gewaltfunktion üben beispielsweise unkontrollierte lokale Repräsentanten des Zentralstaats, Jugendorganisationen von politischen Parteien, Studentenbewegungen, religiöse Organisationen und Sekten bis hin zu traditionellen Autoritäten aus. Diese setzen Gewaltmittel eher implizit durch die Beeinflussung von anderen Akteuren ein oder sie üben *de facto* Gewalt aber dennoch gelegentlich aus (z.B. Jugendorganisationen von Parteien), obwohl ihr Mandat die Ausübung von physischem Zwang im Prinzip ausschließen würde.

Für das subjektive Sicherheitsgefühl der lokalen Bevölkerung im Alltag spielen die sekundären sowie traditionellen Sicherheits- und Gewaltakteure eine wichtige Rolle. Objektiv ist das Gewaltpotential und der Einfluss von staatlichen Sicherheitsorganen und privaten Gewaltakteuren aber ungleich größer. Dies kommt besonders dann zum Tragen, wenn Konflikte schon so weit eskaliert sind, dass häufig Gewalt als Mittel angewandt wird.

Für die unterschiedlichen Wirkungsebenen der Entwicklungszusammenarbeit können alle Akteure und Funktionsbereiche relevant sein. Während die öffentlichen und privaten Akteure mit primärer Sicherheits-/Gewaltfunktion auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene einflussreich sind und daher für die Entwicklungszusammenarbeit eine große Bedeutung haben, ist die Bedeutung aller anderen Typen von NSAGs auf die lokale Ebene beschränkt. Es ist aber anzunehmen, dass kommunitären/traditionellen und sekundären Sicherheits-/Gewaltakteuren im lokalen Projektumfeld eine Bedeutung zukommt.

3.3 Welche NSAG sind für die Entwicklungszusammenarbeit relevant?

Aufgrund der bisher eingeführten Definitionen von NSAGs und in Anlehnung an Mair (Mair 2004) lassen sich sechs nicht-staatliche Gewaltakteure idealtypisch definieren. Auf Basis der Kriterien „Gegner“, „Ziele“ und „Territorialität“ können Warlords, Rebellen, Paramilitärs, Private Sicherheitsunternehmen, organisierte Kriminelle und transnationale Terroristen deutlich unterschieden werden. Eine solches Raster kann als Beitrag zur Klärung im Rahmen von Debatten über „failed“ bzw. „failing states“ (vgl. Rotberg 2004, S. 40; Schneckener 2004b, S. 62; Chesterman, Ignatieff et al. 2004) und zu den sogenannten Neuen Kriegen (vgl. Münkler 2002, Eppler 2002) verstanden werden. Beide Debatten beziehen sich nicht direkt auf die Entwicklungspolitik, bieten aber Erkenntnisse für die entwicklungspolitische Praxis in Konfliktregionen.

Tabelle 2: NSAG – Idealtypen nach Gegnern, Zielen und Territorialität

	Warlords	Rebellen	Paramilitärs	Private Sicherheitsunternehmen	Organisierte Kriminalität	Transnationale Terroristen
Gegner / Zielgruppen von Gewalt	Zivilbevölkerung, aber auch konkurrierende NSAG und staatliches Militär	Staatsmacht aber auch konkurrierende NSAG	Anti-staatliche NSAG (Rebellen, Warlords)	Andere NSAGs oder staatliche Sicherheitskräfte	Staatsmacht und konkurrierende kriminelle Banden	Zivilbevölkerung und Staatsmacht
Motivation / Ziele	Überwiegend Ökonomische Ziele	Politische Ziele und ideologisch-religiöse Motivation	Ökonomische Ziele und Regimeerhalt	Ökonomische Ziele	Ökonomische Ziele	Politische Ziele und ideologisch-religiöse Motivation
Reichweite / Territorialer Bezug	Regional	Regional	Regional / Lokal	Transnational	Transnational	Transnational

Vor dem Hintergrund der bisher skizzierten Eigenschaften unterschiedlicher NSAGs als auch deren Funktionen zeichnet sich ab, dass die sechs identifizierten, nichtstaatlichen Gewaltakteure unterschiedlich große Schnittmengen zur Entwicklungszusammenarbeit aufweisen und damit auch von unterschiedlich hoher Relevanz sind. Für die weiteren, vertiefenden Betrachtungen der Interaktion von NSAGs und Entwicklungszusammenarbeit sollen deshalb drei Gruppen weitgehend ausgenommen werden.¹⁴ Es handelt sich zum einen um den Bereich der organisierten Kriminalität, die rein ökonomisch motivierte, transnational vernetzte Akteure umfasst. Organisierte Kriminalität ist nur implizit Ziel von einigen wenigen entwicklungspolitischen Initiativen, wie beispielsweise dem GTZ Sektorvorhaben Frauenhandel, welches sich darum bemüht, internationalen Partnern die nötige Expertise zur Bekämpfung des Frauenhandels und zur Verbesserung des Beratungsangebots für Betroffene zur Verfügung zu stellen (BMZ 2004). Eine direkte Interaktion mit kriminellen Banden wird nationalen Sicherheitsorganen vor Ort bzw. den entsprechenden Stellen beim Bundeskriminalamt und Bundesinnenministerium überlassen. Gleiches gilt für eine weitere Gruppe, nämlich transnationale

¹⁴ Eine Ausnahme sind Mutationen und Mischformen von Organisierter Kriminalität mit anderen NSAGs wie z.B. Warlords, die insbesondere in Konfliktregionen mit einer verhärteten Gewaltökonomie (z.B. Sierra Leone, Somalia) auftreten können und auf deren Handlungsmotivationen im Abschnitt 5.2 noch einmal Bezug genommen wird.

Terroristen, die zwar Entwicklungsländer mit innerstaatlichen Konflikten auch als Rückzugs- oder Einsatzgebiet nutzen, aufgrund ihrer Gewalt- und Medienorientierung sowie aufgrund eines Mangels an politischer Legitimität in der Bevölkerung als Interaktionspartner für Entwicklungspolitik aber nur von indirekter Bedeutung sind.

Ein Sonderfall stellen private Sicherheitsunternehmen dar, mit denen bisher ebenfalls keine signifikante Interaktion durch deutsche Entwicklungsorganisationen stattgefunden hat, was aber in Zukunft im Rahmen von UN geleiteten Friedenseinsätzen in Afrika oder im Irak beispielsweise in Form von Wiederaufbauteams denkbar wäre.

Wie mit einer solchen Konstellation umgegangen werden kann bzw. wie sie völkerrechtlich zu bewerten ist, wird im Rahmen von multilateralen Konsultationen auf der Ebene der Vereinten Nationen erörtert. Im Rahmen der deutschen bilateralen Entwicklungspraxis spielt sie bisher keine Rolle, weshalb auf private Sicherheitsunternehmen im weiteren nicht eingegangen wird.

Organisierte Kriminalität, transnationaler Terrorismus und private Sicherheitsunternehmen sind also nicht völlig unbedeutend für die Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, aber für die große Mehrheit der Projekte vor Ort müssen diese drei vor allem im Rahmen von Analysen als Grundlage guter Planung Berücksichtigung finden. Für die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit und einer im Sinne der Konfliktbearbeitung konstruktiven Interaktion sind hingegen vorrangig Warlords, Rebellen und Paramilitärs von Belang.

4. Entwicklungszusammenarbeit in innerstaatlichen Konflikten: „Working in conflict“ und „working on conflict“

In vielen Projekten der technischen Zusammenarbeit wurde noch vor wenigen Jahren davon ausgegangen, dass eine möglichst genaue Befriedigung der Bedürfnisse von lokalen Zielgruppen für die Konfliktodynamik unproblematisch sei. Dass dies mitnichten so sein muss, ist spätestens seit der humanitären Katastrophe in Ruanda bekannt, die im Rahmen des „Do no Harm“ Projekts ausgewertet wurde (vgl. Anderson 1999). Eine Erkenntnis lautet, dass eine Orientierung am Prinzip der Bedürfnisgerechtigkeit alleine, ohne die Berücksichtigung der politischen Wahrnehmungen der Schlüsselakteure wie staatliche und private Gewaltakteure, nicht ausreicht, um zu verhindern, dass die eigenen Aktivitäten zur Verschärfung des Konfliktes beitragen. Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und in vielen NROs wurden u.a. Trainings zur Sensibilisierung von Projektmitarbeitern in Konfliktländern im Sinne des „do no harm“ Ansatzes abgehalten. Dazu gehört auch eine genaue Konfliktanalyse auf unterschiedlichen Ebenen unter Berücksichtigung aller relevanter Akteure. Dies umfasst natürlich auch alle sechs identifizierten NSAG Typen, soweit diese auf nationaler oder lokaler Ebene eine Rolle spielen. Dies hat neben anderen Gründen dazu geführt, dass die Möglichkeit des Umgehens des Konfliktes („**working around conflict**“) auf Projektebene in Konfliktländern kaum noch als Grundlage für die Planung von Projektaktivitäten wahrgenommen wird. Für die Länderschwerpunktbildung und im Umgang mit Organisierter Kriminalität, privaten Sicherheitsfirmen und Transnationalen Terroristen kann davon ausgegangen werden, dass das „Vermeidungs-Prinzip“ immer noch eine wichtige Rolle spielt, was zur Reduzierung des Sicherheitsrisikos für das eigene Personal ja auch sinnvoll sein kann. Zentrale Herausforderung bleibt,

die bisher nicht konfliktsensiblen Aktivitäten von EZ-Projekten zu identifizieren und Verbesserungen einzuleiten.

Wie sehen nun die Herausforderungen aus, wenn eine bewusste Analyse des Konfliktkontextes unter Berücksichtigung der NSAGs und eine entsprechende Anpassung von Projektaktivitäten („**working in conflict**“) zur Regel geworden sind? Zum einen geht es um das genauere Monitoring negativer Effekte der eigenen Intervention und um die umfassende Anwendung der „Do No Harm“ Kategorien im Projektalltag. Zu den negativen Effekten gehört auch die Setzung falscher politischer Signale an relevante Gewaltakteure.

Bedient ein Projekt in einem ethno-politisch aufgeheizten Umfeld, z.B. nur eine ethnische Gruppe mit ihren Angeboten, sei es auch, weil diese Gruppe bedürftiger ist als die anderen, kann das Spannungen und Konflikte verschärfen. Vorstellbar wäre, dass sich NSAG oder auch die staatlichen Sicherheitskräfte bei diesen „privilegierten“ Dörfern einen Anteil holen, sei es in Form von Zwangssteuern oder Konfiszieren von Gütern (vgl. Bigdon, Korf 2001). In solchen Situationen geht es um Gesprächsuche/Konsultationen mit den jeweiligen NSAG Akteuren, Militärvertretern und ihren politischen Repräsentanten. Ziel muss es sein, zu einem Mindestmaß an Informationsaustausch und Vertrauensaufbau im Rahmen dieser Gespräche beizutragen. Die Erkenntnisse über Interesse und Vorgehen von Rebellegruppen, Warlords, Paramilitärs und staatlichen Sicherheitskräften sowie der Aufbau von Vertrauen mit Einzelpersonen kann dazu genutzt werden die Projektplanung und – durchführung entsprechend anzupassen. Zentrale Herausforderung ist die Intensivierung des Austauschs mit allen konfliktrelevanten politischen und militärischen Gruppen sowie die Integration dieser Erkenntnisse im Arbeitsprozess.

Friedensförderung oder „**working on conflict**“ bedeutet für das entwicklungspolitische Engagement eine Reihe von weitergehenden Herausforderungen. Voraussetzung ist zunächst in einem solchen Projekt oder Programm im Rahmen von Konsultationen Vertrauen zu allen Konfliktparteien aufzubauen. Dann sollte eine substanzielle Komponente des Vorhabens auf gemeinsamen Aktivitäten mit Beteiligung von staatlichen und/oder privaten Gewaltakteuren liegen. Herausforderungen in der Projektpraxis sind die Entwicklung von politischer Empathie (nicht Sympathie!) für alle Akteure, das Zusammenbringen von Vertretern unterschiedlicher Konfliktparteien (einschließlich NSAGs), die Planung und Durchführung von Capacity Building Maßnahmen beispielsweise in Hinblick auf die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, oder in Hinblick auf Verfahren politischer Machtteilung unter Berücksichtigung des Minderheitenschutzes.

Neben den Chancen, die sich aus einem solchen, konflikttransformativen Engagement ergeben, wurden in jüngeren Beiträgen zur Rolle der EZ in der Konfliktbearbeitung auch einige Risiken und Herausforderungen herausgearbeitet. Die EZ läuft u.a. im Rahmen eines verstärkten Engagements in Konfliktländern Gefahr, Regierungen zu unterstützen, die selber Konfliktparteien sind oder den Druck auf Regierungen zu reduzieren, sich selber um die tieferen Gründe von Gewaltkonflikten zu kümmern (vgl. Klingebiel 1999). Beide Aspekte spiegeln Risiken wieder, die sich daraus ergeben, dass Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit notwendigerweise ein politischeres Mandat erhalten, umso mehr sie sich um eine Transformation von Gewaltursachen in Entwicklungsländern bemühen. Gleichzeitig verweisen sie aber auch auf die Bedeutung anderer politischer Akteure sowie der nicht-staatlichen Gewaltakteure im lokalen Konfliktkontext. Schwarz und Krummenacher (2004)

bezeichnen dementsprechend Staaten in Konfliktländern als nicht wertfrei, sondern sehen sie als eine Partei mit spezifischen Interessen. Wird der Staat als eine wichtige Interessenspartei verstanden, muss davon ausgegangen werden, dass ein einseitiges und prinzipielles Engagement zu Gunsten des völkerrechtlich anerkannten Staates auch nicht zu nachhaltigen Ergebnissen in der Konfliktbeilegung führen kann. In der Praxis der zivilen Konfliktbearbeitung lässt sich zeigen, dass nachhaltige Lösungen durch eine solche Strategie nicht erreicht wurden. Konsequenterweise betonen handlungsorientierte Konfliktanalysen die Untersuchung von Eigenschaften und Beziehungen von allen relevanten „Stakeholdern“, was sowohl zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure als auch NSAGs umfasst.

Aus dieser struktur-, prozessorientierten und konflikttransformativen Perspektive ist der Umgang mit dem Phänomen NSAG in allen Arten von EZ Engagement in Krisen- und Konfliktgebieten notwendig, egal ob die Organisationen in ihrem Selbstverständnis „in, on“ oder „around conflict“ arbeiten. Ein komplettes Ignorieren ist nicht mehr möglich. Ziel von EZ sollte es sein, sich konstruktiv an einer Konflikttransformation zu beteiligen und hierbei Prinzipien und Verfahren im Umgang mit den im Gebiet relevanten NSAG zu entwickeln. Ein gutes Beispiel für eine mögliche direkte Interaktion der EZ mit NSAGs sind der Aufbau von proto-staatlichen Institutionen und Governance Strukturen, die von NSAGs begonnen wurden und nach Abschluss eines allgemein anerkannten Friedensabkommens an allgemeine Standards von repräsentativer Demokratie und „Good Governance“ herangeführt werden sollen.

5. Relevante Eigenschaften von nicht-staatlichen Gewaltakteuren für die EZ und Friedensförderung

Die in Kapitel drei vorgestellten Kerncharakteristika von NSAG-Typen sollen im folgenden weiter vertieft werden. Dabei stehen Eigenschaften von Warlords, Rebellen und Paramilitärs im Vordergrund, die für entwicklungspolitische Interventionen und insbesondere für Fragen der Konfliktbearbeitung und Friedensförderung von besonderem Interesse sind.

5.1 Die Relevanz von NSAG in Hinblick auf unterschiedliche Konfliktkontexte von „failed states“

Um die konkrete politisch-strategische Bedeutung von NSAG in Hinblick auf Aktivitäten zur Beseitigung von Konfliktursachen und für die Unterstützung von Friedensprozessen besser verstehen zu können, sind Modelle hilfreich, die NSAGs in ein Verhältnis zum nationalen und lokalen ordnungspolitischen Rahmen stellen. Interessant sind in dieser Hinsicht Modelle, die versuchen, das wechselseitigen Verhältnis von NSAG Typen und Formen der Staatlichkeit in Beziehung zu setzen. Schneckener (2004a) hat dies in Hinblick auf vier transnationale Terrorgruppen getan, indem er diesen die ordnungspolitischen Strukturen in ihren Rückzugsländern gegenüberstellt. Die Typologie der Staatlichkeit geht zurück auf das Projekt „States at Risk“ an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin (vgl. Schneckener 2004b). Die vier Typen von Staatlichkeit werden über drei Kernfunktionen von Staatlichkeit definiert: Sicherheit, Wohlfahrt, Legitimität/Rechtsstaatlichkeit. Bei schwachen Staaten wird davon ausgegangen, dass das staatliche Gewaltmonopol noch weitgehend oder im großen Maße existiert. Allerdings bestehen Defizite bei der Wohlfahrts- und/oder bei der

Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion (z.B. Eritrea, Uganda, Peru, Jordanien). Bei versagenden Staaten handelt es sich um Staaten, bei denen das staatliche Gewaltmonopol stark beeinträchtigt ist, während in anderen Funktionen der Staat noch eine gewisse Steuerungsfähigkeit besitzt (z.B. Sri Lanka, Kolumbien, Moldawien, Georgien). Alle sechs identifizierten NSAG Typen können konzeptionell in Beziehung zu diesen Staatstypen gesetzt werden. Organisierte Kriminalität ist immer auch in konsolidierten, d.h. immer auch vergleichsweise reichen Staaten zu finden und zieht sich von da durch alle Staatstypen. In gewisser Weise gilt dies im umgekehrten Sinne für den transnationalen Terrorismus, der gescheiterte Staaten als besonders geeignete Rückzugsgebiete wählt und von dort aus als „Querschnittsfunktion“ in allen Formen von Staatlichkeit anzutreffen ist. Auch private Sicherheitsunternehmen, die insbesondere im Rahmen von militärischen Interventionen durch die USA oder in UN-mandatierten Friedenseinsätzen in versagenden und schwachen Staaten zum Einsatz kommen, haben eine Querschnittsfunktion. Viele von ihnen haben ihren Ursprung in westlichen Industrieländern (GB, USA) oder Schwellenländern (Südafrika).

Die für entwicklungspolitische Interventionen besonders relevanten Rebellen, Warlords und Paramilitärs existieren im Kontext und/oder sind Nutznießer von schwachen oder versagenden Staatsstrukturen, was typisch für die meisten Empfängerländer von Entwicklungshilfe ist. Die Herausforderung besteht nun darin, die Stärken und Schwächen der noch bestehenden Staatsstrukturen im Verhältnis zur Dynamik des politischen Prozesses zu analysieren und dabei alle relevanten „stakeholder“, einschließlich Rebellen, Warlords und Paramilitärs und der gesellschaftlichen Interessen, die sie vertreten, zu berücksichtigen. Aufbauend auf einer solchen Analyse und bei entsprechenden Zugangsmöglichkeiten können Interventionen geplant werden, welche dazu beitragen, die Voraussetzungen zu schaffen, um diese Gewaltakteure langfristig zu ausschließlich politischen Akteuren zu machen.

5.2 Zusammenhalt von NSAG nach Motivation der Gruppenbildung

Als Beispiele für Kriege, in denen NSAGs existieren, die überwiegend ökonomische Interessen verfolgen und nicht aus dem Milieu der organisierten Kriminalität entstammen, können insbesondere Somalia, Sierra Leone, Angola, Liberia, Sudan, Afghanistan und Kolumbien gelten (Ehrke 2004, S.108). Die hier aktiven Rebellengruppen oder Befreiungsbewegungen und auch einige Warlords haben sich also in unterschiedlichem Maße insbesondere in Hinblick auf die Motivation zur Gewaltausübung und für den Gruppenzusammenhalt dem Idealtyp „lokale organisierte Kriminalität“ angenähert, wobei ideologisch-religiöse Motive eher in den Hintergrund gerückt sind und der ökonomische Greed-Faktor dominant geworden ist. Dies hat auch Auswirkungen darauf, gegen wen sich Gewaltanwendungen durch diesen Rebellen-/organisierte Gewaltgruppen richten: Es handelt sich dann zunehmend auch um konkurrierende Gruppen aus dem kriminellen Milieu.

Solche Dynamiken werden in Modellen der Gewaltökonomien erklärt, die unterschiedliche Sphären lokaler, nationaler (inkl. beteiligter Staatsinstitutionen), und internationaler gewaltökonomischer Kreisläufe identifizieren. Hierbei ist mit Gewaltökonomie wirtschaftlich gewinnorientiertes Handeln gemeint, das strukturell und systematisch den Einsatz von Gewaltmitteln unter Ausschaltung von Grundrechten (Recht auf Eigentum, körperliche Unversehrtheit, persönliche Freiheit) vorsieht (Spelten 2004). Als Analyseraster, um die Motivationen von NSAGs sowie die Konfliktdynamiken und den politisch-ökonomischen Kontext des Projektes besser zu verstehen, ist dieser Ansatz gut geeignet. Gleiches gilt für Modelle von Gewaltmärkten oder von lokalen Kriegsökonomien. In Hinblick auf ein

Verständnis des größeren nationalen und regionalen politischen Kontexts, der genauen Analyse von Akteuren und der abweichenden Interessen möglicher Subgruppen sowie der Qualität von politischen Beziehungen zwischen Schlüsselakteuren (Staat, Parteien, NSAGs u.a.) ist das Modell nicht differenziert genug. Vor allem hinsichtlich der Identifizierung von strategischen Ansatzpunkten für die Konfliktbearbeitung (working on conflict), ist das Modell noch nicht genau genug. Implizit wird hier nämlich vorausgesetzt, dass es ein staatliches Gewaltmonopol gibt, bzw. es wird davon ausgegangen, dass ein solches kurz bis mittelfristig wiederhergestellt werden könnte, ohne darauf einzugehen, wie dies auf Basis der Analyse erfolgen könnte. Leider ist die langandauernde Existenz von NSAGs und von Gebieten ohne einen ordnungspolitischen Institutionenrahmen als ein konstitutiver Teil des Problems verhärteter (protracted) Konflikte aufzufassen. Paramilitärs, Rebellen und Warlords, die eine gewisse Form der Legitimation unter Bevölkerungsgruppen eines Landes genießen, auch als politische Akteure auftreten und dabei in einem gewissen Umfang realpolitische Ziele verfolgen, sind Teil des Problems und müssen deshalb auch Teil der Lösung sein.

Dass das Modell der ausschließlichen Motivation von allen Mitgliedern von NSAGs durch „greed“ Motive auch in einschlägigen Ländern letztendlich empirisch überprüft werden muss, lässt sich am Beispiel einer Untersuchung in Sierra Leone zeigen. Wie eine neuere empirische Studien ergeben hat, ist aber selbst bei idealtypischen Beispielen für ein Motivation der Gewaltanwendung durch das „greed“-Motiv, wie der RUF in Sierra Leone, die These, dass dies für die Mehrheit der Mitglieder und für alle Phasen ihres Lebenszyklus gelten kann, grundsätzlich empirisch zu hinterfragen. Für die Mehrheit der 367 befragten RUF Kämpfer hat sich ergeben, dass bei der Rekrutierung sowohl materielle als auch politische Anreize eine Rolle gespielt haben. Die im Alltag versprochenen und erhaltenen materiellen Vorteile haben normalerweise nur das Niveau der Befriedigung von Grundbedürfnissen erreicht und auch während der aktiven Beteiligung war das Interesse an möglichen Friedenslösungen hoch. Diamantenfunde wurden an die oberste Führung durchgereicht (vgl. Humphrey und Weinstein 2004). Diese Unterschiede, je nach Position in der Hierarchie, weisen auf die Bedeutung von Organisationsstrukturen und –prozessen innerhalb von NSAGs (vgl. Kap. 5.4) hin.

Wie bei den Kriegsursachen handelt es sich auch bei der Motivation von Mitgliedern von Rebellengruppen, Warlords und Paramilitärs immer um eine Mischung von Motiven, bei der Sicherheitsüberlegungen sowie ökonomische, politische und identitätsbasierte Gründe eine Rolle spielen und deren Gewichtung dynamisch ist.

5.3 Bereitschaft der NSAG zu Konfliktbeilegung

Es kann angenommen werden, dass überwiegend ökonomisch motivierte NSAGs wie Warlords und Paramilitärs generell eher bereit sind, auf Basis eines Kosten-Nutzen-Kalküls zu entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen sie bereit sind, die Waffen ruhen zu lassen.¹⁵ Für welche Teilgruppe

¹⁵ Diese Hypothese stimmt mit den Grundannahmen des aus der Ökonomie stammenden „Rational Choice“ Ansatzes in der Soziologie überein. Dieser geht methodologisch von einer Dominanz des Handelns von Akteuren für das Soziale aus und versucht soziale Phänomene durch rationale Überlegungen von an (materiellem) Eigennutz orientierten Individuen zu erklären (vgl. Scott 2000). Der genaue Zusammenhang zwischen (externen) ökonomischen Opportunitäten und gewalttätigem Handeln bewaffneter Gruppen ist hingegen nach wie vor nicht ausreichend geklärt; H. Macartan / J. Weinstein (2004) bieten eine gute Orientierung zum Stand der empirischen Forschung.

innerhalb von NSAGs ökonomische, politische und soziale Anreize durch den Staat oder durch internationale Unterstützungsprogramme im Rahmen der Entwicklungspolitik ausreichend sind, um mittel- bis langfristig auf Gewalt als Mittel zu verzichten, ist aber eine im Einzelfall zu klärende Frage. Des Weiteren sind für Rebellen, Warlords und Paramilitärs – oftmals selbst wenn sie terroristische Mittel eingesetzt haben - politische Erwägungen im Kontext des jeweiligen Staatsgebiets bzw. der Region ausschlaggebend. In dieser Hinsicht ist das Konzept „Reif für die Konfliktbearbeitung“ nach William Zartman (Zartman 1989) auch für die Einschätzung der Bereitschaft zur Konfliktbeilegung von NSAGs hilfreich. Konzeptionell setzt es die Bereitschaft der Konfliktparteien voraus, ihre politischen Positionen und Strategien einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen. Dies ist zum einen dann gegeben, wenn eine sich gegenseitig bedingende Pattsituation vorliegt. Hierbei nehmen beide Parteien wahr, dass sie aus eigener Kraft ihre Ziele nicht erreichen können, die Probleme nicht lösen können, oder den (militärischen) Konflikt nicht gewinnen können. Zum anderen sind die Konfliktparteien eher dazu bereit, ihr Verhältnis zur Gewaltanwendung zu hinterfragen, wenn der Konflikt eskaliert oder sich kurz vor einer Katastrophe befindet. Wenn beide Konfliktparteien einsehen, dass sie sich eine solche Katastrophe nicht leisten können, sind sie eher in der Lage, Interventionen zur Konflikttransformation durch Dritte zu zulassen (vgl. Zartman et al. 1996). Außen- und Entwicklungspolitik kann durch Aufzeigen der Vorteile einer bestimmten Lösung diesen Prozess selber mitgestalten sowie durch Verstärkung von Anreizen, beispielsweise die Aussicht, eine bestimmte „Friedens-Dividende“ erwarten zu können, beitragen.

5.4 Organisationsprozesse und Verlässlichkeit des Handelns von NSAGs

Warlords, Rebellen, Gruppen und Paramilitärs können auch im Hinblick auf Organisationsaspekte analysiert werden. Dies geschieht durch die Auswertung des öffentlich wahrnehmbaren Handelns und durch die Sammlung von Faktenwissen über gruppeninterne Abläufe zu denen beispielsweise Akteure aus dem Bereich der Menschenrechtsarbeit Zugang erhalten können. Hierdurch können Rückschlüsse auf die internen Organisationsformen gezogen werden, wobei die Qualität der internen Hierarchie und Kohäsion des Verhaltens sich je nachdem unterscheidet, ob es sich um bürokratische oder völlig dezentralisierte Strukturen handelt. Die internen Informationsflüsse in NSAGs werden nach dem Kommunikationsprozess und den jeweiligen Ergebnissen analysiert und Hypothesen über interne Fraktionen und Meinungsgruppen aufgestellt. Das externe Monitoring des Verhaltens von NSAGs wird nach den identifizierten Mechanismen zur Sicherstellung der Einhaltung von Menschenrechten betrachtet (Policzer 2002, S.35). Mit diesem Modell wird erstens das Ziel verfolgt, mehr über interne Prozesse und Strukturen von NSAGs zu erfahren sowie über deren Umgang mit der öffentlichen Begutachtung ihres Verhaltens im Bezug auf Menschenrechtsstandards (Externes Monitoring). Zweitens sollen damit die Voraussetzungen geschaffen werden, strategische Anreize gegenüber sich positiv verhaltenden Fraktionen effektiv kommunizieren zu können und Methoden des „Shaming“¹⁶ gegenüber Hardlinern strategisch einsetzen zu können. Ein solches Interventionsmodell wirkt streckenweise recht abstrakt und ist sehr auf moralische Sanktionen und kommunikative Anerkennung je nach Verhalten von NSAGs im Verhältnis zu internationalen Menschenrechtsstandards angelegt. Trotzdem erscheint der Ansatz der strategischen Analyse der internen Bedingungen von NSAGs im Verhältnis zur öffentlichen Wahrnehmung der von ihnen kommunizierten Botschaften hinsichtlich der

¹⁶ Unter „Shaming“ versteht man die Aufdeckung und Veröffentlichung von illegalem und in der öffentlichen Wahrnehmung moralisch besonders verwerflichen Verhaltens von staatlichen und nichtstaatlichen politischen Akteuren durch NROs.

Entwicklung von Interventionsgelegenheiten vielversprechend. Ein angepasstes Modell könnte auch für den Kontext transformativen EZ Engagements interessant sein.

Ein anderer Ansatz betont die Wirkungen der unterschiedlichen Motivationen von NSAG Mitgliedern und ihren organisationalen Führungsstilen (Weinstein 2002). Hierzu schlägt Weinstein ein Modell mit zwei Faktoren vor und zwar ökonomische Anreize bzw. soziales Kapital auf der Basis von unterschiedlichen Identitäten (religiös, kulturell, regional, ideologisch). Er identifiziert zwei Idealtypen interner Organisationsformen. Hochgradig ökonomisch motivierte NSAGs haben einen internen Führungsstil, der auf Zwang basiert. Hochgradig identitäts-basierte Organisationen haben einen internen Führungsstil, der auf Glauben und Vertrauen basiert. Hieraus folgert er, dass ressourcenreiche Organisationen ein internes Führungsproblem haben („principal-agent problem“), das sie entweder durch extrem zentralisierte Organisationsstrukturen oder durch einen extrem hohen Grad an Dezentralisierung (Warlords) versuchen wett zu machen. Hingegen sollen ressourcenarme NSAGs ein sehr viel kleineres Führungsproblem haben, dezentral aktiv werden können und trotzdem dazu fähig sein, Disziplin auch vis-a-vis der Zivilbevölkerung durchzuhalten. Daraus folgt, dass Rebellen, Warlords oder Paramilitärs, die intern eine stabile gemeinsame Identität besitzen, besser glaubhafte Versprechen im Rahmen von Friedensverhandlungen machen können und die Gefahr kleiner ist, dass Fraktionen oder Untergruppen eine grundsätzlich abweichende Meinung haben. Im Hinblick auf ressourcenstarke NSAGs in Friedensverhandlungen ist es also wahrscheinlich, dass die Führung ihre Versprechen nicht halten kann und es ist deshalb empfehlenswert, Vertreter unterschiedlicher Fraktionen und Subgruppen mit einzubinden (Weinstein 2002).

Um im Rahmen von Vertrauensaufbau in der Friedensförderung die Verlässlichkeit des Handelns von NSAGs besser einschätzen zu können, sind Projekte auf kontextspezifische Erfahrungswerte, Netzwerk- und Vertrauensbildung angewiesen. Mikroökonomische Analysen haben ergeben (vgl. Weinstein 2004), dass Rebellengruppen und Mischformen mit überwiegend ideologisch motivierter Mitgliedschaft grundsätzlich zuverlässiger sein sollen als ökonomisch motivierte Gruppen. Dies hängt damit zusammen, dass Kämpfer, die eine stärkere Verpflichtung gegenüber dem Allgemeinwohl ihrer Bevölkerungsgruppe verspüren, schwieriger ihre Handlungsprioritäten verändern können als Kämpfer, die sich ausschließlich an der Optimierung ihres individuellen ökonomischen Nutzens orientieren. Weitere Faktoren, die zur Einschätzung der Verlässlichkeit von Warlords, Rebellen und Paramilitärs hilfreich sein können (vgl. Petrusek 2004), sind:

- Art und Weise der Führung (Einzelpersonen vs. Gruppen, Interessen, Befehlsgewalt und Kontrolle);
- Organisationsaufbau und Institutionalisierung interner Prozess (Rolle von Flügeln, Fraktionen und Diasporagruppen; Festlegung von Verfahren, Ansprechpersonen, Satzungen und ein expliziter Wertekanon);
- Kapazitäten für die Interaktion mit internationalen und lokalen Intermediären (Mangel an Personen mit ausreichenden Verhandlungskompetenzen; Mangel an Sprachkenntnissen; Mangel an Fachkenntnissen);
- Beziehung zur vertretenen größeren gesellschaftlichen Gruppe (constituency) sowie zu anderen politischen Akteuren.

5.5 Berücksichtigung von Menschenrechten durch NSAG

Um beispielsweise Informationen über Menschenrechtsverletzungen erhalten zu können und damit die Einhaltung von Menschenrechten in Regionen oder Gesellschaften zu ermöglichen, in denen es keinen oder nur sehr schwache rechtliche Institutionen gibt, bildet die moderne Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft ein maßgebliches Instrument (vgl. Habermas 1990). Unter den Bedingungen einer schwachen Zivilgesellschaft – wie für Entwicklungsländer nicht unüblich - und oftmals ebenso schwach ausgeprägten kritischen Medien, ist eine transparente und ausgewogene Überprüfung des tatsächlichen Verhaltens von staatlichen und privaten Gewaltakteuren in Bezug auf Menschenrechtsstandards sehr schwierig. Im Rahmen des zu Grunde gelegten Akteursmodells von NSAGs kann man davon ausgehen, dass die Handlungsmotive von NSAGs strukturell sehr unterschiedlich sind und sich eng an die verfolgten Ziele anlehnen. Im Fall von NSAGs des Typs Rebellengruppe gehört dazu eine langfristige Bemühung um einen eigenen Staat, das heißt die Anerkennung eines von dieser Gruppe kontrollierten Gebietes im völkerrechtlichen Sinne. Eine solche internationale Anerkennung ist wiederum eng mit der internationalen Überprüfung der Einhaltung von Menschenrechtsstandards verknüpft, weshalb davon auszugehen ist, dass eine Rebellengruppe eine im Vergleich mit anderen NSAGs, wie beispielsweise Warlords und Paramilitärs, höhere Bereitschaft hat, Menschenrechtsstandards zu berücksichtigen.

Im Rahmen des „Armed Groups Projects“ (UBC) oder von „Geneva Call“ ist es ein Ziel Methoden zu entwickeln, wie NSAGs im gleichen Maße wie Staaten an den Standards internationaler Menschenrechte orientiert und gemessen werden können. Ein Modell, um mehr über das Außen-Innenverhältnis von NSAGs im Umgang mit Menschenrechtsstandards zu erfahren wurde von Policzer (Policzer 2004) und Capie (Capie und Policzer 2004) entwickelt. Aus der Perspektive von „working on conflict“, in der nach einer nachhaltigen friedenspolitischen Lösung im größeren Kontext gesucht wird, können die bisher entwickelten Methoden des „naming und shaming“ aber insofern problematisch sein, als dass sie den notwendigen Vertrauensaufbau mit an Friedensprozessen beteiligten Warlords, Rebellen oder Paramilitärs stören können und insbesondere in Fragen eines politisch guten Timings im Rahmen von Friedensprozessen einen hohen Grad an Sensibilität erfordern.

6. Interaktionsmuster zwischen Entwicklungszusammenarbeit und NSAG

In diesem Kapitel soll geklärt werden, unter welchen generellen Bedingungen sich Entwicklungszusammenarbeit mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren beschäftigt, welche Formen der Interaktion denkbar sind und eine Arbeitshypothese in Form von Szenarien formuliert werden, wie aktuell mit NSAGs interagiert wird.

6.1 Rahmenbedingungen für eine Interaktion mit NSAG

Im Hinblick auf die Frage, günstiger Hintergrundbedingungen für ein Engagement der Entwicklungszusammenarbeit mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren sollen im folgenden die drei Faktoren Konfliktphase, Konfliktintensität und „Vermachtung“ der Konflikte durch (regionale) Großmächte beleuchtet werden.

Konfliktphasen

Ropers (2002, S. 65) unterteilt fünf verschiedene Konfliktphasen: Phase der Konfliktlatenz, Phase der konfrontativen, aber nicht gewalttätigen Konfliktaustragung, Phase offener Gewaltanwendung, Phase der Kriegsbeendigung und Phase der Nachkriegskonfliktbearbeitung, der eine vertragliche Lösung zwischen allen Parteien zu Grunde liegt.

Tabelle 3: Konfliktphasen				
Konfliktlatenz	Konfrontativ, aber nicht gewaltförmig	Offene Gewaltaustragung	Kriegsbeendigung	Nachkriegsphase

Mit Ausnahme der Phase eines offen gewalttätigen Konfliktes, in der für zivile politische Kräfte nur ein eingeschränkter Handlungsspielraum existiert, können externe Akteure mit unterschiedlichen Strategien und Maßnahmen Einfluss nehmen, um auf eine friedliche Lösung hin zu wirken.¹⁷ In allen Phasen – außer in der Phase offener Gewaltanwendung – spielen dabei Warlords, Rebellen und Paramilitärs im Rahmen von entwicklungspolitischen Maßnahmen mit längerfristiger, struktureller Wirkung in Konfliktregionen eine Rolle. Hingegen finden entwicklungspolitische Aktivitäten während der Phase offener Gewaltanwendung in der Regel nur in Form von Not- und Soforthilfemaßnahmen statt. Im Rahmen solcher Interventionen erfolgt zwangsläufig eine Interaktion mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren, um Zugangs- und Rahmenbedingungen der Nothilfemaßnahmen abzustimmen. Dabei können hierdurch eröffnete Interaktionsräume zwischen externen Akteuren und Warlords, Rebellen und Paramilitärs auch für weiterführende Maßnahmen zur Konfliktbearbeitung genutzt werden, wie die Arbeit des „Centre for Humanitarian Dialogue“ belegt (vgl. <http://www.hdcentre.org>; Petrsek 2004).

Konfliktintensität

Die Bestimmung der Konfliktintensität im Konfliktland stellt einen weiteren relevanten Maßstab zur Einschätzung der Interaktionsmöglichkeit mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren dar. Die Intensität von Konflikten wird von unterschiedlichen Studien regelmäßig erhoben, beispielsweise führt das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK) jährlich eine solche Erhebung im Rahmen eines „Konfliktbarometers“ durch (Konfliktforschung 2003). Hierbei werden fünf Intensitätsstufen unterschieden: Latenter Konflikt, Manifester Konflikt, Krise, Ernste Krise und Krieg (vgl. Tabelle 4).

¹⁷ Erfahrungsgemäß bieten sich umso mehr Möglichkeiten zur erfolgreichen zivilen Intervention („*window of opportunity*“), umso geringer die Eskalation offener Gewaltanwendungen fortgeschritten ist (vgl. Zunzer 2004a).

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

Quelle: Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung

Analog zum Konfliktphasenmodell ist die Wahrscheinlichkeit einer möglichen Interaktion mit Warlords, Rebellen und Paramilitärs durch entwicklungspolitische Interventionen am größten, wenn es sich nicht um offene und andauernde Kriegshandlungen mit umfangreichem Einsatz von Gewaltmitteln handelt. Für die Phasen der Krise und ernsten Krise, in denen Gewaltmittel in geringem Umfang bereits eingesetzt werden, lässt sich ein weiterer Grenzwert für eine mögliche Interaktion mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren bestimmen: Das Risiko für die im jeweiligen Projekt vor Ort tätigen Mitarbeiter, selbst Opfer von Gewalt zu werden. Je nach bearbeitetem Themenfeld, Region und spezifischen Eigenschaften der NSAG-Mitglieder, mit denen interagiert wird, muss dies sehr unterschiedlich eingeschätzt werden.

„Vermachtung“ des Konflikts

Zudem spielt auch die machtpolitische oder geostrategische Situation in dem sich ein Konfliktland befindet eine wichtige Rolle. Gibt es beispielsweise spezifische Interessen von Großmächten wie den USA oder von regionalen Mittelmächten (z.B. Südafrika für Afrika oder Indien für Südasien), eine Konfliktlösung unter Ausschluss bestimmter nicht-staatlicher Gewaltakteure zu bevorzugen? Oder ist das internationale Interesse so groß, dass ein UN-mandatiertes Friedenseinsatz oder eine multilaterale Militärintervention (Irak) wahrscheinlich sind? Im Rahmen von Friedenseinsätzen besteht die Notwendigkeit für eine enge Abstimmung zwischen militärischen und entwicklungspolitischen

Akteuren, auch wenn die Umsetzung vorzugsweise komplementär erfolgen sollte (vgl. Klingebiel und Roehder 2004, S.41 ff.). Da auch jenseits der zivil-militärischen Schnittstelle die Arbeitsteilung im Rahmen von UN geführten Friedenseinsätzen zwischen außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Organisationen sehr ausgeprägt ist, ist der Spielraum für entwicklungspolitische Interaktionen mit Warlords, Rebellen und Paramilitärs als eher eingeschränkt einzuschätzen.¹⁸

6.2 Interaktionsmodi zwischen Entwicklungszusammenarbeit und NSAG

Grundsätzlich können vier Formen der entwicklungspolitischen Interaktion mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren in Konfliktregionen unterschieden werden: Ignorieren, informieren, konsultieren und kooperieren. Diese Modi lehnen sich an Kommunikationsmodelle der Interaktion an (vgl. Watzlawick et al. 2000, Schulz von Thun 1998).

Tabelle 5: Interaktionsmodi mit NSAG			
Ignorieren	Informieren	Konsultieren	Kooperieren

In solchen Modellen ist „Ignorieren“ keine wirkliche Option menschlicher Kommunikation, da die Abwesenheit von Signalen vom Gegenüber bereits als (negative) Botschaft aufgefasst wird. Bezogen auf die Realität von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit sollte der Begriff aber „breit“ gedacht werden: Während in der Konfliktanalyse militärisch-politisch relevante Akteure keinesfalls ignoriert werden können, ist es im Bereich der Länderauswahl oder der Entscheidungsfindung über den regionalen Standort eines Entwicklungshilfeprojektes durchaus vorstellbar, dass „Ignorieren“ von Warlords, Rebellen oder Paramilitärs als eine strategische Option gewählt wird. Dies setzt voraus, dass eine räumliche Distanz zwischen dem Projekt und direkten Aktivitätsräumen dieser Gruppen besteht (z.B. bei einem Ausbildungszentrum in Kabul). Der Interaktionsmodus „Informieren und Analysieren“ stellt für die entwicklungsorientierte Nothilfe, die Technische Zusammenarbeit, die Finanzielle Zusammenarbeit und die Personelle Zusammenarbeit in Ländern mit innerstaatlichen Konflikten die häufigste Form der Beschäftigung mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren dar. Das Beschaffen von Informationen ist im allgemeinen eine indirekte Form der Interaktion, kann aber im Einzelfall auch die unspezifische direkte Kommunikation mit Mitgliedern von NSAGs oder ihnen nahestehenden Personen („Proxies“) umfassen. Im Modus „Konsultieren“ ist der Austausch direkter, weil es bereits um die Abstimmung von konkreten Aktivitäten im Einflussbereich von nicht-staatlichen Gewaltakteuren geht. Typisch sind hier Absprachen im Bereich der Nothilfe über Zugang, Umfang und Durchführung von Hilfsmaßnahmen, aber auch Absprachen im Bereich von zivilgesellschaftlichen Dialogmaßnahmen. Schließlich kann zwischen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und nicht-staatlichen Gewaltakteuren eine direkte Kooperation

¹⁸ Diese Einschätzung gilt unabhängig von der objektiven Notwendigkeit einer stärkeren Verbindung von politischen Vermittlungsbemühungen zwischen bewaffneten Gruppen, der Regierung und politischen Vertretern mit Maßnahmen zum Wiederaufbau in Nachkriegssituationen (z.B. in Afghanistan), die eine intensivere Zusammenarbeit EZ-NSAG wünschenswert erscheinen lässt.

stattfinden, wenn im Rahmen von Projekten der Technischen Zusammenarbeit oder von NROs gemeinsame Maßnahmen vereinbart wurden. Dies kann beispielsweise bei Wiederaufbauprogrammen oder beim Kapazitätsaufbau auf der lokalen Regierungsebene der Fall sein.

6.3 Exemplarische Darstellung der Interaktion zwischen Entwicklungszusammenarbeit und nicht-staatlichen Gewaltakteuren (Arbeitshypothesen)

Im folgenden Abschnitt wird exemplarisch der momentane Zustand der Interaktion von deutscher Entwicklungszusammenarbeit und nicht-staatlichen Gewaltakteuren nach relevanten Arbeitsbereichen dargestellt. Diese Ausführungen basieren nicht auf systematischen empirischen Erhebungen, sondern stellen Arbeitshypothesen dar, die im Zuge der geplanten empirischen Feldstudien vertieft und gegebenenfalls modifiziert werden sollten.

Wie bereits in Kapitel vier diskutiert wurde, ist es sinnvoll, die strategische Herangehensweise von Nothilfe- und Entwicklungsprojekten in Konfliktsituationen anhand der Kategorien „working in conflict“ und „working on conflict“ zu unterscheiden. Diese Unterscheidung wirkt sich auch auf mögliche Interaktionsräume mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren aus, die im folgenden beschrieben werden sollen. Insbesondere für die „working on conflict“-Projekte soll, in Anlehnung an die Utstein Studie (Smith 2004) und an Ropers (2002), auf die folgenden vier, für Maßnahmen der Friedensförderung zentralen Tätigkeitsbereiche der EZ rekuriert werden: Politische Rahmenbedingungen, Sicherheit, Sozioökonomische Rahmenbedingungen, Versöhnung und Gerechtigkeit.

Strategischer Ansatz „Working in Conflict“

In Ländern mit schwelenden oder offen ausbrechenden Gewaltkonflikten kann es prinzipiell in allen Tätigkeitsbereichen der EZ zu Interaktionen mit NSAG kommen. So wird sich z.B. in Ländern, in denen sich ganze Regionen unter Kontrolle von NSAG befinden, auch vermeintlich „neutrale“ Programme im Bereich der Infrastrukturförderung oder der Wirtschaftsförderung mit diesen Akteuren beschäftigen müssen. Dabei geht es nicht nur um die Abklärung der Zielregionen und Zielgruppen, sondern auch um grundsätzliche Fragen wie der Anerkennung bzw. Nichtanerkennung der Souveränitätsansprüche der NSAG.

Aber auch in den Bereichen der Armutsbekämpfung (vgl. hierzu Fischer, Wils 2003), des physischen Wiederaufbaus in Postkonfliktsituationen und der Wiederansiedlung von (Binnen-)Flüchtlingen ist die systematische Informationsbeschaffung über und gelegentliche Konsultationen mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren hochgradig relevant. In einigen Arbeitsfeldern, wie dem Bereich der „Förderung rechtstaatlicher Strukturen“, scheint die Wahrscheinlichkeit einer direkten Interaktion mit NSAG geringer. Aber schnell kann es auch hier zu äußerst sensiblen Anknüpfungspunkten kommen, wie etwa bei der Fragen der Anwendung des Strafrechts auf Personen, die NSAG nahe stehen.

Im Bereich von Nothilfeaktivitäten für eine von Katastrophen oder Kriegen betroffene Zivilbevölkerung ist die Notwendigkeit der Interaktion mit NSAG besonders gegeben, da andernfalls ein Erreichen von Zielgruppen bzw. ein Zugang zu den entsprechenden Gebieten nicht sichergestellt werden kann. Große Nothilfeorganisationen halten vor diesem Hintergrund regelmäßig Kontakt mit

einer Reihe von nicht-staatlichen Gewaltakteuren im Rahmen von Konsultationen und Kooperationen. Die Nothilfe steht dabei vor wichtigen Herausforderungen, die in der einen oder anderen Form auch für andere entwicklungspolitische Aktivitäten relevant sind, und welche die hohe Bedeutung eines konfliktsensiblen Vorgehens unterstreichen: Welchen Preis haben eventuell notwendige Verhandlungen zu Gunsten der jeweiligen NSAG und bis zu welchem Grad untergraben die vereinbarten Begünstigungen nicht mittelfristig das eigentliche Ziel der Hilfe der bedürftigen Zivilisten? Wie ist bspw. der mögliche Schutz von Nothilfeaktivitäten durch Milizen zu bewerten?¹⁹

Strategischer Ansatz „Working on Conflict“

Aktivitäten mit der Ausrichtung „Working on conflict“ sind in der deutschen Entwicklungspolitik ein vergleichsweise neuer Bereich. Es gibt deshalb bislang relativ wenige Erfahrungen mit Projekten in den vier skizzierten Bereichen der Friedensförderung. Konflikttransformative Aktivitäten werden in der entwicklungspolitischen Praxis vor allem in Projekten der Technischen Zusammenarbeit sowie in Projekten von NROs und den parteinahen Stiftungen durchgeführt. Im folgenden sollen Interaktionsräume mit NSAG umrissen werden, teilweise geschieht dies auch in Form von Arbeitshypothesen:

- **Politische Rahmenbedingungen:** Im Themenfeld Föderalisierung und Dezentralisierung haben Informationsbeschaffung und Konsultationen mit NSAG oder Ex-Mitgliedern in einer Reihe von Projekten der Technischen Zusammenarbeit stattgefunden (z.B. Uganda, Ruanda, Mosambik).²⁰ Es ist anzunehmen, dass im Themenfeld „Förderung von Zivilgesellschaft“ („Good Governance Advocacy“, Menschenrechte u.a.) direkte Kontakte nur in Ausnahmefällen vorgekommen sind, während „Informieren und Konsultieren“ häufiger stattgefunden haben dürfte. Im Themenfeld „Förderung rechtsstaatlicher Strukturen“ wurde in einer Reihe von Ländern Unterstützung beim Aufbau von Regierungs- und Verwaltungsstrukturen in Nachkriegsphasen geleistet. Hierbei ist es u.a. zu Konsultationen und Kooperationen mit Mitgliedern oder Ex-Mitgliedern von nicht-staatlichen Gewaltakteuren gekommen (z.B. in Guatemala, Ost-Timor). Weiterführende konflikttransformative Aktivitäten mit NSAG finden insbesondere im Rahmen des „Resource Networks for Conflict Studies and Transformation“ der „Berghof Foundation for Conflict Studies“ in Sri Lanka statt.
- **Sicherheit:** In diesem Bereich sind vor allem die Reform des Sicherheitssektors und die Eindämmung und Kontrolle von Kleinwaffen relevant. Im Rahmen von Projekten der GTZ

¹⁹ Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die eigene Sicherheit, die Abhängigkeit, in die man sich begibt und die Signale, die dadurch an andere nicht-staatliche Gewaltakteure und politische Akteure gesendet werden. Wenn schon der Schutz durch Bundeswehrverbände mit gutem Grund als kaum vereinbar mit dem Mandat vieler humanitärer Hilfsorganisationen gesehen wird (vgl. Diskussion um Wiederaufbauteams in Afghanistan), erscheint dies durch Milizen als höchst problematisch. Anders könnte es aussehen, wenn es sich klar um einen Staat im Werden nach Abschluss eines allgemein anerkannten Friedensabkommens handelt, dessen Sicherheitsorgane ein hohes Maß an Legitimation in der Bevölkerung haben und zur engen Kooperation, z.B. zur Abwehr von ausschließlich kriminellen Aktivitäten, bereit sind.

²⁰ vgl. http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial052/spezial052_20.html

zur Kleinwaffenkontrolle beispielsweise in Kambodscha, Angola oder Uganda dürften Interaktionen mit Warlords, Rebellen, Paramilitärs oder Ex-Mitgliedern solcher Gruppen stattgefunden haben (vgl. <http://www2.gtz.de/smallarms/deutsch/projekte.html>). Auch bei Reintegrationsprojekten für Ex-Kombattanten (z.B. Ost-Timor, Sierra Leone, Somaliland) hat es Konsultationen und Ansätze zur Kooperation mit Ex-Mitgliedern von nicht-staatlichen Gewaltakteuren gegeben.

- Sozioökonomische Rahmenbedingungen: In den Themenfeldern „Gestaltung makroökonomischer Rahmenbedingungen“ und „Wiederaufbauhilfe bei politischen Friedensprozessen“ haben Konsultationen und Kooperationen unter Beteiligung von Mitgliedern oder Ex-Mitgliedern von nicht-staatlichen Gewaltakteuren beispielsweise in Guatemala, Ost-Timor oder Sri Lanka stattgefunden. Auch im Themenfeld Wiederansiedlung von Flüchtlingen (IDPs) hat es Kontakte und Kooperationen mit Warlords, Rebellen oder Paramilitärs oder mit ihnen nahestehenden Organisationen in Sri Lanka und vermutlich auch in Nepal und einigen afrikanischen Ländern (Sierra Leone, Uganda) gegeben.
- Versöhnung und Gerechtigkeit: Im Themenfeld Dialog- und Versöhnungsarbeit gab es Kontakte in Form von Informationsaustausch und Konsultationen beispielsweise in Sri Lanka. Im Themenfeld Unterstützung der Arbeit von Wahrheitskommissionen sind u.a. Projekte in Guatemala und Ost-Timor durchgeführt worden, in denen Kontakte mit Ex-Mitgliedern von nicht-staatlichen Gewaltakteuren stattgefunden haben. Im Bereich der Jugend- und Friedenspädagogik haben Informationsaustausch und vereinzelt Konsultationen stattgefunden (Sri Lanka).

6.4 Stellenwert und Potentiale der Interaktionsmuster

Um die Interaktionsarten von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren genauer zu verorten, wurde folgende Tabelle entwickelt. Sie umfasst die vier möglichen Interaktionsmodi, die der Entwicklungspolitik vor Ort zur Verfügung stehen (Ignorieren bis Kooperation) und setzt diese ins Verhältnis zu Rebellen, Warlords und Paramilitärs.

Tabelle 6: Interaktionsmodi deutscher Entwicklungszusammenarbeit mit NSAG (in Ländern mit ethno-politischen Konflikten)			
	Warlords	Rebellen	Paramilitärs
Ignorieren	Operational nicht möglich. Allerdings gibt es weiterhin Nothilfe- oder andere EZ-Projekte, die in der Praxis versuchen, den militärisch-politischen Einfluss von Warlords, Rebellen und Paramilitärs zu ignorieren.		
Information & Analyse	Die Sammlung von Informationen über und die Analyse von Rolle, Kapazitäten und Zielen von NSAG (einschließlich privater Sicherheitsunternehmen, organisierter Kriminalität und transnationalen Terroristen) dürfte die häufigste Form der Interaktion darstellen und zwar in allen Bereichen der EZ (Politische Richtlinien, TZ, EON, FZ, PZ). Die Organisationen gehen dabei in hohem Maße unterschiedlich vor und ein Austausch der Erkenntnisse untereinander findet in der Regel nicht statt.		
Konsultation	Findet vorrangig in der Humanitären Nothilfe und seltener im Rahmen von TZ und NRO-Projekten statt (Dezentralisierungsprogramme).	Findet vorrangig in der Humanitären Nothilfe und seltener im Rahmen von TZ und NRO-Projekten statt (EZ in Rebellengebieten).	Findet vorrangig in der Humanitären Nothilfe, und nicht im Rahmen von TZ und NRO-Projekten statt (Ausnahme: Sicherheitssektorreform)
Kooperation	Findet selten und nur in TZ und NRO-Projekten mit spezifischer Ausrichtung auf Konfliktbearbeitung/Konflikttransformation statt	Findet selten und nur in TZ und NRO-Projekten mit spezifischer Ausrichtung auf Konfliktbearbeitung/Konflikttransformation statt	Findet in der Praxis nicht statt (Ausnahme evtl. Drogenbekämpfung)

In Hinblick auf die im Kontext der EZ wichtigsten NSAG Typen, den Rebellen, Warlords und Paramilitärs ist ein „working around conflict“, d.h. das komplette Ignorieren ihrer Bedeutung und von Kommunikationsgelegenheiten mit ihnen auf operationaler Ebene nicht möglich.

Unterschiedliche entwicklungspolitische Projekt- oder Programmtypen sowie Planungs- und Koordinationsaktivitäten in Ländern mit Bürgerkriegen unter Beteiligung von Warlords, Rebellen und Paramilitärs können sich durch vertiefte Konfliktanalysen über die Rolle, Kapazitäten und aktuellen politischen Ziele von im Land aktiven nicht-staatlichen Gewaltakteuren auf dem Laufenden halten. Dies kann durch den Austausch mit anderen bilateralen, multilateralen oder nichtstaatlichen Projekten mit entsprechendem Fachwissen unterstützt werden.

Humanitäre Nothilfe und Projekte der entwicklungsorientierten Nothilfe sind qua Zielsetzung im Rahmen von innerstaatlichen Konflikten praktisch gezwungen, neben der Informationsbeschaffung über nicht-staatliche Gewaltakteure auch Konsultationen mit Rebellen, Warlords oder Paramilitärs in ihrem Projektgebiet durchzuführen (Zugang zu Bedürftigen, Durchfahrtsrechte etc.). Auch die Konsultation mit organisierter Kriminalität oder transnationalen Terroristen kann zur Erfüllung ihrer Aufgabe in Einzelfällen nötig sein.

Konsultationen von spezifisch auf Krisenprävention und Konfliktbearbeitung ausgerichteten Entwicklungsprojekten mit Rebellen, Warlords und Paramilitärs sind insbesondere in zweierlei Hinsicht relevant: Erstens, um ihre eigenen, transformativen Zielsetzungen regulär in der Praxis umsetzen zu können, wobei es vor allem um den Aufbau von Kontakten und um Vertrauensbildung geht und, zweitens, um überraschende Spielräume im makropolitischen Prozess und in der direkten Interaktion („windows of opportunity“) nutzen zu können.

Grundsätzlich lässt sich für Konsultationen eine Übereinstimmung von Projekten, die im Modus „working in conflict“ tätig sind, mit speziell konflikttransformativ ausgerichteten Projekten feststellen: die Informationsbeschaffung und eine strategische Konfliktanalyse mit Blick auf den eigenen Projektkontext sowie auf die nationale und regionale Ebene sind für beide Kategorien von höchster Wichtigkeit. Dies gilt auch für den Umgang mit NSAG (vom Typ Rebellen, Warlords und Paramilitärs), die in der Projektregion aktiv sind und/oder eine Vetofunktion im nationalen Friedensprozess haben. Und sowohl für Projekte mit der strategischen Ausrichtung auf „working in conflict“ als auch auf „working on conflict“ gilt, dass im Rahmen von Konsultationen und Treffen zur Vereinbarung von projektspezifischen Kooperationen überraschende Spielräume entstehen können, um weitergehende fachliche und methodische Beratungen zu vereinbaren. Die Wahrnehmung dieser „windows of opportunity“ und der Aufbau einer nachhaltigen Vertrauensbasis ist Grundlage für weitergehende Kooperationen, wie z.B. der strategischen Schaffung von Kommunikationskanälen und Dialogmöglichkeiten zwischen den Konfliktparteien.

Den Chancen eines solchen Engagements mit NSAG stehen auch gewisse Risiken und Kosten gegenüber. Diese entstehen zum einen durch ein lokal als viel politischer wahrgenommenes Mandat dieser EZ-Projekte. Außerdem erfordert dieses Engagement den Aufbau entsprechender Kompetenzen zur Planung, Steuerung und Risikominimierung.²¹

²¹ Andererseits kann aber nicht angenommen werden, dass ein grundsätzlicher Widerspruch zwischen einem entwicklungspolitisch verfolgten Zielkorridor „Sicherheit“ und dem Zielkorridor „Konflikttransformation“ besteht. In beiden Feldern müssen Maßnahmen und Ziele so angelegt sein, dass die wichtigsten militärisch-politischen Akteure einschließlich verhandlungsoffener NSAG diese als hilfreich und ihrer aktuellen strategischen Situation angemessen empfinden. Beispielsweise wäre es nicht denkbar, ein Projekt zur Sicherheitssektorreform mit einer Regierung zu vereinbaren, ohne im Konflikt relevante NSAGs zu berücksichtigen, oder mit diesen Projekte in ähnlichem Umfang zur Stärkung ihrer zivil-politischen Kapazität durchzuführen (vgl. Sri Lanka).

7. Schlussfolgerungen und Anregungen für weitere Studien

Im Rahmen dieser Hintergrundstudie konnten eine Reihe von konzeptionellen Kriterien entwickelt werden, die sich als Grundlage für weiterführende empirische Fallstudien eignen. Zu diesen Kriterien gehören:

- a) die Definition von fünf unterschiedlichen Typen nicht-staatlicher Gewaltakteure und die Identifizierung von drei für die Entwicklungszusammenarbeit besonders relevanten NSAG (Warlords, Rebellen, Paramilitärs);
- b) die Aufschlüsselung nach zwei unterschiedlichen strategischen Herangehensweisen von Projekten („working in conflict“ / „working on conflict“), welche eine genauere Bestimmung der Interaktionsbereiche und -formen zwischen Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit und nicht-staatlichen Gewaltakteuren ermöglichen;
- c) die Darstellung von Schwerpunktbereichen und Themenfeldern, in denen eine Interaktion mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren unterschiedlich häufig und auf unterschiedlichen Ebenen stattfindet;
- d) die Darstellung von Eigenschaften von NSAG wie Verlässlichkeit, Bereitschaft zur Achtung von Menschenrechten oder Zusammenhalt, die insbesondere für die Analyse und zur Einschätzung des (friedens-/konfliktfördernden) Verhaltens von NSAG wichtig sind;
- e) Arbeitshypothesen über die Interaktion zwischen Entwicklungszusammenarbeit und NSAG nach Kommunikationsmodi (Ignorieren, Informieren, Konsultieren, Kooperieren).

Hilfreich für die weitere konzeptionelle und empirische Auseinandersetzung mit dem Themenfeld im Kontext der Entwicklung einer für die Entwicklungszusammenarbeit spezifischen Strategie zum Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren könnte es sein:

- die Interaktion mit NSAG im größeren Kontext von Frieden und Konflikt empirisch genauer zu betrachten: neben Eigenschaften der Gruppen selber sollte der Kontext des jeweiligen „Staatszustands“ stärker berücksichtigt werden;
- eine genauere (Mikro-)Analyse der Interaktionen von Projekten und Programmen mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren nach den vier Kommunikationsarten (Ignorieren, Information/Analyse, Konsultation, Kooperation) in Fallstudien durchzuführen;
- die politischen Rahmenbedingungen für entwicklungspolitische Aktivitäten stärker in den Blick zu nehmen: insbesondere für Länder mit internationalen Friedensmissionen kann angenommen werden, dass die Spielräume, eine politische Rolle zu übernehmen oder mit NSAG auf der operationalen Ebene zu kooperieren, stark eingeschränkt sind.

8. Literaturverzeichnis

- Accord* (2004): Engaging Armed Groups in Peace Processes, Conciliation Resources, London
- Anderson, Mary* (1999)(Hrsg.): Do No Harm: How Aid Can Support Peace - or War, Boulder, Colorado
- Austin, Alexander / Tobias von Gienanth, et al.* (2004): Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding - Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa, 7th International Berlin Workshop, December 11-13, 2003, ZIF, Berlin
- Azar, Edward* (1990): The Management of Protracted Social Conflict, Adlershot
- Berdal, Mats / David M. Malone* (2000): Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars., London
- Bernales Ballesteros, Enrique* (2003): The Right of Peoples to Self-Determination and its Application to Peoples under Colonial or Alien Domination or Foreign Occupation - Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, UN Economic and Social Council - Commission on Human Rights, [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/69ecaf81b3a74d8ac1256e5b00684da2/\\$FILE/G0317313.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/69ecaf81b3a74d8ac1256e5b00684da2/$FILE/G0317313.pdf)
- Bielefeldt, Heiner* (2004): Nichtstaatliche Akteure im Internationalen Recht, Heinrich-Böll-Stiftung, <http://www.boell.de/downloads/bielefeldt.pdf>, Berlin
- Bigdon, Christine / Benedikt Korf* (2001): The role of Development Aid in Conflict Transformation - Facilitating Empowerment Processes and Community Building, Berghof Research Center, Berghof Handbook for Conflict Transformation, Colombo
- BMZ* (2004): Positionspapier Bekämpfung von Frauenhandel, Zwangs- und Kinderprostitution sowie anderer sexueller Gewalt, BMZ, http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial088/spezial088_34.html, Bonn
- Brozoska, Micheal* (2004): 'New Wars' Discourse in Germany, in: Journal of Peace Research 41(1), 107-117
- Bruderlein, Claude* (2000): The role of non-state actors in building human security - The case of armed groups in intra-state wars, Centre for Humanitarian Dialogue, Genf
- Aktionsplan, Bundesregierung* (Hrsg.) (2004): "Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", www.auswaertiges-amt.de, Berlin

Büttner, Annette (2003): Private Security Corporations als sicherheitspolitische Akteure in Entwicklungsländern. Risiken und Chancen des Einsatzes privater Sicherheitsunternehmen in Entwicklungsländern, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), http://www.kas.de/db_files/dokumente/arbeitspapiere/7_dokument_dok_pdf_2173_1.pdf, Sankt Augustin

Capie, David / Pablo Policzer (2004): Keeping the Promise of Protection: Holding Armed Groups to the Same Standard as States, The Armed Groups Project, University of British Columbia, New York

Chesterman, Simon / Michael Ignatieff, et al. (2004): Making States Work - From State Failure to State-Building, International Peace Academy, New York

Council of the European Union (2005): Policies: Fight against terrorism, <http://ue.eu.int/showPage.asp?id=406&lang=en&mode=g>, Brussels

Dasgupta, Sunil (2003): Understanding Paramilitary Growth: Agency Relations in Military Organization, Centre for International Relations, University of British Columbia, Vancouver

Ehrke, Michael (2004): Die Ökonomie innerstaatlicher Kriege - eine Kritik der Weltbank-Analysen, in: Sabine Kurtenbach / Peter Lock (Hrsg.), Kriege als (Über)Lebenswelten, Bonn

Eppler, Erhard (2002): Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt?, Frankfurt am Main

Fischer, Martina / Oliver Wils (2003): Armutsbekämpfung und Krisenprävention. Wie lässt sich Armutsbekämpfung konflikt sensitiv gestalten?, Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. VENRO), <http://www.venro.org/publikationen/archiv/konflikte.pdf>, Berlin

Geneva Call (Hrsg.) (2004): The Involvement of Armed Non-State Actors in the Landmine Problem: A Call for Action - Executive Summary. Prepared by Anki Sjöberg for the Nairobi Summit on a Mine Free World Nairobi, Kenya, Genf

Glendon, Mary Ann (2004): Resource Mobilization and Enabling Environment for Poverty Eradication in the context of the implementation of the Program of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010, http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2004/documents/rc_seg-st_20040629_ecosoc_en.html, Rom

Habermas, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit, Frankfurt a.M.

Habermas, Jürgen (2002): Fundamentalismus und Terror, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2002, S.169ff

Humphrey, Macartan / Jeremy M. Weinstein (2004): What Fighters Say, Columbia University, Stanford University, Pride Freetown, New York / Freetown

Klingebl, Stephan (1999): Impact of Development Cooperation in Conflict Situations - Cross-section Report on Evaluations of German Development Cooperation in Six Countries, German Development Institute, Berlin

Klingebl, Stephan / Katja Roehder (2004): Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, http://www.diegdi.de/die_homepage.nsf/4610e581b77bc2cfc12569cb00547f22/6d9c791ee50991f3c1256e3d0035dd90?OpenDocument, Bonn

Konfliktforschung, Heidelberger Institut für Internationale (2003): Konfliktbarometer, Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK), Heidelberg

Konvention, Genfer (1977): Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i5/0.518.521.de.pdf>

Koonings, Kees / Dirk Kruijt (Hrsg.) (2004): Armed Actors - Organised Violence and State Failure in Latin America, London

Kümmel, Gerhard (2004): Die Privatisierung der Sicherheit: Fluch oder Segen? Postheroische Gesellschaft, überlasteter Staat und private Sicherheits- und Militärunternehmen, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Berlin-Strausberg

Mackinlay, John (2000): Defining Warlords, (Hrsg.), Building stability in Africa: Challenges for the new millennium, <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No46/Defining.html>

Mair, Stefan (2003): The New World of Privatized Violence, in: Internationale Politik und Gesellschaft IPG, 2/2003, 11-28

Mehler, Andreas (2004): Oligopolies of Violence in Africa South of the Sahara, <http://www.duei.de/iak/de/content/aktuelles/pdf/MehlerOligopolies.pdf>, Hamburg

Messner, Dirk / Jörg Faust (2004): Keine Sicherheit ohne pro-aktive Entwicklungspolitik, in: E+Z - Entwicklung und Zusammenarbeit, 11/2004

Münkler, Herfried (2002): Die neuen Kriege, Reinbek bei Hamburg

Münkler, Herfried (2004a): Terrorismus heute - Die Asymmetrisierung des Krieges, in: Internationale Politik, 2/2004

Münkler, Herfried (2004b): Die neuen Kriege, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Der Bürger im Staat - Die neuen Kriege, Stuttgart

Petrasek, David (2004): Asymmetric mediation - Armed groups and peace processes, Centre for Humanitarian Dialogue, Mediators' Retreat Oslo, Geneva

Policzer, Pablo (2002): Human Rights and Armed Groups: Towards a New Policy Architecture, Vancouver

Europäischer Rat (2002): Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, 2002/187/JI

Reno, William (2003): Gier gegen Groll: Nigeria, in: Werner Ruf (Hrsg.), Politische Ökonomie der Gewalt - Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt, Friedens- und Konfliktforschung Band 7, Opladen

Ropers, Norbert (2002): Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung - Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen, GTZ, Eschborn

Rotberg, Robert (Hrsg.) (2004): When States Fail: causes and consequences, Princeton

Ruf, Werner (Hrsg.) (2003): Politische Ökonomie der Gewalt - Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt, Opladen

Rufin, Jean-Christophe / Jean François (Hrsg.) (1999): Ökonomie der Bürgerkriege, Hamburg

Schneckener, Ulrich (2004a): Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Schneckener, Ulrich (2004b): States at Risk - Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Schulz von Thun, Friedemann (1998): Miteinander Reden, Reinbeck

Schwarz, Daniel / Heinz Kruppenacher (2004): Von der Terrorismusbekämpfung zur Konfliktbearbeitung - Studien zur Terrorismusbekämpfung mit zivilen Mitteln, Swisspeace, www.swisspeace.org, Bern

Scott, John (2000): Rational Choice Theory, in: Browning, G., Halcli, A., Webster, F.: Understanding Contemporary Society: Theories of The Present, London

Singer, P.W. (2003): Corporate Warriors - The Rise of the Privatized Military Industry, Ithaca

Smith, Dan (2004): Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together - Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding, Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs / PRIO - International Peace Research Institute, http://www.prio.no/files/file44563_rapport_1.04_webutgave.pdf, Oslo

Spelten, Angelika (2004): Gewaltökonomie - Möglichkeiten und Grenzen Entwicklungspolitischer Handlungsoptionen - Eine FriEnt Handreichung, FriEnt, Bonn

UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004): A more secure world - Our shared responsibility, UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York

van Creveld, Martin (2004): Die Unverantwortlichen - Auch im Irak trägt die Beschäftigung von Söldnern zur Barbarisierung des Krieges bei, in: Die Welt Netz, <http://www.welt.de/data/2004/05/13/277051.html>, Berlin

Waldmann, Peter (1998): Terrorismus - Provokation der Macht, München

Watzlawick, Paul / Janet H. Beavin, et al. (2000): Menschliche Kommunikation, Bern

Weinstein, Jeremy M. (2002): The Structure of Rebel Organizations - Implications for Post-Conflict Reconstruction, World Bank CPR Unit, Washington

Weinstein, Jeremy M. (2004): Resources and the Information Problem in Rebel Recruitment, Washington

Zartman, William (1989): Ripe for Resolution - Conflict and Intervention in Africa, Oxford

Ziegler, Jean (1998): Die Barbaren kommen. Kapitalismus und organisiertes Verbrechen, München

Zunzer, Wolfram (2002): Zivile Konfliktbearbeitung in Sri Lanka und die Besonderheiten des Einsatzes terroristischer Mittel durch Liberation Tigers of Tamil Eelam, in: Calließ, Jörg (Hrsg.): Zivile Konfliktbearbeitung im Schatten des Terrors, Loccumer Protokolle 58/02 der Evangelischen Akademie Loccum

Zunzer, Wolfram (2004a): Zivile Konflikttransformation: Akteure, Aktivitäten und Chancen der Kooperation, in: Blanke, Ursula (Hrsg.): Krisen und Konflikte - Von der Prävention zur Friedenskonsolidierung, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin

Zunzer, Wolfram (2004b): Diaspora and Civil Conflict Transformation, Berghof Occasional Paper No. 26, <http://www.berghof-center.org/publications/occasional/boc26e.pdf>, Berlin